



Fiscaoconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cilt 7, Özel Sayı



Cumhuriyetin 100. Yılında Türkiye Ekonomisi



100

TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN YÜZÜNCÜ YILI

ULAKBİM

TRDİZİN



**“Cumhuriyetin 100. Yılında Türkiye Ekonomisi” Özel Sayısını,
Cumhuriyetimizin Kurucusu Ulu Önder Gazi Mustafa Kemal Atatürk’e
ithaf ediyoruz.**



TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN YÜZÜNCÜ YILI



Fiscaeconomia

International Journal of Social Sciences

Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi

Cumhuriyetin 100. Yılında Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

29 EKİM 2023

Volume/Cilt 7, Special Issue/Özel Sayı

E-ISSN: 2564-7504

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

The responsibility of statements or opinions uttered in the articles is upon their authors.

Dergide yer alan yazıların ilmî ve fikrî sorumluluğu yazarlarına aittir.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı
2023, 7, Özel Sayı

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>



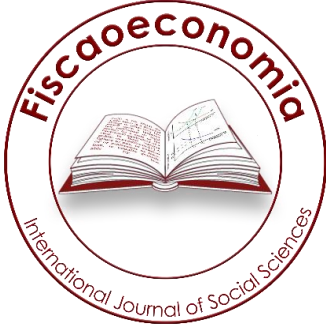
Indexing, Abstracting/Dizin



DIRECTORY
OF OPEN ACCESS
SCHOLARLY
RESOURCES



TÜBİTAK ULAKBİM TR DİZİN, DOAJ, RePEc, Eurasian Scientific Journal Index, Rootindexing, Bielefeld Academic Search Engine (BASE), CEEOL, i2or, Scientific World Index, ResearchBib, Scientific Indexing Services, Socionet, Arastirmax, ASOS Indeks, Academic Keys, COSMOS IF, Neliti, SciLit, WorldCat, OpenAIRE, ROAD, International Scientific Indexing



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>



Published by/İmtiyaz Sahibi

Doç. Dr. Ahmet Arif EREN

Editor in Chief/Baş Editör

Doç. Dr. Orhan ŞİMŞEK, Artvin Çoruh University

Editors/Editörler

Doç. Dr. Ahmet Arif EREN, Niğde Ömer Halisdemir University

Prof. Dr. Metehan TOLON, Ankara Hacı Bayram Veli University

Prof. Dr. Dilek ÇETİN, Isparta Süleyman Demirel University

Prof. Dr. Altuğ M. KÖKTAŞ, Necmettin Erbakan University

Dr. Vikas ARYA, Chandigarh University

Assistant Editors/Editör Yardımcıları

Res. Asst. Mert ŞAKI, Artvin Çoruh University

Dr. Ali Gökhan GÖLÇEK, Niğde Ömer Halisdemir University

Dr. Emre ATSAN, Niğde Ömer Halisdemir University

Editorial Board/Editör Kurulu

Prof. Dr. Alex CALLINICOS, Kings College London

Prof. Dr. Andreas NÖLKE, Goethe University Frankfurt

Prof. Dr. Anton FILIPENKO, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Prof. Dr. Bülent GÜLOĞLU, İstanbul Technical University

Prof. Dr. Enzo MINGIONE, Università di Milano-Bicocca

Prof. Dr. Erinç YELDAN, Kadir Has University

Prof. Dr. Hüseyin ÖZEL, Hacettepe University

Prof. Dr. R. Koray YILMAZ, Ondokuz Mayıs University

Prof. Dr. Müslüme NARİN, Ankara Hacı Bayram Veli University

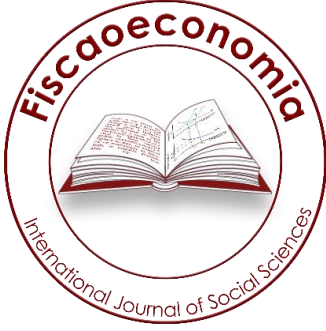
Prof. Dr. Immanuel NESS, Brooklyn College of the City University

Prof. Dr. Taha Bahadır SARAÇ, Hitit University

Prof. Dr. Ziad MAJED, The American University of Paris

Prof. Dr. Altuğ M. KÖKTAŞ, Necmettin Erbakan University

Prof. Dr. Dilek ÇETİN, Süleyman Demirel University



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı**
2023, 7, Özel Sayı

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>



Doç. Dr. Ahmet Arif EREN, Niğde Ömer Halisdemir University

Doç. Dr. Baki DEMİREL, Yalova University

Doç. Dr. Çağatay Edgücan ŞAHİN, Ordu University

Doç. Dr. Doğan BAKIRTAŞ, Manisa Celal Bayar University

Doç. Dr. Onur POLAT, Bilecik Şeyh Edebali University

Doç. Dr. Orhan ŞİMŞEK, Artvin Çoruh University

Doç. Dr. Şükrü APAYDIN, Nevşehir Hacı Bektaş Veli University

Doç. Dr. Yeliz SARIÖZ GÖKTEN, Niğde Ömer Halisdemir University

Doç. Dr. Zehra DOĞAN ÇALIŞKAN, Bolu Abant İzzet Baysal University

Doç. Dr. Yusuf MURATOĞLU, Hitit University

Dr. Abraham GARCIA, Maastricht University

Dr. Vikas ARYA, Chandigarh University

Foreign Language Editor/Yabancı Dil Editörü

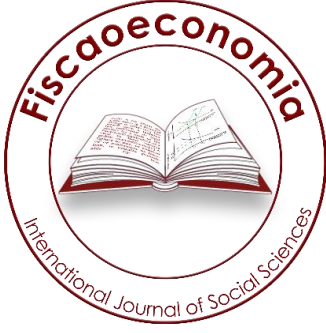
Girhan KASAP

Publication Type/Yayın Türü: International Peer-reviewed Periodicals/ Uluslararası Hakemli Süreli Yayın

Publication Frequency/Yayın Sıklığı: Tri-annually/Yılda Üç Sayı

Publication Date/Basım Tarihi: 29 October 2023/29 Ekim 2023 (Special Issue/Özel Sayı)

Contact/İletişim: fiscaeconomiajournal@gmail.com



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı
2023, 7, Özel Sayı

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>



Contents/İçindekiler

Article Type, Article Name
Makale Türü, Makale Adı

Author(s)
Yazar(lar)

Pages
Sayfalar

Research Article/Araştırma Makalesi

Cumhuriyet'in İlk On Yılında Milli İktisat ve Hakimiyet-i Milliye Gazetesinin Tanıklığı

The First Ten Years of the Republic and Testimony of the Journal Hakimiyet-i Milliye

Sinan SÖNMEZ

1-35

Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye'de Sanayileşmenin Yüz Yılı: Süreklilik ve Dönüşümleri Aramak
A Century of Industrialization in Turkey: Searching for Continuity and Transformations

Özge ERDÖLEK KOZAL
Funda BARBAROS

36-64

Research Article/Araştırma Makalesi

Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü
Transformation of Capitalist Production Relations in Agriculture in the 100th Century of the Republic

Akif DİNCER
Bahadır AYDIN

65-93

Research Article/Araştırma Makalesi

Gıdanın Değişen Coğrafyaları ve Özneleri: Kırsalsızlaşan Türkiye'de Gıda Sorununu Düşünmek

Food's Changing Geographies and Subjects: Thinking the Food Question in De-ruralising Turkey

Cemil YILDIZCAN

94-119

Research Article/Araştırma Makalesi

Agroekolojik Bakış Açısından Türkiye'de Tarımsal Sürdürülebilirlik
Agricultural Sustainability in Turkey from an Agroecological Perspective

Onur YENİ
Özgür TEOMAN

120-151

Research Article/Araştırma Makalesi

İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası
The Political Economy of the 1929 Tariff in the Framework of Economic Independence

Mustafa DUMAN
Hasret Yağmur AYDIN

152-178

Research Article/Araştırma Makalesi

Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress

Müslüman-Türk Burjuvazinin İktisadi Perspektifinde Devletçiliğin Evrimi: 1. Türkiye İktisat Kongresinden 2. Türkiye İktisat Kongresine

Ali Yasin KALABAK
Menşure KOLÇAK

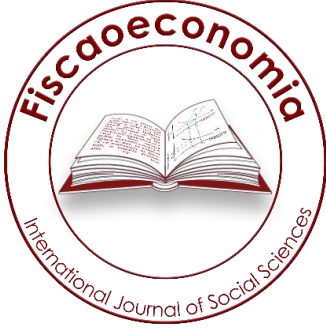
179-209

Research Article/Araştırma Makalesi

Cumhuriyet'ten Günümüze Döviz Kuru Politikaları
Exchange Rate Policies from the Early Republic to the Present

Erol BULUT
Gökтуğ ŞAHİN

210-238



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı
2023, 7, Özel Sayı**

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>



Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye Ekonomisinde 1946 İktisadi Dönüşümünü Hazırlayan İçsel Dinamikler

Internal Dynamics that Prepared the 1946 Economic Transformation in the Turkish Economy

Ozan ARAS
Ebru IŞIK

239-259

Research Article/Araştırma Makalesi

Enflasyonun Tarihsel Belirleyenleri: Türkiye ve İkinci Dünya Savaşı

Historical Determinants of Inflation: Türkiye and the Second World War

İsmail ALTAY

Gizel Busem SAYIL
Avni Önder HANEDAR

260-282

Research Article/Araştırma Makalesi

100. Yılında Türkiye Ekonomisi: Makroekonomik Performans Üzerinden Bir Değerlendirme

100th Anniversary of the Turkish Economy: An Assessment of Macroeconomic Performance

Hasan Tahsin YÖYEN

283-309

Research Article/Araştırma Makalesi

Analysis of Turkish Economy from Macroeconomic and Socio-political Perspective (1923-2023)

Türkiye Ekonomisinin Makroekonomik ve Sosyo-Politik Açından İncelenmesi (1923-2023)

Eşref Uğur ÇELİK

310-337

Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi, Enflasyon ve Büyüme

Informal Economy, Inflation and Growth in Turkey

Mustafa YILMAZ

338-358

Research Article/Araştırma Makalesi

Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi

The Banking System of Turkey in the Century of the Foundation of the Republic

Müslüme NARİN

Fatma DAVARCIOĞLU
ÖZAKTAŞ
Sevim AKDEMİR

359-397

Research Article/Araştırma Makalesi

1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme

Structural Transformations in Public Finance in Turkey After 1980: An Analysis on Budget Results

Deniz ABUKAN

398-430

Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye’de İç Göçün Kalkınmaya Etkisi

The Effect of Internal Migration on Development in Turkey

Zekeriya Eray ESER

431-452

Research Article/Araştırma Makalesi

Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions

Türkiye’de Uygulanan Orta Vadeli Programlar: Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Haluk YERGİN

Nida GÜNSAN
Kaan YİĞENOĞLU

453-470

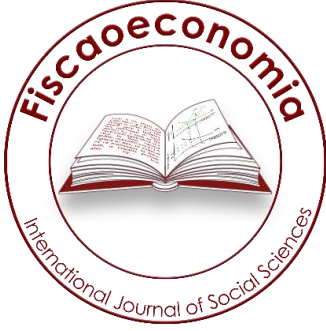
Research Article/Araştırma Makalesi

Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi

A Century-Long Economic History of Alevis

Çiğdem BOZ

471-505



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı
2023, 7, Özel Sayı

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>



Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye’de Kadın Hareketinde Kamusal Alan-Özel Alan İkilemi
Public Sphere-Private Sphere Dichotomy of Women’s Movement in Turkey

Gülşen ÇAKIL DİNÇER 506-525

Research Article/Araştırma Makalesi

Sağlık Politikalarının 100 Yılı
100th Year of the Health Policies

Merve KAYADUVAR 526-551

Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye’de Sağlık Harcamalarının ARIMA Yöntemi ile Tahmini
The Forecasting of Health Expenditure in Türkiye Using the ARIMA Method

Muhammed Hasan YÜCEL 552-580
Zafer ÇALIŞKAN

Research Article/Araştırma Makalesi

Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme
Development Cooperation and EU Foreign Aid: A Sectoral Analysis on Turkey

Ferda KARAGÖZ ÖZENÇ 581-613
Hülya DENİZ KARAKOYUN

Research Article/Araştırma Makalesi

The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging:
Empirical Evidence from Turkey
Nüfusun Yaşlanma Sürecinde Vergi Hasılatının Seyri: Türkiye’den Ampirik Kanıtlar

Ali Gökhan GÖLÇEK 614-640
Bilal GÖDE

Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye’de Vergi Afları ile Vergi Gelirleri İlişkisi: Kırık Camlar Kuramı için
Ampirik Kanıtlar
*The Relationship between Tax Amnesties and Tax Revenues in Türkiye:
Empirical Evidence for Broken Windows Theory*

Fatih AKÇAY 641-670

Research Article/Araştırma Makalesi

Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A
Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey
*Enflasyon Büyümenin Tetikleyicisi mi Yoksa Ekonomik Yavaşlığın Habercisi
mi? Türkiye’nin 26 Alt-Bölgesi Üzerine Dinamik Eşik Modeli Analizi*

Merter AKINCI 671-707
Gönül YÜCE AKINCI
Ömer YILMAZ

Research Article/Araştırma Makalesi

Enerji Enflasyonunun Tarım Ürünleri Enflasyonu Üzerine Etkisi: Türkiye
Örneği
*The Effect of Energy Inflation on Agricultural Products’ Inflation: The Case of
Türkiye*

Gürçem ÖZAYTÜRK 708-727

Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye’de Kalkınma Carileri ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki
*The Relationship Between Human Capital Expenditures and Economic
Growth in Türkiye*

Ayşegül DURUCAN 728-750
Fatma Pınar EŞSİZ

Research Article/Araştırma Makalesi

The Dynamics and Determinants of Economic Crimes in Türkiye
Türkiye’de Ekonomik Suçların Dinamikleri ve Belirleyicileri

Gamze KARGIN-AKKOÇ 751-771
Dilek DURUSU-ÇİFTÇİ



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı**

2023, 7, Özel Sayı

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>



Referees of This Issue/Bu Sayının Hakemleri

- Prof. Dr. Ahmet Emre BİBER, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Prof. Dr. Ahmet ŞAHİNÖZ, Başkent Üniversitesi
Prof. Dr. Aytekin GÜVEN, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Prof. Dr. Cemil Çiftçi, Pamukkale Üniversitesi
Prof. Dr. Derya GÜLER AYDIN, Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. Erol BULUT, Ankara Hacı Bayram Veli üniversitesi
Prof. Dr. Filiz ELMAŞ, Ankara Hacı Bayram Veli üniversitesi
Prof. Dr. Gülbiye YENİMAHALLELİ YAŞAR, Ankara Üniversitesi
Prof. Dr. Hüseyin ÖZEL, Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. İbrahim TOKATLIOĞLU, Ankara Hacı Bayram Veli üniversitesi
Prof. Dr. Müslüme NARİN, Ankara Hacı Bayram Veli üniversitesi
Prof. Dr. Saadet AYDIN, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Prof. Dr. Tuncay ÇELİK, Kayseri Üniversitesi
Prof. Dr. Utku ALTUNÖZ, Sinop Üniversitesi
Prof. Dr. Veli KARGI, Mersin Üniversitesi
Prof. Dr. Yüksel BAYRAKTAR, Ankara Üniversitesi
Doç. Dr. Ayşegül BAYKUL, Süleyman Demirel Üniversitesi
Doç. Dr. Abdullah AYDIN, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
Doç. Dr. Ahmet KAMACI, Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesi
Doç. Dr. Baki DEMİREL, Yalova Üniversitesi
Doç. Dr. Cengiz EKİZ, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Doç. Dr. Cumhur ŞAHİN, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi
Doç. Dr. Çağrı HAMURCU, Aksaray Üniversitesi
Doç. Dr. Eda BOZKURT, Atatürk Üniversitesi
Doç. Dr. Emre BOZDAĞ, Ankara Hacı Bayram Veli üniversitesi
Doç. Dr. Faruk MİKE, Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi
Doç. Dr. F. Kemal KIZILCA, Ankara Üniversitesi
Doç. Dr. Gönül DİNÇER, Ankara Hacı Bayram Veli üniversitesi
Doç. Dr. Gürkan BOZMA, Iğdır Üniversitesi
Doç. Dr. Haktan SEVİNÇ, Iğdır Üniversitesi
Doç. Dr. Kerem GÖKTEN, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
Doç. Dr. Mehmet Gürsan ŞENALP, Atılım Üniversitesi
Doç. Dr. Mert Mert MERT, Ankara Hacı Bayram Veli üniversitesi
Doç. Dr. Mesut SERT, Hakkari Üniversitesi
Doç. Dr. Sinem ŞAHNAGİL, Balıkesir Üniversitesi
Doç. Dr. Taha Emre ÇİFTÇİ, Necmettin Erbakan Üniversitesi
Doç. Dr. Tuğay GÜNEL, Çukurova Üniversitesi
Doç. Dr. Yeliz SARIÖZ GÖKTEN, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
Doç. Dr. Zahide ONARAN, İstanbul Üniversitesi
Doç. Dr. Zehra DOĞAN ÇALIŞKAN, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Ali Yasin KALABAK, Yalova Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Anıl BAŞARAN, Yalova Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Aslıhan ÇOBAN BALC, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Cem AKIN, Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi



Fiscaoecconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı**
2023, 7, Özel Sayı

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>



- Dr. Öğr. Üyesi Deniz ABUKAN, Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Eren ERGEN, Pamukkale Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Ferda UZUNYAYLA, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Halil Alpay ÖZNAZİK, Sinop Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Mesut KAÇANOĞLU, Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Mustafa Alpin GÜLŞEN, Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Nihat DAĞISTAN, Başkent Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Selçuk GEMİCİOĞLU, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Tansel GÜÇLÜ, Munzur Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Ülker ÇAM KARAKAŞ, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi
Dr. Özge ERDÖLEK KOZAL, Ege Üniversitesi
Dr. Akif DİNÇER, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Dr. Emre ATSAN, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
Dr. Hasan Tahsin YÖYEN, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi
Dr. Osman KÜÇÜKŞEN, Hacettepe Üniversitesi
Dr. Şeyda GÜDEK-GÖLÇEK, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi
Dr. Tülay DEMİR, Artvin Çoruh Üniversitesi
Dr. Yavuz YAYLA, Ondokuz Mayıs Üniversitesi



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı**
2023, 7, Özel Sayı

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>



Editörden

Değerli okuyucular,

Fiscaeconomia Dergisi olarak “Cumhuriyetin 100. Yılında Türkiye Ekonomisi” Özel Sayısı ile karşınızda olmanın mutluluğu içerisindeyiz.

Özel sayımızı tam da Cumhuriyetin 100. yılını kutladığımız 29 Ekim 2023’te yayımlıyoruz. 28 araştırma makalesinden oluşan sayıda, Cumhuriyetimizin kuruluş dönemini inceleyen çalışmaların yanında 100 yıllık süreci değerlendiren ve son dönemdeki gelişmeleri irdeleyen makaleler yer almaktadır.

Sayıdaki tüm çalışmaların Türkiye Ekonomisi yazınına katkıda bulunmasını umuyoruz.

Özel sayımızı, Cumhuriyetimizin Kurucusu Ulu Önder Gazi Mustafa Kemal Atatürk’e ithaf ediyor, kendisini saygı, sevgi ve minnetle anıyoruz.

Cumhuriyetin taşıyıcı kolonlarından biri olan bilimin ve bilimsel bilginin üretiminde ülkemizin daha iyi noktalara gelmesi için çabamızı sürdüreceğiz.

Cumhuriyetimizin 100. yaşı kutlu olsun.

Sevgiyle.

Doç. Dr. Orhan ŞİMŞEK

Baş Editör



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 1-35

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 09.08.2023

Accepted/Kabul: 03.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1340033



Research Article/Araştırma Makalesi

Cumhuriyet'in İlk On Yılında Milli İktisat ve Hakimiyet-i Milliye Gazetesinin Tanıklığı

The First Ten Years of the Republic and Testimony of the Journal Hakimiyet-i Milliye

Sinan SÖNMEZ¹

Öz

Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte yeni devletin resmi olarak tarih sahnesine çıkmasının yüzüncü yılında, ilk on yıla ilişkin bir derlemeyi kaleme almak ilginç ve anlamlı olacağı düşüncesindeyiz. Bu doğrultuda 1923'ü izleyen ilk on yıla ilişkin saptamalarda Hakimiyet-i Milliye gazetesinde (daha sonraki Ulus gazetesi) Cumhuriyet'in onuncu yılındaki özel sayının tanıklığına başvuracağız. Cumhuriyet'in ilk on yılının bilançosunu çıkararak iktisat tarihçilerine değerli bir miras bırakmış olan gazetenin 29 Birinci Teşrin (1933, no:4411) sayfalarını çevireceğiz. Gazetenin her sayfasına serpiştirilmiş çok sayıda dönemin tanığı fotoğraflar okumayı daha da çekici kılmakta, dönemi yansıtan reklamlara ayrılmış son dört beş sayfa ise renk katmaktadır. "Gazi ve Milli İhtilal" başlığı altında yer alan ilk dört sayfada, "Bütün bir memleketeye bir yeni dünya nizamı veren büyük insan, büyük Türk ihtilalini niçin, neden ve nasıl yaptı" sorusuna araştırmaya dayalı yanıt verilmektedir. İzleyen sayfalarda "Cumhuriyet Halk Fırkası", "Tek Mahkeme, Layik Mahkeme", Ordu, iç güvenlik düzenlemeleri, sağlık ve eğitim, "bütçe ve devlet maliyesi", "Cumhuriyet Merkez bankası ve Türk Parası", iç ve dış ticaret, gümrükler, kentleşme, alt-yapı ve bayındırlık hizmetleri, ulaşım (demiryolu, karayolları, denizyolu ve havayolu), tarım ve çiftçiler, bankacılık, sanayileşme, ekonominin tüm sektörleri, kültür ve sanat, arkeoloji ve Kızılay'a ayrılmış 92 sayfada Cumhuriyet'in ilk on yılında alınan mesafe somut olarak gözler önüne serilmektedir. Tarihsel belge niteliğindeki özel sayıda Falih Rifkî'nin (Atay) Ankara yazısı ve fotoğraflarla zenginleştirilmiş Gazi Orman Çiftliği sayfası ile "Ankara Umumi İnşaat Planı"na yer verilmektedir. Bu makalede Hakimiyet-i Milliye sayfalarında yer alan tüm gelişmeler değil Cumhuriyet'in ilk on yılında ekonomiye ilişkin değerlendirmeler ele alınacaktır

Jel Kodları: N15, N45, O10.

Anahtar Kelimeler: Milli İktisat, İktisat Kongresi, Sanayileşme, Bankacılık

¹ Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, hsinansonmez@gmail.com, ORCID: 0000-0001-8196-2831



Sönmez, S. (2023). Cumhuriyet'in İlk On Yılında Milli İktisat ve Hakimiyet-i Milliye Gazetesinin Tanıklığı. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 1-35. Doi: 10.25295/fsecon.1340033

Abstract

In the year 2023, Turkey is celebrating the 100th anniversary of the Republic. It would be meaningful to revise the economic outcomes and achievements during the first ten years of the Republic by making a special reference to the journal *Hakimiyet-i Milliye* (29 October 1933, no:4441). The journal gives almost a complete history of the developments during the first decade in 92 pages. The first four pages under the title "Gazi (Mustafa Kemal) and National Revolution" are consecrated to answer the question and explain why and how the great leader Mustafa Kemal realised the revolution and established a new order in the country. In the following pages, the Republican People's Party, unique and secular tribunal, state budget and public finance, Central Bank and Turkish Lira, industrialisation, banking sector, agriculture and peasantry, domestic and foreign trade, infrastructure and public works, transports (railways, maritime lines, airways), army, national security, health and education services, customs, urbanisation, culture, arts, archaeology, and Red Crescent Association are the other major themes in the journal. The pages decorated with historical photographs as well as the advertisement in the end pages make the reading more fascinating.

Jel Codes: N15, N45, O10.

Keywords: National Economy, Economic Congress, Industrialisation, Banking

I. İlk On Yıl: Milli İktisat'ın Yol Haritası

Öncelikle belirtelim:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, cümhuriyet teşkilatı esasini bir kül halinde 20 Nisan 1924 tarihinde neşretti. Ve bu kanunla hem 1877 kanunu esasini, hem de 1921 teşkilatı esasini ve bunu tadil eden kanunları kaldırdı. 20 Nisan 1924 teşkilatı esasini 105 maddedir” (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 9).

“Türkiye Büyük Millet Meclisi teşkilatı esasiye kanunundaki son mühim tadili 10 Nisan 1928 tarihinde yaptı. (1) Kanundan, devletin ‘dinini islam’ olduğuna (madde 2), Büyük Millet Meclisinin ahkamı şeriyenin tenfizi salahiyetine (madde 26) ve mebuslarla (madde 16) reisicumhurun (madde 38) yemin ile tahlifine ait hükümleri kalırdı. Bu suretle cümhuriyet teşkilatı esasiyesi muasır dünyanın en mütekmil bir halk idare sistemini temsil eden bir eser oldu” (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 10).

Hakimiyet-i Milliye gazetesi Cumhuriyet hükümetine kalan mirası şöyle açıklamaktadır:

“1923 yılına kadar daima açıkla tanzim ve açıkla idare edilen devlet bütçesi ya devletin taahhütlerini ödememesiyle yahut hariçten yapılan istikrazlarla kapatılırdı. Memleketin demiryollarını yapmak ve işletmek hakkı inhisar imtiyazlarıyla ecnebi şirketlere devredilmişti. Deniz nakliyatını serbest ecnebi şirketler ve pek gayri müsait vasıtalarla da Türk gemileri idare ederlerdi.

Devlet iradının yarıya yakın kadarı ecnebi borçlar, saltanat masrafları (altın olarak 546) için ödenirdi. Türkiye’ye mühim bir kısım yiyecek ve hemen bütün giyecek dışarıdan geliyordu. Memlekette askeri birkaç fabrika müstesna olmak üzere ‘milli’ denebilecek ve milli ihtiyacı karşılayacak bir tek sanat yoktu. İç vilayetlerde tutunabilen birkaç el tezgâhı yerlerini yabancı memleketlerin eşyasına bırakmak için muhitlerine ya bir demiryolunun ya bir otomobilin gelmesini bekliyorlardı.

Türk köyü en fena mahsul en güç, en verimsiz bir şekilde ekiyor ve topluyordu. Hayvanı eksilemiş, tohumu dejenere olmuştu.

Ne mahsulünü taşımak için yolu ne istihsalini artırmak için ve ucuzlatmak için sermayesi, ne de ona işi için sermaye, sayı için öğüt verecek yardımcısı vardı.

Türk köylüsü 122923 yılında, aşar mültezimi, köy Murahabacısı, kasaba ağası, medrese softası elinde hürriyetini, tasarrufunu, hür vatandaş olma hakkını kaybetmiş orta devrin bir toprak esiri idi.

Memlekette sermaye terakümü, milli sayı, zirai, sınai, ticari sahada kıymetlendirecek, semerlendirecek milli kredi müesseseleri ve *milli bir iktisat hareketine mebbe olabilecek kanunlar yoktu.*

Türk köylüsünün iktisaden kalkınmasına yardım yardım için gene köylü sermayesiyle kurulmuş olan Ziraat Bankası İmparatorluğun son zamanlarında yarıdan fazla sermayesini kaybetmiş, milli hükümetin eline onbir buçuk (1920) ve cümhuriyetin eline onbeş milyon (1923) lira sermaye geçmişti.

1923 yılında Türkiye; ham madde satan, mamul eşya alan fakat fena satan fena alan, köylüsü fakir, alım kabiliyeti az, siyaseten hür iktisadiyen 'kendine yetmiyen', bir memleket idi" (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 10).

Osmanlı yönetiminden olumsuz mirası devralan Cumhuriyet yönetiminin ilk on yıllık dönemde 1929'a kadar uzanan kesiti Prof. Korkut Boratav 'Açık Ekonomi Koşullarında Yeniden İnşa', 1930-1939 dönemini 'Korumacı-Devletçi Sanayileşme' başlıklarıyla incelemektedir (Boratav, 1988). Prof. Bilsay Kuruç '1920'li yılların Teşvik-i Sanayi Kanununa dayanan 'özel kesim çizgisiyle sanayi arayışı' Cumhuriyet rejiminin bir an önce sağlam bir zemine yerleşmeyi hedefleyen isteklerini karşılayamamıştır' değerlendirmesinde bulunmaktadır (Kuruç, 1993). Bu önemli ve gerçekçi saptamaların paralelinde 1923-33 döneminin iki alt dönemden oluştuğunu söyleyebiliriz. 1923-29 döneminde ulusal ekonominin yeniden inşasını amaçlayan iktisat politikası ve devlet düzenleyiciliği 'milli iktisat'ın oluşturulmasını hedeflemektedir. Bu bağlamda birinci alt dönemde piyasa odaklı ekonomik yapının, kısacası milli iktisadın inşasında 'görelî liberal' iktisat politikasının uygulandığı gözlenmektedir. Ancak liberal sözcüğü devlet müdahalesinin olmadığı anlamına gelmemektedir, ekonominin yeniden inşasına yönelik iktisat politikalarında benimsenen felsefe ve uygulama piyasa odaklı olmakla birlikte piyasa çözümünü güçlendirecek devlet düzenleyiciliği ve müdahaleciliği uygulamıştır. İlk on yılın ikinci ayağını oluşturan 1930-33 dönemi ise devletçi iktisat politikalarına, bu bağlamda beş yıllık sanayi programına dayalı korumacı ve hızlandırılmış ithal ikameci sanayileşme politikasına geçiş hazırlık süreci olarak dikkat çekmektedir. Nitekim bu yıllarda dış ticaret ve kambiyo rejimleri denetim altına alınmış, korumacı politikaya geçiş ve programa dayalı sanayileşme politikasının altyapısı oluşturulmuştur.

Lozan Anlaşması uyarınca iktisadi alandaki sınırlamaların kalkacağı, aynı anlaşma ile Millet Meclisi tarafından 1 Aralık 1928'de onaylanan Paris Anlaşması'na göre dış borç taksitlerinin ödenmeye başlayacağı tarih olan 1929 yılına ABD'de patlak verip kapitalist sistemi etkileyen büyük krizin damga vurmuş olması devletçi iktisat politikalarına yönelme ve borç ödemelerini erteleme için uygun bir ortam oluşturmuştur.

Milli iktisat ile birlikte sermaye kazançlarının milli unsurlara aktarılması, ekonominin özel girişim ağırlıklı olmak üzere yeniden yapılandırılması ve devlet ile özel girişimcilik arasında bağlantının kurulması ve bütünleşmenin sağlanması söz konusudur (Kocabaşaoğlu vd., 2001)² Milli iktisadın gerekliliğini 1931 yılında, dönemin iktisat vekili olan Mustafa Şeref şöyle açıklamaktadır:

"Bu memlekette bir vakitler şimendiferler, bankalar, ticaret, sanayi, milli şirketlerin hisse senetleri, hatta en iyi tarlalar ve şehirler dahilindeki en iyi emlak ecnebilerin elinde idi. Bu memleket tarihinde milli iktisat namıyla hiçbir mefhum kavrayamamıştır. Milli iktisattan bahsetmek bir vakitler bir kabahat, bir vakitler de bir muammadan bahsetmek gibi birşeydi. Cumhuriyet Türkiyesi evvela devleti millileştirdi, milli bir devlet vücuda getirdi. Bu gayri anasının memleketten ayrılmasını icap ettirdi. Ötedenberi

²Türkiye İş Bankası Tarihi başlıklı ortak çalışma ürünü olan kitapta (2001) yazarın kaleme aldığı bölümlerden yararlanılmaktadır.

onların elinde toplanmış olan menkul kıymet stoku da onlarla birlikte gitmiş oldu” (Kuruç, 1988: (1) XXXVI (dipnot)).

Milli iktisat kavramı aracılığıyla devlet ve özel girişimcilik arasında bağlantı kurulmaya, bütünleşme sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda özel girişimciliğin ‘milliciliği’ne dikkat edilmiş, özellikle ticaret ve sanayi kesimlerinde özel girişimi teşvik edecek düzenlemelerle milli iktisat oluşturulmaya çalışılmıştır. Özel girişimcilğe teşvikler ve imtiyazlar tanınmış, ekonominin canlanması için gerekli olan sermaye birikiminin özel kesim tarafından sağlanması hedeflenmiştir. Nitekim 1913 tarihli Teşviki Sanayi kanunundan daha kapsamlı olan 1927 tarihli Teşviki Sanayi Kanununun çıkarılmıştır. 1913’deki ilk teşvik kanunuyla sanayi kurulmasını teşvik etmeyi amaçlayan,

“Osmanlı idaresi bununla sanayi müesseseleri, müsakkafat vergilerinden ve getirecekleri makinelerle memleket dahilinde yetişmiyen iptidai maddeleri gümrük resminden muaf tutmayı düşünmüştü. Bir kere iptidai malzemesi memleket içinde yetişmiyen bir sanayii korumak hatalı bir görüştü. Kapitülasyonlar, saltanatın gümrükler üzerinde serbestçe tasarruf etmesine müsaade etmedi. Bilgisizlik yüzünden davanın esasından kavranmamış olması, memleketin böyle bir hareketi koruyacak kredi müesseselerinden mahrum bulunuşu ve bunların üstünde Osmanlı idaresinin ise bütün ehemmiyetiyle sarılmayı, bu tedbirleri verimsiz bıraktı ve cümhuriyete zararına işleyen ve zaman zaman kapanan birkaç harap fabrikadan başka bir şey kalmadı” (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 46).

1927 tarihli kanunun gerekçesi ise Cumhuriyet yönetiminin amacını ortaya koymaktadır:

“Sanayi Milliyemizin teşvik ve himayesi ve memleketimizde dahili istihlakatımıza kifayet ettikten başka, bellibaşlı ihracat yapan sanayi müesseseleri vücuda getirilmesi ve yerli ve yabancı sermayelerle büyük sanayi teessüs ederken henüz parasını işletmeye almamış olan halkımızın da birleşerek toptan veyahut ferden mümkün olan sınaî teşebbüslere girişmesi her surette şayanı arzudur” (Kuruç,1988; (1) XXXVI).

Bu dönemde Türkiye İş Bankası’nın kurulmasında inisiyatif sahibi olması ve destek vermesi dışında devletin ulusal özel bankacılığın gelişiminde önemli sayılabilecek bir görev üstlenmediği gözlenmektedir. Nitekim ulusal özel bankacılığın gelişmesine destek vermek ve/veya yönlendirmek amacıyla yasal bir düzenleme yapılmamış, bankalar yürürlükte olan ticaret kanunu çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Özel bankacılığın gelişmesinde yönlendirici etken uluslararası ve Türkiye’deki konjonktür olmuştur. Dolayısıyla 1920’ler, Osmanlı İmparatorluğu döneminden 1930’lu yıllardaki daha yerleşik bankacılık sistemine geçişte bir ara dönem niteliğine sahip gözükmektedir (Silier, 1975: 484).

II. Milli İktisadın İnşasında İttihat ve Terakki’nin İzleri

Üzerinde kısaca durulması gereken önemli bir nokta, 1923-29 dönemindeki iktisat politikalarının özü itibarıyla 1908-22 dönemindeki resmi iktisat politikası görüşleri ve uygulamalarıyla belirli bir uyum veya süreklilik içinde olmasıdır (Boratav, 1988: 39). Anımsayalım; 1908-13 arasında İttihat ve Terakki iktidar üzerinde etkin olmakla birlikte gücü tamamen eline geçirememiş, 1913-18’de döneminde ise iktidara gelmiştir. İttihatçıların siyasi

arenada yerini 1919-22'de Kemalistler almıştır. Büyük ölçüde İttihat ve Terakki kökenli olan Kemalist kadrolar Anadolu'da iktidara sahip olurken, İstanbul'da "emperyalizme karşı uzlaşma ve teslimiyeti temsil eden bürokratik aristokrasinin temsilcileri" bulunmaktadır (Boratav, 1988: 22). İttihat ve Terakki milli iktisat anlayışına uygun olarak milli burjuva yaratma doğrultusunda politikaları uygulamaya koymuştur. Milli iktisat anlayışı çerçevesinde Müslüman-Türk girişimciliğinin özendirilmesi ve işadınının yaratılması için gerekli koşulları hazırlama doğrultusunda düzenlemeler yapması, bu bağlamda sermaye birikiminin sağlanması için spekülasyonlara göz yumulması söz konusudur (Akşin, 1998; Avcıoğlu, 1973; Boratav, 1988; Toprak, 1982). Birinci Dünya Savaşı milli iktisat anlayışı doğrultusunda İttihat ve Terakki'nin gerekli adımları atması için uygun koşulları hazırlamıştır. Şöyle ki, özellikle 1914-18 kesitinde kurulup faaliyete geçen anonim şirketlerin büyük bölümünde Müslüman-Türk eşraf ortaklığı gözlenmektedir ve yabancı sermayenin payı düşüktür. Oysa 1908-13 döneminde kurulan anonim şirketlerde yabancı-gayri müslim ortaklığı yaygındır ve yabancı sermaye ağırlıklıdır. Ancak yabancı sermayenin yanı sıra yerli sermayenin de büyük ölçüde yatırıma özendirilmesi söz konusudur. Ulusal kurtuluş savaşından sonra İttihat ve Terakki'nin 'milli ve bağımsız ekonomi' anlayışının, yeni koşullarda Cumhuriyet yönetimi tarafından takip edildiği gözlenmektedir. Bununla birlikte İttihat ve Terakki ile Kemalist devrimcilerin milli iktisat anlayışı arasında önemli bir farklılık bulunmaktadır. İttihat ve Terakki milli burjuva ve/veya milli işadını olarak Müslüman ve Türkleri dikkate alırken, Kemalistler Türkiye Cumhuriyeti yurttaşlığını ölçüt olarak kabul etmektedir.

1 Ocak 1917 tarihli *İrade-i Seniyye*'ye dayanılarak, idare merkezi İstanbul olmak üzere, 11 Mart 1917'de 4 milyon Osmanlı lirası sermaye ile İttihat ve Terakki'nin eseri Osmanlı İtibar-i Milli Bankası kurulmuştur. Banka'ya her tür banka işleminin yanı sıra demiryolu, karayolu, geçit, kanal, liman, bataklık kurutma ve arazi sulama gibi bayındırlık işlerine girme ve tarım, ticaret ve sanayiye geliştirmeye yönelik milli şirketlerin sermayesine katılma veya başka bir biçimde destekte bulunma görevi ve yetkisi verilmiştir. Gene Banka'ya, Osmanlı Bankası'nın hukukunu ihlal etmeksizin, devlete ait mali işleri yürütme, halkın para, esham, tahvil ve hisse senetlerini kasalarında saklama hakkı tanınmıştır. 21 Şubat 1917 tarihli bir kanunla Banka'ya önemli imtiyazlar tanınmıştır; Banka'nın sermayesi, ihtiyat akçeleri, dağıtacağı temettü, faaliyetini yürüteceği bina, depo ve benzeri taşınmaz malları her türlü resim, vergi ve harçtan bağışık tutulmuştur. Hisse senetleri, kuruluşuyla ilgili yazışmaları, resmi dairelerle yaptığı yazışmaları, senetleri ve ilanları için Banka, damga resmi ödemekten muaf tutulmuştur. Kuruluş aşamasında ihtiyaç duyduğu kasa ve benzeri emtia ve gereçlerin gümrüksüz ithaline izin verilmiştir. Banka'nın hisse senetlerinin, resmi dairelerce kefalet akçesi olarak ve bedelleri ödenmiş miktarının tamamı üzerinden kabul edilmesi imtiyazlar arasında yer almaktadır. Diğer bir imtiyaz ise Banka'nın Osmanlı topraklarındaki yazışmaları ile para ve benzeri transferlerinin posta ve telgraf ücretlerinden bağışık tutulmasıdır (Tekeli & İlkin, 1997: 141-148; Ökçün, 1975: 416-417; Toprak, 1982: 146-149; Kazgan, 1997: 199-208). Cumhuriyet'in ilanından kısa süre sonra, 1924 yılında bizzat Atatürk'ün direktifleriyle kurulan ve Cumhuriyet Halk Fırkası mensuplarının Banka yönetiminde yer aldığı özel ticaret bankası statüsündeki Türkiye İş Bankası'nın da Cumhuriyet rejimiyle ve dönem itibarıyla partiyle özdeşleştiğini düşünmek yerinde olacaktır.

1923-29 dönemini karakterize etmek için kullandığımız 'piyasa çözümünü destekleyici ılımlı devlet düzenleyiciliği' terimi, devletin özellikle İzmir'de toplanan İktisat Kongresi'nde kabul edilen ilkeler doğrultusunda milli burjuva ve/veya girişimci yaratmak amacıyla yaptığı düzenlemelerin yanı sıra altyapıyı oluşturmak (örneğin demiryolu döşenmesi) için sergilediği yatırımcı ve müdahaleci politikaları da kapsamaktadır. İttihat ve Terakki'nin korumacı ve sanayileşmeye açık politikaları, Lozan Anlaşması ile ek Ticaret Sözleşmesi'ne konulan kısıtlayıcı hükümler nedeniyle Cumhuriyet'in ilanından sonra sekteye uğramıştır. Bununla birlikte milli burjuva yetiştirmenin kalkınmanın odak noktasını oluşturduğu, dönem boyunca yapılan uygulamalardan anlaşılmaktadır. Özel şahıs ve şirketlere devlet tekellerini işletme imtiyazının verilmesi tipik bir örnektir. Devletin demiryolu şebekesinin oluşturulması doğrultusunda girişimci rolünü üstlenmesinde, bir an önce piyasa ekonomisinin gelişmesini sağlayacak bütünleşmiş bir iç pazarın oluşturulması kaygısı da belirleyici olmuştur. Dolayısıyla 1923-29 döneminde Cumhuriyet yönetimi Osmanlı'dan devralınan olumsuz ekonomik miras, ülkenin işgalinden kaynaklanan ağır maliyet ile kurtuluş savaşının kaçınılmaz olarak yol açtığı iktisadi tikanlıklar ve Lozan Anlaşması'nın getirdiği bazı önemli kısıtlamalar altında, piyasa ekonomisini oluşturmak doğrultusunda ılımlı devlet düzenleyiciliği ve müdahaleciliği ilkesini benimsemiş ve uygulamaya koymuştur. Cumhuriyet yönetiminin uyguladığı iktisat politikasına ve kurumsal düzenlemelere, bu bağlamda bankacılık sektöründeki yapılanmalara ışık tutması açısından İzmir İktisat Kongresi bir dönemeç olarak yorumlanabilir.

III. İktisat Kongresi-İzmir

Mustafa Kemal Kongre'nin açılış konuşmasında tam bağımsızlıktan söz edebilmek için ulusal egemenlik ile iktisadi egemenliğin birlikte düşünülmesi gerektiğini şöyle açıklamaktadır:

"İstiklal-i tam için şu düstur var: Hakimiyet-i Milliye, hakimiyet-i iktisadiye ile tarsin edilmelidir. Bu kadar büyük gayeler, bu kadar mukaddes, azametli hedefler kağıt üzerindeki düsturlarla, arzu ve hırslarla husul bulamaz. Bunların tahakkuk-i tamını temin için yegane kuvvet, en kuvvetli temel iktisadiyattır. Siyasi ve askeri muzafferiyetler ne kadar büyük olursa olsun, iktisadi zaferle tetvic edilemezse semere-i netice payidar olamaz. En kuvvetli ve parlak zaferimizi de tetvic eden semerat-ı nafiyayı temin için hakimiyet-i iktisadiyemizi temin ve tarsini lazımdır. Dahil olduğumuz halk devrinin, milli devrin milli tarihini de yazabilmek için kalemler, sapanlar olacaktır. Bence halk devri, iktisat devri mefhumıyla ifade olunur. Öyle bir iktisat devri ki memleketimiz mamur, milletimiz müreffeh ve zengin olsun" (İnan, 1982: 64; Ökçün, 1997: 210).

Mustafa Kemal ülke yararına uygun ve uyumlu olmak koşuluyla yabancı sermayeye izin ve güvence verileceğini belirtmedi:

"...İktisadiyat sahasında düşünür ve konuşurken zannolunmasın ki, ecnebi sermayesine hasımız; hayır bizim memleketimiz vavidir. Çok say ve sermaye ihtiyacımız var. Kanunlarımıza riayet şartıyla ecnebi sermayelerine lazım gelen teminatı vermeğe her zaman hazırız. Ecnebi sermayesi bizim sayimize inzimam etsin ve bizim ile onlar için faydalı neticeler versin" (İnan, 1982: 65; Ökçün, 1997: 211).

Ancak Mustafa Kemal yabancı sermayenin ülke ekonomisini bağımlı hale getirmesine izin verilmeyeceğini özellikle vurgulamaktadır:

“Mazide, Tanzimat devrinden sonra ecnebi sermayesi, müstesna bir mevkie malikti, devlet ve hükümet ecnebi sermayesinin jandarmalığından başka bir şey yapmamıştır. Her yeni millet gibi Türkiye buna muvaffakat edemez. Burasını esir ülkesi yaptırmayız” (İnan, 1982: 65; Ökçün, 1997: 211). Gazi Paşa'nın mesajıyla uyumlu olarak İktisat Vekili Mahmut Esat (Bozkurt) aynı temalara değinmektedir: *“Bugünkü vaziyet-i iktisadiyemizi tahlil ile diyebilirim ki, dün olduğu gibi bugün de bizde iktisadi manasıyla mütebellir bir sınıf meselesi mevcut değildir. Bizde tüccar da çiftçi de sanayi erbabı da amele de hülasa bütün iktisat amillerimiz doğrudan doğruya yabancı sermayenin esir ve hizmetkarıdır. Zannedilmesin ki, bu cihete işaret ederken yeni Türkiye İktisat Mektebinin ecnebi sermayesine karşı bir taassubu, bir husumeti ve bir adaveti vardır. Hayır, biraz evvel Gazi Paşamızın dedikleri gibi biz Türkiye'yi, iktisadiyatını bir esirler ülkesi halinde ecnebi sermayesinin eline terk ve tevdi edemeyiz. Fakat memleketimizde meşru bir surette kazanmak ve yaşamak isteyen yabancı sermayesine kanun ve nizamlarımıza tabi' olmak üzere Türkiyelilerden fazla bir imtiyaz, bir hiyle ardında koşmamak şartıyla memleketimizde her türlü teshilatı, hatta diğer milletlerin gösterdiği teshilattan fazla kolaylıkları ırade etmeğe her zaman hazırız. Yalnız yabancıların bizi asri ve medeni bir millet olarak tanımaları ve ona göre bize karşı vaz-ı hakikilerini almaları lazımdır”* (İnan, 1982: 77; Ökçün, 1997: 220).

Mahmut Esat uygulanacak iktisat politikalarının ana eksenlerini 'Yeni Türkiye İktisat Mektebi' teriminin anlamını açıklamaktadır:

“... Biz mevcut iktisat meslekleri tarihinde mevcut mekteplerinden hiç birine mensup değiliz. Ne (bırakınız geçsinler, bırakınız yapsınlar) mektebine, ne de sosyalist, komünist, etatist veya himaye mekteplerinden değiliz. Bizim de yeni Türkiye'nin yeni iktisadi manasına göre yeni bir iktisat mektebimiz vardır. Buna ben (Yeni Türkiye İktisat Mektebi) diyorum. Yukarda zikrettiğim mekteplerden hiç birine mensup olmamakla beraber memleketimizin ihtiyacına göre bunlardan istifade etmeyi de ihmal eylemiyeceğiz. Yeni Türkiye muhtelit bir iktisat sistemi takip etmelidir. İktisadi teşebbüs kısmen devlet ve kısmen teşebbüs-i şahsi tarafından deruhte edilmelidir. Mesela büyük kredi müessesatını, sanayi teşebbüsünü ilahirihi devlet idare edecektir. Çünkü memleketimizin iktisadi vaziyeti bunu istilzam ediyor, bazı hususatta iktisadiyatımız devletleştirme usulünü takib edecek, bazı hususatta iktisadi teşebbüslerini şahsi teşebbüslere terkedecektir” (İnan, 1982: 76; Ökçün, 1997 :219).

Yukarıdaki alıntılar Kongre'nin alacağı kararların yönünü işaret etmektedir:

- i- Kapitalist kalkınma yolunun benimsendiği, bu bağlamda piyasa çözümü kabul edilmekle birlikte gerektiğinde devlet müdahalesi ve işletmeciliğine gidileceği ortaya çıkmaktadır. Bu tür düzenlemenin yer aldığı ekonomik düzene iktisat vekili 'karma ekonomi' (muhteliyet iktisat sistemi) sıfatını uygun görmektedir.
- ii- Tamamen korumacı bir dış ticaret rejiminin benimsenmeyeceği, selektif uygulamalara yer verileceği bizzat iktisat vekili tarafından ana hatlarıyla açıklanmıştır.

iii- Sanayileşmeden uzak, sermaye birikimi çok yetersiz, savaştan henüz çıkmış ülkenin yabancı sermayeye sırt çevirmeyeceği, tam tersine yabancı sermayeyi kontrol ederek yatırıma yönlendireceğinin sinyalleri açıkça verilmiştir. Mustafa Kemal ve Mahmut Esat'ın ihtiyatlı bir dille bu olguyu dile getirmeleri söz konusudur. Yabancı sermaye karşısında takınılan olumlu tavır, özellikle yerli sermaye ile ortaklık kuran yabancı sermayenin desteklenmesinde ifadesini bulmuştur. İzleyen yıllarda ilginç ancak düşündürücü bir tablo ortaya çıkmaktadır: Ortaklıklarda esas olarak yabancılar sermayeyi sağlamakta, yerli ortak ise siyasi iktidarla olan yakınlık ilişkisine göre nüfuzunu kullanarak gerekli kolaylıkları sağlamaktadır (Boratav, 1988: 30). 1920-30 kesitinde kurulan 201 anonim şirketin 66'sında, yani yüzde 33'ünde yabancı sermaye ortaklığı veya katılımı bulunmaktadır.

Kongre'de tüccar grubunun gündeme getirdiği ticaret ana bankası ile sanayi grubunun kurulmasının önerdiği sanayi bankasının, Kongre'de kabul edilen ilkeler arasında yer alması önemlidir (İnan, 1982: 77; Ökçün, 1997: 220). Sonuçta Türkiye İktisat Kongresi'nde kabul edilen ilkeler arasında gerek tüccar gerekse sanayi gruplarının önerileri yer almıştır.

Kongrede alınan kararların kuşkusuz bağlayıcı bir niteliği olmadığı düşünülebilir ancak Lozan Konferansı'na katılan Türk Heyetinin müzakerelerden çekilmesinden sonra görüşmeler geçici olarak 5 Şubat 1923'te askıya alınmış bulunsa da müttefiklerin kapitülasyonların tümden kaldırılması konusunda gösterdikleri direnç karşısında anlaşmanın sağlanması için Ankara Hükümeti'nin bazı ödümler vermesi söz konusu olabilecektir. Nitekim kısa süre sonra Türk tarafı kapitülasyonların kaldırılmasını sağlayarak çok önemli bir başarı elde etmiş ancak bazı kısıtlamaları da kabul etmiştir. Nitekim Lozan Anlaşması ve ek Ticaret Sözleşmesi'ne göre 1916 Osmanlı Gümrük tarifelerinin 5 yıl süreyle 1929 yılına dek uygulanması, bazı istisnalar dışında ithalat ve ihracat yasaklarının kaldırılması ve yeni yasakların konulmaması hükme bağlanmıştır. Buna karşın Cumhuriyet hükümetinin müzakerelerdeki dirençli ve kararlı tavrı ile Osmanlı dış borcundan Türkiye Cumhuriyeti devletine kalan yükümlülük ciddi oranda azaltılmıştır. Şöyle ki, 6 Ağustos 1924'te 129.285.910 altın lira olarak saptanan Osmanlı dış borcunun Türkiye Cumhuriyeti devletine düşen pay 84.597.495 altın lira, yıllık taksit tutarı da 5.809.312 altın lira olarak belirlenmişti. Haziran 1928'de Cumhuriyet Hükümeti 1912 öncesi Osmanlı borçlarının yüzde 62,54'ünü, daha sonra alınanların ise yüzde 73,59'unu ödemeyi kabul etmiştir (Herslag, 1958; Aktan, 1972; Tekeli & İlkin, 1997). Cumhuriyet hükümeti ile alacaklılar arasındaki pazarlıklar devam etmiş ve Nisan 1933'te yapılan yeni bir anlaşmayla³ ödenecek toplam borç 8 milyon altın lira (79.820.653 kağıt para) olarak belirlenmiştir. Ödemelerin altın bazlı bir yabancı para cinsinden ödenmesi, bu bağlamda yüzde 7,5 faiz uygulanan 500 franklık borç senetleriyle ödemelerin yapılması karara bağlanmıştır. Borcun 1944 yılında tamamının ödenmiş olduğu belirtile de dönemin Maliye Bakanı Hasan Polatkan TBMM'de 1955 yılı bütçesini sunuş konuşmasında 25 Mayıs 1954 tarihinde Osmanlı mirası borcun tümüyle ödenmiş olduğunu belirtmiştir (Herslag, 1958: 23).

İktisat Kongresi sembolik olmanın ötesinde bir anlama sahiptir. Kongre'ye katılan grupların oluşumu, ağırlıkları ve beklentileri ile istemleri ve de Kongre'de kabul edilen ilkeler Cumhuriyet rejiminin kabul ettiği sistem, uygulanacak iktisat politikaları ve kurumsal yapılanmalar

³ 1933 Anlaşmasının VIII-X Maddesi.

konularına ışık tutmakta, özellikle de ilk on yıllık uygulama konusunda bir 'kilometre taşı' veya 'dönemeç' oluşturmaktadır. Nitekim bankacılık alanındaki gelişmeleri ve Türkiye İş Bankasının kuruluş ve faaliyetlerini, 1920'li yıllardaki iktisadi-finansal koşulları dikkate alarak yorumlarken Kongre'nin yol göstericiliğini gözden irak tutmamak gerekiyor (Şahinkaya, 2023).

IV. Cumhuriyet'in İlanında Bankacılık Sektörü

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında bankacılık sistemi gelişmiş değildir; ekonominin ihtiyaç duyduğu para ve kredi miktarını ayarlama yetkisi ve olanaklarına sahip bir kurum olarak merkez bankası henüz kurulmamıştır. Bunun yanı sıra ülke ekonomisinin parasal ekonomiye tam olarak geçemediği gözlenmektedir. Bankacılık sektörünün ve faaliyetlerinin Cumhuriyetin kuruluş yıllarını yansıtan fotoğrafı aşağıdaki saptamaların yapılmasına olanak tanımaktadır:

i- 1923 yılında özel yasayla kurulmuş 2 bankanın (İstanbul Emniyet Sandığı-1869 ve Ziraat Bankası-1888) yanı sıra 16 ulusal özel banka ve 13 yabancı banka faaliyettedir. Yabancı bankalar arasında yer alan Osmanlı Bankası ve Selanik Bankası dışındakiler şube açmak yoluyla bankacılık faaliyetlerini sürdürmektedir (Akgüç, 1975: 11, 14, 19; Silier, 1975: 526-531; Tuncay, 1981: 196-198; Ökçün, 1975: 409-484; Keyder, 1982: 140; Çelebican, 1982: 24-29).

ii- İttihat ve Terakki yönetiminin yönlendiriciliğiyle çoğu yerel nitelikte milli bankalar faaliyettedirler ancak bu yerel bankaların çoğu ticari kredi vermek amacıyla yerel tüccarlar tarafından kurulmuştur. Ulusal düzeyde ise, daha önce belirtildiği üzere Osmanlı İtibar-ı Milli Bankası ticari krediyi örgütleme ve tahsis etme görevini üstlenmiştir.

Ziraat Bankası esas olarak tarımın ve tarıma dayalı sanayinin desteklenmiş olması nedeniyle bir ihtisas bankasıdır. Tarıma doğrudan kredi açan bir yabancı banka ise mevcut değildir. Bunun temel nedeni tarım sektörüne yatırımın verimsiz olarak değerlendirilmesidir. 320 şubeye en büyük ve örgütlü kurum olan Ziraat Bankası'na her ne kadar bir kısım bankacılık faaliyetlerini yürütmesi konusunda yetki verilmiş olsa da Banka söz konusu faaliyetleri verimli bir biçimde yerine getirememiş, finansal rantabilitesi yüksek alanları yabancı bankalara bırakmıştır. Cumhuriyet ilan edildiğinde Ziraat Bankası'nın güçlü bir finansal pozisyona sahip olmadığı gözlenmektedir. Menafi hisselerinin Banka'ya yatırılmayarak mal sandıkları tarafından harcanması ve Banka kaynaklarının devlet tarafından kullanılmasına bağlı olarak Banka'nın mali kaynakları ve kredi olanakları ciddi boyutta daralmış bulunmaktaydı (Ulutan, 1957: 163; Tekeli & İkin, 1997: 180-181).

Devlet Bankası rolüne yabancı sermayeli Osmanlı Bankası sahiptir. Osmanlı Bankası'nın Osmanlı maliye tarihinde önemli bir yere sahip olması, bu bağlamda Düyun-u Umumiye idaresinin bankası pozisyonunda bulunması nedeniyle geçmişe dönerek, Banka'nın faaliyetleri üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır.

Osmanlı Bankası'nın kökeni aslında 24 Mayıs 1856'da İngiltere Kralı'nın fermanı ile kurulan Bank-ı Osmani'ye (Ottoman Bank) uzanmaktadır. Kırım Savaşı'nın ardından 18 Şubat 1856 tarihli Hattı Hümayun' da hükümetin, imparatorluğun "genel refahı artırmaya, mali ve parasal düzeni oluşturmaya yönelik reformlar çerçevesinde "Avrupa'nın sermaye, sanat ve ilminden

istifade edilmesini sağlayacak bütün vasıtalara müracaat" edeceği belirtilmektedir (Ulutan, 1957: 140-141). Bank-ı Osmani 1860 yılında Mires istikrazının ve hileli işlemlerin yol açtığı mali krize bağlı olarak faaliyetini sürdürememiş ve 1863 yılında İngiliz-Fransız ortaklığında Bank-ı Osmani-i Şahane (Osmanlı Bankası) kurulduğunda lağvedilerek sermayedarları yeni bankaya iştirak etmişlerdir.

Osmanlı Bankası'nın kuruluşunda belirlenen imtiyaz süresi 30 yıldır. İmtiyaz süresi 1875'te 20 yıl, 1895'te 12 yıl eklenmesiyle 1925'e kadar uzatılmıştır. Cumhuriyet rejimi kurulduğunda Banka'nın daha iki yıllık bir imtiyaz süresi vardır. 4 Şubat 1863 tarihinde imtiyaz sözleşmesini yenileyen 17 Şubat 1875 tarihli anlaşmadaki dikkat çekici hükümler şöyle sıralanabilir:

(a) Osmanlı Bankası'nın, merkezi İstanbul'da bulunan bir Osmanlı şirketi olmasına karşın, biri Paris'te, diğeri Londra'da, hissedarlar tarafından seçilmiş iki idare komitesi bulunmaktadır. Banka'nın asıl yöneticileri söz konusu komitelerdir.

(b) Osmanlı İmparatorluğunda Osmanlı Bankası'ndan başka hiç bir kurum banknot ihraç hakkına sahip değildir. Devlet de kağıt para emisyonuna başvuramamaktadır. Banka ihraç ettiği banknotların karşılığında 1/3 oranında altın bulundurma zorunluluğundadır.

(c) Banka, devletin, bütçesini denetlemek yetkisine sahip hazinedarıdır. Banka, idare meclisi üyelerinden birini bütçe komisyonuna gönderme hakkına sahiptir. Devlet, bütçenin ayrıntılı bir örneğini her sene Banka'ya iletme, tüm varidatını, hiç bir bankanın aracılığı olmaksızın Osmanlı Bankası'na ödeyerek, teslim etmek, gerek ülke içinde gerekse dışındaki tüm ödemeleri, hiçbir bankanın aracılığı olmaksızın Osmanlı Bankası aracılığıyla yapmak zorundadır. Osmanlı Bankası Düyun-u Umumiye taksitlerinin ödenmesi gerekli tutarları ayırmak ve ödemek durumundadır. Böylece Banka'nın yabancı alacaklıların da temsilcisi olmuştur.

(d) Hükümetin gerek ülke içinde gerekse dışında ihraç edeceği tahvil, bono ve diğer kıymetli evrakın satışı Osmanlı Bankası'nın tekelindedir.

(e) Banka tüm Hazine işlemlerinden %0,5, ihracında aracılık yaptığı tahvillerden %1 komisyon almaya yetkili kılınmıştır. Hükümet Banka'ya, şubeler ikramiyesi adı altında bir tahsisat ödemekle yükümlüdür fakat devlet, bankanın karından hiçbir pay alamamaktadır. Buna karşın Banka, devlete 2,7 milyon sterlin tutarında %8 faizli avans ödemeyi kabul etmektedir.

(f) Osmanlı Bankası her türlü resim ve harçtan muaf tutulmaktadır. Devlet, merkez binası için gerekli arsayı karşılıksız tahsis etmekte, şube binaları için de arsa teminine yardımcı olacaktır. Banka ile devlet arasındaki uyuşmazlıklar hakem tarafından çözülecek, Banka ile diğer kişiler arasındaki uyuşmazlıklara Osmanlı mahkemeleri bakacaktır (Du Velay, 1978: 74-77,116-118; Ulutan, 1957: 141-146; Toprak, 1982: 135-137; Kazgan, 1997, 33-469).

Yukarıdaki kutuda yer alan özlü açıklamalar önce ticaret bankası olarak kurulan, kısa sürede devlet bankasına dönüşen Osmanlı Bankası'nın çok geniş yetkilerle donatıldığını işaret etmektedir. 1875 sözleşmesi hissedarlar kuruluna sunulurken, Banka'nın sahip olduğu ayrıcalıkların dünyada benzeri olmadığı belirtilmiştir. Ulutan'ın deyişiyle "Dünya tarihinde hiçbir zaman, değil yabancı bir müesseseye hatta milli teşekküllere dahi tanınmamış olan bu

derece vasi salahiyet ve kudretle teçhiz edilen" bir banka kurulmuştur (Ulutan, 1957: 146). Banka, emisyon tekeline sahip olmanın yanı sıra devlet borçlanmasında aracılık görevini üstleniyor ve borç senetlerini doğrudan doğruya üzerine alıyordu. Bu olgular para politikasının daha çok yabancı finansal odakları tarafından yönlendirildiğini işaret etmektedir. Kısaca Cumhuriyet ilan tarihinde, ulusal bankacılık sisteminin var olmadığı bir ortamda bankalar genelde ihracat ve ithalat faaliyetlerine odaklanmıştır. Bu durumda dış ekonomik koşullardaki değişiklikler ülke ekonomisine doğrudan doğruya yansımaktadır. Daha önce vurgulandığı üzere Anadolu'daki tüccar kesimi kredi ihtiyaçlarını karşılamak üzere örgütlenmiş ve küçük bankalar kurmuştur.

V. 1924-29 Döneminde Bankacılığın Gelişimi

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında bankacılık alanındaki en önemli gelişmeler 1924-26 kesitinde kaydedilmiştir; 26 Ağustos 1924 yılında Türkiye İş Bankası, 19 Nisan 1925 tarihinde Ticaret Vekaleti tarafından Sanayi ve Maadin Bankası ve 884 sayılı kanuna dayanılarak 11 Temmuz 1926'da Emlak ve Eytam Bankası kurulmuştur. Osmanlı Bankası'nın 25 Ağustos 1925'te dolan imtiyaz süresinin 2 Mart 1925 tarihinde yapılan sözleşmeyle 1 Mart 1935'e kadar uzatılması diğer önemli gelişmedir. İmtiyaz süresini uzatan ancak imtiyaznamede değişiklikler yapan 2 Mart 1924 tarihli sözleşmenin Meclis'in 22 Nisan 1924 tarihinde yapılan oturumunda onanmaması üzerine ertesi yıl ek bir sözleşme daha yapılmıştır. Yeni sözleşmede yapılan önemli düzenlemeler ile 1863 ve 1875 tarihli imtiyaznamelerin, 3. maddesindeki komiserin atanmasına ilişkin hükmü ile, 7. maddesinin Banka'nın bütçe komisyonunda temsilci bulundurma hükmü, devletin kağıt para ihracını olanaksız kılan 12. maddesi, Banka'nın hazinedarlık hakkına ilişkin 13. madde ile olağanüstü ödeneği koşullara bağlayan veya kısıtlayan 14. madde hükümleri lağvedilmiş ve Banka'ya yeni yükümlülükler getirilmiştir. Bu bağlamda Banka tedavüldeki banknotları için Hazine'ye yüzde 1,5 faiz ödemekle yükümlü tutulmuştur. Çok önemli bir düzenleme ise Cumhuriyet yönetiminin imtiyaz süresinde banknot ihracı yapan bir devlet bankası (merkez bankası) kurması durumunda Osmanlı Bankası'nın itiraz hakkının doğmayacağı hükmüdür. Hükümet böyle bir devlet bankasının kuruluşunu bilgi vermek amacıyla dört ay önceden Osmanlı Bankası'na bildirecektir. İlkel olarak Osmanlı Bankası'nın banknot ihraç etme hakkı devam etmekteydi ancak ihraç edeceği banknot miktarının üçte biri oranında altın karşılığı bulundurması ve Banka'nın banknotları altınla değiştirme zorunluluğu getirilmiştir. Banka zorunlu altın karşılığının yarısını Maliye Vekilinin onayıyla Türk veya yabancı ülkelerin esham veya tahvilatı olarak tutmak hakkına sahip olmuştur. Diğer bir gelişme ise 19 Mart 1924 tarihinde Meclis'te kabul edilen Bütçe Kanunu ile Ziraat Bankası'nın yapısında yapılan önemli değişikliklerle kaydedilmiştir.

Mercek altına alınan dönemde toplamda 22 banka kurulmuştur. Özellikle 1928 yılı yeni kurulan 8 yerel banka ile dikkat çekmektedir. 1929 yılı sonunda, saptayabildiğimiz kadarıyla 43 ulusal banka faaliyettedir. 1925 yılında yabancı bankaların şube açması sonucunda yabancı sermayeli banka sayısı 18'e yükselmiş, 1929 kriziyle birlikte *İyoniyen Bank Limited*, *Banka Marmarosch Blanc*, *Banque Belge Pour l'Etranger*'in şubelerini kapatmaları sonucunda sayı 15'e inmiştir. Böylece 1929 yılı sonunda ulusal ve yabancı bankaların sayısı 58'dir (Özbek, 1937: 123; Akgüç, 1975: 19-22; Çelebicin, 1982: 149-151; Silier, 1975: 526-531; Ökçün, 1975: 409-484;



Sönmez, S. (2023). Cumhuriyet'in İlk On Yılında Milli İktisat ve Hakimiyet-i Milliye Gazetesinin Tanıklığı. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 1-35. Doi: 10.25295/fsecon.1340033

Feyzibeyoğlu, 1981: 327-329; Tekeli & İlkin, 1997: 328-329; Şahinkaya, 1999: 161-163; Yüzgün, 1981: 21-22).

1923(24)-29 kesitinde kurulan ve daha önce kurulmuş olmakla birlikte faaliyetini sürdüren ulusal bankaları başlıca iki grupta toplamak olanaklıdır:

- (a) Devlet tarafından veya siyasi iktidar çevresinin girişimiyle kurulan bankalar,
- (b) Tüccar ve/veya toprak sahiplerinin kurduğu ve hissedar olduğu yerel bankalar.

İlk grupta yer alan bankalar kendi aralarında dört alt-gruba ayrılabilir:

- Ticari kredi veren bankalar: Osmanlı İtibar-i Milli Bankası (1917), Milli İktisat Bankası (1918), Türkiye İş Bankası (1924).
- Sınai kredi veren banka: Türkiye Sanayi ve Maden Bankası (1925).
- Emlak kredisi veren banka: Emlak ve Eytam Bankası (1926).
- Tarımsal kredi veren banka: Türkiye Ziraat Bankası (1888). Ancak Meclis'te 19 Mart 1924 tarihinde kabul edilen Bütçe Kanunu ile Banka, yalnızca tarım kredisi veren bir devlet bankası olmaktan çıkarılıp anonim şirkete dönüştürülmüştür. Banka'nın asıl amacı çiftçilere kredi açmak olmakla birlikte, tüm bankacılık işlemlerini yapabilecek bir yapıya kavuşturulmuştur. Banka gerçekte gene devlet bankası olmayı sürdürmüştür.

İkinci grupta yer alan bankalar kendi aralarında üç alt-grupta toplanabilir:

- Ağırlıklı olarak tarım kredisi veren bankalar: Milli Aydın Bankası (1914), Manisa Bağcılar Bankası (1917), Akşehir Tütüncüler Bankası (1916) en önemli kuruluşlardır. Bu üç bankada tarımsal kredi ticari krediye göre daha ağırlıklıdır. Eskişehir Çiftçi Bankası (1919) ve Ürgüp Zürra ve Ticaret Bankası (1928) da bu grupta yer alabilir.
- Ticari kredi veren Bankalar: Konya İktisat-i Milli Bankası (1911), Konya Türk Ticaret Bankası (1920), Konya Ahali Bankası (1924), Adapazarı İslam Ticaret Bankası (1913/1917), Karaman Milli Bankası (1925), Akşehir Bankası (1916), Eskişehir Bankası (1927), Nevşehir Bankası (1927), Denizli İktisat Bankası (1927), Adapazarı Emniyet Bankası (1919/1927), Afyonkarahisar Terakki-i Servet Bankası (1914/1926), Kocaeli Halk İktisat bankası (1927), Akseki Ticaret Bankası (1927), Ermenek Ahali Bankası (1927), Şarki Karaağaç Bankası (1927), El'aziz İktisat Bankası (1928), Lüleburgaz Birlik Ticaret Bankası (1928), Mersin Ticaret Bankası (1929).
- Esnafa ve belirli meslek gruplarına kredi açan bankalar: İstanbul Esnaf Bankası (1925) ve İzmir Esnaf ve Ahali Bankası (1928). Bu iki banka giderek ticari kredi vermeye başlamıştır. Türkiye İmar Bankası (1928) ise yol inşaatı, sulama tesislerinin kurulması, resmi bina inşaatı yapan inşaat şirketlerine ve kendi hissedarı olan müteahhit ve mühendislere kredi açmıştır (Ökçün, 1975: 472-473).

Yukarıdaki saptamalar 1929 yılı itibariyle Türkiye Ziraat Bankası, Türkiye Sanayi ve Maden Bankası ile Emlak ve Eytam Bankası'nın ihtisas bankaları, Türkiye İş Bankası'nın ana ticaret bankası olarak ulusal bankacılık sisteminde yer aldığını göstermektedir. İhtisas bankaları uzun vadeli kredi açmaktayken, ulusal özel bankaların hemen hepsi kısa vadeli kredi açan ticaret bankaları konumuna sahiptir. Yirmili yıllarda ticaret ve bankacılık sektörlerinin ekonomideki canlı, sürükleyici ve karlı sektörler olması da salt yabancı bankaların değil, yerli ulusal özel

bankaların ticaretin finansmanına kendi çaplarında yönelmelerini anlamlı kılmaktadır. Burada ilginç olan iki noktaya değinmek gerekiyor. Birinci saptamamız banka kredilerinin dış ticaret ağırlıklı olmak üzere genelde ticarete yönelmesinin, ekonomide ticaret sektörünün giderek ağırlık kazanmasına katkıda bulunmasıdır. Böylece ticari kredilerde kar oranının yüksek olması ve dış ticarete konu olan emtianın bankalar açısından somut teminat oluşturması, bir bütün olarak ticaret sektörünün ağırlığının hızla artmasına yol açmıştır. İkinci olarak ilk saptamamızla bağlantılı bir gözlemde bulunacağız. Yirmili yıllarda Cumhuriyet yönetimi para politikası uygulayacak olanaklara sahip değildi. Bunun en önemli nedeni merkez bankasının henüz kurulup faaliyete geçmemesi, dolayısıyla kağıt para emisyonunu sağlayacak bir organ mevcut olmamasıdır. Ekonominin giderek kapitalist ilişkiler içine girmesine ve parasallaşmasına karşın nakit para miktarının sabit tutulması banka parasının önemini artırmıştır. Banka parası veya kaydi para, dolaşımdaki kağıt ve madeni para ile, merkez bankasının henüz kurulmadığı bir tarihte, bankalardaki vadesiz mevduat toplamından oluşmaktadır. 1920'li yıllarda banknot arzının sabit tutulduğu dikkate alınırsa ekonomideki likidite ihtiyacının banka parası yaratılarak giderilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Kaydi paranın yaratılabilmesi için, vadesiz mevduatın yanı sıra ödemelerin çekle yapılması ve bu çeklerin (senetlerin) takas edilebileceği bir sistemin oluşturulması gereklidir. Nitekim daha 1922 yılında İstanbul takas Odası kurulmuş ve takas edilen senetlerin kaydi tutulmuştur. Kısıtlı veriler ihtiyatla yorumlanmak koşuluyla, 1929 yılında toplam para arzının üçte biri kağıt ve madeni paralardan oluşurken, üçte ikisinin kaydi para tarafından oluşturulduğu, yani banka sistemi tarafından denetlendiği gözlenmektedir. Takas edilen senetlerin değerindeki artış da 1924-29 kesitinde yüzde 79'a ulaşmaktadır. Aynı zaman kesitinde toplam üretimin yüzde 72, toplam para arzının yaklaşık yüzde 63 artması, kağıt para emisyonunun sabit kaldığı bir ortamda, kaydi paranın önemini ortaya koyduğu gibi paranın dolanım hızının da artmasını akla getirmektedir (Tekeli & İlkin, 1997: Tablo 16; Keyder, 1993: Tablo: 5.1, 5.2, 5.3; Tezel, 1982: Tablo: 3.8; Bulutay, Tezel & Yıldırım, 1974: Tablo: 8.2A).

Bankaların banka parası yaratması ve kredi politikaları, kendi oluşturdukları bir para politikasını serbestçe uygulamalarını olanaklı kıldığı gibi, kredi verdikleri sektörün (ticaret) sivrilmelerini hızlandırdıkları ölçüde, ekonominin yapısını belirlemelerini sağlamıştır. Nitekim ticaret sektörünün desteklendiği bir ortamda, yukarıda belirtilen ihtisas bankaları ile Türkiye İş Bankası'nın çevresinde çok sayıda küçük yerel (ticaret) bankaların oluşturduğu ikinci bir halka bulunmaktadır. Ancak yerel nitelikteki küçük bankalardan çoğunun yüksek faiz uyguladıkları ve ulusal kredi sistemine entegre olmadıkları saptanmaktadır

Ulusal bankaların gelişmesi yabancı bankaların etkisini görece azaltmış olmakla birlikte ulusal bankaların ekonomideki varlığı sınırlı kaldığı için, yabancı bankaların ekonomi içindeki önemi devam etmektedir. Nitekim başta Osmanlı Bankası ile Selanik Bankası olmak üzere yabancı bankalar mali aracılıkta söz sahibidir ve bu bankalar daha çok iç ve dış ticaretin finansmanına yönelmişlerdir (Kuruç, 1988: (I).XLVI). 1923(24)-29 kesitinde bankacılık sistemi ile para ve kredi politikalarını düzenleyecek bir merkez bankası henüz kurulmamıştır. Mali sektörün, bu bağlamda bankacılık faaliyetlerinin düzenlenmesi ticaret kanunu temelinde gerçekleştirilmiştir. Ekonominin kendi ayakları üzerine dikilmeye çalışıldığı dönemde yasal çerçeve ve/veya mevzuat eksikliğinin ciddi bir sıkıntı yaratmış olduğu da söylenemez.

VI. 1929 Dünya Krizi: İç ve Dış Koşulların Eklemlenmesi

1920'li yılların sonlarında ortaya çıkan ekonomik bilanço ve 1929 krizinin yol açtığı olumsuz ekonomik gelişmeler, Cumhuriyet yönetiminin iktisat politikalarında izleyen yıllarda gerçekleştirilecek önemli dönüşümlerin ve bankacılık sektöründeki kurumsal yapılanmaların habercisidir. Uluslararası büyük krizin patlak verdiği 1929 yılı, Türk ekonomisi açısından önemli bir tarihtir. Çünkü daha önce vurgulandığı üzere Lozan Antlaşması'nda Cumhuriyet yönetimine gümrükler konusunda konulan bağlayıcı hükümlerin 24 Ağustos 1929'da son bulması söz konusudur. Böylece dış ticarete selektif korumacı önlemlerin yürürlüğe konulabilmesi için uygun zemin oluşturulabilecektir. Ayrıca gümrük resimlerinin yükseltilmesi sayesinde bütçe gelirlerinin artırılabileceği hesaplanmaktadır. İkinci önemli nokta Osmanlı dış borçlarının Türkiye Cumhuriyeti'ne düşen payının 1929 yılından itibaren ödenmeye başlanmasıdır. Dövizle yapılacak ödemelerin devlet bütçesi, dış ödemeler dengesi ve TL üzerinde yaratacağı olası baskının giderilmesi, en azından hafifletilmesi için kambiyo rejiminde denetimin getirilmesi ve alacaklı taraflarla uzlaşma zemini bulunarak borç ödemelerinin ertelenmesi ve ödeme koşullarının daha uygun hale getirilmesi çabası önemli bir gündem maddesidir. Bu saptamalar 1929 krizinin soyutlanması durumunda bile gümrük tarifelerindeki değişiklikler ve dış borç ödemesinin başlaması nedeniyle dış ticaret ve dış ödemeler, bütçe gelirleri, ulusal paranın değeri hatta yabancı sermaye girişi açısından değişiklikler veya dönüşümlerin, başvurulan tarihten itibaren olabileceğini işaret etmektedir. 1929 sonrası iktisat politikasındaki değişiklikleri gözler önüne serebilmek için tabloya 1920'li yılların sonlarında ortaya çıkan ekonomik bilanço ve 1929 krizinin etkilerini dahil etmemiz gerekmektedir.

Öncelikle sanayileşme üzerinde duralım. Cumhuriyet rejiminin kuruluşundan 1929'a kadar uygulanan iktisat politikaları ulusal sanayiinin gelişmesine beklenen yeterli katkıyı sağlayamamıştır. 28 Mayıs 1927 yılında yürürlüğe konulan ve 15 yıl yürürlükte kalacak olan 1055 sayılı yeni Teşvik-i Sanayi Kanunu, 1913 tarihli kanuna göre daha geniş kapsamlıdır. Kanun özel girişimcilere eski kanunun tanıdığı ayrıcalıkları genişletmiş ve yerli imalat sanayii ve maden işletmeciliğinde koruyucu önlemler getirmiş, bu bağlamda ekonomideki rantların özel kesime aktarılmasını öngörmüştür.

Yeni kanunun yürürlüğe girdiği 1927 yılına ilişkin Sanayi Sayımı ekonomide küçük çaplı tarımsal madde işleyen işletmelerin yaygın olduğunu işaret etmektedir. 1927 yılında Türkiye'deki 65 245 işletmenin yüzde 43,59'u tarım, evcil hayvanlar, balık ve av ürünleri sanayiinde toplanmıştır. İkinci ana grup yüzde 22,61 ile maden sanayi, maden işleme ve makina onarımı ve imalatını kapsamaktadır. Sayım kapsamında yer alan işletmelerin yüzde 35,74'ü tek kişilik, yüzde 35,76'sı 2 ve 3 kişilik işletmeler olup 100'den fazla kişi çalıştıran kuruluşların yüzde 96'sı dokumacılık sektöründedir. Üretilen hasılanın yüzde 66'sı tarım sanayiinde, yüzde 17'sinin ise dokuma sanayiinde yaratıldığı saptanmaktadır. Yukarıdaki bulgular sayımda yer alan işletmelerin üçte ikisini aslında zanaatkarların işyerleri tarafından oluşturulduğunu işaret etmektedir. Genelde kapitalist anlamda işletmecilik mevcut değildir. Nitekim sanayi işletmelerinin yüzde 95,68'inde çevirici gücün kullanılmaması ilkel üretim koşullarının yaygın olduğunu kanıtlamaktadır (DİE, 1973: 151). Yeni kanunla sermaye birikiminin artırılması ve sanayileşmenin özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. 1927 yılında yeni Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun çıkarılması ile Ali İktisat Meclisi'nin oluşturulması özel girişimcilik kanalıyla sanayileşmeye yönelmenin somut göstergeleri olarak kabul edilmelidir. Ancak Ali

İktisat Meclisi başta olmak üzere, dışa bağımlı ticaret sermayesi yüksek karlarını korumak doğrultusunda bazı ürünlerde korumacılığa gidilmesine karşı çıkararak sanayileşme politikalarına karşı tavrı takınmışlardır. Çimento, kereste, yerli ipek, pamuklu ve yünlü dokuma gibi ürünlerde korumacılığa karşı çıkmışlardır. Buna karşın çeltik, susam yağı sanayileri, at nalı, çivi ve bakır sahan gibi madeni eşya sanayi kolları, tahta eşya sanayii, çanak, çömlek ve testi üreten toprak sanayiinde ise korumacılığa ılımlı yaklaşmışlardır. Korumacılığa karşı çıktıkları sanayi kollarında ticaret sermayesi yüksek kar sağlamaktadır. Örneğin pamuklu ve yünlü dokuma 1923-30 kesitindeki toplam ithalatta ortalama yüzde 38'lik paya sahiptir Buna karşın sanayi sermayesini temsil eden İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası Sanayi Şubesi sanayinin yüksek gümrük duvarlarıyla korunmasını savunmuş, ancak korumacılık konusunda ticaret ve sanayi sermayesi arasında korumacılığa ilişkin uzlaşmazlık, ticaret sermayesi lehine çözülmüştür (Sönmez, 1998: 53).

Sanayileşme sürecindeki güçlülere Hakimiyet-i Milliye gazetesinde sanayileşmenin on yıllık dökümünün yapıldığı sayfalar çok kısıtlı koşullarda süreçte belirgin bir mesafe alındığını "*Milli Sanayinin Temelini On Yılda Attık*" başlığı altında verilmektedir:

"On yıl içinde vatanın dört bir tarafında bacalar tüttü, motörler çevrildi, Türkiye'de sanayi ilk adımını attı. Bunu önce büyük İstiklal mücadelesine borçluyuz. Eğer onu yapmasaydık, iktisadi istiklalimizi kazanmasaydık, böyle bir işe başlayamazdık. Gazi Türkiye'nin en büyük şiarı iktisadi istiklaldir, yabancılara Pazar olmamaktır. Bunun için tedbirlerin başında milli sanayii kurmak geliyordu. 1924 yılından itibaren bu yolda birbirini tamamlayan tedbirler alındı ve Cumhuriyetin onuncu yılı tamamlanırken İktisat Vekaleti bu yolda en uygun kararları almış ve tatbiyke başlanmış bulunuyordu".

"Cümhuriyet ilk tedbir olarak 1925 yılında Sanayi ve Maadin Bankasını teşkil etti ve aynı yere parası hükümetin bütçesinden verilen elbiselerin kumaşlarının yerli malı olması mecburiyeti bir kanunla kabul edildi. Osmanlı idaresinin yaptığı teşviki sanayi kanunu eski haliyle eski şekliyle memleketin muhtaç olduğu sanayii kurmak için lazım gelen hareketi doğuramıyordu. Cümhuriyet Hükümeti 1927 yılında memleketin hakiki ihtiyaçları göz önüne alınarak müsaade ve muafiyetler daha genişletilerek yeni bir teşviki sanayi kanunu ortaya kondu. Teşviki Sanayi kanunu tatbikata başlanır başlanmaz, memlekette sanayie rağbet ve temayül yükseldi. 1923 yılında Osmanlı idaresinin teşviki sanayi kanuniyle himaya gören 160 müessesese vardı. Bu müesseseler her sene artarak 1927'de 589 oldu. Cümhuriyetin teşviki sanayi tedbirleri ve kanunu ile 1928'de 1261, 1929'da 1604, 1930'da 1881, 1931'de 2082, 1932'de 2155 müessesese oldu ve 1933 yılında bunların sayısı 2317'ye çıktı. 1932 yılı Türkiye'nin milli milli sanayi meselesinin en geniş manada üzerinde alaka çektiği senedir" (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 48).

"Cümhuriyet, sanayi hakkında esas prensiplerini açık ve kati olarak 1932 yılında topladı. İptidai maddesi memleketimizde yetişen ve milli ihtiyacın zaruri kıldığı sanayi şubelerini program içinde yapmak kararı verildi. Milli sanayileşmeye yeni bir istikamet verilirken gözden uzak tutulmıyan bir nokta da bilhassa şu olmuştur: Cümhuriyet hükümeti; iptidai maddesi yerli olan sanayii meydana getirmek ve korumak tedbirleri ile de isbat etmiştir ki, sanayi üzerindeki duruştan, çiftçiliği ihmal etmiyeceğiz. Maksat yurdumuzu iktisaden muvazeneli bir vaziyete koymaktır. Easen sanayimiz, memleketin iptidai

maddelerini kullanarak ziraatin terakkisiyle tevem olarak yürüyor. Dünya buhranı yüzünden iptidai iptidai maddelerimizin satışı güçleşmişti, sanayimiz teessüs etmeseydi, o zaman mahsullerimizin bir kısmı daha alıcısız kalacaktı. Sanayi, ziraati koruyan ve birbirini tamamlayan bir cihazdır” (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 47).

“İstatistik Umum Müdürlüğünün yaptığı tetkike göre, 1932 yılında teşviki sanayiden istifade eden 1473 müessese çalışıyordu. 1923 yılından 1932 yılına kadar 1088 müessese açıldı. 4 müessesenin de ne zaman açıldığı belli değildir. Ondan evvelkiler daha evel açılmıştır. Bu rakamlara göre, adet itibariyle sanayi yüzde yetmiş dördü cümhuriyet devrinde doğmuştur. Fakat keyfiyet itibariyle sanayi bütün manasıyla cümhuriyetin eseridir. Bugün çalışan 1473 sanayi müessesinden 651’i ziraat, hayvanatı ehliye, balık ve av mahsulatı sanayiidir. 134’ü tahta sanayiidir. 85’i maden, makine tamirat ve iymalat sanaidir. 76 kimya sanayiidir. 48’i karışık sanayiidir. 41’i kağıt ve karton sanayiidir. 31 bina yapısı sanayiidir. 56’sı muhtelif sanatlardır. Bu sanayi yüzde 34’ü İstanbul’da, yüzde 12’si İzmir’de, yüzde yedisi Bursa’da, yüzde altısı Balıkesir’de ve mütebakisi 3,2 be bir nispetlerinde ve daha aşağı olmak üzere diğer vilayetlerdedir. Bu müesseselerin 814’ünün sahibi bir tek şahıs, 247’sinin sahibi anonim şirketi 30’unun sahibi devlet, 251’inin sahipleri sair şirketlerdir. Ve 38’inin vaziyeti de meçhuldür” (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 46).

Gazete sanayideki üretim değerini alt sektörlerine göre vermektedir: “ziraat, hayvanatı ehliye, balık ve av mahsulatı sanayii” yüzde 54,21; “dokuma sanayii” yüzde 15,4; “istihraç sanayii” yüzde 7,50; “muhtelit sanayi”i yüzde 6,46; “tahta sanayii” yüzde 4,38; “kimya sanayii” yüzde 4,22; “maden sanayii” yüzde 3,08; “inşaat sanayii” yüzde 2,60; “kağıt ve karton sanayii” yüzde 1,40; “muhtelif sanayi” yüzde 1,11’lik paylara sahiptir (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 47).

“...sanayi ilk on yıldan sonra asıl büyük inkişaf devresine ne surette girdiklerini belli başlı şubeleri tetkik ederek” aktarılacağı belirtilmekte ve bu bağlamda sırasıyla pamuklu mensucat, şeker, kösele, un, çimento, sabun, kereste, yağcılık, trikoculuk, çikolatacılık, maden, matbaacılık sanayilerindeki gelişme mercek altına alınmaktadır. Devlet Sanayii ve Sümerbank’ın kökeninin Sanayi ve Maadin Bankasına dayandığı vurgulanmaktadır:

“Cümhuriyet ilk tedbir olarak, bu hareketin ana cihazını bugünkü Sümer Bank’ın ilk nüvesi olan Sanayi ve Maadin bankasını 1925’te kurdu ve 1926’da da Teşviki Sanayi Kanunu layihasıyla bu hareketi geniş bir ölçüde korumaya hazırlandı. Bugün Sümer Banka’ya bağlı olan Hereke, Feshane ve Kayseri yünlü Mensucat fabrikaları, Bakırköy bez fabrikası, Beykoz deri ve kundura fabrikaları, Uşak şeker fabrikası ve Tosya çeltik fabrikasının istihsal ve satış vaziyetlerine bakacak olursak bu genişlemeyi bütün parlaklığıyla görürüz” (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 48).

Hereke İplik ve Yünlü Dokuma, Feshane Yünlü Dokuma, Bakırköy Pamuklu Dokuma fabrikalarının toplam imalatındaki artış dikkat çekicidir: 1925 yılında endeks 100 iken 1932’de 921’e, satışları ise 126’ya ulaşmıştır. Hereke, Feshane Bakırköy fabrikaları ile Beykoz Deri ve Kundura fabrikalarının 1931 yıl sonu bilançolarına göre, Banka bu dört devlet fabrikasına 4,89 milyon TL yatırmış, elde ettiği toplam kar ise 3,877 milyon TL’ye ulaşmıştır (Avcioğlu, 1973: 252-253).

Gazetede Hereke, Feshane, Bakırköy fabrikaları ile Beykoz deri ve kundura fabrikası, Uşak ve Eskişehir Şeker fabrikalarına ayrı ayrı açıklamalar yapılmaktadır. Sümerbank'ın bankacılık faaliyetleriyle sanayi sektörüne desteğine yer veren gazete bankanın biri Ankara'da, diğeri İstanbul'da olmak üzere iki şubesi bulunduğunu ve bankanın Kayseri Bünyan İplik fabrikası, Isparta İplik fabrikası, Maraş Çeltik fabrikası ile Malatya Teşebbüsatı Sınaiye'ye iştirak etmektedir (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 49-50).

1920'li yılların Teşviki Sanayi kanununa dayanan (1927) "özel kesim çizgisiyle sanayi arayışı" Cumhuriyet rejimini bir an önce sağlam zemine yerleştirmeyi hedefleyen isteklerini karşılayamamıştır. Böylece yönetim kendi büyük ölçekli hedeflerine uygun ve kısa sürede meyvesini verecek bir yeni yol aramaya girişmiş, bunu 1932'de bulmuştur. Sanayileşme hareketinde kritik nokta, devletin elindeki kaynaklarla sanayi kesimine öncelikli ve büyük bir gelişme şansı vermektir. Sanayii kredilendirmek için özüdür. Fakat kredilendirme ve tesis kurma işleri birbirinden ayrı tutulmalıdır.

Sanayinin büyüme hızı diğer sektörlerin altında kalmış, sağlanan büyüme ise Osmanlı'nın mirası olan gelişmemiş sınai yapıda savaş döneminde oluşan atıl kapasitelerin değerlendirilmesiyle sağlanmıştır. Devletin sanayi sektörüne yatırımları önemli olmasa da, kısıtlı devlet müdahaleciliği ve katılımcılığının olumlu sonuçlar vermesi söz konusudur. Örneğin Sanayi ve Maadin Bankası'nın Osmanlı döneminden devraldığı 1923-29 döneminde tarım sektöründeki üretim sabit fiyatlarla yüzde 115 artarken, imalat ve ticaret sektörlerindeki artış yüzde 56 ve yüzde 71 olarak gerçekleşmiştir (Bulutay, Tezel & Yıldırım, 1974: Tablo: 8.2C.). Özellikle 1923-26 kesitinde tarımsal üretimdeki artış ihraç ürünleri ve endüstri bitki üretimindeki gelişmeyle sağlanmıştır. Hava koşullarının elverişli olmasının yanı sıra devletin tütün ve şekerpancarına uyguladığı istikrarlı fiyat politikası ve Ziraat Bankası'nın kredi hacmini genişletmesi, pazar olanaklarının genişlemesi ve makineli tarımın artmaya başlaması tarımsal üretimdeki artışı sağlayan temel etkenlerdir. Nitekim Çukurova'da pamuk, Ege'de pamuk, tütün, üzüm, incir rekoltesi artmıştır. 1924-29 kesitinde Türkiye'deki toplam traktör sayısının 220'den 2.000 dolayına ulaştığı tahmin edilmektedir. Bu dönemde tarım makineleri ithalatında önemli bir artış olduğu gözlenmektedir. 1927 Tarım Sayımına göre ise toplam tarım makineleri sayısı (traktör, çayır makinesi, tırmık, biçer-bağlar, harman makinesi, tınaz makinesi, triyör) 15.711'e ulaşmıştır (Silier ,1975: 495-496; DPT, 1969: 44; DİE, 1973: 85). Yukarıdaki rakamlar cılız bir gelişmeyi göstermekle birlikte, bir kıpırdanmanın başladığını kanıtlamaktadır. Tarımsal ihraç malları üretimindeki artışın dış finansmanı gerekli kılması, Anadolu'da yerel (tüccar) bankaların yaygınlaşmasına yol açarken, serbest dış ticaret rejiminin etkisiyle büyük kentlerde ithalatçı şirketler ve büyük bankalar kurulmuş ve/veya gelişmeye başlamıştır.

İhracatın tarımsal ürünlere ve dış finansmana dayanması, ihracat gelirlerinin, bu bağlamda ekonominin kırılmalık derecesinin yüksek olduğunu işaret etmektedir. Nitekim 1926 ve 1927 yıllarında Avrupa pamuklu sanayinin gerilemesine bağlı olarak daralan dış talep, toplam üretiminin %40'ı ihraç edilen pamuk üretim ve ihracatını vurmuştur. İhracatta önemli bir kalem olan tütün üretimi ve ihracatındaki artış 1926 yılına kadar sürmüştür (Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü, 1930: 329-331). İtalya ve Almanya'nın düşük kaliteli tütün stoklarının arttığını belirterek taleplerini kısımları İstanbul'daki tütün borsasında düşük kaliteli tütünün kısıtlı sayıda alıcı bulmasına yol açmıştır. Sonuçta 1927 yılında ihracat hacminde yüzde 29,

ihracat gelirinde ise yüzde 34 oranında düşüş kaydedilmiştir (Keyder, 1993: 55; Silier, 1975: 502).

1926 yılında ABD'nin Türkiye'den ithal ettiği meyveler için gümrüklerinde "muayene" koşulu koyması, bir başka deyişle ithalat kısıtlamasına gitmesi, Türk ithalat ve ihracatçılarının ABD ve Avrupalı ithalatçılardan sağladıkları kredinin önemli ölçüde azalmasına yol açmıştır. Bir olumsuz gelişme ise 1927 yılına kadar Türkiye ithalat ve ihracatında ilk sırada bulunan ve pamuklu dokuma alanında Türkiye'de büyük paya sahip olan İtalya'nın yaptığı revalüasyon ile ortaya çıkmıştır. 1926'da 1 TL 14,50 İtalyan liri iken, 1928'de 6 lirete eşitlenince, İtalyanlara 240 ile 280 milyon liri arasında borçlu olan Türk tüccarları güç duruma düşmüş ve iflaslar arkaya gelmeye başlamıştır. Tüccarların fazla ithalat nedeniyle diğer sanayileşmiş ülkelere de borçlanmış bulunmaları sıkıntıları daha da artırmıştır (Silier, 1975: 502).

Türkiye'nin 1925-28 kesitinde yıllık ortalama 50 milyon TL dolayında olan dış ticaret açığının 1929'da adeta patlayarak 101 milyon TL'ye ulaştığı ve bir önceki yıla göre TL'nin sterlin ve dolar karşısında yaklaşık ortalama yüzde 5,5 oranında değer kaybettiği saptanmaktadır (Köklü, 1947: 33, 47-53, 60; Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü, 1930: 310).

Dünya Krizinin belirdiği yılda ortaya çıkan bu olumsuz gelişmelerin ana nedenini öncelikle spekülasyon amaçlı ithalatta ve dövize yönelmede aramak gerekiyor. Şöyle ki, Ekim 1929 tarihinde hükümetin gümrük resimlerini artırma olanağına ve kararına sahip olması, tüccarları bu tarihten önce ithalatı yüzde 14,7 oranında artırarak stoklamaya gitmelerine yol açmıştır. Buna karşın patlak veren krizle birlikte uluslararası planda tarımsal ürünlere olan talebin daralması, fiyatların düşmesi, olumsuz iklim koşullarının yol açtığı kötü hasat, ihracatın finansmanına yönelik iç ve dış kredi miktarının azalması ihracat gelirlerinin yüzde 11,8 oranında düşmesine neden olmuştur. Sonuçta bir önceki yıla göre %100 oranında artan bir dış ticaret açığı ortaya çıkmıştır. Spekülasyon amaçlı yüksek düzeyde ithalat ve Osmanlı borçlarının 1929 yılından itibaren ödenmesi gerekliliği, tüccar ve bankerleri döviz spekülasyonuna yöneltmiş, sonuçta TL'nin özellikle sterlin karşısında değer kaybı hızlanarak, 1927-28 döneminin ortalaması olan yüzde 1,5'den, yüzde 5,5'e yükselmiştir.

Özetle, 1929 krizinin de etkisiyle, ele alınan dönem sonunda dış ödemeler dengesi açık vermiş, TL değer kaybetmiştir. Ülke dışında sanayi ürün fiyatlarının düşmesine karşın Türkiye'de fiyatların sabit kalması ve tarımsal ürün fiyatlarındaki hızlı düşmeye bağlı olarak iç ticaret hadleri tarım sektörü aleyhine gelişmiştir. İlksel madde ihracatçısı olan Türkiye'nin uluslararası krizin etkisiyle talebin azalması sonucunda fiyatların düşmesine bağlı olarak dış ticaret hadleri aleyhine seyretmiş ve ekonomi deflasyonist baskı altına girmiştir (Tekeli & İlkin, 1982: 74).

VII. Krize Karşı Alınan Önlemler: 1929-31 Kesitindeki Gelişmeler

1923-29 kesitinde ekonomide öngörülen gelişmenin sağlanamaması, bu bağlamda sermaye birikimindeki yetersiz artış ve 1929 krizinin Türk ekonomisi üzerindeki olumsuz etkileri, hükümeti iktisat politikası seçiminde, bir anlamda yol ayrımına getirmiştir. 1908-22 döneminin iktisat politikalarının bir anlamda devamı olan veya ortak temeli bulunan 1923-29 dönemi iktisat politikalarından belirgin bir kopma, 1930-39 kesitinde uygulamaya konulan korumacı ve devletçi politikalar, bu bağlamda benimsenen ulusal sanayileşme stratejisiyle ortaya çıkmıştır.

Ancak söz konusu kopmanın 1920'li yılların başlarında benimsenmiş olan kapitalist gelişme stratejisinin terk edilmesi anlamına gelmediğini, kapitalist sistem çerçevesinde, salt ülkedeki değil uluslararası konjonktürün de uygun olması nedeniyle yön değişikliğine gidildiğini belirtmek gerekiyor. Bu bağlamda 1930-31 kesitinde özellikle korumacı önlemler alınmış, 1932'den itibaren sanayileşmede devletçi uygulamalara geçilmiştir (Boratav, 1982; Boratav, 1988; Tezel, 1982).

Cumhuriyet yönetimi 1932 yılından itibaren devletçi politikaları uygulamadan önce önemli bazı kararlar almış ve düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeler parasal sektörü, kamu maliyesini ve dış ticareti kapsamaktadır. 1929 uluslararası krizinin etkisiyle dış ticaret açığının katlanması, mal ve döviz spekülasyonuna da bağlı olarak TL'nin değer yitirmesi ve uluslararası krizin dış ticaret üzerindeki kısıtlayıcı etkisiyle birlikte vergi gelirlerinin azalması, bunun ötesinde ekonomik daralmanın etkisiyle vergi kapasitesinin daralmasına bağlı olarak bütçenin olumsuz etkilenmesi rizikosunu yeni kararların alınması ve düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Enflasyonist baskı, bütçe açıkları, TL'nin yabancı paralar karşısında değer yitirmesi ve dış açıkları ekonomideki ciddi hastalıklar olarak gören Cumhuriyet yönetimi, bu tür olumsuz gelişmelerin ortadan kaldırılması veya önlenmesi için düzenlemeleri gerekli görmüştür. Nitekim 1929-30 kesitinde "denk bütçe ve istikrarlı TL" ilkesinin benimsendiği ve ileriki yıllardaki iktisat politikalarının bu temel üzerine inşa edildiği gözlenmektedir. Dolayısıyla devletçi iktisat politikalarının dayandığı sermaye birikimi modelinin şekillenmesinden önce "denk bütçe ve sağlam TL" ilkesi kabul edilmiştir (Kuruç, 1988, (1):XLVII). Dış ticarete korumacılığa gidilmesi, ticaretin devletleştirilmemesine karşın kontrol edilmesi sonucunda 1930 yılında denge kurulmuştur. Hakimiyet-i Milliye gazetesi gelişmelere tanıklık etmektedir:

"Türkiyenin açsız dış ticareti cumhuriyet devrinde başlamıştır. Türk dış ticareti eskiden tamamen yabancı evlerin elinde idi. Türk müstahsili malını yok bahasına bu evlere verir, türk malını dış pazara bu istismarcı ağı taşırdı. Bu yüzden müstahsilin yoksul düşmesine karşılık yabancı aracılar zengin olurdu. İhracat iskelelerimizdeki yabancı Kaşanaları hep böyle ödenmiş, Türk emeğiyle kurulmuştur. Milli bakımdan dış ticaretimiz istiklal zaferinin eseridir. Kapitülasyonu reddeden Lozan sulhu, milletlerle ticaret münasebetlerimizden hepsine belkemiği olmuştur. Bu hürriyet havası içinde Cumhuriyet Hükümeti, on yıl dış ticaretin açığını kapamak, onu milli eller ve vasıtalarla teşkilatlandırmak, bu işi bir devlet işi telakki ederek diğer milletlerle müsavi haklar dairesinde mukaveleler yapmak ile meşgul olmuş ve onuncu yıla girmeden bunların müsbet eserlerini ve neticelerini görmüştür. Üç yıldır ticaret muvazenemiz lehimize dönmüştür.

1913'te Osmanlı İmparatorluğunun ithalatı 40.809.682 lira ve ihracatı da 21.436.120 lira idi. Bu son müthiş farkı hesaba katmasak bile öteki senelerdeki vasatı 10 milyon altın liradan 1880'den 1920 senesine kadar 40 yıl içinde yalnız harici ticaret açığı olarak Türk milleti bugünkü para ile 4 milyar liralık servet kaybetti.

Osmanlı devrinde istikrazlarla yaşamaya alışmış olan devleti yalnız açığı ile değil, azlığı herhangi bir surette dış ticareti artırmayı düşünmedi. Osmanlı dış ticareti yalnız açığı ile eğil, azlığı ile de mütebarizdir.

Cumhuriyet daha ilk yıllarında müvazeneli bir dış ticaret tesisi için tedbirler aldı. Bunun en başını da milli sanayii koruma tedbirleri vardı. Buğdayı bile dışarıdan getiren Osmanlı

İmparatorluğunun mirasçısı idik. Açıksız dış ticarete kavuşmak için yadı yıl çalışmak lazım geldi. Bu müddet zarfında dış ticaret açığı şu seyri takip etti: 1923'te 60, 1924'te 34, 1925'te 49, 1926'da 48, 1927'de 53, 1928'de 50 milyon arasında dalgalandı ve 1929 yılında 101 milyona çıktı.

Dünya buhranı, mallarımızı alan memleketleri kendi bünyelerini korumak için tasarrufa sevketti. Bundan dış ticareti ve ona bağlı olarak Türk parası müessir oldu. Cumhuriyet hükümetinin isabetli tedbirleri bu vaziyeti önledi. 1930 yılını açıksız kapattık ve hatta 1 milyon 905 bin 855 liralık fazla mal sattık.

1931 yılını gene açıksız kapattık ve 614.914 liralık fazla mal sattık.

1932 yılında Cumhuriyet Türkiyesi dış ticaretini 15.317.632 lira fazlasıyla kapıyarak ticaret muvazenesini tamamen müsbete çevirmeye muvaffak oldu.

Dış ticaret hacminin küçülmesi, memlekette sanayiinin ve istihsalatın artması ile alakalıdır" (s.50). "Dış Ticareti Yükselten Tedbirler" açıklanırken yapılan çalışmalar; "1-Harici ticaret yarayan müesseseler vücade getirmek, yani dış ticareti teşkilatlandırmakç 2-Beynelmilel ticaret hayatının şu veya bu iktisadi sebeplerine binaen, yahut şu veya bu iktisadi sebepler yüzünden uğradığı tahavüllere uygun tedbirler almak" olduğu belirtilmektedir (s.51)". "Teşkilatlanma" başlığı altında "Beynelmilel İktisat Teşekkülleriyle Temas", "Harici Ticaret Ofisi" konularındaki açıklamaların ardından Lozan Barış Anlaşmasına ek olarak imzalanan "beş sene müddetle gümrük tarifelerini akitlere karşı tezyit etmemek taahhüdünü almıştır. 1929 ağustosunda nihayet nihayet bulan bu beş sene Türkiye'ye lazım olan sanayiin himayesine imkan vermemişti. Müzakereler neticesinde bir iki devlet müstesna, münasebette bulunduğumuz bütün devletlerle yirmiyedi ticaret mushedesi ve mondus vivendi yapılmıştır. Bu muahedelerin mümeyyiz vasfı memlekette haiz olduğumuz hukuku daima mahfuz bulundurmak ve hariçte diğer devletlere verilen hakları istihsal etmektir.

Binaenaleyh Türkiye'den mal alan memleketin malını almak prensip haline konmuştur. Bu meyanda İspanya, Yunanistan ve Amerika'ya tatbik etmekte olduğumuz müsait muamele ve Japonya ve Brezilya gibi bizden hiç mal almamış olanları yaptığımız mukavelelerle tevazüne doğru gitmek mecburiyetinde tutmak ve böylece mallarımıza yeni pazarlar tedarik etmek en bariz misalleri teşkil eder" (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 51).

"On Yılda Yapılan Ticaret Mukaveleleri" alt-başlığı altında Almanya ile ilk kez 1927 ve 1930'da yapılan ve aynı yıl yürürlüğe giren anlaşmaların ardında 1933'te yeni bir anlaşma ve kliring imzalandığı, İngiltere ile Eylül 1930'da ticaret anlaşmasının yürürlüğe konulduğu, Sovyet Rusya ile 1927 ve 1931'de iki kez anlaşma yapıldığı belirtilmektedir. Fransa ile 1929'da imzalanan anlaşmanın 1931'de yürürlüğe konulduğu, Temmuz 1933'te bir kliring anlaşması ve modus vivendi'nin imzalandığı açıklanmaktadır. Sırasıyla Macaristan, İsviçre, Belçika, İsveç, Bulgaristan, Danimarka, Finlandiya, Estonya, Norveç Romanya ve Yunanistan ile imzalanan anlaşmalara ilişkin kısa açıklamalar gazete sayfasında yer almaktadır.

"Diğer taraftan Avusturya, Çekoslovakya, Hollanda, Hindistan, İspanya, İtalya, İrlanda, İran, Japonya, Letonya ve Mısır hükümetleriyle ticaret mukaveleleri aktedinceye kadar muvakkat itilaflar yapıldı" (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 51).

Kamu maliyesi, bu bağlamda devlet bütçesinde denklige yolculuğa gelince:

“Cümhuriyet maliyesinin şiarı daim büyük Gazi'nin başa koyduğumuz ana direktifi olmuştur. Asırlardan beri ihmal edilmiş, istila görmüş harap Türk vatani iymar istiyodu. Gene asırlardan beri yer yer birer parçasını kaybeden geniş Türk ülkesini ve onun siyasi varlığını son darlaştığı milli hudutlarında korumak lazımdı.

Bütün bunları Türk maliyesi, hiçbir yabancı kaynağa el uzatmadan milletçe ve hükümetçe yapılacak ciddi tasarruflarla başaracaktı. Ve işe esasen fena bir sistemle kurulmuş eski devirler maliyesini ıslahla başlamak lazımdı.

Eski devir maliyesi; eski devir hariciyesi kadar perişan, azim ve iradeden mahrum, izzetnefisten tecrit edilmiş bir kütle idi. Türkiye alacaklılarını temsil eden Düyunu Umumiye müessesesi; vergilerin üçte birini kendi vasıtaları ile tahsil eder, bunun için dilediği gibi masraflar yapar ve artanını dilediği gibi alacaklılara dağıtırdı.

Devlet, bu müesseseye ancak maaş için yeni bir sıkıntıya uğradığında yeni bir rehinle tekrar borç yapmak için uğradı.

Türk halkından yapılmış iş istikrazları ise zaman zaman sifira indirilirdi. Maaşlar zamanında verilmez, taahhütler gününde yapılmazdı. Bunun en tabii neticesi devlet hizmetlerinin layikiyle görülmemesi ve devlet alışverişlerinin birçok fenalıklarla çok ağıra mal olması idi” (s.38).

“On senelik cümhuriyet; nafıa, ziraat, iktisat ve ilim sahalarında yapılan büyük işlerin bedellerini günü gününe ödemiş, maaşları hizmetten evel vermiş, milli cibalin ve ondan evvelkilerin iç borçlarını kapamış ve bütün bunları ancak milli gelire müstenit milli bütçesiyle yapmıştır. On senelik bütçe 1923 senesinden 1928 senesine kadar bir tezeyüt kayt ettiği halde 1929'dan itibaren de bir kemiyet noksanı arz etmektedir.”

Bütçerimizin tevazünündeki ruh Başvekil İsmet Paşa Hazretlerinin şu cümlesinde en açık ifadesini bulmuştur:

“Fertlerin gelirini giderine uydurmağı kabul ediyoruz da milletlerin buna muhtaç olmadığını nasıl tasavvur ediyoruz” (s.38). Devlet varidatının 1925-1932 dönemdeki seyrini yansıtan grafiği takiben milli mükellefi dalgalı borçlar, İstiklal Harbi borçları, imparatorluk borç muameleleri, aşarın kalkması, arazi vergisi, bina vergisi, hayvanlar vergisi, kazanç vergisi, muamele vergisi, veraset ve intikal vergisi, hazne muameleleri, borçlar, dalgalı borçlar, istiklal harbi borçları, imparatorluk borçları, dış borçlar, tekaüt, yetim, dul maaşları, memur maaşları, tapu ve kadaastro işleri ara başlıkları altında açıklamalara yer verilmiştir. Devlet bütçesine ayrılmış son sayfada tekaüt maaşları ve zabitan maaşlarını yansıtan iki ayrı grafik yer almaktadır (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 40).

Ekonomide dengelerin kurulması, istikrarın sağlanması ve siyasal yönetimin iktisat politikasını biçimleme ve yönlendirmede etkinliği sağlayacak araçlara kavuşturulması amacıyla bazı kurumsal düzenlemelere gidilmiş ve yeni kararlar alınmıştır. Bu bağlamda 30 Mayıs 1929 tarih ve 1447 sayılı *Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Kanunu* özellikle kambiyo ve nakit işlemlerinde spekülasyonu önlemeye ve TL'nin dış değerini korumaya yöneliktir. Bu kanunun getirdiği düzenlemelerin yetersiz kalması üzerine 20 Şubat 1930 tarihinde 1567 sayılı *Türk*

Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Söz konusu kanun Bakanlar Kurulu'na esas olarak Türk parasının korunmasına ilişkin kararlar alması konusunda geniş yetki tanımaktadır. Nitekim bu kanuna dayanılarak kararnameler çıkarılmış ancak yapılan düzenlemelerin bazı marjinal iyileştirmeler sağlaması sonucunda, milli ve yabancı bankaların katılımıyla kambiyo alım satımını yönetmek ve spekülasyonu engellemek amacıyla Bankalar Konsorsiyumu kurulmuştur. Ulusal merkezi para otoritesi olan Merkez Bankası'nın kuruluş faaliyetine geçmesine kadar olan sürede, devletin yapmış olduğu düzenlemelerle kambiyo kontrolünü elinde tutmaya çalıştığı saptanmaktadır. Kuşkusuz önemli kurumsal düzenleme ise 11 Haziran 1930 tarihinde 1715 sayılı Kanunla Merkez Bankası'nın kurulması kabul edilmiştir. Ancak Banka 3 Ekim 1931 tarihinde fiilen çalışmaya başlamıştır. Bu nedenle 1930-31 kesitinde Merkez Bankası'nın para piyasasına müdahalesi söz konusu değildir. Kaldı ki, otuzlu yıllar boyunca para arzının yaklaşık olarak sabit tutulması, bu bağlamda sıkı para politikası uygulanması söz konusu olduğu gibi, Banka'nın yaptığı hazine işlemleri oldukça kısıtlı tutulmuştur. Bu nedenle Banka yalnızca 1930-31 kesitinde değil, otuzlu yıllar boyunca ekonomide etkin bir rol oynamamıştır. Ancak bağımsız ulusal para otoritesinin kurulmuş bulunması, daha ileriki yıllarda üstleneceği rol nedeniyle dikkate alınması gerekli bir gelişmedir. Hakimiyet-i Milliye "*Cumhuriyet Merkez Bankası ve Türk Parası*" başlığı altında alınan önlemleri ve gelişmeleri yansıtmaktadır:

"Memlekette Merkez Bankası teşekkül edeli ancak iki sen oldu. Halbuki piyasada kağıt para tedavülü başlıyalı on sekiz sene var. Umumi harp içinde 1331 (1915) senesinden itibaren tedavüle çıkmağa başlayan kağıt para mütareke devrine 158 milyon lira olarak girdi. Bu kağıtlar herhangi bir tedavül bankasının itibarına isnat eden banknot mahiyetinde değil, doğrudan doğruya ve münhasıran devletin itibarına dayanır kağıt paralardı. Çıkarıldıkları vakit. Bu paralardan ilk beş milyon liralığının içinde yüz altın karşılığı vardı ve geri kalanı dalman Hazne tahvilleriyle temin edilmişti; fakat harbin kayboluşu bu maddi ve manevi teminattan hiçbirini ortada bırakmadı. Yüz elli sekiz milyon lira kağır, karşılıktan tamamen mahrum bulunuyor idi. Paranın karşılıktan mahrum bulunması, tahvil kabiliyeti olmaması kıymetinden kayba sebep oluyordu. Gerek mücadele devrinde gerek Cumhuriyet devrinde paranın kıymetinden kaybetmesi, daha doğrusu dalgalanarak yürümesini milli hükümet hiçbir zaman hoş görmemişti.

Paramız hassaten 1929 senesi sonlarına mühm bir buhran geçirdi. Gün oldu ki, altın bin, sterlin bin yüz kuruşu geçti. Bu tarihe kadar döviz piyasasına müdahale etmemeği tercih eden hükümet, bu vaziyete seyirci kalmakla iktifa etmeği muvaffık bulmadı. Cihan buhranı da Amerika da patlak vermiş, bütün dünyaya yayılıyordu.

İlk Tedbirler

1930 senesinin şubatında hükümet Türk parasının kıymetini koruma hakkındaki kanunu çıkardı. Bu kanun İcra Vekilleri heyetine kambiyonun tanzimi hususunda geniş salahiyetler veriyordu. Bu salahiyetlere dayanarak hükümet 27 Şubat 1930'da 1 numaralı döviz kararnamesini çıkardı. Bu kararname ile hükümetçe alınan tedbirler ithalat için lazım olan dövizler, yani memleket hesabına harice ödenecek dövizler etrafında temerküz ediyordu. İhracattan kazanılan dövizleri yukarıdaki maksat tedabir haricinde bırakıyordu. Maliye vekaletince tanzim edilen ihtiyaç listesi ithalat eşyası ve saire için lazım gelen dövizlerin ancak hakiki ihtiyaçlara tahsisini ve araya spekülasyon

maksadiyle bir takım döviz mübayaatının girmemesini istihdaf ediyor ve bu tedbirleri alırken hükümet bir sterlin lirası 1030 kuruştur diyerek, Türk parasına da fiili bir istikrar veriyordu. Hükümet bu tedbirlerin tatbikatını kolaylaştırmak için bir de bankalarda müteşekkil 'konsorsiyom' yaptı. Konsorsiyom elindeki sermayesini tedvire hükümet de iştirak ediyordu. Konsorsiyomun gayesi senenin bereketli mevsimlerinde döviz toplayıp kısır mevsimlerde piyasaya bu dövizlerin tevzii ve temini idi. 25 Eylül 1930 tarihli bir kanun ile karşılığı yüzde yüz döviz olmak üzere piyasaya kağıt para çıkarılması temin ve bu suretle konsorsiyomun işi de kolaylaştırılmış oldu. Bu şartlar içinde döviz piyasasını 1931 senesinin sonuna kadar konsorsiyom tanzim etti” (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 41).

“Arada, 3 teşrinievel 1931’de Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kuruldu. ‘...Para piyasasını ve tedavülünü tanzim etmek, hükümetle müştereken türk parasını müstakbel istikrarına matuf bütün tedbirleri ittihat eylemek...’ vazifeleriyle mükellef tutulan bu müessesedir ki 3 teşrinievel 1931 tarihinden itibaren tedavüldeki paranın mesuliyetin-mecburi tedavül bir müddet için baki kalmak şartıyla üzerine aldı.

Banka bu esas vazifeden başka; iskonto fiyatını tesbit ve hazne muameletını iyfa etmek gibi mühim işlerle meşgul olacaktı. 3 Temmuz 1932 tarihli kanun tadilatıyla hazne muamelatı noktasından vazifesine daha ziyade vuzuh verildi.

1932 senesinin ilk gününden itibaren konsorsiyom vazifesini Merkez Bankasına devretti. Fakat döviz piyasasını doğrudan doğruya ve bil fiil murakabe işi gene hükümete kaldı”.

Hükümetin Nisan 1932 tarihine kadar çıkardığı kararnamelerde ihracattan sağlanan dövizle ilişkin bir kararı bulunmadığı ancak 20 Nisan 1930 tarihli kararnamenin 7. maddesinde Türkiye’de yerleşik gerçek ve tüzel kişilere kararnamenin yayımlanmasından itibaren mevcut ve ileride temin edecekleri dövizler ellerine geçtikten sonra onbeş gün içerisinde Cumhuriyet Merkez Bankasına beyan etme zorunluluğu getirilmiştir. 3 Aralık 1932 tarih ve 8 sayılı kararname ile Türkiye’den mal, hisse senedi ve tahvil ihraç edenler ellerine geçecek dövizleri Türkiye’de bir bankaya satma veya merkez bankasına devretmekle yükümlü kılınmıştır. 2 Ocak 1933 tarih ve 9 sayılı kararname bankalar ve bankerlere bulundurdukları dövizin tamamını Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya şubelerine devretme zorunluluğuna ilişkindir Bağlantılı olarak Türk lirasının sterlin, ABD doları karşısında 1930 yılından sonra değerlendirildiği, Fransız frankı karşısında ise istikrarlı seyir izlediğini gösteren üç farklı grafik gazetede yer almaktadır (Hakimiyet-i Milliye, 1933/2008: 41-42).

Dış ticaret dengesinin oluşturulması doğrultusunda hükümet ihraç gelirlerinin üzerinde bir ödemeyi gerektirecek ithalat yapılmaması ilkesini benimsemiş, 22 Temmuz 1931 tarihinde çıkarılan 1873 sayılı Kanunla ithalata fiziki sınırlama getirmiş, kararnamelerle kota listeleri ilan edilmeye başlanmıştır. Ancak ithalatın önemli ölçüde kısıtlanarak dış ticaret dengesinin sağlanması, hükümetin benimsediği hızlı sanayileşme stratejisiyle bağdaşmadığı için bir süre sonra, dış ticaret dengesini bozmadan ithalat hacmini artırmak için bir dizi ülkeyle kliring ve takas işlemlerine yönelik ikili anlaşmalar imzalanmıştır (Tekeli & İlkin, 1997: 235-241, 304-317; Köklü, 1947: 39-40; Derin, 1940: 111-114; Boratav, 1982; Tezel, 1982: 156-159).

Yukarıdaki özlü saptamalar kambiyo ve dış ticaret denetimine ilişkin düzenlemelerden önemli bir bölümünün 1929-31 kesitinde gerçekleştirildiğini işaret etmektedir. Nitekim bu dönemde *Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti*'nin oluşturulması 1930 Sanayi Kongresi'nin toplanması anlamlı gelişmeler olarak kaydedilmelidir. Kuruluş Tüzüğünde Cemiyet'in ana amaçları olarak halkı savurganlıktan uzaklaştırarak, tutumlu yaşamaya ve tasarrufa alıştırmak, yerli mallı kullanımını özendirmek, yerli malı üretimini artırmaya, nitelik itibarıyla yabancı malların düzeyine çekmeye ve fiyatlarını düşürmeye çalışmaktır. Cemiyet'in açık amacının toplumdaki mevcut tüketim alışkanlıklarını değiştirmek ve ithal mallardan yerli malları kullanımına geçmeyi desteklemek olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda kamuoyuna yönelik propaganda ve bilgilendirme süreci başlatılmış, yılda bir kez "Tasarruf ve Yerli Mallar Haftası" kutlamasına gidilmiştir (Tekeli & İkin, 1983: 92-98). Cemiyet'in 22 Nisan 1930'da topladığı Sanayi Kongresi'nde devletçilik konusunda bir tartışmaya girilmeksizin, sanayileşme programı konusunda bir uzlaşma aranmaya çalışılmıştır.

Sonuç olarak 1929 uluslararası krizinin sürdüğü dönemde alınan önlemler dış dengenin sağlanmasına önemli katkıda bulunmuş, Türk lirasının değeri yabancı paralar karşısında istikrara kavuşmuş, devlet bütçesinde, harcamalarda yapılan kısıntılarla denklik sağlanmıştır.

VIII. Devletçi İktisat Politikasına Yöneliş ve Model

1930 Sonbaharında hükümette değişiklik yapılmış ve İktisat Vekilliğine Mustafa Şeref (Özkan) getirilmiştir. Yeni İnönü kabinesinin programı Meclis'te görüşülürken, Mustafa Şeref, 2.10.1930 tarihinde yaptığı konuşmada devletçiliği milli iktisat anlayışı ile bağdaştırmakta ve devletçi politikaların kapsamlı ve sürekli bir politika olduğunu vurgulamaktadır. Şevket Süreyya Aydemir'e göre:

"... devletçilik denilen hareket, devletin bizzat tesisler ve teşekküller kurmak suretiyle Devlet işletmeciliğine girişi ile başlar. Buna muhakkak bir tarih başı bulmak lazımsa, Başvekil İsmet Paşanın, 30 Ağustos 1930'da Sivas'ta Demiryolunu açarken söylediği nutukta ilan ettiği 'Mutedil Devletçilik' görüşünü, bu işin, açıklanmış başlangıcı olarak almak mümkündür" (Aydemir, 1966: (III) 373).

Mustafa Kemal Paşa'nın 28.1.1931 tarihinde Cumhuriyet Halk Fırkası İzmir Vilayet Kongresi'ndeki konuşması ise gerek İnönü gerekse Mustafa Şeref'in devletçilik konusundaki açıklamalarını tamamlamaktadır:

"Fırkamızın takip ettiği program, bir istikametten tamamilen demokratik halkçı bir program olmakla beraber iktisadi noktai nazardan devletçidir. Bu itibarla fırkamıza müstenit olan Hükümeti Cumhuriyetinin her noktai nazardan vatandaşların hayatı ile, istikbal ile ve refah ile alakadar olması tabidir. Halkımız tab'an (yaradılıştan-yazarın notu) devletçidir, ki her türlü ihtiyacı devletten talep etmek için kendisinde bir hak görüyor. Bu itibarla milletimizin tebayii ile fırkamızın programında tamamilen bir mutabakat vardır" (Kuruç, 1988: 1 (132)).

Nitekim 10 Mayıs 1931 tarihinde toplanan CHP Kurultayında cumhuriyetçilik, milliyetçilik, halkçılık ve laiklik ilkelerine ek olarak devrimcilik ve devletçilik ilkeleri de eklenmiş ve Parti'nin '6 Ok'u tamamlanmıştır. CHP programında ilk kez yer alan devletçilikle ilgili maddede

belirtildiği üzere: “*Ferdi mesai ve faaliyeti esas tutmakla beraber mümkün olduğu kadar, az zaman içinde milleti refah ve memleketi mamuriyete erdirmek için milletin umumi ve yüksek menfaatlerinin icap ettirdiği işlerde, bilhassa iktisadi sahada devleti fiilen alakadar etmek mühim esaslarımızdandır*” (Bila, 1979: 107).

Devletçilikle ilgili maddenin Kurultay’da tartışılmaksızın kabul edilmesi ilginçtir ancak söz konusu dönemde devletçiliğin özel sektörü özendirici ve korumacı nitelikte bir devlet müdahalesi olarak algılanması, maddenin tartışmasız kabulünü açıklamaktadır. Nitekim 1930-31 kesitinde, daha önce vurgulandığı üzere, dış ticaret ve kambiyo rejiminde korumacı-düzenleyici bir politikanın izlenmiş olması, bu çerçevede özel sermayenin çıkarları aleyhinde düzenleme yapılmayıp korunması söz konusudur. İktisat Vekili Mustafa Şeref devletçilikten düzenleyicilik, denetleme ve himayeciliğin anlaşılması gerektiğini, Sanayi ve Maadin Bankası’nın elinde bulunan fabrikaların birkaç sene içinde özel sektöre satılacağını belirtmektedir. Mustafa Şeref Sanayi ve Maadin Bankası’nın bankacılık bölümü ile sanayi işletmeciliği yapacak müessesenin birbirinden ayrılmasıyla Banka’nın bizzat yapısından kaynaklanan sakıncaların giderileceğini vurgulamıştır. Böylece Mustafa Şeref’in ertesi yıl Sanayi ve Maadin Bankası’nın yerini alacak Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası (TSKB) ile Devlet Sanayi Ofisi’nin (DSO) doğumunu haber verdiği de gözlenmektedir. Yukarıda yer verilen alıntılar devletçiliğin kaçınılmaz bir uygulama olduğu noktasında birleşmektedir. Nitekim Başbakan İsmet İnönü 1933 yılında Kadro dergisine verdiği “Fırkamızın Devletçilik Vasfı” başlıklı makalesinde “*İktisatta devletçilik siyaset, bana her şeyden evvel bir müdafaa vasıtası olarak kendi lüzumunu gösterdi*” yargısında bulunmaktadır. Ancak İnönü, aynı makalede, devletçiliğin yalnızca bir savunma mekanizması olarak algılanmaması gerektiğini, aynı zamanda devletçiliğin kalkınma ve büyüme için de gerekli olduğunu belirtmekte ve bireysel girişime karşı olunmadığını, ancak bir faaliyetin devlete veya özel girişime bırakılmasında ülke yararının dikkate alınacağını vurgulamaktadır: “... *yalnız müdafaa gibi muhafazakar bir noktazardan değil, ilerlemek ve inkişaf etmek gibi genişleyici politika için de müspet ve en müessir vasıta sayıyoruz*” (Kadro, 1933: (22) 4; 1979, (2))

3 Temmuz 1932’de 2058 sayılı yasayla kuruluşu Meclis’te onaylanan Devlet Sanayi Ofisi’ne (DSO) sanayi tesislerini kurup işletmek üzere ve aynı tarihte kabul edilen 2064 sayılı yasayla kurulan Türkiye Sanayi Kredi Bankası’na (TSKB) özel sanayiye makine, malzeme ve işletme kredisi verme görevi verilmiştir (Kuruç, 1993; (2)LVII). Böylelikle sanayi sektörüne verilen ağırlığa koşut olarak kredilerin ve kaynakların dağıtımı ile kurumlaşmada yeni düzenlemeler ve devletin sınıai kuruluşlarına özel şirketlere göre yasa ve/veya mevzuattan kaynaklanan bir ayrıcalık verilmemesi öngörülmektedir. Ancak siyasal yönetimin yeni sermaye birikimi modeli de belirlenmiştir: Özel girişimcilğe karşı olunmamakla birlikte, devlet öncülüğünde sanayileşme programı uygulanacaktır. Böylece milli iktisat 1920’li yıllarda özel girişimcilik kanalıyla gerçekleştirilmeye çalışılırken, 1930’larda önemli bir araç değişikliği yapılarak, hedefleri daha somutlaşan ve şekillenen milli iktisat hedefine devletçilik ile ulaşılmaya çalışılacaktır. Nitekim her ne kadar TSKB sanayi sektöründe faaliyette bulunan özel girişimcilere kredi desteği sağlamakla yükümlü tutulsa da Teşvik-i Sanayi Kanunu’nun makine, malzeme, hammadde vd. ithalinde sağlamış olduğu gümrük muafiyeti kaldırılmıştır. Sanayi ve Maadin Bankası’nın yönetmekte olduğu sınıai kuruluşların anonim şirket statüsüne geçirilerek özelleştirilmesi görüşünün, yeni kurumlaşmayla terk edildiği anlaşılmaktadır. Devlet, DSO

aracıyla yeni sınaî tesisler kurmak ve işletmek yetkisine sahip olmuştur. Ayrıca özel sektör ile birlikte kurulacak karma teşebbüslerde DSO'nun denetim yetkisinin önemli ölçüde artırılması öngörülmektedir. Gene önemli bir nokta ise serbest girişimciliğin sınırlandırılmasıdır. Şöyle ki, olağanüstü korumacılıkla sürümün sağlanması ve/veya sürüm koşullarının ancak sınırlı sayıda fabrika kurulmasına izin vermesi durumunda hükümetin izniyle sınaî tesislerin kurulması söz konusu olmakta, bu koşulla kurulan tesislerin denetimini de devlet üstlenmektedir. Gene aynı yıl yürürlüğe konulan bir kanunla Türk limanları deniz taşımacılığı da kamu hizmeti alanına alınmıştır. (Avcıoğlu, 1973: (1)299-300). Kısacası yeni sermaye birikimi modeli özel kesimin görece payının daraltılmasını öngörmektedir. Ancak özel kesimin, yeni modeldeki yerini kolayca kabul etmesi söz konusu olmamıştır; "Cumhuriyetin kuruluş dönemi boyunca yeniden inşa düşüncesi nasıl yeni rejimin *sine qua non*'u olmuşsa, bu düşüncenin bir sanayileşme hareketine dönüşmesiyle birlikte, özellikle banka ve sermaye kesiminin bu işe ortak olma çabası da aynı çevrelerin toplumda kendi iktidar mevzilerini sürdürebilmelerinin *sine qua non*'u olarak ortaya çıkmış görünüyor" (Kuruç, 1988: (1) XL). Bu değişiklik İktisat Vekili Mustafa Şeref'in zorunlu istifası ve 9 Eylül 1932'de yerine Celal Bayar'ın atanmasıyla yapılacak. Bayar Başvekil olarak İsmet İnönü'nün yerini alacağı 25 Ekim 1937 tarihine kadar ekonomi yönetiminin tepesinde bulunacaktır. Mustafa Şeref'in istifası ve Bayar'ın atanmasına ilişkin 9 Eylül 1932 tarihli gazetelerde yayımlanan resmi açıklamadaki satır aralarında bile model değişikliğinin ipuçları bulunmaktadır:

"İktisat Vekili Mustafa Şeref Beyin ahvali sıhhiyesinden dolayı vuku bulan istifasına binaen yerine İzmir Meb'usu Mahmud Celal Beyin tayini 9.9.1932 tarihinde Reiscumhur Hazretlerinin yüksek tasviplerine iktiran etmiştir. İş Bankasının teşekküllerinden beri Umumi müdürlüğü makamında bulunan Mahmud Celal Bey memleketin iktisat alaminde fikirlerinin itidal ve isabetile şöhret kazanmış bir zattır. Bundan evvel de aynı makamda bulunmuştu. Bugünkü şerait dahilinde iktisadiyatımızın başına gelişi hayırlı ve efkara sükun verici bir tesir yapacağından şüphe yoktur. Yeni Vekilimize muvaffakiyetler dileriz" (Kutay, 1950: 88).

Bayar'ın 'fikirlerinin ölçülü veya ılımlı (itidal) ve isabetli olması'nın resmi açıklamada vurgulanması anlamlıdır. Nitekim Bayar ve çevresine yakınlığıyla tanınan yazar Cemal Kutay'ın Bayar'ın İktisat Vekili olmasından önce ülkenin 'feci bir devlet kapitalizmi'ne sürüklenmiş olduğu, bu uygulamadan ülkeyi kurtaracak düzenlemeyi devletçilik politikasında Bayar'ın yapacağına ilişkin satırları, ekonomideki rant tahsis mekanizmasındaki beklenen ve gelecek değişikliğe tanıklık etmektedir:

"Normal ve şuurlu bir Devletçilik politikasının, kendisinden sonra sürüklendiği feci Devlet Kapitalizminden yurdu uzak tutacak ve an'anevi nizamı tesis etmek... Ve Türk Devletçiliğini, karlı ve kazançlı işleri Devlet eline bırakmak gibi bid'atler yerine, Türk Milletinin ekonomik, sosyal, kültürel cepheleriyle bütün yaşama seviyesini, devrin en ileri ve teknik imkanlarından faydalanarak, en yüksek hadlere en kısa zamanda çıkarmanın ideolojik sembolü yapmak" (Kutay, 1950: 92).

Mustafa Şeref'in İktisat Vekilliğinden alınarak yerine Bayar'ın atanmasının ardında rant tahsisi, bu bağlamda model değişikliği sorunsalının bulunduğu Yakup Kadri'nin (Karaosmanoğlu) Mustafa Şeref'in istifa öyküsünde yakalamak olanaklıdır (Karaosmanoğlu, 1968: 117-123).

Şevket Süreyya Aydemir'e göre 1931 yılından beri ülkede kurulacak sanayi tesislerine ilişkin incelemeler yapılmıştır. Devletin kuracağı tesisler arasında bir selüloz-kağıt fabrikası bulunmaktadır. Fabrikanın İş Bankası tarafından kurulmasına ilişkin Banka üst yönetimince yapılan girişimler bağlamında gerekli izin için İktisat Vekaleti'ne başvurmuştur. Ancak fabrikanın bizzat devlet tarafından kurulması kararı üzerine İş Bankası üst yönetimin iktisat vekili aleyhine takındığı tavır, 20 Ağustos tarihinde yayımlanan 13213 sayılı kontenjan kararnamesine yol açmıştır. Söz konusu kararnamede genel olarak ithal edilen mallara konulan kontenjanlar büyük ölçüde daraltılmış, bu bağlamda Teşvik-i Sanayi Kanunu'ndan yararlananlara öncelik tanıyan listelerin kaldırılarak, ithalatın tümünün tek bir kontenjan listesine alınması sonucunda İstanbul Milli Sanayi Birliği ile İstanbul iş çevrelerinin tepkileri artmıştır (Tekeli & İlkin, 1982: 232-233). İktisat Vekili'ne ağır bir eleştiri de 7 Eylül 1932 tarihli Akşam gazetesinde başmakale olarak İş Bankası İdare Meclisi Başkanı Mahmut'tan (Soydan) (Tekeli & İlkin, 1982: 171).

Bayar'ın İktisat Vekili olması devletçi sanayileşme politikasında ve rant paylaşımında model değişikliği arayışı ve uygulama sürecini hızlandırmıştır. Model değişikliğinin ilk göstergesi Milli Sanayi Birliği'nin ileri sürdüğü isteklerinin kabul edilmesidir. Şöyle ki, Birlik temsilcileri Celal Bayar'ın İktisat vekili olmasından bir hafta sonra kendisine yaptıkları ziyarette, İktisat Vekaleti'nin son dönemde almış olduğu kararlardan geri dönülmesi ve Teşvik-i sanayi Kanunu'nun 1942 yılına kadar tanımış olduğu muafiyet ve ayrıcalıklardan yararlanmalarının sürdürülmesi konusundaki isteklerini dile getirmişlerdir. Bayar tarafından olumlu karşılanan istekler bakanlar kuruluna götürülmüş ve 18 Eylül 1932 tarihindeki Bakanlar Kurulu'nun aldığı kararlar arasında ihracatı tespit komisyonlarının kaldırılması, birgün öncesine kadar beyanname verenlerin ithalat haklarının korunması, ay başından itibaren yeni ve daha kapsamlı bir kontenjan listesi uygulamasına geçilmesi, hammadde ithalatının serbest listeye alınması, döviz sağlanmasının kolaylaştırılması ve ulusal paranın istikrarının korunması yer almaktadır (Tekeli & İlkin, 1982: 235). Sanayicilerin tavrını sorgulayıp şiddetle eleştiren kalemlerden biri olan Ahmet Hamdi'nin görüşleri (Başar) dönemin havasını yansıtmaya açısından ilginçtir. Başar, alınan kararlar ile iş adamlarının önündeki gereksiz engellerin kaldırıldığını, böylelikle ilerideki işler için daha uygun bir zeminin oluşturulduğunu vurgulamaktadır. Bununla birlikte Başar, İstanbul'daki bazı sanayicilerin kendi çıkarlarını kamu çıkarı olarak kabul ettirmeye çalıştıklarını irdeleyerek, daha önce Mustafa Şeref'in uyguladığı kontenjan yöntemiyle ithalat kısıtlamasına gidilince, *"... enseleri bir kat daha şişen, kan çanağına dönmüş yüzleri bir kat daha gülen bu aziz sanayi erbabımız. Mustafa Şeref Bey, haklı olarak mamul eşyaya kontenjan konduğu halde, onların mevaddı iptidaiyesini serbest bırakmaktaki manasızlığını anladı; ve son neşrettiği kararname ile, kontenjanı mevaddı iptidaiyeye de teşmil etti. Vay sen misin bunu yapan!... Derhal sanayici efendilerimiz, bir ağızdan o kadar methü sena ettikleri kontenjanın ve iktisat vekilinin aleyhine döndüler. Fabrikatör efendilerimiz, bir vekili hastalıktan istifaya bile mecbur ettiler. Bu suretle sanayi sınıfının menfaatlerine uymayan tedbirler alınmasının ne kadar çabuk aksi tesirler yapabileceği bir defa daha anlaşıldı"* (Başar, 1932 (1) 5; 1982, 10, 108-112).

Devletçilik modelinde değişiklik için özellikle DSO odaklı sanayileşme politikası ile TSKB aracılığı ile yürütülecek olan özel sanayii kredilendirme politikasının değiştirilmesi gereklidir. Çünkü DSO bünyesinde kurulacak fabrikaların özel kesime devri ilgili kanunda yer almamakta, tam

tersi sürekli devlet mülkiyetinde kalması öngörülmektedir. TSKB kanunu ile de Teşvik-i Sanayi Kanununun 1942 yılına kadar özel kesime getirdiği muafiyet ve ayrıcalıkların bir bölümünü kaldırılmıştır. Celal Bayar İktisat Vekili olduktan dört ay sonra 5.1.1933'te Ali İktisat Meclisi'ni açış konuşmasında çok kısa olarak muafiyet sorununa değinmiş, 22.1.1933 tarihinde Bursa Ticaret Odası'nda yaptığı konuşmada ise bu muafiyet ve ayrıcalıkların tekrar tanınacağını belirtmiştir (Kuruç, 1993: (2) 5, 9-10). Celal Bayar İktisat Vekili olduğu zaman DSO ve TSKB kanunları Meclis'te kabul edilmiş ancak henüz kurulmamıştır. Bayar yeni bir kanun aracılığıyla DSO'nun kurulmasını engellemek yerine konuyu 5 Ocak 1933 tarihinde toplanan Ali İktisat Meclisi'ne getirmiştir. Ali İktisat Meclisi'nin DSO ve TSKB'ye karşı takındığı eleştirel tavır, aslında bu iki kurumun temelini oluşturduğu devletçilik modeline karşı çıkıştır. Bu modelin değiştirilmesi yönünde iş çevreleri ile iktidar mensuplarının bir bölümü arasındaki uzlaşma sonucunda, Ali İktisat Meclisi'nin görüşlerine uyumlu olan Sümerbank Kanun tasarısı 20 Nisan 1933 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından Meclise sunulmuş ve 3 Haziran 1933'te 2262 sayılı yasalasmıştır. Sümerbank kanunu ile 1932'de birbirinden ayrılmış olan sanayicilik ve bankacılık faaliyetlerinin yeniden bir araya getirilmiştir. Sümerbank modelinde özel kesimden kaynak çekilmesi değil, özel kesime kaynak sağlanması ve ortaklığa gidilmesi söz konusudur. Bir başka deyişle sanayileşme özel sektörle uzlaşan bir devletçilik politikasıyla sürdürülmüştür.

VIII. Sonuç Yerine: Sanayileşmede Hızlı Adımlar

Devletçilik, Sümerbank'ın 1933 yılında kurulup faaliyete geçmesi ve Birinci Beş Yıllık Sanayi Programı'nın uygulamaya konulması ve gerekli kurumsal düzenlemelerle somutlaşmıştır.

İlk Beş Yıllık Sanayi Programı'nın temelini oluşturan temel çalışmalar 1930-32 dönemine dayanmaktadır. Prof. Orlof başkanlığındaki Sovyet uzmanlar heyetinin yaptıkları incelemelere dayanarak hazırladıkları raporlar sanayi programının özünü oluşturmuştur. Raporlar Birinci Beş Yıllık Sanayi Programı'nda yatırım yapılacak ana sektörler olarak yer alan, başta tekstil sanayi olmak üzere, kimya, maden, demir-çelik, kendir-keten, kağıt-selülöz, kükürt, seramik gibi iş ve faaliyet kollarını kapsamaktadır (Aydemir, 1966: 377, dipnot). Nitekim Başvekil İsmet İnönü de programa (plan) ilişkin görüşlerini şöyle ifade etmektedir:

“İktisadi buhran devirleri, bizim plan hususundaki görüşümüzü ve ihtiyacımızı meydana çıkaran önemli seneler olmuştur. Plan meselesini, 1932'de Rusya'ya yaptığım seyahatin başlıca hedeflerinden biri olarak düşünmüşümdür. Ruslar planın mali kaynaklarını nasıl buluyorlar, şimdiye kadar plandan ne gibi neticeler almışlardır, bugünkü durumları nedir, kendi ihtiyacımıza ve halimize göre çıkaracağımız neticeler ve tedbirler ne olabilir? Rusya seyahatinde başlıca hedefim bunları keşfetmeye çalışmak olmuştur. Nitekim Sovyet Rusya'dan, planı, ihtiyacımıza göre ciddi bir tedbir olarak düşünmek gerektiği kanaati ve kararı ile döndüm. Rusya'da kararlaştırdığımız üzere, tecrübeli bir Sovyet uzmanı olan Profesör Orlof başkanlığında bir heyet Türkiye'ye geldi ve 3-4 ay gibi kısa bir zamanda bize olumlu, uygulanması mümkün bir plan verdi. Yaptığı planı anlatarak gitti. Sovyet heyetinin başı, plan tatbikatında gerekli makinelerden bize neleri verebileceklerini ve neleri veremeyeceklerini, kendi veremediklerini, garp aleminden tedarik etmemiz lazım geldiğini, özel görüşmelerimizde bana açıkça söylemiştir. Sovyet uzman heyeti daha mühim olarak, bize demir ve çelik endüstrisinde girmek lüzumunu

telkin etmiş, bu yola götürmüştür. Görüşmemiz esnasında bana, memlekette demir ve çelik endüstrisini kurmak lüzumunu anlattığı zaman memleketin bu endüstriyi kuracak halde bulunduğunu kesin olarak temin etmiştir” (İnönü, 1998: 47-48).

Nitekim Birinci Beş Yıllık Sanayi Programında 20 kadar fabrikanın mensucat (pamuklu, kendir, yünlü), Maden (demir, sömük, kömürden üretilecek yan ürünler, bakır, kükürt), selüloz (selüloz, kağıt, karton, suni ipek), seramik sanayii (şişe, cam, porselen); kimya (zaçyağı, klor, sudkostik, superfosfat) sanayilerinde kurulması planlanmıştır. Ayrıca Program'da sünger sanayii, gül yağcılığı, elektrifikasyon ve enerji konusu, altın ve petrol aranmasının yanı sıra jeoloji eğitimi ve jeologlar yetiştirilmesi ile mesleki eğitime ve program kapsamındaki sanayii kontrol etmek üzere İktisat Vekaleti'ne yetki verecek kanunun hazırlanmasına yer verilmiştir. 14 Haziran 1935 tarihinde Etibank; su ve diğer elektrik enerjisi kaynaklarını araştırmak, saptamak ve elektrikle ilgili işleri yürütmek amacıyla 2819 sayılı kanunla aynı yıl Elektrik İşleri Etüt İdaresi kurulmuştur. Birinci Beş Yıllık Sanayi Programı'nda bazı değişiklikler ve eklemeler yapılmıştır. Örneğin Sivas Çimento, İzmit ikinci kağıt fabrikası ile Bakırköy Bez Fabrikasının genişletilmesi gibi yeni yatırımlar Sümerbank tarafından gerçekleştirilmek üzere programa alınmıştır.

Bu noktada bir soru sormakta fayda var: Acaba Sümerbank modeline dayalı sanayileşme devletin sınai girişimlerinin belirli sınırlar içinde tutulmasına yol açmış ve özel kesimi finanse etmeye mi yönelmiştir?

Meclis'te 3 Haziran 1933'te onaylanan 2261 sayılı "Teşvik-i Sanayi Kanununa Müzeyyel" (Ek) kanunla düzenlemeler ilginçtir. Kanun tasarısının gerekçesinde, bu kanunla tam bir restorasyon yapılacağı vurgulanmaktadır. Kabul edilen kanunla özel sanayiciler yaklaşık bir yıl önce kaybetmiş buldukları muafiyet ve imtiyazlara yeniden kavuşmuşlardır. Bir başka anlatımla bir yıl önceki modelde acilen başlatılması kabul edilen hızlı sanayileşmenin finansmanına yönlendirilen rantların özel girişimcilere belirli ölçüde yeniden aktarılması devletçi sanayileşme politikasına karşı çıkışı engellemeyi amaçlamaktadır. Ancak kanunla yapılan düzenlemede hammadde muafiyetlerine, bazı kuruluşların aşırı korunmasına yol açacağı nedeniyle sınırlama getirilmiştir. İktisat Vekaleti hammadde muafiyeti verilen sanayi kuruluşların aşırı kar etmelerini engellemek için fiyat denetimine başvurabilecektir. Bir faaliyet dalında aşırı üretimin belirmesi, yerel olarak çıkarılan hammaddelerin sürümüne engel olan sanayilerin kurulması ve kullandığı hammaddelerinin çoğunun ithal edilmesi nedeniyle katma değeri düşük kalan üretim dallarının bulunması durumunda muafiyet ruhsatnamesi verilmeyeceği ve gümrük resmi muafiyeti ile muamele vergisi muafiyeti toplamının yılda üç milyon lirayı geçemeyeceği de hükme bağlanmıştır (Tekeli & İlkin, 1983: 217-218; Kuruç, 1993: (2) 63-66).

Her ne kadar Sümerbank modelinde özel girişimcilerle uzlaşma sağlanarak sanayileşmenin devlet girişimiyle başlatılması ve Teşvik-Sanayi Kanuna Müzeyyel (ek) kanununun da uygulamaya konulması söz konusu olsa da yukarıdaki sorulara olumlu yanıt vermek olanaklı gözükmemektedir. Bu bağlamda öncelikle önemli bir noktanın vurgulanması gerekiyor: "Sümerbank modeli ile sanayi işleri yine adı "banka" olan kuruluşa veriliyorsa da bu, Mustafa Şeref Bey'in sanayiden uzak durmasını şart koştuğu finans kapital değildir. Sümerbank, devletin sanayi tesislerinin genelkurmay karargahıdır; sanayi hareketini örgütleyecek yeni



Sönmez, S. (2023). Cumhuriyet'in İlk On Yılında Milli İktisat ve Hakimiyet-i Milliye Gazetesinin Tanıklığı. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 1-35. Doi: 10.25295/fsecon.1340033

proje ve uygulama merkezidir" (Kuruç, 1999: 102). Nitekim Sümerbank Kanunu'nun yukarıda kapsamı aktarılan 2. maddesi aslında uygulanacak sanayileşme stratejisi ve politikasını oldukça net biçimde ortaya koymaktadır. Bunun anlamı uygulanacak devletçi sanayileşme politikasında kilit kuruluşun Sümerbank olmasıdır. Sanayi projelerinin entegrasyonuna gidilerek sanayi programının oluşturulması ve uygulamaya konulmasıyla birlikte sanayileşme kendi iç dinamiklerinin de etkisiyle hızla gelişme sürecine girmiştir (Aydemir, 1966: 377; Aydemir, 1968: 425).

Türkiye'deki, özel sektörün durumunu, ekonomik yapıyı, hükümetin nihai amacını dikkate alan Prof. Bernard Lewis uygulamaya konulan devletçiliği "özel girişimcilik ve sermayenin herhangi bir etkin faaliyette bulunamayacak kadar yetersiz olduğu bir ülkede devletin ulusal kalkınma ve ulusal savunma amacıyla sanayileşmenin öncüsü ve yöneticiliğini" üstlenmesi olarak açıklamaktadır (Lewis, 1940: 49 in Hershlag, 1958: 91-92).

Kaynakça

- Akşin, S. (1998). *Jön Türkler ve İttihat Terakki* (2. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Aktan, R. (1972). *Türkiye İktisadı* (Cilt: I). Ankara: Ankara Üniversitesi Yay.
- Atasagun, Y. S. (1939). *Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası: 1888-1939*. İstanbul: Kenan Basımevi.
- Avcıoğlu, D. (1973). *Türkiyenin Düzeni* (6. Basım). İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- Aydemir, Ş. S. (1966). *Tek Adam, Mustafa Kemal (1922-1938)* (2. Baskı). İstanbul: Remzi Kitapevi.
- Aydemir, Ş. S. (1968). *İkinci Adam, İsmet İnönü* (Cilt: 2, 2. Baskı). İstanbul: Remzi Kitapevi.
- Başar, A. H. (1932). Sanayici Efendilerimiz Biraz Susar mısınız?.
- Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü. (1930). *1930 İstatistik Yıllığı*. Ankara.
- Bila, H. (1979). *CHP Tarihi, 1919-1979*. Ankara: DMS Doruk Matbaacılık.
- Boratav, K. (1982). *Türkiye'de Devletçilik* (2. Baskı). Ankara: Savaş Yay.
- Boratav, K. (1988). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Bulutay, T., Tezel, Y. S. & Yıldırım, N. (1974). *Türkiye Milli Geliri, 1923-1948*. Ankara: Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay.
- Çelebican, G. (1982). Atatürk Döneminde Para-Kredi Siyaseti ve Kurumlaşma Hareketi. *Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi* (24-29). Ankara: Ankara Üniv. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No: 513.
- Derin, H. (1940). *Türkiye'de Devletçilik*. İstanbul: Çituri Biraderler Basımevi.
- DİE. (1973). *Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50 Yılı*. Ankara: Başbakanlık Devlet İstatistik



Sönmez, S. (2023). Cumhuriyet'in İlk On Yılında Milli İktisat ve Hakimiyet-i Milliye Gazetesinin Tanıklığı. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 1-35. Doi: 10.25295/fsecon.1340033

- DPT. (1969). *Kalkınan Türkiye Rakamlarla 1923-1968*. Ankara: Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yay.
- Du Velay, A. (1978). *Türkiye Maliye Tarihi*. Ankara: Maliye Bakanlığı, Tetkik Kurulu Neşriyatı, No;178. *Economist* dergisinin 1926, 1927 ve 1928 yıllarındaki farklı sayılarından aktaran Silier (1975), (502).
- Eldem, V. (1970). *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Yay.
- Eldem, V. (1975). Cihan Harbinin ve İstiklal Savaşının Ekonomik Sorunları. O. Okyar (Der.), *Türkiye İktisat Tarihi Semineri 8-10 Haziran 1973*. Ankara: Hacettepe Üniv. Yay. Enstitüsü Yay.
- Feyzibeyoğlu, İ. (1981). *Atatürk ve Bankacılık*. *Maliye Dergisi*, (Ekim).
- Hakimiyet-i Milliye. (1933.29 Birinci Teşrin, sayı:4411, Tıpkıbasım, İstanbul Beşiktaş Belediyesi, 2008.
- Herslag, Z. Y. (1958). *Turkey: An Economy in Transition*. The Hague:Uitgeverish Van Keulen N.V.
- İnan, A. (1982). *İzmir İktisat Kongresi,17 Şubat-4 Mart 1923*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- İnönü, İ. (1998). *Cumhuriyetin İlk Yılları II, 1923-1938*. Ankara: Cumhuriyet Gazetesi Yay.
- Kadro. (1932). (tıpkıbasım, 1978, 1980). Alpar, C. (Der.), Cilt: 1, 2, 3. Ankara.
- Karaosmanoğlu, Y. K. (1968). *Politikada 45 Yıl*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Kazgan, H. (1997). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türk Bankacılık Tarihi*. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği
- Keyder, Ç. (1982). *Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929)* (2. Baskı). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yay.
- Kocabaşoğlu, U. (2001). *Türkiye İş Bankası Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yay.
- Köklü, A. (1947). *Türkiye'de Para Meseleleri*. Ankara: Ankara Üniv. SBF Yay.
- Kuruç, B. (1988). *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası* (1.Cilt: 1929-1932). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No: 569.
- Kuruç, B. (1993). *Belgelerle Türkiye İktisat Tarihi* (2. Cilt: 1933-1935). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No. 580.
- Kuruç, B. (1999). 1930'ların Sanayi Hareketinde Unutulanlar ve Az Bilinenler. O. Baydar (Der.), *75 Yılda Çarklardan Chip'lere*. İstanbul: Türkiye Tarih Vakfı Yay.
- Kutay, C. (1950). Celal Bayar-Bir Türk'ün Biyografisi. İstanbul: Kemal Onan Basımevi.
- Lewis, B. (1940). *Turkey to Day*. London, Melbourne: Hutchinson & Co. Ltd.
- Ökçün, A. G. (1997). *Türkiye İktisat Kongresi, 1923-İzmir Haberler-Belgeler-Yorumlar*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu Yay. No: 59.



Sönmez, S. (2023). Cumhuriyet'in İlk On Yılında Milli İktisat ve Hakimiyet-i Milliye Gazetesinin Tanıklığı. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 1-35. Doi: 10.25295/fsecon.1340033

- Ökçün, G. (1975). 1909-1930 Yılları Arasında Anonim Şirket Olarak Kurulan Bankalar. O. Okyar (Der.), *Türkiye İktisat Tarihi Semineri, 8-10 Haziran 1973*. Ankara: Hacettepe Üniv. Yay.
- Özbek, S. E. (1937). *Tasarruf; Ekonomi İlmindeki Yeri, Türkiye'de Tasarruf Hareketleri*. Ankara: Parvus (1912). Köylüler ve Devlet. *Türk Yurdu*, 8 Mart.
- Recai, M. (1934). *Banka*. İstanbul: Arkadaş Matbaası.
- Sencer, M. (1977). *Türkiye'nin Mali Tutsaklığı*. İstanbul: May Yay.
- Silier, O. (1975). 1920'lerde Türkiye'de Milli Bankacılığın Genel Görünümü. O. Okyar (Der.), *Türkiye İktisat Tarihi Semineri, 8-10 Haziran 1973*. Ankara: Hacettepe Üniv. Yay.
- Sönmez, M. (1998). Sermaye Birikiminin 75 Yıllık Gelişimi: Kilometre Taşları. M. Sönmez (Der.), *75 Yılda Para'nın Serüveni*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yay. Tarih Vakfı.
- Şahinkaya, S. (1999). *Sanayileşme Süreçleri ve Kalkınma & Yatırım Bankaları-Teorik Bir Çerçeve ve Türkiye Örneği*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay.
- Şahinkaya, S. (2023). *Türkiye İktisat Kongresi (İzmir, 17 Şubat-4 Mart 1923)*. Ankara: Telgrafhane Yay.
- Tekeli, İ. & İlkin, S. (1983). *1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları*. Ankara: ODTÜ Yay.
- Tekeli, İ. & İlkin, S. (1997). *Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (Genişletilmiş 2. Baskı)*. Ankara: TCMB.
- Tezel, Y. S. (1982). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*. Ankara: Yurt Yay.
- Toprak, Z. (1982). *Türkiye'de Milli İktisat (1908-1918)*. Ankara: Yurt Yay.
- Ulutan, B. (1957). *Bankacılığın Tekamülü*. Ankara: Doğuş Matbaası.
- Varlık, B. (1982). *Kooperatif. Seçme Yazılar, 1932-1934*. Ankara: Gazi Üniversitesi, Basın Yayın Yüksek Okulu Yay. No.1 (108-112).

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscoeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.

Ethical Approval: The author declares that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscoeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's author.



Sönmez, S. (2023). Cumhuriyet'in İlk On Yılında Milli İktisat ve Hakimiyet-i Milliye Gazetesinin Tanıklığı. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 1-35. Doi: 10.25295/fsecon.1340033

The First Ten Years of the Republic and Testimony of the Journal Hakimiyet-i Milliye

Sinan Sönmez

Extended Abstract

The penetration of commercial capitalism into the Ottoman markets (at the end of the XVIIIth century) and articulation of the Ottoman economy to the world capitalist system by means of the reforms implied the liberalization of the foreign trade regime and the economic-judicial guarantees offered to foreign business by means of the trade agreement and the Restoration Act (Tanzimat Fermanı). The Ottoman Empire had to contract two major foreign loans in 1854 to finance the Crimean War for the first time. From 1863 on, new short-term loan contracts with high-interest bonds led to a snowballing effect of accumulated debts. The bankruptcy of the state in 1875 resulted in the collapse of the entire system with a financial crash and the government suspended the payment of the debt. In 1881, following the declaration of the moratorium, a solution was found in the establishment of the Ottoman Public Debt Administration (Düyun-u Umumiye İdaresi), which would control a large portion of state revenues. The board of the administration is composed by foreign creditors (mainly British and French) in order to guarantee the payment of the debt service.

The Balkan wars (1912-13), World War I (1914-18) and the occupation of a large part of the territory, the War of Independence (1919-22) were the main historical facts of the period. In the early 20th century, the main actors in the struggle for power on political grounds were *İttihat ve Terakki Cemiyeti* (Union and Progress Committee) (1908-1918) and the Kemalist revolutionists. In the 1908-1913 period, İttihat and Terakki was controlling and influencing the political power and the committee had direct political power during 1913-1918. In the 1919-1922 period in Anatolia, Kemalist revolutionists had the sole political power and conducted the War of Independence. At Istanbul, the sultan and the representatives of the bureaucratic aristocracy were cooperating with the imperialist powers and they had submitted to imperialism.

The period 1908-1922 is characterised by the dissolution (or breaking up) of the Ottoman state. From another perspective, it signifies the first but hesitant steps taken towards the establishment of capitalism on a national basis or national capitalism (milli iktisat) and the accomplishment of the uncompleted bourgeois democratic revolution. The commercial bourgeoisie, which was the dominant fraction, was collaborating with the foreign capital(ists) and composed of a majority of non-Muslims. The aim of the İttihat and Terakki was to transfer the power from non-Muslims to Muslims and Turkish people. This action means contributing to the formation of capital accumulation on a domestic basis. Thus, it signifies the formation of a Muslim-Turkish businessman. When the Ankara government organised the Economic Congress held in İzmir (February 1923), two crucial policy issues were debated at length: The first concerned the roles of the state and the foreign capital in the development process.

Resolution: The economic system will be a market economy, but there will be a place for government involvement and regulation. Secondly, guarantees were given to foreign capital. However, the foreign capital must be in line with Turkish laws and regulations. Thirdly, there is a need for the restructuring of the Turkish banking sector and the establishment of the new leading national banks.

The problem facing the new regime was how to reorganize a nation hit by successive wars, cut off from foreign resources and dependent only on its resources and efforts. These problems have to be solved in an underdeveloped country characterised by almost non-existing industrial tissue (industrial census-1913), archaic agricultural structure and feudal mode of production in this sector, domination of the foreign banks, absence of the Central Bank (Ottoman Bank-Franco/British bank-acting as the central bank), domination of the foreigners and minorities in the -foreign-trade sector, an important deficit in public budget and foreign trade balance, important foreign debt stock and debt service as the inheritance of the Ottoman state, restrictions imposed by Ottoman customs tariffs, important problems in the health and education services, i.e., almost non existing public services.

The main objective and the characteristics of the policy managed during the 1923-29 period are characterized by an effort to contribute to the formation of a nation-state and a market economy. In other words, this policy is based mainly on domestic forces to form the national bourgeoisie/national entrepreneurs. This objective necessitates the development of new economic policies and the establishment of new institutions. Within this context, moderate government intervention/intermingling/regulation supporting market solutions has been implemented. The state tried to sketch the direction of the new economic activities and to mobilise the present economic resources, including human ones. The principal aim was the industrialisation and modernisation of the social and economic life in the country.

In accordance with the resolution of the Economic Congress (İzmir), T.C. Ziraat Bankası (Bank of Agriculture) was reorganised (1924), Türkiye İş Bankası (İşbank) as the principal commercial bank was established (1924) followed by other state banks as Sanayi ve Maadin Bankası (Bank for Industry and Mining) (1925) and Emlak ve Eytam Bankası (Emlak Eytam Bank in the construction sector, 1926) and expropriations took place in order to liquidate the foreign concessions. The support to private industrial entrepreneurship by means of the Law for the Encouragement of the Industry (Teşvik-i Sanayi Kanunu-1927) also encourage the establishment of new factories, as the state monopolies induced a certain dynamism to economic life. Important investments took place to extend the railway network and restructure the agricultural sector by utilizing investments in irrigation, use of fertilizers, administrative reforms, abolishment of the feudal type tax (öşür) on the peasantry, mechanisation of the sector, development of the health services (measures against malaria) and education.

The outcome is finally positive, but the progress in industrialisation is not evaluated as satisfactory by the government. Also, during 1926-27, some bottlenecks occurred in the Turkish economy. These difficulties are due both to external and domestic factors. It would be the time to change the capital accumulation model and adopt new economic policies based on etatism (statism). Etatism is identified with industrialisation based on a strategy of import substitution and protective foreign trade regime (1930-1939). The process of accelerated building-up of industrialisation would be achieved through five year industrial programs (plans).



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı**

2023, 7, Özel Sayı, 36-64

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 26.05.2023

Accepted/Kabul: 06.08.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1303077



Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye’de Sanayileşmenin Yüz Yılı: Süreklilik ve Dönüşümleri Aramak

A Century of Industrialization in Turkey: Searching for Continuity and Transformations

Özge ERDÖLEK KOZAL¹, Funda BARBAROS²

Öz

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından tüm dünyada iktisadi olduğu kadar toplumsal amaçlardan biri olarak tanımlanan sanayileşmenin, kalkınma için bir ön koşul olup olmadığı konusu bugün hala önemli tartışma alanlarından biridir. Sanayileşme tartışmaları da dönemin ana akım önermelerine uygun olarak yükselmekte veya düşmektedir. Finans kapitale dayalı birikim olanaklarının hızla genişlediği küreselleşme çağı olarak nitelendirilen son 40 yılda, Türkiye’de sanayileşme hala söylem düzeyinde bir amaç olarak korunsun da sanayileşme politikalarının kendini tekrar ettiği görülmektedir. Bu çerçevede bu çalışmanın temel amacı, Türkiye’de son yüz yılda sanayileşme kavrayışlarında ve çabalarındaki süreklilik ve dönüşümleri ortaya koymaktır. Çalışmada, öncelikle sanayileşmenin kavramsal ve tarihsel arka planı ele alınmış, ardından ele alınan dönemde Türkiye’de sanayileşme algısındaki ve çabalarındaki süreklilik ve dönüşümler, sanayileşme politikalarındaki değişim çerçevesinde korumacı dönem (1920-1980) ve Neo-liberal dönem (1980-2022) olmak üzere iki alt dönemde incelenmiştir. Ele alınan dönemlerde sanayileşme, hedefler ve politikalar açısından değerlendirilmiş, uluslararası iklim krizi gündeminin belirleyiciliği ve ekonomide dijitalleşme bağlamında 2030-2050 döneminde küresel sanayide değişim süreci ve Türkiye’nin 21.yüzyılda yeniden sanayileşme hedefi çerçevesinde izlemesi gereken yol haritası tartışılmıştır.

Jel Kodları: B22, O14, L52, L6

Anahtar Kelimeler: Sanayileşme, Sanayi Politikası, Türkiye, Sıfır Karbon Ekonomisi

¹ Dr. Arş. Gör., Ege Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, ozge.kozal@ege.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5542-6290

² Prof. Dr., Ege Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, funda.barbaros@ege.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3222-2666

Citation/Atıf: Erdölek Kozal, Ö. & Barbaros, F. (2023). Türkiye’de Sanayileşmenin Yüz Yılı: Süreklilik ve Dönüşümleri Aramak. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 36-64. Doi: 10.25295/fsecon.1303077



Erdölek Kozal, Ö. & Barbaros, F. (2023). Türkiye’de Sanayileşmenin Yüz Yılı: Süreklilik ve Dönüşümleri Aramak. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 36-64. Doi: 10.25295/fsecon.1303077

Abstract

The question of whether industrialization, defined as one of the economic as well as social objectives worldwide after World War II, is a prerequisite for development remains one of the significant areas of debate today. Discussions on industrialization also fluctuate in line with the mainstream propositions of the era. In the past 40 years, known as the era of globalization, where accumulation opportunities based on financial capital have rapidly expanded, industrialization in Turkey is still maintained as a goal at the discourse level. However, it is observed that industrialization policies tend to repeat themselves. Within this context, the main objective of this study is to reveal the continuity and transformations in the conceptions and efforts of industrialization in Turkey over the last century. The study first addresses the conceptual and historical background of industrialization, followed by an examination of the continuity and transformations in the perception and efforts of industrialization in Turkey during the specific period. This analysis is carried out within the framework of two sub-periods: the protectionist era (1920-1980) and the neo-liberal era (1980-2022), which highlight the changes in industrialization policies. In this study, industrialization, goals, and policies have been evaluated during specific periods, considering the prominence of the international climate crisis agenda and the process of transformation in the global industry in the context of digitalization in the economy from 2030 to 2050. Additionally, the roadmap that Turkey needs to follow within the framework of its aim to reindustrialize in the 21st century has been discussed.

Jel Codes: B22, O14, L52, L6

Keywords: *Industrialization, Industrial Policy, Turkey, Zero Carbon Economy*

1. Giriş

Modernizm³ kavramı, sosyal bilimler disiplinlerinde genellikle kapitalist üretim biçimine ve liberal demokrasiye dayalı toplumsal yapıya vurgu yapmak amacıyla kullanılmaktadır. Kavram, 16. yüzyıldan itibaren Batı Avrupa’da hemen her alanda yaşanan değişim sürecini başlatan Aydınlanma Hareketi, Sanayi Devrimi ve ardından ulus devletlerin ortaya çıkmasından sonra neredeyse evrensel bir karakter kazanmış hem kapitalist hem de sosyalist gelişme modellerinin odağında yer almaya başlamıştır. Tarıma dayalı toplumsal yapıdan kapitalist topluma geçiş süreci, aynı zamanda geleneksel toplumdan modern topluma sıçrayışı da ifade etmektedir. Bu iki toplum yapısı arasındaki geçiş, birbirine yakın olmakla birlikte toplumlara ve dönemlere göre farklılıklar göstermektedir, ancak ortak zemin genellikle laiklik, akıl ve bilimin önderliği, kadının üretim süreçlerine aktif katılımı, ulus devlet temelli örgütlenme, bununla beraber adalet ve eğitim kurumlarının dinden bağımsızlaşması gibi seküler unsurların varlığı ile açıklanmaktadır. Coğrafi keşiflerin, Rönesans ve Reformun, modern bilim devriminin, keşiflerin ve icatların dünyayı bilim üzerinden tanımlama sürecini başlatması, nüfus artışı, ticaretin yaygınlaşması gibi bir dizi karmaşık ve karşılıklı etkileşim içinde gerçekleşen modernleşme süreci esasen günümüzde de farklı görünümde halen devam etmektedir. Modernizm, toplumları, bireyleri, devletleri ve bütün bunların birbiriyle ilişki biçimlerini değiştirip dönüştürmektedir. Bireysel hak ve özgürlüklerin hukuk sistemiyle devlet tarafından güvence aldığı modern toplum yapısında; üretim biçimlerinden yasalara, sanattan teknolojiye kadar her alanda değerler sistemi önceki yapılara göre oldukça farklılaşmaktadır.

Modern toplum kavramı, her zaman teknolojik gelişme ve buna bağlı olarak sanayi devrimi sonrası ortaya çıkan toplum yapısını tanımlamak üzere kullanılmaktadır. Özellikle 1850’li yıllardan itibaren giderek hızlanan teknolojik değişim (demiryolları, telgraf gibi) üretim sisteminde makineleşmeyi hızlandırmış, artan üretim olanakları ticaretin yapısını da değiştirmiş ve ticaret daha geniş bir uluslararası pazara yayılmıştır. 1900’lerin başından itibaren kitlesel ölçekte üretim yapmayı mümkün kılan Fordizm, tüketim alışkanlıklarını, kentlerin mekânsal organizasyonunu, hukuk sistemini, kitlesel sanatı ortaya çıkarmış; sanayi ürünlerinin hem tüketim malı hem ara mal hem de nihai mal olarak kullanımını artmıştır. Bununla beraber, Fordist model bireylerin yaşam koşulları ve refah anlayışını da dönüştürerek yeniden yapılandırmıştır. Bir toplumsal ve sosyoekonomik yapıda, yaratılan gelirin büyük ölçüde sanayi faaliyetlerinden elde edilmesi anlamında kullanılan sanayi toplumu, sanayileşme gibi kavramlar, kapitalist ülkelerde olduğu kadar sosyalist ülkelerde de gelişmenin-kalkınmanın ön koşulu ya da varılması gereken bir hedef olarak ele alınmıştır. Gezegenin keşfi, yeni materyallerin ve malzemelerin ortaya çıkarılması veya bulunması, bilim dallarının teoloji ile olan bağını kopararak bağımsız birer disiplin haline gelmesi, yeni mal ve hizmetlerin üretilmesinde ihtiyaç duyulan enerji sorununun kömür madenciliği (arkasından gelen petrol kullanımı ile fosil yakıt uygarlığının başlaması) ile çözülmesi, işçi sınıfının ortaya çıkışı, bireysel hak ve özgürlüklerin yasalarla korunması fikrinin tartışılmaya başlanması gibi çok katmanlı bir dizi gelişmenin sonucunda sanayi devrimi olarak adlandırılan yeni bir üretim felsefesi -makinelik üretim- ortaya çıkmıştır. Modern çağ ya da sanayileşme çağı böylelikle başlamış ve imalat

³ Sanat, mimari, edebiyat, dini inanç, sosyal organizasyon ve günlük yaşam alışkanlıkları gibi birbirinden çok farklı biçimleri tanımlamakta kullanılan “Modern” terimi, Latince’de “hemen şimdi” anlamına gelen “modo”dan türemektedir. Detaylı bilgi için bkz (Kızılçelik & Erjem, 1996).

sanayinin tüm alt sektörlerinde olduğu kadar mimaride, hukuk sistemlerinde, sanatta, inşaat yöntemlerinde, ulaştırma ve haberleşmede yeni bir üretim-tüketim-yaşam biçiminin örgütlenmesine neden olmuştur. Bu çerçevede, sanayileşme ile elde edilen kazanımların hayata geçirilmesi ile modern toplum/modern bireyin ortaya çıkışının karşılıklı olarak birbirini etkilediği söylenebilir.⁴

Sanayileşme sürecinin dinamik yapısı göz önüne alındığında, sanayi devrimlerinin her ülkede eş anlı olarak gerçekleşmediği, sanayileşmenin karakteristiğinin ülkelerin/bölgelerin uluslararası iş bölümü tarafından çerçevesi çizilen bölgesel özgünlükler tarafından belirlendiği söylenebilir. Bu bağlamda, her bölgenin ve ülkenin sanayileşme dinamiklerini tarihsel perspektif ile tartışmak açmak oldukça karmaşık toplumsal ve iktisadi ilişkileri anlamayı gerektirmektedir. Bu çerçevede, Türkiye’nin sanayileşme serüveni Türkiye iktisat tarihinin en önemli konularından biri olarak sıkça tartışmaya açılmaktadır. Bu çalışmada da son 100 yılda dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye’nin sanayileşme kavrayışı ve politikalarındaki süreklilik ve dönüşümlerin aranması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, çalışmanın ikinci bölümünde, sanayileşmenin son yüz yılı 1920-1980 ve 1980-2022 alt dönemlerinde incelenecek, üçüncü bölümde Türkiye’de sanayileşmenin geleceği tartışmalarına yer verilecek ve son bölümde süreklilik ve dönüşümler özetlenecektir.

2. Türkiye’ye Sanayileşmenin Yüz Yılı

Türkiye’de sanayileşme, Cumhuriyetin kurulduğu günlerden beri gelişmiş ülke saflarına katılabilmenin ön koşulu olarak kabul edilmiştir. Tarihsel olarak bu saptamanın doğru olduğu söylenebilir; çünkü “gelişmiş” tanımına uyan tüm ülkelerin sanayileşmiş (hatta erken sanayileşmiş) oldukları anlaşılmaktadır. Bu nedenle Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana tüm siyasal görüşler sanayileşme hedefi konusunda geniş bir toplumsal uzlaşa içinde olmuştur. Türkiye ekonomisinin kalkınma serüveni, 1930’larda başlayan devletçi-korumacı sanayileşme modeli ile başlamış, 1960’lı yıllarda planlı kalkınma modeli çerçevesinde dünya ekonomisi ile eklemlenme amacıyla yürütülen ithal ikameci model ile sürdürülmüş, 1980 yılından itibaren de ihracata dayalı sanayileşme modeli ile devam etmiştir. Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de sanayileşme serüveni 1920-1980 dönemini kapsayan korumacı dönem ve 1980’den günümüze kadarki ihracata dayalı sanayileşme modeli bağlamında ilk alt dönemde incelenecektir. Çalışmada kullanılacak veriler, Resmi Sanayi Sayımları, Türkiye İstatistik

⁴ Sanayi devrimlerinin dönemlemesi, iktisat literatüründe kronolojik olarak teknolojik sistemdeki değişikliklerin esas alınmasıyla oluşturulmakta, dönemlemenin ortak paydasını da makine kullanımı oluşturmaktadır. Genel olarak sanayi toplumunun/modern toplumun kapitalizm öncesi toplumsal sistemlerden en önemli farkı, üretimin yanı sıra ulaşım, günlük yaşam rutinleri, ticaret gibi hemen her alanda yürütülmekte olan faaliyetlerde insan emeğinin yerine giderek daha büyük ölçekte makinelerin kullanılması, hatta bu makinelerin kullanıldığı “fabrikaların” sanayi toplumunun simgesi haline gelmesidir (Freeman & Louçã, 2001; Freeman & Soete, 2004). 18. yüzyılda buharlı makineler ile başlayan sanayileşme süreci, bugün robotlar ve yapay zekânın mal ve hizmetlerin üretilmesinden dağıtılmasına kadar tüm süreçlerde etkin kullanıldığı yeni bir üretim modeline evrilmiştir. Bu süreç, her ne kadar Avrupa olmak üzere dünyanın toplam servetinde ve yaşam koşullarında bir iyileşme yarattıysa da 1960’lı yıllarda artan dünya nüfusunun gıda ihtiyacını karşılamak için tarımda kimyasal ilaç ve gübre kullanımıyla sağlanan üretim artışı ve makineleşmenin etkileri -yeşil devrim olarak da bilinmektedir- (McMichael, 2000), fosil yakıtlara olan bağımlılık, yalnızca çıktı artışına odaklanan büyüme modelinin yarattığı çevresel tahribat ile beraber (Meadows vd., 1972), sanayileşmenin “ilerlemeci” yönü de tartışmaya açılmıştır.

Kurumu (TÜİK), İstanbul Sanayi Odası (İSO) Birinci 500 Büyük Sanayi Kuruluşu Dergi ve İstatistikleri, World Bank Data Bank (Dünya Bankası), UNIDO (Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Teşkilatı) Sanayi İstatistiklerinden elde edilmiştir. Çalışmada ele alınan dönem 1923-2022 dönemi olsa da yararlanılan veri kaynaklarının bazılarında 2019 verileri yayınlanan son veri olarak karşımıza çıkmıştır. Bu nedenle analizler, veri sağlayıcının sunduğu son yıl ile sınırlıdır.

2.1. Korumacı Dönem: 1923-1980

Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1850’li yıllardan itibaren başlayan modernleşme çabalarının fikri dayanağının temelinde Batılı gelişmiş/sanayileşmiş ülkeler gibi kalkınma bulunmaktadır. Osmanlı aydınlarının arayışı ile başlayan sürecin, Jön Türkler, daha sonra İttihat ve Terakki Cemiyeti, Cumhuriyeti kuran asker ve sivil aydınlar, Kadro hareketi ve 1950’li yıllardan bu yana sağ ve sol ideolojide yer alan tüm entelektüel camiada da devam ettiği söylenebilir. Bu tartışma veya arayışların odağında; “devletin nasıl kalkınacağı” ve/veya “gelişmiş/muasır ülkeler seviyesine nasıl erişileceği” yer almaktadır. Hem resmi yayınlarda hem de çeşitli siyasi dergi ve gazetelerde kalkınma ile sanayileşme kavramları genellikle birlikte veya birbirinin yerine kullanılarak ele anılmıştır. Yani son 150 yılda “sanayileşmenin gerekliliği” konusunda aydınlar arasında tam bir mutabakat olduğu söylenebilir (Bursa, 2011; Kozal, 2019).

Cumhuriyetin kurulduğu 1920’li yıllarda kalkınma; tarımsal üretim artışı, tarımda modernleştirme ve verim artışı sağlamayla beraber sağlık koşullarının iyileştirilmesi, eğitim imkânlarının artırılması ve eğitim sisteminde gereken düzenlemenin yapılması, yerleşme sorunlarının çözümlenmesi olarak ele alınmış, bunların gerçekleşmesini yani modernleşmeyi sağlayacak yol olarak da sanayileşme zorunlu görülmüştür. Uzun süreli savaşımlardan yeni çıkmış olan Türkiye’de öncelik yeni düzenin idari ve hukuki olarak tesis edilmesine verilmiştir. Bu süreçte sanayileşme konusunda önemli bir atılım gerçekleştiğini söylemek güçtür. Bu atılımın gerçekleştirilememesinde, yabancı ve azınlık tüccarların ülkeyi terk etmesinin ardından sanayi ve ticaret alanında ortaya çıkan boşluk, yerli sanayi sermayesinin yetersiz olması, ülke genelinde savaş kayıpları ve mübadele nedeniyle nüfusun azalmış olması ve var olan nüfusun da büyük ölçüde kırsal bölgelerde yaşaması gibi nedenlerin etkili olduğu söylenebilir. Aynı zamanda Lozan Antlaşması’nın ve ek ticaret sözleşmelerinin bağlayıcı prensipleri (bazı istisnalar dışında ithalat ve ihracat yasaklarının kaldırılması, yenilerinin konmaması, gümrük tarifelerinin 5 yıl süre ile değiştirilmemesi gibi) 1929 yılına kadar Türkiye’nin bağımsız bir iktisat politikası uygulamasını imkânsız hale getirmiştir (Gülalp, 1993; Keyder, 2007; Tekeli & İlkin, 2009; Pamuk, 2014). Bu konjonktürde, Batı tipi bir sanayileşme atağının gerçekleştirilmesi oldukça zordur, nitekim Cumhuriyetin ilanının hemen ardından yaşanan 1929 ekonomik krizi de bu atılımı güçleştirmiştir. Dönemin genel makroekonomik görünümü, Cumhuriyetin ilanından 1929 krizine kadarki sürede tarımsal hâsıla büyüme hızının ortalama %16,2 olduğunu, sanayi hasılasının büyüme hızının ise %8,5 olduğunu ortaya koymaktadır. Bu çerçevede dönemde büyümenin belirleyicisi olarak tarımsal üretim görülebilir. Özellikle 1925 yılında aşarın kaldırılmasıyla -1924 yılında aşar bütçe gelirlerinin %22’sini oluşturmaktaydı- kentli emekçi tüketici sınıftan tarım kesimine bir gelir aktarım mekanizmasının yaratılması,

gelirin yeniden dağıtımın açısından önemli bir kırılmanın yaşanmasına sebep olmuştur (Boratav, 2008; Keyder, 2007).⁵

1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresinde kabul edilen esaslar devletin iktisadi esaslarının belirlenmesi ve bu esasların dünya kamuoyuna duyurulması açısından önemlidir. Kurulmakta olan yeni devletin kapitalist dünyada kalma niyetinin ifade edildiği kongrede, milli iktisat fikri temelinde kalkıncı, yerli ve yabancı sermayeyi ve piyasa için üretim yapan çiftçiyi özendirici, ekonomik hayatın denetiminin milli unsurlara geçmesini kolaylaştırıcı ve ılımlı korumacılık öngören tezler ön plana çıkmıştır. Ulusal/yerel sermaye birikiminin yetersizliğinin doğal bir sonucu olarak Cumhuriyetin ilk yıllarında benimsenen “devletçi sanayileşme” modeli Cumhuriyet tarihinde pek çok evreden geçmekle birlikte, özünde kamu kesiminin özel sektörün yetersiz kaldığı durumlarda öncü ve özel sektör için teşvik edici olduğu, üretim ve organizasyondan, pazarlama ve dağıtıma kadar tüm süreçlerde aktif rol alma ayrıcalığını elinde bulundurmaya devam ettiği bir modele işaret etmektedir (Şenses & Taymaz, 2003). Devletçi sanayileşme arayışlarının 1929 krizi ve ardından da İkinci Dünya Savaşı ile kesintiye uğraması ile yaşanan uzun durgunluk dönemi, İkinci Dünya Savaşı sonrası yeniden yapılanan dünya ekonomisinde sanayileşmede yeni yol arayışlarıyla yerini hızlı bir sanayileşme ve büyüme dönemine bırakmıştır (Barbaros & Kozal, 2021). Kriz sonrasında zorunlu olarak devlet eliyle yeniden yapılanma yoluna gidilmesi ile yükselen müdahaleci devletçi politikalar, savaş sonrası yıllarda da bürokrasi ve siyasi kadroların yetkilerini genişleten iktisat politikaları ile iç içe geçmiştir (Gülalp, 1993; Boratav, 2008: 83).⁶ Savaş yıllarında oluşan iktisadi ve politik ortamı fırsata çevirmek isteyen büyük tüccar ve toprak sahiplerinin ortaya çıkışıyla, hükümet politikalarının sert bir biçimde eleştirilmeye başlanması, bu konjonktürde hükümetin daha sonra çok tartışılacak bazı önlemler (varlık vergisi gibi) alması süreci ile eklemlenmiştir.

1945 sonrasında hem siyasi hem de ekonomik açıdan Türkiye kapitalist blok olarak da adlandırılan Batı’ya iyice yaklaşmış, 1947 yılında IMF’ye üye olmuş, Truman Doktrini çerçevesinde yardım almış, Marshall Planı’ndan da yararlanmış. ABD’nin uluslararası iş bölümünün yeniden yapılanmasında temsil ettiği kapitalizm bloğu Türkiye’ye bu iş bölümünde üretimde sanayiye dayalı değil, tarıma dayalı bir örgütlenmeyi önermiştir. Marshall yardımları kapsamında uzmanlaşılması önerilen sektörlerde (özellikle tarım) kullanılacak çeşitli ekipmanlar Türkiye’ye gönderilmiştir (Kozal, 2019; Barbaros & Kozal, 2022). 1948 yılında

⁵ Burada gelirin yeniden dağıtımını oluşturan husus, aşarın iltizam yoluyla toplanması ve bu vergi dolayısıyla devletin eline geçen meblağın %20’sinden fazlasının mültezime aktarılmasıdır. Aşarın kaldırılması ile bu zincir kırılmıştır (Keyder, 2007).

⁶ Cumhuriyetin ilanından İkinci Dünya Savaşı’nın sonuna kadar geçen dönemde, Türkiye ekonomisi için milli bir tüccar, milli bir sanayici, milli bir köylü yaratma çabası ön plandadır. Ancak Türkiye’nin sınıfsal yapısı, bu dönemde bu arayışlara karşılık gelen tek sınıfın Müslüman Türk esnaf olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısı ile Türkiye’de devletin örgütlenmesi Müslüman bir burjuvazi sınıfının ortaya çıkış koşullarını hazırlayamadığından devletin bir girişimci olarak yatırımları üstlenmesi söz konusu olmuştur. Devlet eliyle sanayileşme bu dönemde sanayileşmede bir atılım sağlanmasına olanak vermiştir ancak sanayinin genel üretim yapısı, mekanizasyon seviyesi vb. kriterler göz önüne alındığında bu atılımın merkez ülkelerle kıyaslanacak düzeyde olmadığı sanayi sayımlarından da anlaşılmaktadır. Bahsi geçen dönemde devlet dışında sanayi sermayesi birikimine katkı veren girişimci bir sınıf ancak bürokrat-girişimciler gösterilebilir (Keyder, 2007; Kozal, 2019). Ancak yine de bu tabloda, üretimde yapısal dönüşümü sağlayabilecek güçlü ve örgütlü bir köylü sınıfın, burjuva sınıfının ve işçi sınıfının olmadığı/çok zayıf olduğunu hatırlatılmalı, bunun da devletin sermaye birikimini engelleyici mekanizmaları -özellikle vergi- ile yakından ilişkili olduğu vurgulanmalıdır.

İstanbul’da toplanan Türkiye İktisat Kongresinde, devletçi politikalardan vazgeçilmesi, özel sektörün desteklenmesi talebi genel kabul görmüştür. Türkiye İkinci Dünya Savaşı sonrasında devlet önderliğinde ama özel kesim ağırlıklı sanayileşme modelini uygulama niyetini ilan etmiş olsa da (1946 Sanayi Planı’nda ilan ettiği gibi), savaş sonrası oluşan yeni düzende Türkiye’nin konumu ve Demokrat Parti’nin (DP) iktidara gelişi ile uygulamaya konan politikalar incelendiğinde aslında bunun mümkün olamayacağı ortaya çıkmıştır. Türkiye’nin 50’li yıllarda ABD etkisindeki DP’nin uygulamaya koyduğu ekonomi politikaları; büyüme ve kalkınmanın reçetesi olarak devletçiliğe karşı özel sektör liderliğini öneren, devlet işletmelerinin özelleştirilmesi gündeme alan, bununla beraber yabancı sermaye girişlerinin serbestleştirilmesi imkânları araştıran politikalardır. Ancak önceki dönemlere göre radikal olan politika değişiklikleri büyük ölçüde söylem düzeyinde kalmıştır. Bunlara rağmen, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, bağımsız Sanayi Odaları’nın kurulması gibi gelişmeler, 1950’li yılların hemen başında özel sektör yatırımlarını görece olarak canlandırmıştır.

1960’lı yılların başından 1970’li yılların sonlarına kadar, devletin üretici ve yatırımcı olarak başat bir rol oynadığı karma ekonomi yaklaşımı içinde, 1930’larda gerçekleştirilen sanayi planıyla kıyaslanamayacak kadar geniş kapsamlı beş yıllık kalkınma planları yoluyla uygulanan ithal ikamesine dayalı sanayileşme modeli izlenmiştir. 1965-80 döneminde imalat sanayinde yıllık ortalama %7,5’e varan hızlı büyümeye, öncelikle tüketim mallarının ithal ikamesi ile sınırlı ölçülerde de olsa ara ve yatırım mallarında ithal ikamesinin gerçekleştiği yapısal değişiklik eşlik etmiştir. Toprak reformu, Birinci (1963-67) ve Üçüncü (1973-78) Beş Yıllık Plan, vergi reformu ise Birinci Beş Yıllık Plan bağlamında gündeme gelmiş, ancak uygulama şansı bulamamıştır. 1960’lı yıllarda anayasal bir amaç olarak ön plana çıkan sosyal adalet kavramı ise söylem düzeyinde kalmış ve 1970’li yıllardaki kalkınma söyleminin aksine gündemden giderek düşmüştür. Uygulanan korumacı ithal ikamesine dayalı sanayileşme politikaları açısından ise Türkiye’deki uygulamalar Latin Amerika ve Güney Asya ülkelerine büyük benzerlik göstermekte, Tayvan ve Kore gibi Doğu ve Güneydoğu Asya ülkelerinden ise önemli ölçüde farklılaşmaktadır. İkinci gruptaki ülkeler daha 1960’lı yılların başında ihracata dönük sanayileşme yolunu seçmekle kalmamış, devlet önderliğinde, dönemler itibarıyla değişen, seçilmiş sektörler üzerinde ithal ikamesini amaçlayan yatırımlara odaklanırken, büyük firmalara kapsamlı teşvikler sisteminin kurulması ancak bu teşvik ve korumayı belirli sürede uluslararası rekabet gücüne ulaşma koşuluna bağlamıştır (Eşiyok, 2004; Şenses, 2014: 50).

İthal ikameci sanayileşme stratejilerinin sürdürülebilir olması için, gümrük vergileri ile korunan geniş bir iç pazara ihtiyaç duyulmaktadır. İthal edilen ürünlerin yurtiçinde üretilmesini amaçlaması, üretilen ürünlerin yurtiçi pazarda tüketilmesinin de garanti altına alınmasına ihtiyaç duymaktadır. Bu durum, satın alma gücü yüksek geniş bir tüketici sınıfa ihtiyaç duyulmasına, bu noktada da ücretlerin maliyet unsuru olduğu kadar talep unsuru olarak da ele alındığı politikaların gerekliliğine işaret etmektedir. Dolayısı ile Eşiyok’un (2004: 3-5) da vurguladığı gibi, dönemde iç ticaret hadlerinin tarım lehine gelişmesi ve popülist bir yönelim ile imalat sanayinde yüksek reel ücretlerin gündeme geldiği politikalar özünde ithal ikameci sanayileşmenin doğası gereği ihtiyaç duyulan politikalardır. 1945 sonrası dönem bir bütün olarak değerlendirildiğinde, 1960’lı yılların sonlarında tüketim malları üreten sanayi alt sektörlerin de (gıda, içki, tütün, dokuma) özel kesim yurt içi üretim düzeyinin artış gösterdiği, kamunun ise ağırlıklı olarak demir-çelik, kâğıt, madeni eşya ve petro-kimya gibi ara malları

üreten sanayi sektörlerinde yoğunlaştığı söylenebilir (İSO, 2023). Ancak, gerek yatırımların gerçekleştirilmesi sürecindeki ithalat zorunlulukları gerekse üretim aşamasında hammadde temini, enerji vb. girdiler için giderek ithalata (bunun için de dövize) olan ihtiyacın artması (Eşiyok, 2004: 3) nedeniyle ithal ikamesine dayalı büyüme modeli kalıcı bir yapısal değişiklik yaratamamıştır.

Tablo 1: 1927 Yılı Genel Sanayi Sayımı Genel Değerlendirme*

	İşletme Sayısı Pay (%)	Ücretli Çalışan Sayısı Pay (%)	Üretim Değeri Pay (%)
Tarıma Dayalı Sanayiler	43,96	46,45	66,99
Dokuma Sanayi	14,46	20,19	18,17
Ağaç Mamulleri Sanayi	12,21	10,20	3,61
Kâğıt ve Karton Sanayii	0,54	1,17	1,01
Maden Sanayi ve Makine İmalatı	22,80	14,21	3,44
Bina ve İnşaat Sanayi	4,45	5,19	0,91
Kimya Sanayi	1,08	1,31	4,1
Karma Sanayi	0,02	0,19	0,03
Çeşitli Sanayi**	0,48	1,09	1,75

*İmalat sanayi içindeki paylar hesaplanmıştır. **Elektrik sanayi ve sair sanayiden oluşmaktadır.

Kaynak: Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 1969, Sanayi Sayımı 1927 verileri kullanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 2: 1932-1941 Yılı Teşvik-i Sanayi Kanunundan Yararlanan İşletmeler Genel Değerlendirme*

	İşletme Sayısı Pay (%)		Üretim Değeri Pay (%)	
	1932	1941	1932	1941
Gıda, İçki ve Tütün Sanayi	36,3	53,4	49	53,4
Dokuma, Giyim Eşyası ve Deri Sanayi	28,9	31	22,4	31
Orman Ürünleri ve Mobilya Sanayi	8,9	1,5	4,7	1,5
Kâğıt, Kâğıt Ürünleri ve Basım Sanayi	2,8	2,2	1,5	2,2
Kimya, Petrol, Kömür, Kauçuk ve Plastik Mamulleri Sanayi	5,2	2,8	4,6	2,8
Taş ve Toprağa Dayalı Sanayi	2,1	1,7	2,8	1,7
Metal Ana Sanayi	3,9	1	2,6	1
Metal Eşya, Makine ve Teçhizat, Ulaşım Aracı vb. Sanayi	2,3	1,2	0,8	1,2
Diğer İmalat Sanayi	9,6	5,1	11,6	5,1

*İmalat sanayi içindeki paylar hesaplanmıştır.

Kaynak: 1932 ve 1941 Sanayi İstatistikleri kullanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 1, 2 ve 3, imalat sanayi alt sektörlerinin toplam imalat sanayi üretim değeri, işletme sayısı ve çalışan sayısı içindeki paylarını sunmaktadır. Bu tablolardan da anlaşıldığı gibi geleneksel sektörlerle dayalı yapının dönem boyunca değişmediği söylenebilir. 1923-1980 döneminde, işletme sayısı ve üretime katkılar bakımından dokuma giyim eşyası sanayi ve gıda, içki, tütün sanayinin en önemli sektörlerdir. Metal eşya, makine ve teçhizat, ulaşım aracı vb. sanayinin 1950’li yıllarda işletme sayısı ve çalışan sayısı bakımından toplam imalat sanayi içindeki payının artması da kısmi olarak ithal ikamesine dayalı sanayileşme stratejisinin başarısı olarak

görülebilir. Bu başarının “kısmi” olarak nitelendirilmesinin nedeni, sanayi sayımlarının sektör gruplamaları yapılırken uluslararası sanayi sınıflamasına göre metal eşya, makine ve teçhizat, ulaşım aracı vb. alt sektöründe yer alan işletmelerin, Türkiye için aslında büyük ölçüde metal eşya sanayide yoğunlaşmasıdır. Ayrıca, dönemde ithalatın yapısı incelendiğinde de makine ithalatının zirai traktörler, ziraat aletleri ve lokomotiflerden oluştuğu görülmektedir (İstatistik Umum Müdürlüğü, 1953; Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Yıllık İmalat Sanayi İstatistikleri, 1973). Yani bu ithalat yapısı da ulusal pazarın inşasının devam ettiğine, bununla beraber ithal edilen makinelerin de tarım araç ve gereçleri olması nedeniyle Türkiye’nin henüz yapısal değişimini tamamlamadığına işaret eder niteliktedir. Ayrıca, küçük işletmelere dayalı sanayi yapısı devam etmekle birlikte de imalat sanayinde yaratılan katma değer büyük kısmının az sayıdaki büyük işletme tarafından yaratıldığı, özellikle Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) üretimde önemli rol oynadığının da altı çizilmelidir (Sanayi ve İşyerleri Sayımı, 1953-1970). Üretimin teknolojik altyapısının önemli göstergelerinden biri sayılan beygir gücü verileri de 1970’li yıllarda Türkiye imalat sanayinin yalnızca %66’sının çevirici gücünün bulunduğunu ve kurulu çevirici güç kapasitesinin de oldukça düşük olduğunu göstermektedir (Kozal, 2019; Barbaros & Kozal, 2014).

Tablo 3: 1951 ve 1971 Sayımları Genel Değerlendirme*

	İşletme Sayısı Pay (%)		Ücretli Çalışan Sayısı Pay (%)		Katma Değer Pay (%)	
	1950	1970	1950	1970	1950	1970
Gıda, İçki ve Tütün Sanayi	13,94	10,76	29,51	23,06	39,4	25
Dokuma, Giyim Eşyası ve Deri Sanayi	48,89	37,26	37,55	27,05	30,5	16,1
Orman Ürünleri ve Mobilya Sanayi	8,55	13,28	4,25	4,15	3,6	2,5
Kâğıt, Kâğıt Ürünleri ve Basım Sanayi	0,9	1,68	1,9	4,2	2,5	4,3
Kimya, Petrol, Kömür, Kauçuk ve Plastik Mamulleri Sanayi	1,6	1,19	10,06	7,16	7,9	21
Taş ve Toprağa Dayalı Sanayi	2,02	2,8	4,56	6,81	3,9	5
Metal Ana Sanayi	0,79	0,1	2,94	5,13	2,9	9,4
Metal Eşya, Makine ve Teçhizat, Ulaşım Aracı vb. Sanayi	21,6	28,79	8,61	20,59	8,7	14,7
Diğer İmalat Sanayi	1,71	4,13	0,62	1,84	0,7	1,9

* Nüfusu 2.000 ve üzeri olan yerler analize dâhil edilmiştir. İmalat sanayi içindeki paylar hesaplanmıştır
Kaynak: T.C Başvekalet İstatistik Umum Müdürlüğü, 1951 Yılı Sanayi ve İşyerleri Sayımı (1953), 1970 Sanayi ve İşyerleri Sayımı İmalat Sanayi Türkiye Tabloları (1976) verileri kullanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

1973 yılında dünya ekonomisinde yaşanan petrol krizinin etkileri, Kıbrıs müdahalesi, iktisat politikası uygulamalarındaki dengesizliklere rağmen 1970’li yıllarda bir sanayileşme atılımının gerçekleştirildiği ve 1980 yılına gelindiğinde ara ve yatırım mallarının toplam sanayi üretim değerinin yarısını oluşturduğu bir sanayi yapısının ortaya çıktığı görülmektedir. Bunda 1930’lu yıllardan başlayarak sanayileşme sürecinin baş aktörü olan kamu kesiminin payı büyüktür. Her ne kadar özel sektörün öncü rolü tartışmalarına yer verilse de ithal ikameci dönemde yaşanan sanayileşme atılımı Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ve bu teşebbüslerin diğer sektörlerle sağladığı görece ucuz hammadde ve ara malları etkisiyle gerçekleştirilebilmiştir. Fakat 1970’li

yılların sonuna gelindiğinde; giderek artan ödemeler dengesi açıkları nedeniyle daha fazla dövize ihtiyaç duyulmuş ancak imalat sanayi üretiminden sağlanan ihracat gelirleri bu ihtiyacı karşılayamamıştır. Dış borç teminindeki güçlükler, yüksek enflasyon, siyasi istikrarsızlık ve petrol fiyatlarındaki artışın hem enerji hem de ithal sanayi malları fiyatlarını arttırması, temel üretim girdilerinin tedarikinde yaşanan güçlükler, piyasalardaki talep yetersizliği gibi bir dizi karmaşık sürecin sonucunda tüm sektörlerde ekonomik ve daha sonra ülke genelinde siyasi krizle karşı karşıya kalınmıştır (Barbaros & Kozal, 2014: 153). 1980’li yılların serbestleşme rüzgârının Türkiye’ye yansımalarının temel dinamikleri de ekonomik ve politik iklim içinde belirlenmiştir.

Genel bir değerlendirme ile korumacı dönemde Türkiye’de üretimin organizasyonu sanayi lehine dönüşemediği; Türkiye’nin 1973 krizine kadar “sanayileşmekte olan” bir ülke konumunda bulunduğu halde aslında hem üretim yapısı hem de uluslararası piyasalara eklenme modeliyle halen bir tarım ülkesi olduğu söylenebilir. 1929-1973 döneminde devletin ulus-devlete dayalı örgütlenme modelinde bir değişiklik olmamış, ancak cumhuriyetin ilanı ve tek parti iktidarından çok partili sisteme sancılı geçiş, iktisat politikası arayışlarında bir kırılmaya neden olmuştur. Özellikle Demokrat Parti’nin iktidarından önce, sanayileşmede özel sektörü dışarıda bırakan ve devlet kontrolünde bir sanayileşme öngören bir eğilim hâkimken, DP’nin burjuvazi temsilini içeren piyasa odaklı söylemi ilgi görmüştür (Keyder, 2007); burjuvazi temsil gücünü sağ partiler üzerinden genişletme eğilimine girmiştir. Burjuvazi, daha fazla sermaye biriktirme imkânına sahip olması ve devlet tarafından sınırlanan girişim özgürlüğü nedeniyle, kısmen bürokrasiden ayrılmaya başlamış ve bu durum iki sınıf arasındaki belirsiz sınırların 1960’larda belirginleşmesine yol açmıştır. Bu çerçevede, sanayileşmenin korumacı dönemde geçtiği aşamaları devletin örgütlenme modeli çerçevesinde üç aşamada tanımlamak mümkündür: 1923-1945 döneminde Cumhuriyetin inşası ile ulus devlet örgütlenmesi ve devletçi/milliyetçi sanayileşmenin “müdahaleci ve girişimci devlet” görüntüsünde yansımaları, 1945-1960 döneminde uluslararası kurumlar güdümlü “görece pasif ulus devlet” ve “sanayileşmede devlet eliyle yeniden milli politika arayışları” ve 1960-1980 dönemini de “kısmen uluslararası kurumlar güdümlü, kalkınmacı/planlamacı ulus devlet (proaktif devlet)”, “devlet-özel sektör işbirliği ile sanayileşme ve yerli burjuvazinin güçlenmesi” (Öniş & Şenses, 2007; Kozal, 2019). Ancak yine de önemle vurgulanması gereken nokta, dönem bir bütün olarak değerlendirildiğinde merkez ülkelerde sanayileşme sürecinin, burjuvazi ve devletin iş birliği ile yürütülürken, Türkiye’de ise Cumhuriyetin özellikle ilk yıllarında köylü ve devletin çatışmalı ilişkisi, cılız yerli burjuvazi ve bürokrasi-devlet bağlantıları ile sürdüğüdür. Bu da devlet müdahalesi ve korumacılığın yerel düzeyde devletin piyasalara müdahale biçimi olarak anlaşılmasına, dolayısı ile devlet girişimciliğinin kapsam ve yöntemini belirlemede ilk sanayi planlarının yetersiz kalkmasına neden olmuştur. Dönemde devlet, girişimci bir sınıf olarak imalat sanayi yatırımlarına yönelerek ithal ikamesinin özellikle basit aşamasında bir atılım yaratsa da finansman eksiklikleri, kurumsal eksiklikler, beşeri sermayenin yetersizliği gibi faktörler güçlü bir girişimci devlet mekanizmasının kurulmasını da engellemiş, bu nedenle ithal ikamesinin zor basamağı olan ara malı ve yatırım mallarının üretilmesi aşamasına geçilememiştir. Bu durum sürdürülebilir büyüme ve dışa bağımlılığın azaltılması esaslarını

⁷ Proaktif ve reaktif devlet tanımları için bkz Öniş & Şenses (2007). Bu çalışmanın genel tezi, Türkiye’nin genel olarak bir reaktif (takip eden) devlet yapısına sahip olduğudur.

kapsayan uzun dönemli bir sanayileşme stratejisinin oluşturulamamasının hem nedeni hem de sonucu olarak değerlendirilebilir.

2.2. Neo-Liberal Dönem (1980-2022)

1980’li yıllardan günümüze kadar devam eden neo-liberal dönem, Türkiye ekonomisinde olduğu gibi sanayi sektöründe de radikal bir dönüşüme neden olmuştur. 24 Ocak Kararları olarak bilinen ve ithalatta koruma oranlarının düşürülmesiyle başlayan, Ağustos 1989 tarihinde sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesiyle süren serbestleşme dönemi, 1994-1999-2000-2001 yıllarında art arda yaşanan farklı büyüklükteki krizlerin yaşandığı dönemle eklenmiştir. 2008 küresel finans kriz nedeniyle ortaya çıkan dünya talebindeki düşüşün dolaylı etkilerine bağlı olan makroekonomik dengesizlik ve 2020 yılında yaşanan pandemi kaynaklı ekonomik durgunluk dönemleri de bu dönemin önemli kırılma noktalarıdır.

Merkez ülkeler tarafından 1973 krizinin yarattığı darboğazlardan kurtulmak motivasyonu ile “serbestleştirme, özelleştirme ve deregülasyon” amaçlayan ve tüm ülkelere büyüme-kalkınmanın reçetesi olarak sunulan neo-liberal politikalar (Naim, 2000; Williamson, 2009), Türkiye’de de dışa açık yapının inşası için 1980’li yıllarda uygulamaya konmuş ve 1989 yılında sermaye hareketlerinin tam serbestisi ile süreç tamamlanmıştır. Sovyetler Birliği’nin dağılması ve sosyalist ülkelerin piyasa ekonomisine yönelerek geçiş ekonomilerine dönüşmeleri, Çin ve Hindistan gibi iki büyük ülkenin ekonomilerini kısmen de olsa aynı doğrultuda dönüştürmeye başlamaları, küresel düzlemde olduğu gibi Türkiye’de de neo-liberalizmi “başka seçenek yok” sloganı eşliğinde hâkim kılmıştır. 24 Ocak sonrasında ve özellikle askeri yönetimin sona ermesinden sonra alınan, dış ticaret liberasyonu başta olmak üzere kapsamlı önlemler ve kurumsal yapılanmalar serbest piyasa ekseninde dışa açılmayı ön planda tutan bir koalisyonun oluşmasına ve giderek güçlenmesine yol açmıştır (Öniş & Şenses, 2007). Bu kapsamda, dış ticaret, finansal piyasalar, sermaye hareketleri alanlarında önemli bir liberasyon yanında doğrudan yabancı sermaye akımlarına çok geniş bir hareket alanı sağlanmış, kamu işletmelerinin ve bunun da ötesinde tarım, sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik alanlarının özelleştirilmesinde önemli bir yol kat edilmiştir (Şenses, 2017). Neo-liberalizm, toplum hayatının her cephesinde, uluslararası ilişkilerde, insan düşüncesinde ve günlük hayatımızda egemen olmuştur (Kurmuş, 2010). Devletin ekonomideki rolünün küçültülmesi bu neo-liberal dönüşümün temel amaçlarından biridir ve bu bağlamda ortaya çıkan sonuçlardan en önemlisi, iktisat politikalarının kısa dönem amaçlara odaklanması, başta sanayileşme olmak üzere kalkınma hedeflerinden giderek uzaklaşmasıdır. Bu dönemde hem dünyada hem de Türkiye’de, sanayi sermayesine dayalı birikimin önemini görece kaybetmesi ve finans kapitalin hızlı yükselişi, sanayileşmenin kalkınmanın ön koşulu olduğu söyleminin gözden düşüşüne neden olmuştur.

Türkiye’nin sanayileşmesi ve ekonomik gelişmesi açısından en önemli sorunların başında yapısal dönüşümün gerçekleştirilememesi gelmektedir. Türkiye’de imalat sanayi 1970’lerin ithal ikameci sanayileşmesinde sağlanan kısmi başarı ile 1963 yılında emek-yoğun sektörlerin imalat sanayi istihdamında %40 olan payı 1977’de %28’e düşmüş, bununla beraber ölçek-yoğun, uzmanlaşmış sanayilerin payı ise %20’den %35’e çıkmıştır. 1980’li yıllarda izlenen politikalar ise bu tabloyu tersine çevirmiş, düşük ücretli sektörlerde yoğunlaşan ve emek yoğun sektörlerin istihdamdaki payının yeniden %40’lara yükseldiği bir döneme girmiştir. 1980

sonrası dönem boyunca, Türkiye bütün resmi söylemin ve beklentilerin aksine-ihracata yönelik olarak “sanayileşmemiştir” (Şenses & Taymaz, 2003; Yeldan, 2017). Bu dönemin temel politika aracı, devletin yüksek faizle borçlandığı bir ortamda üretken yatırımların azalması, büyük ölçüde faize dayalı kazançların ön plana çıkmasıdır. Bu yıllarda yaşanan finansal serbestleşme, yükselen piyasa ekonomilerinin büyük çoğunluğunda da sıcak para akımlarına dayalı yapay büyüme süreçlerine yönelime neden olmuş, sanayileşme politikalarının önemini kaybetmesini hızlandırmıştır. Zaten gözden düşmüş ve ihmal edilmiş olan sanayileşme politikaları bu konjonktürde bir kez daha rafa kalkmıştır. Burada temel motivasyon, üretimi örgütleyen ve teşvik eden politikalar üretmekten ziyade, sıcak parayı ülkeye çekmeyi kolaylaştıracak politikalara yönelimdir (Barbaros & Kozal, 2017a: 49). Boratav da bu süreci, “uluslararası finans kapitalin egemenliğine sancılı geçiş” olarak tanımlamaktadır (Boratav, 2008). Neo-liberal politikaların ve finans kapitalin egemenliğinin etkilerinin gözle görülür bir hal alması, finans kapitalin reel sektör ile bağlarının giderek kopması ile gelişmiş ülkelerin serbestleşme reçetelerinin koşulsuz uygulandığı ülkelerde 1990’lı yıllar farklı büyüklükteki krizlerin tahrip edici etkilerinin görüldüğü yıllar olmuştur. Türkiye de bu ülkelerden biri olarak 1990’lı yılları bir dizi krizle karşılamış ve dönemin “kayıp yıllar” olarak adlandırıldığı bir süreç yaşamıştır. Küresel rekabetin arttığı 90’lı yılların sonunda, Türkiye’nin dış pazarların taleplerini karşılayacak teknolojiye dayalı yeni bir üretim modelini hayata geçirmesi gerekirken, reel sektörlerin büyümesine yönelik ulusal ve bölgesel politika araçları neredeyse etkisizleştirilmiş, imalat sanayinin ithalat bağımlılığından vazgeçirecek iktisadi ve kurumsal atılımlar gerçekleştirilememiştir. Özellikle, 1994 krizinin de etkisiyle giderek yükselen kamu etkisizliği söylemi, özelleştirmelerin meşru zeminini oluşturmuştur (Kepenek, 2012; Şenses, 2017).

Tablo 4: 1980 ve 1992 Sayımları Genel Değerlendirme

	İşletme Sayısı Pay (%)		Ücretli Çalışan Sayısı Pay (%)		Katma Değer Pay (%)	
	1980	1992	1980	1992	1980	1992
Gıda, İçki ve Tütün Sanayi	8,82	11,79	21,29	18,26	18,34	17,49
Dokuma, Giyim Eşyası ve Deri Sanayi	27,62	28,41	22,89	27,91	15,85	16,26
Orman Ürünleri ve Mobilya Sanayi	17,86	24,08	4,78	6,46	2,62	2,5
Kâğıt, Kâğıt Ürünleri ve Basım Sanayi	2,2	3,17	3,58	3,67	2,99	3,04
Kimya, Petrol, Kömür, Kauçuk ve Plastik Mam.	3,3	2,27	8,86	8,37	25,37	26,14
Taş ve Toprağa Dayalı Sanayi	3,25	3,47	6,67	6,46	6,29	6,92
Metal Ana Sanayi	0,59	0,94	7,56	5,98	8,87	5,91
Metal Eşya, Makine Teçhizat, Ulaşım Aracı vb.	34,31	24,38	23,78	22,25	19,41	21,39
Diğer İmalat Sanayi	2,04	1,49	0,5	0,72	0,25	0,35

Kaynak: Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 1988, 1980 Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı, İkinci Aşama Sonuçları, Büyük İmalat Sanayi ve Küçük İmalat Sanayi; T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, 1997, Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı, İkinci Aşama Sonuçları, Büyük Ölçekli İmalat Sanayi ve Küçük Ölçekli İmalat Sanayi İstatistikleri verileri kullanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

1980 ve 1992 Genel Sanayi Sayımlarında, imalar sanayi katma değerine katkılar bakımından kimya, petrol, kömür, kauçuk ve plastik mamulleri sanayi ile metal eşya, makine ve teçhizat, ulaşım aracı vb. sanayinin yükselişi dikkat çekicidir. 2000 yılı sonrasında imalat sanayi

istatistiklerinin sınıflamasında, Avrupa Birliği standartlarına geçiş, işyeri kayıtları esas alınarak yapılan sayımlarda analiz biriminin, “girişim sayısına” dönüştürülmesine ve çeşitli sınıflama farklılıklarına neden olmuştur. Bu değişiklik hem üretici birim hem de çalışan sayısında bir sıçramaya sebep olmuş, bu iki değişkenin önceki dönemlerdeki sanayi sayımları ile karşılaştırma olanağı ortadan kalmıştır. Bu nedenle 2000 sonrasında sanayinin genel görünümü, UNIDO (Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Teşkilatı) Sanayi verileri (2023) katma değeri kullanılarak analiz edilmiştir. Buna göre, 2000’li yıllarda gıda ve içecek ürünleri sanayi, tekstil, kimyasallar ve kimyasal ürünler, ana metal sanayi, başka yerde sınıflandırılmamış makine ve teçhizat ile motorlu taşıtlar, römorklar, yarı römorklar öne çıkan sektörler olarak görülmektedir. 2019 itibari ile gıda ve içecek sanayi ile ana metal sanayi imalat sanayi katma değerine katkılar bakımından iki öncü sektör konumundadır. 2000 yılında ihracata dayalı sektörler arasında, ihracat/üretim oranı %50’den fazla olan sektörler, kimya, giyim eşyası, halı ve kilim, metal ve odun işleme makinaları, toprak eşya, hazır tekstil ve plastik ürünleri ile sebze, meyve konserve ürünleri üreten sektörlerdir. Bu sektörler, hem gelir esnekliği düşük mallar ürettikleri, hem de ücretlerin Türkiye’den daha düşük olduğu Güney ve Doğu Asya ülkelerinin artan rekabetçi baskısı altında kaldıkları için, büyüme potansiyeli sınırlı olan sektörlerdir. Bu nedenle düşük ücret temelinde gerçekleşen bu tür bir uzmanlaşmanın ve istihdam yapısının uzun dönemde büyüme ve gelişme için yeterli bir temel oluşturması beklenmemektedir (Şenses & Taymaz, 2003).

Tablo 5: Seçilmiş Yıllarda İmalat Sanayi Katma Değerinin Dağılımı (%)

	2000	2005	2008	2010	2015	2019
Gıda ve İçecek	12,5	12,3	11,7	13,2	12,1	10,3
Tütün	5,2	1,2	1,1	0,0	0,5	0,6
Tekstil	10,5	11,4	8,7	9,2	9,8	9,6
Giyim Eşyası, Kürk	4,6	6,7	6,0	6,4	6,5	5,9
Deri, Deri Ürünleri ve Ayakkabı	0,6	1,3	0,8	1,0	0,9	0,7
Ahşap Ürünler (Mobilya Hariç)	0,7	1,4	1,4	1,6	1,5	1,4
Kâğıt ve Kâğıt Ürünleri	1,8	1,9	1,6	2,2	2,5	2,9
Baskı ve Yayıncılık	3,6	2,6	1,9	1,3	1,0	0,7
Kok, Rafine Petrol Ürünleri, Nükleer Yakıt	12,0	4,1	2,3	1,8	1,9	2,2
Kimyasallar ve Kimyasal Ürünler	10,1	6,7	6,7	8,3	7,2	8,0
Kauçuk ve Plastik Ürünler	3,6	4,5	5,2	5,5	5,9	5,8
Metal Olmayan Mineral Ürünler	6,6	8,3	7,8	8,2	7,7	5,8
Ana Metal	5,4	6,8	11,9	7,7	7,6	10,4
İmal Edilmiş Metal Ürünler	3,1	4,6	5,2	6,5	7,4	7,0
Makine ve Teçhizat, Başka Yerde Sınıflandırılmamış	5,0	7,5	8,0	7,0	8,3	8,1
Ofis, Muhasebe ve Bilgisayar Makineleri	0,2	0,1	0,1	1,6	1,9	2,5
Elektrikli Makineler ve Cihazlar	2,6	2,8	3,8	5,6	5,5	5,2
Radyo, Televizyon ve İletişim Ekipmanı	2,1	1,9	1,2	0,0	0,0	0,0
Tıbbi, Hassas ve Optik Aletler	0,6	0,5	0,7	0,0	0,0	0,0
Motorlu Taşıtlar, Römorklar, Yarı Römorklar	6,6	9,1	8,4	7,4	6,9	7,8
Diğer Taşıt Ekipmanları	0,7	1,4	2,4	1,5	1,5	2,1
Mobilya; Başka Yerde Sınıflandırılmamış İmalat	1,7	3,0	3,0	3,6	3,6	2,9

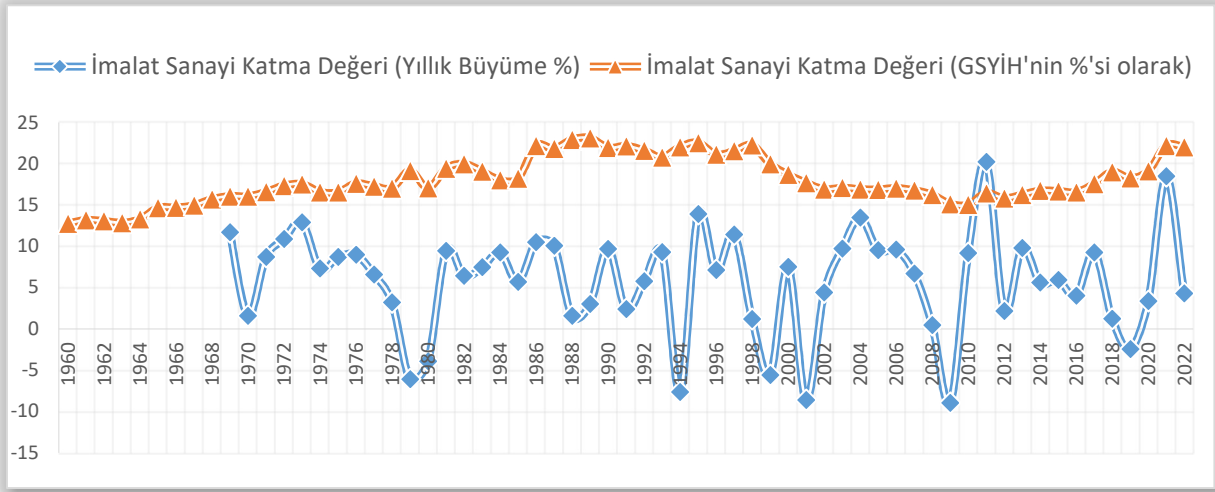
Kaynak: UNIDO, 2023.

İstanbul Sanayi Odası tarafından yayınlanan Birinci 500 Büyük Sanayi Kuruluşu verileri de Türkiye’nin en büyük sanayi kuruluşlarının genel görünümü yansıtmaması bakımından önemlidir. Bu listelerde son 20 yılda, önceki yıllara göre ilk sıralarda yer alan kamu firmalarının yerlerini özel firmalara bıraktığı görülmektedir. Bu dönüşüm dışında başarılı sanayi firmalarının sektörel dağılımında ciddi bir değişim bulunmamakta, metal eşya, makina ve teçhizat, ulaşım aracı, ilmi ve mesleki ölçme aletleri sanayi büyük firmalar arasında son 20 yılın kilit sektörü konumunda yer almaktadır. Ayrıca bu sektörün üretimden satışlar değerine göre listenin üst sıralarında yer alan firmalarının büyük ölçüde yabancı sermayeli firmalar oldukları da söylenmelidir. Bilindiği gibi, son 20 yılda dünya sanayi sektörlerinde ileri teknoloji kullanıma dayalı sektörler doğru kayma olmuştur. Oysa Türkiye’nin en fazla üretim yapan sanayi kuruluşlarının faaliyet gösterdiği sektörler büyük ölçüde 70’li yıllardaki yapıya (montaja dayalı otomotiv endüstrisi ağırlıklı) benzemektedir. Bu dönemde listede yer alan İstanbul ve İzmir’de faaliyet gösteren sanayi firmalarının yanı sıra Anadolu’dan firmaların (Konya ve Kayseri başta olmak üzere) listeye dâhil olmaları imalat sanayi faaliyetinin coğrafi olarak yayılmasına karşılık geldiğinden önemlidir, ancak 500 Büyük Firma listesinde yüksek teknolojiye dayalı çalışan büyük firma sayısı çok az olması, sanayinin nerdeyse 100 yıllık yapısal sorununun hala aşılamadığını, teknolojik altyapıda radikal bir değişiklik olmadığını göstermektedir (İSO, Birinci 500 Büyük Sanayi Kuruluşu İstatistikleri, 1968-2021; Kozal, 2019).⁸

Bununla beraber, Fortuna Global 500 listelerinde son 20 yılda yalnızca tek bir Türk firmanın yer alması (Koç Holding) da Türkiye’nin uluslararası iş bölümüne rekabetçi bir biçimde dâhil olmadığını göstermektedir. Bunun temel sebepleri, 1980’li yılların neo-liberal politikalarının sanayileşmeyi hâlihazırda gözden düşürmesi ve finans kapitalin yükselişi, Türkiye’nin 2000’li yıllarda, yerli imalat sanayi üretiminden vazgeçerek başta inşaat sektörü olmak üzere diğer sektörler kayması, yerli sanayi işletmelerinin yabancı sermayeli kuruluşlara devri, finans alanında servet edinme yollarındaki artış olarak sıralanabilir. İlaveten, 2020 yılında yaşanan COVID-19 pandemisinin sanayi sektörleri de dâhil olmak üzere birçok cephede ciddi bir etkisi olmuştur. Salgınla mücadele kapsamında alınan önlemler nedeniyle malların ve insanların dolaşımında uygulanan kısıtlamalar, hammadde ve ara malların tedarik zincirlerinde aksamalara neden olmuştur. Dünya’da 2020 yılında sanayi üretiminde keskin bir düşüş (2008-2009 krizi finansal kriz döneminden yaşanan düşüşten daha sert) görülmüştür. 2021 yılında gelişmiş ülkelerde hızla toparlanma başlamış ve sanayi sektörlerindeki üretim pandemi öncesi düzeylerini geçmiştir. Ancak düzensiz toparlanma, küresel tedarik zincirlerinde devam eden aksaklıklar, Ukrayna’daki çatışmanın getirdiği belirsizlik nedeniyle 2022 yılı ve takip eden birkaç yılda da çoğu ülke grubunda sanayi üretiminin yavaşlaması beklenmektedir (UNIDO, 2023).

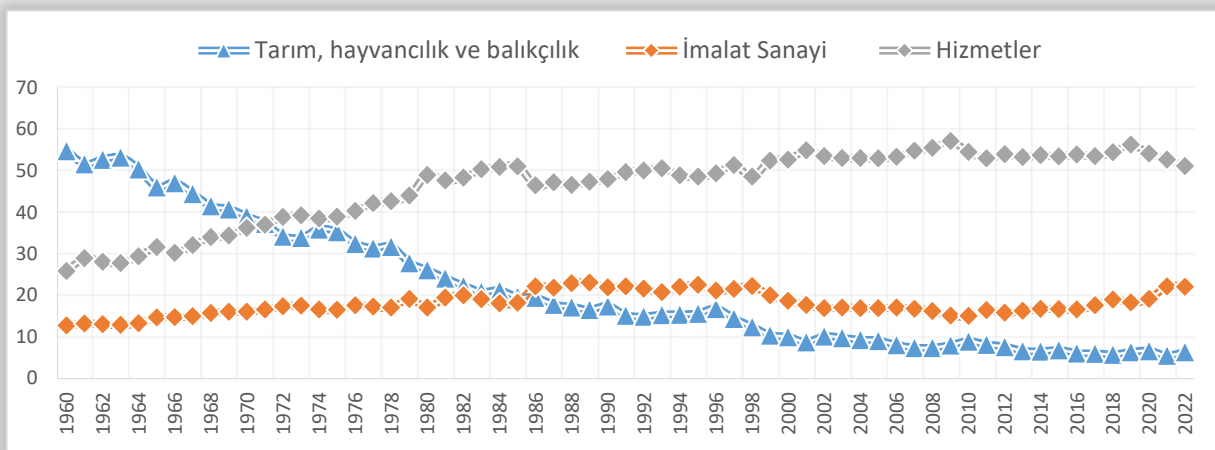
⁸ 1980 yılında Birinci 500 Büyük Sanayi Kuruluşu’nda kimya, petrol, kömür, kauçuk ve plastik mamulleri sanayinde faaliyet gösteren işletmeler toplam üretimden satış değerinin %32,5’ini oluşturarak en yüksek paya sahip olurken, 2021 yılında %20,37’ye gerilemiştir. 2000 yılından sonra ise özellikle yabancı sermayeli otomotiv sektörünün yükselişi ile metal eşya, makina ve teçhizat, ulaşım aracı, ilmi ve mesleki ölçme aletleri sanayinde faaliyet gösteren firmalar üretimden satışların %23’ünü oluşturarak ilk sırayı alırken, 2021 yılında üretimin %27’sini gerçekleştirmektedirler. Genel olarak, TÜPRAŞ-Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş., Ford Otomotiv Sanayi A.Ş., Oyak-Renault Otomobil Fabrikaları A.Ş., Toyota Otomotiv Sanayi Türkiye A.Ş., TOFAŞ Türk Otomobil Fabrikası A.Ş. son 10 yılda listenin ilk sıralarında yer alan firmalar haline gelmiştir. İhracattaki paylar bakımında da otomotiv sektörünün yükselişi önemlidir ancak bu sanayinin de montaja dayalı olduğu unutulmamalıdır.

Şekil 1: Türkiye İmalat Sanayi Katma Değeri (1960-2022, %)



Kaynak: World Development Indicators, 29.06.2023

Şekil 2: GSYİH içinde Temel Sektör Payları (1960-2022, %)



Kaynak: World Development Indicators, 29.06.2023

1980-2022 dönemi bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Türkiye’nin imalat sanayi katma değerinin dünya imalat sanayi katma değerine katkısının 1990’lı yıllarda %1’in altında olduğunu, bu oranın 2011 yılı itibari ile %1’i aştığını, 2021 itibari ile %1,30 olduğunu vurgulamak önemlidir. Ayrıca, 2022 yılında yüksek teknoloji ürün ihracatının toplam ürün ihracatı içindeki payı da %3 ile sınırlıdır (World Bank, 2023). Şekil 1 ve 2’den de görülebileceği gibi, planlı dönemin ithal ikameci yaklaşımının sanayileşmede yarattığı ivmelenme, 1980 sonrasında giderek ortadan kaybolmaktadır. Özellikle, 1980 sonrası dönemde tarımın giderek milli hasılaya katkısının azaldığı, imalat sanayi ve hizmetler katma değerinin milli hasılaya katkıları arasındaki makasın da giderek açıldığı görülmektedir. Bu çerçevede, Türkiye’nin 1980 sonrası dünyada gerçekleşen sanayi devrimlerini yakalayamadığı, sanayi yapısının tüm dünyada hızla yükselen Sanayi 4.0 hatta Sanayi 5.0’ın yarattığı dönüşümün takip edilebilmesi için hem kurumsal hem de teknik kapasitesini yeterince genişletemediği yıllar olarak ele

alınabilir. 1990’lı yılların krizlerle sarsılan Türkiye ekonomisi için kullanılan “kayıp yıllar” ifadesi, sanayileşme penceresinden 1980-2022 dönemini kapsayarak “sanayileşmede kayıp yıllar” olarak ifade edilebilir. Her ne kadar Adalet ve Kalkınma Partisi’nin 2001 sonrası dönemde Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’na (GEGP) sadık kalarak yakaladığı büyüme ivmesi ve beraberinde temel makroekonomik göstergelerde bir iyileşme dönemi yaşandıysa da bu süreç 2008 krizi ile kesintiye uğramıştır. Dünyada finans kapitale dayalı birikimin yarattığı olumsuzlukların 2008 krizi ile yeniden tartışmaya açılması ve yükselen “yeniden sanayileşme” tartışmalarına, Türkiye’ye de “yerli ve milli sanayi” söylemiyle entegre olmaya çalışmıştır. Ancak, özellikle kur-faiz-enflasyon gündeminin etkisiyle sanayileşme, 2021 yılında ilan edilen “Türkiye Ekonomi Modeli” programının kısa vadede fiyat istikrarının ve finansal istikrarın yeniden tesis edilmesi, bütçe disiplininin sağlanmasını amaçlayan gündeminde kalıcı bir yer edinmemiş görünmektedir.

3. Türkiye’de Sanayileşmenin Geleceği (2030-2050)

Gelecek 30 yıllık dönemde Türkiye’nin sanayileşme politikasında izleyeceği yol haritasının küresel bağlamdan ayrı düşünülmemeyeceği kabul edildiğinde, dikkate alınması gereken üç temel alandan söz edilebilir. Bunlar, 2030 yılında Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine ulaşmak, 2050 itibari ile Sıfır Karbon ekonomisine geçerek sıfır atık üretim ve tüketim döngüleri oluşturmak, dijitalleşme ile uyumlanmaktır. Hem gezegende hem de Türkiye’de adil ve güvenli bir yaşam biçimi kurmanın anahtarı bu üç temel alan ile uyumlu politikalar üretmek, dolayısı ile sanayileşmeyi de bu doğrultuda yeniden yapılandırmak ile ilişkilidir. Nitekim 21. yüzyılın kalkınma paradigması odağına sürdürülebilirlik kavramını almaktadır. Sürdürülebilirlik kavramının bugün geldiği nokta, ilk olarak ekonomik büyümenin sürdürülebilirliğinin arayışı, ardından insan refahını merkezine alan kuşaklararası refahın da garanti altına alınmasını amaçlayan Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin inşası ve buna bilimsel kaynaklık eden en önemli çalışmalardan biri Stockholm Dayanıklılık Enstitüsü (Stockholm Resilience Centre) tarafından ortaya konan “gezegensel sınırların (planetary boundaries)” korunması hedefine ulaşmak aşamalarından geçmiştir (Rockström vd., 2009a; Rockström vd., 2009b).⁹

Bugün gelinen noktada, 2030 ve 2050 yılında Sürdürülebilir Kalkınma yörüngesine ulaşmak için tüm ülkelerin küresel çabasına ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim tüm dünya eşi benzeri görülmemiş bir çevresel bozulma yaşamaktadır. Bu nedenle 21. yüzyılın kalkınma çabalarında; gezegenin biyofiziksel sınırlarıyla uyumlu, dolayısıyla güvenli ve dayanıklı bir gezegenin yaratılması ve insan topluluklarının refah, eşitlik ve barış içinde adil bir yaşam sürdürmesi amaçlanmaktadır (Rockström & Sachs, 2013). Gezegensel sınırları “güvenli” alan içinde tutmak için hedeflenen en önemli geçiş, karbonsuz bir ekonomi modelinin inşasıdır. 2050 yılında küresel ölçekte sıfır karbon hedefine ulaşılması için tüm üretim, ulaşım ve alt yapı sistemlerinde fosil yakıt kullanımının tamamen sonlandırılması zorunludur. 18. ve 19.

⁹ Bu çalışmada, iklim değişikliği, okyanus asitlenmesi, stratosferdeki ozon eksilmesi, biyokimyasal akım sınırı (azot ve fosfor döngüleri), tatlı su kullanımı, toprak kullanımındaki değişiklikler, biyosfer bütünlüğü, atmosferik aerosol yüklemesi ve kimyasal kirlilik olmak üzere dokuz gezegensel sınır tespit edilerek tartışmaya yeni boyutlar eklenmiştir (Rockström vd., 2009). Gezegende güvenli bir yaşam, ancak bu alanlardaki kritik sınırların aşılmasına bağlı olarak sağlanabilecektir.

yüzyıllarda yaşanan sanayi devrimlerinde olduğu gibi bu yüzyılda da giderek azalan ve atmosferin yapısını tehlikeli bir şekilde değiştiren petrol ve kömürden alternatif/temiz yenilenebilir enerji kaynaklarına (hidrojen başta olmak üzere güneş ve rüzgâr) geçiş kaçınılmaz görünmektedir. Enerji geçişleri doğası gereği yavaştır, ancak modern bilgi akışları, özel ve kamu müdahalelerinde yeni yollar mevcut yenilemeyi tarihsel standartlara göre daha hızlı hale getirmektedir. 2010’lardan bu yana gerçekleşmekte olan bu büyük dönüşümde ölçek ekonomileri, yaparak öğrenme ve kurumsal araştırma, piyasa teşvikleri maliyetleri düşürmeye devam etmektedir, giderek daha fazla sayıda ulusal hükümet kömürden çıkış stratejilerini oluşturmaktadır. Avrupa Birliği de “yeniden sanayileşme”, “Sanayi 4.0” ve hatta “Sanayi 5.0” tartışmaları ile sanayileşmeye yeni bir geri dönüş yapmaktadır. Bu dönüş, yalnızca sanayinin yüksek düzeyde otomasyonuna dayanmamakta, beraberinde Avrupa Komisyonu Başkanı Ursula Von der Leyen’in de vurguladığı gibi ortak Avrupa sanayi politikası ile ortak Avrupa finansmanını kapsayan, yeşil endüstriler için devlet yardımı kurallarını gevşetebilecek bir Yeşil Mutabakat Sanayi Planı ile de iç içe geçen bir sürece işaret etmektedir.¹⁰

Sürdürülebilirlik kavramı giderek içinin boşaltılması ve ana akım iktisadın bir uzantısı haline gelme tehlikesi ile karşı karşıyadır. Bu nedenle, bu yaklaşımın ana felsefesinin değişen dünyada sürekli yeniden tanımlanmasına, yeni açılımlar kazanmasına ihtiyaç vardır. Bu çerçevede gezegensel sınırların aşıldığı ve gezegende oluşan geri dönülemez hasarların ekonomik, sosyal ve toplumsal etkilerinin büyüdüğü 2010’lu yıllarda yeniden yükselen bu arayışların arka planı bilim paradigmasındaki değişimle birlikte ele alınmalıdır. Çünkü tarih boyunca üretim ve tüketim felsefesindeki değişim, bilim paradigmasındaki değişimlerle iç içe geçmiştir. Bugün, “ağ yapıları” dayanan bu paradigma değişiminin gelecek 30-40 yılın bilim felsefesini ve dolayısı ile üretim biçimini doğrudan etkileyecektir. Bu felsefe, sistemi oluşturan her bir aktörün kendinden daha büyük bir ağın içindeki konumunun ve o ağa katkısının belirleyici olduğunu kabul etmektedir. Tüm sistemler, akış halinde olan bir bilgi girişi ile karşı karşıyadır ve hepsi arasında bağlantısal ilişkiler vardır (Kozal & Barbaros, 2019; Raworth, 2019 [2017]). 21. yüzyılda sürdürülebilir bir toplumun temel taşları o toplumu oluşturan bireyler ve toplulukların ekosistem döngüleriyle ve çevreyle uyumlu bir ağ ilişkisi kurabilen, çevresel sorunlara sorumlu davranışlar geliştirebilecek reflekslerin oluşturabilmeleri ile sağlanabilecektir. Dolayısı ile gezegenin onarımında ve yeni bir yaşam biçiminin geliştirilmesinde; ağ yapılarının, gezegensel ve içinde bulunduğumuz evrenle olan bağlantısallığın da kavranması gereklidir. Ancak bu sayede doğadan elde edilen maddelerle/kaynaklarla elde edilen ürünlerin yeni/yeniden/farklı kullanımını ifade eden ve tüketimin yeniden örgütlenmesini öneren; fiziksel, biyolojik, kimyasal olduğu kadar toplumsal alanda da yeni bir kavrayışa yol açan döngüsel ekonomi modeline geçiş mümkün olabilecektir. Döngüsel ekonomi modeli; üretim ve tüketim süreçlerinde, havaya salınan karbondan denizlere atılan plastiklere kadar tüm alanlarda atık üretiminin sonlandırılması esasına dayalıdır. Gelişmiş ülkeler -Avrupa ülkeleri başta olmak üzere- bu yönde kapsamlı bir dönüşüm başlatmışlardır. Avrupa Yeşil Mutabakatı (sınırdan karbon vergisi gibi uygulamaları içeren) bunun en gelişmiş örneğidir ve yakın bir gelecekte tüm ülkeler için bağlayıcı nitelikler taşıyacağı öngörülmektedir.

Türkiye sanayi sektörü de küresel ölçekteki bu değişiklikleri ve bunlarla uyumlanmanın zorunluluğunu kavramış durumdadır. Nitekim 15-21 Mart 2023 tarihleri arasında İzmir’de

¹⁰ Bknz (European Commission, 2023).

düzenlenen, “Geleceğin İnşası: İkinci Yüzyılın İktisat Kongresi”nin sonuç bildirgesinde yer alan “Sanayici, Tüccar ve Esnaf Buluşması Deklarasyonu”nda bu farkındalık ifade edilmektedir. Bu deklarasyonda, sanayide artık sınırsız büyüme odaklı bir modelinin uygulanamayacağı; ticaretin ve sanayinin, kontrolsüz sermaye modeli yerine çalışanların, ekonomik aktörlerin, paydaşların, toplumun ve doğanın da mutluluğunu esas alan duyarlı bir anlayışa evrilmek zorunda olduğuna dikkat çekilmiştir. Türkiye’de sanayi sektörünün yeniden yapılanmasında, karbon nötr bir dönüşümün inşa edilmesi gerektiği, enerji üretim ve tüketim modelinin ekolojik sınırlar içinde yeniden tasarlanması gerektiğine işaret edilmektedir. Bu sürecin, “*karbon emisyonlarının azaltılması, talep yönetimi, enerji ve malzeme verimliliği, döngüsel malzeme akışlarının yanı sıra azaltma teknolojileri ve üretim süreçlerindeki dönüşümsel değişiklikler dahil olmak üzere tüm azaltma seçeneklerini teşvik etmek için değer zincirleri boyunca eş güdümlü ve uzun soluklu, sağlam ve tutarlı bir eylem planı*” ile yönetilmesi gerektiği de önemle vurgulanmaktadır.¹¹

Son olarak, dijitalleşme ve dijitalleşme ile uyumlu bir sanayi politikasının benimsenmesinin zorunluluğuna dikkat çekilmelidir. Uluslararası Robotics Federasyon (International Federation of Robotics (IFR)) güncel raporları endüstriyel robotlara talebin çok hızlı bir biçimde arttığını, robotların kullanım alanlarının giderek genişlediğini göstermektedir (IFR, 2022). Dolayısı ile uluslararası piyasalarda da sanayiye dayalı rekabetin mal ve hizmetlerin büyük ölçüde robotics ile entegre ürünler, hizmetler üretebilen ülkeler arasında olması beklenmektedir. Bu çerçevede, makine üretebilen makinelerin üretilmesi, özellikle yazılım ve büyük veri alanındaki bilgi ve becerilerin bu alana entegre edilebilmesi gelecek 30 yılın sanayisini şekillendireceğini söylemek mümkündür. Ayrıca, yalnızca sanayi üretiminin dijital süreçlerle entegrasyonu ya da insan-robot iş birliğinin kural ve sınırlarının belirlenmesi değil, aynı zamanda dijital çağda verinin korunması, akıllı fabrikaların, siber güvenlik sistemlerinin inşası ve bu konudaki gelişmeleri takip etme kapasitesinin iyileştirilmesi de sürdürülebilir bir sanayileşme politikası üretmenin ayrılmaz bir parçası olacaktır. Bu gelişme eğilimleriyle beraber, ülkelerin 21. yüzyıl dinamiklerine uygun ekonomi tasarımları yapabilmesinin artık yalnızca bölgesel unsurlar dikkate alınarak gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığı yeniden hatırlatılmalıdır. Dolayısı ile bir yanda teknolojinin sürekli ilerlediği, diğer tarafta da iklim değişikliğine maruziyetin bölgeleri farklı derecelerde olumsuz etkilediği bu dönemde ekonomik ve sosyal ayrışmaların önlenmesi için bölüşümcü tasarımlara ihtiyaç duyulduğu açıktır. Dolayısı ile fikri mülkiyet haklarının korunması ile ilgili yeni düzenlemeler, müştereklerin dünya çapında yeniden tanımlanması ve tartışmaya açılması, devletlerin rolünün gözden geçirilmesi, gelirin ve zenginliğin yeniden bölüştürülmesi için yeni politika tasarımlarına/araçlarına ihtiyaç duyulduğu açıktır (Raworth, 2019). Bugün doğası gereği tamamen yerel unsurlara bağlı olmayan sanayileşme meselesi de her bir ülke için daha büyük bir ağ içinde şekillenen uluslararası dinamiklerden beslenmektedir. O halde, Türkiye’de sanayileşmenin geleceğini tasarlarken önümüzdeki 30 ila 50 yılın bahsi geçen dönüşüm dinamiklerinin dikkate alınması çok önemlidir.

¹¹ Bknz (Geleceğin İnşası: İkinci Yüzyılın İktisat Kongresi, 2023).

4. Tartışma ve Politika Önerileri

Türkiye’de sanayileşmenin yüz yılını, süreklilik ve dönüşümlere dikkat çekerek korumacı ve neoliberal dönem olmak üzere iki alt dönemde ele alan bu çalışmada, esasen Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar uygulanan tüm sanayileşme modellerinin ve izlenen sanayileşme politikalarının, ithalata dayalı büyüme modelini dönüştüremediği, yalnızca bu modele yeni görüntüler (örneğin öncü sektörlerin değişmesi gibi) kazandırdığı ortaya konulmaktadır. Türkiye imalat sanayi; gelişmekte olan pek çok ülkeye göre daha ileri bir sanayi altyapısı oluşturmakla birlikte, sanayileşmiş kapitalist ülkelere kıyasla, üretimin teknolojik dönüşümünü henüz gerçekleştirememiş bir ülke görünümündedir. Son yüz yılda, genel olarak Türkiye ekonomisinin büyük ölçüde dışa bağımlı yapısının izlenebildiği imalat sanayi alt sektörlerinde, büyük bir değişim ve gelişim izlenebilmektedir. Ancak bu gelişmeler, Türkiye’ye uluslararası rekabet gücü sağlayamadığı gibi teknolojik yenilik üretme kapasitesini de geliştirememiş görünmektedir.

Günümüz ekonomik gelişmişlik analizlerinde, yalnızca milli gelir içinde iktisadi sektörlerin dağılımı -yani sanayileşme bağlamında ülkenin milli hasılası içinde sanayinin payının artırılmasına odaklanmak- değil, bu iktisadi faaliyetleri hazırlayıcı koşullar da dikkate alınmaktadır. Örneğin, ekonomik büyüme ya da sanayileşmenin niceliksel artışının yanı sıra bunları sağlayan içsel ve dışsal dinamiklerin önemine de dikkat çekilmektedir. Bu bağlamda, Türkiye’nin gelecek yüz yıldaki sanayileşme vizyonunun tasarlanmasında hem geleneksel sanayi politikalarına hem de değişen dönüşen dünyanın yenilik ve kısıtlarına uygun olarak dönüştürülmüş sanayi politikalarına ihtiyaç duyduğu söylenebilir. Bu nedenle ilk olarak, Türkiye için sanayi politikalarının oluşturulmasında, yalnızca fabrika sayısını arttırmak ya da verimlilik artışına odaklanmanın yeterli olmadığı, sanayileşme sürecinin beraberinde getirdiği toplumsal ve sosyal yapı değişiklikleri ile (kurumlardan kentleşmeye, mevzuattan finans sistemine, eğitimden kadın haklarına kadar geniş ölçekte) bir transformasyon süreci olarak kabul edilmesi gerektiğinin altı çizilmelidir. İkinci olarak, ithal ikameci sanayileşme ile ihracata dayalı stratejinin birbirine karşıtlığı üzerinden ilerleyen tartışmaların gözden geçirilmesi gereklidir. Özünde ithal ikameci model ile ihracata yönelik model birbirine karşıt ya da alternatif stratejiler değildir. Esasen bu iki strateji ülke şartlarının uygun olması durumunda birbirini tamamlamakta ve seçili sektörler bazında birlikte uygulanmaktadır. Nitekim erken sanayileşmiş ülkelerin kalkınma modelinin bu iki stratejinin birleşiminden oluştuğuna ilişkin sayısız gözlem de bulunmaktadır. Buna rağmen özellikle neo-liberal politikaların gelişmekte olan ülkelere dayatıldığı 80’li yıllarda, iki stratejini bu tamamlayıcı özelliğine dikkat edilmemiş tam aksine birbirine alternatif olarak sunulmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde uygulanan neo-liberal politikaların genel olarak başarısızlığında, politika ve modeller konusundaki bu fikri karışıklığın da etkisi bulunmaktadır. Çünkü modellerin tamamlayıcılık özellikleri bir tarafa itilip, karşıt olarak tasarlandığında; sanayileşme konusunda sıçrama yaptıracak politika bileşenleri ya ülkeye özgü koşullar dikkate alınamadan ya en gerekli olanlar ihmal edilerek ya da kurumsal eşgüdüm sağlanamadığı için kaynaklar israf edilerek uygulanmakta, bunların sonucunda sanayileşme söylem olarak sürdürülse de uygulamaya geçirilememekte hatta mevcut kazanımlar da kaybedilebilmektedir. Üçüncü olarak, devletin sektörel yatırım teşvik politikalarını nasıl uyguladığı, uluslararası rekabet, gelirin uluslararası yeniden dağılımı, merkez ve çevre ülkeler arasındaki iş bölümünün değişen yapısı gibi dış dinamikler ile bunlara ilaveten,

ülkenin nüfusu, eğitim politikası, kurumların kapsayıcılığı/dışlayıcılığı ve şeffaflığı, finansman olanakları ve demokratik dönüşümler gibi iç dinamiklerin dikkate alınarak değerlendirilmesi, politika önerilerinin de tüm bu aktör ve değişkenlerin karşılıklı belirleyiciliğine göre oluşturulması gereklidir.

Türkiye için oluşturulacak yeni sanayileşme vizyonunun en önemli politika değişkenlerinden biri yatırım teşvik sistemidir. Ülke içinde yapılacak gerek yerli gerek yabancı yatırımların artırılması için komple yeni ve tevsii yatırım teşvikleri, işletme dönemi destekleri, araştırma-geliştirme faaliyet teşvikleri ile vergi indirim/muafiyeti, yatırım indirim, arazi tahsis, gümrük muafiyeti, vergi iadesi, hızlandırılmış amortisman gibi farklı araçların kullanıldığı çeşitli özendirici ve destekleyici teşvik tedbirleri bulunmaktadır. Teşvik sistemlerinin genel özelliği, kamunun özel sektöre doğrudan ya da dolaylı aktaracağı (ya da aktarmaya niyetlendiği) kaynakların miktarını, sektör tercihlerini ve koşullarını içermesidir ve kaynakların hangi sektörlerle ve ne şekilde transfer edileceğine ilişkin politika tercihlerini yansıtmadır (Barbaros & Kozal, 2017b: 110). Yani, teşvik sistemi sanayileşmenin düzeyini ve kapsamını belirlemektedir. İkinci önemli politika değişkeni, bilim/teknoloji ve işgücünün niteliğinin nasıl organize edildiğidir. Sanayileşme ile teknolojik ilerleme ve işgücünün niteliği arasında karşılıklı bir belirleyicilik söz konusu olduğu söylenebilir. Ulusal yenilikçilik kapasitesinin artırılması için öncelikle temel bilimler alanında yetişmiş işgücünün niteliğinin artırılması, bunun için de sermaye ve teknolojinin geniş bir tabana yayılması, ulusal yenilik ve teknoloji ağlarının genişletilmesi gerekmektedir. Sanayileşme politikasıyla birlikte bilim ve teknoloji politikalarına ağırlık verilmemesi, yatırımların araştırma ve geliştirme yönünde kanalize edilmemesi sadece ileri teknoloji kullanımına dayalı sanayi üretimini engellemektedir, bu nitelikli işgücünün yetişmesine yönelik de bir engel oluşturmaktadır. Sanayileşme politikalarının üçüncü bileşeni ise, kurumlar ve demokrasi ile ilgilidir. Sanayileşme, kurumsal alt yapıdan ve toplumun içinde bulunduğu demokratik düzlemde bağımsız düşünülemez. Kurumsal alt yapının ekonomik gelişmişlik üzerine etkileri tartışması yeni değildir ancak son yıllarda uluslararası literatürde, analiz edilen ülkelerin iktisadi ve sosyal dönüşümlerine etki eden faktörlerin incelenmesinde idari ve kurumsal altyapının varlığı, şeffaflığı, etkinliği ve sürekliliği gibi konulara geniş yer verilmektedir. Yapılan pek çok çalışmada; kapsayıcı kurumların güçlü olduğu ülkelerde fiziki ve beşeri sermayenin daha hızlı biriktiğine ve var olan fiziki ve beşeri sermayenin daha verimli kullanabildiğine, yeni teknoloji geliştirme ve var olan teknolojik kapasiteyi kullanabilme becerisine de yine bu ülkelerin sahip olduğuna dikkat çekilmektedir (Acemoğlu & Robinson, 2014: 138-157). O halde ülkedeki kurumsal alt yapı (zihniyet, ahlaki değerler, hesap verme gibi soyut ilkeler de dâhil) hem emek hem de sermaye kesiminin sanayileşmedeki rolünü belirlemede etkili olmaktadır. Ayrıca mekanik bilgiden araştırma ve geliştirmeye kadar geniş bir alanda merak ve yaratıcılığa önem ve destek verilmesi konusunda da gelecek nesillere aktarılacak mirası da oluşturmaktadır. Rodrik sanayi politikalarını bir diyalog süreci olarak tanımlanmakta ve sanayi politikaları tasarlanırken, kamu ve özel sektör arasındaki iş birliğinin sağlanmasına yönelik kurumsal alt yapı ve çerçevenin hazırlanmasının gerekli olduğunu belirtmektedir. Çünkü sanayi politikasının temel amacı yapısal dönüşümü hızlandırmaktır ve başarısının göstergeleri; eğitim (işgücünde lise ve üniversite mezunlarının payı), araştırma-geliştirme (Ar-Ge harcamalarının milli gelir içindeki payı), yabancı yatırımlar, kamuda iyi yönetim (şeffaflık, etkinlik, hesap verilebilirlik, hukuk ilkelerine bağlılık, yolsuzlukların önlenmesi gibi) alanlarda ölçülmektedir (Rodrik, 2007a; Rodrik, 2007b).

Yaklaşık son 200 yıldır sanayileşme ile başlayan tüm ekonomik dönüşümler, yalnızca işin nasıl yapıldığını ve malların nasıl üretildiğini değiştirmekle kalmamış, aynı zamanda insanların hem birbirleriyle hem de genel olarak gezegenle olan ilişkilerini de etkilemiş, değiştirmiş ve dönüştürmüştür. Toplumsal organizasyondaki sanayileşme ile gelen bu radikal değişim küresel olarak politik, ekolojik ve kültürel etkiler de yaratmıştır. Sanayileşme sayesinde bir yandan insan yaşamının kalitesi önemli ölçüde artmış, insanın uydular, gözlem cihazları vb. teknolojik aletlerin de yardımıyla gezegene ve evrene dair bilgisi devasa boyutlara ulaşmıştır. Ancak diğer yandan fosil yakıt kullanımının getirdiği küresel ısınma ve iklim değişikliği, plastik ve kimyasalların yarattığı kirlilik ve biyoçeşitlilikteki azalma gibi felaket boyutundaki ekolojik yıkımlar 21. yüzyılın aşılması gereken en büyük varoluşsal sorunları haline gelmiştir. İklim krizi olarak adlandırılan bu sürecin aşılmasında bilim ve teknolojinin yardımı ve sanayi sektörünün bu süreçlere uyumu hayati bir önem taşımaktadır. 2050 yılına kadar küresel ölçekte; hidrojen tabanlı yeni enerji kaynaklarının yaratılması, atmosferde karbon tutucu cihazların üretilmesi, üretim felsefesinde sıfır atığa geçiş, döngüsel ekonomi modelinin var olan sistemlerin yerini alması, mimaride yeni teknolojilerin geliştirilmesi gibi bir dizi önlem hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Bu noktada sanayileşme daha önce de olduğu gibi insan hayatının ve gezegenin adil ve güvenilir bir yaşam biçimine geçmesinde kilit rol oynayacaktır. Bu sebeple 21. yüzyıl Türkiye için sanayileşme modelinin temel dayanağını; sıfır karbon temelli, atık üretmeyen, doğaya ve canlılığa saygılı, gelecek nesillerin de refahını gözeten yeni/yeniden ahlaki prensiplerin oluşturması kaçınılmazdır.

Kaynakça

- Acemoğlu, D., & Robinson, J. (2014). *Ulusların Düşüşü: Güç, Zenginlik ve Yoksulluğun Kökenleri*. S. Silahlı (Çev.). İstanbul: Doğan Kitap.
- Barbaros, F. & Kozal, Ö. (2014). 1970’li Yıllarda Kalkınma ve Planlama: Değerlendirme ve Eleştirilere Bakış. F. Barbaros & J. Zurcher (Ed.), *Modernizmin Yansımaları: 1970’li Yıllarda Türkiye* (136-186). Ankara: Efil Yayınevi.
- Barbaros, F. & Kozal, Ö. (2017a). Planlamanın Başarısızlığı: Kalkınma Miti ve Sanayileşmenin Düşüşü. F. Barbaros & J. Zurcher (Ed.), *Modernizmin Yansımaları: 1980’li Yıllarda Türkiye* (105-160). Ankara: Efil Yayınevi.
- Barbaros, F. & Kozal, Ö. (2017b). 1990’lı Yılların Küreselleşen Dünyasında Türkiye’de Sanayileşme: Beklentiler ve Açmazlar. F. Barbaros & J. Zurcher (Ed.), *Modernizmin Yansımaları: 1990’lı Yıllarda Türkiye* (51-90). Ankara: Efil Yayınevi.
- Barbaros, F. & Kozal, Ö. (2021). 1950’li Yıllarda İmalat Sanayinin Genel Görünümü. F. Barbaros & J. Zurcher (Ed.), *Modernizmin Yansımaları: 1950’li Yıllarda Türkiye* (75-91). Ankara: Efil Yayınevi.
- Barbaros, F. & Kozal, Ö. (2022). 1940’lı Yıllarda Dünya ve Türkiye Ekonomisi. F. Barbaros & J. Zurcher (Ed.), *Modernizmin Yansımaları: 1940’lı Yıllarda Türkiye* (86-112). Ankara: Efil Yayınevi.



Erdölek Kozal, Ö. & Barbaros, F. (2023). Türkiye’de Sanayileşmenin Yüz Yılı: Süreklilik ve Dönüşümleri Aramak. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 36-64. Doi: 10.25295/fsecon.1303077

- Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü. (1969). *Sanayi Sayımı 1927*. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.
- Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü. (1985). *1980 Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı, İkinci Aşama Sonuçları, Büyük İmalat Sanayi*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü.
- Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü. (1985). *1980 Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı, İkinci Aşama Sonuçları, Küçük İmalat Sanayi*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü.
- Boratav, K. (2008). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2007*. Ankara: İmge Yayınları.
- Bursa, Z. (2011). *Türkiye Solunda Kalkınma Düşüncesi: 1920'lerden 1970'lere*. İstanbul: Versus.
- Devlet İstatistik Enstitüsü. (1976). *1970 Sanayi ve İşyerleri Sayımı İmalat Sanayi Türkiye Tabloları*. DİE: Ankara.
- Eşiyok, B. (2004). *Türkiye Ekonomisinde Kalkınma Stratejileri ve Sanayileşme (Dün-Bugün-Yarın)*. Ankara: Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Araştırmalar Müdürlüğü.
- European Commission. (2023). The Green Deal Industrial Plan: Putting Europe’s Net-Zero Industry in The Lead. 1 February 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_510 (Erişim Tarihi: 15.05.2023).
- Freeman, C. & Louçã, F. (2001). *As Time Goes by: From the Industrial Revolutions to The Information Revolution*. Oxford University Press.
- Freeman, C. & Soete, L. (2004). *Yenilik İktisadı* (4. Baskı). E. Türkcan (Çev.). Ankara: TÜBİTAK.
- Geleceğin İnşası: İkinci Yüzyılın İktisat Kongresi. (2023). *Sanayici, Tüccar ve Esnaf Buluşması Deklarasyonu. 15-21 Mart 2023, İzmir*. <https://iktisatkongresi.org/upload/ikinci-yuzyilin-iktisat-kongresi-sonuc-bildirgesi-1680514367.pdf>
- Gülalp, H. (1993). *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet*. İstanbul: Belge Yayınları.
- IFR (2022). *Market Presentation World Robotics 2022 Extended Version*. Federation of Robotics (IFR). https://ifr.org/downloads/press2018/2022_WR_extended_version.pdf (Erişim Tarihi: 15.06.2023).
- İSO. (1968-1992). *İSO 500 Büyük Sanayi Kuruluşu Dergileri*. Çeşitli Sayılar (1968-1992), <https://www.iso500.org.tr/> (Erişim Tarihi: 15.06.2023).
- İSO. (2023). *500 Büyük Sanayi Kuruluşu Verileri (1993-2022)*. <https://www.iso500.org.tr/> (Erişim Tarihi: 10.05.2023).
- Kepepek, Y. (2012). *Türkiye Ekonomisi* (25. Baskı). İstanbul: Remzi Kitabevi Yayınları.
- Keyder, Ç. (2007). *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kızılcılık, S. & Erjem, Y. (1996). *Açıklamalı Sosyoloji Sözlüğü*. Konya: Saray Kitabevleri.
- Kozal, E. Ö. (2019). *Türkiye’de Sanayileşmenin 200 Yıllık Tarihi: Süreklilikler ve Dönüşümler*. Yayımlanmış Doktora Tezi. Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezDetay.jsp?id=OSRP_r74ttjB-MhNyd1S8A&no=xrIA6_PTAbTPBLKEv9DLcg



Erdölek Kozal, Ö. & Barbaros, F. (2023). Türkiye’de Sanayileşmenin Yüz Yılı: Süreklilik ve Dönüşümleri Aramak. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 36-64. Doi: 10.25295/fsecon.1303077

- Kozal E. Ö. & Barbaros, R. F. (2019). The Future of Manufacturing Industry in the 21st Century: Industrial Robots. F. Ayhan (Ed.), *Several Dimensions of Innovation, Technology and Industry 4.0* (43-61). Berlin: Peter Lang.
- Kurmuş, O. (2010). Türkiye’de Neo-liberalizm. *Mülkiye Dergisi*, XXXIV(268), 9-41.
- McMichael, P. (2000). The Power of Food. *Agriculture and Human Values*, 17(1), 21-33.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. & Behrens, W. W. (1972). *The Limits to Growth*. New York: Universe Books.
- Naim, M. (2000). Washington Consensus or Washington Confusion?. *Foreign Policy*, 87-103.
- Öniş, Z. & Şenses, F. (2007) Global Dynamics, Domestic Coalitions and A Reactive State: Major Policy Shifts in Post-War Turkish Economic Development. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 34(2), 251-286.
- Pamuk, Ş. (2014). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi* (4. Baskı). İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Raworth, K. (2019). *Simit Ekonomisi 21. Yüzyıl İktisatçısı Gibi Düşünmenin Yedi Yolu* (1. Baskı). A. E. Pilgir (Çev.). İstanbul: Tellekt.
- Rodrik, D. (2007a). *Türkiye İçin Sanayi Politikaları*. <http://eaf.ku.edu.tr/sites/eaf.ku.edu.tr/files/danirodrik.pdf> (Erişim Tarihi: 22.04.2023).
- Rodrik, D. (2007b). Industrial Development: Some Stylized Facts and Policy Directions. Industrial Development for the 21st Century. *Sustainable Development Perspectives*, 7-28.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E. F., ... & Nykvist, B. (2009a). A Safe Operating Space for Humanity. *Nature*, 461(7263), 472-475.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F. S., Lambin, E., ... & Nykvist, B. (2009b). Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 14(2), 32.
- Rockström, J., Sachs, J., Öhman, M. & Schmidt-Traub, G. (2013). Sustainable Development and Planetary Boundaries, Background paper for the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda Prepared by the co-chairs of the Sustainable Development Solutions Network Thematic Group on Macroeconomics, Population Dynamics, and Planetary Boundaries. https://www.researchgate.net/publication/257873780_Sustainable_Development_and_Planetary_Boundaries (Erişim Tarihi: 22.04.2023).
- Şenses, F. (2014). Zor Yıllarda Sanayileşme: 1970’li Yıllarda Türkiye Deneyimi. F. Barbaros & J. Zurcher (Ed.), *Modernizmin Yansımaları: 1970’li Yıllarda Türkiye* (43-67). Ankara: Efil Yayınevi.
- Şenses, F. (2017). Türkiye Ekonomisinde Neo-Liberal Dönüşümün Arka Planı ve Başlangıcına İlişkin Gözlem ve Değerlendirmeler. F. Barbaros & J. Zurcher (Ed.), *Modernizmin Yansımaları: 1980’li Yıllarda Türkiye* (49-92), Ankara: Efil Yayınevi.



Erdölek Kozal, Ö. & Barbaros, F. (2023). Türkiye’de Sanayileşmenin Yüz Yılı: Süreklilik ve Dönüşümleri Aramak. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 36-64. Doi: 10.25295/fsecon.1303077

- Şenses, F. & Taymaz, E. (2003). Unutulan Bir Toplumsal Amaç: Sanayileşme Ne Oluyor? Ne Olmalı. A. H. Köse, F. Şenses & E. Yeldan (Ed.), *İktisat Üzerine Yazılar II: İktisadi Kalkınma Kriz ve İstikrar* (452-453). İstanbul: İletişim Yayınları.
- T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü. (1997). *1992 Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı, İkinci Aşama Sonuçları, Büyük İmalat Sanayi*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü.
- T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü. (1997). *1992 Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı, İkinci Aşama Sonuçları, Küçük İmalat Sanayi*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü.
- Tekeli, İ. & İlkin, S. (2009). *1929 Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları* (Cilt 1). İstanbul: Bilge Kültür Sanat Yayınları.
- United Nations Industrial Development Organization. INDSTAT 2 2022, ISIC Revision 3. Available at <https://stat.unido.org> (erişim: 05/2023). Vienna. <https://stat.unido.org>
- United Nations Industrial Development Organization. (2022). *International Yearbook of Industrial Statistics*. <https://stat.unido.org/content/publications/-international-yearbook-of-industrial-statistics-2022;jsessionid=6115678B9C48E2B7F35665E82FD74101>
- UNIDO. (2023), Industrial Statistical Database verileri kullanılarak yazarlar tarafından hesaplanmıştır (<https://stat.unido.org/>).İmuştur.
- Yeldan, E. (2017). 1990’lar: Türkiye’nin Kayıp On Yılı. F. Barbaros & J. Zurcher (Ed.), *Modernizmin Yansımaları: 1990’lı Yıllarda Türkiye* (40-51). Ankara: Efil Yayınevi.
- Williamson, J. (2009). A Short History of the Washington Consensus. *Law & Business Review fo the Americas*, 15(1).
- World Development Indicators. (Erişim: 26.05.2023)



Erdölek Kozal, Ö. & Barbaros, F. (2023). Türkiye’de Sanayileşmenin Yüz Yılı: Süreklilik ve Dönüşümleri Aramak. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 36-64. Doi: 10.25295/fsecon.1303077

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir.

Giriş: 1. ve 2. yazar

Türkiye’de Sanayinin 100 Yılı: 1. Yazar

Türkiye’de Sanayileşmenin Geleceği: 1. ve 2. yazar

Tartışma ve Politika Önerileri: 1. yazar

1. yazarın katkı oranı: %. 70. yazarın katkı oranı: %.30

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: author contributions are below;

Introduction: 1st and 2nd author

A Century of Industrialization in Turkey: 1st author

The Future of Industrialization in Turkey: 1st and 2nd author

Discussion and Policy Implications: 1st author

1st author's contribution rate: 70%, 2nd author's contribution rate: %30.



Erdölek Kozal, Ö. & Barbaros, F. (2023). Türkiye’de Sanayileşmenin Yüz Yılı: Süreklilik ve Dönüşümleri Aramak. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 36-64. Doi: 10.25295/fsecon.1303077

A Century of Industrialization in Turkey: Searching for Continuity and Transformations

Özge Erdölek Kozal, Funda Barbaros

Extended Abstract

The debate on the significance of industrialization as a prerequisite for development emerged as one of the fundamental objectives for developing countries and socialist nations in the aftermath of World War II, and it remains relevant today. The fundamental premise in these discussions is that the most important economic indicator is the increase in the share of the industrial sector in the distribution of national income. However, contemporary analyses of economic development consider not only the distribution of economic sectors within national income but also the external and internal factors (such as economic, social, institutional, and ecological) that influence these economic activities. This situation serves as a reminder of the dynamic process of industrialization and emphasizes the necessity for countries to continually restructure their industrialization policies, taking into consideration the economic, social, and ecological trends of the era. Consequently, industrialization continues to remain one of the most current areas of debate in the last century.

While Turkey has made remarkable progress in establishing a more advanced industrial infrastructure within the realm of manufacturing, especially when compared to numerous other developing nations, it still lags behind industrialized capitalist countries in achieving a complete technological transformation of its production processes. Throughout the past century, significant changes and advancements have been observed across various manufacturing sub-sectors, primarily influenced by Turkey's substantial reliance on imports. Despite these developments, Turkey has yet to attain international competitiveness, nor has it substantially bolstered its capacity for generating technological innovation. It can be argued that Turkey's position within the global framework has maintained a relatively consistent status over the past century. Additionally, one could assert that the assortment of industrialization models and policies implemented by Turkey has thus far been unable to bring about a transformation of its import-dependent growth model; these endeavors have predominantly led to surface-level modifications of this model, often manifesting as shifts in pioneering sectors, with the exception of the initial phase of import substitution during which the emphasis was on domestically producing consumer goods.

The process of industrialization, often approached as a superstructural phenomenon, plays a pivotal role in shaping the landscape of industrial capital accumulation by influencing both opportunities and constraints. This transformation unfolds within the context of the evolving organizational model of the state and the dynamically redefined parameters of the business environment. In this context, it becomes evident that Turkey's pursuit of industrialization is entwined with an array of challenges and intricacies that transcend the mere expansion of its manufacturing infrastructure. Consequently, the imperative lies in addressing the technological and innovative dimensions inherent in production processes, as these factors emerge as central prerequisites for bolstering Turkey's global competitiveness and cultivating a sustainable trajectory of economic growth. This investigation delves into the complex interplay between industrialization, the evolving state apparatus, regulatory frameworks, and

the imperatives of technological innovation, seeking to elucidate the nuanced mechanisms that underscore effective strategies for industrial transformation.

In a thorough examination, Turkey, despite being labeled a "developing industrial country" before the 1973 crisis, can still be primarily seen as an agricultural nation, both in terms of its production structure and its participation in global markets. From 1929 to 1973, the organizational model of the state, centered around the concept of the nation-state, remained unaltered. However, the proclamation of the Republic and the shift from a single-party to a multi-party system marked a significant change in economic policy direction.

Before the rule of the Democrat Party, there was a prevailing inclination to exclude the private sector from the industrialization process, while state-controlled industrialization was actively promoted. Nonetheless, the rise of the Democrat Party introduced a market-oriented perspective aligned with the interests of the bourgeoisie, which gained prominence (Keyder, 2007). The bourgeoisie began to enhance its influence through right-wing parties. As a result of its capital accumulation ability and the limited entrepreneurial freedom imposed by the state, the bourgeoisie started distancing itself from the bureaucracy. As a result of its capital accumulation ability and the limited entrepreneurial freedom imposed by the state, the bourgeoisie started distancing itself from the bureaucracy. This led to more evident distinctions between the two social classes becoming more pronounced in the 1960s.

Upon comprehensive examination, the process of industrialization within core nations unfolded through collaborative endeavors between the bourgeoisie and the state. However, in Turkey, the early years of the Republic were characterized by a complex relationship between the peasantry and the state, the presence of a weak domestic bourgeoisie, and persistent connections between the bureaucracy and the state. Consequently, state intervention and protectionism at the local level led to a limited understanding of state intervention in markets, resulting in insufficient realization of the scope and methods of state entrepreneurship during the initial industrial plans. Despite the state's attempt to engage in manufacturing industry investments as an entrepreneurial force during this period, various factors, such as financing gaps, institutional deficiencies, and a lack of adequate human capital, acted as obstacles to establishing a robust entrepreneurial state mechanism. Accordingly, the stages of industrialization during the protectionist period can be delineated into three phases within the framework of the state's organizational model: First, the period from 1923 to 1945, marked by the establishment of the Republic, the organization of the nation-state, and the implementation of interventionist and entrepreneurial state policies in nationalist industrialization; second, the period from 1945 to 1960, characterized by a relatively passive nation-state influenced by international institutions, pursuing industrialization through state intervention, third, the period from 1960 to 1980, represented by a developmental/planning nation-state influenced by international institutions, emphasizing industrialization through state-private sector collaboration and fostering the strengthening of the domestic bourgeoisie (Kozal, 2019).

In the 1980s, the dominance of neoliberal policies resulted in a shift towards short-term economic strategies, causing a divergence from developmental goals, particularly in the sphere of industrialization. This period experienced a diminishing emphasis on the importance

of accumulating industrial capital, while simultaneously witnessing a rapid rise in financial capital, both on a worldwide scale and within the Turkish context. As a result, the narrative that previously highlighted industrialization as a prerequisite for development gradually lost its prominence. Despite the declaration of an export-oriented growth strategy during this period, Turkey experienced a transformation in the leading sectors of manufacturing, yet the structure of the manufacturing industry itself underwent limited alteration, remaining characterized by a specialization in low and medium technology-intensive, low value-added, and low-wage sectors.

During the 2000s, a noticeable transition veered away from domestic manufacturing production towards alternative sectors, notably the construction industry. Furthermore, a surge was witnessed in the transfer of domestic industrial enterprises to foreign-owned entities, accompanied by an increase in wealth accumulation facilitated through financial derivatives. By the year 2000, among the export-oriented domains, those exhibiting an export-to-production ratio surpassing 50% encompassed fields engaged in the fabrication of chemicals, textiles, carpets, kilims, metal and wood processing machinery, ceramic products, ready-made textiles, plastic goods, as well as sectors involved in the production of preserved fruits and vegetables. These sectors are characterized by the production of goods with low-income elasticity and grapple with intensifying competitive pressures from South and East Asian nations characterized by lower wages than those prevailing in Turkey. Consequently, these sectors display constricted potential for growth. As a result, harboring the expectation that such specialization and an employment structure grounded in reduced wages could furnish a robust foundation for sustainable, long-term growth and development would be imprudent (Şenses & Taymaz, 2003).

In summary, the 1980s witnessed a paradigm shift in economic policies towards neoliberal principles, eroding the centrality of industrialization as a development conduit. Subsequently, Turkey underwent shifts within its manufacturing sectors, yet the overarching structure retained attributes of sectors characterized by low and moderate technology intensity, modest value addition, and reduced wage profiles. The ensuing patterns observed in the 2000s, marked by an accentuation on the construction industry and the prevalence of foreign-owned industrial entities, coupled with a reliance on sectors grappling with competitive pressures, engender apprehensions concerning the prospects for sustained long-term growth and development predicated on such an economic trajectory (Şenses & Taymaz, 2003)

Over the past two centuries, the radical changes brought about by industrialization have led to significant political, ecological, and cultural effects worldwide. On the one hand, industrialization has greatly improved the quality of human life, expanding our knowledge of the planet and the universe through advanced technological tools like satellites and observation devices. However, on the other hand, it has also resulted in severe ecological disasters, presenting existential challenges for the 21st century, such as global warming, climate change due to fossil fuel usage, plastic and chemical pollution, and the decline in biodiversity. Addressing this climate crisis is of utmost importance and necessitates the collaboration of science, technology, and the transformation of the industrial sector. Various global measures are being pursued to combat these challenges by 2050. These include developing new energy sources based on hydrogen, creating carbon capture devices to



Erdölek Kozal, Ö. & Barbaros, F. (2023). Türkiye’de Sanayileşmenin Yüz Yılı: Süreklilik ve Dönüşümleri Aramak. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 36-64. Doi: 10.25295/fsecon.1303077

remove CO2 from the atmosphere, adopting a zero-waste production philosophy, and overall transitioning to a circular economy model. As it has done in the past, industrialization will continue to play a pivotal role in shaping the future of human life and the planet towards a just and sustainable way of living. The foundation of the 21st-century industrialization model must be based on the establishment of new or renewed moral principles that prioritize zero-carbon emissions, waste reduction, respect for nature and biodiversity, and the well-being of future generations. Combating the climate crisis necessitates reshaping industrial processes and adopting new moral principles to ensure a sustainable and harmonious coexistence between humans and the planet in the 21st century.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 65-93

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 14.08.2023

Accepted/Kabul: 18.09.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1342634



Research Article/Araştırma Makalesi

Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü

Transformation of Capitalist Production Relations in Agriculture in the 100th Century of the Republic

Akif DİNCER¹, Bahadır AYDIN²

Öz

Türkiye tarımında kapitalist dönüşümün izleri, 19. yüzyılın ortalarında Osmanlı İmparatorluğu'na kadar uzanır. Osmanlı'da büyük toprak sahipliğinin gelişmesi, küçük köylünün mülksüzleşmesiyle eş anlı yürümüş ve köylü sınıfı, küçük üreticilikten toprağı ortaklıkla işleyen çiftçi statüsüne indirgenmiş ya da ücretli işçiye dönüşmüştür. 19. yüzyılın ikinci yarısında pazar için üretimin başlamasıyla kapitalist üretim ilişkileri de belirginleşmiştir. Cumhuriyet'ten sonra da büyük toprak sahipliği siyasi ve ekonomik karar alma süreçlerinde öncü rol oynamış ve toplumsal değişimin önündeki en büyük engel olmuştur. 1960'lara kadar iktidarda kalan ve makineleşmenin avantajlarını kullanan büyük toprak sahipleri, ortakçı emek biçimlerini tasfiye ederek yerine ücretli emek kullanıp toprak kiralamaya yönelmiştir. Başka bir deyişle, ortakçı köylüleri tasfiye eden bu sınıf, kapitalist üretim ilişkilerine yönelmiştir.

1980 ve sonrası, önceki dönemlerden farklı birikim ve bölüşüm politikaların benimsendiği ve neoliberal politikaların ülkeye dayatıldığı yeni dönemdir. Tarıma dayatılan neoliberal politikalar, 1980-2000 ve 2000 sonrası dönem olmak üzere iki alt dönemde uygulanmaya başlanmış ve tarımda küçük üreticiliğin tasfiyesi üzerine kurgulanmıştır. 1980-2000 alt dönemi, uluslararası kurumlar (IMF, DB, DTÖ) tarafından tarımda liberalleşme ve şirketleşme politikaları, çeşitli yasal düzenlemelerle dayatılmıştır. 2000 ve sonrası ise tarım, AB'ye üyelik müzakereleri kapsamında gündeme gelmiş ve tarımsal yapıların tamamen AB standartlarına uygun hale getirilmesi amaçlanmıştır. AB standartlarının yakalanması için de benimsenen temel politika, küçük üreticiliğin tasfiye edilerek yerine büyük ölçekli tarım işletmelerinin kurulmasıdır.

Bu çalışmada, Türkiye tarımında kapitalist üretim ilişkilerinin dönüşümünün tarihsel sürecinden yola çıkarak, genel tarım sayımları ve çiftçi kayıt sistemi verilerinden yararlanarak tarımsal yapılar ve arazi büyüklüğündeki değişim incelenmiştir.

Jel Kodları: Q1, Q12, Q13, Q15, Q18

Anahtar Kelimeler: Tarımsal Yapı, Küçük Üreticilik, Tarımda Şirketleşme, Türkiye Tarımı, Kapitalist Tarım

¹ Dr., dncrakf@gmail.com, ORCID: 0000-0002-8541-3351

² Emekli Prof. Dr., baha.1961@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1572-3925



Dincer, A. & Aydın, B. (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 65-93. Doi: 10.25295/fsecon.1342634

Abstract

The traces of capitalist transformation in Turkey's agriculture can be traced back to the Ottoman Empire in the mid-19th century. In the Ottoman Empire, the development of large land ownership went hand in hand with the dispossession of small peasants, and the peasant class was reduced from being small producers to the status of farmers who cultivated the land in partnership or turned into wage laborers. In the second half of the 19th century, capitalist relations of production became evident with the beginning of production for the market. After the Republic, large land ownership played a leading role in political and economic decision-making processes and became the biggest obstacle to social change. In other words, it opposed the socialization of land and prevented the regulation of property and production relations in favor of the peasants. Large landowners, who remained in power until the 1960s and took advantage of mechanization, eliminated sharecropper forms of labor and replaced them with wage labor and land renting. In other words, this class, which eliminated the sharecropper peasants, turned to capitalist relations of production. Before 1980, large landowners were the biggest obstacle to the socialization of land and the transformation of property and production relations in favor of peasants.

The 1980s and the post-1980s were the new periods in which different accumulation and distribution policies were adopted and neoliberal policies were imposed on the country. The neoliberal policies imposed on agriculture were implemented in two sub-periods, 1980-2000 and the post-2000s period, and were based on the liquidation of small producers in agriculture. In the 1980-2000 sub-period, liberalization and corporatization policies in agriculture were imposed by international institutions (IMF, WB, WTO) through various legal regulations. In the 2000 and later periods, it was brought to the agenda within the scope of EU accession negotiations and it was aimed to bring agricultural structures fully in line with EU standards. The main policy adopted to achieve EU standards was to eliminate small farmers and replace them with large-scale agricultural enterprises.

Based on the historical process of the transformation of capitalist relations of production in Turkish agriculture, this study analyzes the changes in agricultural structures and land size by utilizing general agricultural censuses (1963, 1970, 1980, 1991, 2001) and the 2019 farmer registration system data.

Jel Codes: Q1, Q12, Q13, Q15, Q18

Keywords: *Agricultural Structures, Small Businesses, Incorporation in Agriculture, Turkish Agriculture, Capitalist Agriculture*

1. Giriş

Cumhuriyeti'n 100. yılına girerken birçok alanda hızlı bir dönüşüme tanık olmaktadır. Bu dönüşümün en hızlı yaşandığı alanlardan biri de tarım sektörüdür. 1980'lerden sonra kapitalizmin dünya ölçeğinde hızla yayılmasıyla kırsal alanda çoğu küçük üretici için sancılı bir süreç başlamıştır. Bu sancılı sürece vurgu yapan Hobsbawn'a göre (2001: 390), "bu yüzyılın ikinci yarısında meydana gelen dramatik, uzun erimli ve bizi geçmişin dünyasından koparan toplumsal değişim köylülüğün ölümüdür... Fakat Avrupa ve Ortadoğu'da sadece bir köylü kalesi kalmıştır. O da Türkiye'dir. Türkiye'de de köylülük azalmaya başladı fakat halen mutlak çoğunluk olmaya devam etmektedir". Yine bu sancılı süreci vurgulayan bir diğer yazar Amin'e göre (2004: 8-9), dünya nüfusunun yarısını oluşturan üç milyarındaki küçük üretici, büyük ölçekli tarım şirketlerinin tehdidi altında. Teknolojik gelişmelerden yoksun bu nüfusun yerini 20 milyon "modern" tarım işletmesi alacaktır. Kapitalizm, kırsal alanı sermayeye açmak için bu koskoca toplumları yok edecektir. Başka bir deyişle, 20 milyon şirket için yeni sermaye birikim alanları yaratılırken üç milyar nüfus kırsal alandan gecekondü mahallelerine itilecektir.

21. yüzyılda dünya ölçeğinde kırsal alandaki yaşanan sancılı dönüşümü anlatan bu iki tespit, kapitalizmin kırsal alandaki etkilerini göstermektedir. Günümüzde bu sancılı süreç olarak ifade edilen olgu, tarımsal üretimde çalışan küçük üreticiliğin tasfiye edilerek yerine "modern" büyük ölçekli tarım işletmeleri yerleştirilmeye çalışılmasıdır. Bu çalışma, ülkemizde tarım sektöründe yaşanan kapitalist dönüşümü tarihsel bağlamda ele almakta ve tarımda yaşanan dönüşümün küçük üreticiler üzerindeki etkilerini ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu bağlamda her dönemde sınıfsal tercihler doğrultusunda belirlenen politikalar incelenecek ve bu politikaların köylülüğün dönüşümüne etkileri ortaya konmaya çalışılacaktır.

Tarımdaki kapitalist dönüşümün nasıl gerçekleştiğini göstermek, tarımsal yapılara ilişkin temel tartışmaları tarihsel bağlamda ele almayı gerektirmektedir. Bunun için birinci bölümde tarımsal yapılara ilişkin temel tartışmalar anlatılacaktır. İkinci bölümde Osmanlı'dan 1980'lere tarım politikaları ve tarımsal yapılardaki değişim incelenecektir. Üçüncü bölümde ülkemizde tarım politikalarındaki kapitalist dönüşüm ve bu dönüşümün etkileri ele alınacaktır. Son bölümde de 1980'lerden sonra dayatılan politikaların tarımsal yapılar üzerindeki etkileri, 1980, 1991 ve 2001 genel tarım sayımları ile 2019 Çiftçi kayıt sistemine kayıtlı arazi büyüklüğü ve işletme sayısındaki değişim verileriyle gösterilmeye çalışılacaktır.

2. Tarımsal Yapılara İlişkin Temel Tartışmalar

Tarımsal yapılara ilişkin temel tartışmalar, çeşitli dönemlerde farklı akademik ekoller tarafından incelenmiştir. Neo-klasik iktisat teorisinin piyasa ekonomisi ve rasyonel davranışlar gibi olgular üzerinden şekillendirdiği kapitalizm anlayışı, üretim tarzları üzerinden yapılan tartışmaları göz ardı eder. Bu anlayış, köylülüğün kapitalizmin gelişmesiyle ekonomik bir olgu olmaktan çıkacağını örtülü bir biçimde kabul eder. Köylülük örf-adet, alışkanlık ve geleneklerle belirlenen bir üretim süreci olduğu için geleneksel tarımı ifade eder ve ekonomi biliminin kapsamı dışında kalır. Kapitalist üretim sürecinin hâkim olduğu bir dünyada ekonomik işlemler, piyasa aracılığıyla gerçekleşir ve köylülük bir işletme biçimi halini alır. Kapitalizmin hâkim olduğu bir piyasada köylülük ile büyük sanayi işletmeleri arasında bir fark olmaz. Köylü işletmeleriyle kapitalist firmalar arasında herhangi bir fark kalmayınca küçük üreticiliğe yönelik

ekonomik çözümler ve bölüşüm kategorilerine de ihtiyaç kalmaz (Boratav, 2004: 108-109). Öte yandan köylülüğün sınıfsal konumundaki değişim, emek-sermaye, tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusu gibi tarımda kapitalist dönüşüm üzerinden ele alınmakta ve köylülüğün kalıcılığı-tasfiyesi gibi sınıfsal konumu üzerinden şekillenmektedir. Louis Bonaparte'ın On Sekizinci Brumaire'i'de, Fransız köylüsünün feodal üretim ilişkilerinin çözülmesiyle ortaya çıktığını söyleyen Marx, kapitalist üretim ilişkilerinin hâkim olmasıyla tasfiye olacağını dile getirmiştir. Tarımda kapitalist üretim ilişkilerinin gelişmesi, tarımın kötüleşmesi ve köylülerin giderek borçlanmasını da beraberinde getirir. On dokuzuncu yüzyılın akışı içinde feodal tefecinin yerini kent tefecisi, aristokratik toprak mülkiyetinin yerini burjuva sermayesi almıştır. Toplumda yeni üretim ilişkilerinin gelişimiyle artan vergiler ve kiralara, feodal yükümlülüklerin yerine geçmiştir. Fransız küçük tarla sahibi köylü, yeni yükümlülükleri karşısında sermaye köleliğine ve sefaletle sürüklenip tasfiye olmuştur (Marx, 2016: 239-241). Marx'ın öngörülerini doğrultusunda ortaya çıkan köylülüğün tasfiyesi tezi, 19. yüzyılın sonlarında Kautsky ve Lenin tarafından geliştirilmiştir. 19.yüzyıl tarımının Marx'ın Kapital'de belirttiği şekilde gelişmediğini fark eden Kautsky, tarım sorununu, tarımda kapitalist üretim ilişkilerinin gelişimiyle feodal üretim biçiminin tasfiye olması ya da kapitalizmle uyumlu hale gelecek şekilde dönüştürülüp eklenmesi olarak tanımlamış (Önal, 2017: 57) ve tarımdaki dönüşüm tartışmalarını Marx'ın görüşlerinden daha ileriye taşımıştır. Tarımdaki farklılaşmanın ve proleterleşmenin sanayiyle aynı doğrultuda ilerleyeceğini vurgulayan Marx'ın aksine Kautsky, tarımdaki proleterleşmenin köylülerin üretim araçlarından koparılması biçiminde gerçekleşmeyeceğini vurgular. Geçinmek için yeterli toprağa sahip olmayan köylü, emeğini satarak ayakta kalmaya çalışır (Kautsky, 1988: 172). Başka bir ifadeyle, köylünün işçi olarak tanımlanabilmesi için mülkiyetten tamamen kopmasına gerek yoktur. Köylünün kendi toprağında yaptığı geçimlik üretim, sadece kendini yeniden üretmesine ufak bir katkı sağlamakla, ancak varlık koşulunu oluşturmamaktadır. Böylece, tarımda sanayideki gibi geçerli olan büyük işletmelerin köylülüğü ortadan kaldıracağı ya da daha da büyüyeceği ve üretimin merkezileşeceği bir süreç oluşmamaktadır. Büyük işletmeler ve küçük üreticiler birbirini tamamlayan bir yapı içinde varlıklarını sürdürmektedirler. Kautsky'e göre, tarımda kapitalist üretim ilişkilerinin hâkim olmasıyla hayat şartları kötüleşen köylüler, şehirlere göç edip zamanla tasfiye olacaktır (Önal, 2006: 76). Kautsky'nin tarımdaki küçük üreticilerin tasfiyesinin gecikmesinin nedenlerini ön plana çıkarması ve sermayenin tarımın dönüşümündeki rolüne ilişkin bu analizi, tarım/köylü sorunu tartışmalarına önemli katkı bir sağlamıştır (Ulukan, 2013: 60).

Lenin de Kautsky ile benzer sonuçlara ulaşmıştır. Rusya'daki meta ekonomisinin hızla geliştiğini gören Lenin, köylülerin pazar ilişkilerine bağımlı hale geldiğini ifade eder. Bu süreçte farklılaşarak burjuvazi özelliği kazanan köylüler, piyasa mekanizmasında meta ilişkilerini derinleştirirler. Rus ekonomisi, meta ilişkilerinin gelişimiyle kapitalist sistemin bütün özelliklerini taşımaktadır. Rusya'da toprak gaspı, üretim araçlarının belirli ellerde toplanması, rekabet gibi eğilimler, Rus tarımının kapitalist özelliklere sahip olduğunu gösterir (Lenin, 1994: 155-156). Lenin'e göre, köylüler arasındaki iktisadi çelişkilerin tümü köylülüğün farklılaşmasının temelini oluşturur. Köylülüğün farklılaşması sürecinde üç tip sınıf ortaya çıkar. Birincisi, küçük meta üreticisi olan kır burjuvazisidir. Bu köylü tipi, sermaye birikimi için arazi kiralararak tarımsal üretimde emek kullanır. İkincisi, kır proletaryasıdır. Kır proletaryasının çoğunluğu, geçimine yetmeyecek bir araziye sahiptir ve geçimini sağlamak için emeğini satar.

Üçüncüsü, orta köylülüktür. Orta köylü, hasadın iyi olduğu dönemde geçimini sağlarken, kötü olduğu dönemde proleterleşir. Orta sınıftaki köylülerin bu özelliği, “köylülükten çıkma” olarak adlandırılır (Lenin; 1975: 155-164). Lenin’in proleterleşme/köylülükten çıkma olarak adlandırdığı bu süreç, kapitalist üretim ilişkilerinin gelişimiyle ortaya çıkar ve köylüler piyasa için daha fazla üretim yapmaya başlar. Meta ilişkilerinin genişlemesiyle köylüler geçinmek için daha fazla kiracılık ilişkisine girerek ya emek kiralar ya emeğini satar ya da ürün desenini değiştirmeye zorlanır (Lenin, 1960: 332).

Marx, Kautsky ve Lenin’in köylülüğün tasfiyesine ilişkin görüşlerinin aksine Chayanov, analizinde, köylülüğün kapitalist üretim karşısında çeşitli stratejiler geliştirerek ayakta kaldığını vurgulamıştır. Chayanov’un köylü üretimi, kapitalist üretimin aksine metalaşmamış hane emeği kullanan bir ailenin geçimlik üretim yapmasına dayalıdır. Köylüler, yıllık çalışmaları sonucunda belli bir miktar ürün elde etmektedir. Geçimlik üretim seviyesindeki ihtiyacını karşılayan köylüler, sarf ettikleri emeği düşürmeye başlarlar. Köylüler için önemli olan ekstra çalışma karşılığında elde ettikleri ürün değildir asıl olan asgari geçimini sağlayan ürün miktarıdır. Chayanov’un bu analizi emek/tüketici dengesi olarak tanımlanır ve köylü işletmelerini analiz etmede önemli bir yere sahiptir (Kitching, 1989: 48-49). Köylülerin refahı, toprak ve hane emeğinin miktarına bağlıdır. Köylünün toprağı az ise, hane halkı bunu ya daha fazla çalışıp az tüketerek ya da dışardan daha fazla toprak kiralamaya yönelerek telafi etmeye çalışacaktır. Köylü, kendi emeğini sömürerek (self-exploitation) refahını artırmaya çalışır. (Chayanov, 1966: 81). Chayanov’a göre, tarımda kapitalizmin gelişimi piyasa mekanizmasında ortaya çıkar. Sermaye, köylülerin ihtiyaç duyduğu gübre, tohum, tahıl ambarı, sulama gibi alanlara yatırım yaparak tarım sektöründe hakimiyeti sağlar. Üretim sürecinde kullanılan girdilerde sermayeye bağımlı hale gelen köylüler, küçük meta üreticileri haline gelir. Köylü, üretimde kendi emeğini kullansa bile, başkalarının üretim araçlarıyla çalışan bir iş gücüne dönüşür (Chayanov, 1966:262).

1960’lardan sonra köylü olarak tanımlanan nüfusun birçok azgelişmiş ülkede çoğunlukta olması, tasfiye tezlerinin sorgulanmasına ve köylülüğe yönelik yeni akademik çalışmaların çıkışına neden olmuştur. Köylülüğün tasfiyesinin bir süreç meselesi olarak görülmeye başlandığı bu dönemde Marxist iktisatçılar, azgelişmiş ülkelerde köylülüğün tasfiyesinin halen rotada olmadığı, köylü üretiminin kapitalist üretimle eklemlendiğini iddia ederek “üretim tarzlarının eklemlenmesi” tezi üzerinde yoğunlaştılar (Aydın, 2018: 30). Bu dönemdeki bir kısım akademik çalışmalar, Marx ile Chayanov’un görüşlerini uzlaştırma eğilimine girmiştir. Bu çalışmalar, köylülüğün sermaye birikimi ve kentsel kapitalizm için önemli bir işlevi olduğunu, köylünün artık-ürününe ticaret sermayesi tarafından el konulduğunu vurgulayarak köylülüğün sınıfsal konumundaki değişime dikkat çekmişlerdir. Bu çalışmalar, köylülük kavramına karşı çıkarak bu kavramın yerine küçük meta üreticisi, yarı proleter, gizli proleter gibi kavramları kullanmayı tercih etmişlerdir (Amin, 1997, Vergopoulos, 1978, Banaji, 2017; Roseberry, 1978; Bernstein, 1977).

Köylüler üzerinde en önemli çalışmalardan biri de Harriet Friedmann tarafından yapılmıştır. Friedmann, köylü kavramının eleştirisini yaparak bu kavramın sınıfsal hiçbir anlamının olmadığını ve kırsal alandaki sömürünün gizlenmesinde önemli bir işlevinin olduğunu iddia eder (Friedmann, 1980: 16). Köylü kavramı yerine kullandığı küçük meta üretiminin kapitalist üretim için ne kadar işlevsel olduğunu ön plana çıkarır. Özellikle küçük meta üreticilerinin



Dincer, A. & Aydın, B. (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 65-93. Doi: 10.25295/fsecon.1342634

uluslararası iş bölümünün gelişimine doğrudan katkı sağladığını vurgulayan Friedmann, ABD'deki küçük meta üreticilerinin Avrupa'nın ihtiyacı olan buğday ve hayvansal ürünleri üreterek uzmanlaşmasını ve modern sanayinin gelişimindeki rolünü ön plana çıkarır (Friedmann, 1980). 19. yy. sonlarında ABD'deki küçük meta üreticileri, Avrupa'nın sanayi merkezlerine ucuz gıda maddeleri sağlayarak, bu ülkelerin iş gücü maliyetlerinin düşmesine ve sanayileşmesine katkı sağlamıştır. Bu özelliğiyle küçük meta üreticileri, buğday ve et sektöründe kapitalist dünya piyasalarıyla bütünleşmiş ve büyük ölçekli tarımın ortaya çıkmasında önemli rol oynamışlardır. Büyük ölçekli endüstriyel tarım modeli hem Avrupa hem diğer gelişmiş ülkelere örnek gelişme modeli olmuştur (McMicheal, 2000: 129). 1980'lerde neoliberal politikaların uygulanmasıyla tarım sektörü yeniden yapılandırma sürecine tabi tutulmuş ve az gelişmiş ülkelere yeni politikalar dayatılmaya başlanmıştır. Uluslararası kurumlar ve ulus-ötesi şirketler, tarımda neoliberal politikaların yürütülmesi için her türlü mekanizmaları/politikaları dayatmanın koşullarına sahip olmuştur. Tarımın yeniden yapılandırılması, devletin tarım sektörüne yönelik destekleme mekanizmalarının kaldırılması, tarımsal KİT özelleştirmeleri, tohum, gübre gibi üretim girdilerinde devlet tekelinin kaldırılarak serbest piyasaya konu edilmesi ve ulus-ötesi şirketlerin ulusal pazarlarda hakim olmasını sağlayan mevzuatın alt yapısını oluşturma gibi temel mekanizmalar/politikalar üzerinden şekillenmiştir. Başka bir deyişle, yukarıda saydığımız temel mekanizmaların, tarımda kapitalist üretim ilişkilerinin yerleşmesinde önemli etkileri olmuştur. Kapitalist üretim ilişkilerinin yayılmasında önemli etkileri olan teknolojik gelişmeler de kırsal alanda sermaye birikiminin önündeki engelleri kaldırmış ve tarım sektöründe giderek derinleşen bir metalaşma süreci başlatmıştır. 1980'lerle başlayan bu yeni süreç, tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusunu hızlandırarak tarımda kapitalist üretim ilişkilerinin gelişiminde önemli rol oynamış ve çoğu küçük üreticiyi tasfiye etmiştir.

İzleyen bölümlerde bu sürecin Türkiye tarımına yansımaları tarihsel olarak analiz edilmeye çalışılmaktadır.

3. Türkiye'de Tarım Politikaları ve Tarımsal Yapıların Dönüşümü

Bu bölümde Osmanlı'dan günümüze süregelen tarım politikaları ve tarımsal yapıların dönüşümü incelenecektir. Öncelikle Osmanlı'nın küçük üreticiliğe dayalı yapısının büyük toprak sahipliğine dönüşümünün hangi mekanizmalarla/politikalarla gerçekleştirildiği ve Cumhuriyete devredilen miras ele alınacaktır. İkinci başlıkta 1980 öncesinde sınıfsal tercihler doğrultusunda belirlenen tarım politikaları ve tarımsal yapılardaki dönüşüm incelenecek ve üçüncü başlıkta 1980 sonrasında uluslararası kurumlar ve ulus-ötesi şirketlerin dayattığı neoliberal politikaların tarım politikalarına yönelik etkileri ve tarımsal yapılar üzerindeki etkileri vurgulanmaya çalışılacaktır.

3.1. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Tarım Politikaları ve Tarımsal Yapıların Dönüşümü

Cumhuriyet Türkiye'sinin küçük üreticilik ve büyük toprak sahipliğine dayalı tarımsal yapısı, Osmanlı Devleti'nden miras kalmıştır. Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan 1950'lere kadar geçen sürede küçük köylü işletmeleri daha baskın bir karakter olarak süregelen ve devletin mali kaynağının en önemli unsuru olmuştur (İnalçık, 2018: 246). Osmanlı'da toprağın asıl sahibi devlettir. Kullanım hakkı, has, zeamet ve tımar düzeni içerisinde köylüye devredilir. Has ve

zeamet topraklarının gelirleri, padişaha ve bürokratik elite, tımar yönetimi ve gelirleri de sipahilere bırakılırdı (Günaydın, 2015: 67). 16. yüzyılın ikinci yarısına kadar Osmanlı'nın tarımsal yapısının temelini oluşturan tımar sistemi hem askeri yapılanma hem dönemin üretici güçlerinin gelişmişlik düzeyiyle oldukça uyumlu bir biçimde örgütlenmiştir. Osmanlı devletinin sınırları genişledikçe belirli yükümlülükler karşılığında sosyal statülerine ve hak etmelerine göre verilen tımarlar, dönemin en önemli kurumsal yapısını oluşturmaktadır (Oyan, 2016: 44-47). Devlet, bu kurumsal yapıyı ve sipahileri sürekli denetim altında tutarak, Avrupa feodalizmine özgü yerel güç odaklarına dönüşümünü engellemiş ve onları devletin taşra temsilcileri konumunda tutmuştur. Sipahiler aracılığıyla da küçük köylü yapısı kontrol altında tutulmuştur (Günaydın, 2014: 471). Osmanlı Devleti'nin 16. yy. ortalarından sonra tımar ve toprağa dayalı örgütlenmesi, giderek bozulmaya başlamıştır. Osmanlı'nın sürekli genişleme politikası, uzayan savaşların artan masrafları kaynak ihtiyacı doğurmuştur. Uzayan savaşlar ve dış gelirlerin azalması sipahilerin yükümlülüklerini yerine getirememelerine neden olmuştur. Dış gelirleri (dış talan) azalan devlet, iç talanda köylü kesimine yönelmiştir. Tımarlı sipahiler, devlete karşı yükümlülüklerini yerine getirebilmek için üretici kesim olan reayaya daha fazla baskı yaparak daha fazla artık-ürününe el koymaya başlamıştır (Oyan, 2016: 180-181; Şanda, 1970: 67). Bu dönemden sonra devletin nakit ihtiyaçları sürekli olarak üretici kesim olan reayadan karşılanmıştır. Sürekli vergilendirilen reaya vergilerini ödeyemez duruma gelince çiftlerini bozarak köylerini terk etmiştir. Celali isyanlarının (Büyük Kaçgun) başlamasıyla köylerini terk eden köylüler, dağlarda sefil bir yaşama sürüklenmiştir. Osmanlı toplumunun üçte ikisinin mülksüzleştiği bir toplumsal yapı ortaya çıkmıştır. Bunun en büyük nedeni, otorite boşluğundan faydalanan asker ve yereldeki güçlü kesimlerin vakıf arazileri ile köylünün topraklarına el koymalarıydı. İlkel birikim yöntemiyle el konulan bu araziler çitlenerek hayvanlar için otlak alanlara dönüştürülmüştür. 16. yy. ortalarında gelişen bu olaylar tımar sisteminin çözülmesinde doğrudan rol oynamıştır (Akdağ, 1975: 16, 448-492; İnalçık, 1998: 22-23). Bu yüzyıldan sonra çeşitli dönemlerde merkezi otoritenin boşluğundan yararlanan derebeyleri ve ayanlar birçok araziye ele geçirmişti. Osmanlı toplumu ilk defa Birinci Çiftlik hareketi denilen olaya tanıklık etmiştir. Devletin artan nakit ihtiyacı ve ordunun ihtiyacının karşılanması için miri araziler çeşitli yöntemlerle (mukataa, iltizam) mültezim denilen kişilere kiralanmıştır. Miri arazilerin bu yöntemlerle kiraya verilmesi ya da satılması toprakların büyük toprak sahiplerinin mülkiyetine geçmesine neden olmuştur. Devletin nakit ihtiyacı ile zengin sınıfların (bürokrat yeniçeri, ulema) çıkarları birbiriyle örtüşüyordu. Bu yöntemlerle araziler kiraya verildikçe tüccarlar da iltizam satın almaya başlamıştır (İnalçık, 1998: 20-23; Veinstein, 1998: 40-41; Keyder & İslamoğlu, 2016: 216-217). Toprağın el değiştirmesiyle reayanın toprakla ilişkisi ve konumu tümüyle değişmiş ve daha fazla sömürüye maruz kalmıştır. İltizam usulüyle peşin olarak kirası alınan topraklar, daha sonra sahiplerine malikâne olarak satılmaya başlandı. Toprak mülkiyetinde yaşanan bu köklü değişim, köylüyü mülksüzleştirerek toprağı ortakçılıkla işleyen çiftçi statüsüne getirmiştir. 16. yüzyıla kadar köylüler, üretim-yaşam koşullarında küçük üreticiyken, yeni koşullarda kendi toprağında ya ortakçılık ilişkisine mahkûm edilmiş ya da tamamen mülksüzleşerek ücretli işçi haline gelmiştir (Ercan, 2011: 103-104; Erdost, 1989: 95-96; Kasaba, 1993: 28-29). Avrupa'da gıda fiyatlarındaki artışın etkisiyle büyük toprak sahipleri ürettiği ürün desenini de değiştirmiştir. Köylünün statüsünün ortakçılık ya da işçileşmesi, ürün deseninin değişmesi, üretimin ticarileşmesi, Osmanlı'nın dünya

ekonomisine eklenmesi için gerekli zemini de hazırlamıştır (Keyder & İslamoğlu, 2016: 220).

19. yüzyılda yürürlüğe konulan hukuki düzenlemeler, Osmanlı'nın Avrupa'nın yarı sömürgesi olmasını hızlandırmıştır. 1858 Arazi Kanunnamesi ile arazi hukuku liberal temeller üzerinden şekillendirilmiş ve toprak alım satımı kolaylaştırılmıştır. 1881 Muharrem Kararnamesi'nden sonra kurulan Duyun-u Umumiye, Osmanlı borçlarını tahsil etmek için tarımsal üretimdeki sömürü koşullarını derinleştirmeye odaklanmıştır. Bu politikaya eşlik eden demiryolu politikası ile üretim ve tüketim merkezleri birbirine bağlanmıştır. Devlet içinde devlet mantığıyla hareket eden Tütün Rejisi'nin Kolcu Kuvvetleri ile ürününü ucuz fiyatlarla satmak istemeyen köylüler arasındaki çatışmalarda on binlerce Anadolu köylüsü yaşamını yitirmiştir (Günaydın, 2015: 68).

19. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı'da filizlenen kapitalist üretim, büyük toprak sahipliğinin gelişiminde önemli rol oynamıştır. Oyan'a göre, kapitalist üretim ilişkilerinin yaygınlaşması ve büyük toprak sahipliğinin ortaya çıkması pazar için üretimi de teşvik etmiştir. Kapitalist üretim ilişkilerinin gelişmesi beraberinde tarımda metalaşmanın artışı, ücretli emeğin hızla ortaya çıkışını tetiklemiştir. Bu ilişkilerin hızla ilerlemesi derebeylerini, toprak burjuvazisine dönüştürmüştür. Tarımda üretim biçimi olan ortakçılık yerini kiracılığa bırakmıştır. Böylece kapitalist üretim ilişkileri baskın hale gelince köylü topraktan kopup şehirlere göç etmiştir (Yerasimos, 1980: 385; Oyan, 2016: 308). Toprak'a göre (1988: 19-20), Osmanlı tarımındaki bu dönüşüm tarımdaki parasallaşmayla aynı anda ilerlemiştir. Osmanlı tarımında köylülük, kapitalist ve parasal fiyat göstergelerine karşı daha duyarlı hale gelmiş ve pazarla bütünleşen bir görünüm kazanmıştır.

19. yüzyıl Osmanlı'nın tarımsal yapısını gösteren 1912-1913 tarım sayımına göre, toplam köylülerin %5'i, arazinin %64'ünü, köylülerin %87'si de arazinin %35'ini işletmektedir (Kepenek, 2012: 15). Yine bu verilere atıf yapan Köymen'e göre, bütün bölgelerde 50 dönümden az ailelerin oranı %75-85 arasında değişmekte ve bu gruptaki ailelerin yarısı 10 dönümden küçük arazileri işletmektedir (Köymen, 2012: 107).

3.2. 1980 öncesi Tarım Politikaları ve Tarımsal Yapılar

1920'lerde Türkiye tarımında Osmanlı'dan devralınan politikaların etkileri halen devam etmekteydi. Bu dönemdeki bütün politikalar savaş koşulları gözetilerek alınmıştı. Kemalist kadroların, tarım kesimine yönelik politikaları ve müdahaleleri de bu koşullarda gerçekleşmiş ve oldukça sınırlı kalmıştı. Osmanlı'da ilkel birikim yöntemleriyle toprağa el koyan ve dönemin sınıfsal karakterini yansıtan kırsal eşraf ve büyük toprak sahipleri, bu dönemin hem siyasi hem ekonomik politikalarının belirlenmesinde öncü rol oynamıştı (Önal, 2010: 51). Savaş sonrasında hızlı bir kurumsallaşmaya giden askeri yönetici kadrolar, ekonominin yeniden inşası için yeni politikaları belirlemeye başlamıştır. Bu kadrolar, tarım kesimine yönelik kredilerin sağlanması, demiryolu ulaşımı ve yabancı şirketlerin tekelinde bulunan şirketleri millileştirme hamlelerini gerçekleştirmeyi amaçlamıştır. Tarım kesimine yönelik krediler, 1924'te 17 milyondan 1930'lara kadar 36 milyona ulaşmıştır (Margulies & Yıldızoğlu, 1998: 289). Hükümet hem yeni demiryolları yapmaya hem de yabancı şirketlerin elindekileri satın almaya yönelerek, kentlerin işesini sağlamış ve tahıllardan alınan taşıma ücretlerini önemli ölçüde azaltmıştır. Reji Şirketinin faaliyetlerinin bitmesiyle tütün üretimi devletin denetimine alınmış ve tütün sanayinde önemli gelişmeler sağlanmıştır (Aydemir, 1993: 363; Rozaliyev, 1977: 61). Lozan

Anlaşmasının hükümleri devam ederken, tarım öncü sektör seçilmiş ve bu doğrultuda politikalar yürütülmüştür. Tarıma yönelik makinalı tarım teşvik edilmiş ve çiftçilere traktörler hem satılmış hem de uygun koşullarda kiralanmıştır. Savaş sonrası azalan işgücünün alternatifi olarak öne çıkan bu politika, ihracat ürünlerinin artışını da sağlamıştır (Köymen, 2012: 116; Tekeli & İlkin, 1988: 83). Makinalı tarımın teşvikiyle traktör sahibi çiftçilere akaryakıt gümrük muafiyeti de sağlanmıştır. Tarımdaki makineleşme teşvikinden en fazla Batı bölgelerindeki (Akdeniz, Ege, Marmara) büyük toprak sahipleri yararlanmıştır (Köymen, 1999: 10). Bu politikalarla ilk dönem tarımsal ürün ihracatında önemli gelişmeler sağlanmıştır. Hükümet, Lozan hükümleri karşısında belirlediği liberal ticaret rejimi ve tarımsal mal ticaret hadlerinin tarım lehine gelişen konjonktüründen faydalanmış ve tarımsal mal ihracatı savaş öncesi dönemin üzerine çıkmıştır. Makineleşme sayesinde üretime açılan alanların artması, ticari çiftliklerin yaygın hale gelmesi ve 1920'lerde nüfus mübadelesiyle gayri Müslimlerin toprağına ilkel birikim yoluyla el koyan büyük toprak sahipleri toprakta yoğunlaşmaya başlamıştır (Keyder & Birtek, 2016: 309; Keyder, 2019: 118-119). Bu dönemde düzenlenen İzmir İktisat Kongresinde büyük toprak burjuvazisiyle işbirliğine giren hükümet, ülkede hızlı bir sermaye birikimi sağlama adına, ticaret ve büyük toprak sahiplerinin çıkarlarını ön planda tutmuş ve kapitalist bir üretim biçimini hızla geliştirmeyi amaçlamıştır. Kongrenin köylülere yönelik aldığı en önemli karar, köylünün sırtında yük olan aşar vergisinin kaldırmasıdır (Yerasimos, 1980: 664-665).

Bu dönemde 1924 Anayasası, 1924 yılındaki Kadastro Kanunu ve 1926 yılında çıkarılan Medeni Kanun, toprak mülkiyetindeki eşitsizliği derinleştirerek özel mülkiyeti sağlam temellere yerleştirmiştir. Medeni Kanunla devlet, yasal anlamda liberal ve laik özel mülkiyete dayalı bir anlayışı benimsemiş ve büyük toprak sahiplerinin ilkel birikim yoluyla edindiği arazileri malik sıfatıyla tapuya kaydetmelerinin önünü de açmıştır. Büyük toprak sahiplerinin gayrimeşru edindikleri büyük topraklara devletin milyonlarca peşin para ödeme durumu olmadığından bu araziler, ağalar ve beylerin mülkiyetinde kalmaya devam etmiştir (Tezel, 2020: 446-452; Yeğen, 2017: 274).

1927 tarım sayımı, Osmanlı'dan Türkiye'ye devredilen toprak adaletsizliğinin devam ettiğini göstermektedir. Sayıma göre, toplam köylülerin %50'si topraksızdır. Toplam ailelerin %76'sı kullanılan toprağın %7'sini işletmektedir. Büyük toprak sahipleri, kullanılan toprağın %65'ini işletmektedir. Tarım araçlarına sahip olmayan nüfusun beşte biri, asgari geçimlik gelir elde edememektedir (Köymen, 2012: 114). Ömer Lütfi Barkan, 1930'lardaki verilere atıf yaparak toprak dağılımındaki adaletsizliğin değişmediğini tespit etmiştir. Bu verilere göre, 500 dekarın altında çalışan toplam işletmelerin %99,75'i olup toplam kullanılan arazinin %86,34'nü işlerken, 500 dekarın üzerindeki işletmeler %0,25'tir ve arazinin %13,66'sını işletmektedir (Barkan, 1980: 473).

1929 dünya buhranı nedeniyle ekonomi durma noktasına gelmiştir. Buhran nedeniyle tarımsal ihraç ürünlerinin fiyatları hızla düşerken tarımsal kesim de büyük bir darbe almıştır (Avcıoğlu, 1996: 484). Bu durum karşısında devletçi politikalara yönelen hükümet, Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı kapsamında üç beyazlar olarak bilinen un, şeker, pamuk ürünlerinde ithal ikameci yatırımlarını devreye koyarak ilk sanayi hamlelerini atmıştır (Boratav, 2006: 64). Devlet, bu politikayla buğday fiyatlarını düşük tutarak hem kentlerin iaşesini sağlamayı hem sanayi birikimini desteklemeyi amaçlamıştır. Bu politikayla uyumlu olarak tarım ticaret hadleri düşük tutulmuş ve tarım dışı sektörlere kaynak transferi yapılmıştır. 1932'de tarım iç ticaret hadleri,

53'e, 1948'de 48'e kadar düşmüştür. Bu dönemde işçi ve köylü kesimlerin yaşam koşulları kötüleşirken, sanayi kesiminin çıkarları ön planda tutulmuştur. İşçi ve köylü kesimleri tarafından yaratılan artık-ürün devlet eliyle sanayi ve büyük toprak sahipleri tarafından yağmalanmıştır (Margulies & Yıldızoğlu, 1998: 291; Keyder & Birtek, 2016: 312, Keyder, 1998: 50). Devletçilik döneminde uygulamaya konulan politikalar sayesinde ekim alanları ve üretim artışları meydana gelmiştir. 1929-1939 döneminde toplam ekilen alan 52 milyon dekardan 77 milyon dekara yükselmiştir. Buğday üretimi, %55 artarak 2,7 milyon tondan 4,2 milyon tona, arpa üretimi %35 artarak 1,7 milyon tondan 2,3 milyon tona, mısır üretimi, %33 artarak 600 bin tondan 800 bin tona yükselmiştir (Günaydın, 2014: 507).

Cumhuriyetin ilk yıllarında Doğu'da yaşanan isyanlar sonucunda toprak mülkiyetine yönelik ilk müdahaleler olmuş; fakat toprak mülkiyetinde radikal bir dönüşüm gerçekleştirilememiştir. Tarımda makineleşmenin zayıf olduğu bu dönemde toprağın işlenmesi için ırgat, işçi ve yarıcılara ihtiyaç vardı. Toprak mülkiyetindeki radikal değişim büyük toprak sahiplerinin çıkarlarıyla da örtüşmüyordu. Bundan dolayı hem mülkiyet hem üretim ilişkisine yönelik müdahaleler sınırlı kalmıştır. Bu dönemde 22 bin aileye 73 bin hektar devlet arazisi dağıtılmıştır. 1934 yılındaki İskân Kanunu sonrasında göçmen ailelere ve topraksız köylüye 290 bin hektar toprak dağıtılmıştır. Dağıtılan arazinin tamamına yakını hazine arazisidir (Tezel, 2020: 451-455).

Cumhuriyet kadrolarının mülkiyet ve üretim ilişkilerine yönelik müdahalelerinin başlangıcı, 1935 yılında CHP parti programında değişikliklerle ve Atatürk ve İsmet İnönü'nün meclis konuşmalarıyla gündeme gelmiştir. Dâhiliye vekili Şükrü Kaya'nın mecliste yaptığı konuşmada "devletçilik politikası gereği; ülkedeki adaletsiz toprak dağılımının çözülmesi, cumhuriyetin ve inkılabın temel hedefi olduğunu" söylemesi, toprak reformuna yönelik bir tavır alındığını göstermektedir (TBMM, 1937: 58-71).

Hükümetin toprağa yönelik radikal tutumu II. Dünya Savaşı nedeniyle kesintiye uğradı. Doğrudan savaşa girmeyip savaşın bütün koşullarını yaşayan Türkiye, bu dönemde tarım sektörünü ilgilendiren iki temel yasayı uygulamıştır. Bunlar; Milli Korunma Yasası ve Çiftçiyi Topraklandırma Yasasıdır (Çavdar, 2008: 38). Savaşın başlayıp bitişine kadar ülke için en önemli sorun, kentlerin işesi ve yaşanan ekonomik bunalımdır. Milli Korunma Kanunu, bu problemleri çözmek için uygulanmaya konulmuş fakat başarılı olamamıştır. Hükümet, kentlerin işesini sağlamak için her defasında küçük üreticilerin tarımsal üretimine el koymuştur. Büyük toprak sahipleri yerel güçlerini kullanarak tahılı karaborsada satarak büyük karlar elde etmiştir. Bu politikanın yükü küçük ve orta ölçekli köylülere kalmıştır. Köylülerin CHP'den kopuşunu da bu politikalar belirlemiştir (Pamuk, 1988: 102). Bu kanuna istinaden gerekli görüldüğünde köylülerden zorunlu çalışmaları talep edilmiş ve ekilen arazi büyüklüğü kadar ek vergi istenmiştir. Hükümet, bu politikalarından istediği sonucu alamayınca Toprak Mahsulleri Vergisini yürürlüğe koyarak bütün ürünlerden %10'luk bir vergi almaya başlamıştır. Böylece aşar vergisi tekrar getirilerek küçük üreticilere ağır bir yük daha bindirilmiştir (Pamuk, 1988: 104).

Hükümet, savaş ortamında alınan kararlarla kendisinden kopan kitleyi kazanmak için toprak reformuna yönelik çalışmalarını bitirip "Çiftçiyi Toprak Dağıtılması ve Çifti Ocaklarının Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı" nı meclise göndermiştir. Cumhuriyet tarihinde toprağın



Dincer, A. & Aydın, B. (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 65-93. Doi: 10.25295/fsecon.1342634

toplumsallaşmasına yönelik ciddi bir tavırla hazırlanan kanun, büyük toprak sahiplerinin tepkisine neden olmuştur. Tarım Bakanı Şevket Raşit Hatipoğlu, “topraksız ve yeter büyüklükte toprağı olmayan köylüyü toprak sahibi yapmanın cumhuriyetin temel amacı” olduğunu ifade etmiş ve bu kanunla ülkedeki feodal niteliğe sahip işletme biçimlerine (ortakçı, murabacı, yarıcı) son verileceğini vurgulamıştır (TBMM, 1945: 59-63). Tasarının gerekçesi şöyle belirtilmiştir: “Memlekette köylü mülkleri çoğunlukta olacak, orta mülkler sayılı kalacak, büyük mülk araziler de devlet elinde bulunacak ve işlenmeyen araziler de kamulaştırılacaktır. Ülke topraklarının sürekli işlenmesi için de üç seneden fazla boş bırakılmaması şartı konulmuştur”³.

Bu Kanunun kilit kavramı, çiftçi ocaklarının kurulmasıydı. Çiftçi ocağı, bölgelerine göre bir çiftçi ailesinin geçinmesine yetecek arazi biçiminde tanımlanmaktadır. Çiftçi ocaklarının bu özelliği bile başlı başına bir reform niteliği taşımaktaydı. Büyük toprak sahiplerinin en çok muhalefet ettiği bu madde, yoğun tartışmalar nedeniyle tasarıdan çıkartıldı (Barkan, 1980: 505-506).

Kanunun en çok tartışılan maddesi, kamulaştırılacak arazilerle ilgili olan “dağıtılacak arazinin yetmediği yerlerde orta arazinin Ziraat Bakanlığınca tespit edilen çiftçi ocağı haddinden fazlası kamulaştırılır” hükmüdür. Bu madde tek başına toprak reformunun radikal söylemini yansıtıyordu. Reformun anlamlı olması, büyük toprak sahiplerinin sahip olduğu verimli toprakların dağıtılmasına bağlıdır. Eğer bir yerde toprak yetmezse toprağın bulunduğu bölgede sahibinin geçimine yetecek miktarı kendisine bırakıldıktan sonra kalan topraklar kamulaştırılacak ve toprağı olmayan ya da az topraklı köylüye dağıtılacaktı. Bu fıkra yoğun tartışmalar sonucu tasarıdan çıkartıldı (Bakırcı, 2014: 259). Bunun üzerine İnönü tasarının içeriğinin boşaltıldığını anlayarak meclise gelip bu değişikliğe müdahale etmiştir. İnönü, değişikliğe gidilen düzenlemeleri 15., 16., 17. maddelerin içine serpiştirerek reform kararlığından vazgeçmediğini göstermiştir (Bakırcı, 2014: 260). 17. madde, ortakçı ve tarım işçilerine, büyük toprak sahiplerinin arazilerinin dağıtılmasını öngörüyordu. Buna göre, az topraklı köylü ve hiç toprağı olmayan işçilerin öteden beri kiracı ya da ortakçı biçiminde işlettiği araziler, sahibinin kendi seçtiği yerde kendisine üç katı bırakıldıktan (mülk sahibine bırakılacak toprak 5 hektarın altında olamaz) sonra kamulaştırılıp köylü ve işçilere dağıtılacaktı (TBMM, 1945: 26). Son anda politik manevrayla dâhil edilen bu maddeler büyük toprak sahiplerinin tepkisine yol açtı. Cumhuriyet tarihinde ilk defa üretim ve mülkiyet ilişkilerinde radikal bir tutumu yansıtan bu maddeler, toprağın toplumsallaşmasının da temel öğeleriydi (Karaömerlioğlu, 2006: 146). 17. madde İnönü tarafından kanuna dâhil edilmiş; fakat daha sonra büyük toprak sahipleri tarafından işlevsiz hale getirilmiştir. Yasanın Türkiye iktisat tarihi açısından topluma gösterdiği temel olgu, Osmanlı’dan gelen büyük toprak sahiplerinin ya da toprak burjuvazisinin siyasi ve ekonomik gücünü ortaya çıkarmasıdır.

Toprağın toplumsallaşmasına yönelik bu kanun, 1945 yılından sonra dünyadaki siyasi dengelerin değişmesi ve güçlenen büyük toprak sahiplerinin dünyadaki yeni iş bölümüyle örtüşen çıkarları nedeniyle etkisiz hale getirilmiştir. 1945 sonrasında Amerika tarafından dünyaya dayatılan iş bölümü gereği, Truman Doktrini ve Marshall Planı gündeme gelmiştir. Marshall, savaş sonrasında Avrupa Devletlerinin kalkınmalarına katkı sağlamak için bu ülkelere yardım yapılacağını duyurmuştur. ABD kendi çıkarına uygun yeni bir plan hazırlanması halinde bu devletlere yardım yapacağını söylemiştir. Türkiye de bu yardımlardan yararlanmak için

³ Tasarının amacı için bakınız: 97 sayfalık Geçici Komisyon Raporu.

1946 yılında hazırladığı sanayileşmeye dayalı planı uygulamaktan vazgeçerek 1947 yılında İktisadi Kalkınma Planını hazırlamıştır. 1947 İktisadi Kalkınma Planı, sanayileşme politikaları ve devletçilikten vazgeçerek yerine uluslararası iş bölümünün gereklerine uygun tarım politikaları ve özel sektöre öncelik tanımıştır. Türkiye, bu planı hazırlamakla hem Avrupa'nın işesini sağlamayı hem her yerine ulaşılması gereken yeni bir pazar olmayı kabul etmiştir (Soyak, 2006: 130; Tekeli & İlkin, 1974: 7). Büyük toprak sahipleri ile ticaret sermayesinin kapitalist sistemle bütünleşme ve taleplerinin dünyadaki yeni iş bölümüyle örtüşmesi, bu planın benimsenmesinde önemli rol oynamıştır (Tören, 2006: 14). Demokrat Parti, temsil ettiği büyük toprak sahipleri ile ticaret sermayesinin birikim olanaklarını güçlendirmeyi ve bu sınıfları uluslararası iş bölümüyle bütünleştirmeyi amaçlamıştır. Uluslararası konjonktürden faydalanan Demokrat Parti, belirlenen iş bölümü doğrultusunda tarıma yönelik politikaları büyük toprak sahiplerinin lehine düzenlemiştir. 1950'de iktidara gelen toprak burjuvazisi, Çiftçiyi Topraklandırma Kanun'undan rahatsız olduğu düzenlemeleri değiştirerek topraklarını garantiye almıştır. Kanunda yapılan değişikliklerle 500 dönümün altındaki topraklara dokunulmayacak ve kamulaştırma yapılsa bile bedeli yüksek tutulacaktır. Böylece toprak burjuvazisi kendilerini rahatsız eden 17.maddeyi tamamen kaldırarak bütün kaygıları gidermiştir (Bakırcı, 2014: 273).

Çiftçiyi Topraklandırma Yasası, tamamen işlevsiz hale getirildikten sonra Kanun kapsamında köylülere hazineye ait toprakların dağıtımına başlanmıştır. Buna göre yasa kapsamında 142 bin hektarlık arazi dağıtılmıştır. 1962 yılına kadar 1,8 milyon hektar arazi dağıtılırken bunun sadece 17 bin hektarı özel kişilere aitti (Tezel, 2020: 483; Geray, 2011: 91-92). 1947'de küresel piyasalardaki gelişmeler, hammadde talebini artırmış ve tarımsal ürünlerinin fiyatını yükseltmiştir. Türkiye'de de bu gelişmelere bağlı olarak ürün fiyatları yüksek tutularak köylüler desteklenmiş ve ticaret hadleri tarım lehine çevrilmiştir (Keyder, 2016: 344). Marshall yardımlarından sağlanan krediler hem tarımsal girdiler hem tarımsal teknolojilerin temini için kullanılmıştır. Bu dönemde tarımda makineleşmenin artmasıyla ekilen alanlar genişlemiştir. 1948-1959 döneminde ekilen tarım alanı 94 milyon dekadardan 150 milyon dekara çıkmıştır (TÜİK, 2011: 162; DiE, 2001a: 293). Büyük toprak sahiplerinin toprak yoğunlaşması ya da ilkel birikim yöntemiyle tarımsal arazilere el koyması tarımsal üretimin artmasının en önemli nedenlerinden biridir. Tarımda makineleşme sayesinde büyük toprak sahipleri, ekim alanlarını genişletmiş ve kapitalist çiftçiliğe geçiş yapmışlardır. Bu dönemde ortakçı-kiracı emek biçimlerinin tasfiyesi, ekilmeyen toprakların ekime açılması, kiracılığın artması, arazi satın alma ve mera arazilerinin ele geçirilmesiyle ekilen alanlar genişlemiştir. Çınar'a göre, 1948-1952 yıllarında ortalama işletme büyüklüğü, 847 dekadardan 1113 dekara çıkarak %31 oranında toprakta yoğunlaşma gerçeklemiştir. Traktörün kullanımına bağlı olarak ortakçı-yarıcı gibi işletme biçimlerine ihtiyaç kalmamış ve bu kesimler topraktan kopmuşlardır. Kendi arazisi olan köylü de üretimi sürdürmek için borçlanmak zorunda kalmış ve bunun sonucunda bir kısım toprağını kaybetmiştir. Üretim ilişkilerindeki bu değişime ayak uyduramayan köylülerin bir kısmı tarım işçisi olmuş bir kısmı da tarımdan uzaklaşıp şehirlerde gecekondu hapsolmüştür. Böylece, tarımda kapitalist üretim ilişkileri ve piyasaya yönelik üretim arttıkça feodal ya da yarı-feodal ilişkiler de tasfiye olmuştur (Çınar, 2014: 50-60; Kiray, 1972: 566).

1960 sonrası Türkiye'de yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Bu dönemden sonra uygulamaya konulan kalkınma planları, bir yandan tarım kesimini (özellikle de yoksul kesimi)

kapitalizmin yıkıcı etkilerinden korumak için devlet müdahalelerine yer verirken, öte yandan sanayi kesiminin de çıkarlarını ön planda tutmaktadır (Önal, 2014: 297). Yine kırsal alana yönelik müdahale, destekleme kapsamına alınan ürün sayısındaki artışla kendini göstermiştir. 1960 yılında desteklenen ürün sayısı 6 iken 1970’li yıllarda 24’e çıkmıştır (Kip, 1988: 139). Devlet destekleri sayesinde yoğun tarıma geçilmiş ve üretim artışları verim artışıyla sürdürülmüştür. Yeşil Devrim teknolojilerinin kullanılmasıyla tarımsal üretimde önemli gelişmeler yaşanmıştır (Kazgan, 1988: 264-265).

1963 ve 1970 yıllarında yapılan toprak sayımları, toprak dağılımındaki adaletsizliği yeniden ortaya çıkarmıştır. Bu sayımlar, toprakta yoğunlaşma, işletmelerin kiracılık-ortakçılık ilişkilerini sunmada önemli bilgiler sağlamaktadır.

Tablo 1: 1963 ve 1970 Tarım Sayımı Sonuçları

İşletme Ölçeği (Dekar)	1963 Tarım Sayımı Sonuçları				1970 Tarım Sayım Sonuçları			
	İşl. Sayısı	İşletme Oran (%)	Tarım Alanı (Hektar)	Tarım Alanı (%)	İşl. Sayısı	İşletme Oranı%	Tarım Alanı (Hektar)	Tarım Alanı (%)
1-100	2.694.020	86,88	8.074.697	48,08	2.706.742	88,49	8.227.804	48,21
100-499	391.478	12,62	6.815.203	40,58	334.689	10,94	6.931.115	40,62
500+	15.352	0,5	1.864.434	11,34	17.474	0,57	1.906.075	11,17
Toplam	3.100.850	100	16.754.334	100	3.058.905	100	17.064.994	100

Kaynak: DİE, 1963: 6; DİE, 1979: 4.

Bu verilere göre, 1963-1970 döneminde 100 dekardan az ölçekteki işletmelerin oranı %86,88’den %88,49’a ekilen arazi büyüklüğünün oranı %48,08’den %48,21’e çıkmıştır. 100 dekardan büyük işletmelerin oranı %13,12’den %11,51’e, ekilen arazi büyüklüğü %51,92’den %51,79’a düşmüştür. Bu veriler, Cumhuriyetin kuruluşundan 1970’lere kadar olan dönemde adaletsiz toprak dağılımında herhangi bir değişikliğin olmadığını ve ülkenin tarımsal yapısının küçük üreticiliğe dayalı olduğunu gösterir.

1963 ve 1970 sayımlarındaki dikkate değer bir gelişme, topraksız köylülerin sayısının artmasıdır. 1963’te 308.899 olan topraksız aile sayısı, 1970’te 405.182’ye çıkmıştır. Topraksız aile sayısındaki bu artış, toprak yoğunlaşmasını göstermesi açısından önemlidir (Boratav, 1972: 785).

Bu iki dönemde arazi tasarrufuna ilişkin verilere bakıldığında, 1-99 dekada çalışan küçük işletmeler, geçinmek için daha fazla toprak kiralamaya yönelerek toplam kiralanan arazinin yarısı kadar toprak kiralamıştır. Aynı durum ortakçı biçiminde tutulan arazi için de geçerlidir. Başka bir ifadeyle, bu ölçekteki işletmeler, geçinmek için yeteri kadar toprağa sahip olmadıklarından kendi emeğini sömürerek kiracılık-ortakçılık ilişkisine yönelmiştir. Öte yandan 100-499 dekar ölçeğinde çalışan işletmelerin toprak kiralama eğilimi düşükken kiraladıkları arazinin oranı yüksektir. 100-499 dekar ölçeğinde çalışan işletmelerin işletme ölçeklerini büyütme için kiracılık-ortakçılık gibi ilişkilere başvurmaktadır. 500 ve üzerinde çalışan

işletmelerde kiracılık ve ortakçılık ilişkileri bu dönemde azalma göstermiştir (Dincer, 2023: 248-249)⁴.

1963 yılında 104 bin aile, 5,4 milyon dekarlık toprağının tamamını kiraya vermiştir (DİE, 1963). Toprağını kiraya verme eğilimi, en fazla 1-99 dekada çalışan işletmelerde; en az 500 dekada çalışan işletmelere aittir. 500 dekar ve üzerinde çalışan toplam işletmelerin %1,2'si toplam arazinin %9,1'ini kiraya vermiştir (Selik, 1969: 13; Aksoy, 1970:299). 1963-1970 sayımında verilen bu rakamlara göre, büyük işletmelerde kapitalist üretim ilişkilerinin feodal üretim ilişkilerinden daha ağır bastığı ve küçük işletmelerden kiracı-ortakçı biçiminde arazi tutarak toprakta yoğunlaştıkları söylenebilir. Genel olarak, 100-499 dekada çalışan işletmelerde kiracılık-ortakçılık biçiminde toprak tutma eğilimi 1-99 dekar işletme ölçeğine göre daha yüksektir. İşletme büyüklüğü arttıkça kiralanan toprak payı artmaktadır. Boratav (1972: 790), büyük işletmelerin kiracılık ilişkilerindeki bu artışı, kapitalist toprak kiralamanın arttığına yönelik bir gelişme olarak yorumlar. Başka bir deyişle, bu gelişme Türkiye'de kapitalist üretim ilişkilerinin gelişimini de göstermesi açısından önemlidir.

Bu dönemde büyük toprak sahiplerinin toprağını kiraya vermesinin azalması, üretimde kullanılan makineleşmenin artışıyla doğrudan bağlantılıdır. Bu dönemde yapılan birçok araştırma da bu bulguyu destekler niteliktedir. Akçay'a göre, (1987: 51-55), büyük toprak sahiplerinin tarımsal mekanizasyona geçişi, kırsal alanda toplumsal ilişkileri büyük ölçüde değiştirmiştir. Makineleşme sonrasında büyük toprak sahipleri, geleneksel üretimden vazgeçip pazara yönelik üretime geçmiştir. Toprak ağaları, makineleşme öncesinde toprağını ortakçı ve kiracılara verirken, makineleşme sonrasında çiftliğini kapitalist üretim yapmak için dönüştürerek ücretli işçi kullanmaya başlamıştır. Ortakçı köylülere ilişkin başka bir araştırmaya göre (Akşit, 1987: 14-15), makineleşme, ortakçılığa yönelen köylü kesimini büyük ölçüde etkilemiştir. Verimli arazilerin bulunduğu köylerde ortakçılık ilişkileri azalırken, traktörlerin girmediği dağlık ve engebeli bölgelerde ortakçılık ilişkileri devam etmiştir. Çınar'a göre, üretim ilişkilerindeki bu dönüşüm sonucu ortakçılığın çözülmesiyle ülkede %23-33 oranında bir iş gücü fazlası meydana gelmiştir. Bu oran, ülkenin Doğu ve Güneydoğu'suna gidildikçe daha da artmaktadır. Bu dönemde Güneydoğu'da %45 oranında bir işgücü fazlası meydana gelmiştir (Çınar, 2014: 58). 1962-1969 döneminde ülkedeki topraksız aile oranı da en fazla Güneydoğudadır. Şanlıurfa'da bu oran oldukça yüksektir. Büyük topraklara sahip ağalar, bu bölgede devlet arazilerini ele geçirerek arazilerini genişletmiştir. Diyarbakır'da 1950-1980 döneminde 50 dekardan küçük aile işletmelerin oranı %67'den %58'e, işledikleri arazi %29'dan %8'e düşmüştür. 500 dekar ve üzerindeki işletmelerin oranı %33'den %42'e, işledikleri arazi oranı %71'den %92'ye çıkmıştır (Diyarbakır Sanayi Odası, 1999: 82; Çınar, 2014: 59). Bu bölgedeki mülkiyet eşitsizliği, topraksız aile oranındaki artış ve tarımsal arazilerin küçük parçalara bölünmesi toprak reformunu bir kez daha gündeme getirmiştir. Bu doğrultuda 1960'lardaki bütün siyasi partilerin gündemine giren toprak reformu, 1961 Anayasasının da önemsedığı bir konu olmuştur. Böylece 1973 yılında Toprak ve Tarım Reformu yürürlüğe konulmuştur.

1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformunu hazırlayan hükümet, ekonomik, sosyal ve siyasal üç önemli amaca odaklanmıştır. Reformun ekonomik amacı, toprağın verimli işletilmesini

⁴ 1963-1970 dönemi arazi tasarrufuna ilişkin veriler için Dinçer'e (2023: 248) bakınız.

sağlamak, üretimin artırılması ve değerlendirilmesini vurgular. Sosyal amaç, toprak dağılımındaki adaletsizliği ve toprağın tasarrufunu yeniden sosyal adalet ilkesine göre düzenlemeyi gözetir. Siyasal amaç ise, feodal ya da yarı feodal üretim ilişkilerini tasfiye etmektir (Geçici Komisyon Raporu, 1973: 2). Başbakan Nihat Erim tarafından hazırlanan bu kanun, bir taraftan sosyal adaleti ve tarımdaki çağdışı kalan feodal kalıntıları hedef alırken, öte yandan üretimdeki verimliliğin sağlanmasını amaçlamıştır. Toprağın toplumsallaşmasına yönelik ortaya atılan bu amaçlar, büyük toprak sahiplerinin tepkisiyle karşılaşmış ve hükümetin benimsediği siyasal amaç tasarından çıkarılarak meclise sunulmuştur. Başka bir deyişle, tasarı büyük toprak sahiplerinin çıkarlarını zedelemeyecek şekilde kabul edilmiştir (Yeğen, 2017: 293).

1 Kasım 1973 yılında Kanunun uygulama alanı Şanlıurfa olarak belirlenmiş ve bu tarihten itibaren üç yıl süreyle toprak üzerindeki her türlü işlem durdurulmuştur. Şanlıurfa'nın uygulama alanı olarak seçilmesindeki en önemli sebep, toprak mülkiyetindeki adaletsiz dağılımdır. Bu ilde, 50 dekardan küçük işletmeler (%61) toprağın %6'sını, 500 dekardan büyük işletmeler (%5) toprağın %60'ını işletmektedir. Bunun yanı sıra 30.000 ailenin hiç toprağı yoktur (Tekelioğlu, 2010: 70). Kanuna istinaden 230 bin hektarlık arazi kamulaştırılacağı belirtilmiş fakat 162 bin hektar alanda kamulaştırma yapılmıştır (Tekelioğlu, 2010: 70). Kamulaştırma bedeline vergi değeri esası getirilerek kamulaştırılacak arazilere daha düşük bedel ödemek isteyen hükümet, büyük toprak sahiplerinin tepkisiyle karşılaşmıştır. Bu karar 1977 yılında Anayasa mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 1978 yılına kadar Urfa'da 75.000 ailenin sadece 1.218'ine toplam 23 bin hektarlık toprak dağıtılmıştır (Tekelioğlu, 1994: 102-103). Toprak ve Tarım Reformu başlamadan önce 1,6 milyon hektarlık arazinin 850 bin hektarı büyük toprak sahipleri tarafından tapulanmıştır. Bir yandan reform söylemi öte yandan geçmiş eskilere dayanan zilyetlik hakları, çıkarılan yasa sonucu mülkiyet hakkı tanınarak büyük toprak sahiplerine önce tapulanması daha sonra da yüksek bedeller ödenerek devletçe bu arazilerin satın alınması gerçeği büyük çelişkiye yol açmıştır (Beşiktepe & Demir, 2005: 145).

Türkiye, 1950'lerden sonra uluslararası iş bölümünün dayattığı çerçevede tarım sektörünü ön plana çıkararak kapitalist piyasayla eklemlemeye ve kapitalizmin etkisini hissetmeye başlamıştır. Makineleşmeye eşlik eden bir kapitalistleşmenin yaşandığı bu süreçte, hem küçük köylülerin tasfiye olduğu ve büyük toprak sahiplerinin toprakta yoğunlaştığı hem küçük üreticilerin kendi emeğini sömürerek hayatta kalmaya çalıştığı hem de kapitalist üretim ilişkilerinin gelişimiyle köylüler arasında bir farklılaşma sürecinin başladığı görülmektedir.

3.3. 1980'den Günümüze Tarımda Kapitalist Dönüşümün Tarımsal Yapılara Etkileri

1980 sonrası dönemde Türkiye ekonomisi hem birikim rejiminin hem bölüşüm politikalarının niteliği açısından önceki dönemlerden oldukça farklı bir doğrultuda ilerlemiştir. 24 Ocak kararları ile 1980 öncesi ithal ikamesine dayanan ekonomi politikalarına son verilmiş ve ülke ekonomisinin ihracata dayalı büyüme modeli çerçevesinde uluslararası neoliberal sisteme eklemlemesi hedeflenmiştir (Balaban, 2011). 1980 ve sonrasında tarım sektörüne yönelik politikalar, 1980-2000 ve 2000 sonrası dönem olmak üzere iki alt dönemde kapitalistleşme/şirketleşme olgusu üzerinde yeniden tanımlanmıştır. 1980-2000 alt döneminde IMF, DB ve DTÖ gibi uluslararası kurumlar ile ulus-ötesi şirketler tarafından tarım politikaları liberalleşmenin sağlanması üzerine kurgulanmış ve bu doğrultuda birçok yasal

düzenleme yürürlüğe konulmuştur. İkinci alt dönem olan 2000 ve sonrasında bu politikalar, AB'ye üyelik müzakereleri kapsamında ele alınmış ve tarımdaki kapitalist dönüşüm daha da hızlanmıştır. Bu iki alt dönemde mülkiyet ve üretim ilişkileri, tamamen piyasanın öngördüğü politikalar üzerinden yürütülmüştür. Cumhuriyet sonrasında kısmen de olsa mülkiyet ve üretim ilişkilerinin dönüşümü tartışma konusu iken, 1980 sonrasında dayatılan neoliberal politikalar, bu ilişkilerin piyasa mekanizmalarıyla çözülmesi gerektiği inancını da dayatmıştır. Özellikle 1980 sonrasında toprak reformu söylemi yerini tarım reformu söylemine bırakmıştır. 24 Ocak kararlarıyla başlayan süreçte sosyal devlet uygulamalarına yönelik ideolojik müdahaleler, 3083 sayılı "Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu"nda ortaya çıkmıştır. Kanun, bir taraftan mülkiyet ilişkilerine yönelik müdahaleden bahsetmiş öte yandan 1973 yılında Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ile kamulaştırılan arazileri sahiplerine geri vermiştir (Dincer, 2022).

Birinci dönemde 12 Eylül Darbesiyle 24 Ocak kararlarının uygulanma zemini temizlenmiştir. Bu kararlar, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların ve ulus-ötesi şirketlerin dayattığı istikrar programı ve yapısal uyum programının bütün özelliklerini barındırmaktadır (Boratav, 2007: 148-149). Bu dönemde tarım sektörünün üretimden pazarlamaya kadar her aşamanın sermaye tarafından denetlenebilir hale getirilmesi amaçlanmaktaydı. Bunun gerçekleştirilmesi için küçük üreticiliğin tasfiye edilerek yerine büyük ölçekli tarım işletmelerinin oluşturulmasını öngörüyordu. 1980 sonrasında tarım sektörüne yönelik alınan bütün kararlar bu amaca yönelikti (Oral vd., 2015: 76). Tarım sektöründe devletin tekelinde bulunan gübre, tohum, ilaç makine gibi stratejik sektörlerin yeni birikim rejiminin dayattığı politikalar doğrultusunda serbestleşmesi amaçlanarak devlet tekeli ortadan kaldırılmaya çalışılmış ve özel sektör daha etkin hale getirilmiştir. Tarımsal desteklemelerin kapsamı daraltılmış ve tarımsal ürün fiyatları baskılanarak iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine dönmesine izin verilmiştir (Güler, 2005: 12; Günaydın, 2005: 46). Devletin tarım alanından çekilmesiyle küçük üreticilere girdi sağlayan TİGEM, TZDK gibi destekleme kurumlarının kaynakları da daraltılmıştır. Devlet desteğinden yoksun kalan bu kurumlar harcamaları için yüksek faizli banka kredilerine başvurmak zorunda kalmıştır. Böylece bu kurumların özelleştirilmeleri için de gerekçeler yaratılmıştır (Güler, 2005: 196-197). 1985 yılında Dünya Bankası desteğiyle "Özelleştirme Ana Planı" hazırlanmıştır (Günaydın, 2006: 18). 1980'lerin başlarında desteklemeye konu olan ürün sayısı 24 iken, 1985 yılında 18'e, 1990'nın başında 10' kadar inmiştir (Oral, 2018:36). Bu politikalar hem tarım kesimi hem kentli emekçiler üzerinde büyük bir baskı yaratmış ve ülke içerisinde yoğun bir muhalefete neden olmuştur. Neoliberal politikalara karşı bir başkaldırıyı temsil eden işçi yürüyüşleri hem işçi ücretleri hem köylü refahını artıran sonuçlar yaratmıştır. Bu muhalefete karşın popülist politikalara yönelen Özal hükümeti, tarım kesimine yönelik fiyat desteklerini artırmıştır. Bu doğrultuda destekleme kapsamında ürün sayısı 10'dan 26'ye çıkmıştır. 1988-1993 yılları arasında iç ticaret hadleri %57 oranında tarım lehine gelişmiştir (Günaydın, 2014:521).

1990'ların ikinci yarısında kısa süreli sermaye hareketlerinin neden olduğu krizler, tarım sektörünü de etkilemiştir. 1994 yılındaki kriz sonrası alınan 5 Nisan Kararları ile tarım sektörüne yönelik harcamalar azaltılmış, özelleştirmelerle KİT'ler talan edilmiştir. Kriz sonrası, desteklemeye konu olan ürün sayısı 26'dan 9'a düşürülmüştür (Günaydın, 2002: 17). 5 Nisan kararları sonrasında tarım sektöründe faaliyet gösteren SEK, YEMSAN, EBK, ORÜS, TZDK gibi



Dincer, A. & Aydın, B. (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 65-93. Doi: 10.25295/fsecon.1342634

kamu kurumları özelleştirilerek kamusal alanın dışına itilmiştir. 1986 yılında başlayan KİT özelleştirme mevzuatı çalışmaları, 1990 ve sonrasında özelleştirmelerin uygulaması biçiminde sonuçlanmıştır (Günaydın, 2006: 18-19).

2000'li yıllara gelindiğinde, tarım sektörüne yönelik yasal/kurumsal dönüşümler oldukça hızlı bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde uluslararası kurumlar ile ulus-ötesi şirketlerin tarım sektörüne yönelik talepleri/dayatılan politikalar, kapitalistleşme/şirketleşme amacını gerçekleştirmeye yöneliktir. Tarımda dönüşümün yaşandığı 1980-2000 birinci alt dönemi tarımda kapitalizm/ şirketleşme için kuralların belirlendiği, 2000 ve sonrası ise, bu kuralların uygulandığı dönem olarak karşımıza çıkmaktadır (Değirmenci, 2021: 153-155). Ulusal tarım politikalarının değiştiğine yönelik ilk sinyaller hükümet politika metinlerinde yer bulmuştur. VII. Beş Yıllık Kalkınma planı, destekleme politikalarının fiyat istikrarını bozduğunu vurgulayarak destekleme politikasındaki değişimin gerekliliğini ön plana çıkarmıştır (DPT, 1995: 57). VIII. Kalkınma Planı, tarım politikalarının belirlenmesinde uluslararası kurumların ön gördüğü yükümlülüklerin, uluslararası kurumlara taahhüt edilen çerçeveden ele alınacağını vurgulamıştır (DPT, 2000: 133).

1999'da IMF ile imzalanan Stand-by Anlaşması, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 2001 yılında DB ile imzalanan Tarım Reformu Uygulama Projesi kapsamında verilen Niyet Mektupları, AB'ye üyelik sürecinde OTP'ye uyum çabaları hem tarımdaki dönüşümün hem sermayenin taleplerinin karşılanmasının alt yapısını oluşturmuştur. Uluslararası kurumlara taahhüt edilen bu politikalarla küçük üreticilik tasfiye edilmek istenmiştir. Tarımda kapitalistleşme ya da şirketleşme olgusunun hakim kılınması için öncelikle önceki dönem her türlü girdi, kredi vb. destekleme sistemleri kaldırılmış ve yerine üretimden bağımsız yeni bir destekleme politikası benimsenmiştir. Uluslararası kurumlar ve ulus-ötesi şirketlerin dayatılmasıyla benimsenen bu politikalar hem tarımsal üretim alanlarının azalması hem de küçük üreticiliğin tasfiyesine neden olmuştur. Bunu destekler nitelikte en önemli bulgu, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında çıkarılan tütün ve şeker kanunları sonrasında hem çiftçi sayısı hem üretim alanlarında büyük düşüşlerdir (Dincer, 2023: 1565).

Tarımda kapitalistleşme/şirketleşme olgusunun sağlanmasına yönelik ikinci alt dönem 2000 ve sonrasında AB'ye üyelik müzakereleriyle daha kapsamlı yasal mekanizmalarla devam etmiştir. AB'ye üyelik müzakereleri kapsamında tarımsal üretim politikaları, üretimde verimliliğin sağlanması, tarım-sanayi sektörlerinin entegrasyonu, arazi toplulaştırması, tarımsal işletmelerin ölçek büyüklüğü, tarımsal desteklemelerin verimlilik esasına göre yeniden şekillenmesi, gıda güvenliği ve gıda güvencesi gibi tarımda kapitalistleşme/şirketleşme göstergeleri üzerinden şekillenmiştir (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2013: 88).

Tarımdaki sermaye egemenliği ve gıda güvenliğinin sağlanması için uluslararası piyasaların talep ettiği kalite ve özelliklere sahip tarım ürünlerinin üretimi ve ihracatının artırılmasına önem verilmiş ve devletin politika metinlerde bu konu sıkça dile getirilmiştir. Bu politikalarla üretim ve ihracatın artırılma koşulu, verimliliğin ve yeterli işletme büyüklüğünün artırılmasına bağlanmıştır (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2013: 20, 38, 46; Kalkınma Bakanlığı, 2014: 100). Tarımsal üretimde var olan yapısal sorunlar göz ardı edilerek tarımsal üretim, "ölçek" ve "verimlilik" fetişizmi üzerinden tanımlanmıştır.

AB'ye üyelik müzakereleri kapsamında tarımda kapitalistleşme olgusu, tarımsal desteklemelerin doğrudan tarım-sanayi entegrasyonunu sağlayan alanlara yönlendirilmesiyle sağlanmaya çalışılmıştır. Tarım arazilerini toplulaştırma, tarım sigortacılığı, sözleşmeli üretim, tarımsal üretimde su kullanımı, lisanslı depoculuk gibi mekanizmalarla tarımsal üretimde sermaye egemenliği sağlanmaya çalışılmıştır (Değirmenci, 2021). Devlet, bu doğrultuda 2008 yılında DGD sistemini sonlandırmış yerine havza bazlı yeni bir destekleme modelini getirmiştir. Devlet, politika metinlerinde yeni destekleme modelinin amacının, "tarımsal üretim politikaları, ürün, üretim ve üretici odaklı ve bölgesel temelli olarak şekillenecek ve tarımsal desteklemelerin tarım havzaları ve işletme temelli bir yapıda verileceği" şeklinde olacağını belirtmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 98).

AB'ye üyelik müzakereleri kapsamında 2006'da yürürlüğe giren 5488 sayılı Tarım Kanunu, 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu ve sözleşmeli üretim gibi mekanizmalar, şirketlerin tarımsal üretimde yoğunlaşmasına ve küçük üreticilerin de şirketlere bağımlı hale gelmesine neden olmuştur.

Sermaye egemenliğinin sağlanmasına yönelik bir başka mekanizma olan arazi toplulaştırma faaliyetleri, 5403 sayılı "Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu" ile sağlanmaya çalışılmıştır. Kanun, arazi ve toprak kaynaklarının sınıflandırılması ve arazi büyüklüğünün belirlenmesi ile tarım arazilerinin amaç dışı kullanımının engellenmesinin yasal çerçevesini ortaya koymaktadır. 1962-2002 döneminde 4,5 milyon dekar arazi toplulaştırması yapılmış iken (Türker, Küsek & Devenci, 2015: 146), 2019 yılının sonunda 36 milyon dekar arazi toplulaştırma işleminin tescili bitmiştir. 2023 yılının sonunda 85 milyon dekar arazi toplulaştırma işlemi yapılması hedeflenmektedir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2019: 21; 2019a:13). GAP bölgesinde 2014-2018 Eylem Planı döneminde 24 milyon dekar arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri yürütülmüş ve 23 milyon dekar alanda çalışmalar tamamlanmıştır. 2020 yılında 2 milyon dekar alanda toplulaştırma yapılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 28). Hükümet tarafından yapılan toplulaştırma faaliyetleri, "verimlilik ve ölçek fetişizmi" olarak adlandırılan politika doğrultusunda gerçekleşmekte ve tamamen küçük üreticiliği göz ardı eden bir politika ekseninde gerçekleşmektedir.

4. 1980-2019 Dönemi Tarım Sayım Sonuçlarına Göre Tarımsal Yapılardaki Kapitalist Dönüşüm

Günümüzde tarımsal yapılara yönelik temel tartışmalar, küçük üreticiliğin faydaları üzerinden şekillenirken, ülkemizde uluslararası kurumlar ve ulus-ötesi şirketlerin dayattığı politikalarla büyük ölçekli tarımın teşviki üzerinden şekillenmiştir. Özellikle 1980 sonrasında başlayan tarımda kapitalistleşme/şirketleşme olgusu, AB'ye üyelik müzakereleri kapsamında daha yoğun bir şekilde gündeme gelmiştir. Tarımda kapitalistleşme/şirketleşme politikalarının ana amacı, ülkemizdeki tarımsal yapıların AB standartlarına uyumlu hale getirilmesidir. Başka bir deyişle, AB'ye üyelik müzakereleri kapsamında yürütülen bu tartışmaların ana eksenini, küçük üreticiliğin tasfiye edilerek "modern" büyük tarım işletmelerinin kurulmasını öngörmektedir (Dincer, 2023: 1568). 1980 sonrasında dayatılan bu politikaların tarımsal yapılar üzerindeki etkileri, 1980-2001 genel tarım sayımları sonuçlarına göre analiz edilirken, 2001 yılından sonra

tarım sayımı yapılmadığından, bu alandaki boşluk 2019 yılındaki Çiftçi Kayıt Sistemine (ÇKS) kayıtlı tarım arazileri ile tarımsal işletme sayıları kullanılarak analiz edilecektir.

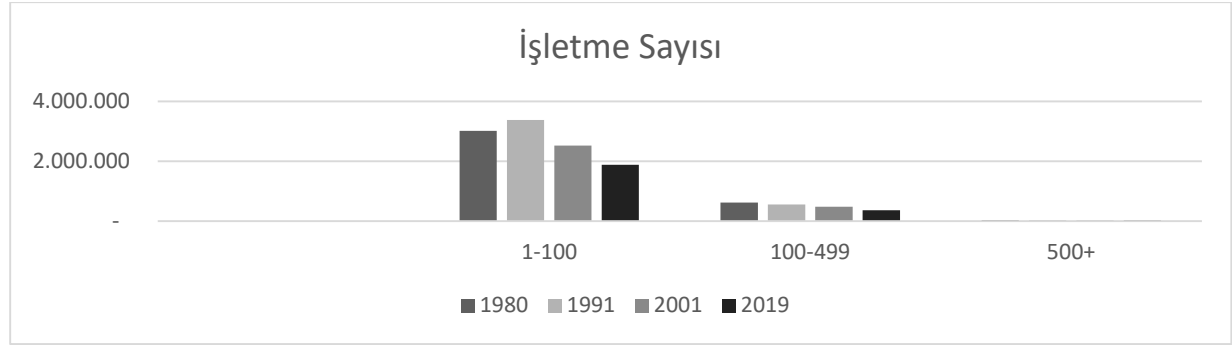
Tablo 3 1980-2019 döneminde tarım sayımlarına göre Türkiye'deki çiftçi sayıları ile kullanılan arazi büyüklüğünün ölçek dağılımları gösterilmektedir.

Tablo 3: 1980-2019 Döneminde İşletme Sayısı ve Tarımsal Arazi Büyüklüğü (Hektar)

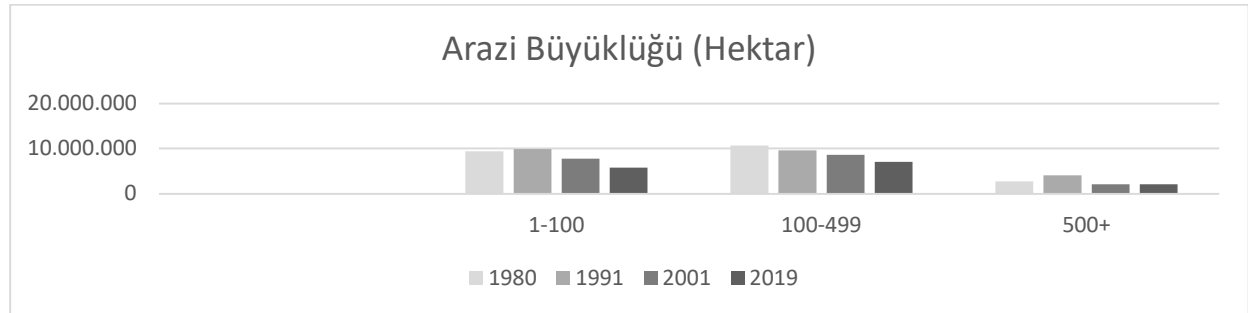
İşletme Ölçeği (da)	İşletme Sayısı				Arazi Miktarı (Hektar)			
	1980	1991	2001	2019	1980	1991	2001	2019
1-100	3.005.397	3.372.887	2.519.181	1.875.678	9.394.802	9.864.030	7.747.114	5.730.148
100-499	616.074	557.097	481.045	366.790	10.633.186	9.570.407	8.595.990	6.997.988
500+	29.439	36.838	21.907	22.489	2.691.041	4.016.662	2.091.720	2.074.735
Toplam	3.650.910	3.966.822	3.022.133	2.264.957	22.764.029	23.451.099	18.434.823	14.802.870

Kaynak: DİE, 1980, 1991, 2001; ÇKS, 2019.

Grafik 1: 1980-2019 Dönemi İşletme Sayısı



Grafik 2: 1980-2019 Dönemi Arazi Büyüklüğü



1980-2019 döneminde işletme sayısı, 3,6 milyondan 2,2 milyona, arazi büyüklüğü 22,7 milyon hektardan 14,8 milyona düşmüştür. 100 dekar küçük işletmelerin sayısı, 3 milyondan 1,8 milyona, arazi büyüklüğü de 9,3 milyon hektardan 5,7 milyona hektara inmiştir. 100-499 dekar arasındaki işletmelerin sayısı 616 binden 366 bine, arazi büyüklüğü 10,6 milyon hektardan 6,9 milyon hektara düşmüştür. 500 dekar ve üzerindeki işletmelerin sayısı 29 binden 22 bine, arazi büyüklüğü 2,6 milyon hektardan 2 milyon hektara düşmüştür.



Dincer, A. & Aydın, B. (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 65-93. Doi: 10.25295/fsecon.1342634

İşletme sayısı ve arazi büyüklüğündeki değişim en fazla 1991-2001 döneminde meydana gelmiştir. Bu değişimin sebebi, 1994 krizi sonrasında alınan 5 Nisan Kararlarının tarım sektöründe yarattığı tahribatın sonucudur.

Verilere göre, 1980-2019 döneminde Türkiye’de tarım halen küçük üreticilik hâkim bir yapı olarak varlığını devam ettirmektedir. Kırk yıllık dönemde 100 dekarın altındaki işletmelerin oranında büyük bir değişim olmamasına rağmen kullanılan arazi düşmüştür. 1980-2019 döneminde işletmelerin oranı %82,3’ten %82,7’ye yükselmiş, arazi büyüklüğü oranı %41,2’den %38,7’ye düşmüştür. İşletme sayısı oranındaki nispi artış ve arazi büyüklüğü oranındaki azalış, bu ölçekteki arazilerin daha da parçalandığını göstermektedir. 1980-2019 döneminde 500 dekar üzerindeki işletmelerin hem sayı hem arazi büyüklüğü oranı artmıştır. İşletme oranı %0,8’den %0,99’a arazi büyüklüğü de %12,1’den %14,1’e yükselmiştir. Küçük işletmeler daha da küçülürken büyük işletmeler genişlemiştir (Dincer, 2023: 1570-1571).

1980-2019 döneminde ortalama işletme büyüklüğü, 62 dekardan 69 dekara yükselmiştir. Bu dönemde işletme sayısındaki düşüşün, arazi büyüklüğündeki oransal düşüşten fazla olması, ortalama işletme büyüklüğünü artırmıştır. Ortalama işletme büyüklüğünün artması, küçük ölçekli işletmelerin doğrudan tasfiyesi ile gerçekleşmiştir (Dincer, 2023: 1568-1569).

İşletme sayısı ve arazi büyüklüğündeki değişim verileri, arazi tasarrufu verileri ile birlikte değerlendirildiğinde daha anlamlı sonuçlara ulaşılmaktadır. 1980-2001 döneminde yapılan GTS ve 2016 Tarımsal İşletme Anketi Sonuçlarına göre; Türkiye’deki işletmelerin çoğunluğu kendi arazisini işletmektedir. 1980-2016 döneminde kendi arazisi olan ve kendi arazisini işleyen işletmelerin sayısı ve kullandığı arazi büyüklüğü azalmıştır. Kendi arazisini işleten işletmelerin oranı %90,5’ten %79,5’e, işledikleri arazinin oranı, %86,6’dan %59,9’a düşmüştür. Aynı dönemde kiracılık-ortakçılık ilişkisi, üç kattan daha fazla artış göstermiştir. 1980’de kiracılık-ortakçılık vb. şekilde tarımsal üretim yapan işletmelerin işledikleri arazi, toplam arazinin %13,14’ü iken, 2016’da %40,1’e çıkmıştır. Bunun yanı sıra, kendi arazisinin yanında dışarıdan arazi tutanların işledikleri arazinin oranı %11,5’ten %36,4’e çıkmıştır. Bu verilere göre, günümüzde kapitalist bir toprak kirasının yaygın hale geldiğini söylemek mümkündür (Dincer, 2022: 320, 327).

5. Sonuç

Bu çalışma, Türkiye tarımında kapitalist üretim ilişkilerinin dönüşümünün tarihsel sürecinden yola çıkarak, tarımsal yapılar ve arazi büyüklüğündeki değişimi incelemiştir. Osmanlı Devleti’nden günümüze kadar geçen sürede kırsal alanda sancılı bir mülksüzleşme süreci yaşanmış ve hatta 1980’lerden sonra giderek yoğunluğunu daha da hissettirmiştir. Osmanlı’da toprağın çeşitli şekillerde (zorla el koyma, mukataa, iltizam, Arazi Kanunnamesi, reformlar) özel mülkiyete konu olması, büyük toprak sahipliğinin gelişimine ön ayak olmuş ve Cumhuriyet dönemine küçük üreticiliğinin yanında büyük toprak sahipliğini de miras bırakmıştır. Başka bir ifadeyle Osmanlı’dan Cumhuriyet’e devredilen miras, küçük üreticiliğin mülksüzleştirilmesi üzerine kuruludur. Cumhuriyet dönemi, devraldığı mirası dönemin koşulları ve sınıfsal tercihini büyük toprak sahipleri ve çeşitli sermaye gruplarının doğrultusunda kullanmış toprak dağılımındaki adaletsizliğine müdahale edememiştir. Savaş dönemi ve sonrasında alınan kararların çoğunluğu yine bu sınıfsal tercihler doğrultusunda alınmış ve bu grupların sermaye

birikimine odaklanmıştır. Bu sınıfsal tercih, mülkiyet ve üretim ilişkilerinin dönüşümünün engeli olmuştur. 1950'ler tarımda kapitalizmin etkisinin yoğun hissedildiği yıllardır. Büyük toprak sahipleri, modern teknolojinin avantajlarından faydalanarak mülkiyet ve üretim ilişkilerinde büyük bir dönüşüme neden olmuştur. 1963-1970 dönemi tarım sayımlarındaki topraksız köylü sayısındaki artış, büyük toprak sahiplerinin toprakta yoğunlaştığını göstermektedir. Makinalı tarıma geçişle ortakçı köylüler tasfiye edilmiş ve tarımda ücretli işçilik yaygın olarak kullanılmıştır.

1980 öncesi, üretim ve mülkiyet ilişkilerinin dönüşümü ülke içi politikalar/dinamiklerle belirlenirken, 1980 ve sonrasında tarıma yönelik politikaların belirlenmesinde uluslararası kurumlar ve ulus-ötesi şirketler etkili olmuştur. Bu kurumlar, 24 Ocak kararlarıyla tarımda uygulanacak politikaları, kapitalistleşme/şirketleşme, liberalleşmeye uygun bir biçimde yeniden tanımlamıştır. 24 Ocak kararlarıyla dayatılan neoliberal politikalar sonucunda toprağın yeniden dağıtımı gibi sosyal devlet uygulamaları da tamamen ortadan kaldırılmıştır. Hükümetler, toprağın toplumsallaşmasına yönelik karar alma yerine küçük üreticiliğin tasfiyesine yönelik her türlü yasal düzenlemeleri uygulamaya koyarak kırsal alandaki çözülmenin önünü açmıştır. 1980-2019 dönemi tarım sayım sonuçları da bu görüşü destekler niteliktedir. Tarım sayım sonuçlarına göre, toplam tasfiye olan üretici sayısı 1,4 milyon çiftçiyken bunun 1,2 milyonu 1-100 dekar ölçeğinde çalışan küçük üreticilere aittir. Aynı zamanda kullanım dışı kalan 8 milyon hektar büyüklüğündeki tarım arazisinin 3,6 milyon hektarı küçük üreticilere aittir. Bu sonuçlara göre, ülkede, tarım küçük üreticiler için cazip olmaktan çıkmıştır. Ayrıca, küçük üreticiliğin yaşadığı bu mülksüzleşme süreci sonucunda tarımsal üretim genel olarak azalma eğilimine girmiştir. Bu azalmanın asıl nedeni, 1980 sonrasında ülkeye dayatılan neoliberal politikaların tarım sektöründe yarattığı tahribattır. Ülkede bu politikaların uygulanmaya devam edilmesi halinde hem üretici hem arazi büyüklüğünde azalmalar devam edecektir.

Uluslararası kurumlar ve ulus-ötesi şirketler tarafından dayatılan politikalardan vazgeçilmeli yerine küçük üreticiliğin kooperatif örgütlenmeleri teşvik edilmelidir (Aydın, 2005). Kullanım dışı kalan tarım arazileri ve işletmeler üretime kazandırılmalı ve bu doğrultuda yeni politikalar belirlenmelidir. Bunun sağlanması için de merkezi planlamanın yeniden faaliyete geçirilerek bölgesel üretim planlarına öncelik verilmelidir. Merkezi planlama doğrultusunda kurulacak olan kooperatiflere makine parkı, her türlü girdi desteği sağlanmalıdır.

Kaynakça

1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler kanunu tasarısı ve 55 No'lu Geçici Komisyon Raporu (1/609) (07.02.1972)
https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM___/d03/c026/mm__03026113s0513.pdf 03.06.2023 tarihinde erişildi.

Akçay, A. A. (1987). Türkiye Tarımında Büyük Topraklı İşletmelerin Oluşum Süreçleri Üzerine Notlar 11. Tez. *Türkiyede Tarım Sorunu* (46-58). Uluslararası Yayıncılık.

Akdağ, M. (1975). *Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası: Celali İsyancıları*. Ankara: Bilgi Yayınevi.



Dincer, A. & Aydın, B. (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 65-93. Doi: 10.25295/fsecon.1342634

- Aksoy, S. (1970). *Tarım Hukuku*. Ankara: Ankara Basım ve Cilt Evi.
- Akşit, B. (1987). Kırsal Dönüşüm ve Köy Araştırmaları: 1960-1980 11.Tez *Türkiyede Tarım Sorunu* (11-30). İstanbul: Uluslararası Yayıncılık.
- Amin, S (1997). *Emperyalizm ve Eşitsiz Gelişme*. Semih Lim (Çev.). İstanbul. Kaynak Yayınları.
- Amin, S. (2004). Kapitalizm ve Yeni Tarım Sorunu. *Küreselleşme Çağında Tarım Sorunu* (7-25). Özgür Üniversite Forumu, Ankara.
- Avcıoğlu, D. (1996). *Türkiye'nin Düzeni: Dün, Bugün, Yarın*. İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Aydemir, Ş. S. (1993). *İkinci Adam: Birinci Cilt (1884-1938)*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Aydın Z. (2018). *Çağdaş Tarım Sorunu*. İmge Kitabevi Yayınları. Ankara.
- Aydın, B. (2005). *Ölçek Büyüklüğü, Toprak Parçalılığı ve Arazinin Tasarruf Şekline Göre Tarımsal İşletmelerin Analizi*. Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası.
- Bakırcı, S. (2014). Cumhuriyet Dönemi İktisat Politikalarında Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Sonrası. A. Aysu & M. Kayaoğlu (Der.), *Köylülükten Sonra Tarım: Osmanlı'dan Günümüze Çiftçinin İlgası ve Şirketleşme* (236-280). Ankara: Epos Yayınları.
- Balaban, O. (2011). İnşaat Sektörü Neyin Lokomotifi. *Birikim*, 270, 19-26.
- Banaji, J. (2017). *Tarih Olarak Teori*. Akın Sarı (Çev.). Ankara: Dipnot Yayınları.
- Barkan, L. B. (1980). *Türkiye'de Toprak Meseleleri Toplu Eserler I*. İstanbul: Gözlem Yayınları.
- Bernstein, H. (1977). Notes on Capital and Peasantry. *Review of African Political Economy*, 4(10), 108-117.
- Beşiktepe, C. & Demir, H. (2005). Toprak Reformu ve Kadastronun Toplumsal Boyutu. *TMMOB Toprak Reformu Kongresi 2005* (145-160). Ankara: Hermes Basımevi.
- Boratav, K. (1972). *Türkiye Tarımının 1960'lardaki Yapısı İle İlgili Bazı Gözlemler*. Ankara.
- Boratav, K. (2004). *Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm*. Ankara: İmge Yayınları.
- Boratav, K. (2006). *Türkiye'de Devletçilik*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Boratav, K. (2007). *Türkiye İktisat Tarihi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Chayanov, A. V. (1966). *The Theory of Peasant Economy*. Illinois: The American Economy Association.
- Çavdar, T. (2008). *Türkiye'nin Demokrasi Tarihi: 1839-1950*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Çınar, S. (2014). *Öteki Proletarya :De-proletarizasyon ve Mevsimlik Tarım İşçileri*.Note bene Yayın evi Ankara
- Değirmenci, S. (2021). *Türkiye'de Tarım Kapitalistleşirken Talepler ve Yasalar*. SAV İstanbul.
- DİE. (1963). *Genel Tarım Sayımı, Tarımsal İşletmeler (Hane Halkı) Araştırması Sonuçları*. DPT Matbaası
- DİE. (1979). *Genel Tarım Sayımı, Tarımsal İşletmeler (Hane Halkı) Araştırması Sonuçları*. DPT Matbaası



Dincer, A. & Aydın, B. (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 65-93. Doi: 10.25295/fsecon.1342634

- DİE. (1980). *Genel Tarım Sayımı, Tarımsal İşletmeler (Hane Halkı) Araştırması Sonuçları*. Ankara: DPT Matbaası
- DİE. (1991). *Genel Tarım Sayımı, Tarımsal İşletmeler (Hane Halkı) Araştırma Sonuçları*. Ankara: DİE
- DİE. (2001). *Genel Tarım Sayımı, Tarımsal İşletmeler (Hane Halkı) Araştırma Sonuçları*. Ankara: DİE
- DİE. (2001a). *Tarımsal Göstergeler 1923-1998*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası..
- Dincer, A. (2022). *Tarım Sayımları Çerçevesinde Köylülüğün Dönüşümü*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Bolu.
- Dincer, A. (2023). Tarım Sayımları Çerçevesinde Tarım İşletmeleri ve Kullanılan Arazi Büyüklüğündeki Değişim ve Bu Değişimin Bölgesel Yansımaları. *Fiscaeconomia*, 7(2), 1557-1590. DOI: 10.25295/fsecon.1251809
- Diyarbakır Sanayi Odası. (1999). GAP Bölgesi'nde Arazi Mülkiyet Yapısı. O. Baydar (Ed.), *75 Yılda Köyden Şehirlere (80-85)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları
- DPT. (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000*. Ankara: DPT.
- DPT. (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*. Ankara: DPT Yayınları
- Ercan, F. (2011). *Kırsal Yapıda Toplumsal Değişme*. İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı.
- Erdost, İ. M. (1989). *Osmanlı İmparatorluğunda Mülkiyet İlişkileri: Asya Biçimi ve Feodalizm*. Ankara: Onur Yayınları.
- Fridmann, H. (1980). Household Production and the National Economy: Concepts For the Analysis of Agrarian Formations. *The Journal of Peasant Studies*, 7(2), 158-184.
- Geray, C. (2011). *Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları*. Ankara: Phoenix.
- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. (2013). *2013-2017 Tarım Stateji Planı*. Ankara: T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı.
- Güler, A. B. (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*. Ankara: İmge Kitapevi.
- Günaydın, G. (2002). Küreselleşme ve Türkiye Tarımı. *TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi*, No: 3.
- Günaydın, G. (2005). "Neoliberal İman" Yıllarının Tarımdaki Tahribatı. *Teori*, 44-52.
- Günaydın, G. (2006). Türkiye Tarım Sektörü. *Tarım ve Mühendislik*, (76-77), 12-27.
- Günaydın, G. (2014). Köylülüğün Dönüşümü. A. Abdullah & M. Kayaoğlu (Ed.), *Köylülüğten Sonra Tarım: Osmanlı'dan Günümüze Çiftçinin İlgası ve Şirketleşme (457-534)*. Ankara: Epos Yayınları.
- Günaydın, G. (2015). Sancılı İlişki, Köylü, Toprak ve İktidar. F. Turan (Ed.), *Toprak Atlası: Toprak, Araziler ve Tarlalar Hakkındaki Olgular ve Rakamlar Veriler 2015 (66-67)*. <https://tr.boell.org/tr/2015/06/22/toprak-atlasi-toprak-araziler-ve-tarlalar-hakkindaki-olgular-ve-rakamsal-veriler> (24.04.2023)



Dincer, A. & Aydın, B. (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 65-93. Doi: 10.25295/fsecon.1342634

- Hobsbawm E. (2011). *Kısa 20. Yüzyıl 1914-1991: Aşırıklar Çağı*. Yavuz Alogan (Çev.). Everest Yayınevi İstanbul
- İnalçık, H. (1998). Çiftliklerin Doğuşu: Devlet, Toprak Sahipleri ve Kiracılar. Ç. Keyder & T. Faruk (Ed.), *Osmanlı'da Toprak Mülkiyeti ve Tarım* (17-35). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- İnalçık, H. (2018). Devlet-i Aliyye: Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar I. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*.
- Karaömeroğlu, A. (2006). *Orda Bir Köy Var Uzakta, Erken Cumhuriyet Döneminde Köycü Söylem*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kasaba, R. (1993). *Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi*. İstanbul: Belge Yayınları.
- Kazgan, G. (1988). 2000 Yılında Türk Tarımı: Biyoteknoloji ve GAP Ne Getirebilecek?. Ş. Pamuk & Z. Toprak (Der.), *Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000)* (257-271). Ankara: Yurt Yayınları.
- Kepenek, Y. (2012). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Keyder, Ç. & Birtek, F. (2016). Türkiye'de Devlet-Tarım İlişkileri (1923-1950). Ç. Keyder (Der.), *Toplumsal Tarih Çalışmaları* (303-326). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Keyder, Ç. & İslamoğlu, H. (2016). Osmanlı Tarihi Nasıl Yazılmalı? Bir Öneri. Ç. Keyder (Der.), *Toplumsal Tarih Çalışmaları* (193-244). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Keyder, Ç. (1998). Türkiye Demokrasisinin Ekonomi Politikası. İ. C. Schick & T. E. Ahmet (Der.), *Geçiş Sürecinde Türkiye* (N. Satlıgan, Çev.) (38-73). İstanbul: Belge Yayınları.
- Keyder, Ç. (2016). Türk Tarımında Küçük Meta Üretiminin Yerleşmesi. Ç. Keyder (Der.), *Toplumsal Tarih Çalışmaları* (343-358). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Keyder, Ç. (2019). *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınları
- Kıray, M. (1972). Gecekondu: Azgelişmiş Ülkelerde Hızla Toprakta Kopma ve Kentle Bütünleşememe. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 27(3), 561-573.
- Kip, E. (1988). Türkiye'de Taban Fiyatları, Destekleme Alımları ve İç Ticaret Hadleri. Ş. Pamuk & Z. Toprak (Der.), *Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000)* (135). Ankara: Yurt Yayınları.
- Kitching, G. (1989). *Development and Underdevelopment in Historical Perspective*. London: Routledge.
- Köymen, O. (1999). Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapılar ve Tarım Politikaları. O. Köymen & O. Baydar (Der.), *75 Yılda Köyde Şehirlere* (1-30). İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Köymen, O. (2012). *Kapitalizm ve Köylülük: Ağalar, Üretenler, Patronlar*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Lenin, V.I. (1960). *Tarım Sorunu Teorisi* (Seçme Eserler Cilt: 12).
- Lenin, V.I. (1975). *Rusya'da Kapitalizmin Gelişmesi*. Ankara: Sol Yayınları.



Dincer, A. & Aydın, B. (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 65-93. Doi: 10.25295/fsecon.1342634

- Lenin, V.I. (1994). *1905-1907 Devrimi* (Seçme Eserler Cilt: 3).
- Margulies, R. & Yıldızoğlu, E. (1998). Tarımsal Değişim. I. C. Schick & E. A. Tonak (Der.), *Geçiş Sürecinde Türkiye* (N. Kalaycıoğlu, Çev.) (285-307). İstanbul: Belge Yayınları.
- Marx, K. (2016). *Fransız Üçlemesi*. Ankara: Yordam Yayınları.
- McMicheal, P. (2000). Global Food Politics. F. Magdoff, J. B. Foster & F. H. Buttel (Der.), *Hungry for Profit: The Agribusiness Threat to Farmers, Food and Environment* (125-143) New York: Monthly Review Press.
- Oral, N. (2018). *Türkiye’de Tarım Nasıl Çökertildi?*. Ankara: Redaksiyon Yayıncılık.
- Oral, N., Sarıbal, O. & Şengül, H. (2015). Cumhuriyet Döneminde Uygulanan Tarım Politikaları. N. Oral (Der.), *Türkiyede Tarımın Ekonomi Politikası 1923-2013* (71-90). İstanbul: Ziraat Mühendisleri Odası, Notabene Yayınları.
- Oyan, O. (2016). *Feodalizmden Kapitalizme, Osmanlı’dan Türkiye’ye*. İstanbul: Yordam Yayınevi.
- Önal N. (2006). Kırsal Dönüşüm Programlarının Ekonomi Politikası. *İktisat Dergisi*, (477), İstanbul.
- Önal, N. (2010). Türkiye’nin İktisadi ve Siyasi Tarihinde Toprak Reformu Tartışmalarının Rolü. *Toprak Mülkiyeti-Sempozyum Bildirileri* (49-64). Ankara: Memleket Yayınları.
- Önal, N. (2014). Varlığı Bir Dert, Yokluğu Yara: Cumhuriyet Tarihi Boyunca Devletin Tarıma Müdahaleleri. A. Aysu & M. Kayaoğlu (Der.), *Köylülükten Sonra Tarım: Osmanlı’dan Günümüze Çiftçinin İlgası ve Şirketleşme* (283-305). Ankara: Epos Yayınları.
- Önal, N. (2017). Tarım ve Köylülük "Sorun"larına Dair Bir Tartışma Çerçevesi. *Praksis*, 1(43), 727-739.
- Pamuk, Ş. (1988). İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Devlet, Tarımsal Yapılar ve Dönüşüm. Ş. Pamuk & Z. Toprak (Der.), *Türkiye’de Tarımsal Yapılar (1923-2000)* (91-108). Ankara: Yurt Yayınları.
- Roseberry, W. (1978). Peasants as Proletarians. *Critique of Anthropology*, 11, 3-18.
- Rozaliyev, Y. (1978). *Türkiye’de Kapitalizmin Gelişme Özellikleri*. A. Yanan (Çev.). Ankara: Onur Yayınları
- Selik, M. (1969). Milli Demokratik Devrim Fetişizmi. *Emek Dergisi*, 12-13.
- Soyak, A. (2006). *Ulusaldan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*. İstanbul: Der Yayınları
- Şanda, H.A. (1970). *Reaya ve Köylü*. İstanbul. Abora Kitabevi.
- Tarım ve Orman Bakanlığı. (2019). *Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) Verileri*.
- Tarım ve Orman Bakanlığı. (2019). *III. Tarım Şurası Çalışma Grup Belgeleri* (1. Cilt). Ankara: T.C Tarım Ve Orman Bakanlığı.
- Tarım ve Orman Bakanlığı. (2019a). *III. Tarım Şurası Çalışma Grup Belgeleri* (3 Cilt). Ankara: T.C Tarım ve Orman Bakanlığı



Dincer, A. & Aydın, B. (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 65-93. Doi: 10.25295/fsecon.1342634

- TBMM Zabıt Ceridesi, DV, Cilt 20, İçtimai 3, 1. İnikad,1937
- TBMM Zabıt Ceridesi, DVII, Cilt 17, İçtimai 2, 54. İnikad, 1945
- TCMB. (2001). *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*. Ankara: Merkez Bankası.
- Tekeli, İ. & İlkin, S. (1974). *Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı*. Ankara: Kalite Matbaası
- Tekeli, İ. & Selim, İ. (1988). Devletçilik Dönemi Tarım Politikaları: Modernleşme Çabaları. Ş. Pamuk & Z. Toprak (Der.), *Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000)* (37-89). Ankara: Yurt Yayınevi.
- Tekelioğlu, Y. (1994). Türkiye ve Avrupa Topluluğunda Tarımsal Yapılar, Dönüşüm Eğilimleri ve Politikalar. *Tarımsal Yapı Dönüşüm ve Strateji Arayışları* (98-105). Ankara: Ziraat Bankası Kültür Yayınları.
- Tekelioğlu, Y. (2010). Toprak Reformu ve Türkiye Uygulamaları. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 43-80.
- Tezel, Y. (2020). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Temelleri (1923-1950)*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Tören, T. (2006). Yeniden Yapılanan Dünya Ekonomisinde Marshall Planı ve Türkiye Uygulaması. Tarım-Ulaştırma, Madencilik Özel Sektör Örnekleri. *Türkiye'de Kapitalizmin Gelişimi* (1-44). Ankara: Dipnot Yayınları.
- TÜİK. (2011). *İstatistik Göstergeler 1923-2010*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası.
- Türker, M, Küsek, G. & Deveci, V. (2015). Türkiye'de Arazi Toplulaştırması ve Arazi Bankacılığı. *Türkiye Ziraat Mühendisliği VIII. Teknik Kongresi Bildiriler Kitabı-1* (142-153). Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası.
- Ulukan, U. (2013). Devlet, Tarım ve Sermaye Tarımda Kapitalist Dönüşümü Yeniden Tartışmak. *Eğitim Bilim Toplum*, 11(43), 56-78.
- Veinstein, G. (1998). Çiftlik Tartışması Üzerine. Ç. Keyder & T. Faruk (Ed.), *Osmanlı'da Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım*. (Z. Altok, Çev.) (36-58). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Vergopoulos, K. (1978). Capitalism and Peasant Productivity. *The Journal of Peasant Studies*, 5:4, 446-465.
- Yeğen, M. (2017). Siyasal İttifaklar ve Devlet: Türkiye Siyasi Tarihinde Toprak Reformları. A. Özügürlü, A. Büke, E. Çelik & M. Özügürlü (Ed.), *Akademide Yolculuk Mehmet C. Ecevit'e Armağan* (269-297). Notebene Yayınları, İstanbul.
- Yerasimos, S. (1980). *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye*. B. Kuzucu (Çev.). İstanbul: Gözlem Yayınevi.



Dincer, A. & Aydın, B. (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 65-93. Doi: 10.25295/fsecon.1342634

Transformation of Capitalist Production Relations in Agriculture in the 100th Century of the Republic

Akif Dincer, Bahadır Aydın

Extended Abstract

The basic debates on agricultural structures, such as the capitalist transformation, dissolution and continuation of the peasantry, have been handled from a Marxist framework and have been emphasised by other schools over time. According to Marx, the peasant class, which emerged with the dissolution of feudal relations of production, will be liquidated with the dominance of capitalist relations of production. As capitalist relations of production develop in society, feudal obligations will disappear and capitalist indicators such as increased taxes and rents will prevail instead, driving the peasants into misery and dissolving them. Kautsky also stated that the small peasantry would be transformed into the cheap labour on capitalist farms and that the peasants would be dissolved by the development of capitalist relations of production. Kautsky stated that dispossession would not happen suddenly but that the peasants would try to survive by selling labour to large farms. Lenin emphasised that in the process of capitalist development, there would be differentiation among the peasants and that the small peasantry would become impoverished and proletarianized by being cut off from the means of production. Although the debates proceeded in line with the predictions of the classical liquidation thesis (Marx, Kautsky, Lenin), some thinkers, such as Chayanov, argued that the peasantry would continue its existence by developing various strategies of adaptation to capitalism.

After the 1960s, the majority of the population was defined as peasants in many underdeveloped countries, which led to the questioning of the dissolution of theses and the emergence of new academic studies on the peasantry. In this period, when the dissolution of the peasantry began to be seen as a matter of process, Marxist economists focused on the thesis of "articulation of modes of production", claiming that the dissolution of the peasantry in underdeveloped countries was still not on course and that peasant production was articulated with capitalist production. Some academic studies in this period tended to reconcile the views of Marx and Chayanov. These studies emphasised that the peasantry had an important function in capital accumulation and urban capitalism, that the peasantry's surplus product was appropriated by commercial capital and emphasised the change in the class position of the peasantry. These studies opposed the concept of peasantry and preferred to use terms such as small commodity producer, semi-proletarian, and hidden proletarian instead of this concept.

During the 1980s, with the implementation of neoliberal policies, the agricultural sector was restructured and new policies began to be imposed on less developed countries. International institutions and transnational corporations have had the conditions to impose all kinds of mechanisms/policies for the implementation of neoliberal policies in agriculture. The restructuring of agriculture has been shaped through basic mechanisms/policies such as the abolition of the state's support mechanisms for the agricultural sector, privatisation of agricultural public economic enterprises (PEE), the abolition of the state monopoly on production inputs like seeds and fertilisers and the free market, and the creation of the

infrastructure for legislation that enables transnational corporations to dominate national markets. In other words, the above-mentioned basic mechanisms had significant effects on the establishment of capitalist relations of production in agriculture. Technological developments, which have significant effects on the spread of capitalist relations of production, have also removed the obstacles to capital accumulation in rural areas and initiated a deepening commodification process in the agricultural sector. This new process, which started in the 1980s, accelerated the phenomenon of capitalism/corporatisation in agriculture, played an important role in the development of capitalist relations of production in agriculture and dissolved most small producers.

We see that the transformation in Turkish agriculture follows a parallel course with the transformation in the world in general. From the Ottoman Empire to the present day, there has been a painful process of dispossession in the rural areas, which has become even more intense after the 1980s. The private ownership of land in the Ottoman Empire in various ways (forced seizure, mukataa, iltizam, Land Code, reforms) paved the way for the development of large land ownership and bequeathed large land ownership as well as small farming to the Republican period. In other words, the legacy transferred from the Ottoman Empire to the Republic is based on the dispossession of small producers. The Republican period used inheritance in line with the conditions of the period and the class preference of large landowners and various capital groups and failed to intervene in the injustice of land distribution. Most of the decisions taken during and after the war period were taken in line with these class preferences and focused on the capital accumulation of these groups. This class preference has been an obstacle to the transformation of property and production relations. In the 1950s, the influence of capitalism in agriculture was felt intensely. Large landowners utilised the advantages of modern technology and caused a major transformation in property and production relations. The increase in the number of landless peasants in the agricultural censuses of the 1963-1970 period shows that large landowners concentrated on land. With the transition to mechanised agriculture, sharecroppers were dissolved and wage labour was widely used in agriculture.

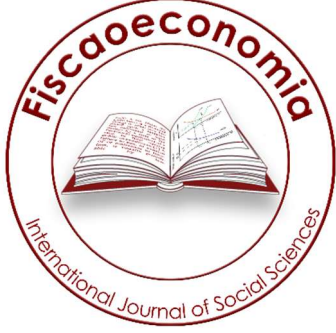
While before 1980, the transformation of production and property relations was determined by domestic policies/dynamics, international institutions and transnational corporations, which were influential in the determination of policies towards agriculture in 1980 and afterwards, redefined the new policies to be implemented in agriculture with the 24 January decisions in the form of capitalisation/corporatisation, liberalisation, and appropriation. As a result of the 24 January neoliberal policies, social state practices such as land redistribution were completely abolished. Instead of making decisions for the socialisation of land, governments have paved the way for the dissolution of rural areas by implementing all kinds of legal regulations for the dissolution of small producers. The 1980s and the post-1980s were the new periods in which different accumulation and distribution policies were adopted and neoliberal policies were imposed on the country. The neoliberal policies imposed on agriculture were implemented in two sub-periods, 1980-2000 and the post-2000s period, and were based on the liquidation of small producers in agriculture. In the 1980-2000 sub-period, liberalization and corporatization policies in agriculture were imposed by international institutions (IMF, WB, WTO) through various legal regulations. In the 2000 and later period, it



Dincer, A. & Aydın, B. (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 65-93. Doi: 10.25295/fsecon.1342634

was brought to the agenda within the scope of EU accession negotiations and it was aimed to bring agricultural structures fully in line with EU standards. The main policy adopted to achieve EU standards was to eliminate small farmers and replace them with large-scale agricultural enterprises.

The results of agricultural censuses for the 1980-2019 period show that agriculture has ceased to be an attractive sector for small producers in the country. In particular, small farming, which is the main component of food production, is being rapidly dissolved. Of the 1.4 million farmers who left agricultural production in the 1980-2019 period, 1.2 million are small producers (enterprises with less than 100 decares). In the same period, 36 million decares of the 80 million decares of unused agricultural production area belonged to small producers. These changes in the size of agricultural enterprises and cultivated land in the 1980-2019 period occurred as a result of the neoliberal policy mechanisms imposed after 1980. With these policies, agricultural production has tended to decrease in general. In other words, agricultural production has ceased to be attractive for small producers. The first thing that needs to be done to prevent the unravelling of agriculture is to redefine and implement these regulations put into effect by the government in favour of small producers.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 94-119

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 11.08.2023

Accepted/Kabul: 14.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1341593



Research Article/Araştırma Makalesi

Gıdanın Değişen Coğrafyaları ve Özneleri: Kırsalsızlaşan Türkiye’de Gıda Sorununu Düşünmek

Food’s Changing Geographies and Subjects: Thinking the Food Question in De-ruralising Turkey

Cemil YILDIZCAN¹

Öz

Bu çalışma 1990’lı yıllardan sonra gündeme yerleşen ekolojik krizin belirlediği çoklu krizin düğüm noktasında durduğunu söyleyebileceğimiz tarım gıda alanındaki dönüşüme odaklanmaktadır. Türkiye özelinde bu dönüşümü tartışan makale, günümüz dünyasında tarım ve gıda sorununun kaynağında yalnızca tarımsızlaşma (*de-agrarianisation*) ya da tarımın kapitalistleşmesinin bulunmadığını iddia ediyor. Her ne kadar bunlardan tamamen ayrı görülemeyecek olsa da köylüsüzleşme (*de-peasantisation*) ve kırsalsızlaşma (*de-ruralisation*) eğilimlerinin giderek tarım sorunun yerini aldığı iddiasını tartışmayı amaçlıyor. Bu bağlamda kentler, giderek kırsal alanlarını ve tarımsal üretim kapasitelerini kaybederken öte yandan agro ekoloji çerçevesinde gelişen yeni üretim biçimlerine ve kentsel gıda alanında ortaya çıkan alternatif gıda ilişkilerine sahne oluyor. Makale bu karşı hareketi ve onların daha ekolojik bir topluma doğru değişimi örgütlenme kapasitelerini sorguluyor. Dolayısıyla, bu makalede kırsalsızlaşan kentlerde gıda sorununun, ekolojik krizin güncel bir görünümünü ortaya koymasının yanı sıra, insan dışı doğa ile tahakküm ve sömürüye dayanmayan yeni ve farklı türde ilişkileneceği arayışının da ana mecralarından biri haline geldiği iddiası tartışmaya açılıyor.

Jel Kodları: P1, P2, Q18

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Tarım Gıda, Kırsalsızlaşma, Alternatif Gıda İlişkileri, Dönüştürücü Siyaset

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Galatasaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi, Yönetim Bilimleri Bölümü, cemilyildizcan@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6086-9053



Yıldızcan, C. (2023). Gıdanın Değişen Coğrafyaları ve Özneleri: Kırsalsızlaşan Türkiye’de Gıda Sorununu Düşünmek. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 94-119. Doi: 10.25295/fsecon.1341593

Abstract

This article focuses on the transformation in the field of agri-food, arguably standing at the nodal point of the multiple crises determined by the ecological crisis that has been on the agenda since the 1990s. Discussing this transformation in the particular case of Turkey, the article argues that the current food problem is not merely rooted in de-agrarianisation or the capitalist transformation of agriculture. Although it cannot be seen completely separate from these, the paper aims to discuss the claim that de-peasantisation and de-ruralisation tendencies gradually supersede the agrarian question. In this context, cities are gradually losing their rural areas and agricultural production capacities while new forms of production are emerging through agroecology and alternative food relations within the urban food space. The article questions these counter-movements and their capacity to organise a change towards a more ecological society. Therefore, the paper argues that the food crises in de-ruralised cities have become not only a contemporary manifestation of the ecological crisis but also one of the main paths for searching for new and different relations with non-human nature which do not rely on domination and exploitation.

Jel Codes: P1, P2, Q18

Keywords: Turkey, Agri-Food, De-Ruralisation, Alternative Food Relations, Transformative Politics

1. Giriş

Bugün dünyanın tanık olduğu somut ve olgusal pek çok gelişme, en köktenci inkarcıları bile zorlayacak kadar açık bir şekilde ekolojik krizin belirlediği çoklu krizlerin ortasında bulunduğumuzu gösteriyor. Bugün en geniş anlamda insanın parçası olduğu doğa ile kurduğu ilişkinin tarihsel ve özgül bir biçimine ve bunun sonuçlarına işaret eden ekolojik krizin nasıl tanımlandığı, insanların kendileri ve diğer canlılar arasındaki ilişkilerin ve içinde buldukları, yapılandırdıkları ya da yıkıma uğrattıkları organik ve inorganik çevreleri ile etkileşimlerinin nasıl yorumlanacağını da belirler. Modernizm ile güç kazanan doğaya hakim olma ve onu dışsallaştırma arayışları karşısında pek çok eleştirel yaklaşım ortaya çıkmıştır. Marksist çalışmalar da bu etkileşimin soyut kolektif bir özne olarak insan ile homojen kabul edilen ve sadece zarar görebilirlikle eşleştirilen bir doğa arasındaki mücadeleye indirgenmesine karşı güçlü bir itiraz ortaya koyuyor. Bu itirazın odağında bu ilişkinin tarihselliği ve özgüllüğünün anlaşılmasına dönük vurgu vardır ve bu yaklaşımın sonucu olarak kapitalizmin insan ve doğa ilişkisinin ‘doğal olmayan’ yönüne dikkat çeker. Elbette doğanın sömürüsü kapitalizmle başlatılamaz. Ancak kapitalist sistemin bu sömürücü ilişki üzerinde tarihsel olarak belirleyici bir etkisi olmuştur. Bu bağlamda kapitalizmin yeniliğinin doğayı bir meta biçiminde içerdiği durumlarda bile doğanın başka toplumsal sistemlerde hiç görünmediği ölçüde dışsallaştırmasında yattığı söylenebilir (Smith, 2006). Smith’e göre tarihsel ilerlemenin ölçütü olarak yüceltilen, kapitalist toplumlara özgü olarak doğaya atfedilen bu dışsallık, doğayı sürekli nesneleştirirken emeği soyutlayıp evrenselleştiren kapitalist ilişkilerin doğa ve emek üzerindeki sömürüsüne içkin, onu mümkün, rasyonel ve meşru kılan kurucu bir söylem olarak işler.

Bu makale, ekolojik krizin kapitalizmin tarihsel özgüllükleri ile nasıl ilişkili olduğunu daha görünür kılan tarım gıda alanındaki dönüşüme ve buna karşı toplumun içinden üretilen yanıtlara odaklanmaktadır. Bu bağlamda öncelikle insan ile doğa arasındaki metabolik yarılmanın kapitalist kentleşme ile ilişkisine değinilecek, ardından bunun hem nedeni hem de sonucu olan tarım gıda rejimindeki neoliberalleşmenin görüntüleri tartışılacaktır. Makale, bugün kendini besleyemeyen kentlerin ve derinleşen gıda sorununun klasik tarım sorunundan farklı olarak derinleşen bir kırsalsızlaşma ile ilişkili olduğu iddiasındadır. Bu iddiayı tartıştıktan sonra kırsalsızlaşan ve tarımsızlaşan kentlerde tekrar tarım ve gıda ile ilgili toplumsal ilişkilerin kuruluyor olmasının somut örneklerine yer verilecek ve sonuç bölümünde ise bu alternatif girişimlerin toplumsal değişim için barındırdığı olasılıklar ve taşıdığı kısıtlara dair bir sorgulamaya yer verilecektir.

2. Neoliberal Kapitalizmde Kent-Kır Ayrımını/Kentsel Olanı Yeniden Düşünmek

Günümüz kapitalist toplumlarında sermayenin ve emeğin aldığı özgül biçimler dünya ölçeğinde kentsel olanın belirleyiciliğiyle sonuçlanmış görünen önemli sosyo-mekansal değişimleri de gündeme getirdi. Kent araştırmaları ve coğrafya alanında bu belirleyiciliğin kapsam ve düzeyini sorgulayan pek çok güncel çalışma kent-kır, merkez-çevre gibi ikilikleri aşan perspektiflerin geliştirilmesine katkı sunuyor. Özellikle Henri Lefebvre’in ([1970] 2003) ‘genelleşmiş kentleşme’ formülasyonundan bu yana bu yaklaşımdan ilham alan ya da onunla diyalog halinde gelişen önemli bir literatürden bahsedilebilir. ‘Gezegensel kentleşme’

kavramsallaştırmasını da (Brenner & Schmid, 2015) bu yöndeki çabalar arasında saymak mümkün. Giderek daha fazla sayıda araştırmacının işaret ettiği genelleşmiş kentleşme olgusu, bu analizlerin işaret ettiği toplumsal ve mekânsal süreçlerdeki geniş ortaklıklara karşın Neil Brenner & Christian Schmid’in büyük yankı uyandırmış çalışmalarının başlığına taşıdıkları gibi kentsel olanı evrensel ve tek boyutlu bir olgu olarak kavramanın ötesine geçen yeni bir epistemolojik yönelimi gerektiriyor (2015: 152).

Geleneksel yaklaşımlar, mekânı toplumsal süreçlerin zorunlu ve kaçınılmaz olan mekânsallığından hareketle ve bununla sınırlı olarak analiz etme eğilimindedir. Mekânı, incelenen toplumsal sürecin yeri ve onun bir çıktısı olmaya indirgeyen bu yaklaşımlar karşısında gelişen yeni ve eleştirel yaklaşımlar, toplumsal süreçlerde bizatihi fark yaratan aktif bir unsur olarak mekânı tartışmaya açmıştır. Bu kuramsal yenilenmenin kendisi bir dizi epistemolojik ve ontolojik soruyu hali hazırda gündeme getirmişti. Mekânda fark yaratanın ne olduğuna dönük daha derinlikli açıklama arayışları, kentsel süreci aşırı birikim sorunu başta olmak üzere kapitalizmin kriz eğilimlerini aşmak için gündeme gelen mekânsal çözüm arayışları bağlamında kavramaya dönük öneride olduğu gibi (Harvey, 1978) kent-kır ikiliği türünden düşünsel kategorileri de radikal bir şekilde gözden geçirmeyi gerektiren pek çok alternatif çerçeve sunmuştu.

Ne var ki, Brenner & Schmid’in fitilini tekrar ateşlediği genelleşmiş bir kentleşmenin nasıl anlaşılacağı konusu, üzerinde daha incelikli düşünmeyi gerektiriyor. Lefebvreci kuramsal pozisyondan hareketle, analitik bir kategori olarak şehir ya da başka bir belirli yerleşim biçimiyle olan bağından özgürleşmiş bir kentsellik söz konusu ise (Brenner & Schmid, 2015: 155), kentsel olanı ve kendisiyle ilişkilendirilebilecek tüm süreç ve dinamikleri tartışmak nasıl mümkün olabilir? Bu epistemolojik yenilik ya da kopuş çağrısının önemli bir boyutunu Hillary Angelo & David Wachsmuth’un (2015: 20) şehre ait olmayanın da kayda değer olduğu kentsel süreçler için bile çağdaş kent ve çevre çalışmalarında şehre analitik bir ayrıcalık atfeden ve onu doğallaştıran yaklaşımları kastederek tanımladıkları ‘yöntemsel şehircilik’ten (*methodological cityism*) uzaklaşmanın oluşturduğu söylenebilir.² Angelo & Wachsmuth’un şehrin onunla sınırlandırılmayacak kentsel süreçleri ve toplumsal dönüşümleri çalışırken ‘neredeyse-biricik analitik merceğe’ haline gelmesine dönük itirazı, eşitsiz kentsel çevrelerin üretimini küresel bir süreç olarak kabul ederken eşitsiz kentsel çevreleri ayrık, sınırlı şehirler olarak kabul etmekteki tutarsızlığı çarpıcı bir şekilde ortaya koyuyor (2015: 20-21). Bununla birlikte Lefebvreci yorumdan türeyen, kentleşmeyi gezegen çapında bir olgu olarak gören yaklaşımların önündeki temel epistemolojik meydan okuma, kentsel olanı kentsel olmayan bir dışarı olmaksızın çalışmaya imkân sunacak kuramsal bir çerçeve oluşturmanın zorluğu olarak değerlendirilebilir (Brenner, 2014).

² Burada özellikle kent (*urban*) ve şehir (*city*) kavramları arasındaki ayrıma vurgu yapmak gerekir. Şehir ile kentsel olan arasında net bir ayrıma giden Lefebvre’in yaklaşımı özellikle açıklayıcıdır. Şehri modern biçimiyle kapitalist ilişkilerin ve sanayileşmenin tikel bir biçimi ile ilişkilendirerek kavrayan Lefebvre, şehrin kentsel olanın yalnızca bir parçası ve onun indirgenmiş bir temsili olarak anlaşılabilirliğini söyler. Buradaki basitleştirilmiş temsil kuşkusuz Marksist çalışmaların da zaman zaman başvurduğu kentsel olanın ekonomik boyutlarına indirgenmiş bir temsildir (Lefebvre, 2003: 23-44). Bu bağlamda değerlendirildiğinde kentsel olanı tanımlamada şehrin analitik bir öncelik kazanmasının önemi daha iyi anlaşılabilir.

Gezegensel kentleşme yaklaşımının özünde analiz nesnelere olan çağdaş kentsel olguları belirli bir ‘merkez’e referansla ele alan ve daha küçük ya da büyük bir ölçekte çepere doğru bakan çalışmaların analitik bakışına karşı, analizin odağını merkez dışı bir konumdan bakarak kenti nerede bulacağını soran yeni bir bakış açısı getirme çabası yer alır (Schmid, 2018: 592). Bu yaklaşım görünürde kentsel olan ve kırsal olanı birbirinden ayıran bir bakış yerine genişlemiş/gezegensel (*extended-planetary urbanisation*) kentleşmenin farklı biçimlerini kavramayı mümkün kılar. Özellikle küresel kapitalist piyasa ilişkileri ile şekillenen tarım ve gıda alanını söz konusunda olduğunda klasik kent-kır ayrımlarının ötesine uzanmak özellikle önem taşır. Çünkü kentsel ve kırsal yerellikler içerisinde olan biteni anlamak için özellikle Küresel Güney’de (*Global South*) gerçekleşen toprak gaspları ve saldırgan bir küresel çitleme ile birlikte gelişen sosyo-mekânsal ilişkileri ve bunun sonucunda ortaya çıkan köylüsüzleşme ve kırsalsızlaşma eğilimini de anlamak gerekir (Araghi, 2000).

Kapitalist kentleşmenin kent kır ayrımını giderek bulanıklaştıracak bir gelişme dinamiği sergilediğinde kuşku yok. Ne var ki bu bağlamda, kırın kentsel olan tarafından yutulması sürecinde nasıl bir mantığın işlediği, kır kent karşısında sömürüye açık ve teşvik edici kılanın ne olduğu hakkında bir tartışma yapmak mümkün. İlk olarak, *Kapital*’in birinci cildinde Karl Marx’ın ([1867] 1990: 637-638) insan ile doğa arasındaki metabolizmayı zayıflatan kapitalist üretimin sanayi ve tarımda yarattığı dönüşüm üzerine söyledikleri düşünülebilir. Aslında buradaki vurgu incelendiğinde bir yandan kırsaldaki nüfusun proleterleşerek kentlere göçü, öte yandan kentlerde yığılan bu nüfusu ve uzak pazarları beslemek için topraktan daha fazla hammadde ve ürün çıkarılması yoluyla kırsaldaki toprağın ve kaynakların sömürsünün emeğin sömürsüne eklenişinin öne çıktığını görebiliriz. Dolayısıyla, daha fazlasına ihtiyaç duyulan tarımsal üretimin giderek endüstriyel tekniklere başvurarak sağlanmasının, topraktan çıkartılan değer uzak kentlere çekilmesi ile hem toprağın kalıcı verimliliği için doğal koşulu sağlayacak bir karşılıklılığı kırsalda yaratamamasına hem de kentlerde yönetilmesi güç bir atık sorununa neden olduğundan bahsedilebilir. O halde, Marx’ın kapitalist ilişkilerin gelişimi önünde eski toplumun dayanağı olan köylülüğün tasfiyesi ve tarım ve imalatı birbirine bağlayan ilkel ailesel birliğin yerini sanayileşmenin alması bağlamında geleneksel tarım ve köylülük sorunu ile kurduğu ilişki oldukça açıktır. *Kapital*’de Marx’ın Alman kimyager Justus von Liebig’in analizlerinden etkilenerek, gıda ve giysi olarak topraktan çıkartılan değer kentlere akın eden proleter yığınlarının dışkı ve atıklarında topraktan geri dönüşsüz bir şekilde kopmasıyla açıkladığı bu metabolik ilişkideki yarı (başta Foster (1999) olmak üzere metabolik yarı teorisi³ izleyen araştırmacıların vurguladığı gibi) politik ekonomik ve ekolojik bir sorun olarak ortaya çıkar.

³ Temel temsilcileri arasında *Monthly Review* dergisi ekibi teorisyenlerinden John Bellamy Foster, Paul Burkett, Brett Clark gibi isimleri sayabileceğimiz, metabolik yarı okulu, Karl Marx’ın *Kapital*’de çok detaylı ve net bir tanım sunmasa da kapitalist sistemin akıldışılığını göstermek üzere sermaye mantığının toplumsal metabolizmada yarattığı “onarılmaz yarı” üzerine yaptığı vurgudan hareketle Marx’ın metinlerinin ayrıntılı bir analiziyle kapitalizmin Marksist ekolojik eleştirisinin çağdaş sorunlara tutarlı bir yanıt üreteceği ve ekososyalist bir stratejinin mümkün ve gerekli olduğu iddiasındadır. Marx’ın metabolizma kavramının ekolojik krizin çağdaş yorumlarında nasıl işlevselleşebileceğine dair daha ayrıntılı bir okuma için, bu geleneğin parçası olduğu söylenecek Kohei Saito’un yakın tarihli çalışmasına (2020) bakılabilir. Bu alandaki tartışmalar ve alınan pozisyonların Türkçe literatürde bir dökümü için bkz. Erçandırılı (2023).

Ne var ki, kırsal ve kentsel olanın ayrışması ile doğrudan ilişkili bu metabolik yarılmanın kırsalın kent tarafından süreklileşmiş tahakkümünü ve maddi olarak yağmalanmasını gizleyen sosyo-kültürel boyutu, diğer bir ifade ile kent ile kır arasındaki kültürel kopukluk da incelenmeyi hak eder (Spanier & Feola, 2022: 160). Aslında, Marx’ın *Kapital*’deki anlatısında başvurduğu “aynı anda hem kentteki işçinin fiziksel sağlığını hem de kırsal kesimdeki işçinin entelektüel yaşamını tahrip ettiği” ifadesi biraz bu kültürel kopukluğun temellerine de işaret ediyor (1990: 637). Kır, sahip olduğu gerçek zenginliğin iki kaynağı olan doğal kaynaklarının ve insan emeğinin sömürülmesi ve çıkarılan artı değerın kentlere taşınmasıyla her anlamda yoksullaşır. Bu kırın, eski rejim ya da geçmişle eşleştirilip romantize edilmesine ya da gözden düşürülmesine neden olur.

Pek çok farklı yerde bunun yansımaları görülebilecek olsa da Türkiye’de kırsal ve kırsal nüfus ile ilgili bazı göstergeler bu konuda bize somut bir fikir verebilir. Türkiye’deki toplam toprakların %93,5’ini oluşturan ve kırsal olarak nitelenen yerlerde yaşamlarını sürdürenlerin toplam nüfusun %17,3’ünü oluşturduğu; üstelik toplam nüfusun %9,9’unu oluşturan 65 yaş ve üzeri grubun ise %30,1’inin bu bölgelerde yaşadığı dikkate alındığında kırın nasıl entelektüel canlılığını kaybediyor olduğu daha net olarak gözlemlenebilir (TÜİK, 2023)⁴. Türkiye’de mevcut istatistiklerle tersine göç hareketliliğini tam olarak izlemek mümkün olmasa ve kırsal alanlara göçün ve orada tarımsal faaliyetlere yönelişin farklı motivasyonları ve nedenleri olsa da (Ak Kuran & Kuran, 2022: 82); özellikle Covid-19 pandemisinden sonra kentten kırsala yönelişin arttığını ve bunda da özellikle 65 yaş ve üzeri emekli grubun önemli bir ağırlık taşıdığını gösteren çalışmalar var (Memiş vd., 2022; Memiş vd., 2023).

Tablo 1: Kır Nüfusunun Gelişimi (1940-2022)

Yıllar	Toplam Nüfus (milyon)	Kırsal Nüfus (milyon)	Kırsal Nüfusun Toplam Nüfusa Oranı %
1940	18	13	76
1960	28	19	68
1980	45	25	56
2000	68	24	35
2022*	85	27	17

Kaynak: DİE ve TÜİK Nüfus İstatistikleri

Tablo 1, kırdaki nüfusun yıllar içerisinde nasıl dramatik bir şekilde düştüğünü gösteriyor. Her yirmi yıllık dilimlerde izlenen bu düşüşün farklı dinamiklere dayandığını ve farklı sosyoekonomik bağlamlara ait olduğuna kuşku yok. Sanayi altyapısı büyük oranda olmayan ve dağılmış bir imparatorluğun mirasına dayanan cumhuriyetin ilk yıllarında, 1940’lı yıllara kadar hareketliliğin sınırlı kaldığı rahatlıkla görülebilir. Bunda kentlerin ve sanayi altyapısının henüz kitleleri kırsal alanları terk etmeye teşvik edecek nitelikte olmaması önemli bir etki yaratmıştır.

⁴ Türkiye’de ikamet edilen yerin idari statüsüne (il, ilçe merkezi, belde, köy, vb) ait bilgilere göre takip edilen, adrese dayalı nüfus kayıt sistemi (ADNKS) verilerine dayalı kent-kır istatistikleri, yasa değişikliğinin uygulamaya girmesinden önceki son yıl olan 2012 yılında %77,3 olan kentsel nüfusu birden %91,3’e çıkartmıştır. 2021 yılında ise bu oran %93,2 olarak ölçülmüştür. (TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS), 2012-2021). Ancak, Türkiye İstatistik Kurumu Mayıs 2023’te, kır-kent tanımında işlevini yitirmiş bu sınıflandırma yerine fiili kent-kır yapısını daha doğru yansıtan bir sınıflama için Mekânsal Adres Kayıt Sistemi’nin (MAKS) kullanılmaya başlandığını, buna göre üç sınıftan oluşan (Yoğun kent, orta yoğun kent ve kır) ve Avrupa İstatistik Ofisi tarafından geliştirilen ‘Kentleşme Derecesi’ (*Degree of Urbanisation*) ile uyumlu bir ölçütün esas alacağını açıklamıştır (TÜİK, 2023).

Aslen 1950 ve 1960’lı yıllarda arttığı söylenebilecek kırdan kente göçün temel olarak tarımsal üretimin kapitalistleşmesinin sonuçları, sanayileşme hamleleri, daha sonra içeride kent ve kent çeperlerinde bir imalat sanayinin gelişimini destekleyen ithal ikameci politikaların benimsenmesinden beslendiğini söylemek yanlış olmaz. Elbette kentlerdeki nüfus yoğunlaşması üzerinde bir etkisi olmasa da 1960’lı yıllarda başta Almanya olmak üzere Türkiye kırsalından Avrupa kentlerine yapılan gönüllü işçi göçlerinin, kırsal nüfus üzerinde önemli etkileri olmuştur. Kırsal nüfustaki düşüşün asıl ivmelenmesinin neoliberal politikaların ve ihracata dayalı ekonomi politikalarının benimsendiği 1980 ve 1990’lı yıllarda yaşandığı, 2000’li yıllardaki tarım reformlarının ise kırsaldaki nüfusu büyük oranda erittiği söylenebilir. Aynı zamanda, 1990’lı yıllardaki zorunlu göç dalgasının özellikle Kürt nüfusun yoğun olduğu bölgelerdeki çok katmanlı etkisi de göz ardı edilemez. Türkiye’nin güneydoğu ve doğusunda 1980’lerin ikinci yarısında başlayan ve 1990’larda tırmanan silahlı çatışma, tarımdaki neoliberal politikaların yarattığı ‘gönüllü’ göçmenlere kitlesel olarak yerinden edilen kırsal Kürt nüfusunu eklemiştir (1984-1999 yılları arasında yaklaşık 4.000 köy ve mezra boşaltılmış, 1,2 milyon civarında kişi yerinden edilmiştir) ve bu zorla yerinden edilenlerin yaklaşık dört katı kadar insan da Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde yayla ve otlaklarının kullanımının yasaklanması gibi uygulamalar, ulaşım ve ticaret için güvenli olmayan koşullar gibi zorlayıcı etmenler sonucunda yaşam yerlerini terk etmek zorunda kalmıştır (Yükseker, 2009: 265-266). Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin daha içe kapalı geleneksel köylülük biçimi sergiliyor olmasında (Keyder & Yenal, 2013: 53) coğrafi ve sosyal bazı gelişmeler kadar bu siyasal gerçekliğin de etkisi olduğu söylenebilir.

Tablo 2: Tarımsal Üretim ve İstihdam Oranı

Yıllar	Tarım Kesiminin GSYH’deki Payı (%)	Tarım Kesiminde İstihdam (%)
1923	52	70
1997	13	42
2002	11	35
2006	9	27
2016	8	19

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler

2000’li yıllarda yaşananları daha iyi anlayabilmek için sürece biraz daha yakından baktığımızda tarımın hem GSYH’deki payının hem de istihdam içindeki payının hızla gerilediği görülebilir (Tablo 2). Dolayısıyla, kırsal alanların boşalmasıyla tarımın dönüşümü arasında da önemli bir bağ olduğu anlaşılır. Korkut Boratav, özellikle IMF ve Dünya Bankası (ve Avrupa Birliği gibi ikili ve çok taraflı anlaşmalar) tarafından dayatılan politikalar ve reformlar çerçevesinde 1998’i izleyen yıllarda Türkiye tarımında görece tarımsal fiyatlarda ve tarımsal istihdamda yaşanan dramatik daralmaya dikkat çeker. Veriler, 1998-2006 yılları arasında, yaklaşık yüzde kırk bir gerilemeye denk düşen tarımsal işgününün parçası olan milyonlarca insanın tarımsal üretimden koptuğunu ortaya koyuyor (Boratav, 2009: 15). Boratav, tarımın iç ticaret hadlerinin ve tarıma ait bazı görece fiyatların seyrini inceleyerek tarımsal üretim alanında gerçekleşen bölüşüm şemasındaki bozulmayı ortaya koyarken tarım ürünleri etrafında oluşan değer zincirlerinde çiftçinin eline geçen ve ödediği fiyat hareketlerine bakarak küçük meta üreticilerine dönüşmeye zorlandığının altını çizer. Bu bize dolaysız üreticilerin (köylülerin) sömürsünün zaman içerisinde nasıl arttığını gösterir. Ancak köylünün bu sömürüye direnmesinin bir maddi

sınırı vardır. Chayanovcu anlamda⁵ hane içindeki emek zamanını ve dolayısıyla kendi emeğinin sömürsünü artırarak bu sürece direnmesinin sınırı, piyasada oluşan değişim fiyatının sürekli artan girdi maliyetleri, faiz ödemeleri, aracılardan el koyduğu artık değer miktarının artması gibi etkenlerle onun artan üretim maliyetini karşılayamayacak noktaya gelmesidir, bu yüzden sonuç üreticilerin giderek üretimden kopması olur (Günaydın, 2009: 193-197). Tarımdaki yeniden yapılanmanın bazı temel boyutlarına değinmeden önce bu değişimin kırsal yaşam biçimlerinde değişime ve kırsal alanların insansızlaşmasına neden olduğunu vurgulamak gerekir.

Tablo 3: Türkiye’de Kırsal Alanda İstihdam Edilen Nüfusun Tarım ve Tarım Dışı Ayrımı

Yıllar	Tarım		Tarım Dışı	
	1.000 kişi	%	1.000 kişi	%
1990	8.325	75,9	2.642	24,1
2000	7.350	70,2	3.127	29,8
2009	4.651	62,5	2.787	37,5
2013	5.291	60,2	3.497	39,8

Kaynak: TÜİK İşgücü İstatistikleri, (Çakır, 2014).

Türkiye’de dolaysız tarım üreticilerinin ve küçük çiftçilerin değişen üretim ve paylaşım ilişkilerinde sıkışması, onları tarım dışı gelir kaynakları yaratmaya zorlamıştır (Tablo 3). Kırsal nüfusun, giderek tarım dışı gelirlere bağımlı hale gelmesi bir yandan onları proleterleştirirken diğer yandan ‘ikili’ ya da ‘çok yerli’ yaşam biçimlerine zorlamaktadır (Öztürk vd., 2018a; Öztürk vd., 2018b). Dolayısıyla kırsalda, tarımsızlaşma (*deagrarianisation*)⁶ ve köylüsüzleşme (*depeasantisation*)⁷ etkilerinin bir arada yaşandığını söylemek mümkündür. Bunu kırsal nüfus istatistikleri ile birlikte değerlendirmek gerekir. Tarımsızlaşma ve köylüsüzleşme eğilimine, kırsal bölgelerin nüfus yoğunluğunu kaybetmesinin ve kırsal nüfusun yaşlanmasının da eklendiği gözden kaçmamalıdır. Nüfus kaybı ve yaşlanmanın etkileri de çok boyutludur.

Türkiye’de yaş gruplarına göre hayat tarzlarını inceleyen çalışmalar, muhafazakarlığın yüksek yaş gruplarında ülke geneline göre daha yüksek olduğunu gösterir. 2018 verilerine dayanan bir araştırma (Wright, 2020), 65 ve üzeri yaş gruplarında geleneksel ve dindar muhafazakarlığın ülke geneline göre belirgin bir şekilde daha yüksek olduğunu, modern hayat tarzını

⁵ Alexander Vasilyevich Chayanov’un yaklaşımı, temel çalışma motivasyonu geçimlik ihtiyaçlarını karşılamak olarak tanımlanan köylülerin, ihtiyaçlar karşılandıktan sonra yavaşlayacaklarını ve çalışmayı bırakacaklarını öngörürken, varlıklarını tehdit eden bir durumda ise aile, akrabalık, komşuluk gibi farklı ilişkiler zemininde ödenmemiş emeğin payını artırarak, diğer bir deyişle kendi emeğini daha fazla sömürerek ayakta kalabileceğini öngörür.

⁶ Tarımsızlaşma kavramı ile belirli bir alanda tarıma dayalı ekonomilerden ve geçim kaynaklarından, daha kentleşmiş ve sanayileşmiş yaşam biçimlerine doğru bir geçiş kastedilmektedir. Her ne kadar bu nitel bir değişimi ifade etse de belirli bir bölgede tarımın iktisadi faaliyetler ve istihdam içindeki payını ve yaygınlığını kaybetmesi gibi nicel veriler üzerinden de takip edilebilir.

⁷ Köylüsüzleşme kavramı tipik olarak köylülerin tarım dışı sektörlere dayalı geçim kaynaklarına yönelmesi olgusunu ifade eder. Bu anlamı ile tarımsızlaşma olgusu ile önemli bir bağlantı ve yakınlık taşımakla birlikte, tarımsal işgücünün profilinin değişimi, bir yandan bir bölgede tarımsal faaliyetin ekonomik ağırlığını devam ettirmesine izin verirken diğer yandan köylülüğün çözülmesine neden olabilir. Türkiye kırsalındaki köylerde yaşayanların, kendi yaşam mekanlarında ya da çevre şehirlerde ücret karşılığı sürekli ya da geçici işler edinmesi ve giderek topraktan ve geçimlik üretimden kopmaları bunun örneklerinden yalnızca bir tanesidir.

benimseyenlerin ülke genelindeki ortalamasının ancak %55’i kadar olduğunu ortaya koyuyor. Dolayısıyla kırsal bölgelerdeki yaşlanma sadece aktif iş gücünün durumu ile ilgili değil, aynı zamanda politika yapma ve katılım süreçleri ve yeni politik kararlara açıklık durumuyla da ilişkilidir. Aynı araştırma yaşlı nüfus içerisinde siyasete katılım, sivil toplum ve parti üyeliğinin de hem fazlasıyla erkek egemen bir biçim gösterdiğini hem de ülke geneline göre düşük olduğunu ortaya koyar (Wright, 2020: 37). Bu durumda kırsalda yaşam yalnızca fiziki altyapı eksikliği ve bazı hizmetlere erişimdeki zorluklar gibi maddi bir temelde değil özellikle aktif iş gücü içerisindeki genç nüfus için bir cazibe merkezi olmaktan çok uzak görünmesine neden olan sosyo-kültürel temeller üzerinden de değerlendirilmesi gerekir. Kent-kır arasındaki hareketliliğin özellikle kırsalın giderek yerel doğal kaynaklarına dayalı geçim koşullarından kopması üzerinden aldığı yeni biçimler etrafında değerlendirilmesi gerekir. Bunun için Cumhuriyet tarihi boyunca kırsal nüfustaki azalışın farklı kaynaklarının ve özellikle 2000’li yıllardan sonra hızlanan tarım ve gıda alanındaki neoliberal dönüşümün yarattığı dinamiklerin kattığı özgül boyutların incelenmesi gerekir.

3. 2000’ler Türkiye’sinde Tarımsızlaşma, Köylüsüzleşme ve Kırsalsızlaşma

Türkiye’de sektörel politikalarda liberalleşme, deregülasyon ve küresel ekonomi ile farklı (ve daha açık) bir entegrasyon arayışı, özellikle 1990’ların ikinci yarısından itibaren Dünya Bankası, IMF gibi ulusüstü kurumların dayattığı yapısal uyum programları ve reformların sonucunda Türkiye kırsalının sosyo-politik görüntüsünü büyük oranda değiştirmiştir. Türkiye’de tarım gıda alanının neoliberalleşmesi sürecini uzun ve bazı açılardan gelgitli bir süreç olarak değerlendirmek mümkündür. Kapitalistleşme dinamiklerinin belirleyiciliği altında olsa da 1980’lere kadar devletin korumacı, destekleyici ve belirli düzeylerde planlamacı ve kalkınmacı birtakım roller üstlendiği söylenebilir. Jamie Peck & Adam Tickell’in (2002) deregülasyon ve tasfiye dönemi ile daha aktif bir devlet-inşası dönemi arasında yaptıkları gibi bir analitik ayrımı benimseyerek yaklaşacak olursak, Türkiye’de neoliberalleşme sürecinin ilk aşamasını (*roll-back neoliberalism*) bu kurumsallıkların ve pratiklerin ortadan kaldırılması; ikinci ve kurucu aşamasını ise (*roll-out neoliberalism*) özellikle 1990’ların sonu ve 2000’lerin başıyla birlikte yeni kurumların, normların ve düzenleme biçimlerinin gündeme gelmesiyle tanımlayabiliriz. IMF ile imzalanan ve tarımı da ilgilendiren pek çok taahhüt verilmesine neden olan *stand-by* anlaşmalarının para ve maliye politikaları üzerindeki etkisi, AB Gümrük Birliği Anlaşmaları gibi farklı politikalarla korumacı ve destekleyici politikaların terk edilmesini ve başkalaştırılmasını gerektirdi.

Bu bağlamda özellikle 2000-2008 yılları arasında uygulanan, Tarım Reformu Uygulama Projesi (*Agricultural Reform Implementation Project*, ARIP) büyük önem taşır. 2000’li yıllardaki neoliberalleşme sürecinde belki de başka hiçbir sektör için planlanmadığı ve gözlenmediği kadar “baştan aşağı yapılandırma” tarımda hayata geçirilmiş ve hızlı bir tasfiye süreci olarak işlemiştir (Oyan, 2009: 238). Bu reform sürecinin hem tarım ve gıda alanında hem de kırsal topluluklar üzerindeki yıkıcı etkileri konusunda pek çok araştırmacı hemfikirdir (Aysu, 2008; Günaydın, 2009; Keyder & Yenal, 2013; Oyan, 2009). Projenin en temel ve köklü etki yaratmış bileşenlerini kredi ve fiyat destekleri ile girdi sübvansiyonlarının kademeli olarak kaldırılmasıyla bir doğrudan gelir desteği sistemine geçiş, üreticilerin daha önce sübvansiyon edilen ürünlerden alternatif ürünlere geçişinin sağlanması ve bunlarla paralel olarak tarımsal

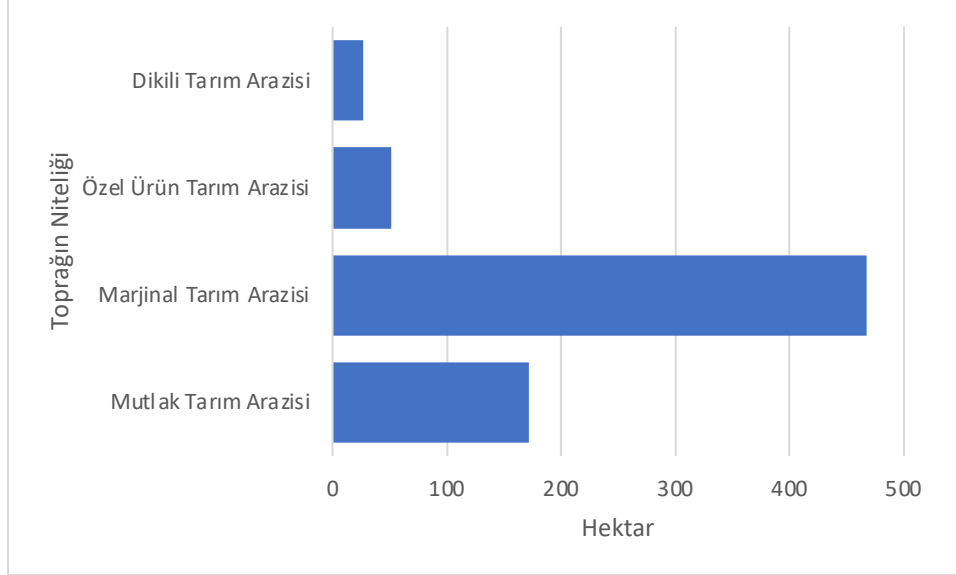
ürünlerin üretimi, işlenmesi ve pazarlanmasında devletin yürütücülüğü ve aracılığının ortadan kaldırılması amacıyla tarım satış kooperatifleri ve birliklerinin yeniden yapılandırılması olarak tanımlayabiliriz.

IMF ve Dünya Bankası’nın talepleri doğrultusunda şekillenen bu temel politika değişimlerinin tarım üzerindeki etkilerine bakıldığında küresel piyasalarla tarım üreticisi ülkelerin entegrasyonu ve dünya emtia borsalarında oluşan fiyatların belirleyici hale geldiği şirketleşmiş bir tarım gıda rejiminin oluşturulmaya çalışıldığı açıkça görülebilir. İlk olarak üretimin girdi ve çıktıları ile doğrudan ilişkili destek türlerinin yerine doğrudan gelir desteği getirilmesinin etkilerine değinilebilir. Her ne kadar desteklerin ulaşamadığı yoksul köylülere erişilmesi gibi gerekçelerle kamuoyuna lanse edilse de doğrudan gelir desteği uygulaması, kayıt dışılığın yaygınlığı ve denetimlerin yetersizliği yüzünden ve üretimi değil de mülkiyeti öncelediği için üretimi yapana değil tarla sahiplerine, dolayısıyla daha çok maddi durumu iyi olan çiftçi ve büyük toprak sahiplerine yönelmiştir (Günaydın, 2009: 183; Aysu, 2008: 229).

Bu sürecin sonunda çok sayıda küçük toprak sahibi ve toprak sahibi olmayan ama tarımla geçinen insanın piyasa düzeninden dışlandığını söylemek mümkündür (İslamoğlu, 2017). Bu tek başına küçük üreticiliği ortadan kaldıran bir olgu olmasa da köylülükten uzaklaşma ve bir dereceye kadar da tarımsızlaşma eğilimlerini (Aydın, 2009) güçlendirmiştir. Tarımsal üretimin tüm süreçlerinde üreticilerin birliğini piyasa güçleri lehine kırmayı amaçlayan ya da bununla sonuçlanan bu reform sürecinde tarım satış kooperatifleri ve birliklerinin yeniden yapılandırılması büyük bir önem taşımıştır. Aysu’nun (2008: 230) ifadesiyle “ulusaşırı şirketler için tarımsal alanda yapılan değişimlerin en zor ve en meşru olmayanı” sayılabilir. Daha önce özelleştirilen kamu iktisadi teşekküllerinden farklı olarak bu sefer özelleştirilenin kamu malı değil üreticilerin ortak malları olduğu üzerine yaptığı vurgu dikkat çekicidir. Aslında, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinden mali destek almayı engelleyen bu süreç, bağlı işletmeleri anonim şirket olarak işlemeye zorlarken pek çok birliği de doğrudan dağıtarak sonuçlanmıştır. Bu bağlamda, doğrudan mülksüzleştirmeye dayalı bir sermaye birikim süreci olarak gerçekleştiği söylenebilir.

Zorla el koyma biçimlerine ve pratiklerine baktığımızda kuşkusuz en önemli alanlardan bir diğeri de toprak başta olmak üzere doğal kaynaklar üzerinde artan sermaye kontrolüdür. Bu bağlamda, Türkiye’nin önemli sorunlarından bir tanesini kapitalist kentleşme ile kırsal yaşam alanlarını, tarım ve gıda üretimini, ormanlık alanlar ve su kaynaklarını tehdit eden toprak ve arazi kullanım biçimleri oluşturmuştur. Örneğin, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü verilerine göre, Türkiye’de, 1989-2018 döneminde, toplam 2.604.517 hektar tarım arazisinin tarım dışı kullanımına izin verilmiştir, diğer bir deyişle tarımsızlaştırılmıştır (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2019). Her ne kadar sulu ve verimli tarım arazilerinin korunmasına, zorunluluk olmadıkça marjinal tarım arazileri dışındaki tarım arazilerinin yapılaşmaya açılmamasına yönelik hükümler içeren 2005 tarihli 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu gibi yasal düzenlemeler ve yıllar içerisinde (2007, 2014, 2018) bu yasa hükümlerinde çeşitli yeniden düzenlemeler, söz konusu olsa da uygulamada bunun koruyucu niteliği oldukça tartışmalı kalmıştır. Bakanlığın açıkladığı veriler, 2005-2018 yılları arasında tarım dışı kullanımına izin verilen toplam 717.557 hektar arazinin %23,8’ini mutlak tarım arazisi sınıfındaki toprakların oluşturduğu görülmektedir (Grafik 1).

Grafik 1: 2005-2018 Tarihleri Arasında Amaç Dışı Kullanım İzni Verilen Toprakların Sınıflarına Göre Dağılımı



Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, 2019

Kanun, toprakların korunması konusunda standartlar getirmesi konusunda olumlu bazı yanlar barındırıyor olsa da uygulamada bakanlık ve merkezi hükümetin taşra temsilcileri olan mülki idare amirlerinin yetkileri hem toplulukların yerel ihtiyaçlarının yerine getirilmesi konusunda bazı demokratik sorunlar yaratmış hem de bazı idari belirsizliklere yol açmıştır. Ayrıca doğrudan kırsal alanların doğal kaynakları ve bunlar üzerinde yaşayanların tasarruf hakları ile ilgili görünmeyen idari reformların da kırsal alanların düzenlenmesi ve yönetilmesi konusunda önemli sonuçları olmuştur. 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile, büyükşehir belediyelerini düzenleyen yasal çerçevede gündeme gelen değişiklikler yalnızca kırsal alanların üzerinde yaşayan yerel toplulukların onayına başvurulmadan yapay ve zoraki kentsel alanlara dönüştürülmesi gibi ağır sonuçlar doğurmamış, aynı zamanda kırsal niteliğini kaybeden yerlerdeki tarımsal alanların kullanımı ve destek mekanizmalarının düzeyini, niteliğini ve temel aktörlerini de değiştirerek önemli çevresel ve ekolojik sonuçlar yaratmıştır. Türkiye’de (yukarıda paylaşılan verilerin de desteklediği gibi) kapitalist kentleşme dinamikleri ya da farklı sermaye çıkarları için tarım arazileri, meralar ve çayırar gibi korunması gereken alanların sömürsünün tarımsal üretim ve hayvancılığa, dolayısıyla kırsal alandaki istihdama olumsuz etkisinin, toprakların yüzde 90’ının kırsal nitelikte olduğu büyükşehirlerde kırsal alanları kentsel alanlara döndürürken bu alanların korunmasına dönük özel mekanizmalar tanımlamayan 6360 sayılı yasadaki sonradan giderek arttığı ve daha da artmasının muhtemel olduğu vurgulanabilir (Mengi vd., 2017: 224-227).

Kentleşme ile toprakların ve sulak alanların kullanımı arasındaki ilişki özellikle son yıllarda çok daha fazla eleştirinin konusu olmuştur. Gerçekleşmesi halinde İstanbul Ormanları içerisinde yüzlerce hektar ormanlık alanı, son derece değerli tarımsal alanları, meralar, fundalıklar gibi karasal alanları; İstanbul’un en büyük içme suyu kaynaklarından biri olan Terkos Gölü, başta olmak üzere Küçükçekmece Gölü ve Sazlıdere Barajı gibi önemli sulak alanları ve tüm bu yaşam alanlarının ev sahipliği yaptığı binlerce bitki, hayvan ve kuş türü ile karasal ve sualtı yaşamdaki

biyoçeşitliliği büyük oranda tahrip edeceği yönünde eleştirilen Kanal İstanbul projesi (WWF, 2018) ve büyük tepkilere rağmen gerçekleştirilmiş 3. Köprü ve Yeni İstanbul Havalimanı gibi mega projelerin kentsel rant üretiminin ve aynı zamanda kentin kimi sakinleri için mülksüzleştirme ve yerinden edilme pratiklerinin en çarpıcı örneklerini oluşturduğu söylenebilir. Yine de doğadan tamamen ayrı ve bağımsız bir varlık olarak kentin bir ‘anti-doğa’ olarak kavranışına dayanan kentsel olan ile doğal olan arasında bir ikilik kuran yaklaşımlar karşısında “kenti yeni ve karmaşık toplum-doğa ilişkilerinin üretildiği ve mekânsallaştığı” bir ilişkiler bütünü olarak kavramaya dönük öneriler dikkate alınmalıdır (Akbulut & Bartu Candan, 2014: 284-285). Bu bakış sermayenin ekolojik sınırlarına dayanmış kentsel alanda nasıl yeni rant alanları açarak kent çeperlerindeki son kırsal alanları yağmaladığını anlamak kadar gündelik hayat içerisinde normalleşmiş kentleşme dinamiklerini de kavramaya imkân sunar.

Kentsel bir yönetim birimi olan belediyelerin büyükşehirlerde üstleneceği kırsal sorumlulukları yerine getirebilecek kapasiteye ne kadar sahip olduğu ve olabileceği, özellikle yerel seçimlerin periyodundan çok daha uzun süreli bir planlamaya ihtiyaç duyan tarımsal üretim alanında belediyelerin çabalarının nasıl sonuçlar üreteceği belirsizlikler barındırıyor olsa da, anayasal bir yerel yönetim birimi olan köylerin tüzel kişiliklerini kaybetmelerinin sonuçlarının 2020 yılında çeşitli harç ve vergiler konusunda kolaylıklar getiren ‘kırsal mahalle’ ve ‘kırsal yerleşik alan’ tariflerinin yasaya eklenmesi gibi palyatif çözümlerle⁸ giderilmesi mümkün görünmemektedir. Her şeyden önce köy tüzel kişiliğinin mümkün kıldığı ortak mallar ve müşterekler üzerindeki tasarruf hakları, satın alma, yatırım yapma, salma tipi vergi toplama gibi pek çok yetkisinin ortadan kalkmasının köy niteliğini yitirmiş bu kentleşmiş kırsal mahallelerdeki yaşam biçimleri üzerindeki etkileri daha uzun bir süre içerisinde ortaya çıkacaktır.

Aslında bu durum yalnızca tüzel kişiliğini kaybeden köylerle ilgili bir sorun olarak da değerlendirilemez. Yerel demokrasi açısından baktığımızda, en küçük yerleşim birimi olan mahalleler ve oradaki toplulukların karar süreçlerine katılımları açısından önemli bir eksikliği yeniden ve farklı bir biçimde ortaya çıkartmıştır. Türkiye’de sayıları yarıya düşen tüzel kişiliği, bütçesi ve yerel sorumlulukları olan köy muhtarlıklarından farklı olarak, kentsel alanlardaki eski ve yeni mahalle muhtarlıkları resmi bir yerel yönetim birimi statüsüne, bütçeye ya da idareye sahip değildir. Dolayısıyla, bir karar alma yetkisine sahip olmadıkları gibi, belediye, kaymakamlık ya da valilik düzeyindeki çoğu resmi karar alma süreçlerinden bile dışlanmış durumdadırlar. Elise Massicard’ın (2022: 39) dikkat çektiği gibi onlara belediye ya da il genel meclislerinde oy hakkını bırakın istişari bir söz hakkı bile bırakmayan bu dışlanma ve kenara itilmişlik, kentsel dönüşüm ya da kentsel dokuyu etkileyen hayati konularda bile sürmekte, onları bilgilendirmek gibi bir yükümlülük de olmadığı için çoğu zaman yok sayılmakla sonuçlanmaktadır. Muhtarların seçimle işbaşına gelmelerine karşın seçilmiş bir yerel yönetim organı ile devlet idaresinin bir parçası olmak arasında kalmış bu ‘melez statüsü’ (Massicard, 2022: 2), özellikle yaşam biçimi, geçim kaynakları, istihdam yapısı, toprak kullanım biçimi gibi

⁸ 16 Ekim 2020 tarihli ve 7254 sayılı kanunun 10. Maddesi ile 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa eklenen bir maddede kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahallelerin ‘kırsal mahalle’ olarak, tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmeyen diğer yerlerin ise on bin metrekareden az olmamak kaydıyla ‘kırsal yerleşik alan’ belirlenmesiyle burada ikamet edenlere temelde çeşitli harç ve vergiler konusunda istisnalar getiren düzenlemeler kabul edilmiştir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun No. 7254, Kabul Tarihi: 16/10/2020. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/10/20201016M1-1.htm>

başlıklarda önemli farklılıklar bulunan kırsal nitelikli mahallelerde çok daha büyük bir sorun yaratmaya adaydır.

Ancak 6360 sayılı yasa ile büyükşehir ilan edilen illerde (Tekirdağ hariç) tarımsal istihdamın payının Türkiye ortalamasının üstünde olduğu, tarımsal üretim açısından bitkisel ve hayvansal üretimdeki payları itibariyle mevcut ve yeni büyükşehirlerin ön sıralarda geldiği (en yüksek bitkisel üretim değerine sahip ilk beş il -Antalya, Mersin, İzmir, Konya ve Şanlıurfa- ve en yüksek hayvansal üretim değerine sahip ilk beş il -Konya, Balıkesir, İzmir, Erzurum ve Van- büyükşehir statüsüne sahiptir) düşünüldüğünde kentsel yönetim birimleri olan belediyelere yüklenen yeni kırsal sorumlulukların büyüklüğü daha net anlaşılır; bunun yanı sıra yeni büyükşehir ilan edilen illerde belediyelerin sorumluluk alanlarındaki çarpıcı artışlar (Hatay %23.189, Muğla %13.044 ve Aydın %10.466) da demokratik, ekonomik ve ekolojik açılardan endişe vericidir (Gürel Üçer vd., 2014).

4. Kentsel Gıda Alanındaki Girişimler Metabolik Yarıkları Onarabilir mi?

Aslında her zaman kentleşmenin önemli yapısal bir meselesi olan kentin iâşesi sorununun özellikle Küresel Kuzey’de (*Global North*) yer alan büyük kentlerde gıda üretim süreçlerinin örgütlenmesinden çok tüketime odaklı çözümlerle karşılanmaya çalışılan ve giderek kentsel bir mesele olmaktan çok ulus ve ulusüstü düzeylerde ele alınan bir mesele haline geldiği söylenebilir (Vandermaelen vd., 2019: 206). Giderek uzayan küresel gıda tedarik ve değer zincirleri küresel sermayenin gıda alanındaki belirleyiciliğini artırmıştır. Ucuz gıda tedarikinin ana yolu kapitalizmin uzak coğrafyalardaki ekstraktivist ve sömürücü faaliyetlerini yoğunlaştırması olmuştur. Pek çok yerellikte kırsal yaşam biçimlerinin ve çiftçilik pratiklerinin ortadan kalkması ya da zarar görmesi pahasına gerçekleşen bu süreç önemli oranda kırsalsızlaşma ile eşzamanlı gelişen bir kentleşme biçimini de ortaya çıkarmış görünüyor. Gıda üretimi pratiklerini giderek yerinden eden bu kentleşme biçimini Chiara Tornaghi (2017) gıdayı engelleyen (*food-disabling*) niteliğine vurgu yaparak tanımlıyor. Aslında ekolojik krizin güncel bir görünümünü sunan, gıda üretimini kentler içerisinde sağlamanın gerekli koşul ve imkanlarını ortadan kaldıran bu çarpık ya da hiper kentleşme olgusu özellikle son yıllarda artan bir şekilde sorgulanmaya başlanmıştı. Fakat bu sorgulamayı daha önemli kılan önemli bir konjonktürel gelişme yaşandı.

Covid-19 pandemisi, kapitalizmin mekânsal dinamikleri ile dolaymlanan üretim, tüketim, barınma, eğlenme gibi pek çok toplumsal ilişkide önemli gerilimler yarattı ya da mevcut gerilimleri derinleştirdi. Bu bağlamda özellikle gıdaya erişim konusundaki sorgulamayı daha acil kılan çok önemli güncel bir kriz dinamiği oluştu. Pandemiye yalnızca küresel planda kapitalizmin hâkim bir biçimi olarak neoliberalizmin başa çıkmak zorunda olduğu bir kriz olarak değil de bizatihi onun krizi olarak gören (Saad-Filho, 2021) pek çok çalışma, günümüz toplumlarındaki hâkim sermaye birikim rejimi ve üretim ilişkileri ile pandemi ve onun yıkıcı toplumsal etkileri arasındaki ilişkiye daha pandeminin belirsizlikleri devam ederken işaret etmişlerdir (Harvey, 2020; Wallace vd., 2020; Lapavitsas, 2020).

Neoliberal kapitalizm koşulları altında gıdanın üretim, dağıtım ve tüketim süreçlerin hayli iç içe geçmiş ve piyasa ilişkilerine derinden gömülüdür. Tarım ve gıda alanının bu yapısı ve bunun mekânsal organizasyonunun nitelikleri, pandeminin küresel düzeyde bu sektörde önemli bir

altüst oluş yaşanmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu altüst oluş tarımsal alanlar ve doğal kaynakların korunması, çiftçilik ve köylülük sorunu, gıda güvenliği ve gıda egemenliği gibi daha çok kır ve kırsal ile ilişkilendirilen gündemleri kentsel bağlamda yeniden tartışmaya açmıştır ve halen açmaktadır.

Bunun sonucunda gıda egemenliği ve gıda güvencesizliği tartışmaları ile ilişkili olarak kentlerde gıdaya erişim konusu acil bir gündem olarak ortaya çıkmıştır. Bu acil gündem, ikili bir işlev görmüş gibi duruyor. Bir yandan piyasanın kendi kendisini dengeleyeceğine dönük serbest piyasa mitlerini sarsarken diğer yandan piyasa ilişkilerinin yayılmasına karşı neoliberal politikaların sonucunda etkisizleşen düzenleyici devlet politikalarının yetersizliği karşısında yerel pratiklere ve taban inisiyatiflerine bir alan açıyor. Aslında bu anlamda, pandeminin derinleştirdiği krizden çok daha önce, gücün ve kaynakların çok eşitsiz dağıldığı bir küresel düzende kapitalist devletlerin geleneksel toplumsal yükümlülüklerinden çekilmesinin yoksul kesimlerin geçimleri için temel önemde olan doğal kaynaklar üzerindeki kontrolünü ortadan kaldırarak onları piyasa güçlerinin acımasız sömürsüne maruz bıraktığını söylemek mümkündür (Çalışkan & Adaman, 2010). Tıpkı Polanyi’nin (1957) *Büyük Dönüşüm*’de vurguladığı gibi, kapitalist ilişkilerin ve metalaşmanın genişlemesine cevap olarak toplumun içinden bir karşı hareketin geliştiğini söyleyebiliriz. Aslında pandemi sonrasında (kapitalist) devletin üzerinden attığı yeniden dağıtım rollerini (yeniden) üstlenmesine dönük artan çağrılarda, kapitalist piyasa ilişkilerinin toplumsal bütünlüğü tek başına sağlamadaki yetersizliğinin görünür hale gelmesinin büyük bir payı olmuştur. Ancak neoliberal politikalarla altı oyulan devletin sosyal kapasitelerinin yeniden canlandırılmasındaki pratik ve sermaye sınıfının kısa dönemli çıkarlarını sağlamak konusundaki devlet seçiciliğinden beslenen ideolojik engeller çoğu alanda karşılıklı ilişkilerine dayalı aşağıdan hareketleri ve topluluk temelli arayışları öne çıkartmıştır.

Tarım ve gıda alanında da bu yöndeki gelişmeler akademik bir ilginin olduğu kadar toplumsal ve kolektif eylemin de konusu olmuştur. Gıdanın üretiminden tüketicilerle buluşmasına dek alternatif kanal ve ilişkilere dönük artan arayışlar kentsel ve kırsal alanda üretici, tüketici veya yurttaş inisiyatifleri ile oluşan ve kooperatif, dernek, vakıf, birlik, ağ, kolektif, vb. farklı kurumsal formlarda faaliyet gösteren sosyal dayanışma ekonomileri ve topluluk inisiyatiflerine duyulan ilgiyi arttırmıştır. Bu makale bu alternatif gıda girişimlerinin pandemi ve sonrasında gelişen akut sorunlara yanıt sunma kapasitesine değil 1990’lı yıllardan sonra gündeme yerleşen ekolojik krizin belirlediği çoklu krizin düğüm noktasında durduğunu söyleyebileceğimiz gıda sorununda üstlenebileceği farklı bir öznelliğe işaret ediyor. Yazı boyunca tartışılanlar, tarım ve gıda alanındaki kapitalist dönüşüm yakından incelendiğinde Türkiye’de güncel gıda sorununun kaynağında tarımsızlaşma eğiliminin yanı sıra, bu sürece eşlik eden ve bunun bir düzeyde hem sonucu hem kaynağı olan köylüsüzleşme ve kırsalsızlaşma eğilimlerinin de bulunduğunu gösteriyor. İnsan ile parçası olduğu doğa arasındaki metabolik ilişkide oluşan yarılmanın kristalize olduğu tarım gıda alanı, kent ve kır arasında oluşan pratik, ekonomik, ideolojik, kültürel ve hatta ahlaki ayrımları da görünür kılma potansiyeline sahip. Bu sebeple, gıda alanındaki girişimlerin kentsel ve kırsal olan arasında bir ara yüzey yaratırken bu metabolik yarılma karşısında önemli bir faillik taşıdığı iddia edilebilir.

Bu, özellikle kırsal alanın değişen fiziksel, sosyal ve idari sınırlarının kırsal yaşamın normlarını ve pratiklerini büyük oranda değiştirdiği Türkiye örneği açısından özel bir önem taşır. Çok farklı

boyutları olan bu değişim, kır ile kent arasındaki ayrımları mekânsal, ilişkisel, kültürel, entelektüel ve ekonomik olarak da giderek belirsizleştirmiştir. Bu belirsizleşmede yukarıda da belirtildiği gibi 1990’lardan itibaren uluslararasılaşma ve deregülasyon eğilimlerinin sonucunda kırsal alanlardaki fiyat, ürün ve üretim yapısında ve aynı zamanda tüketim tarzlarında yaşanan farklılaşmalar ve kentsel alanlardaki kırsal nüfus için kentleri daha az çekici hale getiren özellikle emek piyasası ve istihdam yapısındaki değişiklikler ve özellikle sadece tarımsal üretimle geçinen kırsal nüfusun oranının azalması ve tarımsal desteklerin kırsal gelirdeki payının giderek belirleyici olmaktan çıkması yönündeki gelişmeler etkilidir (Keyder & Yenil, 2010). Dolayısıyla, kır ve kırsal yaşam, bir yandan sermaye stratejilerinin sonucunda ortaya çıkan ekonomik zor ile (sanki doğal bir gelişmenin sonucu gibi) ayırt edici özelliklerini kaybederken öte yandan kırsal toplulukların yasal, idari ve kolektif temsillerini ortadan kaldıran siyasi idari gelişmelerle büyük bir kısıp içerisinde. Bunun sonucunda, idari ve hukuki olarak temsiliyetini ve görünürlüğünü büyük oranda yitirmiş, parasallaşmış ve piyasa mekanizmaları ile daha fazla bütünleşmiş gündelik yaşamı ile ekonomik çeşitlilikleri azalmış, üretim, tüketim ve istihdam örüntüleri ile kentsel topluluklarla benzerliği ve kesişim noktaları artmış yeni bir kırsallık söz konusu olmuştur.

Tam da bu bağlamda, geniş anlamıyla agro-ekoloji alanında konumlandırabileceğimiz girişimler, günümüz kapitalizminin sosyo-mekansal dinamiklerini, giderek silikleşen kent-kır ayrımı üzerinden yeniden tartışmaya açmıştır. Aynı zamanda bu girişimlerin, sosyal ve ekolojik olarak daha adil toplumlar için verilen mücadeleler açısından da bazı potansiyel roller üstlendikleri iddia edilebilir. Öncelikle, neoliberalizmin sosyo-ekolojik krizini kristalize eden ve onu tersine çevirme potansiyeli barındıran tarım gıda alanına ilişkin önemli bir boyutun altını çizmek gerekir. Günümüzde, sağlıklı ve yeterli gıdaya erişim konusunda en çaresiz durumdaki toplulukların daha çok kentlerde değil kırlarda yoğunlaşmış olması şirketleşmiş tarım ve gıda rejiminin temel dinamiklerinden birinin de köylü fazlalığını ‘doğallaştırması’ olduğunu gösterir (McMichael, 2008: 211). McMichael’in yaklaşımı çağdaş kırsal krizin geleneksel tarım sorununun yerini aldığını vurgular. Dolayısıyla, kapitalizmin gelişmesine karşı direnen reaksiyoner bir sınıf sorunu ya da tarımsal üretimde sanayileşme ve teknik gelişmenin noksanlığı ile açıklanamayacak güncel bir kırsal sorundan bahsetmek gerekir. Tarımsal emtia fiyatlarının küresel piyasalarda belirlendiği, devletlerin bu akışların kolaylaştırıcısı olarak üreticilerin piyasalara bağımlılığını garanti etmekle sınırlı bir varlık gösterdiği; yalnızca kır ile kent arasında değil küresel ölçeklerde toprağın ürünlerinin de uzak pazarlar için sömürüldüğü bir düzen kurulmuştur. İdari, politik, kültürel ve entelektüel olarak kırsalın mülksüzleştirilmesi olarak niteleyebileceğimiz bu durum, günümüz tarım gıda alanındaki krizin sonucundan çok onu mümkün kılan şeyin kendisi gibi görünmektedir.

O halde temel sorulardan biri, sosyo-ekolojik krizi derinleştiren bu şirketleşmiş endüstriyel tarım gıda sisteminin neden olduğu metabolik yarığın bu alandaki yerel alternatif girişimlerle onarılabilir olup olmadığı ve bunun tüm bunlara neden olan piyasa mantığına meydan okumaya izin verip vermediği sorusudur (Pungas, 2019).

Bu bağlamda, yanıt aranan sorunun agro-ekolojik girişimlerin ve alternatif yerelleşmiş gıda inisiyatiflerinin ‘metabolik failliği’ (*metabolic agency*) (Vandermaelen vd., 2019) ile ilgili olduğu söylenebilir. Metabolik faillik, öncelikle Marx’ın Kapital’de ekolojik bir sürdürülemezlik yarattığını vurguladığı kapitalist üretim ilişkilerinin sonucunda toprağın ve doğanın karşılıksız

bir şekilde soyulması ile ilişkilidir. Ve aynı zamanda buradaki karşılıklılığın yeniden kurulması çabaları ile bağlantılıdır. O halde, bu girişimlerin kesintiye uğrayan ve zayıflayan metabolik döngüleri nasıl onarabileceğine dair varsayımların üzerinde durulması gerekir. Mevcut kentleşme süreçleri ve küresel endüstriyel gıda rejiminin toprak verimliliğini yeniden kazanmak için gerekli olan tarihsel ve yerel olarak gömülü düzenlemeleri ortadan kaldırması olarak tanımlanabilecek sorun görece net olsa da toprağa erişimin zorluğu, agroekolojik gıda sistemi için kolektif altyapının yokluğu veya kentsel dokuda gıda üretimini ve besin geri dönüşümünü engelleyen kentsel politikaların varlığı gibi zorlayıcı koşullar altında nasıl ve ne ölçüde cevap verilebileceği kesin olmaktan çok uzaktır (Vandermaelen vd., 2019: 206-207). Bununla birlikte Vandermaelen ve diğerlerinin Belçika’nın Flandra bölgesinde yürüttükleri araştırma kentleşme ve gıdanın planlanması bağlamında arazi ve toprak kullanımının düzenlenmesine ilişkin olarak toprak bakımına gösterilen ilginin sınırlı, parçalı ve tutarsız olduğunu ama aynı zamanda toprağın yeniden siyasallaştırılmasının planlamacıların ya da politika uygulayıcılarının post-politik yaklaşımları karşısında önemli bir mücadele alanı olarak öne çıktığını göstermiştir (2019: 208). Bu kuşkusuz, kırsal peyzajların, doğal varlıkların artan bir tehdit altında olduğu Türkiye ve mega projelerin ağır tahribatı ile bu sorunun kendini daha acil bir gündem olarak gösterdiği İstanbul için zaten önemli oranda siyasallaşmış bir başlıktır. Bununla birlikte, toprakla ilişki kurma hakkının alanların ve üzerlerindeki yaşamların korunmasından daha geniş bir şekilde gündelik siyasetin konusu edilmesi gerekir.

Gıda girişimlerinin metabolik failiği konusunda kuşkusuz en önemli başlıklardan biri kent tarımı konusudur. Kentsel tarımı bir toplumsal yeniden üretim meselesi olarak kentsel müşterekler tartışmalarına dahil etmeyi öneren Tornaghi (2017) kişinin kendi gıdasını üretme hakkı üzerinde durur. Yurttaşların bu haklarını yerine getirme konusunda kentsel çevre, özel mülkiyet hakları ve doğal kaynakların yönetimiyle doğrudan ilişkili pek çok kısıtın yanı sıra en yaygın olarak karşılaştıkları adaletsizlik biçimi toprağa erişim konusudur. Az sayıda kişinin ve özel sermayenin elinde tarım alanları merkezleşmeye ve birikmeye devam ederken, dikey bahçelerin ya da çatı bahçelerinin, topraksız yetiştiricilik imkânı sunan akuaponik/hidroponik sistemlerin ya da kentsel alanlarda giderek daha aşına olunan konteyner yetiştiriciliği gibi seçeneklerin daha fazla öne çıkmasındaki tezat dikkat çekicidir (Tornaghi, 2017: 785). İstanbul’daki bostancılık pratiklerine odaklanan ve kolektif bostanların ve bostancıların kentsel yaşamdaki tarımsızlaşma eğilimi sonucunda nasıl yok olma eğilimine girdiklerini gösterdiği çalışmada Özdoğan (2023), aynı zamanda bu tarımsızlaşmanın tek hâkim politika olmadığını vurgulayarak giderek yaygınlaşan topraksız tarım uygulamaları ve hobi bahçeciliği gibi pratikler etrafındaki yeniden tarımlaştırma girişimlerine eleştirel bir şekilde yaklaşıyor. Gıdanın üretiminde toprak, tohum gibi ‘doğal’ girdilerin gerekli olmadığı, bitkilerin topraktan ve çevresindeki her türlü ilişkisinden kopartıldığı bu tarımlaştırma çabalarının insan-ötesi bir etikle çelişen ve gıda güvencesizliğinin kaynağı sayılabilecek endüstriyel tarımı normalleştiren sorunlu yanları da ihmal edilmemelidir (Özdoğan, 2023: 191). Dolayısıyla Özdoğan’ın vurguladığı gibi çok da uzak olmayan bir geçmişe kadar normal kabul edilen kentlilerin kendi yetiştirdikleri sebzeleri yemelerinin yollarının yeniden bulunması gerekiyor.

Çünkü pandemi ve sonrasındaki krizin bize gösterdiği gibi, kentlerin “parazitik” tüketici konumlarından ve “oburca her türlü gıdayı yutan, yediklerini dışkılararak ortalığa saçan, yiyemediklerini de israf eden bir tür Gargantua” olmaktan uzaklaşmaları gerekiyor (Yılmaz,

2022: 146). Bu da tarımın tekrar kentlere ve kentsel yaşama dahil edilmesini gerekli kılar. Kentlerin yeniden tarımlaştırılması ise, atıkların organik içerik sağlayacak şekilde toprağı beslemek üzere tekrar bu döngüye dahil edilmesini ve kapsamlı bir toprak bakımını gerekli kılar. Aslında pandemiden sonra bu yönde çabalara ve artan bir farkındalığa tanıklık edildiği söylenebilir (Nizam, 2021; Türkkan, 2021; Yıldırım, 2022; Yüksel 2020). Özellikle, pandemi sürecinde İstanbul’un 23 farklı ilçesinde oluşturulan ‘dayanışma ağlarının’ başlattığı kolektif bostan hareketi bu anlamda dikkat çekicidir (Yüksel, 2020: 295), bu bağlamda kurulan kolektif bostanlarının bir kısmı (Yel Değirmeni, Bahçelievler, Küçükçekmece, Gazi Mahallesi örneklerinde olduğu gibi) ev bostanlarıdır (Özdoğan, 2023: 184). Yine de tarımın ve toprağı besleyecek bir metabolik döngünün kentsel bağlama yeniden içerilmesinin önünde önemli engeller vardır. Modernlik, sağlık, hijyen ve benzeri gerekçelerle tarımın, hayvancılığın ve organik gübre üretiminin kentsel alanlardan pratik, hukuki ve ideolojik olarak dışlanması, kompost üretiminin ve evsel atıkların değerlendirilmesinde kentsel altyapılardaki ve toplulukların bilinç düzeyindeki eksiklikler toprağı yeniden siyasallaştıracak bir müşterek tarım gıda siyasetinin önündeki aşılması gereken önemli sorunlardan biridir. Örneğin İstanbul’un bitkisel ve hayvansal üretimi açısından önemli kırsal alanlar barındıran Arnavutköy ilçesinde Kanal İstanbul projesi ile ilişkili olarak çiftçi ve yetiştiricilerin yerlerinden edilmek istendiğine dönük artan yakınma ve eleştiriler karşısında Arnavutköy Kaymakamlığı 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu’nun 246. Maddesini dayanak göstererek “özellikle merkez mahallelerimizde; çadır, derme çatma baraka, balkon ve giriş kat gibi sağlıksız ortamlarda hayvan besiciliği yapılması, hayvanların trafiğe başıboş ve kontrolsüz şekilde bırakılması gibi nedenlerle vatandaşlarımızın can ve mal güvenliği olumsuz etkilen[diğinden]” “merkez mahallelerinde bulunan tüm ahır ve hayvan sahiplerine, verilecek uygun sürelerle hayvan ahırlarının tahliye edilmesi” kararı alındığını açıklayan bir basın açıklaması yapmıştır⁹.

Aslında, evsel gıda üretimi, geçimlik bostan pratikleri gibi yurttaşların kendi gıdasını üretme pratiklerinin kentsellikle uyumsuz, hatta kültürel olarak aşağı, sayılmasının, sadece ekolojik krize kör politika yapıcılar ve yöneticiler ya da bilinçsiz kesimlerle sınırlı olmadığı da söylenebilir. Pungas, kendi gıdasını üretmenin güncel Batılı kavramsallaştırmalarının (topluluk bahçeleri, topluluk destekli tarım, kutu/sepet sistemi (*box schemes*), vb.) gördüğü orantısız akademik ilgiye karşın, sosyalizm sonrası Doğu Avrupa coğrafyasında görece daha yaygın olan kent ve çevresindeki *dachalardaki*¹⁰ gıda üretiminin daha çok yoksulların hayatta kalma stratejileri ile ilişkilendirilerek ekonomik terimlerle çerçeveslendiği ve ekolojik sürdürülebilirlikle çok daha az ilişkilendirildiğini vurgulamaktadır (2019: 77). Türkiye’de de özellikle kırdan kente yaşanan yığınsal göçlerin ardından özellikle gecekonduardaki ev bahçeciliğinin ve hayvan yetiştiriciliğinin bir az gelişmişlik, kültürel uyumsuzluk ya da kırsallık

⁹ T.C. Arnavutköy Kaymakamlığı Basın Açıklaması (2021-01), 19.02.2021. <http://www.arnavutkoy.gov.tr/basin-aciklamasi-2021-01>; Basın açıklamasında bahsi geçen 1593 sayılı Kanunu’nun 246. Maddesi şu hükmü içerir: “Yirmi binden fazla nüfusu olan şehirlerde umumi caddelerde veya belediyelerce tayin edilecek mıntıklar içinde hayvan ahır bulundurulması memnudur”.

¹⁰ *Dacha*, Kıta Avrupası ve İngiltere’deki uygulamalarla karşılaştırıldığında önemli farklılıklar gösterse de kent çeperlerindeki küçük toprak tahsislerinin uzun bir geçmişe sahip örneklerinden biridir. Özellikle sosyalist yönetim altında toprak mülkiyeti ve kullanımında önemli değişiklikler söz konusu olmuştur. Her ne kadar genelde gıda üretimi için tahsis edilmiş bahçeleri ifade etse de *dachalar* özellikle sosyalizmin çözülüşünden sonra banliyöleşme ve enformel yerleşimi de kapsayan farklı biçimler almıştır.

ölçütü olarak pejoratif vurgularla ya da egzotikleştirilerek ele alındığı örnekler az değildir (Özdoğan, 2023: 183). Ancak Pungas’ın da vurguladığı gibi kent tarımının bu özgün biçimlerinin “hayatta kalma stratejisi” bağlamında yoksullar için temsil ettiği anlamı değersizleştirmeden metabolik yarılmanın farklı biçimlerine (McClintock’un üçlü kuramsal ayrımını izleyerek, “(i) besin döngüsü gibi belirli bir biyo-fiziksel metabolik ilişkideki ve ardından gelen üretimin uzamsal-zamansal olarak yeniden ölçeklendirilmesini içeren ekolojik yarılma; (ii) toprağın, emeğin ve gıdanın çeşitli ölçeklerde metalaştırılmasından kaynaklanan toplumsal yarılma ve (iii) insanların doğaya ve emeğinin ürünlerine yabancılaşması olan bireysel yarılma) yaptığı onarıcı katkılara odaklanmak gerekir (2019: 78).

Calvário & Kallis (2017) ekonomik krizlerden ve kemer sıkma politikalarından ağır bir şekilde etkilenen İspanya ve Yunanistan örneklerinde işini kaybeden, gıdaya ayıracak yeterli parası kalmayan kitleler arasında toprağa dönüş ve yeni kırsallık biçimlerinin ve gıda üretimi ve dağıtımında alternatif ekonomilerin tekrar bir ilgi yarattığı ve yaygınlık kazandığına işaret eder. Bu bağlamda, İspanya örneğinde gözlemlenen kent çeperlerindeki genellikle 1 hektardan az bir toprakta öz tüketim ve doğrudan satış için agro-ekolojiye dayalı düşük girdili çoklu tarım için desteklenen yeni köylülerin (*baserritarras*) hikayesi de (Calvário & Kallis, 2017: 603); Yunanistan’da ilk olarak 2012’de Selanik’te çiftçilerin ücretsiz patates dağıtmasıyla başlayan ve daha sonra gönüllü tüketici grupların -çoğu zaman ürünlerinin bir kısmını yoksul ailelere ücretsiz dağıtmaları koşuluyla- çiftçilerin ürünlerini önceden kararlaştırılmış fiyatlarla doğrudan sattıkları ‘aracısız’ (*no-middlemen*) gıda hareketinin hikayesi de (2017: 604) de tarım ve gıdanın tekrar kentsel yaşamın parçası yapılmasında harekete geçirdikleri potansiyel üzerinden büyük önem taşır.

Özellikle besine erişim konusunda eşitsizlikleri açığa çıkartan kriz koşullarında (2008 küresel finansal krizi ve ardından yaşanan kemer sıkma politikalarında ve Covid-19 pandemisinde görüldüğü gibi) yaygınlaşan bostanlar ve bahçede, balkonda, mahallenin atıl arazilerinde çeşitli öz üretim girişimleri, herkesin kendi gıdasını üretme ve bunun için gerekli olan ortak bir toprağa erişme hakkı olduğunu doğrudan ortaya koyarak ve piyasaya karşı görece bir otonomi kazandırarak gıdanın ve toprağın siyasallaştırılması ve bu hayali metaların yeniden müşterekleştirilmesi konusunda önemli bir politik alan açar (Yüksel, 2020: 297). Tıpkı bu alternatif üretim pratikleri gibi gıda dağıtımındaki alternatif girişimler de genelleşmiş meta üretimine dayalı piyasa mekanizmalarına karşı toplumsal ihtiyaçları, dayanışma ve karşılıklılığı vurgulayarak meydan okurlar. Ayrıca doğrudan üretim pratiklerine dahil olmasalar da dayanışma ile üretimin şirketleşmiş gıda rejiminin dışında radikal bir yeniden yapılandırılışına ve bu rejime karşı direnmeleri için küçük çiftçilere cesaret ve destek vererek (Calvário & Kallis, 2017: 609) bu girişimlerin kendilerinin de metabolik bir faillik üstlendiği iddia edilebilir. Türkiye’de özellikle Covid-19 pandemisi sonrasında alternatif gıda dağıtım ağlarının dayanıklılığın inşasındaki rolü üzerine gerçekleştirilen bir çalışma, tüketiciler ve üreticiler arasında oluşturulan bu girişimlerin bir yandan küçük üreticilerin geçim kaynaklarını korurken diğer yandan kentsel gıda güvenliğinin korunmasına hizmet eden bir model sunduğunu göstermektedir (Atalan-Helicke & Abiral 2021).

Dolayısıyla üreticilerle tüketiciler arasındaki bu bağların, kentli orta sınıfların daha ucuz ve daha iyi gıdaya erişmesi anlamında kısalmış gıda tedarik biçimlerinden daha fazlasını ifade ettiğini söylemek mümkündür. Özellikle, kırsalsızlaşma ve köylüsüzleşme ile sonuçlandığını

vurguladığımız neoliberal şirketleşmiş gıda rejiminde kentli tüketicilerin gıdaya, toprağa ve emeğe yabancılaşmasını sarsan, gıdayı kopartıldığı toplumsal ilişkilerin içine yeniden yerleştirerek kavramalarına neden olan sarsıcı bir etki yaratır. İnsan ile doğa arasındaki büyük metabolik yarığın kapanması için tek başına yeterli olmasa da buradaki metabolik yarıklara atılmış teğellerden biri olduğunu söylemek mümkündür.

5. Ekolojik Bir Toplum İdeali İçin Alternatif mi Sapma mı?

Elbette ortaya çıkan diğer temel bir soru bu teğellemelerin dönüştürücü potansiyeline ilişkindir. Tüm bu alternatif girişimlerin toplumsal ve ekolojik olarak daha adil ve sağlam kentsel gıda sistemlerinin oluşmasına katkı sundukları kadar yarattıkları direnç ve uyum mekanizmaları ile eylemlerinin niyet edilmemiş bir sonucu olarak olsa da neoliberal devletin yükünü hafifleterek neoliberalleşmeyi destekliyor olabilecekleri konusunda şüphe ile yaklaşanların varlığından bahsedilebilir (Pungas, 2019: 78). Dolayısıyla, bu tikel girişimlerin toplumsal olarak dönüştürücü potansiyelleri ile neoliberal kapitalizmin sosyo-mekansal düzenekleri içine sıkışmış onarıcı rolleri arasında süregiden bir gerilimin altı çizilmelidir. Sermaye-devlet ikilisinin alternatif ekonomiler üzerindeki engellerinin ciddi ve bazen ölümcül olduğu ve “yapısal engellerin, yapıların değiştirilmesi için mücadele edilmesini gerektirdiği” de açıktır (Calvário & Kallis, 2017: 611). Literatürde alternatif doğalarının sınırını da işaret edecek biçimde ‘anti-şehircilik’ ya da ‘karşı-şehircilik’ gibi kavramlarla çerçevelenen bu tikel girişimlerin pek çoğunun giderek marjinal alımlanışlarının çok daha uzağında anaakım kentsel politikaların bileşeni haline gelerek, para ve insan akımlarını kente doğru çekmek isteyen sermaye stratejilerinin muhalif ama uyumlu parçaları haline gelmesi daha iyi anlaşılmalı gerektirir (Bayraktar, 2023: 25-29). Aktivist ve akademik ilginin bu girişimlerin dönüştürücü potansiyellerine yaptıkları olumlu vurguya karşın, yarattıkları ve vaat ettikleri somut değişimler açısından ufku kapitalizmin ötesine uzanan bir siyasal stratejiden ziyade kapitalizm içinde karma ekonomi biçimlerini gündeme getiren ‘sapmalar’ olabileceğini (Albo, 2021) düşündürten pek çok kanıt ulaşmak mümkündür.

O halde, bu girişimlerin eğer toplumsal değişim yaratma güçleri varsa, bunun kaynağının ne olabileceği de sorgulanmalıdır. Üstelik, bu tikel deneyimlerin pek çoğu için açık bir anti-kapitalist politik ya da ideolojik tutumun olmadığı düşünülürse bu sorgulama daha fazla önem kazanır. Yine de bu konuda verilebilecek olası yanıtlardan bir tanesi, bu potansiyelin ortaya çıkmasında gündelik yaşam pratikleri ve faaliyetleri esnasında kurdukları yeni ilişkilerin, son on yıllarda tamamen siyasetin dışında gibi görünen bazı ‘ekonomik’ olgulara yeni bir sosyo-politik anlam yüklemelerinde yattığı (Gibson-Graham, 2006) iddiası olabilir. Bu yeniden siyasallaştırma, gündelik hayatta kapitalist ilişkilerin metalaştırdığı ve piyasa ilişkilerinin arkasında görünmez kıldığı toplumsal ilişkileri yeniden görünür kılarak üretim, tüketim ve bölüşüm ilişkilerinin ‘doğallaşmış’ eşitsiz yanlarına karşı da bir eylem ve düşünme alanı açar. Bu da kapitalist koşulların içinde ona karşı ve ona rağmen gelişen ve en azından bir potansiyel olarak onun sınırlarını ihlal eden yeni siyasal ufukları mümkün kılar (Holloway, 2010; Chatterton & Pickerill, 2010). Yalnızca devletin yerine geçme ya da piyasa ile devlet arasında konumlanma değil devlete meydan okuma kapasiteleri ile anlaşılmalı gereken alternatiflerin devletin kendisini değiştirme iddialarının garantisi bulunmaz, bu yüzden dönüştürücülükleri



Yıldızcan, C. (2023). Gıdanın Değişen Coğrafyaları ve Özneleri: Kırsalsızlaşan Türkiye’de Gıda Sorununu Düşünmek. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 94-119. Doi: 10.25295/fsecon.1341593

ancak geçici ve potansiyel olarak kabul edilebilir (Calvário & Kallis, 2017: 614). Bu olumsuzluk mutlak bir başarı ve iyimserliği garanti etmez. Bununla birlikte, tıpkı müşterekleştirmenin sadece oluş halinde tasavvur edilebilmesi gibi sürekli açık tutulacak bir toplumsallığın inşasının önemli bir parçasıdır. Toprak ve emek gibi hayali metaların pazardaki değişim değerlerine göre değil kullanım değerleriyle yeniden anlamlandırıldıkları bir etik alanın oluşturulması ve bu süreçte insanın diğer türlerle bir arada yaşadığına dönük bir toplumsal içgörünün Covid-19 pandemisinin işaret ettiği gibi acı bir şekilde değil şenlikli (*convivial*) bir biçimde geliştirilmesinin önemli bir aracı olarak değerlendirilmeyi hak eder.

Kaynakça

- Ak Kuran, S. & Kuran, H. (2022). Toprağa Dönüşçüler: Türkiye Özelinde Bir Saha Araştırması. *Mülkiye Dergisi*, 46(1), 63-99.
- Akbulut, B. & Bartu-Candan, A. (2014). Bir-iki Ağacın Ötesinde: İstanbul’a Politik Ekoloji Çerçevesinden Bakmak. A. Bartu-Candan & C. Özbay (Der.), *İstanbul Çalışmaları: Sınırlar, Mücadeleler, Açılımlar* (283-300). İstanbul: Metis.
- Albo, G. (2021). Postcapitalism: Alternatives or Detours?. L. Panitch & G. Albo (Der.), *Beyond Digital Capitalism: New Ways of Living: Socialist Register 2021* (310-330). London: Merlin.
- Angelo, H. & Wachsmuth, D. (2015), Urbanizing Urban Political Ecology: A Critique of Methodological Cityism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39, 16-27. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12105>
- Araghi, F. (2000). The Great Global Enclosure of Our Times: Peasants and The Agrarian Question at The End of The Twentieth Century. F. Magdoff, J. B. Foster & F. H. Buttel (Der.), *Hungry for Profit: The Agribusiness Threat to Farmers, Food, and The Environment* (145-160). New York: NYU-Monthly Review.
- Atalan-Helicke, N. & Abiral, B. (2021). Alternative Food Distribution Networks, Resilience, and Urban Food Security in Turkey During The COVID-19 Pandemic. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 10(2), 89-104.
- Aydin, Z. (2009). De-Agrarianization and De-Peasantization. Z. Öniş & F. Şenses (Der.), *Turkey and the Global Economy: Neo-Liberal Restructuring and Integration in the Post-Crisis Era* (223-242). London-New York: Routledge.
- Aysu, A. (2008) *Küreselleşme ve Tarım Politikaları: DTÖ, IMF ve Dünya Bankası’nın Türkiye Tarımına Etkileri*. İstanbul: Su Yayınları.
- Bayraktar, F. (2023). Kendin-Yap’ Kent Aktivizmi: Tabana Dayalı Radikal Siyaset mi, Neoliberal Şehirciliğin Suç Ortakları mı?. *Amme İdaresi Dergisi*, 2(56), 1-34
- Boratav, K. (2009). Tarımsal Fiyatlar, İstihdam ve Köylülüğün Kaderi. *Mülkiye*, 262(XXXIII), 9-23.



Yıldızcan, C. (2023). Gıdanın Değişen Coğrafyaları ve Özneleri: Kırsalsızlaşan Türkiye’de Gıda Sorununu Düşünmek. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 94-119. Doi: 10.25295/fsecon.1341593

Brenner, N. & Schmid, C. (2015). Towards A New Epistemology of The Urban?. *City*, 19, 151-182.

Brenner, N. (2014). Introduction: Urban Theory Withoutan Outside. N.Brenner (Der.), *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization* (14–35). Berlin: Jovis.

Calvário, R. & Kallis, G. (2017). Alternative Food Economies and Transformative Politics in Times of Crisis: Insights from the Basque Country and Greece. *Antipode*, 49(3), 597-616.

Chatterton, P. & Pickerill, J. (2010). Everyday Activism and Transitions Towards Post-Capitalist Worlds. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 35(4), 475-490.

Çakır, B. (2014) *Tarım Sektörü ve Kırsal Kesimde Yaşanan Çözümler Sonucu İşgücü Piyasasında Yaşanan Değişim ve Oluşan İşsizlikte Kamu İstihdam Kurumlarının Rolü*. Basılmamış Uzmanlık Tezi, Ankara: T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, <https://media.iskur.gov.tr/15632/bilge-cakir.pdf>, 1 Haziran 2023.

Çalışkan, K. & Adaman, F. (2010). The Logic of Neoliberal Agricultural Reform Initiatives: Perspectives and Consequences. B. Karapinar, F. Adaman & G. Ozertan (Der.), *Rethinking Structural Reform in Turkish Agriculture: Beyond The World Bank’s Strategy* (87-103). New York: Nova Science Publishers.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2019). Amaç Dışı Kullanılan Tarım Alanları. *Çevresel Göstergeler*. <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/amac-disi-kullanilan-tarim-alanlari-i-85768>, 1 Haziran 2023.

Erçandırılı, Y. (2023). Antroposen’i Nasıl Anlamalıyız? Eleştirel Gerçekçilik, Diyalektik Materyalizm ve Özne Sorunsalı. *Amme İdaresi Dergisi*, 2(56), 35-62.

Foster, J. B. (1999). Marx’s Theory of Metabolic Rift: Classical Foundations for Environmental Sociology. *American Journal of Sociology*, 105(2), 366-405.

Gibson-Graham, J. K. (2006) *A Postcapitalist Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Günaydın, G. (2009). Türkiye Tarım Politikalarında ‘Yapısal Uyum’: 2000’li Yıllar. *Mülkiye Dergisi*, 33(262), 175-221.

Gürel Üçer, A., Yenigül, S. B. & Varol, Ç. (2014). Büyükşehir’den ‘Bütünşehir’e: Yerel Yönetim Politikalarındaki Değişimin Kırsal Alana Etkileri. *İdealkent*, 5(12), 26-59. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/idealkent/issue/36690/417680>

Harvey, D. (1978). The Urban Process Under Capitalism: A Framework for Analysis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2(1-3), 101-131.

Harvey, D. (2020). Anti-Capitalist Politics in The Time of COVID-19. *Jacobin*, 20(3).

Holloway, J. (2010). *Crack Capitalism*. London-New York: Pluto.



Yıldızcan, C. (2023). Gıdanın Değişen Coğrafyaları ve Özneleri: Kırsalsızlaşan Türkiye’de Gıda Sorununu Düşünmek. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 94-119. Doi: 10.25295/fsecon.1341593

- Islamoglu, H. (2017). The Politics of Agricultural Production in Turkey. F. Adaman, B. Akbulut & M. Arsel (Der.), *Neoliberal Turkey and its Discontents: Economic Policy and the Environment under Erdogan* (75-102). London, NY: I.B.Tauris.
- Keyder, Ç. & Yenal, Z. (2010). Rural Transformation Trends and Social Policies in Turkey in the Post-Developmentalist Era. B. Karapinar, F. Adaman & G. Ozertan (Der.), *Rethinking Structural Reform in Turkish Agriculture: Beyond the World Bank’s Strategy* (11-28). New York: Nova Science Publishers.
- Keyder, Ç. & Yenal, Z. (2013) *Bildiğimiz Tarımın Sonu: Küresel İktidar ve Köylülük*. İstanbul: İletişim.
- Lapavitsas, C (2020). This Crisis Has Exposed the Absurdities of Neoliberalism That Doesn’t Mean It’ll Destroy It. *Jacobin*, 27(3).
- Lefebvre, H. (2003). *The Urban Revolution*. Minneapolis-London: University of Minnesota Press.
- Marx, K. (1990). *Capital; A Critique of Political Economy* (Volume 1). London: Penguin Books.
- Massicard, E. (2022). *Street-Level Governing: Negotiating the State in Urban Turkey*. California: Stanford University Press.
- McMichael, P. (2008). Peasants Make Their Own History, But Not Just as They Please.... *Journal of Agrarian Change*, 8(2-3), 205-228.
- Memiş, L., Düzgün, S. & Köseoğlu, S. (2023). Covid-19 Salgını, Tersine Göç ve Köy Yerleşimleri: Muhtarlara Yönelik Bir Araştırma. *Amme İdaresi Dergisi*, 56(2), 95-129.
- Memiş, L., Köseoğlu, S. & Düzgün, S. (2022). Covid-19 Salgını Sürecinde Kentlerin Kırılganlıkları ve Tersine Göç. A. Mengi (Der.), *Pandemi Sürecinde Dirençli Şehirler* (279-308). Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi.
- Mengi, A., Çınar, T. & Keleş, R. (2017). Transformation of Rural Lands into Urban Uses: Impact upon Environmental Assets in Turkey. E. Hepperle, R. Dixon-Gough, R. Mansberger, J. Paulsson, J. Hernik, & T. Kalbro (Der.), *Land Ownership and Land Use Development* (221-227). Zürich: VDF.
- Nizam, D. (2021). Pandemi Sürecinde Tarım Sorununu Yeniden Düşünmek. *Praksis*, 55, 151-173.
- Oyan, O. (2009). IMF ve Dünya Bankası’nın Tarım Reformu Uygulama Projesi’nin Bilançosu. *Mülkiye Dergisi*, 33(262), 237-253.
- Özdoğan, H. K. (2023). Tarımlaştırma ve Tarımsızlaştırma: İstanbul’da Bostancılığa Bütünsel Bakış Denemesi. *Eğitim Bilim Toplum*, 21(82), 173-207.
- Öztürk, M., Jongerden, J. & Hilton, A. (2018b). The (Re) Production of The New Peasantry in Turkey. *Journal of Rural Studies*, 61, 244-254.
- Öztürk, M., Topaloğlu, B., Hilton, A. & Jongerden, J. (2018a). Rural-Urban Mobilities in Turkey: Socio-Spatial Perspectives on Migration and Return Movements. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 20(5), 513-530. DOI: 10.1080/19448953.2018.1406696



Yıldızcan, C. (2023). Gıdanın Değişen Coğrafyaları ve Özneleri: Kırsalsızlaşan Türkiye’de Gıda Sorununu Düşünmek. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 94-119. Doi: 10.25295/fsecon.1341593

Peck, J. & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing Space. *Antipode*, 34(3), 380-404.

Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation*. Boston, Massachusetts: Beacon.

Pungas, L. (2019). Food Self-Provisioning as an Answer to The Metabolic Rift: The Case of ‘Dacha Resilience’ in Estonia. *Journal of Rural Studies*, 68, 75-86.

Saad-Filho, A. (2021). Endgame: From Crisis in Neoliberalism to Crises of Neoliberalism. *Human Geography*, 14(1), 133-137.

Saito, K. (2020). Marx’s Theory of Metabolism in The Age of Global Ecological Crisis. *Historical Materialism*, 28(2), 3-24.

Schmid, C. (2018). Journeys Through Planetary Urbanization: Decentering Perspectives on The Urban. *Environment and Planning D: Society and Space*, 36(3), 591-610.

Smith, N. (2006). Foreword. N. Heynen, M. Kaika, & E. Swyngedouw (Der.), *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and The Politics of Urban Metabolism* (xii-xv). New York, NY: Routledge.

Spanier, J. & Feola, G. (2022). Nurturing The Post-Growth City: Bringing the Rural Back In. F. Savini, A. Ferreira & K. C. Von Schönfeld (Der.), *Post-Growth Planning Cities Beyond the Market Economy* (159-172). New York: Routledge.

Tornaghi, C. (2017). Urban Agriculture in the Food-Disabling City: (Re)defining Urban Food Justice, Reimagining a Politics of Empowerment. *Antipode*, 49(3), 781-801. Doi:10.1111/anti.12291

TÜİK. (2023). Kent-Kır Nüfus İstatistikleri, 2022: Sürdürülebilir Yeni Kent-Kır Tanımı Oluşturuldu. *TÜİK Haber Bülteni*, 49755, tarih 11 Mayıs 2023 <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Kent-Kir-Nufus-Istatistikleri-2022-49755&dil=1>, 1 Haziran 2023.

Türkkan, C. (2021) *Gıda Egemenliği: Pandemi Sonrası Bir Dünya için Panzehir*. İstanbul: Mekanda Adalet Derneği. https://mekandaadalet.org/wp-content/uploads/2021/03/MAD_SSM_M5_CT_DA_PUL-TEK.pdf, 1 Haziran 2023.

Vandermaelen, H., Dehaene, M., Tornaghi, C. & Vanempten, E. (2019). Embedding Agroecology’s Soil Care Principle in The Urbanised Society: The Case of Flanders. *9th AESOP-SFP Conference’Agroecological Transitions Confronting Climate Breakdown* (205-209). Granada: Editorial Universidad De Granada.

Wallace, R., Liebman, A., Chaves, L. F. & Wallace, R. (2020). COVID-19 and Circuits of Capital. *Monthly Review*, 72(1), 1-13.

Wright, G. C. (2020). *KONDA Hayat Tarzları 2018 Araştırması Yaşlılık Raporu*. İstanbul: Konda Araştırma ve Danışmanlık.

WWF. (2018). *Ya Kanal Ya İstanbul-Kanal İstanbul Projesinin Ekolojik, Sosyal ve Ekonomik Değerlendirmesi*. <https://www.wwf.org.tr/?9720/yakanalyaistanbul>, 1 Haziran 2023.

Yıldırım, A. E. (2022). *Yeni Tarım Düzeni. Pandemi-İklim Krizi ve Gıda Egemenliği*. İstanbul: Sia Kitap.



Yıldızcan, C. (2023). Gıdanın Değişen Coğrafyaları ve Özneleri: Kırsalsızlaşan Türkiye’de Gıda Sorununu Düşünmek. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 94-119. Doi: 10.25295/fsecon.1341593

Yılmaz, B. (2022). Krizler, Gıda Güvenliği ve Kentlerin Direngenliği. VII. *Kadın Hekimlik ve Kadın Sağlığı Kongresi Ekolojik Kriz Kadın ve Kadın Sağlığı* (142-151). Ankara: Türk Tabipleri Birliği.

Yükseker, D. (2009). Neoliberal Restructuring and Social Exclusion in Turkey. Z. Onis ve F. Senses (Der.), *Turkey and The Global Economy: Neo-Liberal Restructuring and Integration in The Post-Crisis Era* (262-280). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203867426262>.

Yüksel, A. (2020). Enkazda Hayatta Kalmak Adına Geri Gelen Metis: Bostan. Ö. S. Işıl & S. Değirmenci (Der.), *Yaşamı Örgütleyen Deneyimler. Kadınlar Dayanışma Ekonomilerini ve Kooperatifleri Tartışıyor* (269-305). İstanbul: Notabene.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazara aittir.

Ethical Approval: The author declares that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study’s author.



Yıldızcan, C. (2023). Gıdanın Değişen Coğrafyaları ve Özneleri: Kırsalsızlaşan Türkiye’de Gıda Sorununu Düşünmek. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 94-119. Doi: 10.25295/fsecon.1341593

Food’s Changing Geographies and Subjects: Thinking the Food Question in De-Ruralising Turkey

Cemil Yıldızcan

Extended Abstract

This article focuses on the transformation in the field of agri-food, arguably standing at the nodal point of the multiple crises determined by the ecological crisis that has been on the agenda since the 1990s. Discussing this transformation in the particular case of Turkey, the article argues that the current food problem is not only rooted in de-agrarianisation or the capitalist transformation of agriculture. Although it cannot be seen completely separate from these, the paper aims to discuss the claim that de-peasantisation and de-ruralisation tendencies gradually supersede traditional agrarian question.

In this context, it is first necessary to address the definition of this traditional problem. As emphasised by Karl Marx in the first volume of *Capital* ([1867] 1990), there is an ecological crisis, which is described as the metabolic rift between human beings and nature.

This rift emerges when the exploitation of labour is compounded by the exploitation of both land and resources in rural areas. On the one hand, there is the process of proletarianisation and migration of the rural population to the cities. On the other hand, there is an increased extraction of raw materials and products from the land to sustain the growing population concentrated in the cities and distant markets. While this irreparable rift demonstrates the unsustainability of capitalism, the question of traditional agriculture and peasantry has been discussed in the context of the liquidation of the peasantry as the basis of the old society in the face of the development of capitalist relations and the replacement of the primitive familial bond linking agriculture and manufacturing by industrialisation. There is no doubt that it still constitutes an important point for understanding the development of capitalist urbanisation, which is increasingly blurring the urban-rural divide across the world, but the strategies of capital on both global and local scales for the reproduction of the capitalist system and the dynamics of the development of capitalist relations in agriculture and rural areas have also required looking at this question from different perspectives.

Within this framework, the article discusses the changing urban-rural relations and the evolving relations of agriculture within the overall production and distribution in Turkey and opens up for discussion the concrete aspects of the tendencies of disengagement from agriculture, de-ruralisation and de-peasantisation, especially during the 2000s. The search for liberalisation, deregulation, and a different and more open integration with the global economy in sectoral policies in Turkey, especially as a result of structural adjustment programmes and reforms imposed by supranational institutions such as the World Bank and the IMF since the second half of the 1990s, have drastically changed the socio-political landscape of rural Turkey (Aysu, 2008; Günaydın, 2009; Keyder & Yenal, 2013; Oyan, 2009). The process of neo-liberalisation of the agri-food sector in Turkey can also be considered a long and, in some respects, a tidal process. Within the frame of this basic policy, which was shaped in line with the demands of the IMF and the World Bank, it can be said that the integration of agricultural and food-producing countries with global markets and the establishment of a corporatized agri-food regime in which the prices formed in the world



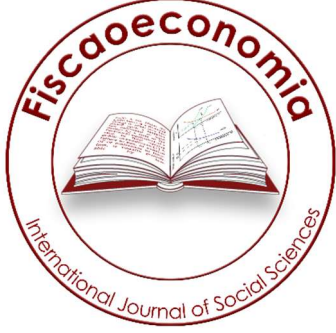
Yıldızcan, C. (2023). Gıdanın Değişen Coğrafyaları ve Özneleri: Kırsalsızlaşan Türkiye’de Gıda Sorununu Düşünmek. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 94-119. Doi: 10.25295/fsecon.1341593

commodity exchanges become determinant. This process has led to a series of sectoral reforms and legal regulations in Turkey. It can be said that more comprehensive administrative reforms, as well as regulations in the field of agriculture and food, have been shaped in parallel with this process. In this respect, the administrative reforms that abolished villages, especially in metropolises, are not only practically but also symbolically important. It is highly questionable to what extent municipalities, as urban administrative units, have the capacity to fulfil the rural responsibilities to be assigned in metropolises. In addition, it is foreseeable that there will also be negative consequences of community-based practices on the participation of rural communities in policy and decision-making processes (Mengi et al., 2017).

The article argues that although this process has dimensions specific to Turkey’s conditions, it is a global form of capitalist urbanization that is taking place at the expense of the disappearance or destruction of rural life forms and farming practices in many localities with the aim of de-ruralisation to a significant extent. In this context, the problem of urban subsistence is one of the important structural issues of capitalist urbanisation. This capitalist urbanisation dynamic has seen cities as the site of consumption-based solutions rather than production-based answers to agri-food issues and has brought the agri-food problem to the agenda in a way that focuses on global economic sustainability rather than ecological long-term resilience and the well-being and health of communities. This issue’s results in long global food supply and value chains increase the influence of global capital and giant corporations. The result has been an increased and intensified role of capitalism’s extractivist and exploitative activities in distant geographies. Although this perspective, which forces the view of agri-food as a global issue rather than an urban and local one, is hegemonic, there have also been objections to it. In particular, the rapid impoverishing effects of the economic crisis in the 2000s and the severe consequences of the austerity policies implemented by governments, and later the shocking effects of the Covid-19 pandemic, which showed the fragility of global supply chains and capitalist market mechanisms, again opened up space for different alternatives, initiatives that re-socialise and re-spatialise agriculture and food.

In this context, cities are gradually losing their rural areas and agricultural production capacities while new forms of production are emerging through agroecology and alternative food relations within the urban food space. The article questions these counter-movements and their capacity to organise a change towards a more ecological society. Therefore, it argues that the food question in de-ruralised cities has become not only a contemporary manifestation of the ecological crisis but also one of the main channels for the search for new and different relations with non-human nature which do not rely on domination and exploitation.

While there is an ongoing tension between the socially transformative potential of these particular initiatives and their remedial role constrained within the socio-spatial assemblages of neoliberal capitalism, the metabolic agency they can perform deserves to be discussed.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 120-151

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 06.09.2023

Accepted/Kabul: 12.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1355937



Research Article/Araştırma Makalesi

Agroekolojik Bakış Açısından Türkiye’de Tarımsal Sürdürülebilirlik¹

Agricultural Sustainability in Turkey from an Agroecological Perspective

Onur YENİ², Özgür TEOMAN³

Öz

Bu çalışma, 2000 yılı sonrası dönemde Türkiye’de tarımsal sürdürülebilirliğin durumunu agroekolojik bakış açısından değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Agroekoloji, modern endüstriyel tarım sistemlerinin neden olduğu çeşitli çevresel ve sosyoekonomik sorunlara alternatif bir yaklaşım sunarken, üretim sürecinde yer alan tüm paydaşların katılımını öncelemektedir. Bu bağlamda kimyasal girdi kullanımının azaltılması, biyoçeşitliliğin ve toprağın korunması, küçük üreticiler başta olmak üzere tarımsal üreticiler arasında bilgi, beceri ve teknoloji akışının sağlanması, kır ile kent arasında bir toplumsal dayanışma ekonomisinin oluşturulması agroekolojinin amaçları arasında yer almaktadır. Çalışmada ele alınan dönem, Türkiye’de tarım sektöründeki neoliberal politikaların egemenlik kazandığı ve etkilerinin gözlemlendiği döneme denk gelmektedir. Söz konusu etkiler, tarımsal girdi ve ürün piyasalarında eş anlı olarak ortaya çıkmıştır. Bu dönüşümün refah etkileri büyük ölçekli ulusal tarımsal işletmeler ve çokuluslu şirketler lehine olmuş, küçük ve orta ölçekli işletmeler ise bu dönüşümden olumsuz etkilenmiştir. Tarımsal girdi kullanımının arttığı bu dönemde dönüşüme ayak uyduramayan küçük aile işletmelerinin bir bölümü tarımsal üretimden çekilirken önemli miktarda tarımsal arazi de üretim dışında kalmış ve kırdan kente göç hızlanmıştır. Çalışmada tarımsal sürdürülebilirliğin değerlendirilmesinde ilgili yazında belirtilen çevresel, sosyal ve ekonomik boyutlar dikkate alınarak betimleyici analiz yöntemi kullanılmıştır. Çevresel boyutun değerlendirilmesinde doğal kaynak ve girdi kullanım eğilimleri ile sera gazı salımları dikkate alınırken, sosyal boyutun göstergesi olarak gıda güvenliği, ekonomik boyutun göstergesi olarak ise çiftçi gelirleri kullanılmıştır. Çalışmanın bulguları, değerlendirilen üç boyut itibarıyla Türkiye’de çeşitli sorunlar bulunduğunu göstermekte ve tarımsal sürdürülebilirliğin gerilemekte olduğuna işaret etmektedir. Türkiye’de politik karar alıcıların, üreticilerin ve tüketicilerin uyum halinde kararlar alıp birlikte hareket ederek tarımsal sürdürülebilirliğe katkı sunabilecekleri gerçeği bulunmakla birlikte agroekolojik dönüşümün önünde önemli yapısal, sosyoekonomik ve politik zorluklar bulunmaktadır.

Jel Kodları: Q01, Q15, Q56

Anahtar Kelimeler: Tarımsal Sürdürülebilirlik, Agroekoloji, Gıda Güvenliği, Çiftçi Gelirleri, Tarımsal Girdi Kullanımı

¹ Bu çalışmanın erken aşamadaki bir sürümü Kapadokya Üniversitesi tarafından 14 Nisan 2023 tarihinde düzenlenen Kapadokya Ekonomi Toplantıları VI: Ekolojik Sürdürülebilirlik ve Ekolojik Tarım etkinliğinde sunulmuştur.

² Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, oyeni@hacettepe.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4369-1919

³ Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, ozgurt@hacettepe.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2237-042X



Yeni, O. & Teoman, Ö. (2023). Agroekolojik Bakış Açısından Türkiye’de Tarımsal Sürdürülebilirlik. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 120-151. Doi: 10.25295/fsecon.1355937

Abstract

This study aims to evaluate the status of agricultural sustainability in Turkey from an agroecological perspective in the post-2000 period. Agroecology offers an alternative approach to the various environmental and socioeconomic problems caused by modern industrial agricultural systems, prioritizing the participation of all stakeholders in the production process. In this context, agroecological objectives include reducing chemical input usage, conserving biodiversity and soil, facilitating the flow of knowledge, skills, and technology among agricultural producers, especially among small-scale farmers, and creating a social solidarity economy between rural and urban areas. The period under consideration in the study coincides with the dominance of neoliberal policies in the agricultural sector in Turkey and the observed effects of these policies. These effects have simultaneously emerged in agricultural input and product markets. The welfare impacts of this transformation have favored large-scale national agricultural enterprises and multinational corporations, while small and medium-sized enterprises have been adversely affected. During this period, some small family-run farms unable to adapt have exited agriculture, and a significant amount of agricultural land has remained unused, accelerating rural-to-urban migration. In assessing agricultural sustainability, we use a descriptive analysis method, taking into account the environmental, social, and economic dimensions as outlined in the relevant literature. The environmental dimension considered natural resource and input use trends as well as greenhouse gas emissions, while as indicators of the social and economic dimensions, we use food security and farmer incomes, respectively. The findings of the study indicate that there are various problems in Turkey concerning all three dimensions evaluated, and agricultural sustainability is declining. While policymakers, producers, and consumers in Turkey have the potential to contribute to agricultural sustainability through synchronized decision-making and collective action, there are significant structural, socioeconomic, and political challenges ahead for agroecological transformation.

Jel Codes: Q01, Q15, Q56

Keywords: *Agricultural Sustainability, Agroecology, Food Security, Farmer Incomes, Agricultural Input Use*

1. Giriş

Sürdürülebilirlik konusu uzunca bir süredir dünyanın gündeminde bulunmaktadır. Benzer şekilde tarımsal sürdürülebilirlik de gerek akademik gerek siyasal düzlemlerde tartışılan konular arasında yer almaktadır. Özellikle dünyanın içinde bulunduğu çoklu kriz sürecinde öne çıkan bir gündem maddesi haline gelen gıda krizi, tarımsal sürdürülebilirlik konusunu daha da önemli hale getirmiş durumdadır. Tarımsal etkinlikler, tıpkı diğer ekonomik etkinliklerde olduğu gibi çeşitli çevre sorunlarını da beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte tarım ve çevre arasındaki etkileşimin diğer ekonomik sektörlerin çevreyle ilişkilerinde çok da karşılaşılmayan çok önemli bir özelliği bulunmaktadır. Tarım ve çevre birbiriyle doğrudan ve sıkı sıkıya bağlantılıdır. Tarımsal etkinlikler, doğal çevrenin sağladığı kaynak tabanına bağımlıyken bir yandan da bu kaynak tabanını değiştirmekte, dönüştürmekte hatta zarar verebilmektedir. İşte bu etkileşim, tarımsal sürdürülebilirliği günümüzde çok daha dikkat çekici ve üzerinde düşünülmesi gereken bir konu durumuna getirmektedir.

Çevre ve tarım ilişkisinin tarihsel seyri göz önünde bulundurulduğunda, biyosferin canlılığını sürdürmesi için çok çeşitli çevresel hizmetleri yerine getiren ekosistemlerin korunması zorunluluğunun yanı sıra toplumların gıda güvenliğinin sağlanması gerekliliği, çevreye duyarlı tarım uygulamalarının dünya genelinde benimsenmesinin önemini ortaya çıkarmaktadır. Sürdürülebilir tarımın içeriğine ilişkin çok çeşitli yorumlar bulunmakla birlikte bu çalışma kapsamında iki temel tanımdan yararlanılmaktadır. Hansen’in (1996) Amerikan Tarım Bilimi Derneği’nden (American Society of Agronomy) aktardığı tanıma göre sürdürülebilir tarımın içeriğini uzun dönemde çevre kalitesini ve tarımın dayandığı kaynak tabanını geliştiren, insanların temel gıda ve lif gereksinimlerini karşılayan, iktisadi uygulanabilirliği olan, çiftçilerin ve bir bütün olarak toplumun yaşam kalitesini artıran uygulamalar oluşturmaktadır. Ikerd (1990: 18) ise “verimliliğini ve faydasını süresiz olarak sürdürme kapasitesine sahip” ve “kaynakları koruyan, çevresel olarak uyumlu, sosyal olarak destekleyici ve ticari olarak rekabetçi” tarım sistemlerini sürdürülebilir tarım kapsamına almaktadır (Yeni & Teoman, 2022a). Bu tanımlardan yola çıkarak tarımsal sürdürülebilirliğin en az üç boyutu olduğu öne sürülebilir: çevre boyutu, gıda güvenliği boyutu ve tarımsal üreticilerin yaşam standardı. Bu üç boyutun da birbiriyle ilişkili olduğu rahatlıkla söylenebilir. Örneğin; toprağa, suya, biyolojik çeşitliliğe zarar veren bir tarımsal üretim biçimi, uzun dönemde verim kaybına yol açabileceğinden hem gıda güvenliğini hem de çiftçilerin elde ettiği gelir üzerinden yaşam standardını olumsuz etkileme potansiyelini taşır.

Bu çalışma, tarımsal sürdürülebilirliğin üç boyutundaki gelişmeleri Türkiye için değerlendirmeyi ve agroekolojinin Türkiye tarımında sürdürülebilirliğin sağlanması için değerlendirilmesi gereken bir seçenek olduğunu ortaya koymayı amaçlamaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde analitik çerçeve açıklanmakta, üçüncü bölümünde Türkiye’nin tarımsal yapısı ve bu yapının 2000’li yıllardaki dönüşümü hakkında kısa bir tartışma yürütülmektedir. Dördüncü bölümde Türkiye’nin tarımsal sürdürülebilirliği çevresel, sosyal ve ekonomik boyutlarıyla değerlendirilmekte, beşinci bölüm ise çalışmayı sonlandırmaktadır.

2. Analitik Çerçeve: Agroekoloji ve İlkeleri

Agroekoloji, 1980’li yılların başında basitçe sürdürülebilir tarımın bilimi olarak tanımlanmışsa da günümüzde artık bundan çok daha fazlasını ifade etmektedir. Agroekoloji, kırk yıllık gelişme sürecinde odağında ekonomi politiğin de yer aldığı bir bilimsel alana dönüşmesinin yanı sıra bir uygulama ve bir toplumsal hareket olma özelliği kazanmıştır (Özkaya & Özden, 2021: 19-20; Wezel vd., 2009). Gliessman’a (2018) göre günümüzde agroekoloji aşağıdaki biçimde tanımlanabilir:

“Agroekoloji, gıda sisteminin ekolojik, ekonomik ve sosyal olmak üzere tüm yönlerine sürdürülebilirlik getiren araştırma, eğitim, eylem ve değişimin entegrasyonudur. Gıda sistemi değişiminde her türlü bilgi ve deneyime değer verdiğinden [agroekoloji] disiplinlerötesi (transdisipliner) bir yaklaşımdır. Çiftlikten sofraya kadar tüm paydaşların ve aradaki herkesin katılımını gerektirdiği için katılımcıdır. Mevcut endüstriyel gıda sistemlerinin ekonomik ve politik güç yapılarına alternatif sosyal yapılar ve politika eylemleriyle karşı koyan eylem odaklı bir yaklaşımdır. Yaklaşım, gıda sistemi sürdürülebilirliğine yönelik bütüncül, sistem düzeyinde bir anlayışı gerektiren ekolojik düşünceye dayanmaktadır.”

Modern endüstriyel tarım sistemi, 1960’lı yıllarda gerçekleşen Yeşil Devrimle birlikte tarımsal ürünlerin verim düzeylerinde önemli artışlar sağlamış olsa da çevresel bozulma, doğal kaynakların aşırı kullanımı, kırdan kente göç örüntülerinde değişiklikler başta olmak üzere çeşitli sosyoekonomik sorunları beraberinde getirmiştir (Altieri, 2018: 367). Günümüzde agroekoloji söz konusu sorunların üstesinden gelmek için çevresel, ekonomik ve sosyal sürdürülebilirlik ilkesine dayanan bütüncül bir yaklaşım sunmaktadır. Agroekolojik yaklaşım ekolojik olarak dengeli tarım yöntemlerinin kullanılmasını ve üretim sürecinde yer alan tüm paydaşların katılımını gerektirmektedir. Agroekoloji böylece modern endüstriyel tarım ve gıda sistemlerine alternatif bir yaklaşım sunmakta ve tarımsal üretimde doğal kaynakların korunmasına ve yenilenebilirliğine önem verdiğinden sağlıklı ve yeterli gıda üretimine katkıda bulunmaktadır.

Agroekolojinin üzerinde fikir birliği bulunan biçimiyle çevresel, ekonomik ve sosyal sürdürülebilirlik ilkelerini beraberce içermesi hususuna karşın; araştırma ölçeği ve boyutu hakkındaki yaklaşımlar dinamik bir süreçten geçmiştir. Nitekim agroekolojinin araştırma ölçeği ve boyutunu belirlemeye dönük yaklaşımlar başlangıçtaki tarımsal arazi, alan ve hayvancılık boyutundan çiftlik ya da eko sistem boyutuna ve nihayetinde son yıllarda gıda sistemleri boyutuna taşınmıştır. Agroekolojinin ilk boyutu olan “tarımsal alan/arazi/hayvancılık” merkezli boyutu, yeni çiftlik uygulamalarını, örneğin besin döngüsünü geliştirmeyi, doğal kaynakların daha etkin kullanımını ve topraktaki organizmalar ile bitkisel ve hayvansal ürünlerdeki çeşitlenmeyi gerçekleştirerek daha sağlıklı sistemler sağlamayı hedeflemektedir. İkinci boyut olan “agroekolojik sistem” yaklaşımında süregelen araştırmalar çevresel ortam üzerindeki etkilere odaklanmaktadır. Örneğin, agroekolojik sistem yaklaşımı biyolojik kontrol, biyoçeşitlilik ve doğanın korunması için bitki ve hayvan toplulukları ve besin ağı etkileşimlerine ve tarımsal peyzaj ve agroekosistemlerde içme suyu kirliliği ve arazi bozulmasına odaklanır. Üçüncü yaklaşım olan “gıda sistemleri yaklaşımı” ise agroekolojiye en yeni yaklaşımı oluşturmaktadır. Gıda sistemleri yaklaşımı kendi içerisinde doğa bilimleri yaklaşımı ve sosyal

bilimler yaklaşımı olmak üzere iki saçı ayağı üzerine oturmaktadır. Doğa bilimleri yaklaşımının temel araştırma konu başlıklarını çiftçilerin alan/mera ölçeğindeki teknik farklılıklara dayalı uygulamaları, ürün ya da hayvan çıktı performansları ile girdi-çıkıtı akıları oluşturmaktadır. Sosyal bilimler yaklaşımı ise ölçek boyutundan ziyade yerel düzeyde (kısa) ve küresel düzeyde (uzun) gıda arz zincirlerinin analizi üzerine odaklanmaktadır. Her iki düzeyde arz zincirinin merkezinde temel tarımsal üründen nihai ürüne ardışık dönüşüm süreçlerinin incelenmesi yer almaktadır. Sosyal bilimler yaklaşımının bir diğer araştırma konusunu söz konusu dönüşüm süreçlerinin içerdiği arz zinciri paydaşlarının stratejileri ve davranış biçimleri oluşturmaktadır. Son olarak, sosyal bilimler yaklaşımında gıda sistemlerinin yerel düzeydeki gelişim sürecinde ortaya çıkan ekonomik ve sosyal katkılar kırsal agro-endüstriler ve sanayi bölgeleri bağlamında incelenmektedir (Wezel, Fleury, David & Mundler, 2014: 181-185).

Tarımsal sürdürülebilirlik perspektifinden ele alındığında agroekolojinin temel ilkelerinden biri agroekosistemlerin olabildiğince doğal ekosistemlere benzemesinin sağlanmasıdır. Bu ilkeyle, bitkilerin, hayvanların ve diğer canlıların bir arada yaşadığı doğal ekosistemlerde olduğu gibi toprağın korunması ve üretkenliğini sürdürmesi sağlanmaktadır. Bir diğer ilke, biyolojik çeşitliliğin korunması ve artırılmasıdır. Biyolojik çeşitlilik, tarım alanlarında çeşitli bitki türleri yetiştirilerek (polikültür) ve doğal yaban hayatı için koridorlar oluşturularak korunabilir. Böylelikle sürdürülebilir tarım için gereksinim duyulan ekosistem işlevleri de korunmuş olur. Özellikle fosil yakıt kullanımının azaltılması ve enerji ile su gibi doğal kaynakların kullanımında verimlilik sağlanması ile tarım kimyasallarının (kimyasal gübre, tarım ilaçları vb.) kullanımının ve bunlara bağımlılığın ortadan kaldırılması da agroekoloji ilkeleri arasında kendine yer bulmaktadır (Francis vd., 2003; Silici, 2014).

Agroekoloji, yukarıda değinilen ekolojik ilkelerinin yanı sıra bazı sosyal ilkelere de dayanmaktadır. Sosyoekonomik boyutuyla agroekolojik tarım, gerçekleştirilecek dönüşüm ile yerel toplulukların ihtiyaçlarına uygun olan tarım ürünlerinin üretilmesini sağlamakta ve yerel çiftçilerin sürdürülebilir bir şekilde kendi gıda ihtiyaçlarını karşılamalarına olanak tanımaktadır. Bu bağlamda agroekolojik dönüşüm, geleneksel tarım uygulamalarının yeniden keşfedilmesini gerektirmektedir. Geleneksel tarım uygulamalarının yeniden keşfi ise yerel tohumların kullanımı, bölgesel piyasaların desteklenmesi ve yerel ekonomilerin teşvik edilmesi gibi uygulamaları içermektedir. Ayrıca, çiftçilerin sosyal güvenlik ve eğitim programları aracılığıyla desteklenerek güçlendirilmesi; bilgi, beceri ve yeniliklerin çiftçiden çiftçiye aktarılması önemlidir. Sosyal boyutuyla agroekoloji, kültürel olarak farklı insanlar, kırsal ve kentsel nüfuslar arasında dayanışma ve tartışmayı, insanlar arasındaki farklılıklara saygı duyulmasını önemserken, gençler ve kadınlar için fırsatlar yaratmakta, kadınların liderliğini ve cinsiyet eşitliğini teşvik etmektedir (Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité [CIDSE], 2018).

Ekonomik açıdan ise agroekoloji, öncelikle köylü ailelerin geçimini sağlamaya yardımcı olmakta ve yerel pazarları, ekonomileri ve istihdamı daha sağlam hale getirmeye katkıda bulunmaktadır. Agroekolojinin toplumsal dayanışma ekonomisi görüşü üzerine inşa edilmesi, çiftçilere daha fazla mali bağımsızlık sağlayan çiftlik gelirlerinin çeşitlendirilmesini teşvik etmektedir. Böylelikle üretim ve geçim kaynaklarını çoğaltan, dış girdilerden bağımsızlığı sağlayan çeşitlendirilmiş sistemi aracılığıyla ürün başarısızlığını azaltarak tarımsal sistemin dayanıklılığını artırmaktadır (CIDSE, 2018).

3. Türkiye’nin Tarımsal Yapısına Genel Çerçeveden Kısa Bir Bakış

Tarım sektörü, artmaya devam eden nüfusun gıda güvenliğinin (food security) ve güvenilirliğinin (food safety) sağlanması, gelişmiş ekonomilerle kıyaslandığında görece olarak yüksek düzeyde olan kırsal nüfusun yaşam standardının yükseltilmesi ve sanayiye yeterli ve nitelikli girdi sağlanması gibi amaçlar göz önünde bulundurulduğunda Türkiye için stratejik öneme sahip bir sektör olma özelliğini korumaktadır (Yeni & Teoman, 2022a). TÜİK verilerine göre tarım sektörü 2022 yılında GSYİH’nin %6,5’ini, toplam istihdamın ise %15,8’ini oluşturmaktadır. Aynı yıl itibarıyla, tarım sektörü ve gıda imalatı sektörleri ihracatı toplam ihracatın yaklaşık %11,50’sini oluştururken, bu sektörlerin toplam ithalat içindeki payı ise %7,02 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye’de tarım sektörü 2000-2022 döneminde yılda ortalama %2,1 oranında büyümüştür. Söz konusu büyümenin verimlilikteki artışlar ve tarımsal üretimdeki yoğunlaşma kaynaklı olduğu çeşitli çalışmalarda ortaya konulmuştur. Atıyas & Bakış (2013) yaptıkları çalışmada 2002-2011 dönemi için tarımdaki toplam faktör verimliliği artışının %2,62 olduğunu ortaya koymuşlardır. Özden (2014) ve Eryugur, Kıymaz & Küçükler (2016) de 2000’li yıllarda tarımda toplam faktör verimliliğinde yaşanan artışı çalışmalarında göstermişlerdir. Son olarak Yeni & Teoman (2022b) da 2008-2019 döneminde Türkiye’de tarımsal TFV’nin ortalama yıllık %1,5 arttığını belirlemiştir.

Tarımda 24 Ocak 1980 kararları sonrasında başlayan neoliberal dönüşüm 1990’larda ve 2000’li yılların başında yaşanan krizlerin sonucunda uygulamaya konulan programlarla hızlanmıştır. 1999 yılında Uluslararası Para Fonu (IMF) ile imzalanan stand-by antlaşması tarım sektörü açısından yeni bir dönüm noktası olmuş ve tarım politikalarında özerklik önemli ölçüde yitirilerek politikalar, uluslararası kuruluşların ilke ve kararları çerçevesinde yürütülmeye başlanmıştır. Bu dönemde tarımsal politika yapımında ortaya çıkan anlayış değişikliği, Dünya Bankası ile yapılan Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP) Anlaşması gereğince tarımsal destekleme modelinin değiştirilmesini de beraberinde getirmiştir. O döneme kadar var olan tüm girdi, kredi ve pazar desteklerini kaldırarak Doğrudan Gelir Desteği (DGD) sistemi 2000 yılında dört bölgede gerçekleştirilen pilot uygulama sonrasında 2006 yılına kadar Türkiye’de tek tarımsal destekleme sistemi olarak uygulanmıştır. Sistem, Dünya Ticaret Örgütü’nün (DTÖ) destekleme ölçütlerine uygun olan, üretim ve fiyattan bağımsız desteklerini kapsayan “yeşil kutu” destekleri kapsamında, hedef üretici kitlesine üretimden ve fiyattan bağımsız olarak devlet tarafından gelir ödemesi yoluyla gerçekleştirilmiştir.

Türkiye, 1999’dan itibaren Dünya Ticaret Örgütü’nün Uruguay Turu (1994) ve Avrupa Birliği’nin (AB) Gündem 2000 sonrasında birbirine paralel olarak almış olduğu devlet desteğini azaltarak tarımsal gelişmeyi piyasa araçları aracılığıyla gerçekleştirmeyi öngören kararlara eklenmeyi hedefleyen bir sürece girmiştir. Bu kararların yansımalarını tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi, Tarım Satış Kooperatifleri ve Tarımsal Birliklerinin işlevlerinin sınırlandırılması, kamusal desteğin yeni bir destekleme modeli çerçevesinde azaltılması ile tütün, şekerpancarı ile fındık gibi önemli ürünlerin arzını azaltmaya dönük uygulamalarda görmek mümkündür. Söz konusu uygulamaların 1999-2005 arasındaki sonuçları ise iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine gelişmesi, üretim artışlarının nüfus artış hızının gerisinde kalması ve temel tarımsal ürünlerde kendine yeterliliğin Cumhuriyet tarihinde ilk defa yitilmesi şeklinde ortaya çıkmıştır.

2000’li yıllarla birlikte piyasa merkezli tarım politikalarının işlerlik kazanmasına paralel olarak gözlenen bir diğer çarpıcı gelişme de üretici yapısındaki değişme olmuştur. Değişim daha önceki dönemlerin hepsi için geçerli olan egemen üretim birimini temsil eden küçük ve küçük orta ölçekli tarımsal işletmelerin sayısındaki azalmayla birlikte orta büyük ve büyük işletmelerin sayısında ve tasarrufunda buldukları arazilerin oranında artış olarak gerçekleşmiştir. 1990’ların başından itibaren 5 hektara kadar araziye tasarrufunda bulunduran işletmelerin sayısında süreklilik gösteren azalışa 2000’li yıllarda 20 hektarın üzerindeki araziye tasarrufunda bulunduran işletmelerin sayısında artış eşlik etmiştir. 1991 Tarım Sayımında 5 hektarın altında toprağa sahip işletmelerin sayısı toplam işletmelerin %67.87’si iken 2006 Tarımsal İşletme Yapı Araştırmasında bu oran %57.49’a düşmüştür. Aynı dönem itibarıyla 20-50 hektar araziye işleyen işletme sayısının oranı ise %4.27’den %6.60’a çıkmıştır. Öte yandan, 2001-2006 arasında 50 hektarın üzerinde araziye sahip işletmelerin oranının %11’den %21’e yükselmesi tarımda bir toprak yoğunlaşmasına işaret etmektedir (Teoman & Tartıcı, 2012). Bu durum tarımda öz tüketim öncelikli üretim yapan işletmelerin yanında tamamen kar amaçlı piyasa merkezli üretim yapan işletmelerin yaygınlaşmasıyla birlikte orta ve büyük işletmeler lehine bir gelişmeyi göstermektedir. Bununla birlikte, Türkiye’de ortalama tarımsal işletme büyüklüğü 2001 yılında 6,1 hektardan yapılan arazi toplulaştırma çalışmalarına karşın 2016 yılında ancak 7,6 hektara çıkabilmiştir. Aynı dönemde işletme başına düşen parsel sayısı 4,1’den 5,9’a yükselmiş, ortalama parsel büyüklüğü ise 1,5 hektardan 1,29 hektara düşmüştür (Ataseven vd., 2020: 16). Burada belirtilmesi gereken önemli bir konu da Türkiye’de arazi dağılımı eşitsizliğinin önemli bir sorun olduğudur. 1927’de 0,563 olan arazi dağılımı Gini katsayısı 1960’ta 0,608’e yükselmiş (Frankema, 2010); 1963’te 0,59’a gerilerken 1973’te 0,63’e (Fisunoğlu & Yeşilada, 1987/2018), 2002’de ise 0,65’e yükselmiştir (Ünal, 2012: 54).

Bu bölümde kısaca özetlenen gelişmelere ek olarak özellikle son yıllarda önemli düzeylere varan tarımsal girdi fiyatlarındaki artışlar sonrasında Türkiye, özellikle küçük aile işletmelerinin tarımsal üretimden çekildiği, önemli miktarda arazinin tarımsal üretimde kullanılmadığı ve kırdan kente göçün hızlandığı bir ortamda bulunmaktadır.

4. Türkiye’de Tarımsal Sürdürülebilirlik

Agroekolojik çerçevenin sunduğu bütüncül yaklaşım tarımsal sürdürülebilirliğin değerlendirilmesinde daha önce de belirtildiği gibi ekolojik, ekonomik ve toplumsal boyutların birlikte değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu kapsamda, Türkiye’nin tarımsal sürdürülebilirliğini değerlendirmek için bu üç boyuta odaklanmak yerinde olacaktır. Aşağıda ilk olarak ekolojik boyut için Türkiye tarımının çevresel değerlendirmesi yapılmakta, toplumsal boyut için gıda güvenliği göstergelerinden yararlanılmakta ekonomik boyut içinse tarımsal üreticilerin gelirlerine odaklanılmaktadır.

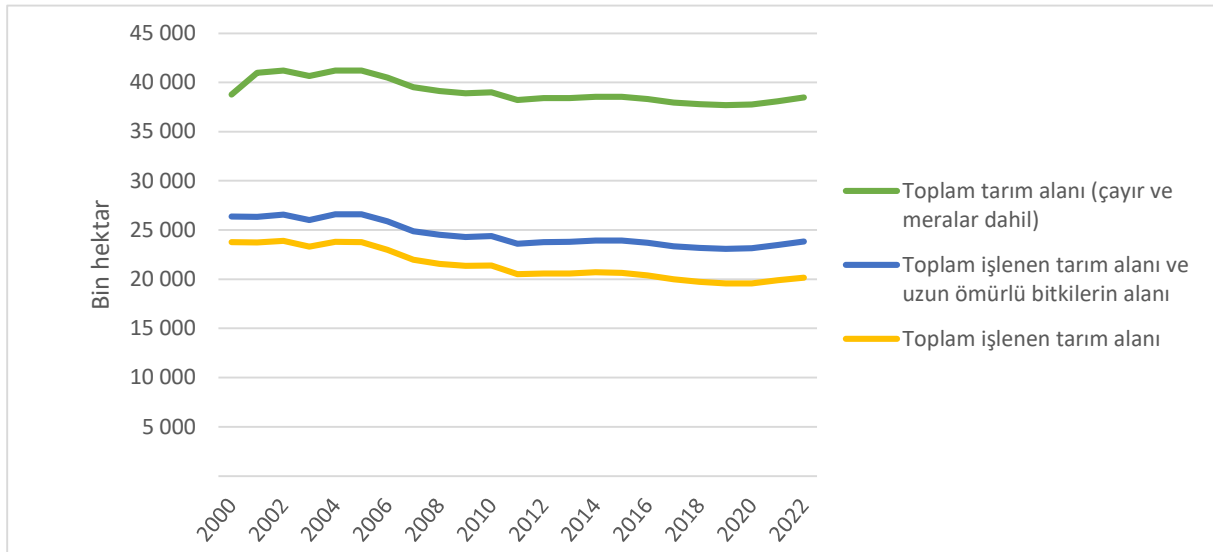
4.1. Türkiye’de Tarım-Çevre Etkileşimi⁴

Tarım sektörünün doğal kaynak kullanımının incelenmesi için toprak (tarım arazisi), su ve enerji kullanımlarının değerlendirilmesi gerekmektedir. TÜİK verilerine göre 2022 yılında çayır ve meralar dâhil edildiğinde Türkiye topraklarının %50’sinin tarım alanı (çayır ve meralar dâhil

⁴ Bu alt bölümdeki tartışmanın çerçevesi Yeni & Teoman’a (2022a) dayanmaktadır.

yaklaşık 38,5 milyon hektar), %30’unun ise orman alanı olduğu (23,11 milyon hektar) görülmektedir. Çayır ve meralar dışarıda tutulduğunda tarım alanı oranı %31; işlenen tarım alanlarının oranı ise %26,2 olmaktadır. Şekil 1’den görülebileceği üzere Türkiye’de tarım alanları 2000 yılına göre önemli ölçüde azalmıştır. 2000-2022 döneminde toplam tarım alanı (çayır ve meralar hariç) %9,6 azalarak yaklaşık 26,4 milyondan 23,8 milyona gerilerken, toplam işlenen tarım alanı da %15,1 daralarak yaklaşık 23,8 milyondan 20,2 milyona inmiştir.

Şekil 1: Türkiye’de Tarım Alanlarının Seyri (2000-2022)



Kaynak: TÜİK.

Türkiye’deki tarım arazilerinin doğal etmenlerin yanı sıra insan müdahalesi nedeniyle de tuzluluk, erozyon ve çölleşme gibi ciddi sorunlarla karşı karşıya olduğu bilinmektedir. Bu sorunların bir sonucu olarak toprak verimliliği azalmaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014: 13). Türkiye topraklarının karşı karşıya bulunduğu sorunları kapsayıcı biçimde ele alan Kazancı & Kuzucuoğlu (2019: 604), herhangi bir insan aktivitesine maruz kalmamış toprakların, ülke yüzölçümünün yalnızca %17,5’ine karşılık geldiğini ve ülke topraklarının %40’ünün en fazla 20 cm, %30’unun ise 20-50 cm toprak derinliğine ulaşabildiğini belirtmektedir.

Erozyon, Türkiye’deki toprak sorunlarının başında gelmektedir. Tarım alanlarının arazi kabiliyet sınıflarına göre kullanılmaması, eğimi yüksek marjinal alanlarda tarım yapılması, hatalı toprak işlenmesi, toprak ve su korumaya yönelik tarla içi tedbirlerin alınmamış olması gibi nedenlerle verimsizleşen tarım alanlarında erozyon hızla artmakta ve tarım alanlarının %59’unda aktif erozyon oluşmaktadır. Bunun yanı sıra, mera alanlarının erken ve aşırı otlatma gibi yanlış kullanımı sonucunda da bu alanların %64’ünde aktif erozyon olduğu belirtilmektedir (T. C. Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2013: 14, 15). Genel olarak, topraklarının %62,2’si %12’den yüksek eğimli bölgelerde bulunan Türkiye’de (Şenol & Bayramın, 2013: 230), 61,3 milyon hektarlık alan erozyon tehdidi altında olup bunun 17,4 milyon hektarında çok şiddetli, 28,3 milyon hektarında şiddetli, 15,6 milyon hektarında ise orta şiddetli erozyon görülmektedir.

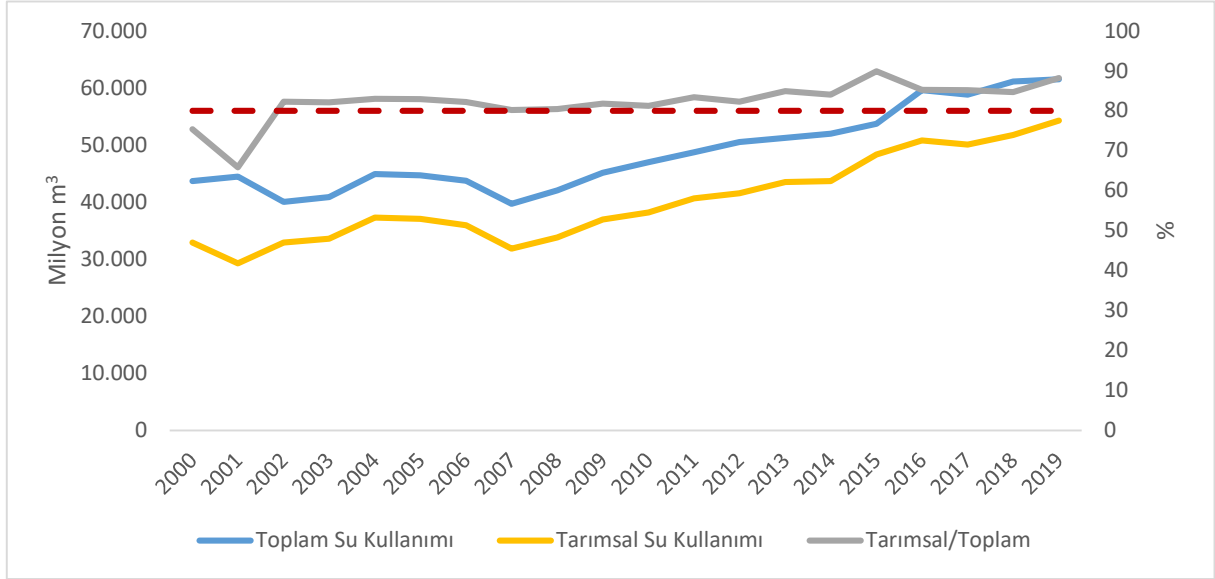
Çölleşme, Türkiye gibi kurak-yarı nemli arazilerin bulunduğu bölgelerde önemli bir tehdit olarak değerlendirilmektedir. Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü ve TÜBİTAK-BİLGEM tarafından hazırlanan Türkiye Çölleşme Risk Haritasına göre ülke topraklarının yaklaşık yarısı yüksek çölleşme riski altında bulunmaktadır. Bu çalışma kapsamında Konya-Karapınar, Iğdır-Aralık ve Urfa-Ceylanpınar çok yüksek risk taşıyan bölgeler olarak belirlenmiştir. Tuz Gölü havzası, Ereğli-Karaman bölgesi, Urfa-Ceylanpınar-Mardin-Batman hattı, Eskişehir çevresi ise orta ve yüksek risk grubunu oluşturmaktadır (Görücü, Akça & Apaydın, 2017: 63).

Tuzlanma sorunu ülke topraklarının karşı karşıya olduğu bir başka önemli sorunu oluşturmaktadır. Aşırı sulama nedeniyle topraktaki tuz oranının artması bitkilerin sudan yeterince yararlanamalarına ve fizyolojik kuraklık nedeniyle ölmelerine yol açmaktadır (Yiğitbaşoğlu, 2000). Türkiye’de düz arazilerin %2’sinin tuzluluk nedeniyle verimsiz olduğu ifade edilmektedir (Kazancı & Kuzucuoğlu, 2019: 604) Bu sorunun en ciddi biçimde yaşandığı alanların başında Harran Ovası gelmektedir. Söz konusu bölgede aşırı su kullanımı ve gelişmiş drenaj sistemlerinin bulunmaması nedeniyle taban suyu yükselmesi sonucunda toprak tuzluluğu artmıştır (Kendirli, Çakmak & Uçar, 2005). Toprak tuzluluğunun etkili olduğu diğer başlıca bölgelerin ise Orta Anadolu’daki Konya-Ereğli, Aksaray ve Malya Ovaları ile aşağı Seyhan, Iğdır, Menemen, Bafra, Söke, Acıpayam ve Salihli alüvyal ovaları olduğu belirtilmektedir (FAO & ITPS, 2015: 344).

Türkiye, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün (OECD) tarafından gelecekte yüksek derecede su riski altında bulunan bir ülke olarak sınıflandırılmakta (OECD, 2017) ve küresel iklim değişikliğinden önemli derecede etkilenecek riskli ülkeler arasında gösterilmektedir (Aküzüm, Çakmak & Gökalp, 2010). Bunun yanı sıra, düşük girdi kullanım yoğunluğuna karşın bazı bölgelerde su kirliliği, önemli bir sorun olarak ortaya çıkmış olup artma eğilimindedir. Su kalitesine ilişkin son veriler yüzey suyu gözlem bölgelerinin %20-%50’sinin kirletilmekte olduğunu ya da yüksek azot kirliliğine maruz kaldığını, kimi göllerde ise önemli ölçüde fosfor kirliliği bulunduğunu göstermektedir (OECD, 2016: 53). Türkiye’de çoğu tarımsal su toplama havzasında su kalitesi bir ölçüde bozulmuş olup kullanılan kimyasal gübre ve tarımsal ilaç kaynaklı yer altı suyu kirliliği yerel sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır. (OECD, 2012: 47).

OECD ve Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü’nün (FAO) AQUASTAT verilerine göre Türkiye’de 2019 yılında toplam su kullanımının yaklaşık %84,7’si tarım sektörü tarafından gerçekleştirilmiştir. Şekil 2’den de izlenebileceği gibi bu oran 2000’li yıllar boyunca %80’in üzerinde seyretmiştir. Su kullanımı tarımsal verimliliğin artırılabilmesi için büyük önem taşımakla birlikte azalan tarım alanına karşın su kullanımının yüksek seyretmesi tarımsal ve çevresel sürdürülebilirlik için ciddi bir sorun olarak değerlendirilebilir. OECD ve FAO verileri kullanılarak yapılan hesaplamalar, 2014-2019 döneminde Türkiye’de yıllık su kullanımının ortalama %72,7’sinin tarımsal sulamada harcandığını göstermektedir.

Şekil 2: Türkiye’de Tarımsal Su Kullanımı (2000-2019)



Kaynak: OECDStat, AQUASTAT ve yazarların hesaplamaları

Not: Tarımsal su kullanımı verileri OECDStat’tan elde edilmiştir. 2011, 2013, 2015, 2017 ve 2019 yıllarındaki toplam su kullanımı verileri OECDStat’ta bulunmadığından AQUASTAT verilerinden yararlanılmıştır.

Türkiye gibi kurak-yarı kurak iklim bölgelerinde bulunan (kısmen ya da tamamen) bazı ülkeler için kullanılan bir metreküp su karşılığında yaratılan tarımsal katma değerlerin 2006-2019 yılları arasındaki değişimi Tablo 1’de gösterilmektedir. Bu değerler, tarımsal su kullanım etkinliğinin bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Anılan dönemde çoğu ülkede tarımsal su kullanım etkinliğinde bir artış gözlemlenirken, aralarında Türkiye’nin de bulunduğu altı ülkede etkinlikte düşüş gerçekleştiği görülebilmektedir.

Tablo 1: Kullanılan 1 m³ Su Karşılığında Yaratılan Tarımsal Katma Değer (2015 ABD \$/ m³)

2006 Sıralaması			2006→2019	2019 Sıralaması		
1	Romanya	17,37	Düşüş	1	Moğolistan	7,68
2	İsrail	4,20	Düşüş	2	Romanya	7,01
3	Moğolistan	3,90	Artış	3	İsrail	3,83
4	Rusya Federasyonu	3,50	Düşüş	4	Ürdün	3,30
5	Cezayir	2,61	Artış	5	Cezayir	3,15
6	İtalya	2,59	Düşüş	6	Rusya Federasyonu	3,08
7	Avustralya	2,57	Artış	7	Ukrayna	2,84
8	Lübnan	1,89	Artış	8	Lübnan	2,78
9	Ukrayna	1,84	Artış	9	Avustralya	2,70
10	Ürdün	1,60	Artış	10	İtalya	2,15
11	Türkiye	1,41	Düşüş	11	Gürcistan	2,03
12	Tunus	1,27	Artış	12	İspanya	1,75
13	İspanya	1,20	Artış	13	Tunus	1,58
14	Arjantin	1,07	Artış	14	Fas	1,39
15	Suriye	0,98	Düşüş	15	Portekiz	1,26
16	Fas	0,96	Artış	16	Türkiye	1,18
17	ABD	0,96	Artış	17	ABD	1,14
18	Yunanistan	0,89	Artış	18	Arjantin	1,12
19	Gürcistan	0,89	Artış	19	Yunanistan	1,02
20	Güney Afrika	0,64	Artış	20	Suudi Arabistan	0,83
21	Suudi Arabistan	0,63	Artış	21	Güney Afrika	0,71
22	Portekiz	0,61	Artış	22	Mısır	0,69
23	Ermenistan	0,60	Artış	23	Ermenistan	0,67
24	Meksika	0,54	Artış	24	Kazakistan	0,62
25	Kazakistan	0,52	Artış	25	Hindistan	0,61
26	Mısır	0,44	Artış	26	Meksika	0,61
27	Hindistan	0,41	Artış	27	İran	0,55
28	İran	0,40	Artış	28	Özbekistan	0,51
29	Libya	0,35	Sabit	29	Pakistan	0,40
30	Pakistan	0,31	Artış	30	Libya	0,35
31	Özbekistan	0,30	Artış	31	Suriye	0,34
32	Azerbaycan	0,29	Artış	32	Azerbaycan	0,34
33	Irak	0,25	Artış	33	Irak	0,27
34	Kırgızistan	0,11	Artış	34	Kırgızistan	0,15

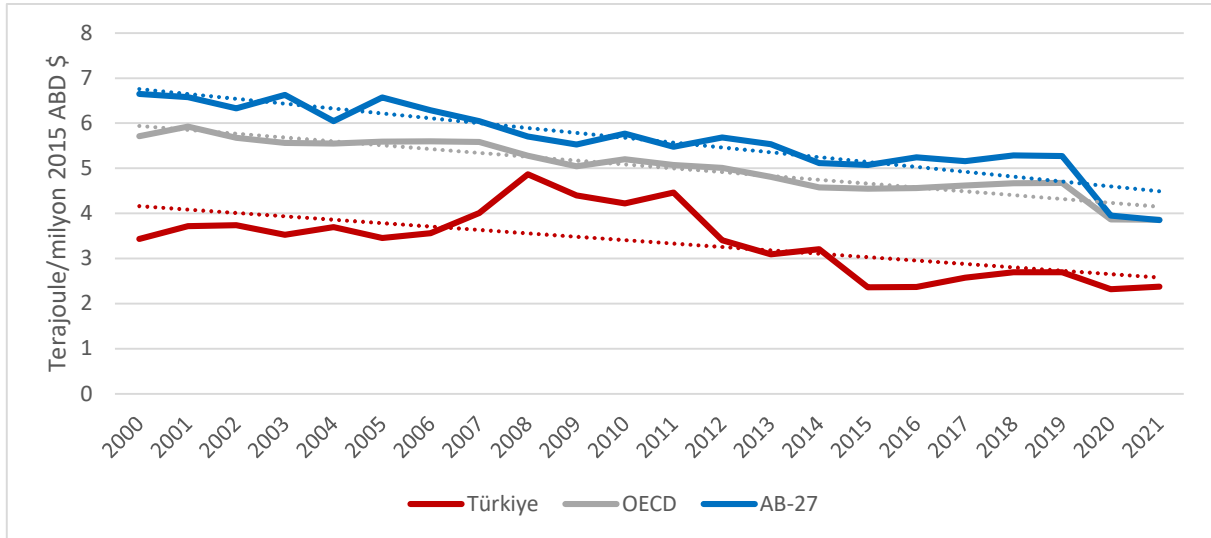
Kaynak: AQUASTAT ve Dünya Kalkınma Göstergeleri verilerinden yararlanılarak yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

Türkiye’de tarımda aşırı su kullanımının temel nedeni olarak hala %70 gibi yüksek bir oranda seyreden yüzeysel sulama yöntemlerinin kullanılması gösterilebilir. Geriye kalan alanda ise yağmurlama ve damla sulama gibi basınçlı sulama sistemleri kullanılmaktadır (DSİ, 2017: 183). Su kullanımına ilişkin bir başka olumsuzluk ise bireysel kuyular açılarak aşırı sulama yapılmasıdır. Bu durum, taban suyunun zaman içinde daha derinlere inmesine neden olmakta ve yeraltı suyu ile beslenen sulak alanların kurumasına, böylece bu alanlardaki zengin ekosistemlerin zarar görmesine neden olmaktadır (Yiğitbaşoğlu, 2000). Ayrıca, çiftçilerin yerel iklim ve tarım koşullarına uygun ürünler yerine daha yüksek gelir getiren ürünleri tercih etmesi

de su kullanımı konusunda olumsuzluklar yaratabilmektedir. Örneğin, sulama gerektiren bir tahıl olan mısır üretiminin 2022 yılında %76,5’ini gerçekleştiren on ilin altısı (Konya, Şanlıurfa, Mardin, Karaman, Eskişehir, Aksaray)⁵ Türkiye’de yıllık ortalama yağışın düşük ve zaman zaman meteorolojik kuraklığın etkili olduğu bölgelerde bulunmaktadır.

Tarım alet ve makinelerinin kullanımı, sulama (özellikle yeraltı sularının çıkarılması ile basınçlı sulama sistemlerinin kullanılması), ilaçlama, örtü altı ürün yetiştiriciliği gibi uygulamaların yaygınlaşması sonucunda enerji, tarım açısından önemli bir doğal kaynak haline gelmiştir. Tarım sektörünün büyük ölçüde fosil yakıtlara dayalı bir enerji kullanımına sahip olduğu ve bu nedenle sera gazı salımlarına önemli ölçüde katkıda bulunduğu da bilinmektedir (Ağır, Derin-Güre & Şentürk, 2023; Paris vd., 2022). Dolayısıyla, enerji tüketiminin de tarımın çevresel etkisinin değerlendirilmesinde önemli bir gösterge olarak ele alınması gerekmektedir. Şekil 3’te sabit fiyatlarla (2015 ABD doları) 1 milyon dolarlık tarımsal katma değer üretimi için harcanan enerji miktarları Türkiye, OECD ve AB-27 için gösterilmektedir. Türkiye’nin emek yoğun tarımsal üretim teknolojisi gereği 2000-2021 döneminde OECD ve AB-27 ülkelerinden çok daha düşük katma değer başına enerji kullanımına sahip olduğu görülebilmektedir. Bununla birlikte, aynı dönemde AB-27 ve OECD’de tarımsal enerji kullanımı Türkiye’den daha hızlı gerilemiştir. AB-27, söz konusu dönemde katma değer başına enerji kullanımını %42 azaltırken OECD ve Türkiye’de bu oran sırasıyla %32,4 ve %30,8 olarak gerçekleşmiştir. Norveç, Finlandiya, Portekiz, İspanya, Letonya, Yunanistan, İtalya, İngiltere, Yeni Zelanda gibi ülkeler 2000 yılında Türkiye’ninkine benzer ya da ondan daha yüksek bir tarımsal katma değer başına enerji kullanımına sahipken 2021 yılına gelindiğinde bu ülkelerin tamamı Türkiye’den daha düşük değerlere ulaşabilmıştır.⁶

Şekil 3: Türkiye, AB-27 ve OECD’de Tarımsal Katma Değer Başına Enerji Kullanımı (2000-2021)



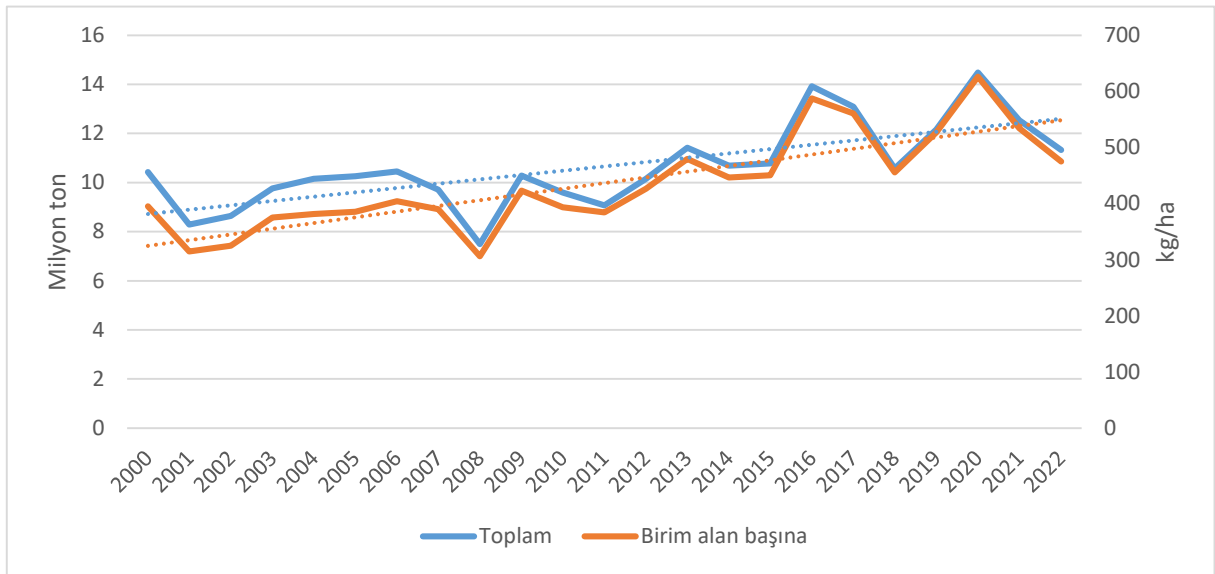
Kaynak: FAOSTAT verileri kullanılarak yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

⁵ TÜİK verilerine göre bu altı il 2022 yılında Türkiye mısır üretiminin yarısından fazlasını gerçekleştirmiştir.

⁶ Bu ülkeler arasında 2021’de 1,66 TJ/2015\$ ile en yüksek değere sahip ülke Letonya iken Türkiye’nin değeri 2,38 TJ/2015\$ olarak gerçekleşmiştir.

Tarımın çevresel sürdürülebilirliği değerlendirilirken kimyasal girdi kullanımı eğilimlerinin de incelenmesi gerekmektedir. Şekil 4’te 2000-2022 dönemi için Türkiye’nin kimyasal gübre kullanım eğilimleri gösterilmektedir. Anılan dönemde, toplam tarım alanındaki %9,6’lık (2,5 milyon hektar) düşüşle birlikte kimyasal gübre kullanımında %8,7’lik bir artış yaşanmıştır. Hektar başına kullanım ise 2000 yılında 395 kg iken 2020’de 626 kg’ye kadar çıkmıştır. Bununla birlikte, son yıllarda tarımsal girdi fiyatlarındaki hızlı artışların kimyasal gübre kullanımını önemli düzeyde etkilediği ifade edilebilir. 2020 yılında ulaşılan yaklaşık 14,5 milyon tonluk kimyasal gübre tüketimi 2022’de 11,3 milyon tona, hektar başına tüketim ise 626 kg’dan 475 kg’a kadar gerilemiştir.

Şekil 4: Türkiye’de Kimyasal Gübre Kullanımı, Eşdeğer Toplam (2000-2022)



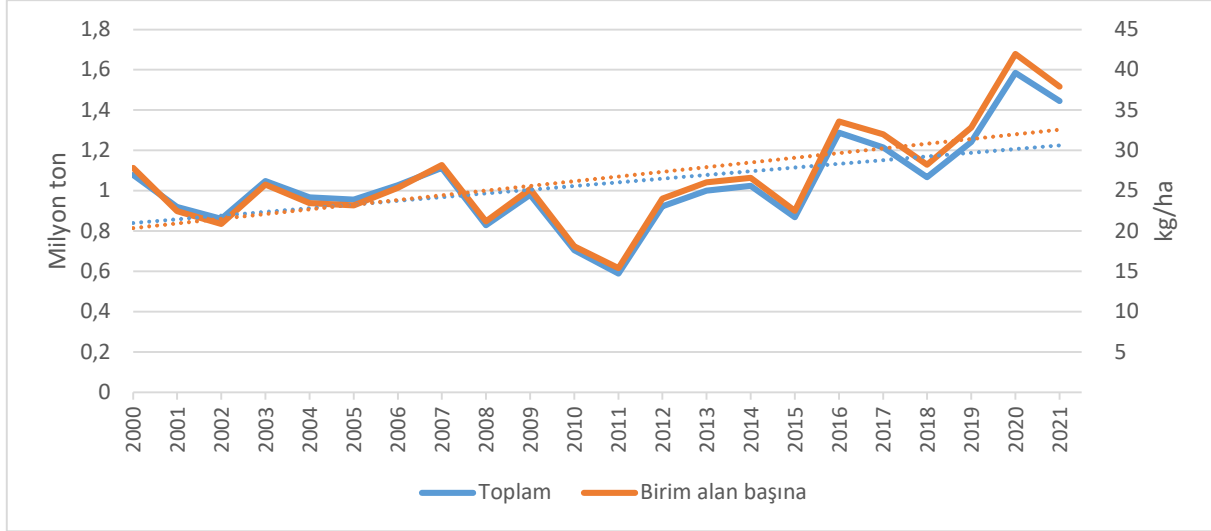
Kaynak: T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı.

Bitki besin dengesi göstergeleri, kimyasal gübre kullanımıyla yakından ilişkili olan göstergelerdir.⁷ Türkiye genelinde yoğun olarak azot ve fosforlu gübreler kullanılmaktadır. Şekil 5 ve Şekil 6 incelendiğinde Türkiye topraklarında önemli ölçüde bir bitki besin fazlası bulunduğu anlaşılmakla birlikte her iki grafikte de pozitif eğilimler dikkat çekmektedir. Bu durum, tarımsal üretimde potansiyel bir iktisadi etkinsizlik nedeni olabileceği gibi ciddi boyutlarda bir çevre kirliliği riskini de ortaya koymaktadır. Yiğitbaşoğlu (2000), aşırı kimyasal gübre kullanımı sonucunda toprağın pH derecesinin değişmesi ve toprak faunasının zarar görmesi gibi olumsuz etkilere dikkati çekmektedir. Böylece, kimyasal gübrelerin aşırı kullanımının Türkiye’deki biyoçeşitliliğe de zarar verdiği öne sürülebilir. Türkiye’de en yoğun kimyasal gübre ve ilaç kullanımı Akdeniz, Marmara ve Ege Bölgelerinde gerçekleştirilmekte olup bu bölgeler bitki besin fazlasının en yoğun olduğu bölgelerdir. Bununla birlikte, Türkiye’de bitki besin dengesinin gerek azot gerekse de fosfor bakımından bölgeden bölgeye önemli

⁷ Bitki besin dengesi, tarımın çevre üzerindeki baskısı hakkında bilgi vermekte olup, bir besin açığı (negatif bir değer) toprak verimliliğinde bir azalmaya işaret etmektedir. Öte yandan, bir besin fazlası (pozitif bir değer) ise toprak, su ve hava kirliliği riskini göstermektedir (OECD, 2018).

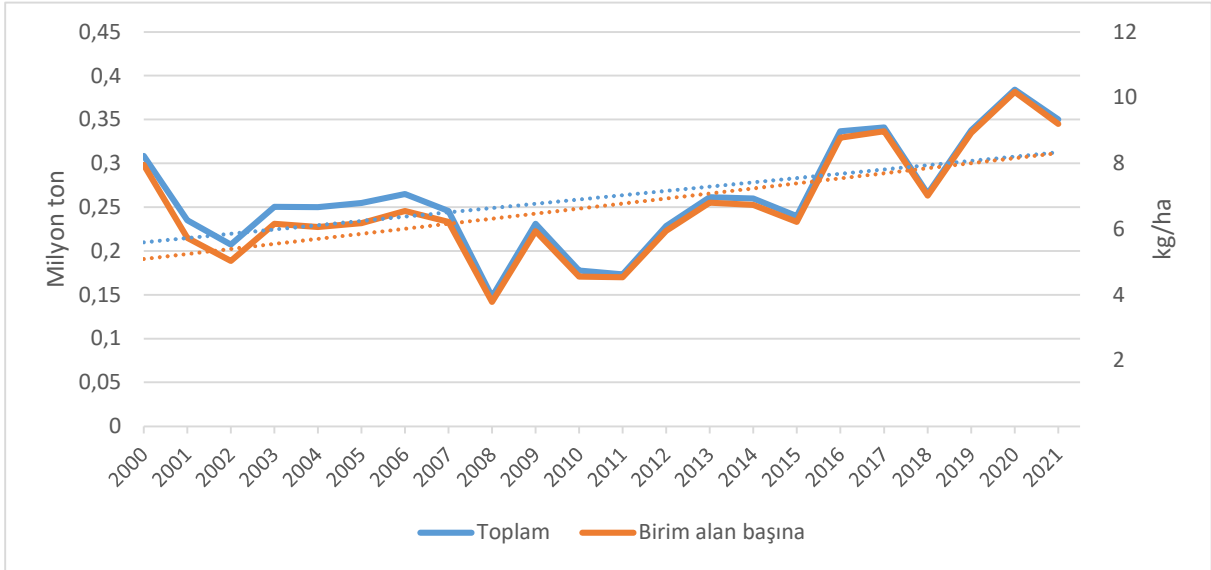
farklılıklar göstermekte olduğu da not edilmelidir (Dağhan & Öztürk 2015: 295; Lundell vd., 2004: 17, 20; Redman & Hemmami, 2008: 25).⁸

Şekil 5: Türkiye’de Bitki Besin Dengesi-Azot (2000-2021)



Kaynak: OECDStat.

Şekil 6: Türkiye’de Bitki Besin Dengesi-Fosfor (2000-2021)



Kaynak: OECDStat.

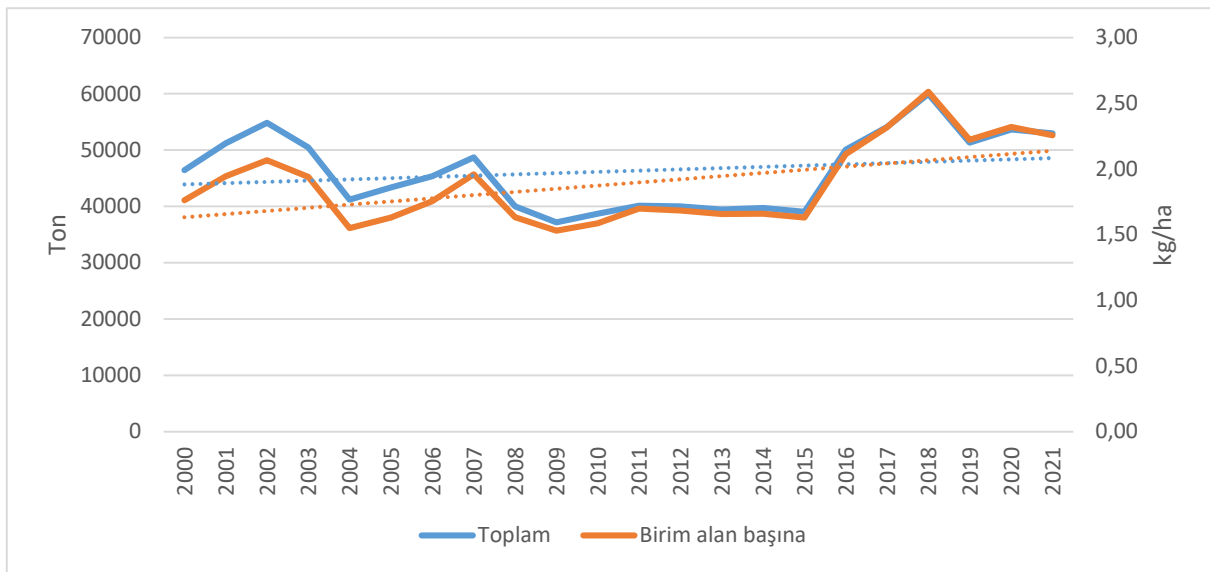
Kimyasal gübrelerin aşırı kullanımının yarattığı kirliliğin başka bir boyutu da bu kimyasalların içeriğinde ağır metallerin bulunmasıdır. Kadmiyum, arsenik, kurşun, krom, bakır gibi ağır metaller de bu yolla toprak ve su kaynaklarını kirletmektedir. Kimyasal gübre ve ilaç kullanımının yanı sıra sanayi ve madencilik gibi sektörler tarafından kirletilmiş yüzey sularının

⁸ Türkiye’de kimyasal girdi kullanımındaki bölgesel farklılıklara ilişkin daha ayrıntılı bir değerlendirme Yeni & Teoman’da (2022a) bulunabilir.

tarımda kullanılması da ciddi bir toprak kirliliği nedeni olarak gösterilmektedir (Dağhan & Öztürk, 2015; Şenol & Bayramin, 2013).

Bir diğer önemli girdi olan tarımsal ilaçların 2000-2021 dönemindeki kullanımı Şekil 7’de sunulmaktadır. Türkiye’de 2000 yılında 46,4 bin ton tarımsal ilaç kullanılmışken 2021’e gelindiğinde kullanımın yaklaşık 53 bin tona yükseldiği görülmektedir. Bu gelişmeye paralel olarak aynı dönemde hektar başına tarım ilacı kullanımı da 1,76 kg’den 2,26 kg’ye yükselmiştir. Bu verilerden hareketle Türkiye’de tarımsal girdi kullanım yoğunluğunda artış eğiliminin sürdüğü ifade edilebilir.⁹

Şekil 7: Türkiye’de Tarımsal İlaç Kullanımı (2000-2021)



Kaynak: TÜİK

Toprak ve su kaynaklarına ilişkin sorunların yanı sıra tarım sektörü aynı zamanda önemli ölçüde sera gazı salımına da neden olmaktadır. EUROSTAT verilerine göre 2020 yılında Türkiye’nin toplam sera gazı salımının yaklaşık %16,4’ü tarımsal faaliyetler sonucunda ortaya çıkmıştır. Tablo 2, Türkiye’de tarım sektörü kaynaklı sera gazlarının ve önemli hava kirleticilerinden olan amonyak ile metan-dışı uçucu organik bileşiklerin değerlerinde yıllar içinde meydana gelen değişiklikleri göstermektedir. Ele alınan kirleticilerden toplam sera gazları dışında kalanlarda tarım sektörü en yüksek salımı yapan sektör konumundadır. Sera gazları (CO₂, CH₄ ve N₂O) arasındaysa karbondioksit dışında kalan metan ve nitrozoksit salımlarında en yüksek salım değerlerinin yine tarımdan kaynaklandığı görülmektedir. 2020 yılında Türkiye’nin toplam metan salımının %61’i, nitrozoksit salımının ise %83,2’si tarım sektöründen kaynaklanmıştır. Aynı yılda amonyak salımının %94,9’u, metan dışı uçucu organik bileşik salımının ise %45,6’sı tarımsal üretim faaliyetleri sonucunda ortaya çıkmıştır.

⁹ Yeni & Teoman (2022a: 199), 2000-2017 dönemi için Türkiye’deki kimyasal girdi kullanımını AB, OECD ve Dünya ortalamalarıyla karşılaştırmış ve özellikle birim alan başına kimyasal girdi kullanımında Türkiye’nin AB, OECD ve Dünya ortalamalarının üzerinde bir artış eğilimi sergilediğini belirlemiştir.

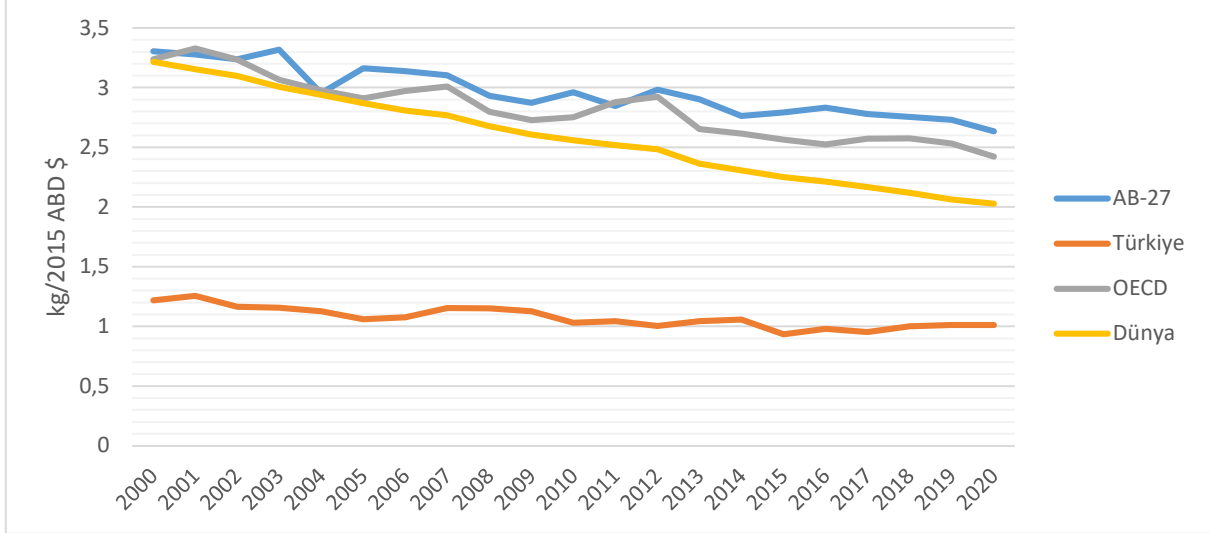
Tablo 2: Türkiye’nin Sera Gazı (Karbondiyoksit-CO₂, Metan-CH₄ ve Nitrozoksit-N₂O), Amonyak ve NMVOC Salımları ve Tarımın Payı, NACE Rev.2’ye göre (2000-2020)

Yıllar	Sera Gazı (CO ₂ Eşdeğeri, bin ton)			Metan (bin ton)			Nitrozoksit (bin ton)			Amonyak (bin ton)			NMVOC (bin ton)		
	Top.	Tarım	%	Top.	Tarım	%	Top.	Tarım	%	Top.	Tarım	%	Top.	Tarım	%
2000	298280	52149	17,5	1746,2	878,8	50,3	83,1	69,7	83,9	645,8	548,9	85,0	1607,3	370,4	23,0
2001	278967	49296	17,7	1715,7	860,6	50,2	75,8	63,2	83,3	585,2	500,1	85,5	1472,9	349,6	23,7
2002	284681	47156	16,6	1637,8	775,6	47,4	75,8	62,7	82,7	577,8	490,5	84,9	1290,7	328,3	25,4
2003	303628	50260	16,6	1717,8	847,7	49,4	80,5	66,5	82,5	601,9	515,0	85,6	1220,5	316,7	25,9
2004	312969	51718	16,5	1739,3	851,4	48,9	83,2	68,7	82,5	620,3	537,3	86,6	1180,0	331,5	28,1
2005	335262	52955	15,8	1806,2	882,7	48,9	85,0	70,0	82,3	637,6	553,5	86,8	1110,6	342,5	30,8
2006	356057	55196	15,5	1863,6	914,2	49,1	91,3	72,6	79,5	649,9	578,6	89,0	1090,3	354,4	32,5
2007	388951	55744	14,3	1962,7	927,0	47,2	88,3	70,3	79,7	616,1	544,2	88,3	986,5	337,7	34,2
2008	385422	56537	14,7	2005,5	905,0	45,1	83,1	66,2	79,7	579,8	510,9	88,1	1085,2	325,8	30,0
2009	392735	56972	14,5	1994,6	887,7	44,5	89,1	69,9	78,4	582,0	512,1	88,0	1093,6	319,4	29,2
2010	395094	59049	14,9	2064,5	952,2	46,1	92,1	72,2	78,4	592,1	530,2	89,5	1104,3	335,3	30,4
2011	424512	63949	15,1	2165,2	1028,2	47,5	95,7	75,3	78,7	619,0	554,6	89,6	1077,8	359,4	33,3
2012	443321	56203	12,7	2311,8	1162,1	50,3	99,5	78,3	78,7	682,5	620,1	90,9	1135,7	396,0	34,9
2013	435239	58699	13,5	2265,3	1212,8	53,5	105,6	83,9	79,5	722,1	658,6	91,2	1074,4	411,9	38,3
2014	454108	59821	13,2	2340,9	1228,7	52,5	106,4	84,1	79,0	731,2	676,0	92,4	1067,4	419,0	39,3
2015	469426	66179	14,1	2111,0	1214,6	57,5	108,5	87,2	80,4	706,8	648,1	91,7	1110,7	422,0	38,0
2016	495270	68859	13,9	2222,3	1219,1	54,9	115,5	94,4	81,8	767,3	722,0	94,1	1088,1	427,6	39,3
2017	522586	73709	14,1	2271,1	1353,3	59,6	119,4	97,5	81,6	804,6	758,3	94,2	1114,8	470,9	42,2
2018	518372	76096	14,7	2413,9	1456,6	60,3	119,0	96,5	81,1	802,4	761,5	94,9	1093,3	497,6	45,5
2019	501836	79132	15,8	2525,4	1503,7	59,5	124,1	101,6	81,8	828,2	785,7	94,9	1119,6	510,8	45,6
2020	517890	84676	16,4	2559,6	1560,9	61,0	135,8	113,0	83,2	904,5	858,1	94,9	1161,4	530,1	45,6

Kaynak: EUROSTAT.

Türkiye’de tarım sektörü 2000-2020 döneminde yaklaşık olarak yılda ortalama %2,4 oranında büyümüştür. Buna karşılık aynı dönemde toplam sera gazı salımı yılda ortalama %2,3, metan salımı yılda ortalama %2,8, nitrozoksit salımı %2,3, amonyak salımı %2,2, NMVOC salımı ise %1,7 oranlarında artmıştır. Dolayısıyla anılan dönemde metan dışında kalan kirleticiler açısından üretilen bir birim katma değere karşılık yaratılan salımların (sera gazı salım yoğunluğu) azaldığı öne sürülebilir. Türkiye’nin tarımsal sera gazı salım yoğunlukları Dünya, AB-27 ve OECD ile karşılaştırıldığında ülkenin görece olarak avantajlı olduğu ifade edilebilir. Şekil 9’dan da görülebileceği üzere, Türkiye’de tarımsal sera gazı salım yoğunluğu Dünya, AB-27 ve OECD’ninkilere göre oldukça düşük düzeylerde seyretmektedir. Bununla birlikte Dünya, AB-27 ve OECD’nin tarımsal sera gazı salım yoğunluklarının hızlı bir şekilde düşüşünü sürdürmekte olduğu da ifade edilmelidir.

Şekil 9: Dünya, AB-27, OECD ve Türkiye’de Tarımsal Sera Gazı Salım Yoğunlukları (2000-2020)



Kaynak: FAOSTAT verileri kullanılarak yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

Bu bölümde yürütülen tartışma, Türkiye’de tarım sektörünün yadsınamayacak düzeyde bir çevresel sürdürülebilirlik sorunu bulunduğunu göstermektedir. Her ne kadar tarım kökenli çevresel baskılar, birim alan başına düşük girdi kullanımı nedeniyle AB ve OECD ortalamasının altındaysa da 2000’li yılların başından bu yana Türkiye’de girdi kullanım yoğunluğu artmakta olup genel olarak etkinsiz girdi kullanımına dayalı bir yapının varlığı belirtilmektedir (OECD, 2016: 55; Yeni & Teoman, 2022a). Emek yoğun tarımsal üretim teknolojisi gereği Türkiye her ne kadar enerji kullanımı ve sera gazı salımları konusunda avantajlı görünse de özellikle doğal kaynak ve kimyasal girdilerin kullanımı konularında önemli sorunlar bulunmaktadır. Türkiye tarımında son yıllarda yaşanan verimlilik artışlarının aşırı girdi kullanımı sonucunda gerçekleşmesi toprak, su ve hava kirliliği göstergelerinde bozulmalara yol açmıştır. Özellikle toprak ve su kaynaklarında ortaya çıkan kirlilikle birlikte sulama ve toprak kullanımındaki yanlış uygulamalar, Türkiye’de gelecekte verim kayıplarının ortaya çıkabileceğini düşündürmektedir.

4.2. Tarımsal Sürdürülebilirliğin Sosyal Boyutu: Gıda Güvenliği

Türkiye’nin gıda güvenliği durumunun değerlendirilmesinde Economist Impact tarafından Corteva Agriscience desteğiyle 2012 yılından bu yana hesaplanmakta olan Küresel Gıda Güvenliği Endeksi (KGGE) ve bu endeks tarafından kullanılan göstergeler temel alınacaktır. KGGE 2022, gıda güvenliğini *satın alınabilirlik, bulunabilirlik, kalite ve güvenilirlik* ile *sürdürülebilirlik ve uyum* olmak üzere dört kategoride değerlendirmektedir (Bkz. Tablo 3). Her bir kategori için çeşitli sayıda gösterge ve alt gösterge belirlenmiş olup ağırlıklandırılmış bir puan hesaplanarak ülkelerin KGGE değeri elde edilmektedir.

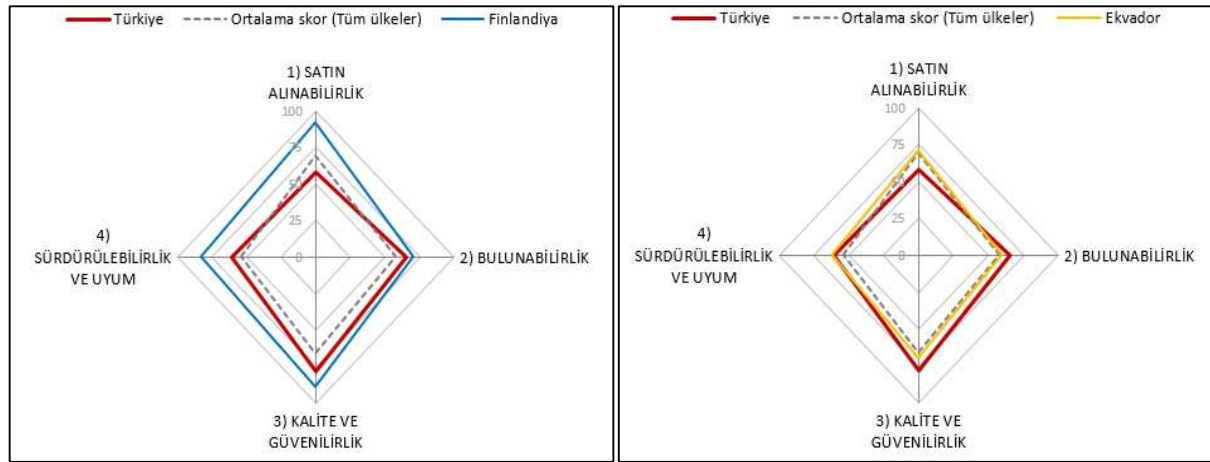
Tablo 3: Küresel Gıda Güvenliği Endeksi 2022’deki Kategoriler ve Kategori Ağırlıkları

KGGE 2022 Kategorileri	Ağırlık
1) Satın Alınabilirlik (5 gösterge, 6 alt gösterge)	%30,00
2) Bulunabilirlik (9 gösterge, 23 alt gösterge)	%25,00
3) Kalite ve Güvenilirlik (5 gösterge, 13 alt gösterge)	%22,50
4) Sürdürülebilirlik ve Uyum (6 gösterge, 20 alt gösterge)	%22,50

Kaynak: Economist Impact (2022).

Türkiye, KGGE’nin 2022 sıralamasında 113 ülke arasında 65,3 endeks değeriyle 49. sırada bulunmaktadır. 2021’e göre 0,3 puanlık bir kayıp gerçekleşmiş olsa da gıda güvenliğinde dünya genelinde ortaya çıkan gerilemenin de etkisiyle Türkiye’nin sıralamasının değişmediği görülmektedir (Economist Impact, 2022). KGGE’nin satın alınabilirlik dışında kalan boyutlarında 2021’e göre ilerleme gösteren Türkiye, satın alınabilirlik boyutunda ise bir yılda 7,4 puan kaybederek en kötü performans gösteren 8. ülke olmuştur. Türkiye’nin satın alınabilirlik boyutundaki kötü performansı 2022 sıralamasında 1. sırada yer alan Finlandiya, 48. sırada yer alan Ekvador ve tüm ülkeler ortalamasıyla karşılaştırıldığında da görülmektedir (Bkz. Şekil 10).

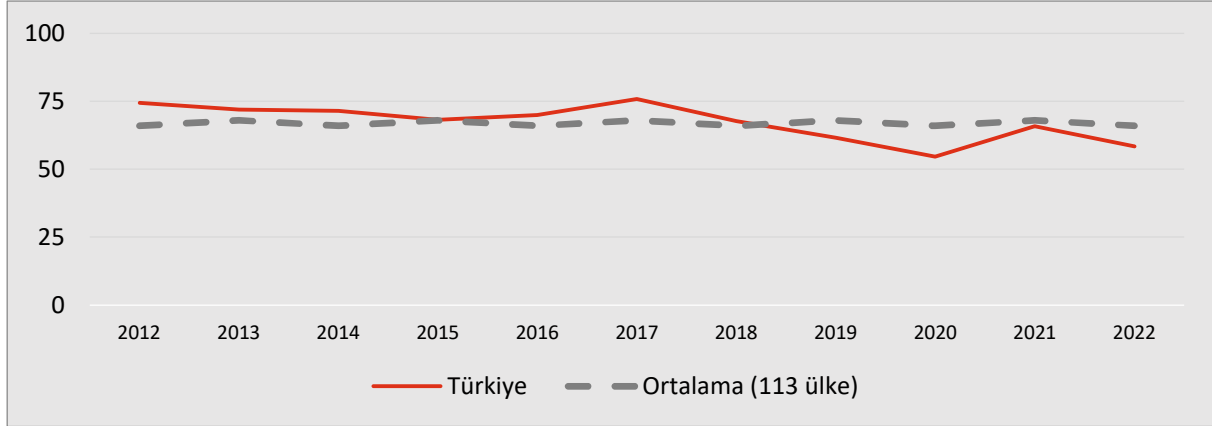
Şekil 10: Türkiye’nin KGGE Değerinin Finlandiya, Ekvador ve Tüm Ülkeler Ortalamasıyla Karşılaştırılması



Kaynak: Economist Impact (2022).

KGGE’nin 2012 sonuçlarıyla karşılaştırıldığında ise Türkiye’nin 2022’de endeks değerini 2,9 puan artırdığı görülse de beş sıra gerilediği dikkat çekmektedir. 2012 yılı ile karşılaştırmada da 2021’e benzer biçimde satın alınabilirlik boyutu dışında kalan tüm boyutlarda ilerleme gösteren Türkiye’nin 2012-2022 döneminde 16 puanlık kayıpla Nijerya ve Suriye’den sonra bu boyutta en kötü performans sergileyen üçüncü ülke olduğu görülebilmektedir. Şekil 11’den görülebileceği üzere Türkiye, 2018 yılı sonrasında gıdanın satın alınabilirliği açısından 113 ülkenin ortalamasının altına düşmüş durumdadır. Satın alınabilirlik kategorisinde ortaya çıkan bu kötü performansın nedeni bu kategorideki göstergeler incelendiğinde ortaya çıkmaktadır.

Şekil 11: Türkiye’de Gıda Satın Alınabilirliği Göstergesinin Seyri (2012-2022)



Kaynak: Economist Impact (2022).

KGGE 2022’nin satın alınabilirlik kategorisindeki gösterge-alt göstergeler ve bunların ağırlıkları Tablo 4’te sunulmaktadır. Buna göre ortalama gıda maliyetindeki değişim, %23,85 ile bu kategorideki beş gösterge arasındaki en yüksek ağırlığa sahiptir. Şekil 11’den de görülebileceği Türkiye, 2012-2022 döneminde satın alınabilirlik kategorisindeki en yüksek performansına 2017’de 75,9 puanla ulaşmış ve ortalama gıda maliyetindeki değişim göstergesinde de 71 puanla yine ilgili dönemdeki en yüksek puana erişmiştir. 2018-2022 döneminde yaşanan ülkede yaşanan yüksek gıda enflasyonu, ortalama gıda maliyetindeki değişim göstergesine de yansımış ve Türkiye 2022’de bu göstergede dokuz ülkeyle birlikte son sırada yer almıştır. İlgili dönemde Türkiye’nin satın alınabilirlik kategorisinin diğer göstergelerinde puanını artırmış olması ve satın alınabilirlik ile ortalama gıda maliyetindeki değişim puanları arasında yüksek bir korelasyon bulunması (korelasyon katsayısı 0,98 olarak hesaplanmıştır.) bu kategorideki kötü performansın temel olarak ortalama gıda maliyetlerinden kaynaklandığına işaret etmektedir.

Tablo 4: KGGE 2022’nin Satın Alınabilirlik Kategorisinde Bulunan Gösterge ile Alt Göstergeler ve Ağırlıkları

1) Satın Alınabilirlik	Ağırlık
1.1) Ortalama Gıda Maliyetindeki Değişim	%23,85
1.2) Küresel Yoksulluk Sınırının Altında Bulunan Nüfusun Oranı	%19,23
1.3) Eşitsizliğe Göre Düzeltilmiş Gelir Endeksi	%16,92
1.4) Tarımsal Ticaret	%19,23
1.4.1) Tarımsal İthalat Tarifeleri	%45,71
1.4.2) Ticaret Özgürlüğü	%54,29
1.5) Gıda Güvenlik Ağı Programları	%20,77
1.5.1) Gıda Güvenlik Ağı Programlarının Bulunması	%26,83
1.5.2) Gıda Güvenlik Ağı Programlarının Finansmanı	%26,83
1.5.3) Gıda Güvenlik Ağı Programlarının Kapsamı	%25,61
1.5.4) Gıda Güvenlik Ağı Programlarının İşlemesi	%20,73

Kaynak: Economist Impact (2022).

Sonuç olarak, KGGE 2022 temel alınarak yapılan çıkarıma göre Türkiye gıda güvenliği konusunda 74,8 puan olan Avrupa grubu ortalamasının oldukça altında ve 63,0 puan olan Orta

Doğu ve Kuzey Afrika grubu ortalamasının ise biraz üzerinde bulunmakta ve artan gıda maliyetleri nedeniyle 2017 sonrasında negatif bir eğilim göstermektedir.¹⁰ Dolayısıyla, Türkiye’de tarımın sosyal sürdürülebilirliği konusunda özellikle gıda satın alınabilirliğinden kaynaklanan sorunlar bulunduğu ifade edilebilir.

4.3. Tarımsal Sürdürülebilirliğin Ekonomik Boyutu: Çiftçi Gelirleri

Türkiye’de çiftçilerin elde ettiği gelire ilişkin herhangi bir resmi veri bulunmamaktadır. Bu nedenle, Doktor firması tarafından 2018-2020 yılları arasında yapılan Çiftçinin Nabzı Araştırmaları (ÇNA) ile Kredi Kayıt Bürosu (KKB) tarafından 2019-2022 yılları arasında yapılan Türkiye Tarımsal Görünüm Saha Araştırmaları (TTGSA) temel alınarak çiftçi gelirlerinin 2018 yılından bu yana nasıl bir gelişme sergilediği incelenmeye çalışılacaktır.

ÇNA 2018, Nisan-Mayıs 2018 arasında gerçekleştirilmiş olup 81 ilde 3187 üretici ile görüşülmüştür. Türkiye genelinde çiftçilerin %61’i beş yıl öncesine göre kazançlarının azaldığını söylerken, %20’si arttığını belirtmiştir. Bununla birlikte, büyük çiftçilerin %24’ü gelirlerinin beş yıl öncesine göre arttığını belirtirken, küçük çiftçilerde bu oran %19 olarak belirlenmiştir. Çiftçilerin %84’ü çiftçilik faaliyetlerinden para biriktirecek kadar kazanmadıklarını belirtmiştir. Büyük çiftçilerin %23’ünün para biriktirebildiği ancak üretici ölçeği küçüldükçe bu oranın da düştüğü belirlenmiştir (Doktar, 2018).

ÇNA 2019, Nisan 2019’da gerçekleştirilmiş ve 81 ilde 3100 üretici ile görüşülmüştür. 2017’ye göre 2018’deki gelir durumu sorulduğunda Türkiye genelinde çiftçilerin %61’i gelirlerinin azaldığını belirtirken, büyük çiftçilerin %23’ü, küçük çiftçilerin ise %19’u gelirlerinin arttığını ifade etmiştir (Doktar, 2019).

ÇNA 2020, Kasım 2020’de yürütülmüş ve 81 ilde 3000 üretici ile görüşülmüştür. Türkiye genelinde çiftçilerin %52’si 2020 yılında gelirlerinin 2019’a göre azaldığını belirtirken, büyük çiftçilerin %22’si, küçük çiftçilerin ise %18’i gelirlerinin arttığını ifade etmiştir (Doktar, 2020).

Kredi Kayıt Bürosu (2019) tarafından 2019 yılının Mayıs ve Haziran aylarında yapılmış olan TTGSA 2019, 28 ilde 980 çiftçiyle birebir anket yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Ankete katılan çiftçilerin %35’i gelirlerinden memnun/hiç memnun olmadıklarını belirtirken %30’u ise orta düzeyde memnuniyet (ne memnun ne değil) bildirmiştir. Çiftçilerin tarımdan elde ettikleri gelirden toplam memnuniyet oranının TÜİK’in 2018 Yaşam Memnuniyeti Araştırması sonuçlarıyla karşılaştırıldığında Türkiye genelinden daha düşük (Türkiye’de kazancından memnun olanların oranı %42’dir) olduğu görülmektedir (KKB, 2019).

TTGSA 2020, 2020 yılının Mayıs ve Haziran aylarında 28 ilde 1010 çiftçiyle birebir anket yapılarak gerçekleştirilmiştir. Katılımcıların %29,6’sının tarımdan elde ettikleri kazançtan orta derecede memnun (ne memnun ne değil) oldukları görülmüştür. Bununla birlikte 2019 yılı araştırmasıyla karşılaştırıldığında memnun ve çok memnun olduğunu belirtenlerin oranı azalarak %31,1’e gerilemiştir. Kazançlarından memnun ve hiç memnun olmayan grubun oranı ise artarak %40,3’ü bulmuştur. Bu sonuçlar TÜİK’in 2019 Yaşam Memnuniyeti Araştırması’yla karşılaştırıldığında tarımsal kazançtan memnuniyet ortalaması bir önceki yılda olduğu gibi

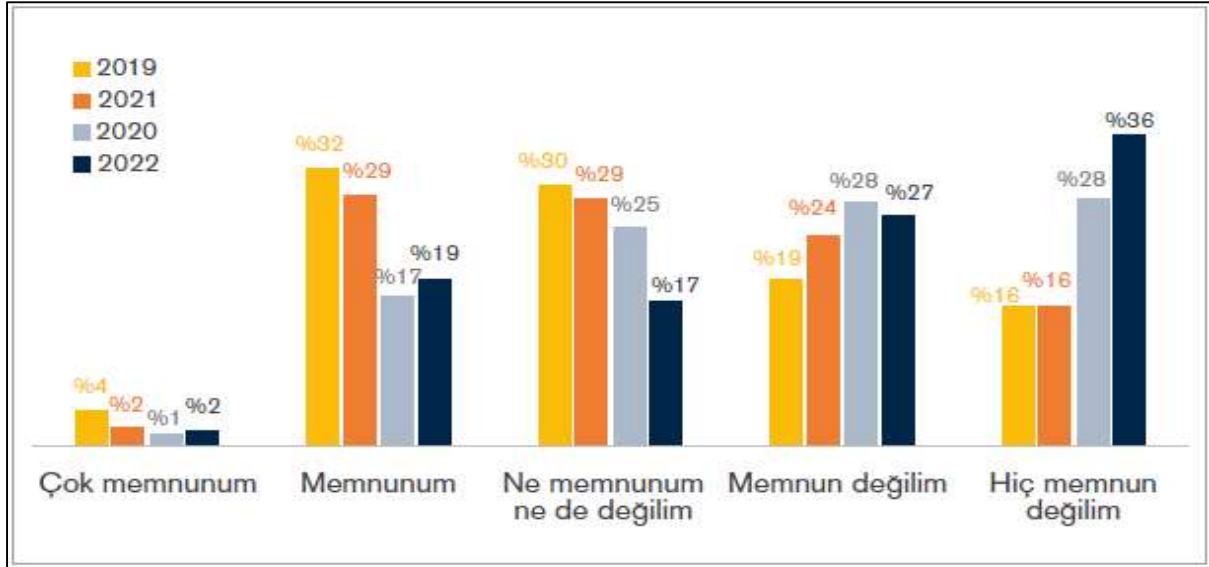
¹⁰ Bununla birlikte, FAO’nun 2017-2021 dönemini kapsayan verilerine göre Türkiye’nin, OECD ülkeleri arasında Meksika’dan sonra en yüksek “sağlıklı bir beslenme düzenini karşılayamayan nüfus oranı”na sahip olduğu da göze çarpmaktadır.

Türkiye’deki genel ortalamadan (Türkiye genelinde kazancından memnun olanların oranı %44’tür) düşük bulunmuştur (KKB, 2020).

TTGSA 2021, 2021 Mayıs-Temmuz ayları arasında 28 ilde 1066 katılımcıyla birebir anket yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Tarımdan elde edilen gelirden memnuniyet oranı %19’a gerilerken memnun ve hiç memnun olmayan grubun oranı %56’ya yükselmiş, orta düzeyde memnuniyet belirtenlerin oranı ise %25’e gerilemiştir. TTGSA 2021 sonuçları, TÜİK’in 2020 Yaşam Memnuniyeti Araştırması sonuçlarıyla karşılaştırıldığında tarımsal kazançtan memnuniyet ortalamasının Türkiye’deki genel ortalamadan (%43) daha düşük olduğu belirtilmiştir (KKB, 2021).

TTGSA 2022, 2022 Mayıs-Ağustos ayları arasında 28 ilde 596 katılımcıyla birebir anket yöntemiyle yürütülmüştür. Tarımdan elde edilen gelirden memnuniyet oranı %21’e olarak belirlenirken memnun ve hiç memnun olmayan grubun oranı %63’e yükselmiş, orta düzeyde memnuniyet belirtenlerin oranı ise %17’ye gerilemiştir. TTGSA 2022 sonuçları, TÜİK’in 2021 Yaşam Memnuniyeti Araştırması sonuçlarıyla karşılaştırıldığında tarımsal kazançtan memnuniyet ortalamasının Türkiye’deki genel ortalamadan (%40) daha düşük olduğu belirtilmiştir (KKB, 2022).

Şekil 12: TTGSA 2019-2022 Çiftçilerin Tarımdan Elde Ettikleri Gelirden Memnuniyet Düzeyi



Kaynak: KKB (2022)

Bu alt bölümde incelenen araştırmaların sonuçları, Türkiye’de tarımsal üreticilerin çok önemli bir bölümünün elde ettiği gelirden memnun olmadığını ve bu durumun yıllar içinde giderek kötüleştiğini göstermektedir. Bununla birlikte, tarımsal üreticilerin gelirlerinden memnuniyet düzeyi, Türkiye ortalamasının altında seyretmekte ve aradaki fark da gittikçe artmaktadır. Üretici büyüklükleri açısından bakıldığında da küçük üreticilerin daha büyük bir oranının elde ettikleri tarımsal gelirden memnun olmadığı görülebilmektedir. Sonuç olarak, tarımsal sürdürülebilirliğin ekonomik boyutunda da Türkiye’nin önemli sorunlarla karşı karşıya olduğu ileri sürülebilir.

5. Sonuç

Tarım ve gıda sistemlerinin agroekolojik dönüşümü, sürdürülebilir bir gelecek için önemli bir adımdır. Agroekoloji, toplumsal ve bireysel gelişme açısından önemli bir potansiyeli içinde barındırmaktadır. Modern endüstriyel tarım sistemleri, yoğun doğal kaynak ve kimyasal kullanımına dayalı olarak inşa edildiğinden, uzun yıllar boyunca hem tarımın dayandığı doğal kaynak tabanına hem de çiftçilerin ve tüketicilerin refah ve esenliklerine önemli zararlar vermiştir.

1980 sonrasında Türkiye’de yaşanan neoliberal dönüşümden tarım da payını önemli ölçüde almıştır. 2000’li yıllarla birlikte küresel değer zincirlerine hızla eklenen Türk tarımı, uygulanan politikalar sonucunda devasa çokuluslu tarım şirketlerinin egemenliğine girmiş ve bu süreçte tarımsal üreticiler melez tohum, kimyasal gübre, tarım ilacı gibi modern endüstriyel tarımın dayattığı girdiler açısından bu şirketlere bağımlı hale gelmiştir. Günümüz Türkiye’sinde yeterli düzeyde ve uygun biçimde desteklenmeyen, küçük aile işletmelerinin ağırlıklı olduğu, toprak mülkiyetinde önemli düzeyde eşitsizliğin bulunduğu, üretim maliyetlerinin girdilerdeki dışa bağımlılığın da etkisiyle yüksek, teknoloji düzeyi ile çiftçi eğitimi ve örgütlenmesinin düşük olduğu bir tarımsal yapının, çevresel, sosyal ve ekonomik boyutlarıyla değerlendirildiğinde sürdürülebilirlik açısından sorunlu olduğunu söylemek mümkün görünmektedir.

Agroekoloji, çiftçilerin, tüketicilerin ve hükümetlerin birlikte çalışarak tarımın sürdürülebilirliğini artırabileceği bir çerçeve sunsa da agroekolojik dönüşümün uygulanması zor olabilir. Bu nedenle, toplumsal, ekonomik ve politik destek sağlanması gerekmektedir. Agroekolojinin yaygınlaştırılması ve uygulanması için, çiftçilerin eğitimi ve onlara sağlanacak finansal destek de önemlidir. Ayrıca, toplumun, tüketicilerin ve çiftçilerin agroekolojik dönüşüme yönelik farkındalığının artırılması gerekmektedir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde tarımsal sürdürülebilirliğin sağlanması, özellikle kaynakların dağılımındaki eşitsizlikleri düzelterek yapısal değişiklikler gerektirecektir. Altieri’ye göre (2018) sürdürülebilir agroekosistemlerin geliştirilmesi ve benimsenmesinin önündeki sorunlar incelenirken biyolojik sorunları sosyoekonomik sorunlardan (yetersiz kredi, teknoloji, eğitim, siyasi destek ve kamu hizmetlerine erişim gibi) ayırmak olanaklı değildir. Hatta, yüksek sermaye/enerji kullanan endüstriyel bir üretim sisteminden emek-yoğun, düşük enerji tüketen tarım sistemlerine geçişin önündeki en büyük engeller teknik sorunlardan daha çok sosyal zorluklar ve siyasi önyargılar olabilir.

Bu zorluklar aşıldıktan sonra agroekolojik yaklaşımın benimsenmesiyle Türkiye’de çevre kalitesini artıran, halk sağlığını önemseyen ve sosyoekonomik açıdan adaletli bir kırsal kalkınma deneyimi ortaya çıkabilecektir.

Kaynakça

Ağır, S., Derin-Güre, P. & Şentürk, B. (2023). Farmers’ Perspectives on Challenges and Opportunities of Agrivoltaics in Türkiye: An Institutional Perspective. *Renewable Energy*, 212, 35-49. Doi: 10.1016/j.renene.2023.04.137

Aküzüm, T., Çakmak, B. & Gökalp, Z. (2010). Türkiye’de Su Kaynakları Yönetiminin Değerlendirilmesi. *Tarım Bilimleri Araştırma Dergisi*, 3(1), 67-74.



Yeni, O. & Teoman, Ö. (2023). Agroekolojik Bakış Açısından Türkiye’de Tarımsal Sürdürülebilirlik. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 120-151. Doi: 10.25295/fsecon.1355937

- Altieri, M. A. (2018). *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*. Boca Raton: CRC Press.
- Ataseven, Y., Arisoy, H., Gürer, B., Demirdöğen, A., Ören, N. & Olhan, E. (2020). Küresel Tarım Politikaları ve Türkiye Ekonomisine Yansımaları. *Türkiye Ziraat Mühendisliği IX. Teknik Kongresi Bildiriler Kitabı-1*. TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Türkiye Ziraat Mühendisliği IX. Teknik Kongresi, Ankara.
- Atiyas, İ. & Bakış, O. (2013). Aggregate and Sectoral TFP Growth in Turkey: A Growth Accounting Exercise. *TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu Working Paper No. 2013-1*.
https://ref.sabanciuniv.edu/sites/ref.sabanciuniv.edu/files/tfp_tur_refwp_1.pdf
- Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité. (2018). *The Principles of Agroecology: Towards Just Resilient and Sustainable Food Systems*. CIDSE.
https://www.cidse.org/wp-content/uploads/2018/04/EN_The_Principles_of_Agroecology_CIDSE_2018.pdf
- Dağhan, H. & Öztürk, M. (2015). Soil Pollution in Turkey and Remediation Methods. K. R. Hakeem, K. R. Sabir, M., Öztürk & A. R. Mermut (Der.), *Soil Remediation and Plants: Prospects and Challenges* (287-312). Elsevier.
- Doktar. (2018). *Çiftçinin Nabzı Araştırması 2018*. İzmir
- Doktar. (2019). *Çiftçinin Nabzı Araştırması 2019*. İzmir
- Doktar. (2020). *Çiftçinin Nabzı Araştırması 2020*. İzmir
- DSİ. (2017). *DSİ Genel Müdürlüğü 2017 Faaliyet Raporu*. Ankara: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü.
- Economist Impact. (2022). *Global Food Security Index 2022*.
- Eryugur, O., Kıymaz, T. & Küçükler, M. C. (2016). Türk Tarımında Rekabet Edebilirlik ve Toplam Faktör Verimliliği. *Ekonomik Yaklaşım*, 27(100), 237-279. Doi:10.5455/ey.35960
- FAO & ITPS. (2015). Status of the World’s Soil Resources (SWSR)-Main Report. *Food and Agriculture Organization of the United Nations and Intergovernmental Technical Panel on Soils*, Rome, Italy.
- Fisunoğlu, M. & Yeşilada, B. A. (2018). Problems of Agricultural Development in Turkey. A. B. Yeşilada, C. D. Brockett & B. Drury (Der.), *Agrarian Reform in Reverse*. Routledge.
- Francis, C., Lieblein, G., Gliessman, S., Breland, T. A., Creamer, N., Harwood, R., Salomonsson, L., Helenius, J., Rickerl, D., Salvador, R., Wiedenhoef, M., Simmons, S., Allen, P., Altieri, M., Flora, C., & Poincelot, R. (2003). Agroecology: The Ecology of Food Systems. *Journal of Sustainable Agriculture*, 22(3), 99-118. https://doi.org/10.1300/J064v22n03_10
- Frankema, E. (2010). The Colonial Roots of Land Inequality: Geography, Factor Endowments, or Institutions?. *The Economic History Review*, 63(2), 418-451.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0289.2009.00479.x>



Yeni, O. & Teoman, Ö. (2023). Agroekolojik Bakış Açısından Türkiye’de Tarımsal Sürdürülebilirlik. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 120-151. Doi: 10.25295/fsecon.1355937

- Gliessman, S. (2018). Defining Agroecology. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 42(6), 599-600. <https://doi.org/10.1080/21683565.2018.1432329>
- Görücü, Ö., Akça, E. & Apaydın, E. (2017). *Çölleşme ile Mücadele Ulusal Stratejisi ve Eylem Planı Değerlendirme Raporu*. Ankara: T. C. Orman ve Su İşleri Bakanlığı Çölleşme ile Mücadele Genel Müdürlüğü.
- Hansen, J. W. (1996). Is Agricultural Sustainability a Useful Concept?. *Agricultural Systems*, 50(2), 117-143. doi:10.1016/0308-521X(95)00011-S
- Ikerd, J. E. (1990). Agriculture's Search for Sustainability and Profitability. *Journal of Soil and Water Conservation*, 45(1), 18-23.
- Kazancı, N. & Kuzucuoğlu, C. (2019). Threats and Conservation of Landscapes in Turkey. C. Kuzucuoğlu, A. Çiner & N. Kazancı (Der.) *Landscapes and Landforms of Turkey* (603-632). World Geomorphological Landscapes. Springer.
- Kendirli, B., Çakmak, B. & Uçar, Y. (2005). Salinity in the Southeastern Anatolia Project (GAP), Turkey: Issues and Options. *Irrigation and Drainage*, 54(1), 115-122. doi:10.1002/ird.157
- Kredi Kayıt Bürosu. (2019). *Türkiye Tarımsal Görünüm Saha Araştırması 2019*.
- Kredi Kayıt Bürosu. (2020). *Türkiye Tarımsal Görünüm Saha Araştırması 2020*.
- Kredi Kayıt Bürosu. (2021). *Türkiye Tarımsal Görünüm Saha Araştırması 2021*.
- Kredi Kayıt Bürosu. (2022). *Türkiye Tarımsal Görünüm Saha Araştırması 2022*.
- Lundell, M., Lampietti, J., Pertev, R., Pohlmeier, L., Akder, H., Ocek, E. & Shreyasi, J. (2004) *Turkey: A Review of the Impact of the Reform of Agricultural Sector Subsidization*. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/484361468121476788/pdf/346410turkey1ag1complete.pdf>
- OECD. (2012). *Water Quality and Agriculture: Meeting the Policy Challenge*. OECD Studies on Water. OECD Publishing. Doi:10.1787/9789264168060-en
- OECD. (2016). *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Turkey*. OECD Food and Agricultural Reviews. Paris: OECD Publishing. Doi:10.1787/9789264261198-en
- OECD. (2017). *Water Risk Hotspots for Agriculture*. OECD Studies on Water. Paris: OECD Publishing. Doi:10.1787/9789264279551-en
- Özden, A. (2014). Total Factor Productivity Growth in Turkish Agriculture: 1992-2012. *Bulgarian Journal of Agricultural Science*, 20(2), 469-473.
- Özkaya, T. & Özden, F. (2021). Agroekoloji: Bir Bilim, Bir Uygulama ve Bir Hareket. T. Özkaya, M. Y. Yıldız, F. Özden & U Kocagöz (Der.), *Agroekoloji: Başka Bir Tarım Mümkün*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Paris, B., Vandorou, F., Balafoutis, A.T., Vaiopoulos, K., Kyriakarakos, G., Manolakos, D. & Papadakis, G. (2022). Energy Use in Open-Field Agriculture in the EU: A Critical Review Recommending Energy Efficiency Measures and Re-Newable Energy Sources Adoption.



Yeni, O. & Teoman, Ö. (2023). Agroekolojik Bakış Açısından Türkiye’de Tarımsal Sürdürülebilirlik. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 120-151. Doi: 10.25295/fsecon.1355937

Renewable and Sustainable Energy Reviews, 158, 112098. Doi: 10.1016/J.Rser.2022.112098

Redman, M. & Hemmami, M. (2008) *Developing a National Agri-environmental Programme for Turkey*. Ankara: T.C. Tarım ve Köyşleri Bakanlığı. <https://www.efncp.org/download/Turkey-agri-environment-and-HNV-farming-report.pdf>.

Silici, L. (2014). *Agroecology: What It Is and What It Has to Offer*. IIED. <https://www.iied.org/14629iied>

Şenol, S. & Bayramin, İ. (2013). Soil Resources of Turkey. Y. Yigini, P. Panagos & L. Montanarella (Der.), *Soil Resources of Mediterranean and Caucasus Countries* (224-237). Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

T. C. Kalkınma Bakanlığı. (2014). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Tarım Özel İhtisas Komisyonu Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu*. Ankara.

T. C. Orman ve Su İşleri Bakanlığı. (2013). *Erozyonla Mücadele Eylem Planı: 2013-2017*. Ankara.

Teoman, Ö. & Tartıcı, N. B. (2012). Türkiye Tarımında Sözleşmeli Üreticilik-Kapitalist Dönüşümde Bir Halka Olabilir mi?. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30(2), 163-184.

Ünal, F. G. (2012). *Land Ownership Inequality and Rural Factor Markets in Turkey*. Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9781137110886>

Wezel, A., Bellon, S., Doré, T., Francis, C., Vallod, D. & David, C. (2009). Agroecology as a Science, a Movement and a Practice: A Review. *Agronomy for Sustainable Development*, 29(4), 503-515. <https://doi.org/10.1051/agro/2009004>

Wezel, A., Fleury, P., David, C. & Mundler, P. (2015). *The Food System Approach in Agroecology Supported by Natural and Social Sciences: Topics, Concepts, Applications*. N. Benkeblia (Der.), *Agroecology, Ecosystems and Sustainability*, Boca Raton: CRC Press.

Yeni, O. & Teoman, Ö. (2022a). The Agriculture-Environment Relationship and Environment-based Agricultural Support Instruments in Turkey. *European Review*, 30(2), 194-218. <https://doi.org/10.1017/S1062798720001015>

Yeni, O. & Teoman, Ö. (2022b). Avrupa Birliği ve Türkiye’de Tarımsal Sürdürülebilirlik: Malmquist Endeksi Analizinden Çıkarımlar. *İnsan Çağında Tarım: Zorluklar ve Fırsatlar Konferansı Bildiri Özetleri*. İnsan Çağında Tarım: Zorluklar ve Fırsatlar Konferansı, 27-28 Ekim 2022, Ankara.

Yiğitbaşıoğlu, H. (2000). Türkiye’de Tarım Topraklarının Kullanımında Yapılan Başlıca Yanlışlıklar ve Bunlara Bir Örnek: Eskişehir. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 40(3-4), 3-12.



Yeni, O. & Teoman, Ö. (2023). Agroekolojik Bakış Açısından Türkiye’de Tarımsal Sürdürülebilirlik. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 120-151. Doi: 10.25295/fsecon.1355937

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir;

Giriş: 1. Yazar ve 2. Yazar

Literatür: 1. Yazar ve 2. Yazar

Metodoloji: 1. Yazar ve 2. Yazar

Sonuç: 1. Yazar ve 2. Yazar

1. yazarın katkı oranı: %50. 2. yazarın katkı oranı: %50.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: author contributions are below;

Introduction: 1. Author and 2. Author

Literature: 1. Author and 2. Author

Methodology: 1. Author and 2. Author

Conclusion: 1. Author and 2. Author

1st author's contribution rate: 50%, 2nd author's contribution rate: 50%.



Yeni, O. & Teoman, Ö. (2023). Agroekolojik Bakış Açısından Türkiye’de Tarımsal Sürdürülebilirlik. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 120-151. Doi: 10.25295/fsecon.1355937

Agricultural Sustainability in Turkey from an Agroecological Perspective

Onur Yeni, Özgür Teoman

Extended Abstract

The concept of sustainability has been on the global agenda for a considerable period, with agricultural sustainability being a topic of discussion in both academic and political circles. Especially during the ongoing crisis period worldwide, the issue of food security, which has emerged as a prominent agenda item, has further emphasized the importance of agricultural sustainability. Agricultural activities, like other economic activities, come with various environmental issues. However, the interaction between agriculture and the environment has a unique characteristic not often encountered in other economic sectors. Agriculture and the environment are directly and closely intertwined. Agricultural activities are dependent on the natural resource base provided by the environment while, at the same time, they can alter, transform, and even harm this resource base. This interaction has made agricultural sustainability a more attention-grabbing and thought-provoking topic in today's world.

Initially defined as the science of sustainable agriculture in the early 1980s, agroecology has evolved into much more than that today. It has become a scientific field that incorporates political economy, practice, and a social movement. According to Gliessman (2018), agroecology can be defined as the integration of research, education, action, and change that brings sustainability to all aspects of the food system, including ecological, economic, and social dimensions. Agroecology is a transdisciplinary approach that values all forms of knowledge and experience in food system transformation. It requires the participation of all stakeholders from farm to table, making it a participatory approach. It is also an action-oriented approach that challenges the economic and political power structures of existing industrial food systems. This approach is based on ecological thinking, emphasizing a holistic, systems-level understanding.

Agroecology's environmental principles include making agroecosystems as similar to natural ecosystems as possible, preserving and enhancing biodiversity, and reducing the reliance on fossil fuels while increasing efficiency in the use of natural resources. It also advocates for the reduction of chemical inputs, such as fertilizers and pesticides, and decreasing dependence on them.

Agroecology is not limited to ecological principles but also embraces social principles. It promotes the production of agricultural products that are tailored to the needs of local communities, enabling local farmers to meet their food requirements sustainably. It encourages the revival of traditional agricultural practices, the use of local seeds, the support of regional markets, and the stimulation of local economies. Additionally, agroecology empowers farmers through social security and education programs, facilitates the exchange of knowledge and skills among farmers, and promotes gender equality and leadership, especially among women.

Economically, agroecology helps small family farms to make a living and strengthens local markets, economies, and employment opportunities. It fosters economic independence by



Yeni, O. & Teoman, Ö. (2023). Agroekolojik Bakış Açısından Türkiye’de Tarımsal Sürdürülebilirlik. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 120-151. Doi: 10.25295/fsecon.1355937

diversifying farm income and enhancing resilience through a diversified system that reduces the risk of crop failure.

The agricultural sector holds strategic importance for Turkey due to its role in ensuring food security, improving the living standards of the relatively high rural population compared to advanced economies, and providing inputs to the industry. According to the Turkish Statistical Institute (TÜİK) data, the agricultural sector contributed 6.5% to the Gross Domestic Product (GDP) in 2022, while it accounted for 15.8% of total employment. Agricultural and food manufacturing exports represented about 11.5% of total exports, while their share in total imports was 7.02% in the same year. The agricultural sector in Turkey has grown at an average annual rate of 2.1% between 2000 and 2022, with this growth attributed to increased productivity and intensification in agricultural production.

The shift towards neoliberal policies in Turkish agriculture began in the 1980s, gaining momentum in the 1990s and early 2000s with the implementation of programs in response to various crises. The Stand-By Agreement signed with the International Monetary Fund (IMF) in 1999 marked a turning point in Turkish agriculture, leading to a loss of autonomy in agricultural policies and their alignment with international organizations' principles and decisions. This change in policy led to a transformation in the agricultural support model, transitioning from various input, credit, and market support to the Direct Income Support (DIS) system, which was implemented as the sole agricultural support system in Turkey until 2006. The DIS system provided income support to target producer groups through income payments made by the state, which aligned with the World Trade Organization's criteria for support classified as "green box" support.

The consequences of this shift have been beneficial for large-scale domestic agricultural enterprises and multinational corporations, but they have had detrimental effects on small and medium-sized enterprises. Throughout the period since 2000, a number of small, family-owned farms that could not adjust to these changes have left the agricultural sector, leading to a substantial portion of agricultural land being left idle, which in turn has expedited the migration of rural populations to urban areas. In addition, recent years have witnessed significant increases in agricultural input prices that have led to a situation where small family farms in Turkey are withdrawing from agricultural production once more. Moreover, land distribution inequality has been a persistent issue in Turkey. The Gini coefficient, which measures land distribution inequality, increased from 0.563 in 1927 to 0.608 in 1960, decreased to 0.59 in 1963, increased to 0.63 in 1973, and reached 0.65 in 2002.

Agricultural sustainability, as conceptualized within the agroecological framework, demands a comprehensive evaluation that encompasses ecological, economic, and social dimensions. Therefore, we focus on these three dimensions to assess Turkey’s agricultural sustainability. In evaluating the environmental aspects of Turkish agriculture, we use resource and input use trends along with agricultural GHG emissions. We evaluate the social dimension by utilizing indicators of food security and the economic dimension by emphasizing agricultural producers' incomes.

Turkey has witnessed a significant decrease in agricultural lands since 2000, with a 9.6% reduction in total agricultural land and a 15.1% decrease in cultivated agricultural land during

the 2000-2022 period. The country faces significant environmental challenges related to its agricultural lands, including salinity, erosion, and desertification, caused both by natural factors and human interventions. As a result, soil fertility is diminishing, as indicated by Kazancı & Kuzucuoğlu (2019). Their research shows that only 17.5% of Turkey's land remains unaffected by human activities, with 40% of the country's land having a soil depth of 20 cm or less and 30% having a depth of 20-50 cm.

According to the data obtained from FAO AQUASTAT and OECDStat, approximately 84.7% of total water abstraction in Turkey in 2019 was attributed to the agricultural sector. The same rate has been over 80% during the 2000s. This high water use poses a significant challenge to agricultural and environmental sustainability. Calculations based on OECD and FAO data indicate that during the period of 2014-2019, an average of 72.7% of water abstraction in Turkey was allocated to agricultural irrigation. In comparison with other countries with semi-arid climates, Turkey's water use efficiency in agriculture, measured by the amount of agricultural value-added per cubic meter of water, has remained relatively low. While other countries have made substantial improvements, Turkey has not kept pace. This situation is partly due to the prevalent use of surface irrigation methods, which account for 70% of water use in Turkish agriculture. Excessive and unregulated groundwater pumping is another issue, leading to a drop in the water table, the drying up of wetlands, and potential harm to rich ecosystems.

Inefficient water management extends to crop choices, as farmers often opt for high-income crops that require significant irrigation. For instance, in 2022, six out of ten provinces that produced 76.5% of Turkey's corn, a crop that requires irrigation, were located in regions with low and irregular rainfall patterns.

Energy consumption should be considered as another crucial indicator when assessing the environmental impact of agriculture. A comparison of the energy consumption levels per 1 million dollars of agricultural value-added production at constant prices (2015 US Dollars) for Turkey, the OECD, and the EU-27 shows that Turkey had significantly lower energy use per unit of value-added compared to OECD and EU-27 countries during the period from 2000 to 2021. However, over the same period, agricultural energy consumption in the EU-27 and OECD countries declined more rapidly than in Turkey. While the EU-27 reduced energy use per unit of value-added by 42%, this rate was 32.4% for OECD countries and 30.8% for Turkey. Countries such as Norway, Finland, Portugal, Spain, Latvia, Greece, Italy, the United Kingdom, and New Zealand had similar or higher energy use per unit of agricultural value-added compared to Turkey in the year 2000. However, by 2021, all these countries had achieved lower values than Turkey in this regard.

Chemical inputs, including fertilizers and pesticides, play a crucial role in agricultural production. However, their excessive use can lead to environmental pollution and biodiversity loss. Turkey has seen a significant increase in fertilizer use, with a rise from 395 kg/ha in 2000 to 626 kg/ha in 2020. Imbalances in nutrient inputs, particularly nitrogen and phosphorus, have become a prevalent issue in Turkish soils. Indicators reveal that excessive nutrient levels are present in Turkish soils, which can lead to environmental degradation and potentially harm biodiversity. Pesticides used in Turkish agriculture also warrant attention. Between 2000 and



Yeni, O. & Teoman, Ö. (2023). Agroekolojik Bakış Açısından Türkiye’de Tarımsal Sürdürülebilirlik. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 120-151. Doi: 10.25295/fsecon.1355937

2021, pesticide use increased from 46.4 thousand tons to approximately 53 thousand tons, with per-hectare usage rising from 1.76 kg to 2.26 kg. This trend suggests an ongoing increase in input intensity. Moreover, the widespread use of chemical inputs in Turkish agriculture raises concerns about heavy metal contamination, as these chemicals may contain cadmium, arsenic, lead, chromium, copper, and other heavy metals.

The agricultural sector in Turkey contributes significantly to greenhouse gas emissions. In 2020, around 16.4% of Turkey's total greenhouse gas emissions were attributed to agricultural activities. In Turkey, the agricultural sector experienced an average annual growth rate of approximately 2.4% during the period from 2000 to 2020. In contrast, over the same period, total greenhouse gas emissions increased by an average of 2.3% per year, methane emissions increased by an average of 2.8% per year, nitrous oxide emissions by 2.3%, ammonia emissions by 2.2%, and non-methane volatile organic compound (NMVOC) emissions by 1.7%. Therefore, it can be argued that, except for methane, the emissions generated per unit of value-added produced (greenhouse gas emission intensity) decreased during this period. When compared to the rest of the world, the EU-27, and the OECD, Turkey's agricultural greenhouse gas emission intensities are relatively favorable. The agricultural greenhouse gas emission intensity in Turkey remains at significantly lower levels compared to the world, the EU-27, and the OECD. However, it should be noted that the world, the EU-27, and the OECD are continuing to experience a rapid decrease in their agricultural greenhouse gas emission intensities.

These developments highlight a significant environmental sustainability issue in the Turkish agricultural sector. While agricultural-related environmental pressures are below the averages of the EU and OECD due to low input use per unit area, input usage intensity has been increasing in Turkey since the early 2000s. Despite Turkey's apparent advantage in terms of energy usage and greenhouse gas emissions due to labor-intensive agricultural production technology, there are significant issues, particularly in the use of natural resources and chemical inputs. In recent years, productivity increases in Turkish agriculture have resulted from excessive input use, leading to deteriorations in indicators of soil, water, and air pollution. Especially with the pollution in soil and water resources, coupled with improper practices in irrigation and land use, concerns are raised about potential future yield losses in Turkey.

The second pillar of agricultural sustainability is the social dimension. We focus on food security as an indicator of social dimension. The assessment is based on the Global Food Security Index (GFSI), calculated by Economist Impact with the support of Corteva Agriscience since 2012, and the indicators used within this index. The GFSI evaluates food security in four categories: affordability, availability, quality and safety, and sustainability and resilience. Each category comprises various indicators and sub-indicators, and a weighted score is calculated to determine the GFSI value for countries.

As of 2022, Turkey ranks 49th out of 113 countries in the GFSI with a score of 65.3. While there has been a slight decline of 0.3 points compared to 2021, Turkey's ranking remains relatively stable, partly influenced by the global decline in food security due to various factors (Economist Impact, 2022). Turkey has shown improvement in all dimensions of the GFSI

except affordability in 2022, where it experienced a significant drop of 7.4 points in just one year, making it the 8th worst-performing country in this category.

When comparing Turkey's 2022 GFSI score to the results from 2012, it is evident that Turkey has increased its score by 2.9 points. However, Turkey has also dropped five places in the ranking during this period, highlighting certain challenges. In the period between 2012 and 2022, Turkey experienced a decline of 16 points in the affordability dimension, making it the third-worst-performing country in this regard after Nigeria and Syria. Turkey's affordability performance after 2018 placed it below the average of 113 countries.

In conclusion, based on the analysis of GFSI 2022, Turkey's food security is rated considerably below the European group average of 74.8 points and slightly above the Middle East and North Africa (MENA) group average of 63.0 points. Moreover, Turkey's food security has exhibited a negative trend since 2017. Therefore, it can be concluded that Turkey faces challenges in the social dimension of agricultural sustainability, particularly related to food affordability.

We used farmer incomes as an indicator to evaluate the economic dimension of agricultural sustainability. Although official data on farmers' incomes in Turkey are not available, we rely on two survey series to examine the development of farmer incomes since 2018: the "Pulse of the Farmer" surveys conducted by Doktor between 2018 and 2020 and the Turkey Agricultural Outlook Field Surveys (TTGSA) conducted by the Credit Registration Bureau (KKB) between 2019 and 2022.

In 2018, 61% of farmers reported decreased incomes compared to five years prior, and 84% said they couldn't save money from farming. This trend continued in 2019, with 61% reporting income decreases, especially affecting small-scale farmers. The 2020 survey echoed these findings, with 52% reporting income declines.

The Turkey Agricultural Outlook Field Surveys (TTGSA) conducted by the Credit Bureau (KKB) from 2019 to 2022 further emphasized the income challenges. In 2019, 35% of farmers expressed dissatisfaction with their agricultural incomes, with the majority reporting moderate to low satisfaction. These numbers worsened in subsequent years, with a mere 19% satisfaction rate in 2021 and 21% in 2022.

The results of these surveys indicate that a significant proportion of agricultural producers in Turkey are dissatisfied with their income, and this situation has been worsening over the years. Furthermore, when considering farm size, it becomes apparent that smaller-scale farmers are more likely to be dissatisfied with their agricultural income. Therefore, it can be argued that Turkey faces substantial challenges in the economic dimension of agricultural sustainability related to farmer incomes.

In conclusion, it seems that the agroecological transformation of agriculture and food systems is essential for agricultural sustainability. In Turkey, neoliberal policies have led to reliance on multinational corporations for agricultural inputs, impacting small family farms and exacerbating production costs. Agroecology offers a solution, promoting environmental quality, public health, and social equity. However, its adoption in Turkey faces technical, social, and political challenges. Overcoming these hurdles requires financial and political support, farmer education, and raising awareness among society and consumers. Inequality in resource



Yeni, O. & Teoman, Ö. (2023). Agroekolojik Bakış Açısından Türkiye’de Tarımsal Sürdürülebilirlik. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 120-151. Doi: 10.25295/fsecon.1355937

distribution must be addressed for agricultural sustainability in countries like Turkey. Transitioning to sustainable agriculture may face more social and political barriers than technical ones. Successful adoption of agroecological practices can lead to improved rural development, emphasizing environmental quality, public health, and socio-economic justice in Turkey.



Fiscaoeconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı**

2023, 7, Özel Sayı, 152-178

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 31.01.2023

Accepted/Kabul: 10.04.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1245542



Research Article/Araştırma Makalesi

İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası

The Political Economy of the 1929 Tariff in the Framework of Economic Independence

Mustafa DUMAN¹, Hasret Yağmur AYDIN²

Öz

Dış ticaret politikaları, bir ülkenin kalkınma politikalarının belirlenmesi ve yerli üreticinin rekabetçi güç kazanması amacıyla başvurulan önemli araçlardan birisidir. 1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin, Osmanlı Devleti'nin provizyonizm ilkesi temelinde izlemiş olduğu kapitülasyon siyaseti nedeniyle iktisadi bağımsızlığını tamamen elde edebilmesi ancak 1929 yılında mümkün olmuştur. Lozan'da Gümrük Rejimi Görüşmelerinde 20 yıllık ikame bir gümrük rejimi isteyen İngiltere ve Fransa ile yaşanan şiddetli müzakereler sonucunda 5 yıllık bir ikame rejim sürecinin uygulanmasına karar verilmiştir. İkame rejimin yürürlükte olduğu süreçte, I. Dünya Savaşı öne sürülerek kapitülasyonların tek taraflı kaldırılması sonrasında oluşturulmuş olan ve spesifik usule dayanan "1916 Gümrük Tarifesi"nin uygulanması kararı alınmıştır. 1929 Büyük Buhranı öncesinde dış ticaret politikasını belirleyebilme bağımsızlığının elde edilmesi, korumacılığın yükseldiği bir dönemde ülke ekonomisi açısından önemli bir avantaj sağlamıştır. Çalışmada, 1838 Baltalimanı ve 1861 Sistemi Ticaret sözleşmelerinin dışa bağımlı bir ekonominin ortaya çıkmasındaki etkileri, 1916 Gümrük Tarifesi'nin yüksek enflasyon nedeniyle işlevsiz kalan korumacı yönü, dış ticaretteki artışın tetiklediği kapitalist dönüşüm ile geçimlik ekonominin yok olması, Lozan Görüşmelerinin alt komisyonlarından olan Gümrük Rejimi Komisyonundaki görüşmeler, Lozan Antlaşması sonrası gümrük ve ticaret rejimine ilişkin kararların alındığı 5 numaralı belge, 1929 Gümrük Tarifesi öncesi Âli İktisat Meclisi ve odalar temelinde yaşanan sınıfsal çatışma ve 1929 Gümrük Tarifesi'nin korumacı yönü ele alınacaktır. Dışa bağımlı bir ekonominin ortaya çıkmasındaki ana unsur kapitülasyonlar olsa da devletin merkantilist politikaların etkin olduğu bir dönemde, dış ticarete piyasada mali bol tutmak amacıyla ithalatı teşvik edip ihracatı kontrol etmesinin de bağımlı bir ekonominin ortaya çıkmasını sağladığı belirtilebilir. Dolayısıyla kapitülasyonların hem ticaret kanalıyla kapitalistleşme sürecini tetiklediği hem de çağın gerçeklerine uymayan iktisadi uygulamaların da sonlanmasına neden olduğu belirtilebilir. Kapitülasyonlarla mücadele sonucunda, iktisadi bağımsızlıktan ödün verilmemesi gerektiği anlaşılmış ve bu motivasyon Lozan görüşmelerinde itici güç haline gelmiştir. Lozan Antlaşması uyarınca dış ticaret politikası bağımsızlığının 1929 yılında elde edilmesiyle sanayileşme hamlelerinin ilk tohumlarının bu dönemde atıldığı ifade edilebilir.

Jel Kodları: F13, P11, N40

Anahtar Kelimeler: Dış Ticaret Politikası, Kapitülasyon, Lozan Antlaşması, Korumacılık

¹ Arş. Gör., İstanbul Bilgi Üniversitesi, İşletme Fakültesi, mustafa.duman@bilgi.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9799-6710

² Arş. Gör., İstanbul Beykent Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası Ticaret ve Finansman (İngilizce) Bölümü, yagmuraydin@beykent.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7518-8672

Citation/Atf: Duman, M. & Aydın, H. A. (2023). İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 152-178. Doi: 10.25295/fsecon.1245542



Duman, M. & Aydın, H. A. (2023). İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 152-178. Doi: 10.25295/fsecon.1245542

Abstract

Foreign trade policies are one of the important tools used to determine the development policies of a country and to gain competitive power for the domestic producer. The Republic of Turkey, which was founded in 1923, was able to achieve its economic independence in 1929 due to the capitulation policy of the Ottoman Empire on the basis of provisionism. In the Trade Regime Negotiations in Lausanne, it was decided to implement a 5-year temporary regime process as a result of tough negotiations with England and France, who wanted a 20-year temporary regime. During the period when the temporary regime was in effect, it was decided to implement the "1916 Tariff" based on a specific duty, which was created after the unilateral abolition of the capitulations on the grounds of World War I. Obtaining the independence to determine foreign trade policy before the Great Depression of 1929 provided an important economic advantage for the country at a time when protectionism was on the rise. In the study, the effects of the 1838 Anglo-Ottoman Treaty and 1861 System Trade agreements on the emergence of a foreign-dependent economy, the protectionist aspect of the 1916 Customs Tariff that became dysfunctional due to high inflation, the destruction of the subsistence economy with the capitalist transformation triggered by the increase in foreign trade, the Trade Regime Commission, document number 5, in which the decisions regarding the trade regime after the Treaty of Lausanne were taken, the class conflict based on the Supreme Economic Council and chambers before the 1929 Customs Tariff, and the protectionist aspect of the 1929 Customs Tariff will be discussed. Although the main factor in the emergence of a foreign-dependent economy is capitulations, it can be stated that in a period when mercantilist policies were effective, the state's encouraging imports and controlling exports in order to keep the goods abundant in the foreign trade market led to the emergence of a dependent economy. Therefore, it can be stated that capitulations both triggered the process of capitalism through trade and also caused the termination of economic practices that did not reflect the realities of the age. As a result of the struggle against the capitulations, it was understood that economic independence should not be compromised and this motivation became the driving force in the Lausanne negotiations. It can be stated that the first actions of industrialization moves were created in this period, with the independence of foreign trade policy in 1929 in accordance with the Treaty of Lausanne.

Jel Codes: F13, P11, N40

Keywords: Foreign Trade Policy, Capitulations, Lausanne Treaty, Protectionism

1. Giriş

1923 yılında bağımsızlığını kazanan Türkiye Cumhuriyeti'nin iktisadi bağımsızlığını tamamen kazanması ancak 1929 yılında mümkün olmuştur. Çünkü dış ticaret politikasını belirleyemeyen bir ülke tam anlamıyla iktisaden bağımsız sayılamaz. Lozan Antlaşması doğrultusunda Türkiye Cumhuriyeti, gümrük rejimini 5 yıllık bir ikame rejim üzerinden yürütmüş ve halihazırdaki dış ticaret politikası uygulamalarına müdahale edememiştir. Lozan'da oluşturulan ikame rejim nedeniyle yaşanan bu 5 yıllık gecikmenin sebebi yüzyıllarca süren kapitülasyon siyasetidir. Avrupa'da merkantilizmin ortaya çıkışıyla kapitülasyon siyasetinin örtüşmesi, 19. yüzyılda dış ticaret hacminde yaşanan patlama ile Osmanlı Devleti'nin kapitalistleşme sürecine girişi ve iktisaden bağımlı bir ekonominin ortaya çıkışı tüm bu gelişmelerin ürünüdür. Avrupa devletlerinin Osmanlı Devleti'nin dış ticaretinde "en çok müsaadeye mazhar millet statüsünü" elde etme yarışı dışa bağımlı bir ekonominin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Ancak diğer taraftan bu gelişmeler, kapitalistleşme sürecinin etkin bir şekilde yaşanmasıyla provizyonizm gibi çağın gerçeklerini yansıtmayan ve kapitalist gelişim süreci ile uyuşmayan (dolayısıyla sınıfsal dönüşümün önünde de engel oluşturan) politikaların elimine edilmesine de neden olmuştur.

İlk kapitülasyonların 1535 yılında Avrupa'da oluşacak Hristiyan ittifakını engellemek için Kanuni Sultan Süleyman döneminde Fransa'ya verildiği kabul edilse de özellikle ticari kapitülasyonların başlangıcını I. Murat dönemine kadar götürmek mümkündür. Bu yüzden literatürde kapitülasyonların ilk olarak ne zaman verildiği tartışmalıdır. Her padişahın önceki imtiyazları geleneksel olarak geçerli kılması ve bu imtiyazların sistemleşmesi nedeniyle 1535 yılı bir orijin olarak kabul edilebilir. Başka ülkelere verilen ticari, siyasi, dini ve hukuki çeşitli imtiyazları içeren kapitülasyonlar Osmanlı Devleti'nin uluslararası ticaretini şekillendirmiştir. Diğer ülkelere tanınan bu imtiyazlar yeni gelen padişahlar tarafından sürekli tekrarlanmış ve uluslararası anlamda Osmanlı ülkesinde imtiyaz mücadelesi haline dönüşmüştür. Süreç içerisinde Osmanlı Devleti için önemli bir dezavantaja dönüşen ticari kapitülasyonlar açısından önemli kırılma anları yaşanmıştır. Bu kırılma anlarından ilki 1740 yılında kapitülasyonların sürekli hale getirilmesi, 1838 Baltalimanı Ticaret Sözleşmesi ve 1861 Sistemi Ticaret Sözleşmeleridir. Kapitülasyonların sürekli hale getirilmesi, sonrasında yaşanacak olan "kapitülasyonların ilgası" mücadelesini zorlu hale getirmiştir (Kurdakul, 1985: 667).

Osmanlı Devleti'nin uluslararası ticarete diğer ülkelere uyguladığı gümrük tarifesi (iç vergiler hariç) %5 iken 18. yüzyıl ile birlikte bu oran %3'e düşürülmüştür. 1740 yılında Fransa ile yapılan ticaret anlaşması ile %3'e indirilen bu oran diğer ülke tüccarlarına da yansıtılmıştır (Kütükoğlu, 1974: 337).

Kapitülasyonların ticaret ile ilgili maddeleri incelendiğinde özellikle ticaret yapma kolaylığı açısından önemli kararlar alındığı görülmektedir. Örneğin 1535 yılında Fransa ile yapılan kapitülasyon anlaşmasının ilk maddesiyle iki hükümdarın ülkelerinde yasak eşya dışında her türlü mal alım satımının deniz yollarıyla sağlanması kararı alınmıştır. 1535 yılındaki kapitülasyon anlaşmasının 11. maddesiyle iki ülkenin gemileri (savaş gemileri dahil) birbirleriyle karşılaştığında bayrak gösterilmesi ve herhangi bir çatışmanın önlenmesi kararı alınmış, tüccarların can güvenliği korunmuştur (Koçu, 1934: 406). 1581 tarihli üçüncü kapitülasyon anlaşmasının 1. maddesi ise Osmanlı'nın hâkim olduğu denizlerde Fransa bayrağı



Duman, M. & Aydın, H. A. (2023). İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 152-178. Doi: 10.25295/fsecon.1245542

taşımak kaydıyla Portekizlilere, İspanyollara, Sicilyalılara ve Floransalılara ticaret serbestliği tanınmıştır (Kurdakul, 1985: 150-200).

Uluslararası ticarete Fransa ile başlayan ticari yakınlaşma özellikle 19. yüzyıl başlarında İngiltere lehine dönüşmüştür. Napolyon Savaşları ile Fransa'yı saf dışında bırakan ve sanayileşme sürecini büyük ölçüde tamamlamış olan İngiltere, Latin Amerika'dan Çin'e ve Japonya'ya kadar çeşitli ülkelerde serbest ticaret ideolojisini yaymak adına kimi zaman silahlı gücü kullanarak kimi zaman da bürokrasiyi kullanarak aktif mücadeleye girişmiştir. Bu hedeflerden birisi de Osmanlı Devleti'dir. Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın Osmanlı Devleti'ne yönelik askeri zaferleri sonrasında bağımsızlık tehlikeye girmiş ve İngiltere'den yardım istenmiştir. Bu yardımın karşılığı olarak da Osmanlı Devleti'nin önüne iktisadi olarak bağımlılığını ilan edeceği ağır bir anlaşma metni sürülmüştür (Sönmez, 1998: 34).

Devletin iktisadi olarak dışarıya bağımlı olmasında önemli payı olan kapitülasyonlar ile çeşitli mücadeleler gerçekleştirilse de kapitülasyonların kaldırılması (tek taraflı olarak) 1914 yılında İttihat ve Terakki yönetimi tarafından gerçekleştirilmiştir. Kapitülasyonların kaldırılması kararı savaşa birlikte girilen ülkeler tarafından bile protesto edilmiştir. 1916 yılında da yeni bir gümrük tarifesi oluşturulmuştur. Oluşturulan yeni gümrük rejimi ile birlikte ad-valorem vergi terk edilmiş spesifik vergi yöntemine geçilmiştir. İttihatçılara göre ad-valorem verginin bürokrasi yönünün fazla olması nedeniyle gümrüklerde çeşitli yolsuzluklar, kontrolsüzlükler ve hatalar meydana gelmekteydi. Bunu önlemek amacıyla enflasyona karşı oldukça dayanıksız olan spesifik yöntem esas alınmaya başlandı.

Kapitülasyonların kaldırılması kararının geçerliliği savaşın sonucuna bağlanmıştır. Savaşın kaybedilmesiyle birlikte kapitülasyonlar, öncesinde imtiyazlardan faydalanmamış ülkeler lehine de genişletilmiştir. Ankara hükûmeti alınan kararları reddetmiş ve egemenliğinin bulunduğu bölgelerde enflasyon nedeniyle aşınan 1916 gümrük tarifesini katsayılı bir biçimde uygulamıştır. Kurtuluş Savaşı'nın kazanılması sonrasında da İzmir ve İstanbul limanlarında da aynı uygulamayı başlatmıştır.

Lozan Konferansı'na katılan Türk heyetinin en önemli hedefi kapitülasyonların karşılıklı olarak kaldırılması olmuştur. Konferans tutanakları incelendiğinde en sert görüşmelerin kapitülasyonlarla ilgili yapılan oturumlarda cereyan ettiği açıkça gözlemlenebilir. Bu çalışma ilgili süreci ve devamındaki gelişmeleri anlamaya yönelik bir çabanın ürünüdür.

2. 1838 Baltalimanı Ticaret Sözleşmesi ve 1861 Sistemi Ticaret Anlaşmaları

Sanayileşme süreci boyunca korumacı politikalar izleyen İngiltere, Pax Britannica ile birlikte üretimi, hammadde ithalatını ve mamul mal ihracatını arttırmak maksadıyla 19. yüzyılda serbest ticaretin savunuculuğunu yapan en önemli ülke konumuna yükselmiştir.³ İngiliz tüccarlar 1675 yılında imzalanan ticaret anlaşmasıyla çeşitli ticari imtiyazlar elde etse de

³ İngiltere ile Fransa arasında imzalanan 1860 Cobden-Chevalier Anlaşması 19. yüzyılda serbest ticaret ilkesinin zirve noktasıdır.

Osmanlı pazarında yed-i vahid⁴ sistemi gibi birtakım engellerle karşılaşılıyorlardı. Kavalalı'nın isyanı, İngiltere'den askeri konuda yardım istenmesine neden olmuş ve bu yardım karşılığında 1838 Baltalimanı Anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmayla beraber İngiliz tüccarların kâr oranını düşüren ve bir anlamda korumacı politikalar olarak nitelendirilebilecek olan yed-i vahid sistemi kaldırılmıştır (Sevimay, 1995: 188).

Baltalimanı Ticaret Sözleşmesi'nin 1. maddesi, diğer ülke tüccarlarına geçmişte verilmiş ve gelecekte verilecek olan imtiyazların İngiliz tüccarlarına da uygulanacağını ifade etmektedir. 2. madde ise, İngiliz tüccarlarına Osmanlı sınırları içerisinde yetiştirilen her türlü malı serbestçe satın alma hakkı tanımış ve böylece yed-i vahid sistemi ve tezkere usulünün kaldırılması ile ihracatın önündeki tüm engeller kaldırılmıştır. Sözleşmenin 3. maddesi, İngiliz tüccarlar ile Türk tüccarlarının aynı haklara sahip olduğunu ve İngiliz tüccarların "en çok müsaadeye mazhar olan tüccar" unvanı kazandığını ifade etmektedir. Sözleşmenin 4. maddesi ise gümrük vergisi oranlarını içermektedir. 4. madde ile (iç gümrük vergileri hariç) ihracatta uygulanan gümrük vergisi oranı %12, ithalattan alınacak vergi oranı ise %5 olarak belirlenmiştir (Pamuk, 1990: 201).

1840 sonrasında Avrupa ülkeleri incelendiğinde dış ticarete korumacı politikalar uygulama trendinin hızlanarak arttığı gözlemlenebilir. Örneğin, İngiltere 1846 yılına kadar tahıl ithalatını yasaklamıştır. Fransa, pamuk ipliği ve bez dokuma ürünlerinin ithalatını yasaklamıştır. Alman Gümrük Birliği (Zollverein) uluslararası ticarete korumacı politikalar uygulamaya başlamıştır. Avusturya 1833'te uygulamaya koyduğu korumacı politikalarla 69 malın ithalatını yasaklamış, 1600 ürüne de gümrük tarifesi koymuştur. Diğer taraftan Osmanlı Devleti'nin ticaretinde önemli bir paya sahip olan Rusya 300'ün üzerinde malın ithalatını yasaklamıştır (Toprak, 1997: 201).

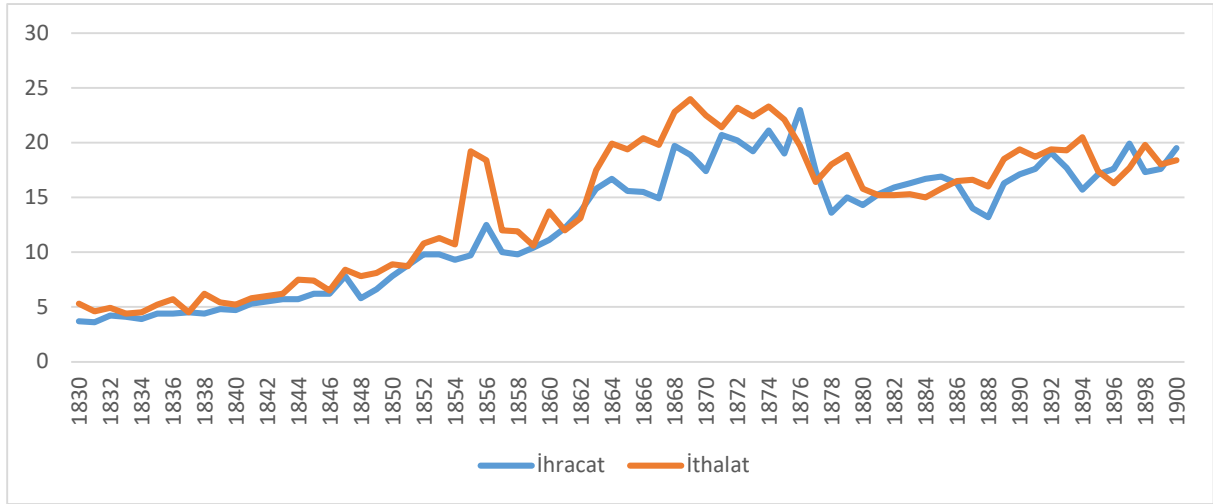
Baltalimanı Ticaret Sözleşmesi ile birlikte hazırlanan gümrük tarifelerinin yenilenme süresi 7 yıl olarak belirlenmiştir. Osmanlı parasının kıymetindeki yükseliş nedeniyle ilk hamle 1846 yılında İngiltere'den gelmiştir. İngiliz tüccarlar, ithal mallarında %5 değil, %7 ile %10 arasında, ihraç mallarında ise %12 değil, %20'lik bir vergi ödediklerini iddia ettikleri için İngiliz Hükûmetinin önceliği bu konunun güncellenmesi üzerine olmuştur. Süreç içerisinde 1861 sistemi olarak adlandırılan ticaret sözleşmeleriyle 1838'de belirlenen kurallar güncellenmiştir. Fransa, İngiltere ve İtalya ile 1861, Amerika, İspanya, Prusya, Alman Gümrük Birliği, Hollanda, İsveç, Norveç, Danimarka ve Avusturya ile 1862'de, Romanya ile 1887'de ve Almanya ile 1890'da yeni ticaret sözleşmeleri imzalanmıştır. 1861 sistemi olarak isimlendirilen bu anlaşmalarla ithalat vergisi %8'e çıkarılmış ve 1873 Buhranı sonrasında artan korumacı politikalarla paralel şekilde Osmanlı Devleti tarafından ithalat vergisinin arttırılmasına yönelik olarak hayata geçirilen tüm çabalar sonuçsuz kalmıştır (Baskıcı, 2005: 49).

1838 sistemi ve 1861 sistemi olarak adlandırılan bu ticaret sözleşmeleri, devletin dış ticaret politikası belirleyebilme gücünü tamamen ortadan kaldırmıştır. Her yeni ticaret sözleşmesinde de "en çok müsaadeye mazhar olan tüccar" unvanının tesis edilmesi sürekli yeni taleplerin oluşmasına neden olmuştur. Örneğin bir ülkenin tüccarına ek bir hak tanınması, öncesinde

⁴ 1826 yılında uygulamaya başlanmış olan yed-i vahid sistemiyle birlikte çeşitli hammaddelerin alım satımının devlet tekeline geçmesi sağlanmıştır. Kavalalı Mehmed Ali Paşa, yed-i vahid sistemi sayesinde hazine gelirlerini büyük oranda arttırmış ve süreç içerisinde ordusunu daha güçlü bir hale getirmiştir.

çeşitli imtiyazlar almış başka ülke tüccarlarının aynı imtiyazları talep etmesine neden olmuştur. İthalattan alınan vergi oranı tesis edilen sözleşmelerle değişmez kabul edildiği için korumacı ticaret politikası uygulanamamıştır. Bu anlaşmalar zaten sermaye birikimi olarak yetersiz olan devleti ve yerli sektörü rekabetçi anlamda güçsüz hale getirmiştir. Böylelikle Osmanlı Devleti, hammadde ihraç eden ve bunun karşılığında mamul mal ithal eden yarı sömürge bir ülke konumunu devam ettirmiştir. Bununla birlikte, devletin iktisadi felsefesi olan provizyonizm ve fiskalizm politikalarının da ortaya çıkan bağımlılıkta temel etken olduğu belirtilebilir. Çünkü bu politikalar kapitalizmin dinamik yasalarına zıttır. İhracattan vergi alınması, ihracatın kısıtlanması, malı piyasada bol tutmak için ithalatın arttırılması dönemin yaygın iktisadi felsefesini yansıtmamaktadır.

Şekil 1: Ticaret Anlaşmalarının Sayısının Artışıyla 1840 Sonrası Dış Ticarete Yaşanan Dönüşüm (Milyon Sterlin)



Kaynak: Pamuk (1990: 25)

Yukarıdaki grafik, Osmanlı Devleti'nin 19. yüzyıldaki dış ticaret verilerini yansıtmaktadır. 1840 sonrasında dış ticarete dikkate değer bir artış yaşanmıştır. Bu gelişmelerin ticaret kanalıyla Osmanlı Devleti'nde kapitalistleşme sürecini başlattığı söylenebilir. 1838 Baltalimanı Ticaret Sözleşmesi'nin, 1860 ile birlikte güncellenen ve kapsamı genişletilen ticaret anlaşmalarının ve 1873 Buhranının dış ticaret hacmine etkisi grafik aracılığıyla gözlemlenebilir. Diğer taraftan, uluslararası ticaret kanalıyla kapitalistleşme sürecine girilmesi, devlet içerisindeki çeşitli aydınların kapitülasyonlarla mücadele sürecini başlatmasına da neden olmuştur. Ticaret ile ilgili hukuki düzenlemeler güncellenmeye başlamış ve kamuoyunda aydınlar arasında "serbest ticaret politikası mı uygulansın yoksa korumacı bir ticaret politikası mı uygulansın" tartışması başlamıştır.⁵

⁵ 1807 Fransız Ticaret Kanunu'nun çevrilmesiyle oluşturulan 1850 tarihli Kanunname-i Ticaret, 1861 yılında çıkarılan Usul-ü Muhakeme-i Ticaret Nizamnamesi ve 1863 yılında çıkarılan Ticaret-i Bahriye Kanunnamesi bu gelişmelerin ürünüdür. Diğer taraftan, Sakızlı Ohannes Paşa, Mehmet Cavit Bey gibi aydınlar serbest ticaret ideolojisini savunurken, Akyığıtoğlu Musa Bey, Ahmet Mithat Efendi, Tekin Alp ve Hasan Tahsin gibi aydınlar korumacılığı savunmaya başlamıştır. İlk bilimsel iktisat dergisi olarak addedilen Ulum-u İktisadiye ve İçtimaiye Mecmuası basılmış ve derginin yazarları tarafından serbest ticaret ideolojisi yoğun bir biçimde desteklenmiştir.

3. 1914 Kapitülasyonlarının Tek Tarafli Kaldırılması

Kapitülasyonlarla yalnızca Lozan Konferansı görüşmelerinde mücadele edilmemiş, öncesinde de yoğun bir mücadele süreci yürütülmüştür. Bu mücadele, birikimli bir şekilde ilerlemiş ve sonraki mücadelelerin de yöntemini ve kapsamını belirlemiş ya da dönüştürmüştür. Lozan Konferansı tutanakları incelendiğinde geçmişe yapılan atıflar, bu mücadelenin birikimli bir süreci kapsadığını kanıtlar niteliktedir. Öncelikle, kapitülasyonlar, verildiği dönem Orta Çağ'a rastladığı için "Şahsilik İlkesi"ni yansıtmaktaydı. Devletler hukuku ile birlikte padişahların kendi isteğiyle diğer ülkelere tanıdıkları bu imtiyazlar kolayca bertaraf edilebilirdi. Ancak, kapitülasyonların önce her hükümdar ile birlikte yenilenmesi ve 1740 sonrasında sürekli hale getirilmesi, ilganın tesis edilmesini önlemiştir. Kapitülasyonların zararları anlaşıldığında ise hayata geçirilen her türlü girişim, Avrupa devletleri tarafından Osmanlı'nın hukuk sisteminin dinsel temellere dayandığı öne sürülerek reddedilmiştir. Ortaya çıkan hukuki açıklıkların değerlendirilememesinin nedeni ise hem uluslararası güç dengesinin Osmanlı'nın aleyhine dönüşmesi hem de devlet adamlarının planlama eksikliğidir.

Tanzimat sonrasında kapitülasyonlarla mücadele konusu yavaş yavaş devlet adamlarının gündemine girmeye başlamıştır. İlk ve en kapsamlı hamleyi Âli Paşa gerçekleştirmiştir. Kırım Savaşı'nda İngiltere'nin Rusya'ya karşı Osmanlı'yı desteklemesi ve Osmanlı'nın bir Avrupa devleti olarak Paris Barış Konferansı'na davet edilmesi, kapitülasyonlarla mücadelede önemli bir fırsatın doğmasına neden olmuştur.⁶ Âli Paşa, Islahat Fermanı'nı da gerekçe göstererek; devletin çeşitli reformlar yaptığını ve Batı hukukunun kendileri için de uygulanması gerektiğini belirtmiştir. Kapitülasyonların zararlı etkilerinin devlette yarattığı tahribatları anlatmış ve kapitülasyonların tamamen kaldırılması gerektiğini vurgulamıştır (Apaydın, 2010: 273).

Paris Barış Konferansı'nda İngiltere'yi temsil eden Lord Clarendon ve Fransa'yı temsil eden Kont Walevski, Osmanlı Devleti'nin dış ticaret politikasının diğer devletlerin ötesinde bir serbestliğe sahip olduğunu kabul etmişlerdir. Başlangıçta kapitülasyonların kaldırılması konusunda açığa çıkan ılımlı görüşmeler, konferansın bütününe yansımamış ve Avrupa devletleri bu konunun detaylı bir biçimde İstanbul'da düzenlenecek bir konferansta⁷ görüşülmesi gerektiğini belirtmişlerdir (Bilsel, 1998: 52).

23 Temmuz 1908 yılında meşrutiyetin yeniden ilan edilmesi ve Kanun-i Esasi'nin tekrardan aktif hale getirilmesi, kapitülasyonlar ile mücadelenin yöntemini dönüştürmüştür. Başlangıçta, iç siyasette ülke içerisinde bir "vatandaşlık" bilincinin yaratılması istenmiş ve imtiyazlılarla imtiyazsızların birbirlerinden ayrıldığı derin çizgiyi meydana getiren dine dayalı etnisite olgusu kademeli olarak ortadan kaldırılmak istenmiştir. Böylelikle, Jön Türk Devriminin çatısını oluşturan ittihat Terakki Cemiyeti, siyasal programının 9. maddesinde "ülkede yaşayan her vatandaşın kanun önünde her şartta ve her durumda eşit olduğunu" ilan etmiştir (Tunaya, 2000: 288).

İttihat Terakki, dış siyasette de kapitülasyonların kaldırılması amacıyla bürokrasiyi aktif olarak kullanmıştır. Çeşitli dost devletleri kapitülasyonların kaldırılması konusunda ikna etmeye

⁶ Lozan görüşmelerinde de İsmet Paşa sıklıkla Paris Konferansı'na atıf yaparak kapitülasyonların artık geçersiz olduğunu vurgulamıştır.

⁷ Kapitülasyonlarla ilgili planlanan bu konferans gerçekleşmemiş ve kapitülasyon problemi Lozan görüşmelerine kadar Osmanlı'nın hukuk sisteminin yetersizliği öne sürülerek ötelenmiştir.

çalışmıştır. Kapitülasyonların kaldırılmasına yönelik yapılan anlaşmalarla kademe kademe tüm ülkelerin kapitülasyonların imtiyazlarından vazgeçmesini sağlamaya çalışmıştır. 1909 yılında Avusturya ile yapılan anlaşmanın 8. maddesi ile Avusturya, kapitülasyonların kaldırılmasının haklı bir gerekçe olduğunu kabul etmiş ve sonraki girişimlere destek vereceğini de ifade etmiştir. Akabinde 1910 yılında Meksika ve Arjantin ile, 1912 yılında Brezilya ile ve 1913 yılında Şili ile çeşitli antlaşmalar gerçekleştirilmiş ve devletler hukuku çerçevesinde bu ülkelerin artık kapitülasyonlardan faydalanamayacağı belirtilmiştir (Bilsel, 1998: 64).

1913 sonrasında⁸ kapitülasyonlarla mücadele biçimi bir kez daha şekil değiştirmiştir. Diplomasi kanalıyla mücadele biçiminin gerekli sonuçlar yaratmadığı görülmüş ve kapitülasyonları tek taraflı olarak kaldırma girişimleri başlatılmıştır. Bu nedenle kapitülasyonların kaldırılması kararının dünyaya nasıl duyurulacağına netleştirilmesi için bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyonun üyeleri: Adliye Bakanı Pirizade İbrahim Bey, Heyeti Teftişîye Muavini Yusuf Kemal Tengirşenk, Umur-i Hukukiye Müdürü Ahmet Esat Arsebük ve Umur-u Cezaiye müdürü Tahir Taner'dir. Komisyonun hazırladığı metin incelendiğinde, dönemin psikolojisi ve kapitülasyonların bürokraside yarattığı etki açık bir şekilde gözlemlenmektedir.⁹

Metinde kapitülasyonların Orta Çağ'da verildiği ve kanunların şahsiliği prensibi nedeniyle kaldırılması gerektiği şu şekilde vurgulanmıştır: *"Her asrın müesseseleri ve hukuki hükümleri, o asrın sosyal durumunu idare eden ve düzenleyen birtakım esaslara dayanmaktadır. Orta Çağ'ın sosyal yapısı kanunların şahsiliği prensibini diğer esaslara tercih ederek, bunun yürürlüğünü gerektirmiştir. Daha sonra Osmanlı ülkesinde ikamet eden ecnebi tebaaya da bazı müsaadeler bahşedilmişti. O zamanın adli ve hukuki zihniyetine göre devlet için hiçbir siyasi mahsur doğurmaz zannedilen bu imtiyazlar, daha sonra kısmen ahde kısmen de teamüle dayanan birer müktesep hakka dönüşmüş, çok defa hukuki kaide ve esaslara asla bağdaşmayacak surette yorumlanarak genişletilmiştir. Değişen zaman ile kapitülasyonlar yargı ve kanun yapma hakkını kayıt altına almış; daha doğrusu hakimiyet-i mülkiyeyi açıktan açığa ihlal etmeye başlamıştır"* (Taner, 1956: 34). Metnin devamında 1856 Paris Barış Konferansında, konferansa katılan ülkelerin kapitülasyonların Osmanlı Devleti'ne zarar verdiğini kabul etmesine rağmen herhangi bir girişimde bulunmamasından şikâyet edilmiştir. Devletin geçirdiği değişim ve dönüşümün kapitülasyonların artık uygulanmamasını gerektirdiği şu şekilde ifade edilmiştir: *"Netice itibarıyla, Osmanlı Devleti, Tanzimat ve Islahat Fermanlarıyla açtığı yenileşme ve ıslahat yolunda yavaş yavaş ilerleyerek kanunlarının tamamını bütün medeni ülkelerin kanunlarının dayandığı esaslara dayandırmıştır. Meşrutiyet'in ilanından beri ise dost düşman herkesin kabul ettiği bir azim ile gerek esasa gerekse usule ilişkin kanunları değiştirmiş ve yenilemiştir. Son zamanlarda çıkarttığı bir kanunla serbest-i mukavelat esasını getiren Osmanlı Devleti, medeni kanunun önemli bir noksanını tamamlayarak ülkede ikamet eden yerli ve yabancı her ferdin her türlü hukuktan yararlanarak en medeni insanların yaşadığı gibi yaşamalarını sağlamaya çalışmaktadır. Kısaca, Osmanlı Devleti, bugünkü Kanun-ı Esas'ı,*

⁸ 1908 Devrimi kendi içerisinde çok katımlı bir liberal devrimi andırırsa da 1913 sonrasında bu demokratik katılım ortadan kalkmıştır. 1913 Bab-ı Ali Baskını ile birlikte ittihatçılar tüm iktidar gücünü ellerine geçirmişlerdir.

⁹ İttihat Terakki Cemiyeti'nin içerisinde kapitülasyonların zararlarını kavrayan diğer önemli isimlerden birisi de Cavit Bey'di. Cavit Bey, cemiyetin iktisadi ve mali konularındaki en yetkin şahsiyetydi. Cavit Bey, yazdığı kitaplarda Bastiatçı iktisadi ilkeleri savunup serbest ticaret politikasını savunsa da kapitülasyonların kaldırılması için cemiyet içerisinde ve devlet kademelerinde aldığı görevlerde aktif rol almıştır.

sosyal durumu, müesseseleri, kanunları, mahkemeleri, hâkim yetiştiren okulları ve yasama organları ile aralarında devletler hukuku kaideleri geçerli olan devletlerden hiçbir farkı kalmamıştır” (Taner, 1956: 34).

Kapitülasyonların tek taraflı olarak kaldırılma kararı, 9 Eylül 1914’te yabancı devletlere nota olarak bildirilmiştir. 3 Ekim 1914’te de “İmtiyaz-ı Ecnebiye’nin İlgası Üzerine İcra Olunacak Muameleye Dair Talimatname” kararları tüm Osmanlı vilayetlerine iletilmiştir (Taner, 1956: 10).

Kapitülasyonlar tek taraflı olarak İttihat Terakki yönetimi tarafından savaşın da fırsat olarak görülmesiyle kaldırılmıştır. Kaldırma kararı tüm ülkeler tarafından protesto edilmiştir. Savaşa birlikte girilen ülkelerin dahi kapitülasyonların ilgası kararını protesto etmesi, ilganın tesis edilip edilmeyeceğinin savaşın sonucuna bağlandığını göstermektedir. Onlarca yıllık mücadelenin sonuçsuz kalması, kapitülasyonların ilgasının yalnızca askeri bir zafer sonucunda karşı tarafa kabul ettirerek gerçekleştirileceğini kanıtlar niteliktedir. İttihatçıların tek taraflı kaldırma kararı ve bu kararın dost ülkeler tarafından bile protesto edilmesi gelecekte Cumhuriyet devriminin kadrolarını zor durumda bırakmıştır. Ancak, ilga kararı sonrasında ilan edilen 1916 Gümrük Tarifesi, Lozan Antlaşması’nın görüşmelerinde dış ticaret politikası bağımsızlığının istikrarlı ve kararlı bir biçimde savunulması açısından önemli bir kilometre taşı temsil etmektedir.

4. 1916 Gümrük Tarifesi

Kapitülasyonların tek taraflı olarak kaldırılması, yeni bir dış ticaret politikasının ve gümrük rejiminin oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Böylece, uzun yıllardır arzulanan ve milli iktisat düşüncesi içerisinde zaman zaman ifade edilen korumacı ticaret politikası fikrinin uygulanması fırsatı ele geçirilmiştir. İlk olarak 20 Eylül 1914 tarihinde “Gümrük Resminin Tadili Hakkında Kanun-i Muvakkat” adıyla çıkartılan kararla birlikte gümrük vergisi oranı %11’den %30’a yükseltilmiştir. 30 Eylül 1916 tarihinde ise padişah V. Mehmet’in aldığı kararla Osmanlı Devleti, savaş halinde bulunduğu devletlere iki kat daha fazla gümrük vergisi uygulamaya başlamıştır (Bozkurt, 2014: 782). Akabinde Emine Raif Paşa’nın gümrük idaresine yönelik çalışmalar yapması maksadıyla İstanbul’a davet ettiği Sir Richard Crawford’un da önemli katkılarıyla 1916 Gümrük Tarifesi¹⁰ oluşturulmuştur (Saka, 1945: 91).

1916 Gümrük tarifesi, korumacı güdüyle içeride yerli üreticiyi korumak ve gümrük kayıt sistemini güçlendirerek hazinenin gelirini arttırmak maksadıyla uygulanmak istense de savaşın da etkisiyle hedeflenen amaçların hiçbirinin gerçekleştirilemediğini belirtmek mümkündür. Gümrüklerden sağlanan gelir, yüksek enflasyon nedeniyle devletin 1916 tarifesi öncesinde ad-valorem usulde elde ettiği gelirin dahi altında kalmıştır. Bununla birlikte, İstanbul’da kıtlığı önlemek amacıyla Kara Kemal liderliğinde kurulan İaşe Örgütü, özellikle İttihat Terakki içerisindeki azınlık bir gruba ciddi boyutlarda refah artışı sağlamış; iç piyasada kıtlık tehlikesi ile karşılaşmış, yolsuzluk ve kayırmacılık artmıştır (Toprak, 1995: 100-120).

¹⁰ 1916 Gümrük Tarifesi, Crawford Tarifeleri olarak da addedilmektedir.

Dış ticaret politikası açısından ortaya çıkan diğer bir dönüşüm de verginin uygulamasına yöneliktir. Osmanlı Devleti, kesintisiz bir biçimde ad-valorem gümrük vergisi usulünü uygulamaktaydı. Ancak, milli iktisat ideolojisi içerisinde birtakım isimler bu uygulamanın değiştirilmesi ve spesifik gümrük vergisi uygulamasına geçilmesi yönünde baskı yapmaktaydı. Yükselen itirazların nedeni ad-valorem gümrük vergisi uygulamasının yoğun bürokrasi içermesi, mallar gümrükten geçerken çeşitli yolsuzlukların yaşanması ve hazinenin ciddi biçimde kayba uğramasıydı. Ad-valorem uygulamaya yönelen eleştiriler karşılığını bulmuş ve yeni oluşturulan 1916 Gümrük tarifesinin uygulaması spesifik vergiye dayandırılmıştır. Ancak, spesifik gümrük vergi uygulaması enflasyona karşı oldukça savunmasız bir uygulamadır. Savaşın da etkisiyle Osmanlı Devleti spesifik gümrük vergisi uygulamasına geçerek ciddi boyutlarda hazine geliri kaybı yaşamıştır (Kurumuş, 1978: 184).

Savaş sonrasında İtilaf Devletleri, 1916 Gümrük Tarifesini yürürlükten kaldırma konusunu İstanbul'daki yüksek komiserleri üzerinden gündemlerine almışlardır. Ancak, İstanbul'a gelen yüksek komiserler, yapılan incelemeler sonucunda 1916 Gümrük Tarifesi'nin yürürlükte kalmasının kendi tüccarları için daha avantajlı olduğunu fark etmiştir. Ancak ortaya bir siyasi tutarsızlık çıkmaması için ad-valorem usule dayalı 1907 Gümrük Tarifesine dönülmesi için Bab-ı Ali'ye baskı yapma kararı alınmıştır (Öztürk, 2007: 165).

Savaşın kaybedilmesiyle Sevr Antlaşması imzalanmış; kapitülasyonlar, 261. madde ile tekrardan aktif edilmiş ve kapitülasyonların sağladığı imtiyazlar, daha öncesinde imtiyazlardan yararlanmayan müttefik devletler lehine de geçerli hale getirilmiştir. Türk milleti için yok oluş anlamına gelen Sevr Antlaşmasının 263. maddesi ise 1907 Gümrük Tarifesini tekrardan aktif etmiş ve ad-valorem gümrük vergisi oranı %11 olarak belirlenmiştir (Aydoğdu, 2016: 66).

Tüm bu gelişmeler yaşanırken Kurtuluş Savaşı boyunca savaş anında bile dış ticaret politikasına ehemmiyet veren Ankara Hükûmeti ise egemenliğinin olduğu alanlarda enflasyon nedeniyle oluşan bu gelir farkını ortadan kaldırmak için 1916 Gümrük Tarifesini 15 katlık bir artışla uygulamıştır (Tezel, 2015: 189).

5. Kurtuluş Savaşı Dönemi Ankara Hükûmetinin Dış Ticaret Politikası

İttihat Terakki'nin tek taraflı kaldırdığı kapitülasyonlar, I. Dünya Savaşı'nın kaybedilmesiyle birlikte daha ağır şartlarla yeniden tesis edilmiştir. İstanbul'da toplanan ve Misak-ı Milli kararlarını duyuran son Osmanlı Mebusan Meclisi'nin kapitülasyon ile ilgili duyurusu şu şekildedir: *“Ulusal ve ekonomik gelişmemize olanak bulunması ve daha çağdaş biçimde, düzenli bir yönetimle işlerin yürütülmesini başarmak için her devlet gibi bizim de gelişmemiz koşullarının sağlanmasında bütünüyle bağımsızlığa ve özgürlüğe kavuşmamız ana ilkesi varlık ve geleceğimizin temelidir. Bu nedenle, siyasal, yargısal, parasal vb. alanlarda gelişmemizi önleyici kapitülasyonlara karşıyız. Saptanacak borçlarımızın ödenmesi koşulları da bu ilkelere aykırı olmayacaktır.”* Ancak 16 Mart 1920'de İstanbul'un resmen işgali ve meclisin kapatılması, yeni bir mücadele yöntemini şekillendirmiş ve 23 Nisan 1920 yılında Büyük Millet Meclisi kurulmuştur.

Mustafa Kemal önderliğinde milli mücadele meşalesini Anadolu'da yakmış olan Ankara Hükûmeti, Kurtuluş Savaşı sırasında egemenliğinin bulunduğu alanlarda savaş içerisinde dahi

dış ticaret politikasına başvurmuş ve ihracatın teşvik edilmesini sağlamıştır. Trabzon, Samsun, İnebolu, Antalya ve Mersin limanları Ankara hükûmetinin egemenliği altındaydı. Ticaretin en yoğun gerçekleştiği İstanbul ve İzmir limanları ise İstanbul hükûmetinin egemenliği altında olduğu için halihazırda yürütülen dış ticaret politikası uygulamalarının, savaş sonrasına hazırlık niteliğinde olduğu belirtilebilir. 1916 Gümrük tarifesi aktif bir biçimde uygulanmasına rağmen tarife oranları enflasyondaki aşınma nedeniyle 15 kat arttırılmıştır. Döneme¹¹ bakıldığında özellikle ihracatın kayıtsız şartsız teşvik edildiği ve yerli üreticinin desteklendiği gözlemlenmektedir (Aydın, 2005: 11).

Ankara hükûmeti kapitülasyonlarla mücadele konusunda ilk girişimlerine Kurtuluş Savaşı döneminde başlamıştır. İlk başarılı girişim 1917 Ekim Devrimi ile birlikte iktidarı ele geçiren Bolşevikler üzerinden gerçekleştirilmiştir. Taraflar bir araya gelerek 16 Mart 1921 yılında Moskova Antlaşması'nı imzalamışlardır. Bu antlaşmanın 6. maddesi şu şekildedir: *“Rusya Sovyetleri Sosyalist Federal Cumhuriyeti Hükûmeti, kapitülasyonlar yönetiminin her ülkenin ulusal gelişmesinin özgürce sürmesi ve egemenlik haklarının bütünüyle kullanılmasıyla bağdaşmadığını kabul ederek, Türkiye’de bu yöntemle herhangi bir biçimde ilişki her türlü yetkilerin ve hakların kullanılmasını geçersiz ve kaldırılmış sayar.”* (Topal, 2018: 323).

Diğer taraftan, İngilizlerin İstanbul’u terk etmesiyle birlikte İstanbul’a giren Ankara Hükûmeti, gümrük memurlarının işine son vermiş; halihazırda katsayılı bir şekilde uygulamakta olduğu 1916 Gümrük Tarifesini uygulamaya koymuş ve %11’lik gümrük tarifesini yürürlükten kaldırmıştır (Bozkurt, 2014: 826).

Mahmut Esat Bozkurt¹², yeni kurulan Cumhuriyetin hukuk ve iktisat felsefesinin oluşumundaki en kritik isimlerden biridir. Mahmut Esat Bozkurt’un Fevzi Çakmak ile yaşadığı münakaşa, bu dönemin dış ticaret politikasının, klasik Osmanlı iktisat felsefesi ve İttihatçıların iktisadi uygulamalarından ayrıldığı noktaları en iyi şekilde yansıtmaktadır. İstanbul ele geçirilmesine rağmen Trakya bölgesinde ufak tefek askeri hareketlilikler devam etmekteydi. Dönemin Genel Kurmay Başkanı Fevzi Çakmak, Ankara’ya yolladığı telgraf ile birlikte askerin iaşesinde çeşitli eksiklikler olduğunu ve bu sebepten bölgedeki yerli üreticilerin ihracat yapmasının önüne geçilmesi gerektiğini vurgulamış ve hükûmetten ihracat yasağı kararı çıkarılmasını istemiştir. İstek reddedilse de Fevzi Çakmak bölgede askeri iaşe sürecini başlatmış ve bölgedeki tüccarların mallarına el koymuştur. Kocaeli Mutasarrıfı Saadettin Bey de Ankara’ya gönderdiği

¹¹ Dönem içerisinde ihracatın kayıtsız şartsız serbest bırakılacağı ve teşvik edileceği ile ilgili birçok örnek bulunmaktadır. Örneğin Antalya Mutasarrıfı Kemal Bey, 29 Nisan 1920 tarihli meclis oturumuna telgraf göndermiş ve bu telgrafta Antalya yerel meclisinin ihracatı yasakladığını ve malların depoda biriktiğini belirtmiş ve yerel meclisi şikâyet etmiştir. Alınan Bakanlar Kurulu kararıyla “ihracatın kayıtsız şartsız serbest bırakılması” emri verilmiş ve değişikliğin yalnızca Bakanlar Kurulu kararıyla alınabileceği bildirilmiştir. Örnekler çeşitlendirilebilir. 15 Mart 1921’de İktisat Vekili Mahmut Celal Bey, piyasadaki durgunluktan bahsetmiş ve ekonominin canlandırılması için ihracattan alınan verginin %50 oranında azaltılması gerektiğini Bakanlar Kurulu’na bildirmiştir. Bakanlar Kurulu bu istek üzerine toplanmış ve alınan kararlar birlikte ihracattan alınan vergi %50 oranında azaltılmıştır. Bahsedilen örnekler üzerinden klasik Osmanlı iktisat düşüncesinin önemli bir unsuru olan provizyonizm ilkesinin ortadan kalktığı gözlemlenebilir (Aydın, 2005: 24).

¹² Mahmut Esat Bozkurt’un İsviçre’de Fribourg Üniversitesi’nde kaleme aldığı “Osmanlı Kapitülasyonları Rejimi Üzerine” başlıklı doktora tezi kapitülasyonlar üzerine yazılmıştır. Bozkurt’un tezinin ana çerçevesi şu şekildedir: “Kapitülasyonlar nasıl tesis edilirse edilsin, süreç içerisinde taraflardan birinin menfaatlerinin tersine durum gelişirse elde edilmiş haklar ortadan kaldırılabilir.”

telgraf ile Ankara hükûmetinin uygulamakta olduğu serbest ticaret ilkesinin devam edip etmediğini sorgulamış ve bir bakıma bölgedeki keyfi uygulamalar hakkında şikayetçi olmuştur. Bahsi geçen problemi çözümü kavuşturan kişi Mahmut Esat Bozkurt olmuştur. Fevzi Çakmak'a çektiği telgrafta kurduğu cümleler şu şekildedir: *“Kanuna ve Bakanlar Kurulu kararına rağmen yalnız harice değil bazı yerlerde özellikle İzmit ve Balıkesir havalisinde livadan livaya hatta ilçeden ilçeye bazı ticari mal hareketlerine askeriyece engel olunmaktadır. Maliye'nin biraz daha fazla ödenek vermesi pahasına bile olsa ordu, parasını vererek aldığı hububat ve gıda maddelerini her yerden alabileceğine göre memleket dahilinde bir ihracat yasağında bir zorunluluk görmüyorum. Halbuki, yasaklamanın devamı halinde kanunların egemen olması gereken ülkemizde, bir zorunluluğa dayanmaksızın, milli ekonomimizin en basit esasları dahi sarsıntıya uğrayarak ekonomik güvensizlik meydana gelir. Vurgunculuk düşüncesi artarak ekonomi felce uğrar. Bakanlığımca, ihracata müdahaleler hakkında kanuni takibatta bulunmak zorunda kalmamak için Bakanlar Kurulunca bu konuda bir karar alınmaya kadar mevzuat ve devlet nizamına riayet olunarak memleketimizin ekonomisini olumsuz etkileyebilecek, bundan dolayı milli dava içinde milletin ekonomik direncini kesebilecek ve 1. Dünya Savaşı seferberliğinin suistimallerini yeniden ortaya çıkarabilecek gereksiz müdahalelerin kesinlikle engellenmesi hakkında ilgili mercilere gerekli emirlerin verilmesini bilhassa rica ederim, efendim”* (Aydın, 2005: 83). Telgrafta cevap olarak Fevzi Çakmak duygusal bir üslup kullanmış ve hataların telafi edileceğini bildirmiştir.

6. İzmir İktisat Kongresi ve Dış Ticaret Politikası

Ankara Hükûmeti, savaş anında yoğunlukla ihracatı teşvik etmiş ve serbest bir dış ticaret politikasına başvurmuştur. Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasıyla birlikte yeni kurulan ülkenin iktisadi felsefesinin tohumlarının atılacağı İzmir İktisat Kongresi'nde de aynı söylem devam ettirilmiştir. 17 Şubat-4 Mart 1923 yılında 1135 delegenin katılımıyla gerçekleşen İzmir İktisat Kongresi, Lozan Barış Görüşmelerinin kapitülasyonlar hakkındaki sert tartışmalar nedeniyle kesintiye uğradığı sırada toplanmıştır. İzmir İktisat Kongresi hem Türkiye'nin iktisadi felsefesini içermesi hem de Lozan'daki devletlere ekonomik bağımsızlığın kararlılığını göstermesi açısından kritik önem taşımaktadır. İzmir İktisat Kongresi ile birlikte ilk kez dış ticaret politikasının yönü belirlenmiş ve Lozan görüşmelerine katılan yabancı devletlere de mesajlar gönderilerek yabancı sermayenin ancak belirli kanunlar ve kurallar çerçevesinde ülkeye girebileceği belirtilmiştir (Ökçün, 1968: 117).

İzmir İktisat Kongresi'nde söz alan ve kılıçla fetih döneminin sona erdiğini artık sabanla ve üretimle fetih döneminin¹³ başladığını belirten Mustafa Kemal yaptığı konuşmada kapitülasyonları eleştirmiş ve bu imtiyazların Osmanlı sultanları tarafından sırf şahsi çıkar elde etmek için kabul edildiğini vurgulamıştır. Kapitülasyonlar ile ilgili görüşü şu şekildedir: *“Gerçekten bir devlet ki kendi halkına koyduğu bir vergiyi yabancılara koyamaz. Gümrük*

¹³ Atatürk'ün kongrede yaptığı konuşmada üretim ile ilgili sarf ettiği sözler şu şekildedir: *“Siyasi, askeri zaferler ne kadar büyük olursa olsunlar, iktisadi zaferler ile taçlandırılmazlarsa meydana gelen zaferler devamlı olamaz, az zamanda söner. Bu bakımdan en kuvvetli ve parlak zaferimizin bile sağlayabildiği ve daha sağlayabileceği yararlı kazançları belirlemek için ekonomimizin, iktisadi hâkimiyetimizin sağlanması ve sağlamlaştırılması ve genişletilmesi gerekir”* (İnan, 1982: 61).

uygulamalarını, vergilerini memleketin ve milletin ihtiyaçlarına göre düzenlemekten yasaklıdır. Ve bir devlet ki, fazla olarak yabancılar üzerinde yargı hakkını uygulamaktan mahrumdur. Böyle bir devlete elbette bağımsız denilemez. Devletin ve milletin hayatına yapılan müdahaleler yalnız bu kadar değil, daha fazla idi. Doğrudan doğruya milletin hayatını devam ettirmesi için gerekli olanlardan, örneğin tren yapmak için, örneğin fabrika yapmak için, örneğin her şey yapmak için devlet serbest değildi. Mutlaka dışarıdan karışmalar vardı. Bundan dolayı hayatını sürdürmekten alıkoyulan bir devlet bağımsız olabilir mi? Söylediğim gibi gerçekte devlet, istiklalini çoktan kaybetmişti ve Osmanlı ülkesi yabancıların serbest bir sömürgesinden başka bir şey değildi ve Osmanlı halkı içindeki Türk milleti de tamamen esir bir duruma getirilmişti” (İnan, 1982: 62). Mustafa Kemal, kesilen Lozan görüşmeleri nedeniyle yabancı devletlere de mesaj göndermiş; uluslararası ticaretin gerekliliğini vurgulamış ve yabancı yatırımcıları (güçlendirilmiş bir sistemin kontrolünde) düşman olarak görmediğini ifade etmiştir.

İzmir İktisat Kongresi’nde konuşma yapan (ve aynı zamanda kongrenin toplanmasına da öncülük eden) diğer kritik isim de çalışmada sıkça bahsedilen Mahmut Esat Bozkurt’tur. Konuşmasına kapitülasyonların yabancı tüccarlara imtiyaz sağlaması nedeniyle yerli tüccarın rekabetçi gücünü kaybettiğini vurgulayarak başlayan Bozkurt, iktisadi ideoloji olarak nasıl bir yol izleneceğini şu şekilde ifade etmiştir: “Yeni Türkiye İktisadı, mevcut iktisat sistem ve siyasetlerinin hiçbirisinin aynısı olamaz. Memleketimizin iktisadi ihtiyacına yönelik bir iktisat öğretisi takip etmek mecburiyetindeyiz. Biz iktisat doktrinleri tarihinde mevcut olan hiçbir mektebe tabi değiliz. Ne bırakınız geçsinler, bırakınız yapsınlar mektebine ne de sosyalist-komünist mektebe ne devletçi ne de himayeci mekteplere mensup değiliz. Bizim de Yeni Türkiye’nin yeni iktisadi manasına göre yeni bir iktisadi mektebimiz var. Buna ben Yeni İktisat Mektebi diyorum. Konuşmamda dillendirdiğim mekteplerin hiçbirisine mensup olmamakla birlikte memleketimizin ihtiyacına göre bunlardan istifade etmeyi de ihmal etmeyeceğiz. Yeni Türkiye, karma bir iktisat sistemi takip etmelidir. İktisadi teşebbüs, kısmen devlet kısmen de şahsi teşebbüs tarafından sağlanmalıdır. Mesela büyük kredi isteyen sanayi teşebbüslerini devlet idare edecektir. Çünkü memleketimizin iktisadi durumu bunu gerektirmektedir” (İnan, 1982: 70-75). İdeoloji vurgusu yaptıktan sonra dış ticaret politikasını gündemine alan Mahmut Esat Bozkurt’un görüşleri şu şekildedir: “İktisat siyasetimizde ve mesela gümrüklerde mutlaka himayeci olamayız. Memleketimizin ihtiyacı olan şeylere karşı bir kapıya benzeyen gümrüklerimizin iki kanadını açar ve her şeyin ithaline müsaade edebiliriz. Bunlar o gibi şeylerdir ki memleketin üretimin arttırmak için mutlak gereklidir ve memleketin iktisadi menfaati buna bağlıdır. Bazı ithalat işlemlerine karşı gümrüklerimizin yalnız bir kanadını açarız ve ortalama bir gümrük vergisi olarak memleketimize girmesine müsaade ederiz. Bazı ithalat işlemlerine karşı gümrük kapılarımızı tamamen kapatır, arkasına bir de ordumuzu koyar ve memlekete o gibi eşyadan geçişi önleriz. Çünkü; bu eşyanın memleketimize girmesi, memleketimiz için bir zarar, bir tehlike teşkil eder” (İnan, 1982: 70-75).

7. Lozan Antlaşması Kapitülasyon Komisyonu Görüşmeleri

Lozan Antlaşması görüşmeleri 20 Kasım 1922 yılında başlamış ve Türk heyetine İsmet Paşa öncülük etmiştir. Konferansın içeriğine azınlıklar, borçlar meselesi, boğazlar meselesi, Musul

meselesi gibi birçok konu dahil edilse de kapitülasyonlar konusu görüşmelerin ana çerçevesini oluşturur. Türk heyetinin kapitülasyonlar konusunda asla taviz vermemesi ve yabancı devletlerin de yüzlerce yıl içerisinde elde ettiği kazanımlardan vazgeçmemesi kapitülasyon görüşmelerinin gerginlik seviyesini arttırmış ve sonunda da konferansa ara verilmesine neden olmuştur. Lozan'da kapitülasyonlar konusu İkinci Komisyon'da görüşülmüştür. Amerika Birleşik Devletleri'ni Amiral Bristol, İngiltere'yi Lord Curzon, İtalya'yı Mark Garonni, Fransa'yı Barrere ve Bompard, Japonya'yı Baron Hayachi, Yunanistan'ı Venezilos, Romanya'yı Duca, Yugoslavya'yı ise Ninchitch temsil etmiştir. Kapitülasyonlar ile ilgili görüşmeler 2 Aralık 1922 yılında başlamıştır.

Tutanaklardan Türk tarihini iyi derecede tetkik etmiş olduğu açıkça gözlemlenebilen İngiliz temsilci Lord Curzon, kapitülasyonların karşılıklı anlaşmalara dayandığını belirtmiştir. Curzon, ittihatçılara da gönderme yaparak, kapitülasyonların tek taraflı olarak asla kaldırılamayacağını ifade etmiştir. Özellikle I. Dünya Savaşı'nda Osmanlı ile birlikte savaşan Almanya ve Avusturya'nın bile kapitülasyonların tek taraflı kaldırılmasını boykot ettiğini hatırlatmıştır. Lord Curzon'un en önemli itirazı Türk yargı sisteminin bozuk olması ve medeni kanunun şeriat esaslı olmasıdır. Kapitülasyonların kaldırılmasıyla İngiliz vatandaşların ve tüccarların iktisadi çıkarlarının zedeleneceğini vurgulamıştır. Yabancı sermayenin ve kapitülasyonlar paralelinde yabancı devletlerle sağlanan iktisadi yakınlığın Türkiye'ye fayda sağlayacağını belirtmiş ve kapitülasyonlar kaldırılmazsa bu durumun Türkiye'nin ekonomisi için daha faydalı olacağını Türk heyetine iletmiştir (Meray, 2001: 1).

İtalyan delege Mark Garonni ise, kapitülasyonların çağ dışı olduğunu ve bağımsız bir devletin egemenliğini kısıtlayan bir uygulama olduğunu kabul ederek konuşmasına başlamış ancak yabancı tüccarların çıkarlarının mutlaka korunması gerektiğini ifade ederek Türk heyetini ikame bir rejim kurmaya davet etmiştir. Garonni, kendi tüccarlarının çıkarları konusunda asla taviz vermeyeceğini de Türk heyetine bildirmiştir (Meray, 2001: 1).

Türkiye'nin kapitülasyonları uzun zamandır kaldırmak için mücadele ettiğini vurgulayan İsmet Paşa ise, Garonni'nin ikame rejim isteğinin asla gerçekleşmeyeceğini ve Türk heyetinin kapitülasyonlar konusunda asla geri adım atmayacağını belirterek konuşmasına başlamıştır. 1535 yılında Kanuni Sultan Süleyman tarafından bahşedilen imtiyazların "yasaların kişiselliği" sebebiyle verildiğini, uluslararası ilişkilerin gelişmesiyle birlikte yasaların kişiselliği kavramının "yasaların ülkeselliği" kavramına dönüştüğünü belirten İsmet Paşa, Osmanlı'yı Avrupa ülkesi sayan yabancı devletlerin Paris Kongresi'nde kapitülasyonlar hakkındaki görüşlerini de hatırlatarak, tarihsel süreçte tanınan imtiyazların artık geçerliliğini yitirdiğini ifade etmiştir. İsmet Paşa, Lord Curzon'un mahkemeler ve yargı sistemi yetersiz eleştirilerine de cevap vermiş; yabancı sermaye ve uluslararası ticaretin engellenmesinin gündem dahilinde olmadığını vurgulayarak yakın zamanda İstanbul'da açılan karma ticaret mahkemelerinden bahsetmiştir (Meray, 2001: 8).

Tartışmalar alt komisyonlarda da devam etmiş; İngiliz delege Sir Andrew Ryan, medeni kanunun din temelli olduğunu vurgulayarak Ticaret Mevzuatı'nın tek başına yeterli olmayacağını ifade etmiştir. Ryan'a göre Fransa temelli oluşturulan Ticaret Mevzuatı kötü bir çeviriden ibarettir. Kapitülasyonların kaldırılması, tüccarların gerçekleştireceği her türlü ticari işlemde kısıtlama yaratacak ve yabancı sermayeyi caydırıcı etkiler yaratacaktır. Ryan, İzmir'de

ticaretin tamamen durduğunu ve İstanbul'da da gümrük hasılatının ve dış ticaret hacminin düştüğünü belirterek Türk heyetinin ısrarlarının sonlandırılmasını istemiş ve kapitülasyonların sağladığı avantajlarla gerçekleşecek olan yatırımların Türkiye için refah sağlayacağını Türk heyetine iletmiştir (Bilsel, 1998: 85).

Kapitülasyon görüşmelerinde Türkiye açısından ilgi çeken ülkelerden birisi de Japonya'dır. Japonya da geçmiş süreçte kapitülasyonlar nedeniyle kaynakları sömürülmüş bir ülke konumunda görüşmelere katılmıştır. Kapitülasyonlar konusunda Türkiye'nin tarafını tutmak yerine yabancı devletlerin tarafını tutmuş ve Türkiye'yi iktisadi ve yargı sistemini değiştirmemekle ve geliştirmemekle suçlamıştır. Japon heyetinin başında bulunan Hayasi, Japonya'nın adli sistemini dönüştürmek için 20 yıldan fazla çalıştığını vurgulamış ve arabuluculuk rolleri nedeniyle Fransız, İtalyan, Amerikan ve İngiliz delegeleri kutlamıştır. Türkiye'yi de Japonya'nın geçirdiği süreci örnek almaya davet etmiştir (Bilsel, 1998: 80).

31 Ocak 1923 yılında gerçekleştirilen üçüncü oturumda da istenen uzlaşma gerçekleşmemiş ve konferans kesintiye uğramıştır. Hedefin tam bağımsızlık ve ekonomik bağımsızlık olduğunun bilincinde olan Türk heyeti, kapitülasyonların kaldırılması konusundaki ısrarından vazgeçmemiştir. Böylece konferans görüşmelerine ara verilmiştir.

8. Gümrük ve Ticaret Rejimi Alt Komisyonu Görüşmeleri

Gümrük rejimi ve ticaret politikası ile ilgili mevcut sorunlar "Gümrük ve Ticaret Rejimi Alt Komisyonu" görüşmelerinde tartışılmıştır. Konferans tutanakları incelenmeden önce unutulmaması gereken önemli noktalar bulunmaktadır. Öncelikle, İttihat Terakki'nin 1914 yılında kapitülasyonları tek taraflı olarak kaldırması, tek taraflı kaldırma kararının savaşa Osmanlı Devleti ile birlikte dahil olan ülkeler tarafından bile kabul edilmemesi, hemen akabinde 1916 Gümrük Tarifesinin oluşturulması ve savaş sonrasında Sevr Antlaşması'nın 136. maddesi ile kapitülasyonların genişletilmiş bir biçimde tekrardan tesis edilmesi, Türk heyeti için görüşmelerde çeşitli dezavantajlar yaratmıştır. Görüşmeler boyunca diğer devletlerin temsilcileri bu argümanları kullanarak Türk heyetini zor durumda bırakmak istemişlerdir. Diğer taraftan, 1916 Gümrük Tarifesinin Kurtuluş Savaşı boyunca katsayılı olarak hakimiyetin sağlandığı alanlarda uygulanması, dış ticaret ve gümrük bağımsızlığı açısından Türk heyetinin konferanstaki kararlı duruşunu sağlamlaştırmıştır.

Gümrük ve Ticaret Rejimi Komisyonunun ilk oturumu 29 Kasım 1922'de Ouchy Şatosunda gerçekleştirilmiştir. Komisyon görüşmelerinde Amerika Birleşik Devletleri'ni Lewis Heck, İngiltere'yi M. Fountain, Fransa'yı Serruys, Yunanistan'ı Mickalakopoulos, İtalya'yı Nogara, Sırp-Hırvat-Sloven Krallığı'nı Rakitich, Türkiye'yi ise Hasan Saka temsil etmiştir. Hasan Saka ayrıca komisyon çalışmalarının başkanlığını yürütmüştür.

Konferansa katılan devletler, üst komisyondaki kapitülasyon görüşmelerinde ortak çıkar paralelinde ittifak halinde davranmalarına rağmen Gümrük ve Ticaret Rejimi Komisyonu görüşmelerinde çeşitli anlaşmazlıklara düşmüşler ve Türk heyetine farklı teklifler sunmuşlardır. Bunun nedeni Türk heyetinin ortak bir gümrük tarifesi oranı belirlemek yerine tüm taraflar ile farklı farklı ticaret anlaşmaları imzalamak istemesi ve her ülkeye farklı tarife

orani uygulamak istemesidir. Görüşmeler genellikle delegelerin çeşitli taslak teklifler sunması ve bu teklif maddelerinin detaylı incelenmesi halinde ilerlemiştir.

Konferansa katılan devletler yeni bir ikame rejim oluşturulmasını, gümrük tarifelerinin minimum seviyeye indirilmesini, ad-valorem gümrük vergisinin tercih edilmesini ve Türkiye'deki yabancı tüccarların çıkarlarının korunmasını talep etmişlerdir. İkame rejim konusunda Türk tarafı da hemfikirdir. Ancak uygulanacak olan ikame rejimin süresi tartışmalıdır. Bununla birlikte gümrük vergisinin usulü de tartışmalıdır. Uygulanacak olan ad-valorem vergi her ne kadar enflasyona karşı daha koruyucu olsa da spesifik vergi uygulamasından vazgeçmek Türkiye'nin bağımsızlık tezlerinden vazgeçmesi anlamına gelecektir.

Fransız Delege Serruys, Türkiye'nin her ülke ile farklı ticaret anlaşması yapma isteğine karşı duyduğu rahatsızlığını dile getirmiştir. Serruys, tıpkı kapitülasyonlardaki gibi, yapılan her anlaşmada sağlanan hakların otomatik olarak diğer ülkelere de sağlanmasını talep etmiştir. Gümrük tarifesi oranının herhangi bir ülke lehine indirilmesi durumunda diğer devletlerin de bu indirimden faydalanması gerektiğini ileri sürmüştür. Bununla birlikte, uluslararası ticarete yaşanacak olan herhangi bir anlaşma durumunda Milletler Cemiyeti'nin ortaya çıkacak olan bu anlaşmazlıkta hakem olması gerektiği ifade edilmiştir. Fransa'nın diğer istekleri ise şu şekildedir: 2 yıllık bir ikame rejim oluşturulmalı, müttefik devletler yararına en çok gözetilen ulus işlemi yapılmalı, mütekelilik ilkesi sağlanmalı, %15 ad-valorem gümrük tarifesi uygulanmalı ve ikame rejim sonrasında uygulanabilecek maksimum gümrük vergisi oranı %20 olmalıdır (Meray, 2001: 290).

Fransa'nın isteklerini değerlendiren komisyon başkanı Hasan Saka, Milletler Cemiyeti'nin uluslararası ticaret konusunda hakemlik yapabilecek bir yetkisinin ve organizasyonunun olmadığını ifade etmiştir. Hasan Saka, Türkiye'nin 2 yıllık ikame rejim sonrasında uygulayabileceği maksimum tarife oranının %20 olarak belirlenmesi talebini sert bir biçimde eleştirmiş, bu talebin Türkiye'nin dış ticaret politikası bağımsızlığına saldırı anlamına geldiğini vurgulamıştır. Fransa tarafının iletmiş olduğu teklifteki 2 yıllık ikame rejim süresine, mütekelilik ilkesine ve en çok gözetilen millet statüsü uygulamasına ise Türk tarafı sıcak bakmıştır. Gümrük tarifelerinin de alt ve üst sınır olmaksızın bağımsız bir şekilde yapılacak anlaşmalarla belirleneceği vurgulanmıştır (Meray, 2001: 293).

İngiliz temsilci Fountain ise kapitülasyonların yalnızca yabancı tüccarlar açısından fayda sağladığı görüşüne karşı çıkmış, Türkiye'nin de kapitülasyonlardan geçmişte çeşitli faydalar sağladığını ve gelecekte de sağlayacağını belirtmiştir. Fountain, Fransız delegenin taslak teklifini oldukça tavizkar bulmuş ve ikame rejimin 2 yıl değil 20 yıllık bir süreci kapsaması gerektiğini taraflara iletmiştir. Fountain, gümrük tarifelerinin minimum seviyelerde olmasının hem Türkiye için hem de diğer devletler için daha faydalı olacağını vurgulamış ve %20'lik verginin Türkiye için yeterli olduğunu ifade etmiştir. Türk parasının istikrarsızlığı nedeniyle gümrük tarifelerinin mutlaka ad-valorem usulde uygulanması gerektiğini de ifade ederek Türk heyetinin teklifinin kabul edilemez olduğunu Türk heyetine iletmiştir (Meray, 2001: 303).

İtalyan temsilci Nogara da %20'lik ad-valorem gümrük tarifesinin İtalyan çıkarlarına uygun olduğunu belirterek Türk heyetinin taleplerini reddetmiştir. Fransız temsilci Serruys da diğer temsilciler gibi Türk tarafının taleplerini reddetmiş ve bu taleplerin hayata geçirilmesiyle

ortaya mutlaka ticaret savaşının çıkacağını vurgulamıştır. Hasan Saka ise oturumun geri kalanında Türkiye'nin kapitülasyon rejimini hatırlatacak hiçbir anlaşmaya imza atmayacağını ve kapitülasyonların mutlaka kaldırılması gerektiğini vurgulamıştır (Meray, 2001: 305).

30 Aralık'ta yapılan oturum, önceki oturumlara nazaran farklı bir havada geçmiştir. İngiliz, Fransız ve İtalyan temsilciler önceki isteklerinden tavizler vererek 5 yıllık ikame bir süreç talep etmişler ve bu süreç içerisinde 1916 Gümrük Tarifesinin uygulanmasına onay vereceklerini Türk tarafına iletmışlerdir. 31 Ocak tarihli oturumda Türk heyeti istenen 5 yıllık ikame rejimin İngiltere, Fransa ve İtalya için kabul edilebileceğini ancak diğer ülkelere uygulanacak ikame rejimin 1 yılı geçemeyeceğini taraflara bildirmiştir. Süreç içerisinde konferansın kesintiye uğramasıyla Gümrük ve Ticaret Rejimi Komisyonu da çalışmalarını sonlandırmıştır (Baskıcı, 2003: 741).

Konferansın tekrar toplanmasıyla taraflar çalışmalarına kaldıkları yerden devam etme olanağı bulmuşlardır. Komisyonun halletmesi gereken birtakım pürüzler bulunmaktaydı. Bu kez komisyona başkanlığı İtalyan temsilci Montagna yapmıştır. 10 Mayıs 1923 yılında başlayan oturumda Hasan Saka önceki görüşmelerde hangi konuların üzerinden geçildiğini anlatmıştır. Çeşitli tartışmalar çıksa da nihai olarak Lozan Barış Konferansı sonunda gümrük ve ticaret rejimine ilişkin alınan kararlar antlaşma metninde imzalanan 5 numaralı belge ile detaylı olarak maddelendirilmiştir. 5 numaralı belge ile Türkiye, uygulamaya koyacağı gümrük tarifelerini 5 yıl süreyle dondurmakla yükümlü hale gelmiştir. Bu 5 yıllık süreç içerisinde 1916 Gümrük Tarifesi sistemi esas alınmış ve ihracat-ithalat yasağının konması 5 yıl süreyle yasaklanmıştır. 5 numaralı belge, Türkiye Cumhuriyeti'nin dış ticaret politikası bağımsızlığını tamamen elde edebilmesi için 5 yıl beklemek zorunda olduğunu ilanmıştır (Baskıcı, 2003: 748).

5 numaralı belgenin 2. maddesinde spesifik gümrük vergisi uygulanması nedeniyle ayrıntılı olarak mallara uygulanacak olan tarife oranının katsayıları belirtilmiştir. Türk lirasının İngiliz sterline bağlandığı bu uygulamada eğer Türk lirası İngiliz sterline karşısında %30'dan çok değer kazanırsa katsayılı olarak tarifenin indirileceği belirtilmiştir. Tam tersi durumda da eğer Türk lirası değer kaybederse uygulanacak olan katsayıların arttırılacağı belirtilmiştir. Ancak bahsi geçen dönem içerisinde değer kaybı %28 olduğu için bu uygulamaya başvurulmamıştır.¹⁴ Diğer taraftan, Almanya diğer ülkelerden farklı bir pozisyonda olduğu için Almanya ile 1927 yılında özel bir ticaret anlaşması imzalanmıştır (Kurmuş, 1978: 184).

5 numaralı belgenin getirdiği 5 yıllık ikame rejim; İngiltere'nin ve diğer ülkelerin 20 yıllık ikame rejim ve maksimum belirlenebilecek bir gümrük tarifesi oranı talepleri göz önünde bulundurulduğunda Türk heyeti için elde edilmiş önemli bir başarıdır. Türk heyeti, görüşmelerin başladığı andaki istekler dikkate alındığında konferans boyunca çok önemli aşamalar katetmiştir. Kapitülasyonlar, yeni kurulan cumhuriyetin ayağındaki en önemli prangalardan biriydi. Lozan görüşmelerinde bu prangalar birer birer yok edilmiş, tam bağımsızlık doğrultusunda istenen hedeflere ulaşılmış ve kapitülasyonlar karşılıklı olarak tamamen kaldırılmıştır.

¹⁴ Lozan görüşmeleri sonrasında Türkiye anlaşmanın taraflarıyla çeşitli sözleşmeler imzalamış ve katsayı usulünün yabancı devletler aleyhine kullanılmayacağını çeşitli politik amaçlar nedeniyle süreç içerisinde kabul etmiştir.

9. 1929 Gümrük Tarifesi

Lozan Antlaşmasının “Bağıtlı Yüksek Taraflar Türkiye’de kapitülasyonların tümü ile kaldırılmasını, her biri kendisi ile ilgili olarak, kabul ettiklerini açıklarlar.” ifadesinin geçtiği 28. maddesi ile kapitülasyonlar karşılıklı olarak kaldırılmıştır. Dış ticaret politikası bağımsızlığı ise 5 yıllık ikame rejim sonrası elde edilebilecektir. Yeni kurulan Cumhuriyet, 5 yıllık süre içerisinde nasıl bir gümrük rejimi uygulanacağını tartışmış ve çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. İkame rejimin bitmesiyle oluşturulacak yeni gümrük rejiminin planlanması için ülke içerisinde çeşitli çalışmalar yaptırılmıştır.

İlk olarak 1925 yılında kurulan Tarife Komisyonu, gümrük tarifelerinin artırılması ile ithal ikameci politikaların uygulanmasına yönelik çalışmalar yürütmüştür. İthalatçı tüccarların ağırlıklı olarak oluşturduğu İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası ise Gümrük Tarife Tetkik Komisyonu adı altında çalışmaları başlatmış ve Tarife Komisyonunun ithal ikameci politika çalışmalarına karşıt bir politika seti oluşturmuştur. Komisyon, gümrük tarifesi'nin ad-valorem usulde %15 olarak belirlenmesi gerektiğini savunmuştur. 1928 yılında toplam iki kez görüşme gerçekleştiren Ali İktisat Meclisi ise, iki oluşumun da yürüttüğü çalışmaları incelemiş ve bir kanun tasarısı hazırlamıştır. Hazırlanan kanun tasarısında Tarife Komisyonunun çalışmalarının gözetildiği söylenebilir (Tekeli, 1983: 70).

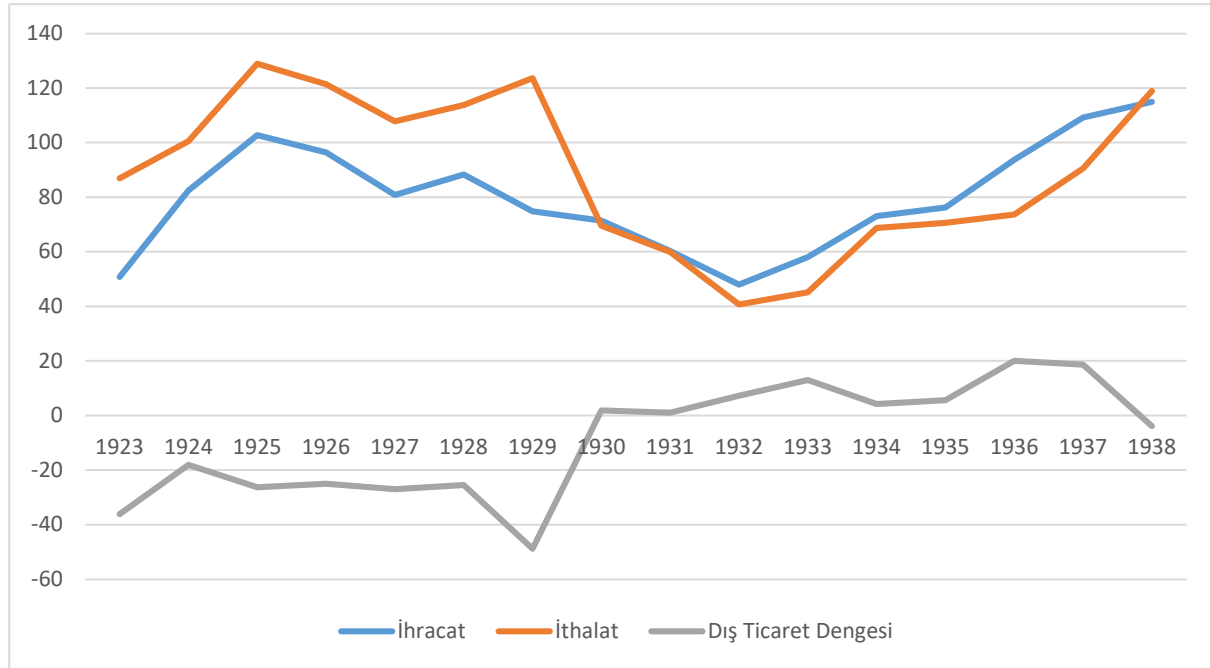
Lozan Antlaşması'nın getirdiği 5 yıllık kısıtlama ve ikame rejim 6 Ağustos 1929 yılında sonlanmış ve Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk gümrük rejimi 1 Eylül 1929 yılında 1499 sayılı gümrük tarifesi kanunu ile yürürlüğe girmiştir. 1929 öncesinde ortalama %15 olan gümrük vergileri yeni kanun ile birlikte %40'a kadar yükseltilmiştir. TBMM temsilcileri ve hükümet tarafından atanan yüksek dereceli memurlar tarafından oluşturulan 1929 Gümrük Tarifesi ile 1927 Teşviki Sanayi Kanunu'nun sanayii makinelerine getirdiği gümrük muafiyeti uygulaması tesis edilmiştir. Türkiye’de üretilmeyen hammaddelerden alınacak olan gümrük vergisi oranları minimum seviyelere çekilmiştir. İthal ikameci politikalara geçişi simgeleyen 1929 Gümrük Tarifesi ile kumaş, çimento, iplik, un, çimento ve ağaç ürünleri gibi mallarda yüksek vergi oranları saptanmıştır. Hazırlanan tarife incelendiğinde mallar; hayvanlar, bitkiler, madenler, tıbbi, ecza vb. bölümlere ayrılmış ve önceki dönemlerden kalan şikayetler giderilmiştir (T.C. Resmî Gazete, 1929: Sayı 1230).

1923-1929 yılları arasındaki dönem, Türkiye'nin sermaye birikimi yetersizliği ve Lozan sonrası oluşturulan 5 yıllık ikame rejim nedeniyle açık kapı-serbest ticaret politikası stratejisini uyguladığı dönemdir. Bahsi geçen 5 yıllık süreçte Türkiye, uluslararası ticarete karşılaştırmalı üstünlükler teorisine paralel bir biçimde konumlanmış ve hammadde ihraç edip mamul mal ithal eden ülke konumunu devam ettirmiştir. Bahsi geçen uzmanlaşma pozisyonun açığa çıkmasında 1916 gümrük tarifesi'nin rolü büyüktür. Çünkü; çalışmada da bahsedildiği gibi 1916 gümrük tarifesi, ağırlıklı olarak devlet gelirlerini arttırmayı amaçlayan ve sanayi sektörünü değil tarım sektörünü koruma amacı güden bir yapıya sahipti. Lozan'da kararlaştırılan yeni ikame rejimde enflasyon nedeniyle malların gümrük vergisi katsayısı 12 kat arttırılmıştır. Ancak sınıai tüketim mallarının yoğunlukla olduğu sepette katsayı 9 olarak belirlenmiştir.

1916 gümrük tarifesi'ni ve 1929 gümrük tarifesi'ni karşılaştıran Orhan Kurmuş'un yaptığı hesaplamalara göre Lozan'da saptanan gümrük tarifesi'nin ulusal ekonomiye sağladığı koruma derecesi yalnızca %12,9, İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası'nın hazırladığı gümrük tarifesi'nin

ulusal ekonomiye sağladığı koruma oranı ise %20,9 seviyesindeydi. Oysa yeni oluşturulan 1929 gümrük tarifesinin ulusal ekonomiye sağladığı koruma derecesi %45,7 olmuştur (Kurmuş, 1978: 196). Böylece, 1929 Buhranının da etkisiyle¹⁵ Türkiye, ithal ikameci politikalar uygulayacağı dönemi başlatmış ve dönem içerisinde 3 beyazın (un, şeker ve kumaş) ülke içerisinde üretilmesini sağlamıştır. 1929 sonrası İkinci Dünya Savaşı'na kadar geçen süreçte Türkiye, hafif sanayi ağırlıklı olsa da ilk sanayileşme hamlelerini bu dönemde gerçekleştirmiştir. Dönem içerisinde sanayi kesiminin ortalama büyüme hızı rekor seviyelere ulaşmıştır. 1929 yılında cari fiyatlarla milli hasılanın %9,9'unu oluşturan sanayi kesiminin payı 1939 yılında %18,3'e yükselmiştir. Yapısal dönüşüm, hafif sanayi üzerinden gerçekleştirilse de yatırım malı ve ara mal üreten sanayi tesislerinin kuruluşu da ilk kez bahsi geçen dönemde gerçekleştirilmiştir. Metalurji, demir-çelik, kâğıt ve kimya sanayi kollarında ilk modern tesisler kurulmuş; inşaat malzemesi ve çimento üretiminde artış gerçekleştirilmiştir. Makine ve teçhizat yatırımlarındaki ortalama yıllık artış hızı da %10 civarında gerçekleşmiştir (Boratav, 2003: 64).

Şekil 2: 1923- 1938 Yılları Arasındaki Dış Ticaret Verileri Milyon \$



Kaynak: Tezel (2015: 198)

Yukarıdaki grafik, 1923-1938 yılları arasındaki dış ticaret verilerini göstermektedir. Grafikte göze çarpan detay öncelikle 1923-1929 yıllarını kapsayan dönemdir. Geçiş dönemi özelliği taşıyan 1923-1929 dönemde Lozan'ın getirdiği yükümlülükler ve yabancı sermayeye ılıman bakış; ülke içerisinde açık kapı-serbest ticaret politikası uygulamalarının hayata geçirilmesine neden olmuştur. 6 yıllık dönemde özellikle dış ticaretin açıklık derecesi dikkat çekmektedir. 1923-1929 yılları arasında ithalatın GSYİH'ye oranı %14,4, ihracatın oranı ise %10,6 oranında gerçekleşmiştir. Bahsi geçen bu oranlar 1907 yılında ithalat için %17, ihracat için ise %14

¹⁵ 1929 Buhranı ile dünya genelinde hammadde fiyatları tüketim mallarına kıyasla daha fazla düşüş göstermiştir. Buhran ile birlikte birçok az gelişmiş ülke ilk kez korumacı politikalara başvurmuş ve ithal ikameci yatırımlara yönelmiştir. Bu ülkelerden birisi de Türkiye'dir.

seviyelerinde gerçekleşmiştir. 1913'te ise ithalat için gerçekleşen oran %19, ihracat için ise %15 seviyelerindedir. Dış ticaretin açıklık derecesi nispeten düşüş gösterse de sonraki 50 yıl boyunca bu açıklık derecesinin üzerine çıkılamamıştır (Boratav, 2003: 50). Grafikte göze çarpan diğer durum 1929 Buhranının etkisidir. Küresel kriz, uluslararası piyasalarda hammadde fiyatlarını tüketim mallarına nazaran daha fazla düşürmüştür. Bu olumsuz etki Türkiye'yi iktisadi olarak oldukça zor duruma sokacağı için dış ticaret politikası bağımsızlığını 1929 yılında elde eden Türkiye, devletin üretime direkt olarak dahil olduğu ithal ikameci politikalara yönelmiş ve sanayileşme hamlelerini başlatmıştır. 1930-1938 yılları arasındaki dönem ülke tarihi açısından bir ilkin yaşanmasına neden olmuş ve sürekli bir biçimde dış ticaret fazlası vermiştir. Dış ticaret fazlası verilmesinde yaşanan küresel krizin de etkisi olsa da çoğu sınai malın yurt içinde üretilmesi ve devlet eliyle sanayileşme hamlelerinin başlatılması yurt içinde yaşanan yapısal dönüşümün yansımasıdır.

10. Sonuç

İktisadi anlamdaki dönüşümler ya da devrimler; bir ekonomideki mevcut üretim ilişkileri ile biçimlerinin ve bu bağlamda kurumsal yapının tasfiye olmasıyla bunların yerine yenilerinin gelmesi olarak tanımlanabilir. Bu çerçevede ilgili dönüşüm, toplumların sosyal yapısını da değiştirir. Batı dünyasında yaşanan kapitalist dönüşüm de feodal ilişkilerin çözülmesi ve yeni iktisadi ve toplumsal dinamiklerin oluşması bağlamında ele alınabilir. Tarihsel ve toplumsal bir sistem olan kapitalizm de insanlık tarihinin belirli bir bölgesinde ve belirli bir dönemde ortaya çıkan çeşitli dönüşümlerle inşa edilmiş ve ardından bir dünya sistemi haline gelmiştir. Kökenine dair tartışmaların günümüzde dahi devam ettiği kapitalizmin (bkz: Dobb, 2007) temel nitelikleri; meta-para ilişkilerinin egemen olması, emek ürünlerinin pazarda satılmak üzere üretilmesi ve üretim araçlarının mülkiyeti çerçevesine meta üreticilerinin özerkleşmesi şeklinde belirtilebilir (Ekonomi Politikasının Temelleri, 127-128). Bu bağlamda kapitalist dönüşüm feodal ilişkilerin parçalanması ve bahsi geçen ilişkilerin eskinin yerini alması bağlamında ifade edilebilir.

Osmanlı'nın iktisadi yapısını doğrudan Avrupa tarzı feodalizm ile eşleştirmek mümkün değildir. Nitekim Keyder'e göre "... devletin niteliği, sınıf yapısının belirlenmesinde ve toplumsal yeniden üretimdeki rolü, savunduğu düzen ve bu düzeni taşıyan hukuk ve üretim ilişkilerine yansıdığı biçimiyle sınıf yapısının kendisi, Avrupa feodalizmi adıyla bildiğimiz pre-kapitalist düzenden temelli farklar gösteriyordu." (Keyder, 2005: 15). Bu bağlamda öncülü Doğu Roma'ya birçok açıdan benzeyen Osmanlı'nın yaşadığı dönüşüm süreci nitelik bakımından Avrupa'dan farklıdır. Bununla birlikte 19. yüzyıl ile başlayan reformlar (1808'deki Sened-i İttifak, 1839'daki Tanzimat Fermanı, 1856'daki Islahat Fermanı) Osmanlı'nın kurumsal yapısı ile üretim süreçlerini ve dolayısıyla halkın gündelik hayatını etkileyen dönüşümlere işaret eder. Örneğin Sened-i İttifak ile Ayan'ın gücü artarken Tanzimat döneminde narh ve gedik uygulamalarının sonlanmasıyla loncaların tekeli ortadan kalkması bu bağlamda kritiktir (Detaylar için bkz: Pamuk, 2020: 87-94). Bu çerçevede Osmanlı'nın dışa bağımlılık olgusunun köşe taşlarından biri olan 1838 Baltalimanı Anlaşması'ndan 20. yüzyılın başına uzanan süreç Osmanlı'da dönüşümler süreci olarak nitelendirilebilir. İlgili dönüşümler, bütünsel olarak incelendiğinde, kapitalist üretim yapısının egemenliğine yönelik sürecin

parçaları olarak ele alınabilir. Zira 20. yüzyılın ilk çeyreği itibarıyla Anadolu'da Batılı anlamda bir burjuva devrimi söz konusu olmadıysa da üretim ilişkilerinin kapitalizme evrildiği aşikardır. Bu nedenle, üretim ilişkilerinin kapitalizme evrilmesinde kapitülasyonların ve 1840 sonrasında dış ticaret hacminde yaşanan büyük artışın etkisi olduğu söylenebilir. Halihazırda tek başına bağımlı bir iktisadi yapının oluşmasına neden olan klasik iktisadi felsefenin önemli unsurlarından olan fiskalizm ve provizyonizm ilkesinin piyasa ekonomisiyle etkinliğini yitirmesi de bu sürecin önemli yapı taşlarından birisidir. Bununla birlikte hukuki altyapıda da çeşitli dönüşümler yaşanmıştır. Kapitülasyonların tetiklediği ticaret kanalı ile kapitalizme eklenme süreci hukuki altyapıda ilk olarak ticaret mevzuatının dönüşümü ve ticaret mahkemelerinin kurulması üzerinden kendisini göstermiştir.

Kapitülasyonların zararlı etkileriyle mücadele aşığı yukarı iki yüz yıllık bir dönemi kapsamaktadır. 19. Yüzyıl sonlarında Osmanlı aydınları arasında yayılan korumacı ticaret politikası ve sanayileşme fikri kapitülasyonların kaldırılması üzerinden kendisini şekillendirmiştir. Nitekim, İkinci Meşrutiyet sonrasında iktidara gelen İttihat ve Terakki Cemiyeti savaşın da etkisiyle kapitülasyonları tek taraflı olarak kaldırmış ve kapitülasyonların kaderini savaşın sonucuna bağlamıştır. Süreç içerisinde dış ticaret rejimini de düzenlemek amacıyla 1916 Gümrük Tarifesi sistemi oluşturulmuştur. Yurt dışından Richard Crawford gibi çeşitli uzmanlar getirilmiş ve özellikle malların gümrükten geçişindeki prosedürün güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Ad-valorem usul terk edilmiş yerine spesifik usul benimsenmiştir. Spesifik vergi uygulamasının enflasyona karşı kırılabilirliği nedeniyle planlanan korumacı önlemler başarısızlıkla sonuçlanmış ve özellikle hazine gelirinin düşmesi nedeniyle önceki uygulamalar aranır hale gelmiştir. Nitekim Mondros Ateşkes Anlaşması sonrasında İstanbul'a gelen yüksek komiserler İttihatçıların getirdikleri yeni gümrük rejiminin kendi tüccarları için daha avantajlı olduğunu fark ettikleri için 1916 Gümrük Tarifesinin yürürlükte kalması seçeneğini gündemlerine alsalar da siyasi olarak paradoks yaratmamak için 1907 Gümrük Tarifesini tekrardan uygulamaya almışlardır. Ankara hükümetinin İstanbul'u işgalden arındırmasıyla 1916 Gümrük Tarifesi katsayılı bir biçimde tekrardan tesis edilmiştir. Bu bakımdan Millî Mücadele hareketinin 1916 Gümrük Tarifesini, korumacı yönünden çok kapitülasyon karşıtı bir sembol olarak kullandığı gözlemlenmektedir. Çünkü kapitülasyonların tek taraflı kaldırılması aksiyonu tecrübe edilmiş ve başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasıyla Türk heyeti kapitülasyonları kaldırma fırsatını eline geçirmiş olmasına rağmen Lozan görüşmelerinde Türkiye'yi temsil eden devlet adamlarını oldukça zor bir sınav beklemekteydi. Görüşmelerdeki tansiyonu hiçbir konu kapitülasyonlar kadar tırmandırmamıştır. Türk heyetinin kapitülasyonların kaldırılması hususunda taviz vermemesi, yabancı devletlerin de zaman içerisinde ele geçirdikleri imtiyazlardan vazgeçmemesi görüşmelere ara verilmesine neden olmuştur. Verilen ara iyi değerlendirilmiş ve Mahmut Esat Bozkurt liderliğinde İzmir İktisat Kongresi toplanmıştır. Kongrede, kapitülasyonların tarihiyle hesaplanmış ve kurulacak yeni devletin iktisadi felsefesi ilan edilmiştir. Ülke ekonomisinin yararını gözetmek maksadıyla korumacılık ve serbest ticaret ilkesinin birlikte uygulanacağı ilan edilmiş ve yabancı sermayeye ancak iktisaden bağımsız bir devlet ve çeşitli yasal kurallar altında yeşil ışık yakılabileceği vurgusu yapılmıştır.

Lozan görüşmelerinin tekrar başlaması sonrasında Türk heyetinin gösterdiği kararlılık sayesinde kapitülasyonlar Lozan Antlaşması uyarınca karşılıklı olarak tamamen kaldırılmıştır.

Ancak yürürlükten kaldırılan kapitülasyonlar Türkiye'yi iktisadi olarak tamamen bağımsız hale getirmemiştir. Çünkü gümrük ve ticaret rejimi komisyonu görüşmelerinde 5 yıllık ikame rejimi kararının alınması ve 1929 yılına kadar Türkiye Cumhuriyeti'nin bazı mallar dışında ithalat vergisi belirleyememesi, dış ticaret politikası belirleme bağımsızlığını kısıtlamıştır. Sevr Antlaşması'ndan Lozan Antlaşması'na geçiş düşünüldüğünde ve komisyon görüşmelerinde İngiltere'nin 20 yıllık bir ikame rejim dayatması göz önünde bulundurulduğunda 5 yıllık ikame rejimin siyasi bir zafer olduğu belirtilebilir.

Bahsedilen 5 yıllık süreçte Türkiye Cumhuriyeti, meclisten ticaret ve sanayi odasına kadar çeşitli kurumlara yeni oluşturulacak gümrük rejimi hakkında çalışmalar yaptırmıştır. Bu kapsamda hayata geçirilen Tarife Komisyonu daha korumacı bir gümrük rejimi taslağı hazırlamasına rağmen ticaret ve sanayi odasının hazırladığı gümrük rejimi taslağı, odanın çoğunlukla ithalatçılardan oluşması nedeniyle oldukça liberaldir ve korumacı önlemler göz ardı edilmiştir. 1929 Buhranının, Osmanlı'nın ilk borç taksiti ödemesinin ve dış ticaret politikası bağımsızlığının 1929 yılına denk gelmesi, yeni kurulan genç Cumhuriyet kadrolarının korumacı politikaları aktifleştirmesini sağlamıştır. Böylelikle süreç içerisinde uygulamaya alınacak olan devletçi sanayileşme hamlelerinin ilk tohumlarının 1929 Gümrük Tarifesi ile birlikte atıldığı belirtilebilir.

Kaynakça

- Apaydın, B. (2010). *Kapitülasyonlar ve Osmanlı-Türk Adli ve İdari Modernleşmesine Etkisi*. İstanbul: Adalet Yayınevi.
- Aydın, Ö. (2005). *Millî Mücadele Döneminde Dış Ticaret*. Ankara: Türk Dış Ticaret Vakfı.
- Aydoğdu, M. (2016). Mütareke Döneminde İtilaf Devletleri ve İstanbul Hükümetleri Arasında İthalat Gümrük Vergisi Problemi (1918-1922). *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları Dergisi*, 15(30), 59-88.
- Baskıcı, M. (2003). *Yaşayan Lozan*. Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları.
- Baskıcı, M. (2005). *1800-1914 Yıllarında Anadolu'da İktisadi Değişim*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Bilsel, C. (1998). *Lozan* (Cilt 2). İstanbul: Sosyal Yayınları.
- Boratav, K. (2003). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bozkurt, A. (2014). *İtilaf Devletlerinin İstanbul'da İşgal Yönetimi*. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları.
- Dobb, M. (2007). *Kapitalizmin Gelişimi Üzerine İncelemeler-Geçiş Tartışmaları*. İ. Üşür (Çev.). İstanbul: Belge Yayınları.
- Ekonomi Politikasının Temelleri (Anonim) 1976. İstanbul: May Yayınları.
- İnan, A. (1982). *İzmir İktisat Kongresi 17 Şubat-4 Mart 1923*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Keyder, Ç. (2005). *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınları.

- Kurdakul, N. (1985). *Ticaret Anlaşmaları, Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi* (Cilt 3). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kurmuş, O. (1978). 1916 ve 1929 Tarifeleri Üzerine Bazı Gözlemler. *Gelişme Dergisi "Türkiye İktisat Tarihi Üzerine Araştırmalar"*, 182-209.
- Kütükoğlu, M. (1974). Osmanlı-İngiliz Gümrük Tarifeleri. *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Enstitüsü Dergisi*, (4-5), 334-393.
- Meray, S. (2001). "İktisat ve Maliye Sorunları" Lozan Barış Konferansı: Tutanaklar-Belgeler-Üçüncü Komisyonun Tutanakları ile Raporları (Cilt 3). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Meray, S. (2001). "Yabancılar Uygulanacak Rejim" Lozan Barış Konferansı: Tutanaklar-Belgeler-İkinci Komisyonun Tutanakları ile Raporları (Cilt 2). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Ökçün, A. (1968). *Türkiye İktisat Kongresi 1923-İzmir-Haberler-Belgeler-Yorumlar*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Öztürk, İ. (2007). *Sevr Antlaşması Tam Metin 433 Madde Lozan ve Mondros Ekleriyle*. Ankara: Fark Yayınları.
- Pamuk, Ş. (1990). *100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi (1500-1914)*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Pamuk, Ş. (2020). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Saka, H. (1945). *Dış Ticaret ve Gümrük Politikası*. Ankara: Maarif Matbaası.
- Sevimay, H. (1995). *Cumhuriyete Girerken Ekonomi: Osmanlı Son Dönem Ekonomisi*. İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- Sönmez, S. (1998). *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm: Sömürgecilikten Küreselleşmeye*. Ankara: İmge Yayınları.
- T.C. Resmi Gazete. (1929). *Gümrük Tarifesi Kanunu*. 1 Temmuz 1929, Sayı: 1230. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1230.pdf>
- Taner, T. (1956). *Kapitülasyonlar Nasıl İlga Edildi*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Tekeli, İ. & İkin, S. (1983). *1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları*. Ankara: Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Tezel, Y. (2015). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Topal, C. (2018). Türk-Rus İlişkileri ve Moskova Anlaşması. *Karadeniz Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 4(6), 313-330.
- Toprak, Z. (1995). *Türkiye'de Ekonomi ve Toplum (1908-1950) İttihat Terakki ve Devletçilik*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Toprak, Z. (1997). *İktisat Tarihi, Türkiye Tarihi (Osmanlı Devleti 1600-1908)* (Cilt 3). İstanbul: Cem Yayınevi.



Duman, M. & Aydın, H. A. (2023). İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 152-178. Doi: 10.25295/fsecon.1245542

Tunaya, T. (2000). *Türkiye’de Siyasal Partiler: İttihat ve Terakki, Bir Çağın, Bir Kuşağın, Bir Partinin Tarihi* (Cilt 3). İstanbul: İletişim Yayınları.

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: 1. yazarın katkı oranı: %50, 2. yazarın katkı oranı %50.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: 1st author's contribution rate: 50%, 2nd author's contribution rate: 50%.



Duman, M. & Aydın, H. A. (2023). İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 152-178. Doi: 10.25295/fsecon.1245542

The Political Economy of the 1929 Tariff in the Framework of Economic Independence

Mustafa Duman, Hasret Yağmur Aydın

Extended Abstract

Countries implement foreign trade policies in order to industrialize and make their domestic producers competitive. The Ottoman Empire could not activate its foreign trade policy independently due to the capitulations. Capitulations represent various privileges granted on the basis of the Principle of the Personality Law. The fact that the capitulations coincided with the mercantilism in Europe caused the country to be unable to implement protectionist policies. Since traditional economic philosophy is provisionism the problem of foreign dependency has emerged. Since provisionist countries restrict exports and encourage imports intensely when necessary, in order to keep the supply of goods abundant in the market, traders from other countries also demanded the privileges provided to various countries, and competition for concessions began in international trade. This competition has also increased the number of trade agreements.

After 1840, the foreign trade volume increased to a great extent. Thus, the Ottoman Empire was involved in the process of capitalist activities through trade. The rapprochement that started with France in international trade continued with England. The Anglo-Ottoman Treaty signed in 1838 reflects an important milestone. With this agreement, all supervisory measures in trade were abolished and the market was opened to British traders. In the process, concessions and trade agreements were constantly updated. Although it is a true statement that capitulations and increasing foreign trade agreements created foreign dependency, it is not enough on its own. Because classical Ottoman economic philosophy had the potential to create dependency on its own it can be stated that the principle of provisionism restricts exports and encourages imports at the expense of keeping the goods abundant in the market, which naturally leads to the emergence of a dependent economy within the dynamics of the capitalist process.

In 1914, the capitulations were abolished unilaterally by the Committee of Union and Progress. With the abolition of the capitulations, protective tariffs began to be implemented. The tariff rate was increased to an average of 30%. Subsequently, the tariff of 1916 was created and specific duty was started instead of ad-valorem duty. It can be noted that the tariff of 1916 was created to protect the agricultural sector rather than the industrial sector. However, the inflation rate increased with the effect of the war and the desired protectionist targets were not realized. With the implementation of a specific duty, the income of the state decreased. Because while ad-valorem duty is resistant to inflation, specific duty is non-inflationary. Even the states in which the Ottomans allied during the First World War protested the decision to abolish the capitulations. The abolition of the capitulations failed and the country began to struggle with famine.

With the loss of the war, the capitulations were re-established. Subsequently, with the Treaty of Sevres, the capitulations were expanded in favor of the countries that did not benefit from the capitulations before. The independence of the Ottoman Empire to make economic decisions was abolished. However, the movement initiated under the leadership of Mustafa Kemal in Anatolia declared that it would fight against the capitulations. The Ankara

government implemented the tariff of 1916 with a coefficient in the regions under its sovereignty. With the victory of the War of Independence, the tariff of 1916 was activated. With the end of the war, the first goal of the Turkish delegation, which participated in the Lausanne Conference under the leadership of İsmet Pasha, was the abolition of the capitulations. Conference calls were conducted in a very tense atmosphere. Allied states informed the Turkish delegation that they would not give up the privileges they had acquired over the centuries. The British representative Lord Curzon stated that the capitulations could not be abolished unilaterally and Lord Curzon demanded protection for foreign traders and foreign capital. According to Lord Curzon, Turkey's legal system is rather weak. Therefore, the abolition of the capitulations would cause serious harm to all parties. İsmet İnönü, on the other hand, emphasized the reforms made since the Tanzimat and emphasized that the legal infrastructure was sufficient. According to İsmet İnönü, the promises made at the 1856 Paris Conference were not kept. Because of international law, capitulations must be abolished. İsmet Pasha declared that Turkey had to determine its own economic policies. During the conference, the Turkish delegation informed other states that no concessions would be made regarding the capitulations. One of the issues that stood out at the conference was the attitude of Japan. Since Japan, like Turkey, experienced the harmful effects of capitulations, it was expected to support Turkey. However, Japan emphasized that Turkey's legal system was insufficient and recommended that they take their own systems as an example. Afterwards, conference meetings were adjourned because the capitulations issue remained unresolved.

After the meeting was adjourned, a conference was organized in Izmir to discuss the new economic philosophy. The name of this conference was determined as Izmir Economic Congress and it was gathered under the leadership of Mahmut Esat Bozkurt. Mustafa Kemal Atatürk, who made the opening speech of the conference, harshly criticized the capitulations. He blamed the Ottoman sultans. He stated that the war period is now over and the new period is the production period. He stated that the Ottoman Empire could not even determine the foreign trade policy independently for many years. Mahmut Esat Bozkurt, who led the convening of the conference, stated that Turkey's new economic philosophy could not be associated with Marxism, liberalism and protectionism. According to Mahmut Esat Bozkurt, protectionism and free trade ideology should be shaped according to the conjuncture. When it comes to the country's interest, free trade ideology should be implemented. If it is not in the interest of the country, protectionism should be taken as the basis. Another purpose of a Congress was to send messages to foreign states on foreign capital and free trade. Foreign capital and free trade were welcomed, provided that they were regulated and controlled.

The negotiations, which were adjourned on February 4, 1923, were resumed on April 23, 1923. In terms of foreign trade policy, the issue of the customs regime was discussed in the Trade Commission and Hasan Saka led the commission. According to the other states, Turkey should implement a temporary regime, not increase customs tariffs above 20%, and avoid an application that will lead to a trade war. The British representative, Fountain, requested a 20-year temporary regime period from Turkey and requested protection for the rights of British merchants. The Turkish delegation, on the other hand, rejected the temporary regime requests and conveyed to other states that the tariff rates would be determined independently. The Turkish delegation assured other states that a situation such as a trade



Duman, M. & Aydın, H. A. (2023). İktisadi Bağımsızlık Çerçevesinde 1929 Gümrük Tarifesinin Ekonomi Politikası. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 152-178. Doi: 10.25295/fsecon.1245542

war would not occur, and stated that a green light would be given to foreign capital. According to the Turkish delegation, the tariff rates should be determined independently and the duration of the temporary regime should not exceed two years. In the following sessions, a consensus was reached and the temporary regime was activated with the Treaty of Lausanne with document number 5. According to the document, Turkey had to implement a 5-year temporary regime. It was decided that the tariff of 1916, which was created with a coefficient in a 5-year period, would remain in force. With the Treaty of Lausanne, capitulations and all privileges were mutually abolished.

The obligations brought by Lausanne between the years 1923-1929, which had the characteristics of a transition period, and a green light on foreign capital, led to the implementation of open-door-free trade policy practices within the country. In the 5-year period, the degree of openness of foreign trade draws attention. Between 1923 and 1929, the ratio of imports to GDP was 14.4%, while the ratio of exports was 10.6%. These rates were 17% for imports and 14% for exports in 1907. In 1913, the rate for imports was 19% and for exports, it was 15%. The Republic of Turkey has carried out various investigations in order to determine the new foreign trade policy during the 5-year period. The Tariff Commission, which consists of members of the parliament and bureaucrats, demanded the implementation of a customs regime that includes protectionism after the 5-year regime. Chamber of Commerce and Industry, on the other hand, stated that a more liberal foreign trade policy should be implemented and tariff rates should be set at 20% levels. In 1929, the period of the temporary regime ended and Turkey determined its new customs regime. With the 1929, Tariff it can be said that the requests of the Tariff Commission were complied with. 1929 was a very important year for Turkey in terms of the 1929 Crisis and the first installment payment of Ottoman debts. The Republic of Turkey, with the 1929 Customs Tariff, took protectionism as a basis and started to implement import substitution policies. With the Tariff of 1929, the beginning of industrialization moves was realized. The global crisis has further reduced the prices of raw materials for consumer goods in international markets. Since this negative effect would put Turkey in a very difficult situation economically, Turkey, which gained its foreign trade policy independence in 1929, turned to import substitution policies in which the state was directly involved in the production and started industrialization moves. The period between 1930 and 1938 caused a first in the history of the country and constantly achieved foreign trade surplus. Even though the global crisis had an impact on the foreign trade surplus, the domestic production of most industrial goods and the initiation of state-led industrialization are a reflection of the structural transformation experienced in the country.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 179-209

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 28.08.2023

Accepted/Kabul: 15.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1351036



Research Article/Araştırma Makalesi

Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress¹

Müslüman-Türk Burjuvazinin İktisadi Perspektifinde Devletçiliğin Evrimi: 1. Türkiye İktisat Kongresinden 2. Türkiye İktisat Kongresine

Ali Yasin KALABAK², Menşüre KOLÇAK³

Abstract

In this study, the 1st and 2nd Turkey Economic Congresses emerge as the fundamental milestones of capitalist development in the literature of Turkish economic history. Since the late period of the Ottoman Empire, the efforts of the state to create a Muslim-Turkish bourgeoisie continued in the newly established Republic of Turkey, and bureaucrats generally accepted the demands of the mentioned class during the 1st Turkey Economic Congress. Furthermore, during the 1st Turkey Economic Congress, discussions were held on how to strengthen the Muslim-Turkish bourgeoisie, and in this context, a series of decisions were made during the mentioned congress. After World War II, the bourgeoisie, which believed that it had become sufficiently powerful or perceived itself as such, began to think that the state was now an obstacle to their interests. In the 2nd Turkey Economic Congress held in 1948, they shared these thoughts with the public. This perception of the bourgeoisie arises from the state's involvement in the market as a producer since the early 1930s and therefore, the inability of this group to compete with the state. In this study, we investigate the transformation and reasons behind the bourgeoisie's mindset regarding statism in the context of the stage of capitalist development.

Jel Codes: P19, N45, N94

Keywords: Capital Accumulation Process, Stages of Capitalist Development, 1st and 2nd Turkey Economic Congresses, Muslim-Turkish Bourgeoisie

¹ This study is the revised version of the paper titled "1st and 2nd Turkish Economic Congresses Within the Framework of Capital Accumulation Process" that we presented at the International Conference in Economics in Prague.

² Dr. Öğr. Üyesi, Yalova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, akalabak321@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2771-6987

³ Prof. Dr., Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, mkolcak@atauni.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2150-9909

Citation/Atıf: Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

Öz

Bu çalışmada, Türk ekonomi tarihi literatüründe 1. ve 2. Türkiye İktisat Kongreleri, kapitalist gelişmenin temel kilometre taşları olarak öne çıkmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden itibaren devletin Müslüman-Türk burjuvazisi oluşturma çabaları, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde de devam etmiş ve bürokratlar genellikle bu sınıfın taleplerini 1. Türkiye İktisat Kongresi sırasında kabul etmişlerdir. Ayrıca, 1. Türkiye İktisat Kongresi'nde Müslüman-Türk burjuvazisinin nasıl güçlendirileceği konusunda tartışmalar yapılmış ve bu bağlamda söz konusu kongre sırasında bir dizi karar alınmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında, kendilerini yeterince güçlü hissedenden Müslüman-Türk burjuvazi, artık devletin çıkarlarına engel olduğunu düşünmeye başlamıştır. 1948 yılında düzenlenen 2. Türkiye İktisat Kongresi'nde, bu düşüncelerini kamuoyu ile paylaşmışlardır. Burjuvazinin bu algısı, devletin 1930'ların başından itibaren bir üretici olarak piyasaya müdahil olmasından ve bu grubun devletle rekabet edememesinden kaynaklanmaktadır. Bu çalışmada kapitalist gelişme aşaması bağlamında burjuvazinin devletçiliğe bakış açısının geçirdiği dönüşüm ve ardındaki nedenler incelenmiştir.

Jel Kodları: P19, N45, N94

Anahtar Kelimeler: Sermaye Birikim Süreci, Kapitalist Gelişim Aşamaları, 1. ve 2. Türkiye İktisat Kongreleri, Müslüman-Türk Burjuvazi



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

1. Introduction

In this study, we examine the 1st and 2nd Turkey Economic Congresses within the framework of stages of capitalist development. In this context, the 1st Turkey Economic Congress appears as a compromise between capital circles and the state mechanism, while we view the 2nd Turkey Economic Congress as a conflict between the same class and the state.

The compromise arises from the understanding that without state support, non-Muslim bourgeoisie cannot be cleansed from the market and cannot achieve capital accumulation. Based on this, it becomes apparent that the Muslim-Turkish bourgeoisie has been effectively supported by bureaucrats since the last periods of the Ottoman Empire. Looking at the last periods of the Ottoman Empire, we observe that the dominant bourgeoisie class consisted of non-Muslims. To overcome this situation, the policymakers of the time aimed to create a Muslim-Turkish bourgeoisie through various practices, which is discussed in the first part of our study.

The process of creating/compromising a national bourgeoisie, which has become an institutional thread, has also manifested itself in the Republic of Turkey. In this context, we discuss the 1st Turkey Economic Congress in the second part of our study. By utilizing the decisions of this Congress and the subsequent implementations, we aim to demonstrate the contribution of the state administration of that period to the process of creating a national bourgeoisie.

In the third part, we delve into the purpose of the 2nd Turkey Economic Congress in 1948. At this juncture, we address the conflict between actors during the capital accumulation process under the leadership of the government. This conflict signifies a new phase of capital accumulation, characterized by the growing Muslim-Turkish bourgeoisie's perception that the state has become an obstacle for them. In other words, this new phase emerges as the commercial bourgeoisie, feeling empowered, begins to see the state as a hindrance in its desire to transform into the industrial bourgeoisie. Thus, the anti-state discourse that has emerged among the bourgeoisie during the 2nd Turkey Economic Congress represents a temporary rupture in the long-standing consensus. The rupture in question stems from the belief of the Muslim-Turkish bourgeoisie. They believe that, from the 1930s until the end of World War II, the state played the central role in capitalist development and should now transfer that role to them. This belief was loudly articulated during the 2nd Turkey Economic Congress. Furthermore, in this section, we also touch upon the state's interventionist policies, which marked the initial steps in the process of capital accumulation.

In the conclusion section, we aim to explain why those who had called upon the state to undertake the task of Turkification of the market in Turkey during the 1920s shifted their stance by the year 1948. We seek to shed light on the reasons behind their changing perspective towards the state.



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

2. Efforts of the State to Create Muslim-Turkish Bourgeoisie in the Ottoman Empire

With the Industrial Revolution, Western countries transitioning to mass production had saturated their own markets. The increasing market demands of these nations, coupled with advancements in transportation, led them to establish colonies to meet their needs (Broadberry & O'Rourke, 2010).

The initial interaction of the Turkish economy with capitalism dates back to the final years of the Ottoman Empire. While Western countries did not colonize the Ottoman Empire fully, they employed loans and the opportunity to sell goods and services to the Ottoman Empire without restrictions. This allowed them to capitalize on their commodities and capital, resulting in substantial profits (Nedim, 1932a: 13-14). At this stage, there was a complementary economic relationship between the Ottoman Empire, which needed cash, and Europe, which aimed to export capital. This relationship was characterized by capitalist dynamics (Gürsoy, 1984: 26-27).

The fact that Western countries could freely sell goods and services to the Ottoman Empire during that period⁴ indicates the prevalence of liberal policies in the Empire.⁵ However, these liberal policies increased the dominance of non-Muslim elements in the economy against the already weak, fragmented, and unorganized Muslim-Turkish bourgeoisie (Boratav, 2011: 23-24; Varlı & Koraltürk, 2010: 127). Observing this situation, the political leadership of that period, in other words, the Committee of Union and Progress⁶ (CUP), abandoned liberal policies and turned towards a policy centered around the Muslim-Turkish element. The economic policy pursued by the CUP during this period is addressed as the "National Economic Policy" in the subsequent sections of our study (Varlı & Koraltürk, 2010: 127).

During that period, the members of the Committee of Union and Progress (CUP) made efforts to strengthen the weak Muslim-Turkish bourgeoisie. To achieve this goal, they enacted various measures. In response to widespread strikes and labor movements observed after the declaration of the Constitutional Monarchy, the Ottoman Strike Law⁷ was passed, which aimed to curb trade union activities and restrict the right to strike. In 1913, Industrial Incentive Law⁸ was introduced to support industrial investments by the local bourgeoisie. During the wartime years, there was substantial assistance given to facilitate the successful establishment of companies owned by Muslim-Turks. This support can be viewed as an example of initiatives aimed at forming a Muslim-Turkish bourgeoisie (Boratav, 2011: 30-31).

Non-Muslims still dominated the economic landscape between 1908 and 1914 despite all these regulations. However, the First World War created a suitable environment for these efforts to create a Muslim-Turkish bourgeoisie. The war provided the CUP with the

⁴ The mentioned period begins with the Balta Limanı Agreement signed between the Ottoman Empire and England in 1938. The privileges granted to England through this agreement were later gave to other countries such as France, Sweden, Norway, Spain, the Netherlands, Belgium, Denmark, and Portugal.

⁵ For the mentioned liberal period in the Ottoman Empire, see: (Pamuk, 2014: 95-109).

⁶ The original name of the union is İttihat ve Terakki Cemiyeti.

⁷ The original name of this law is Ta'til-i Eşğâl.

⁸ The original name of this law is Teşvik-i Sanayi.



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress.

Fiscoeconomía, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

opportunity to intervene in the economy to foster the development of the Muslim-Turkish bourgeoisie. Under the banners of "national economy" and "economic awakening," the CUP pursued policies aimed at creating a Muslim-Turkish bourgeoisie and allowed speculative gains that accelerated capital accumulation during this period (Toprak, 1995: 111-113).

As examples of these policies, they enacted the following laws: On October 15, 1914, with the law declaring the invalidity of all provisions arising from privileges granted to foreign capital in the Ottoman Empire Legislation; On December 13, 1914, with the law that included individuals with real and legal status within the scope of Ottoman Legislation. Additionally, as part of their efforts to create a national bourgeoisie, they ended the privileges of foreign companies with the same dated law, and with the law on the same date, foreign companies that were previously exempt from income tax were made subject to tax liability. By March 8, 1915, they enacted the law concerning the rights and obligations of foreigners in the Ottoman Territories, stating that foreign nationals would be subject to the same tax and legal obligations as Ottoman citizens. They allowed foreigners to practice medicine, engineering, and teaching in Ottoman territories. They also permitted foreigners to open schools, publish magazines, and newspapers, but under the condition of adhering to Ottoman legislation. (Toprak, 1995: 52-60; Ökçün, 1998: 40-41).

One of the most prominent speculative practices that accelerated capital accumulation during this period was the shipment of grains from Anatolia to Istanbul. Traders who were close to CUP managed to secure wagons for transporting wheat due to the congestion of the railway network caused by war shipments. Thus, they found the opportunity to market the grain in Istanbul with speculative profits. Although the CUP appeared to be combating the black market, they turned a blind eye to a primitive form of capital accumulation in which groups close to them profited. A similar form of capital accumulation emerged among the wealthy farming class that produced for the market (Boratav, 2011: 29). The most concrete manifestation of the CUP' practices was the increase in Muslim-Turkish elements in the companies established between 1914 and 1918, in contrast to the period of 1908-1913 (Toprak, 1995: 113).

The intellectuals and newspapers of the period also prepared the ideological foundation of the national economy policy. During the war period, major newspapers with headlines like "Turkish, become wealthy!" and influential writers like Yusuf Akçura, who advocated the goal of "economically elevating the Turk and establishing an intermediate bourgeoisie during the general war," contributed to shaping the ideology. These thoughts provide indirect evidence that this form of accumulation did not arise solely from objective necessities but was also consciously desired (Boratav, 2011: 29).

Another theorist of the process of abandoning liberal policies and creating a national bourgeoisie was Ziya Gökalp. According to Gökalp, national economy could be achieved through ethnic homogeneity. In a society where the Muslim-Turkish element consisted only of soldiers and civil servants, and non-Muslims were artisans and merchants, a society could not transform into a civilized state. There was no real division of labor between these two elements without a common conscience. According to Gökalp, the Muslim-Turkish element needed to engage in economic life and establish a national economy (Toprak, 1995: 18-19).



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

In Yusuf Akçura's work "Three Political Methods"¹⁰, it is evident that Turkism is endowed with enough cultural material. According to him, this cultural material has the potential to bring about a transformation in the historical geography of the declining Ottoman Empire, initiate a fresh chapter within its own Turkish geography, and reassert itself on the historical stage. However, the fundamental problem is that the Ottoman intellectuals who turned to Turkism are still citizens of the Ottoman Empire (Metin, 2008: 79). This problem was overcome with the establishment of the Republic of Turkey, and national economic policies continued to be implemented in the young Republic, sometimes with liberal policies and sometimes with interventionist policies (Varlı & Koraltürk, 2010: 127).

3. Creation of Muslim-Turkish Bourgeoisie Through Liberal National Economic Practices in Early Period of Turkey

The period referred to as the "Founding Years" is particularly significant in terms of determining the main principles of economic policies and establishing new institutional and legal regulations that will shape subsequent developments. In extraordinary circumstances, when economic and social changes accelerate, processes of private property and capital accumulation take on different dimensions, and these developments are completed through new institutional regulations. This period is characterized by an advanced stage of reorganization or restructuring, where a high degree of rearrangement or reconstruction occurs (Kepenek & Yentürk, 2010: 33).

These years represent a period of significant economic, social, and political restructuring, marked by a major upheaval. In this context, they signify a definite break from the past and a political revolution. However, it's clear that these years do not exhibit a complete disconnect from the past in terms of the economy. On the contrary, we observe a remarkable continuity between these years and the late Ottoman Empire period. The continuity between the national economic policies in the later years of the Ottoman Empire and the initial years of Turkey is evident because Turkey continued to implement these policies without being constrained by the objective conditions of the time (Boratav, 2011: 39-40).

The emergence of the commercial bourgeoisie as the most significant force within the societal structure immediately following the War of Independence is directly linked to the effects of wartime conditions on the country's economy. The environment of scarcity created by the war provided the necessary ground for inflationary policies used to finance the war, leading to the rise of black-market activities and speculative endeavors. This environment facilitated the accumulation of substantial capital in the hands of entrepreneurs known as "war profiteers." In the early years of Turkey's establishment, the dominant capital within the country, particularly the commercial capital, emerged from this class of "war profiteers." This Muslim-Turkish class, which had accumulated significant wealth during the wartime years, was prepared to take on the role of shaping the form of commercial activities that had largely been carried out by Armenian and Greek minorities before the war. The key factor in the readiness

¹⁰ The original title of the work is "Üç Tarz-ı Siyaset".



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress.

Fiscoeconomía, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

of the Muslim-Turkish bourgeoisie was the departure of minorities from the country in the post-war period (Turgut, 1991: 92-93).

The most significant difference between the Ottoman Empire before World War I and Turkey in 1923 lies in the process of integration of the country's economy with the global economy, primarily through the departure of minorities from the economic scene. The Republic government's main policy during the period from 1923 to 1929 was to transfer the functions of the Greek and Armenian minorities to Muslim-Turkish merchants and entrepreneurs. The newly emerging Turkish merchant associations conveyed these demands to the government, which generally responded positively to these requests (Keyder, 1983: 1067).

In the post-war period, it became evident that the ethnically transformed trade bourgeoisie would maintain its position as the hegemonic capital, as clearly revealed during the 1st Turkish Economic Congress. All studies related to the 1st Turkish Economic Congress indicate that merchants were strongly represented in the congress and had significant influence over its decisions. It was also apparent from the congress that the merchant class would receive the necessary political support from the government to become a hegemonic force. This was not merely a preference of the administration but stemmed from the objective necessities imposed by the global context of that era. During that period, the mechanisms of the world economy were determined by the trade capital of the center countries, and as Turkey was trying to be integrated into the world economy as a peripheral nation, the only capital class capable of fulfilling this specific form of integration was the merchant class of Turkey (Turgut, 1991: 93).

The economic policy of the newly established Republic of Turkey and the path to industrialization were attempted to be determined during the Economic Congress held in Izmir from February 17 to March 4, 1923. The principles accepted at this congress defined the following economic policies. According to the principles, the role and intervention of the state would begin where private sector activities ended. The congress advocated for economic activities to be primarily driven by the private sector. This decision was based on the belief that when the private sector, whose primary goal is profit maximization, makes investments, it would lead to an increase in the national income (Serin, 1963: 107). As seen, the prevailing ideology of the era and the goal of implementing this ideology was to create a Muslim-Turkish bourgeoisie and through this class, to challenge the higher ranks of the capitalist world hierarchy.

3.1. The Demands of the Muslim Turkish Bourgeoisie from the State and the 1st Turkish Economic Congress

Atatürk's economic policy aimed to elevate the Turks to the level of contemporary civilization. The society primarily relying on primitive agricultural methods was impoverished and lacked education. The customs regime prioritized protecting imported goods over domestic products. There was a significant departure of non-Muslims from the country, particularly from key sectors. The nation faced a crisis resembling a complete halt in commercial activities under the Ottoman Public Debt Administration (OPDA). All these factors collectively demanded a comprehensive reconstruction effort in the newly established Turkey. In order to



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress.

Fiscoeconomía, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

address all these problems and establish the practices that would shape the economic policies of the newly founded Republic, the 1st Turkish Economic Congress was organized in 1923 (Karataş, 1998: 3318).

After the War of Independence, Turkish merchants in Istanbul established the National Turkish Trade Union. The purpose of this union's establishment was to fill the void left by the elimination of non-Muslims who acted as intermediaries with foreign economies. In January of 1923, this union decided to organize a Foreign Trade Congress. Meanwhile, the Ankara government was simultaneously preparing for the 1st Turkey Economy Congress, with the goal of highlighting the challenges faced at the Lausanne Conference to both the Turkish and global public opinion and discussing various economic issues (Parasız, 1998: 3).

The 1st Turkish Economic Congress was organized by the Ministry of Economy (Ökçün, 1998: 10). The congress convened in the former Ottoman Bank warehouses located in the Second Kordon area (Ökçün, 1998: 176). A total of 1135 representatives, including farmers, merchants, industrialists, and workers, participated in the 1st Turkish Economic Congress (Ökçün, 1998: 199).

The purpose of convening the 1st Turkish Economic Congress was to facilitate mutual recognition among the fatigued factors and actors following the war, to identify their needs, emphasize the importance of economic issues, and express the desire to establish economic policies (Gökçen, 1998: 3256). The National Economy policies discussed in the 1st Turkish Economic Congress include establishing and developing domestic industry, prioritizing the growth of the private sector, and creating an economic system that respects property rights (Sabır, 2003: 80). These policies serve as evidence of the efforts of the Republic of Turkey to integrate into capitalism through liberal channels.

Mustafa Kemal's importance given to National Economy policies can also be understood from the following speech he delivered at the 1st Turkish Economic Congress: "*However, gentlemen, for complete independence, there is a principle; for national sovereignty, there is a law, we say. At this point, we are obliged to implement a truth that is very clear. Such great and sacred goals, such lofty goals, cannot be achieved solely through principles and legal provisions on paper, or simply through ambitions and desires. The only power, the real foundation, the strongest foundation for ensuring the full realization is the economy. No matter how great the political and military triumphs are, if they are not complemented by economic successes, the victories achieved will not be lasting and will fade away in a short time*"¹¹ (Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri, 1989: 111).

At the 1st Turkish Economic Congress, Mustafa Kemal emphasized that he was not against foreign capital, but he highlighted that foreign capital should not act against the interests of the state as it had done in the final years of the Ottoman Empire. While not being against foreign capital is a liberal stance, the desire to safeguard the interests of the state reflects the essence of "National Economy" policies.

¹¹ We translate Atatürk's speech.



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

During this period, the National Turkish Trade Union, which represented the voice of Istanbul's commercial capital, presented its thoughts on foreign capital to the Government in the form of a proposal package. This package included which businesses would be entirely left to domestic capital, preventing foreign capital from entering these businesses even through intermediaries, not granting special permissions and privileges to foreign companies, ensuring these companies do not benefit from the privileges of Turkish companies, prohibiting these companies from participating in government-regulated decreases and increases, and preventing them from signing contracts with the government (Ökçün, 1998: 435-437). However, we can also understand from this proposal package that the National Turkish Trade Union was not entirely opposed to foreign companies. This package is indicative of the government's desire to create a national bourgeoisie and strengthen the existing Muslim-Turkish bourgeoisie.

Minister of Economy, Bozkurt, in his speech, touched upon customs policies. He stated that customs barriers would be lowered to a minimum for products not available domestically, partially lowered for certain products, and for domestically produced goods, customs barriers would be completely raised (İnan, 1982: 71-79).

This customs policy bears similarities to the mercantilist system that Europe also implemented to protect its own bourgeoisie. Addressing the situation of foreign capital in the country, Bozkurt noted that non-Muslims had control over the country's wealth, emphasizing that Muslim-Turkish people could not remain as their servants. He also highlighted that non-Muslims could invest in accordance with the laws. Bozkurt concluded by stating that he expected all social classes to fulfill their responsibilities (İnan, 1982: 71-79). The declaration that non-Muslims could invest under certain conditions symbolizes a liberal approach while the phrase "certain conditions" once again underscores the concept of "National Economy."

The resemblance of the intended economic policies to mercantilism is the most significant indicator that the 1st Turkish Economic Congress was an example of efforts to create a Muslim-Turkish bourgeoisie. According to the congress decisions, the government would amend the customs law, enact a law to promote national industry, provide loans to businessmen at favorable interest rates, and facilitate sea and land transportation for industrial establishments (Serin, 1963: 106).

The policies envisaged by the state for the development of the Muslim-Turkish bourgeoisie include the following: Firstly, the government revised the Industrial Incentive Law of 1913 in 1924 to make it compatible with the conditions of the time and more effective in promoting industrial growth. However, as this law proved inadequate and unable to meet the needs of the day, a new Industrial Incentive Law was introduced in 1927. According to this law, the government would provide free land for industrial establishments, exempt necessary tools and equipment from customs duties, and offer discounted sales of monopoly goods to the Muslim-Turkish bourgeoisie (Serin, 1963: 106).

Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

Table 1: Number of Firms Benefitting from the Industrial Incentive Law and Their Establishment Dates

Year	Total	Uncertain Establishment Date	Before 1923
1936	1101	21	203

Source: Akkaya (2010: 63)

Table 2: Number of Firms Established to Benefit from the Industrial Incentive Law According to Years

1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
13	36	48	81	91	103	72	73	74	72	48	59	54	53

Source: Akkaya (2010: 63)

Table 1 and Table 2 indicate that during the period of 1923-1926, 178 firms were established, during the period of 1927-1928, 194 firms were established, and during the period of 1929-1936, 495 firms were established. In the period of 1923-1926, the average number of new firms was 44.5, in the period of 1927-1928, the average was 97, and in the period of 1929-1936, the average was 62. Additionally, we can observe that the Industrial Incentive Law was most utilized in the years 1927-1928, and after 1932, the number of firms benefiting from this law decreased (Akkaya, 2010: 63-64).

As part of the development policy led by the Muslim-Turkish bourgeoisie, significant other measures were implemented. In 1924, Türkiye İş Bank was founded with the aim of organizing businessmen, reinvigorating, and providing financial support to the Muslim-Turkish bourgeoisie. Additionally, in 1925, the Sanayi and Maadin Bank was established to initiate, finance, and oversee state-owned industries. Although the custom measures necessary for industrial development were already in place, the Treaty of Lausanne stipulated that Turkey would not raise its customs tariffs until 1929. Consequently, these measures were implemented only in 1929 (Serin, 1963: 106). From these measures and the decisions of the 1st Turkish Economic Congress, we understand that the government of the period supported private enterprise with liberal policies in the early years of the Republic.

One of the significant decisions made at the 1st Turkey Economic Congress to support the Muslim-Turkish bourgeoisie was to provide low tariffs for the transportation of domestic goods by both land and sea (Koç, 2000: 153). The expenses incurred for transportation not only stimulated demand but also facilitated the operations of the Muslim-Turkish bourgeoisie in moving raw materials to production sites or final products to the market. The Cabotage Law enacted in 1926 was a practical manifestation of this decision.

One of the decisions taken at the mentioned congress to enable the accumulation opportunities for the majority of the Muslim-Turkish population engaged in agriculture was the abolition of the Ashar Tax (Koç, 2000: 154). Despite its significant contribution to the state budget, the removal of the Ashar Tax in 1925 demonstrates the government's dedication to creating a Muslim-Turkish bourgeoisie. In fact, it was only in 1925 that the budget ran a deficit between 1923 and 1930 due to the removal of the Ashar Tax. The elimination of this tax meant that especially the class of the population, predominantly consisting of Muslim-Turks, engaged in agricultural production for the market gained important opportunities for accumulation.



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress.

Fiscoeconomía, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

During the period from 1923 to 1929, the government took several measures to encourage private entrepreneurship. They opened the Istanbul Trade and Grain Exchange and implemented regulations to facilitate the establishment of joint-stock companies (Gülsoy, 2014: 80; Sabır, 2006: 11). Additionally, during this time, a special incentive law was enacted for sugar factories. The investments in railways in this period served both to stimulate demand and to support the development of the Muslim-Turkish bourgeoisie in the context of infrastructure investments. During this period, the promotion of the use of domestically produced goods was another objective. In line with this goal, the National Economy and Savings Society¹² was established. This society declared the period between December 12th and 18th as Domestic Goods Week. The aim here was to generate demand for the products of capital owners who produced domestic goods and ensure the continuity of capital accumulation.

In the post-war period, especially during the reconstruction of the entire country with Ankara as the capital, many businesspeople close to the Ankara government often won contracts and gained significant opportunities for capital accumulation (Koç, 1983: 42-44)¹³. We can understand from the following words of Mustafa Kemal Atatürk that these policies were consciously implemented (Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri II, 1959: 97): "*How many millionaires do we have? None. Therefore, we will not be hostile to those who have some money. On the contrary, we will work to raise many millionaires and even billionaires in our country.*" These words suggest a deliberate effort to encourage the accumulation of wealth and the growth of a prosperous business class in Turkey as part of the nation-building and modernization process during Atatürk's leadership.

One reason for the prevailing economic liberalism was the bias of the political authority of the time against socialist economies, which were the sole alternative system to capitalist countries. Those who adopted socialism in the Ottoman Empire were generally Armenians, Bulgarians, Macedonians, Greeks, and Jews (Dumont & Haupt, 1977: 13). Minority socialists in the Ottoman Empire were influenced by Anglo-Saxon sources rather than the Soviets (Dumont & Haupt, 1977: 36-37). This situation was a natural result of the minorities' close relations with Western states (Ahmad, 2000: 16-24). Hence, the political leadership of the period held a bias against socialism. For instance, during that period, the government sought to manage and influence labor movements, including socialist initiatives, by creating associations that incorporated craftsmen rather than unions. This approach allowed the government to monitor and control the activities of workers (Güzel, 1985: 827).

Given that Istanbul remained under the control of the Allied powers until the conclusion of 1923, it is noteworthy that these foreign states pressured the political leadership of Turkey to quell socialist movements. This external pressure contributes as an additional factor to the biases against such movements (Sayılğan, 2009: 39-48). Additionally, the idea that Islam and communism were complementary thoughts, advocated by the Green Army Society, caused a reaction among religious, large landowner, and aristocratic origin members of the Grand

¹² The original name of society: Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti

¹³ For more information see: (Çoban, 2019).



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

National Assembly of Turkey (G.N.A.T). In the early 1920s, the government implemented stringent actions against Islamic-Communist organizations. These measures encompassed the disbandment of Çerkez Ethem units, the prosecution of their leaders, the censorship of their publications, and the trials of the Green Army (Erdem, 2010: 268).

The perception of Western countries viewing the spread of communism as the greatest threat (Criss, 2007: 123-124) also indicates that similar thoughts existed within the administrative staff of Turkey at the time. We can understand the government's adoption of such a perception from its stance and actions against communist parties and societies (Erdem, 2010: 268). Due to these perceptions, the government officials in the early years of Turkey embraced and implemented Western's dominant economic policy of liberalism but failed in their endeavors. While we do not solely attribute these thoughts to the adoption of liberal policies, we recognize them as a triggering factor in their implementation.

The reasons for the failure of liberal policies are as follows:

- Lack of financial resources and institutions to finance investments, especially long-term investments.
- Demand shortage due to low national income levels, which hinders the encouragement of investments and profit generation in the economy.
- Inability to undertake investments such as transportation and communication that could stimulate the market by expanding it.
- Inability to resort to customs protection until 1929 due to the Treaty of Lausanne.
- Scarcity of a Muslim-Turkish bourgeoisie to continue economic activities, which were predominantly carried out by minorities (Union of Chambers of Commerce, Chambers of Industry and Commodity Exchanges of Turkey, 1966: 29).

The reasons mentioned above are specific to the era rather than being solely caused by an attempt at bourgeoisie-oriented development. During this period, the specific economic system in place is not of great importance. The negative outcomes of the listed factors could likely emerge in another system as well, such as state interventionism. The crucial aspect here is to determine which of the reasons for the bourgeoisie's inability to deliver the expected results stem from the bourgeoisie itself (Union of Chambers of Commerce, Chambers of Industry and Commodity Exchanges of Turkey, 1966: 29).

4. The State Interventionist Practices Challenged by the Muslim-Turkish Bourgeoisie During the 2nd Turkey Economic Congress

As evident in the preceding section of our study, we can observe that due to the Turkishization of the economy and their own weak position, the Muslim-Turkish bourgeoisie called upon the state to take action in these matters. Despite the considerable support from the state, we can understand that for various reasons, both the economy and the bourgeoisie failed to develop; in other words, the process of adequate capital accumulation for industrial investment did not sustain. This failure was the fundamental reason for the shift from liberal practices to



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress.

Fiscoeconomía, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

interventionist policies in the economy. In this context, the interventionist practices that emerged in the 1930s can be identified as the underlying cause of the anti-interventionist discourse that the Muslim-Turkish bourgeoisie would vocally express after World War II.

When it came to the 1930s, the Turkey of that period was unable to realize the principles of economic independence and rapid development that Atatürk had articulated in his opening speech at the 1st Turkey Economic Congress. An indication of the unfulfilled development and public dissatisfaction was the attempt of the Free Republican Party. By the end of the first decade of the Republic, except for agricultural sector, incomes and production had decreased in the main sectors of the economy. The least successful area of the liberal economic policy implemented in the early years of the Republic was increasing production, and the least successful sector was the industrial sector. A significant issue was the inability to convert profits from banking, trade, and similar sectors, or agricultural surpluses, into industrial production. Consequently, the economic and social conditions within the country necessitate increasing industrial production through public investments (Kepenek & Yentürk, 2010: 63-64). In this context, state intervention in the economy, planning, and ensuring the effectiveness of available resources ultimately enable development. This emphasis actually aims for Turkey to achieve a better position within the global capitalist hierarchy under state leadership (Ercan, 2002: 39).

Turkish statism is the concept of having the state engage in activities that cannot be effectively accomplished without state assistance. In 1935, Atatürk defined statism as follows: "*The statism system that Turkey practices is not a translation of ideas advanced by socialist theorists since the 19th century. It is a system born out of Turkey's necessities, unique to Turkey. The meaning of statism, in our view, is to prioritize individual activities while taking into consideration the needs of a great nation and a vast country, and to assume control over the economic affairs of the country.*" (Derin, 1940: 3). As evident, the statism attempted in Turkey is distinct from other examples and has its own unique structure. The implementation of statism with the emphasis on "prioritizing individual activities" is an assertion that the state fill the void caused by the inadequacies of the Muslim-Turkish bourgeoisie within the context of the global capitalist hierarchy. This assertion also demonstrates the state's assumption of duties and responsibilities in the process of integrating with capitalism. Another point conveyed by this assertion is that statism did not act against the bourgeoisie but rather complemented its efforts. Given the privileges and support extended to the Muslim-Turkish bourgeoisie in the 1920s, a sudden sharp turn by the state against the bourgeoisie would be unlikely. This circumstance is also indirect evidence that the statism initiated in the 1930s did not direct against the Muslim-Turkish bourgeoisie.

The origins of statism form the history of relations between the dominant classes and the political-administrative cadres of Turkish society during the first thirty years of the new regime. Considering the complexity and intertwined nature of these relations in a newly established state, it is natural that achieving a stable structure would require a lengthy period following the armed struggle against imperialism and the Ottoman regime. Within the political and administrative groups, comprising both military and civilian intellectuals, various contradictions, fluctuations, and inconsistencies existed. Furthermore, petite bourgeoisie

Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

ideology was prevalent. These factors indicate that establishing stable relations between the dominant class and the political cadres were a lengthy and challenging process. Therefore, the ideological narrative of statism tells the story of the petite bourgeoisie ideology's reconciliation and contradictions with the dominant class ideology, but mainly how they largely (and ultimately) find a common ground. To avoid unnecessary expansion of the discussion, we prefer to use the term "dominant class ideology" without explicitly defining its content (Boratav, 2006: 363-364).

As seen, it is clear that the state was not opposed to the private sector, or in other words, to the bourgeoisie. Due to the lack of a comprehensive systemic analysis in the analysis of statist approaches, the relationship between the state, society, or the market can appear quite problematic. In this perspective, the state may appear as an entity outside the market, seemingly independent of it. In this regard, statist and developmentalist approaches share at least methodological similarities with analyses of the liberal state. However, in a capitalist society, the state continually reshapes itself through interclass or intra-class relations at different stages of capital accumulation (Ercan, 2002: 41).

In this context, the understanding of statism during that period was the consensus between the founding cadre of the Republic and the bourgeoisie on who would be the main actor in capital accumulation. Here, the 1st Turkish Economic Congress represents the effort to merge the Istanbul bourgeoisie with the governing cadres. The developmental years we discussed throughout our study were the golden years of collaboration between the Muslim-Turkish bourgeoisie, foreign capital, and politicians. During this period, the Istanbul bourgeoisie capitalized on its ability to forge strong ties with political cadres. They achieved this by assuming political positions, serving as intermediaries for foreign capital, participating in brokerage and contracting activities, and deriving benefits from institutions like İş Bank. This allowed them to amass substantial profits. Consequently, these periods also mark the emergence of a bureaucratic bourgeoisie class (Boratav, 2006: 364-365).

Although World War II interrupted industrialization efforts with statism and plunged the economy into stagnation, it did not disrupt the process of capital accumulation (Gülalp, 1993: 32). During this period, several factors contributed to significant inflationary fluctuations in agricultural prices. These factors included heightened external demand for Turkey's agricultural products and raw materials, a decrease in agricultural output due to the diversion of the labor force for military service, and the liberalization of agricultural prices in 1942 (Tezel, 1994: 259). This increase in agricultural prices allowed large landowners and traders of agricultural products to accumulate significant wealth. During the war, the individuals who profited the most from the substantial inflation caused by the government's monetary financing to fund military expenditures were primarily traders, particularly those involved in foreign trade (Tezel, 1994: 258).

During the period of World War II, the state's foreign trade policy became more stringent. After the war, import demands increased, and due to the inflation, sustaining exports, which had become more expensive, became challenging. On September 7, 1946, the government devalued the Turkish Lira by 53.6%, raising the exchange rate to 2.8 Turkish Liras per US Dollar



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress.

Fiscoeconomía, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

(Özcan, 1998: 3). This devaluation provided an opportunity for the importing sector to make excessive profits.

Another factor that contributed to the increase in accumulation opportunities for the Muslim-Turkish bourgeoisie during that period is the Wealth Tax, which was introduced in 1942 with the aim of taxing those who had made excessive profits from the war. However, in practice, there were significant differences in its application for non-Muslim traders and industrialists. In this context, the significance of the Wealth Tax arises from the circumstances wherein non-Muslim traders and industrialists, notably of Greek, Armenian, and Jewish descent, were compelled to sell their businesses and real estate. This resulted in a shift in ownership, favoring Turkish-origin traders. This change in ownership involved the newly emerging Muslim-Turkish bourgeoisie acquiring immovable properties, factories, and commercial stocks from non-Muslims at very low prices (Tezel, 1994: 262)¹⁵. The implementation of the Wealth Tax, which should be considered as a different reflection of the nation-state ideology, was an indication of the state's insistence on creating a national bourgeoisie (Aktar, 2001: 135).

The Wealth Tax Law was a regulation that allows the state to seize wealth and earnings acquired during the period of World War II. Although the law states that a one-time extraordinary tax is levied on wealth and extraordinary earnings of people, the amount is determined by commissions, and there is no possibility of objection, in practice, it was not so. In practice, the government showed tolerance towards the Muslim-Turkish element, while treating the non-Muslim minorities who had significant roles in the economy differently and imposed a much higher tax on this group. Another important point is that the commissions acted arbitrarily when determining the tax amount, and they determined the tax amount based on political influence and personal relationships (Tunçay et al., 1992: 131).

During the assessment process of the Wealth Tax, we observe a practice standing out due to legal ambiguities, namely the punishment of luxury consumption. Among the total taxpayers, the proportion of the non-Muslim element was 87%, Muslim taxpayers made up 7%, and the remaining 6% were estimated to mostly consist of non-Muslims, although it is unclear whether they were non-Muslims or Muslims. The non-Muslim taxpayers, considered an extraordinary class, who constitute 4% of the total taxpayers, were obligated to pay 54% of the tax in Istanbul. The average per capita tax liability was 74,120 TL. In the implementation of this tax, the extraordinary class consists of the wealthiest taxpayers. Here, the commissions not only considered wealth but also paid attention to individuals' spending patterns and their prominence in society. Taxpayers with the same wealth and earnings who lived more modestly paid less tax (Aktar, 2001: 154).

In the year 1942, the Wealth Tax amounted to 463 million liras. Out of this, 318 million lira was collected in the years 1942 and 1943. The taxpayers in the Istanbul province contributed 70% of these payments. Uncollected taxes and debts were written off in the year 1944. Due to the collection of the Wealth Tax, the actual value of the 1942 budget significantly increased.

¹⁵ On the other hand, Buğra (1995: 81) emphasizes that the Wealth Tax brought about a ruthless violation of legal and ethical norms and led to the implementation of selective reward and punishment mechanisms by the state. These mechanisms contributed to the formation of capital accumulation within the private sector.



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

The government managed to pass the year 1942 without a deficit in current expenditures. However, the persistent high defense expenditures and inflation, coupled with the government's inability to identify sustainable sources of budget expansion, triggered a swift decline in the actual value of budget revenues in 1943. This, in turn, resulted in a substantial budget deficit. The implementation of the Wealth Tax did not provide a solution to the financial difficulties. On the other hand, many non-Muslim traders and industrialists were removed from the market due to the tax, and a portion of the capital accumulated by this group was channeled to the state through the Wealth Tax, while a significant portion ended up in the hands of Muslim-Turkish elements (Tezel, 1994: 264). As can be understood from this, although the primary purpose of implementing the Wealth Tax was to generate significant income for the public sector, the outcome was twofold. On one hand, substantial revenue was indeed generated for the public sector. On the other hand, due to the discriminatory practices in implementation process, the economic influence of the non-Muslim element was weakened, leading to the emergence of a more dependent and loyal Muslim-Turkish bourgeoisie towards the state (Koraltürk, 2002: 76-77).

The government aimed to achieve two objectives with the Wealth Tax. The first was to restrict the increased money supply during wartime and reduce the circulation volume. The government largely succeeded in this goal. The Wealth Tax withdrew 43% of the circulating money in 1942. The government's second objective with the Wealth Tax was to combat black market activities and profiteering. By doing so, they intended to alleviate market scarcity and penalize individuals who had unfairly profited from such practices. However, the Wealth Tax proved ineffective in curbing black-market activities and profiteering. Instead, it disproportionately burdened the non-Muslim population, resulting in a limitation of their influence in the market. The influence of political and personal connections in the implementation of the Wealth Tax created a sense of long-lasting distrust towards the government among the population. An unprecedented aspect of the Wealth Tax was that it was imposed on a class not accustomed to paying taxes (Coşar, 2004: 129).

According to the Istanbul head of the financial department, Faik Ökte, everything done through the implementation of the Wealth Tax is related to the collected 221 million liras. The intended economic purpose of this tax was not achieved. The country's economic structure was negatively affected, and furthermore, the trust of the people towards the government was shaken. Alongside all of this, the efforts to reform taxation that had started with the establishment of the Republic also went to waste. While the Wealth Tax caused these negative consequences within the country, it also led to unfavorable attitudes towards Turkey internationally (Ökte, 1951: 209-210).

After World War II, in parallel with the transformation within the capitalist system, one of the prominent factors determining the transformation in Turkey was the noticeable accumulation of commercial capitalists and large landowners during this period (Törel, 2006: 73). We discuss the contribution of the Wealth Tax to the accumulation of commercial capital owners in the previous sections. Additionally, during the years of World War II, the government also introduced the Agricultural Products Tax. The target audience of the Agricultural Products Tax were the Muslim elements who had benefited from the inflationary fluctuations in agricultural



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

products during the war years and had made excessive profits without participating in the Wealth Tax. Although it did not reach the dimensions of the Wealth Tax, the Agricultural Products Tax was the first direct tax applied to the agricultural sector after the abolition of Ashar tax. This tax has placed a heavy burden on small peasants who do not produce for the market (Boratav, 2011: 85-86). The primary purpose of this tax was to target the Muslim element that did not pay taxes proportional to their excessive profits, or more accurately, those who remained untouched by the Wealth Tax (Yeşil, 2001: 36).

This tax was an implementation targeting the farmers who benefited from the negative effects created by the wartime conditions and had not yet paid their dues up until that point. In this aspect, it can be considered as a complementary measure to the Wealth Tax. Unlike the Wealth Tax, this tax was a law that did not differentiate between large and small farmers. In this sense, it placed the heaviest burden on small peasants who had limited engagement with the market and were primarily subsistence producers, as their production had decreased during the wartime. However, this tax also affected large farmers and for the first time since the abolition of Ashar, they substantially contributed to financing public expenditures. The introduction of the Agricultural Products Tax served as one catalyst. Initiatives such as the establishment of Village Institutes were another factor. Additionally, the enactment of the Land Reform Law encountered resistance from influential landowners and the agrarian bourgeoisie. Collectively, these measures fueled their opposition against the ruling Republican People's Party in the post-war period (Boratav, 2006: 345-346).

After the end of World War II, despite abolishing the Agricultural Products Tax, the Republican People's Party government placed the burden of urban and military provisioning on the shoulders of small and medium-scale rural producers. In a country where 80% of the population lived in rural areas, the government confronted this significant voter base, and especially after the transition to multi-party politics, it had to pay a heavy price for this action (Tunçay et al., 1992: 259).

The laws that set the groundwork for post-World War II transformations, along with stringent foreign trade regulations and the devaluation of the Turkish Lira, led to the accumulation of capital for the main elements of the 2nd Turkish Economic Congress. The class amassing excessive capital organized the congress to break free from the sudden and arbitrary actions of the state.

4.1. Istanbul Merchant Association and the 2nd Turkish Economic Congress

The end of World War II marked a significant turning point. This period saw the emergence of new international balances, primarily driven by victorious countries like the United States. Their overarching goal was to establish a world order characterized by liberalism and the promotion of free thought. These global developments led to significant social transformation and change in Turkey as well, a country aspiring to align with the Western world. The most notable indication of this transformation was the emergence of new and relatively freer ideas with the advent of the Democrat Party and the transition to a multi-party system. During this period, the most prominent development was the rise of liberal thought, driven in part by the attribution of practices and policies that could negatively affect the population to statism. The



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress.

Fiscoeconomía, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

evolution of liberal thought was influenced greatly by the changes in international context known as the "new world order," which led to the advocacy of these ideas in bureaucratic, capital, and intellectual circles. The progression from the realm of ideas to organized advocacy and dissemination took place gradually, prompting various classes of society to establish their own organizations (Sever, 2009: 63).

The Istanbul Merchant Association found its place as a platform where commercial capital could make its voice heard in the aftermath of World War II and during the early years of the Democrat Party's rule. This association, which also organized the 2nd Turkish Economic Congress, represents a bourgeoisie class. In terms of the class advocating for, this association bears similarities to the National Turkish Trade Union established in 1922.¹⁶ Both associations were founded by and consisted of national traders. However, they differ in terms of their purpose. The National Turkish Trade Union was formed by those who wanted to Turkify the market after the Turkish War of Independence. On the other hand, the Istanbul Merchants Association was established by the trading sector, which had reached its peak during World War II and suffered from the economic statism policies in a market that had already completed its Turkification process. However, this notion of "suffering" doesn't change the fact that the Muslim-Turkish bourgeoisie benefited from these policies. By "suffering," we mean that the strengthened local bourgeoisie saw the state as a competitor in the market and was unable to invest in sectors they desired due to state interference. This also relates to the inability of the commercial bourgeoisie to transform into an industrial bourgeoisie due to state interventionism. Furthermore, we address the discomfort caused by statist practices among broader sections of the population in previous parts of our study. Another notable similarity between the two associations is that both were spearheaded by Ahmet Hamdi Başar and as a result, both had the same name for their publication (Turkish Economic Journal) (Koraltürk, 2002b: 119-120).

İstanbul Merchant Association, its 1947 dated main statute's sixth article, could only accept applications from Turkish nationals as its primary members. However, this practice was abolished during the first-year congress of the association. The reason for including this condition in the initial statute was described in the association's board report of the founding year as a measure to prevent certain demagoguery. It was stated that this condition was accepted by the founders with the provision of being amended in the first congress. In other words, the main statute dated 1950 removed the requirement of being a Turkish citizen and emphasized that having legal residence in Turkey would suffice for membership (Istanbul Merchant Association, 1948: 56). It is interesting that The Istanbul Merchants Association organized the 2nd Turkey Economic Congress with a focus on national interests, and subsequently, they removed the requirement of Turkish citizenship from their bylaws. This situation shows that national interests were used as a cover for bourgeoisie's own interests and indicates that the Association was truly a bourgeois organization.

The Istanbul Merchants Association has aimed to loosen the state-centric economic policies in place since the 1930s, driven by the accumulation of capital and reflecting the evolving

¹⁶ For more information, please see: Koraltürk (1997).



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress.

Fiscoeconomía, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

stage of capitalism. This bourgeois organization, as seen throughout the history of capitalism, has acted solely in line with the interests of the bourgeoisie. In doing so, it has used the guise of national economic welfare. Additionally, as Sever (2009) points out, this bourgeois organization has influenced government policies through its reports, opinions, and recommendations, aiming to direct these policies in favor of commercial capital. Furthermore, it has proposed suggestions such as the transfer of Public Economic Enterprises established as a result of the state's industrialization efforts, attempting to gain a share of the domestic market. We can observe that the members of this association made references to national interests in the organized 2nd Turkey Economic Congress. However, in reality, they used national interests as a cover and aimed to protect only the interests of the bourgeoisie. We attempt to explain this aspect in the upcoming sections.

Following World War II, in Turkey's post-war environment, various groups and organizations, encompassing capital owners, professional chambers, and agricultural cooperatives, actively assumed the responsibility of addressing the nation's challenges, seeking solutions, and advocating for the interests of their respective constituencies. This was facilitated by the more liberal atmosphere prevailing at the time (Toprak, 1994: 223-224). As our comprehensive study reveals, the issues that the bourgeoisie endeavored to tackle in the country were primarily centered on the imperative of securing the continuous accumulation of capital. Moreover, there was an urgency to complete the process of integrating into the capitalist system.

Various associations and chambers organized the 2nd Turkey Economic Congress. However, it's important to note that the lack of official status for this congress does not diminish its significance. What sets this congress apart from the other economic congresses is that it was the only one not conducted under government control. As a result, the government of that time did not warmly embrace the views and decisions presented at the congress. (Kılıçdaroğlu, 1997: I). Based on the new political and economic situation in the country, the majority of the society believed that a congress should be convened. The purpose of this congress was to put an end to the statist practices that had been in place since the 1930s and to pave the way for the liberal tendencies of the new era (Toprak, 1994: 223-224).

This Congress, organized as a response to the changing political and economic landscape, attracted the most attention among the economic congresses until now. More than a thousand delegates from various regions of the country, academics, and representatives from the Ministry participated in the Congress, where they expressed their views and thoughts on the country's economy. The 2nd Turkish Economic Congress was featured on the front pages of newspapers published in Istanbul. However, despite such intense interest, it was a Congress that has been forgotten or overshadowed. As far as we know, even the minutes of the Congress are lost (Kılıçdaroğlu, 1997: I).

Another distinctive feature of this Congress was the shift in stance among those who had initially contributed to the revolution with their thoughts and writings in the early years of the Republic, by 1948. It is noteworthy that those who supported statism in the 1920s and 1930s were criticizing it so strongly by 1948. In the Congress, which was also attended by some Members of Parliament, participants associated statism with bureaucracy and criticized it



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

harshly. They also emphasized the necessity of the state withdrawing from the economic field. The concept of Privatization, which reemerged prominently in our agenda along with the Motherland Party, first appeared in this Congress. The presented papers at the Congress proposed that the state should quickly abandon its role in business operations. Those who advocated statism (especially Şevket Süreyya Aydemir) failed to make a significant presence in the Congress (Kılıçdaroğlu, 1997: 1).

Şevket Süreyya Aydemir, indeed, was a prominent figure in the Kadro Magazine movement that emerged in the 1930s. This magazine staunchly advocated statism (intervention of the state in economic affairs) against liberalism during the 1930s, much like the majority of capitalist class who organized the 1948 Congress. However, it's worth noting that the representatives of this movement found themselves in the position of defending the statism against the capitalist class during the 1948 Turkey Economic Congress, even though they had shared similar ideas with mentioned class in the past. This shift in stance reflects the evolving political and economic dynamics of the time, where different factions and ideologies sometimes needed to adapt their positions to the changing circumstances and priorities of the nation.

Celal Bayar also participated in the 2nd Turkish Economic Congress on its fifth day, where he emphasized the need for the government to benefit from the Congress. He further supported the liberal idea against statism by stating that the ideas presented at the Economic Congress would be implemented in the future economic life. It is interesting that Celal Bayar was elected as the President of Turkey about two years after making this statement. According to Hunt (2009: 81), the wealth of capitalists is not limited to their capital. Their ability to influence public opinion and control ruling represents another version of their wealth. The example of Celal Bayar reflects how Hunt's (2009: 81) thesis has been transformed from theory into practice.

Certainly, the election of Celal Bayar as the President of Turkey was influenced by various factors, and his proximity to the business or capital class was one of these factors. It's common in many political systems for a candidate's relationships and support from different sectors of society, including the business community, to play a significant role in their election to high office. Bayar's connections and alignment with the interests of the capital class likely contributed to his candidacy and eventual election as President.

4.2. Some Papers Presented at the 2nd Turkey Economic Congress

The 2nd Turkey Economic Congress convened on Monday, November 22, 1948, at 10:00 AM, at the Taksim Municipal Officers' Mess. According to the prepared program, the initial session of the congress was planned to take place at the Yıldız Palace, with the opening address delivered by the mayor on behalf of Istanbul. However, due to ongoing renovations at the Yıldız Palace, the congress had to convene at the Taksim Municipal Officers' Mess instead. Because Istanbul's Governor and Mayor, Lütfi Kırdar, was abroad in England due to health reasons, and his deputy was also absent from the opening ceremony, the chairman of the organizing committee officiated the inauguration of the congress (Kılıçdaroğlu, 1997: 15).



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress.

Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

As seen, the attitude of the State towards the Congress was not very welcoming. High-level bureaucrats did not attend the Congress, and although some ministers were among the invitees, they did not participate. Additionally, the State, adopting an obstructive stance towards Congress, did not permit the use of public buildings for the event (Birtek, 1995: 163). The reason for this is as follows: In the 1930s, the state was the main actor in the capital accumulation process. The bourgeoisie aimed to take over this role. However, the bureaucrats of the time did not welcome this request. We demonstrate the bourgeoisie's aim in this regard with examples in the subsequent sections of our work.

The 2nd Turkey Economic Congress, led by bourgeois organizations, signifies a rebellion against the statist policies that had been implemented since the 1930s (Toprak, 1994: 223-224). However, those who sought assistance from the state for the removal of the non-Muslim elements from the Turkish economy and remained silent about the statist policies applied for that purpose, began to feel discomfort with statist practices by the year 1948 (Keyder, 1983: 1067). In this context, during the Congress, former proponents¹⁷ of statism presented numerous anti-statist papers. However, to avoid exaggeration within the scope of our study, we only address the necessary of those in the continuation of our work.

Firstly, we examine Başar (1948: 17-29)'s presentation titled "Statism and State Intervention" at the Congress. In this presentation, Başar likened the scope of the country's economic problems to a three-link chain that can be summarized as economic development, enhancement of production, and state intervention. In his presentation, Başar emphasized the need for the state's protective and regulatory intervention for economic development. However, he proposed that for this intervention to be efficient and to encourage the private sector and labor force, an Economic General Assembly should be established. This assembly should determine how the state should intervene in the economy. The assembly should consist of individuals selected from professional and specialized organizations within the context of bourgeois associations, government representatives, and experts from state institutions. Furthermore, he argued that an independent research department should be established to monitor the country's economy and present its research to the Economic General Assembly.

Başar (1948: 17-29)'s criticism of statism and his demands from the state took on a bolder tone in the later sections of his presentation. He proposed transferring state-owned industries to joint-stock companies that would involve both large and small capitalists. Başar didn't stop there; he also added that the state should provide these companies with a certain profit guarantee. In the same presentation, he emphasized the need to abolish the monopoly on freight and passenger transportation in maritime transport, and to grant this opportunity to ship owners who could meet specific conditions. According to him, the agricultural sector was the most crucial field for statism. The state should provide the necessary technical infrastructure for the agricultural sector. This way, agricultural products would attain the quality to compete in global markets. Başar also addressed the industrial sector, emphasizing

¹⁷ For the similarity between the National Turkish Trade Union, which sought help from statist practices in the early years of the Republic, and the Istanbul Merchant Association, which organized the 2nd Turkey Economic Congress and advocated anti-statist discourse during the Congress, see: Koraltürk (1997).



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress.

Fiscoeconomía, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

the importance of bringing industry to a self-sufficient level and removing transaction taxes as a burden on the industrial sector. According to Başar, the form of statism that should be avoided was state capitalism. In other words, economic activity should not fall into the hands of the state. Regardless of the economic system in place, economic affairs must always be separated from the authority of political power. Başar summarized this notion by stating that even in economies dominated by the state, small businesses are obliged to maintain a good relationship with the state. In conclusion, according to Başar, the most important aspect of statism was to change both the path and the mentality, transitioning from bureaucratic administration to popular administration. This shift would lead to increased production and prosperity in the country.

Ahmet Hamdi Başar, who passionately criticized statism, had written various articles in 1916. In these articles, during the years when the national struggle began in Anatolia, he advocated for the need to achieve economic independence and nurture a capable Muslim-Turkish bourgeoisie that would successfully manage trade. In line with this, he didn't feel the need to criticize the state-led economic policies. However, this time, he did suggest transferring state-owned factories to joint-stock companies with the aim of enabling further benefits for the Muslim-Turkish bourgeoisie, which had already made substantial progress through state-led policies. This proposal arises from the aspirations of Muslim-Turkish traders to transform into industrial bourgeoisie. This transformation signifies the transition to a new phase of capital accumulation. The reluctance of the bourgeoisie, who previously benefited from state-led practices, to support the state in this new stage of capitalist development was driven by their desire for greater profits.

Ahmet Hamdi Başar's strong advocacy of statism can be observed not only before but also after the 1929 Great Depression. In the aftermath of the global devastation caused by the 1929 Depression, Ahmet Hamdi Başar posed the question: "On what principle should we rely?". He sought to formulate the fundamental ideas that would constitute the intellectual basis of the Turkish Revolution. Furthermore, he aimed to carve out a specific place for himself in the intellectual climate of the 1930s with this question. Economic statism is a manifestation of this effort. According to Başar, Turkey should adopt a unique development strategy since it couldn't experience the stages of capitalism in the Western manner. He advocated the view that countries like Turkey couldn't transition to capitalism in the usual way due to historical circumstances. When the natural evolution of capitalism was not possible, he argued that 1930s Turkey needed to adopt a distinct development strategy and assigned this role to economic statism (Topal, 2007: 122-123).

By the year 1948, it might seem as though there was a stark contradiction within Başar's thoughts. However, such a contradiction neither exists in Başar's thinking nor in Turkey's development strategy. This change was not a reversal, but merely a new stage in the process of integration into capitalism. To understand this, we need to examine Başar's views on the roles and functions of the state in his understanding of economic statism. In Başar's proposed structure of statism, the state was divided into two categories: administrative and economic. As a result of this distinction, he advocated the idea that the administrative state should establish an economic state. According to him, this dual distinction was merely a preliminary



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

condition to distance the bureaucracy from the economy and replace it with new actors dominating the economy. According to Başar, as this distinction's requirements are fulfilled over time, the bureaucratic class will be eliminated and replaced by the bourgeois class (Topal, 2007: 123). In this context, the 2nd Turkey Economic Congress became an event where the requirements of this distinction were openly expressed, within the framework the integration of the capitalist system into the Turkish economy. The governments of that period have pursued this integration process since World War I, or even earlier.

Due to the lack of capital, Başar argued that it was necessary for the state to establish the economic machinery to achieve development. To realize this idea, he assigned short-term and long-term duties to the state. Initially, Başar believed that the state should play a role as a founder and manager, and later, it should step back and hand over its position to the new entities it had established (national bourgeoisie). In essence, he envisioned that the state should gradually withdraw from the economic sphere in the long term, allowing the national bourgeoisie to take over (Topal, 2007: 123). However, the bureaucracy's dominance in the economy still continued until 1948. In other words, the bourgeoisie, the class that Başar advocated for, had not yet assumed control of the economy. Hence, the ardent proponent of economic statism at the time, Başar, seemed to suddenly shift towards the anti-statism or liberal camp.

Organized by the Istanbul Merchants Association under the leadership of Ahmet Hamdi Başar, the 2nd Turkish Economic Congress served the function of reminding both the government and the public about the goal of transforming state-owned property into private property. This is because the initial aim was to integrate into the capitalist system, and thus, the structure of the Turkish economy, which was constructed by the state, necessitated this transformation. The conclusion we can draw from this is that the state initially embarked on this path with this purpose, but later leaders of the Republican People's Party either forgot about this goal or were compelled to forget it due to the fear of losing their power. The bourgeoisie created by the state organized the mentioned congress to remind the government of this goal.

Alp (1948: 107-119), in his paper titled "Our Economic Development and the Foundations of Our New Statism," characterized the previously implemented statism as a historical necessity. He attributed this necessity to Atatürk's phrase "*What an individual cannot accomplish, the state does.*" However, he continued to state that at the time this phrase was coined, there were many tasks that individuals couldn't perform, but now the private sector was capable of handling these tasks, and thus, the state should withdraw from these areas. In the continuation of his paper, Alp emphasized that the boundaries of statism should now be firmly established. He pointed out that if the limits of statism would not defined, the prevailing economic system could potentially lean towards communism or socialism, highlighting the severity of the current situation.

Kuyucak (1948: 31-38) presented a paper titled "How Should State Intervention Be in Production, Trade, and General Economic Life?". In this paper, he likened the state to a tool that aims to achieve specific goals. He listed the objectives of this tool as ensuring security both domestically and internationally, especially within the country, and ensuring decision-making and equal opportunities for the private sector. To emphasize the severity of the



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

period's situation, he pointed out that if the limits of statism would not defined, the prevailing economic system could potentially lean towards communism or socialism.

Göklevent (1948: 98-99) presented a paper titled "Statism and State Industry". He emphasized the novelty of the 2nd Turkish Economic Congress and stated that because of this, the members of the congress did not possess sufficient data about the country's economy. He claimed that the existing data consisted of figures invented by individuals with no understanding of the subject, such as a gendarmerie sergeant or a village headman. He cautioned against trusting and making decisions based on these figures. Highlighting the importance of economics as a science, Göklevent stressed that scholars should speak according to the economic realities of the day, free from any political ideology. Stating that he would also speak in line with this approach, he compared state industry with the private sector industry and reached the following conclusions:

- 1-) While the state can invest in the desired industrial sector, the private sector cannot.
- 2-) Despite the state having significant capital, the private sector has not accumulated sufficient capital.
- 3-) State factories have modern buildings and modern machinery, while the private sector often operates with machines it can obtain in buildings licensed as warehouses.
- 4-) Health and safety of workers are taken seriously in state factories, whereas this aspect is often neglected in private sector factories.
- 5-) Wages of workers in state factories are more generous compared to those in the private sector.
- 6-) State factories engage in large-scale production, whereas private sector factories conduct smaller-scale production, often employing fewer than ten workers in fields subject to turnover tax.
- 7-) Due to a lack of trust in state enterprises, bureaucracy is dominant in these operations out of necessity, whereas the private sector operates with less bureaucracy.
- 8-) State enterprises are guided by a sense of responsibility rather than a commercial mindset. This sense of responsibility leads to delays, as managers consult higher authorities before making decisions. As a result, unnecessary time losses occur in state enterprises. In the private sector, profit motives prevail, leading to more efficient operations without time losses.
- 9-) The private sector typically selects workers who are the best in their field and are willing to work for the minimum wage. In state enterprises, however, workers are chosen based on an unjust set scale and established unjust principles. State enterprises are often headed by individuals with political influence.

Based on the results of this comparison, Göklevent (1948: 99) proposed that all state-owned industrial enterprises, except those established for military purposes, should be sold to joint-stock companies. He suggested that the revenue obtained from this should be used by the state to invest in other industrial sectors that are not present in the country. Göklevent



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

emphasized the need for the state to assume the role of a founder once again. This attribution was based on the fact that there was still insufficient capital accumulation in the country to invest in these other industrial sectors.

However, in the previous sections of our study, we emphasize that the accumulated significant capital in the hands of large landowners and the merchant class is a prerequisite for a capitalist transformation process that shifted from state leadership to private sector leadership. Generally, the ideological content of laws like the National Protection Law and the Wealth Tax, which do not have significant negative impacts on the capitalist classes, led the bourgeois class organizing the 2nd Turkish Economic Congress to reassess their relationship with the Republican People's Party. The party was in a position of implementing state interventionism and held a pro-state ideology. Furthermore, during the period of World War II, the association of state interventionism with statism and the heightened interventionism and control in response to the state of mobilization were significant factors. These factors later evolved into a reaction against state interventionism and the distinctive industrialization strategy (Turgut, 1991: 131-132). The 2nd Turkish Economic Congress and the papers presented at the Congress that were related to state interventionism hold an important place in this expression of reaction.

5. In Lieu of Conclusion

The transformation that occurred after World War II was influenced by the following factors: developments at the international level in the world economy/politics, and the differentiation within the internal class composition depending on the stage of capital accumulation. The form of this transformation manifested itself as an attempt by the Turkish capital to integrate into the restructuring capitalist system's division of labor. Therefore, both internal and external factors played a role in the transformation that took place in Turkey. However, in this study, we mainly focus on examining internal factors. We propose that external factors be considered as motivation for future research. The transformation of Turkey can be explained by the impact of the transformation on facts and actors. The international structuring of the capitalist system led to variations in the process of capital accumulation in countries aspiring to be integrated into the system, in line with the needs of the system. This differentiation resulted in changes in the actors of the process (bureaucracy-bourgeoisie). However, this relationship was not one-sided. The structure was the result of mutual interaction among facts, structures, and actors. Proceeding from this point, we seek to understand the different stages of capitalist development in Turkey and the emergence of different actors during these stages in this study. In this context, we can say that developments within the capitalist system and the country's internal class structure were complementary (Törel, 2006: 73). For these reasons, it is natural for the Istanbul Merchant Association to come to the forefront in the post-war period in social, political, and economic spheres.

The class that emerged from capital accumulation attempted to sustain the accumulation of capital through structures such as the Istanbul Merchants Association. In this context, a series of conflicts emerged, and the process concluded with a political representation crisis that led



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

to a change of ruling party.¹⁸ While the events during World War II played a substantial role in the possibility of commercial capital becoming an agent of a process leading to a change in the ruling party due to a political representation crisis, the outcome cannot be solely attributed to the events of that period. In other words, to explain further, we consider the process during and after World War II as one of the stopping points of the capitalist development process in Turkey. The reason for this is that the accumulation opportunities for commercial capital (Muslim-Turkish bourgeoisie) began during the late Ottoman period. Although this process gained momentum with the establishment of the Republic, its actors occasionally differentiated due to developments in the global economy.¹⁹ The described situation resulted in conflicts within the process. These conflicts can also be understood as class-based conflicts among various actors who sought to dominate the process. Viewing it from this perspective, we can say that the transformation of Muslim-Turkish bourgeoisie after World War II was a stage in the contradictory²⁰ progression of capitalist development and capital accumulation in Turkey (Törel, 2006: 74).

Moreover, the continuity of capital accumulation in late-capitalist countries is achieved through the transformation of the trade bourgeoisie into industrial bourgeoisie, depending on the stage of capitalist development (Ercan, 2002: 35-36). In the case of Turkey, this transformation undoubtedly did not happen overnight. Hirschman explains a transformation as resulting from alliances between domestic industrialists and importers, and exporters of foreign countries. These alliances are formed with the purpose of protecting their respective market shares (cited from Hirschman by Ercan, 2002: 36). Considering capitalism as a historical process, it is clear that this alliance continues through the transformation of a previously established relationship. In the 1950s, trade capital collaborated with metropolitan capital seeking to regain control of the domestic market and entered the market as producers. Initially, there was no mention of a planned industrialization policy. However, in this process, certain segments of trade capital underwent a transformation from trading to industrial activity, starting with assembly industries (Gülalp, 1983: 34). Consequently, in the Turkish experience, commercial activities became the initial source of industrial capital accumulation (Tekeli et al., 1982: 8). The trade bourgeoisie, aspiring to achieve capital accumulation through industry, first articulated their desire in an organized manner at the 2nd Turkey Economic Congress.

The papers presented on statism at the 2nd Turkey Economic Congress reveal the following: In the discussions of statism and liberalism, proponents of the old statist-new liberal stance,

¹⁸ The process of the Democratic Party coming to power in place of the Republican People's Party government is not solely the result of the conflict between the Bureaucracy and the Bourgeoisie classes, although this conflict contributed to the change.

¹⁹ In the 1920s, the liberal trends prevailing worldwide led Turkey to adopt the path of creating a Muslim-Turkish bourgeoisie through liberal channels. The impact of the 1929 economic crisis, coupled with the growing belief in the world that states needed to enhance their economic control, also prompted Turkey to implement state intervention in the economy. However, this form of state intervention did not deviate Turkey from its goal of creating a Muslim-Turkish bourgeoisie; on the contrary, these state interventionist policies created more opportunities for the Muslim-Turkish bourgeoisie to prosper.

²⁰ For the contradictory nature of capital accumulation, see: Ercan (2002).



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

particularly Ahmet Hamdi Başar, view statism as one of the necessary stages for achieving capitalist accumulation. They expressed these thoughts freely at the Congress within the bounds of the prevailing conditions. Considering the debates on Statism and Liberalism at this Congress in the context of the political power's industry-based capitalist development model, it becomes evident that the economic policies categorized as statism were not fundamentally contrary to capitalist accumulation. Taking into account the repressive conditions of the time, individuals like Ahmet Hamdi Başar, as mentioned in the presented papers, subtly expressed this situation. The emergence of policies referred to as statism in the 1930s did not bring any significant differences in the economic ideology (national economic policies) maintained under liberal policies in the 1920s. On the contrary, it served the purpose of continuing the existing ideology (Topal, 2007: 124).

When the purpose of creating a Muslim-Turkish bourgeoisie is evaluated within the historical process, it needs both statist and liberal practices at various times. The fact that twenty-four Turks entered Forbes magazine's list of the world's richest businessmen in 2014 indicates that this purpose has been partially achieved by the twenty-first century (BBC, 2014).

In conclusion, during the early stages of capital accumulation, the bourgeoisie that wanted to have the state on their side expressed their desires at the 1st Turkey Economic Congress. However, during the 2nd Turkey Economic Congress, members of the same class expressed their viewpoint. They did so in a polite yet assertive manner, highlighting that the state had become an impediment to their interests. This sentiment emerged as they entered a new phase of capital accumulation in 1948. The suffering experienced by this class from the state was a result of the bourgeoisie's inability to compete with the state, particularly in the production sector, especially under free market conditions. Hence, they demanded the transfer of state institutions except those related to national security to themselves. We interpret this demand, which they couldn't even afford to establish in the 1920s and 1930s, as an indication that they have gained sufficient power in the context of capital accumulation. Furthermore, these demands reflect the bourgeoisie's unending and ever-increasing drive for more profits. The bourgeoisie, just like in 1820s England, saw the pursuit of more profit by gaining control over the production process. Another conclusion we can draw is that capitalism goes through similar stages of development in different times and places.²¹

²¹ As Hunt (2009) states, during the early stages of the Mercantilist period, production was carried out by workers who had the power to control their own means of production. Capitalists engaged in trade during this early period, and most of their capital was tied up in stocks of goods. Profit for capitalists at this time was mainly seen as deriving from buying and selling. Industrial capital remained insignificant and undervalued during this period. The frequent occurrence of trade crises in England during this era compelled the state to intervene in the economy. Towards the end of this period, there was an integration of capitalist control over the processes of production and trade. Following this integration, a group of philosophers, economists, and thinkers emerged who rejected the old protective state view and state regulation and formulated a new individualistic philosophy. Similar to the bourgeoisie and academics who organized the 2nd Turkey Economic Congress. By the end of this period, the bourgeoisie began to perceive the process of production as the sole source of profit, and thus abandoned the view that commercial capital was the sole source of profit. Throughout this period, apart from a few special interest groups that benefited from extensive trade restrictions and regulations, most capitalists felt constrained by state regulations in their profit endeavors. Many of the Mercantilist writers of the period were



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

References

- Ahmad, F. (2000). Osmanlı İmparatorluğu'nun Son Dönemlerinde Milliyetçilik ve Sosyalizm Üzerine Bazı Düşünceler. M. Tunçay & E. J. Zürcher (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğunda Sosyalizm ve Milliyetçilik (1876-1923)*. İstanbul: İletişim yayınları.
- Akkaya, Y. (2010). *Cumhuriyet'in Hamalları: İşçiler*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Aktar, A. (2001). *Varlık Vergisi ve "Türkleştirme" Politikaları*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Alp, T. (1948). İktisadi Kalkınmamız ve Yeni Devletçiliğimizin Umdeleri. K. Kılıçdaroğlu (Ed.), *1948 Türkiye İktisat Kongresi*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu.
- Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri I (1989). Ankara: Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları.
- Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri II (1959). Ankara: Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınları.
- Başar, A. H. (1948). Devletçilik ve Devlet Müdahalesi. K. Kılıçdaroğlu (Ed.), *1948 Türkiye İktisat Kongresi*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu.
- Bbc. (2014). En Zenginler Listesinde Birincilik Carlos Slim'den Bill Gates'e Geçti. http://www.bbc.co.uk/turkce/ekonomi/2014/03/140303_bill_gates_en_zengin.shtml Access date: 04.07.2014
- Birtek, F. (1995). Devletçiliğin Yükselişi ve Düşüşü, 1932-1950: Yarı-Periferik Bir Ekonominin Yeniden Yapılanmasında Belirsiz Yol. N. Coşar (Ed.), *Türkiye'de Devletçilik*. İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Boratav, K. (2006). *Türkiye'de Devletçilik*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Boratav, K. (2011). *Türkiye İktisat Tarihi (1908-2009)*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Broadberry, S. & O'rourke, K. H. (2010). *The Cambridge Economic History of Modern Europe (Volume 1)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buğra, A. (1995). *Devlet ve İş Adamları*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Coşar, N. (2004). *Savaş, Kriz ve Bütçe Politikası (1926-1950)*. İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Criss, B. N. (2007). *İşgal Altında İstanbul (1918-1923)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Çoban, F. E. (2019). Millî Mücadele Dönemi Sonrasında Kalkınma Hamleleri ve İş Adamları ile İlişkiler (1923-1929). *Vankulu Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4, 161-184.
- Derin, H. (1940). *Türkiye'de Devletçilik*. İstanbul: Çituri Biraderler.

either capitalists themselves or privileged employees of capitalists. Therefore, it is natural for capitalists to perceive their motivations as universal (As remembered from the previous sections of our study, in the opening speeches of the 2nd Turkey Economic Congress, the interests of the bourgeoisie were identified with national interests). Capitalists' views that human nature and needs should be independent of comprehensive economic constraints provided a foundation for classical liberalism, much like what transpired in the 2nd Turkey Economic Congress.



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

Dumont, P. & Haupt G. (1977). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyalist Hareketler*. T. Artunkal (Çev.). İstanbul: Gözlem Yayınları.

Ercan, F. (2002). Çelişkili Bir Süreklilik Olarak Sermaye Birikimi (1): Türkiye'de Kapitalizmin Gelişme Dinamiklerinin Anlaşılması İçin Marksist Bir Çerçeve Denemesi. *Praksis*, 5, 3-30.

Erdem, H. (2010). *1920 Yılı ve Sol Muhalefet*. İstanbul: Sel Yayıncılık.

Gökçen, A. M. (1998). Cumhuriyet Döneminde İktisadi Gelişme. *Yeni Türkiye Dergisi*, 23-24, 3256.

Göklevent, Ş. (1948). Devletçilik ve Devlet Sanayii. K. Kılıçdaroğlu (Ed.), *1948 Türkiye İktisat Kongresi*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu.

Gülalp, H. (1983). *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*. Ankara: Yurt Yayınları.

Gülalp, H. (1993). *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet*. İstanbul: Belge Yayınları.

Gülsoy, U. (2014). *İstanbul Ticaret Borsası 1924-2014*, İstanbul: İstanbul Ticaret Borsası Yayınları.

Gürsoy, B. (1984). 100. Yılında Duyun-u Umumiye İdaresi Üzerine Bir Değerlendirme. *Ord. Prof. Dr. Şükrü Baban'a Armağan* (17-59). İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayınları.

Güzel, Ş. (1985). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e İşçi Hareketleri ve Grevler. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi* 3 (803-829).

Hunt, E. K. (2009). *İktisadi Düşünce Tarihi*. M. Günay (Çev.). Ankara: Dost Kitabevi.

İnan, A. (1982). *İzmir İktisat Kongresi*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

İstanbul Tüccar Derneği Nizamnâmedeki Değişiklik (1948). *Türkiye İktisat Mecmuası*, 1(1).

Karataş, M. (1998). Türkiye Cumhuriyeti Ekonomisinin Temellerinin Atılmasında İzmir İktisat Kongresinin Yeri ve Önemi. *Yeni Türkiye Dergisi*, 23-24, 3317-3324.

Kepenek, Y. & Yentürk, N. (2010). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.

Keyder, Ç. (1983). İktisadi Gelişmenin Evreleri. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* 4 (1065-1073).

Kılıçdaroğlu, K. (1997). *1948 Türkiye İktisat Kongresi*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu.

Koç, İ. (2000). İzmir İktisat Kongresi'nin Türk Ekonomisinin Oluşumuna Etkileri. *Atatürk Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Müdürlüğü Atatürk Dergisi*, 3(1), 145-167.

Koç, V. (1983). *Hayat Hikayem*. İstanbul: Otokoç 80. Yıl.

Koraltürk, M. (1997). *Türkiye'de Sermaye Birikimi Sorununa Tarihsel Perspektiften Bir Bakış ve Ahmet Hamdi Başar'dan Seçmeler*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu.

Koraltürk, M. (2002). Ahmet Hamdi Başar, Türkiye İktisat Mecmuası (1948-1956) ve Dizini. *Müteferrika*, 22, 119-120.



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

- Koraltürk, M. (2002). Kaynak Yayınları'ndan... Nazik Konu. *Toplumsal Tarih*, 100, 76-77.
- Kuyucak, H. A. (1948). İktisat Kongresine Sunulan Tebliğlerden: İstihsal, Ticaret ve Umumiyyetle İktisadi Hayat Üzerine Devlet Müdahaleciliği Nasıl Olmalıdır?. *Türkiye İktisat Mecmuası*, 11, 30-38.
- Metin, C. (2008). II. Meşrutiyette Türkçü Ütopya: "Yeni Hayat". *Modern Türklük Araştırmaları Dergisi*, 5(3), 75-90.
- Ökçün, A. G. (1998). *Yabancıların Türkiye'de Çalışma Hürriyeti*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu.
- Ökte, F. (1951). *Varlık Vergisi Faciası*. İstanbul: Nebioğlu Yayınevi.
- Özcan, H. A. (1998). Düünden Bugüne Dış Ticaretimizdeki Gelişmeler. *Dış Ticaret Dergisi*, (Özel Sayı), 41-76.
- Pamuk, Ş. (2014). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Parasız, İ. (1998). *Türkiye Ekonomisi 1923'ten Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Sabır, H. (2003). Atatürk'ün İktisat Zihniyeti. *Dış Ticaret Dergisi*, 8(28), 77-92.
- Sabır, H. (2006). Atatürk'ün Ekonomi Anlayışı. *Sayıştay Dergisi*, 62, 3-19.
- Sayılgan, A. (2009). *Türkiye'de Sol Hareketler*. E. Cihangir (Haz.). İstanbul: Doğu Kütüphanesi.
- Serin, N. (1963). *Türkiye'nin Sanayileşmesi*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Sever, M. (2009). *Ahmet Hamdi Başar ve İstanbul Tüccar Derneği*. İstanbul: Libra.
- Tekeli, İ., İlkin, S., Aksoy, A. & Kepenek, Y. (1982). *Türkiye Sanayi Kesiminde Yoğunlaşma*. Ankara: Maya Matbaası.
- Tezel, Y. S. (1994). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Topal, A. (2007). *Ahmet Hamdi Başar'ın Kalkınma Perspektifi*. Unpublished Master Thesis, Marmara University, İstanbul.
- Toprak, Z. (1994). İstanbul İktisat Kongresi. *Düünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi*. İstanbul.
- Toprak, Z. (1995). *Milli İktisat-Milli Burjuvazi*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Törel, T. (2006). *Yeniden Yapılanan Dünya Ekonomisinde Marshall Planı: Türkiye Örneği*. Unpublished Master Thesis, Marmara University, İstanbul.
- Tunçay, M., Koçak, C., Özdemir H., Boratav, K. Hilav, S., Katoğlu, M. & Ödekan, A. (1992). *Çağdaş Türkiye 1908-1980*. S. Akşin (Ed.), C. IV. İstanbul: Cem.
- Turgut, S. (1991). *Demokrat Parti Döneminde Türkiye Ekonomisi*. Ankara: Adalet Matbaacılık.
- Union of Chambers of Commerce, Chambers of Industry and Commodity Exchanges of Turkey (1966). *Türkiye'de Özel Sektör ve Kalkınma*. Ankara: Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği.



Kalabak, A. Y. & Kolçak, M. (2023). Evolution of Statism in the Turkish-Muslim Bourgeoisie's Economic Perspective: From the 1st Turkey Economic Congress to the 2nd Turkey Economic Congress. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 179-209. Doi: 10.25295/fsecon.1351036

Varlı, A. & Koraltürk, M. (2010). II. Meşrutiyet'ten Erken Cumhuriyet'e Milli İktisadın Sürekliliği ve İzmir İktisat Kongresi. *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, IX, 20-21.

Yeşil, A. (2001). *Çok Partili Siyasi Hayata Geçiş*. Ankara: Kültür Bakanlığı.

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir;

Giriş: 1. yazar

Literatür: 2. yazar

Metodoloji: 1. yazar

Sonuç: 2. yazar

1. yazarın katkı oranı: % 50, 2. yazarın katkı oranı: 50

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: Author contributions are below;

Introduction: 1. author

Literature: 2. author

Methodology: 1. author

Conclusion: 2. author

1st author's contribution rate: 50, 2nd author's contribution rate: 50.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı**

2023, 7, Özel Sayı, 210-238

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 03.09.2023

Accepted/Kabul: 24.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1353624



Research Article/Araştırma Makalesi

Cumhuriyet'ten Günümüze Döviz Kuru Politikaları

Exchange Rate Policies from the Early Republic to the Present

Erol BULUT¹, Göktuğ ŞAHİN²

Öz

Bu çalışmada, Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren Türkiye Ekonomisi açısından önemli etkenlerden birisi olan döviz kuru politikaları incelenmiştir. Ayrıca çalışmada, döviz kuru konusunda ekonomik hassasiyeti artıran bir etken olarak döviz kuru oynaklığı (volatilitesi), Türkiye Ekonomisi'nde esnek kur sisteminin resmî olarak uygulanmaya başlandığı 2001 yılı sonrası dönem itibarıyla sanayi üretimine dair olarak büyüme üzerindeki etkileri kapsamında ele alınmıştır. Çalışmanın amacı, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk 100 yılına dair döviz kuru politikaları ve oynaklığının ekonomik kararlar ve istikrar üzerine etkilerini incelemektir. Sonuç olarak, Türkiye'nin döviz açığı nedeniyle ekonomik krizlerle karşı karşıya kaldığı gözlenmiştir ve bu nedenle kambiyo mevzuatında sık sık önlemler almak zorunda kalması söz konusudur. Bu duruma karşılık ülke sanayisinin katma değeri yüksek nihai mal üretiminde uzmanlaşması, cari açık konusunda ortaya konacak politikaların uzun erimli şekilde planlanması, enerji ve ara mal ithalatı konusundaki çözümlerinin ülkenin şartlarına uygun ve stratejik açıdan öncelenmiş şekilde ele alınması gerekmektedir. Ayrıca, çalışma kapsamında gerçekleştirilen analiz sonucunda Türkiye'de özellikle belli dönemlerde yüksek döviz kuru oynaklığı ile ekonomik büyüme arasında ters yönlü bir ilişki olduğu gözlenmiştir. İlgili ilişkinin Türkiye Ekonomisinde yaşanmasının temel ekonomik nedenleri arasında yatırım kararsızlığı, tüketici harcamalarındaki dalgalanmalar, dış ticaret dengesi, finansal istikrar etkileri, uluslararası yatırımlar, sermaye akışlar gibi etkenler sıralanabilirken ulusal ve uluslararası siyasi konjonktürün de etkisinin yüksek olduğu gözlenmektedir.

Jel Kodları: E44, E58, F31, O40

Anahtar Kelimeler: Döviz Kuru, Döviz Kuru Politikaları, Kambiyo Mevzuatı, Oynaklık, Ekonomik Büyüme

¹ Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, erol.bulut@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9293-9052

² Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, goktug.sahin@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9925-9132



Bulut, E. & Şahin, G. (2023). Cumhuriyet'ten Günümüze Döviz Kuru Politikaları. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 210-238. Doi: 10.25295/fsecon.1353624

Abstract

In this study, exchange rate policies, which have been one of the significant factors for the Turkish economy since the establishment of the Republic are examined. Additionally, within the scope of the study, exchange rate volatility, as a factor increasing economic sensitivity regarding exchange rates, is considered in terms of its effects on industrial production in the Turkish economy, especially in the period following the official implementation of the flexible exchange rate system in 2001. The aim of the study is to investigate the impact of exchange rate policies and volatility on economic decisions and stability in the first 100 years of the Republic of Türkiye. As a result, it has been observed that Türkiye has faced economic crises due to its foreign exchange deficit, and therefore, it has frequently had to take measures in exchange rate regulations. Conversely, to counterbalance this situation, it is imperative for Türkiye's industry to specialize in the production of high-value-added final goods, to strategically plan policies related to the current account deficit in the long-term, and to address solutions for energy and intermediate goods imports that are both appropriate to the country's conditions and strategically prioritized. In this regard, it is recommended to establish a stable and target-oriented approach in the implementation of sensitive exchange rate policies, leaving no room for errors. Furthermore, based on the analysis conducted within the scope of the study, an inverse relationship between high exchange rate volatility and economic growth has been observed in Türkiye, particularly during certain periods. Among the key economic reasons for this observed relationship in the Turkish Economy are investment uncertainty, fluctuations in consumer spending, the balance of foreign trade, the effects on financial stability, international investments, and capital flows, while the influence of both national and international political conjunctures is also highly considerable.

Jel Codes: E44, E58, F31, O40

Keywords: Exchange Rate, Exchange Rate Policies, Foreign Exchange Regulations, Volatility, Economic Growth

1. Giriş

Ekonomik ilişkilerin sınırları aştığı günümüz dünyasında döviz kuru ve ilgili kavramlar ekonomik faaliyetlerin giderek daha da merkezinde yer almaktadır. Döviz kuru ise bir ülkenin para biriminin diğer ülke parası karşısındaki değerini ifade etmektedir. Bu kavram, iki ülke arasındaki ticaret ve yatırımın yanı sıra sermaye hareketleri üzerinde de etkili olmaktadır. Döviz kurları, ticaret, yatırım, ithalat ve ihracat gibi birçok temel ekonomik faaliyeti etkileyen belirleyici faktörler arasında yer almaktadır.

Döviz kuru, makroekonomik değişkenler içinde özel bir konuma sahiptir. Bir ülkenin döviz kuru, ihracat ve ithalat dengesi, enflasyon, faiz oranları ve ekonomik büyüme gibi faktörlerle yakından ilişkilidir. Döviz kuru dalgalanmaları, bu değişkenlerin istikrarını etkileyerek ekonomik politikaların şekillenmesine katkı sağlamaktadır. Diğer taraftan ekonomi için önemli bir etken olan döviz kuru oynaklığı (volatilitesi), döviz kurlarının belirgin ve ani dalgalanmalarını ifade etmektedir. Bu dalgalanmalar, finansal piyasaların ve ekonominin istikrarını etkilediği gibi ekonomik ve siyasi birçok faktörden de etkilenmektedir. Döviz kuru oynaklığı yatırımcıların kararlarını şekillendirmenin yanı sıra dış ticaret dengesini ve maliyetleri de etkileyebilmektedir. Aynı zamanda döviz kuru oynaklığı, ekonomik belirsizliği artırabilmektedir. Döviz kuru oynaklığının gerek Türkiye gerekse dünya ekonomisindeki etkileri yatırım kararları, dış ticaret dengesi, enflasyon, faiz oranları ve büyüme gibi çok çeşitli değişken üzerinde kendini göstermektedir. Özellikle ekonomik ve finansal istikrar açısından döviz kuru oynaklığının kontrol altında tutulması büyük önem arz etmektedir.

Bu çalışmada, Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze döviz kuru politikalarının Türkiye Cumhuriyeti'ndeki serüveni incelenmiştir. Ayrıca çalışmada ek olarak, döviz kuru konusunda ekonomik hassasiyeti artıran bir konu olarak döviz kuru oynaklığı, Türkiye Ekonomisi açısından esnek kur sisteminin resmi olarak uygulanmaya başlandığı 2001 yılı sonrası dönem itibarıyla büyüme üzerindeki etkileri açısından ele alınmıştır. Çalışmanın hazırlanmasında Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk 100 yılında döviz kuru politikaları ve oynaklığının ekonomik kararlar ve istikrar üzerine etkisinin derinlemesine incelenmesi önemli bir motivasyondur.

Çalışmanın genel olarak yapısı şu şekildedir. Giriş kısmı sonrasında devam eden ikinci bölümde, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren dönemsel bir bakış açısıyla döviz kuru politikaları analiz edilmiştir. Üçüncü bölümde, Türkiye'de döviz kuru oynaklığı ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki esnek döviz kuruna geçiş sonrası dönemi kapsayacak şekilde ele alınmıştır. Dördüncü ve son kısımda ise çalışmanın sonuçlarına ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

2. Cumhuriyet'ten Günümüze Türkiye Ekonomisinde Döviz Kurunun Dönemsel Analizi

Türkiye, sadece Cumhuriyet'ten günümüze değil Osmanlı döneminden bu yana bazı dönemler hariç, ürettiğinden daha fazla tüketen bir toplum olarak dış açık veren bir ekonomik modele sahiptir. Bu nedenle sürekli dış açık veren bir ekonomi sürekli bu açığı kapatmak için yurtdışından kaynak bulmak zorunda kalmıştır. Bu açıklar döviz cinsinden olduğu için ve yurtiçi yerleşikler de tasarruf aracı olarak ellerinde döviz tuttukları için bu topraklar için döviz kuru, döviz kuru politikaları ve döviz kurunda meydana gelen sert oynaklıklar hep gündemde

olmuştur. Çalışmanın bu kısmında, Cumhuriyet'ten günümüze döviz kuru ile ilgili temel düzenleme ve politikalar dönemler itibariyle ele alınmıştır.

2.1. Cumhuriyet'in İlk Dönemi (1923 ile 1946 Yılları Arasındaki Dönem)

29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyet'in ilanı ile Türkiye Cumhuriyeti kurulmadan önce, 17.02.1923-04.03.1923 tarihlerinde I. İzmir İktisat Kongresi (Türkiye İktisat Kongresi) düzenlenmiştir. Bu kongrede alınan kararlar, Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki iktisat politikalarını belirlemiştir. Kongrede alınan kararlar gereğince daha çok liberal politikaların uygulanmak istendiği görülmektedir. Ancak, dünya konjonktürü ve ülkenin sermaye birikimi ihtiyacı nedeniyle devlet de ekonomide ağırlıklı olarak faaliyette bulunmuştur.

Cumhuriyet'in kurulmasından 1930 yılına kadar Lozan Anlaşması'nın da etkisiyle serbest dış ticaret rejimi uygulayan Türkiye, liberal kambiyo rejimini benimsemiş olduğu için bu dönemde Türk Lirası (TL) konvertibl bir para birimi olarak kabul edilebilmektedir. Çünkü ilgili dönemde dünyada altın standardı geçerli olduğundan ve TL'nin altına çevrilebilirliği yani konvertibilitesi söz konusu olduğundan dolayı TL dünyada konvertibl bir para birimi olarak kabul edilmekteydi (Karluk, 1999: 529).

1923-1930 yılları arasında dünyada Sterlin önemli para birimlerinden birisi olduğu için Lira, bu para birimine endekslenmiş ve kambiyo rejimi serbest hale getirildiği için TL'nin değeri piyasada serbestçe belirlenmiştir. Fakat döviz hareketlerinde çok fazla oynaklık ortaya çıktığı zaman "Döviz Denkleştirme Fonu" ile ekonomiye müdahale edilmiştir. "1929 Krizi"nin tezahür etmesiyle birlikte TL'nin Sterlin'e karşı değerini koruyamaması, ülke yönetiminin 1930'larda TL'nin Fransız Frangı'na endekslenmesine karar vermesine neden olmuştur (Velioglu, 1997: 18).

"1929 Krizi"nin dünyada yaratmış olduğu olumsuz koşulların yanında TL'nin değer kaybı, Osmanlı Bankası'nın para arzını artırması ile daha da hızlanmıştır. Bu gelişmelerden sonra ülkede serbest piyasa görüşü tedricen terk edilmiştir (Karluk, 1999: 530). Kambiyo rejimi ile alakalı Türkiye Cumhuriyeti'nde yapılan ilk kanuni düzenleme "16.05.1929 tarih 1447 Sayılı Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Kanunu"dur. Bu düzenleme ile döviz spekülasyonunu engellemek, döviz alış satış işlemlerini derlemek ve kısıtlamak hususlarında yetki Maliye Bakanlığına verilmiştir. İlgili düzenlemeyle birlikte ilk kez döviz işlemlerine dair bazı sınırlamalar konulmuştur. Menkul kıymetler borsalarında işlem gören yabancı hisse senetleri ve tahviller ile döviz piyasasında işlem gören dövizler hakkındaki düzenlemeler Maliye Bakanlığı'nın iznine tabi tutulmuştur (Bulut, 2005: 221).

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk kâğıt paraları, 1923-1930 döneminde tarih sahnesine çıkmıştır. Osmanlı Devleti'nden devralınan 159 milyon Lira, "evrak-ı nakdiye" adı altında 1927 yılının sonuna kadar piyasada dolaşımda kalmıştır. İktisat tarihimize teknik olarak "Birinci Emisyon (E1) Grubu" kâğıt paraları olarak geçen Cumhuriyet Dönemi'nin ilk kâğıt paraları ise 5 Aralık 1927 tarihinde tedavüle sokulmuştur. Bu önemli adım, Türkiye'nin kendi ulusal para birimini kullanmaya başladığı dönemin bir yansımasıdır ve ekonomik bağımsızlığın bir işaretidir. Cumhuriyet'in ilk kâğıt paralarının basım işini İngiliz şirketi Thomas De La Rue üstlenmiştir. Piyasada dolaşımda bulunan hali hazırdaki evrak-ı nakdiyeler ise 04.12.1927'den sonra tedavülden kaldırılarak 04.09.1928 tarihinde değerini yitirmiştir (Firat, 2021: 134-135).



Bulut, E. & Şahin, G. (2023). Cumhuriyet'ten Günümüze Döviz Kuru Politikaları. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 210-238. Doi: 10.25295/fsecon.1353624

1929 Büyük Buhranı'nın etkisiyle tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de devletçi politikaların izlenmesine yönelik fikirler ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu çerçevede milli bir merkez bankasının kurulması fikri ortaya atılmış ve bu yönde çalışmalar hızlı bir şekilde başlamıştır. 11 Haziran 1930 tarihinde "1715 Sayılı Yasa" ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının (TCMB) kurulması kararlaştırılmıştır. Bu döneme kadar Türkiye'de, yabancı sahipliğindeki Osmanlı Bankası merkez bankası görevini yürütmüştür. Kâğıt para ihracı yetkisi, 1931 yılında Merkez Bankasına 30 yıl süreyle verilmiştir. Daha sonra bu yetki süresi 1999 yılına kadar uzatılmıştır ve 1994 yılında "TCMB Kanunu"nda yapılan değişiklikle süre sınırlaması tamamen kaldırılmıştır. Merkez Bankasının kuruluşunda oldukça bağımsız bir yapısının olması amaçlanmıştır ve bu bağlamda bankanın sahipliği, kamuya özel ortaklık şeklinde düzenlenmiştir. Bu amaçla başlangıçta, "1715 Sayılı Kanun"da Merkez Bankasındaki Hazine'nin payı %15 ile sınırlandırılmışken "14 Ocak 1970 tarihli 1211 Sayılı Kanun" ile %51'e yükseltilmiştir (Fırat, 2021: 140-141).

TCMB, faaliyetlerine 1931 yılında başlamıştır ve kuruluş itibariyle kamu ve özel kesimin sahipliğinde bir anonim şirkettir. Günümüz itibariyle TCMB'deki Hazine'nin payı %55,12'dir. Diğer yandan bankada Ziraat Bankası'nın payı %19,22, Halk Bankası'nın payı %1,11'dir ve geri kalan paylar Türkiye'deki özel banka, tüzel kişi ve gerçek kişiler arasında dağılmaktadır. Bankanın elde etmiş olduğu karın çoğu ise Hazine'ye devredilmektedir (TCMB, t.y.b.; Tekelli ve İlkin, 1997). Ayrıca, "İkinci Emisyon (E2) Grubu" kâğıt paralar, 15 Ekim 1937 tarihinde dolaşıma girmiş ve 1944 yılına kadar dolaşımda kalmıştır. Bu kâğıt paralar, TCMB tarafından tedavüle sürülen ilk kâğıt paralarıdır ve aynı zamanda Merkez Bankası tarafından basılan ilk kâğıt paralar olarak da öne çıkmaktadırlar (Fırat, 2021: 152-153).

Aşağıda sunulan Tablo 1, TCMB'nin kuruluşundan günümüze kadar geçirmiş olduğu önemli olay ve kilometre taşlarını ortaya koymak için yazarlar tarafından düzenlenmiştir.

Tablo 1: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının Tarihsel Gelişimi

1930	TCMB Kanunu ile Merkez Bankası kuruldu.
1931	TCMB faaliyete başladı.
1938-1948	II. Dünya Savaşı esnasında TCMB para politikası yürütmekten çok kamu finansmanı açığını kapatmaya yönelik uygulamalar geliştirdi.
1950	Kalkınma finansmanı TCMB'den karşılandı.
1955	Kâğıt para matbaası kuruldu.
1958	Kâğıt paralar Türkiye'de basılmaya başlandı.
1970	1211 Sayılı TCMB Kanunu ile Başkanlık makamı oluşturdu. Hazineye verilecek avans, bütçenin %15'i ile sınırlandırıldı.
1980	24 Ocak 1980 kararları ile sabit kur rejimi terkedildi.
1989	32 Sayılı Karar ile TL konvertibl hale getirildi.
1994	Hazinenin, Merkez Bankası kaynaklarını kullanımı sınırlandırıldı.
1997	Hazineyle kısa vadeli avans için protokol imzalandı.
1998	Fiilen kısa vadeli avans kullanmama dönemi başladı.
2001	Döviz kuru dalgalanmaya bırakıldı.
2001	TCMB Kanununda kurumun amacının finansal istikrarı sağlamak olduğu açıkça yer aldı. Yasal bir değişiklikle ekonomik ve siyasi bağımsızlık elde edildi.
2001	Hazine ve diğer kamu kuruluşlarına kredi verme ve bu kurumların ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan alması yasaklandı.
2001	Para Politikası Kurulu (PPK) oluşturuldu.
2002-2005	Örtük enflasyon hedeflemesi modeli uygulandı.
2005	TL'den 6 sıfır atıldı.
2006	Açık enflasyon hedeflemesi modeline geçildi.
2009	Türk Lirası'ndan yeni ibaresi kalktı (YTL, TL oldu).

Kaynak: TCMB (t.y.b)

TCMB'nin kurulmasından önce, döviz piyasalarının düzenlenmesi amacıyla 25.02.1930 tarihinde "1567 Sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu (TPKK)" yürürlüğe konmuştur. Bu kanun, "25.02.1930 Tarih 1433 Sayılı Resmî Gazete"de yayınlanarak ilk olarak 3 yıl süreyle geçerli olmuştur. Daha sonra çıkarılan kanunlarla bu süre 25.02.1970 tarihine kadar uzatılmış ve son olarak "11.02.1970 tarih 1224 Sayılı Kanun" ile süresiz olarak devam etmiştir. TPKK, Türkiye'deki kambiyo mevzuatının temelini oluştururken, kambiyo rejimine ilişkin kurallar ve yönergeler, "1567 Sayılı Kanun"un temel alındığı kararlarla belirlenmiştir. Bu bağlamda ise "27.02.1930 tarih ve 1435 12 Sayılı Karar" Resmî Gazete'de yayınlanmıştır. Bu kararla birlikte, Maliye Bakanlığı tarafından atanmış olan bankalar, yetkili bankacılar ve ihtiyaç listesinde yer alanlar dışında döviz ticareti yasaklanmıştır. Ayrıca, Türkiye'deki yerleşiklerin döviz kullanımı ve bulundurma yasaklanmıştır. Diğer taraftan, "07.09.1946 tarihi ve 13 Sayılı Karar" ile döviz işlemlerinin büyük payı Maliye Bakanlığı'na devredilmiştir (Işık, 2019: 26-27).

Döviz piyasasının denetimi için alınan ilgili önlemler, ülkenin bir merkez bankasına sahip olmaması nedeniyle tam anlamıyla etkili olamamıştır. Ayrıca, 1933 yılında "Ödünç Para Verme İşleri Kanunu" yürürlüğe konarak serbest faiz politikasına son verilmiş olup Türk Lirası'nın dövizle çevrilebilirliği kaldırılmış ve hükümete kambiyo rejimini kontrol etme yetkileri verilmiştir. Bu dönemde sıkı kambiyo politikalarının izlenmesi, dış ticaret fazlalarının

verilmesine ve ülkenin altın ve döviz rezervlerinin yükselmesine neden olmuştur (Arat, 2003: 37).

Bu uygulamaların bir diğer sonucu olarak 1930'larda TL aşırı değerlenmeye başlamıştır. Ancak 1939-1945 yılları arasında II. Dünya Savaşı'nın başlaması, ülkenin artan harcamalarını emisyonla karşılamasına ve TL'nin önemli ölçüde değer kaybetmesine neden olmuştur (Velioğlu, 1997: 18).

II. Dünya Savaşı sırasında çıkarılan "Milli Korunma Kanunu" ile siyasi iradenin ihracat ve ithalatı kontrol etme yetkileri artırılmıştır. Bu gelişme ülkenin rezervlerini artırırken, döviz piyasalarında resmi piyasa ile birlikte karaborsa piyasasının da ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Ülkede bu dönemde ayarlanabilir sabit kur rejimi tercih edilmiştir. Önceki yıllarda Sterlin'e bağlanan Lira'nın değeri, 1936 yılından sonra altına bağlanmıştır. Fakat 1939 yılında rezerv para olarak yeniden Sterlin kabul edilerek 1 Sterlin = 5,2 TL olarak belirlenmiştir (Kalaycıoğlu, 1983: 106).

2.2. 1946 ile 1960 Yılları Arasındaki Dönem

Türkiye, 1939-1945 yılları arasındaki dönemde gerçekleşen II. Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte Marshall Yardımları'ndan yararlanmak istemesi ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) boğazlarda hak iddia etmesi nedeniyle yüzünü tamamen Batı'ya dönmüştür. 1946 yılında içeride Türkiye çok partili döneme geçerken, dünyada ise gelişmiş ülkeler yeni dünya düzenini oluşturmaya çalışmaktaydı. Bu çerçevede dünya Batı ve Doğu Bloku olarak ikiye ayrılmıştır. Batı Bloku'nun başını Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Doğu Bloku'nun başını ise SSCB çekmekteydi. Soğuk Savaş Dönemi olarak tanımlanan bu dönem ile birlikte dünya yeni bir sürecin içine girmiştir.

Batı ülkeleri, 1930'lu yıllarda başlayan korumacı politikaları serbestleştirmek için yeni kurumlar kurmaya başlamışlardır. Bunlar, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (IBRD), Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) gibi ekonomik kuruluşlar ile anlaşmalar ve Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO), Birleşmiş Milletler (UN) gibi askeri ve siyasi kuruluşlar olarak sınıflandırılabilir. Bunun yanında Avrupa'da da ekonomik entegrasyon süreci başlamıştır. Doğu Bloku ise Varşova Paktı ve COMECON'u oluşturmuştur. Bu dönemde Türkiye, seçimini Batı'dan yana kullanmıştır. Bu çerçevede ABD, 1947 yılında Truman doktrini ve daha sonra Marshall Yardımları ile Türkiye'ye maddi destek vermiştir. IMF ve Dünya Bankası, 1944 yılında Bretton Woods kasabasında yapılan toplantıda kurulmuş ve 1946 yılında faaliyetlerine başlamışlardır. IMF, uluslararası parasal ilişkileri, Dünya Bankası ise projelere kredi verme amacı ile kurulmuştur. Türkiye, bahsi geçen kuruluşlara 1947 yılında üye olmuştur. Türkiye IMF'ye üye olmadan önce 7 Eylül 1946 tarihinde büyük oranda bir devalüasyon yaparak yeni sisteme kendini hazırlamıştır. Devalüasyon sonrası Dolar/TL paritesi 1,30'dan 2,80 TL seviyesine uyarlanmıştır. TL; 1931 yılına kadar Sterlin'e, 1931-1939 yılları arasında Fransız frangına, 1939-1947 yılları arasında Sterlin'e bağlanmıştır. 1947 yılından 1973 yılına kadar Bretton Woods sistemine geçilmesinden dolayı TL, doğrudan ABD Doları'na ve dolayısıyla altına bağlanmıştır. İngiltere'nin 1931 yılında Altın Standardından ayrılmasından dolayı Türkiye de İngiltere devalüasyonunu takip etmiştir. Bu durum da literatürde devalüasyon olarak kabul edilmektedir. Ancak, Türkiye'nin bağımsız bir şekilde hiçbir ülkeyi takip etmeden kendi rızasıyla yaptığı ilk devalüasyon 7 Eylül 1946 yılında gerçekleşmiştir. Savaş yıllarından sonra



Bulut, E. & Şahin, G. (2023). Cumhuriyet'ten Günümüze Döviz Kuru Politikaları. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 210-238. Doi: 10.25295/fsecon.1353624

IMF üyeliğinin yaklaşmasıyla kısıtlanacak olan devalüasyon yetkisi, ilk kez 1946 yılında klasik amaç olan dış açıkların giderilmesi için değil aksine yaklaşan liberal dönem öncesi üretimi artırmak, dış denge fazlalarıyla döviz rezervlerini artırmak ve döviz rezervi artırıldıktan sonra ithalat faaliyetlerini rahatça yürütmek için yapılmıştır. Ancak, ihraç ve ithal mallarının talep esnekliklerinin düşük olması nedeniyle istenilen sonuçlar gerçekleşmemiştir. Ayrıca devalüasyonun neden olduğu ithalatta pahalılık iç piyasada fiyatları yükselterek enflasyon oranının ilk kez 3 haneli rakamlara yaklaşmasına neden olmuştur (Bulut, 2005: 222).

“7.09.1946 tarih ve 13 Sayılı Karar “ile döviz piyasası ile ilgili işlemlerin önemli bir kısmı Maliye Bakanlığına devredilmiştir. Bu yılda, aynı zamanda “19.02.1946 tarih ve 5016 Sayılı Kanun” ile IMF ana sözleşmesi onaylanmıştır. Türkiye artık bu kanunla resmi olarak Bretton Woods sistemine dâhil olmakta ve sabit kur sistemini benimsemektedir. Ayrıca bu tarih Türkiye'nin IMF ile olan ilişkilerinde bir başlangıç noktası oluşturmaktadır. Daha sonra adı sıkça gündeme gelecek olan IMF istikrar paketlerinin tohumları da yine bu tarihte atılmıştır (Karluk, 1999: 519-520).

Türkiye ile IMF arasında 1961'den günümüze kadar 19 adet Stand-by Anlaşması imzalanmıştır. İlk Stand-by Anlaşması 1961 yılında ve 19. Stand-by Anlaşması 2005 yılında imzalanmıştır. 2000, 2002 ve 2005 yıllarındaki anlaşmalar, kullanılan kota miktarı bakımından en yüksek anlaşmalar olarak gerçekleşmiştir. Türkiye, IMF ile ilk borç anlaşmasını 1958 yılındaki moratoryum sonrası imzalamıştır. 1958'deki anlaşma, Stand-by şeklinde olmadığı için ilk Stand-by Anlaşması 1961 yılı olarak kabul edilmesi gerekmektedir. IMF ile imzalanan Stand-by Anlaşmalarından elde edilen krediler, kısa vadeli olduğu için belli bir yıl içerisinde borçların geri ödenmesi gerekmektedir. IMF nezdindeki kota, IMF'ye üye ülkenin karar alma süreçlerindeki oy gücünü, IMF kaynaklarına erişim sınırlarını, kaynak kullanım maliyetlerini ve ülkeye yapılacak Özel Çekme Hakları (SDR)³ tahsisatını belirlemektedir. 2016 itibarıyla Türkiye'nin IMF nezdindeki kotası %0,98, oy gücü ise %0,95'tir (Bulut & Ulusoy, 2018: 73).

1950'lerde Türkiye Ekonomisinde ABD'nin etkisiyle serbest piyasa ekonomisi uygulamalarının yerleşmesi, bazı gelişmelerin yaşanmasına neden olmuştur. Bu dönemde öncelikle 1950 yılında DP'nin iktidara gelmesiyle tarımda makineleşme, ABD yardımlarında artış, karayollarına ağırlık verme gibi uygulamalar hız kazanmıştır. 1950'li yılların ilk yarısında dünya konjonktürünün de uygun olmasıyla dış ticarete liberal politikaların izlenmesi, ülkenin bu dönemin ortalarından itibaren bir döviz sıkıntısının içine girmesine neden olmuştur (Bulut & Ulusoy, 2018: 23).

“15.09.1955 tarih ve 9104 Sayılı Resmî Gazete”de yayımlanan “14 Sayılı Karar” ile ülkeye döviz getirilmesi bağımsız hale getirilmiştir. Bu çerçevede Türkiye'ye getirilen dövizlerin Maliye Bakanlığı tarafından çerçevesi belirlenen süreler zarfında yetkilendirilmiş herhangi bir bankaya satışı mecburi kılınmıştır. Bu dönemde artan dış açıklar, ülkenin döviz bağımlılığını daha çok artırmıştır. ABD'den gelen dış yardımların döviz dar boğazını ortadan kaldıramaması ve ülkenin mali açıklarını TCMB kaynaklarından sağlaması, ülkeyi enflasyon sürecine itmiştir ve dolayısıyla

³ Türkçe'de Özel Çekme Hakları ve İngilizce'de Special Drawing Rights olarak adlandırılan ve uluslararası rezerv varlığı olarak işlev gören SDR hakkında daha detaylı bilgi için bkz. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/special-drawing-rights-sdr>

1954 yılında ekonominin tıkanmasına neden olmuştur. Bu nedenle Türkiye, 1954 yılından sonra daha dışa kapalı bir ekonomik model izlemeye başlamıştır (Bulut & Ulusoy, 2018: 23-24).

1950 yılında yaşanan iktidar değişikliği ile sağlanan liberalizasyon neticesinde, döviz rezervlerinin erimesi ve artan dış ticaret açığı nedeniyle 1953'te serbest ticaret politikalarına son verilmiştir. Bu gelişmeden sonra kambiyo kontrolü oldukça sertleştirilmiştir. 1953 yılında "Tevzin Fonu" nun kurulması ile başlatılan uygulama, vergi ve primlerle gerçekleştirilen bir katlı kur uygulaması şeklinde olmuştur. Bu uygulama 1953'ten 1960 yılına kadar ihraç ve ithal mallarının niteliklerine göre farklı kur uygulamaları şeklinde devam etmiştir (Erdost, 1982: 149).

Ülkede bu dönem süresince uygulanan politikalar, Türkiye'nin bir döviz dar boğazına sürüklenmesine neden olmuştur. 1958 yılında Türkiye moratoryum ilan etmek zorunda kalmıştır. Bu gelişmeler sonucunda ülkemizde 1958 yılında ilk defa IMF destekli bir istikrar programı devreye sokulmuştur. 1958 yılında TL'nin değerinin Dolar karşısında devalüe edilmesi sonucu kur 1 Dolar = 2,83 TL'den 9,02 TL'ye yükseltilmiştir. 1958 kararlarında uygulanan katlı kur uygulaması, iki yıl yürürlükte kalmış ve uygulamaların yarattığı bürokratik güçlükler nedeniyle 22.08.1960 tarihinde bütün işlemler için tek kur uygulamasına (1 Dolar = 9,00 TL) geçilmiştir (Bulut & Ulusoy, 2018: 24-25).

2.3. 1960 ile 1980 Yılları Arasındaki Dönem

Türkiye 1960 Darbesi ile birlikte ekonomi politikalarında farklı bir döneme girmiştir. Bu yeni dönemle birlikte ekonomide planlama anlayışı başlamış ve müdahaleci politikalar ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde TL eskiye oranla aşırı değerli hale gelmiştir. 1960'lı yıllarda siyasi irade hızlı büyüme oranlarına ulaşmak için ihracatın teşvik edilmesinden ziyade ithalatın daha ucuz yapılmasını amaçlamıştır. 1963 yılında 1 Dolar = 9 TL iken 1969'da 1 Dolar = 6,59 TL'ye kadar düşmüştür. Aşırı değerlenme kur ayarlamaları ile düzeltileceğine, katlı kur, prim ve vergi iadesi gibi uygulamalara gidilmiştir. İşçi dövizlerinde 1 Dolar = 11,50 TL paritesi, turistik dövizlerde ise 1 Dolar = 12 TL paritesi benimsenmiştir. Ekonomide 1960-80 arası dönemde dış açıklar, çoğunlukla işçi dövizleri, IMF ve Dünya Bankası kredileriyle karşılanmaya çalışılmıştır. Bu dönem süresince ülkede sabit kur sistemi uygulanmış ve yoğunlukla kambiyo kontrolleri ve dış ticarete ise kota müdahaleleri yapılmıştır (Karluk, 1999: 524).

Kambiyo rejimi ile ilgili olan "175 Sayılı Karar," "14.09.1962 tarih ve 11206 sayılı Resmî Gazete"de yayımlanmıştır. Bu düzenleme, ülkeye döviz getirme konusunu tamamen serbest bırakmıştır. Diğer yandan ülke içinde ise döviz alış satışı serbest bırakılmıştır. Aynı kararlar ülkede yerleşik olanların döviz cinsinden mevduat açmalarına müsaade edilmiştir. Bu karar, ülkemiz için para ikamesinin başlamasında ilk hamlelerden biri olarak kabul edilebilir (Artukoğlu, 2005: 26-27).

Türkiye Ekonomisinde 1960'lı yıllar ithal ikameci sanayileşmenin 5 yıllık kalkınma planları ile uygulandığı yıllardır. İthal ikameci sanayileşmenin başlangıçta döviz tasarrufundan ziyade döviz giderini artırması, ülkeyi daha dışa bağlı bir ekonomi haline getirmişti. Bu durum, IMF gözetiminde 10.08.1970 tarihinde bir devalüasyona yol açmıştır ve Lira 1\$ = 9 TL'den 1\$ = 15 TL'ye devalüe edilmiştir. "10 Ağustos Kararları" ile ülke ithalatta nispi de olsa liberal politikalara yönelmiştir. Bu kararlardan sonra gerek yurt içi gerek yurtdışında yaşanan bazı gelişmeler ülke ekonomisini daha zorlar hale getirmiştir. 1973 yılında yaşanan "I. Petrol Krizi"

ve 1974 yılında yaşanan Kıbrıs Harekâtı, Türkiye döviz piyasasını olumsuz etkilemiş ve Merkez Bankasının rezervleri azalmıştır. Ayrıca, yaklaşık 30 yıl boyunca uygulanan ve ayarlanabilir sabit kur sistemine dayalı olan Bretton Woods sisteminin 1973 yılında çökmesi ve dünya para piyasasının esnek kur sistemine geçişi, ülke ekonomisini olumsuz etkileyen önemli bir gelişme olarak da kayda değerdir. Böylece Türkiye, 1973 ve 1980 arasındaki dönemi mini devalüasyonlarla geçirmek zorunda kalmıştır (Bulut & Ulusoy, 2018: 33).

Bu dönemin en önemli uygulamalarından birisi “Döviz Çevrilebilir Mevduat (DÇM)” uygulamasıdır. DÇM, yurt dışında yaşayan kişi ve kurumların Türkiye’de bankalarda kur garantisi verilerek açtıkları bir döviz mevduat hesabıdır. DÇM, 1967-1981 döneminde uygulanmış ve sonra kaldırılmıştır. Bu sistemde bankaların kur riski, TCMB tarafından alındığı için DÇM bankalar açısından cazip bir enstrüman haline gelmiştir (Bulut & Ulusoy, 2018: 33). Diğer yandan Merkez Bankası, 1976 yılında yurtdışında yaşayan işçilerin birikimlerini ülkeye getirmek için “Kredi Mektuplu Döviz Tevdiat Hesapları (KMDTH ya da DTH)” oluşturmaya başlamıştır. Bu uygulamanın DÇM’lerden en önemli farkı, DTH açılan bankanın elde ettiği dövizleri Merkez Bankasına devretme zorunluluğunun bulunmaması ve kur garantisinin olmamasıdır (Artukoğlu, 2005: 26-27).

Türkiye’de 1974 yılına kadar, bankaların döviz işlemleri Merkez Bankası adına yürütülmekteydi. Bu durum, kur farklarından kaynaklanan kâr ve zararın Merkez Bankasına ait olduğu anlamına geliyor, bu nedenle kişiler ve bankalar arbitraj yapamıyor ve kur farklarının olumlu veya olumsuz etkilerini hissetmiyordu. Bu genel uygulama, bankalara döviz pozisyonu alma yetkisi verildiği 1974 yılına kadar devam etmiştir. Ancak, bu tarihten itibaren bankaların döviz bulundurma, hesaplarında döviz satma ve oluşan kâr ve zararı üstlenme yetkileri sınırlı da olsa verilmiştir. 1975-1977 yılları arasında ülkede mini devalüasyonlar gerçekleştirilmiştir ve döviz kuru 1\$ = 13,70 TL iken 1\$ = 17,50 TL olacak şekilde ayarlanmıştır (Doğan, 1987: 126).

Genel olarak ifade edilecek olunursa, 1960-1980 yılları arasındaki dönemde ülkede sabit kur rejimi ve kalkınma planlarına dayalı ithal ikameci sanayileşme politikası izlenmiştir. Bu dönemde uygulanan kısıtlayıcı politikalar, döviz piyasasında kara borsanın oluşmasına yol açmıştır. Oysaki söz konusu döviz kontrolüne rağmen, Kapalı Çarşı (Tahtakale)’de her türlü döviz alım ve satımı gerçekleştirilmektedir (Çarıkçı, 1983: 101).

2.4. 1980 ile 2000 Yılları Arasındaki Dönem

1980 sonrası dönemde, Turgut Özal önderliğinde “24 Ocak 1980 Kararları” alınmıştır. Bu kararlar ile daha önce içe dönük, korumacı ve planlamaya dayalı model terk edilerek dışa açık ve serbest piyasanın işlerlik kazanacağı yeni bir modele geçilmiştir. Bu çerçevede döviz kurlarının piyasada arz ve talebe göre belirlenmesi ve TL’nin kısa sürede konvertibl bir para olması hedeflenmiştir. “24 Ocak Kararları”yla 1\$ = 47,80 TL’den 1\$ = 71,40 TL’ye ayarlanmıştır. Bu yapılan devalüasyonla ülkenin dış piyasada daha rekabetçi olması hedeflenmişti (Apak, 1993: 182). 1 Mayıs 1981 tarihinde alınan bir kararla döviz kurların günün şartlarına uygun olarak günlük belirlenmesi konusunda TCMB yetkili kılınmış ve yönetimli dalgalanma kur rejimine geçiş yapılmıştır. Bundan önceki uygulamada pariteyi belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir ve hükümet pariteyi tayin ederken TCMB’nin görüşünü almaktadır ve parite belirlendikten sonra döviz kurları Resmî Gazete’de ilan edilmektedir. 1980 sonrası alınan en önemli kararlardan biri “26 Sayılı Karar”dır. Bu karar, döviz kazancı elde edenlerin döviz

üzerinden mevduat hesapları açmasını düzenleyen bir karardır. "12.01.1983 tarih ve 17929 Sayılı Resmî Gazete"de yayınlanan bu karar, Türkiye'de yerleşik olanların ülkeye getirdikleri dövizle vadesiz mevduat hesabı açmalarına olanak tanımıştır. Ancak, açılacak döviz mevduat hesabının miktarı, getirilen döviz miktarının %5'ini aşmamaktadır. Bu karardan sonra, 29 Aralık 1983 tarihinde Türkiye'de kambiyo sisteminin serbestleşmesi için ilk adımlar atılmıştır. "28 Sayılı Karar" ile birlikte TCMB'nin tüm dövizler için günlük alış ve satış kurlarını tespit etme yetkisi sona erdirilmiştir. TCMB, Türk Lirası'nın Dolar cinsinden "esas kurunu" belirleyip ilan etme görevini üstlenmiştir. Bu şekilde Türkiye'de esas kur uygulaması başlatılmıştır. Ayrıca, ülkede yerleşik olanlara hem yurt içinden hem de yurt dışından nakdi döviz kredisi sağlama serbestisi tanınmıştır. Bu kararla birlikte, 1 Şubat 1984 tarihinde bankaların kesin alışını yaptığı dövizlerin %20'sini TCMB'ye devretme yükümlülüğü kaldırılmıştır (Bulut, 2005: 226-227). Aralık 1983'te Turgut Özal hükümetinin göreve gelmesiyle, "1980 İstikrar Programı"nın uygulanma kapsamı, alınan ek kararlarla genişletilmiştir. Böylelikle 1984-1988 dönemi, 1980'de başlatılan dışa açılma sürecinin hukuki ve siyasi altyapısının hazırlanmasına katkı sağlamıştır. Bu dönemde döviz kurları ve döviz piyasasıyla ilgili yapılan düzenlemeler önemli bir rol oynamıştır. (Kazgan, 1994: 192).

07.07.1984 tarihinde yürürlüğe giren "30 Sayılı Karar", Türkiye'de yerleşik kabul edilen bireylerin ellerinde döviz bulundurmalarına ve bu döviz varlıklarının kaynağının sorgulanmamasına, bankalarda döviz mevduatı açmalarına olanak tanımış ve yurt dışına çıkarken yanlarında 3.000 ABD Doları veya eş değer başka bir yabancı para taşıma hakkı vermiştir. Diğer yandan, bankaların vadeli döviz alış satış yapmalarına olanak sağlanmıştır. Bu düzenlemeyle ülkemizde 1985 yılından itibaren ülkede yerleşik olan ve olmayanlara döviz mevduatı açma serbestisi tanınmıştır. Bu düzenlemenin getirdiği bir diğer yenilik ise ülkemizde yerleşik olan gerçek ve tüzel kişilerin veya bankaların belli koşullar çerçevesinde ülke dışından yabancı para ile kredi almaları ve ülke içinde yabancı para cinsinden kredi vermeleri serbest hale gelmiştir. Ayrıca, bu kararın bir sonucu olarak, Merkez Bankası sadece Türk Lirası'nın ABD Doları karşısındaki esas kurunu belirlemek yerine, tüm konvertibl dövizlerin Türk Lirası karşısındaki değerini günlük olarak açıklamaktan vazgeçmiştir. 1985 yılında, Merkez Bankası, bankaların ticari ve ticari olmayan işlemler ile bankalar arası işlemlerde kullanacakları döviz ve efektif alış ve satış kurlarını serbestçe tespit edebileceklerini bildiren bir genelge yayınlamıştır. Bu durum bir anlamda TL'nin dış değerinin ticaret bankaları ile onların müşterilerinden oluşan bir kambiyo piyasasında dalgalanmaya bırakıldığı anlamına gelmektedir (Töre, 1992: 192). Bununla beraber bankalar Merkez Bankasının yürürlükten kalkmış sınırlarını göz önünde tutmuşlardır.

Türkiye'de döviz piyasalarına yönelik önemli adımlardan birisi 1988 yılının Ağustos ayında TCMB bünyesinde "Döviz ve Efektif Piyasaları"nın oluşturulmasıdır. Bu gelişme, döviz piyasasında arz ve talep güçlerinin hâkim olmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu piyasayla kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmek istenen işlemler ile ilgili teklif ve talepler ile bunların en cazipleri, Reuters aracılığıyla "CBRT Ekranı"ndan tüm kuruluşlara iletmeye başlanmıştır. Bu girişim, aynı zamanda TCMB'nin döviz piyasasındaki etkinliğinin de bir işaretiydi. Gerek piyasanın sürekliliği gerekse piyasanın Merkez Bankasına güveni açısından bu oldukça önemli bir girişimdi. Ayrıca, bu gelişmeyle ilgili olarak "Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 30 Sayılı Karar"ın uygulanmasını düzenleyen "29.07.1988 tarihli Resmî Gazete"de yayınlanan

"Merkez Bankası Genelgesi," döviz kurlarının özel finans kurumları ve yetkili müesseseler (döviz büfesi) ile döviz işlem müdürlüğünün katılımıyla gerçekleşecek alım-satım seansı sonunda belirleneceğini öngörmektedir (Altinkemer, 1990: 1). Bu genelge, özel finans kurumları ve yetkili müesseselerin (döviz büfesi) döviz, efektif ve altın işlemleri gerçekleştirmelerine olanak sağlamıştır. Her iş günü sonunda ilan edilecek günlük döviz kurları, Merkez Bankası tarafından bankalar, yetkili müesseseler ve özel finans kurumları ile birlikte belirlenmekteydi.

Türkiye Ekonomisinde 24 Ocak Kararları sonrası döviz piyasalarına yönelik yapılan en büyük düzenlemelerden birisi 11.08.1989 tarihinde "Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar"ın yürürlüğe girmesidir. Bu düzenleme ile ülke ekonomisi sermaye hareketleri açısından yurt dışına açık bir hale gelmiştir. "32 Sayılı Karar"ın getirdiği düzenlemeler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Ekinci, 1998: 21);

- ✓ "TL ve TL ile ödemeyi mümkün kılan belgelerin ülke içine ithalatı serbest bırakılmıştır. İhracı ise bakanlığın müsaadesine tabi tutulmuştur.
- ✓ Döviz ithali serbest bırakılmıştır.
- ✓ Yerleşik kişilerin beraberlerinde döviz bulundurmaları, bankalar ve yetkili müesseseler ve özel finans kurumlarından 3.000 ABD Doları veya eşitine kadar olan döviz satın almaları, dövizleri bankalarda açacakları döviz hesaplarında tutmaları ve efektif olarak kullanmak dâhil tasarruf etmeleri serbest bırakılmıştır.
- ✓ Yabancı paralar ve altının Türk parası karşısındaki değeri Merkez Bankasınca tespit edilen usuller çerçevesinde belirlenecektir.
- ✓ Dövizle ilişkin işlemler Merkez Bankasınca belirlenen konvertibl dövizler üzerinden Merkez Bankası, bankalar, yetkili müesseseler ve özel finans kurumlarınca, yabancı sermaye mevzuatına göre, yurda getirilecek dövizlerin alış ise bankalarca yapılır. Konvertibl olmayan dövizlerin alış ve satışında uyulacak esaslar Merkez Bankasınca belirlenir ve ilan edilir.
- ✓ Kıymetli maden, taş ve eşyaların dış ticaret rejimi esasları dâhilinde, Türkiye'ye ithal ve ihracı serbest bırakılmıştır.
- ✓ İhracat bedellerinin %70'inin ihraç tarihinden itibaren 180 gün içinde yurda getirilerek bankalara veya özel finans kurumlarına satılması durumunda %30'luk kısmın ihracatçılarca serbestçe tasarruf edilebilmesine olanak sağlanmıştır.
- ✓ Türkiye'de yerleşik kişilerin, yurtdışında ve Türkiye'deki serbest bölgelerde yatırım yapmak ya da ticari faaliyette bulunmak üzere şirket kurmaları, ortaklığa katılmaları ve şube açmaları için 5 milyon Dolar'a kadar nakdi sermayeyi bankalar veya özel finans kurumları aracılığı ile aynı sermayeyi ise gümrük mevzuatı hükümleri çerçevesinde ihraç etmeleri serbest bırakılmıştır. Söz konusu kişilerin 5-50 milyon Dolar arasındaki nakdi ve/veya aynı sermaye ihracı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın, 50 milyon Dolar'ın üzerindeki sermaye ihracı ise Bakanlar Kurulu'nun iznini gerektirmektedir.
- ✓ Türkiye'de yerleşik kişilerin yurtdışına menkul kıymet ihraç etmeleri ve menkul kıymetlerin yurtdışındaki mali piyasalarda arz ve satışı serbest bırakılmıştır.

- ✓ Dışarıda yerleşik kişilerin borsada kote edilmiş her türlü menkul kıymetler ile Sermaye Piyasası Kurulunca (SPK) ihracına izin verilen veya kamu kurum ve kuruluşlarınca ihraç edilen menkul kıymetleri, Türkiye'de faaliyet gösteren bankalar dâhil aracı kurumlar vasıtasıyla satın almaları, bunlara ait gelirler ile satış bedellerini transfer ettirmeleri de serbest bırakılmıştır.
- ✓ İthal müsaadelerinde vade sınırı kaldırılmıştır.
- ✓ Akreditifli ithalatta vade sınırı kaldırılmış, mal mukabili ithalatta ithalat hesaplarının kapatma süresi uzatılmıştır.
- ✓ Türk parası ile ithalat ve ihracat serbest bırakılmıştır.
- ✓ Yurt dışından döviz kredisi sağlanması kolaylaştırılmıştır.”

Yukarıda sıralanan kararların ülke ekonomisini finansal açıdan dışa bağlı hale getirmiş olduğu aşikârdır. 1989 yılındaki düzenlemeyle ülkenin finansal açıdan yurt dışına açık bir konuma gelmesi, uygulanacak döviz kuru politikasını önemli bir hale getirmektedir. Bu arada fiyat istikrarı ve faize yönelik politikalar da önemli hale gelmiştir (Özverim, 1996: 44). Göreli olarak esnek kur sistemini benimsemiş, sermaye hareketlerinin serbest olduğu, ihracata dayalı büyüme modelini esas alan dışa dönük bir ekonomide Merkez Bankasının izleyeceği kur politikası bağımsız olmamakta, birçok unsurdan etkilenmektedir. 1980'lerden sonra, reel anlamda ithal ikameci politikaların terk edilmesi ve ihracata dayalı, dışa açık bir ekonomik modelin benimsenmesiyle, finansal anlamda serbestleşme yolunda önemli adımlar atılmıştır. Bu sürecin bir parçası olarak, 1989 yılında alınan "32 Sayılı Karar" ile döviz kurları artık cari işlemler bilançosundaki açıklar veya fazlarına bağlı olarak değişen bir fiyat olmaktan çıkmış, sermaye hareketlerinin belirlediği bir fiyata dönüşmüştür. Bu karar, Türkiye'nin finansal piyasalarının serbestleştirilmesi ve uluslararası sermaye hareketlerinin etkisinin artması için önemli bir adım olarak kabul edilmektedir (Kazgan, 1994: 207).

1990'ların başıyla beraber TL'nin TCMB ekseninde belirlenen kuru ile serbest piyasalardaki TL değeri arasında hemen hemen bir fark kalmamıştır. Zaten Şubat 1990 itibarıyla, döviz kuru, TCMB'den bağımsız olarak, bankalar, özel finans kurumları, yetkili döviz kurumları ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresi (PTT) tarafından belirlenmeye başlanmıştır.

1989 yılındaki finansal serbestleşmeyle birlikte, sermaye hareketleri üzerindeki kontroller kaldırılmış ve finans piyasaları kısa vadeli sermaye girişlerine daha açık hale gelmiştir. Bu nedenle ulusal piyasalarda döviz kuru ve faiz oranları daha fazla piyasa koşullarına bağlı hale gelmiş ve Merkez Bankasının kontrolünden çıkmıştır. Bu yeni ortamda, finansal dengeyi sağlamak için yurtiçi reel faiz oranlarının yüksek tutulması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Yüksek reel faiz oranları, bir yandan düşük kur politikasıyla birlikte kamu açıklarının finansmanı için kaynak yaratmış, ancak diğer yandan ulusal ekonominin ithalat ve tüketim hacminin genişlemesine olumsuz bir etki yapmıştır. Yani, yüksek reel faiz oranları, döviz kuru istikrarını korumak için kullanılsa da aynı zamanda iç talebi sınırlamış ve ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemiştir. Bu dengelemeye çalışma süreci, döviz kuru politikalarının ve reel faiz oranlarının ekonomik performans üzerindeki karmaşık etkilerini göstermektedir (Köse & Yeldan, 1998: 55).

Türkiye'de 1985 yılından itibaren döviz mevduatı açılması serbest bırakıldığı için dolarizasyon ya da para ikamesi sorunu, Türkiye Ekonomisi açısından bir sorun teşkil etmektedir. 1985

yılında yabancı para mevduatın toplam mevduat içerisindeki payı yaklaşık %13 iken bu oran sürekli artarak 1993 yılında yaklaşık %44 seviyesine gelmiştir. 1989 ve sonrasında yaşanan ekonomik gelişmeler "1994 Krizi"ne davetiye çıkarmıştır. Siyasi iradenin faiz oranlarını ve döviz kurunu aynı anda düşürmeye çalışması, krize davetiye çıkarmıştır. Böylece Merkez Bankasının döviz rezervleri tükenmiş ve kurlar hızlı bir şekilde artmıştır (Gültaş, 1994: 10).

5 Nisan Kararları, Türkiye'de döviz kurlarının hedeflenen enflasyon oranıyla uyumlu bir şekilde belirlenmesini ve spekülasyon hareketlere izin verilmemesini amaçlamıştır. Bu kararlar, gerçekçi bir döviz kuru politikasının benimsenmesini hedeflemiştir. Bu bağlamda, döviz kurları serbest bırakılmış ve Merkez Bankasının kur belirleme sistemi değiştirilmiş, kurların belirlenmesinde 10 bankanın verilerine dayalı bir sistem uygulanmaya başlanmıştır. Ancak, bu dönemde yaşanan ekonomik gelişmelerle birlikte, döviz kurlarında ciddi dalgalanmalar meydana gelmiştir. Örneğin, Nisan 1993 tarihinde 9,567 TL olan Dolar kuru, Nisan 1994'te 31,641 TL'ye yükselmiştir. Bu dalgalanmalar, Türkiye'nin döviz piyasasının o dönemdeki belirsizliklerle ve dışsal faktörlerle nasıl etkilendiğini göstermektedir (Bulut, 2005: 234-235).

90'lı yıllar boyunca Türkiye'de uygulanan kur sistemi, "yönetimli dalgalanma" olarak tanımlanabilir. Bu dönemde kısa vadeli yabancı sermaye, bir yandan kamu açıklarının finansmanına katkı sağlamış, diğer yandan ulusal ekonominin ithalat ve tüketim hacmini genişletmiştir. Ancak, fazla döviz girişinin ekonomik dengeyi olumsuz etkilemesini önlemek amacıyla, Türk Hükümeti Eylül 1995 tarihinde kısa vadeli döviz girişini kontrol altına almak için çeşitli tedbirler almıştır. Bu kapsamda, Merkez Bankası kısa bir süre için döviz alımını durdurmuş ve bankaların yurt dışından sağladıkları döviz kredilerinin maliyetlerini artırmak için döviz kredilerine yönelik oluşturulan fona, kredinin %6 oranındaki kısmının aktarılması zorunlu kılmıştır. Ayrıca, 25.11.1995 tarihinde TCMB bünyesinde "Vadeli İşlemler Piyasası" kurulmuştur. Bu tedbirler, döviz girişinin kontrol altına alınması ve ekonomik istikrarın korunması amacıyla alınmıştır (Karluk, 1999: 529).

1990'lı yılların sonu, Türkiye'nin Avrupa Gümrük Birliği'ne dahil olmasının yanında siyasi açıdan çalkantıların ve dünyada Rusya, Brezilya, Uzak Doğu ve Arjantin ekonomik krizlerinin etkisiyle geçmiştir. Diğer yandan 1999 yılında yaşanan büyük deprem ekonomiyi olumsuz etkilemiştir. 1994 yılında %51 olan dolarizasyon oranı 1999 yılında anca %46'ya düşürülmüştür. Yüksek dolarizasyon, artan enflasyon ve yüksek miktardaki iç borç sorunu, ülkenin IMF ile yeni bir istikrar programı uygulamasını gerektirmiştir. Bu çerçevede 1998 yılında başlayan "Yakın İzleme Anlaşması" süreci 2000 yılıyla beraber "17. Stand-by Anlaşması"na dönüşmüştür.

2.5. 2000 Yılı Sonrasındaki Dönem

Türkiye Ekonomisi, 1990'lı yıllar boyunca yaşadığı yüksek iç borç, yüksek enflasyon ve istikrarsız bir ekonomiden dolayı 1 Ocak 2000 tarihinden itibaren 3 yıl sürecek bir IMF Stand-by programına başlamıştır. IMF ile hazırlanan ve 17. Stand-by olarak tarihe geçen bu program, bir nevi enflasyonu düşürme programıdır. Anlaşma ile döviz kuru rejimi, enflasyon hedefine uygun bir şekilde uygulanmaya başlamıştır. 2000 yılının başında uygulamaya başlanan sürünen pariteler kur sisteminde kur değişimleri hedeflenen enflasyon oranına göre tespit edilmeye başlanmıştır. TCMB, 2000 yılı için TEFE'de hedeflenen değer %20 olacağını ve sepet kurunu (1 Dolar+0,77 Euro) yıllık artış oranının ise bu değer kadar olacağını baştan ilan ve taahhüt etmiştir. Bunun yanında TCMB ilan edilen kur üzerinden piyasada döviz alım ve satımı

yapacağını piyasaya ilan etmiştir. Enflasyonu düşürme programında 3 yıllık uygulanacak kur rejimi iki şekilde tasarlanmıştır. İlk dönem ilk 18 ayı kapsamaktadır ve uygulanacak kur rejimi, sürünen pariteler kur sistemi olarak ilan edilmiştir. Dönemin ikinci 18 ayında ise 6 ayda bir aralığı genişleyecek bant sistemi öngörülmüştür. Bu çerçevede 01.07.2001 tarihinden 31.12.2001 tarihine kadar bandın genişliği %7,5, 01.01.2002'den 31.06.2002'ye kadar %15 ve 01.07.2002'den 31.12.2002'ye kadar ise %22,5 olacağı ilan edilmiştir. Son 18 ayda uygulanacak bant sisteminde döviz kurları bant sınırları içerisinde kaldıkça TCMB'nin hiçbir müdahalesinin olmayacağı ancak kurlar bant sınırlarını aşmaya başlarsa TCMB'nin müdahale edeceği belirtilmiştir. Bu sistemde kurlar bandın üst sınırlarına yaklaştıkça TCMB'nin döviz satım yönünde, bandın alt sınırına geldikçe alım yönünde piyasaya müdahale edeceğini unutmamak gerekmektedir. IMF programında, bu iki kur sistemi uygulandıktan sonra 01.01.2003 tarihi itibarıyla ülkenin esnek kur sistemine geçmesi öngörülmüştür. Ancak Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde Türk piyasalarında yaşanan krizlerden dolayı, 21.02.2001 tarihinde mecburen esnek kur sistemine geçilmiştir. Son olarak, 2000 yılında yıllık TEFE artışı %20 olarak öngörüldüğü halde yılsonunda TEFE %38,9 olarak ilan edilmiş ve döviz kurlarında aşırı değerlenme ortaya çıkmıştır (Kansu, 2004: 120-130).

Türkiye Ekonomisinin Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihinde üst üste yaşadığı krizler, ülke ekonomisinde yıllarca sorun olan dolarizasyonun daha da şiddetlenerek artmasına neden olmuştur. Bu iki krizden sonra Türkiye'de dolarizasyon oranı yaklaşık %57 seviyesine yükselmiştir (Özerol, 2002: 201).

Ülke ekonomisinin yaşadığı bu iki ciddi krizden sonra ülke ekonomisini düze çıkarmak için Kemal Derviş önderliğinde IMF ile yeni bir Stand-by Anlaşması yapılmış ve hazırlanan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" başlığı altında 14 Nisan 2001'de kamuoyuna açıklanmıştır. Bu programda önceki program gibi enflasyonla mücadeleyi ilk sıraya almaktan ziyade mali disiplinin sağlanması öncelikli amaç haline gelmiştir (Bulut & Ulusoy, 2018: 66).

2002 yılının sonlarında ülkede siyasi iktidar değiştikten sonra AB ile olumlu ilişkilerin gelişmesi, dünyada likiditenin bollaşması ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının meyvelerini vermesi sonucunda ülkeye önemli ölçüde sermaye girişi olmaya başlamıştır. Bu durum kurların düşmesine, TL'nin değerlenmesine, enflasyonun düşmesine ve cari açığın artmasına yol açmıştır. Diğer yandan ülkede tersine dolarizasyon süreci yaşanmaya başlamış ve 2002 yılında %57 olan dolarizasyon oranı, sürekli düşerek 2010 yılında yaklaşık %30 seviyesine gerilemiştir. Bu gelişmeler olurken 2005 yılında TL'den 6 sıfır atılmış ve 01.01.2005 ile 31.12.2009 dönemi zarfında Yeni Türk Lirası (YTL) kullanılmıştır. 01.01.2010 tarihinden sonra ise yeniden Türk Lirası'na (TL) dönülmüştür. Söz konusu dönemde Türkiye, 2005 yılında başlayıp 2008 yılında bitirdiği "19. Stand-by Anlaşması" ile IMF'den de dış kaynak bulma imkânına kavuşmuştur (Bulut & Tokatlıoğlu, 2022: 71-72).

Türkiye Ekonomisindeki bu olumlu gelişmelerin yanı sıra uluslararası konjonktür de bu pozitif havayı destekleyici nitelikte seyretmiştir. Amerikan Merkez Bankası (FED), politika faiz oranlarını neredeyse sıfır seviyesine çekmiştir ki bu durum tarihsel olarak benzersiz bir şekilde küresel sermaye hareketlerini artırmıştır. FED'in faiz oranlarını düşürmesi ile birlikte birçok gelişmekte olan ülkede gözlemlendiği gibi Türkiye de bu gelişme sonucunda yüksek sermaye girişlerine sahne olmuştur. Ülke ekonomisinde 2002-2013 periyodunda yüksek cari açıklar

verilmesine rağmen bu açıklar ülkeye gelen sermaye ile finanse edilmiştir. Dahası, gereğinden daha fazla sermaye girişlerinin yaşanması TL'yi aşırı değerli hale getirmiş ve bu durum ülkenin ithalatta dışa bağımlı olmasından kaynaklı bir şekilde enflasyon oranlarının da düşmesine neden olmuştur. Bu sürecin yaşanmasında, döviz kurundan geçiş etkisinin rolü büyüktür. Ancak, ABD'de 2006 yılından itibaren ortaya çıkan enflasyon korkusu, FED'in faiz oranlarını artırmaya başlamasına ve ABD'de 2008 yılında büyük bir resesyonun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Doğal olarak bu kriz, tüm ülkeleri etkisine almıştır. FED, yaşanan bu ağır krizden kurtulmak için hem faiz oranlarını tekrar düşürmüş hem de genişletici para politikası uygulamıştır. Uygulanan bu genişletici para politikasında "Niceliksel Gevşeme (Quantitative Easing)" uygulaması başat rolde yer almıştır (Bulut & Tokatlıoğlu, 2022: 71-72).

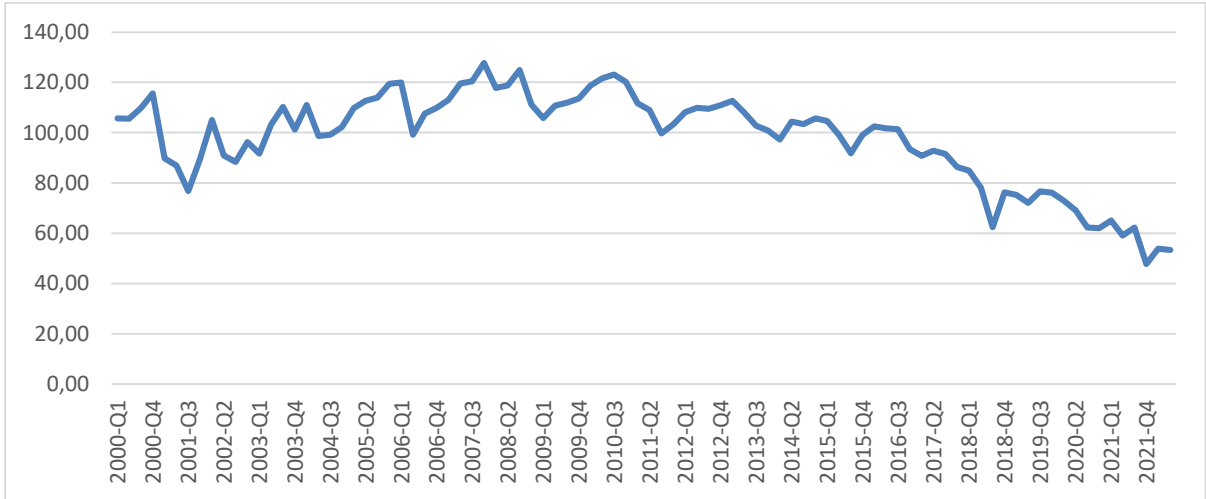
"Mortgage Krizi"nin piyasalarda neden olduğu likidite sıkışıklığını ortadan kaldırmak amacıyla birçok ülke genişletici politikalara yönelmiştir. ABD, krizin etkilerini azaltmak ve piyasa ekonomisini yeniden tesis etmek amacıyla çeşitli önlemler almıştır. FED, tahvilleri ve hisse senetleri ciddi değer kaybına uğrayan birçok firmanın menkul kıymetlerini düşen piyasa fiyatlarının aksine üzerlerindeki değerlerden satın alarak firmaların krizi aşmalarını sağlamaya yönelik likiditeyi sunmuştur. Ayrıca, 2013 yılına kadar piyasadaki tahvil alımlarını gerçekleştirerek genişletici para politikası uygulamıştır. Ekonomide canlılığı sağlamak ve hem bireylerin hem de şirketlerin maliyetlerini (borçlu-alacaklı ilişkilerinde) düşük tutmak amacıyla FED 2015 yılına kadar faiz oranlarında artış gerçekleştirmemiştir. Dolayısıyla 22.05.2013'te FED'in tahvil alımlarını azaltacağı duyurusuna kadar piyasada Dolar bolluğu yaşanmıştır. Bu süreçte ABD gibi birçok ülkenin de genişletici politikalar izlemesi, Türkiye'nin döviz bakımından bol bir dönem yaşamasını sağlayarak TCMB'nin döviz rezervinin artmasına yardımcı olmuştur. Ayrıca bu dönemde Türkiye Ekonomisi, kur artışı yönündeki baskılara karşı korunmuştur. FED, ABD'de ekonomik göstergelerin iyileşmesi nedeniyle 22.05.2013 tarihinde tahvil alımını azaltacağını duyurmuştur. Ayrıca tahvil alımının azaltılmasına ek olarak 2015 yılının Aralık ayında faizlerin artırılmasına başlanmıştır. Dolayısıyla Türkiye Ekonomisinde, "Mortgage Krizi" sonrası dönemi 2013 yılının öncesi ve sonrası olmak üzere iki bölümde incelemek daha anlamlı olacaktır.

FED'in 2013 tarihinde daraltıcı para politikasına geçeceğini ilan ettikten sonra 2015 yılının sonunda faiz artışlarına tekrar başlamasıyla TCMB'nin faiz politikası da FED'e bağımlı hale gelmiştir. Bu çerçevede TCMB 2019 yılına kadar FED'in faiz değişimlerine uygun bir faiz politikası izlemiştir. Fakat Merkez Bankası 2020 yılının son çeyreğinde FED'in aksine faizleri yükseltmeye başlamıştır. TCMB'nin faiz artırımının en önemli sebebi, ülkede yaşanan döviz kuru artışlarıdır. 2013-2018 arasında ülkede döviz kurları artarken Merkez Bankasının rezervleri sürekli bir düşme eğilimi göstermiştir. Merkez Bankası, 2018 yılının Haziran ayına kadar kurlardaki artışı kontrol altına almak için mevcut rezervlerini satmayı tercih etmiştir. Ancak, sonrasında 2018 yılının Haziran ayından 2019 yılının Temmuz ayına kadar Merkez Bankası, faiz oranlarını artırarak %24 seviyesine yükseltmiştir. Bununla birlikte, 2019 yılının sonlarından 2020 yılının sonlarına kadar Merkez Bankası, faiz oranlarını %8 seviyesine düşürmüştür, ancak bu dönemde kur şoklarına karşı korunmak amacıyla rezerv satışları gerçekleştirmiştir. Sonuç olarak, Merkez Bankasının brüt rezervleri, 2020 yılının sonlarına doğru yaklaşık 80 milyar Dolar seviyelerinden 40 milyar Dolar'a kadar düşmüştür. Bu dönemde Merkez Bankası hem faiz politikası hem de rezerv yönetimi gibi araçları kullanarak ekonomik

istikrarı sağlama yolunda çeşitli önlemler almıştır. 2020 yılının sonlarından itibaren tekrar faiz oranlarını yükseltmeyi tercih eden TCMB, 2021 yılının Eylül ayından günümüze kadar sürekli faiz oranlarını düşürmüştü ve tüm dünya merkez bankaları faiz artırırken, bizim Merkez Bankamız faiz silahı yerine kuru tutabilmek için mevcut döviz rezervlerini satmayı tercih etmiştir (Bulut & Tokatlıoğlu, 2022: 72-73).

Bu gelişmeler ile birlikte Türkiye'de dolarizasyon 2013 yılında yaklaşık %37 seviyesindeyken 2021 yılının ortalarına doğru bu oran yaklaşık %60 seviyesine yükselmiştir. Ancak bu olumsuz gidişe rağmen 2021 yılının Eylül ayından itibaren TCMB'nin politika faizlerini düşürmeye başlaması ile beraber kurlarda yukarı yönlü artış hızlanmış ve Aralık 2021 itibarıyla zirve değerlerine ulaşmıştır. Aralığın 3. haftasında dolarizasyon oranı yaklaşık %67'ler seviyesine yükselmişken 20 Aralık 2021 günü "Kur Korumalı Mevduat Sistemi (KKM)" devreye sokularak kısa vadeli de olsa kurun ateşi söndürülebilmektedir. 2022 yılının ilk çeyreğinde kurlarda nispeten istikrar sağlanmasına rağmen hem enflasyonun artması hem de cari açığındaki hızlı artış, sisteme olan güveni tekrar zedelemiş ve yanı başımızda yaşanan Rusya-Ukrayna gerginliği enerji maliyetlerini artırarak kur üzerinde ekstra baskı unsuru oluşturmuştur. Bu çerçevede 2022 yılının 2. çeyreği itibarıyla dolarizasyon oranı yaklaşık %60'lar seviyesindeyken KKM eklenince bu oranın yaklaşık %75'lere varması, tüm finansal sistem açısından büyük bir risk unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. KKM'nin tüm finansal sisteme risk teşkil etmesinin yanı sıra bu sistemden ilerde bir çıkışın kamu maliyesi ve finansal sisteme büyük bir yük teşkil edeceğini söylemek yanlış olmayacaktır (Bulut & Tokatlıoğlu, 2022: 73-74).

Şekil 1: Reel Efektif Döviz Kuru (TÜFE: 2015=100)



Kaynak: TCMB (t.y.a)

2000'li yıllar boyunca gerçekleşen söz konusu gelişmelere paralel olarak Reel Efektif Döviz Kuru (REDK)'nin TÜFE bazlı seyrinin incelenmesi amacıyla ilgili veriler Şekil 1'de sunulmuştur. Reel Efektif Döviz Kuru (REDK) Endeksi, bir ülkenin ihracat ve ithalatında en büyük paya sahip olan diğer ülke para birimlerine karşı ağırlıklı ortalama değerini ifade eden makroekonomik bir göstergedir. REDK Endeksi, enflasyonun etkisinden arındırılarak hesaplanmaktadır. Bu endeksin 100'ün altında olması, ulusal paranın aşırı değer kaybettiğini işaret ederken 100'ün üzerinde bir değer alması ulusal paranın aşırı değerli hale geldiğini göstermektedir.

Şekil 1'den görülebileceği üzere 2000 yılından günümüze, REDK sürekli bir düşme göstermiştir. REDK, 2022'nin 2. çeyreğinde yaklaşık 53 seviyesine gerilediği için Türk Lirası'nın diğer para birimlerine karşı reel değer kaybettiğini göstermektedir. Bu dönemde REDK'nin düşüşü ve para ikamesinin artışı, yukarıda bahsedilen faktörlerin yanı sıra Türkiye'de 2013-2021 dönemi boyunca neredeyse her yıl gerçekleşen seçimler, sınır ötesi operasyonlar, darbe girişimi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının bağımsızlığının ve itibarının tartışılması, COVID-19 Pandemisi'nin ekonomiye olumsuz etkisi ve yabancı sermaye çevrelerinin Türk piyasalarına olan güveninin azalması gibi faktörlerin etkili olduğunu göstermektedir. Bu faktörler, Türk Lirası'nın reel değerindeki düşüşte ve ekonomik koşullardaki belirsizliklerde önemli bir rol oynamıştır.

Genel olarak, 2021 yılının son çeyreğinde TCMB'nin politika faizlerini düşürmeye başlaması hem kurları artırmış hem de TCMB'nin net rezervlerinin eksiye düşmesine neden olmuştur. Bunun yanında döviz kurundan geçiş etkisiyle ülkede son 25 yılın en yüksek enflasyon oranları yaşanmaya başlamıştır. Bu çerçevede Hükümet 2018 yılından itibaren kambiyo rejimiyle ilgili pek çok kısıtlayıcı uygulamayı devreye sokmuştur. Bu kısıtlayıcı uygulamalar, döviz kurundaki artışı engelleyememiştir. Çalışmada verilerin 2021 yılının son çeyreğinde sonlandırılmasının nedeni, 2021 yılının Aralık ayında KKM uygulamasının devreye girmesi ve TCMB'nin Ortodoks para politikasından uzaklaşması nedeniyle REDK'nin gerçek değerini yansıtamayacak olmasından dolayıdır.

3. 2000'li Yıllarda Türkiye Ekonomisinde Döviz Kuru Oynaklığının Sanayi Üretimi Üzerindeki Etkisi

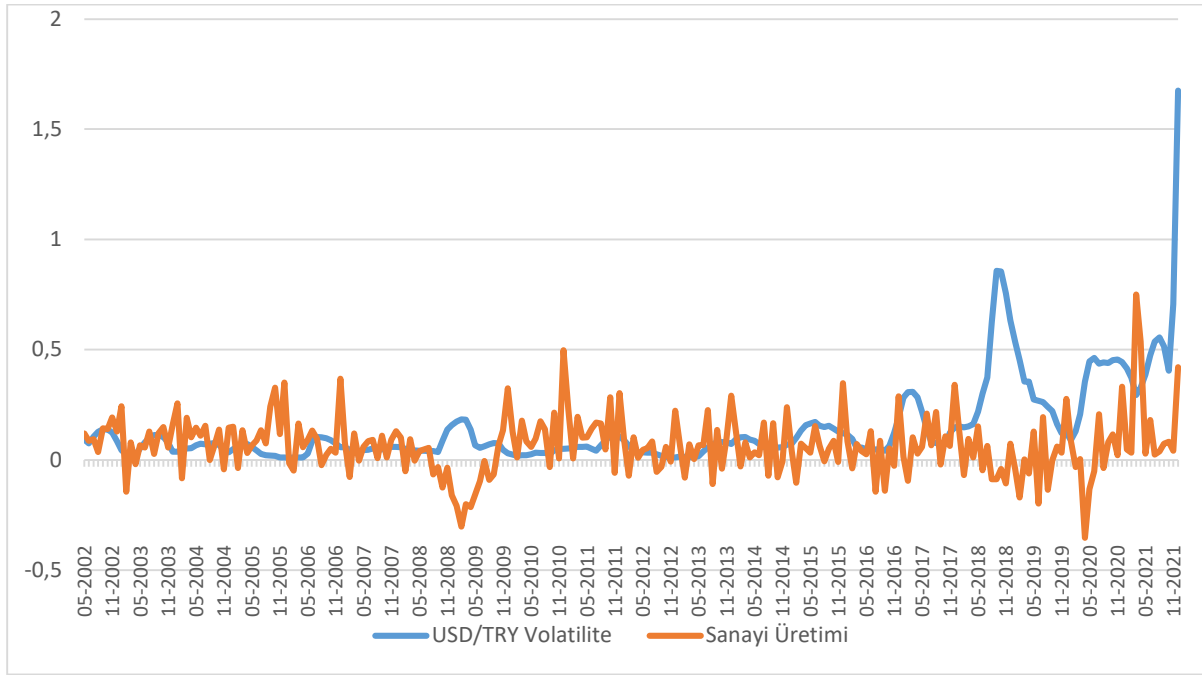
Bu kısımda, Türkiye Ekonomisinde esnek döviz kuru sistemine resmi olarak geçilen 2001 yılı sonrasındaki dönem ele alınarak döviz kuru oynaklığı ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiye de yer verilmiştir. Bu ilişkinin incelenmesinde faydalanılan döviz kuru (USD/TL) ve Sanayi Üretim Endeksi (IP) verileri Ocak 2002 ve Aralık 2021 dönemini kapsayacak şekilde ele alınmıştır. Ayrıca aylık döviz kuru verileri TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi (EVDS)'den (TCMB, t.y.a) ve aylık Sanayi Üretim Endeksi (2015=100) verileri Türkiye İstatistik Kurumundan (TÜİK) (TÜİK, t.y.) elde edilmiştir. Döviz kuru oynaklığı, döviz kuru verilerinin aylık standart sapmalarının hesaplanmasıyla elde edilirken ekonomik büyüme, döviz kuru oynaklığından en çok etkilenen sektör olan ve üretime dair gösterge teşkil etmesi açısından sanayiye dair IP verilerinin aylık yüzdesel değişimi hesaplanarak elde edilmiştir. Daha sonra bu veriler arasındaki ilişki incelenerek analiz gerçekleştirilmiştir. Elde edilen verilerin yorumlanmasını kolaylaştıracak görsel halini Şekil 2'de görmek mümkündür.

Döviz kuru oynaklığı, döviz kurlarının kısa süre içerisinde büyük dalgalanmalar gösterdiği durumları ifade etmektedir. Döviz kuru oynaklığı genellikle ekonomik belirsizlik, siyasi gelişmeler, ticaret dengesizlikleri ve finansal piyasalardaki dalgalanmalar gibi faktörlerden etkilenebilir. Döviz kuru oynaklığı, bir ülkenin ekonomik istikrarını ve dış ticaret ilişkilerini derinden etkileyebilir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, yüksek düzeyde döviz kuru oynaklığı, ithalat ve ihracat maliyetlerini öngörülemez şekillerde artırabilir, yabancı yatırımcıları çekebilir veya itebilir ve enflasyonist baskılara neden olabilirken faiz oranları üzerinde etkilere neden olabilir. Döviz kuru oynaklığının etkilerini yönetmek için ülkeler

genellikle para ve maliye politikalarını kullanırlar. Döviz rezervlerini artırarak veya döviz piyasalarına müdahale ederek dalgalanmayı sınırlamaya çalışabilirler. Ayrıca, yapısal reformlar ve ekonomik çeşitlendirme gibi uzun vadeli önlemler de döviz kuru oynaklığını azaltabilir.

Döviz kurunun yanı sıra döviz kuru oynaklığının ekonominin büyüme performansı üzerinde de etkileri mevcuttur. Döviz kuru oynaklığı ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki çok yönlü olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin; yüksek döviz kuru oynaklığı, ekonomide belirsizliği artırarak yatırım ve tüketici harcamalarını olumsuz etkileyebilmektedir. Özellikle uzun vadeli yatırımlar, döviz kuru belirsizliğinin yüksek olduğu dönemlerde ertelenebilmektedir. Bu durum, ekonomik büyümeyi yavaşlatabilmektedir. Ancak, bazı durumlarda döviz kuru oynaklığı olumlu etkiler de gösterebilmektedir. Örneğin; düşük döviz kuru oynaklığı, dış ticarete istikrar sağlayarak ihracat ve ithalatı kolaylaştırabilirken bu durum ekonomik büyümeyi teşvik edebilir. Akademik literatürde, döviz kuru ve döviz kuru oynaklığı ile ekonomik büyüme performansı arasındaki ilişkiye dair gerek Türkiye gerekse diğer ülkeler veya bölgeler açısından birçok çalışma söz konusudur⁴.

Şekil 2: Döviz Kuru Oynaklığı ve Sanayi Üretimi Büyümesi Arasındaki İlişki



Kaynak: TCMB (t.y.a), TÜİK (t.y.). Yazarlar tarafından hesaplamalar gerçekleştirilerek hazırlanmıştır.

⁴ Konuya dair daha detaylı bilgi için şu çalışmalar incelenebilir: Berument & Paşaoğulları (2003), Aghion vd. (2009), Kandil vd. (2007), Schnabl (2008), Rodrik (2008), Javed & Farooq (2009), Schanbl (2009), Demir (2010), Şahin & Cengiz (2011), Sanginabadi & Heidari (2012), Musyoki vd. (2012), Dickson (2012), Vieira vd. (2013), Adelowokan vd. (2015), Fourie vd. (2016), Ay & Ayhan (2016), Yıldız vd. (2016), Verheuel (2016), Buabin (2016), Ünlü (2016), Alagidede & İbrahim (2017), Oloyede & Fapetu (2018), Kılıçarslan (2018), Barguellil vd. (2018), Ahiabor & Amoah (2019), Kaur vd. (2019), Ehikioya (2019), Ahiabor & Amoah (2019), Karahan (2020), Özata (2020), Akarsu (2020), Morina vd. (2020), Ebghaei (2020), Comfort (2021), Mamun vd. (2021), Fofanah (2021), Yensu vd. (2022), Rashid & Basit (2022), Olamide vd. (2022), Yakubu vd. (2022), Fofanah (2022).

Türkiye Ekonomisinde döviz kuru oynaklığı (mavi çizgi) ile ekonomik büyüme (turuncu çizgi) arasındaki ilişki karşılaştırmalı olarak Şekil 2 aracılığı ile incelenebilir. Genel olarak inceleme yapıldığında döviz kuru oynaklığı ile sanayi üretim endeksi büyüme oranı arasında ters yönlü bir ilişki göze çarpmaktadır. 2005 yılına kadar “çevrim yanlısı (procyclical)” şekilde ilerleyen ilişki 2005 sonrası “çevrim karşıtı (countercyclical)” bir hâl almıştır. Sanayi üretimi ile döviz kuru oynaklığı arasında gözlenen negatif korelasyon, özellikle oynaklığın çok yüksek olduğu dönemlerde karşımıza çıkmaktadır. Döviz kuru oynaklığının artmasıyla birlikte sanayi üretimi büyüme oranında düşüş gözlenen en belirgin dönemleri 2008-2009, 2018-2019 ve COVID-19 Pandemisi şeklinde sıralamak mümkündür.

2008-2009 dönemi bilindiği gibi ABD’de başlayıp tüm dünyayı etkisine alan “Mortgage Krizi”ne denk gelmektedir. Bu dönemde Türkiye’de döviz kurlarında oynaklık artmış ve sanayi üretiminde II. Dünya Savaşından beri gözlemlenen en büyük kayıplar yaşanmıştır. Bu nedenle bahsi geçen dönemde döviz kurlarındaki oynaklık ile sanayi üretimindeki büyüme oranı arasında negatif yönlü bir ilişkinin olması doğaldır. Diğer yandan 2018-2019 yıllarında döviz kuru oynaklığının artmasının nedeni, 2018 yılında yaşanan “Rahip Brunson Krizi”nin yanı sıra 2018 yılının Haziran ayında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi döneminde yetkililerinin piyasa dostu olmayan ve yabancı sermayenin ülkeden çıkışını hızlandıran açıklamaları olmuştur. Doğal olarak o dönemde sanayi üretimi büyüme oranları düşme göstermiştir. Son olarak 2020 yılının Mart ayında başlayan “COVID-19 Pandemisi” süreci, döviz kurlarında oynaklığı artırırken sanayi üretimi üzerine olumsuz bir etki doğurmuştur. Bu gelişmelerin yanında Türkiye özellikle 2018 yılından itibaren Ortodoks maliye ve para politikalarını terk edip, TCMB’nin bağımsızlığını zedeleyecek politikalara yönelerek politika faizini saf dışı bırakmış ve zaten az olan rezervlerini satarak piyasaya müdahale etmiştir. Bu nedenle, 2018 yılından sonra Türkiye Ekonomisinde döviz kuru oynaklığı artmış ve bazı dönemler bu gelişmeler sanayi üretimi üzerinde olumsuz bir baskı oluşturmuştur.

4. Sonuç ve Değerlendirme

Çalışmada, Cumhuriyet’in kuruluşundan günümüze önemli bir makro ekonomik değişken olan döviz kuru politikaları ve Türkiye Ekonomisine etkisi incelenmiştir. Ayrıca döviz kuru oynaklığının ekonomik büyüme üzerine etkisi, esnek kur sistemine resmi olarak geçildiği dönem için incelenmiştir.

Cumhuriyet’in ilk döneminden günümüze kadar döviz kuru ile ilgili temel düzenlemelerin, döviz kuru politikalarının ve kambiyo mevzuatının tarihi gelişiminin ele alındığı çalışmada Türkiye Ekonomisinin döviz açığı nedeni ile sık sık krizlere girdiği ve kambiyo mevzuatında sık sık önlemler almak zorunda kalındığı gözlenmiştir. Bu durum döviz kuru politikalarının istikrarlı olmasının önemini ve döviz kuru oynaklığından makro iktisadi yapının ne denli etkilendiğinin göstermesi açısından önemlidir. Aslında döviz açığının en önemli nedeni, Türkiye’nin ithalatının sürekli olarak ihracatından yüksek olması ve ülke sanayisinin katma değeri yüksek nihai mal üretiminde uzmanlaşmak yerine montaj sanayi şeklinde örgütlenmesidir. Dolayısıyla sanayi politikalarının uzun erimli planlanmasının önemli ortaya çıkmaktadır. Özellikle enerji ve ara mal ithalatı konusundaki çözümlerinin günün ve ülkenin şartlarına uygun ve stratejik açıdan öncelenmiş şekilde ele alınması gerekmektedir. Bu doğrultuda ilgili stratejik adımlar

atılırken diğer taraftan uygulanacak hassas döviz kuru politikalarında hataya ihtimal bırakılmadan istikrarlı ve hedef odaklı bir yöntem belirlenmelidir.

Ayrıca çalışmanın önemli bir bulgusu, Türkiye'de özellikle belli dönemlerde yüksek döviz kuru oynaklığı ile ekonomik büyüme arasında ters yönlü bir ilişki olduğu yönündedir. Bu durumda yatırım kararsızlığı, tüketici harcamalarındaki dalgalanmalar, dış ticaret dengesi, finansal istikrar etkileri, uluslararası yatırımlar, sermaye akışları gibi etkenlerin yanı sıra ulusal ve uluslararası siyasi konjonktürün de etkisi vardır. Yatırım kararsızlığı açısından yüksek döviz kuru oynaklığı, iş dünyasını ve yatırımcıları belirsizlik ve riskten kaçınmaya yönlendirebilmekte ve uzun vadeli yatırım kararlarını ertelemelerine veya azaltmalarına neden olabilmektedir. Bu durum ise ekonomik büyümeyi yavaşlatabilmektedir. Yüksek döviz kuru oynaklığı, tüketici harcamalarındaki dalgalanmalar kapsamında tüketicilerin geleceğe yönelik harcamalarını planlamalarını zorlaştırabilmektedir. Böylece tüketici harcamalarında dalgalanmalara neden olarak ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyebilmektedir. Yüksek döviz kuru oynaklığı, ihracatçıların ve ithalatçıların maliyetlerini tahmin etmelerini zorlaştırmakta ve ihracat ile ithalat seviyelerinde dalgalanmalara yol açarak dış ticaret dengesini dolayısıyla da cari dengeyi etkileyebilmektedir. Özellikle Türkiye'nin ara mal ithalatı ve enerji ithalatı açısından bu durum kayda değer bir biçimde karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan, yatırımcıların ve finansal kurumların belirsizlikler nedeniyle daha temkinli davrandıkları dönemlerde kredi akışı mekanizması kısıtlanabilmekte ve bu durum piyasalardaki dalgalanmaları tetikleyerek finansal varlıkların satışı yönünde bir baskıya yol açabilmektedir. Bu bağlamda, ekonomik istikrarı tehdit edebilmekte ve ekonomide yayılma riskini artırmaktadır. Diğer bir deyişle, döviz kuru oynaklığı finansal istikrarı tehdit etmektedir. Uluslararası yatırımlar ve sermaye akışları açısından bakıldığında ise yüksek döviz kuru oynaklığı, yabancı yatırımcıların ülkeye olan ilgisini azaltmakta ve sermaye akışlarındaki dalgalanmalar ekonomik istikrarsızlık algısını artırmaktadır.

Politika yapıcılar, yatırımcıların piyasalara güvensizlikten kaynaklı çekincelerini azaltmak için düzenlemeler yaparak yatırımı teşvik edebilirler. Yatırım kararsızlığını azaltmak için iş dünyasına yönelik düzenlemeler ve hukuki altyapının güçlendirilmesi gerekmektedir. Döviz kuru oynaklığı ile başa çıkmak için uzun vadeli ve istikrarlı makroekonomik politikalar oluşturmak önemlidir. İstikrarlı para ve maliye politikaları, yatırımcı güvenini artırabilir. Politika yapıcılar maliye, para ve ticaret politikalarını koordine ederek döviz kuru oynaklığının ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini en aza indirebilirler.

Kriz dönemlerinde ise döviz kuru oynaklığının artması, ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkiler yaratabilir. Yatırım kararsızlığı, tüketim gerilemesi, dış ticaret faaliyetlerinde sınırlamalar ve finansal piyasalardaki kırılganlık gibi faktörler, ekonomik büyümeyi baskılayabilir. Bu nedenle, kriz dönemlerinde döviz kuru oynaklığının kontrol altına alınması ve ekonomik istikrarın sağlanması, sürdürülebilir büyüme için kritik öneme sahiptir.

Kaynakça

- Adelowokan, O. A., Adesoye, A. B. & Balogun, O. D. (2015). Exchange Rate Volatility on Investment and Growth in Nigeria, an Empirical Analysis. *Global Journal of Management and Business Research*, 5(10), 1-11.
- Aghion, P., Bacchetta, P., Rancière, R. & Rogoff, K. (2009). Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development. *Journal of Monetary Economics*, 56(4), 494-513.
- Ahiabor, G. & Amoah, A. (2019). Examining the Effect of Real Effective Exchange Rate Volatility on Economic Growth: Evidence from Ghana. *Journal of Economics and Economic Education Research*, 20(1), 1-14.
- Akarsu, G. (2020). Unemployment, Exchange Rate and Exchange Rate Volatility Relation: Analysis for Turkey. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(1), 179-209.
- Alagidede, P. & Ibrahim, M. (2017). On the Causes and Effects of Exchange Rate Volatility on Economic Growth: Evidence From Ghana. *Journal of African Business*, 18(2), 169-193.
- Altınkemer, M. (1990). Türkiye'de Döviz Piyasası ve Döviz Kurlarının Belirlenmesi. *TCMB Tartışma Tebliği*, Seri No: 9012, 1-4.
- Apak, S. (1993). *Türkiye ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları*. İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi.
- Arat, K. (2003). *Türkiye'de Optimum Döviz Kuru Rejimi Seçimi ve Döviz Kurlarından Fiyatlara Geçiş Etkisinin İncelenmesi*. TCMB Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara.
- Artukoğlu, O. S. (2005). *Yurtdışı İşçi Tasarruflarının Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Banka Sistemi ve Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri*. TCMB İşçi Dövizleri Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara.
- Ay, A. & Ayhan, F. (2016). Employment and Exchange Rate Volatility Relationship: The Turkish Case. *Journal of Business Economics and Finance*, 5(1), 108-114.
- Barguelli, A., Ben-Salha, O. & Zmami, M. (2018). Exchange Rate Volatility and Economic Growth. *Journal of Economic Integration*, 33(2), 1302-1336.
- Berument, H. & Paşaoğulları, M. (2003). Effects of the Real Exchange Rate on Output and Inflation: Evidence From Turkey. *The Developing Economies*, 41(4), 401-435.
- Buabin, C. P. (2016). *Effect of Exchange Rate Volatility on Economic Growth in Ghana: An Empirical Investigation*. Doctoral Dissertation, University of Cape Coast.
- Bulut, E. & Tokatlıoğlu, Y. (2022). Türkiye'de Para İkamelinin Gelişimi ve ARDL Yöntemi ile Tahmini. *AHBV Üniversitesi İİBF Dergisi*, 24(1), 61-96.
- Bulut, E. & Ulusoy, M. (2018). *Analiz Tetra*. Ankara: Monopol Yayınları.
- Bulut, E. (2005). *Döviz Ekonomisi (Piyasanın Mikro Yapısı)*. Ankara: Platin Yayınları.



Bulut, E. & Şahin, G. (2023). Cumhuriyet'ten Günümüze Döviz Kuru Politikaları. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 210-238. Doi: 10.25295/fsecon.1353624

- Comfort, A. B. (2021). The Impact of Exchange Rate Volatility on Economic Growth in Nigeria: A Dynamic Econometric Approach. *African Journal of Business and Economic Development*, 1(5), Series 2, 16-40.
- Çarıkcı, E. (1983). Esnek Kur Politikaları ve Dış Ticarete Etkileri. *H.Ü. İİBF Dergisi*, 1(2), 91-110.
- Demir, F. (2010). Exchange Rate Volatility and Employment Growth in Developing Countries: Evidence from Turkey. *World Development*, 38(8), 1127-1140.
- Dickson, O. O. (2012). Exchange Rate Volatility and Economic Growth in Nigeria. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 3(3), 399-407.
- Doğan, Y. (1987). *IMF Kıskaçında Türkiye (1946-1980)*. İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Ebghaei, F. (2020). Effects of Real Exchange Rate on Economic Growth: Evidence from Turkey. *Journal of Management, Economic and Marketing Research*, 4(4), 278-286.
- Ehikioya, B. I. (2019). The Impact of Exchange Rate Volatility on the Nigerian Economic Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Economics and Management*, 37, 45-68.
- Ekinci, N. K. (1998). Türkiye'de 1980 Sonrası Kriz Dinamikleri ve İntibak Mekanizmaları. *Toplum ve Bilim*, 77(4), 7-28.
- Erdost, C. (1982). *IMF İstikrar Politikaları ve Türkiye*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Fırat, D. Ç. (2021). *İpekyolu'ndan Ankara'ya Kâğıt Para: Paranın Kitabı*. Eskişehir: Eskişehir Ticaret Odası Yayınları.
- Fofanah, P. (2021). Effects of Exchange Rate Volatility on Economic Growth: Evidence From West African Monetary Zone WAMZ Countries. *International Journal of Scientific Research and Management*, 9(1), 508-535.
- Fofanah, P. (2022). Effects of Exchange Rate Volatility on Economic Growth: Evidence from West Africa. *International Journal of Business and Economics Research*, 11(1), 32-48.
- Fourie, J., Pretorius, T., Harvey, R., Henrico, V. N. & Phiri, A. (2016). *Nonlinear Relationship Between Exchange Rate Volatility and Economic Growth: A South African Perspective*. Munich Personal RePEc.
- Güldağ, H. (1994). 5 Nisan Kararları: Nasıl Gelindi, Neler Oldu, Neler Olabilir?. *İktisat Dergisi*, 30(349), 9-12.
- Hidayet, Ü. (2016). Döviz Kuru Oynaklığı ve Ekonomik Büyüme: Türkiye Örneği. *Sakarya İktisat Dergisi*, 5(3), 17-31.
- Işık, S. (2019). *Dollarization and Bank Performance*. The Graduate School of Social Sciences of METU, Yayınlanmamış Master Tezi, Ankara.
- Javed, Z. & Farooq, M. (2009). Economic Growth and Exchange Rate Volatility in the Case of Pakistan. *Pakistan Journal of Life and Social Sciences*, 7(2), 112-118.
- Kalaycıoğlu, S. (1983). *Esnek Kur Sistemi ve Türkiye Uygulaması*. İstanbul: Üç Dal Neşriyat.
- Kandil, M., Berument, H. & Dinçer, N. N. (2007). The Effects of Exchange Rate Fluctuations on Economic Activity in Turkey. *Journal of Asian Economics*, 18(3), 466-489.



Bulut, E. & Şahin, G. (2023). Cumhuriyet'ten Günümüze Döviz Kuru Politikaları. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 210-238. Doi: 10.25295/fsecon.1353624

- Kansu, A. (2004). *Türkiye 1994 ve 2001 Krizleri*. İstanbul: Derin Yayınları.
- Karahan, Ö. (2020). Influence of Exchange Rate on the Economic Growth in the Turkish Economy. *Financial Assets and Investing*, 11(1), 21-34.
- Karluk, R. (1999). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Kaur, T. A., Manual, V., & Eeswaran, M. (2019). The Volatility of the Malaysian Ringgit: Analyzing Its Impact on Economic Growth. *International Journal of Recent Technology and Engineering*, 7, 82-88.
- Kazgan, G. (1994). *Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri*. İstanbul: Altın Kitaplar.
- Kılıçarslan, Z. (2018). Determinants of Exchange Rate Volatility: Empirical Evidence for Turkey. *Journal of Economics Finance and Accounting*, 5(2), 204-213.
- Köse, A. & Yeldan, E. (1998). Dışa Açılma Sürecinde Türkiye Ekonomisinin Dinamikleri: 1980-1997. *Toplum ve Bilim*, 77(4), 45-68.
- Mamun, A. H., Bal, H. & Basher, S. (2021). Does Currency Misalignment Matter for Economic Growth?-Evidence from Turkey. *EuroMed Journal of Business*, 16(4), 471-486.
- Morina, F., Hysa, E., Ergün, U., Panait, M. & Voica, M. C. (2020). The Effect of Exchange Rate Volatility on Economic Growth: Case of the CEE Countries. *Journal of Risk and Financial Management*, 13(8), 177.
- Musyoki, D., Pokhariyal, G. P. & Pundo, M. (2012). The Impact of Real Exchange Rate Volatility on Economic Growth: Kenyan Evidence. *Business and Economic Horizons*, 7(1), 59-75.
- Olamide, E., Ogujiuba, K. & Maredza, A. (2022). Exchange Rate Volatility, Inflation and Economic Growth in Developing Countries: Panel Data Approach for SADC. *Economies*, 10(3), 67.
- Oloyede, J. A. & Fapetu, O. (2018). Effect of Exchange Rate Volatility on Economic Growth in Nigeria (1986-2014). *Afro-Asian Journal of Finance and Accounting*, 8(4), 404-412.
- Özata, E. (2020). The Effect of Exchange Rate Volatility on Economic Growth in Turkey. *Journal of Business, Economics and Finance*, 9(1), 42-51.
- Özerol, H. (2002). *Finansçı Olmayanlar İçin Finans*. İstanbul: Academyplus Yayınevi.
- Özverim, F. (1996). Faiz ve Kur Politikaları. *İktisat İşletme ve Finans*, 11(125), 44-51.
- Rashid, A. & Basit, M. (2022). Empirical Determinants of Exchange-Rate Volatility: Evidence from Selected Asian Economies. *Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies*, 15(1), 63-86.
- Rodrik, D. (2008). The Real Exchange Rate and Economic Growth. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2008(2), 365-412.
- Sanginabadi, B. & Heidari, H. (2012). The Effects of Exchange Rate Volatility on Economic Growth of Iran. *Actual Problems of Economics*, 132(6), 430-441.
- Schnabl, G. (2008). Exchange Rate Volatility and Growth in Small Open Economies at the EMU Periphery. *Economic Systems*, 32(1), 70-91.



Bulut, E. & Şahin, G. (2023). Cumhuriyet'ten Günümüze Döviz Kuru Politikaları. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 210-238. Doi: 10.25295/fsecon.1353624

- Schnabl, G. (2009). Exchange Rate Volatility and Growth in Emerging Europe and East Asia. *Open Economies Review*, 20, 565-587.
- Şahin, A. & Cengiz, S. (2011). The Real Exchange Rate and The Employment Market: Evidence for Turkey by Panel Cointegration Analysis. *African Journal of Business Management*, 5(14), 5845-5854.
- TCMB (t.y.a). *Elektronik Veri Dağıtım Sistemi (EVDS)*. <https://evds2.tcmb.gov.tr>
- TCMB (t.y.b). *Merkez Bankası Tarihçesi*. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tr/tcmb+tr/main+menu/banka+hakkinda/tarihce>
- Tekelli, İ. & İlkin, S. (1997). *Para ve Kredi Sisteminin Oluşumunda Bir Aşama: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*. Ankara: TCMB Yayınları.
- Töre, N. (1992). Dış Ticaret ve Döviz Kuru Politikaları. Ç. Aruoba & C. Alpar (Ed.), *Türkiye Ekonomisi Sektörel Gelişmeler* (185-206). Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara,.
- TÜİK (t.y.). *Sanayi Üretim Endeksi*. <https://data.tuik.gov.tr>
- Velioğlu, C. (1997). Döviz Kuru, Türkiye'de Uygulanan Kur Politikaları ve Döviz Piyasası. *Türkiye Bankalar Birliği, Eğitim ve Tanıtım Grubu Seminer Notları*.
- Verheuevel, N. H. (2016). *The Effect of Exchange Rate Volatility on Economic Growth in South Korea*. Doctoral Dissertation, Erasmus University, Rotterdam.
- Vieira, F. V., Holland, M., Da Silva, C. G. & Bottecchia, L. C. (2013). Growth and Exchange Rate Volatility: A Panel Data Analysis. *Applied Economics*, 45(26), 3733-3741.
- Yakubu, I. N., Kapusuzoğlu, A. & Ceylan, N. B. (2022). The Moderating Effect of Exchange Rate Volatility on Export Diversification and Economic Growth Nexus in the G7 Countries. *Journal of Research in Business*, 7(1), 195-207.
- Yensu, J., Nkrumah, S. K., Amankwah, S. & Ledi, K. K. (2022). The Effect of Exchange Rate Volatility on Economic Growth. *Risk Governance and Control: Financial Markets & Institutions*, 12(4), 33-45.
- Yıldız, H. S., Ide, G. & Malik, S. T. (2016). The Relationship Between Exchange Rate Volatility and Economic Growth: An Example of Turkey. *International Journal of Art and Commerce*, 5(3), 47-61.



Bulut, E. & Şahin, G. (2023). Cumhuriyet'ten Günümüze Döviz Kuru Politikaları.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 210-238. Doi: 10.25295/fsecon.1353624

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir;

Giriş: 1. Yazar, 2. Yazar

Literatür: 1. Yazar, 2. Yazar

Metodoloji: 1. Yazar, 2. Yazar

Sonuç: 1. Yazar, 2. Yazar

1. yazarın katkı oranı: %50, 2. yazarın katkı oranı: %50.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: Author contributions are below;

Introduction: 1. Author, 2. Author

Literature: 1. Author, 2. Author

Methodology: 1. Author, 2. Author

Conclusion: 1. Author, 2. Author

1st author's contribution rate: %50, 2nd author's contribution rate: %50.



Bulut, E. & Şahin, G. (2023). Cumhuriyet'ten Günümüze Döviz Kuru Politikaları. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 210-238. Doi: 10.25295/fsecon.1353624

Exchange Rate Policies from the Early Republic to the Present

Erol Bulut, Göktuğ Şahin

Extended Abstract

In this study, the exchange rate policies, which have played an important role in the shaping of the Turkish Economy since the establishment of the Republic and which are one of the important factors that should be examined, have been investigated in terms of historical time periods. Additionally, within the study, exchange rate volatility, which serves as a factor intensifying economic sensitivity towards exchange rates, has been addressed in terms of its effects on growth in the context of the flexible exchange rate system officially adopted after the year 2001. The main purpose of the study is to investigate and understand the exchange rate policies and exchange rate volatility in the first 100 years of the Republic of Türkiye in order to comprehend their impacts on the country's economic decisions and stability.

In today's globalized world, economic relationships have deepened on an international scale, transcending borders. In this context, foreign exchange rates and related concepts have increasingly taken a central position within economic activities. Foreign exchange, in a general sense, refers to currencies other than the official currency of a country. With the rise in international trade and investment, the concept of foreign exchange has become a cornerstone of economic interactions. On the other hand, foreign exchange rates denote the value of a country's currency in terms of another country's currency. This concept also influences capital movements in addition to trade and investment between two economies. Foreign exchange rates hold a distinctive place among macroeconomic variables. A country's exchange rate is closely tied to factors like its balance of trade, inflation, interest rates, and economic growth. Fluctuations in exchange rates contribute to shaping economic policies by affecting the stability of these variables.

On the other hand, the volatility of exchange rates, which signifies pronounced and abrupt fluctuations, holds significant sway over economies. These fluctuations are not only capable of affecting the stability of financial markets and the economy but are also subject to the influence of a wide array of economic and political factors. While influencing investors' decisions, exchange rate volatility can simultaneously impact a country's trade balance and costs. Moreover, such volatility can intensify economic uncertainty. The consequences of foreign exchange rate volatility are evident across a diverse range of variables in both the Turkish and global economies, including investment decisions, trade balances, inflation, interest rates, and growth. Particularly with regard to economic and financial stability, maintaining control over foreign exchange rate volatility holds great significance.

Beyond just the foreign exchange rates, the volatility of exchange rates also has effects on the economy's growth performance. The relationship between exchange rate volatility and economic growth is multifaceted. For instance, high exchange rate volatility can increase uncertainty in the economy, potentially negatively impacting investment and consumer spending. Long-term investments, especially, might be postponed during periods of high exchange rate uncertainty, which could slow down economic growth. However, in certain cases, exchange rate volatility can also bring about positive effects. For example, low exchange

rate volatility can stabilize foreign trade, making exports and imports smoother, and in turn, this situation can encourage economic growth.

Türkiye has followed an economic model where, except for certain periods, it has been running a trade deficit, consuming more than it produces, both during the Ottoman era and from the early days of the Republic up to the present. Consequently, in this kind of economy with a persistent trade deficit, the country has had to constantly seek resources from abroad to cover this deficit. Because these deficits are in foreign currency, and domestic residents also hold foreign currency as a savings instrument, issues related to exchange rates, exchange rate policies, and sharp fluctuations in exchange rates have always been significant topics for discussion in Türkiye. Consequently, Türkiye has faced numerous economic crises due to its foreign exchange deficit, leading to the necessity of frequently implementing measures in foreign exchange regulations. Conversely, to counterbalance this situation, it is imperative for Türkiye's industry to specialize in the production of high-value-added final goods, to strategically plan policies related to the current account deficit in the long-term, and to address solutions for energy and intermediate goods imports that are both appropriate to the country's conditions and strategically prioritized. In this regard, it is recommended to establish a stable and target-oriented approach in the implementation of rational exchange rate policies, leaving no room for errors.

Besides the exchange rate policies, it has been analytically observed by analyzing the data of USD/TRY exchange rate and industrial production for the time period after 2001 that there exists an inverse relationship between high exchange rate volatility and economic growth in Türkiye, particularly during certain periods. The relationship, which had a pro-cyclical nature until 2005, shifted to a counter-cyclical pattern after that year. Particularly, there emerges an inverse correlation between periods of high exchange rate volatility and the growth rate of the industrial production index. Notably, distinct periods stand out where an increase in exchange rate volatility coincides with a decrease in the growth rate of the industrial production index. This relationship significantly shows itself for the time periods of 2008-2009, 2018-2019, and the COVID-19 Pandemic. Among the main economic reasons for this relationship in the Turkish economy are investment uncertainty, fluctuations in consumer spending, trade balance, financial stability effects, international investments, and capital flows. It is also evident that both national and international political contexts have a significant impact. The period of 2008-2009, as known, corresponds to the Mortgage Crisis that originated in the USA and had a global impact. During this time, exchange rate volatility increased in Türkiye, and industrial production experienced the largest downturn observed since World War II. Hence, it is natural for there to be a negative relationship between the exchange rate volatility during that period and the growth rate of industrial production. On the other hand, the escalation of exchange rate volatility during 2018-2019 can be attributed to the Pastor Brunson Crisis in 2018, coupled with market-unfriendly statements from officials during the June 2018 Presidential elections, which accelerated foreign capital outflows. Consequently, industrial production growth rates showed a decline during that period. Lastly, the COVID-19 Pandemic, which began in March 2020, heightened exchange rate volatility and had an adverse impact on industrial production. Alongside these developments, Türkiye, particularly from 2018 onwards, shifted away from Orthodox fiscal and monetary policies,



Bulut, E. & Şahin, G. (2023). Cumhuriyet'ten Günümüze Döviz Kuru Politikaları. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 210-238. Doi: 10.25295/fsecon.1353624

compromising the independence of the Central Bank, discarding policy rates, and intervening in the market by selling its already limited reserves. As a result, exchange rate volatility increased in the Turkish economy post-2018, and in certain periods, these events exerted a negative pressure on industrial production.

In developing countries like Türkiye, policy responses to mitigate the adverse effects of the exchange rate and its volatility are of great importance. Central bank policies, fiscal policies, and strategic trade policies can be employed to balance the effects of exchange rate fluctuations on the economy. In the future, to alleviate the adverse consequences of the interaction between exchange rate volatility and economic growth, exchange rate volatility could be made at least more stable and predictable. Additionally, formulating rational, long-term, and stable macroeconomic policies to cope with exchange rate-related effects is crucial. Policymakers can minimize the impact of exchange rate volatility on economic growth by coordinating fiscal, monetary, and trade policies in a stable and rational manner. During crisis periods, an increase in exchange rate volatility can lead to significant negative effects on economic growth. Factors like investment uncertainty, consumption contraction, trade restrictions, and financial market vulnerabilities can suppress economic growth. Therefore, managing exchange rate volatility during crisis periods and ensuring economic stability holds critical importance for sustainable growth. In our view, by internalizing its deep-rooted experience about the foreign exchange rate since its establishment, Türkiye will be able to eliminate those negative effects by taking firm steps toward its exchange rate policies.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı**

2023, 7, Özel Sayı, 239-259

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 12.08.2023

Accepted/Kabul: 01.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1342033



Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye Ekonomisinde 1946 İktisadi Dönüşümünü Hazırlayan İçsel Dinamikler

Internal Dynamics that Prepared the 1946 Economic Transformation in the Turkish Economy

Ozan ARAS¹, Ebru IŞIK²

Öz

Türkiye ekonomisi 1946 yılında yaptığı devalüasyonla birlikte, daha önce uygulamış olduğu devletçi iktisat politikalarından uzaklaşmaya başlamış ve görece daha liberal ekonomi politikalarına yönelmiştir. Bu dönüşüm, İkinci Dünya Savaşı sonrasında küresel ekonomik ve politik gelişmelerinden etkilendiği gibi, Türkiye ekonomisinin içsel dinamiklerinden de etkilenmiştir. Savaş sonrasındaki liberalizasyon ve küreselleşme eğilimleri ile Avrupa'nın yeniden imarı amacıyla uygulanan politikalar Amerika Birleşik Devletleri (ABD) öncülüğünde Batı Bloku ekonomilerinin geçirdiği dönüşümün temelini oluşturmuştur. Bununla birlikte, Türkiye ekonomisinde kuruluşundan itibaren var olan ve devletçilik ve İkinci Dünya Savaşı döneminde giderek derinleşen çatışma alanları 1946 dönüşümünün içsel nedenlerini oluşturan diğer faktörler olarak değerlendirilebilir. Çalışmanın temel amacı, Türkiye ekonomisinde 1946 dönüşümünün içsel nedenlerini uygulanan ekonomi politikaları ve devlet ile sermaye çevreleri arasındaki ilişki bağlamında incelemektir. Bu nedenle, dönüşüme neden olan dışsal etmenlerin derinlemesine incelenmesi yerine, ağırlıklı olarak devletin ekonomiye yaklaşımının meydana getirdiği içsel çatışma alanlarına odaklanılmıştır. Devletçi sanayileşme modelinin sermaye çevreleri üzerindeki olumsuz etkilerinin Savaş döneminde iyice derinleşmesi ve yine devletçi sanayileşme modelinin özellikle yatırım ve ara malları üretimine ilişkin sınırları Savaş ertesinde ekonominin tüm kesimlerinden devletçi politikalara karşı artan tepkilere ve sermaye çevrelerinin görece daha liberal ilkeler çerçevesinde küresel ekonomiye entegrasyon taleplerine neden olmuştur.

Jel Kodları: N4, N9, A14

Anahtar Kelimeler: Türkiye Ekonomisi, Türkiye İktisat Tarihi, İktisat Sosyolojisi

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Sinop Üniversitesi, Boyabat İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası Ticaret ve İşletmecilik Bölümü, ozanaras@sinop.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2172-3147

² Dr. Öğr. Üyesi, Sinop Üniversitesi, Boyabat İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası Ticaret ve İşletmecilik Bölümü, eikutuk@sinop.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6001-527X

Citation/Atıf: Aras, O. & Işık, E. (2023). Türkiye Ekonomisinde 1946 İktisadi Dönüşümünü Hazırlayan İçsel Dinamikler. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 239-259. Doi: 10.25295/fsecon.1342033



Aras, O. & Işık, E. (2023). Türkiye Ekonomisinde 1946 İktisadi Dönüşümünü Hazırlayan İçsel Dinamikler. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 239-259. Doi: 10.25295/fsecon.1342033

Abstract

In 1946, the Turkish economy, in conjunction with a devaluation, transformed the previously implemented statist economic policies and turned towards liberal policies compared to the previous period. This transformation was influenced not only by the global economic and political developments following the Second World War but also by the intrinsic dynamics of the Turkish economy. The post-war liberalisation and globalisation trends and the policies implemented for the reconstruction of Europe formed the basis of the transformation of the Western Bloc economies led by the United States of America (USA). However, the areas of conflict that had been present in the Turkish economy since its foundation, which deepened during the era of etatism and the Second World War, can be considered important internal factors behind the 1946 transformation. The principal aim of this study is to examine the internal reasons for the 1946 transformation in the Turkish economy within the context of the implemented economic policies and the relationship between the state and the capitalist circles. Therefore, rather than extensively delving into the external factors that create the transformation, the focus primarily rests on the internal dynamics arising from the state's approach to the economy. The adverse effects of the statist industrialization model on the capitalist circles deepened further during the War period, and the limitations of the statist industrialization model, particularly concerning investment and intermediate goods production, led to heightened reactions against statist policies from all sectors of the economy after the War. This, in turn, resulted in relatively more liberal principles within the capitalist circles and demands for integration into the global economy.

Jel Codes: N4, N9, A14

Keywords: Turkish Economy, Turkish Economic History, Economic Sociology

1. Giriş

1946 iktisadi dönüşümü Türkiye ekonomisi açısından oldukça önemli bir politika değişikliğini imlemektedir ve kısa dönemli de olsa Türkiye ekonomisinde görece daha liberal bir iktisat anlayışına tekabül etmektedir. 1946 dönemi aynı zamanda dünya siyasetinde de bir dönüşüme denk gelen Soğuk Savaş döneminin de başlangıcı kabul edilmektedir. Soğuk Savaş ile küresel bağlamda yalnızca politik ve askeri değil aynı zamanda sosyal, ekonomik ve kültürel bir kutuplaşma da söz konusu olmuştur. Bu dönemde dünya, kapitalist Batı ve sosyalist Doğu arasında gerçekleşen iktisadi bir mücadeleye sahne olmuştur. Bu mücadeleye ilişkin Batı Bloku'nun ilk politikaları ABD (Amerika Birleşik Devletleri) öncülüğünde dünya ekonomisinin restorasyonunu içermekteydi. Bu restorasyonla kurulması planlanan iktisadi yapının özünü, uluslararası iktisadi ilişkilerin liberalizasyonu oluşturuyordu. Savaş bitmeden 1944 senesinde toplanan Bretton Woods Konferansı'nda karara bağlanan yeni uluslararası para sistemi ve yine Bretton Woods'da kurulan IMF (Uluslararası Para Fonu) ve IBRD (Dünya Bankası), ABD'nin Avrupa ekonomisinin yeniden inşa sürecine katkı sağlamak amacıyla uyguladığı Marshall yardımları, 1947'de dünya ticaretini serbestleştirmek amacıyla GATT'ın (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması) kurulması gibi politikalar Savaş sonrası gerçekleşen yeniden yapılanmanın önemli araçları oldular.

Türkiye de dünya ekonomisindeki liberal eğilimli bu dönüşümün bir parçası oldu ve 1930'lu yıllardan beri uyguladığı politikaları değiştirerek 7 Eylül 1946 tarihinde gerçekleştirdiği devalüasyonla iktisadi bir entegrasyon sürecine girdi. Bu entegrasyon sürecinin çehresi, hem uluslararası siyasi ve iktisadi gelişmelerle hem de Türkiye ekonomisine içkin çatışma alanlarıyla belirlendi. Türkiye, bulunduğu coğrafya nedeniyle SSCB (Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği) tehdidine karşı özel bir konumdaydı. Ayrıca, Avrupa ekonomilerinin yeniden inşası sürecine hammadde ihracatçısı bir ülke olarak katkı sağlayabilirdi. Bu gelişmeler Batı Bloku nezdinde Türkiye'nin önemini arttırdı ve hem siyasi hem de iktisadi alanlarda etkileri yıllarca devam edecek yeni bir istikamet kapılarını açtı. Ayrıca, Türkiye-SSCB ilişkilerindeki gerginlik de bu dönüşümün Türkiye açısından önemli gerekçelerinden birini teşkil ediyordu.

Türkiye ekonomisi, Osmanlı'dan tevarüs edilerek uygulanan millî iktisat anlayışı çerçevesindeki politikalarla sermaye çevreleri nezdinde bir hoşnutsuzluk da meydana getirdi. 1930'lu yıllarda devletin ekonomideki kontrolü arttıkça, sermaye çevrelerinin çekinceleri de arttı. İkinci Dünya Savaşı'nın yarattığı ekonomik koşullar sermaye çevrelerinin korkularının daha da belirginleşmesine neden oldu. Devletin burjuvaziye karşı tutumu ile 1945 senesine kadar uygulanan politikaların yarattığı iktisadi yapı, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde hem devletçi politikalara tepkiye hem de küresel kapitalizme entegre olma taleplerine sahne oldu. Bu nedenle Türkiye'nin bu dönemindeki dönüşümünü ekonominin içsel dinamiklerini hesaba katarak analiz etmek çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Elbette ilgili dönemde dışsal dinamiklerin de dönüşüm üzerinde belirgin bir etkisi olduğunu söylemek mümkündür. Ancak çalışma daha ziyade Türkiye ekonomisinin içsel çatışma alanları üzerine odaklandığı için dışsal dinamiklere derinlemesine değinilmeyecektir.

Çalışmada, önce kuruluşundan dönüşüm sürecine kadar Türkiye ekonomisindeki önemli gelişmeler incelenerek devletin iktisadi ilişkilere yaklaşımının sınırları çizilmeye çalışılacaktır. Daha sonra devletçilik ve İkinci Dünya Savaşı dönemlerinin devlet ve sermaye çevreleri

arasındaki çatışmayı hangi boyuta taşıdığı ve devletin ekonomideki kontrolünün sermaye çevreleri nezdinde ne gibi rahatsızlıklar yarattığı ele alınacaktır. Son olarak ise dönüşüm sürecinde, iktisadi yapının inşasındaki kritik uğrak noktaları incelenecek ve bu sayede dönüşümün nasıl tesis edildiği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

2. Cumhuriyetin İlk Yıllarında Türkiye'nin İktisadi Görünümü

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu sonrasında uygulanan ekonomi politikalarının temelinde, Balkan Savaşları neticesinde etki alanını arttıran ve özellikle Birinci Dünya Savaşı döneminde İttihatçı kadrolar elinde yoğun bir uygulama alanı bulan millî iktisat düşüncesi yer almaktaydı (Boratav, 2005: 39-43). Millî iktisat düşüncesinin İttihatçı versiyonu, Alman Tarihçi Okulu'nun ekonomide korumacılık anlayışından ve Fransız solidarizminden etkilenmişti. Bu anlayışa göre devlet, kendi eliyle, bir sınıf çatışmasına neden olmaması, ulusun çıkarları ve modernleşme hedefiyle uyum içinde faaliyet göstermesi beklentisiyle, *millî*, yani Müslüman ve Türk bir burjuvazi yaratacak, bu sayede Batılı örneklerde olduğu gibi kapitalist bir ekonomik yapı inşa edebilecekti. Böylece ulus devletleşme sürecinin hüviyetine uygun millî bir iktisat politikasının fikrî çerçevesi de çizilmiş oluyordu.³ 1923'te toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar da yukarıda zikredilen fikrî çerçeve tarafından belirlendi. Bu anlayış, ekonomide köklü bir kurumsal dönüşüm gerçekleştirmek yerine, yabancı sermayeye belirli koşullar altında ılımlı yaklaşmakla birlikte Türk girişimcilerin gayrimüslim tüccarın yerini almasıyla sınırlandırılmış bir ulusal ekonomi inşasını amaçlıyordu (Tekeli & İlkin, 1977: 34).

Cumhuriyetin ilanından sonra kurucu kadrolar, millî iktisat düşüncesini temel alarak uyguladıkları politikalarla, sermaye birikim sürecini ve servet transferinin yönünü kendi kontrollerinde tuttular. Devletin imtiyazlı tekeller kurup daha sonra bu tekelleri özel şahıs ve şirketlere devretmesi, sınırlı da olsa kamulaştırma faaliyetleri, Kabotaj Hakkı, demiryolları siyaseti, 1925'te şeker fabrikalarını teşvik için hazırlanan kanun, 1927 Teşvik-i Sanayi Kanunu, 1924'te İş Bankası'nın ve 1925'te Sanayi ve Maadin Bankası'nın kuruluşu bu politikaların en önemlileri olarak nitelendirilebilir.⁴ Bu uygulamalar arasında 1924'te kurulan İş Bankası'nı özellikle belirtmek gerekir. İş Bankası, devletin millî burjuvazi yetiştirme amacının en önemli araçlarından biri olarak faaliyet gösterdi. İş Bankası çevresi/grubu olarak adlandırılan bir zümre, siyasi kadrolar ve yabancı sermaye ile kurdukları ilişkiler çerçevesinde Bankanın kredi imkânlarından faydalanarak önemli miktarda servet sahibi oldular. Banka çevresinde gerçekleşen bu faaliyetler çoğunlukla "aferist" bir karakterde tezahür etti (Avcıoğlu, 1976: 373-377).⁵

1929 senesine gelindiğinde, sanayileşme konusunda beklenen çıktılar elde edilememiş, hem tarım ve sanayi sektöründeki üretimin hem de dış ticaretin bileşiminde Osmanlı'nın son dönemine kıyasla önemli bir gelişme kaydedilememişti. Bu neticenin arkasında hem içsel hem

³ Millî iktisat düşüncesinin İkinci Meşrutiyet sonrasında gelişimine ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz: Toprak, 2019.

⁴1923-1929 döneminde uygulanan tüm politikaların analizi bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Dönemin iktisadi politikalarına ilişkin kapsamlı bilgi için bkz: Boratav, 2005: 39-57; Tezel, 1982; Toprak, 2022.

⁵ Döneme ilişkin aferizm tartışmaları için ayrıca bkz: Aydemir, 1966: 454-462. İlgili çalışmada bahsedilen dönemde aferist tanımlaması, Fransızca'daki "affairiste: fırsatçı iş adamı" anlamına atfen *fırsatçı*, *çıkarıcı* anlamında kullanılıyordu.

de dışsal etmenler yatmaktaydı. Öncelikle Lozan Antlaşması ile kapitülasyonlar kaldırılmıştı, ancak gümrük tarifeleri Osmanlı'nın 1916 gümrük rejimi esas alınarak küçük değişikliklerle beş yıl süre ile sabitlenmişti. Bu tarife, sanayi ürünleri açısından düşük oranda bir koruma sağlıyordu. Ayrıca, Osmanlı borçlarının ödeme takvimi ve nüfus mübadelesi gibi konularda Antlaşmanın getirdiği hükümler, ekonomi yönetiminde önemli bir kısıt meydana getiriyordu. Buna ek olarak 1929 Büyük Buhranı da Türkiye ekonomisini olumsuz yönde etkiledi ve bu etki dünya trendine paralel bir şekilde yıllar boyunca devam etti (Boratav, 2005: 43). Ekonominin içsel dinamiklerine bakıldığında ise millî burjuvazinin sanayi yatırımları yapmakta isteksiz kalması Buhran koşulları ile birleşince Türkiye'yi yeni iktisat politikaları arayışına yönlendirdi (Özgür & Özveren, 2022: 114). 1929 senesinde Lozan'ın gümrüklerle ilgili hükümlerinin sona ermesi ve Buhran koşullarının küresel ekonomideki deglobalizasyon ve regülasyon eğilimlerini güçlendirmesi;⁶ Türkiye'yi önce korumacı iktisat politikalarına, 1933 sonrasında ise *devletçi* sanayileşme stratejisine yönlendirdi.

3. Yeni Politika Arayışları: Devletçilik ve İkinci Dünya Savaşı Dönemi

Türkiye'de 1929'da yaşanan olumsuz iktisadi koşullar neticesinde 1930 ve 1931 yıllarında katı korumacı politikalar uygulandı. Önceki döneme nazaran daha yüksek koruma sağlayan bir gümrük rejimi, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu ve 1930'da Merkez Bankası'nın kurulması bu korumacı anlayışın önemli uygulamaları arasında sayılabilir (Tekeli & İlkin, 1982: 20, 290-297). Bu politikalar 1933 senesinden itibaren *devletçilik* politikalarıyla bir ileri aşamaya taşındı. Devlet, özel sektörün yapmaktan kaçındığı sanayi yatırımlarını kendi eliyle yaparak ithal ikameci bir sanayileşme stratejisi izledi. Devletçilik bağlamında, önce temel tüketim mallarının daha sonra ise yatırım mallarının ikamesini gerçekleştirebilmek amacıyla beş yıllık sanayi planları yapılacak ve sanayileşme süreci bu planlar dahilinde ilerleyecekti.

1929 senesinde Osmanlı borçlarının ilk taksitinin ödenmesi, yeni gümrük tarifelerinin ithalata kısıtlama getireceği beklentisiyle spekülasyon ile ithalatın artması gibi nedenlerle bir kambiyo bunalımı yaşanmıştı. Büyük Buhran sonrasında, dünya genelinde tarımsal ürünlerin fiyatlarında meydana gelen düşüş, ihracatı tarıma dayalı olan Türkiye'de döviz krizinin etkilerini arttırdı. Buğday ve diğer tarım ürünlerinin fiyatları 1932/1933 döneminde 1928/1929 dönemine göre yüzde 60 oranında düştü. En önemli tarımsal ihraç ürünlerinin fiyatı ise yüzde 50 civarında geriledi. Ayrıca ekonomik kriz ortamı, önceki döneme göre daha korumacı olan gümrük rejimi ve Buhranın dünya ekonomisinde meydana getirdiği olumsuz iklim özellikle dış ticarete ciddi bir daralmaya neden oldu (Owen & Pamuk, 2002: 27). İlgili dönemde temel tüketim mallarının önemli bir kısmının ithal edildiği düşünülürse, ithalatta görülen daralmanın geniş halk kitlelerinin refahında nasıl bir azalma yarattığı öngörülebilir. Halk arasında ekonomik gelişmelerden kaynaklanan huzursuzluğun boyutu, *güdümlü* Serbest Fırka muhalefetinin yarattığı etkinin önemli nedenlerinden biriydi. Kriz ortamı ciddi bir yoksulluk

⁶ 1878 sonrasında dünya ekonomisinde deglobalizasyon eğilimleri hâlihazırda artmıştı. 1901 sonrasında kısa bir toparlanma eğilimi olsa da Birinci Dünya Savaşı sonrasında dünya ticareti tekrar daralma trendine girdi. Büyük Buhran bu deglobalizasyon ortamında meydana geldi ve dünya ölçeğinde ekonomilerin içe kapanma eğilimlerini derinleştirdi. Ayrıntılı bilgi için bkz: Christopher Chase-Dunn, Alexis Álvarez & Yuhao Liao, 2023.

yaratmıştı. Bu yoksulluğun boyutu Atatürk'ün yurt gezisinde söylediği şu sözlerinden de açıkça anlaşılmaktadır (Hasan Rıza Soyak'ın hatıralarından aktaran, Aydemir, 1966: 387):

"...Her taraf, derin bir yokluk, maddî manevî perişanlık içinde... Ferahlatıcı pek az şeye rastlıyoruz. Memleketin hakikî durumu ne yazık ki bu..."

Krizin yarattığı toplumsal ve ekonomik sonuçlara ek olarak, Türkiye'nin Birinci Dünya Savaşı sonrasında yakın ilişki içinde olduğu Sovyetlerin sanayileşme başarısı da devletçilik uygulamasına geçişte etkili oldu. 1927'de başladıkları 5 yıllık plan dahilinde sanayileşme alanında önemli mesafe kat eden Sovyetler, Türkiye'ye uzmanlar göndererek hem planlama konusunda hem de finansman açısından destek vadetmişlerdi. 1931'de Türkiye'ye gelen Sovyet uzmanlar Türkiye'nin demir, çelik, tekstil ve kimya endüstrisinde yatırımlar yapmasını tavsiye etmişlerdi. Bu gelişmeler 1931 sonrasında devletçi fikirlerin daha yaygın bir şekilde tartışılmasına neden oldu (Okyar, 1965: 99-100).

Devletçilik fikrinin gelişiminde bir diğer önemli etken ise Şevket Süreyya Aydemir, İsmail Hüsrev Tökin, Yakup Kadri Karaosmanoğlu, Vedat Nedim Tör ve Burhan Asaf Belge tarafından çıkarılan ve 1932-1934 arasında yayın hayatına devam eden Kadro Dergisi'nin entelektüel katkısıydı. Kadrocular, İttihatçıların millî iktisat ve tescinlülük görüşlerini planlama fikri ile bütünleştirerek, millî sermayedar sınıfın yerine devletin ikame edildiği katı planlamacı bir ekonomik anlayışı savunuyorlardı. Kadrocular'ın devletçilik anlayışı ile uygulama arasında ciddi benzerlikler mevcuttur (Varlı, 2012: 172).⁷

Yukarıda ifade edilen gelişmeler neticesinde Türkiye ekonomisi 1933'ten 1939 senesine kadar devletçilikle yönetildi. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı çerçevesinde temel tüketim mallarının ikamesi amaçlanmış ve büyük oranda başarılmıştı. İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı ise yatırım mallarının ikamesini amaçlamış, İkinci Dünya Savaşı'nın yarattığı ortam nedeniyle uygulanamamıştı. Özellikle temel tüketim mallarının pozitif ikamesine yönelik sanayileşme hamlesi olumlu sonuçlar verdi. Sanayinin iç bileşimi de ilk kez bu dönemde değişmeye başladı. Yatırım malları ve ara mallarına ilişkin ilk yatırımlar yine bu dönemde gerçekleştirildi. 1930-1939 döneminde sanayi sektöründe yıllık ortalama büyüme hızı yüzde 10,3 iken tarımsal üretimde yüzde 5,1 oranında gerçekleşmiştir. Sanayi kesiminin GSYH içindeki payı cari fiyatlarla 1929 senesinde yüzde 9,9 iken 1939'da bu oran yüzde 18,3'e yükselmiştir (Boratav, 2005: 70-71).

Türkiye 1939 yılında İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nı rafa kaldırmak zorunda kaldı. Türkiye fiilen savaşa girmemesine rağmen, ekonomisi savaşın yarattığı koşullardan oldukça olumsuz etkilendi. Üretken erkek nüfusun önemli bir kısmının silah altına alınması, savunma harcamalarının arttırılması, ithalatta meydana gelen keskin düşüş ve yüksek enflasyon ekonomide büyük bir türbülans yarattı (Pamuk, 2014: 199-200).

Bu türbülansın boyutu şu verilerden açıkça görülebilir; yüksek enflasyonun, yatırılabılır kaynakları kısa vadeli kâr amacıyla hizmet sektörüne yönlendirmesi (Kepenek & Yentürk, 2007: 82), yatırım ve ara mallarının ithalatındaki düşüş ve işgücü arzında meydana gelen daralma, 1940-1945 döneminde millî gelirin yıllık ortalama yüzde 6,9 küçülmesine neden oldu (Hale,

⁷ Burada belirtmek gerekir ki devletçilik uygulamalarına ilişkin Kemalist kadrolar arasında tam bir görüş birliği mevcut değildi. Bu konu ileride daha detaylı olarak tartışılacaktır.

1980 :119). Savaş dönemine kadar sürdürülen denk bütçe-sağlam para politikası (Pamuk, 2014: 191-192) savaş yıllarında bütçe açıklarının finansmanı nedeniyle terk edildi ve para arzının 1938 senesinde 219 milyon TL iken 1944 senesi sonunda 995 milyon TL düzeyine yükselmesi enflasyonun kontrolden çıkmasına neden oldu (Tezel, 1982: 233). Ayrıca ordunun ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla meydana gelen talep artışı ve ithalattaki daralmanın yarattığı arz talep dengesizliği enflasyonun diğer nedenleriydi (Arslan, 2016: 5). Savaş döneminde enflasyondaki artış yıllık ortalama yüzde 50 seviyelerini aştı (Pamuk, 2014: 200). İthalatın GSYH'ye oranı yüzde 3'ün altına indi (Owen & Pamuk, 2002: 40). Bu durum tarımsal üretimdeki daralmayla birleşince (örneğin buğday üretimi 1939-1945 arasında yüzde 50 azalmıştı), kentlerin işesi ve karaborsa, kıtlık vb. uygulamalar ülkenin en önemli sorunları haline geldi (Boratav, 2005: 82-91).

Savaş döneminin ekonomik sorunlarının çözümüne ilişkin iki farklı uygulama karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki Refik Saydam Hükûmeti döneminde 1942'ye kadar uygulanan katı müdahaleci yaklaşımdır. Bu müdahaleci politikaların en önemli aracı; fiyat artışları, karaborsacılık, stokçuluk gibi sorunlarla mücadele etmek amacıyla yürürlüğe konan 26 Ocak 1940 tarihli Millî Koruma Kanunu'dur. Millî Koruma Kanunu ile hükûmet; fiyat kontrolleri, dış ticaret kontrolleri, sanayi ve tarımsal üretimin kontrolü ve gerektiğinde özel işletmelere tazminat ödeyerek el koyma gibi politika araçlarına erişim sağladı (Öztürk, 2013: 54). Ancak tüm bu müdahaleci araçların kullanımına rağmen, iktisat politikalarından beklenen sonuç elde edilememiştir.

Refik Saydam'ın vefatından sonra kurulan Saraçoğlu Hükûmeti dönemi ise Saydam Hükûmeti'nin aksi istikametinde uygulamalara sahne olmuştur. Katı müdahalelerin esnetilmesi ve ekonomik işleyişte piyasa mekanizmasına daha fazla önem atfedilmesi, Saraçoğlu döneminin temel ilkesini oluşturmaktaydı. Ancak ekonomide serbestinin artması, gelir dağılımı ilişkilerindeki bozulmayı derinleştirdi. Aşırı kârlar elde ederek ekonominin açmazlarından nemalanan zümreler hem halk hem de hükûmet nezdinde ciddi rahatsızlıklar yaratıyordu (Öztürk, 2013: 145-146).

Hükûmet, aşırı kâr elde eden kesimleri dizginlemek ve ek finansman olanakları elde etmek amacıyla yürürlüğe yeni vergiler koydu. Bu yaklaşım çerçevesinde en meşhur uygulama şüphesiz ki Varlık Vergisi'dir. Bir kereye mahsus olmak üzere kişilerin servetleri üzerinden alınması planlanan vergi, uygulamada ziyadesiyle amacından sapmış ve ağırlıklı olarak gayrimüslimlerden tahsil edilen bir vergiye dönüşmüştür. Vergi gelirlerinin yüzde 70'i İstanbul'dan, kentlerde toplanan kısmının ise yüzde 65'i gayrimüslimlerden tahsil edilmiştir. Vergiyi ödemeyenler ise Aşkale'ye çalışma kampına gönderilmiştir. Gayrimüslimlerin, vergilerini ödemek için ellerindeki taşınmazlarını değerlerinin çok altında satmaları, servet transferinin bir başka aracına dönüşmüş ve Türk iş adamları için çok önemli bir birikim aracı haline gelmiştir (Owen & Pamuk, 2002: 41-42). Bir diğer önemli vergi ise 1944 yılında yürürlüğe konan Toprak Mahsulleri Vergisi'dir. Aşar gibi yüzde 10 oranında gayri safi üretim üzerinden alınan vergi, özellikle küçük tarımsal işletmeler için oldukça olumsuz koşullar yaratmıştır (Boratav, 2005: 85-86).

Refik Saydam döneminin politikaları devlet ile sermaye çevrelerinin ilişkilerinde önemli dönüşümlere neden oldu. Ticareti devletleştirmek gibi radikal bir mecraya yönelmek isteyen

Saydam politikaları, Saraçoğlu ile ılımlı bir düzleme çekilmiş olsa da 1940-1942 yıllarının uygulamalarından duyulan rahatsızlık savaş sonrası dönüşümün önemli etmenlerinden biri oldu (Tezel, 1982: 165).

4. Devletçi Sanayileşme Modelinin Sınırları ve 1946 Öncesi Devlet-Sermayedar İlişkileri

Devletin iş alemi ile kurduğu ilişki İkinci Meşrutiyet'ten itibaren bir süreklilik halindeydi. Millî iktisat düşüncesi çerçevesinde burjuvazinin vücuda getirilmesinde ve ekonominin istikametinin belirlenmesinde devlet hep başat aktör konumundaydı. Devlet, politikalarını belirlerken, hızla sanayileşmek ve Batılı örneklerinde olduğu gibi bir iktisadi yapı inşa edebilmek için ekonomiyi pragmatik yönelişlerin yarattığı yasal ve toplumsal bağlama sıkıştırdı (Buğra, 2013: 141-142). Bu eğilim, özel sektör girişimlerinin teşviki ile burjuvaziye karşı duyulan şüpheyi aynı anda bünyesinde barındırıyordu. Devlet özel girişimleri destekleyecek, bunun karşılığında burjuvazi ise devletin temel amacı olan kalkınma/sanayileşme sürecine katkı sağlayacaktı. Böylece, devletin burjuvaziye yaklaşımının niteliğini, özel sektörün kâr arayışıyla gerçekleştirdiği faaliyetlerin devletin hedefleriyle ne kadar örtüştüğü belirledi. Devletin, ekonomik yapının dönüşümünü belirlemedeki gücünün önemli bir kaynağı ise ülke sınırları içinde kalan gayrimüslim burjuvazinin henüz kuruluş aşamasında mübadele ile ülkeden gitmesiydi. Böylece geriye ağırlıklı olarak birikim olanakları kurucu kadroların eğilimleriyle entegre olmuş *millî* burjuvazi kaldı (Keyder, 2014: 101-105).

Devletçilik uygulaması ise sanayi yatırımları yapmakta eksik kaldığı düşünülen özel teşebbüsün yerine kamu kesimini koyuyor, ancak sermaye çevrelerini ele alırken bir yenilik getirmiyordu (Tunçay, 1981: 187). 1930'lu yıllardaki politikalar, sanayileşmeyi odak noktasına alarak bu alanda başarı göstermiş olmakla birlikte, ekonominin çeşitli kesimlerinde hoşnutsuzluğa neden olmuştur. Bu hoşnutsuzluğun, süregelen devlet ile sermaye çevreleri arasındaki çatışmayı başka bir boyuta taşıdığı ifade edilebilir. Devletin kalkınma sürecine ve sermaye çevrelerine yaklaşımı, modelin otarşik ve ithal ikameci doğasından kaynaklanan olumsuz iktisadi etkileriyle⁸ birleşerek hem bu çatışma alanının sınırlarını çizdiği hem de kalkınma sürecinin ekonomi kurumunun dışına itilerek siyasallaşmasına neden olduğu söylenebilir.

Devlet-burjuvazi ilişkilerinin niteliğine ilişkin bir diğer önemli konu ise devletçiliğin tanımına ve uygulamada sınırlarının neler olduğuna ilişkin kurucu kadrolar arasında bile bir fikir birliğinin olmamasıydı (Tekeli & İlkin, 1982: 79-106). Devletçiliğin nasıl bir uygulama olması ile ilgili yürütülen tartışmaları iki ana eğilim altında irdelemek mümkündür. Bunlardan ilki İsmet İnönü çevresinde yer alan ve Kadro Hareketi'nin fikirleri ekseninde şekillenen daha katı bir devletçilik anlayışıydı. Yalnızca ekonomik alanda değil; sosyal, kültürel ve siyasal alanda da bir dönüşümü kapsıyor ve özel sektörün gelişimini doğrudan devletin müdahalesine bağlıyordu. İsmet

⁸ İthal ikameci sanayileşme stratejisi ve otarşik iktisadi modeller kalkınma süreçlerini siyasallaştırma eğilimindedirler. Bu eğilimin temel nedeni devletin aldığı kararlar neticesinde ekonomide bir rant alanı yaratmasıdır. "Ekonomik rantlar" bir kez yaratıldığında, iktisadi ilişkilerde bir çarpıklığa neden olmaktadır. Hem bireyler hem de firmalar kaynaklarını bu ranttan maksimum payı almak için harcamaya başlamakta ve devlet-burjuvazi ilişkilerini önemli bir getiri parametresine dönüştürmektedir. Bu konuda önemli bir analiz için bkz. Krueger, 1974; ayrıca bkz. Tullock, 2004; Barkey, 1990. Latin Amerika uygulamaları açısından önemli bir çalışma için bkz. Hirschman, 1968: 1-32.

İnönü'nün sözleriyle; *"...En serbest zannolunan bir sanat veya ticaret, müreffeh olabilmek için, mutlaka devletin yardımına ve müdahalesine ihtiyaç göstermekte..."* idi ve devletçiliğe yöneltilen eleştiriler bu nedenle bir *"hayalât"* olmanın ötesine geçemezdi (İnönü, 1933: 22). Celal Bayar ve İş Bankası çevresinde yer alan anlayışa göre ise özel sektöre daha fazla önem veren bir anlayış hakimdi. Atatürk'ün Celal Bayar'a okuttuğu söylevdeki *"...Devletçiliğin bizce anlamı şudur: Bireylerin özel girişimlerini ve kişisel çalışmalarını temel almak, fakat büyük bir ulusun ve geniş bir ülkenin bütün gereksinmelerini ve birçok şeyin yapılmadığını göz önünde tutarak ülke ekonomisini Devletin eline almak..."* ifadeleri bu anlayışın genel çerçevesini açıklar niteliktedir (Alp, 2004: 236). Bu anlayışa göre devletçilik bir dışlama etkisi yaratması şöyle dursun, özel girişimleri sürekli özendirerek, tesanütçü bir toplum ve ekonomik yapı inşasının en önemli araçlarından biri olarak görülüyordu. Şevket Bilgişin'in 1939 senesinde İzmir'deki CHP konferansları kapsamında halka seslenişi esnasındaki *"...ferdin inkişafının devletin yardımı ve mesaisi ile tamamlandığı"* ve *"...Bir Türkün tek başına hürriyet ve serbestisi, tek başına refah ve saadeti bir kıymet ifade etmez..."* (Bilgin,1939: 6) sözleri bu tesanütçülük anlayışından besleniyordu.

İsmet İnönü ve Kadrocular'ın daha katı tutumu ve uygulamaları 1932'de İktisat Vekili Mustafa Şeref Özkan'ın istifasıyla sonuçlandı. İş Bankası'nın kâğıt fabrikası kurma girişimi için yaptığı başvuru, fabrikayı bizzat devletin kuracağı gerekçesiyle İktisat Vekaleti tarafından reddedilmişti. Bunun neticesinde Atatürk'ün müdahalesi ile Mustafa Şeref Özkan istifa etti ve yerine iş dünyasına daha fazla güven veren Celal Bayar getirildi (Aydemir, 1966: 462-466). Ancak, Buğra'nın (2005) işaret ettiği gibi, Celal Bayar'ın İktisat Vekilliği süresince devlet daha liberal bir ekonomi politikası uygulamadı. Aksine devletçiliğin uygulanış yılları Celal Bayar dönemine karşılık gelmekteydi. İş alemi nezdinde devletçiliğin kendisi bir sorun olmamakla birlikte, uygulama sınırlarının nerede başlayıp nerede bittiği ve devletin tanıdığı hak ve ayrıcalıkların kapsamının ne olacağı endişe yaratmaya devam etti. Bu endişe, özel sektöre tanınan alanın hatlarının belirlenmesi ihtiyacından doğmaktaydı (Buğra, 2013: 154).

Öncelikle, devletçilik ithal ikamesini gerçekleştirmek için dış ticarete katı bir denetim gerektiriyordu. Bu denetim, mamul mal ihracatında sınırlama ile yatırım ve ara mallarının ithalatında muafiyetler şeklinde uygulandı. Dış ticaret politikalarında artan müdahalecilik, ticaret burjuvazisinin parçası olduğu geleneksel iş bölümünü dönüştürdü. Bu dönüşüm, ticaret burjuvazisini önceki dönemlerde sahip olduğu kâr olanaklarından mahrum bırakıyordu. Bu nedenle 1930'lu yıllarda ticaret burjuvazisinin konumunda bir gerileme meydana geldi (Tezel, 1982: 226-227). Tüccarlar belirtilen dönemde sanayicilerden daha büyük bir grubu oluşturuyordu. Devletçilikle birlikte dış ticaret rejiminde hükûmetin denetimi arttıkça, tüccarlar da daha fazla şikâyet eder oldular. Dış ticaretin ikili takas antlaşmaları ile kotalara bağlanması ve artan kırtasiyecilik ticaret burjuvazisinin şikayetlerinin en önemli nedenleri arasındaydı (Buğra, 2013: 154). 20 Ağustos 1932 tarih ve 13213 sayılı kararname ile ithalat kontenjanlarının yüksek oranda daraltılması ticaret burjuvazisi ile devlet arasındaki çatışmayı daha da belirginleştirdi. Düzenlemeyle ilgili basında yer alan sert eleştiriler, yönetici kadrolar arasındaki fikir ayrılıkları ile birleşerek İktisat Vekili Mustafa Şeref Özkan'ın istifasına neden olan etmenlerden bir diğerini teşkil etti (Tekeli & İkin, 1982: 232-234).

Sanayi kesiminin bürokrasi ile ilişkileri tüccarlara nazaran daha farklı bir şekilde gelişti. Özel sanayi sektörü, ticaret kesiminde olduğunun aksine, devlet tesislerinden nitelikli işgücünü

transfer ederek ve ekonomideki ileri-geri bağlantılar vasıtasıyla gelişim gösterdi (Tezel, 1982: 228-229). Buna rağmen uygulanan bazı politikalar sanayiciler arasında kuşku ve rahatsızlık yaratıyordu. Sanayi ve Kalkınma Bankası'nın kuruluş süreci bu rahatsızlığa ilişkin önemli bir örnektir. Banka'nın kuruluşu için gerekli olan finansman Teşvik-i Sanayi Kanunu kapsamında sanayicilerin yararlandıkları muafiyetlerin kaldırılması ile sağlanmış ve ciddi eleştirileri beraberinde getirmişti. Buna ek olarak sanayi burjuvazisi bazı malların üretiminde sürprodüksiyon olduğu iddiası ile ilgili sektörlere girişlerin engellenmesini yani yurtiçi rekabetin de kısıtlanmasını talep ettiler (Tekeli & İlkin, 1982: 208-218). Bu taleplere karşı önce mesafeli durulmuş olsa da devlet nazarında özel sanayi sektöründeki rekabet zaten gereksizdi. Bu nedenle devlet, 1933 senesinde Sürprodüksiyon Kararnamesi'ni yürürlüğe koyarak rekabeti kısıtlamakta bir sakınca görmedi (Buğra, 2013: 153).

Celal Bayar'ın ekonominin dümeninde olduğu dönemde İş Bankası, 1920'lerde ticaret burjuvazisi ile kurduğu ilişkiyi sanayi burjuvazisi ile kurarak, iş alemi ile devlet arasındaki ilişkinin daha ılımlı bir zemine çekilmesine aktif katkı sağladı. Ayrıca bürokrasinin sanayi işletmelerindeki aktif görevleri de devlet ile sanayiciler arasındaki ilişkinin önemli parametrelerinden biriydi. 1931-1940 arasında kurulan ve 1968'de faaliyetlerine devam eden sanayi işletmelerinin kurucularının yüzde 74,2'si bürokrattı (Keyder, 2014: 135-136). Dönem boyunca sanayicilerin talepleri, koruma duvarları arkasında kârlılıklarını arttıracak fırsatların sürekliliğinin sağlanmasıydı. Ancak, devletçilik dönemi, pragmatik doğası ve sermaye çevrelerine millî iktisat perspektifindeki yaklaşımı nedeniyle, sürekli belirsizlik yaratmaya devam etti ve sanayi kesiminin en önemli huzursuzluğu bu belirsizliğin nasıl evirileceği ile ilgiliydi (Buğra, 2013).

Devletçiliğin yarattığı çatışma alanları Saydam Hükümeti'nin katı müdahaleci yaklaşımıyla daha da belirginleşmişti. Yurt içindeki varlıklı kesimler savaş koşullarından olumlu yönde etkilendi. Ancak müdahaleciliğin dozu arttıkça, devletleştirme korkusunun boyutu da büyüdü. Tayinlamaya kadar varan uygulamalar ile geniş halk kitleleri de bu kontrolün sert çehresinden nasibini almıştı. Saraçoğlu'nun ılımlı ekonomi modeli bu kaygıları tam olarak ortadan kaldırmaya yetmedi (Tezel, 1982: 228-229). Savaşın yarattığı geniş çaplı yoksulluk, devlet-burjuvazi çatışmasının dönüşümü İkinci Dünya Savaşı sonrası koşullarını belirleyen bir hazırlık evresi gibiydi. Bu evrenin sonunda burjuvazinin bürokrasiye karşı tutumu, tarım kesimindeki hoşnutsuzluk ve kentlerdeki yoksulluğun boyutu devletçi uygulamalara karşı itirazları artırırken Demokrat Parti'ye geniş desteğin arka planını hazırladı (Boratav, 2005: 90-91).

Yukarıda genel hatları ile ifade edilmeye çalışılan gelişmeler, İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünyada meydana gelen ekonomik gelişmelerle eklenerek Türkiye'yi 1946 dönüşümüne taşıdı. Savaş sonrasında dünya ekonomisi küreselleşme ve liberalizasyon amacıyla yeniden kurgulanırken, Türkiye'deki sermaye çevreleri, devletin kendi alanlarını sürekli tanzim ettiği bir ekonomik model yerine, Batı ile entegre olmuş bir iktisadi yapıyı tercih ettiler. Bu tercihin doğal neticesi olarak yurt içindeki sermaye çevreleri, küresel sermaye ile entegrasyon sürecine girdiler. Ayrıca hem yabancı sermaye hem de dış yardımlar ekonomik gelişmenin ve teknoloji transferinin önemli kaynakları olarak ekonomik yapıdaki ağırlığını giderek arttırdı. Bürokrasi içerisinde daha radikal eğilimleri olan çevrelerin görüşleri de iç ve dış gelişmelerin yarattığı

baskı altında törpüledi⁹ ve Türkiye, Savaş sonrasında devletçilik uygulamalarından uzaklaştı. Ancak devletçiliğin arkasında yatan zihniyet, Türkiye'nin iktisadi serüveninde zaman zaman kendisini göstermeyi asla ihmâl etmedi.

5. İçsel ve Dışsal Faktörlerin Buluştuğu Nokta: 1946 Dönüşümü ve Sonrası

Türkiye'nin devletçilikten uzaklaştığı Soğuk Savaş döneminin başında iktisadi ortamı, değişim ve dönüşümleri tahlil edebilmek için belli kavşak noktalarına değinmek gerekir. İçsel olarak 1946 İvedili Sanayileşme Planı, 1946 devalüasyonu, 1947 Kalkınma Planı ve 1948 Türkiye İktisat Kongresi; dışsal olarak ise Marshall Yardımları ve Truman Doktrini bu dönüşüme yön veren kritik uğrak noktaları olarak karşımıza çıkar.

1946 İvedili Sanayileşme Planı daha önceki dönemlerde uygulamaya konulan planlarla paralel bir çizgide kaleme alınmıştı. Dönemin Başbakanı Şükrü Saraçoğlu, savaş sonrası Türkiye ekonomisinin nasıl şekilleneceğine ilişkin planlamalara savaş bitmeden 1944 yılında başlamıştı. Savaşın sonlandığının ilan edildiği tarihin hemen akabinde, genel çerçevesi şekillendirilen yeni planın özeti dönemin hükûmetine sunuldu ve böylece savaş sonrası iktisat politikalarına ilişkin ilk sinyaller verilmiş oldu. Şevket Süreyya Aydemir ve İsmail Hüsrev Tökin'in teknik açıdan çerçevesini çizdiği planda sanayi sektörüne ilişkin tespit ve tedbirlere ağırlık verildi. Planda, özellikle savaş sonrası dönemde uluslararası sistemde ortaya çıkacak muhtemel tabloda, sanayi sektörünün nasıl korunup geliştirileceği ile Etibank ve Sümerbank'a ilişkin yeni projeler yer almaktaydı (Tekeli & İlkin, 1981: 1). 1946 Planı, uluslararası sistemde savaş öncesinde uygulanan iktisat politikalarıyla uyumlu bir arka plana sahipti. Plan özellikle Kadro Hareketi tarafından büyük destek görmüş, Türkiye'nin bağımsızlığına ilişkin önemli bir adım olarak yorumlanmıştı. Bu Plan, devletçiliği destekleyen çevrelerce, uluslararası ticaretin belirleyeceği bir uzmanlaşma ve bu çerçevede uluslararası kapitalist sisteme eklenme çabasının yerine; tüm sektörlerle birlikte özellikle sanayi sektörünün gelişmesine odaklandığı iddiası ile Türkiye'nin iktisadi bağımsızlığının bir teminatı olarak değerlendiriliyordu (Boratav, 2005: 97-98).

Savaş sırasında gücünü artıran ticaret burjuvazisi, bu dönemde dış kaynaklı finansman olanaklarına daha sıcak bakıyordu. Ancak, planı destekleyen çevreler açısından planın ardındaki iktisadi mantık özel sektörün her zaman kamu yararından ziyade kendi çıkarını gözettiği anlayışına dayanıyordu. Ayrıca bu anlayışa göre, söz konusu dönemde artan işçi nüfusu ve onun önceliklerini gözetmek durumunda olan ülkenin devletçi politikalarla olası bir çatışmayı engellemesi gerektiği inancından besleniyordu (Tekeli & İlkin, 1981: 4). 1946 İvedili Sanayileşme Planı'na kamuoyundan yükselen olumsuz tepkiler ve söz konusu dönemde Türkiye'nin böylesi bir plan ile dış kaynaklı finansman bulmasının güç olduğuna ilişkin beklentiler¹⁰, iktisat politikalarında büyük bir dönüşümün belki de en önemli sinyallerinden biri

⁹ Türkiye ile SSCB arasındaki gerilim bu gelişmede etkili olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sırasında Türkiye-SSCB ilişkileri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. İşçi, 2019.

¹⁰ İvedili Sanayi Planı'nda dış kaynaklara başvurulmuş ve Türkiye Avrupa Kalkınma Programı'na 615 milyon dolarlık bir dış yardım talebinde bulunmuştur. Ancak bu süreçte ABD'den Max W. Thornburg başkanlığındaki bir grup uzman Türkiye'yi ziyaret ederek yardımların nasıl kullanıldığına dair ayrıntılı bir rapor hazırlamıştı. Sözü edilen raporda Türkiye'nin kalkınması önünde önemli bir engel olarak devletçilik politikalarına işaret edilmiş ve

olan 7 Eylül 1946 devalüasyonunu (1 dolar 1,30'dan 2,80 Türk lirası seviyesine çıkarıldı) gündeme getirdi. Devalüasyonun arka planında 1946 İvedili Kalkınma Planı'ndan oldukça farklı bir iktisadi mantık vardı.¹¹ Devalüasyonun amacı temelde ithalatı sınırlandırarak ihracatı özendirmektir. Ancak, hali hazırda belli ithalat kısıtlamalarının söz konusu olduğu bu dönemde; Türkiye'nin dış pazara ürün ihraç edebilme imkanları da oldukça sınırlıydı. Tüm bunlara ek olarak savaş döneminde olduğu gibi bir kriz ortamı da söz konusu değildi. Devalüasyon sayesinde Türkiye, uluslararası arenada kendine yer edinebilmek amacıyla dâhil olmayı planladığı uluslararası kuruluşların -özellikle de IMF'nin- gelecekteki yaptırımlarına karşı tedbir almış oluyordu (Kepenek & Yentürk, 2007: 121). Nitekim bu örtülü amaç, Türkiye'nin 1947'de IMF'ye üye olmasıyla fiili olarak da somut bir zemin kazandı. 1947 yılında Türkiye bir başka uluslararası kuruluş olan IBRD'ye de üye oldu ve böylece yeni uluslararası kapitalist sistemde bir aktör olarak yer alacağına dair adımları atmaya başladı (Tekeli, 1979: 292). Sözü edilen adımlara paralel bir biçimde 1946 İvedili Sanayileşme Planı 1947'de terk edildi ve Türkiye'nin iktisadi anlamda cari önceliklerinin çerçevesini çizen yeni plan 1947 senesinde toplanan Cumhuriyet Halk Partisi kongresinde genel kabul gördü. 1947 Kalkınma Planı, İkinci Dünya Savaşı sırasında sermaye birikimlerini artıran tarım ve ticaret kesimlerinin öncelikli taleplerini karşılama ve Türkiye'nin yeni kapitalist dünya ekonomisine eklenmesi sürecini çabuklaştırma gibi hem iç hem de dış dinamikleri gözetenekaleme alınmıştı.¹² İstanbul merkezli iş insanları ve DP'nin taleplerini yansıtan bu plan, 1960'a kadar Türkiye ekonomisinin temel yol haritası olacaktı (Günçe, 1981).

1947 Kalkınma Planı, makro ve bütüncül hedeflere ulaşmak iddiası ile kaleme alınmış olmasına karşın; her bir sektör için ayrı hedefler ortaya koyuyor ve bu haliyle de ancak sektörlerin toplulaştırılması yoluyla makro bir nitelik kazanıyordu (Tekeli & İlkin, 1981:16). Vaner Planı olarak da isimlendirilen bu Planın öncelikleri; ulaştırma, tarım ve enerji alanlarında altyapı yatırımlarının kuvvetlendirilmesi; madencilik, enerji, demir-çelik, demir yolları dışında kalan iktisadi girişimlerin aşamalı bir biçimde özelleştirilmesi ve tarım sektörünün diğer sektörlerle

gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasında ve sanayileşmesinde "zorla fabrika kurdurulmasının" sakıncalarına yer verilmişti. 1946 planının "devlet sosyalizmi"nin bir örneği olduğu ve dış kaynaklı finansmanın böyle bir plan ile mümkün olmadığı da sözü edilen raporda belirtilmişti. Bu konuda detaylı açıklamalar için ayrıca bkz. Ellis, 1950.

¹¹ Devalüasyon öncesinde dönemin basını, yetkili kaynaklara dayandırarak devalüasyon söylentisinin gerisinde altın vurgunu yapmayı amaçlayan Musevi vatandaşların olduğu iddiasını gündeme taşıyordu. 7 Eylül 1946'da Seyhan milletvekili Hilmi Uran başkanlığında toplanan CHP Meclis Grubu'nda devalüasyon kararı duyurulmuştur. Bkz. Tuna, 2007. Kararın ardından ulusal basında yer alan haberlerde devalüasyon kararının ardındaki mantık; "ulusal paranın gerçeği yansıtan paritesini tespit etmek, halkın refahını yükseltmek için ulusal pazarda ithal ürünleri bollaştırmak, sanayi ürünleri, orman mahsulleri ve eşya nakliyatında gerekli olan indirimlerin ilgili bakanlıklarca yapılması, çok taraflı uluslararası ticaret sistemine istikrarlı bir para birimi ile katılım sağlanması ile Bretton Woods sisteminin gerekliliklerini yerine getirmek" biçiminde yer bulmuştur. İlgili haberler için bkz. Akşam, "C. H. Partisi Grubu İktisadi Muvazeneyi Tesis İçin Alınan Tedbirleri Tavsiyetti" (8 Eylül 1946); Ulus, "Ecnebi Dövizleri İçin Tesbit Edilen Rayiçler" (8 Eylül 1946); Vakit, "İktisadi Muvazenemizi Yeniden Kurmak Yolunda Esaslı Bir Adım" (8 Eylül 1946).

¹² II. Dünya Savaşı sırasında birikimini artıran ve bu çerçevede pazar olanaklarının genişlemesini talep eden ticaret kesimi, çok partili döneme geçişle muhalefet rolünü üstlenen Demokrat Parti ile Türkiye ekonomisinin geleceğini şekillendirecek yeni sistemi içsel dinamikler açısından birlikte inşa etmişlerdi. Gerek Türkiye siyasetinde gerekse Türkiye ekonomisinin içsel dinamiklerinde sonraki süreçleri de etkileyen bu inşa, dış dinamikler de göz önüne alındığında daha anlamlı hale gelir. Sözü edilen dönemde Türkiye'de kapitalizmin gelişimi ve temel belirleyicilerine ilişkin daha ayrıntılı bilgiler için bkz. Türkay, 2003.

bütünleştirilerek rekabet gücünün artırılmasıydı. Planda ön görülen yatırımların gerçekleştirilmesi için gerekli olan finansmanın büyük ölçüde dış kaynaklarla gerçekleştirilecek olması dikkat çekicidir (Öztürk, 1987: 134). Ayrıca, uluslararası bütünleşme stratejileri bağlamında ele alındığında dış kaynak kullanımı, Türkiye'nin çizeceği yeni rotaya dair oldukça kuvvetli bir ipucu olarak da yorumlanabilir. Diğer planların aksine bu planda özellikle tarım sektörüne ağırlık verilmiş olması ise ülke gündeminde yer alan Marshall Yardımları'na meşru bir zemin kazandırma hamlesi olarak da görülmektedir (Gülalp, 1993: 33). 1947 Kalkınma Planı yürürlüğe girmese bile, bu Planın kaleme alınmış olması Türkiye ekonomisi açısından oldukça önemli bir dönüşümü temsil ediyordu. Özellikle Marshall Yardımları olarak bilinen destek programına dahil edilmesiyle Türkiye'nin uluslararası iş bölümünde üstleneceği rol de daha belirgin bir hâl almış oldu.

Yeniden yapılanan uluslararası kapitalist sistemin hiyerarşik yapılarına ilişkin taşların da yavaş yavaş yerine oturduğu bu dönemde, Türkiye'nin Batı Bloku ile yakınlaşma serüvenin önemli parçaları ise Truman Doktrini ve Marshall Yardımları oldu. Truman Doktrini, ABD'nin Batı Bloku'nun gücünü artırmak ve Doğu Bloku'nun genişlemesine ilişkin tehdidi bertaraf etmek için özellikle Yunanistan ve Türkiye'ye askeri ve mali yardımları içeren ve Soğuk Savaş'ın belki de fitilini ateşleyen oldukça önemli bir gelişmeydi. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde uluslararası arenada hem politik hem de iktisadi iklimin oluşmasında büyük rol oynayan bu gelişme, aynı zamanda uluslararası kapitalist sistemin taraflarını netleştirerek hiyerarşik yapıları da daha belirgin hale getirdi (Timur, 2003). Soğuk Savaş döneminin iktisadi anlamda taraflarını netleştiren bir diğer önemli gelişme ise Marshall Planı'ydı. Bu plan, savaş sonrası Avrupa ekonomilerinin gelişmelerine yardımcı olmak amacıyla uyumlu bir biçimde ABD tarafından bir dizi mali yardımı içeriyordu. Programla ABD hem Avrupa ekonomilerinin gelişmesine katkı sağlayabilecek hem kendi ihracat pazarını koruyup hatta genişletebilecek hem de Avrupa'da yoksulluk ile mücadele ederek komünizmin yayılması tehlikesi ile başa çıkabilecekti. Bu amaçlar doğrultusunda Türkiye'ye de oldukça yüklü miktarda (391 milyon dolar civarı) uzun vadeli kredi ve yardım biçiminde mali kaynak sağlandı (Gürsel, 1983; Schick & Tonak, 1998).

Yukarıda ifade edilen içsel ve dışsal etmenlerin yanında 1948'de toplanan Türkiye İktisat Kongresi de dönüşüm süreci açısından özel bir öneme sahiptir. Kongre, 1945 senesine kadar uygulanan politikalardan duyulan rahatsızlığın düşünsel yansımalarını göstermesi açısından önemliydi. Ahmet Hamdi Başar tarafından kurulan İstanbul Tüccarlar Cemiyeti'nin düzenlediği kongrede Türkiye'nin iktisadi gelişimi için alınması gereken tedbirler tartışıldı. Kongrede devletçilik politikalarının yavaş yavaş geride bırakılması, dış finansman olanaklarının geliştirilmesi ve ağır sanayi yatırımlarına ara verilmesi gibi konular gündeme getirilerek daha liberal iktisat politikalarına geçişin sinyalleri de böylece verilmiş oldu. Kongrede devletin büyük ölçüde ulaşım, savunma, haberleşme, eğitim ve araştırma alanlarında yatırımlarının devam etmesi; diğer alanlardan ise aşamalı bir şekilde çekilmesi tartışılan diğer konular arasındaydı. Kongre özellikle savaş sonrasında güçlenen ticaret kesiminin talepleri ile örtüşen tartışmaları gündeme taşımıştı (Akosman, 1948; Toprak, 1982).

6. Sonuç

Türkiye kuruluş yıllarında Osmanlı Devleti'nden hem görece geri kalmış bir ekonomik yapı hem de ekonominin modernizasyonu için uygulanacak politikaların düşünsel temelini miras aldı. En temel ekonomik sorun hızla sanayileşmek ve bu sayede modern dünyanın edilgen olmayan bir parçası olabilmektir. Bu bağlamda erken dönem iktisat politikaları, sanayileşmek için -ki ilgili dönemde sanayileşme kalkınma/gelişme anlamını da içeriyordu- içsel ve dışsal etmenleri de göz önüne alarak *modernleştirici* bir bürokratik yapının belirlediği şekilde uygulandı. Bu uygulamalar içerisinde özellikle devletçilik, uygulandığı dönem içerisinde ciddi bir sanayileşme başarısı elde etti. Ancak bu sanayileşme başarısı elde edilirken, ne kadar devletçi olunacağına net bir şekilde belirlenmemiş olması, yatırım malları üretimi için teknolojik altyapının yetersiz olması, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e iş alemi ile devlet arasındaki ilişkilerin rasyonel bir iktisadi zeminde tesis edilememiş olması gibi etmenler çeşitli kesimlerin uygulanan politikalara tepki göstermelerine neden oldu. Türkiye ekonomisinde yaşanan 1946 dönüşümü, devletin kuruluştan itibaren iktisadi ilişkilerde kendisini konumlandırma biçimine karşı bu tepki ile şekillendi. Bu itirazların ana eksenini, devletin yaptığı politik seçimlerin yarattığı koşullardan kaynaklanan çatışma alanları tarafından belirlendi. Devletin ekonomiye yaklaşımı ve tüm kesimleri kendi ulusal hedeflerinin parçasına dönüştürme eğilimi, sermaye çevreleri nezdinde büyük bir belirsizlik yarattı. Bu belirsizlik, zaman zaman devletleştirilme korkuları ile kol kola gitti. Hem ticaret burjuvazisi hem de sanayi burjuvazisi, bu iktisadi yapı vasıtasıyla yüksek kârlar elde ettikleri dönemlerde bile sözü edilen bu rahatsızlık ve korkuları taşıdılar. İkinci Dünya Savaşı'nın bu korkuları ve belirsizliği derinleştirilmesi Savaş sonrası küresel iktisadi gelişmeleri ile eklenerek 1946 sonrasında Türkiye'yi görece daha liberal politikalara ve Batı Bloku'na taşıdı. Gerçekleşen bu iktisadi dönüşümün ömrü çok da uzun sürmemekle birlikte, Türkiye'nin iktisadi tarihi içinde önemli bir dönüm noktası olma özelliğini her zaman korudu. Dönüşüm hem bürokrasi hem de sermaye çevreleri açısından artık devletçilik döneminde uygulanan katı müdahaleci anlayışa geri dönülemediğinin de somut bir kanıtı oldu. Son kertede, Türkiye'nin küresel kapitalizme entegrasyon sürecini sadece Soğuk Savaş'ın getirdiği dışsal nedenlere değil, aynı zamanda Cumhuriyet'in kuruluşundan beri uygulanan politikaların ekonominin çeşitli kesimleri nezdinde meydana getirdiği tepki nedeniyle de ortaya çıktığını düşünmek için güçlü nedenler bulunmaktadır.

Kaynakça

- Akosman, İ. (1948). Kongrenin Bilançosu. *Türkiye İktisat Mecmuası*, (1948 Türkiye İktisat Kongresi Özel Sayısı), 4-9.
- Akşam. C.H. Partisi Grubu İktisadi Muvazaneyi Tesis İçin Alınan Tedbirleri Tavsibetti. 8 Eylül 1946.
- Alp, T. (2004). *Kemalizm*. Çetin Yetkin (Çev.). İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları.
- Arslan, M. (2016). 2. Dünya Savaşı ve Türkiye'de Savaş Ekonomisi. *Aydın Toplum ve İnsan Dergisi*, 2(2), 1-14.
- Avcıoğlu, D. (1976). *Türkiye'nin Düzeni Dün-Bugün-Yarın* (Birinci Kitap). İstanbul: Tekin Yayınevi.

- Aydemir, Ş. S. (1966). *İkinci Adam* (1. Cilt 1884-1938). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Barkey, H. J. (1990). *The State and the Industrialization in Turkey*. Oxford: Westview Press.
- Bilgişin, Ş. (1939) Türk İnkılabında Devletçilik ve Ticaret Serbestisi. *CHP Konferanslar Serisi, Kitap: 8*(3-18). Ankara: Recep Ulusoğlu Basımevi.
- Boratav, K. (2005). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Buğra, A. (2013). *Devlet ve İş Adamları*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Chase-Dunn, C., Alexis Á. & Yuhao L. (2023). Waves of Structural Deglobalization: A World-Systems Perspective. *Social Sciences*, 12(5), 301-323.
- Ellis, E. D. (1950). Turkey Looks Toward The West. *Current History*, 19(111), 282-286.
- Gülalp, H. (1993). *Kapitalizm Sınıflar ve Devlet*. İstanbul: Belge Yayınları.
- Günçe, E. (1981). Türkiye’de Planlamanın Dünü-Bugünü-Yarını. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 124(Özel Sayı), 117-133.
- Gürsel, S. (1983). Dış Borçlar. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* (Cilt 2) (470-485). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Hale, W. (1980). Ideology and Economic Development in Turkey. *Bulletin (British Society for Middle Eastern Studies)*, 7(2), 100-117.
- Hirschman, A. O. (1968). The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economics*, 82(1), 1-32.
- İnönü, İ. (1933). Fırcamızın Devletçilik Vasfı. *Kadro Aylık Fikir Mecmuası*, 22. (https://www.ismetinonu.org.tr/ismet-inonu-1933-1938.htm#_ftnref17, Erişim Tarihi:19.07.2023)
- İşçi, O. (2019). *Turkey and the Soviet Union during World War II: Diplomacy, Discord and International Relations*. London: I. B. Tauris.
- Kepek, Y. & Yentürk, N. (2007). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Keyder, Ç. (2014). *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Krueger, A. (1974). The Political Economy of Rent Seeking Society. *The American Economic Review*, 64(3), 291-303.
- Okyar, O. (1965). The Concept of Etatism. *The Economic Journal*, 75(297), 98-111.
- Owen, R. & Pamuk, Ş. (2002). *20. Yüzyılda Ortadoğu Ekonomileri Tarihi*. Ayşe Edirne (Çev.). İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- Özgür, M. E. & Özveren, E. (2022). Turkey’s Attempt to Break the Fetters Before the Ladder was Kicked Away, 1929–1947. E. Özçelik & Y. Özdemir (Ed.), *Political Economy of Development in Turkey* (107-133). Singapore: Palgrave Macmillian.
- Öztürk, A. (1987). *Ekonomik Planlama*. Bursa: Örnek Kitabevi.



Aras, O. & Işık, E. (2023). Türkiye Ekonomisinde 1946 İktisadi Dönüşümünü Hazırlayan İçsel Dinamikler. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 239-259. Doi: 10.25295/fsecon.1342033

- Öztürk, İ. M. (2013). İkinci Dünya Savaşı Türkiye'sinde Olağanüstü Ekonomik Kararlar: Millî Koruma Kanunu ve Varlık Vergisi. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 32(54), 135-166.
- Pamuk, Ş. (2014). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Schick, I. C. & Tonak, E. (1998). Uluslararası Boyut: Ticaret, Yardım ve Borçlanma. I. C. Schick & E. A. Tonak (Ed.), *Geçiş Sürecinde Türkiye* (354-385). İstanbul: Belge Yayınları.
- Tekeli, İ. & İlkin, S. (1977). *1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları*. Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi, Yayın No: 30.
- Tekeli, İ. & İlkin, S. (1981). *Savaş Sonrası Ortamında 1947 İktisadi Kalkınma Planı, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi Cilt: 1*. Ankara: ODTÜ.
- Tekeli, İ. & İlkin, S. (1982). *Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu*. Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi, Yayın No: 39.
- Tekeli, İ. (1979). II. Dünya Savaşı Sırasında Hazırlanan Savaş Sonrası Kalkınma Plan ve Programları. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 124(Özel Sayı), 289-327.
- Tezel, Y. S. (1982). *Cumhuriyetin Döneminin İktisadi Tarihi 1923-1950*. Ankara: Yurt Yayınları.
- Timur, T. (2003). *Türkiye'de Çok Partili Hayata Geçiş*. Ankara: İmge Yayınları.
- Toprak, Z. (2022). From Globalization to Deglobalization: Nationalism and Economics in the Making of Modern Turkey. E. Özçelik & Y. Özdemir (Ed.), *Political Economy of Development in Turkey* (79-106). Singapore: Palgrave Macmillan.
- Toprak, Z. (1982). Unutulan Kongre: 1948 Türkiye İktisat Kongresi. *İktisat*, (211-212), 37-43.
- Toprak, Z. (2019). *Türkiye'de Millî İktisat 1908-1918*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Tullock, G. (2004). *The Selected Works of Gordon Tullock Volume 5: The Rent-Seeking Society*. K. Charles (Ed.). Rowley. Indianapolis: Liberty Fund.
- Tuna, S. (2007). Cumhuriyet Ekonomisinin İlk Devalüasyonu: 7 Eylül 1946. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 13, 86-121.
- Tunçay, M. (1981). *Türkiye Cumhuriyeti'nde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923-1931)*. Ankara: Yurt Yayınları.
- Türkay, M. (2003). Türkiye'de Kapitalizmin Gelişme Dinamikleri. *İktisadın Dama Taşları: Ekoller-Kavramlar-İz Birakanlar 3* (7-31). İstanbul: Kurtiş Yayinevi.
- Ulus. *Ecnebi Dövizleri İçin Tesbit Edilen Rayiçler*. 8 Eylül 1946.
- Vakit. *İktisadi Muvazenemizi Yeniden Kurmak Yolunda Esaslı Bir Adım*. 8 Eylül 1946.
- Varlı, A. (2012). Kadro Dergisi Üzerinden Bir Deneme: Millî İktisattan Devletçiliğe. *Öneri*, 10(37), 167-174.



Aras, O. & Işık, E. (2023). Türkiye Ekonomisinde 1946 İktisadi Dönüşümünü Hazırlayan İçsel Dinamikler. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 239-259. Doi: 10.25295/fsecon.1342033

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir;

Giriş: 1. yazar, 2.yazar

Literatür: 1.yazar, 2. yazar

Metodoloji: 1. yazar

Sonuç: 1. yazar,2. yazar

1. yazarın katkı oranı: %60 . 2. yazarın katkı oranı: %40.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: author contributions are below; (To be filled if there is more than one author)

Introduction: 1. Author, 2. Autor

Literature: 1. Autor, 2. Author

Methodology: 1. author

Conclusion: 1. Author, 2. Author

1st author's contribution rate: %60, 2nd author's contribution rate: %.40.



Aras, O. & Işık, E. (2023). Türkiye Ekonomisinde 1946 İktisadi Dönüşümünü Hazırlayan İçsel Dinamikler. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 239-259. Doi: 10.25295/fsecon.1342033

Internal Dynamics that Prepared the 1946 Economic Transformation in the Turkish Economy

Ozan Aras, Ebru Işık

Extended Abstract

The 1946 transformation implies a significant policy shift for the Turkish economy and, albeit in the short term, corresponds to a liberal economic perspective compared to the previous period. The year 1946 also marks the beginning of the Cold War era, a period characterized by a global shift in world politics. The Cold War brought about not only political and military changes on a global scale but also led to social, economic, and cultural polarization. During this era, the world witnessed an economic struggle taking place between the capitalist West and the socialist East. The initial policies of the Western Bloc regarding this struggle involved the restoration of the world economy under the leadership of the United States (USA). The essence of the envisioned economic structure through this restoration lay in the liberalization of international economic relations.

Turkey became a part of this liberal-oriented transformation in the world economy and entered into a process of economic integration with the devaluation on 7 September 1946, changing the policies it had been implementing since the 1930s. The face of this integration process was determined both by international political and economic developments and by the areas of conflict inherent in the Turkish economy. The economic policies implemented after the foundation of Turkey were based on the idea of economic nationalism, which had increased its influence after the Balkan Wars and was implemented intensively by the Committee of Union and Progress (CUP), especially during the First World War. According to this approach, the state would create a national, i.e., Muslim and Turkish bourgeoisie, with the expectation that it would not cause a class conflict and that it would operate in harmony with the interests of the nation and the modernisation purposes. Through this approach, a capitalist economic structure akin to Western models could be constructed.

By 1929, the expected outcomes in industrialisation had not been achieved and the composition of both agricultural and industrial production and foreign trade had not improved significantly compared to the late Ottoman Empire. The reluctance of the national bourgeoisie to make industrial investments, combined with the effects of the Great Depression, led Turkey to search for new economic policies, which led Turkey first to protectionist economic policies and then to etatism after 1933.

In accordance with this model, the state undertook the strategy of import-substitution industrialization by initiating industrial investments that the private sector avoided. In the context of etatism, five-year industrial plans were to be made in order to substitute first basic consumption goods and then investment goods and the industrialisation process was to be carried out within the framework of these plans.

With the outbreak of the Second World War in 1939, Turkey was compelled to set aside its Second Five-Year Industrial Plan. Despite not being directly engaged in the conflict, Turkey's economy was significantly affected by the conditions generated by the war. The conscription of a significant portion of the productive male population, the increase in defence



Aras, O. & Işık, E. (2023). Türkiye Ekonomisinde 1946 İktisadi Dönüşümünü Hazırlayan İçsel Dinamikler. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 239-259. Doi: 10.25295/fsecon.1342033

expenditures, the sharp decline in imports and high inflation created great turbulence in the economy. When these economic problems were combined with the contraction in agricultural production, the supply of the cities, the elimination of the black market, scarcity and profiteering became the most important economic problems of the country. On the other hand, the capitalist class, who benefited from the conditions of war, made excessive profits and entered into an important capital accumulation process. Moreover, the Varlık Vergisi, which was imposed by the state to tax the sectors earning these excessive profits, contributed to the capital accumulation of the national bourgeoisie as it was collected mainly from non-Muslims. However, strict interventionist practices deepened the scepticism and concerns of capital circles about the limits of state intervention in the future.

The concerns of the post-war capital circles were also encountered in previous periods. While the policies of the 1930s had achieved success by focusing on industrialization, they also engendered dissatisfaction across all sectors of the economy, thereby taking the ongoing conflict between the state and capitalist circles to a different dimension. The state's approach to the development process and capital circles, combined with the negative economic effects of the autarkic and import substitutionist nature of the model, both delineated the boundaries of this area of conflict and led to the politicisation of the development process by pushing it outside the economic system. Another important issue regarding the nature of state-bourgeoisie relations was the lack of consensus, even among the bureaucracy, on the definition of etatism and its limits in practice. In addition, the etatist policies created a distortion in economic relations, causing economic agents to act for rent maximisation rather than profit maximisation.

In order to realise import substitution, etatism required strict control of foreign trade. This control took the form of restrictions on exports of manufactured goods and exemptions on imports of investment and intermediate goods. The increasing interventionism in foreign trade policies transformed the traditional division of labour of which the commercial bourgeoisie was a part. This transformation deprived the commercial bourgeoisie of the profit opportunities it had previously enjoyed. Therefore, the position of the commercial bourgeoisie declined in the 1930s. Merchants constituted a larger group than industrialists in that period. As the government's control over the foreign trade regime increased with etatism, merchants began to complain increasingly. The imposition of bilateral barter agreements and quotas on foreign trade, coupled with growing bureaucratic procedures, were among the primary causes of dissatisfaction among the trade bourgeoisie. The decree no. 13213, dated 20 August 1932 and numbered 13213, which drastically reduced import quotas, made the conflict between the commercial bourgeoisie and the state even more pronounced. The harsh criticism of the regulation in the press, combined with the differences of opinion among the administrative staff, constituted another factor that led to the resignation of Mustafa Şeref Özkan, the Minister of Economics.

The industrial sector's relations with the bureaucracy developed differently from those of the merchants. The private industrial sector, unlike the commercial sector, developed by transferring skilled labour from state facilities and through backward and forward linkages in the economy. Nevertheless, some of the policies implemented created scepticism and dissatisfaction among entrepreneurs. The establishment of the Sanayi ve Kalkınma Bankası is

an important example of this discomfort. The financing required for the establishment of the Bank was provided by abolishing the exemptions that industrialists benefited from under the Law on Teşvik-i Sanayi (Encouragement of Industry), which brought serious criticism. In addition to this, the industrial bourgeoisie demanded the prevention of entry into the relevant sectors, in other words, the restriction of domestic competition, claiming that there was overproduction in the production of certain goods. Although these demands were initially kept at a distance, in the eyes of the state, competition in the private industrial sector was already irrelevant. Therefore, the state saw no harm in restricting competition by enacting the Decree on Reproduction in 1933.

In 1946, the Urgent Industrial Plan was prepared within the framework of etatist principles. However, the commercial bourgeoisie, which had increased its power during the War, was sceptical about the 1946 Plan and was more favourable to foreign financing opportunities after the War. For the circles supporting the plan, the economic logic behind the plan was based on the understanding that the private sector always pursued its own interests rather than the public interest. The 1946 Urgent Industrialisation Plan received negative reactions from the public and the expectations that it would be difficult for Turkey to obtain foreign financing with such a plan in that period brought the devaluation of 7 September 1946 (1 dollar was raised from 1.30 to 2.80 Turkish liras), which was perhaps one of the most important signals of a major transformation in economic policies. The economic logic behind the devaluation was quite different from the 1946 Urgent Development Plan.

The aim of devaluation was basically to promote exports and restrict imports. However, in this period, when certain import restrictions were already in place, Turkey's ability to export products to foreign markets was also quite limited. In addition to all these, there was no crisis environment as in the war period. Through devaluation, Turkey was taking precautions against the future sanctions of international organisations, especially the IMF, which it planned to join in order to gain a foothold in the international arena. As a matter of fact, this implicit aim gained concrete ground when Turkey became a member of the IMF in 1947. In 1947, Turkey also became a member of another international organisation, the IBRD, and thus began to take steps towards becoming an actor in the new international capitalist system. In parallel with these steps, the 1946 Urgent Industrialisation Plan was abandoned in 1947 and the new plan, which outlined Turkey's current economic priorities, was generally accepted at the Republican People's Party congress in 1947. The 1947 Development Plan was drafted with both internal and external dynamics in mind, such as meeting the priority demands of the agricultural and commercial sectors that had increased their capital accumulation during the Second World War and accelerating the process of Turkey's incorporation into the new capitalist world economy. Reflecting the demands of Istanbul-based business circles and the DP, this plan was to be the basic road map of the Turkish economy until 1960.

In this period, when the hierarchical structures of the restructured international capitalist system were gradually falling into place, the Truman Doctrine and Marshall Aid were important parts of Turkey's rapprochement with the Western Bloc. The Truman Doctrine was a very important development that perhaps sparked the Cold War with the US military and financial aid to Greece and Turkey in order to increase the strength of the Western Bloc and to eliminate the threat of the expansion of the Eastern Bloc. This development, which played



Aras, O. & Işık, E. (2023). Türkiye Ekonomisinde 1946 İktisadi Dönüşümünü Hazırlayan İçsel Dinamikler. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 239-259. Doi: 10.25295/fsecon.1342033

a major role in the formation of both the political and economic climate in the international arena in the post-World War II period, also clarified the sides of the international capitalist system and made the hierarchical structures more apparent. Another important development that clarified the sides of the Cold War period in economic terms was the Marshall Plan. This plan consisted of a series of harmonised financial assistance by the US to help the post-war European economies develop. With the programme, the US would be able to contribute to the development of European economies, protect and even expand its own export market, fight poverty in Europe and deal with the threat of the spread of communism. For these purposes, Turkey was also provided with a substantial amount of financial resources (around 391 million dollars) in the form of long-term loans and aid.

The transformation of the Turkish economy in 1946 was shaped by vocal objections to how the state had positioned itself in economic relations since its foundation. The main axis of these objections was determined by the areas of conflict arising from the unfavourable conditions created by the political choices made by the state. The state's pragmatic approach to the economy and its tendency to transform all the sectors into a part of its own national objective created great uncertainty in capitalist circles. At times, this uncertainty went hand in hand with fears of nationalisation. Both the commercial bourgeoisie and the industrial bourgeoisie carried the aforementioned discomfort and fears even when they were making high profits through this economic structure. The deepening of these fears and uncertainty by the Second World War, articulated with the global economic developments of the post-war period, led Turkey to relatively more liberal policies and to the Western Bloc after 1946. Although this economic transformation did not last long, it has always been an important turning point in Turkey's economic history. For both the bureaucracy and the capitalist circles, the transformation was concrete proof that there was no going back to the rigid interventionist approach of the etatist era. Ultimately, there are strong reasons to consider that the process of Turkey's integration into global capitalism was not only due to external causes brought about by the Cold War but also emerged as a prescription for salvation from the crises that had plagued the Republic since its foundation.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı**

2023, 7, Özel Sayı, 260-282

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 10.05.2023

Accepted/Kabul: 12.08.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1295227



Research Article/Araştırma Makalesi

Enflasyonun Tarihsel Belirleyenleri: Türkiye ve İkinci Dünya Savaşı¹

Historical Determinants of Inflation: Türkiye and the Second World War

İsmail ALTAY², Gizel Busem SAYIL³, Avni Önder HANEDAR⁴

Öz

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'nda aktif bir tarafsızlık politikası uygulamasına rağmen politik ve ekonomik alanda önemli sorunlar ile karşı karşıya kalmıştır. Bu süreçte sıklıkla savaşa girmemek için diplomatik manevralara başvurmuştur. Aynı zamanda, savaşın yarattığı ekonomik sorunlarla mücadele etmek için çeşitli politikalar uygulamıştır. Öyle ki, tarafsızlık politikasına rağmen, Türkiye'de ciddi bir ekonomik buhran görülmüş ve enflasyon ABD (Amerika Birleşik Devletleri) ve İngiltere gibi savaşa katılan ve inceleme için detaylı veri bulunabilen ülkelere göre yüksek düzeyde seyretmiştir. Bu bağlamda, çalışma aktif bir tarafsızlık politikası uygulayan bir ülkenin savaşa katılan ülkelere göre neden yüksek düzeyde enflasyon ile karşı karşıya kaldığını araştırmaktır. Özellikle primli kur politikası ve karaborsa kaynaklı nedenler üzerinde durulmaktadır. Türkiye'de savaş nedeniyle üretimin ve ithalatın azaldığı, para arzı ile kamu harcamalarının finansmanı nedeniyle fiyat artışının bulunduğu açıktır. Ancak benzer politikalar ABD ve İngiltere'de farklılıklarına rağmen bulunmaktadır. Bulgulara göre, Türkiye'de enflasyonist sürecin varlığı konusunda, hükümetin liranın dış değerini korumakta ısrarcı olması ve uygulanan primli kur sistemi sonucu ortaya çıkan pahalı ithalat ile karaborsa gibi faktörlerin etkili olduğu iddia edilebilir.

Jel Kodları: E31, N14, N44

Anahtar Kelimeler: İkinci Dünya Savaşı, Enflasyon, Karaborsa, Kur Politikası, Tarihsel Politik Ekonomi

¹ Makalenin üçüncü ve dördüncü bölümlerinin yazımında, İsmail Altay'ın "İkinci Dünya Savaşı'nın Türkiye'de İşlem Gören Döviz Kuru, Tahvil, Hisse Senedi ve Altın Fiyatları Üzerine Etkisi" adlı doktora tezinden yararlanılmıştır. Makalede, TÜBİTAK tarafından 3005 programı kapsamında destek sağlanan 121G200 numaralı proje süresince elde edilen bilgi ve verilerden faydalanılmıştır. Destek ve önerileri için Erdal Bilgiç'e, veri girişinde yaptıkları katkılardan dolayı Mustafa Sabri Doğruyol ve Nurullah Karagöz'e teşekkür etmekteyiz.

² Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Rize, ismail.altay@erdogan.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6304-8218

³ Sorumlu Yazar: Dr., Bağımsız Araştırmacı, busemsayil@outlook.com, ORCID: 0000-0002-8828-978X

⁴ Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ekonometri Bölümü, Esentepe Kampüsü, Sakarya, onderhanedar@sakarya.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4475-8473



Altay, İ., Sayıl, G. B. & Hanedar, A. Ö. (2023). Enflasyonun Tarihsel Belirleyenleri: Türkiye ve İkinci Dünya Savaşı. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 260-282. Doi: 10.25295/fsecon.1295227

Abstract

As Türkiye implemented an active neutrality policy in the Second World War, there were significant political and economic problems and risks. In this process, the government applied to diplomatic maneuvers not to join the military conflicts. At the same time, they took various policies to combat the economic problems created by the war. Compared with the combatants' economy and policies during the war, i.e., the USA (United States of America) and United Kingdom, our study investigates why Türkiye faced a high inflation rate despite its absence of conflicts. Our results indicate that in this period, Türkiye had an underdeveloped economy with a newborn political regime, as exchange rate policy and black market-related reasons created an escalation of a price increase. It is important that inflation was initially created by the reduction of production and the financing deficits with money supply, as in the USA and UK. Moreover, according to the discoveries about the inflationist process in Türkiye, it can be suggested that the government's stubborn policies about protecting the lira's foreign value and other factors, such as expensive imports and black factors as a result of premium exchange rates are impactful for this process.

Jel Codes: E31, N14, N44

Keywords: *The Second World War, Inflation, Black Market, Exchange Policy, Historical Political Economy*

1. Giriş

Politik olayların, özellikle de savaşların, ekonomi üzerinde ciddi yansımaları mevcuttur. Örnek vermek gerekirse, savaş nedeniyle üretim alanında faaliyet gösteren yetişkin nüfus silah altına alınmakta ve çıktı hacminde düşüşler meydana gelmektedir. Savaş sonucunda ticaret yollarının güvenliğinin önemli ölçüde zarar görmesi de ithalatın ve üretimin azalmasına neden olmaktadır. Savaş süresince artan kamu harcamaları ve mali baskının ortaya çıkması, vergi yerine para basımı ile finansman yoluna gidilmesi gibi ekonomik yapıyı bozucu uygulamaları ortaya çıkartabilmektedir. Ayrıca, savaşlar süresince hükümetler paralarının değerini koruma önlemleri alabilmekte ve para ticaretini kısıtlayabilmektedir. Son olarak, savaşların yarattığı, riskler ve belirsizliğin yol açtığı kaygılar nedeniyle üreticiler stokçuluk eğilimlerine sahip olabilmektedir. Tüm bu faktörler, fiyatların yükseldiği ve ciddi bir enflasyonist sürecin ortaya çıktığı bir ortamı yaratabilmektedir (Clark, 1942; Bittlingmayer, 1998; Anderson & Marcouiller, 2002; Hou vd., 2020; Hanedar, 2022).

Bu literatür ekseninde, çok tartışılmamakla birlikte savaşa katılmayan ülkelerin ekonomilerinin de çatışmalar ile belirsizlik ve tahripler ile karşılaştığını söylemek gereklidir. Bu açıdan İkinci Dünya Savaşı süresince Türkiye iyi bir örnektir. Türkiye savaşa aktif olarak katılım göstermemesine rağmen, enflasyonist bir sarmalın etkisinde kalmıştır. Bu durumu yaratan çeşitli nedenler bulunmaktadır. İlk olarak, olası bir çatışma durumuna önlem olmak için tarımsal üretimde yer alan nüfusun önemli bir kısmı silah altına alınmış ve istihdamdaki eksiklik kadın ve çocuk emeği ile bir nebze doldurulabilmiştir. Makineleşmenin sağlanamadığı bir ortamda, bu durumun ciddi bir üretim kaybı anlamına geleceği açıktır. Öte taraftan, üretici olmayan büyük bir ordunun meydana getirdiği gıda ve beslenme talebi ve kentlerin yaşesi durumu talep boyutunda ciddi bir artış ile enflasyonu tetiklemekteydi. Aynı zamanda, kısıtlayıcı dış ticaret önlemleri ithalatta daralmayı ortaya çıkartmış ve arzın kısılması sürecine katkı yapmıştır (Kazgan, 2017: 55-56; Boratav, 2018: 89; Pamuk, 2018: 199-200, Bülbül, 2012: 10). Aynı zamanda, fiyat artışları, mal darlıkları ve karaborsacılık faaliyetleri de büyük bir oranda artış göstermiş ve enflasyonu tetiklemiştir (Çavdar, 1983: 189-191, 2003, 310; Boratav, 2018: 89; Pamuk, 2018: 199-200; Alpay & Alkin, 2020: 69). Spesifik olarak, makalemizin bulgularını genişleteceği Köklü (1947: 74-75), enflasyonist sürecin temelinde liranın dış değerini korumak amacıyla uygulanan kur politikası ile ithalat fiyatlarındaki yükselişin önem arz ettiğini ifade etmektedir. Bu çerçevede makalenin temel motivasyonu, *Borsa (La Bourse)* ve *Akşam* gibi iktisadi yaşama dair özgün, günlük ve derinlemesine bilgi ve veri sağlayan kaynaklardan fiyat ve haber derlemesi yaparak, Türkiye’de enflasyonun savaşa katılan ve veri elde edilebilen ülkelere göre daha yüksek olmasının ardındaki nedenleri, kur politikası ve karaborsa gibi sorunlar üzerinden incelemektir.

Çalışmada karşılaştırmalar verileri detaylı bir şekilde elde edilebilen İngiltere ve ABD ile yapılmaktadır. Bu tip inceleme ile makale, neredeyse 100 yıl geçmesine rağmen günümüz Türkiye’sinde bile sorun teşkil eden kur politikaları ve istifçilik eksenli yüksek mal fiyatları artışları durumunu kaçınılmaz kılan noksanlıklara ve politika tercihlerine,⁵ İkinci Dünya Savaşı

⁵ Günümüzde devam eden döviz kuru hareketleri ve fiyat yükselişleri tartışmaları için bkz. Kara, H. & Öğünç, F. (2008). Inflation targeting and exchange rate pass-through: The Turkish experience. *Emerging Markets Finance and Trade*, 44(6), 52-66.

gibi karşılaştırılması günümüzde mümkün olmayan bir tarihsel deney imkânı ile ışık tutarak, literatüre katkı yapmayı amaçlamaktadır. Çalışma, fiyat yükselişi şeklinde piyasa tepkilerinin tarihsel kökenlerini ve politika tercihi kaynaklı sorunları analiz etmeyi kolaylaştıracak daha önce kullanılmamış kur verisi ve gazete haberleri ile özgün bir değerlendirme yapmaktadır. Literatürde Köklü (1947) gibi İkinci Dünya Savaşı sırasında Türkiye’de fiyat artışları ile ilgili çalışmalar bulunmasına rağmen, diğer ülkeler ile karşılaştırmalı şekilde ve özgün veriler ile yapılacak incelemeler sayesinde, makale var olan çalışmaların analizlerini genişletmektedir. *Akşam* gazetesindeki ekonomi dünyasına ilişkin haberler ile yapılan içerik analizi ve *Borsa* gazetesinden toplanan günlük kur verileri ile yapılan değerlendirmeler, ABD ve İngiltere gibi ülkeler ile karşılaştırıldığında, Türkiye’deki enflasyonist sürecin; devlet kapasitesinin henüz yeterli düzeye gelememesi, ithalat ürünlere bağımlılık, ihracat yapmaya yönelik kur politikası izlenmesi, karaborsa ve istifçilik gibi piyasa mekanizması sorunları ile bağlantılı olduğunu göstermiştir. Bu faktörler, parasal genişleme gibi uygulamaların yarattığı ortam ile birleşince, diğer ülkeler ile karşılaştırıldığında, fiyat artışlarını daha da yükselttiği söylenebilir. Örneğin, ABD ve İngiltere gibi üretim ve ihracat kapasitesi savaş ortamında bile geniş sayılabilen veya makineleşme ile üretimde işgücü kayıpları telafi edilebilen ekonomiler, artan parasal tabana rağmen, ulusal paralarının değerlerinin bastırılmasına ihtiyaç duyulmaması ve görece olarak karaborsa gibi yapılarla mücadele kapasitesinin yüksek olması sonucunda daha düşük bir enflasyonist süreci yaşamıştır (Köklü, 1947; Broadberry & Howlett, 2000; Pamuk, 2018). Öte taraftan, Türkiye savaşa girmemenin avantajlarına rağmen, artan kamu harcamaları ve mal talebi sürecini, borçlanma ve makineleşme gibi bir yöntem ile karşılamakta sorun yaşamıştır. Bu süreçte savaşa bağlı harcamaları finanse etmek için para basımına başvurulması enflasyonist süreç konusunda önemlidir. Çalışmanın bulguları bağlamında, liranın değerine müdahale sonucu ihracat yapmayı teşvik ve ithalatı pahalı hale getiren primli kur sistemi ve karaborsa ile, sabit gelirli ciddi oranda fakirleştiren pahalılık yüksek seyretmiştir denilebilir. Ancak, makalede elde edilen bu bulguların, yeni veriler ve ilerideki süreçlerde yapılacak veri kazıma girişimleri ile daha fazla haber ve piyasa bilgileri elde edilmesi sonucunda zenginleştirilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

Çalışmada bir sonraki bölümde, savaş ve enflasyon ilişkisi üzerine kavramsal bir çerçeve oluşturulacak ve literatür üzerine kısa bir değerlendirme ile bu temellendirme ortaya konulacaktır. Üçüncü bölümde savaş döneminde yaşanan enflasyonun üretim kıtlığı gibi geleneksel açıklama mekanizmaları ele alınmaktadır. Dördüncü bölümde, tarafsız bir ülke olan Türkiye ile savaşa katılan İngiltere ve ABD’deki enflasyonist deneyimlerin karşılaştırılması yapılmaktadır. Bu değerlendirme kapsamında parasal genişleme ile karaborsa ve kur politikasının Türkiye’de uygulama süreci, fiyat hareketleri ve haberlere ilişkin içerik incelemesi de ele alınmaktadır. Son bölümde, genel bir değerlendirme ile kısıtlara yer verilmektedir.

2. Savaş ve Enflasyon Arasında Nasıl Bir İlişki Vardır? Literatür Üzerine Bir Okuma

Makalede incelemesi yapılan İkinci Dünya Savaşı gibi çatışmalar, ekonomileri pek çok kanaldan etkileyerek enflasyon gibi ciddi maliyetlere neden olmaktadır. Nitekim enflasyon sorununun görünür hale gelmesi büyük dünya savaşları ardından hız kazanmıştır. Birinci Dünya Savaşı dünya ekonomileri için yüksek enflasyon sorununun büyük ölçüde hissedildiği bir deneyim

olurken, bu dönemde görülen kıtlık, altın standardının terk edilmesi ve genişletici maliye politikaları sürecin iyileşmesini güçleştirmiştir. Benzer şekilde, İkinci Dünya Savaşı süresince çatışmaların finansmanı nedeni ile genişletici politikalar ve ticaretin daralması savaş sırasında tarafsız olanlar dahil olmak üzere tüm ülkelerde fiyatlarda hızlı ve keskin artışları yaratmıştır (Hamilton, 1977: 17).

Literatürde, savaşların yarattığı enflasyonist etki çok farklı kanallar ile ele alınmaktadır. Savaş sonucunda, arz ve talep cephesinde çeşitli şok süreçleri devreye girebilmektedir. Savaşların yarattığı yıkım ile üretim ciddi zararlara uğrayabilmekte ve fiyatlar artabilmektedir. Özellikle erkek nüfusun silah altına alınmasıyla üretime kanalize edilen işgücünün azalması, mal ve hizmet tedarikinde sorunlar, ithalatın sınırlandırılması gibi sebeplerle yükselen üretim maliyetleri sonucunda maliyet enflasyonu oluşabilmektedir. Ayrıca yine savaş koşulları gereği ortaya çıkan güvenlik endişeleri uluslararası ticaret kanallarını sekteye uğratarken, girdilerin bir coğrafi noktadan bir diğer coğrafi noktaya transferi önemli ölçüde aksamaktadır. Dolayısıyla arz yönünde meydana gelen unsurlar fiyatlar üzerinde yukarı yönlü bir harekete neden olabilmektedir. Bu tip arz şoklarının yanı sıra, geleceğe ilişkin belirsizlikler ve talebin oynaklığı üreticilerin çekimser davranmasına ve üretim azalışlarına yol açabilmektedir (Bittlingmayer 1998; Anderson & Marcouiller 2002; Hou vd., 2020; Hanedar, 2022). Savaş dolayısıyla fiyatların sürekli olarak artacağı yönündeki beklenti hem tüketicileri daha fazla mal alma eylemine iterken, tüccarları da stoklamaya doğru itmektedir. Dolayısıyla kıtlık ve fiyat artışı beklentileri ile piyasa mekanizmasının işleyişini bozan stoklama, istifleme, spekülasyon gibi tepkiler enflasyonu tetiklemektedir. Tüm bu sorunların temelinde olağan tedarik zincirinde görülen aksamalar olduğu söylenebilir (Clark, 1942: 8).

Enflasyon ve savaş bağlantısının arz ve talep şokları ile açıklanmasına ilave olarak hükümet politikalarının da ele alınması gerekmektedir. Bu politikalar enflasyonun temel nedeni olmasa da seyrinde önemli paya sahip olabilmektedir (Calleo, 1981: 784). Savaş dönemlerinde hükümetler tarafından fiyat kontrollerinin uygulandığına sıklıkla rastlanmaktadır. Fiyatların serbest olduğu ekonomilerde, daha fazla tüketim talebi fiyat artışına yol açarken hükümetlerin kararıyla belirlenmesi halinde de kıtlık ya da uzun kuyrukların oluşması nihayetinde enflasyon sorunu tetiklenmektedir (Friedman, 1970: 195). Aynı zamanda para politikaları savaş dönemlerinde enflasyonun önemli belirleyicileri arasındadır. Bir başka ifadeyle, bu dönemde ülkeler çoğunlukla genişletici para politikaları izlediğinden, fiyatların arttığı görülmektedir (Friedman, 1952; Rockoff, 2015). Benzer şekilde, enflasyonun da dolaşımdaki parayı artırdığı söylenebilir. Savaş dönemlerinde, yatırım ve tüketim harcamaları yerine mevduat tutma eğiliminin artması ya da parayı elden çıkarma dürtüsü görülebilmektedir. Enflasyon artışıyla güvenilirliği kaybolan ve hızla değer kaybeden parayı bir an önce elden çıkarma düşüncesi, paranın dolaşım hızını arttırabilmekte ve fiyatlar daha da yükselebilmektedir (A. J. B, 1945: 14). Maliye kısmı ile olay ele alınırsa, savaş dönemlerinde ülkelerin olası tehditlere karşı hazırlı olmak amacıyla savunma harcamalarına kaynak aktarımları ve askeri harcamaları artış göstermektedir. Bu harcamaların enflasyon artışını desteklemesi literatürde yaygın olarak beklenen sonuçtur (Benoit, 1978; Melman, 1978; Günana, 2004; Heo & Bohte, 2012;). Hükümetlerin bu harcamaları finanse etmek amacıyla çoğunlukla para arzı ve borçlanmayı artırma eğiliminde olması savaş döneminde genişletici para politikası ve enflasyon ilişkisinin anlaşılmasına yardımcı olmaktadır. Benzer şekilde, savaşlar ardından gelen yapılandırma

süreçleri de toplam talebi canlandıran, dolayısıyla enflasyonu destekleyen diğer önemli etkenlerden olmuştur (Xu vd., 2020: 1).

Son olarak, vurgulanması gereken diğer bir politika aracı ülkelerin döviz kuru uygulamalarıdır. Döviz kurunun temel olarak hem toplam talebi hem de ithal girdi fiyatlarını doğrudan etkilemesi sebebiyle enflasyon üzerinde etkisi kaçınılmaz olmaktadır. Buna göre, savaş halindeki bir ülkenin yerel para biriminde değer kaybının ülkedeki enflasyon sorununu artırması beklenmektedir (Woo & Hooper, 1984: 514). Bununla birlikte, baskılayıcı döviz kuru politikalarının da ithalat kanalı ile fiyatlar üzerinde yukarı yönlü baskı oluşturması muhtemeldir. Özellikle devalüasyon söz konusu olması halinde yurtiçi üretim mekanizmalarında kullanılacak ara malı veya hammadde maliyetlerinde görülen artış fiyatlar genel seviyesine yansımaktadır. Politika yapıcılarının bu sorunlarla mücadele etmek ve arz şokunun etkilerini azaltmak için para arzında artışa gitmeleri de enflasyonist baskı ile sonuçlanabilmektedir. Savaş dönemleri de ülkelerin para politikalarında genişletici yönde değişiklik izlemesi ile para biriminin değer kaybetmesi olası olduğundan sözü edilen etkilerin görülme ve fiyat seviyelerinde artışın desteklenmesi beklenen sonuçlardır (Terzi & Kurt, 2007: 3; Altay, 2022).

3. Türkiye Ekonomisi ve Enflasyonun Nedenleri: Üretim, Harcama ve Vergi Kaynaklı Bir Okuma

Türkiye'nin ekonomik yapısı konusunda yapılacak bir giriş nitelikli değerlendirme, hangi faktörlerin enflasyonist süreç konusunda daha önemli olduğu konusunda bilgi vermektedir. Bu süreçte, olası bir çatışma durumuna yönelik olarak askeri anlamda ciddi tedbirler alınmıştır. Bu açıdan, Türkiye'nin silahlı bir tarafsızlık politikası izlemesi ile savaş ekonomisinin dışında kalamadığını iddia etmek mümkündür. Örneğin, nüfusun önemli bir kısmının orduya alınması ve askeri harcamaların arttırılması nedeniyle üretimde ciddi düşüşler meydana gelmiştir. Yetişkin erkeklerin önemli bir kısmının üretim alanından çekilerek silah altına alınması neticesinde bu alandaki istihdam eksikliği kadın ve çocuk emeği ile ancak bir nebze doldurulabilmiştir. Gelişmiş ülkeler tarımsal alanda ortaya çıkan bu emek ve çekim hayvanları eksikliğini makineli tarım yolu ile doldurabilmektedirler (Tekeli & İlkin, 2016: 233; Pamuk, 2018: 199). Örneğin, İngiltere ve ABD'de tarımda makineleşme yüksek oranda olduğu için, silah altına alınan nüfustan doğan açık makineler ile ikame edilebilmiştir. Bu faktör de enflasyonun daha yüksek olmasını engellemiştir denilebilir. Bu süreçte, İngiltere kadın işgücüne ilave olarak deneyimli işgücünün büyük bir kısmını, hayvancılıktan, kendilerinin de nispeten deneyimsiz olduğu tarım sektörüne yönlendirmiştir. Bu nedenle, 1939 ile 1943 arasında tahıl üretimi %81 artarken et üretimi %36 düşmüştür. İngiltere'de, 1939 ile 1945 yılları arasında traktör üretimi %48, patates eğirme makinesi üretimi %381, harman makinesi üretimi %121, yakıt tüketimi ise %159 artmıştır (Broadberry & Howlett, 2000: 62). Ancak Türkiye'de kırsal nüfus oranının %75 düzeyinde olması, silah altına alma işleminin tarımsal üretimde ciddi kayıplar yaratmış olması anlaşılabilir (Çavdar 2003: 141; Pamuk, 2017: 187). Son olarak, üretim daralmasının yanı sıra savaşın başlaması sonucunda ortaya çıkan güvenlik sorunu da dış ticareti olumsuz bir biçimde etkilemiş olması ile de ilgisi vardır denilebilir (Kazgan, 2017: 55-56; Boratav, 2018: 89; Pamuk, 2018: 199-200). Bu tip durumlar bağlamında,

1939-1945 zaman aralığında Türkiye'nin milli gelirinde bir düşüş eğilimi olduğu Tablo 1'de özetlenmiştir. Savaşın sona ermesi ile 1946 yılında bir artış eğiliminin ortaya çıktığı görülmektedir. Ayrıca, Tablo 1'de ithalat hacmin düşük düzeylerde kalmış olduğu görülmektedir. 1938 yılındaki düzey sadece 1943 yılında yakalanmış, diğer yıllarda ise 1938 düzeyinin sürekli altında kalmıştır.

Tablo 1: Sabit Fiyatlarla Gayri Safi Milli Hasıla, 1938-1946 (Milyon TL ve 1948 Fiyatlarıyla), İhracat, İthalat, 1938-1946 (Bin Amerikan Doları Cinsinden), Sabit Fiyatlarla Tarımdaki Hasıla, 1938-1946 (Milyon TL ve 1948 Fiyatlarıyla), Buğday ve Arpa Üretimi, 1938-1946 (Ton)

Yıl	GSMH	İhracat	İthalat	Sabit Fiyatlarla Tarımdaki Hasıla	Buğday Üretimi	Arpa Üretimi
1938	8,538	115,019	118,899	3,794	4.278,815	2.386,717
1939	9,128	99,647	92,498	3,939	4.191,528	2.275,460
1940	8,678	80,904	50,035	3,891	4.067,950	2.249,314
1941	7,780	91,056	55,349	3,249	3.483,147	1.758,246
1942	8,217	126,115	112,879	3,881	4.263,282	2.164,781
1943	7,413	196,734	155,340	3,395	3.509,597	1.665,322
1944	7,038	177,952	126,230	3,032	3.148,396	1.403,049
1945	5,960	168,264	96,969	2,322	2.189,318	934,309
1946	7,864	214,580	118,899	3,580	3.648,383	1.653,592

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, İstatistik Göstergeler, 1923-2009.

Ayrıca, savaş yıllarında büyük bir ordunun meydana getirdiği gıda ve beslenme talebi ve kentlerin işesi ile talep boyutunda meydana gelen gelişmeler enflasyonu ciddi bir biçimde tetiklemiştir iddiasında bulunmak gerekmektedir. Bir diğer husus, artan talebe eşlik edecek şekilde, mal darlıkları ve karaborsacılık faaliyetlerinin büyük bir oranda artış göstermiş olmasıdır (Çavdar, 1983: 189-191, 2003: 310; Boratav, 2018: 89; Pamuk, 2018: 199-200; Alpay & Alkin, 2020: 69). Gıda maddelerindeki kıtlık sorununu doğrulayacak şekilde, Tablo 1'de görüldüğü gibi 1939-1945 yılları arasında sabit fiyatlarla tarım hasılasına ciddi bir düşüş eğilimi olduğu görülmektedir. İstisnai olarak 1942 yılında bir artış olduğu görülmektedir. Bunun temel nedeni 1942 yılının tarım açısından oldukça iyi bir yıl olması nedeniyle toparlanma yaşandığı görülmektedir (Tekeli & İlkin, 2016: 233).

Hükümet bu dönemde "Milli Korunma Kanunu" çerçevesinde ekonomiyi düzenlemeyi ve üretimin kontrolünü üstlenmiştir. 1940 yılının ocak ayında kabul edilen kanun ile çeşitli değişiklikler meydana gelmiştir. İlk olarak, askerlik yükümlülüğü ve yol yapımı, maden vb. alanlarda ücretli işçi olarak çalışma zorunluluğu getirilmiştir. İkinci olarak, arazi, yol ve hayvan vergisi uygulamasına geçilmiştir. Üçüncü olarak, tarımsal ürünler piyasa fiyatının çok altında satın alınmaktadır (Pamuk, 2017: 183-198). Bu açıdan, Pamuk (2017) savaşın getirdiği bu uygulamaların, devletin savaş nedeniyle ortaya çıkan maliyetleri büyük ölçüde küçük ve orta köylünün üzerine yıkması sonucunu çıkarttığını iddia etmektedir. Ortaya çıkan bu gelir ihtiyacı artışını açıklayacak şekilde kamu politikalarının harcama ayağına bakıldığında, Tablo 2'de savunma harcamalarının toplam harcamalar içindeki payının büyük ölçüde artmış olduğu görülmektedir. Diğer alanlardaki harcamaların toplam harcamalar içindeki payının düşmüş olduğu açıktır. Savunma harcamaları, 1941 ile 1942 yıllarında %51,7 ve %52 gibi oranlarla

toplam harcamalarda yarıdan fazla bir alan kaplamıştır. 1943 ve 1944 yıllarında ise önceki iki yıla göre küçük bir azalış göstererek %48,8 ve %47 değerlerine ulaşmıştır. Takip eden yıllarda ise savaşın sona ermesi ile beraber düşüş kaydetmiştir. Fakat bu düşüş keskin bir biçimde gerçekleşmemiştir ve bu miktarın barış dönemindeki düzeye ulaşması 1950 yılını bulmuştur. Bunun temel nedeni Sovyetler ile olan gerginlik ve soğuk savaş döneminin kendini hissettirmesi sonucu oluşan ortam olduğu söylenebilir (Tekeli & İlkin, 2016: 20).

Tablo 2: Fonksiyonel Tasnife Tabi Tutulmuş Kamu Harcamalarının Toplam İçindeki Payı, 1938–1946 (%).

Yıl	Genel idare	Sağlık	Eğitim	Altyapı	Savunma	Sosyal Güvenlik
1938	39,2	4,5	8,6	11,8	30,1	5,8
1939	35,5	3,4	7	9,9	39,3	4,7
1940	29,6	2,6	6	8,7	49,2	3,9
1941	28,9	2,1	6,4	7,1	51,7	3,8
1942	30,6	3,6	5,5	4,9	52	3,4
1943	31,1	1,7	6,3	8,7	48,8	3,4
1944	28,5	2,4	7,6	9,3	47	5,2
1945	37,4	3,2	8,3	9	38	4,1
1946	36,6	3,1	9,8	14	30,9	5,6

Kaynak: Önder (1974: 145).

Bu dönemde vergi boyutu ile bir inceleme yapıldığında, bütçede ortaya çıkan harcama artışlarını finanse etmek amacıyla, yeni vergilerin yürürlüğe girdiği görülmektedir. Bu vergiler, Varlık Vergisi ve Toprak Mahsulleri ismi ile bilinmektedir. Varlık Vergisi 11 Kasım 1942’de TBMM’de kabul edilmiş ve 12 Kasım 1942 tarihli ve 4305 sayılı Varlık vergisi kanunu ile yürürlüğe girmiştir. Toprak Mahsulleri Vergisi’ne göre Varlık Vergisi’nin harcamalardaki artış sonucunda ortaya çıkan talebi azaltıcı olarak rol oynaması motifiyle çıkarıldığı söylenebilir. Bu dönemde, vergi tiplerindeki artışın bir nedeni gelir artışı iken diğer bir nedeni savaş nedeniyle ortaya çıkan savunma harcamalardaki artışın finansmanı için para basımına gidilmesi ve bu emisyonun vergi yoluyla çekilmesidir denilebilir. Aynı zamanda, azalan ithalat ve artan enflasyon nedeniyle ortaya çıkan karaborsacılık faaliyetlerini gerçekleştiren ve buradan ciddi servet kazanımı elde eden belirli gruplarının vergilendirilmesidir (Coşar, 2004: 99; Tekeli & İlkin, 2016: 39-40; Aktar, 2018: 141-142). Bu çerçevede Varlık Vergisi kapsamında yaklaşık olarak 315 milyon lira tahsil edilmiştir ve bu 1943 yılı devlet harcamaları içinde %38’lik bir alan kaplamaktadır (Boratav, 2018: 94). Verginin olası sonuçları bakımından, Aral (1943), tahsilat başladıktan sonra para hacmi bir miktar azalsa da sonrasında Kasım 1942 ile Mayıs 1943 arasında altın ve döviz mukabili emisyon çoğaldığı için, para hacminin şişkin kaldığını vurgulamıştır. Diğer taraftan Coşar (2004), elde edilen gelir sonucu 1943 yılında fiyat artışını frenlediğini iddia etmektedir.

Bu tip maliye politikası önlemlerine rağmen, enflasyonun oluşmasında önemli bir etken olan para arzı artışının ciddi boyutunu vurgulamak gerekmektedir. Bu bağlamda, 13 Temmuz 1938’de Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu’nun bazı hükümleri değiştirilerek, “Banka, miktarı sermayesi ile ihtiyat akçeleri mecmununun yüzde ellisi nisbetinde olmak üzere Hazineye kısa vadeli bir avans hesabı açar, bu avans hesabına tatbik olunacak faiz "nisbeti, Hazine ile banka idare meclisi, arasında kararlaştırılır” (T.C. Resmi gazete, 13 Temmuz 1938,

sayı: 3958) hükmü getirilmiştir. Bu düzenleme ile hazine güvencesi taşıyan kamu bonoları karşılığında para çıkarma yetkisi ortaya çıkmış ve savaş sebebiyle ortaya çıkan harcamalar büyük ölçüde para basılarak karşılamıştır (Yenal, 2017: 89-90). Para arzının yarattığı etkinin anlaşılabilmesi açısından, Tablo 3 ilginç bir özet değerlendirme sunmaktadır. Savaş yıllarında, Tablo 3'te görüldüğü gibi, toplam para arzı 1938 yılında 205 milyon iken 1946 yılında 940 milyona ulaşmıştır. Ayrıca hazineden alınan avans ise 1940 yılında 14 milyon iken 1946 yılında 238 milyona ulaşmıştır. Para arzı endeksinin bu dönemde 4,5 kat arttığı görülmektedir.

Tablo 3: Merkez Bankası Bilançosu Pasifinde Gösterilen Tedavüldeki Banknotlar Dökümü, 1938-1946

	Altın Mukabili (Milyon TL)	Reeskont mukabili (Milyon TL)	Hazine'ye Yapılan Altın Karşılığı Avans 3209 nolu Karar (Milyon TL)	Toplam (Milyon TL)	Yıldan Yıla Değişim (%)	1938=100
1938	19	43	–	205	100	100
1939	17	139	–	297	145	145
1940	17	249	14	419	141	205
1941	17	250	118	522	125	255
1942	45	316	250	745	143	364
1943	44	380	250	806	108	393
1944	184	402	250	964	120	471
1945	200	339	223	888	92	434
1946	384	197	238	940	106	459

Kaynak: Doğruel & Doğruel (2005: 119). **Notlar:** Tedavüldeki kağıt para 1938=100 olarak kabul edilip endeks hesaplanmıştır.

Bu aşamada, para arzı artışına paralel şekilde enflasyonu tetikleyen önemli bir unsur, “Milli Korunma Kanunu”nun çıkmasına rağmen, spekülasyon, ihtikar ve karaborsanın engellenememesidir (Resmi Gazete, 26 Ocak 1940, sayı: 4417; Çavdar, 2003: 314-318). Bu kanun ile tarım ürünleri piyasa fiyatının altında devletçe satın alarak, kentli nüfusun hayati ihtiyacı olarak görülen kömür ve buğday vesikaya bağlanarak ucuza dağıtılmıştır (Boratav, 2006: 293). Başlangıçta piyasa tarafından iyimser bir biçimde karşılanan bu uygulama, sonrasında fiyat artışlarını beraberinde getirmiştir. Örneğin, 85 kuruş olan zeytinyağı fiyatı 350 kuruşa yükselmiştir (Çavdar, 2003: 312-314; Boratav, 2006: 294-297; Pamuk, 2017: 193). Süreyya (2018: 345) %25 kararından sonra buğdayın serbest piyasa fiyatının 13,5 kuruştan 100 kuruşa doğru fırladığını vurgulamıştır. İlkin & Tekeli (2016), fiyatların 1942 yılında bir önceki döneme göre %53 düzeyinde artış gösterdiğini iddia etmektedirler. 9 Temmuz 1942 ile 4 Mart 1944 tarihleri arasında fiyatlardaki yıllık artış ortalama hızı %63 düzeyine ulaşmıştır. Ortaya çıkan bu gelişmeler sonucu Tablo 4’te görüldüğü gibi tüketici ve üretici fiyat endeksleri ciddi bir biçimde artmıştır. 1938 yılı baz alınarak 100 olarak kabul edildiğinde Tüketici fiyat endeksi 1938 yılı 100 iken, 1945 yılında 333’e yükselmiştir. Burada fiyat endeksinin yaklaşık 3 kat kadar arttığı görülmektedir. Üretici Fiyat Endeksi ise 1938 yılında 100 iken 1945 yılına gelindiğinde 444,6’ya yükselmiştir. Burada yaklaşık olarak 4,5 katlık bir artış söz konusudur.

Tablo 4: Tüketici Fiyat Endeksleri, İstanbul ve Ankara Geçinme Endeksi, 1938-1946 (1938=100)

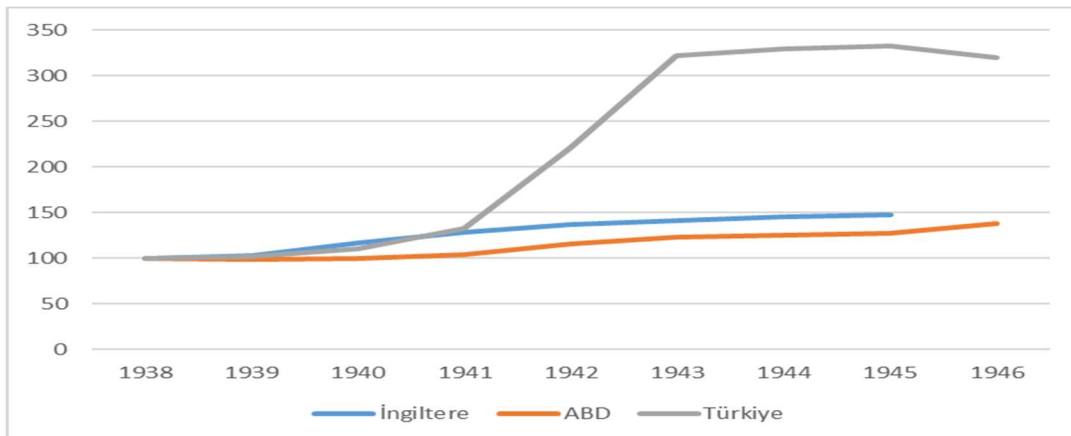
Yıl	Tüketici Fiyat Endeksleri	Üretici Fiyat Endeksleri	Ankara Geçinme Endeksi	İstanbul Geçinme Endeksi
1938	100	100	100	100
1939	102,1	101,3	102,1	101,4
1940	110,8	126,6	110,8	112,4
1941	132,5	175,4	132,5	138
1942	220,9	339,7	220,9	232,5
1943	322	590,4	322,9	347,3
1944	330,1	459,3	330,1	339
1945	333	444,6	333,1	354,4
1946	320,4	427,8	320,6	342,5

Kaynak: Doğruel & Doğruel (2005: 214); Tekeli & İlkin (2016: 158).

4. Tarafsız Bir Ülke olarak Türkiye’de Enflasyon Oranları ve Savaşa Katılan Ülkeler ile Bir Karşılaştırma

Çalışmada, Türkiye’de enflasyonun diğer ülkelere göre yüksek düzeyde seyretmesini, özellikle piyasanın tepkilerini analiz etmeyi kolaylaştıracak ve daha önce kullanılmamış kur verisi ve gazete haberler ile kur politikası ve karaborsa yönü ile incelemektedir. Aynı zamanda, savaşa katılan ana ülkelerden ilgili dönemde sağlıklı bir şekilde verilerine ulaşılabilen İngiltere ve ABD ile karşılaştırma yapılarak analiz derinleştirilmektedir. Şekil 1’e göre İngiltere ve ABD’de 1939 yılında tüketici-perakende-geçinme fiyat endeksi sırasıyla 103,3 ve 98,6 iken, 1945 yılında 147,7 ve 127,7 olmuştur. Türkiye ise savaşa katılmamasına rağmen 1939 yılında 102,1 olan fiyat endeksi 1945 yılında 333 seviyesine gelmiştir. Fiyat indekslerinden de anlaşıldığı üzere Türkiye’de fiyatlar savaşa katılan ülkelere göre çok daha yüksek bir oranda artmıştır.

Şekil 1: Farklı Ülkelerin Tüketici Fiyat Endeksleri, 1938-1946 (1938=100)



Kaynak: Harrison (2000: 51, 86); Doğruel & Doğruel (2005: 214).

Notlar: Toptan eşya fiyat endeksleri de benzer eğilimi göstermektedir.

Şekil 1’de ortaya konulan enflasyon farkının, ikinci bölümde özet bir şekilde sunulan, üretim kısıtlılıkları ile maliye ve para politikası çerçevesinde meydana geldiği söylenebilir. Türkiye’de

kamu harcamalarındaki artışın parasal genişleme ile karşılandığı bilgisi altında, Tablo 5 ile emisyon hacminin değişiminin incelenmesi önemlidir. Tablo 5 parasal genişlemenin İngiltere, ABD ve Türkiye’de dönem içerisinde yüksek düzeyde gerçekleştiğini ortaya koymaktadır. Savaşa taraf olmayan bir ülke olarak Türkiye’de bu kalemin bonkör kullanıldığı açıktır. Türkiye’deki emisyon miktarları 1944’te %341 iken ABD ve İngiltere’de sırasıyla %436 ve %223’tür. Bu analiz, makalede incelenen ülkelerde parasal genişlemenin enflasyonist sürece katkısını anlama konusunda destekleyici kanıt sunabilmektedir. Öte taraftan, ABD’de emisyon artışı Türkiye’den fazla, İngiltere’de ise ortalama olarak benzer iken, Türkiye’deki enflasyonun Şekil 1’de görüldüğü gibi “roketlemiş” seyri, farklı nedenlere odaklanmanın gerekliliğini de ortaya koymaktadır. Çalışmada, bu minvalde, kur politikası ve karaborsa benzeri müdahale sonrası oluşan etkilerin katkılarının altı çizilmek istenmektedir.

Tablo 5: Emisyon Artışlarının Farklı Ülkelerle Karşılaştırılması, 1938-1946 (%)

	İngiltere	ABD	Türkiye
1938	91	89,8	68,5
1939	100	100	100
1940	111,4	119,8	143,3
1941	135,4	164,5	182
1942	166,5	244,9	260,7
1943	196,3	339,6	288,8
1944	223,3	436,5	341
1945	248,8	469,9	313
1946	245,9	482	290

Kaynak: Köklü (1947: 69).

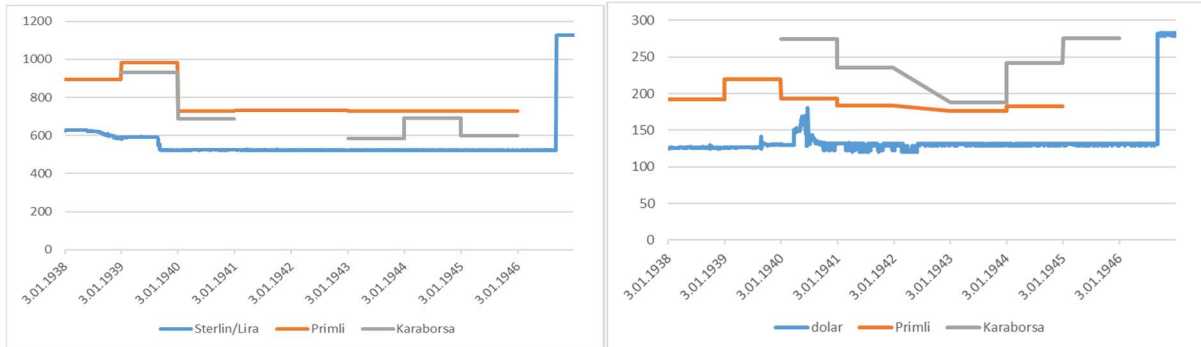
Kur politikasına odaklanma konusunda, ithalata bağımlılık veri iken, döviz kuru ve enflasyon ilişkisinin ekonomiyi yönetme kapasitesi düşük düzeyde olan bir devlette 1923 sonrasında itibaren kuvvetli olmuş olma ihtimali önemlidir denilebilir. Özellikle şeker gibi ithal mallarının fiyatları kambiyo değişimleri ile bu dönemde kuvvetli ilişkili içindedir (Vakit, 8 Ocak 1924, Haftalık Piyasa: 3). Bunu destekleyecek şekilde, Köklü (1947) savaşa giren ülkelere göre Türkiye’de fiyatların daha fazla artmasının nedenlerini; döviz kontrolü, kliring ve takas sistemi ile ticaret olarak ortaya koymaktadır. Bu dönemde, liranın dış değerini korumak amacıyla uygulanan kambiyo politikası, fiyatlar değişirken ithalatı pahalı hale getirmiştir. Bu nedenden dolayı ithal mallarının fiyatları yüksek seviyede kalmaktadır. İhracatı teşvik için prim ödemesi yapılmaktadır. Diğer taraftan ithalatçılardan da prim alınarak bir dengeleme mekanizması kurulmuştur. Ancak bu durumda ithalat mallarının fiyatını arttırarak fiyat seviyesi de yükselmektedir (Köklü, 1947: 74-75).

Aral’a (1945) göre “primli kur sistemi” ismi dövizlerin resmi fiyatı ile fiili fiyatı arasındaki fark nedeniyle verilmiştir. Örneğin savaş döneminde sterlin 520 kuruş civarındadır. Ancak gelen sterlinleri Merkez Bankası 728 kuruş üzerinden almaktadır. Aradaki 208 kuruşluk fark ihracatçılara verilen teşvik primini temsil etmektedir. Buradaki temel amaç paranın değerine istikrar kazandırmak ve ihracatı teşvik etmektir. Ancak uygulanan bu kur politikası lirayı diğer paralar karşısında değerli tutmuştur. Daha spesifik olarak, bu çerçevede ithalatçılar resmi kurun %48’i kadar fark ödüyor ve ihracat yapanlar ise %40 oranında prim alıyorlardı. Ancak

ithalattan alınan bu fazla miktarın ithal ürünlerin fiyatını arttırması ve enflasyonist etkisi kaçınılmazdı (Tezel, 2015: 212-217; Köklü, 1947: 75).

Dönem için veri elde etmenin zorluğu açık iken çalışma kur hareketlerini ve politikasını derinlemesine inceleyebilmek için, Şekil 2'de *Borsa'nın (La Bourse)* ilgili sayılarından liranın savaşa katılan iki ana ülke olan İngiltere ve ABD'nin ulusal paraları, sterlin ve dolar, karşısında değerleri derlenmekte ve inceleme yapılmaktadır. Ayrıca liranın primli sistemdeki ve karaborsa piyasadaki yıllık kurları da bulunmaktadır. Şekil 2, liranın savaşın başlangıcı olan 1939 yılına kadar bir değer kazancı içerisinde olduğunu göstermektedir. Savaş dönemi boyunca liranın değerinin sabit tutulduğu görülmektedir. Enflasyonist bir ortamda bu sabit tutma durumunun zorluğunu akılda bulundurmamak gerekmektedir. Öyle ki, savaş bitimi sonrasında kurun sabitliği zorlaşmış ve 1946 yılında lira büyük bir değer kaybı yaşamıştır. Son olarak hem primli ve hem de karaborsa kur değerlerinin liranın resmi kurlarının üstünde olduğu görülmektedir. Bu veri, savaş sırasında kurun baskı altında tutulduğunu desteklemektedir. İlave olarak, piyasada ve devlet tarafından uygulanan primli kur sisteminde gerçekte liranın değerinin düşük olduğu ve bu bağlamda ithalatın pahalı olmuş olmasının muhtemel olduğu görülebilmektedir.⁶ Böylece, bu dönemde uygulanan fiili kur politikası ile ithal ürünlerin fiyatları artmıştır, demek mümkün gözükmemektedir. Bunun yanında para arzının artması da fiyatları arttıran veya bu yüksek fiyatlı ürünlere talep oluşturan bir etken olmuştur denilebilir.

Şekil 2: Liranın Sterlin ve Dolar Karşısındaki Resmi, Primli ve Karaborsa Değeri, 1938–1946



Kaynak: Borsa Gazetesi, 1939-1945; Köklü (1947: 76). **Notlar:** 1 sterlinin değeri kuruş cinsinden, 100 Amerikan doları ise lira cinsinden ifade edilmiştir. Sol grafikte liranın sterlin karşısındaki değerleri gösterilirken, sağda yer alan grafikte liranın dolar karşısındaki değerleri ortaya konulmuştur. Her iki grafikte de sterlin ve doların yıllık olarak primli kur sistemindeki ve karaborsa değerleri verilmiştir. Bazı yıllara ait primli ve karaborsa fiyatları mevcut değildir.

Döviz kurlarının baskılanması neticesinde ithalatın zorlaştığı ve pahalılaştığı (Köklü, 1947: 75; Tezel, 2015: 212-217) bilgisine ek olarak, Şekil 3'te yer alan karikatür 1942 yılında zam sürecinde ortaya çıkan mal stokçuluğu ve karaborsa paralelinde ortaya çıkan çok yüksek fiyat artışlarını desteklemektedir. Dolayısıyla, az gelişmiş bir ülke özelinde üretimdeki arz artışı sorunlarının, karaborsa ve hükümetin baskılayıcı politikaları birlikte yüksek bir enflasyon ile neticelendiği iddiası temelsiz değildir.⁷

⁶ Ayrıca bu dönemde lira altına karşı önemli ölçüde değer kaybetmiştir. Geniş bilgi için bkz. Köklü (1947).

⁷ Öncül çalışmalar için bkz. Altay (2022).

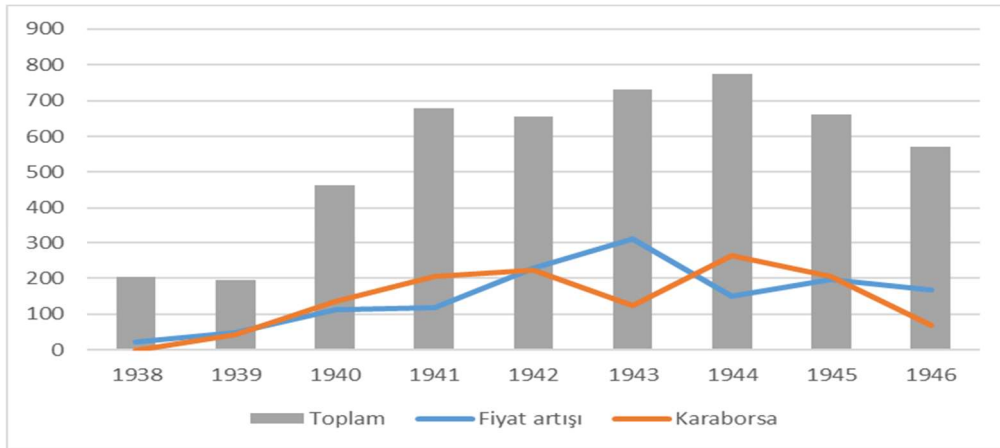
Şekil 3: Çarşıda Görüp Geçtiğimiz, 1942.



Kaynak: Akşam. 22 Kasım 1942. *Çarşıda Görüp Geçtiğimiz*: 1.

Daha derinlemesine bir inceleme açısından bu dönemde gazetelerde yer alan ve ekonomi ile ilgili haberlerin derlenmesi ve içeriklerinin incelenmesi Şekil 4'te yapılmaktadır.⁸ Ekonomi haberleri konusunda önemli miktarda haber içeren ve sayıları elde edilebilir olan Akşam gazetesinin 1938 ile 1946 yılları arasındaki günlük sayıları taranmıştır. Bu kapsamda, farklı kategoride haberler toplanmıştır. Gazetenin bütün sayfaları taranarak haberin kapladığı alan ve yer aldığı sayfa ayrımı yapılmaksızın haber sayıları elde edilmiştir. İlk olarak fiyat artışı kelimesi bulunan haberlerin sayıları derlenmiştir. Bu haberler içerisinde zam, ürün bunalımı gibi haberlerde günlük olarak toplanmıştır. İkinci kategoride, karaborsa ile ilgili, muhtekir, ihtikar ve yolsuzluk benzeri temalı haberler toplanarak sayıları belirlenmiştir. Toplamı oluşturan diğer haberler kapsamında, fiyat düşüşleri, tencizli satışlar, hayat pahalılığına karşı alınacak tedbirler, fiyatların tetkik edilmesi gibi temalar ele alınmıştır.

Şekil 4: Gazete Haberlerine Dair İçerik Değerlendirmesi, 1938-1946.



Kaynak: Akşam, 1938-1946.

Şekil 4'ten görüldüğü gibi İkinci Dünya Savaşı'nın başladığı 1939 yılından itibaren fiyat artışı ve karaborsa haberlerinde artış bulunmaktadır. Savaşın sonlarına doğru bu sayılarda azalış

⁸ İktisatta bu tip yöntemlerin olayların gidişatını anlama konusunda katkısı hakkında bkz. Shiller, R. J. (2017). Narrative Economics. *American Economic Review*, 107(4), 967-1004.

bulunmaktadır. Ekonomi ile ilgili toplam haber sayılarına bakıldığında da savaş döneminde ciddi bir artış bulunmakla birlikte, sona doğru azalış bulunmaktadır. Şekil 4, savaşla birlikte fiyat artışlarının ve karaborsa haberlerinin önemli ölçüde gündem olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, özellikle 1943 yılına kadar enflasyonu ciddi bir şekilde tetikleme ihtimali bulunan bir karaborsacılık faaliyetinin olduğunu söylemek mümkün gözükmemektedir. Haberler bağlamında, örneğin, Akşam 1942 yılında ihracat için verilen izinlerin artışına paralel olarak zeytinyağında stokçuluğun ve spekülatif aktivitelerinin yeterli stoka rağmen arttığını ve bu durumun fiyatlarda ciddi yükselişlere neden olduğunu iddia etmektedir (Akşam, 27 Mart 1942, Memleketimizde 40 bin ton zeytinyağı var: 1). Bu tip faaliyetlerin önemini anlama konusunda Akşam gazetesi kurulan fiyat komisyonu ile karaborsa faaliyetlerinin denetlendiği ve birçok kişi için mahkeme sürecinin işletildiği şeklinde haberleri sunmaktadır (Akşam, 12 Ağustos 1941, Muhtekirleri derhal haber veriniz!..: 1; 3 Ekim 1941, Sekiz odun taciri mahkemeye veriliyor: 1). Şekil 4'te 1942 sonrası hem toplam hem de fiyat artışı ve karaborsa haberlerinden artış bulunması, ekonomiye dair ciddi bir olumlu gelişmenin savaşın bitimine doğru çıktığı konusunda şüphe yaratmaktadır. 1946'ya doğru diğer bir durumda, genel olarak yüksek oranda enflasyon olmasına rağmen, gazetelerde hayat pahalılığına karşı alınacak önlemler ve ucuzlatma politikalarına dair birçok haberin görülmesidir. Bu bilgi, kur politikası veya ulusal paranın değerini korumak amacıyla uygulanan politikalar açısından da Türkiye'nin dezavantajlı durumu ön plana çıkmaktadır.

Özetle, Türkiye'de 1946 yılına doğru ciddi bir enflasyonist baskının var olduğu, emisyon artışlarının, kur baskılanması ve muhtemel ithalat ürünlerinde fiyat yükselişlerinin, karaborsanın bu sürece eşlik ettiği iddia edilebilir. Türkiye'de para arzı, 1938 yılı 100 olarak kabul edildiğinde, 1946 yılına gelindiğinde 459 düzeyine yükselmiştir. İngiltere'de enflasyonist baskının az olmasının savaş harcamalarının borçlanma ile karşılanması olduğu söylenebilir. Savaş sırasında bütçe açığının yaklaşık %75'inin uzun vadeli iç borçlanma ile karşılandığı görülmektedir. Çok küçük bir kısmı ise Türkiye'deki gibi enflasyonu tetikleyebilecek parasal genişleme ile finanse etmiştir. Ayrıca Bankacılık sektöründe uygulanan kapsamlı kontroller ile enflasyonist etki bastırılmıştır (Broadberry & Howlett, 2000: 50). ABD, 1941 yılında yaşanan Pearl Harbour saldırısı sonrasında savaşa katılmıştır. 1939 yılından 1941 yılına kadar ABD'de enflasyon ortalama olarak %6 oranında artmıştır. Emisyon ise 89,8'den 164,5'e çıkmıştır. ABD'de yüksek oranda emisyon paralelinde, enflasyonun düşük kalmasının nedeni, Pearl Harbour saldırısına kadar ABD'nin savaşa katılmadığı için güvenli ülke olarak görülmesi ve sermayenin, altın olarak ABD'ye yatırılmasıdır denilebilir. 1938 yılında 13 milyar dolar olan altın stoku, 1941 yılında 22,7 milyara yükselmiştir. Fakat ABD'nin savaşa katılmasıyla bu akış durmuş ve para arzında önemli düzeyde artış yaşanmıştır. Para stoğundaki bu artış enflasyonist baskılara yol açmıştır. Bu baskı 1943 ve 1945 yılları arasındaki dönemde fiyat kontrolleri ve tayinleme ile belli ölçüde kontrol altına alınmıştır. 1946 yılında kontroller kaldırıldığında ise fiyatlarda önemli bir artış olmuştur. Öte taraftan, resmi rakamlarda enflasyonun düşük kalmasının diğer bir nedeni resmi fiyat endekslerinin karaborsa gibi faktörleri dikkate almaması olabilir. Savaşın sona karaborsa fiyatları dikkate alarak yapılan hesaplamalar daha yüksek bir enflasyona işaret etmiştir (Rockoff, 2000: 109-111). Türkiye'de iç borçlanma seçeneği gelişmekte olan bir ülke olmasından dolayı oldukça sınırlıdır. Varlık ve Toprak Mahsulleri Vergisi gibi mali araçlarda fazla parayı çekme konusunda sınırlı etkiler yaratmıştır denilebilir. ABD'de, emisyon Türkiye'dekine göre daha fazla artmıştır. Ancak

ABD'ye sermaye girişi olması ve devlet kapasitesinin yüksek olması nedeniyle, fiyat kontrolleri ve tayınlamayı Türkiye'ye göre daha başarılı bir şekilde uygulamış olması muhtemeldir. İngiltere ve ABD gibi gelişmiş ülkelerin kendi paraları üzerinde ve ithalat konusunda gerek üretim güçleri gerekse finansal yatırımların varlığı nedeniyle serbesti sahibi olmaları hatırd tutulursa, bu dönemde Türkiye'de uygulanan kur politikası, belirsizlik ve karaborsa sürecinin enflasyonu tetikleyen bir diğer faktör olduğunu söylemek imkân dahilindedir. Bu bulgu, savaşların varlığı altında belirsizliklerin artarak mal fiyatlarının tetiklenebileceğini iddia eden literatüre Türkiye'nin geçmişi bağlamında ve İkinci Dünya Savaşı'nın sağladığı istisnai bir deney ile katkı sağladığı açıktır (bkz. Bittlingmayer 1998; Anderson & Marcouiller 2002; Hou vd., 2020; Hanedar, 2022). Aynı zamanda, ilgili dönemi inceleyen ve kur politikalarının yarattığı sistemin lirayı değersiz hale getirerek tarafsız bir ülke olan Türkiye'de enflasyonu tetiklediğini iddia eden tarihsel literatürdeki Köklü (1947) gibi çalışmalara destek sağlayarak Türkiye ekonomisinin geçmişten bugüne taşıdığı sorunlara ışık tutmaktadır.

5. Sonuç

Çalışma Türkiye'nin 1939 ve 1945 döneminde İkinci Dünya Savaşı'na katılmamak ile birlikte sahip olduğu yüksek enflasyonun nedenlerini ortaya çıkarmaya çalışmaktadır. Bu bağlamda, özellikle kur politikası ve karaborsa süreci değerlendirilmiştir. Savaş dönemi Türkiye'de ortaya çıkan fiyat artışlarını, tarımsal alanda faaliyet gösteren nüfusun silah altına alınarak üretimin azalması, para arzı artışı, savaş yarattığı çatışma ortamı nedeniyle ithalatın ve arzın azalması ve karaborsa gibi faktörler ile açıklayan çalışmalar literatürde mevcuttur. Bu çalışma, farklı olarak kurlara ve ekonomi haberlerine dair dair özgün veriler ve savaşa katılan ülkelere olan İngiltere'ye ve ABD'ye göre karşılaştırmalar yaparak daha derinlikli bir açıklama getirmeye çalışarak katkı yapmayı amaçlamıştır. Sonuç olarak, Türkiye'nin savaşa katılmamasına rağmen diğer ülkelere göre daha yüksek bir enflasyona sahip olmasında tarımsal üretimin düşmesi, talebin artması, para arzının yükselişi, ithalatın düşmesi gibi faktörlerin yanında kur politikası ve karaborsanın önemli bir rol oynadığı içerik analizi ve kur verileri üzerinden yapılan özgün analiz ile görülmektedir. Ancak ileriki çalışmalarda, sanayileşme düzeyi, devlet kapasitesi, cari açık gibi faktörlere dair daha fazla veri toplanması ve karşılaştırma yapılacak ülke grubunun artışı suretiyle daha kapsamlı bir analiz imkânı yaratılabilecektir.

İlgilenilen dönemde, Aral'ın (1945) da vurguladığı gibi, Türkiye ithalat yapabilmek için tarımsal nitelikli ihracatını arttırmaya gereksinim duyan bir ülke idi. Öte taraftan, dünyaya mal satabilecek rekabetçi fiyatlara gelişme sürecinde sahip olmadığı için, itibarını korumak amacıyla sabit tuttuğu liranın değerini, "primli kur sistemi" olarak tanımlanan ikinci bir kur ile korumaya çalışmıştır. Aslında bu politikanın temel amacı yeni kurulmuş bir devlet olan Türkiye'nin ulusal parasının değerini resmi ve yüksek ihracat vasıtasıyla korumak istemesidir. Çünkü güçlü bir para birimi, ulus devlet için önemli bir faktör olarak ön plana çıkmakta ve itibar olarak tanımlanmaktadır. Ancak, bu sistem sonucu oluşan kur düzeyi, resmi kurların oldukça üzerinde gerçekleştiği için ithal edilen mallar pahalı hale gelmiş ve enflasyon tetiklenmiştir. Bu zorunlu uygulama sürdürülememiş ve 1946 yılında lira devalüe edilmiştir.

İlave olarak, karaborsacılık ve istifçilik faaliyetlerinin fiyat artışlarına neden olan yapısını değerlendirilebilmek için, çalışmada karaborsa ve fiyat artışları ile ilgili gazete haberleri

toplanarak içerik analizi çerçevesinde değerlendirme yapılmıştır. Bu haber sayılarının gündemde yoğun bir biçimde yer aldığı ve enflasyon ile paralel bir trend sergilediği görülmüştür. Bu tür faaliyetlerin yarattığı fiyat artışlarının en önemli nedeni olarak, Türkiye'nin yeni kurulmuş olması ve kapasitesinin düşük olması gösterilebilir. Bu dönemde, karşılaştırma için kullanılan örnek ülke olan ABD, fiyat kontrolü gibi müdahale politikalarını daha başarılı bir biçimde uygulayarak fiyat artışını belli ölçüde frenlemeyi başarmıştır. Benzer bir biçimde tarımda makineleşme ile emek gücünü Türkiye yapısal sınırlılıklar nedeniyle sağlayamazken, İngiltere teknolojik imkanları devreye sokabilmiş ve fiyat artışını yavaşlatmayı başarmıştır.

Bu bulgu ekseninde, İkinci Dünya Savaşı'nda hükümetin primli kur sistemi yerine farklı bir politika tercihinin olup olamayacağı sorusu akla gelmektedir. Bu noktada devalüasyon seçeneğinin 1946 öncesinde uygulanması ile ihracat artışları yaratmak ihtimal dahilinde gözükmektedir. Ancak liranın değerindeki düşüşün yaratacağı itibar kaybı endişesinin bu kararı engellemiş olması muhtemeldir. Öte taraftan, devalüasyonun fiyat artışları yaratabileceği açıktır. Ayrıca, savaş döneminde Türkiye'nin maliye ve para politikası bağlamında tercihleri oldukça sınırlıdır demek yanlış olmayacaktır. Aynı zamanda, vatandaşların gelir ve servet düzeyinin düşük olması, yapısal engeller olarak ortaya çıkmaktadır (Bkz. Kazgan, 2017; Boratav, 2018; Pamuk, 2018; Altay, 2022). Bu nedenden dolayı, ilgili tarihte yapılmaya çalışıldığı gibi uzun vadeli politika ve reformlar ile ihracatın arttırılması, ithalatın azaltılması, tarımsal üretimde makineleşmeye gidilmesi, sanayileşmeye yönelik politikaların teşviki, devletin iktisadi politika üretme kapasitesine sahip olmasını temin etmek gibi politikalara istikrarlı şekilde yatırım yapmak önemli gözükmektedir.

Cumhuriyet kurulduktan sonra yaşanan ilk büyük enflasyon küresel anlamda yaşanan savaş ile ortaya çıkmıştır. Savaştan günümüze kadar Türkiye'de belli dönemlerde enflasyon düşüş gösterse bile, genel olarak diğer ülkelere göre yüksek düzeyde seyretmiştir. Makalenin bulguları döviz kuru ve enflasyon ilişkisine dair güncel Türkiye üzerine olan literatüre göre eksikliklerine rağmen, bu bağlamda günümüze ve yapısal sorunların devamlılığına ışık tutacak bir deney imkânı sunma potansiyeline de sahiptir. Günümüzde, Türkiye yüksek düzeyde bir enflasyona sahiptir. Uygulanan düşük faiz politikası kurlarda yükselişe neden olmuş ve ithalatı pahalı hale getirerek enflasyonda önemli düzeyde artışlara neden olmuştur. Bu çerçevede İkinci Dünya Savaşı'ndaki benzer motivasyon ile ihracatın arttırılıp döviz gelirinin yükseltilmesi için yüksek döviz kuru politikası tercih edilmiştir. Fakat bu politikalar enflasyonu tetikleyerek ekonomik istikrarsızlığa neden olmuştur denilebilir. Son günlerde, savaş dönemine benzer olarak, örneğin 28 Nisan 2023 TCMB verisine göre dolar 19,43 lira iken, Kapalıçarşı verisine göre 20,27 liradır. Bu durum ikili kur sistemine doğru bir geçiş olup olmadığı sorusunu akla getirmektedir.⁹ Bu doğrultuda, günümüzde faizlerin arttırılması ile yabancı sermayenin çekilmesi ve döviz kurlarının düşürülmesi sıklıkla gündeme gelen politika önerileri arasındadır. Döviz kurlarında düşüğe ek olarak uygulanabilecek daraltıcı para politikası ile enflasyonun ve kurların kontrol altına alınabileceği düşüncesi de oldukça yaygındır. Ancak kısa vadeli yabancı sermaye girişine ne kadar güvenebileceği önemli bir soru olarak ortada durmaktadır. Öyle ki Türkiye'nin izlediği faiz ve kur politikalarından bağımsız olarak, ABD gibi ülkelerin tercihleri ve dış ticaret açıkları bu önerilerin başarılarını sınırlayabilmektedir. Bu çerçevede, 100 yıl bile

⁹ Detaylı tartışma için konusunda Bkz. <https://www.dunya.com/ekonomi/kapalicarsi-ile-bankalar-arasinda-makas-acildi-haberi-683914> (Erişim Tarihi: 28.04.2023).

geçse Türkiye'deki enflasyonun önemli bir belirleyicisinin döviz kuru olduğu gerçekliğinden hareketle, döviz kuru dalgalanmalarının ve dış ticaret sorunlarının kontrol altına alması hayatiyetini hala daha korumaktadır.¹⁰ Bu bağlamda popülist ekonomi politikalarının Türkiye'yi sürekli olarak kriz üreten bir fasit daireye doğru tarihsel olarak sürüklediği söylenebilir. Bu nedenle cari açığın azaltılması ve döviz gelirlerinin artırılmasında kur politikasının yanı sıra, dünya piyasalarının izin verdiği ölçüde katma değerli ürün ihracatına dayalı uzun vadeli perspektifler geliştirilmesi gerekliliğinin, geçen bunca zamana rağmen hayata geçmemesi veya sadece seçimden seçime bir politika argümanı olması, Türkiye ekonomisinin gelecekte karşılaşacağı kur ve enflasyon şoklarının büyüklüğüne ışık tutması konusunda önemlidir.¹¹

Kaynaklar

- A. J. B. (1945). War-Time Inflation: What Is Inflation?. *Bulletin of International News*, 22(1), 11-15.
- Aktar, A. (2018). *Varlık Vergisi ve 'Türkleştirme' Politikaları*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Alpay, Y. & Alkin, E. (2020). *Olaylarla Türkiye Ekonomisi: Yirminci Yüzyıl Türkiye Ekonomi Tarihi*. İstanbul: Humanist.
- Altay, İ. (2022). *İkinci Dünya Savaşı'nın Türkiye'de İşlem Gören Döviz Kuru, Tahvil, Hisse Senedi ve Altın Fiyatları Üzerindeki Etkisi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi.
- Anderson J. E. & Marcouiller D. (2002). Insecurity and The Pattern of Trade: An Empirical Investigation. *Review of Economics and Statistics*, 84(2), 342-352.
- Aral, N. Z. (1943). İktisat, Maliye ve İstatistik; 1943-44 Bütçesi: Mali Vaziyet-Nakdi Vaziyet. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1(02).
- Aral, N. Z. (1945). *Döviz Hukuku*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.
- Benoit, E. (1978). Growth and Defense in Developing Countries. *Economic Development and Cultural Change*. 26(2), 271-280.
- Bittlingmayer G. (1998). Output, Stock Volatility, and Political Uncertainty in a Natural Experiment: Germany, 1880-1940. *The Journal of Finance*, 53(6), 2243-2257.
- Boratav, K. (2006). *Türkiye'de Devletçilik*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Boratav, K. (2018). *Türkiye İktisat Tarihi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Broadberry, S. & Howlett, P. (2000). The United Kingdom: 'Victory at All Costs'. M. Harrison (Ed.), *The Economics of World War II*. Cambridge University Press.
- Bülbül, İ. (2012). İkinci Dünya Savaşının Türkiye'de Sosyal Hayata Olumsuz Yansımaları. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, (9), 1-51.

¹⁰ Döviz kuru ve enflasyon ilişkisinin Türkiye'de güncel halini dikkate alan bir tartışma için bkz. Yılmazkuday, H. (2022). Drivers of Turkish Inflation. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 84, 315-323.

¹¹ İktisadi gelişmenin yakın ve nihai nedenleri için Bkz. Pamuk (2018)



Altay, İ., Sayıl, G. B. & Hanedar, A. Ö. (2023). Enflasyonun Tarihsel Belirleyenleri: Türkiye ve İkinci Dünya Savaşı. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 260-282. Doi: 10.25295/fsecon.1295227

- Calleo, D. P. (1981). Inflation and American Power. *Foreign Affairs*, 59(4).
- Clark, J. M. (1942). Wartime Price Control and the Problem of Inflation. *Law and Contemporary Problems*, 9(1). <https://doi.org/10.2307/1189805>
- Coşar, N. (2004). *Kriz, Savaş ve Bütçe Politikası (1926-1950)*. İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Çavdar, T. (1983). *Yüz Yıllık Pahalılık*. Ankara: Ülke Yayınları.
- Çavdar, T. (2003). *Türkiye Ekonomisinin Tarihi 1900-1960*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Doğruel, F. & Doğruel, A. S. (2005). *Türkiye’de Enflasyonun Tarihi*, Ankara; İstanbul. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Friedman, M. (1952). Price, Income, and Monetary Changes in Three Wartime Periods. *The American Economic Review*, 42(2), 612-625.
- Friedman, M. (1970). A Theoretical Framework for Monetary Analysis. *Journal of Political Economy*, 78(2), 193-238.
- Günana, T. (2004). *The Relationship between Defense Spending and Inflation: An Empirical Analysis for Turkey*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. The Department of Management Bilkent University
- Hamilton, E. J. (1977). The Role of War in Modern Inflation. *The Journal of Economic History*, 37(1).
- Hanedar, A. Ö. (2022). Have Commodity Markets Political Nature?. M. Kenan Terzioğlu (Ed.), *Advances in Econometrics* (171-187). Springer, London.
- Harrison, M. (2000). *The Economics of World War II*. Cambridge University Press.
- Heo, U. & Bohte, J. (2012). Who Pays for National Defense? Financing Defense Programs in the United States. *Journal of Conflict Resolution*, 413-438.
- Hou K., Tang K. & Zhang B. (2020). Political Uncertainty and Commodity Markets. *Fisher College of Business Working Paper*, (2017-03). N. 025.
- Kara, H. & Öğünç, F. (2008). Inflation Targeting and Exchange Rate Pass-Through: The Turkish Experience. *Emerging Markets Finance & Trade*, 44(6), 52-66.
- Kazgan, G. (2017). *Tanzimat’tan 21.Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Köklü, A. (1947). *Türkiye’de Para Meseleleri*. Ankara: Milli Eğitim Basımevi.
- Melman, S. (1978). Inflation and Unemployment as Products of War Economy: The Trade Union Stake in Economic Conversion and Industrial Reconstruction. *Bulletin of Peace Proposals*, 9(4), 359-374.
- Milli Korunma Kanunu. (1940). *Resmi Gazete* (sayı: 4417). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/4417.pdf>
- Önder, İ. (1974). *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri: 1927-1967*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınlarından İktisat Fakültesi.



Altay, İ., Sayıl, G. B. & Hanedar, A. Ö. (2023). Enflasyonun Tarihsel Belirleyenleri: Türkiye ve İkinci Dünya Savaşı. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 260-282. Doi: 10.25295/fsecon.1295227

- Pamuk, Ş. (2017). *Osmanlıdan Cumhuriyete Küreselleşme, İktisat Politikaları ve Büyüme Seçme Eserler-II*. G. Aksay (Çev.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Pamuk, Ş. (2018). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Rockoff, H. (2000). The United States: From Ploughshares to Swords. M. Harrison (Ed.), *The Economics of World War II*. Cambridge University Press.
- Rockoff, H. (2015). War and Inflation in the United States from The Revolution to The First Iraq War. *NBER Working Paper*, No: W21221.
- Shiller, R.J. (2017). Narrative Economics. *American Economic Review*, 107(4), 967-1004.
- Süreyya, Ş. (2018). *İkinci Adam 1938-1950* (II. Cilt). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Tekeli, İ. & İlkin, S. (2016) *İktisadi Politikaları ve Uygulamalarıyla İkinci Dünya Savaşı Türkiye'si* (Birinci Cilt). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Terzi, H. & Kurt, S. (2007). Türkiye'de Dolarizasyon Sürecinde Döviz Kuru ve Enflasyon İlişkisi. *Ekonomik Yaklaşım*, 18(64), 1-22.
- Tezel, Y. S. (2015). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun Bazı Hükümlerini Değiştiren Kanun. (1938). *Resmi Gazete* (sayı: 3958). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3958.pdf>
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). *İstatistik Göstergeler, 1923-2013*. 4361. ISSN 1300-0535
- Woo, W. T. & Hooper, P. (1984). Exchange Rates and the Prices of Nonfood, Nonfuel Products. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1984(2).
- Xu, Y., Su, C. W. & Tao, R. (2020). Is Defense Spending Inflationary? Time-Frequency Evidence from China. *Defence and Peace Economics*, 31(3).
- Yenal, O. (2017). *Cumhuriyetin İktisadi Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Yılmazkuday, H. (2022). Drivers of Turkish inflation. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 84, 315-323.

Gazete Kaynakları

- Akşam, Çarşıda Görüp Geçtiğimiz: 1, 22 Kasım 1942.
- Akşam, Memleketimizde 40 bin ton zeytinyağı var: 1, 27 Mart 1942.
- Akşam, Muhtekirleri derhal haber veriniz: 1, 12 Ağustos 1941.
- Akşam, Sekiz odun taciri mahkemeye veriliyor: 1, 3 Ekim 1941.
- Borsa (La Bourse) 1925-1939.
- Dünya, Kapalıçarşı ile bankalar arasında makas açıldı, 20 Ocak 2023.
- Vakit, Haftalık Piyasa: 3, 8 Ocak 1924.



Altay, İ., Sayıl, G. B. & Hanedar, A. Ö. (2023). Enflasyonun Tarihsel Belirleyenleri: Türkiye ve İkinci Dünya Savaşı. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 260-282. Doi: 10.25295/fsecon.1295227

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Araştırma sorusu oluşturma, literatür incelemesi ve verilerin derlenmesi İsmail Altay ve G. Busem Sayıl tarafından yapılmıştır. Tartışma, veri ve literatür bağlantıları Avni Önder Hanedar tarafından derlenmiştir. Giriş, sonuç, genel gözden geçirme tüm yazarlar tarafından yapılmıştır.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: The research question, literature review and data compilation are done by İsmail Altay and G. Busem Sayıl, as Avni Önder Hanedar discussed the results and and hypothesis. Authors write introduction and conclusion sections together as well as they review all parts.



Altay, İ., Sayıl, G. B. & Hanedar, A. Ö. (2023). Enflasyonun Tarihsel Belirleyenleri: Türkiye ve İkinci Dünya Savaşı. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 260-282. Doi: 10.25295/fsecon.1295227

Historical Determinants of Inflation: Türkiye and the Second World War

İsmail Altay, Gizel Busem Sayıl, Avni Önder Hanedar

Extended Abstract

Wars have severe effects on the economy, especially the underdeveloped ones. Since the males were conscripted during the conflicts, production decreased. Also, war can damage the security of trade routes. Thus, it may reduce imports and production. Increasing public expenditures and the emergence of financial pressure during the war may reveal that budget deficits and the monetary sources of central banks have often been used instead of tax imposition. Governments can also protect the value of their currencies and restrict currency trade, which leads to harmful results on trading activity and inflation. Finally, there could be more stocks due to the concerns about scarcity, in addition to other risks and uncertainty in trade. Overall, all these factors can create an environment in which prices rise and a serious inflationary process occurs (Clark, 1942; Bittlingmayer, 1998; Anderson & Marcouiller, 2002; Hou et al., 2020; Hanedar, 2022).

The literature on World War II does not provide any discussion on the effect of war on non-belligerent economies, which faced conflicts, uncertainty, and destruction as well. In this respect, Türkiye was a good example. Although Türkiye did not actively participate in the war, it was affected by high inflation and lower production. There are various reasons for rocketing inflation. Firstly, to protect the country in case of the break of the conflicts around Türkiye, a significant part of the population involved in agricultural production had been recruited. Women and child labour were employed to a certain extent. Instead, the lack of employment would not be addressed by agricultural mechanization as in the United Kingdom (UK), where agricultural mechanization led to a lower loss of production during World War II. In Türkiye, a large army increased the demand for food due to the fact that many producing males were conscripted. Also, the need of the people in the cities triggered inflation. Moreover, restrictive foreign trade measures revealed a lower import and contributed to reducing the supply of goods (Kazgan, 2017: 55-56; Boratav, 2018: 89; Pamuk, 2018: 199-200). Simultaneously, inflation created shortages of goods and black-market activities, which created rocketing inflation (Çavdar, 1983: 189-191; Çavdar, 2003: 310; Yenal, 2017: 90). Finally, Köklü (1947: 74-75) argues that the exchange rate policy to protect the external value of the lira caused the rise in the prices of imported goods. However, this policy resulted in higher inflation.

The primary purpose of our paper is to examine the reasons for the higher inflation in Türkiye as compared to belligerent countries. For this purpose, the analysis uses daily exchange rate data and daily news about prices and the black market, which are manually obtained from several newspapers. Our study contributes to the history of Turkish Economy literature with unique exchange rate data and newspaper news. It will enable the examination of the historical origins of the market reactions to WWII in Türkiye. Although there are studies examining the price increases in Türkiye during the World War II in the literature, such as Köklü (1947), our study provides a comparative analysis of belligerent countries' economies and expands the analysis of existing studies with unique data. To analyse the causes of higher inflation relative to the UK and the United States of America (USA), prices and news on the black market were obtained from *Akşam*. The daily data on the value of the lira against the

dollar and sterling were collected from the *Borsa*. As a result of the analysis, it can be said that the reasons for high inflation are the insufficient state capacity level, dependence on import products, foreign exchange policy for the increase of exporting and market mechanism problems such as the black market and hoarding.

Developed economies can maintain and increase their production levels in wartime with agricultural mechanization. In addition, they face lower inflation because they have the capacity to fight the black market and they do not need to devalue their currency to export. Despite the advantages of being non-belligerent, Türkiye had problems meeting the increasing public expenditures and demand for goods through borrowing and agricultural mechanization. The factors that caused high inflation are the monetary expansion, the premium exchange rate system that encourages exports and makes imports expensive, an intervention in the value of the lira, domestic production problems and the black market. Our study reveals the reasons for the high inflation in Türkiye from a different perspective in the current literature on the early Republic of Türkiye. In this context, the exchange rate policy and the black-market process were analysed. Our study contributes by providing a more in-depth explanation with unique data on exchange rates and economic news.

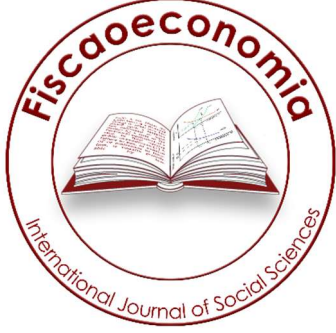
Specifically, in the period of interest, as Aral (1945) emphasizes, Türkiye was a country that needed to increase its agricultural exports to import goods needed. Türkiye did not have competitive prices to sell goods to other countries. Therefore, the government implemented a “premium exchange rate system” to export more. In this system, the lira was undervalued to promote exports. Since this exchange rate was above the official exchange rate, imported goods became expensive, and inflation skyrocketed. The primary purpose of this policy is that Türkiye, a newly established state, wanted to protect the value of its national currency both officially and obtain high exports. This policy could not be sustained after the war, and the lira was devalued in 1946. We clarified that expensive import was an important factor explaining the inflation gap with other countries. The black market and hoarding activities were stated as another factor causing price increases as well. We collected news and used content analysis, showing an increasing amount of news on black-market and inflation together. Compared to the USA, this situation can be explained by the fact that Türkiye was a newly established state, and its production capacity is lower than other countries. For instance, the USA managed to curb the price increase to a certain extent by applying price control and rationing more successfully (Rockoff, 2000: 109-111). Similarly, due to structural limitations, Türkiye did not have sufficient agricultural mechanization and labour force. However, the UK did this successfully and slowed the price increase down (Broadberry & Howlett, 2000: 62).

The first important inflation wave was experienced during the establishment of the Republic of Türkiye after World War II. Inflation became generally higher than in other countries. In this context, our findings could contribute to the historical literature, which has not enough empirical results on this issue. Moreover, the findings of the study have the potential to provide an opportunity for experimentation that will shed light on the present as well as the continuity of structural problems in Türkiye today. Recently, Türkiye has had a high level of inflation. The low-interest policy caused an increase in the exchange rates and made imports expensive, resulting in significant increases in inflation. In this context, a high exchange rate policy was preferred to increase exports and foreign exchange income with a similar



Altay, İ., Sayıl, G. B. & Hanedar, A. Ö. (2023). Enflasyonun Tarihsel Belirleyeni: Türkiye ve İkinci Dünya Savaşı. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 260-282. Doi: 10.25295/fsecon.1295227

motivation as in World War II. In recent days, like the war period, while the dollar was 19.43 lira according to the Central Bank of the Republic of Türkiye data on April 28, it was 20.27 lira according to the Grand Bazaar of İstanbul data.



Fiscaoeconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı**

2023, 7, Özel Sayı, 283-309

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 11.09.2023

Accepted/Kabul: 12.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1358726



Research Article/Araştırma Makalesi

100. Yılında Türkiye Ekonomisi: Makroekonomik Performans Üzerinden Bir Değerlendirme

100th Anniversary of the Turkish Economy: An Assessment of Macroeconomic Performance

Hasan Tahsin YÖYEN¹

Öz

Bu çalışmanın amacı betimsel istatistikler ve hesap edilen makroekonomik performans endeksinden faydalanarak Türkiye Ekonomisinin yüzüncü yılındaki görünümünü ortaya koymaktır. Bu minvalde Türkiye'nin son yirmi yıldaki (2003-2022) ekonomik büyüme, enflasyon, işsizlik, cari denge ve bütçe dengesi verileri ele alınmıştır. 2023 yılı Türkiye Ekonomisi, bu verilerle hesaplanan makroekonomik performans endeksi ile değerlendirilmiştir. Çalışmaya göre Türkiye cari açık ve işsizlik değişkenlerinde geçtiğimiz yirmi yıla göre kötü bir konumda değilken ekonomik büyüme, bütçe açığı ve özellikle de enflasyon değişkenlerinde kötü bir performans sergilemektedir. Nitekim hesaplanan makroekonomik performans endeksi de Türkiye ekonomisinin son beş yılının geçtiğimiz yirmi yıl içindeki en kötü beş yıllık periyod olduğunu göstermektedir. Keza 2023'te makroekonomik performans endeksinin geçtiğimiz yirmi yılın ortalamasının bir hayli altında kalarak, 2022'den sonraki en düşük değeri alması öngörülmüştür. Çalışmada dünyadan çeşitli örneklerle karşılaştırılan Türkiye'nin makroekonomik performansının bu ülkelere göre de başarısız olduğu görülmüştür. Türkiye dışında, gelişmekte olan 8 ülkenin ele alındığı karşılaştırmada Türkiye sadece iki ülkeyi geride bırakabilmiştir. Türkiye'nin hem kendi içinde hem de karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesine göre, 100. yılında olumsuz bir ekonomik görünüme sahip olduğu ve bu görünümün en azından önümüzdeki birkaç sene devam edeceği sonucuna ulaşılmıştır.

Jel Kodları: E00, E66, O50, O57

Anahtar Kelimeler: Türkiye Ekonomisi, Ekonomik Büyüme, Enflasyon, İşsizlik, Cari Denge, Bütçe Dengesi, Makroekonomik Performans

¹ Öğr. Gör. Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Kazım Karabekir Meslek Yüksekokulu, Sosyal Hizmet ve Danışmanlık Bölümü, htahsinyoyen@gmail.com, ORCID: 0000-0003-1019-0453.

Citation/Atıf: Yöyen, H. T. (2023). 100. Yılında Türkiye Ekonomisi: Makroekonomik Performans Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 283-309. Doi: 10.25295/fsecon.1358726



Yöyen, H. T. (2023). 100. Yılında Türkiye Ekonomisi: Makroekonomik Performans Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 283-309. Doi: 10.25295/fsecon.1358726

Abstract

The aim of this study is to present the outlook of the Turkish economy in the centennial year by utilizing descriptive statistics and the calculated macroeconomic performance index. In this respect, Türkiye's economic growth, inflation, unemployment, current account balance, and budget balance data for the last two decades (2003-2022) are analyzed. The Turkish economy in 2023 is evaluated with the macroeconomic performance index calculated with these data. According to the study, Türkiye is not in a bad position in the current account deficit and unemployment variables compared to the past two decades, while it performs poorly in economic growth, budget deficit, and especially inflation variables. As a matter of fact, the calculated macroeconomic performance index shows that the last five years of the Turkish economy have been the worst five-year period in the last two decades. Likewise, in 2023, the macroeconomic performance index is projected to be well below the average of the last two decades and to take the lowest value after 2022. The study compares Türkiye's macroeconomic performance with other countries from around the world and finds that Türkiye's macroeconomic performance is also poor compared to these countries. In a comparison of 8 developing countries excluding Türkiye, Türkiye outperformed only two countries. According to both the internal and comparative evaluation of Türkiye, it is concluded that Türkiye has a negative economic outlook in its 100th year and that this outlook will continue for at least the next few years.

Jel Codes: E00, E66, O50, O57

Keywords: Turkish Economy, Economic Growth, Inflation, Unemployment, Current Account Balance, Budget Balance, Macroeconomic Performance

1. Giriş

Türkiye ekonomisi dendiğinde artık 100. yaşını doldurmuş bir ülkenin ekonomisinden bahsetmekteyiz. Geride bırakılan bu 100 yılda elbette birçok kriz, iniş ve çıkışlar yaşayan ekonomimiz, ülkemiz için özel bir yıl olan 2023 itibarıyla, koyulan hedeflerin uzağında bir konumda bulunmaktadır. Ancak bu hedeflerden hangilerinin ne kadar gerçekleştiği bu çalışmanın konusu değildir. Bu çalışma Cumhuriyetin 100. yılında Türkiye ekonomisinin genel itibarıyla nasıl bir konumda olduğunu ortaya koymayı amaçlar. Bu minvalde Türkiye ekonomisi makroekonomik pencereden değerlendirilmiştir. Bunun için son 20 yılın makroekonomik performans endeksleri hesaplanmış ve hem endeksin hem de endeksi oluşturan makro değişkenlerin seyri yorumlanmıştır. Bu iç muhasebenin ardından Türkiye seçilen 8 gelişmekte olan ülke ile karşılaştırılmış ve bu sonuçlara göre genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Makroekonomik performansın değerlendirilmesinde kullanılan değişkenler ve bunların ağırlıkları bakış açısına göre değişmektedir. Örneğin Klasikler için ekonomik büyüme ön plandayken, Keynesyenler için işsizlik de önemli bir değişkendir. Böylece makroekonomik performans ölçümü zaman içinde birçok değişime uğramıştır. Yalnızca ekonomik büyümeyle yapılan değerlendirmeleri enflasyon ve işsizlik rakamlarının hesaba katıldığı değerlendirmeler takip etmiştir. Daha sonra ekonomik büyüme, işsizlik ve enflasyon oranlarının bir ekonominin makroekonomik performansını değerlendirmede yeterli olmadığı düşüncesinden hareketle çeşitli değişkenler hesaplamaya dahil edilmiştir. Örneğin Okun (1970) sadece enflasyon ve işsizlik değişkenlerini kullanırken Barro (1999) Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYH) artışları ile uzun dönem faiz oranlarını da hesaba katmıştır (Al & Baday Yıldız, 2019: 304-305).

Yürütülen çalışmanın amacına göre birçok farklı makroekonomik performans endeksi oluşturulabilir. Endekse kimi zaman kamu brüt borcu, kimi zaman uzun dönem faizler, kimi zaman da reel döviz kuru gibi değişkenler dahil edilmiştir. Örneğin Wang & Le (2018) gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan Asya ülkelerini karşılaştırdıkları çalışmalarında ekonomik büyüme, işsizlik, enflasyon ve kamu brüt borcunun GSYH'ye oranı bileşenleriyle bir makroekonomik performans endeksi hesaplamışlardır. Cömert, Çelik & Şengül (2022) ise endeks hesabında rezerv yeterliliğini de dikkate alarak rezervlerin GSYH'ye oranını hesaba dahil etmiştir. Diğer taraftan Lovell, Pastor & Turner (1995) makroekonomik performans hesabında ekonomik büyüme yerine kişi başına GSYH verilerini kullandıklarını görebiliriz.

Anlaşılabacağı üzere makroekonomik performans endeksinin bileşenlerini çeşitlendirip arttırmak mümkündür. Ancak büyüme (milli gelir), enflasyon ve işsizlik değişkenleri bu endeksin adeta değişmez bileşenleri olmuştur (Yalçın & Yalçın, 2017: 65). Bu çalışmada, çalışmanın amacı da dikkate alındığında, bu değişkenlere ek olarak iç denge ve dış dengeyi ifade eden bileşenlere de yer verilmiştir. OECD (1987) tarafından geliştirilen ve "magic diamond (sihirli elmas)" ismiyle anılan makroekonomik performans endeksinden hareketle ekonomik büyüme, enflasyon, işsizlik, cari dengenin gayri safi yurt içi hasılaya oranı ve bütçe dengesinin gayri safi yurt içi hasılaya oranıyla elde edilen bir makroekonomik performans endeksi hesaplanmıştır. Bu endekste ekonomik büyümenin ağırlığı yüzde 30, enflasyon ve işsizliğin yüzde 20, diğer değişkenlerin ise yüzde 15'tir. Endeks değerinin yükselmesi olumlu karşılanırken değerdeki düşüşler kötüye gidişi ifade etmektedir (Daşbaşı, Barak & Çelik, 2019: 97).

Ekonomik büyüme GSYH’de yıllar itibarıyla meydana gelen artışları ifade ettiği için endekse pozitif katkı yapar. Fiyat istikrarsızlığına neden olan enflasyon oranı ise yüksek olması halinde üretici ve tüketicilerin karar alma süreçlerini de olumsuz etkilediğinden endekse katkısı negatiftir. Aynı şekilde cari ücret düzeyinde çalışmaya razı ve işe başlamaya hazır olduğu halde iş bulamayanların oluşturduğu işsizlik kavramı da endekse negatif etki yapar. Zira işsizlik daha düşük üretim, daha düşük talep demektir. Bunun yanında kamu gelirleri ile giderlerinin farkını ifade eden bütçe dengesi, açık vermesi durumunda eksi bir değer alacak ve endekse katkısı olumsuz olacaktır. Benzer şekilde ödemeler bilançosunun en önemli hesaplarından biri olan ve cari denge olarak anılan cari işlemler dengesi de açık vermesi durumunda eksi bir değer olarak endekse negatif katkıda bulunur. Cari denge toplam üretim ile toplam tüketim arasındaki fark olarak görülebileceği gibi, toplam tasarruf toplam yatırım farkı olarak da tanımlanabilir. Bu durumda toplam tüketimin (toplam yatırımın) toplam üretimden (toplam tasarruftan) fazla olması cari açık yaratacaktır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için kronik sorunlardan bir olan cari açık bu anlamda makroekonomik performansı olumsuz etkileyebilmektedir (Kaya, 2016: 52-53; Pınar, Yıldırım & Erdoğan, 2023: 434).

Çalışma ikinci bölümde 1980 sonrası ekonomi-politiğin ele alınmasıyla devam etmektedir. Üçüncü bölüm bahsedilen makroekonomik değişkenlerin sırasıyla ele alındığı ve nihayetinde makroekonomik performansın ortaya konulduğu bölümdür. Dördüncü bölümde bu performans diğer gelişmekte olan ülkelerin performansı ile karşılaştırılmıştır. Çalışma genel yorum ve çıkarımların yer aldığı sonuç bölümüyle noktalanmaktadır.

2. 1980’den Bugüne Ekonomi-Politiğe Kısa Bir Bakış

Türkiye’nin 100. yılına dair değerlendirmelerin daha anlamlı bir zemine oturması için 1980 sonrası ekonomi-politiğe değinmekte fayda vardır. Zira Türkiye’de 1980’lerde başlayan büyük değişimlerin bugünkü ekonomik yapının üzerindeki etkisi büyüktür (Konukman, Şimşek & Adalı, 2022: 66-67). 1980’li yıllarda benimsenen neoliberal politikalar, birçok gelişmekte olan ekonomide olduğu gibi Türkiye için de uluslararası sermaye hareketleri ve dış ticaret üzerinden bir dışa bağımlılık yaratmıştır. Bugünkü kırılğan yapının temellerinin 1980’lerdeki süreçte atıldığı söylenebilir (Taymaz & Voyvoda, 2023: 30).

Neoliberal politikaların hâkim olduğu 1980’lerde finansal serbestleşme ile uluslararası sermaye hareketlerinin de serbestleşmesi ve sermayenin, sermaye fazlası olan merkez ülkelerden sermaye açığı olan çevre ülkelere hareketiyle kaynakların daha verimli kullanılacağı iddia edilmiştir. Böylece hem yatırımın hem de ekonomik büyümenin artacağı öngörülmüştür. Fakat öngörülen bu senaryo Türkiye’de beklendiği gibi gerçekleşmemiştir. Sermaye hareketlerinin üzerindeki kontrollerin kaldırılmasıyla artacağı düşünülen doğrudan yabancı yatırımlar belli bir seviyede tıkanmış, sermaye girişleri de daha çok sıcak para olarak anılan portföy yatırımları ve kısa vadeli krediler ile sağlanmıştır. Bu spekülatif sermaye girişleri arttıkça Türk ekonomisi büyürken, tersi durumda krizlere sürüklenmiştir (Orhangazi, 2019: 114). Bu süreç Türkiye’yi ekonomik büyüme için dış kaynaklara muhtaç hale getirmiştir. 2001 sonrası dönemde ise işler daha da kötüye gitmiş ve büyümenin aksine ekonominin küçüldüğü yıllarda dahi dış kaynak ihtiyacı baş göstermiştir.

Askeri darbenin ardından otoriter politikaların nezaretinde liberalleşme hareketlerinin başladığı 1980 sonrası dönemde IMF ve Dünya Bankası'nın uyum programlarıyla ilerleyen neoliberal reformlar gerçekleştirilmek istenmiştir (Akçay, 2023: 44). Türkiye bu reformları yerine getirerek küresel dünyaya açılmayı, uluslararası rekabete dahil olmayı amaçlamıştır. Bu minvalde ilk defa ihracata dayalı sanayileşme politikasına geçilmiştir. Ancak fiyat rekabetçiliğine dayanan bu politika ücret kesintileri ve devalüasyon ile emeğin toplam gelirden aldığı payı azaltıcı amaçlara da hizmet etmiştir (Boratav, Türel & Yeldan, 1996; Akçay, 2023: 53).

Darbenin ardından var olan otoriter rejim 24 Ocak Kararlarının hayata geçirilmesine uygun bir zemin hazırlamıştır. Zira bu dönemde grev başta olmak üzere sendikal faaliyetler yasaklanmıştır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nın emekçilere verdiği birçok hakkı geri alırken sermaye sahiplerinin siyasi gücünün artmasına vesile olmuştur. 1980-1988 döneminde büyük firmaların kârları neredeyse iki kat artarken işgücü ücretlerinin %25 azalması bu durumun bir sonucu olarak görülebilir (Yeldan, 1995; Akçay, 2023: 54).

1989'a gelindiğinde Washington Uzlaşısı² olarak isimlendirilen neoliberal politikalar IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar aracılığıyla gelişmekte olan ülkelere empoze edilmiştir. 1989'da Türk lirasının yabancı para birimlerine dönüştürülmesi serbest bırakılmıştır. Böylece sermaye hareketleri serbest kalmış ve uluslararası para piyasalarından borçlanma dönemi başlamıştır. Bu sayede Türkiye küresel piyasalara daha fazla entegre olma şansını yakaladıysa da yaşanan sermaye girişleri borç krizlerinin de önünü açmıştır (Akçay, 2023: 55-56). Zira Türkiye artık kısa vadeli ve spekülatif nitelikli sermaye hareketlerine açık bir konuma gelmiştir. Bu durum küresel ekonomideki gelişmelerle birlikte Türkiye ekonomisinde dalgalanmalara sebep olmuştur. Sermaye girişleri arttıkça büyüme hızlanmış, azaldıkça borç kriziyle birlikte finansal ve ekonomik kriz kendini göstermiştir. 1994-1998-2001-2009-2018 krizleri bunlara örnek olarak gösterilebilir (Taymaz & Voyvoda, 2023: 31-32).

Türkiye'ye dışarıdan sermaye akışının azaldığı ya da durduğu bir dönemde ilk olarak Türk lirası hızla değer kaybetmiştir. Bu durum finansal krizin önünü açmış, finansal kriz ise ekonomiyi topyekün krize sürüklemiştir. Bundan kaçınmak, sermaye çeşmesinin kapanmamasını sağlamak için ise dış sermayeye yüksek getiri oranları sunmak gerekmiştir. Ancak böyle bir durumda bile ekonomi kırılganlıklara gebedir. Çünkü artan sermaye girişleri artan dış borç anlamına da gelir. Ekonominin yarattığı katma değer bu borçları ödeme noktasında yetersiz kaldığında finansal krizin önü açılmış, bunun sonucunda ekonomik kriz gündeme gelmiştir (Orhangazi, 2019: 115). Ayrıca artan sermaye girişleri Türk lirasının aşırı değerlenmesini sağlamıştır. Bu durum sanayi sektöründe yapısal dinamikleri değiştirmiş ve ithal ara mallarının kullanımını arttırmıştır. Oluşan bu yapı dış sermayeye daha çok bağımlı olmamıza neden olmuştur (Konukman, Şimşek & Adalı, 2022: 68).

1990'lı yıllarda cari açığı aşan sermaye girişleri, cari açığın kronik bir sorun olarak karşımıza çıkmasını engellemiş veya ötelemiştir (Taymaz & Voyvoda, 2023: 33). 2000'li yıllarda da sermaye girişleri artarak devam etmiştir. Bu artışın iki ana sebebi vardır. İlki küresel likiditedeki

² Terim ilk defa İngiliz İktisatçı John Williamson tarafından 1989'da kullanılmıştır. Neoliberal reformun 10 ilkesini ifade eder. Ayrıntılı bilgi için bkz: Washington ve Post-Washington Uzlaşmaları Çerçevesinde Neoliberalizmde Devletin Rolü, Orhan Şimşek, KARATAHTA İş Yazıları Dergisi.

artıştır. İkinci ve bunun tamamlayıcısı olarak ise Türkiye'nin gerçekleştirdiği yapısal reformlarla dünyaya gösterdiği başarılı duruşu ve sunduğu yüksek getiridir. Zira Türkiye, dünya faiz oranlarından bir hayli yukarıda faiz oranlarına sahiptir. 2000'li yılların sonuna doğru yaşanan küresel finans krizinin sermaye akışlarına etkisi de oldukça kısa süreli olmuştur. Nitekim 2009 itibarıyla ABD başta olmak üzere, Avrupa, İngiltere ve Japonya gibi dünyanın en büyük merkez bankaları miktarsal genişleme politikaları uygulamış ve küresel likiditenin muazzam seviyede artmasını sağlamışlardır (Orhangazi, 2019: 115; Orhangazi & Yeldan, 2023: 175).

Post Washington Uzlaşısına uyum süreci olarak adlandırabileceğimiz 2001 sonrası dönemde ise, IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın izinde, bağımsız Merkez Bankası'nın enflasyon hedefi çerçevesinde sıkı para politikası ile Hazine'nin kamu harcamalarının kısılması ve faiz dışı fazlaya yönelik maliye politikası makroekonomik politikanın iki ayağını oluşturmuştur (Orhangazi, 2019: 118). Bu sayede Türkiye'ye olan sermaye akışlarının devamlılığı sağlanmıştır. Ayrıca artan sermaye girişleri büyümeyi hızlandırırken büyüme de sermaye girişlerinin artmasına vesile olmuştur (Orhangazi, 2019: 119-120).

2001 sonrası artan sermaye girişlerinin diğer önemli etkileri ise, üretim kapasitesinin zayıflaması, cari açık artışı ve işsizliğin kalıcı hale gelmesi olmuştur. Zira yüksek faiz oranları altında ülkeye sermaye girişi arttıkça Türk lirası değerlenmiş, aşırı değerli Türk lirası bir yandan enflasyonu kontrol altında tutmaya yardımcı olarak olumlu gelişmelere vesile olurken diğer yandan ithalatı ve üretimde ithal girdilerin kullanımını arttırmıştır. Bu durum istihdam yaratmayı zorlaştırmış ve cari açığın artmasına sebep olmuştur (Akçay, 2023: 56-57; Orhangazi & Yeldan, 2023: 175).

Bu dönemdeki bir diğer önemli gelişme de 2003 yılında İş Kanunu'nda yapılan değişikliktir. Bu değişiklik ile firmaların işe alma ve işten çıkarmada daha özgür olmaları sağlanmıştır. 1990'lardaki işçi hareketleri buna izin vermezken 2001 sonrasında yapılan özelleştirmeler ve devletin iş gücü piyasalarından çekilmesiyle emek ile sermaye arasındaki denge, sermaye sınıfı lehine geliştirilerek bir anlamda emeğin gücü kırılmıştır (Akçay, 2023: 57). Tüm bunlar ekonomik büyümenin emeğin aleyhine şekillenmesine neden olmuştur.

2001 sonrasında böyle bir tablonun karşımıza çıkmasının en önemli nedenlerinden biri IMF temelli Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'dır. Türkiye'nin kamu dış borçlarını ödeyecek gücü kazanması programın temel amacı olarak görülebilir. Bu durum elbette kamu harcamalarının azaltılmasını gerektirmiştir. O halde ekonomik büyümeyi arttırabilmek için dış borç alımı artık özel sektörün elindedir. Bunun için ise ülkeye sermaye akışı şart olduğundan dış sermayeyi ülkeye çekmeye yönelik politikalar uygulanmaya devam etmiştir (Konukman, Şimşek & Adalı, 2022: 55).

2013 yılında ABD merkez bankası FED'in kararıyla küresel likidite bolluğunun yaşandığı günlerin geride kalacağına sinyalleri verilmiştir. Nitekim 2016 sonrasında artık geride kalan bolluk günleri, geçmişte olduğu gibi yüksek ekonomik büyüme rakamlarına ulaşmak isteyen Türkiye'yi faizleri düşürmeye zorlamıştır. Ancak düşük faizle ekonomiyi canlı tutmanın sonucu 2018 ve 2020'deki kur şoklarını, bunların beraberinde de yüksek enflasyonu getirmiştir (Akçay, 2023: 58). Yüksek kur yüksek enflasyon gelirden düşük pay alanların alım gücünü daha da düşürmüştür. Ekonomik büyümeden yeterli payı alamayan düşük gelirli grup, kriz

zamanlarında ise olumsuz etkilere en çok maruz kalan grubu oluşturmuştur. 2001 sonrasında sermaye girişlerine bağımlı ekonomik büyümenin biriktirdiği kırılmalıklar 2016'dan sonra gün yüzüne çıkmaya başlamıştır (Orhangazi & Yeldan, 2023: 172).

Nitekim 2018'deki kur krizinin ardından faizler arttırılmak zorunda kalınmıştır. Zira mevcut küresel koşullarda düşük faiz düşük kur ikilisiyle yola devam etmek mümkün değildir. Ancak ekonomik büyümenin yavaşlaması (hatta küçülme) faiz artışlarının yerini yeniden faiz indirimlerine bırakmasına neden olmuştur. Düşük faizli genişletici para politikası ise tekrardan enflasyon ve cari açığa artışı getirmiştir. Küresel salgınla birlikte yaşanan sermaye çıkışları da Türk lirasının değer kaybını hızlandırmış, enflasyonu körüklemiştir.

Özetle; Türkiye'nin özellikle 2018'den bu yana yaşadığı sıkıntıların temel kaynağı olarak dışarıdan sermaye girişlerine bağımlı ekonomik büyüme modeli gösterilebilir. 1980'lerde neoliberal reformlarla temelleri atılan bu sistem çeşitli yapısal sorunlar ve kırılmalıkları beraberinde getirmiştir. 1989'da sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle ülkeye gelen sıcak para bugünkü ekonomik yapının belirleyicilerinden biridir. Bir diğer belirleyici ise 2001 krizinin ardından uygulanan IMF temelli istikrar programlarıdır (Konukman, Şimşek & Adalı, 2022: 67). Sürekli olarak yabancı sermaye girişine ve yeni borçlanmalara ihtiyaç duyan bu sistemin, talebe dayalı ve inşaat merkezli bir büyüme stratejisine dayanması, katma değer yaratmanın geri planda kalmasına ve sanayinin zayıflamasına neden olmuştur. Bu sistemde ekonomi rekor seviyelerde büyüse dahi yeteri kadar istihdam yaratılamamış, gelir eşitsizliği azalmamıştır (Orhangazi & Yeldan, 2021: 462-463).

Emeğin aleyhine yaşanan gelişmelere rağmen şaşkırtıcı olan Boratav'ın (2011) dikkat çektiği gibi neoliberal politikaların ekonomik büyümeyi arttırmamasıdır. Spekülatif sermaye girişleri ekonomik büyümeye katkı yaptıysa da bu büyüme rakamları geçmişe göre oldukça düşük seviyede kalmıştır. Nitekim 1980 öncesine bakıldığında, 1949-1961 dönemi için ekonomik büyüme ortalaması %5,9, 1962-1979 dönem için ise %6,5 olarak görülürken 1980-2008 döneminin ekonomik büyüme ortalaması %4,1'dir. Daha da önemlisi 1980-2008 dönemi alt dönemlere ayrılırsa ekonomik büyümenin oranlarının gittikçe azaldığı görülür. Kısmi liberalleşmenin olduğu 1980-1989'da ekonomik büyüme ortalaması %4,8, sermaye hareketlerinin serbest bırakıldığı 1990-1997'de %4,4, IMF güdümlü yıllar 1998-2008'de ise %3,8'dir (Boratav, 2011: 52-54).

Buraya kadar anlatılanların 3. bölümün alt başlıklarında yer alan Türkiye'nin son 20 yılındaki temel makroekonomik değişkenlerinin seyrine ilişkin okuyucuya fikir vermesi beklenmektedir. Son 20 yıla ait rakamlar Türkiye'ye dair bu gerçeklerin temelinde dikkate alınmalıdır. Çalışmanın devamında görüleceği üzere Türkiye'nin makroekonomik performansındaki düşüşün nedeni 1980'de neoliberal reformlarla başlayan ve 2001 krizinden sonra IMF temelli yapısal uyum programlarıyla devam eden dışa bağımlılığın bir sonucu olarak görülebilir.

3. Türkiye'nin Makroekonomik Performansı

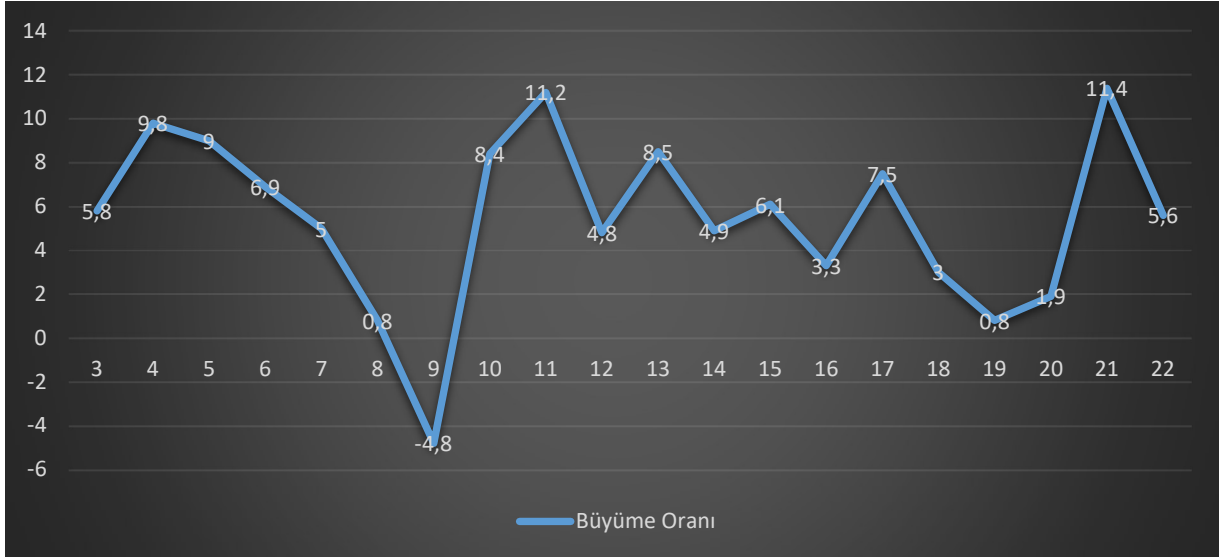
Türkiye'nin makroekonomik performansını değerlendirmek için IMF'den elde edilen verilerle son 20 yılın (2003-2022) makroekonomik performans endeksi hesaplanmıştır. Endeksin elde edilebilmesi için ekonomik büyüme rakamlarıyla cari açığın GSYH'ye oranı ve bütçe açığının

GSYH'ye oranı toplanır, enflasyon ve işsizlik rakamları bu toplamdan düşülür. Son olarak elde edilen sonuca 100 eklenerek endeks değerine ulaşılır. Bu başlık altında öncelikle endeks değerini elde etmemizi sağlayan değişkenler, son 20 yıldaki seyirlerine bakılarak ayrı ayrı değerlendirilecektir. Ardından hesaplanan makroekonomik performans endeksleri ele alınacaktır.

3.1. Ekonomik Büyüme

Ekonomik büyüme neredeyse literatürdeki bütün endeks hesaplamalarında yer alan bir değişkendir. Öyle ki başlarda makroekonomik performansın yalnızca ekonomik büyümeyle yorumlandığı dahi olmuştur. Kavram olarak ekonomik büyüme bir ülkenin milli gelirindeki yıllar itibarıyla yaşanan artışları ifade eder. Gayri safi yurt içi hasıla olarak hesaplanan milli gelir ise o ülkede bir yılda üretilen nihai mal ve hizmetlerin parasal karşılığıdır (Aydoğuş & Aydoğuş, 2007: 405; Pınar & Erdoğan, 2023: 2). Türkiye'nin GSYH'sinin son 20 yıldaki büyüme rakamlarına bakıldığında Şekil 1'de de görüleceği üzere istikrarlı bir büyümeden söz etmek mümkün değildir. Büyüme rakamlarının seyrini gösteren çizgi adeta zikzak çizerek ilerlemektedir. 2003 yılında %5,8 büyüyen Türkiye ekonomisi, 2004'te %9,8 gibi yüksek bir büyüme yaşadıysa da bu yıldan itibaren rakamlar düşmeye başlamıştır. Özellikle küresel finans krizinin patlak verdiği 2008'de sadece %0,8 büyüyen ekonomi 2009'da %4,8 küçülmüştür. 2010 itibarıyla tekrar yüksek büyüme rakamları yakalandıysa da bu durum yine süreklilik arz etmemiş ve bir yükselip bir düşen oran 2019'da %0,8 olarak gerçekleşmiştir. 2020 yılında küresel salgının da etkisiyle %2'nin altında kalan büyüme, 2021 yılında %11,4 gibi rekor bir seviyede gerçekleşmiştir. Son olarak 2022'de ise Türkiye ekonomisi %5,6 büyümüştür.

Şekil 1: Türkiye'nin Ekonomik Büyüme Oranları



Kaynak: www.imf.org/en/Countries/TUR adresinden elde edilen verilerle oluşturulmuştur.

Türkiye'nin son 20 yıldaki ekonomik büyüme performansı genel olarak değerlendirildiğinde, küresel finans krizi ve küresel salgının olumsuz etkilerine rağmen başarılı olduğu söylenebilir. Zira Türkiye yılda ortalama %5,5'lik bir büyüme kaydetmiştir. Ancak eklemek gerekir ki büyüme rakamlarının seyri ekonomide istikrarın olmadığını veyahut bir başka deyişle ekonominin kırılgan bir yapıya sahip olduğunu bizlere göstermektedir. Önceki bölümde bahsedildiği gibi

2001 krizinin ardından hayata geçirilen IMF temelli yapısal uyum programları Türkiye'yi dışardan gelecek sermaye girişlerine yönelmiştir. Yabancı sermayeye adeta bağımlı hale gelinmesiyle sermaye girişlerinin azaldığı veya durduğu yıllarda, büyüme yavaşlamış ya da küçülme gerçekleşmiştir. Dolayısıyla yaşanan sermaye girişlerindeki istikrarsızlık ekonomik büyümede de istikrarsızlığa yol açarken döneme genel olarak bakıldığında ise %5'in üzerinde bir ortalama yakalanmasını da sağlamıştır. Zira bu dönemde ülkeye giren büyük miktarda yabancı sermaye söz konusudur (Orhangazi, 2019: 116). Diğer taraftan söz konusu istikrarsızlık ve ekonomik büyümenin yapısal özellikleri emeğin milli gelirdeki artıştan aldığı payın düşmesine neden olmuştur. Örneğin Orhangazi & Yeldan'a (2023) göre 2020-2022 döneminde tarım dışı reel kârlar yaklaşık 2 katına çıkarken tarım dışı reel işgücü ödemeleri sadece %10 civarında artmıştır.

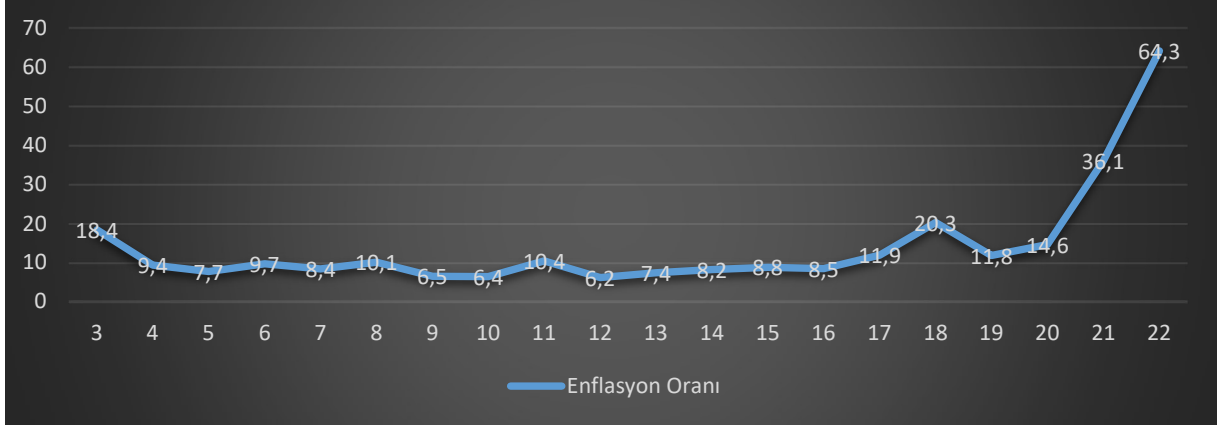
TÜİK tarafından açıklanan son büyüme rakamlarına göre Türkiye 2023 yılının ilk çeyreğinde %3,9, ikinci çeyreğinde ise %3,8'lik bir büyüme kaydetmiştir. Bu durum tahminlerle paralel şekilde, yüzüncü yılında Türk ekonomisinin potansiyelinin (ve son yıllardaki ortalamasının) altında büyüyeceğini göstermektedir (TÜİK, 2023a). Nitekim OECD'nin haziran ayında yayınladığı ekonomik görünüm raporunda Türkiye'nin 2023 yılı büyüme tahmin %3,6, 2024 için ise %3,7'dir (OECD, 2023). Dünya Bankası'nın tahminleri ise 2023 için %3,2, 2024 yılı için %4,3'tür (World Bank, 2023). Son yayınlanan Orta Vadeli Program'da (2024-2026) 2023 yılı için büyümenin %4,4 olarak gerçekleşeceği ve 2024'te bu oranın %4 olacağı öngörülmektedir. Tahminlere göre Türkiye potansiyel büyüme hızı olarak bilinen %5'i ancak 2026 yılında yakalayacaktır (OVP, 2023: 16).

Tüm bunlar Türkiye'nin 100. yılında başarılı bir büyüme performansının olmadığını göstermektedir. Ayrıca çalışmanın 2. bölümündeki dönemlendirmenin devamı olarak 2009-2022 döneminin ekonomik büyüme rakamları ele alındığında ise ekonomik büyüme ortalamasının %5,19 olduğu görülür. Bu oranın 1980 öncesi dönemlerin ekonomik büyüme ortalamalarından daha düşük olması Boratav'ın söylemlerini desteklemektedir.

3.2. Enflasyon

Fiyatlar genel düzeyindeki sürekli artışları ifade eden enflasyon hem üretici hem de tüketici için en önemli değişkenlerin başında gelir. Toplam talebin toplam arzı aşması durumunda meydana gelen enflasyon hem ekonomik büyümenin sağlanması hem de işsizliğin çözümünde öncelikle halledilmesi gereken bir problemdir (Aydoğuş & Aydoğuş, 2007: 423). Zira düşük ve istikrarlı bir enflasyon oranının olmadığı ekonomilerde genel olarak istikrardan bahsetmek de pek mümkün olmaz. Ülkemizin son 20 yıldaki enflasyon oranları Şekil 2'de görülebilir.

Şekil 2: Türkiye'nin Enflasyon Oranları



Kaynak: www.imf.org/en/Countries/TUR adresinden elde edilen verilerle oluşturulmuştur.

2000 ve 2001 yıllarındaki krizlerin ardından hayata geçirilen yapısal uyum reformları sonrasında enflasyon oranı da düşmeye başlamıştı. Nitekim 2003'te %18,4'e kadar düşen enflasyon oranı, 2005'te %7,7 olarak gerçekleşmiştir. Bu yılın ardından enflasyon bir düşüp bir çıksa da %10 seviyelerini aşmamıştır. Ancak kamuda faiz dışı fazla ve fiyat istikrarı gibi hedefleri temelinde koyan söz konusu reformlar, Türkiye'nin kaderini bir anlamda dışardan gelecek sermayeye bağlamıştır. Zira dışardan gelen yabancı sermaye azaldığında Türk lirası değer kaybettiğinden kur krizi ve ardından yüksek enflasyon oranları görmek işten bile değildir. Nitekim 2016 itibarıyla sermaye girişlerinin azalmasıyla 2017'de %11,9 olan enflasyon oranı 2018'de 20,3'e yükselmiş, 2019'da baz etkisiyle oran düşmüş olsa da (%11,8) 2020'de tekrar yükselmeye başlamış ve 2022'de %64,3 gibi oldukça yüksek bir seviyede gerçekleşmiştir.

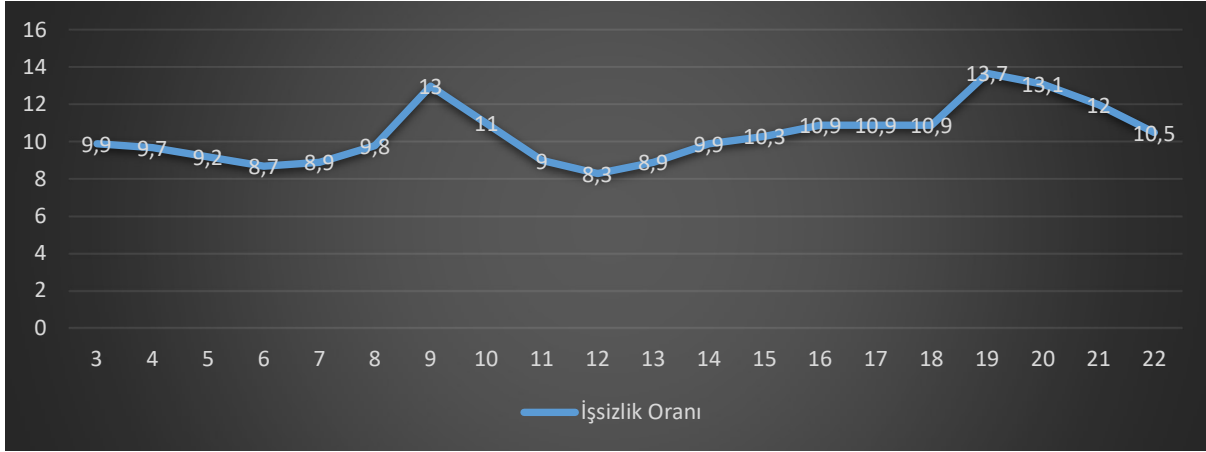
Şekil 2'ye genel olarak bakıldığında 2004-2017 döneminde Türkiye'de enflasyon oranlarının kontrol altında olduğu görülebilir. Bu dönem içerisinde %6 seviyelerine kadar inen oran Merkez Bankasının hedefi olan %5'e oldukça yaklaşmıştır. Ancak günümüze geldiğimizde enflasyon oranlarında elde edilen bu başarıdan oldukça uzak olduğumuz açıkça görülmektedir. Orta Vadeli Program'a göre 2023'te %65 olarak gerçekleşecek enflasyon oranı, ancak 2026'da %10'un altına (%8,5) inebilecektir. Son yayınladığı enflasyon raporuna göre Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın 2023 için tahmini ise %58'dir (TCMB, 2023: 57). Bu değerler Türkiye'nin 100. yılında enflasyonda, son 20 yıla bakıldığında, en başarısız birinci ya da ikinci yılını geçireceğini göstermektedir. Nitekim son 20 yılın ortalaması alındığında karşımıza %14,26'lık bir enflasyon oranı çıkmaktadır. Ancak 2023'te bu oranın yaklaşık 5 katı bir enflasyon gerçekleşeceği, 2026'dan önce de son 20 yılın ortalaması olarak zikredilen %14,26'nın altına inilemeyeceği tahmin edilmiştir.

3.3. İşsizlik

İşsizlik, enflasyon gibi toplumu doğrudan etkileyen makroekonomik değişkenlerden biridir. Daha önce bahsedilen büyüme oranlarına rağmen (son 20 yılda ortalama %5,5) varlığını koruyan işsizlik, Türkiye ekonomisinin kronik sorunlarından biridir. Bu durum istihdam yaratmayan büyüme veya istihdamsız büyüme olarak ifade edilir. İstihdamsız büyüme, ekonomik büyümenin işsizliği azaltacak bir istihdam yaratamaması durumudur. Yani ekonomik büyüme emek sahiplerinin durumunu iyileştirmeyi başaramamış hatta belki de kötüleşmesine

sebeplere olmuştur. Bunun uzun dönemli yapısal nedenleri olabilir. Türkiye için bu nedenlerden birinin dışarıdan gelen sermayenin istihdam yaratmayan spekülasyon yatırım alanlarına yönelmesi gösterilebilir (Demiral & Celem, 2020: 64). Yeldan'a (2010) göre ise Türkiye'deki istihdamsız büyümenin nedeni yine dışarıdan gelen sermayeyle ilişkili olarak özellikle 2001 sonrasında var olan ithalata bağımlılık ile yapısal dönüşüme uğrayan sanayi sektörüdür. İthal ara malına bağımlı, düşük katma değer yaratan imalat sanayi taşeron sektör haline gelmiş ve istihdam yaratma özelliğini kaybetmiştir. Son 20 yıldaki büyüme rakamlarından yola çıkarak kırılmalı bir yapıya sahip olduğu yorumunu getirebileceğimiz Türkiye ekonomisi, yeteri kadar katma değer yaratamayan, borçlanmayla talep artışına dayalı ekonomik büyümeden ötürü işsizlik oranlarını düşürmeyi başaramamış gibi görünmektedir (Cömert, Çelik & Şengül, 2022: 9).

Şekil 3: Türkiye'nin İşsizlik Oranları



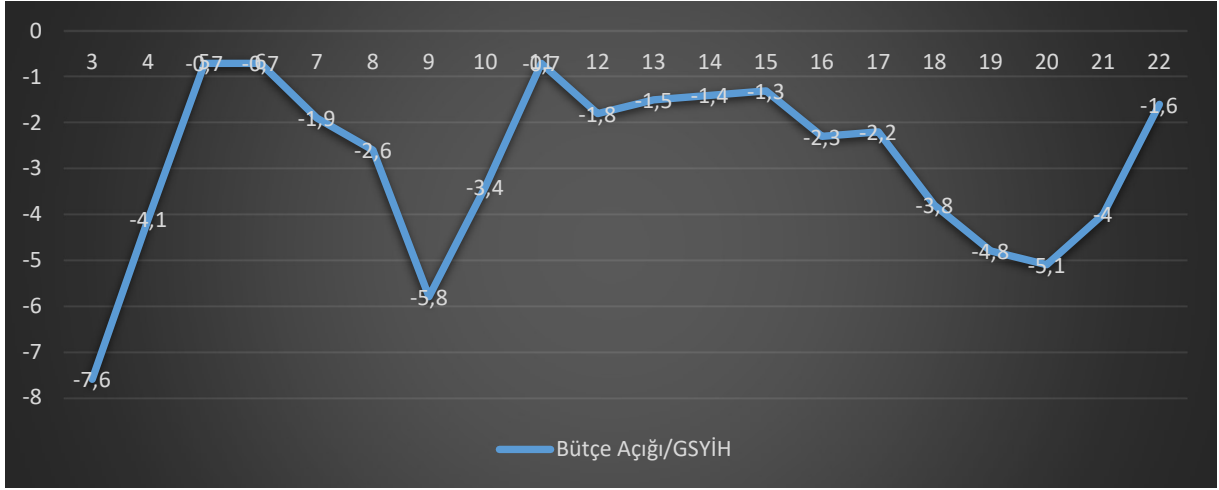
Kaynak: www.imf.org/en/Countries/TUR adresinden elde edilen verilerle oluşturulmuştur.

Şekil 3'te son 20 yılın işsizlik oranları yer almaktadır. Buna göre son 20 yılın ortalaması %10,4'tür. Şekle genel olarak bakıldığında 2009, 2019 ve 2020 yılları dikkati çeker. 2009'da %13 olarak gerçekleşen işsizlik oranları küresel finans krizinin etkisiyle açıklanabilirken 2019'da kriz yıllarından da yüksek bir değer olan %13,7 gibi son 20 yılın en yüksek değeri karşımıza çıkar. Bu değer küresel sebeplerden çok Türkiye'ye özgü sebeplerle ilgilidir. Zira 2018'deki kur krizi ve ardından yükselen enflasyon faiz oranlarının artırılmasını gerekli kılmıştır. Fakat bu durum ekonominin yavaşlamasına neden olmuş hatta 2018'in son çeyreği (%-3) ile 2019'un ilk iki çeyreğinde (%-2,6 ve %-1,7) ekonomi küçülmüştür (TÜİK, 2019; TÜİK, 2021). 2020'de aynı şekilde %13'ün üzerinde gerçekleşen işsizlik oranı ise küresel salgınla da ilişkilendirilebilir. Türkiye'nin son 5 yıldaki işsizlik rakamları, küresel finans krizinin etkisindeki 2009 dışarıda bırakılırsa, önceki 15 yıla göre oldukça kötü bir performans sergilemiştir. TÜİK'e göre 2023 haziranında işsizlik oranı %10'un altına iniyse de (%9,6) OVP tahminleri 2023 yılında işsizliğin %10,1 olarak gerçekleşeceğini ve 2025'ten önce %10'un altına inmeyeceğini öngörmektedir (TÜİK, 2023b; OVP, 2023: 19). Buna rağmen geçmiş 20 yılın ortalaması dikkate alındığında, 100. yılında Türkiye, işsizlik problemini çözmemiş olsa da geçmişe göre kötü bir noktada da yer almamaktadır. Tersini, yani işsizliği azaltmada büyük yol kat edildiğini söylemek ise mümkün değildir. Özetle işsizlik sorunu varlığını aynen korumaktadır. Başka bir deyişle ekonomik büyüme Türkiye'nin emek arzını istihdama taşıyacak boyutta (yapıda) değildir.

3.4. İç Denge

Bir ülkenin makroekonomik performansını değerlendirirken yalnızca büyüme, enflasyon ve işsizlik rakamlarından hareket etmek yeterli olmayacaktır. Literatürde yaygın olan bu görüşten hareketle hesaplamaya iç dengeyi ifade eden bütçe açığı/fazlası da dahil edilmiştir. Bütçe açığı, belli bir dönemde ekonomideki kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olmasını tersi ise bütçe fazlasını ifade eder (Durmuş, 2007: 572). Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde bahsedilen 3 değişken iyi seviyelerde olsa da iç ve dış dengenin büyük açıklar vermesi bir şeylerin yolunda gitmediğini, söz konusu değişkenlerin ileriki senelerde bozulmalar yaşayabileceği uyarısını verir.

Şekil 4: Türkiye’de Bütçe Açığı (GSYİH Yüzdesi)



Kaynak: www.imf.org/en/Countries/TUR adresinden elde edilen verilerle oluşturulmuştur.

Türkiye'nin bütçe dengesine (general government net lending/borrowing) dair rakamlar Şekil 4'te yer almaktadır. Şekle göre bütçe son 20 yılda sürekli açık vermiştir. Ancak 2003'te GSYİH'nin %7,6'sı kadar olan açık 2005'te %0,7'ye kadar düşmüştür. Bu durum bütçe açığının milli gelire oranının bir hayli düştüğünü göstermektedir. Bu başarının altında yatan ise 2001'de duyurulan ve 2002 seçimlerinden sonra değişen iktidarın aynen devam ettirdiği Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'dır. Programın temel amaçlarından biri kamunun finansman dengesini bir daha bozulmayacak şekilde güçlendirmek olmuştur (Üzgen, 2008: 236).

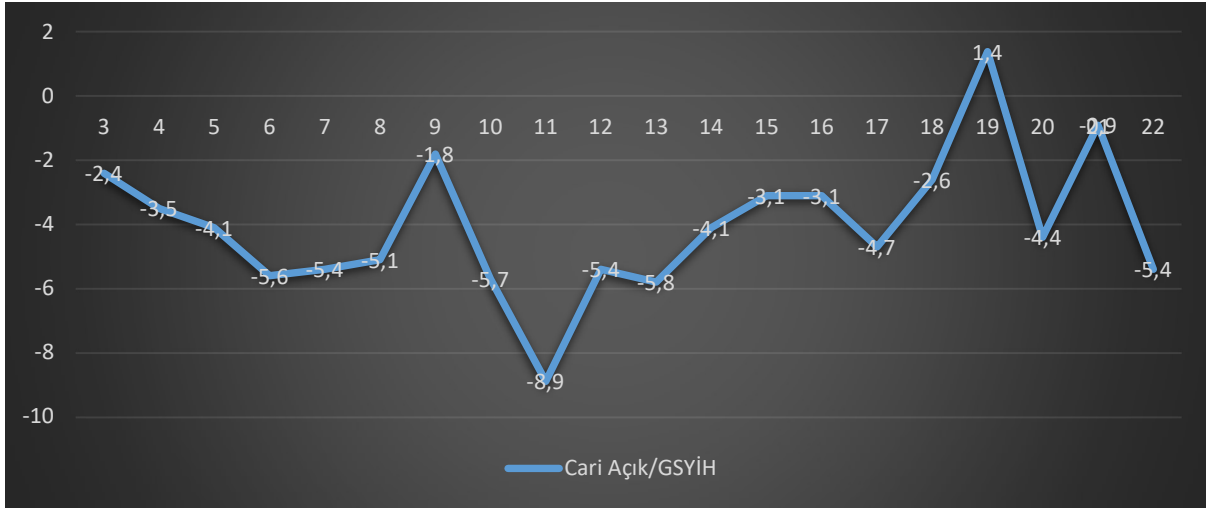
2009'da küresel finans krizinin etkisiyle %5,8 gibi yüksek bir değer görülse de sonrasında azalmaya başlayan bütçe açığının büyüklüğü 2011'de yeniden %1'in altına düşmüştür. 2016'da %2'yi aşan oran 2020'de küresel salgının da etkisiyle %5,1'e kadar yükselmiştir. Milli gelirin %5'ini aşan bu açık elbette yalnızca küresel salgınla açıklanamaz. 2018'deki kur krizi ve ardından üç çeyrek boyunca yaşanan ekonomik küçülmenin de bu noktada etkisi büyüktür. Bu dönemde hazinenin firmalara sağladığı kredi ve garantileri içeren destekler kamu harcamalarının artmasına neden olmuştur. Ek olarak az da olsa sosyal harcamaların da artmasıyla bütçe açığı yükselmiştir. 2022'de %1,6 olarak gerçekleşen bu oranın, IMF'nin tahminlerine göre 2023'te, yaşanan doğal afetin de etkisiyle, %6,5 gibi yüksek bir orana ulaşması beklenmektedir. IMF'nin 2024 tahmini %5,7 iken aynı yıl için OVP tahmini bütçenin milli gelirin %5,9'u oranında bir açık vermesidir. Yani 2023'te küresel finans krizinin etkilerinin hissedildiği 2009'dan da yüksek bir açık verileceği bu durumun 2024'te de devam edeceği

söylenbilir. Türkiye 100. yılında (2003 yılı dışarıda bırakılırsa) Maastricht Kriterleri'nden³ çok uzak bir şekilde son 20 yılın en büyük bütçe açığını vermiş olacaktır.

3.5. Dış Denge

Makroekonomik performans endeks hesaplamalarında büyüme, enflasyon ve işsizlikle birlikte en çok kullanılan makro değişken dış dengeyi ifade eden cari işlemler dengesidir. Cari işlemler sonucunda verilen açık, ülkenin makroekonomik performansını derinden etkileyebilir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için GSYH'nin %3'ü kadar bir açık ideal olarak nitelendirilebilirken, %5'in üzerindeki rakamlar ekonominin geleceği için çeşitli sorunları beraberinde getirebilir. Zira yüksek cari açık ekonominin dışsal şoklara karşı savunmasız kalmasına neden olup krizlere ortam hazırlayabilir (Kaya, 2016: 52).

Şekil 5: Türkiye'de Cari Açığın GSYİH'ye oranı



Kaynak: www.imf.org/en/Countries/TUR adresinden elde edilen verilerle oluşturulmuştur.

Yukarıda Şekil 5'te Türkiye'nin cari açık rakamları yer almaktadır. Son 20 yılda 2019 yılı hariç olmak üzere cari denge sürekli olarak açık vermiştir. 2003'te milli gelirin %2,4'ü kadar olan oran 2006'da %5,6'ya kadar çıkmıştır. Küresel finans krizinin etkisiyle bu oran 2009'da %1,8'e gerilediyse de ertesi sene yeniden %5'i açmış, 2011'de ise rekor bir artışla %8,9'a kadar yükselmiştir. Sonrasında tekrar milli gelirin %5'i seviyelerine düşen cari açık 2018'de %2,6'ya gerilemiş, 2019'da ise açık verilmemiş, aksine milli gelirin %1,4'ü kadar bir cari fazla yakalanmıştır. Ancak nasıl ki %5'in üzerindeki açıklar tehlike arz ediyorsa, tasarruf açığına sahip Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için cari fazla da pek hoş karşılanmaz (Altunöz, 2014: 116). Önemli olan sürdürülebilir bir açıktır. Elbette bu noktada bütçe açığının durumu da önem arz eder. Yukarıda bahsedildiği gibi Türkiye'nin bütçe açıkları son yıllarda daha da artmaktadır.

Şekle dönersek, Türkiye 2020 yılında yeniden cari açık vermiş ve bu milli gelirin %4,4'ü kadar olmuştur. 2021'de bu oran %1'in altına indiyse de 2022'de %5,4 olarak gerçekleşmiştir. 2023'te ise Türkiye'nin cari açığının milli gelirin, OECD'ye göre %4,7'si, IMF'ye göre %4'ü kadar olacaktır. OVP'de de IMF ile aynı şekilde milli gelirin %4'ü kadar bir cari açık verileceği

³ Bu kriterlerden biri kamu açıklarının GSYH'nin %3'ünden fazla olmamasıdır. Dahası için bkz: sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Maastricht_Kriterleri.pdf



Yöyen, H. T. (2023). 100. Yılında Türkiye Ekonomisi: Makroekonomik Performans Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 283-309. Doi: 10.25295/fsecon.1358726

öngörülmüştür. Geçtiğimiz 20 yılda yıllık ortalama oranın %4,32 (fazla verilen yıl hesaba katılmadan) olduğu düşünülürse 2023'teki değer kötü bir değer olarak yorumlanamaz. Ayrıca 2024 için hem OECD hem IMF hem de OVP tahminleri %4'ün altındadır. Tüm bunlar Türkiye'nin yüzüncü yılında cari açık noktasında geçtiğimiz 20 yıla göre kötü bir yerde bulunmadığını göstermektedir (OECD, 2023: 241; IMF, 2023: 161; OVP, 2023: 22).

3.6. Türkiye'nin Makroekonomik Performans Endeksi

Makroekonomik performans endeksini oluşturan değişkenleri tek tek ele aldıktan sonra nihayet ülkemizin makroekonomik performansına bakabiliriz. Aşağıdaki tabloda, hesaplanan endekse göre son yirmi yılda Türkiye'nin makroekonomik performans değerleri yer almaktadır. Buna göre 2003 yılında 94,58 puan olan endeks değeri 2005'te 98,60'a kadar çıkmıştır. Bu değer aynı zamanda son yirmi yılın en yüksek değeridir. Yani Türk ekonomisinin son yirmi yılına bakıldığında en başarılı yılın 2005 yılı olduğunu görmekteyiz. 2005 sonrası düşen endeks değeri küresel finans krizinin de etkisiyle 93,52 puana kadar gerilemiştir. Krizin etkilerinin silinmeye başladığı 2010 itibarıyla tekrar yükselen endeks 2011'de 98,04, 2013'te 98,20 puana kadar çıkmıştır. 2013'te elde edilen bu puan son on yılın en başarılı senesinin 2013 olduğunu gösterir. Dolayısıyla bu yılın ardından endeks değeri tekrar düşmüş ve 2018'de 93,70'e kadar gerilemiştir. Endeks 2019'da 94,63 puana kadar yükseldiyse de sonraki yıllarda tekrar 93 puan seviyelerine gerilemiş ve 2022'de rekor bir düşüşle 85,67 puan olarak gerçekleşmiştir. Bu durum 2022 yılının son yirmi yıldaki en kötü yıl olduğunu göstermektedir. Zira dönem boyunca 93 puanın altına düşmeyen endeks ilk defa 85 gibi düşük bir değer almıştır.

Tablo 1: Türkiye'nin Makroekonomik Performansı

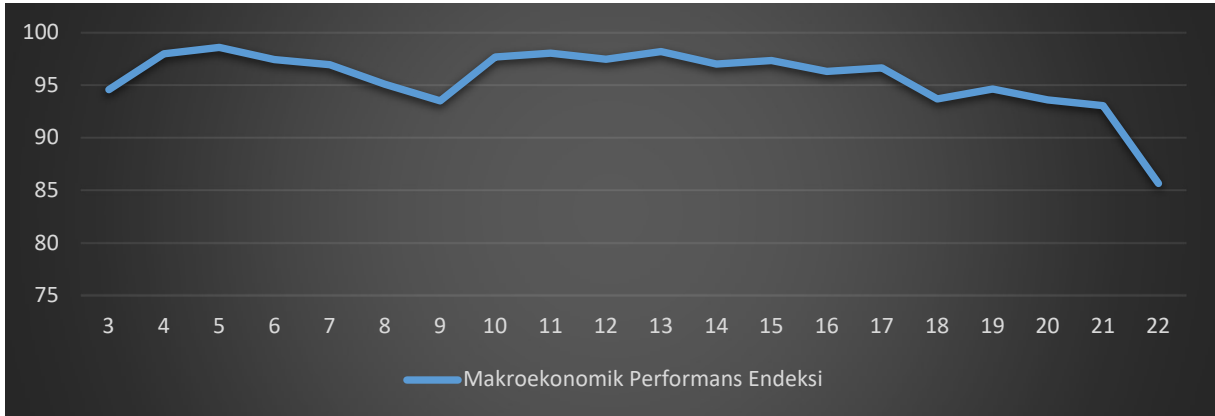
Yıllar	Mpe
2003	94,58
2004	97,98
2005	98,60
2006	97,45
2007	96,95
2008	95,11
2009	93,52
2010	97,68
2011	98,04
2012	97,46
2013	98,20
2014	97,03
2015	97,35
2016	96,30
2017	96,66
2018	93,70
2019	94,63
2020	93,61
2021	93,07
2022	85,67

Kaynak: www.imf.org/en/Countries/TUR adresinden elde edilen verilerle yazar tarafından hesaplanmıştır.

Şekil 6'da yukarıda anlatılanlar daha açık bir şekilde görülebilir. Küresel finans krizinin etkilerinin görüldüğü 2009 yılı dışarıda bırakılırsa, 2004'ten 2018'e kadar Türkiye'nin makroekonomik performans endeksi 95 puan çizgisinin üstündedir. Ancak 2018 itibarıyla endeks puanı 95'i aşamamış aksine 85 seviyelerine kadar gerilemiştir. Tüm bunlar son beş yılın (2018-2022) makroekonomik performansın en kötü olduğu beş yıllık periyod olduğunu göstermektedir. Tahminlerden yola çıkarak hesaplanan 2023 yılı makroekonomik performans endeks puanı da 88,04 olarak karşımıza çıkar. Bu değer 2022 yılına göre yüksek bir değer olsa da son yirmi yılın en kötü ikinci puanıdır.

Türkiye'nin yüzüncü yılındaki ekonomik performansının ne denli kötü olduğunu anlayabilmek için bir başka kanıt da son 20 yılın ortalamasıdır. Makroekonomik performans endeksinin bu dönemdeki ortalaması 95,68'dir. Türkiye son yirmi yılın on ikisinde bu ortalamanın üzerinde puanlar elde ederken diğer yedi yılda bu ortalamadan en fazla 2,61 (2021'de 93,07 ile) puan uzaklaşmıştır. Ancak geriye kalan tek yıl 2022'de elde edilen puan (85,67) ortalamanın tam 10 puan altındadır. Keza 2023 değerinin de ortalamanın 7,64 puan altında kalarak en büyük sapmalardan birini göstermesi beklenmektedir.

Şekil 6: Türkiye'nin Makroekonomik Performansı



Kaynak: Hesaplanan MPE verileri ile yazar tarafından oluşturulmuştur.

Açıktır ki Türkiye ekonomisi son yılların en kötü makroekonomik performansını göstermektedir. Bunun en büyük nedeni de şüphesiz kontrolden çıkan enflasyondur. Enflasyonu, rekor seviyelere yükselen bütçe açığı ve ortalamanın çok altında kalan ekonomik büyüme rakamı izlemektedir. Böyle bir tabloda Türkiye'nin öncelikli hedefi fiyat istikrarı olmalıdır. Fiyatlar genel düzeyindeki artışların düşürülmesi ve istikrara kavuşması makroekonomik performansa hem doğrudan hem de dolaylı olarak katkıda bulunacaktır.

Bir ülkenin makroekonomik performansı ekonomisine dair her şeyi açıklamasa da iyi ve istikrarlı bir makroekonomik performans ekonomide genel itibarıyla işlerin iyi gittiğini gösterir. Başka bir söylemle makroekonomik düzensizlikler ekonomiye er ya da geç zarar verecektir. Örneğin sürekli yüksek oranda açık veren bir bütçe, yüksek faiz ödemelerine maruz kalırsa kamu harcamaları verimli bir şekilde yapılamaz ya da yüksek enflasyon ortamında firmalar verimli faaliyette bulunamaz. Yüksek enflasyon aynı zamanda alım gücünü düşürerek gelir dağılımını bozucu etki yapar ve yoksulluğu artırır. Bu gibi sebeplerden dolayı sürdürülebilir ve anlamlı bir ekonomik büyüme elde etmek söz konusu olmayacaktır (Wang & Le, 2018: 1). Bu

nedenle Türkiye'nin yüzüncü yılında ekonomisinin genel çerçevesini çizmek ve bunu yorumlamak için makroekonomik performans endeksinden faydalanılmıştır.

Elbette literatürde ülkemizin makroekonomik performansı ile ilgili pek çok çalışma mevcuttur. Konumuz gereği güncel çalışmaları dikkate aldığımızda ilk olarak Cömert vd.nin (2022) Türkiye'nin 2002-2020 dönemi ekonomik performansını değerlendiren çalışmalarını görülür. Türkiye'yi hesaplanan farklı makroekonomik performans endeksleri üzerinden benzer 25 ülke ile karşılaştıran çalışmada, ülkemizin diğer ülkelere göre daha başarısız bir konumda olduğu ve son sıralarda yer aldığı sonucuna ulaşılmıştır. Keza Yükseler (2018) de 2003-2016 dönemi için Türkiye'nin de dahil olduğu 15 ülkeyi karşılaştırdığı çalışmasında Türkiye'nin makroekonomik performans endeksini 96,7 olarak hesap etmiş ve bu puanla Brezilya ile birlikte son sırada yer aldığını belirtmiştir. Al & Baday (2019) ise çalışmalarında 2006-2017 dönemi için Türkiye'nin makroekonomik performansını sihirli elmas yaklaşımı ile ele almıştır. Bu dönemde Türkiye'nin en başarılı olduğu sene 2012 iken en başarısız olduğu yıllar 2009 ve 2017'dir.

Görüldüğü kadarıyla literatürdeki çalışmalar 2020'den ileri gitmemektedir. Elinizdeki çalışma hem Türkiye hem de dünya için önemli gelişmelerin yaşandığı son birkaç yılı kapsıyor olması hem hesaplanan endeksin içeriği hem de ülkemiz için özel bir yıl olan ve birçok hedefin gösterildiği yıl olarak görülen 2023'te ekonominin nasıl bir görünüme sahip olduğunu ortaya koymasından dolayı diğer çalışmalardan ayrılmaktadır. Buraya kadar anlatılanlar bir nevi iç değerlendirmeyi kapsar, bunun için de geçtiğimiz yirmi yıl üzerinden bir yorum yapılmıştır. Sonuç öncesi son başlıkta ise dünyadan örneklerle Türkiye ekonomisinin 100. yılının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Böylece Türk ekonomisinin 100. yılında nerede durduğu daha açık görülebilecektir.

4. Dünyadan Örneklerle Türkiye'nin Performansının Karşılaştırılması

Bu bölümde diğer çalışmalardan farklı olarak dünyanın farklı yerlerinden gelişmekte olan ekonomilerle Türkiye karşılaştırılacaktır. Bunun için dünyanın çeşitli bölgelerinden IMF'ye göre "yükselen ve gelişmekte olan ekonomiler" arasında yer alan ülkeler seçilmiştir. Bu bölgeler: "Asya", "Avrupa", "Latin Amerika ve Karayipler", "Orta Doğu ve Merkez Asya" şeklinde dört tanedir (Sahra Altı Afrika ülkeleri, işsizlik verileri bulunmadığından gruba dahil edilmemiştir). Ülkelerin seçiminde yalnızca nüfus ve kişi başına milli gelir kriterleri dikkate alınmıştır. Böylece nüfus büyüklüğü ve gelir düzeyi bakımından Türkiye'ye en yakın ülkelerden heterojen bir grup oluşturulmak istenmiştir.

Seçilen ülkeler: Avrupa'dan Rusya ve Polonya, Asya'dan Tayland ve Vietnam, Latin Amerika ve Karayipler'den Meksika ve Arjantin, Ortadoğu ve Merkez Asya'dan ise İran ve Mısır'dır. Bu ülkelerin her biri kendi bölgelerinde Türkiye'ye en yakın nüfus ve kişi başı milli gelir değerlerine sahip ülkelerdir. Bu yöntemle amaçlanan MINT-BRICS ülkeleri veya "Kırılgan Beşli" gibi kalıplara bağlı kalmadan Türkiye'yi, 100. yılında dünyanın çeşitli yerlerinden görece benzer büyüklükteki ülkelerle karşılaştırarak ekonomik performansa dair farklı bir yorum getirmektir.

Tablo 2: Seçilen Ülkelerin Makroekonomik Performans Endeksleri (2018-2022)

Yıllar	Rusya	Polonya	Meksika	Arjantin
2018	100,51*	100,48*	98,40	86,27
2019	100,01	99,85	98,28	85,90
2020	96,81	97,62	95,74**	86,32
2021	98,55	99,16	98,44*	90,75*
2022	98,50**	96,63**	97,92	80,51**
Yıllar	Tayland	Vietnam	İran	Mısır
2018	101,82*	101,35*	88,65	94,84**
2019	101,18	101,24	91,75	96,40
2020	97,73**	100,54	88,40**	96,69
2021	98,38	98,96**	92,59*	96,84*
2022	98,08	100,51	88,96	96,49

Kaynak: www.imf.org/en/Countries adresinden elde edilen verilerle hesaplanarak yazar tarafından hazırlanmıştır. *en başarılı yıl, **en başarısız yıl.

Yukarıdaki Tablo 2’de seçilen 8 ülkenin son beş yıldaki makroekonomik performans endeksleri verilmiştir. 2023 yılı verileri tahminlere dayandığından göz ardı edilmiştir. Tabloya göre Rusya, Polonya, Tayland ve Vietnam’ın en başarılı olduğu yıl 2018’dir. Meksika, Arjantin, İran ve Mısır’ın en başarılı olduğu yıl ise 2021 olmuştur. Türkiye bu noktada 8 ülkeden de ayrı bir yerdedir. Son beş yıldaki endeks değerlerini hatırlayacak olursak, en başarılı yıl 94,63 puanla 2019’dur. En başarısız yılları dikkate aldığımızda ise Rusya, Polonya ve Arjantin’in 2022’de en düşük endeks değerine sahip olduğu görülür. Meksika, Tayland ve İran’ın en başarısız olduğu yıl 2020’dir. Vietnam ve Mısır ise sırasıyla 2021 ve 2018’de en düşük puanları elde etmişlerdir. Türkiye’nin en başarısız yılı 85,67 ile Rusya, Polonya ve Arjantin’de olduğu gibi 2022’dir. Bu noktada ülkelerin en başarısız yılları ve en başarılı yıllarının skorlarını bir sıralamaya koyarak Türkiye’nin yerini görmek faydalı olacaktır.

Tablo 3: En Başarılı ve En Başarısız Yılların Değerlerinin Sıralaması

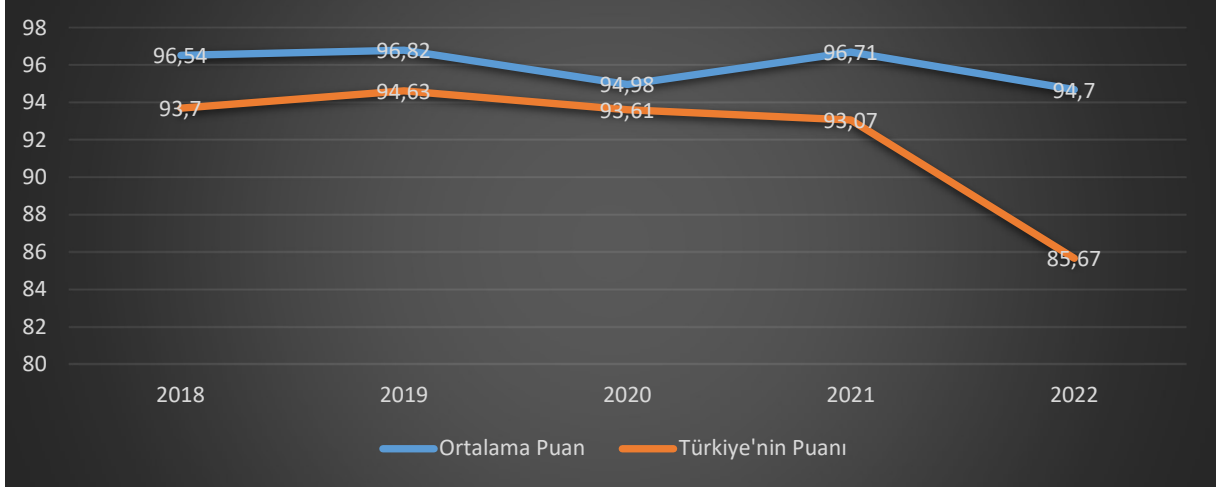
En Başarılı Sıralaması	Puanlar	En Başarısız Sıralaması	Puanlar
1. Tayland	101,82	1. Arjantin	80,51
2. Vietnam	101,35	2. Türkiye	85,67
3. Rusya	100,51	3. İran	88,40
4. Polonya	100,48	4. Mısır	94,84
5. Meksika	98,44	5. Meksika	95,74
6. Mısır	96,84	6. Polonya	96,63
7. Türkiye	94,63	7. Tayland	97,73
8. İran	92,59	8. Rusya	98,50
9. Arjantin	90,75	9. Vietnam	98,96

Kaynak: Hesaplanan MPE değerleri ile yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 3’te son beş yılda, seçilen ülkeler ve Türkiye’nin en başarılı ve en başarısız olduğu yılların puanlarıyla oluşturulan bir sıralama mevcuttur. Buna göre son beş yılda aldığı en yüksek puana göre yapılan sıralamada Türkiye 7. sırada yer alarak en kötü üç ülkeden biri olmuştur. Aksine son beş yılda alınan en düşük puana göre yapılan sıralamada ise Türkiye 2. olarak, seçilen ülkeler içinde Arjantin’den sonra en kötü puana sahip ekonomi olmuştur. Türkiye’nin en

başarısız olduğu yılın 2022 olduğunu hatırlarsak, yüzüncü yılına girerken Türkiye ekonomisinin performansının ne derece kötü bir yerde durduğunu da görebiliriz. Zira ülkelerin 2022 yılında aldığı puanlar dikkate alınarak bir başarı sıralaması yapılırsa Türkiye'nin yalnızca Arjantin'i geride bırakarak 8. sırada yer aldığı görülür. Yani yine Arjantin'den sonra en kötü ekonomik performansa sahip ülke konumundadır.

Şekil 7: Seçilen Ülkelerin Ortalaması ve Türkiye'nin Karşılaştırılması



Kaynak: Hesaplanan MPE değerleri ile yazar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 7'de ise seçilen 8 ülkenin puanlarının ortalama değeri ile Türkiye'nin puanlarının seyrine yer verilmiştir. Şekle göre Türkiye sürekli olarak ortalamasının altında bir puan elde etmiştir. 2018'den 2020'ye gelindiğinde makas bir nebze kapanmış olsa da 2021'de yeniden açılmış, 2022'de ise 9 puanı aşmıştır. Puanların gelişmiş bir ekonominin yer almadığı listenin ortalamasının altında kalması her şeyi açıklar niteliktedir.

Tablo 4: Son Beş Yılın Ortalamasına Göre Başarı Sıralaması

Ülke	Ortalama Endeks Puanı
1. Vietnam	100,52
2. Tayland	99,44
3. Rusya	98,87
4. Polonya	98,75
5. Meksika	97,75
6. Mısır	96,25
7. Türkiye	92,14
8. İran	90,07
9. Arjantin	85,95

Kaynak: Hesaplan MPE verileri ile yazar tarafından hazırlanmıştır.

Son olarak Türkiye dahil 9 ülkenin son beş yıldaki puanlarının ortalamasını alarak bir sıralama yaparsak, tablo 4'te görüleceği gibi Türkiye en başarılı yıllar sıralamasına benzer şekilde sondan üçüncü sırada yer alır. Listede 100,52 puan ile birinci olan Vietnam'la Türkiye arasında 8 puanın üzerinde bir fark bulunmaktadır. Türkiye hemen üzerinde yer alan Mısır'dan 4 puan civarı gerideyken altında yer alan İran ve Arjantin'den sırasıyla 2,07 ve 6,19 puan öndedir. Türkiye'nin böylesine kötü bir sıralamaya sahip olmasının temel sebepleri yüksek enflasyon ve

yüksek işsizlik oranlarıdır. Örneğin Türkiye'nin son 5 yıldaki enflasyon oranlarının ortalaması %29,42 iken aynı oran listenin ilk üç ülkesinde sırasıyla %2,96, %1,82 ve %6,6'dır. Keza işsizlik oranlarının son beş yıldaki ortalaması Türkiye'de %12,04 iken ilk üç ülkede sırasıyla %2,48, %1,32 ve %4,78'dir.

Dolayısıyla, diğer değişkenler sabitken, gelecek yıllarda enflasyonun kontrol altına alınması durumunda Türkiye'nin bu sekiz ülke arasında yapılacak sıralamada kolaylıkla üst sıralara çıkabileceği söylenebilir. Zira son sıralarda yer alan İran ve Arjantin'in kötü konumunun temel sebebi de enflasyon ve işsizlik oranlarıdır. Arjantin'in son beş yıldaki enflasyon oranlarının ortalaması %56,64, işsizlik oranlarının ortalaması ise %9,28'dir. İran'da bu oranlar sırasıyla %40,84 ve %10,22'dir. Türkiye'nin bu ülkeleri geride bırakması görece düşük enflasyon ve daha iyi büyüme oranlarına sahip olmasıyla açıklanabilir.

5. Sonuç ve Değerlendirme

Bu yıl 100. yılını kutlayan Türkiye Cumhuriyeti diğer alanlarda olduğu gibi ekonomik alanda da birçok hedefe ulaşmak için bu seneyi adres göstermiştir. Nitekim 2 trilyon dolarlık milli gelir, 20 bin doları aşan kişi başına gelir veya 500 milyar dolarlık ihracat hedefi 2023 için koyulan hedefler olmuştur. Ancak 2023 itibarıyla bu hedeflerin hiçbirine ulaşılamamış, zikredilen rakamların çok altında kalınmıştır. 2020'de yaşanan küresel salgını ve 2023 şubatında yaşadığımız deprem felaketini bu hedefe bu kadar uzak kalınmasının sebebi olarak göstermek mümkün değildir. Zira Türkiye bugün bu hedeflerin en iyi ihtimalle yarısına erişebilmiştir. Ancak bu çalışma Türkiye ekonomisini, kimilerinin gerçekçi olmayan olarak nitelendirdiği, bu hedeflere göre değerlendirmemektedir. Çalışmanın makroekonomik performans üzerinden yaptığı değerlendirme iki alt başlıkta özetlenebilir:

Birincisi Türkiye'yi yine Türkiye'nin geçmiş verileriyle ele aldığımız iç değerlendirmedir. Türkiye'nin 100. yılında ekonomik anlamda nerede durduğuna bakmak için geçtiğimiz 20 yılın makroekonomik performans endeksi hesaplanmıştır. Endeks değerlerine göre Türkiye 2023'te geçmiş performansının çok altında bir performans göstermektedir. Bu bozulmanın 2018 itibarıyla başladığı söylenebilir. Dahası makroekonomik performansın gelecek birkaç yılda da geçmişe göre kötü seyredeceği açıktır. Eski performansın ancak 2026 itibarıyla yakalanması söz konusu olabilir. İç değerlendirmede Türkiye'nin kötü makroekonomik performansının sebebi sorgulandığında karşımıza çıkan en büyük sebep enflasyondur. Son birkaç yılda kontrolden çıkan enflasyon oranları makroekonomik performans endeks değerinin düşmesinin birincil sebebidir. Bununla birlikte bütçe açığı ve cari açığı istikrarsızlık endeksi olumsuz etkilemektedir. %10'un altına inmeyen işsizlik oranları da bu kötü gidişe katkı yapar.

Kâğıt üzerindeki bu verilerin arka planına baktığımızda ise 1980'lerde temelleri atılan neoliberal politikalar ile IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların dayattığı yapısal uyum politikaları karşımıza çıkar. Zira bugün kırılğan ekonomiler arasında sayılan Türkiye, bu kırılğanlıkları bu politikaların etkisiyle biriktirmiştir. Özellikle 2001 krizinden sonra hayata geçirilen IMF temelli yapısal reformlar ülkemizi dışarıdan gelecek yabancı sermayeye bağımlı kılmıştır. Bunun sonucunda sermaye girişlerinin arttığı dönemlerde büyüyen, azaldığı veya durduğu dönemlerde ise yavaşlayan hatta küçülen bir ekonomi karşımıza çıkmıştır. 2016 itibarıyla küresel likidite bolluğunun fiilen sona ermesiyle ise ekonomik büyüme rakamlarını

korumak adına 2008 küresel finans krizinden sonra başlayan mali disiplinden kopuş ayyuka çıkmıştır. Artan kamu harcamaları ve kredi genişlemesiyle bir taraftan talep bir taraftan borç yükü artmış ve 2018'deki kur kriziyle birlikte yüksek enflasyon ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda faizler arttırılmak zorunda kalındıysa da ekonominin yavaşlaması hatta küçülmesi sebebiyle tekrardan genişletici para ve maliyet politikaları gündeme gelmiştir. Ekonomik büyüme rakamlarını korumak adına enflasyonun artışına ve gelir dağılımındaki bozulmalara göz yumulmuştur. Bu sürecin sonunda yüksek enflasyon başta olmak üzere, cari açık, işsizlik ve bütçe açığı Türkiye'nin makroekonomik performansını olumsuz etkilemiştir. Ekonomik büyüme pahasına diğer makro değişkenlerden verilen ödünler ise 2023-2025 dönemi için ekonomik büyümenin %5'in altında kalmasına yol açacaktır. Bu bir taraftan bölüşümdeki adaletsizliklerin artması pahasına hedeflenen ekonomik büyümenin yavaşlaması diğer taraftan da gelir eşitsizliğinin artmaya devam etmesi anlamına gelmektedir.

Türkiye geçmiş verileriyle kendi içinde değerlendirildikten sonra dünyadan başka ekonomilerle kıyaslanmış ve karşılaştırmalı bir değerlendirme daha yapılmıştır. Burada da açık bir şekilde Türkiye'nin makroekonomik performansının kötü olduğu sonucuna varılmıştır. Karşılaştırılan ülkelerin içinde gelişmiş bir ekonomi olmamasına rağmen Türkiye son sıralarda yer almıştır. Üstelik listedeki ülkelerden biri ekonomik krizle boğuşan Arjantin'dir. Nitekim Türkiye'nin geride bıraktığı iki ülkeden biri de Arjantin olmuştur. Diğer ülke ise ambargoların etkisindeki İran'dır. Türkiye makroekonomik performansı Rusya, Polonya, Tayland, Vietnam, Mısır ve Meksika'nın gerisinde kalmıştır. Bu karşılaştırmada da açıkça görülen, en etkili değişkenin enflasyon oranları olduğudur. Gerek Türkiye'nin sıralaması gerekse de Arjantin'in son sırada yer almasında kontrolden çıkan enflasyon oranlarının etkisi büyüktür. Keza İran'ın sahip olduğu yüksek enflasyon oranları da bu ülkeyi son sıralara iten sebeplerin başındadır. Türkiye bu iki ülkeyi daha yüksek ekonomik büyüme ve görece düşük enflasyon oranlarıyla geride bırakmıştır. Diğer taraftan Türkiye'nin yukarıda sayılan 6 ülkenin gerisinde kalma sebebi ise enflasyonun yanı sıra yüksek işsizlik oranlarıdır. Son 5 yıldaki veriler incelendiğinde Türkiye'deki işsizlik rakamları söz konusu 6 ülkenin rakamlarının çok üzerindedir. Karşılaştırmalı değerlendirmeye göre enflasyonla birlikte işsizlik, kötü makroekonomik performansın en büyük sorumlusudur.

Türkiye'nin böyle bir makroekonomik performans göstermesinin sebebi bahsedildiği gibi 1980'lere kadar uzanmaktadır. Hayata geçirilen neoliberal reformlar ve uygulanan yapısal uyum politikaları Türkiye'yi dış kaynaklara bağımlı kılmıştır. Bunun yanında küresel konjonktürdeki değişmelerle likiditenin azalması ve dış kaynakların kurumasıyla ekonomik büyüme uğruna enflasyon hedefini ve mali disiplini bir kenara atan genişletici para ve maliye politikaları bugünkü makroekonomik performansın ikinci sorumlusu olarak görülebilir. Tüm bunlar hem emeğin aleyhine hem de istikrarsız bir ekonomik büyümeye sebep olmaktadır. Bu istikrarsızlık ise Boratav'ın ifade ettiği gibi, aslında olabileceğinden daha düşük bir ekonomik büyüme anlamına da gelir.

Sonuç itibarıyla Türkiye ekonomisi hem kendi geçmişine hem de kendisi gibi gelişmekte olan ülkelere kıyasla kötü bir noktadadır. Bu durumun çözümünde öncelikle enflasyonun kontrol altına alınması, sonrasında ise işsizliğin düşürülmesi kilit anahtar olarak görünmektedir. Ancak mevcut ekonomi-politikte birbiriyle çelişen bu iki hedefin yerine getirilmesinin ne kadar mümkün olduğu tartışma konusudur. Enflasyon ve işsizliğin düşürülmesi gibi hedeflerden daha



Yöyen, H. T. (2023). 100. Yılında Türkiye Ekonomisi: Makroekonomik Performans Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 283-309. Doi: 10.25295/fsecon.1358726

önemli olan enflasyonun neden bu kadar yüksek ya da işsizliğin neden bir türlü düşmediği sorularının cevabını tartışmaktır. Yapısal makroekonomik problemler giderilmeden makroekonomik değişkenler için kalıcı bir çözüm üretilemez. Bu minvalde Türkiye'nin öncelikle ekonomik büyüme hedefini gözden geçirmesi gerekir. Elbette ekonomik büyüme anlamlı hatta gerekli bir hedeftir. Ancak bu hedefe nasıl ulaşıldığı, hedefe ulaşmak kadar önemli bir meseledir. Ekonomik büyümenin iç tasarruflardan ziyade dış kaynaklardan beslenmesi, üretim değil talep yönlü gerçekleşmesi zikredilen diğer dört makroekonomik değişken için de çeşitli olumsuzluklar yaratmaktadır. Dış kaynaklardan faydalanılmalıdır fakat faydalanmak ile bağımlı olmayı birbirinden ayırmak gerekir. Bu noktada kaynakların inşaat gibi üretken olmayan alanlardan ziyade yüksek katma değer yaratma amacıyla sanayi ve teknoloji alanlarına kanalize edilmesi önem arz eder. Kaynakların yüksek katma değer hedefinde değerlendirilmesi emek sahiplerinin de faydasına olacaktır. Bununla birlikte sosyal (refah) devleti çerçevesinde kamu kaynakları daha etkin kullanılmalıdır. Kamu harcamaları talep yaratarak ekonomiyi canlandırmak için değil üretim artışı ve gelir adaleti için yapılmalıdır. Tüm bunlar kâğıt üzerinde kalmayacak kalkınma planlarıyla mümkün olabilir. Bu sebeple Türkiye'nin yeni yüz yılına girerken 2011'de lağvedilen Devlet Planlama Teşkilatı'nın yerini dolduracak yeni bir kuruma ve yeni bir anlayışa ihtiyacı olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Kaynakça

- Akçay, Ü. (2023). Transformations in the Turkish Economy: A Political Economy Analysis of 100 Years of the Republic of Turkey. *Turkey, a Century of Change in State and Society, The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy*. Doi: 10.1007/978-3-031-33444-3_3
- Al, İ. & Baday Yıldız, E. (2019). Türkiye'nin 2006-2017 Dönemi Makroekonomik Performansı: Sihirli Kare Yaklaşımı. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33(1), 303-320. dergipark.org.tr/tr/download/article-file/641988 Erişim tarihi: 05.08.2023
- Altunöz, U. (2014). Cari Açık Sorununun Temel Nedenleri ve Sürdürülebilirliği: Türkiye Örneği. *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 115-132. dergipark.org.tr/tr/download/article-file/89255 Erişim tarihi: 05.08.2023
- Aydoğuş, O. & Aydoğuş, İ. (2007). *Temel Makroiktisadi Değişkenler ve Ölçümleri, İktisada Giriş*. Gazi Kitabevi, Ankara.
- Barro, R. J. (1999). Reagan vs. Clinton: Who's The Economic Champ?. *Business Week*, Economic Viewpoint. scholar.harvard.edu/files/barro/files/99_0222_reaganclinton_bw.pdf Erişim tarihi: 05.08.2023
- Boratav, K. (2011). *Bir Krizin Kısa Hikayesi*. Arkadaş Yayınevi, Ankara.
- Boratav, K., Türel, O. & Yeldan, A. E. (1996). Dilemmas of Structural Adjustment and Environmental Policies under Instability: Post 1980 Turkey. *World Development*, 24(2), 373-393. Doi: 10.1016/0305-750X(95)00140-8.



Yöyen, H. T. (2023). 100. Yılında Türkiye Ekonomisi: Makroekonomik Performans Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 283-309. Doi: 10.25295/fsecon.1358726

- Cömert, H., Çelik, D. & Şengül, Z. O (2022). AKP Dönemi Türkiye Ekonomisinin Performansı: Karşılaştırmalı Bir Analiz. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 49, 1-59. open.metu.edu.tr/handle/11511/98575 Erişim tarihi: 07.08.2023
- Daşbaşı, B., Barak, D. & Çelik, T. (2019). Türkiye İçin Makroekonomik Performans Endeksinin Analizi (1990-2017): Yapay Sinir Ağı Yaklaşımı. *Bingöl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(1), 93-112. Doi: 10.33399/biibfad.589206
- Demiral, E. & Celem, A. S. (2020). Türkiye’de İstihdam Yaratmayan Büyüme Olgusunun Dinamik Analizi. *Business and Economics Research Journal*, 11(1), 63-76. Doi:10.20409/berj.2020.235
- Durmuş, M. (2007). *Maliyet Politikası*, İktisada Giriş. Gazi Kitabevi, Ankara.
- IMF. (2023). *World Economic Outlook: A Rocky Recovery*. www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023. Erişim tarihi: 11.08.2023
- IMF. www.imf.org/en/Countries/TUR Erişim Tarihi: 03.08.2023
- Kaya, M. (2016). Türkiye’de Cari Açık Sorunu ve Nedenleri. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(10), 51-75. dergipark.org.tr/tr/download/article-file/370720 Erişim tarihi: 19.08.2023
- Konukman, A., Şimşek, O. & Adalı, Z. (2022). 2018 Döviz Krizini Dış Borç ve Cari Açık Üzerinden Okumak. *Türkiye Üzerine Politik İktisat Yazıları*. Gazi Kitabevi, Ankara.
- Lovell, C. K., Pastor, J. T. & Turner, J. A. (1995). Measuring Macroeconomic Performance in the OECD: A Comparison of European and Non-European Countries. *European Journal of Operational Research*, 87(3), 507-518.
- OECD. (1987). *OECD Economic Outlook*. read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-1987-issue-1_eco_outlook-v1987-1-en#page2 Erişim tarihi: 06.08.2023
- OECD. (2023). read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2023/issue-1_ce188438-en#page243. Erişim tarihi: 05.08.2023
- Okun, A. M. (1970). *The Political Economy of Prosperity*. Norton, New York.
- Orhangazi, Ö. & Yeldan, A. E. (2021). The Re-Making of the Turkish Crisis. *Development and Change*, 52(3), 460-503. Doi: 10.1111/dech.12644
- Orhangazi, Ö. & Yeldan, A. E. (2023). “Türkiye Modeli”-2021 ve Sonrası: Rastgele Hedefler, Gerçekleşmeler ve Bir Bilanço. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 50, 171-194. open.metu.edu.tr/handle/11511/104479 Erişim tarihi: 17.09.2023
- Orhangazi, Ö. (2019). Türkiye Ekonomisinin Yapısal Sorunları, Finansal Kırılganlıklar ve Kriz Dinamikleri. *Mülkiye Dergisi*, 43(1), 111-137. dergipark.org.tr/tr/pub/mulkiye/issue/44593/678955 Erişim tarihi: 21.09.2023
- OVP. (2023). www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-program-2024-2026-aciklandi/. Erişim tarihi: 06.09.2023



Yöyen, H. T. (2023). 100. Yılında Türkiye Ekonomisi: Makroekonomik Performans Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 283-309. Doi: 10.25295/fsecon.1358726

- Pınar, A. & Erdoğan, S. (2023). Türkiye Ekonomisinin Makroekonomik Performansının Critic ve Vikor Yöntemleri ile Ölçülmesi (2011-2021). *Sosyal Bilimlerde Güncel Gelişmeler* (1-16). Çizgi Kitabevi.
- Pınar, A., Yıldırım, M. & Erdoğan, S. (2023). COVID Dönemi ve Sonrası Türkiye Ekonomisinin Performansının CRITIC, TOPSIS ve MABAC Yöntemleri İle Ölçülmesi. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 25(44), 433-449.
- Taymaz, E. & Voyvoda, E. (2023). Türkiye Ekonomisinde Dış Ticaret, Cari Denge ve Yapısal Dönüşüm. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 50, 29-54. open.metu.edu.tr/handle/11511/104473 Erişim tarihi: 17.09.2023
- TCMB. (2023). www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/d2e5a80e-e1d4-44cb-9825-ab60782970b9/enf23_iii_tam.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-d2e5a80e-e1d4-44cb-9825-ab60782970b9-oC.uASN. Erişim tarihi: 10.08.2023
- TÜİK (2019). data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Donemsel-Gayrisafi-Yurt-Ici-Hasila-IV. Ceyrek: Ekim-Aralık,-2018-30886 Erişim tarihi: 21.09.2023
- TÜİK (2021). data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Donemsel-Gayrisafi-Yurt-Ici-Hasila-IV. Ceyrek: Ekim-Aralık,-2020-37180#:~:text=Üretim%20yöntemine%20göre%20dört%20dönem,milyar%20909%20milyon%20TL%20oldu. Erişim tarihi: 21.09.2023
- TÜİK. (2023a). data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Dönemsel-Gayrisafi-Yurt-Içi-Hasıla-II.-Çeyrek:-Nisan-Haziran,-2023-49666&dil=1. Erişim tarihi: 04.08.2023
- TÜİK. (2023b). data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=İşgücü-İstatistikleri-Haziran-2023-49374&dil=1. Erişim tarihi: 14.08.2023
- Wang, C-N. & Le, A. L. (2018). Measuring the Macroeconomic Performance among Developed Countries and Asian Developing Countries: Past, Present, and Future. *Sustainability*, 10, 1-18. Doi: 10.3390/su10103664
- World Bank. (2023). openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/6e892b75-2594-4901-a036-46d0dec1e753/content. Erişim tarihi: 05.08.2023
- Yalçın, A. & Yalçın, S. (2017). Dünya Bankası ve IMF Verileri Işığında Türkiye'nin Ekonomik Görünümü (2000-2015). *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 9(1), 63-88.
- Yeldan, A. E. (1995). Surplus Creation and Extraction Under Structural Adjustment: Turkey, 1980-1992. *Review of Radical Political Economics*, 27(2). Doi: 10.1177/048661349502700202
- Yükseler, Z. (2018). *Türkiye'nin Görelî Makroekonomik Performansı (2003-2016 Dönemi Ülke Karşılaştırması)*. Teknik Rapor. Doi: 10.13140/RG.2.2.29126.78407



Yöyen, H. T. (2023). 100. Yılında Türkiye Ekonomisi: Makroekonomik Performans Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 283-309. Doi: 10.25295/fsecon.1358726

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.



Yöyen, H. T. (2023). 100. Yılında Türkiye Ekonomisi: Makroekonomik Performans Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 283-309. Doi: 10.25295/fsecon.1358726

100th Anniversary of the Turkish Economy: An Assessment of Macroeconomic Performance

Hasan Tahsin Yöyen

Extended Abstract

In this study, we analyze the macroeconomic performance index to put forward what kind of economic outlook Türkiye has in its 100th year. In this respect, the macroeconomic performance index is taken as a measure for the macroeconomic performance index, which has different calculations in the literature. Economic growth, inflation, unemployment, budget balance, and current account balance data were utilized. The index value is calculated by subtracting the inflation rate and the unemployment rate from the sum of the economic growth rate, the budget deficit/surplus to gross domestic product ratio and the current account deficit/surplus to gross domestic product ratio and adding 100 to the result. An index value above 100 symbolizes a good macroeconomic performance. Therefore, an increase in the index value is a positive and a decrease is a negative situation. In this study, firstly, the course of these five variables over the last 20 years is analyzed. First, Türkiye's economic growth performance in the last 20 years is evaluated. It can be said that economic growth has performed well despite the negative effects of the global financial crisis and the pandemic. In fact, Türkiye recorded an average annual growth rate of 5.5%. However, it should be added that the course of growth figures indicates that the economy is not stable, or in other words, that the economy has a fragile structure. Indeed, according to the latest growth figures released by TURKSTAT, Türkiye grew by 3.9% in the first quarter and 3.8% in the second quarter of 2023. In line with forecasts, this suggests that the Turkish economy will grow below its potential (and the average of recent years) in its centennial year. Indeed, the OECD's economic outlook report published in June estimated Türkiye's growth for 2023 at 3.6% and for 2024 at 3.7%. The World Bank's forecasts are 3.2% for 2023 and 4.3% for 2024. All this shows that Türkiye will not achieve a successful growth performance in its 100th year.

Secondly, with regard to inflation, the structural reforms implemented after the crises of 2000 and 2001 started to bear fruit and inflation started to decline. Indeed, the inflation rate, which dropped to 18.4% in 2003, continued to decline and was realized at 7.7% in 2005. After this year, inflation rose and fell but never exceeded 10%. However, the inflation rate rose from 11.9% in 2017 to 20.3% in 2018, and although there was an improvement in 2019 (11.8%), it started to rise again in 2020 and reached a very high level of 64.3% in 2022. By looking at the last 20 years in general, it can be seen that inflation rates in Türkiye were under control between 2004 and 2017. During this period, the rate dropped to 6% and came very close to the Central Bank's target of 5%. However, when we come to the present day, it is clearly seen that we are far from this success in inflation rates. According to the Medium Term Program, the inflation rate, which will be 65% in 2023, will only fall below 10% (8.5%) in 2026. According to its latest inflation report, the Central Bank of the Republic of Türkiye's forecast for 2023 is 58%. These figures suggest that Türkiye's 100th year will be the first or second worst year for inflation in the last 20 years. Indeed, the average of the last 20 years shows an inflation rate of 14.26%. However, in 2023, it is estimated that inflation will be about five times higher than this rate and that the average of the last 20 years will not fall below 14.26% before 2026.

Thirdly, unemployment is analyzed. The average unemployment rate for the last 20 years is 10.4%. Looking at the past 20 years in general, the years 2009, 2019 and 2020 stand out. While the 13% unemployment rate in 2009 can be explained by the impact of the global financial crisis, in 2019, the unemployment rate was 13.7%, the highest value of the last 20 years, even higher than the crisis years. In 2020, an unemployment rate above 13% was realized similarly. In the last five years, Türkiye has performed considerably worse in unemployment figures than in the previous 15 years, especially if the impact of the global financial crisis is excluded. According to TURKSTAT, the unemployment rate fell below 10% in June 2023 (9.6%), but the MTP forecasts suggest that unemployment will be 10.1% in 2023 and will not fall below 10% before 2025. So, although Türkiye in its 100th year has not solved the unemployment problem, it is not in a bad position compared to the average of the last 20 years.

Fourth, looking at the budget balance, the budget has been in deficit for the last 20 years. However, the ratio dropped from 7.6% in 2003 to 0.7% in 2005. This ratio shows that the budget deficit to GDP has fallen considerably. In 2009, the size of the budget deficit was as high as 5.8% due to the impact of the global financial crisis, but it started to decline afterwards and fell back below 1% in 2011. The ratio, which exceeded 2% in 2016, rose to 5.1% in 2020 due to the global pandemic. In 2022, it was 1.6%, and according to IMF forecasts, it is expected to reach a high of 6.5% in 2023, also due to the impact of the natural disaster. While the IMF's forecast for 2024 is 5.7%, the MTP forecast for the same year is for a budget deficit of 5.9% of GDP. In other words, it can be said that the deficit in 2023 will be even higher than in 2009, when the effects of the global financial crisis were felt, and that this situation will continue in 2024. In its 100th year (if 2003 is excluded), Türkiye will have the largest budget deficit of the last 20 years, far from the Maastricht Criteria.

Fifth and lastly, the current account balance is analyzed. In the last 20 years, with the exception of 2019, the current account balance has consistently been in deficit. The current account deficit ratio to GDP increased from 2.4% in 2003 to 5.6% in 2006. The ratio fell to 1.8% in 2009 due to the impact of the global financial crisis, but the following year, it hit 5% again before rising to a record high of 8.9% in 2011. Afterwards, the deficit declined again to around 5%, falling to 2.6% in 2018. In 2019, there was no deficit but rather a current account surplus of 1.4% of GDP. In 2020, Türkiye again posted a current account deficit of 4.4% of GDP. In 2021, this ratio fell below 1%, but in 2022 it was 5.4%. In 2023, Türkiye's current account deficit will be 4.7% of GDP according to the OECD and 4% according to the IMF. The MTP also envisages a current account deficit of 4% of GDP, in line with the IMF. Considering that the average annual rate over the past 20 years has been 4.32% (without taking into account the surplus year), the value in 2023 cannot be interpreted as a bad value. Moreover, both OECD, IMF, and MTP forecasts for 2024 are below 4%. All this shows that Türkiye is not in a worse position in terms of current account deficit in its 100th year compared to the last 20 years.

After analyzing the variables that make up the macroeconomic performance index one by one, Türkiye's macroeconomic performance index is analyzed. The index value was 94.58 points in 2003 and increased to 98.60 in 2005. This value is also the highest value of the last twenty years. In other words, when the last twenty years of the Turkish economy are analyzed, it is seen that the most successful year was 2005. After 2005, the index value declined to 93.52 points due to the global financial crisis. As the effects of the crisis began to fade in 2010, the



Yöyen, H. T. (2023). 100. Yılında Türkiye Ekonomisi: Makroekonomik Performans Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 283-309. Doi: 10.25295/fsecon.1358726

index rose again, reaching 98.04 points in 2011 and 98.20 points in 2013. This score obtained in 2013 indicates that 2013 was the most successful year of the last decade. Therefore, after this year, the index value dropped again and declined to 93.70 in 2018. Although the index rose to 94.63 points in 2019, it fell back to 93 points in the following years and reached a record low of 85.67 points in 2022. This data shows that 2022 was the worst year in the last two decades because the index, which did not fall below 93 points throughout the period, took a low value of 85 for the first time. The macroeconomic performance index score for 2023, calculated based on forecasts, was 88.04. Although this value is higher than 2022, it is the second worst score of the last two decades. The average macroeconomic performance index score in this period is 95.68. However, the score obtained in 2022 (85.67) is exactly 10 points below the average. Likewise, the 2023 value is expected to show one of the largest deviations, being 7.64 points below the average. It shows that Türkiye has a poor economic outlook in its 100th year based on an assessment of past data.

The study also compared Türkiye with other developing countries from various regions of the world. These countries are Russia and Poland from Europe, Thailand and Vietnam from Asia, Mexico and Argentina from Latin America and the Caribbean, and Iran and Egypt from the Middle East and Central Asia. The macroeconomic performance indices of each of these countries for the last five years have been calculated. According to the results, Türkiye outperformed only Iran and Argentina out of these eight countries. The other six countries are more successful than Türkiye according to their macroeconomic performance indices. The fact that Türkiye is so far behind despite the absence of any developed country in the list clearly shows the position of the Turkish economy in its 100th year. In other words, it can be said that Türkiye's macroeconomic performance fails in the comparative evaluation as well as in the evaluation based on Türkiye's own data and history.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 310-337

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 02.02.2023

Accepted/Kabul: 17.08.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1246853



Research Article/Araştırma Makalesi

Analysis of Turkish Economy from Macroeconomic and Socio-political Perspective (1923-2023)

Türkiye Ekonomisinin Makroekonomik ve Sosyo-Politik Açından İncelenmesi (1923-2023)

Eşref Uğur ÇELİK¹

Abstract

The evaluation of economies provides an idea about the direction of countries and determines their international reputations. Economic evaluations hold significant importance for this reason. Evaluations often utilize macroeconomic indicators like real growth rate, unemployment rate, and inflation rate. On the other hand, to honestly evaluate economies, a long-term perspective is required, and it is vital to maintain continuity and have a broad scope. During this process, many factors, such as developments in the external world, geography, language, religion, ethnicity, and customary practices, can have an impact, in addition to macroeconomic factors. However, none of these (except for macroeconomic factors) have as much impact on the development of economies as the institutional factors that form the basis of the socio-political structure. As property rights, freedom of expression, press freedom, judicial independence, and equality of opportunities in the economic, social, and political fields expand in a country; experts anticipate that institutional quality will increase and positively impact economic operations. Findings indicate the necessity of conducting macroeconomic and socio-political performance measurements to evaluate the Turkish economy properly. For 1924-2023, a macroeconomic performance index (MPI) has established for measuring macroeconomic performance, and a socio-political performance index (SPI) for measuring socio-political performance.

The findings obtained from the studies reveal that in Türkiye, more than ensuring only macroeconomic stability is necessary to achieve satisfactory and lasting economic success. Compromising fundamental rights, freedoms, and socio-economic justice (e.g., income distribution) has achieved stability, but only with temporary effects. The development structure and macroeconomic gains solidify the economic outlook through socio-political developments.

Jel Codes: E02, O43, N00

Keywords: Macroeconomic Performance, Socio-Political Performance, Institutions

¹ Dr. Öğr. Gör., Atılım Üniversitesi, İşletme Fakültesi, İktisat Bölümü, esref.celik@atilim.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9090-9346



Çelik, E. U. (2023). Analysis of Turkish Economy from Macroeconomic and Socio-political Perspective (1923-2023). *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 310-337. Doi: 10.25295/fsecon.1246853

Öz

Ekonomilerin değerlendirilmesi ülkelerin gidişatları hakkında fikir vermesinin yanında uluslararası saygınlıklarının belirlenmesinde de etkili olmaktadır. Bu sebeplerden, ekonomik değerlendirmelere özel önem atfedilmektedir. Bu tür incelemeler sıklıkla büyüme oranı, işsizlik oranı ve enflasyon oranı gibi makroekonomik göstergelerden yararlanılarak gerçekleştirilmiştir. Diğer taraftan ekonomilerin gerçek anlamda değerlendirilebilmesi için uzun dönemli bir bakış açısı gerektiğinden sürekliliği sağlamak ve kapsamı geniş tutabilmek büyük öneme sahiptir. Bu süreçte; makroekonomik faktörlerin yanında, dış dünyadaki gelişmeler, coğrafya, dil, din, etnik ve örf adetler gibi pek çok faktör etkili olabilmektedir. Ancak bunlardan hiçbirisi (makroekonomik faktörler hariç) sosyo-politik yapının temelini oluşturan kurumsal faktörler kadar ekonomilerin gelişimleri üzerinde etkili değildir. Bir ülkede mülkiyet hakları, ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü, yargı bağımsızlığı ve ekonomik-sosyal-politik alandaki fırsat eşitlikleri genişlediği ölçüde kurumsal kalitenin arttığı ve bunun da ekonomik işleyişe olumlu yansıtılabileceği öngörülmektedir. Yapılan saptamalar, Türkiye ekonomisinin doğru şekilde değerlendirilebilmesi için, makroekonomik ve sosyo-politik performans ölçümlerinin yapılmasının gerekliliğini göstermektedir. 1924-2023 dönemi için makroekonomik performansın ölçülmesi noktasında makroekonomik performans endeksi (MPE), sosyo-politik performansın ölçülmesinde ise sosyo-politik performans endeksi (SPE) oluşturulmuştur.

İncelemeler sonucunda elde edilen bulgular, Türkiye’de tatmin edici ve kalıcı bir ekonomik başarıya ulaşmak için sadece makroekonomik istikrarı sağlamanın yeterli olmadığını ortaya koymaktadır. Çoğu zaman "istikrar" temel hak ve özgürlükleri ve sosyo-ekonomik adaleti (örneğin gelir dağılımını) zayıflatarak gerçekleştiğinden etkisi genellikle geçici olmuştur. Ters durumda ise gelişim içerisindeki sosyo-politik yapıdaki gelişmelerle beraber edinilen makroekonomik kazanımların ekonomik görünümü sağlamlaştırdığı gözlemlenmektedir.

Jel Kodları: E02, O43, N00

Anahtar Kelimeler: Makroekonomik Performans, Sosyo-Politik Performans, Kurumlar



Çelik, E. U. (2023). Analysis of Turkish Economy from Macroeconomic and Socio-political Perspective (1923-2023). *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 310-337. Doi: 10.25295/fsecon.1246853

1. Introduction

Evaluation of economies not only gives insight into the state of the countries but also determines their international prestige. These reasons highlight the significance of giving particular importance to economic evaluations. Such assessments often use macroeconomic indicators such as growth, unemployment, and inflation (See Okun, 1970; Barro, 1996).

Evaluating economies indeed requires a long-term perspective, and it is crucial to maintain continuity and broad coverage. In this process, many factors can be influential, including macroeconomic factors, developments in the outside world, geography, language, religion, and ethnic customs. However, none of these (excluding macroeconomic factors) are as influential as institutional factors in forming the foundation of the socio-political structure. Expanding property rights, freedom of expression, press freedom, judicial independence, and equal opportunities in economic, social, and political fields will increase institutional quality and positively impact economic operations (See Acemoglu, 2003; Rodrik, 2009 and Rodrik & Subramanian, 2003). In other words, to evaluate economies more validly and comprehensively, socio-political structures, reflected as institutional quality, must be considered in addition to macroeconomic structures. One of the reasons underlying this is that changes in the socio-political structure can impact the investment environment in the country, and thus the economy's operation, by signaling assurance to both local and foreign investors (mainly in terms of property rights). On the other hand, the socio-political structure, covering factors such as education and health, can also impact the level of human capital in the country, which in turn can affect the quality and productivity of production and thus influence the course of the economy.

In addition to the findings, countries can achieve macroeconomic stability by making concessions through other channels. These concessions often result from the deterioration of factors such as freedom, law, and income distribution, considered indicators of socio-political characteristics. They can thus pose an obstacle to high-quality economic improvement. Pursuing macroeconomic developments while preserving socio-political aspects is essential for lasting economic success.

The abovementioned observations highlight the need to measure macroeconomic and socio-political performance to evaluate the Turkish economy properly. We created two indices for 1924-2023: the macroeconomic performance index (MPI) and the socio-political performance index (SPI). MPI measures macroeconomic performance, and SPI measures socio-political performance. We also developed an economic trend index (ETI) to observe the joint movement of MPI and SPI.

The findings from the evaluations show that achieving excellent and lasting economic success in Türkiye cannot be achieved merely by ensuring macroeconomic stability. Often, stability has weakened fundamental rights and freedoms and socio-economic justice (for example, income distribution), so its impact has generally been temporary. On the other hand, macroeconomic gains and developments in the socio-political structure strengthen the economic outlook. In addition, in our country, single-party rule periods often equated with political stability have not led to lasting economic success after a short-term (usually first 3-4 years) economic success. In other words, Economic management will only be successful if we

reduce tensions in the distribution front and strengthen factors supporting socio-political development.

Furthermore, especially during populist processes and crises in multiparty periods, Türkiye has undergone necessary structural transformations and has mainly exhibited a reactive state characteristic. Rather than broad social agreement, economic and political changes in the world have determined the fundamental structural transformations experienced by Türkiye. That situation shows that the country may be susceptible to developments in the outside world. To overcome such vulnerabilities, signal domestic and foreign market actors correctly. Steps taken to ensure rule-based policies, transparency, property rights, freedom of expression, and equality of opportunities can help provide the right signals. This way, the way for vital functioning of the economy can be opened along with socio-political and macroeconomic gains.

This study consists of four sections. The second section provides information about the components and calculation methods of the MPI, SPI, and ETI indexes, which primarily aim to measure macroeconomic and socio-political performance levels. Then, we presented the results obtained by applying these indexes to 1924-2023. The third section uses the relevant indexes to examine the structural phases of the single-party and multiparty periods. The last section contains the results and some recommendations.

2. Macroeconomic Performance, Socio-Political Performance, and Economic Trends

We decided to create indices that will provide a more comprehensive analysis in addition to considering indicators one by one in terms of measuring macroeconomic and socio-political performance. In this direction, we created indices measuring macroeconomic and socio-political performance for 1924-2023 (index calculations, it is necessary to know the values of the previous year in order to calculate the value of a year. Values for 1923 could not be calculated since the values for 1922 were not available. For this reason, the indices started from 1924.). Furthermore, the economic trend index was also developed by taking the averages of these indices.

2.1. Macroeconomic Performance Index (MPI)

Macroeconomic performance is the top of the essential elements used in evaluating economies. For this reason, we decided to create the macroeconomic performance index (MPI) first. As the first variable to be used in the MPI, the growth rate, one of the most basic indicators of macroeconomic functioning, was selected. One of the variables frequently considered in interpreting macroeconomic performance is the inflation rate.

Everyone from the lowest income level in society to the highest is interested in inflation. One of the main reasons for this situation is that inflation affects purchasing power. On the other hand, the reflection of this effect created by inflation is also seen in income distribution (Çolak & Aktaş, 2010: 27-30). In addition, the inflation rate is also seen as a sign of the ability of governments to manage the economy on their own (Fischer, 1993: 487) (quoted by İsmihan, 2003: 129). Due to all these reasons, it was deemed appropriate to choose the inflation rate as the second variable in the MPI.

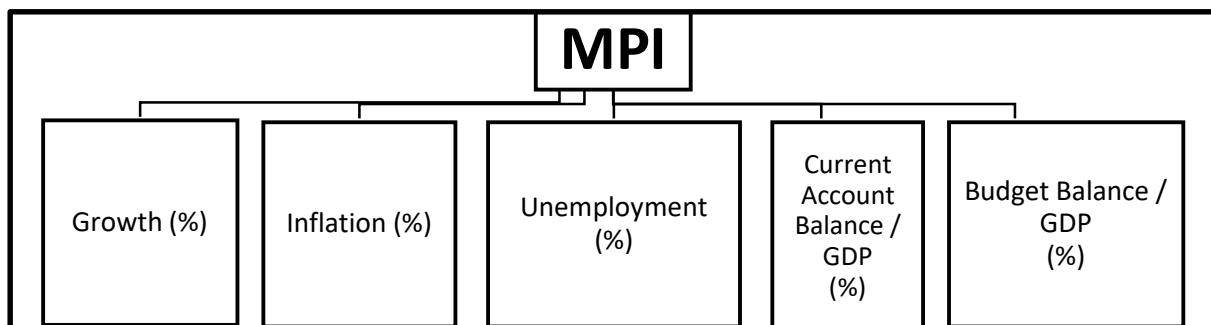
In Okun's and Barro's poverty indices, it has been frequently emphasized that deterioration in the unemployment rate, in addition to the inflation rate, negatively affects macroeconomic performance and output level (See. Okun (1970) and Barro (1996)). Furthermore, unemployment highlights that resources are wasted as it causes people (labor force) who can contribute to production to not participate in the production process (Mankiw, 2010: 208). For these reasons and because unemployment is at the top of the social problems many countries face, the use of the unemployment rate as the third variable in the MPI was decided.

The stability of the financing sources of the current account deficit indicates that this deficit can be sustainable without causing problems. On the other hand, the current account deficit may become problematic if the situation is otherwise. In such cases, countries often resort to raising interest rates to ensure the sustainability of the current account deficit. However, certain costs are involved (countries are still vulnerable to internal and external shocks) (Çolak & Aktaş, 2010: 98).

Developing countries such as Türkiye often face such costs. Therefore, it can be said that the Turkish economy is susceptible to changes in the balance of current transactions. Given the importance of the findings, the ratio of the current account balance to GDP has been selected as the fourth variable in the MPI. The ratio of the public budget balance to GDP was considered the final variable. The main reason behind this choice is that the effects of fiscal policy on private investments and output levels also affect the macroeconomic workings. Changes in the budget affect capital accumulation processes and therefore have a high impact on economic activity (especially chronic budget deficits negatively affect long-term growth). Like the inflation rate, it is crucial for evaluating the government's economic management (Fischer, 1993: 489) (cited by İsmihan, 2003: 129).

As a result, a five-variable macroeconomic performance index (MPI) was created by using not only the three leading indicators of macroeconomic performance, namely the growth rate, inflation rate, and unemployment rate, but also the ratios of the current account balance and the budget balance to GDP (for the variables used in the MPI, see Figure 1). MPI (macroeconomic performance index) was obtained from the Turkish Statistical Institute and The Central Bank of the Republic of Türkiye (The data for 2022 and 2023 are taken from the Presidency of The Republic of Türkiye Presidency of Strategy and Budget). The index is calculated considering the equal weight. The results of the macroeconomic performance index calculated for Türkiye for 1924-2023 are shown in Figure 3.

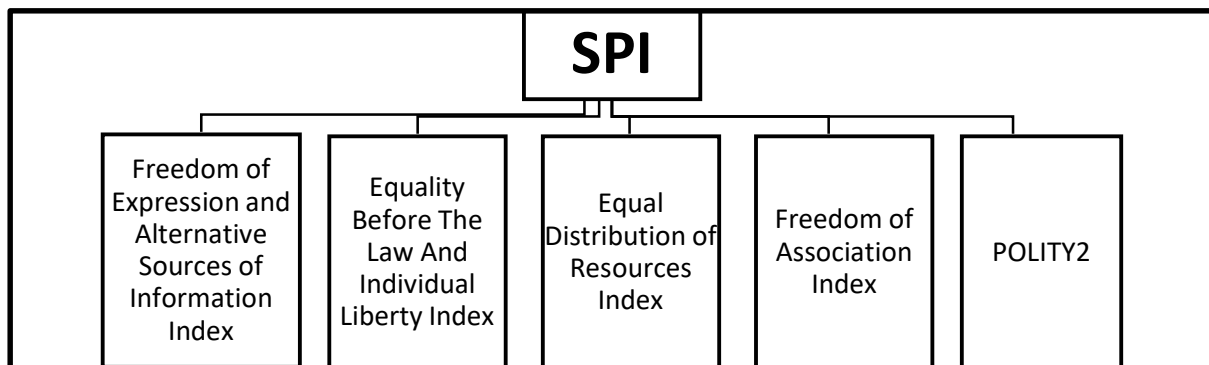
Figure 1: Macroeconomic Performance Index (MPI) Variables



2.2. Socio-Political Performance Index (SPI)

In evaluating countries' economies, it is necessary to use more comprehensive variables in addition to macroeconomic indicators. The main reason for adopting such an approach is to consider economic evaluation comprehensively. In examining economies, institutional, social, and political factors also play a role, in addition to macroeconomic factors. In order to achieve sustainable development of economies, it is also necessary to improve the quality of institutional infrastructure and institutions (Rodrik & Subramanian, 2003). In other words, it is necessary to consider macroeconomic trends and socio-political structures in evaluating economies. Therefore, more than favorable macroeconomic performance results alone are needed to speak of overall success. Due to these concerns, there is a need for an index that can measure socio-political performance in addition to MPI. The main objective of the socio-political performance index (SPI) created in this regard is to ensure the comprehensive monitoring of institutional, social, and political changes. The primary constraint in selecting the variables for SPI is due to the duration of the period covered (1924-2023). Due to this fundamental constraint, the study cannot include some data sets that could be considered for use in the index (such as data sets developed by Freedom House and Vanhanen). The difficulty created by this situation has brought up the selection of comprehensive indices that could indirectly cover missing aspects. In this regard, the variables were selected by using indices created within the scope of the Varieties of Democracy (V-Dem) Institution and the POLITY project, and the index is calculated taking into account equal weight. (See Figure 2 for the selected variables in SPI).

Figure 2: Socio-Political Performance Index (SPI) Variables



The first variable that forms the socio-political performance index is the Freedom of Expression and Alternative Sources of Information Index, derived by the V-Dem Institute. This index measures the degree to which governments respect press-media freedom, individuals' freedom to discuss political issues and academic-cultural freedom of expression (Coppedge et al., 2016: 52). The second variable is the equality before the law and individual liberty index, derived by the V-Dem Institute. The index aims to measure the transparency and impartiality of the laws applied in the country, as well as access to justice, the reliability of property rights, the level of work, freedom of movement, and freedom of belief (Coppedge et al., 2016: 55). The third variable is the equal distribution of resources index, created by the V-Dem Institute. The index looks at how resources in the country are distributed concerning equality, particularly in education and health (Coppedge et al., 2016: 60). The fourth variable is the freedom of association index, created by the V-Dem Institute. The index measures the degree

to which political parties (including the opposition) are allowed to carry out their activities and participate in elections and the freedom of civil society organizations to carry out their activities (Coppedge et al., 2016: 51). The last variable is the Polity2 variable created within the Polity project. The project determines the form of governance in countries. The results of the socio-political performance index calculated for Türkiye are shown in Figure 4.

2.3. Economic Trend Index (ETI)

The economic trend index (ETI) was created to show the joint movements of macroeconomic and socio-political performance indices. The arithmetic average of MPI and SPI values is used to calculate ETI. In this context, increases in ETI generally indicate that improvements in socio-political structures support favorable economic conditions in the macroeconomic environment. Such a situation suggests that in addition to MPI, SPI is also rising. In other words, positive economic trends mean that in addition to macroeconomic gains, income distribution, property rights, and freedoms, which are the main determinants of SPI, are also considered during the same period. Conversely, a decline in economic trends indicates that economic conditions have worsened. The economic trend index (ETI) calculated for Türkiye for 1924-2023 is shown in Figure 5.

3. Evaluation of the Turkish Economy

3.1. Single-Party Period

The sub-periods within the single-party period have been created inspired by the classifications in the studies of Boratav (2007) and Kayra (2015). Figure 6 and Figure 7 present the details of MPI and SPI displayed during the single-party period.

3.1.1. Rebuilding in Open Economy Conditions (1923-1929)

The Turkish Republic was established through struggles against challenging conditions. During the struggle, attempts were made to eliminate political and economic dependencies inherited from the Ottoman Empire. In this direction, the Turkish delegation at the Lausanne Conference fought hard to remove capitulations and the Duyun-u Umumiye Administration, which accelerated the economic collapse of the Ottoman Empire and the demand for political independence. At the conference, the removal of the capitulations was accepted with the condition that the existing customs tariffs would be preserved until 1929, and the supervision of the Duyun-u Umumiye Administration was ended. With these gains, an attempt was made to end the financial control exercised arbitrarily by foreigners in the country. The most valuable gain from Lausanne is that the Turkish state has recognized itself as a fully independent entity on the international platform. The İzmir Economic Congress was held to determine Türkiye's economic policies. The necessity of following a national and independent economic policy and the need for development to proceed through private enterprise were emphasized at the İzmir Economic Congress. On the other hand, one foot of development is rapid economic growth, while the other is the enlightenment process of a society where the majority have not received education (Yaşa, 1980: 77).

During the years when the shape of the "New World" order was beginning to take form, it was emphasized at the Lausanne Conference and the İzmir Economic Congress that a new capital accumulation model was planned to be implemented based on industry (Şahinkaya, 2009: 29). Despite this, due to the majority of the population is engaged in agriculture in the structure that the Republic inherited, the successful growth rates obtained in the first few years (See Figure 6) were obtained from agriculture. However, due to the lack of any accumulation when Türkiye started with almost nothing and the inability to transfer accumulations from the agricultural regime to the industrial regime due to the absence of the bourgeoisie (Doğruel & Doğruel, 2003: 419; Şahinkaya, 2015: 16; Ercan et al., 2008: 227), the operation of the industrial-based accumulation model was negatively affected. Also, the decisions taken on customs tariffs at Lausanne limited the shaping of industrial policies at that time. Despite these situations, the first sharp decline in growth was due to drought in 1927 (See Figure 6), and the Industrial Encouragement Law was implemented to support the industrial sector.

During the establishment period, it aimed to increase people's consciousness and involve them in the production process for sustainable growth. For this reason, educational-based policies and laws (such as the Tevhid-i Tedrisat Law) were implemented. In other words, the goal was to create a structure that considers full employment conditions (Aysan, 2004: 32). In this regard, after the establishment of the Republic, a decrease in the unemployment rate was observed (See Figure 6). On the other hand, Atatürk pointed out the need to achieve growth by balancing the public budget, controlling inflation, and ensuring the balance of external payments (Aysan, 2004: 32-43). As a reflection of these sensitivities, over the years, generally successful performances were shown in terms of the inflation rate, current account balance, and budget balance to GDP (See Figure 6). In the early years of the Republic (1924-1929), the impact on the macroeconomic performance of the economic goals was generally positive (excluding the drought in 1927, which negatively affected economic operations and caused a decrease in GDP) (See Figure 6).

Dissolving cultural ties from society's past is more complicated than solving economic problems. Although the people suffered injustices during the Ottoman period, they resisted change. Because there was no time to lose, Atatürk's Reforms were quickly implemented. The construction of a new state sometimes required settling accounts with the destructive ties of the past, which could result in unwanted events. Türkiye experienced this from its foundation years. It is known that even the armed friends of Atatürk took strong positions against the transformation he wanted to achieve. This situation sheds light on why the reforms and revolutions applied in the early years of the Turkish Republic were sometimes implemented rigorously. For these reasons, the socio-political performance index (SPI) in the Republic's early years was low. The closure of the Progressive Republican Party, established in November 1924, six months after its foundation, shows that contradictory processes took place regarding freedoms (See Figure 7) (in the following periods, the closure of parties that did not represent the mainstream continued.).

From 1924 through 1929, a steady and successful trajectory was observed in macroeconomic performance because the economic model was implemented with solid theses (See Figure 6). It is also seen that free trade agreements directed the economic operation in the relevant period (Pamuk, 1984: 50). However, the failure to take freedoms into account in implementing



Çelik, E. U. (2023). Analysis of Turkish Economy from Macroeconomic and Socio-political Perspective (1923-2023). *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 310-337. Doi: 10.25295/fsecon.1246853

revolutions that will form the infrastructure of social progress has led to the inability to develop SPI. As a result, moderate success was achieved in terms of economic course, despite the failure of the socio-political structure to keep up with the macroeconomic performance achieved during this period (1924-1929) (See Figure 5).

3.1.2. Protective-State-Led Industrialization (1930-1938)

After the Great Depression in 1929, countries closed themselves off, leading to a sharp drop in imports worldwide. In response, the accumulation model attempted in Türkiye was re-evaluated. This condition allowed for the transformation of production towards domestically produced imports and allowed Türkiye to carry out its import substitution industrial movement (Sönmez, 2005: 79). Another factor triggering import substitution was the deadlock in the capital accumulation process based on agriculture (Pamuk, 1984: 40). On the other hand, during the industrialization process in developed countries, the industrial movement led by the state appeared as a reasonable option (Pamuk, 1984: 41). Thus, during the interwar period, Türkiye continued its capital accumulation process mainly under the state guidance, making its first industrial investments in this direction (Doğruel & Doğruel, 2003: 419). Additionally, the trade surplus obtained through protective policies implemented alongside the import substitution industrialization shaped by the state after the Great Depression partially prevented an increase in external debt and reduced the stock of external debt, contributing to industry development (Sönmez, 2005: 82-85).

The period after 1929 is not only considered in the context of an economic crisis in Türkiye. One of the provisions of the Lausanne Treaty was that customs tariffs would remain fixed for a certain period. The expiration of this specified period in 1929 made the period after 1929 significant beyond the Great Depression. Following the expiry of this period, customs tariffs in Türkiye began to be raised, which led to the materialization of the industrialization drive aimed at local production since the foundation of the country (Kepenek & Yentürk, 2000: 61).

In response to the economic depression, measures were taken at the beginning of the 1930s to balance the budget and limit imports, which brought positive results in the budget balance and current account balance to GDP, especially after 1933 (See Figure 6). Also, these measures led to "state capitalism" implementation to ensure continuity and economic revival (for detailed information on state capitalism, see Kepenek & Yentürk, 2000: 67; Boratav, 2006).

On the other hand, although specific macroeconomic indicators showed a positive trend in the 1930s, the overall macroeconomic situation was negative due to the impact of the 1929 Crisis (See Figure 6). The general negativity brought about by the economic crisis that affected the world led to apparent poverty in the country. The reflection of poverty in society and dissatisfaction has also intensified feelings of hopelessness. This situation has revealed alternative solution searches. Western integration is one of these searches. In this context, the Free Republic Party was established in 1930 with Atatürk's initiatives. The objectives of the Free Republic Party were summarized in two points. The first is pluralistic democracy, and the second is the liberal economic model. The reflection of this step on society did not meet expectations. Regime opponents gathered in this party and claimed that salvation was a regime change. The second attempt at a democratic transition threatened the regime instead of having the expected effect, so the party was closed a few months after its establishment.

Along with societal dissatisfaction, the party closure in 1930 showed that little progress in SPI could not be sustained (See Figure 7). The general negative trend created by the Great Depression on macroeconomic performance was attempted to be overcome by establishing a new party to develop the sociopolitical structure. With no positive outcome from this attempt, the decline in the economic trend became apparent at the beginning of the 1930s (See Figure 5).

The First Development Plan was implemented to reverse the adverse developments in the economic situation. Although the plan did not achieve complete success due to the hostile environment created by the Great Depression, it made valuable contributions to the creation of a national economy in which the private sector was involved. The goal was to improve the socio-political structure through the progress created by granting women the right to vote and be elected in 1934. The point reached by MPI in 1936 can establish the thesis that the state-centeredness and the development plan were successful. The preparation of the Second Five-Year Industrial Plan in 1936 confirms that this trend was supported. However, it should be emphasized that this plan was not implemented due to insufficient resources (Kongar, 2012: 353). After the effects of the crisis began to be overcome, the economic situation was seen to have a wave-like but upward trend (driven by macroeconomic performance) until 1938 (See Figures 5 and 6).

3.1.3. Years of War: Before and After World War II (1939-1950)

Despite the harmful effects of the Great Depression, it can be said that partial positive results were obtained with the state-centric understanding of the 1930s. This situation was interrupted due to Atatürk's death and the outbreak of World War II. To fill the political vacuum created by Atatürk's absence, Prime Minister Celal Bayar played an essential role in selecting İnönü as the President, despite their different ideas, with the importance of the continuity of the state. On the other hand, with İnönü's assumption of office, declaring Atatürk as the "Eternal Leader" and himself as the "National Leader" brought concerns (Ahmad, 2007: 88). İnönü's step raised debates in the context of Atatürk's departure from the search for democracy, while the outbreak of World War II overshadowed the debates. Türkiye paid a heavy price for its participation in World War I. For this reason, it took careful steps to avoid participating in World War II. However, Türkiye's non-participation in the war did not prevent it from keeping its army ready. 500,000 army was kept prepared during the war (Cem, 2008: 258). Such an expenditure structure made it necessary to make certain decisions. Türkiye abandoned the sound monetary policy it had taken at the İzmir Economic Congress and tried to cover costs by printing money. Such an endeavor was inevitably inflationary (See Figure 6 for the World War II period). In addition to the adverse effects of price pressure, allocating most of the country's production to the army's expenses had a destructive impact on society. That era is remembered as a time of bread rationing, the black market, and lines (Ortaylı, 2015: 91).

The start of the war caused a rapid decline in the MPI due to a contraction in the economy and rapid inflation (see Figure 6). To meet the financial obligations created by the war, measures were taken beyond printing money. One of these steps was aimed at comprehensively directing the production process of the public through the National



Çelik, E. U. (2023). Analysis of Turkish Economy from Macroeconomic and Socio-political Perspective (1923-2023). *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 310-337. Doi: 10.25295/fsecon.1246853

Protection Law. To support this step, restrictions on imports were imposed. Additionally, the most controversial decision of the period was the Property Tax Law implemented in 1942 (for detailed information see. Aktar (2013)). Along with the arbitrariness in implementing the Property Tax, targeting minorities with harsh sanctions has caused this law to go down in history as a dark mark (Cem, 2008: 258-259).

The negative impacts of World War II primarily showed their destructive face on the economy. The decline in social life due to this negative trend that started in the economy, mainly due to implementations like Wealth Tax, led to a decrease in equality and individual freedoms index (See Figure 7). The sharp decline in macroeconomic performance during the war period can be referred to as a rapid economic deterioration following the tensions experienced in the institutional and socio-political structure (See Figure 5). On the other hand, the continuity of the accumulation process based on import substitution was ensured by the war's positive impact on raw material prices (Sönmez, 2005: 79). As a result, it can be seen that the trade sector has emerged in the forefront of the capital accumulation process. Additionally, the accumulated capital in the production process was used in production financing (Doğruel & Doğruel, 2003: 419-420).

In the Cold War environment that emerged after World War II, countries were left to choose between the "Western Bloc" led by US hegemony or the "Eastern Bloc" of the Soviet Union. Türkiye decided to align with the West, which represented the capitalist structure. The foundations of the operating mechanism of the side chosen by Türkiye were laid with the Bretton Woods system. In the system's functioning at that time, emphasis was placed on industrialization based on import substitution and the need for the state to have a say in economic operations, with the influences of Keynes (Erder, 2010: 229-230). It is seen that internal reasons alone did not affect Türkiye's import-substituting industrialization process and that external factors were also decisive.

Türkiye made an important decision for its nation by not participating in World War II. However, the fact that the war was taking place near Türkiye forced the country to live in war-like conditions. The continued Soviet threat after the war led to the continuation of mobilization conditions. The public, faced with scarcity conditions and the inflationist pressures exacerbated by the policies being followed, saw the sole responsibility for these war-like conditions lying with the single-party government, the Republic People's Party (CHP). As the power of the private sector began to emerge, they wanted to break their ties with the state and bureaucrats who had supported them from the beginning and thought this was possible through a new political party (Kongar, 2012: 144-149). The fall of fascism and the rise of democracy in the world after the defeat of Germany and America's declaration of absolute dominance in World War II were reflected in increasing relations with the US in Türkiye (Boratav, 2007: 350-353). The support given by İnönü, who took office amid uncertainty following Atatürk's death, for measures to eliminate the need for democracy and opposition, despite the doubts surrounding him, was influential in the transition to a multiparty system (Ahmad, 2007: 125-126). Despite a single party in the parliament, different voices became apparent due to all these factors. Heated debates over the Land Reform Bill followed the discontent with implementing the Wealth Tax. The process started with rejecting the Four-Article Statement, leading to the establishment of the Democratic Party (DP) in 1946 and the

beginning of the challenging process of bringing it to power (Lewis, 2004: 303-305). Following World War II, the reflection of democratic and liberalization steps in Türkiye, which began to take shape (such as the devaluation in 1946, approval of the UNESCO Convention, admission to the International Monetary Fund (IMF) in 1947, membership to the OECD in 1948 and signing of the Universal Declaration of Human Rights), mainly led to upward trends in MPI and SPI (especially the positive effect created by the expanded freedom of expression in the first multiparty general election in 1946 and the POLITY2 index) and had a positive impact on the economic course (see Figures 5, 6 and 7).

3.2. The Multiparty Period

The coming to power of the Democrat Party (DP) in Türkiye in 1950 symbolizes the actual transition to the multiparty period. Öniş & Şenses (2009) have been utilized for the classification of the stages of the multiparty period. Figure 8 and Figure 9 provide details of the macroeconomic and socio-political performance displayed during the multiparty period.

3.2.1. Agriculture-Based Integration into the World Economy Initiative (1950-1960)

After the Second World War, reports published by American delegations (such as the Thornburg Report) suggested that Türkiye transition to a more open and liberal economic model (Öniş & Şenses, 2009). Although they followed this suggestion through the DP reports, it is claimed that the economic model they tried to implement was not remarkably different from the previous period (Kongar, 2012: 358). As a result, the active role of the public sector in the production process appeared to be contrary to what was stated in the Democratic Party programs. In this context, steps taken in road construction and the encouragement of using tractors in the agriculture sector followed. With the support of foreign aid, which picked up pace after Türkiye's military support for the Korean War and subsequent membership in NATO, along with other favorable conditions (such as increased demand for agricultural products), high growth figures were reached in the first years of the 1950s (See Figure 8). In these years, in addition to growth figures, other macroeconomic indicators (such as the inflation rate) led to reasonable levels of MPI being achieved (See Figure 8).

Türkiye's transition to a multiparty system, widespread sections of society became more effective in the decision-making process, and the DP that came to power focused frequently on freedom and prosperity rhetoric in its early years, resulting in the progress that started in the SPI after 1946 continuing to accelerate after 1950 (See Figure 9). On the other hand, with the transition to a multiparty system in 1950, the ruling party's focus on maintaining its base brought a lull in the distribution of resources that were developing until the end of 1949 (See Figure 9). Despite this, the successful macroeconomic performance displayed in the early 1950s had a positive impact on the economic trend, generally reflected in the socio-political sphere as well (positive developments in the expanded freedom of expression, equality before the law, and individual freedom, freedom of organization, and the POLITY2 index) (See Figure 5).

In the 1950s, capital accumulation was attempted primarily through agriculture and foreign trade. This was due to the inclusion of new lands in the production process, the positive impact of weather conditions, and the demand for agricultural goods due to the Korean War. With these developments and the importance placed on foreign trade during this period, increases

in export levels were observed. However, despite efforts to revitalize exports, imports remained higher than exports during these years. As a result, the aid and debts provided by the US under the Marshall Plan to Türkiye were mainly used to finance imports. After 1953, with the disappearance of the favorable conditions that had provided this favorable environment, a decline in MPI was observed (See Figure 8), and a foreign exchange deadlock was entered in the accumulation process. For these reasons, starting from 1954, in the face of declining exports, it can be said that an import substitution experience emerged with State Economic Enterprises under private sector control and with a focus on industrialization. Also, during this challenging period, foreign trade imbalances were tried to be financed through direct foreign investments and loans provided through mechanisms directed by actors such as NATO and OECD.

The downturn of the economic trend after 1953 was also reflected in the declines in the SPI (See Figure 9). The DP's attempt to transfer all property of the CHP to the Treasury, the alteration of the structure of the Village Institutes, the closure of the National Party, the pressure on the press, and the events of 6-7 September caused a decrease in almost all sub-indices of the SPI (See Figure 9) (Akşin, 2005: 216-218). After the absolute power brought by the victory of the DP in the 1954 general election, Prime Minister Menderes began to ignore any opposing ideas. In other words, "the approval from the people led to a purification from any doubts about the politics he followed" (Ahmad, 2007: 136). Also, the deteriorated public finances, increasing inflation rates (See Figure 8), and payment balance problems resulting from populist policies, especially in the agriculture sector, led to a severe economic crisis in the late 1950s. In 1958, an IMF recipe for crisis exit was sought. Additionally, the majority of the measures, including the devaluation of the Turkish lira in 1958, remained at an abstract level and negatively affected the economic trend. The adverse events in the macro-economy and the socio-political structure emphasized the deterioration in the economic direction in the second half of the 1950s (See Figure 5).

The macroeconomic and socio-political performance displayed in the second half of the 1950s was less satisfactory compared to the early years. The DP government's continuation of arbitrary and repressive attitudes instead of fixing the deteriorating economic situation resulted in the deepening of problems (Kongar, 2012: 153-154). The military coup in 1960 marked the beginning of a new multiparty democracy and marked the end of the agriculture-based liberal and populist era.

3.2.2. Inward, Planned, and Import Substitute Industrialization (1960-1980)

By the 1960s, the unsuccessful economic experiences of the DP's final periods were attributed to policies implemented without a plan. In this direction, establishing the State Planning Organization (DPT) is one of the steps sought for resolving problems. The preparation of the First Five-Year Development Plan also reflects the era's spirit. The plans prepared had the characteristics of being mandatory for the public sector, guiding the private sector, focusing on industrialization oriented towards the domestic market, and excluding agriculture to a great extent (Pamuk, 2014: 235). The planning axis was combined with the introverted, planned, imitative development strategy. With this new model, the state has primarily

directed the economy through public economic enterprises and other policies, such as financial pressure and restrictions on foreign trade.

Additionally, investments were carried out using domestic rather than external sources (Pamuk, 1984: 62). The planned industrialization attempt, which was tried to be implemented, showed improvement in the MPI starting from the 1960s, considering the progress made and economic balances (e.g., payments balance) (See Figure 8). Alongside these improvements, the new constitution, which came into effect in 1961, and the expansion of social and other rights (such as the scope of the social state, press freedom, strike, and union rights) have allowed for rapid increases in all sub-indices of the SPI, strengthening the rise in SPI (See Figure 9). The positive picture observed in both MPI and SPI has positively reflected itself in the economic course (See Figure 5).

After a short interim period, the first half of the 1960s continued with coalition governments and the second half with single-party rule (Justice Party-AP). Türkiye, which began to be managed under the leadership of Süleyman Demirel in 1965, changed the nature of its planning tool to support the private sector instead of directing it to the private sector (Pamuk, 2014: 236). The complementary role of industrial entrepreneurship, private entrepreneurs, and public economic enterprises has created a harmonious environment. On the other hand, since the mid-1960s, economic downturns have been experienced due to internal and external reasons (for details, see Pamuk, 2014: 241-245). The reflection of this situation in MPI shows significant declines (See Figure 8). In response to economic downturns, the reaction of the strengthened social classes (especially the working class) under the 1961 Constitution has been to resort to strikes and resistance (Atılğan, 2012: 292-295). Workers carried out one of the harshest counteractions on June 15-16, 1970. The Chief of General Staff of the period described the resistance as "social awakening exceeded economic development". The decline in MPI from the mid-1960s to 1970 is contradicted by the fact that SPI achieved its highest values to date (See Figure 8 and Figure 9). The 12 March 1971 Coup, which took place under this structure, caused a pause in democracy and harmed freedom of expression, equality before the law, individual freedom, freedom of organization, and the POLITY2 index, and the reflection of this situation showed a rapid decline in SPI (See Figure 9). Alongside this decline, the continuation of the decrease in MPI has caused economic conditions to be negatively affected (See Figures 8 and 5).

In the second half of this universe, the failure to abandon the reactive state approach has begun to distance the country from its sustainable growth goals and capture the spirit of the time. In this context, the problems that emerged from the model applied in the 1970s disrupted the current account balance, especially after 1973 (see Figure 8). More explicitly, the Turkish lira appreciated due to the comprehensive economic policies (money, interest, and exchange rate) that followed, which was reflected as a current account deficit. The maintenance of the deficit was attempted through capital inflows and foreign borrowing. On the other hand, investment programs led by the public sector were encountered during 1970-1976, referred to as the second stage of import substitution industrialization. What distinguishes this period from others is that the industrial sectors with the potential to compete with the world were protected by quotas and tariffs, and the protection rents that

emerged during this process were transferred to the national industrial bourgeoisie (Yeldan, 2001: 37-38).

In 1977, the structure displayed during the import substitution period, which considered all social strata, began to be unsustainable. The underlying cause of this deadlock was the pressure exerted by the overvalued TL on sectors trying to export and the inability of the industry to generate the foreign currency needed for the operation of its production process. In addition, inflation in the economy, a significant current account deficit, and negative growth performance were observed (See Figure 8). On top of all these reasons, difficulties in accessing foreign debt opportunities made financing imports in the country difficult. This situation caused contractions in sectors relying on imports for production, deepening the slowdown of the economic operation (Yeldan, 2001: 43).

The deterioration of the external environment (oil shocks) and the inability to resolve internal problems and political conflicts resulted in a deep economic crisis (1978-1979) by the end of this decade. Remarkably, the failure of the short-lived coalition and minority governments to take necessary financial and other measures in time from the mid-1970s has led to negative performance in the MPI (See Figure 8). During this period, the Turkish people began to experience high and volatile inflation rates, and the growth rate significantly lost momentum (See Figure 8). More importantly, Türkiye followed a "prolonged import substitution industrialization strategy" like many Latin American countries and failed to transition to an export-based growth strategy without experiencing a crisis like some East Asian countries with proactive policies (Onis & Senses, 2009: 723).

On the other hand, the restrictions on trade union rights after the 12 March Coup could not prevent workers from continuing their struggles individually through unions, nor farmers and small producers (Atılğan, 2012: 297). This is why it can be said that the 1971 Coup could not take back the consciousness that the 1961 Constitution gave to social classes. The rise of the SPI after 1971 (See Figure 9) confirms this situation (excluding the last period in the SPI). Despite the general opposition in the SPI, the dominant decline in the MPI harmed the economic situation (See Figure 5). On another dimension of the event, the measures taken to reduce the effects of the crisis between 1977-1979 and to reduce inflation did not have the expected effect, which paved the way for the process that would completely transform the capital accumulation regime in the 1980s (Doğruel & Doğruel, 2003: 420).

3.2.3. The Outward-Oriented Liberal Period (1980-2001)

The 1980s began with significant transformations in the Turkish and world economies. The liberalization movement led by Reagan in the US and Thatcher in the UK was presented as a solution, in the form of the "Export-Oriented Growth" model, to developing countries in debt crisis (Kazgan, 1999: 136). In this context, the monetarist policies applied by the US Federal Reserve Chairman Volcker affected interest rates. This caused peripheral countries to fall into a foreign debt crisis. The IMF and the World Bank brought the debt crises to the agenda, transforming these countries' economic, institutional, and social policies (Boratav, 2010: 90-91). In Türkiye, the 12 September Military Coup and the subsequent Motherland Party (ANAP) actively implemented this recipe in a legally and institutionally regulated manner (Boratav, 2010: 399).

The Turkish economy was liberalized with the 24 January 1980 program, reducing the role of the state and changing its objective (for more information on the 24 January 1980 program, see Kazgan, 1999; Mütevellioğlu & Sönmez, 2009; Boratav, 2007; Celasun & Rodrik, 1989). Adopted under the influence of external actors and the context, this new (neoliberal) model aimed for a private sector-focused and export-based development strategy in line with the world economy (for detailed information on the neoliberal model, see Öniş & Şenses, 2009). Conversely, the 12 September 1980 military coup resulted in another long-term interruption of multiparty democracy. The new constitution in 1982 also resulted in the erosion of social rights, causing a decline in all the sub-indices that make up the SPI, thereby sharpening the SPI's decline (See Figure 9).

Türkiye, as a result of the "stability" policies followed during the military rule period (1980-1983), achieved positive developments in growth, inflation, and public budget balance and achieved rapid rises in the MPI (See Figure 8). However, it must not be forgotten that the main economic tools used during 1980-1988 aimed to promote exports and macroeconomic stability but were also characterized by suppressing wages (Boratav et al., 2000: 113-114). As a result, a medium performance was shown in the economic trend, as the rapid rise in the MPI combined with the decline in the SPI (See Figure 5). Furthermore, it can be seen that the industrial sector, which was expected to generate its accumulation from production with the beginning of Türkiye's opening process, focused on speculative gains along with the banking sector (Doğruel & Doğruel, 2003: 420).

Following the gradual transfer of power from the military regime to its workings (after 1983), the lifting of political bans through a referendum in 1987, and the increase in real wages after being suppressed during the period 1980-1988 (Celasun, 1995: 129), there were improvements in the distribution of resources and increases in the POLITY2 index for expanded freedom of expression and freedom of organization. This solidified the increases in SPI (See Figure 9). On the other hand, the competitive environment created by lifting political bans led to significant increases in public spending by ANAP governments, worsening chronic inflation and budget deficits, negatively impacting MPI after 1987 (See Figure 8). The deviation from the "growth-oriented toward exports" perspective also explains the negative macroeconomic performance displayed in these years (Yeldan, 2001: 39). Additionally, the Decree No. 32 taken in 1989 removed all restrictions on capital movements. However, financial liberalization without creating the necessary conditions (especially financial discipline and effective regulation of the financial system) exposed the economy to short-term hot money inflows and outflows, making it vulnerable (See Figure 8).

On the other hand, with these steps taken, the central bank's control over foreign exchange and interest has also weakened. In the new conditions, maintaining economic balance has been adapted to maintaining high real interest rates. In this way, foreign capital was expected to contribute to financing public deficits through short-term (speculative) investments. However, the potential for increased imports and consumption was not fully considered (Köse & Yeldan, 1998: 55).

The 1990s, however, indicate the end of the capital accumulation process, obtained by suppressing the wages mentioned above and the beginning of forming a new operation. The

state's role in this new structure is to ensure the distribution of social income on the one hand and, on the other hand, to take over the costs mainly belonging to the private sector (Yeldan, 2001: 26). In this new structure, the majority of coalition governments serving in the 1990s either continued to implement populist policies that were sustained by additional borrowing instead of preventing the chronic inflation problem, the increasing budget deficits (See Figure 8), and the increasing debt burden or they generally postponed stability policies. In addition, the failure to properly regulate the financial system rapidly increased the fragility of the macroeconomic environment. As a result of these observations, MPI was observed to be at low levels in the 1990s (See Figure 8). In addition, unlike MPI, increases were observed in SPI, along with the end of the Cold War and the resumption of relations with Europe, which were suspended in 1982 and revived in 1986 (See Figure 9). The economic situation followed a fluctuating course due to the socio-political gains resulting from the macroeconomic instability (See Figure 5).

The process Türkiye underwent after 1989 (especially after the Decree No 32) revealed the inadequacy of the country's financial markets. This inadequacy was influenced by the fact that the markets in the country did not have the accumulation and regulation to withstand international speculative attacks. "Capital flight and the replacement of the national currency (dollarization) directly leads to an increase in real interest rates, while on the other hand, it requires the exchange rate to be kept cheap. This development led to the 1994 crisis due to the insecurity it created in international markets and the inability to sustain the returns of hot money" (Köse & Yeldan, 1998: 56). Additionally, the government's decision to solve the worsening interest rate problem with a faulty approach also contributed to the deepening of the crisis. As the MPI approached its bottom in 1994, the inflation rate reached the highest levels in the country's history (see Figure 8).

The stability package adopted at the point of exit from the crisis is based on tight monetary policies and suppression of wages implemented in the past. At this point, it should be emphasized that the aim of the contractionary and repressive policies implemented by the government is not only to restore the functioning of the economy but also to transfer the accumulated wealth to the "rentier/speculative" sector through interest payments. Instead of solving Türkiye's economic problems by focusing on structural causes, by trying to solve them by focusing on the present and the interests of the dominant class, the functioning of the country's economy has become speculative, seeking speculative gains, away from production and investment. As a result, the economy has followed a path dependent on external conjunctural developments (Köse & Yeldan, 1998: 57-65). In addition, Türkiye experienced a similar process in 1997 as the military memorandum.

The Turkish economy, which has become vulnerable to global operations, was negatively affected by the Asian Crisis in 1997 and the Russian Crises in 1998. Along with the insecurity caused by the crises in the international arena, the loss of functionality of short-term capital movements in the face of interest arbitrage and the increase in political tensions within the country led to a financial-real crisis in 1999 (See Figure 8) (Yeldan, 2001: 54).

The three-party coalition government established in 1999 under the leadership of Bülent Ecevit began implementing a new stability program with the IMF determined to repair the

deteriorated public finance balance and reduce high inflation. However, due to problems within the coalition and other reasons (such as the complex anatomy of the program), this program stumbled in November 2000 and failed in February 2001. As a result of Türkiye's deep crisis in 2001, the MPI hit rock bottom (see Figure 8). On the other hand, Türkiye's acquisition of candidate status for the European Union (EU) (European et al. in Helsinki) and the implementation of reforms proposed by the EU have resulted in a kind of anchor. With the positive atmosphere created by this anchor, the rapid rise in the SPI began (see Figure 9). In addition to the MPI's declines, the SPI's upward trend has caused fluctuations in the economic trend index (see Figure 5) during the same periods.

3.2.4. Regulatory State Institutional Infrastructure and Presidential System (2002-2023)

After the 2001 crisis, a new economic program was prepared and implemented, led by Kemal Derviş, to the expectations of external actors. The program aimed to restore public financial balances and reduce inflation and mainly contained regulations for creating the institutional infrastructure of the regulatory state, such as banking sector reform and central bank independence (For more information, see Acemoglu & Ücer (2015)). After the early election decision of the tripartite coalition, the Justice and Development Party (AK Party) won the November 2002 general election as a single party and adopted this program generally, displaying good performances in the first years of MPI (2003-2006 period), in particular, the growth rate increased with the favorable effects of a relaxed external political and economic environment. Improvements were seen in public finances and inflation (See Figure 8). Also, the positive impact of reforms in expanding relations with the EU helped to enhance the rise in SPI (See Figure 9). Along with socio-political developments, the economic trend was positive in the 2003-2006 period (See Figure 5).

However, during this period, the rising and chronic current account deficit and unemployment rates (see Figure 8) indicate that the positive trend in macroeconomic performance is not sustainable in the long term. Also, the "2002-2006 period is a time when the IMF program handed over from Kemal Derviş to the AK Party is strongly directing the economic policy, with no other major economic policy choice than continuing the standby agreement" (Gürkaynak & Sayek-Böke, 2013: 64). According to Dani Rodrik, during this period, Türkiye's traditional macroeconomic populism based on public spending was revamped and private sector-oriented popular policies led to an increase in spending in this sector (Rodrik, 2015). As a result of continuing the essence of the economic policies implemented without changing, declines were experienced in MPI after 2006. Furthermore, the global crisis that broke out in 2008 and deepened in 2009 also manifested as a crisis in the Turkish economy, sharpening the decline in MPI (See Figure 8).

On the other hand, it is known that the abundance of money in circulation has flowed to emerging countries due to the low-interest environment in developed countries after the 2009 crisis (Yilmaz, 2020: 131). Looking at Figure 8, it can be said that Türkiye recovered from the crisis quite quickly due to this situation. However, the persistent current account deficit and unemployment problems, the increasing debt burden of the private sector, and the slowing growth rate have deepened the economy's vulnerabilities. During this period, the character and quality of growth have been compromised due to the transformation of

economic institutions and political factors (Acemoglu & Ücer, 2015). In particular, following the AK Party's re-election to power with a very high vote rate after the 2007 elections, the press statement made by the National Defense General Staff in April 2007 (e-memorandum) and the indictment against the AK Party in March 2008 can be interpreted as an intervention in democratic functioning. The same period is also indicated by the killing of journalist Hrant Dink and the uncertainties and injustices in the Ergenekon trial, which led to increasing concerns in the justice system. These circumstances can explain the sharp drops in SPI between 2007 and 2010 (See Figure 9).

Since 2009, Türkiye has become one of the world's focal points for circulating money. It has been seen that this source has been used primarily to boost construction and consumption, which has little impact on productivity. This situation has caused increases in the MPI and revealed growth (See Figure 8). In late 2010, the Arab Spring movement broke out, primarily due to economic and socio-political reasons. At the end of 2011, the "Occupy Wall Street" movement appeared to protest the inequalities in USA. The indirect effect of these events on Türkiye was seen in the 2013 Gezi Park protests, which expressed similar demands such as freedom of speech and democracy. The movement ended with the intervention of security forces.

On the other hand, the conflict between the AK Party and the Gülen group (for detailed information on the relations between the AK Party and the Gülen movement, see. Eroler (2019)) became a topic of discussion, first with bribery and corruption investigations and then with the 15 July coup attempt. Emergency measures were taken to address the security gap created by this conflict environment. Although these measures are controversial, they harmed the SPI (See Figure 9). The average and fluctuating performance of the MPI has caused a sharp drop in the SPI, especially after 2015, leading to an apparent deterioration in the economic situation (See Figure 5).

In April 2017, a referendum was held to solve the negativity across the country, and the country switched to the Presidential Government System. In July 2018, the state of emergency was lifted. Such actions slowed down the sharp drops in SPI (See Figure 9). On the other hand, the uncertainties intensified after the coup attempt hurt the macroeconomic environment. In particular, a currency crisis was experienced in the country after the arrest of an American priest in August 2018. This situation negatively affected the macroeconomic performance (See Figure 8). The negativity in both MPI and SPI sharpened the decrease in economic trends at that period (See Figure 5).

In 2018, the negative effects of the currency crisis on macroeconomic indicators gradually manifested themselves sharply in 2020. In addition, the Covid-19 pandemic brought the world's economic functioning to a standstill in 2020. Türkiye, like other countries, has been negatively affected by this situation. All these negative developments manifested themselves in a sharp decline in the MPI. In order to prevent this decline in Türkiye, the "New Economy Model" was announced on November 30, 2021. The basic approach of this model was to increase exports and reduce imports by lowering interest rates. Thus, this approach could lead to high current account surpluses, rapid growth, and high employment. On the one hand, it is natural to expect such gains with exchange rate advantages due to the depreciation of the TL.

On the other hand, taking such initiatives without addressing the structural problems in both the economy and the socio-political structure is likely to have different effects than expected. Indeed, Türkiye has faced higher inflation and current account deficit problems since the model was introduced. This led to another sharp decline in the MPI in 2022 (See Figure 8). In the absence of significant developments on the socio-political front, the ETI also declined (See Figure 5).

The year 2023 almost started with an earthquake disaster for Türkiye. According to official figures, the earthquakes in February took the lives of over 50,000 people in Türkiye. The economic cost of the earthquake is estimated to be over 100 billion dollars. The 2023 elections took place in May, with negative effects of the earthquake on society and negative consequences on the economic environment. The election results showed that the current administration will continue. On the other hand, the current administration decided to change the existing economic policies after the elections. The New Economy Model started to be replaced by orthodox policies. While such policies are expected to have positive impacts on the economy, the fact that the expected costs of the policies have started to be reflected on society raises concerns. In recent years, Türkiye has frequently failed to implement the decisions of the Constitutional Court and the European Court of Human Rights, is one of the countries with the highest number of imprisoned journalists in the world, and non-uniform practices on freedom of expression have caused contradictions in the socio-political structure to become apparent (See Figure 9).

4. Conclusion

Countries need to achieve quality and sustainable economic growth for their development. Reaching long-term economic performance requires positive macroeconomic developments, but they need to be more. It is generally emphasized that sustained long-term income growth can be achieved by supporting macroeconomic developments with socio-political developments. In this context, the macroeconomic performance index (MPI), socio-political performance index (SPI), and economic trend index (ETI) were created for the period 1924-2023 in Türkiye to monitor this process.

Analyses conducted with the help of indices indicate that Türkiye's socio-political structure, which was declining in its founding years, generally entered a rising trend with the attempts to transition to a multiparty system. On the other hand, it has been observed that the selected governments gave significant attention to socio-political developments (especially property rights and freedom of expression) in their early periods through rhetoric and policies. However, it can be said that the governments (especially after increasing their political power) later paid abstract attention to socio-political structures. This situation highlights the intensification of inequalities by pointing to the fact that certain sections are protected while others are excluded. Regarding macroeconomic performance, a performance with ups and downs has generally been followed. Usually, the trend of macroeconomic performance has been affected by developments in the world.

Governments have focused on populist policies rather than rule-based ones to sustain their power. This exacerbates vulnerabilities within the country. To reduce these vulnerabilities,

continuously developing the socio-political structure independently of the government is necessary. This can be achieved through improvements in property rights, freedom of expression, impartial justice, education, health, equality of opportunities, and independent and accountable structures. With these solid socio-political foundations, sustainable macroeconomic gains can be made. Economic programs built on a solid infrastructure are expected to resist external shocks and populist approaches. A policy environment with reduced uncertainty will open the way for medium and long-term planning. Increased predictability and security can facilitate investments based on productivity growth rather than short-term gains. This will provide sustainable macroeconomic governance and gains and contribute to human capital development, accelerating socio-political development.

These observations indicate that the economic situation's direction can be determined due to the interactions between macroeconomic and socio-political structures. In particular, the quality of macroeconomic gains obtained after strengthening the socio-political structure will be more sustainable and permanent, positively impacting the economic situation. Otherwise, the achievements may be short-lived, making it difficult to avoid the fluctuating and downward trend of the economic situation.

References

- Acemoğlu, D. & Üçer, M. (2015). The Ups and Downs of Turkish Economic Growth, 2002-2015: Political Dynamics. *The European Union and The Institutional Slide* (No. w.21608.), National Bureau of Economic Research.
- Acemoglu, D. (2003). Root Causes: A Historical Approach to Assessing the Role of Institutions in Economic Development. *Finance and Development*, 40(2), 27-30.
- Ahmad, F. (2007). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Akşin, S. (2005). Siyasal Tarih (1950-1960). S. Akşin (Ed.), *Türkiye Tarihi 4/Çağdaş Türkiye 1908-1980*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Aktar, A. (2018). *Varlık Vergisi ve Türkleştirme Politikaları* (Vol. 13). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Atılğan, G. (2012). Türkiye'de Toplumsal Sınıflar: 1923-2010. F. Alpkaya & B. Duru (Ed.), *1920'den Günümüze Türkiye'de Toplumsal Yapı ve Değişim*. Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Aysan, M. A. (2004). *Atatürk'ün Ekonomik Görüşleri*. İstanbul: Toplumsal Dönüşüm Yayınları
- Barro, R. (1996). Democracy and Growth. *Journal of Economic Growth*, 1(1), 1-27.
- Boratav, K. (2006). *Türkiye'de Devletçilik*. Ankara: İmge Kitapevi
- Boratav, K. (2007). *Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2005*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Boratav, K. (2010). *Emperyalizm, Sosyalizm ve Türkiye*. İstanbul: Yordam Kitap
- Boratav, K., Yeldan, E. & Köse, A. H. (2000). Globalization, Distribution, and Social Policy: Turkey, 1980-1998. *CEPA and The New School for Social Research*, 20, 113-114.
- Bozdağ, İ. (1975). *Demokrat Parti ve Ötekiler*. İstanbul: Kervan Yayınları.



Çelik, E. U. (2023). Analysis of Turkish Economy from Macroeconomic and Socio-political Perspective (1923-2023). *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 310-337. Doi: 10.25295/fsecon.1246853

- Celasun, M. & Rodrik, D. (1989). Turkish Experience with Debt: Macroeconomic Policy and Performance. J. D. Sachs (Ed.), *Developing Country Debt and The World Economy*. Chicago and London: University of Chicago Press. 193-211.
- Celasun, M. (1995). 1995-2000 Döneminde Türk Ekonomisinin Gündemi. M. Kabasaka (Ed.), *Türkiye Sorunlarına Çözüm Arayışları*. İstanbul: Boyut Kitapları.
- Cem, İ. (2008). *Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Çolak, Ö. F. & Aktaş, A. (2010). *Makro Ekonomik Göstergelerin Yorumlanması*. Ankara: Efil Yayınevi.
- Coppedge, M., Gerring, J., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Bernhard, M. & McMann, K. (2016). *Varieties of Democracy: Codebook v6*. Sweden: University of Gothenburg ve V-dem Institute.
- Doğruel, F. & Doğruel, S. (2003). Türkiye’de Büyüme ve Makroekonomik İstikrar. A. H. Köse, F. Şenses & E. Yeldan (Ed.), *İktisat Üzerine Yazılar II İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar, Oktar Türel’e Armağan*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ercan, F. Tanyıldız, K. & Karakaş, D. (2008). Türkiye’de Sermaye Birikimi, Sanayileşme Politikaları ve Sektörel Değişimler. G. Elmas Arslan (Ed.), *Çeşitli Yönleriyle 85. Yılında Türkiye Ekonomisi*. Ankara: Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi Basımevi.
- Erder, N. (2010). Türkiye’nin İlk Planlama Deneyimi. E. Türkcan (Ed.), *Attila Sönmez’e Armağan Türkiye’de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü 1960-1980*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Eroler, E. G. (2019). *Dindar Nesil Yetiştirmek: Türkiye’nin Eğitim Politikalarında Ulus ve Vatandaş İnşası (2002-2016) (Vol. 2)*. İletişim Yayınları.
- Fischer, S. (1993). The Role of Macroeconomic Factors in Growth. *Journal of Monetary Economics*, 32(3), 485-512.
- Gürkaynak, R. & Sayek-Böke, S. (2013). AKP Döneminde Türkiye Ekonomisi. *Birikim Dergisi*, 296, 64-69.
- İnan, A. (1973). *Türkiye Cumhuriyeti’nin İkinci Sanayi Planı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- İsmihan, M. (2003). *The Role of Politics and Instability on Public Spending Dynamics and Macroeconomic Performance: Theory and Evidence from Turkey*. Doktora Tezi, ODTÜ, Ankara.
- Kayra, C. (2015). *Cumhuriyet Ekonomisinin Öyküsü: 1923-1950 Devletçilik Altın Yıllar (I. Cilt)*. İstanbul: Tarihçi Kitapevi.
- Kazgan, G. (1999). *Tanzimat’tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- Kepek, Y. & Yentürk, N. (2000). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitapevi.
- Kongar, E. (2012). *21. Yüzyılda Türkiye*. İstanbul: Remzi Kitapevi.



Çelik, E. U. (2023). Analysis of Turkish Economy from Macroeconomic and Socio-political Perspective (1923-2023). *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 310-337. Doi: 10.25295/fsecon.1246853

- Köse, A. H. & Yeldan, E. (1998). Turkish Economy in the 1990s: An Assessment of Fiscal Policies, Labor Markets, and Foreign Trade. *New Perspectives on Turkey*, 18, 51-78.
- Kuruç, B. (1987). *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Lewis, B. (2004). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Mankiw, N. G. (2010). *Makroekonomi*. Ankara: Efil Yayınevi.
- Mütevelliöğlu, N. & Sönmez, S. (2009). *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Okun, A. M. (1970). *The Political Economy of Prosperity*. New York: Norton.
- Öniş, Z. & Şenses, F. (2009). Küresel Dinamikler, Ülkeçi Koalisyonlar ve Reaktif Devlet: Türkiye'nin Savaş Sonrası Kalkınmasında Önemli Politika Dönüşümleri. F. Şenses (Ed.), *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma: Seçme Yazılar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2015). *Türkiye'nin Yakın Tarihi*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Özatay, F. (2009). *Finansal Krizler ve Türkiye*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Pamuk, Ş. (1984). İthal ikamesi, Döviz Darboğazları ve Türkiye, 1947-1979. K. Boratav, Ç. Keyder & Ş. Pamuk (Ed.), *Krizin Gelişimi ve Türkiye'nin Alternatif Sorunu*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Pamuk, Ş. (2014). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Rodrik, D. & Subramanian, A. (2003). The Primacy of Institutions. *Finance and Development*, 40(2), 31-34.
- Rodrik, D. (2009). *Tek Ekonomi Çok Reçete: Küreselleşme, Kurumlar ve Ekonomik Büyüme*. Ankara: Eflatun Yayınevi
- Rodrik, D. (2015). *Turkish Economic Myths*. http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2015/04/turkish-economicmyths.html (29.08.2022).
- Şahinkaya, S. (2009). *Gazi Mustafa Kemal ve Cumhuriyet Ekonomisinin İnşası*. Ankara: ODTÜ Yayıncılık.
- Şahinkaya, S. (2015). Cumhuriyet Ekonomisi ve Gelecek. *İzmir Atatürk Organize Sanayi Bölgesi Dergisi*, 120, 16-30.
- Sönmez, S. (2005). *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*. Ankara: İmge Kitapevi
- Yaşa, M. (1980). *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi, 1923-1978*. İstanbul: Akbank Kültür Yayını.
- Yeldan, E. (2001). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi Bölüşüm Birikim ve Büyüme*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yılmaz, K. (2020). *Ekonomide Yeni Arayışlar*. İstanbul: Tekin Yayınevi.

Ethical Approval: The author declares that moral rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's author.

Appendix

Figure 3: Macroeconomic Performance (MPI): 1924-2023

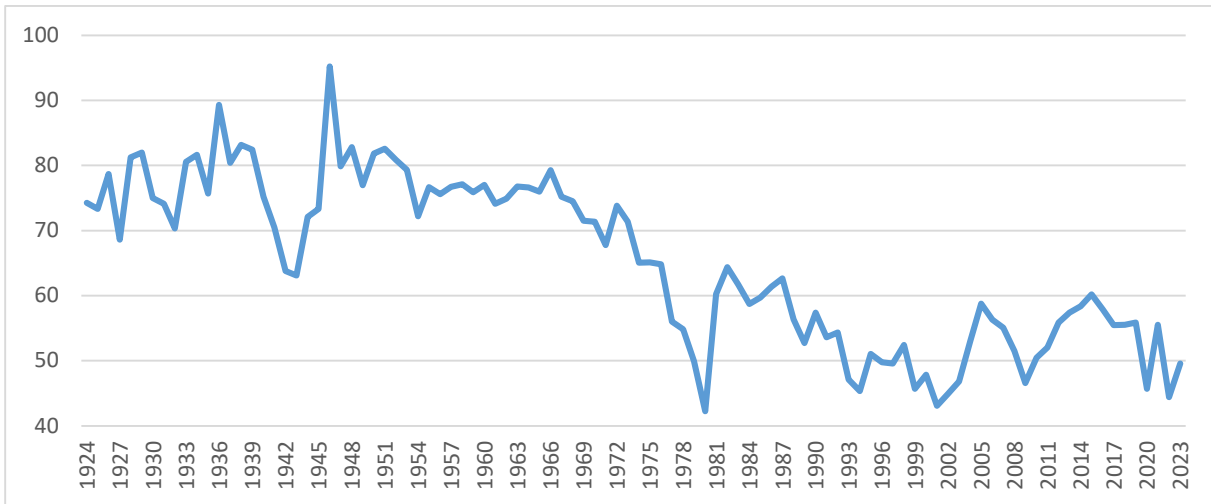


Figure 4: Socio-Political Performance Index (SPI): 1924-2023

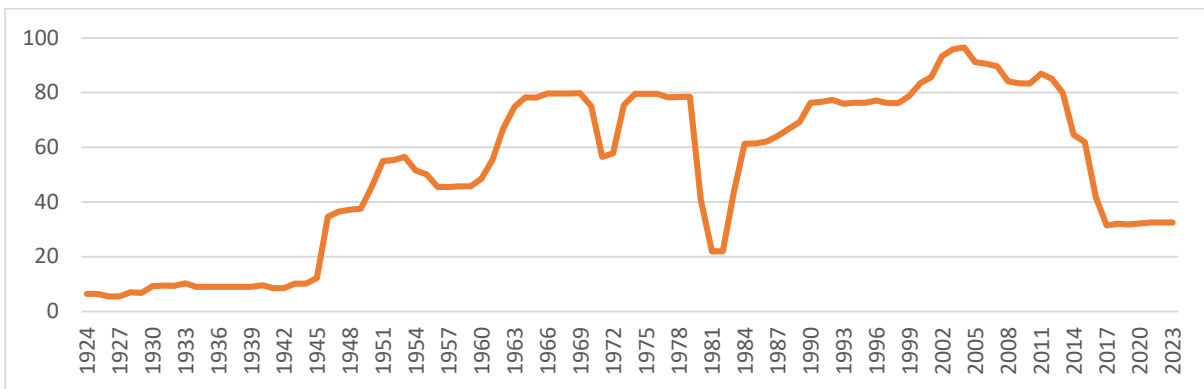


Figure 5: Economic Trend Index (ETI): 1924-2023

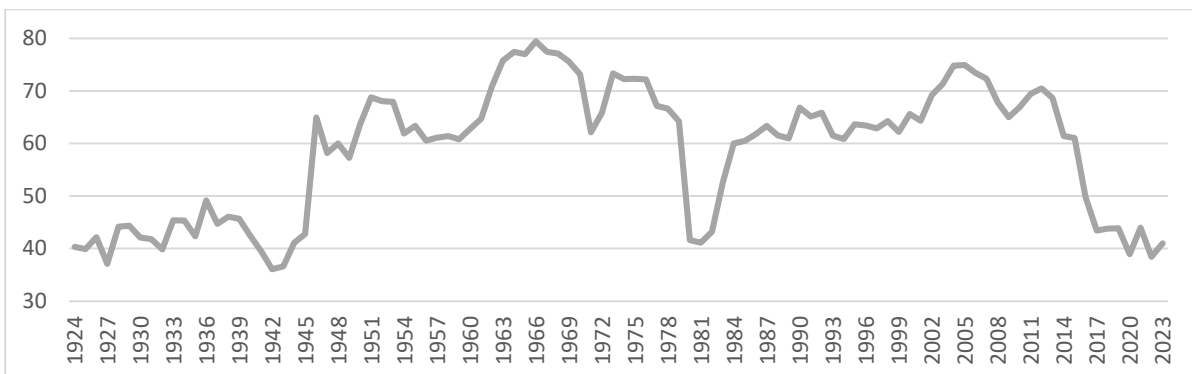


Figure 6: Macroeconomic Performance in the Single-Party Period



Figure 7: Socio-Political Performance in the Single-Party Era

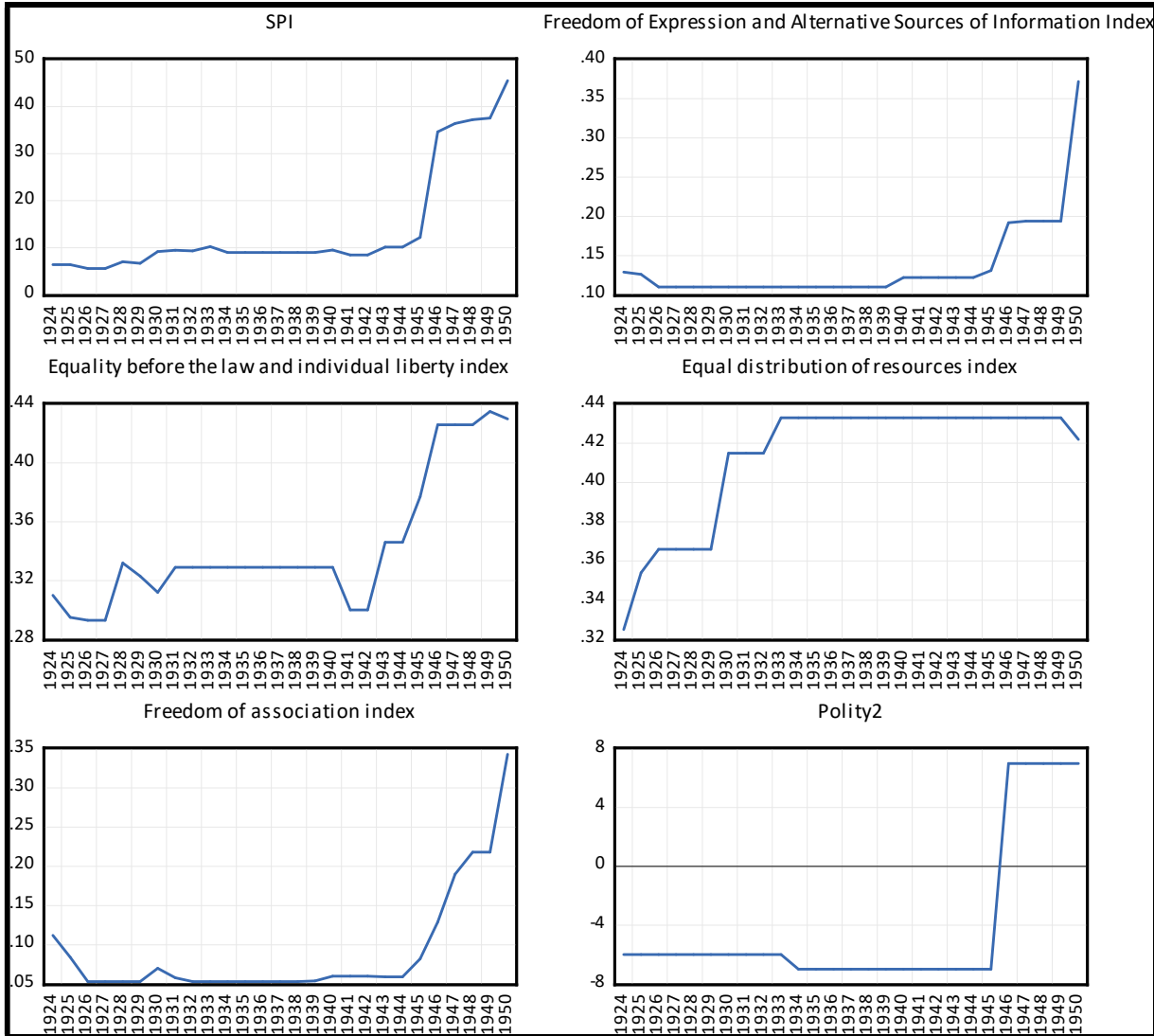


Figure 8: Macroeconomic Performance in the Multiparty Era

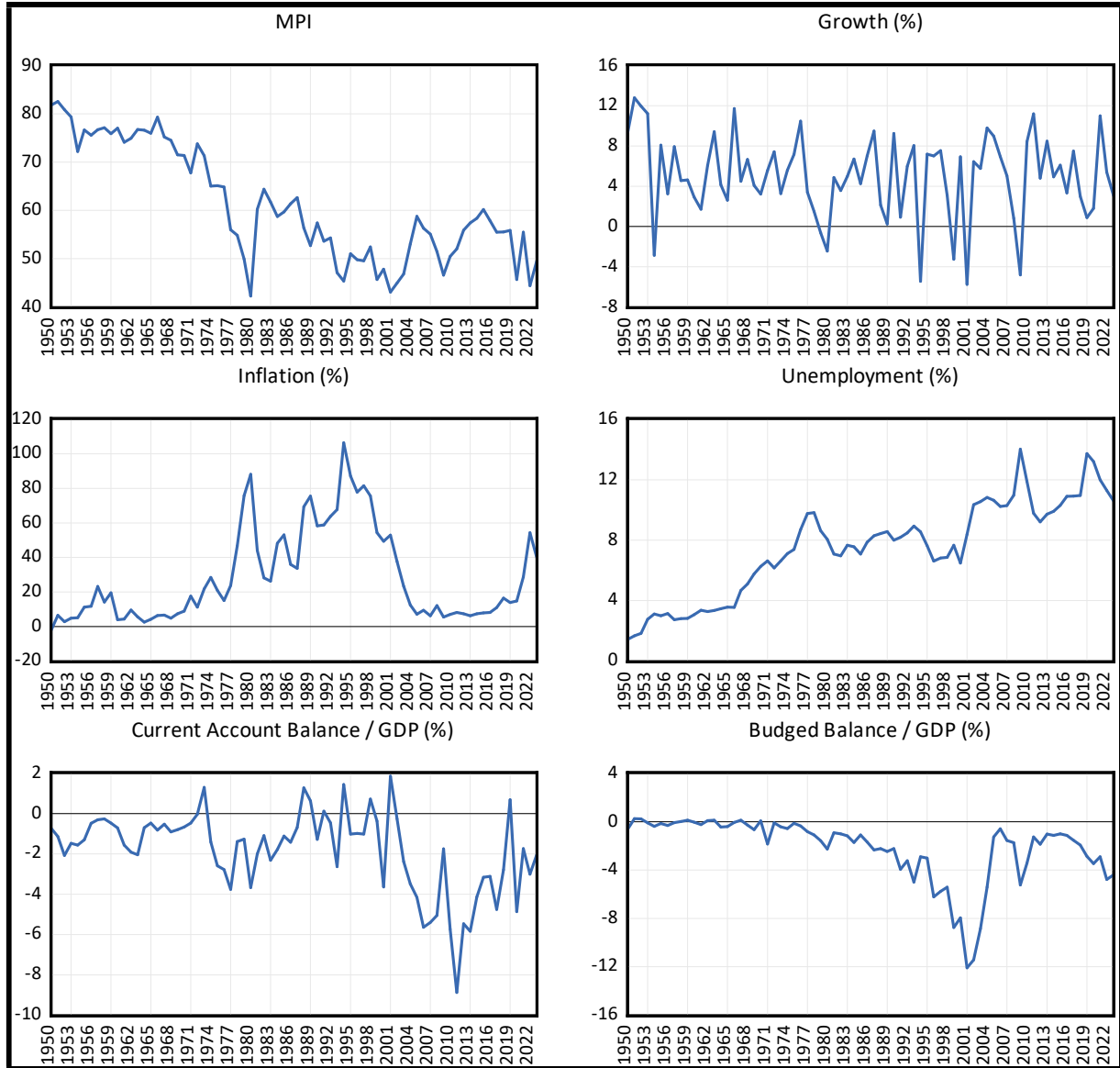
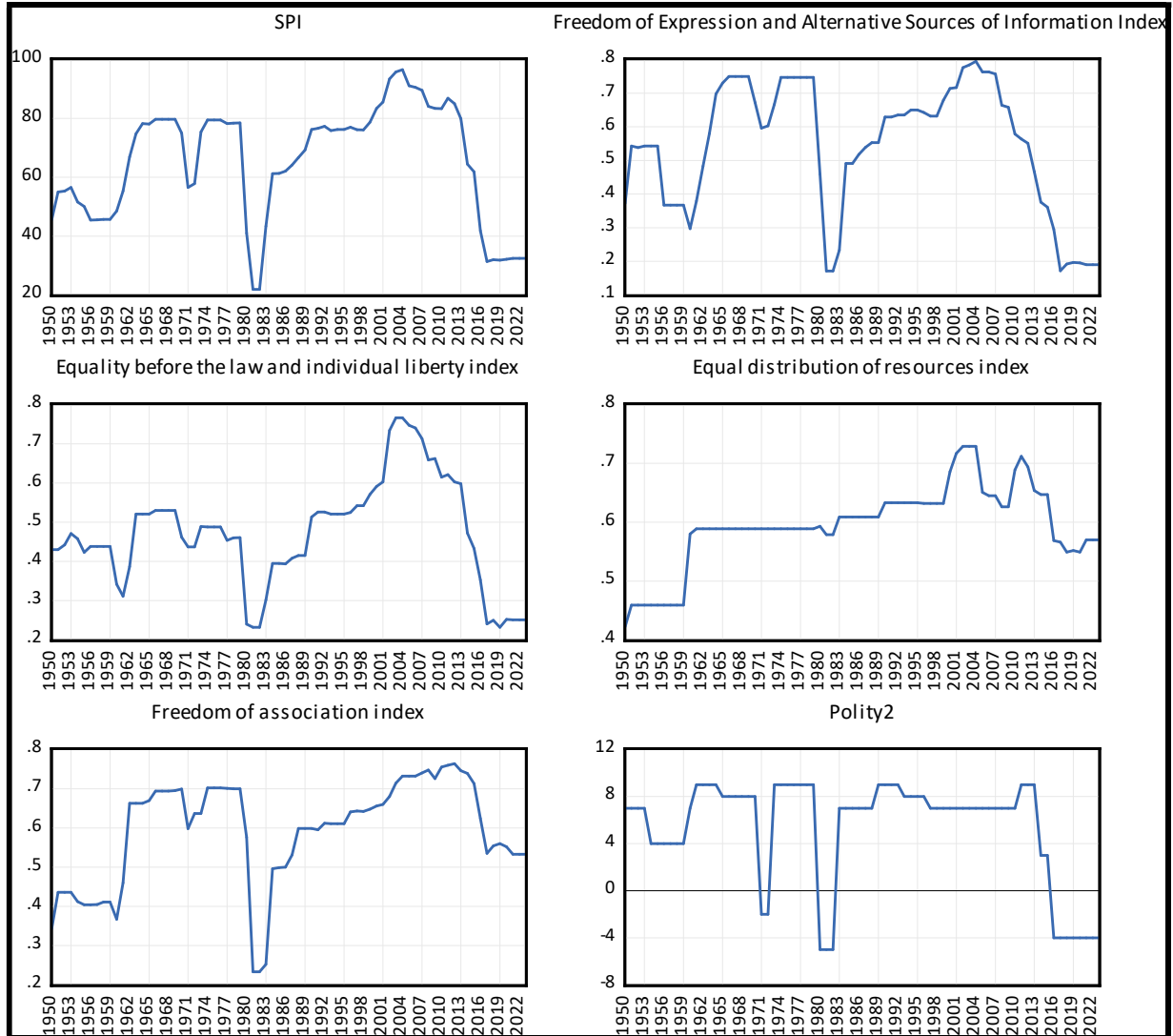


Figure 9: Socio-Political Performance in the Multiparty Era





Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 338-358

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 09.09.2023

Accepted/Kabul: 12.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1357827



Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi, Enflasyon ve Büyüme

Informal Economy, Inflation and Growth in Turkey

Mustafa YILMAZ¹

Öz

Kayıt dışı ekonomi resmi kayıtlarda, yasal belgelerde bulunmayan, yasal düzenlemeler ile kontrol edilemeyen ve dolayısıyla ulusal hesaplamalarda yer almayan ekonomik ve mali işlemlerdir. Bu çalışma temelde 3 bölümden oluşmuştur. Birinci bölümün amacı kayıt dışı ekonomi kavramını açıklığa kavuşturmaktır. Bu bağlamda ilgili bölümde kavramsal bir çerçeve sunulmaya çalışılmıştır. İkinci bölümde ise kayıt dışı ekonominin temel özellikleri irdelenmiş ona yol açan sebepler ele alınmıştır. Ek olarak kayıt dışı ekonominin yarattığı sonuçlar da incelenmiştir. 3. Bölümde ise kayıt dışı ekonominin Türkiye ekonomisindeki temel makro ekonomik göstergelerle bağlantısı ele alınmıştır. Çalışma, Türkiye’de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü üzerine yapılan tartışmaları bir arada ele almıştır. Böylece literatürde yer alan çalışmaların sonuçlarını değerlendirme olanağı da ortaya çıkmıştır. Üçüncü bölümde ek olarak kayıt dışı ekonominin yarattığı sorunlar ve buna karşı uygulanacak politika önerilerinde de bulunulmuştur. Kayıt dışı ekonomiye ilişkin ölçüm güçlükleri, konunun önemi oranında yayın yapılmaması sonucunu doğurmuştur. Literatürde konunun önemine dikkat çeken yeterli çalışma bulunmamaktadır. Bu bağlamda bu çalışma ile literatüre katkı sağlanması amaçlanmıştır. Son olarak politika yapıcılara kayıt dışı ekonominin yol açtığı sorunları hafifletmeye yarayacak politika önerilerinde bulunulmuştur.

Jel Kodları: E20, E26, E30

Anahtar Kelimeler: Kayıt dışı Ekonomi, Enflasyon, Büyüme

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Necmettin Erbakan Üniversitesi, mustafa.yilmaz@erbakan.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6131-2663



Yılmaz, M. (2023). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi, Enflasyon ve Büyüme.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 338-358. Doi: 10.25295/fsecon.1357827

Abstract

Informal economy is the economic and financial transactions that are not included in official records or legal documents, cannot be controlled by legal regulations, and therefore are not included in national calculations. The aim of the first section is to clarify the concept of the informal economy. In this context, a conceptual framework has been tried to be presented in the relevant section. In the second part, the basic features of the informal economy are examined and the reasons that lead to it are discussed. In addition, the consequences of the informal economy are also examined. In Chapter 3, the connection between the informal economy and the basic macroeconomic indicators in the Turkish economy is discussed. The study deals with the discussions on the size of the informal economy in Turkey together. Thus, the opportunity to evaluate the results of the studies in the literature has emerged. In the third chapter, the problems created by the informal economy and policy suggestions to be implemented against it are also made. Measurement difficulties regarding the informal economy have resulted in a lack of publications in proportion to the importance of the subject. There are not enough studies in the literature that draw attention to the importance of the subject. In this context, it is aimed to contribute to the literature with this study. Finally, policy recommendations have been made to policymakers to alleviate the problems caused by the informal economy.

Jel Codes: E20, E26, E30

Keywords: *Informal Economy, Inflation, Growth*

1. Giriş ve Kavramsal Çerçeve

Kayıt dışı ekonomi genellikle belirsizlikler ve karmaşıklıklar içerdiğinden, uzun zamandır bilim insanları, politika yapıcıları ve benzer şekilde iktisatçıların ilgisini çekmektedir. Geleneksel ekonomik modellerin genellikle ayrıntılarını yakalamakta zorlandığı bir dünyada, kayıt dışı ekonomi, düzenlemelerin ve resmi gözetimin geleneksel sınırlarının ötesinde işleyen dinamik ve çok yönlü bir alan olarak durmaktadır. Bu makalede amaç; kayıt dışı ekonominin karmaşık yapısının izlerini Türkiye ekonomisindeki birtakım örüntüler içinde açığa çıkartmaktır. Bu bağlamda öncelikle kayıt dışı ekonomi kavramının açıklanması sonrasında ise Türkiye’de kayıt dışılık üzerine değerlendirmeler yapılacaktır.

"Kayıt dışı ekonomi" kavramsallaştırmasına karşılık gelen çok sayıda terim ve ifade bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda bu kavrama karşılık olarak kullanılan farklı terim ve kavramları bulmak mümkündür. Devletin kayıt altına alamadığı ekonomik işlemlerine karşılık 17 farklı kavram kullanıldığı literatür incelemesi sonucunda ortaya çıkmıştır. İlgili kavramların kullanım sayısı Google tarama motoru üzerinden taranarak bulunmuştur. En çok kullanılan en aza doğru ilgili kavramlar aşağıdaki tabloda sıralanmıştır. Kavramlar bunlarla sınırlı değildir. Ancak literatürde erişebilen kaynaklardan hareketle hazırlanmış bir tablodur.

Tablo 1: Kavramlar ve Kullanım Sayıları

Kavramlar	Kullanım Sayısı (Genel)	Kullanım Sayısı (Akademik)
Kayıt dışı Ekonomi	183.300	6.500
Yeraltı Ekonomisi	47.600	1.050
Kara Ekonomi	21.600	242
Paralel Ekonomi	8.760	147
Gölge Ekonomi	7.730	223
Gri Ekonomi	6.980	98
İllegal Ekonomi	6.610	142
Gizli Ekonomi	4.200	260
Vergi Dışı Ekonomi	3.670	51
Enformel Ekonomi	2.210	407
Nakit Ekonomisi	1.560	101
Marjinal Ekonomi	1.460	112
Karaborsa Ekonomisi	1.180	33
Kayıp Ekonomi	1.170	65
Düzensiz Ekonomi	1.010	107
Resmi Olmayan Ekonomi	599	82
Gözlenemeyen Ekonomi	334	54
Kravatsız Ekonomi	319	28

3. sütun ise Google akademik üzerinden yapılan tarama sonucunda elde edilmiştir. Literatürde kayıt dışı ekonomi kavramı yanı sıra en çok kullanılan kavram yeraltı ekonomisidir. Genel kullanımda kara ekonomi üçüncü sırada iken akademik yazında enformel ekonomi tercih edilmektedir. Aynı şeyi açıklamak için kullanılmakta olan çok sayıda kavram acaba neyi işaret etmektedir?

Konuya ilişkin belirsizlik kavrama ilişkin bir belirsizlik yaratmaktadır. Ancak belirsizlik aslında tanım boyutunda kalmamaktadır. Kayıt dışı ekonomi ile kastedilen tanım oldukça açıktır.

Devletin kayıt altına almadığı ekonomik işlemler şeklinde tanımlamak mümkündür. Ancak belirsizlik bu büyüklüğün niceliğine ilişkindir? Kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün ölçüsü ve ölçümü üzerinde bir belirsizlik vardır. Ölçüm belirsizliği ölçü belirsizliğinden de bir hayli fazladır. Şöyle ki farklı öneriler ve denemeler olsa da ölçü olarak genellikle GSYİH’ye oranlanmaktadır. Dolayısıyla ölçü biraz daha belirgindir ancak ölçüm konusu oldukça sorunludur. Devletin kayıt altına alamadığı faaliyetler doğası gereği devletin vergi gelirlerinin potansiyeline ulaşmamasına neden olmaktadır. Devlet ise gelir kaybı yaşamamak için bu faaliyetlere ceza uygulamaktadır. Resmi olmayan bu faaliyetlere ilişkin bilgi belge bulmak mümkün değildir. Anket vb. yöntemlerle de bu büyüklüğe ilişkin çıkarımlar yapmak yanıltıcı olmaktadır.

Kayıt dışı ekonomi çok geniş bir alanı, ekonomik işlemlerin tümünü kapsamaktadır. Bu bağlamda oldukça önemlidir ve bu önem de konuya ilişkin farklı kavramların oluşturulmasına sebep olmuştur. Örneğin Doğrusöz (2004: 158), kavramın farklı alanlardaki etkisi ve kullanımına ilişkin istatistikçiler, maliyeciler, hukukçular, finansçılar sırasıyla kayıt dışı ekonominin boyutuna, kayıt dışı ekonominin neden olduğu vergi kaybına, kayıt dışı istihdamla ortaya çıkan çalışanların haklarına ve kayıt dışı ekonominin piyasalara olan etkilerine dikkat çektiğini belirtmiştir.

Tablo 2: Kayıtdışı (Underground) Ekonomik Faaliyetlerinin Sınıflandırılması

	Parasal İşlemler		Parasal Olmayan İşlemler	
Yasadışı Faaliyetler	Çalıntı Mal Ticareti, uyuşturucu ilaç üretimi ve ticareti, fuhuş, kumar, kaçakçılık ve dolandırıcılık		Uyuşturucu ilaç, çalıntı mal, kaçakçılık vb. mal takası. Kendi kullanmak üzere uyuşturucu üretimi. Kendi kullanımı için mal çalmak.	
Yasal Faaliyetler	Vergi Kaçırma	Vergiden Kaçınma	Vergi Kaçırma	Vergiden Kaçınma
	Kendi çalışması ile bildirilmeyen kazanç, yasal mal ve hizmetlere ilişkin olarak bildirilmeyen ücret kazancı ve varlık edinmek	Çalışanlara yapılan indirimler ve maaş dışı verilen haklar	Yasal mal ve hizmetlerin takası edilmesi	Komşu yardımları ve tüm kendi başına yapılan işler

Kaynak: Mirus & Roger (1997: 5).

Tabloda görüldüğü üzere resmi belgeleme ve kayıt kapsamı dışında var olan çok çeşitli ekonomik faaliyetler, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerdir.

Kayıt dışı ekonominin etkileri, ekonomik kalkınma, gelir eşitsizliği, sosyal koruma ve politika müdahalelerinin etkinliği konuları ile yakından ilişkilidir ve dolayısıyla da oldukça geniş kapsamlıdır. Pek çok ekonomide, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kayıt dışı ekonomi, nüfusun kayıtlı istihdam fırsatlarına erişimi olmayan geniş kesimlerine geçim imkânı sağlamada çok önemli bir rol oynamaktadır. Ancak devletler açısından ise vergi toplamada, çalışma standartlarını uygulamada ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi teşvik etmede önemli bir engel olarak durmaktadır.

Kayıt dışı ekonomi her ekonomi için oldukça önemlidir. Bir yandan toplumsal bir boyutu diğer yandan ise ekonomik boyutu vardır ve bu ikisi her zaman aynı yönde hareket etmemektedir. Ekonomik açıdan kayıt dışı ekonomi, büyümenin önünde bir engel olarak durmaktadır. Özellikle günümüzde yaşanan enflasyonist ortam, kayıt dışılığı daha da arttırmaktadır. Türkiye bağlamında etkin olan belirli dinamikleri inceleyerek, kayıt dışı ekonominin belirli bir ulusal bağlamda nasıl işlediğine ve bunun politika mülahazaları üzerindeki etkilerine dair somut örnekler sunmayı amaçlıyoruz.

Sonuç olarak, bu makale, kayıt dışı ekonominin inceliklerini ve bunun ekonomik kalkınma ve politika oluşturma üzerindeki etkilerini daha derinden anlamaya katkıda bulunmaya çalışmaktadır. Buradan hareketle öncelikle kayıt dışı ekonominin sebepleri, özellikleri ve sonuçları değerlendirilecek sonrasında ise makro iktisadi verilerden hareketle Türkiye’de kayıt dışı ekonomi tartışılacaktır.

2. Kayıt Dışı Ekonominin Sebepleri, Özellikleri ve Sonuçları

2.1. Kayıt Dışı Ekonominin Sebepleri

Bireyleri ve firmaları kayıt dışı ve düzenlenmemiş ekonomik faaliyetlerde bulunmaya iten faktörler karmaşık bir etkileşime sahiptir. Bu faktörlerin anlaşılması, kayıt dışı ekonominin potansiyel faydalarından yararlanırken ondan kaynaklanan zorluklar ve sorunları iyileştirmeye yönelik etkili politikalar tasarlamak için çok önemlidir. Kayıt dışı ekonomiye yol açan etmenleri 7 madde ile özetlemek mümkün gözükmemektedir.

Bu etmenlerden birincisi; ekonomik zorluklar ve yasal olanakların olmaması olarak isimlendirmek mümkündür. Ekonomik zorluklar genellikle bireyleri kayıt dışı ekonomiye iten zorlayıcı bir güç olarak karşımıza çıkmaktadır (Early & Peksen, 2019). Kayıtlı iş imkanlarının sınırlı olduğu bölgelerde, bireyler bir hayatta kalma aracı olarak kayıt dışı çalışmaya yönelebilirler. Eğitim engelleri, beceri uyumsuzluğu veya işgücü piyasası kısıtlamaları nedeniyle kayıtlı istihdamın güvence altına alınamaması, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin yaygınlığına daha fazla katkıda bulunabilir (Leonard, 2000).

Bu etmenlerden ikincisini; düzenlemeler ve karmaşıklıklar olarak isimlendirmek mümkündür. Hantal düzenlemeler ve idari karmaşıklıklar, bireyleri ve firmaları kayıtlı ekonomiye girmekten caydırabilir. Yüksek kayıt maliyetleri, hantal bürokrasinin yarattığı uzun onay süreçleri, bu tür engellerden kaçınmanın bir yolu olarak kayıt dışı işlemleri teşvik edebilmektedir. Resmi olmayan ekonomik aktörler, resmi düzenlemeler alanının dışında faaliyet göstermeyi bu zorlukları aşmanın bir yolu olarak görmektedirler (Chen, 2005).

Bu etmenlerden üçüncüsü resmi olmayan sosyal ağlar ve geleneklerdir (Lomnitz & Sheinbaum, 2004). Genellikle güven ve topluluk bağları üzerine inşa edilen resmi olmayan sosyal ağlar, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin yayılmasında önemli bir rol oynamaktadır (Puffer vd., 2010). Bazı durumlarda, kültürel gelenekler ve uygulamalar resmi olmayan işlemlere göre resmi olmayan işlemlere öncelik verebilir. Örneğin, aile temelli girişimler, gelenek ve resmi düzenleyici çerçevelerden özerkliği koruma arzusuyla yönlendirilebilir (Roberts, 1994).

Bu etmenlerden dördüncüsü ise esneklik ve uyumluluktur. Kayıt dışı ekonominin doğasında olan esneklik ve uyum sağlama yeteneği, çalışma programları ve çabaları üzerinde özerklik arayan bireyleri cezbeder (Briassoulis, 1999). Kayıt dışı çalışma düzenlemeleri genellikle değişen ekonomik koşullara ve ortaya çıkan fırsatlara hızlı yanıt verilmesini gerektirmektedir. Bu esneklik, özellikle serbest mesleğe ve iş yaşamları üzerinde kontrol sahibi olmaya değer verenler için oldukça caziptir.

Bu etmenlerden beşincisini gelir yaratma ve hayatta kalma stratejileri olarak isimlendirmek mümkündür. Marjinal ve güvencesiz insanlar için kayıt dışı ekonomi, hayati bir gelir yaratma ve hayatta kalma stratejisi olarak hizmet etmektedir. Sosyal devletin gelişmediği ve resmi kanalların işlemediği ya da onlara erişmenin toplumun bazı kesimleri için imkânsız olduğu durumlarda, kayıt dışılık, adeta bir geçim aracı işlevi görmektedir. Sokakta satış yapmak veya kayıt dışı işçilik gibi kayıt dışı ekonomik faaliyetler, hane halkının temel ihtiyaçlarının karşılaması için oldukça önemlidir (Wallace & Latcheva, 2006).

Bu etmenlerden altıncısı ise vergi kaçırma ve düzenlemelerden kaçınmadır. Vergilerden ve düzenleyici yükümlülüklerden kaçınma arzusu da kayıt dışı ekonomiye katılımı teşvik etmektedir. Düşük gelir düzeyine sahip olan kesimler için gayri resmi faaliyetler genellikle resmi vergilendirme mekanizmalarından kaçarak katılımcıların kazançlarından daha büyük bir pay almalarını sağlamaktadır. Benzer şekilde, kayıt dışı sektörde faaliyet gösteren işletmeler, çalışma ve çevre düzenlemelerine uyumdan kaçınmayı amaçlarlar (Slemrod & Weber, 2012).

Bu etmenlerden yedincisi ise girişimcilik fırsatlarından kaynaklanmaktadır. Kayıt dışı ekonomi, kayıtlı sermaye ve kaynaklara erişimi olmayan bireylere girişimcilik fırsatları sunabilir (Roberts, 1994). Kayıt dışı girişimler, küçük ölçekli olmalarına rağmen, kayıtlı sektörün külfetli gereklilikleri olmadan deneme ve yeniliğe olanak tanımaktadır. Gayri resmi girişimciler, bu girişimleri resmileşmeye doğru basamak taşları olarak kullanabilmektedirler (Naudé, 2010).

Sonuç olarak, bireyleri ve firmaları kayıt dışı ekonomide faaliyet göstermeye iten etmenler karmaşık ve çok yönlüdür. Ekonomik zorluklar, düzenleyici yükler, kültürel normlar ve esnekliğin cazibesi, kayıt dışı ve düzenlenmemiş ekonomik faaliyetlerde bulunma kararına katkıda bulunmaktadır. Bu etmenler ancak ve ancak kayıt altına almayı teşvik eden, sosyal koruma sağlayan bir sosyal devlet anlayışı sağlayacak politikalar seti ile giderilebilir.

2.2. Kayıt Dışı Ekonominin Özellikleri

Genellikle resmi ekonomik yapıların dışında ve uzağında işleyen kayıt dışı ekonomi; onun resmi muadilinden bir dizi farklı nitelikle ayrılmaktadır. Özellikle heterojenlik, esneklik, GSYİH'ye katkı ve istihdam modelleri, kayıt dışı ekonominin tanımlanmasında ayırt edici bir niteliğe sahiptir.

Heterojenlik ve çeşitlilik kayıt dışı ekonominin birinci ayırt edici özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu heterojenliği geniş bir alana yayılmasından anlamak mümkündür. Örneğin; sokakta satış ve kayıt dışı ev işlerinden, geçimlik tarım ve ruhsatsız küçük işletmelere kadar geniş bir faaliyet yelpazesini kapsamaktadır. Bu çeşitlilik, kayıt dışı ekonomide faaliyet gösteren aktörlerin yerel koşullara ve ekonomik dalgalanmalara yanıt verme konusundaki uyum ve dayanıklılığının da bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Gayri resmi olan kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin geleneksel ekonomik alanlar içinde olsa da istatistiksel hesaplamalar

çinde kategorize edilmesinin ve izlenmesinin zor olmasından kaynaklı olarak, heterojenliğin ve çeşitliliğinin ölçüm ve düzenleme için ciddi sorunlar doğuracağını söylemek mümkündür (Carr & Chen, 2002).

Esneklik ve gayri resmi ağlar kayıt dışı ekonominin ikinci ayırt edici özelliği olarak ele alınabilir. Esneklik, kayıt dışı ekonominin ayırt edici özelliğidir ve değişen ekonomik koşullara hemen uyum sağlamaktadır (Sanago & Sall, 2023). Kayıt dışı istihdam edilenlerin sabit bir programı yoktur ve doğal olarak resmi sözleşmeler olmadan çalışmaktadırlar. Bu durum onlara, kısa vadeli fırsatlardan yararlanma ve ekonomik istikrarsızlık dönemlerine hızlı uyum sağlayarak, ayakta kalma gücü vermektedir. Gayri resmi ağlar ve ağızdan ağıza iletişim, kayıt dışı ekonomide işlemleri, istihdam fırsatlarını ve bilgi paylaşımını kolaylaştırmada önemli bir rol oynamaktadır (Harney, 2006).

GSYİH’ye katkı, kayıt dışı ekonominin üçüncü ayırt edici özelliği olarak ele alınabilir. Kayıt dışı ekonominin Gayri Safi Yurtiçi Hasıla’ya (GSYİH) kesin katkısını tahmin etmek, kayıt dışı yapısı nedeniyle oldukça zorlu bir çabadır. Bununla birlikte, kayıt dışı ekonominin bazı ülkelerde ekonomik faaliyetlerin önemli bir bölümünü oluşturabileceği yaygın olarak kabul edilmektedir (Alderslade vd., 2006). Gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı ekonomi, GSYİH'nin önemli bir bölümünü oluşturabilir. Özellikle böyle ülkelerde kayıt dışı ekonomi faaliyetleri, toplumun önemli bir geçim kaynağı olmaktadır ve ekonomik dayanıklılığın sürdürülmesinde de büyük öneme sahip olmaktadır (Onwe, 2013).

İstihdam modelleri, kayıt dışı ekonominin dördüncü ayırt edici özelliği olarak ele alınabilir. Kayıt dışı ekonomi, özellikle kayıtlı iş fırsatlarının sınırlı olduğu bölgelerde önemli bir istihdam kaynağıdır. Kayıt dışı istihdam, genellikle kayıtlı sektör pozisyonlarını güvence altına alamayanlar için bir hayatta kalma aracıdır (Debrah, 2007). Ancak, kayıt dışı çalışanlar sıklıkla iş güvenliğinden, sosyal yardımlardan ve yasal korumalardan yoksundur. Kayıt dışı işgücü piyasaları, daha düşük ücretler, kötü çalışma koşulları ve eğitim ve beceri geliştirmeye sınırlı erişim ile karakterize edilebilir (Assaad, 1993).

Cinsiyet dinamikleri, kayıt dışı ekonominin beşinci ayırt edici özelliği olarak ele alınabilir. Cinsiyet, kayıt dışı ekonominin şekillenmesinde çok önemli bir rol oynar; kadınlar genellikle ev içi işler ve ev eksenli işletmeler gibi belirli kayıt dışı sektörlerde orantısız bir şekilde temsil edilir (Wegren, vd., 2017). Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerde kazanç, kaynaklara erişim ve sosyal koruma açısından cinsiyet eşitsizlikleri devam etmektedir. Toplumsal cinsiyet ve kayıt dışılığın kesişimini anlamak, toplumsal cinsiyet eşitliğini ve kapsayıcı kalkınmayı destekleyen politikalar tasarlamak için çok önemlidir (Nelson, 1999).

Gayri resmi mali uygulamalar, kayıt dışı ekonominin altıncı ayırt edici özelliği olarak ele alınabilir. Gayri resmi ekonomik faaliyetlere genellikle düzensiz borç verme, tasarruf mekanizmaları ve para transferi sistemleri dahil olmak üzere gayri resmi mali uygulamalar eşlik eder (Winn, 1994). Bu uygulamalar, resmi finansal kurumlara erişimi olmayan bireyler ve topluluklar için gerekli olabilmektedir. Ancak, katılımcıları yüksek faiz oranları ve sınırlı tüketici korumaları gibi risklerle karşı karşıya bırakmakta ve hatta mal ve canlarını tehlikeye attıkları bir durumla karşılaşmaları da mümkün olmaktadır (Turvey & Kong, 2009).

Gayri resmi ve resmi bağlantılar, kayıt dışı ekonominin yedinci ayırt edici özelliği olarak ele alınabilir. Kayıt dışı ve resmi ekonomiler yalıtılmış alanlar değildir; sık sık kesişirler ve

birbirlerini etkilerler. Kayıt dışı işletmeler, girdiler için resmi tedarik zincirlerine güvenebilir veya ürünleri için resmi dağıtım ağlarına erişebilir (Narula, 2020). Tersine, kayıtlı işletmeler, maliyetleri azaltmak için bazı işlevleri kayıt dışı çalışanlara yaptırabilir. Bu bağlantılar, genel ekonomik manzaranın karmaşık ve iç içe geçmiş doğasını göstermektedir.

Sonuç olarak, kayıt dışı ekonominin özellikleri, heterojenlik, esneklik ve GSYİH'ye ve istihdama katkıları ile belirlenmektedir. Özellikle resmi olanakların sınırlı olduğu ekonomilerde, geçim kaynağı olarak önemli bir rol oynamaktadır. Bu ise kayıt dışı ekonominin, bireyleri, firmaları ve toplulukları desteklemedeki önemini vurgulamaktadır.

2.3. Kayıt Dışı Ekonominin Yarattığı Olumsuzluklar ve Sonuçlar

Kayıt dışı ekonomi, işgücü piyasasında yer edinemeyenler için bir hayatta kalma mekanizması görevi görürken, ekonomiler, toplumlar ve bireyler için bir dizi zorluk ve sonuç doğurmaktadır. Özellikle, ekonomik kalkınma, gelir eşitsizliği, sosyal koruma ve politika oluşturma üzerinde ciddi etkileri vardır.

Kayıt dışı ekonominin en önemli sonucu; devletin vergi geliri üzerinde ciddi kayıp yaratmasıdır. Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkardığı başlıca zorluklardan biri, hükümetler için vergi gelirlerinin ekonomideki işlem hacminden az olmasıdır (Hoa, 2019). Gayri resmi ekonomik faaliyetler, hükümetleri kamu hizmetlerini, altyapıyı ve sosyal programları finanse etmek için gereken kaynaklardan mahrum bırakmakta bu durum da hükümetler ek finansman yolu ile gerekli yatırımları yapmaktadır. Kayıt dışı ekonomi ne kadar büyük olursa ek vergi ve borçlanma da o kadar fazla olmaktadır. Ya da devlet bütçe kısıtlamalarına gider ve bu durumda da vatandaşlara temel hizmetlerin sağlanması konusunda sorunlar çıkabilir (Fugazza & Jacques, 2004).

Kayıt dışı ekonominin vergi gelirleri üzerinde yarattığı soruna benzer bir sorun ise ekonomik büyümenin potansiyeline ulaşmasına engel olmasıdır. Kayıt dışı ekonominin yaygınlığı, genel ekonomik büyümeyi engelleyici bir faktördür (Andrews vd., 2011). Kayıt dışı ekonominin büyük olduğu ekonomilerde gayri resmi ekonomik faaliyetler tam olarak üretken veya verimli olmamaktadır. Ek olarak, resmi finansmana ve sermayeye erişim eksikliği, yatırım ve genişleme fırsatlarını daraltmaktadır. Devlet borçlanmasının özellikle daha fazla olmasına sebep olması ile faizlerin yükselmesine ve yatırımların azalmasına da dolaylı bir şekilde olumsuz katkı sunmaktadır (Horvath, 2018).

Kayıt dışı ekonominin yarattığı diğer bir önemli sorun; sınırlı sosyal koruma olmaktadır. Kayıt dışı ekonomide çalışan işçiler genellikle sağlık sigortası, emeklilik yardımları ve işsizlik desteği gibi resmi sosyal koruma mekanizmalarına erişimden yoksundur (Canagarajah & Sethuraman, 2001) Bu, onları ekonomik şoklara karşı savunmasız bırakır ve öngörülemez olaylarla başa çıkamaz, yoksulluk ve güvensizlik döngülerini sürdürür.

Kayıt dışı ekonominin toplumsal açıdan yarattığı bir başka önemli sorun; çalışma standartlarının çok kötü olmasıdır. Kayıt dışı istihdam, genellikle kötü çalışma koşulları, düşük ücretler ve sınırlı pazarlık gücü ile karakterize edilmektedir. Resmi düzenlemelerin olmaması, haksız uygulamalara itiraz etmek için yasal başvuruya sahip olmayan işçilerin daha da fazla sömürülmesine imkan vermektedir. Bu, çalışma standartlarını aşındırabilir ve düşük kaliteli bir istihdam döngüsünü devam ettirilmesine sebep olmaktadır (Stănculescu, 2005).

Kayıt dışı ekonomi, ekonomide kayıt dışılığı arttırmaktadır. “Kayıt içi” olan ekonomik yapılar kayıt-dışına çıkmaya başlar. Kayıt dışı ekonominin büyümesi, ekonomik yapıların genel olarak "kayıt dışı kalmasına" yol açabilir (Slavnic, 2010). Bu süreç, rekabeti bozarak, vergi tabanlarını azaltarak ve çalışma ve çevre standartlarından kaçınmayı teşvik ederek, resmi sektör gelişimini ve üretkenliğini adeta baltalamaktadır (Simcox, 1997).

Kayıt dışı ekonomide faaliyet gösteren aktörlerin resmi kredi ve kaynaklara erişimi çok zordur ve maliyetlidir. Kayıt dışı işletmeler, genellikle kayıt dışı statüleri nedeniyle resmi kredi ve kaynaklara erişimde zorluk yaşarlar (Atieno, 2001). Bu, yatırım yapma, operasyonları iyileştirme ve yenilik yapma yeteneklerini engellemektedir. Gayri resmi girişimciler, finansal hizmetlere sınırlı erişim nedeniyle genellikle bir geçim döngüsü içinde sıkışıp kalmaktadırlar.

Kayıt dışı ekonomi genel olarak eşitsizlikleri özel olarak cinsiyete dayalı eşitsizlikleri arttırmaktadır. Kayıt dışı ekonomik faaliyetler gelir eşitsizliğini şiddetlendirebilir ve cinsiyet eşitsizliklerini ise derinleştirmektedir. Kayıt dışı ekonomide orantısız bir şekilde temsil edilen kadınlar, erkek meslektaşlarına kıyasla genellikle daha düşük ücretlerle, sınırlı kariyer gelişimiyle ve kaynaklara daha az erişimle karşı karşıya kalmaktadırlar (Rogan & Alfes, 2019).

Kayıt dışı ekonomi beşerî sermayenin artmasına da katkı sunmamaktadır. Kayıt dışı çalışanların genellikle eğitim ve beceri geliştirme fırsatlarına sınırlı erişimi vardır. Bu, kayıtlı istihdama geçiş yapma veya daha yüksek ücretli fırsatları takip etme yeteneklerini kısıtlamaktadır. Ayrıca nesiller boyunca yoksulluk döngüsünde kalmalarına da sebep olmaktadır (Singh, 2000).

Kayıt dışı ekonomik alanın büyük olduğu ekonomilerde bunları düzenlemek de oldukça güç ve maliyetli olmaktadır. Hükümetler, kayıt dışı ekonomiyi düzenleme ve kayıt altına alma konusunda zorluklarla karşılaşmaktadır. Gayri resmi faaliyetlerin dinamizmini boğmadan yönetmelik kapsamına alma hassas bir politika yaklaşımı gerektirmektedir (Chen, 2005).

Sonuç olarak, kayıt dışı ekonominin yarattığı sorunlar hem çok önemli ve hem de çok yönlü ve boyutludur. Kayıt dışı ekonomi, vergi geliri kayıplarından ve sınırlı sosyal korumadan çalışma standartlarının düşük olmasına ve hatta ekonomik büyümeyi engellemeye kadar, hükümetler, bireyler ve genel olarak ekonomiler için engeller yaratmaktadır. Bu zorlukların üstesinden gelmek, kayıt dışı ekonominin kapsamlı ve karmaşık boyutlarıyla birlikte anlaşılmasını gerektirmektedir. Kayıt altına almayı teşvik eden, güvencesiz işçileri koruyan ve kapsayıcı ekonomik büyümeyi teşvik eden politikaları formüle etmeye yönelik stratejik bir yaklaşımı gerektirmektedir.

3. Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi

3.1. Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi Üzerine Yapılan Çalışmalar

Kayıt dışı ekonomi üzerine yapılan çalışmalarda oldukça farklı sonuçlar ve veriler ortaya çıkmaktadır. Bu durum Türkiye’ye has bir durum değil, genel olarak kayıt dışı faaliyetler, yasal olmayan uygulamalar olduğu için, bu faaliyetleri ölçecek veri seti yoktur. Anket ve mülakat gibi ölçüm tekniklerinde ise bu faaliyetlerde yer alan aktörlerden doğru bilgi almak pek mümkün olmamaktadır.

Türkiye’de kayıt dışı ekonomi ve bunun büyüklüğüne ilişkin tahminler 1993’lerde yaygınlaşmaya başlamıştır. 2000’li yılların başlarında da devam etmiştir. 2015’li yıllardan sonra bu konudaki hesaplamaları azalmış, daha çok vergiler ve kayıt dışı istihdam konuları yaygınlık kazanmıştır.

Tablo 3: Türkiye’de Kayıt dışı Ekonomi Ölçümleri

Araştırma	Dönem	Kayıt dışı Faaliyetin GSYH İçindeki Payı
Kasnakoğlu (1993)	1990	9,3
Derdiyok (1993)	1991	27,3
Özsoylu (1993)	1990	7,5
Temel vd. (1994)	1991	16,4
Yamak (1996)	1968-1994	10,1-24,8
Altuğ, (1997)	1997	51,5
Öğünç & Yılmaz (2000)	1960-98	0-46
Çetintaş & Vergil (2003)	1971-2000	18-30
Savaşan (2003)	1970-1998	10-45
Us (2004)	1978-2000	6-33
İlgın (2005)	1968-2001	31-84
Baldemir vd. (2005)	1980-2003	11-28
Şapçı (2006)	1987-2005	7,5-47
Akalın & Kesikoğlu (2007)	2006	0-47
Kalça & Ekinci (2008)	1980-88	31,9
	1989-2005	52,2
Ardor (2009)	2001	68,44
Erkuş & Karagöz (2009)	1970-2005	1,82-86,73
Dell-Anno & Halicioğlu (2010)	1987-2007	10-27,4
Savaşan (2011)	2001	33,2
Tütüncü (2013)	1998-2009	52,2
Güler & Toparlak (2018)	2001-2016	27,3-59,4
Akça & Bal (2018)	1986-2015	17-60

Yukarıda Türkiye’de kayıt dışı ekonomi üzerine yapılan çalışmaların küçük bir özet tablosu yer almaktadır. Çalışmalarda alt kırılmalar, dönemler içinde alt dönemler de olduğunu belirtmekte yarar var. Tüm çalışmaları ve alt dönemleri değerlendirerek kaba bir yaklaşım ortaya koymak mümkün gözükmemektedir. Tabii mevcut çalışmalardan bu kaba yaklaşımdaki oranları desteklemeyenler olduğunu ancak bunların azınlıkta kaldığının da altını çizmek yararlı olacaktır.

1970’li yıllardan itibaren Türkiye’de kayıt dışı ekonominin ortaya çıktığını söylemek mümkün gözükmemektedir. 1970-80 aralığında kayıt dışı ekonominin GSYİH’ye oranının yüzde 10’ları aşmadığı sonucuna ulaşmak mümkündür. 1980’li yıllar ile birlikte çift haneli oranlar ortaya çıkmaktadır. 1980-90 aralığında yüzde 25-30 dolaylarında olduğu söylenebilir. 90’ların ilk yıllarında bu oranın benzer şekilde devam etmiş ancak 1994 sonrasında krizin de etkisiyle 2000’li yıllara yüzde 50 ve üzerinde seyretmiştir.

2010 sonrası için görece daha az sayıda çalışma bulunmaktadır. Eldeki mevcut çalışmalardan hareketle 2010 sonrasında kayıt dışı ekonominin yüzde 20'lere düştüğünü söylemek mümkündür. Akça & Bal (2018) 2010 sonrası için kayıt dışı ekonomide azalma trendi olduğunu belirtmişlerdir.

3.2. Türkiye’de GSYİH, TÜFE ve Kayıt dışı Ekonomi

Türkiye’de kayıt dışı ekonomi üzerine araştırmalar 1980’li yılların sonlarında tartışılmaya başlanmıştır. Dünya’da kayıt dışı ekonomi üzerine ölçümler ise 1979 yılında akademik dünyada tartışılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda Türkiye kabaca bu konudaki akademik tartışmaları bir on yıllık gecikme ile takip ettiğini söylemek mümkündür. Ancak doksanlı yıllar aynı zamanda 80’li yılların ekonomik politikalarının çöküş dönemi olarak da karşımıza çıktığından, bu dönemin kayıt dışılığın yaygınlaşma dönemi olarak da görülmesi şaşırtıcı olmayacaktır. Örneğin Türkiye akademik yazınında kayıt dışı ekonomi kavramı, ilk kez Çokgezen (1993) tarafından kullanılmıştır. Yine aynı yıl, T. C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı; “Dünyanın 110 Ülkesinde kayıt Dışı Ekonominin Büyüklüğü ve Ölçümü” konulu bir araştırma yayınlamış ve konunun Türkiye’de gündeme gelmesine katkıda bulunmuştur.

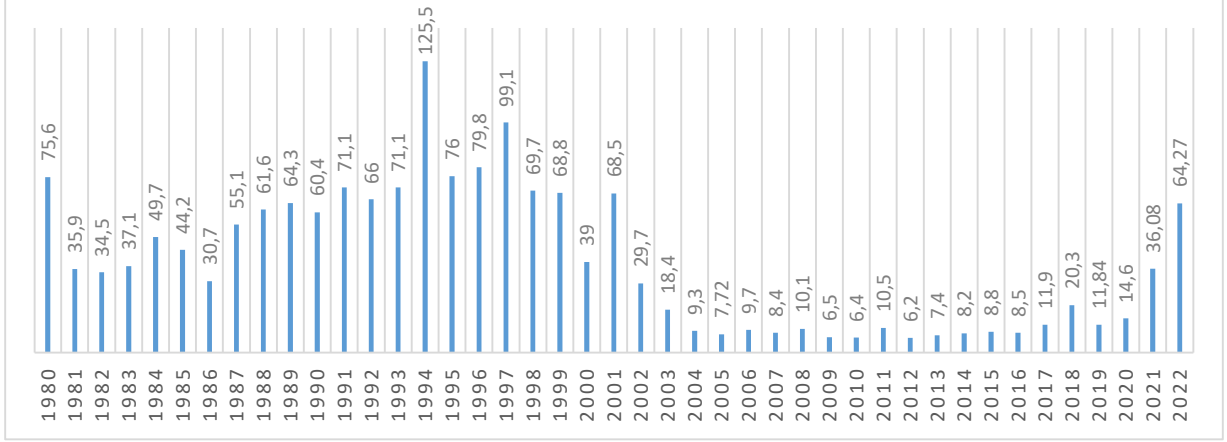
1990’lı yıllar hem dünya hem de Türkiye ekonomisinin krizler yaşadığı bir dönemdir. Doğal olarak gerek küresel gerekse ulusal krizlerin olduğu bir dönemde ekonomik göstergelerin kötü gitmesi kaçınılmaz olmuş ve bunun toplumsal refahı azaltması da kaçınılmaz olmuştur.

Ekonomide kayıt dışılığı arttıran temel iki faktörden birisi vergi artışları iken diğeri ekonomik krizlerdir. Türkiye özelinde de kayıt-dışılıkta bu dönemde ciddi artışlar yaşanmaya başlanmış ve doğal olarak bu konu akademik literatürde bu dönemde yer bulmaya başlamıştır.

1990’lı yıllar ve özellikle 1994 krizi sonrasında bütçe açıkları giderek artmış, bu açıklar bir yandan borçlanmayı arttıran bir faktör olmuşken diğer yandan merkez bankasının fonlaması ile kapatılmaya çalışılmıştır. Borçlanma faizleri arttırırken, merkez bankasından sağlanan fonlar ise parasal bir enflasyona sebep olmuştur. Politika yapıcılar bu dönemde vergileri arttırarak bütçe açıklarını azaltma yoluna gitmişlerdir. Son tahlilde vergiler, enflasyon ve faiz artmıştır. Bu artışlar, bu dönemde kayıt dışı ekonomideki büyümenin temel aktörleri olmuştur.

1982-90 arasında yıllık ortalama TÜFE yüzde 48,6 iken 1990’lı yıllardan itibaren bu oran artmaya başlamış ve 91-2000 arası dönemde %80,8 oranına yükselmiştir. 1994 krizinde üç haneli rakamlara kadar yükselmiştir. Gerçekten de şekil 1 ve tablo 4 bir arada değerlendirildiğinde TÜFE artışı ile kayıt-dışılıkta artış olduğu söylenebilir.

Şekil 1: TÜFE



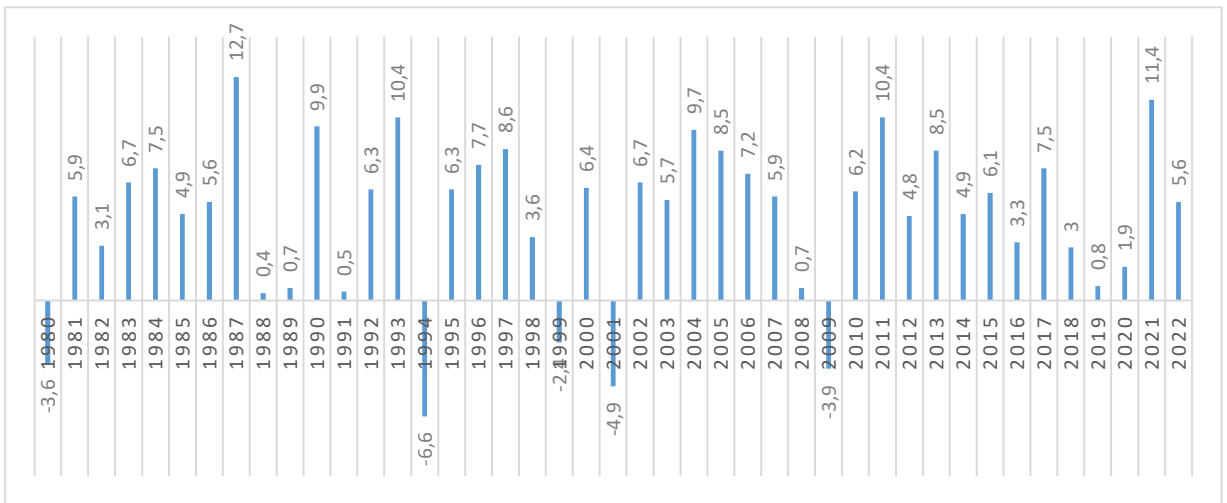
Kaynak: TÜİK verilerinden tarafımca düzenlenmiştir.

80’li yılların ikinci yarısından itibaren artmaya başlayan enflasyon makro ekonomik dengeleri alt üst etmiş ve halkın satın alma gücünde ve toplumsal refahın ciddi bir şekilde azalmasına sebep olmuştur. 90’lı yıllar Türkiye’de Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin de sıçrama dönemi olmuştur. Refahı ve serveti enflasyon karşısında eriyen geniş halk kitleleri yaygınlaşan kayıtdışılığın bir parçası olmak zorunda kalmışlardır.

1980’li yılların ekonomi politikası ve söylemi; halkın kayıt dışı faaliyetlere doğru kaymasının sebebi olarak görülebilir. 1984’te dönemin başbakanı Turgut Özal’ın dillendirdiği “benim memurum işini bilir” aforizması toplumda hukuk dışı ve kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin meşrulaştırılması için atılan ilk çimento olarak görülebilir. Ekonomik yapının bozulması ile Kayıt dışı faaliyetler de artış göstermiştir.

1980’li yıllarda GSYİH büyüme oranı 1981-90 arası dönemde 5,7 iken 90 sonrasındaki on yıllık dönemde söz konusu oran 3,8’e düşmüştür. Aşağıdaki 2 numaralı şekilde 1980-2022 arası büyüme rakamlarını görmek mümkündür.

Şekil 2: GSYİH Büyümesi



Kaynak: TÜİK, TCMB ve SBB verilerinden düzenlenmiştir.

1980 sonrasında 90’lı yıllara kadar hep pozitif büyüme söz konusu iken 90’lı yıllara gelindiğinde hem büyüme rakamları küçülmüş hem de 1994 ve 1999’da negatif büyüme söz konusu olmuştur. Dolayısıyla 90’lı yıllar ekonomide ciddi dar boğazların yaşandığı bir dönemdir. Bir yandan enflasyon diğer yandan enflasyona rağmen büyümenin yetersizliği ciddi gelir ve dolayısıyla refah kaybına yol açmıştır.

Tablo 4: 1991-2017 Türkiye Kayıt dışı Ekonominin (KE) Büyüklüğü

Yıllar	KE/GSYİH	Yıllar	KE/GSYİH	Yıllar	KE/GSYİH
1991	35	2001	32,8	2011	26,2
1992	35,2	2002	32,9	2012	26,5
1993	34,8	2003	31,4	2013	25,8
1994	33,5	2004	29,8	2014	26,2
1995	31,9	2005	28,8	2015	27,7
1996	32,3	2006	28,9	2016	29,1
1997	31,7	2007	28,1	2017	28,6
1998	31,2	2008	26,9		
1999	33,3	2009	30,6		
2000	32,1	2010	28,5		

Kaynak: Medina & Schneider, (2019).

Gerek büyüme gerekse enflasyon rakamları Türkiye’de kayıt dışı ekonominin anlaşılması için önemli veriler sunmuştur. Dünya ile Türkiye’yi kayıt dışı ekonomi açısından kıyasladığımızda OECD ülkelerine göre kayıtdışılığın Türkiye’de çok fazla olduğu görülmektedir. Bu konuya ilişkin veriler Medina & Schneider (2019) çalışmasından elde edilmiştir. Türkiye’de 1991-2017 arası kayıt dışı ekonominin GSYİH’ye oranı 30,4 düzeyindedir. Medina & Schneider (2019) 157 ülke için aynı dönemi çalışmışlardır ve ülkelerin ortalamasını yüzde 30,9 düzeyinde hesaplamışlardır. Elgin & Öztunalı (2012) 161 ülke üzerinden 1950-2009 arası veri seti ile yaptıkları değerlendirmelerinde dünya ortalamasını 27,88 olarak hesaplamışlardır. Türkiye’de kayıt-dışılık dünya ortalaması ile uyumludur. Ancak OECD ortalamasının yüzde 20 olduğu göz önüne alındığında Türkiye ortalamasının oldukça yüksek olduğunu da belirtmek gerekir.

4. Sonuç

Enflasyonist ortam, büyümenin daralması kayıt dışı ekonominin giderek payını arttıran faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede kayıt dışı ekonomi hem hacmen hem de oransal olarak özellikle 1989 finansal deregülasyonları sonrasında artmaya başlamıştır. Kayıt dışı ekonomi özellikle Türkiye’de 1990’lı yıllarla birlikte ikincil bir ekonomi haline gelmiştir. Dolayısıyla kayıt dışı ekonomi neredeyse kayıt altındaki ekonomi kadar büyük bir öneme sahiptir. Devletin vergi gelirleri açısından da kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, vergi gelirlerinden kaybın büyüklüğü anlamına gelmektedir. Dolayısıyla kayıt dışı ekonomi ile mücadele oldukça önemlidir. Aşağıdaki politika önerileri bir yandan kayıt dışı ekonomiyi daraltmaya hizmet ederken diğer yandan onun yarattığı olumsuzlukları gidermeye yöneliktir.

Basitleştirilmiş Kayıt ve Uyumluluk Düzenlemeleri: Kısacası bürokrasiyi azaltacak önlemler ile kayıt dışı ekonomiyi küçültmek mümkün olabilir. İşletmelerinin resmi prosedürlerine ilişkin tüm süreçleri kolaylaştırmak, Kayıt dışı ekonomik faaliyetleri azaltacaktır. Hükümetler, kayıt

dışı işletmelerin, kayıtlı sektöre geçişini çekici hale getirerek bürokratik engelleri azaltmayı, kayıt maliyetlerini düşürmeyi ve onay süreçlerini hızlandırmayı hedeflemelidir.

Kredi ve Finans Kolaylıkları: Finansal katılımın teşvik edilmesi hem resmi hem de gayri resmi ekonomik aktörler için özellikle günümüzde çok daha önemli hale gelmiştir. Bankacılık ve mikro-finans gibi resmi finansal hizmetlere erişim sağlamak, bireyleri tasarruf etme, yatırım yapma ve krediye erişme konusunda güçlendirir. Gayri resmi girişimcilere yönelik olmayan bu finansal ürünler, kayıt dışı alanda faaliyet gösterenleri kayıt altına girmeye teşvik edebilir.

Sosyal Koruma Programları: Hükümetler, kapsamı kayıt dışı çalışanları da kapsayacak şekilde genişletilen sosyal koruma programları oluşturmaları veya güçlendirmelidir. Bu programlar sağlık sigortası, emeklilik yardımları ve işsizlik desteğini içerebilir. Bu tür hükümler, kayıt dışı çalışanların ekonomik şoklara karşı dayanıklılığını ve genel refahı arttırabilir.

Beceri Geliştirme ve Eğitim: Beceri geliştirme ve mesleki eğitime yapılan yatırımlar, kayıt dışı çalışanların yeteneklerini geliştirebilir, kayıtlı istihdama geçmelerini veya kayıt dışı faaliyetlerinin kalitesini iyileştirmelerini sağlayabilir. Piyasanın ihtiyaçları ile uyumlu eğitim programları, kayıt dışı ekonomiyi küçültücü etki yapabilir.

Kademeli Resmileştirme Stratejileri: Kademeli resmileştirme stratejilerinin uygulanması, kayıt dışılıktan kayıtlılığa geçişin yönetilmesine yardımcı olabilir. Bu stratejiler kayıtlı olmaya teşvik sağlamaktadır. İşletmelerin gayri resmi kuruluşlar olarak başlamasına ve zamanla resmileşmesine izin vermeyi ve geçiş döneminde vergi indirimleri sunmayı içerebilir.

Çalışma Standartlarının Güçlendirilmesi: Çalışma standartlarının yükseltilmesi ve kayıt dışı çalışanların insana yakışır çalışma koşullarından ve adil ücretlerden yararlanmasını sağlamak esastır. Bu, mevcut iş kanunlarının uygulanmasını, yasal korumaların kayıt dışı çalışanları da kapsayacak şekilde genişletilmesini ve işçi haklarına saygı kültürünün teşvik edilmesini içerebilir.

Destekleyici Düzenleyici Ortam: Uyum ve esneklik arasında bir denge kuran bir düzenleyici ortam yaratmak çok önemlidir. Düzenlemeler, girişimcilik dinamizmini boğmadan resmileştirmeyi teşvik edecek şekilde tasarlanmalıdır. Düzenlemelerin periyodik olarak gözden geçirilmesi, ilgililiklerini ve etkililiklerini arttıracaktır.

Savunmasız Gruplar için Hedefli Destek: Politikalar, kadınlar, gençler ve marjinal topluluklar gibi savunmasız nüfuslara odaklanarak tasarlanmalıdır. Eğitim, öğretim ve ekonomik fırsatlara erişim de dahil olmak üzere hedeflenen destek, eşitsizliklerin giderilmesine ve sosyal kalkınmanın desteklenmesine yardımcı olabilir.

Veri Toplama ve Araştırma: Hükümetler ve kuruluşlar, kayıt dışı ekonominin dinamiklerini daha iyi anlamak için veri toplama ve araştırmaya yatırım yapmalıdır. Doğru veriler, kanıta dayalı politika kararları için bilgi sağlayabilir ve kayıt dışı sektörün ekonomiye katkısının daha kapsamlı bir şekilde anlaşılmasına katkıda bulunabilir.

Sonuç olarak, kayıt dışı ekonomiyi ele almak, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerle ilgili çeşitli motivasyonları, zorlukları ve faydaları tanıyan çok yönlü bir politika yaklaşımı gerektirir. Hükümetler, resmileşmeyi teşvik eden, sosyal korumaları artıran ve ekonomik büyümeyi teşvik



Yılmaz, M. (2023). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi, Enflasyon ve Büyüme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 338-358. Doi: 10.25295/fsecon.1357827

eden bir ortamı teşvik ederek hem kayıtlı hem de gayri resmi ekonomik aktörlerin gelişebileceği daha kapsayıcı ve eşitlikçi bir ekonomik manzara yaratabilir.

Kaynakça

- Akalın, G. & Kesikoğlu, F. (2007). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Büyüme İlişkisi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(5), 71-87.
- Akça, E. E. & Bal, H. (2018). Ekonometrik Yaklaşım Yoluyla Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Tahmini. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(1), 725-738.
- Alderslade, J., Talmadge, J. & Freeman, Y. (2006). *Measuring The Informal Economy: One Neighborhood at a Time*. Washington, DC: Brookings Institution, Metropolitan Policy Program.
- Altuğ, O. (1997). Kayıtdışı Ekonominin Boyutları. *Öneri*, 2(9) 1-13
- Andrews, D., Sánchez, A. C. & Johansson, Å. (2011). *Towards a Better Understanding of the Informal Economy*.
- Ardor, H. N. (2009). Ekonomide Kayıt Dışılık. N. Özkaramete Coşkun (Ed.), *Türkiye Ekonomisi Yeni Yapı (2000-2008)* (1. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Assaad, R. (1993). Formal and Informal Institutions in The Labor Market, with Applications to The Construction Sector in Egypt. *World Development*, 21(6), 925-939.
- Atieno, R. (2001). *Formal and Informal Institutions’ Lending Policies and Access to Credit by Small-Scale Enterprises in Kenya: An Empirical Assessment*. AERC.
- Baldemir, E., Gökalp, M. F. & Avcı, M. (2005). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin MIMIC Model ile Tahminlenmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10(2), 231-243.
- Briassoulis, H. (1999). Sustainable Development and the Informal Sector: An Uneasy Relationship?. *The Journal of Environment & Development*, 8(3), 213-237.
- Canagarajah, S. & Sethuraman, S. V. (2001). *Social Protection and The Informal Sector in Developing Countries: Challenges and Opportunities*. World Bank.
- Carr, M. & Chen, M. A. (2002). *Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor*. Geneva: International Labour Office.
- Chen, M. A. (2005). *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*. http://nuir.nkumbauniversity.ac.ug/bitstream/handle/20.500.12383/1828/Chen_WIE_GO_WP1.pdf?sequence=1&isAllowed=y, Erişim Tarihi: 10.03.2023
- Çetintaş, H. & Vergil, H. (2003). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonominin Tahmini. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4(1), 15-30.
- Çokgezen, M. (1993). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Boyutları. *İktisat ve İş Dünyası*, 2, 23-25.



Yılmaz, M. (2023). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi, Enflasyon ve Büyüme. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 338-358. Doi: 10.25295/fsecon.1357827

- Debrah, Y. A. (2007). Promoting The Informal Sector as a Source of Gainful Employment in Developing Countries: Insights from Ghana. *The International Journal of Human Resource Management*, 18(6), 1063-1084.
- Dell’Anno, R. & Halicioğlu, F. (2010). An ARDL Model of Unrecorded and Recorded Economies in Turkey. *Journal of Economic Studies*, 37(6), 1-20.
- Derdiyok, T. (1993). Türkiye’nin Kayıtdışı Ekonomisinin Tahmini. *Türkiye İktisat TOBB Yayını*, (13).
- Doğrusöz, B. (2004). Kayıt dışı Ekonomi ile Mücadele Açısından Vergi Hukuku Özel Hukuk ilişkilerine Bakış. *Türkiye’de Vergi Kayıp ve Kaçakları, Önlenmesi Yolları, 19. Türkiye Maliye Sempozyumu* (158-176), Antalya: Uludağ Üniversitesi.
- Early, B. & Peksen, D. (2019). Searching in the Shadows: The Impact of Economic Sanctions on Informal Economies. *Political Research Quarterly*, 72(4), 821-834.
- Elgin, C. & Oztunali, O. (2012). Shadow Economies around the World: Model Based Estimates. *Working Papers, 2012/05*. Bogazici University, Department of Economics.
- Erkuş, H. & Karagöz, K. (2008). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi ve Vergi Kaybının Tahmini. *Maliye Dergisi*, 156, 126-140.
- Fugazza, M. & Jacques, J. F. (2004). Labor Market Institutions, Taxation and The Underground Economy. *Journal of Public Economics*, 88(1-2), 395-418.
- Güler, H. & Toparlak, E. (2018). Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Ölçümü ve Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılması. *Ömer Halis Demir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(1), 209-220.
- Harney, N. (2006). Rumour, Migrants, and the Informal Economies of Naples, Italy. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(9/10), 374-384.
- Hoa, N. T. (2019). How Large is Vietnam's Informal Economy?. *Economic Affairs*, 39(1), 81-100.
- Horvath, J. (2018). Business Cycles, Informal Economy, and Interest Rates in Emerging Countries. *Journal of Macroeconomics*, 55, 96-116.
- Ilgın, Y. (1999). *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’deki Boyutları*. Uzmanlık Tezi. (Ankara: Dpt Yayın No.2492).
- Ilgın, Y. (2005). Kayıt Dışı Ekonomiyi Tahmin Yöntemleri ve Türkiye’de Durum. *Plânlama Dergisi*, (Özel Sayı), Devlet Plânlama Teşkilatı, Yayın No:2492, Ankara.
- Kalça, A. & Ekinci, A. (2008). Kayıt Dışı Ekonomi ve İktisadi Dalgalanmalar İlişkisi: Türkiye (1968-2005). *ÇÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 211-228.
- Kasnakoğlu, Z. (1993). Monetary Approach to The Measurement of Unrecorded Economy in Turkey. *METU Studies in Development*, 20.
- Leonard, M. (2000). Coping Strategies in Developed and Developing Societies: The Workings of The Informal Economy. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, 12(8), 1069-1085.



Yılmaz, M. (2023). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi, Enflasyon ve Büyüme. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 338-358. Doi: 10.25295/fsecon.1357827

- Lomnitz, L. A. & Sheinbaum, D. (2004). Trust, Social Networks and The Informal Economy: A Comparative Analysis. *Review of Sociology*, 10(1), 5-26.
- Medina, L. & Schneider, F. (2019). Shedding Light on The Shadow Economy: A Global Database and The in Teraction with The Official One. *Cecifo Working Papers*.
- Mirus, R. & Roger, S. S. (1997). Canada’s Underground Economy: Measurement and Implications. L. Owen & M. Walker (Eds.), *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*. Vancouver: Fraser Institute.
- Narula, R. (2020). Policy Opportunities and Challenges from the COVID-19 Pandemic for Economies with Large Informal Sectors. *Journal of International Business Policy*, 3, 302-310.
- Naudé, W. (2010). Entrepreneurship, Developing Countries, and Development Economics: New Approaches and Insights. *Small Business Economics*, 34, 1-12.
- Nelson, M. K. (1999). Economic Restructuring, Gender, and Informal Work: A Case Study of a Rural County 1. *Rural Sociology*, 64(1), 18-43.
- Onwe, O. J. (2013). Role of the Informal Sector in Development of the Nigerian Economy: Output and Employment Approach. *Journal of Economics and Development Studies*, 1(1), 60-74.
- Öğünç, F. & Yılmaz, G. (2000). Estimating the Underground Economy in Turkey. *The Central Bank of the Republic of Turkey*. Discussion Paper, Ankara.
- Özsoylu, F. (1993). Gizli Ekonomi: Tanımı-Sebepleri-Türkiye’deki Boyutları. *İktisat Dergisi*, (33).
- Puffer, S. M., McCarthy, D. J. & Boisot, M. (2010). Entrepreneurship in Russia and China: The Impact of Formal Institutional Voids. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 34(3), 441-467.
- Roberts, B. (1994). Informal Economy and Family Strategies. <https://www.academia.edu/download/66969335/j.1468-2427.1994.tb00248.x20210504-6117-15mgea9.pdf>, Erişim Tarihi: 23.05.2023
- Rogan, M. & Alferts, L. (2019). Gendered Inequalities in The South African Informal Economy. *Agenda*, 33(4), 91-102.
- Sanogo, N. & Sall, F. D. (2023). Gender, Management Style, and the Flexibility of Informal Sector Enterprises in The Period of Covid-19: The Case of Agri-Food Microenterprises in Mali. *Journal of Comparative International Management*, 26(1), 98-122.
- Savaşan, F. (2003), Modeling the Underground Economy in Turkey: Randomized Response and MIMIC Models. *The Journal of Economics*, 29(1), 47-76.
- Savaşan, F. (2011). Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışılıkla Mücadelenin Serencamı. *Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı*, (35).
- Simcox, D. E. (1997). Immigration and Informalization of the Economy: Enrichment or Atomization of Community. *Population and Environment*, 18(3), 255-281.



Yılmaz, M. (2023). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi, Enflasyon ve Büyüme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 338-358. Doi: 10.25295/fsecon.1357827

- Singh, M. (2000). Combining Work and Learning in The Informal Economy: Implications for Education, Training and Skills Development. *International Review of Education*, 46(6), 599-620.
- Slavnic, Z. (2010). Political Economy of Informalization. *European Societies*, 12(1), 3-23.
- Slemrod, J. & Weber, C. (2012). Evidence of the Invisible: Toward a Credibility Revolution in The Empirical Analysis of Tax Evasion and The Informal Economy. *International Tax and Public Finance*, 19, 25-53.
- Stănculescu, M. (2005). Working Conditions in the Informal Sector. *SEER-South-East Europe Review for Labour and Social Affairs*, (03), 79-93.
- Şapçı, O. (2006). *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye Ekonomisindeki Büyüklüğünün Tahmin Edilmesi (1980-2005 Dönemi Analizi)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Temel, A., Şimşek, A. & Yazıcı, K. (1994). *Kayıtdışı Ekonomi Tanımı, Tespit Önlemleri ve Türk Ekonomisindeki Büyüklüğü*. EAD Gen. Md. Yay.: Ankara
- Turvey, C. G. & Kong, R. (2009). Business and Financial Risks of Small Farm Households in China. *China Agricultural Economic Review*, 1(2), 155-172.
- Tütüncü, A. (2013). *Kayıtdışı Ekonomi ve Türkiye’de Kayıtdışı Ekonomi Boyutunun Tahmini*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Us, V. (2004). Kayıt Dışı Ekonomi Tahmin Yöntemi Önerisi: Türkiye Örneği. *Türkiye Ekonomi Kurumu*, Tartışma Metni, 2004/17.
- Wallace, C. & Latcheva, R. (2006). Economic Transformation Outside the Law: Corruption, Trust in Public Institutions and The Informal Economy in Transition Countries of Central and Eastern Europe. *Europe-Asia Studies*, 58(1), 81-102.
- Wegren, S. K., Nikulin, A., Trotsuk, I. & Golovina, S. (2017). Gender Inequality in Russia’s Rural Informal Economy. *Communist and Post-Communist Studies*, 50(2), 87-98.
- Winn, J. K. (1994). Relational Practices and The Marginalization of Law: Informal Financial Practices of Small Businesses in Taiwan. *Law & Soc’y Rev.*, 28, 193.
- Yamak, R. & Koçak, N. A. (2007), Kayıtdışı Ekonomi Varsayımı Altında Laffer Eğrisinin Tahmini. *TÜİK İstatistik Araştırma Dergisi*, 5(2), 30-43.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.

Ethical Approval: The author declares that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's author.



Yılmaz, M. (2023). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi, Enflasyon ve Büyüme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 338-358. Doi: 10.25295/fsecon.1357827

Informal Economy, Inflation and Growth in Turkey

Mustafa Yılmaz

Extended Abstract

The shadow economy, or the informal economy, often involves uncertainties and complexities; it has long attracted the attention of scholars, policymakers, and economists alike. In a world where traditional economic models often struggle to capture its details, the informal economy stands as a dynamic and multifaceted field that operates beyond the traditional boundaries of regulation and official oversight. The purpose of this article is to reveal the traces of the complex structure of the informal economy within some patterns in the Turkish economy. The relation between growth, inflation, and the informal economy is very important. In this context, first of all, after explaining the concept of the informal economy, evaluations will be made on informality in Turkey.

The characteristics of the informal economy are determined by heterogeneity, flexibility, and their contribution to GDP and employment. It plays an important role as a source of income, especially in economies where formal opportunities are limited. It also highlights the importance of the informal economy in supporting individuals, firms, and communities.

While the informal economy serves as a survival mechanism for those who cannot gain a place in the labor market, it poses a number of challenges and consequences for economies, societies and individuals. In particular, it has serious impacts on economic development, income inequality, social protection, and policymaking.

The most important result of the informal economy is that it creates a serious loss in the state's tax revenue. Another problem created by the informal economy is that it prevents economic growth from reaching its potential. Another important problem created by the informal economy is the limited social protection. Another important social problem created by the informal economy is the working standards. Those standards are very poor. It is very difficult and costly for actors operating in the informal economy to access official credit and resources. The informal economy increases inequalities in general and gender-based inequalities in particular. The informal economy does not contribute to the increase of human capital. In economies where the informal economy is large, it is very difficult and costly to regulate them.

The problems created by the informal economy are both very important and multifaceted. The shadow economy creates obstacles for governments, individuals, and economies in general, from tax revenue losses and limited social protection to low labor standards and even hindering economic growth. Overcoming these challenges requires understanding the informal economy in its comprehensive and complex dimensions. It requires a strategic approach to formulating policies that encourage formalization, protect workers in precarious positions, and promote inclusive economic growth.

The effects of the informal economy are closely related to issues of economic development, income inequality, social protection, and the effectiveness of policy interventions and are therefore quite wide-ranging. In many economies, especially developing countries, the informal economy plays a crucial role in providing livelihoods to large segments of the population who do not have access to formal employment opportunities. However, it remains

a significant obstacle for states in collecting taxes, enforcing labor standards, and promoting sustainable economic growth.

The informal economy, which often operates outside and far from official economic structures, differs from its official counterpart in a number of different qualities. In particular, heterogeneity, flexibility, contribution to GDP, and employment models have distinctive features in defining the informal economy.

It seems possible to say that the informal economy has emerged in Turkey since the 1970s. It is possible to conclude that the ratio of the informal economy to GDP did not exceed 10 percent between 1970 and 1980. By the 1980s, double-digit rates emerged. It can be said that it was around 25-30 percent in the 1980-90 period. This rate continued in a similar manner in the early years of the 90s, but after 1994, with the impact of the crisis, it remained at 50 percent and above until the 2000s.

Not many studies could be found after 2010. Based on the available studies, it is possible to say that the informal economy dropped to 20 percent after 2010. Akça & Bal (2018) stated that there was a decreasing trend in the informal economy after 2010.

Research on the informal economy in Turkey began to be discussed in the late 1980s. The measurements of the informal economy in the world have been discussed since the 1979s. In this context, it is possible to say that Turkey has been following academic discussions on this subject with a delay of roughly one decade.

The 1990s were a period when both the world and the Turkish economy experienced crises. Naturally, in a period of both global and national crises, it was inevitable that economic indicators would go wrong, and this would inevitably reduce social welfare.

One of the two main factors that increase informality in the economy is tax increases and the other is economic crises. In Turkey, serious increases in informality began to occur during this period, and naturally, this issue began to find a place in the academic literature during this period.

In the 1990s and especially after the 1994 crisis, budget deficits gradually increased, and while these deficits were a factor that increased borrowing, they were also tried to be closed with the funding of the central bank. While borrowing increased interest rates, funds provided by the central bank caused monetary inflation. During this period, policymakers tried to reduce budget deficits by increasing taxes. In the final analysis, taxes, inflation, and interest have increased. These increases became the main actors of the growth in the informal economy in this period.

While the annual average CPI was 48.6 percent between 1982 and 1990, this rate started to increase in the 1990s and rose to 80.8% in the period between 1991 and 2000. It rose to triple digits in the 1994 crisis. Indeed, as can be seen in Table 3, it is observed that there is an increase in informality with the increase in CPI.

Inflation, which started to increase since the second half of the 80s, disturbed the macroeconomic balances and caused a serious decrease in the purchasing power of the people and social welfare. The 90s was also a leap period for informal economic activities in



Yılmaz, M. (2023). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi, Enflasyon ve Büyüme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 338-358. Doi: 10.25295/fsecon.1357827

Turkey. Large masses of people, whose welfare and wealth have eroded due to inflation, have been forced to become a part of the widespread informality.

Since the 1980s, the public has actually been directed towards informal activities. The aphorism "my civil servants know their job" uttered by then Prime Minister Turgut Özal in 1984, was the first cement laid to legitimize illegal and unregistered economic activities in society. With the deterioration of the economic structure, informal activities have also increased.

While the GDP growth rate in the 1980s was 5.7 in the period between 1981 and 1990, the rate decreased to 3.8 in the ten-year period after 1990. It is possible to see the growth figures between 1980-2022 in the chart number 2.

In an inflationary environment, shrinkage of growth appears as a factor for gradually increasing the share of informal economy.

Addressing the informal economy requires a multifaceted policy approach that recognizes the diverse motivations, challenges, and benefits associated with informal economic activities. By fostering an environment that encourages formalization, increases social protections, and fosters economic growth, governments can create a more inclusive and equitable economic landscape in which both formal and informal economic actors can thrive.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 359-397

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 24.04.2023

Accepted/Kabul: 05.07.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1286943



Research Article/Araştırma Makalesi

Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi

The Banking System of Turkey in the Century of the Foundation of the Republic

Müslüme NARİN¹, Fatma DAVARCIOĞLU ÖZAKTAŞ², Sevim AKDEMİR³

Öz

Bankacılık sistemi ile ülkelerin ekonomik yapıları ve uygulanan politikaları arasında bir ilişki bulunmaktadır. Ülkelerin ekonomik yapıları ve izledikleri ekonomi politikalarında ortaya çıkan değişimler, bankaların işlevlerini ve mülkiyet yapılarını etkiler. Bankalar kâr amacıyla kurulan kuruluşlar olup, devletin en çok hakkında düzenlemeler yaptığı bir sektördür.

Bu çalışmanın amacı, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar geçen yüz yıllık süreçte, Türkiye bankacılık sistemindeki gelişmeleri ve bankacılık sistemine yönelik regülasyonları incelemektir. Bu doğrultuda Türkiye bankacılık sistemindeki gelişmeler; Osmanlı Devleti'nde bankacılık ve Cumhuriyetin kuruluşundan serbestleşme dönemine kadar bankacılık (1923-1980), bankacılıkta serbestleşme ve dışa açılma dönemi (1980-2001), bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma dönemi (2002-2007), yeniden yapılandırma sonrası gelişmeler (2008-2021) dönemine göre gruplandırılmıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan serbestleşme dönemine kadar geçen 1923-1980 döneminde bankacılık sistemi, cumhuriyetin kuruluş dönemi, devletçilik dönemi, devletçilik sonu ve liberal dönem, planlı dönem olmak üzere kendi içinde dört döneme ayrılarak incelenmiştir. Bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma 2008-2021 döneminde de bankaların şube, personel sayısı ve sermaye yapısındaki değişim, finansal aracılık işlevi bakımından sermaye yeterliliği ve risk göstergeleri, krediler, mevduat, toplam aktifler ve aktif kalitesi, gelir- gider yapısı, kârlılık, yoğunlaşma büyüklükleri verileri değerlendirilmiştir.

Jel Kodları: G21, G24, G28

Anahtar Kelimeler: Galata Bankerleri, İstanbul Bankası, Bank-ı Der Saadet, Osmanlı Bankası, Ziraat Bankası, Regülasyon

¹ Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, muslume.narin@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1476-2802

² Doç. Dr., Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, davarcioglu_f@ibu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3528-8329

³ Prof. Dr., Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, akdemir_s@ibu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4266-6295



Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

Abstract

There is a relationship between the banking system, economic structures of the countries, and the policies implemented. The changes that occur in the economic structures of countries and the economic policies they follow affect the functions and ownership structures of banks. Banks are institutions established for profit and are a sector that the government mostly regulates.

The aim of this study is to examine the developments in the Turkish banking system and the regulations regarding the banking system during the one-hundred-year period from the foundation of the republic to the present. In this direction, developments in the Turkish banking system are grouped by their respective periods; Banking in the Ottoman Empire and banking from the foundation of the republic to the liberalization period (1923-1980), liberalization and opening up period in banking (1980-2001), restructuring period in the banking sector (2002-2007), and developments after the restructuring (2008-2021). The banking system in the 1923-1980 period, from the foundation of the republic to the liberalization period, was analyzed by dividing it into four periods: the establishment period of the republic, the statism period, the end of statism, the liberal period, and the planned period. By restructuring the banking sector in the period of 2008-2021, the changes in the number of branches, personnel and capital structure of banks, capital adequacy and risk indicators in terms of financial intermediation function, loans, deposits, total assets and asset quality, income-expenditure structure, profitability, concentration sizes were evaluated.

Jel Codes: G21, G24, G28

Keywords: Galata Bankers, Istanbul Bank, Banque de Constantinople, Ottoman Bank, Ziraat Bank, Regulation

1. Giriş

Bir ülkede bankacılık sistemi ile o ülkenin ekonomik yapısı ve izlenen iktisadi politikalar arasında çok yakın bir ilişki söz konusudur. Ekonomik koşulların ve uygulanan politikaların değişmesi, bankaların hem işlevlerini hem de mülkiyet yapılarını etkiler. Bilindiği üzere bankalar kâr amacıyla kurulmuş aracı kuruluşlardır. Öte yandan bankacılık sektörü, devletin çok fazla düzenlemeler yaptığı bir sektördür. Bankacılık sektörü, içinde bulunduğu finansal sistemin faaliyetlerini etkileyen değişkenlerden büyük ölçüde etkilenir. Dolayısıyla yapılan düzenlemeler, finansal yenilikler, teknolojinin getirdiği olanaklar, fon arz edenlerle fon talep edenlere bankacılık sektörü aracılığıyla farklı seçenekler sunan piyasanın oluşumunu sağlar.

Çalışmanın amacı, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar geçen yüz yıllık süreçte, Türkiye bankacılık sistemindeki gelişmeleri ve bankacılık sistemine yönelik regülasyonları incelemektir. Bu kapsamda Cumhuriyetin kuruluşunun yüzüncü yılında Türkiye bankacılık sektöründeki gelişmeler; Osmanlı Devleti'nde bankacılık ve Cumhuriyetin kuruluşundan serbestleşme dönemine kadar bankacılık (1923-1980), bankacılıkta serbestleşme ve dışa açılma dönemi (1980-2001), bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma dönemi (2002-2007), bankacılık sektörü yeniden yapılandırma sonrası gelişmeler (2008-2021) dönemine göre gruplandırılmıştır.

Cumhuriyetin kuruluşundan serbestleşme dönemine kadar bankacılık kendi içinde dört döneme ayrılarak incelenmiştir. Bu dönemler, Cumhuriyetin kuruluş dönemi (1923-1932), devletçilik dönemi (1933-1944), devletçilik sonu ve liberal dönem (1945-1960), planlı dönem (1960-1980)'dir. Bankacılıkta yeniden yapılandırma dönemi (2002-2007) dönemi de kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, tasarruf mevduatı sigorta fonu bünyesindeki bankaların çözümü, özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi olarak ayrıştırılmıştır.

Bankacılık sektörü yeniden yapılandırma sonrası gelişmeler döneminde (2008-2021) ise sektör banka, şube, personel sayısı ve sermaye yapısındaki değişme, finansal aracılık işlevi bakımından sermaye yeterliliği ve risk göstergeleri, krediler, mevduat, toplam aktifler ve aktif kalitesi; gelir-gider yapısı, kârlılık, yoğunlaşma büyüklükleri verileri değerlendirilmiştir.

2. Osmanlı Devleti'nde Bankacılık

On dokuzuncu yüzyılda Avrupa'da sanayileşme sürecinin gelişmesiyle birlikte bankacılık sektöründe de önemli ilerlemeler sağlanmıştır. Bu gelişmeler teknolojik ilerlemeyle birlikte daha da hızlanmıştır. Özellikle bu yüzyılın ikinci yarısından itibaren bankalar sanayi sektörüne yönelmişler ve sanayi finans işbirliği oluşturmuşlardır. Bu durum ekonomik büyümeyi hızlandırmış, finansal piyasalar genişlemiş, dış ticaret artmış ve mali sermaye büyümüştür. O dönemde yerel küçük aile bankalarının yanı sıra büyük bankalar artmaya başlamış ve sanayi sektörü ile bankacılık sektörü iç içe geçmeye başlamıştır. Özellikle Avrupa'daki gelişmiş ülkelerde karma bankacılık olarak adlandırılan bankacılık sisteminin oluşmaya başladığı görülmüştür. Büyük bankalarının sayısı hızla artmış, yerel ve aile bankalarının sayısı ise giderek azalmıştır (Coşar, 2010: 2-3).

Avrupa'da başlayan ve tüm dünyada yaygınlaşan ticarileşme ve parasallaşma süreci ister istemez Osmanlı Devleti'ni de etkilemiştir. Bu süreçte gerçekleştirilen 1838 yılındaki Ticaret Antlaşması ile 1839 yılındaki Tanzimat Fermanı (Yıldız, 2022), Osmanlı Devleti'nin ekonomik ve idari yapısında önemli değişikliğe yol açmıştır. Ticarileşme süreci ile birlikte ithalat yasakları ve tekeller kaldırılmış ve dış ticaret açıkları artış göstermiştir. Ekonomik faaliyetlerin artışına bağlı olarak para darlığı yaşanmaya başlamış, bu yüzden 1840 yılında Kaime⁴ adı verilen iç borçlanma senetleri çıkarılmıştır (TCMB, 2023a). Bu süreçte karşılıksız para basılmış, bankerlerden borç alınmış, borçlar ödenmeden yeniden borç alma ihtiyacı ortaya çıkmış, dolayısıyla borçlanma maliyeti giderek artmıştır. Bu da Osmanlı Devleti'nde mali kargaşaya neden olmuştur. Ortaya çıkan iç borçlanma döneminde bankerler büyük işleve sahip olmuşlardır. Özellikle kısa vadeli borçların karşılanmasında gelir yetersizliği yüzünden Galata Bankerleri⁵ önemli rol oynamış, 1854-1881 yılları arasında para ve kredili işlemleri yürütmüştür.

Galata Bankerleri, Osmanlı Devleti'nde kredi işlemlerini yürütme ve tüketiciyi finanse etme konusunda büyük destekler sağlamıştır (Kazgan, 2006: 25). Bankacılık faaliyetlerini yürüten bankerlerin zenginliği ve refahı daha da artmıştır. Bankerler, borç alma ve borç verme işlemlerini Galata'da sürdürmüştür. Bankacılık faaliyetleri, modern bankacılık sistemine geçene kadar bankerler tarafından yapılmıştır (Apak & Tay, 2012: 66; Kaya & Arslantürk Çöllü, 2020: 4).

Ancak 1881 yılında "*Düyun-u Umumiye İdaresi*" (Atatürk Ansiklopedisi, 2023) kurulduktan sonra, Galata Bankerleri, Osmanlı Devleti'nin dış borçlanmasının dışında kalmıştır. Çünkü bu tarihe kadar Galata Bankerleri, Paris ve Londra piyasalarından kısa vadeli %5 faizle topladığı kredileri %10-15 faizlerle devlete aktarmıştır (Kazgan, 2004). Özellikle 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile Osmanlı idari yapısındaki reform süreci hızlanmış, dolayısıyla gelir ihtiyacı artmıştır. Bütçe açıklarının finansmanı ise bankacılık faaliyetlerinin artmasında etkin rol oynamıştır. Osmanlı Devleti'nin, Ticaret Antlaşması ile parasal ekonominin içine girmesi, Tanzimat Fermanı ile de idari, maliye, eğitim ve askeri düzenlemeler yapması harcamaların hızla artmasına neden olmuştur. Mevcut gelirleriyle artan bu giderleri karşılayabilmesi mümkün olmaktan çıkmıştır (Coşar, 2004). Tanzimat Fermanı'na kadar hem padişah hem de saray ile işbirliği yapan bankerler, idari yapıda gerçekleştirilen yenilikle vekil ya da valilerle de birlikte hareket etmeye başlamışlardır (Kazgan, 1999: 365).

Osmanlı Devleti, 1840 yılında çıkarmış olduğu kaimenin değerini ve paranın sterlin karşısındaki kurunu sabit tutmak amacıyla, 1844 yılında J. Alleon ve Th. Baltazzi⁶ adlı iki bankerle anlaşma yapmıştır. Böylece ilk banka kurma süreci de başlamıştır. Hemen ardından 1847 yılında adı geçen bankerlerle sözleşme yenilenirken Bank-ı Dersaadet⁷ adlı ilk bankanın kurulmasına izin verilmiştir. Bu bankanın temel kuruluş amacı, döviz kuru istikrarını sağlamak olmuştur. Ancak

⁴ Kaime, Abdulmecit tarafından 1840 yılında "Kaime-ı Nakdiye-ı Mutebere (Para Yerine Geçen Kâğıt)" adıyla, para olmaktan daha ziyade faiz getirili borç senedi ya da hazine bonusu niteliğinde olmak üzere çıkarılmıştır. Bu değerli kâğıtlar matbaa baskısı olmayıp, elle yapılmış ve her birine resmi mühür basılmıştır (TCMB, 2023a).

⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz (Kazgan, 2004; Kazgan, 2006; Kazgan, 2022).

⁶ Osmanlı ekonomisinde önemli yeri olan Galata Bankarlarından Baltazzi ailesi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz (Çalışkan vd., 2021).

⁷ Dersaadet Bankası-İstanbul Bankası-Banque de Constantiople.

1848 yılında yaşanan mali sorunlar bankayı zor duruma düşürmüştü ve banka 1852 yılında tasfiye edilmiştir. Osmanlı Devleti'nin banka kurma çalışmaları devam etmiş ve 1856 yılında Bank-ı Osmani⁸ kurulmuştur. Osmanlı Devleti giderek daha fazla İngiliz sermayesi aracılığıyla borçlanmaya başlamıştır. Bu yüzden banka, İngiltere Kralının fermanı ile kurulmuştur. Ancak yedi yıl süren faaliyetinden sonra 1863 yılında devlet bankası olarak kurulan Banka-ı Osmani-Şahane'ye⁹ katılmıştır (Akgüç, 2007: 7; Kaya & Arslantürk Çöllü, 2020: 10; Sümer, 2016: 488). İngiliz-Fransız ortaklığı ile faaliyetine başlayan bu bankanın kuruluş amacı, Osmanlı Devleti'nin Londra ve Paris mali piyasalarından borçlanabilmek için aracılık etmek, devletin gelir-gider dengesizliğini gidermek için Hazine'ye kısa vadeli avans vermektir. Bankanın merkezi İstanbul'da olmasına karşın idare merkezi Londra ve Paris'te bulunan komisyonların elinde olmuştur. Birinci Dünya Savaşına kadar Osmanlı Devleti tahvilleri piyasasında öncülük etmiş, 80 şube açmıştır. 1880'li yıllarda bankasının büyük bölümü (%80 gibi) Fransızların eline geçmiş, ancak Fransız sermayesinin Osmanlı ekonomisindeki yatırımlarını desteklemesini sağlamıştır (Çoşar, 2010: 4).

Banka-ı Osmani-Şahane, Osmanlı Devleti'nin kısa vadeli kredi gereksinimi için kurulmuş olsa da ödemek durumunda olduğu borçlar, iç isyanlar, savaşlar ve acil ihtiyaçları da karşılamıştır. Böylece birtakım imtiyazlar elde etmiştir. Elde ettiği bu imtiyazlar, büyük yabancı bankaların şube açmaları, Galata Bankerlerinin kurmuş olduğu ağırlıklı olarak tek şubeli bankaların tasfiye edilmesine, faaliyetlerini durdurmalarına ve Osmanlı Bankası ile birleşmelerine yol açmıştır. Bu bankalardan bazıları Şirket-i Umumiye-i Osmaniye¹⁰, Şirket-i Maliye-i Mahdûde-i Osmaniye¹¹, İtibar-ı Umumi-i Şirketi¹² Bank-ı Der Saadet¹³, Kambiyo ve Esham Şirket-i Osmaniye¹⁴ olarak sıralanabilir (Akgüç, 2007: 9).

1881 yılında Düyun-u Umumiye İdaresi kurulduktan sonra ülkeye yabancı sermaye akımı hızlanmış ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına destek vermek için çeşitli ülkeler Osmanlı Devleti'nde banka kurmaya ya da şube açmaya başlamıştır (Tokgöz, 2018: 22-23). Osmanlı Devleti'nde yabancı sermayeli olarak 1888 yılında Selanik Bankası kurulmuştur. Credit Lyonnais (İstanbul, 1875), Midilli Bankası (1891, Bank of Mytilene), Deutsche Orient Bank (1897), Deutsche Bank (1906), Banca di Roma (İstanbul, 1911) gibi bankalar Osmanlı Devleti'nde şube açmıştır (Akgüç, 2007: 10). Bu banka şubelerinden bir kısmı Osmanlı Devleti döneminde bir kısmı da Cumhuriyet döneminde kapatılmıştır.

1880 yılından sonra Osmanlı Devleti'nin bankacılık sisteminin temel özelliklerinden biri yabancı bankaların şube açarak belirli alanlarda yoğunlaşmaları, diğeri ise yabancı sermayeli bankaların kurulmasıdır. Bu bankalar arasında uzun süre faaliyet gösteren İstanbul Bankası, 1969 yılında "Uluslararası Endüstri ve Ticaret Bankası", 1990 yılında da İnterbank olarak değiştirilmiş ve 2001 yılında kapatılmıştır.

⁸ Osmanlı Bankası-Ottoman Bank.

⁹ Osmanlı Bankası-Bangue de Turki.

¹⁰ Societe Generale de L'Empire Ottoman.

¹¹ The Ottoman Financial Association.

¹² Credit General Ottoman.

¹³ İstanbul Bankası-The Bank of Constantinople.

¹⁴ Le Societe Ottoman Change et de Valeurs.

Osmanlı Devleti'nde bankacılık faaliyetleri, 1863-1866 yılları arasında kurulan Memleket Sandıkları ile başlamıştır. Memleket Sandıkları, Türk köylülerin kredi gereksinimini karşılamak amacıyla 20.11.1863 tarihinde Mithat Paşa döneminde kurulmuştur. Bu sandıklar, buğday alımının finansmanı ile ilgili faaliyetleri gerçekleştirmiştir. Daha sonraki dönemlerde sermaye sağlanmasında yaşanan sorunlar ve kredi temininde ortaya çıkan yolsuzluklar yüzünden, Memleket Sandıkları isim değiştirilerek Menafi Sandıkları olmuştur (Kaya & Aslantürk Çöllü, 2020: 11). Menafi Sandıklarının sermayesi, aşar vergisinin %1'inin bu sandıklara tahsis edilmesiyle oluşturulmuştur. Öte yandan Menafi Sandıkları, sosyal devlet anlayışının ilk örneklerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Kazgan, 1999: 144). Ancak Menafi Sandıklarında kaynak kullanımı ile ilgili yolsuzluklar çıkmaya başlamıştır. Bunun üzerine Ticaret ve Nafia Nezaretinin denetiminde 1888 yılında Osmanlı Devleti'nin ilk milli bankası olan Ziraat Bankası kurulmuştur. Ziraat Bankasının kurulmasıyla birlikte Menafi Sandıklarının sermayesi, bankaya devredilmiştir (İloğlu, 1964: 95; Kaya & Aslantürk Çöllü, 2020: 11). Ayrıca 1868 yılında Emniyet Sandığı adıyla tasarruf sandığı kurulmuştur. Ticari bankacılık faaliyeti gösteren bu sandık uzun süre faaliyetine devam etmiş, 1907 yılında Ziraat Bankasına bağlanmış, 1984 yılında da Ziraat Bankası bünyesine alınmıştır (Coşar, 2010: 5).

Osmanlı Devleti'nin bankacılık anlayışında bütçe açıklarının finansmanı için yabancı sermayeye duyulan ihtiyaç ön plana çıkmıştır. Bu kapsamda on dokuzuncu yüzyılın sonlarına doğru küçük yerel bankalar kurulmuştur. 1908-1923 döneminde 11'i İstanbul'da, 13'i de Anadolu'da olmak üzere toplam 24 yerli banka kurulmuştur. Bu bankalardan 14'ü Cumhuriyet'in ilanından sonra hayatta kalmıştır (Tokgöz, 2018: 26; Ortabağ, 2018: 291-308).¹⁵

3. Cumhuriyet'in Kuruluşundan Serbestleşme Dönemine Kadar Bankacılık (1923-1980)

Türkiye'de bankacılık sisteminin gelişimi incelenirken, genel olarak, Cumhuriyet'in kuruluşundan Planlı Döneme kadar olan dönem alt dönemlere ayrılarak ele alınmıştır. Bu alt dönemler farklı özellikler taşıyor olsalar da 1923-1980 dönemi kendi içinde bir bütünlük göstermiştir. Bankacılık sisteminin yeni yeni gelişmeye başladığı bu dönemde, devletin bankacılık faaliyetlerine yoğun bir şekilde katıldığı ve bir dizi sınırlamalar getirdiği bir dönemdir. Bu bölümde 1923-1980 dönemi, Cumhuriyetin kuruluş dönemi (1923-1932), devletçilik dönemi (1933-1944), yeni devletçilik ve liberal dönem (1945-1959) ve planlı dönem (1960-1980) olarak ayrıma tabi tutularak incelenmiştir.

3.1. Cumhuriyet'in Kuruluş Dönemi (1923-1932)

Türkiye'de bankacılık sistemindeki önemli gelişme, Cumhuriyet dönemiyle birlikte başlamıştır. Osmanlı Devleti'nde bankacılık faaliyetleri oldukça düşük düzeyde kalmış, dolayısıyla yeterince gelişmemiştir. Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı devletinden ağırlıklı olarak tarıma dayalı üretim yapılan bir ekonomik yapı devralmıştır. Bu nedenle Cumhuriyetin kuruluş yıllarında, Osmanlı devletinden devralınan iktisadi ve sosyal yapının değiştirilmesine yönelik iktisat politikaları oluşturulmuştur.

¹⁵ Osmanlı Devleti'nde kurulan bankalar için bkz (Ortabağ, 2018: 291-308).

Mevcut ekonomik yapıyı değiştirmek ve yeni Türkiye'nin iktisat politikasını oluşturmak amacıyla 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihinde İzmir'de bir kongre düzenlenmiştir. Sanayici, tüccar, çiftçi ve işçi grubundan oluşan delegelerin katılımıyla gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresinde, ekonomik büyüme ve kalkınmasının sağlanabilmesi için ulusal bankacılık sisteminin oluşturulması ve geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu kongrede dönemin "İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt", ulusal bankacılığa yönelik olarak şöyle demiştir: "Kredi kuruluşlarından yoksun bir Türkiye, ekonomik gelişimini yürütemez ve daha uzun asırlar yabancılar için çalışan bir sömürge niteliğinden kurtulamaz." (Artun, 1983: 42; Akalın, 2010: 4; Kaya & Aslantürk Çöllü, 2020: 12). Bu kapsamda ulusal bankacılık sisteminin geliştirilmesi için birçok girişimde bulunulmuştur.

İzmir İktisat Kongresi'ne katılan tüccar grubu, bir temel ticaret bankası ile bir sanayi ve kalkınma bankasının kurulmasını önermiştir. Bu öneri üzerine ticaret bankası olarak 1924 yılında "Türkiye İş Bankası" ile sanayi ve kalkınma bankası olarak da 1925 yılında "Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası" kurulmuştur. "Türkiye İş Bankası"nın görevi, gayrimenkul alımı ve satımı yapmak, her türlü sınai ve ticari işlerle doğrudan uğraşmak ve bu alanda faaliyet gösteren firmalara kredi açmak şeklinde belirtilmiştir. "Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası" ise özel sektörün yeni kuracağı sanayi ve madencilik kuruluşlarına kredi vermek, özel sektör ile ortaklık oluşturmak, devlete ait sanayi kuruluşlarını geçici olarak işletmek ve daha sonra bu kuruluşları özel sektöre devretmek amacıyla kurulmuş ilk kalkınma bankası olma işlevine sahip olmuştur. Ancak kaynakları yetersiz olan banka, yatırım yapacak girişimcilere kredi vermekte zorlanmıştır (Şahinkaya, 1997). Dolayısıyla bu banka yeterince etkin çalışmamış, bankanın yerini almak üzere 1932 yılında "Sanayi Ofisi" ile "Türkiye Sanayi Kredi Bankası" kurulmuştur. Bu bankanın da başarılı olamaması yüzünden bu bankaların yerine 1933 yılında Sümerbank kurulmuştur (Şahin, 2020: 30; Coşkun vd., 2012: 5).

İzmir İktisat Kongresi'ne katılan çiftçi grubunun önerisiyle Osmanlı Devleti'nde 1863 yılında kurulan Ziraat Bankası, 1924 yılında yeniden düzenlenerek sermayesi artırılmıştır. Bu düzenleme ile bankaya tarım sektörüne kredi verme ve her türlü bankacılık faaliyetinde bulunabilme görevleri verilmiştir. Böylece ulusal kredi verme sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır (Canbaş & Doğukanlı, 2007: 277).

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra ulusal bankalar ile yabancı bankalar büyüklük olarak birbirine yakınlaşmıştır. Ancak o dönemde sermayenin kontrolü hala yabancı bankaların elinde olmuştur. Bu nedenle Cumhuriyetle birlikte ulusal bankacılık sisteminin geliştirilmesi önemli hale gelmiştir.

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra Osmanlı Bankasına tanınan, devletin kâğıt para basmasını yasaklama, bütçe komisyonlarında bir temsilci bulundurma, istenilen zamanda Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) kurabilmesi gibi ayrıcalıklar kaldırılmıştır (Artun, 1983: 3).

1923-1933 döneminde bir şubeli yerel banka sayısı 29 tanedir. Bu bankaların bazıları yerel tüccarlar, toprak sahipleri ve o bölgenin milletvekilleriince kurulan bankalardır. Bu bankalara "Aksaray Halk İktisat Bankası, Niğde Çiftçi ve Tüccar Bankası" örnek olarak verilebilir. Bazı yerel bankalar uzun süre hayatta kalmış, 1980'li yıllarda ulusal banka haline dönüşmüştür. Bu bankalara da örnek olarak "İstanbul Esnaf Bankası, Akhisar Tütüncüler Bankası, Bor Esnaf Bankası, Kocaeli Bankası, İzmir Esnaf ve Ahali Bankası, Denizli İktisat Bankası" verilebilir.

“Akhisar Tütüncüler Bankası-Tütüncüler Bankası, İzmir Esnaf ve Ahali Bankası-Egebank, Denizli İktisat Bankası-İktisat Bankası, Kocaeli Bankası-Türk Ekonomi Bankası” olarak ad değiştirmiştir. Türkiye’de 1923 yılında 23 ulusal ve 14 yabancı banka olmak üzere toplam 37 banka faaliyet göstermiştir. Bu bankaların şube sayısı da 439 olmuştur. 1930 yılında ulusal banka sayısı 45’e ulaşmıştır. Cumhuriyetin kuruluş döneminde ulusal bankaların mevduatlarının toplam mevduat içindeki payı %50 civarında iken 1930 yılında %81’e çıkmıştır (Tabaş, 2022: 350).

1929 yılında ortaya çıkan dünya buhranı, tüm dünya ekonomisini olduğu kadar Türkiye ekonomisini de büyük ölçüde etkilemiş, genel olarak fiyatlar düşmüş, milli gelir ve devlet bütçesi küçülmüş, dış ticaret hacmi daralmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak banka tasfiyeleri artmış, 1932-1945 döneminde banka sayısı %35 civarında azalarak 40’a inmiştir. Türkiye Cumhuriyeti hükümeti buhrana karşı harekete geçmiş, 30.05.1929 tarihinde Menkul Kıymetler Borsasını millileştirmiş, kişilerin ve kuruluşların borsada doğrudan işlem yapmalarını yasaklamış, ardından 22.02.1930 tarihinde “Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu” (TCMB, 1989) ile hükümete büyük yetkiler vermiştir. Aynı yıl 24.05.1930 tarihinde Bankalar Konsorsiyumu oluşturulmuş, bu konsorsiyuma Maliye Bakanlığı ve 13 banka dâhil olmuştur (Mercan, 2019: 325; Aysan, 2000: 67). Bu konsorsiyum, TL’nin değerini belirli sınırlar içinde tutmak amacıyla döviz alım satımı yaparak piyasayı düzenlemiş, böylece kambiyo rejimine geçmiştir (Boratav, 1982). Öte yandan hazırlıkları sürdürülen TCMB 30.06.1930 tarihinde kurulmuştur. TCMB 03.10.1931 tarihinde faaliyetine başlayana kadar, Bankalar Konsorsiyumu görevini sürdürmüştür. TCMB’nin temel amacı, Türkiye’nin ekonomik kalkınmasını desteklemek olmuştur. Bu amacı gerçekleştirmek üzere fiyat ve finansal istikrarı sağlamak, döviz kuru rejimini oluşturmak, banknot basmak ve ihraç imtiyazı vermek, ödeme sistemleri ile ilgili düzenlemeler yapmak olarak belirtilen sorumluluklar verilmiştir (TCMB, 2023b).

1929 Dünya Buhranı ile birlikte iktisat politikalarına yönelik anlayışta farklılıklar oluşmuştur. Bu buhran ile birlikte tüm dünyada devletin ekonomiye müdahalesi artmıştır. Buhrandan çıkabilmek için Türkiye’de de devletin ekonomiye yönelik müdahaleleri artış göstermiş, özellikle mali alana, dış ticarete ve fiyatlara yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu doğrultuda 1932 yılından itibaren devletçilik politikası kapsamında sanayi planları oluşturulmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Sanayileşme politikaları çerçevesinde ihtisas ve yatırım bankacılığı alanında gelişmeler olmuş, bu alanla ilgili kamu bankaları kurulmuştur. Daha önce de ifade edildiği gibi 1932 yılında kurulan “Sanayi Ofisi” yatırımları yapacak, “Sanayi ve Kredi Bankası” ise gerekli finansmanı sağlayacaktır. Ancak “Sanayi ve Kredi Bankası”, küçük ve orta boy sanayi kuruluşlarına kredi vermek amacıyla kurulmuş olmasına rağmen başarılı olamamıştır (Coşar, 2010: 7).

3.2. Devletçilik Dönemi (1933-1944)

Cumhuriyet’in kuruluşunun ilk on yılında izlenen özel sektörü özendirmeye yönelik sanayileşme politikası, sermaye birikiminin yetersizliği yüzünden olumlu sonuçlar vermemiştir. Ayrıca 1929 yılında tüm dünyada yaşanan büyük buhran, dünya ekonomisinde olduğu gibi Türkiye’de de önemli daralmalara yol açmıştır. Bu buhrandan kurtulabilmek amacıyla devlet öncülüğünde ekonomik kalkınma ve büyüme anlayışı giderek hâkim olmaya başlamıştır. Dolayısıyla Türkiye’nin ekonomik kalkınmasında sanayi yatırımları gerçekleştirilmesinde

devletin daha aktif rol alması görüşü ön plana çıkmıştır. Böylece Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) aracılığıyla devlet eliyle istihdamın sağlanması, ithal ikamesi sağlayacak yerli sektörler öncelik verilmesi gibi temel kalkınma politikaları belirlenmiştir.

Ülkenin devletçilik politikasından bankacılık sektörü de etkilenmiş, bankacılık sektöründe kamu bankalarının sayısı artmıştır. 1929 büyük buhranla birlikte yerel ve tek şubeli bankalar kapanmaya başlamış ve onun yerine şube bankacılığı anlayışı gelişmiştir. Devlet öncülüğünde sanayileşmeyi sağlamak amacıyla 1934-1938 dönemini kapsayan “Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı” hazırlanmıştır. Bu plan kapsamında ithal ikameci politikalar izlenerek temel tüketim mallarının üretimini KİT’ler aracılığıyla gerçekleştirmeye başlanmıştır. Yatırımların finansmanını sağlamak amacıyla 03.06.1933 tarihinde 2262 sayılı Kanun ile Sümerbank kurulmuştur. Bu kanunda Sümerbank’ın görevleri şöyle sıralanmıştır (Sümerbank, 1933): “1) Devlet Sanayi Ofisi’nden devralacağı fabrikaları işletmek ve hususi sanayi müesseselerindeki devlet iştirak hisselerini ticaret kanunu hükümlerine göre idare etmek, 2) Hususî kanunlarla verilmiş salâhiyetlere istinaden yapılacak fabrikalar hariç olmak üzere Devlet sermayesi ile vücuda getirilecek bütün sınaî müesseselerin etüt ve projelerini hazırlamak ve bunları tesis ve idare eylemek, 3) Teessüsleri veya tevsileri memleket için iktisaden verimli olan sanayi işlerine sermayesinin müsaadesi nispetinde iştirak veya yardım etmek, 4) Memlekete ve kendi fabrikalarına lüzumu olan usta ve işçileri yetiştirmek üzere mektepler açmak ve sanayi mühendis ve mütehassıslarını yetiştirmek için dâhildeki yüksek mekteplerde talebe okutmak veya bu maksatla iktisat vekâletince açılacak mekteplere yardım etmek ve ecnebi memleketlere talebe ve stajyer göndermek, 5) Sanayi müesseselerine kredi temin etmek ve alelumum bankacılık işlerini yapmak, 6) Millî sanayi inkişaf tedbirlerini aramak ve gerek bu hususta gerek İktisat vekâletince tetkik için bankaya verilecek mevzular hakkında mütalaa beyan etmek.” Bu bankanın kuruluşu ile Türkiye’deki sermaye oluşumunun ülkedeki bankacılık sektörü aracılığıyla sağlanmasına yönelik politikalar izlendiği bir sürece girilmiştir. 1932 yılında kurulan Sanayi ve Kredi Bankası, 1933 yılında Sümerbank bünyesine katılmıştır (Coşar, 2010: 7).

Aynı dönemde kentlerin kalkındırılması amacıyla 24.06.1933 tarihinde 2301 sayılı kanunla “Belediyeler Bankası” kurulmuştur (Belediye Bankası, 1933). Bu bankanın yalnızca belediyelere yönelik faaliyetlerde bulunması, hızlı nüfus artışı ve şehirleşme hızına bağlı olarak sermayesinin yetersiz kalması gibi nedenlerle 13.06.1945 tarihinde 4759 sayılı İller Bankası Kanunu ile İller Bankası adı altında yeni bir oluşuma gidilmiş ve faaliyet alanı il ve köy idarelerinin bayındırlık işlerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir (İller Bankası, 1945).

Bankacılık faaliyetlerinin dışında faaliyet gösteren bir başka banka ise 20.06.1935 tarihinde 2905 sayılı kanun ile kurulan Etibank’tır. Etibank, madenlerin işletilmesi, enerji üretimi ve dağıtımı konusunda düzenlemeler yapmak amacıyla kurulmuştur. Bu banka yatırım bankası faaliyeti yerine daha çok işletme bankası olmuştur. Bu dönemde yine küçük ve orta boy işletmeler ile esnaf ve zanaatkarların yetersizliklerini gidermek ve onların finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla 18.06.1933 tarih ve 2284 sayılı kanun ile Halk Sandıkları ile “Türkiye Halk Bankası” kurulmuştur. Türkiye Denizcilik sektörüne finansman sağlamak amacıyla da 1938 yılında kurulan Denizbank da bu dönemde kurulmuş bir başka bankadır.

1933-1944 döneminde kurulan kamu bankaları ile sanayileşme için özel kesim tarafından cazip olmayan yatırımların devlet tarafından gerçekleştirilmesi olanaklı hale gelmiştir. 01.06.1936 tarih ve “2999 sayılı Bankalar Kanunu” Resmî Gazete’de yayınlanmıştır. Bu kanun ile banka mevduatlarının belirli bir oranı kadar DİBS veya aynı düzeyde faiz getiren diğer menkul kıymetlerden karşılık ayırma zorunluluğu getirilmiştir (Bankalar Kanunu, 1936).

3.3. Yeni Devletçilik ve Liberal Dönem (1945-1960)

“Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı”nın başarılı bir şekilde uygulanması nedeniyle 1936 yılında “İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı”nın hazırlanmasına yönelik çalışmalar başlamıştır. Bu planda öncelikli olarak ara malları ve yatırım mallarının üretileceği belirtilmiştir. İlk planın devamı niteliğinde olan bu plan, İkinci Dünya Savaşı yüzünden hayata geçirilememiştir. Onun yerine 1939 yılında “İktisadi Savunma Planı” hazırlanarak uygulamaya konulmuştur (Tokgöz, 2018: 82). İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ülke içindeki ve dünyadaki gelişmelerle birlikte yeni iktisat politikaları uygulanmasına yönelik arayışlara girişilmiştir.

1945-1960 döneminde devletçilik anlayışı yerine, özel sektör öncülüğünde iktisadi kalkınma politikaları oluşturulmasında önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönüşüm sürecinde savaş yıllarında güçlenen tarım ve ticari burjuvazinin iktisat politikalarına ağırlığını koyması etkili olmuştur. Diğer bir ifadeyle İkinci Dünya Savaşı döneminde yüksek enflasyon ve spekülasyon ortamında tarım ve ticari kesimin sermaye birikimi artmıştır. Özellikle kırsal kesimin piyasaya açılması, piyasaya yönelik üretimin artması, köyden kente göçle birlikte şehir nüfusunun yükselmesi para ve kredi ihtiyacını artırmıştır. Dolayısıyla İkinci Dünya Savaşı döneminde artan servetler, savaş sonrasında bankacılık sektörüne yönelmiştir. Öte yandan bankacılık sektörüne yapılan yatırımların getirisindeki artış da özel sektör bankacılığının artmasında etkili olmuştur.

Merkez Bankası, özel kesim ticari bankaları, Dünya Bankası ve devletin desteği ile 1950 yılında “Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş. (TSKB)” kurulmuştur. Bu banka, sanayi sektöründeki girişimcileri desteklemek, özel sektör yabancı sermaye işbirliğini sağlamak ve sermaye piyasasını geliştirmek amacıyla kurulmuştur. Bu kapsamda banka kurulduktan sonra sanayi sektöründeki ilk yatırım yapanlara finansman ve destek politikaları izlemiştir. Örneğin banka 3.500 projeye destek vermiş, yüz firma ile ortaklıklar kurmuştur. Böylece özel kesimin gelişmesinde büyük bir rol üstlenmiştir (Coşar, 2010: 8).

1945-1960 döneminde ekonomide parasallaşma süreci artmış, ulusal sermayenin yoğunlaşması hızlanmış, ticari faaliyetler büyük oranda genişlemiş ve sanayileşme süreci yeniden canlanmaya başlamıştır (Artun, 1983: 46). Böyle bir ekonomik ortam, özel bankaların kurulması ve gelişmesinde etkili olmuş, böylece hem banka sayısı hem de şube sayısı hızla artmıştır. Diğer bir ifadeyle tek şubeli bankalar yerine çok şubeli bankaların kurulduğu, yerel bankalar yerine ulusal bankalara doğru değişimin gerçekleştiği bir dönem olmuştur. 1944’te 43 banka 405 banka şubesi varken, 1959’da banka sayısı 60’a, şube sayısı da 1759’a çıkmıştır (Akgüç, 1992: 143).

1950 yılından itibaren sermaye ithaline dayalı serbestleşme politikaları ilk yıllarda ekonomik büyümeyi artırmıştır. Ancak 1954 yılı ve sonrasında artan kamu açıkları, yüksek enflasyon ve artan dış ticaret açıklarına dış borçlar da eklenince 1958 yılında bir ekonomik krizin yaşanması kaçınılmaz hale getirmiştir. 1958 yılında yaşanan ekonomik kriz, tek şubeli küçük ve yerel bankaları zor durumda bırakmış, birçok bankanın da iflas etmesine neden olmuştur. Hatta Türk

Ekspres Bankası (1953) ve Buğday Bankası (1955), 1962 yılında Anadolu Bankası adı altında birleşerek devletleştirilmiştir. Ancak bu banka 1988 yılında Türkiye Emlak Kredi Bankası bünyesine katılmıştır (Altay, 2010: 342; Finans Gündem, 2010).

1950’li yıllarda Demokrat Parti hükümeti, ağırlıklı olarak Merkez Bankası kaynaklarını kullanarak büyüme politikasına devam etmiştir. Para arzını artırmaya rağmen üretimdeki artışlar ve dış yardımlar, fiyatları çok büyük ölçüde artırmamıştır. Ancak 1954 yılından itibaren para arzındaki artışa bağlı olarak enflasyon artmaya, reel gelirdeki artış yavaşlamaya başlamıştır. 1950-1960 döneminde tedavüldeki para miktarı dört kata yakın artış göstermiştir.

3.4. Planlı Dönem (1960-1980)

1950’lerin sonunda ekonominin darboğaza düşmesiyle Türkiye’de ilk kez 1958 yılında “*IMF İstikrar Programı*” uygulanmıştır. 1958’de çıkarılan “*7129 sayılı Bankalar Kanunu*”, dönemde uygulanan iktisat politikalarına uyumlu olarak düzenlenmiştir. Bu kanunla devlet, bankaları kredi alanında kısıtlamamış, dolayısıyla verilen krediler ekonomide belirlenen hedefler doğrultusunda yönlendirememiştir. 1960’lı yılların başından itibaren bu kanunun bankalar üzerindeki etkisi artmaya başlamıştır. Halk Bankası, Ziraat Bankası ve İş Bankasının şube sayıları artmış, yerel ve küçük bankalar kapanmıştır. 1960-1964 döneminde on beş bankanın faaliyeti tasfiye edilerek sonlandırılmıştır. Bu bankaların tasfiye edilmesinin ana nedenleri, kötü yönetim ve banka yöneticilerinin bilgi eksikliği, bankaların iç denetim, muhasebe, mevduat ve likidite yetersizliğidir. Ayrıca üç büyük bankanın taşra şubeleri ve rekabetinin artışı da bu süreçte etkili olmuştur. Bu gelişmelerin doğrultusunda, tasarruf sahiplerini güvence altına almak amacıyla, TCMB nezdinde 1960 tarih ve 153 sayılı Kanunla 7129 sayılı kanuna ek yapılarak “*Bankalar Tasfiye Fonu*” kurulmuştur.

1963 yılında Türkiye’de, on beş yıllık bir perspektifle beşer yıllık kalkınma planları ve yıllık programlar uygulanmaya başlanmıştır. Planlar kamu sektörü için emredici, özel sektör için ise yol gösterici ve özendirici niteliktedir. Planlı dönemde ithal ikameci sanayileşme yol haritası doğrultusunda bankacılık kesimi düzenlenmeye çalışılmış ve faiz oranları TCMB’ce belirlenmiştir. Bankaların görevi ise kalkınmanın finansmanı için gerekli kaynakları sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu dönemde, bankacılık sektörü genellikle devletin etki ve kontrolü altındadır. Ayrıca, yeni banka kurulması sınırlandırılmış ve şube bankacılığı gelişmiştir. Faiz ve döviz kuru oynaklığı kaynaklı risklerin, ürün ve fiyat rekabetinin olmadığı bu dönemde etkinlik gösteren özel kesim bankaları, negatif reel faizle topladıkları mevduatı artırmak için şube bankacılığına yönelmişlerdir. Ticari bankalar yeni şubeler açmış, ayrıca küçük bankalarla birleşerek ortalama sabit maliyetlerini düşürmüşlerdir (TBB, 2008: 12). Planlanan dönemde; bankacılık sektörünün, faiz oranları, mevduat, kredi, kredi limitleri ve komisyonları, kalkınma planı doğrultusunda hükümet tarafından belirlenmiştir.

Anılan dönemde, özel durumlar dışında yeni ticari banka ve yabancı banka kuruluşuna izin verilmemiştir. Bu nedenle, bankacılık sektörünün kaynaklarının, sınırlı bir rekabet içinde, mevcut bankalarla, planlarda belirlenen biçimde faaliyetleri devam etmiştir. 1950’li yıllarda kurulan çoğu küçük banka 1960’larda tasfiye edilmiştir (TBB, 2008: 12).

Planlı dönemde beş kalkınma ve yatırım, iki ticari banka kurulmuştur. Kalkınma ve yatırım bankaları: *Turizm Bankası (1962)*, *Sinai Yatırım ve Kredi Bankası (1963)*, *Devlet Yatırım Bankası*



Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

(1964), *Türkiye Maden Bankası*¹⁶ (1968) ve *Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası* (DESİYAB, 1975). Genellikle bu dönemde ticari banka ve yabancı banka kurulmasına izin verilmemiştir. Bunun istisnası 1964 yılında kurulan “Amerikan-Türk Dış Ticaret Bankası” ve 1977 yılında “Arap-Türk Bankası” olmuştur. Kalkınma bankalarının kurulması ile ilgili ilke kararları kalkınma planlarında yer almıştır (TBB, 2008: 12). Dönemde kurulan yabancı bankaların amacı ise uluslararası bankacılık yapmak ve uluslararası sermaye piyasasından kaynak sağlamaktır. 1980 yılı itibariyle, Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı banka sayısı dört olup; bunlar: Osmanlı Bankası, “Arap-Türk Bankası”, “Banco Di Roma” ve “Hollantse Bank Uni. N.V.”. Bu bankaların, mevduat-kredi piyasasındaki payı da %2 ile %3 civarındadır (Akgüç, 2023).

7129 sayılı Bankalar Kanununun 38. maddesi ile bankaların en az %25 hissesine sahip oldukları iştiraklerine açtıkları kredi üst sınırı kaldırılmış, 1970’lerden itibaren de holding bankacılığı gelişmiştir (Parasız, 2009: 109). Bu dönemde sanayi yatırımlarının artıracığı düşüncesiyle holding bankacılığı devlet tarafından desteklenmiştir. Holding bankaları ve ait oldukları holdingler: “Akbank (Sabancı Holding), Bayındırbank (Bayındır Holding), Demirbank (Cingilli Holding), Finansbank (Fiba Holding), Koçbank (Koç Holding), Pamukbank (Çukurova Holding), Sitebank (Sürmeli Grubu), Dışbank (İş Bankası), Garanti Bankası (Doğuş Grubu), İmar Bankası (Uzan Grubu), Yapı ve Kredi Bankası (Çukurova Holding) (Gürtuna, 2005: 90; Altan, 2001: 51).

Bu dönemde, orta ve uzun vadeli yatırımların finansman için, bütçeden gerçekleştirilen transferler, kamu borçlanmaları, özel tasarrufların yanı sıra TCMB kredileri yaygın olarak kullanılmıştır. Dolayısıyla kalkınmanın finansmanı için gerekli iç tasarruflar artırılmamıştır. Finansal sistem, tasarrufları özendirememiş ve kaynakları kalkınmada öncelikli alanlara yönlendirememiştir. Bu nedenle kalkınmanın finansmanı için gerekli kaynakları sağlamak ve öncelikli alanlara yönlendirmek kamu kesimince yapılmıştır. Bu bağlamda TCMB kalkınmanın finansmanı için, emisyon artışı ve uzun vadeli reeskont kredileriyle selektif kredi politikası uygulamıştır. Bu krediler büyük ölçüde emisyonla yapıldığından ve geri ödemesi genellikle yapılmadığı için enflasyonist etkiye yol açmıştır (Artun, 1983: 68-69.) Planlı dönemde Türkiye’nin kalkınma hızı artmıştır. Ancak kalkınmanın finansmanı için gerekli kaynakların enflasyona yol açması ve gelişen sanayinin yüksek enflasyonist ortamda iç talebe yönelik üretim yapması ve ihracata yönelmemesi sonucunda döviz kıtlığı başlamıştır. 1970’li yılların ortasından itibaren, Türkiye ekonomisinde döviz darboğazına bağlı bunalım başlamış ve 1978-1979 yıllarında durum daha da ağırlaşmıştır. 1970’li yıllarda döviz darboğazı sebebiyle, dövize çevrilebilir mevduat hesapları uygulaması ve benzeri önlemler sonucu döviz cinsinden borçlar artmıştır. Ödemeler dengesizliği ve döviz kıtlığı sorunu sebebiyle, ithalat kısıtlanmış ve ithal ikamesi sanayilerin yeterli ara malını ithal edememesi ise kapasite kullanım oranlarını düşürmüştür. İthal ikameci sanayileşme politikalarının amacı döviz gelirlerini artırmak değil, döviz tasarrufu sağlamaktır. Ancak dönemde, kalkınma için gerekli döviz gelirleri yeterli olmadığından döviz talebi devamlı artmıştır. Döviz talebi; hem yatırım ve ara malları ithalatı için hem de petrol fiyatları artışı ve Kıbrıs Barış Harekâtı sebebiyle artarken, dış ticaret ortaklarındaki durgunlukta etkisiyle döviz gelirleri düşmüştür. Ayrıca sanayi için gerekli kaynaklar para arzı artışıyla sağlanmış ve bu da enflasyona yol açmıştır. Türkiye Nisan 1978 ve

¹⁶ Türkiye Maden Bankası kurulduktan sonra faaliyetine başlamadan 1974 yılında tasfiye edilmiştir.

Temmuz 1979'da IMF ile Destekleme Anlaşması (stand by) imzalamış ancak krediler iptal edilmiştir.

4. Bankacılıkta Serbestleşme ve Dışa Açılma Dönemi (1980-2001)

24 Ocak Kararlarını uygulama koşuluyla IMF ile destekleme anlaşması yapılarak istikrar politikaları uygulanmaya başlamıştır. Programın kısa dönemli hedefi, fiyat istikrarı sağlamak için büyümeden vazgeçmektir. Bu politika bağlamında hedefler; uzun dönemde kamu yatırımları ve üretimi aşamalı olarak azaltmak, KİT reformları yapmak, dış ticarete kotaları kaldırmak ve gümrük tarifelerini düşürmek, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını teşvik etmek, piyasa koşullarında ihracata yönelik büyüme politikaları uygulamak biçimindedir. Yapılan anlaşmanın anahtar koşulları ise esnek döviz kuru, fiyat istikrarı, kamu kesimi TCMB kredilerine sınır koymak ve faiz oranlarını serbest bırakmaktır (Foroutan, 1991: 441; Akdemir, 2000: 119). 01.07.1980 tarihinde faiz oranlarının serbest bırakılması bankacılık kesimi için bir dönüşüme neden olmuştur. 1960-1980 döneminde uygulanan negatif faiz politikası sona ermiş ve faiz oranları hızla yükselmiştir. 1 Temmuz Bankacılığı ile yabancı bankaların Türkiye'de şube açmasına ve yeni banka kurmalarına yönelik kısıtlamalar kaldırılmıştır. 1984'te faizsiz bankacılık işlemleri ve kâr payı ödemesi yapan özel finans kurumları kurulmuştur. Ayrıca Türk bankaları da dışa açılmaya başlamış, yurtdışında şube ve temsilcilikler açmaya başlamışlardır. 01.07.1980'de serbest bırakılan faizler, banker krizleri sebebiyle tekrar 01.01.1983 tarihinden itibaren TCMB'ce belirlenmeye başlamış, bu uygulamaya 01.01.1987 tarihinde son verilmiş ve tekrar faiz oranları yükselmeye başlamıştır. 1981'de yaşanan banker krizinden bankacılık kesimi de etkilenmiş altı milli bankanın faaliyetine son verilmiştir. Öte yandan, 1983 yılında tasarruf mevduatını sigorta etmek üzere "*Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)*" kurulmuştur.

Anılan krizin etkisiyle, bankacılık kesiminin gözetim ve denetimini sağlamak için 1985 yılında 3182 sayılı Bankalar Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla, uluslararası bankacılık standartları doğrultusunda, bankacılık kesiminin uluslararası gözetim denetimine, tek düzen muhasebe sistemine geçilmiştir. Banka bilançolarının dış denetimine başlanmış ve bankaların kıyı ötesi bankacılık faaliyetlerine de izin verilmiştir.

1985'de İstanbul "*Menkul Kıymetler Borsası (İMKB)*"nın faaliyete geçmesiyle sermaye piyasası araçları yaygınlaşmaya başlamıştır. Finansal piyasalardaki fonlar borsaya yönlenmeye başlarken, bankalar açık pozisyonlarla yurtdışı fonları kullanmaya başlamıştır. İMKB'nin faaliyete geçmesiyle sermaye piyasası araçlarıyla fon piyasasını paylaşan bankacılık kesimi için alternatif oluşturan sıcak para girişleri, bankaların açık pozisyonlarının büyümesine, dolayısıyla aktif kalitesinin zayıflamasına neden olmuştur. Bir başka ifadeyle, bankalar uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleşmesinden paylarını almak adına, yatırım fonları kurarak plasmanlarını borsaya yönlendirmeye başlamışlardır. Tüm bu gelişmelerle bankacılık kesimi giderek daha riskli bir yapıya bürünmüştür.

DİBS ihalelerine 1985 yılında başlanmıştır. Kamu sektörü açıklarının bankalar yoluyla finanse edilmesinin yolunun açılması da bankaların finansal aracılık görevlerinden uzaklaşmalarına zemin hazırlamıştır.



Narin, M., Davarcıoğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

1986 yılında “Bankalararası Para Piyasası (İnterbank)” faaliyete başlamıştır. TCMB, 1987 yılında açık piyasa işlemlerine başlamıştır. Türkiye SWIFT'e¹⁷ katılmış ve bankalar bağımsız denetçilerce denetlenmeye başlanılmıştır. 3182 sayılı Bankalar Kanunu ile Hazine, Bankalar Yeminli Murakıpları, TCMB ve TMSF'den oluşan bir gözetim ve denetim mekanizması oluşturulmuştur.

“Arz Yanlı İktisat”ın temel özelliği, gelir ve kurumlar vergisi gibi dolaysız vergi oranlarının düşürülmesidir. Bu politikalar kapsamında 1985'te katma değer vergisi uygulanmaya başlanmış ve dolaylı vergilerin, toplam vergi gelirleri içindeki payı artarken, gelir ve kurumlar vergilerinin payı da düşmeye başlamıştır. Vergi yerine borçlanmayı tercih eden bir politika uygulamasıyla DİBS'nin ters repo ve repo işlemlerine başlamıştır. Kamu kesimi borçlanma gereği 1987'de %58'e, izleyen yılda ise %84'e çıkmıştır. Bu nedenle piyasa faiz oranları yükselirken, bankaların kamu kesimine kaynak aktarma süreci hızlanmıştır. 11.8.1989 tarihinde 32 Sayılı Kararla sermaye girişi ve çıkışları serbestleşmiş ve 1990 yılında Türk lirasının çevrilgenliği (konvertibilitesi) ilan edilmiştir.¹⁸ Hem sermaye hareketlerinin serbestleşmesi hem de yüksek faiz oranları sebebiyle oluşan faiz arbitrajıyla Türkiye'ye sıcak para girişi yoğunlaşmıştır. Bankalar faiz arbitrajı yaparak kârlılığını artırırken, açık pozisyonların riskini göz ardı etmişlerdir. Bir yandan finansal liberalleşmeyle gelen sıcak para akışı karşısında yatırım fonları kurarak varlıklarını borsaya yönlendiren, bir yandan da kamu finansman araçlarına yönelen bankaların 1990'lı yılların başında toplam gelir ve kârları içerisinde kambiyo ve sermaye piyasası işlemleri ile devlet tahvili ve hazine bonusu kazançları payı önemli bir yer işgal etmiştir.

Türkiye'de 1980 yılında uygulanmaya konulan ekonomik istikrar programıyla öncelikle dış ticaret serbestleşmeye başlamıştır. Yüksek kur ve ihracatı teşvik önlemleriyle Türkiye'nin ihracatı artmıştır. 1983 yılından itibaren başlayan serbestleşme, 1989 yılında gümrük vergi oranlarının düşürülmesiyle birlikte daha da artmıştır. 1990 yılının başlarına gelindiğinde ithalatta uygulanan miktar ve fiyat kotaları kaldırılmıştır. Uygulanan bu program dünyaya örnek olarak sunulurken ilk yıllardaki başarıyı sürdürülemediği özellikle sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle Türkiye'nin cari açığı devamlı artmış ve finansmanı kısa vadeli sermaye girişleriyle yapılmıştır.

1989-1994 döneminde; fonlar, döviz, para ve sermaye piyasası arasında akışkan hale gelmiş, 1992 yılında bankacılık sisteminin doğrudan kredilendirilmesi için bir elektronik para aktarım sistemi kurulmuştur. Fon girişi olan piyasada fiyatlar yükselirken, çıktığında ise fiyat düşüşleri olmuştur. Türk lirası aşırı değerlenirken, dış ticaret ve cari işlemler bilançosu açığı artmıştır. Hükümetin artan harcamaları için iç ve dış piyasadaki borçlanması ve TCMB avanslarını kullanması, toplam talep artışı ve enflasyona sebep olmuştur. Hükümetin makroekonomik dengesizlikler sebebiyle, yabancı sermayeye ihtiyacıyla, portföy yatırımları ve açık pozisyonlar teşvik etmiştir.

¹⁷ SWIFT Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Dünya Bankalararası Finansal Telekomünikasyon Derneği).

¹⁸ Bir ülkenin ulusal parasının, döviz piyasalarında başka bir ülke parası ile serbestçe değiştirilebilmesi ve uluslararası ticari işlemlerde değişim aracı olarak kullanılabilmesi çevrilgenlik olarak adlandırılır.

Bankalar, 1993 yılında da yurt dışından kredi alarak TL plasmanına devam etmiş ve açık pozisyonlarını arttırarak faiz arbitrajıyla kârlılıklarını arttırmışlardır. Ancak bu riskli kazanç elde etme yöntemi, hemen ardından gelen kriz döneminde bankaları zora sokmuştur. Zira kur düşüken bankalar için yurtdışından döviz borçlanmak kârlı iken, kur yükseldiğinde ulusal para cinsinden borçları arttığı için sermaye yetersizliği ortaya çıkmıştır.

Dış ticaret açığı, artan cari açık ve bütçe açıkları üçlüsü, kamunun dış borç limitlerine ulaşılmasıyla da birleşince, bu durumun sürdürülemezliğini algılayan yabancı sermaye, çıkışa geçmiş ve TCMB döviz rezervleri azalmaya başlamıştır. Bu durumun finansal piyasalara yansması ise hızla artan döviz talebi ve faizler olmuştur. Talep artışında en önemli paylardan biri de açık pozisyonlarını kapatmaya çalışan bankacılık kesiminindir. Zira yabancı bankalar, yerli bankaların vadesi gelmiş borç vadelerini de uzatmaktan kaçınma eğilimine girmişlerdir (Coşkun vd., 2012: 23-25).

1994 yılı başında hükümetin faiz oranlarını düşürmesi, Türk lirasının aşırı değerlenmesini önlemeye çalışmış, döviz kuru yükselmeye başlamıştır. Öte yandan Standart & Poors ile Moodys'in Türkiye'nin kredi notunun yatırım yapılamaz düzeye indirmesiyle, ihaleler iptal edilmiş, bu faiz oranlarının yükselmesi yönünde baskı oluşturmuş ve risk beklentileriyle likiditenin dövize yönelmesi, kurun daha da yükselmesine sebep olmuştur. TCMB, döviz kuru artışını önlemek için müdahalede bulunsa da kurun yükselmesini önleyememiş ve müdahaleyi bırakmıştır. Böylece döviz kurlarının daha da yükselmesiyle başlangıçta döviz krizi olarak başlayan kriz, finansal krize dönüşmüştür. Kriz döneminde açık pozisyonları nedeniyle yeterli risk yönetimini yapamayan bankacılık sektöründe sermaye yetersizliği oluşmuştur (Coşkun vd., 2012: 22). Kısaca ifade edilirse, hükümetin makroekonomik dengesizliklerden dolayı yabancı sermaye ihtiyacı nedeniyle, para politikasının portföy yatırımlarını ve açık pozisyonu teşvik etmesi, Türk lirasının yabancı paralar karşısında değerlenmesi ekonomiyi ısıtmış ve krize zemin hazırlamıştır.

Enflasyonu önlemek ve kurlara istikrar kazandırmak ve bankacılık kesiminin problemlerini çözmek için hükümet IMF'ye müracaat ederek, 5 Nisan Kararlarını (5 Nisan 1994 Kararları) almıştır. Anılan kararlarda öncelik kamu açıklarının azaltmasına verilmiştir. Dolayısıyla bu programda temel hedef, TL'ye istikrar kazandırmak, enflasyonu düşürmek ve ihracat artışının da yardımıyla ekonomik ve sosyal kalkınmayı sürdürülebilir bir zemine oturtmak olarak açıklanmıştır. Ancak, bu süreçte riskleri gerçeğe dönüşen bankacılık kesimi de büyük yara almıştır.

Krizde yüksek açık pozisyona sahip bazı bankalar, 5 Nisan Kararlarına rağmen finansal kesimde artan güvensizliğin etkisiyle, yüksek mevduat çekişlerine cevap verememiş ve faaliyetlerinin durdurulması kararıyla karşı karşıya kalmışlardır. Sermaye yetersizliği sebebiyle faaliyetleri son bulan bankalar, Impexbank, TYT Bank ve Marmara Bank'tır. Bu son durum uluslararası arenada Türkiye finansal piyasalarına ilişkin olumsuz yansıma bulurken, iç piyasada da bankacılığa olan güveni derinden sarsmıştır. Bu yüzden kamu tüm mevduata %100 devlet güvencesi getirmiştir. Bankacılık sektöründeki regülasyon uygulamalarına örnek gösterilebilen bu uygulamayla, tasarruf sahiplerinin korunması, banka iflaslarının engellenmesi ve dolayısıyla krizlerin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, yine bu dönemde süper bonolar ihraç edilerek (%400 faizli), dövize olan talep düşürülmeye çalışılmıştır. Tüm bu uygulamalarla kısa vadede kriz döneminde

finansal sistemde bir yatışma sağlanmıştır. Maalesef özellikle mevduata getirilen sınırsız güvence, uzun vadede piyasa disiplini bozmuş ve sektörce kötüye kullanılarak, sistem için yeni bir riskin oluşmasına yol açmıştır (Yetiz, 2016: 10).

1994 krizi öncesi fırsat penceresi gibi görülen açık pozisyonlar, 1994 krizi ile birlikte bankaların en büyük uçurumu olmuş ve kriz sonrasında bankacılık açısından iç kaynakların ve kaynak çeşitlendirmesinin bir kez daha önemi fark edilmiştir. Bir başka deyişle, aktif kalitesinin bankacılık kesimindeki önemi bir kez daha belirginleşmiştir.

Ancak sektör, ekonominin genelini hâkimiyeti altına alan istikrarsız süreçlerden kendini tam olarak arındıramamış ve maalesef 1994 krizi sonrasında da açık pozisyonları artmaya devam etmiş, bankalar temel işlevlerini yerine getirerek para kazanma güdüsünden de zaman içinde yeniden uzaklaşmıştır (Çalım & Çalım, 2022: 35).

Bu süreçte bankacılık alanında bir regülatör kurum tanımlaması yapılmış ve 1999 yılında bankacılık sektörünün düzenleme ve denetleme yetkisi, Hazine ve TCMB'den alınarak, "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)"na verilmiştir. Böylece bankacılık alanındaki düzenlemelerin tek merkezden yürütülmesi söz konusu olmuştur (TBMB, 2001: 9). Değişiklikler sonrasında, TCMB'nin yetki ve sorumluluğu, gerektiğinde bankaların günlük ve haftalık likidite ihtiyacının karşılanması, diğer bir ifadeyle, son başvuru mercii olarak gerekli fonu sağlamak olarak belirlenmiştir. Hazine ise olağanüstü durumlarda BDDK'nın talebi ile BDDK adına borçlanma yapabilen ve tüm finansal regülasyon kurumları arasında koordinasyon sağlayacak olan kurum olarak tanımlanmıştır. Türkiye Bankalar Birliği de piyasa regülasyon sürecinin bankalar ve tüketici davranışını düzenleyip denetleyen kurum statüsünü sürdürmüştür (Yay vd., 2004: 123; Gündoğdu, 2017: 71).

Piyasaların düzenlenmesi, bu amaçla bir kurum kurulması, finansal piyasaların genel ekonomi üzerindeki etkisinin, makroekonomik değişkenler ve para politikası aracılığıyla fazla olması açısından önem arz etmekte ve aslında finansal piyasalar ve genel ekonomi arasındaki bütünselliği de hizmet etmektedir (Ciğerci & Gökce, 2014: 1). Bu doğrultuda, bir regülasyon kurumu olarak BDDK'dan beklenen, bankacılık hizmet piyasasının performansını iyileştirme, bankaların borçlarını ödeyebilme gücünü, likidite ve risk seviyelerini koruyabilmelerini sağlamak adına düzenlemeler yapma ve böylece finans piyasasını sağlamlaştırarak, reel ekonomiye destek olmasıdır (Meta vd., 2020: 67).

1997 yılında Hazine'nin Merkez Bankası'ndan avans kullanımı kısıtlanmış ve kamunun açıklarını finanse etmek için ağırlık verdiği Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) yüksek reel faizleri ile bankacılık sektöründe kârlı yatırım olanağı yaratmıştır. Aynı yüksek reel faizler, yıl 1998'lere geldiğinde kaçan sermayeyi geri getirmiş olsa da Türkiye'de, artan iç taleple büyüyen cari açık, yüksek reel faiz yanı sıra yüksek enflasyon ile 2000'li yıllara adım atılmıştır.

1999 yılında Türkiye ekonomisi, iç ve dış dengesizlikler ve bankacılık kesimi sorunlarıyla karşı kaşıya kalmıştır. Sonuç olarak 1999 yılı itibarıyla bankacılık kesiminde bilanço bozukluğu olan bankalar; Türkbank, Yaşarbank, Esbank, Egebank, Sümerbank, Yurtbank, İnterbank ve Bank Ekspres TMSF'ye devredilmiştir.

1999'da bankacılık kesimindeki özkaynak yetersizliği, açık pozisyonlara bağlı faiz, kur riski ve likidite açığı yoğunlaşmıştır. Ayrıca, yüksek DİBS stokları, holding bankalarının kendi

şirketlerinden geri dönmeyen kredileri ve kamu bankalarının yüksek görev zararları da mevcut durumun daha da ağırlaşmasına sebep olmuştur.

Türkiye ekonomisinde yaşanan bu darboğazlar yüzünden 2000-2001 döneminde IMF ile imzalanan destekleme anlaşması çerçevesinde “Enflasyonla Mücadele Programı” uygulanmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda, döviz kuru çıpalanmış¹⁹, birinci yılda döviz sepetinin (1dolar+0,77 Avro) değeri %20 enflasyon hedefine uygun olarak belirlenmeye başlanmıştır. Bu bağlamda ilk üç ayda bu sepet %2,1, izleyen üçüncü çeyrekte sırasıyla (1,7), (1,3) ve (1) yükselmesine izin verileceği ilan edilmiştir. Bu programla kur oynaklığının 18 ay süre ile belirlenen sınırdan olacağı ve sınırlandırmanın Haziran 2001 tarihinde son bulacağı belirtilmiştir. Temmuz 2001-Aralık 2001 tarihleri arasında döviz sepetinin değerinin geniş bir aralıkta dalgalanması sağlanarak 2002 yılında esnek döviz kuru sistemine geçileceği hedeflenmiştir. Ancak bu program Kasım 2000’de sarsılmış, Şubat 2001’de ise tamamen çökmüştür (Özatyay, 2011: 372).

IMF destekleme anlaşması ve Dünya Bankası sektörel uyum kredileri için, bankacılık reformuna değinilmiş ve bankacılık risklerinin temizlenmesi, özellikle açık pozisyonların kapatılmasının gerekliliğinin altı çizilmiştir. Gerçekten BDDK da bu konuda uyarı da bulunmuş, ancak yabancıların bu uyarıyı, tehlike varlığı olarak okumalarıyla hızlanan çıkış süreçlerine, açık pozisyon kapatmak için bankaların ve güvende kalmak amacıyla hareketlenen mudilerin döviz talepleri de eklenince, döviz talebi sıçrayışa geçmiştir. Diğer yandan, IMF yapısal uyum programı çerçevesinde, kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasıyla ilgili düzenlemenin zamanında çıkarılmaması ve buna bağlı olarak Dünya Bankası’ndan alınacak olan finansal sektörel uyum kredisinin kesilmesi yanı sıra enflasyonda gerilemenin beklenilenin altında gelişmesi de hem genel ekonominin hem de bankacılık kesiminin darboğaza girmesine neden olmuştur (TBB, 2008: 18).

Böylece derin kökleri 1990’lara dayanan ve asıl olarak kamu sektörü bütçe açığı ve sürdürülemez cari açıktan kıvılcım alan kriz, 2000 yılı Kasım ayına gelindiğinde mali sektörde ve özellikle bankacılıkta artık derin bir krize dönüşmüştür (Çalım & Çalım, 2022: 35).

Negatif reel faiz ve devalüasyon beklentileriyle sermaye çıkışlarının hızlandığı bu son durumda, yabancı bankalar da Türk bankalarıyla ilişkilerini askıya almış ve böylece likidite sıkışıklığı da baş göstermiştir. Bu süreçte, yabancı bankalara güven tesis etmek için, yabancı bankaların Türk bankalarına açtığı ve açacağı krediler devlet garantisi kapsamına alınmıştır. Ancak tüm bu desteklere rağmen, sürekli artışta olan açık pozisyonlarıyla, döviz borç yükü, geri dönmeyen kredileri ile yapısal sorunlu banka sayısının çokluğu ile sarsılan bir güvene sahip olan bankacılık sistemi, siyasi gerginliklerin de yansımasıyla sakinleşememiş, aksine krizin ikinci dalgası, reel kesime de yayılarak Şubat 2001’de yaşanmıştır. Bu süreçte, daha önce TL pozisyonunu koruyanlarında döviz yöneltmeleriyle ciddi baskı altına giren döviz kuru, Merkez Bankası’nın rezervlerini eritecek düzeydeki müdahalelerine rağmen kontrol altına alınamamış ve kur dalgalanmaya bırakılmıştır (TCMB, 2001: 11).

Özellikle portföylerinde yüklü miktarda devlet iç borçlanma senedi tutan bankaların, likidite sıkışıklığı karşısında hem rakiplerince hem de Merkez Bankası’nca desteksiz bırakılmaları

¹⁹ Kurların artışı sınırlandırılmış aynı zamanda para emisyonu da para kurulu uygulamasıyla sınırlandırılmıştır.

fonlamada büyük güçlüklerle karşılaşmalarına sebebiyet vermiştir. Bu dönemde TCMB'nin Net İç Varlıklarına üst sınır konulurken, Net Dış Varlıklara ise alt sınır konulmuştur. Böylece emisyon için Para Kurulu uygulamasına geçilmiştir (Özatay, 2011: 366-367). Para Kurulu uygulamasında, merkez bankası ulusal parayı basar ancak para basımı sadece döviz karşılığında yapılır. Merkez bankasının sabit bir kurdan döviz alıp satmaya yetkisi vardır, ancak klasik merkez bankaları gibi son başvuru mercii olma işlevi yoktur. Ekonomide likidite sıkışıklığı olsa bile merkez bankası bunu önleyemez. Ekonomideki likidite sıkışıklığı sebebiyle gecelik faizler yaklaşık %1700'lere kadar tırmanmış, ancak TCMB'nin likiditenin son kaynağı olma işlevi olmadığı için, bu tırmanışı önleyememiştir. Bu süreçte, IMF Türkiye bankacılık kesimine olan güvenin yeniden tesis edilmesi için bankacılıkta köklü bir reformu zorunlu tutup, ciddi bir iyileştirme programı yanı sıra sorunlu bankaların sistemden ayıklanmasını zorunlu koşturmuştur. Sonuç olarak krizin tüm bankacılık sistemine yayılması engellenmek istenmiştir. Bu kararlılığı göstermek üzere 23 banka TMSF'ye devredilmiş, bu bankalardan 3 tanesi tasfiyeye, 5 tanesi satışa, 14 tanesi de birleşmelere konu edilmiştir (Kaya & Arslantürk Çöllü, 2020: 23).

1999'dan itibaren fona devredilen bankalar: “*Türk Ticaret Bankası, Bank Ekspres, İnterbank, Esbank, Yaşarbank, Egebank, Sümerbank, Yurtbank, Kıbrıs Kredi Bankası, Bank Kapital, Etibank, Demirbank, Ulusal Bank, İktisat Bankası, Tariş Bank, Bayındırbank, Kentbank, EGS Bank, Site Bank, Toprak Bank, Pamukbank, İmar Bankası, Adabank*” (TBB, 2008).

Genel ekonomi için enflasyon, döviz, faiz ve belirsizlik öğeleriyle oldukça yıkıcı olan kriz, bankacılık sektörünü ise kur, faiz ve likidite riskiyle karşı karşıya bırakmıştır. Reel sektör kredi temininde, finansal sektör ise kredi geri ödemelerinde sorunlar yaşanmış, finansal kesimde başlayan kriz reel ekonomiye de yansımış ve Türkiye’de büyük bir ekonomik kriz yaratmıştır (TCMB, 2001: 1-8; Coşkun vd., 2012: 25).

5. Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Dönemi (2002-2007)

2000’li yıllara gelindiğinde ekonominin istikrarının sağlanabilmesi için bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasının bir zorunluluk olduğu deneyimini yaşayan ülkede, ekonominin ve mali kesimin yeniden toparlanabilmesi için 2001 yılında IMF destekleme anlaşması ile “*Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)*” uygulamaya konulmuştur.

Kamu finansman dengesinin sağlanması, enflasyonla mücadele, ekonominin dış şoklara karşı güçlendirilmesi gibi temel amaçlar taşıyan GEGP’nin en önemli ayağını da bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması oluşturmuştur. Zira art arda gelen krizler, bankacılık sisteminin var olan risklerinin ancak yapısal bir değişiklikle çözüme kavuşturulması gerekliliğinin kaçınılmazlığını ortaya çıkarmıştır (Yıldırım, 2020: 73).

Bankacılık piyasasına ilişkin piyasa giriş-çıkışları, faaliyetlerle ilgili yasal düzenlemeleri yapma, bankaların kamu yararına uygun çalışmalarını sağlama, sermaye yeterliliği, risk yönetimi konularında piyasa disiplini altında, uluslararası rekabet gücünü koruyan bir yapıda işleyiş sağlamaya ilişkin görevlerle donanmış BDDK, 2001 yılında “*Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı*” açıklamıştır (Yay vd., 2004: 124). Kriz sonrasında yeni ekonomik programın da odak noktası haline gelen bankacılık sektörünün yapısal sorunlarının giderilmesi

yönündeki önlemler kapsamında, Bankalar Kanunu'nda 12.05.2001 tarih ve 4672 Sayılı Kanun ile önemli değişiklikler yapılmıştır (TBB, 2001).

Temel amacı uluslararası ölçekte rekabet edebilir, sağlam bir bankacılık sistemi kurmak olan program, dünyada benzer krizler yaşayan ülkelerin yeniden yapılanma programlarına benzer şekilde, mevcut sistemin kırılma noktalarını gidermeye yönelik dört öge üzerine oturtulmuştur. Bunlardan birincisi, kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılmasıdır. İkincisi TMSF bünyesindeki bankaların çözülmesi, üçüncüsü krizlerden olumsuz yönde etkilenen özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve son olarak dördüncüsü de bankacılık sektöründe gözetim ve denetim etkinliğinin artırılarak, sektörü daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesidir (BDDK, 2001: 1-5; Taşar, 2009: 39).

5.1. Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması

Bankalar Kanunu'nda yapılan değişikliklerle başlayan süreçte, kamu bankalarının öncelikle finansal, ardından da operasyonel olarak yeniden yapılandırılmasına yer verilmiştir. Bu doğrultuda öncelikle kamu bankalarının görev zararları Hazine tarafından üstlenilmiş, yeni görev zararlarının oluşmaması adına yeni düzenlemeler getirilmiştir. Böylece bu bankaların sermaye yapıları devlet eliyle güçlendirilmiş ve böylece yeniden yapılandırma sürecinin ilk adımı gerçekleştirilmiştir (Küçükbıçakçı, 2004: 103-105).

Kamu bankalarının operasyonel yapılanmasına yönelik ilk uygulama, görevleri arasında kamu bankalarını özelleştirmeye hazırlamakta olan ortak bir yönetime aktarılması olmuştur. Bu operasyonel yapılandırma, ürün, insan kaynağı, mali kontrol ve risk yönetim konularında da ve uluslararası rekabetin gereklerine göre yapılandırmaya yönelik önlemlerle de zenginleştirilmiştir (Küçükbıçakçı, 2004: 103-105; BDDK, 2001: 1-5).

5.2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Bünyesindeki Bankaların Çözümü

Güçlü finansal kurumların oluşması adına, sermaye yapısını güçlendirme çabalarına olumsuz sonuç veren bankaların TMSF bünyesinde çözülmesi yoluna gidilmiştir. Sektörün diğer bir düzenleyici kurumu olan TMSF, mevduatı sigorta etmek yanı sıra bankaların mali yapısının korunması ve gerektiğinde yeniden yapılandırması görevleri doğrultusunda, bu yeniden yapılandırma sürecinde BDDK ile işbirliği içinde önemli rol üstlenmiştir. Aktif yapıları zayıf, sermaye yetersizliği yaşayan bankalar, TMSF kapsamına alınmış, sorunlu bankaların aktiflerini yönetmek üzere ise aktif yönetim birimleri kurulmuştur (BDDK, 2001: 1-5).

Bu bankaların ekonomiye olan mali yükünün daha da ağırlaşmaması için yükümlülüklerin üstlenilerek doğrudan tasfiye süreci bilinçli olarak ilk tercih olmamıştır. Zira bu durumda ortaya çıkacak nakit ihtiyacı ve borçlanmalar zaten sıkıntıda olan mali piyasaları faiz artışıyla bir kez daha olumsuz etkileyebilecektir. Bu doğrultuda, ilgili bankaların mali yapılarının güçlendirilmesiyle satışı veya tasfiyesi gerçekleştirilmiş ve banka birleşmeleri de teşvik edilmiştir. Diğer yandan, ayakta kalan bankalarında rekabetçi güçlerini koruyabilmeleri için yabancı ortak arayışları da sektörü şekillendiren diğer bir unsur olmuştur. Tasfiye, birleşme ve satın almalar ile programın yeniden yapılandırma ayağının yapısal kısmı da yer almıştır.

5.3. Özel Bankaların Sağlıklı Bir Yapıya Kavuşturulması

Özel bankaların mali yönden yeniden yapılandırılması kapsamında, banka sermayelerini güçlendirme programı uygulanmıştır. Öncelikle bu bankaların kendi imkânları ile sermayelerini artırmaları istenmiştir. Bu doğrultuda, özel bankaların belirli bir takvime göre sermaye artırımına gitmeleri yanı sıra dönem kârlarının sermayeye eklenmesi, mali olmayan iştiraklerin öz kaynaklara oranların azaltılması gibi önlemlerde getirilmiştir. Bu önlemlerin yeterli olmadığı, ancak belli ölçek büyüklüğüne sahip olan bankalarda ise sermaye yapısını güçlendirmek amacıyla, bir defaya has olmak üzere kamu kaynakları ile destek sağlanmıştır. Bu sermaye desteği ile aynı zamanda sermaye yeterlilik rasyoları Avrupa Birliği (AB) bankacılık standartlarına uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır (Çalim & Çalim, 2022: 35).

Özel bankalara sağlanan sermaye desteğinin arkasında yatan bir diğer neden, krizle hasar almış finans ve reel sektör bağının yeniden onarımıdır. Zira krizle daralan reel sektör, bankalara olan borçlarını geri ödeme kapasitesini büyük ölçüde yitirmiş ve bankaların tahsili gecikmiş alacaklarında belirgin bir artış gözlenmiştir. Kamu, verdiği sermaye destekleriyle, bankaların yeniden kredi verebilir duruma gelmelerini, böylece reel sektörün tekrar büyümeye geçip, borç geri ödeme kapasite yükselmesini hedeflenmiştir.

Geri ödenemeyen kredi stokunu azaltmaya yönelik girişimler kamunun desteği ile de sınırlı kalmamış, bankacılık ve reel sektör temsilcilerinin bir araya geldiği İstanbul Yaklaşımı adı da verilen finansal yeniden yapılandırma programı, Haziran 2002’de üç yıl için uygulamaya konulmuştur. Türkiye Bankalar Birliği tarafından hazırlanan Finansal Yeniden Yapılandırma Çerçeve Anlaşması kapsamında, geri dönmeyen kredilerin yapılandırılması için, tarafların kendi aralarında anlaşmaları ve bankaların şirketlere gönüllülük esasına dayalı bir ek finansman desteği sağlayarak borçların yeniden yapılandırılması hedeflenmiştir. Böylece, kriz nedeniyle ödeme gücünü yitiren ancak ekonomide yüksek katma değer yarattığı düşünülen reel sektör firmalarının, faaliyetlerini sürdürebilmeleri ve dolayısıyla bankalara olan borçlarını geri ödeyebilmeleri ve kamunun vergi tahsilatlarının artırılması amaçlanmıştır (Küçükbaşakçı, 2004: 15; Ataman Erdönmez, 2002: 11-15).

Kamunun bankaların sermayelerini güçlendirme programının önemli bir diğer ayağını da bankaların kur ve faiz risklerinin bertaraf edilmesi amacıyla Hazine tarafından gerçekleştirilen iç borç takas işlemi oluşturmuştur. Haziran 2001’de yapılan ve katılımın gönüllülük esasına dayalı olduğu, fiyatın ihale mekanizması ile piyasa koşulları içerisinde belirlendiği bu işlem, kısa vadeli senetlerin uzun dönemli TL ve dövize endeksli senetlerle takasını sağlamış ve yakın dönemli borçları ileriye ötelemiştir (Balıbek, 2011: 370).

Sektörü kısa vadeli yüksek finansman açığının yıkıcı etkilerinden arındıran, bankaların açık pozisyonlarının kapatılmasına katkı sağlayan, dolayısıyla sektörün mali yapısını güçlendiren bu yöntemle, kamu aynı zamanda özel bankaların döviz borçlarını ödemek için piyasada yaratacakları döviz talebinin de önünü kesmeyi amaçlamıştır (Er, 2009: 152).

5.4. Yasal ve Kurumsal Düzenlemelerin Gerçekleştirilmesi

Yeniden yapılandırma programının operasyonel kısmı, BDDK ve TMSF işbirliği ile şekillendirilmiştir. TMSF bünyesindeki bankaların çözümlenmesine yoğunlaşırken, BDDK ise

diğer finans kuruluşlarını kapsayacak biçimde etkin bir kamusal gözetim ve denetime odaklanmıştır (Kaya & Arslantürk Çöllü, 2020: 24).

Diğer sektörlere kıyasla etkin bir düzenleme ve denetleme yoksunluğunun daha kapsayıcı ekonomik maliyetlerinin olduğu bankacılık sisteminde, etkin düzenleme ve denetleme yapan kurumların varlığı, piyasalara olan güveni de yüksek tutmaktadır (Taşar, 2009: 31). Bu bakış açısıyla, bankaların kuruluşundan, faaliyetlerinin yürütülmesi, risk yönetimi, sermaye yeterliliklerin ölçümü ve AB standartlarına uyum gibi oldukça geniş bir alanda belirleyici, bir kurum olarak BDDK, donandığı yetkilerle bankacılık sektörünün uluslararası kurallara uyumlu ve yine bu ölçekte rekabet edebilir bir yapıya kavuşturulmasını hedeflemiş ve söz konusu programı titizlikle yönetmiştir (Coşkun vd., 2012: 26).

Bu doğrultuda, kamuoyunun sektör faaliyetleri ile bilgilendirilmesi, kredi sınırları ve standart oranların hesaplanmasında AB düzenlemelerinde kullanılan konsolide özkaynak tanımına geçilmesi ve mali tabloların hazırlanmasında uluslararası standartlara uyum zorunlu kılınmıştır. Ayrıca, kredi risk yoğunlaşmasını önlemek için banka kaynaklarının belli gruplar üzerinde yoğunlaşmamasının sağlanması, yabancı para pozisyon risklerinin takibi için, yabancı para pozisyonlarının konsolide esasa göre hesaplanması yükümlülükleri getirilmiştir (TBB, 2008: 45). Bankalarda iç denetim ve risk yönetim sistemleri kurma zorunluluklarıyla birlikte asıl olarak risk ölçümüne odaklanan yaklaşıma geçilmiştir. Risk yönetimi için, uluslararası gelişmeler ve uygulamalara uyumlu düzenlemeler esas alınmıştır. Dışa açık bir yapı sergileyen bankacılık sistemi, gelişim sürecinde, uluslararası arenadan alabileceği risklere dair hazırlıklı olmak amacıyla, küreselleşen finans piyasalarındaki kuruluşların sürekli değişen riskleri daha etkin yönetebilmeleri amacıyla Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS)²⁰ tarafından açıklanan Basel Düzenlemeleri uygulamaya başlamıştır.

Hiçbirinin diğerini geçersiz kılmadığı, aksine karşılaşılan yeni risklerle, daha hassas ölçümlere ve gerekliliklere doğru yönelen kriterler, Türk bankacılık sektöründe BDDK aracılığıyla kademeli geçiş süreçleriyle uygulamaya alınmıştır. 1989 yılında açıklanan Basel I 1992, daha geniş kapsamıyla 2004'te yayınlanan Basel II kriterleri ise 2012 yılında uygulanabilir hale gelmiştir (Yıldırım, 2015: 11-13).

Bankaların sermaye yeterliliğinin ölçülmesine ve değerlendirilmesine ilişkin çıkarılan yönetmeliklerle, kriterlerin getirdiği değişikliklere uyum sağlamaya çalışan bankacılık sektörü, 2008 küresel krizinin getirdiği farklı deneyimlerle 2010 yılında yeniden şekillendirilen Basel III kriterlerine ise uyum sağlama aşamasındadır. En son yapılan Basel IV düzenlemesi ise henüz ülkeler tarafından tam olarak uygulanabilir olmayıp geçiş süreci devam etmektedir (Köksal vd., 2020: 20-21).

6. Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Sonrası Gelişmeler

Zayıf aktif kalitesi, yetersiz öz kaynak, yüksek açık pozisyon, vade uyumsuzluğu, iç denetim, eksikliği, kurumsal ve risk yönetim gibi piyasa risklerine karşı kırılganlığı yüksek olan bankacılık

²⁰ BIS, Bank for International Settlements.

sektörünün yaşadığı krizler, bu yapının sürdürülemezliğini, dolayısıyla sağlam bir bankacılık sistemi yaratmayı zorunlu kılmıştır.

Bankacılık sektörü yeniden yapılandırma programında finansal, operasyonel ve yapısal boyutlar olarak gruplandırılmıştır. Finansal boyutu içinde TCMB'den likidite sağlanması, mevduata garanti getirilmesi, kamu desteğinin alınması ve sermaye artırımına yönelmesi yer almıştır. Operasyonel boyutunda yönetimin yenilenmesi, çalışan niteliğinin artırılması, yabancı bankaların yönetim, teknoloji ve bilgi birikiminden de faydalanmak amacıyla sisteme girişinin özendirilmesi gibi önlemler alınmıştır. Rekabetin artırılması amaçlı alınması gereken yapısal önlemler ise zayıf bankaların alacaklarının yeniden yapılandırılması, fona alınması, birleşme, satın alma ya da özelleştirilmesi uygulamalarıdır (TBB, 2008: 51). Tüm bu boyutlar, BDDK'nın yetki ve sorumluluğunda, Bankacılık Kanunu başta olmak üzere, ilgili mevzuatın uluslararası standartlara uygun değiştirilmesi ve geliştirilmesiyle mümkün olmuştur.

Yeniden yapılandırma programının, ülke ekonomisine maliyeti yüksek olsa da amacına büyük ölçüde ulaşmış ve sektör daha güçlü bir yapıya kavuşmuştur. Toplam 47,2 milyar dolarlık maliyetin en büyük kısmını 22,5 milyar dolarla TMSF bankaları ve 21,9 milyar dolar ile kamu bankalarına aktarılan kısım oluşturmuştur (TBB, 2008: 41; Ek Tablo 1).

Yeniden yapılandırma programının getirdikleri yanı sıra makroekonomik verilerin de etkisiyle şekillenen bankacılık sektörünün, yeniden yapılandırma dönemi ve sonrasındaki gelişimi aşağıda yer alan başlıklarda sınıflandırılmıştır.

Bankacılık sektörü, mevcut banka, şube, personel sayısı ve sermaye yapısındaki değişme itibarıyla değerlendirildiğinde; 2008 yılına dek, birleşme ve satın almalarla 45'e gerileyen banka sayısının, 2022 yılına gelindiğinde 51'e çıktığı görülmüştür. 2002-2007 döneminde azalan banka sayısına rağmen, şube ve personel sayısında artış gözlenmiş ve bu trendin tersine dönmesi dijital bankacılığın gelişmeye başlamasıyla son bulmuştur (Ek Tablo 2).

Bankacılık sistemindeki sahiplik yapısı, yeniden yapılandırma döneminde, bankaların sermaye yapısını güçlendirme ve rekabet güçlerini koruyabilme amacıyla yabancı ortaklarla birleşme kararlarıyla şekillenmiştir. Oysa yeniden yapılandırma sonrasında gerek bankacılık gerekse makroekonomik göstergelerin olumlu seyri yabancı yatırımcıları sektöre çekmiştir. Özellikle 2005 sonrasında gerçekleşen çoğunluk hisse satışları ile yabancı banka sayısı giderek artmıştır (Ek Tablo 2).

Finansal Aracılık İşlevi: Yeniden yapılandırma programına gerekçe oluşturan en önemli nedenlerden biri kamu finansman açıklarının bankacılık sisteminden karşılanmasıdır. Bu durum, banka bilançolarının bozulmasının yanı sıra reel sektör kredilerinin dışlanmasına da sebebiyet vermiştir. Bu bağlamda, finansal aracılık işlevinin sınırlı sayıda sektörle kısıtlanmaması için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Makroekonomik dengelerin iyileşmesi, faizlerin düşmesi, reel sektör kredi talebini artırırken; kamu kesiminin sektörden borçlanmasının azalması da bankaların finansal aracılık işlevine geri dönmesini sağlamıştır. Nitekim kredilerin mevduata bölünmesiyle bulunan mevduatın krediye dönüşüm oranı ve kredilerin toplam aktiflere oranının zaman içerisinde artan seyri bu durumu göstermektedir (Ek Tablo 3).

Sermaye Yeterliliği ve Risk Göstergeleri: yeniden yapılandırma öncesinde, kur, vade ve likidite riskiyle karşı karşıya kalan sektör, risk odaklı denetim anlayışına geçilmesiyle daha etkin risk yönetimini esas almıştır. Yeniden yapılandırma kapsamında bankaların sermayelerinin güçlendirilmesi, sermayesi yetersiz kalan bankaların tasfiye ya da birleşmelere konu edilmesi, diğer bazı düzelmelerle de birlikte kârlılığın artmasına bağlı olarak öz kaynaklar büyümüş, sermaye yeterliliği rasyosu yükselmiş ve öz kaynakların pasif hesaplardaki payı yeniden artmıştır.

2002 yılı sonrasında, sermaye yeterlilik oranları BDDK'nın belirlediği alt sınır olan %12'nin çok üzerinde seyretmiştir (Ek Tablo 3). Bu oranlarla, sektörün genel risk durumu büyük ölçüde düşmüştür. Nitekim 2008 yılı küresel krizinde, yurtdışından kaynak temininde zorlanan sektör, güçlendirilmiş öz sermaye ve sağlıklı aktif yapısı ve yüksek likidite oranı ile söz konusu krizden etkilenmemiştir (Çalım & Çalım, 2022: 44).

Diğer yandan, kur riskinin bir göstergesi olan yabancı para net genel pozisyonu her ne kadar yıllar içerisinde sürekli dalgalanmalar gösterse de 2002-2007 dönemindeki düşük düzeyi, bu dönemde kur riskinin başarılı bir şekilde yönetildiğine işaret etmektedir (Ek Tablo 4).

Kurda yaşanan dalgalanmalar, TL'nin değer kaybı 2021 itibarıyla bankaların sermaye yeterlilikleri de etkilemiştir. Ancak, güçlendirilmiş yapı, bir önceki yıla göre küçük bir oran azalışıyla yine önemli bir bozulmanın olmadığına işaret etmektedir.

Krediler, Mevduat, Toplam Aktifler ve Aktif Kalitesi: Bankacılık sistemine olan güvenin yeniden sağlanmasıyla, mevduat artış hızı yükselmiştir. Ekonomik istikrarın sağlanması, faiz oranlarının düşmesi ise kredileri beslemiş ve kredilerinde GSYH'ye oranı yükseliş trendini devam ettirmiştir (Ek Tablo 5).

Likidite riskinin bertaraf edilmesi için tutulan likit aktifler ise ekonomik koşullara bağımlılığı dolayısıyla her dönem dalgalı seyrini korumuştur.

Toplam aktifler içerisinde toplam mevduatın, toplam kredilerin ve finansal varlıkların paylarıyla değerlendirilen aktif kalitesi, yeniden yapılandırma programıyla düzelen kalemler arasındadır (Ek Tablo 3). Zira kamu açıklarının finansmanında ağırlıklı olarak bankacılığa yönelen durumda, toplam aktifler içinde finansal varlıkların payı yükselirken, kredilerin payı azalmaktadır. Ekonomik istikrarın sağlanması ise mevduat ve kredileri artırmaktadır (TBB, 2022: 27).

Kamu borçlanma gereksiniminin büyük ölçüde yeniden bankalardan karşılandığı 2020 sonrasında, her ne kadar aktiflerde krediler artmaya devam etse de ağırlıklı olarak DİBS'lerden oluşan menkul kıymetler payı da artmaya devam etmektedir. Diğer yandan, TL değer kaybının etkisiyle, para ikamesi gerçekleşmiş ve TL mevduatın toplam içindeki payı ve vadesi de azalmıştır (TBB, 2022: 27).

Gelir-Gider Yapısı: Bankaların faiz gelirleri genel olarak toplam faaliyet gelirleri içerisinde önemli bir paya sahiptir. Ancak faiz gelirlerinin içerisinde kredi ya da finansal varlıklardan elde edilen faiz payı, para ve sermaye piyasaların gelişmişliği, ekonomik istikrar ve kamu borçlanma gereksiniminin bankalar aracılığıyla ne ölçüde karşılandığıyla da doğrudan ilgilidir.

Para ve sermaye piyasalarının gelişmesi, ekonomik istikrarsızlık ve bankaların kamunun borçlanma finansmana katılımının fazla olması, kredilerden alınan faizlerin payının geriletirken, finansal varlıklardan alınan faizlerin payı yükseltmektedir. Diğer yandan, kredi kullandırma maliyeti, kredilerin araştırma maliyeti, geri ödenmeme riski, sermaye ihtiyacı gibi nedenlerle daha yüksek olduğundan, bankacılık kesiminde, finansal varlık üzerinden faiz geliri elde etmek daha tercih edilir olmuştur (TBB, 2022: 90-92).

2021 yılını enflasyonla karşılayan ekonomi de likidite ihtiyacına bağlı olarak artan faizler nedeniyle faiz giderleri faiz gelirlerinden daha hızlı büyümüştür (Ek Tablo 3).

Kârlılık: Banka kârlılığının ölçümünde, aktif kârlılığı, özkaynak kârlılığı ve net faiz marjı kullanılabilir. Bankaların tüm fon kaynaklarından gelir elde etme becerisini gösteren ve net kârın toplam aktiflere oranı olarak ölçülen aktif kârlılığı, genel bir ölçü olarak kullanılmaktadır (Sönmez, 2013: 92). Bankaların toplam aktifleri üzerinden elde ettikleri kârı değerlendirildiğinde, bankacılık yeniden yapılandırma programının aktiflerle ilgili düzenlemelerine bağlı olarak, bu kalemlerde büyük oranda iyileşme sağlandığı ve bunun da kârlılığa yansıdığı görülmektedir. Her ne kadar, 2001 krizi ile bankalar zarar beyan etmiş olsalar da bankacılık sisteminin aktif kârlılığının artış eğiliminde olduğu görülmektedir. 2008 krizi sonrasında ise bu genel eğilim çok bozulmamıştır (Ek Tablo 3).

Makroekonomik belirsizliklerle ve enflasyonist bir süreçle girilen 2020'li yıllarda, sektörün net kârı artmıştır. Bu durum, sektörün aktif kalitesine ve yönetsel becerilerinin gelişmiş olmasına bağlanmaktadır. Kârlılık açısından kamu ve özel ayrımı yapıldığında, makroekonomik açıdan daha zor süreçlerde dahi kredi desteklerini devam ettiren kamu bankalarının kârlılığı özel bankalara göre daha düşük seyretmektedir (KPMG, 2022: 21).

Yoğunlaşma: Bankacılık sektöründe ilk beş ve on bankanın toplam aktifler, kredi ve mevduat içindeki payı, genel olarak artış eğilimindedir. Bu durum yoğunlaşmanın artmasına işaret etmektedir. İlk beş banka aktif ve kredilerinin sektör payı 2021 yılında küçük bir düşüşle %58'dir. Mevduatta ise ilk beş bankanın sektör payı yıllar içerisinde artış eğilimindedir. İlk on bankanın toplam aktifler içindeki payları ise %87 iken, toplam mevduat içindeki payı %90, krediler içindeki payı ise %88 olmuştur (Ek Tablo 6). İlk beş banka içinde üç kamu, bir özel ve bir yabancı sermayeli banka yer almaktadır. İlk on banka arasında ise üç kamu, üç özel, üç yabancı sermayeli banka ve bir kalkınma ve yatırım bankası bulunmaktadır (TBB, 2022: 32).

Yeniden yapılandırma sonrası, bankacılık sektörünün sermaye yapısı güçlendirilmiş, risk yönetimi anlayışına geçilmiş, kamusal denetim ve gözetim artırılmış, sektörün faaliyetini düzenleyen mevzuat ve uygulamalar uluslararası standartlara yaklaştırılmıştır. Bugün itibarıyla, güçlendirilmiş bir yapıya kavuşmuş olan Türkiye bankacılık sistemi, genel olarak mevduat bankacılığı ağırlıklı bir yapıya sahiptir. Bu açıdan bakıldığında, kurum ve ürün çeşitliliği açısından gelişmiş ekonomilerle kıyaslandığında daha sığ kaldığı söylenebilir.

Aktif büyüklüğü itibarıyla değerlendirildiğinde 670 milyar Euro ile AB ülkeleri arasında on üçüncü sıraya yerleşen sektör, bu rakamla AB ortalamasının altında, gelişmekte olan ülkelerin üzerindedir. Kredi ve mevduatların aktiflere oranı itibarıyla, kredilerin aktiflere oranı %62 ile

AB ortalaması olan %59'un üzerinde iken, mevduatın %57'lik oranıyla AB ülkeleri ortalaması düzeyinde olduğu görülmektedir (TBB, 2022: 43).²¹

Uzun ve çalkantılı bir geçmişe sahip olan Türkiye bankacılık tarihi, bu zorlu dönemlerden edindiği deneyim, güçlü sermaye yapısı, yüksek yabancı payı, sektörü destekleyen regülatör kurumları, teknolojik değişimlere uyum kabiliyeti gibi güçlü yönleriyle makroekonomik dengesizlikler de istikralı yapısını sürdürmeye devam etmekte ve gelişime açık yapısını korumaktadır.

7. Sonuç

Finansal sektörün en önemli kurumlarından olan bankaların dünyadaki faaliyete başlama süreçlerini incelediğimizde, bankalar öncelikle ticareti kolaylaştırmak ve devlet hazinesinin finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla kurulmuştur. Daha sonra ise sanayi devrimi ile sanayinin finansmanında, bankalar önemli işlevler üstlenmişlerdir. Ülkemizde, Osmanlı imparatorluğu döneminde, Tanzimat'a kadar bankacılık faaliyetleri görülmezken, ticaret, sarraflık, sanayi ve faize dayanan faaliyetler Türk ve Müslüman olmayan kişiler tarafından yapılmıştır. Bu sebeple bankacılığa benzer işlemler, sarraf ve Galata bankerlerinin faaliyet alanı olmuştur. Kapalı bir ülke olan Osmanlı imparatorluğu ticaret ve sanayi gelişmediğinden bankacılık işlemlerine gereksinim duymamıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde de yer aldığı üzere, ilk milli bankamız 1907 yılında kurulan Ziraat Bankası'dır. Türkiye'de bankacılık faaliyetlerinin Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuyla başladığı söylenebilir. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk on yılında bankacılık alanındaki en önemli gelişmeler, İş Bankası, Sanayi ve Maadin Bankası, Emlak ve Eytam Bankası ve TCMB'nin kuruluşudur. İzleyen yıllarda ise çok sayıda küçük yerel banka faaliyete başlamıştır. Bu bankalar yerel tüccarların kredi ve bankacılık gereksinimlerini karşılamışlardır. 1929 krizi ve özel kesimin finansman ihtiyacı nedeniyle benimsenen devletçilik ilkesi bağlamında, 1934'te başlayan Birinci Sanayi Planı ile özel kanunla kamu bankaları kurulmuş, izleyen 1944-1967 döneminde ise özel büyük bankalar faaliyete başlamıştır. 1980 yılına kadar sanayileşme ve ithal ikamesine yönelik kalkınma yol haritası politikaları bağlamında, sanayinin finansmanı bankacılık kesiminin en önemli görevi olmuştur. Uygulanan negatif reel faiz politikasıyla, düşük faizle toplanan fonların sanayi kesimine aktarılması amaçlanmıştır. Böylece hem kamu kalkınma bankaları hem de TCMB selektif kredi politikası çerçevesinde uzun vadeli reeskont kredileri ile kalkınmanın finansmanı için kaynak sağlamışlardır. Çalışmada da yer aldığı gibi, holding bankacılığı ile özel kesim yatırımları da desteklenmiştir.

Türkiye'de 24.01.1980 Kararlarıyla liberal ekonomi politikaları uygulanmıştır. Türkiye'nin, 1980'de uyguladığı liberalizasyon politikaları, ekonomiye serbest piyasa ekonomisine geçiş ve ihracata dayalı sanayileşme olarak yansımıştır. Dönemde uygulanan serbest faiz oranı, esnek döviz kuru politikası ve yeni banka kuruluşlarında sağlanan kolaylıklarla, önce iç finansal liberalizasyon gerçekleştirilmiş, ardından 1989'da sermaye hareketleri yönelik açılımla bu süreç finansal liberalizasyon ile bütünleşmiştir. Bu bağlamda, öncelikle hükümetin dış ticarete

²¹ Türkiye bankacılık sektörüne ilişkin temel büyüklükler, bilanço dağılımları ve bilançoların yerli ve yabancı para dağılımı için Türkiye Bankalar Birliği İstatistik Raporlarından faydalanılabilir.

ve faize müdahalesine son verilmiştir. 1 Temmuz Bankacılığı ile faizler serbest bırakılmış, bankacılık sektörünün kaynakları artmış, uluslararası işlemlere başlanmış, yabancı bankaların Türkiye’de kurulması ve şube açması serbestleşmiştir. Bankacılık sektörünün yabancı para cinsinden işlem yapmasına olanak sağlayan, uluslararası piyasalardan fon temininin önünü açan uygulamalar, bir yandan finansal liberalizasyon sürecini bütünlerken, bir yandan da ülkedeki makroekonomik istikrarsızlıklar ve kurumsal altyapı eksiklikleri ile birleşerek sektörün ileriki yıllarda karşılaşılabilecek krizlerin hazırlayıcısı olmuştur.

1986 yılı itibariyle bankacılık sektöründe, denetim ve gözetim eksiklikleri fark edilmiştir. Bu doğrultuda, 1986 ve 1988 yıllarında Dünya Bankası’ndan alınan finansal kesim, sektörel uyum kredisi alınmıştır. Bu kredinin koşulları; bankaların ulusal para cinsinden mevduatlarının artırılması, döviz cinsinden mevduatların vadelerinin uzatılması, sermaye yapısı yetersiz olan bankaların yeniden yapılandırılması için bağımsız denetim mekanizmasının oluşturulması ve hukuki düzenlemelerin hazırlanması, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu’na kullanılan denetleme tekniklerini güçlendirecek gelişmeyi sağlayacak uygulamaların başlatılması gerektiği şeklindedir. Ancak, anılan koşullar uygulanmamış ve 1990’larda Dünya Bankası da finansal kesim reformlarının iç ve dış dengenin sağlandığı istikrarlı bir makroekonomik ortamda uygulanması gerektiğinden hareketle krediyi kesmiştir. Bu koşullar altında Türk lirasının konvertibl paraya dönüştürülmesi ve sermaye hareketlerinin 1990 yılında başlamasıyla dış spekülasyon ivmelenmiştir. Uygulanan düşük kur, yüksek faiz politikasıyla, artan kamu finansman açığı finanse edilmiştir. Bankacılık kesiminde, likidite, faiz ve döviz kuru riski artmış ve 1994 ile 2001 yılında ülke finansal krize girmiştir. Çalışmamızda da yer aldığı biçimde bilanço bozukluğu, sermaye yetersizliği sebebiyle, 1994 yılında dört (4) banka, 2001 yılında ise yirmi üç (23) banka iflas ederek TMSF’ye devredilmiştir. 2001 yılından itibaren bankacılık kesimini denetleme ve gözetlemeye yönelik önlem ve düzenlemeler BDDK ve bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılmaya başlamıştır.

2008 yılında gelişmiş ülkelerde başlayıp, dünyayı etkileyen küresel finansal kriz makro ihtiyat politika uygulamalarına yol açmıştır. Bankacılık kesimi riskleri ve sermaye yeterliliği konusunda önlemleri ve finansal kesimin istikrarı için proaktif önlem ve düzenlemeleri içeren makro ihtiyat politikaları, 2010 yılı itibariyle Türkiye’de uygulanmaya başlamıştır. Makro ihtiyat politikalarının amaçları, finansal sistemi sistemik risklerden ve şoklardan korumak, yüksek kaldıraç kullanımını sınırlayarak sürdürülebilir olmayan kaynaklarla, fon kullanımını engellemek, finansal sistemdeki domino etkisini azaltmak ve kontrol etmek için sistemin kilit kurumlarını belirlemek olarak sıralanabilir.

Günümüzde bankacılık kesiminde, 1994 ve 2001 krizinde olduğu kadar açık pozisyon riski bulunmamaktadır. Türkiye Bankalar Birliği Risk Merkezi İstatistiklerine göre, Şubat 2023 itibariyle, ticari ve nakdi kredilerde tasfiye edilecek alacakların arttığı görülmektedir. Buna göre, sorunlu krediler bankacılık kesiminde önemli bir risk oluşturmaktadır. Ayrıca, bankaların sabit faizli DİBS stokunun arttığı tespit edilmiştir. Faiz oranlarındaki bir yükselme, bankacılık kesiminde faiz riski sebebiyle sorun oluşturabilir görülmektedir. Bankacılık kesiminde faiz ve sorunlu krediler sebebiyle oluşabilecek bilanço bozuklukları yeni krizlerin çıkma olasılığını artırabilir. Dolayısıyla, sektörde bu risklerin önlenmesi önem arz etmektedir.

Kaynakça

- Akalın, A. (2010). *İş Bankası'nın Kuruluşu Üzerinden Tek Parti Döneminde İktisadi Düşünce*. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı. https://www.academia.edu/40218078/İş_Bankası_nın_Kuruluşu_Üzerinden_Tek_Parti_Döneminde_İktisadi_Düşünce (Erişim Tarihi: 25.12.20212).
- Akdemir, S. (2000). *Küreselleşme Sürecinde İstikrar ve Yapısal Uyum Programları*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Ankara.
- Akgüç, Ö. (1992). *100 Soruda Türkiye'de Bankacılık* (3. Baskı). Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- Akgüç, Ö. (2007). Türkiye'de Yabancı Bankalar. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 36, 6-17.
- Altan, M. (2001). *Fonksiyonlar ve İşlemler Açısından Bankacılık*. İstanbul, Beta Yayınları.
- Altay, O. (2010). Türkiye'de Liberal Politikaların Bankacılık Sektörüne Etkileri (1847-1979). *Ege Akademik Bakış*, 10(1), 319-350.
- Apak, S. & Tay, A. (2012). Osmanlı Devleti'nin 19. Yüzyıldaki Finansal Sisteminde Osmanlı Bankası'nın Yeri ve Faaliyetleri. *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 3, 63-103.
- Artun, T. (1983). *İşlevi, Gelişimi, Özellikleri ve Sorunlarıyla Türkiye'de Bankacılık* (2. Baskı). Tekin Yayınevi, İstanbul.
- Ataman Erdönmez, P. (2002). Finansal Yapılandırma Programı. *Bankacılık Dergisi*, 41, 3-37.
- Atatürk Ansiklopedisi. (2023). *Düyun-u Umumiye*. <https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/duyun-u-umumiye/> (Erişim Tarihi: 21.12.2022).
- Aysan, M. (2000). *Atatürk'ün Ekonomik Politikası*. Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul.
- Balıbek, E. (2011). 2001 İç Borç Takası: Nedenleri, Yöntem ve Sorunları. *Maliye Dergisi*, 160, 369-391.
- Bankalar Kanunu. (1936). 01.06.1936 tarih ve 2999 sayılı Bankalar Kanunu. 09.06.1936 tarih ve 3325 sayılı Resmi Gazete.
- BDDK. (2001). *Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı*. <https://www.bddk.org.tr/Duyuru/Detay/8> (Erişim Tarihi: 22.01.2023).
- BDDK. (2009). *Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi*. <https://www.bddk.org.tr/Duyuru/EkGetir/400?ekId=411>, (Erişim Tarihi: 22.01.2023).
- BDDK. (2022). *Türk Bankacılık Sektörü Temel Göstergeleri*. Haziran 2022, <https://www.bddk.org.tr/Veri/Detay/162> (Erişim Tarihi: 22.02.2023).
- Belediye Bankası. (1933). 11.6.1933 tarih ve 2301 sayılı Belediye Bankası Hakkında Kanun. 24.6.1933 tarih ve 2435 sayılı Resmi Gazete.
- Boratav, K. (1982). *Türkiye'de Devletçilik*. Savaş Yayınları, Ankara.



Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

Canbaş, S. & Doğanlı, H. (2007). *Finansal Pazarlar*. Adana: Karahan Kitabevi.

Ciğerci, İ. & Gökçe, C. (2014). Finansal İstikrarın Sağlanmasında Finansal Regülasyon: Seçilmiş AB Ülkeleri ve Türkiye Uygulaması. *International Conference on Eurasian Economies*, 1-3 July, Skopje, Macedonia.

Coşar, N. (2004). Yüz Elli Yıllık Borç Ekonomisi. *Toplumsal Tarih*, 11(121), 62-66.

Coşar, N. (2010). Türkiye’de Bankacılığın Tarihsel Gelişimi. N. Coşar & M. Bildirici (Ed.), *Tarihi Siyasi Sosyal Gelişmelerin Işığında Türkiye Ekonomisi 1908-2008*. Bağlam Yayınları, Bursa.

https://www.researchgate.net/publication/328268615_Turkiye'de_Bankaciligin_Tarihsel_Gelisimi (Erişim Tarihi: 12.12.2022).

Coşkun, M. N., Ardor, H. N., Çermikli, A. H., Eruygur, H. O., Öztürk, F., Tokatlıoğlu, İ., Aykaç, G. & Dağlaroğlu, T. (2012). *Türkiye’de Bankacılık Sektörü Piyasa Yapısı, Firma Davranışları ve Rekabet Analizi*. Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul.

Çalım, A. E. & Çalım, H. (2022). Türk Bankacılık Sisteminin Tarihçesi ve 2002 Krizi Sonrası Gelişimi. *Journal of Politics, Economy and Management (JOPEM)*, 5(1), 35-54.

Çalışkan, A., Eryılmaz, Ü. & Oğlakçı, M. (2021). 19. YY Osmanlı Ekonomisinde Galata Bankerlerinin Rolü: Baltazzi Ailesi Örneği. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 11(2), 969-991. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/nevsosbil/en/issue/63002/935367> (Erişim Tarihi: 20.03.2023).

Er, S. (2009). *Devletin Bankacılık Sektöründe Düzenleyici Denetleyici Rolü ve Türkiye Uygulaması*. İstanbul Ticaret Odası, İstanbul.

Finans Gündem. (2010). Türk bankacılık sektöründe bugüne kadar kaç banka hangi nedenlerle kapandı?. 09.06.2010, <https://www.finansgundem.com/haber/hangi-banka-neden-kapandi/278020> (Erişim Tarihi: 20.03.2023).

Foroutan, F. (1991). *Turkey Structural Transformation and the Threat to Sustainability*. A World Bank Publication Restoring Economies in Distress, Oxford University Press, WB, Washington.

Gündoğdu, A. (2017). Bankacılık Sisteminin Regülasyonu ve Kamu Yararı Etkisi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 13(1), 63-87.

Gürtuna, S. M. (2005). *Türkiye’de Bankacılık Sektörünün Gelişimi ve Reel Kesime Etkisi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Ana Bilim Dalı İktisat Politikası Bilim Dalı.

İller Bankası. (1945). 13.06.1945 tarih ve 4759 sayılı İller Bankası Kanunu. 23.06.1945 tarih ve 6039 sayılı Resmi Gazete.

İloğlu, A. S. (1964). *Türkiye’de Zirai Kredi ve T.C. Ziraat Bankası*. Sosyal Siyaset Konferansları 15. Kitap, İstanbul Üniversitesi Yayınları.



Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

Kaya, E. & Arslantürk Çöllü, D. (2020). Bankerlerden Günümüze Türk Bankacılık Tarihinin Kronolojik Olarak Değerlendirilmesi. *Business Management Studies: An International Journal*, 8(4), 1-36. <https://www.bmij.org/index.php/1/article/download/1701/1411/7606> (Erişim Tarihi: 18.02.2023).

Kazgan, G. (1999). *Tanzimattan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*. Altın Kitaplar, İstanbul.

Kazgan, H. (2004). *Galata Bankerleri I*. Orion Yayınevi, Ankara.

Kazgan, H. (2006). *Galata Bankerleri 2*. Orion Yayınevi, Ankara.

Kazgan, H. (2022). *Galata Bankerleri*. Efil Yayınevi, Ankara.

Kazgan, H., Ateş, T. & Koraltürk M. (1999). *Osmanlı'dan Günümüze Türk Finans Tarihi* (1. Cilt). İstanbul Menkul Kıymetler Yayınları.

Köksal, O., Babuşcu, Ş. & Hazar, A. (2020). Basel IV Neleri Değiştirecek?. *Ekonomi ve Finansal Araştırmalar Dergisi*, 2(1), 1-25.

KPMG. (2022). *Bankacılık Sektörel Bakış 2002*. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/tr/pdf/2022/05/bankacilik-sektorel-bakis.pdf> (Erişim Tarihi: 22.03.2023).

Küçükbiçakçı, R. (2004). *Banka Yeniden Yapılandırma Programları ve Ekonomik Sonuçları*. Ankara: TCMB Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü Uzmanlık Yeterlilik Tezi.

Mercan, M. S. (2019). İktisadi Program (1930). *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD)*, 6(3), 324-335.

Meta, F. E., Tokatlıoğlu, İ. & Eryugur, O. (2020). Bankacılık Sektöründe Regülasyonlar ve 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi. *Bankacılık ve Finansal Araştırmalar Dergisi*, 7(2), 60-80.

Ortabağ, E. (2018). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bankacılığın Gelişimi ve Regülasyon*. Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No: 326, İstanbul.

Özatay, F. (2011). *Parasal İktisat Kuram ve Politika*. Efil Yayınevi, Ankara.

Parasız, İ. (2009). *Para Banka ve Finansal Piyasalar* (9. Baskı). Ezgi Kitapevi, İstanbul.

Sönmez, F. (2013). Türk Bankacılık Sektörünün Karşılık Açısından Değerlendirilmesi. *Anadolu Bil meslek Yüksekokulu Dergisi (ABMYO Dergisi)*, (31-32), 91-106.

Sümer, G. (2016). Türk Bankacılık Sektörünün Tarihsel Gelişimi ve AB Bankacılık Sektörü ile Karşılaştırılması. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(2), 485-508.

Sümerbank (1933). 3.6.1933 tarih ve 2262 sayılı Sümerbank Kanunu. 11.6.1933 tarih ve 2424 sayılı Resmi Gazete.

Şahin, H. (2020). *Türkiye Ekonomisi, Tarihsel Gelişimi ve Bugünkü Durumu* (Yenilenmiş 18. Baskı). Bursa: Ezgi Yayınevi.

Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

- Şahinkaya, S. (1997). Mali Kesim Reel Kesim İlişkileri Üzerine Değınmeler. *1990'ların Bilançosu, Değırlendirme Yazıları*. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Türk-İş 97 Yıllığı 2.
- Tabaş, M. (2022). Bir Faizsiz Bankacılık Türü Olarak Türkiye'de Katılım Bankacılık Sisteminin Dünü, Bugünü ve Yarını. *International Journal of Social Sciences (Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi)*, 6(24), 346-361.
- Taşar, M. O. (2009). *Finansal Regülasyonlar ve Küresel Kriz Sürecinde Türk Dünyası Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılması*. T.C. Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Avrasya Etüdüleri.
- TBB. (2001). *Son Dönemde Bankacılık Alanında Gerçekleştirilen Yasal ve Düzenleyici Değışiklikler 1999-2001*. Bankacılık Araştırma Grubu, <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/arastirma-veyayinlar/arastirma-ve-sunumlar/2001---2000/277> (Erişim Tarihi: 15.2.2023).
- TBB. (2008). *50. Yılında Türkiye Bankalar Birliğı ve Türkiye'de Bankacılık Sistemi 1958-2007*. Türkiye Bankalar Birliğı, Yayın No: 262, <https://www.tbb.org.tr/content/upload/dokuman/808/2tbb50yil.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.02.2023).
- TBB. (2022). *Bankalarımız 2021*. https://www.tbb.org.tr/Content/Upload/istatistikraporlar/ekler/3817/Bankalarimiz_2021.pdf (Erişim Tarihi: 22.03.2023).
- TBB. (2023). *İstatistiki Raporlar*. <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/istatistiki-raporlar/59> (Erişim Tarihi: 22.03.2023).
- TBB. (2023). Türkiye Bankalar Birliğı Risk Merkezi Raporunun e-Devlet Kapısından sunulmasına ilişkin Bilgilendirme Notu. https://www.riskmerkezi.org/Content/Upload/istatistikraporlar/ekler/3720/Risk_Merkezi_Subat_2023.pdf, (Erişim Tarihi: 02.02.2023).
- TCMB. (1989). Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/8bb1302e-cecc-4ae4-9622-54365f8ee2e1/kambiyo2.pdf?MOD=AJPERES> (Erişim Tarihi: 25.01.2023).
- TCMB. (2001). *T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, www.tcmb.gov.tr (Erişim Tarihi: 21.12.2022).
- TCMB. (2023a). *Kâğıt Paranın Tarihçesi*. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/d189b219-fe71-40bf-9754-6a5f7d0a65eb/KagitParaTarihce.pdf?MOD=AJPERES> (Erişim Tarihi: 13.03.2023).
- TCMB. (2023b). *Banka Hakkında*. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkında/Genel+Bakis>, (Erişim Tarihi: 13.03.2023).
- Tokgöz, E. (2018). *Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-2018)* (Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 11. Baskı). İmaj Yayınevi, Ankara.



Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

Yay, T., Yay, G. G. & Yılmaz, E. (2004). Finansal Krizler, Finansal Regülasyon ve Türkiye. *İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 30, 101-130.

Yetiz, F. (2016). Bankacılığın Doğuşu ve Türk Bankacılık Sistemi. *Niğde Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 107-117.

Yıldırım, O. (2015). Türk Bankacılık Sisteminde Basel Kriterleri. *Finans Politik Ekonomik Yorumlar*, 52(609), 9-21.

Yıldırım, O. (2020). Bankacılık Sistemindeki Gelişmeler ve Türkiye'de Bankacılık Sistemi. *International Journal of Financial Economics and Banking Practices*, 2(3), 63-77.

Yıldız, M. (2022). *Tazminat Fermanı*. TÜBİTAK Bilim ve Toplum Başkanlığı, Popüler Bilim Yayınları, https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/tanzimat_fermani (Erişim Tarihi: 12.12.2022).

EK:

Tablo 1: Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Maliyeti (milyar dolar)

Kamu Bankalarına Aktarılan Kaynaklar	21,9
Görev Zararları İçin Oluşan Borç	19,2
Nakit Sermaye Desteği	2,5
Nakit Dışı Sermaye Desteği	0,2
TMSF Bankaları İçin Aktarılan Kaynaklar	22,5
Kamu Sektöründen Aktarılan Kaynaklar	17,3
TMSF Gelirleriyle Yapılan Mevduat ve Aktarılan Kaynak	5,2
Özel Sektörden Aktarılan Kaynaklar	7,9
Özel Sektör Bankaları Tarafından Aktarılan Kaynaklar	2,7
TMSF'den Aktarılan Kaynaklar	5,2
Toplam	47,2

Kaynak: BDDK, 2009: 14; TBB, 2008

Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

Tablo 2: Türkiye Bankacılık Sektöründe Faaliyet Gösteren Banka, Şube ve Çalışan Sayıları

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022/9	
Banka Sayısı	79	61	54	50	48	47	46	46	45	45	45	44	45	45	47	47	47	46	47	47	48	51	51	
Mevduat bankaları	61	46	40	36	35	34	33	33	32	32	32	31	32	32	34	34	34	33	34	34	34	34	35	35
Kamu	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Özel	28	22	20	18	18	17	14	11	11	11	11	11	12	11	11	9	9	9	9	9	9	8	8	8
Fon	11	6	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	3	3	3
Yabancı	18	15	15	13	13	13	15	18	17	17	17	16	16	17	19	21	21	20	21	21	21	21	21	21
Kalkınma ve yatırım b.	18	15	14	14	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	14	16	16	16
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Şube Sayısı	7.837	6.908	6.106	5.966	6.106	6.247	6.849	7.618	8.790	9.027	9.465	9.834	10.234	11.021	11.223	11.193	10.781	10.570	10.454	10.199	9.939	9.792	9.712	
Mevduat bankaları	7.807	6.889	6.087	5.949	6.088	6.228	6.804	7.570	8.741	8.983	9.423	9.792	10.192	10.981	11.182	11.151	10.740	10.521	10.400	10.137	9.875	9.724	9.641	9.641
Kamu	2.834	2.725	2.019	1.971	2.149	2.035	2.149	2.203	2.416	2.530	2.744	2.909	3.079	3.397	3.500	3.681	3.702	3.678	3.718	3.707	3.701	3.715	3.731	3.731
Özel	3.783	3.523	3.659	3.594	3.729	3.799	3.582	3.625	4.290	4.390	4.582	4.944	5.100	5.339	5.455	4.299	4.132	4.023	3.963	3.785	3.643	3.573	3.731	3.731
Fon	1.073	408	203	175	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	3	3
Yabancı	117	233	206	209	209	393	1.072	1.741	2.034	2.062	2.096	1.938	2.012	2.244	2.226	3.170	2.905	2.819	2.718	2.644	2.529	2.434	2.390	2.390
Kalkınma ve yatırım b.	30	19	19	17	18	19	45	48	49	44	42	42	42	40	41	42	41	49	54	62	64	68	71	71
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Personel Sayısı	170.401	137.495	123.271	123.249	127.163	132.258	143.143	158.534	171.598	172.402	178.503	181.418	186.098	197.465	200.886	201.204	196.699	193.504	192.313	188.837	186.612	185.248	187.586	
Mevduat bankaları	164.845	132.274	118.329	118.607	122.630	127.857	138.570	153.212	166.325	167.063	173.133	176.576	181.197	192.219	195.363	195.838	191.363	188.266	186.918	183.659	181.488	179.681	181.953	181.953
Kamu	70.191	56.108	40.158	37.994	39.467	38.046	39.223	41.056	43.333	44.856	47.235	50.239	51.587	54.466	55.851	58.211	57.586	58.502	60.195	60.365	61.592	61.874	61.776	61.776
Özel	70.954	64.380	66.869	70.614	76.880	78.806	73.220	75.124	82.158	82.270	83.633	89.047	90.612	93.365	95.839	74.756	73.742	73.460	72.025	69.071	67.498	66.133	66.849	66.849
Fon	19.895	6.391	5.886	4.518	403	395	333	325	267	261	252	243	226	229	227	225	231	225	220	223	243	254	293	293
Yabancı	3.805	5.395	5.416	5.481	5.880	10.610	25.794	36.707	40.567	39.676	42.013	37.047	38.772	44.159	43.446	62.646	59.804	56.079	54.478	54.000	52.155	51.420	53.035	53.035
Kalkınma ve yatırım b.	5.556	5.221	4.942	4.642	4.533	4.401	4.573	5.322	5.273	5.339	5.370	4.842	4.901	5.246	5.523	5.366	5.336	5.238	5.395	5.178	5.124	5.567	5.633	5.633

Kaynak: BDDK, 2022.

Tablo 3: Seçilmiş Rasyolarla Türkiye Bankacılık Sektörü

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sermaye yeterliliği																					
Sermaye Yeterliliği Oranı		24,2	30,9	28,8	24,2	22	19,1	18,1	20,9	19,2	16,7	18,1	15,4	16,4	15,6	15,5	16,8	17,4	18,4	18,8	18,4
Özkaynak/Top. Aktif	7,2	12,1	14,2	15,0	13,5	12,0	13,1	11,7	13,3	13,4	11,9	13,4	11,3	11,8	11,3	11,1	11,1	11,1	11,2	10,1	8,0
Özkyn/(Mevd.+ Mevd. Dışı Kay.)	8,3	14,8	17,8	18,9	16,8	14,5	16,4	14,3	16,5	16,6	14,6	17,0	13,9	14,5	13,8	13,7	13,8	14,0	14,1	12,5	9,7
Aktif Kalitesi																					
Finansal Varlık (Net)/Top.Aktif	35	40,5	42,8	40,4	36	34,7	31,3	29,4	35,2	32,1	26,1	22,7	18,8	17,3	16	15,2	14,5	29,9	24,9	26,3	33,4
Top. Kredi/Top. Aktif	21,9	26,5	28	33,7	38,6	45	50	52	47,7	52,9	57,2	59,2	62,1	64,1	65,2	66,1	66,9	64,7	65,5	63,7	57,5
Top. Krediler/Top. Mevduat	31,8	39,6	43,5	52,3	60,4	69,7	78,6	80,9	75,1	82,8	95	99,9	107,7	114,4	117	117	121	116	111	109	97,4
Likidite																					
Likit Aktifler/Top. Aktifler	33,3	56,6	57,3	54,4	51,9	50,0	44,7	43,7	48,0	43,0	39,0	36,7	34,2	32,3	30,6	29,6	28,7	29,9	32,0	33,8	40,5
Likit Aktif/(Mevd.+ Mevd. Dışı Kay.)	38,5	69,3	71,6	68,7	64,3	60,6	55,9	53,3	59,5	53,3	47,7	46,4	42,1	39,9	37,6	36,5	35,5	37,8	40,2	41,7	49,1
Karlılık																					
Ortalama Aktif Karlılığı	1,6	1,5	2,4	2,3	1,6	2,5	2,7	2,0	2,6	2,4	1,8	1,8	1,6	1,4	1,2	1,5	1,6	1,4	1,2	1,1	1,3
Ortalama Özkaynak Karlılığı	29,8	16,3	18,3	15,8	11,5	19,7	21,8	16,4	20,6	18,1	14,2	14,4	13,1	12,0	10,8	13,5	14,3	13,4	10,6	10,3	14,2
Net Dönem Karı/ Ödenmiş Sermaye	-63,4	24,0	41,7	43,6	28,5	43,4	47,0	34,6	48,9	47,6	40,3	45,1	43,7	42,2	39,7	51,0	61,9	59,8	50,9	49,6	74,7
Gelir Gider Yapısı																					
Net Faiz Geliri/ T. Aktifler	4,7	6,0	4,5	5,8	4,6	4,2	4,6	4,4	5,2	4,0	3,4	4,0	3,5	3,4	3,4	3,5	3,6	3,9	3,8	3,6	3,0
Faiz Gelirleri/ Faiz Giderleri	145,2	147,4	147,9	189,1	184,4	160,9	159,2	157,9	200,1	204,2	183,8	194,1	212,2	192,8	191,4	190,7	186,7	167,0	165,0	203,8	172,2
Faiz Dışı Gelirler/ Faiz Dışı Giderler	-24,9	72,9	114,1	78,5	69,7	81,1	81,6	64,1	73,6	76,5	71,6	66,5	64,6	57,7	47,4	61,0	48,8	53,0	51,9	52,0	67,3
Toplam Gelirler/ Toplam Giderler	106,6	129,0	137,9	150,9	139,1	136,8	137,2	131,6	157,2	153,4	142,9	147,9	150,2	142,2	138,1	146,8	144,7	140,3	138,1	156,0	147,2

Kaynak: TBB, 2023

Tablo 4: Yabancı Para Pozisyonu (Milyon TL)

	Döviz Varlıkları	Döviz Yükümlülük	Yabancı Para Net Genel Pozisyonu
2003	125.107,26	124.956,97	150,30
2004	139.753,04	139.827,36	-74,31
2005	169.366,24	169.452,36	-86,12
2006	220.270,66	220.071,91	198,75
2007	234.877,09	234.672,75	204,33
2008	311.613,97	311.707,05	-93,08
2009	331.204,35	330.598,66	605,68
2010	403.463,81	403.382,44	81,37
2011	586.290,08	585.687,18	602,90
2012	648.369,39	644.458,48	3.910,92
2013	975.590,50	976.835,22	-1.244,73
2014	1.121.218,45	1.127.232,12	-6.013,67
2015	1.424.170,36	1.421.392,15	2.778,20
2016	1.686.499,61	1.690.696,59	-4.196,98
2017	2.061.417,51	2.059.199,88	2.217,62
2018	2.541.157,73	2.526.638,96	14.518,77
2019	2.935.767,51	2.936.537,57	-770,06
2020	3.893.072,14	3.859.755,77	33.316,36
2021	6.713.154,00	6.654.871,00	58.283,00

Kaynak: TBB, 2023.

Tablo 5: Aktif, Kredi ve Mevduatın GSYH'ye Oranları

Oran (%)	Aktif/GSYH	Kredi/GSYH	Mevduat/GSYH
2000	62,5	20,5	41,1
2001	69,3	17,1	48,8
2002	60,7	16,1	40,6
2003	54,9	15,4	35,4
2004	54,8	18,5	35,3
2005	61,2	23,6	39,1
2006	63,9	28,8	41,2
2007	65,7	32,9	41,8
2008	74,3	38,6	47,7
2009	79,3	37,9	50,4
2010	82,4	43,6	52,6
2011	82,6	47,3	49,7
2012	82,1	48,6	48,7
2013	89,7	55,7	51,7
2014	91,9	58,9	51,5
2015	95,1	62,0	53,2
2016	98,8	65,4	55,7
2017	98,8	66,1	54,7
2018	97,3	62,9	54,2
2019	97,3	60,6	57,3
2020	112,2	67,9	65,5
2021	117,8	64,5	69,5

Kaynak: TBB, 2023.

Tablo 6: Türk Bankacılık Sektöründe Yoğunlaşma (%)

	2001	2005	2020	2021
İlk 5 banka				
Aktif	54	63	60	58
Mevduat	57	66	66	65
Kredi	55	56	60	58
İlk 10 banka				
Aktif	79	85	87	87
Mevduat	83	89	90	90
Kredi	79	80	88	88

Kaynak: TBB, 2022.

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların bölümlere katılımları eşittir.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: Authors' participation in the chapters is equal.



Narin, M., Davarçioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

The Banking System of Turkey in the Century of the Foundation of the Republic

Müslüme Narin, Fatma Davarçioğlu Özaktaş, Sevim Akdemir

Extended Abstract

There is a very close relationship between a country's economic structure and its banking system. Changes in a country's economic conditions and policies can affect the banking sector. The state makes various regulations for the banking sector. Therefore, the banking sector is greatly influenced by the activities of the financial system, regulations and financial innovations.

The aim of this study is to analyze the developments in the Turkish banking system during the one hundred year period from the foundation of the republic to the present day. In this context, the study is based on a historical periodization, taking into account the developments in the Turkish economy. The historical process that started with banking in the Ottoman Empire, from the foundation of the republic until the liberalization process (1923-1980), is analyzed by dividing it into four periods. These periods are the establishment period of the republic (1923-1932), the period of statism (1933-1944), the end of statism and the liberal period (1945-1960), and the planned period (1960-1980). The period 1980-2001 is considered the period of liberalization and opening up of banking and the period 2002-2007 is the years of restructuring in the banking sector. In this last period, the restructuring of state-owned banks, resolution of banks under the "Saving Deposit Insurance Fund (SDIF)"²², restoration of private banks to a healthy structure and legal and institutional arrangements were realized.

Historically, banks, which were established primarily to facilitate trade and meet the financing needs of the treasury, still carry out these functions and maintain their weight in the economy. Significant banking activities in Turkey began with the establishment of the Republic of Turkey. As a matter of fact, there were no serious domestic banking initiatives during the Ottoman period, except for the relief funds established to meet the credit needs of farmers, which formed the basis of today's Ziraat Bank. The sector formed by foreign-owned banks focused particularly on financing the budget deficits of the Ottoman Empire, and this era was referred to as borrowing banking.

The turning point in banking after the Republic of Turkey was established was the 1923 Izmir Economics Congress. With the decision of Congress to develop a national banking system to ensure economic growth and development, attempts were made to establish a national banking system. Although the control of the capital was still in the hands of foreign banks, national banks and foreign banks became closer in size. The most significant development of this period was the establishment of the "Central Bank of the Republic of Turkey (CBRT)"²³ in 1930, which was also a symbol of the country's independence.

The 1929 Great Depression greatly affected the Turkish economy as well as the world economy. The first reflection of this situation is the decline in the number of banks. During this period of statism in the economy, public banks were established in the fields of specialized and investment banking and the number of public state-owned banks increased. In the 1945-

²² Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF).

²³ Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB).

1960 period, the process of monetization in the world economy increased after the post-war period, national capital accumulation accelerated, commercial activities expanded significantly, and the industrialization process began to revive. This situation created a transformation in economic development policies led by the private sector in Turkey. Thus, the establishment and development of private banks accelerated.

During the planned period, Banking Law No. 7129 was enacted in line with the applied economic policies, and the Bank Liquidation Fund was established. Fifteen banks were liquidated due to inadequate supervision, accounting, deposits, and liquidity. In this period, the banking sector was regulated in line with the import-substitution industrialization policy. Accordingly, the role of banks was determined to provide the necessary resources for financing development. Furthermore, holding banking was also supported to increase industrial investments.

January 24 decisions in 1980 marked a turning point in the banking sector as well as in the general economy. In line with the decisions taken, interest rates were liberalized on July 1, 1980, and restrictions on the establishment of new branches and banks by foreign banks in Turkey were lifted with the July 1 Banking Law. In 1984, private financial institutions engaged in interest-free banking transactions were established. Additionally, Turkish banks also started to open up to foreign markets. However, the positive developments were overshadowed by the banker crisis and the six national banks that ceased operations as a result. Interest rates were determined by CBRT starting in 1983, and SDIF was established in the same year to insure deposit accounts. Moreover, Banking Law No. 3182 was enacted in 1985 to ensure the supervision and regulation of the banking sector. With this law, not only was supervision and inspection carried out in line with international banking standards, but also offshore banking activities were allowed.

In 1985, with the establishment of the “*Istanbul Stock Exchange (ISE)*” banks began to direct their placements towards the stock exchange by establishing investment funds. However, this situation caused the banks' open positions to grow, leading to a weakening of their asset quality. On the other hand, the opening of the way for budget deficits to be financed through banks with Treasury bonds auctions in 1985 also paved the way for banks to move away from their financial intermediary functions. In 1986, the Interbank Money Market was established, and the CBRT started open market operations in 1987. In 1989, Turkey joined SWIFT and banks started to be audited by independent auditors. With Banking Law No. 3182, supervision and audit mechanisms were established consisting of the Treasury, Banks' Sworn-in Auditors, the CBRT, and the SDIF. With the financial liberalization in 1989 and the convertibility of the Turkish lira in 1990, hot money inflows to Turkey intensified. With these developments, banks that increased their profitability by engaging in interest rate arbitrage also directed their assets to the stock exchange by establishing investment funds, while also turning to public finance instruments in the face of the influx of hot money brought about by financial liberalization. Throughout the 1990s, banks continued this risky method of earning profits by borrowing from abroad, placing TL and increasing their profitability through interest rate arbitrage at the expense of increasing their open positions.

1994 was a year of crisis in the Turkish economy due to macroeconomic imbalances. The open positions, which were seen as an opportunity window before the 1994 crisis, became the biggest gap for banks during the crisis. In this process, the banking sector, whose risks became a reality, also suffered great damage. In order to curb inflation, stabilize exchange rates, and solve the problems of the banking sector, the IMF-supported April 5, 1994 Decisions were taken. During the crisis, some banks with high open positions were unable to respond to high deposit withdrawals and ceased operations, despite the April 5 Decisions, due to the rising insecurity in the financial sector. This last situation had a negative impact on the international arena for Turkey's financial markets and deeply undermined confidence in banking in the domestic market. As a result, a 100% state guarantee was introduced for deposits. Although measures provided short-term relief in the financial system during the crisis period, the unlimited guarantee for deposits disrupted market discipline in the long run and created a new risk for the system (Yetiz, 2016: 10). The sector could not fully recover from the unstable processes of the economy and unfortunately, its open positions continued to increase after the 1994 crisis. Over time, banks have moved away from making profits through their basic functions (Çalım & Çalım, 2022: 35).

In 1999, the regulatory and supervisory authority of the banking sector was transferred from the Treasury and the CBRT to the “*Banking Regulation and Supervision Agency (BRSA)*.”²⁴ As a regulator, the BRSA is expected to make regulations to improve the performance of the banking service market, make regulations to ensure that banks maintain their solvency, liquidity and risk levels, and thus support the real economy by strengthening the financial market (Meta et al., 2020: 67). In 1997, the restriction on the Treasury's use of advances from the CBRT brought banks back to the forefront in financing public deficits. Treasury bonds have been a profitable investment opportunity for the banking sector with their high real interest rates. However, in the following years, the lack of equity capital, interest rate and exchange rate risks due to open positions and liquidity deficit in the banking sector did not come to an end. In addition, the high stock of DIBS (Domestic Government Debt Instruments), non-performing loans of holding banks from their own companies, and high-duty losses of public banks have further worsened the current situation. On the other hand, the failure to implement the banking reform within the framework of the IMF structural adjustment program, the failure to restructure state-owned banks, the cut-off of the financial sector adjustment loan to be received from the World Bank, as well as the low decline in inflation caused both the economy and the banking sector to enter a bottleneck (TBB, 2008: 18). Thus, the crisis, which had deep roots in the 1990s and was sparked mainly by the public sector budget deficit and the unsustainable current account deficit, turned into a deep crisis in the financial sector and especially in the banking sector by November 2000 (Çalım & Çalım, 2022: 35). In this last situation, where capital outflows accelerated due to negative real interest rates and devaluation expectations, foreign banks also suspended their relationships with Turkish banks, leading to a liquidity squeeze. In this process, foreign banks' loans to Turkish banks were covered by state guarantees in order to build confidence in foreign banks. Moreover, banks holding large amounts of government bonds in their portfolios were left unsupported by both their competitors and the CBRT in the face of a liquidity squeeze, which caused them

²⁴ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK).



Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

to face great difficulties in funding. The banking system, which had structural problems due to its increasing open position, foreign currency debt burden and non-performing loans, could not recover due to political tensions, and the second wave of the crisis hit the real sector in February 2001. In this process, the foreign exchange rate, which was already under significant pressure due to the shift of those who previously held TL positions towards foreign currency, could not be controlled despite the interventions of the CBRT at a level that would erode its reserves, and the exchange rate was left to fluctuate (CBRT, 2001: 11). In this process, the IMF mandated a fundamental reform of the banking sector in order to restore confidence in the Turkish banking sector and required the removal of problematic banks from the system. Indeed, in order to prevent the crisis from spreading to the entire banking system and to demonstrate this determination, twenty-three banks were transferred to SDIF.

In the 2000s, when it became clear that restructuring of the banking sector was a necessity to ensure the stability of the economy, the IMF-supported Transition to a Strong Economy Program (TEGP) was implemented in 2001 to help the economy and the financial sector recover. The most important pillar of the TEGP was the restructuring of the banking system. In this regard, the Banking Sector Restructuring Program was announced by BRSA in 2001. The program, whose main objective is to build a sound banking system that is internationally competitive, is based on four pillars to address the vulnerabilities of the current system. The program was built on four elements, namely the financial and operational restructuring of public banks, the resolution of banks under the SDIF, the restoration of private banks adversely affected by crises to a healthy structure, and the realization of legal and institutional regulations that would increase the efficiency of supervision and control in the banking sector and transform the sector into a more effective and competitive structure (BDDK, 2001: 1-5).

The crises experienced by the banking sector due to risks such as insufficient equity, high open positions, weak asset quality, maturity mismatch, inadequate internal control, and weak corporate and risk management have shown the unsustainability of this structure and made it necessary to create a sound banking system. The restructuring program, which aims to serve this purpose and is under the authority and responsibility of the BRSA, primarily targets the regulation of relevant legislation in accordance with international standards, including the Banking Law. The program has largely achieved its goal. With its strong capital structure, high foreign ownership, regulatory institutions, and ability to adapt to technology, the Turkish banking sector continues to maintain its stability and retains its open structure for further development.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 398-430

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 05.09.2023

Accepted/Kabul: 23.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1355847



Research Article/Araştırma Makalesi

1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme

Structural Transformations in Public Finance in Turkey After 1980: An Analysis on Budget Results

Deniz ABUKAN¹

Öz

Küresel kapitalist sistemdeki neoliberal dönüşümün Türkiye’deki politik yansıması 24 Ocak 1980 kararlarıyla gerçekleşmiştir. Bu kararlarla uzun bir süredir uygulanmakta olan ithal ikameci büyüme politikası terk edilirken dışa açılma süreciyle birlikte ihracata dayalı büyüme stratejisi uygulamaya konulmuştur. Yeni büyüme stratejisi ile kamu kesiminin ekonomideki ağırlığının azaltılması ve kamu kesimi müdahalelerinin serbest piyasaların işleyişine göre şekillendirilmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda kamu borçlarının sürdürülebilir düzeye çekilmesi, mali disiplin, denk bütçe, kamu harcamalarının sınırlandırılması, özelleştirmeler, vergi teşvikleri gibi politikalar kamu maliyesi alanında ön plana çıkarılmıştır. Bu politika hedefleri esas olmak üzere yıllık bütçelerle siyasal iktidarların ideolojik yaklaşımları çerçevesinde iktisadi-mali kararlar uygulamaya geçirilmiştir. Çalışmada 1980 sonrası neoliberal dönüşümle birlikte Türkiye’de kamu maliyesi alanında yaşanan yapısal dönüşümler tarihsel perspektifle bütçe gerçekleşmeleri üzerinden değerlendirilmiştir. Böylece kamu maliyesine ilişkin bütünsel bir analizle literatüre katkı sağlanması hedeflenmiştir.

Jel Kodları: H61, H62, H63, H50, H20

Anahtar Kelimeler: Bütçe Gelirleri, Bütçe Giderleri, Bütçe Dengesi, Mali Disiplin, Kamu Borçlanması

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, denizabukan@ahievran.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9387-1873



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Abstract

The political reflection of the neoliberal transformation in the global capitalist system in Turkey was realized with the 24 January 1980 decisions. With these decisions, the import substitution growth policy, which had been implemented for a long time, was abandoned and an export-led growth strategy was put into practice with the process of opening to foreign markets. The new growth strategy aimed to reduce the weight of the public sector in the economy and shape public sector interventions according to the functioning of free markets. Accordingly, policies such as reducing public debt to sustainable levels, fiscal discipline, balanced budget, limiting public expenditures, privatizations, and tax incentives have been brought to the forefront in public finance. Based on these policy objectives, economic-fiscal decisions were implemented within the framework of the ideological approaches of the political powers through annual budgets. In this study, the structural transformations in the field of public finance in Turkey with the post-1980 neoliberal transformation are evaluated through budget results from a historical perspective. Thus, it is aimed to contribute to the literature with a holistic analysis of public finance.

Jel Codes: H61, H62, H63, H50, H20

Keywords: *Budget Revenues, Budget Expenditures, Budget Balance, Fiscal Discipline, Public Borrowing*



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

1. Giriş: Neoliberalizm Üzerine

Keynesyen dönemde Bretton Woods sabit döviz kuru rejimi altında görece istikrarlı bir gelişim gösteren kapitalist ekonomiler; 1960’lı yılların sonundan itibaren kar oranlarının düşme eğilimine girmesi, Japonya ve Almanya’nın körüklemesiyle ortaya çıkan aşırı rekabet ve birikim krizi ile 1970’li yıllara ciddi yapısal problemlerle giriş yapmışlardı (Abukan, 2017: 70). 1970’lerdeki hammadde fiyatlarındaki sıçrama ve stagflasyon, bu yapısal problemleri krize dönüştürmüştü ve Bretton Woods küresel ödemeler sistemine dayalı Keynesyen birikim rejimi sona ermiştir.

1970’li yılların ortalarından itibaren krizden çıkmak için küresel kapitalist sistemdeki paradigma değişimi hızla gerçekleşmeye başlamıştır. Keynesyen dönemin kontrollü yapısı yerini; sermaye hareketlerinin serbestleştirildiği, serbest ticaret ve esnek döviz kuru politikalarının uygulandığı, ihracat odaklı bir büyüme stratejisinin benimsendiği neoliberal yapıya terk etmiştir. 1970’lerde bazı az gelişmiş ülkelerde başlatılan serbest piyasa yanlısı muhafazakâr ortodoks politika denemeleri 1980’lere girişle birlikte merkez ülkelerin temel birikim rejimi haline gelmiştir. ABD Merkez Bankası’nın başına Paul Volcker’ın getirilmesi, Britanya’da ve ABD’de muhafazakâr Thatcher ve Reagan’ın yönetime gelmesi neoliberal dönemin başladığının sembolik olguları olarak öne çıkmıştır.

Neoliberalizm, Dumenil & Levy’nin (2008) belirttiği gibi yeni bir toplumsal düzen olarak ortaya çıkmış, bu yeni toplumsal düzen içerisinde toplumun en zengin kesiminin Keynesyen dönemde servetlerinde gerçekleşen aşınmanın telafisi amaçlanmıştı. Bu doğrultuda, müdahaleci devlet anlayışından vazgeçilerek devletin serbest piyasa koşullarının kurumsal gerekliliklerini sağlamak üzere rol alması öngörülmüştür. Devlet, zor gücünü ve yasal mekanizmalarını kullanarak piyasanın etkin bir şekilde işleyişini sağlayacak, mülkiyet haklarını koruyacak, ulusal paranın değerini istikrarlı bir düzeyde tutacak ve gerektiğinde özel kesimin üstlenmediği alt yapı yatırımlarını gerçekleştirecekti (Harvey, 2015: 10). Pratikte bu teorik yaklaşımın tersine devlet müdahaleleri devam etse de bu müdahaleler refah ve kalkınma hedeflerinden ziyade piyasanın işleyişindeki aksaklıkları gidermeye yönelik gerçekleşmiştir (Lapavitsas, 2008: 67).

Sonradan gözden düşmüş olsa da özellikle 1980’li yılların ilk yarısında, para arzını kontrol altına alarak düşük enflasyonu hedefleyen parasalcı politikalar popüler hale gelmiştir. Bu doğrultuda daha bağımsız ve güçlü hale getirilen merkez bankalarının, enflasyonla mücadele kapsamında fiyat istikrarı hedefine uyumlu faiz hedefli sıkı para politikaları uygulamaları öngörülmüştür. Kuramsal zeminde bu görüşlere bağlılık sürdürülse de pratikte 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren enflasyonu düşürmek üzere dönem başında yükseltilecek faiz oranlarının etkisiyle reel ekonomik dengelerin bozulması parasalcı politikaların sorgulanmasına neden olmuştur (Lapavitsas, 2008; Palley, 2008; Shut, 2004).

Keynesyen iktisadi düşüncenin önemli politika araçlarından olan genişletici maliye politikalarının yerini ise mali disiplin ve denk bütçeye odaklı kemer sıkma politikaları almıştır. Ancak uygulamada arz yanlı politikalar kapsamında gerçekleştirilen vergi harcamaları kamu gelirlerini aşındırırken, özellikle kriz zamanlarında uygulanan kamu kurtarma paketleri ise kamu harcamalarını artırarak bütçe açıklarının genişlemesine neden olmuştur (Shut, 2004: 64, 65). Neoliberal dönemin diğer önemli uygulamaları; özelleştirmeler, işgücü piyasalarının



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

esnekleştirilmesi, sendikaların gücünün zayıflatılması, emek ve girdi maliyetlerinin baskılanması, finansal sistemin kuralsızlaştırılması ve serbestleştirilmesi, şirket içi ve şirketler arası birleşme ve satın almaların yasal olarak kolaylaştırılması olmuştur (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2009: 63; Dumenil & Levy, 2008: 27).

Neoliberal politikaların çevre ülkelerde uygulanması genellikle önce ticari ardından finansal serbestleşme süreçleriyle gerçekleşmiştir. Böylece uluslararası sermaye hareketleri çevre ülkelere yönelmeye başlamış ve çevre ülkelerin hükümetleri para politikası araçlarıyla bu giriş çıkışları kontrol etmeye çalışmıştır. Özellikle finansal sermayenin ani çıkışları çevre ülkelerin mali yapılarında kırılmalara yaratmış ve bunların krizlere girme eğilimlerini artırmıştır. Kriz yaşamaları durumunda ise bu ülkelere IMF-Dünya Bankası menşeli daraltıcı nitelikteki yapısal uyum programları uygulanmıştır. Bu programlar durgunlukta olan ekonomilerin daha da daralması sonucuna neden olabilmekteydi (Balseven & Önder, 2009: 82-84).

Çalışmada 1980 sonrası dönemde Türkiye ekonomisindeki neoliberal dönüşümün kamu maliyesindeki etkileri bütçe gerçekleşmeleri üzerinden analiz edilmiştir. 24 Ocak 1980 kararları sonrası neoliberal politikaların uygulanmaya başlanmasıyla ithal ikameci büyüme politikasından dışa yönelik ihracata dayalı büyüme stratejisine geçişin maliye politikaları üzerindeki etkileri yapısal kırılmalar dikkate alınarak dönemler itibariyle değerlendirilmiştir.

2. Dışa Açılma Süreci, Neoliberalizmin Türkiye’ye Girişi: 1980-89

Küresel kapitalist sistemdeki neoliberal dönüşüm 1980 yılı başından itibaren Türkiye’de de etkili olmuştur. Planlı dönemin içe dönük ve ithal ikameci büyüme politikası 1970’lerin sonlarına gelindiğinde yüksek enflasyon, dış ödeme güçlükleri, bütçe açıkları ve düşük büyüme hızları gibi iktisadi sorunlarla sınırına ulaşmıştı. 1978 ve 1979 yıllarında alınan istikrar önlemleri ithal ikameci stratejiden bir dönüşümü içermediği için IMF’den destek görmemiş ve iktisadi bunalımı aşmak için yeterli olmamıştı (Coşar, 2010: 195). 1980’li yıllara girerken daha köklü değişimleri içeren yeni bir iktisadi-mali programın uygulanması kaçınılmaz görünmekteydi. Nitekim 24 Ocak 1980 İstikrar Programı, hem ekonomik istikrarsızlığı önlemek üzere politika kararlarını hem de mevcut stratejiden dışa dönük ve ihracata dayalı bir büyüme modeline geçişi dolayısıyla IMF’in önerdiği ve desteklediği neoliberal dönüşümü barındırmaktaydı (Coşar, 2010: 195).

24 Ocak kararları ile en temelde serbest piyasa rejiminin kurumsallaştığı ve devletin ekonomik hayattaki rolünün azaltıldığı bir iktisadi yapı öngörülmekteydi. Bu bağlamda başta dış ödeme açıkları olmak üzere ekonomik istikrarsızlıklar giderilecek ve akabinde hızla iktisadi yapı yeni büyüme stratejisini uygun hale getirilecekti. Alınan bazı önemli kararlar şu hususları kapsamaktaydı: Türk Lirası’nın değerinin düşürülmesi, ihracatın artırılması, enflasyonun düşürülmesi, faizlerin ve fiyatların serbest piyasada belirlenmesi, kamu harcamalarının kısılması ve gelirlerinin artırılması yoluyla bütçe açıklarının azaltılması, çeşitli kamusal desteklemelerin azaltılması ve sübvansiyonların kaldırılması, özellikle ihracatı artırmak üzere vergi teşviklerinin uygulanması, dış ticaretin serbestleştirilmesi, esnek döviz kuru rejimine geçişin sağlanması, serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, yabancı sermaye girişinin teşvik edilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi. Neoliberal ilkelere dayanan bu

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

kararlardan anlaşılacağı üzere, özel kesim serbest piyasa kurallarına tabi hale getirilirken kamu kesimi de hem harcamalar hem de gelirler itibarıyla kamu maliyesi alanında yapısal bir dönüşüm geçirecek ve böylece devletin ekonomik hayattaki rolünü sınırlandırılacaktı.

Tablo 1: Konsolide Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1980-1989, TL)

	Gider		Gelir		Açık	Gelir Gider Oranı (%)
	Başl. Öd.	Harcama	Büt. Hed.	Tahsilat		
1980	770.040	1.147.552	720.040	988.227	-159.325	86,1
1981	1.558.743	1.632.962	1.498.743	1.536.448	-96.514	94,1
1982	1.804.708	1.764.895	1.739.708	1.622.165	-142.730	91,9
1983	2.600.000	2.914.818	2.450.000	2.695.633	-219.185	92,5
1984	3.285.000	4.278.255	3.535.500	3.769.963	-508.292	88,1
1985	5.542.182	6.493.304	5.042.200	5.980.148	-513.156	92,1
1986	6.686.364	8.311.421	6.750.000	7.153.603	-1.157.818	86,1
1987	10.202.250	12.790.981	10.120.000	10.444.630	-2.346.351	81,7
1988	19.693.000	21.446.000	18.429.000	17.587.000	-3.859.000	82,0
1989	30.284.000	38.871.000	30.956.000	31.369.000	-7.502.000	80,7

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler

Tablo 1, 1980-89 dönemindeki konsolide bütçe gider ve gelir gerçekleştirmelerini göstermektedir. Kamu maliyesindeki dönüşümü takip etmek bakımından konsolide bütçe hedef ve gerçekleştirmelerini irdelemek yararlı olacaktır. 24 Ocak kararlarına uyumlu olarak gelirlerin artırılıp harcamaların kısmen kontrollü artışıyla 1981 ve 1982’de yıllarındaki bütçe açıkları 1980 yılındaki açığın gerisinde gerçekleşmiştir. Ancak 1983 yılı sonrasında özellikle harcamalardaki artışların hızlanmasıyla bütçe açıkları hızla artmaya devam etmiştir. Dolayısıyla kamu harcamalarının azaltılarak gelirlerin yükseltilmesi ile açıkların azaltılması hedefinden giderek uzaklaşmıştır. Artan kamu harcamalarını karşılayabilecek düzeyde gelir toplanamamış, gelirlerin giderleri karşılama oranı hızla düşerek 1981’deki yüzde 91,1’lik orandan 1989 yılında yüzde 80,7 oranına gerilemiştir. Dikkat çeken bir başka nokta ise bütçe giderleri açısından dönem boyunca başlangıç ödenek tahminleri yıl sonunda 1982 yılı dışında sürekli aşılmış olmasıdır. Bu durum bütçenin temel ilkelerinden sayılan objektif ve sübjektif doğruluk ilkelerin sapmayı işaret etmektedir. Konukman’ın (2003: 44) belirttiği gibi, bütçeler hükümetlerin iç ve dış ekonomik ajanlara o yılki ekonomik hedeflerini ve bu hedeflere hangi mali ve ekonomik araçlarla ulaşacaklarına ilişkin dokümanlar olduğu için bütçe hedef ve gerçekleştirmelerin arasındaki sapmaların büyük ve sürekli olması güven kaybına neden olacaktır.

Tablo 2: Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri Dağılımı (1980-1989, %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Harcamalar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I-Cari	40,4	36,9	38,9	35,1	33,6	31,2	35,7	34,6	34,5	42,7
Personel	30,6	24,7	26,2	23,0	20,9	19,6	22,1	23,4	23,6	32,3
Diğer Cari	9,8	12,1	12,7	12,0	12,7	11,5	13,6	11,2	10,9	10,5
II-Yatırım	19,2	22,0	21,8	19,2	18,7	18,3	22,3	19,5	16,9	15,1
III-Transfer	40,4	41,1	39,3	45,7	47,7	50,6	42,0	45,8	48,6	42,2
Faiz Harcamaları	5,9	7,6	9,9	13,4	17,2	19,5	16,0	17,7	23,2	21,2
-İç Borç Faizi	4,5	4,2	3,9	3,8	5,5	6,5	7,8	9,9	14,7	13,2
-Dış Borç Faizi	1,4	3,4	6,0	9,6	11,7	13,0	8,2	7,9	8,5	8,1
KİT'lere Transferler	15,2	14,3	12,5	10,4	6,5	2,8	1,7	3,7	5,0	3,1
Devlet İştirakleri Katılım Payı	0,0	0,0	0,0	1,4	0,6	0,2	0,7	1,1	1,2	0,7
Vergi İadeleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	9,3	10,2	8,1	8,1
Sosyal Güvenlik	3,9	3,4	3,9	3,9	2,9	3,2	3,4	3,3	3,5	3,6
-Emekli Sandığına Ödemeler	3,9	3,4	3,9	3,9	2,9	3,2	3,4	3,3	3,5	3,6
Diğer Transferler	15,4	15,7	13,0	16,6	20,5	22,2	10,9	9,9	7,6	5,4

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler

Tablo 2’den görülebileceği üzere, konsolide bütçe harcamalarının alt kalemlerinden cari ve yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payları 1980-89 yılları boyunca genel olarak bir azalış trendi içinde olmuştur. Cari harcamalar içindeki en önemli harcama kalemi olan kamu personel giderleri de bu düşüş eğilimini sürdürmüş, 1989 yılı itibariyle yeniden 1980’lerin başlarındaki payını yakalamıştır. Buna karşılık transfer harcamalarının dönem boyunca toplam harcamalar içindeki payı hızla artmış ve bunda iç ve dış borç faiz ödemelerinin etkisi büyük olmuştur. Esasında bu artış bize kamu finansman politikasındaki değişimi yani finansmanın giderek borç servisine dayalı olarak gerçekleştirildiğini göstermektedir. Neoliberal doktrinin temel ilkelerine uygun olarak 1980-89 döneminde KİT’lere yapılan transferlerin transfer harcamaları içindeki payı da giderek azalmıştır. Devletin vatandaşlarına yaptığı hizmetlerin büyüklüğünü ve niteliğini belirleyen temelde cari ve yatırım harcamaları olduğu için bu kalemlerdeki oransal düşüşü hizmet genişliğinin ve kalitesinin düştüğüne dair veri olarak kabul edebiliriz (Coşar, 2010: 197). Sosyal transferlerin ise dönem boyunca transfer harcamaları içindeki payında dikkate değer bir değişiklik olmamıştır.

Tablo 3: Konsolide Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri Dağılımı (1980-1989, %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Konsolide Bütçe Gelirleri	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I-Genel Bütçe Gelirleri	98,7	98,4	98,1	97,7	98,0	96,2	92,7	94,7	95,6	96,3
A. Vergiler	75,9	77,5	80,5	71,7	62,9	64,0	83,5	86,7	80,9	81,4
B. Vergi Dışı Normal Gelirler	14,2	8,9	6,8	11,4	7,4	7,4	7,7	7,2	7,0	7,8
C-Özel Gelirler ve Fonlar	8,6	12,0	10,8	14,6	27,6	24,8	1,5	0,8	7,7	7,1
-Fonlar	1,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	0,2	0,1	6,5	5,3
II-Katma Bütçe Gelirleri	1,3	1,6	1,9	2,3	2,0	3,8	7,3	5,3	4,4	3,7

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Yukarıda Tablo 1’den takip edilebileceği üzere 1980-89 dönemi boyunca konsolide bütçe gelirleri bütçe giderlerinin altında gerçekleşmiştir. Gelirlerin giderleri karşılama oranı da hızla düşerek 1989 yılında yaklaşık yüzde 81 düzeyine gerilemiştir. Faiz harcamalarındaki artışlar göz önünde bulundurulduğunda kamu finansmanında iç ve dış borçlanmanın giderek daha fazla kullanıldığını ve kamu gelirlerinin yetersiz kaldığını tespit edebiliriz. 1983 yılına kadar emisyon kamu finansmanında kullanılsa da bu tarihten itibaren piyasalardan doğrudan borçlanma ön plana çıkmıştır (Coşar, 2010: 197). Tablo 3’te görüldüğü gibi konsolide bütçe gelirlerinin içinde temel finansman kalemi vergiler olmuştur.

Tablo 4: Vergi Gelirleri Dağılımı (1980-1989, %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dolaysız Vergiler	62,8	64,4	63,3	59,4	58,3	47,7	52,0	49,6	49,6	53,4
Gelir ve Kaz. Üz. Al. V.	61,9	62,6	61,7	57,4	56,5	46,3	51,1	48,9	48,6	52,7
-Gelir Vergisi	51,7	48,2	45,6	45,5	45,1	34,6	35,2	34,2	33,7	38,6
-Kurumlar Vergisi	4,9	10,4	13,2	11,1	11,5	11,7	15,9	14,7	14,9	14,1
-Diğer	5,2	3,9	2,9	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servetten Alınan V.	0,9	1,8	1,6	2,0	1,8	1,4	0,9	0,8	1,0	0,7
Dolaylı Vergiler	37,2	35,6	36,7	40,6	41,7	52,3	48,0	50,4	50,4	46,6
Mal ve Hiz. Al. V.	27,3	26,1	25,6	26,8	25,3	28,7	31,0	30,6	31,5	29,9
-Dahilde Alınan KDV*	13,7	13,0	13,5	12,8	12,9	14,8	17,4	17,3	18,7	16,3
Dış Ticarettten Al. V.	9,9	9,6	11,1	13,2	16,0	19,5	16,6	19,6	18,8	16,6
Diğer	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	4,2	0,3	0,1	0,0	0,1
Toplam Vergiler	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

*1985 öncesinde Dahilde Alınan İstihsal Vergisi

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler

Vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı hızla artarken dolaysız gelirlerin payı azalmıştır. Tablo 4’ten görülebileceği üzere 1985, 1987 ve 1988 yıllarında dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payı dolaysız vergilerin üzerine çıkmıştır. Bunda 1985 yılında Katma Değer Vergisi Kanunu’nun yürürlüğe girmesinin önemli bir etkisi olmuştur (Konukman, 2003: 50). Dolaysız vergilerin içinde ise 1980-89 döneminde gelir vergisinin payının azaldığını, kurumlar vergisinin payının ise arttığını görmekteyiz.

1980 yılının sonlarında, 1970’ler boyunca enflasyon karşısında yıpranan vergi sisteminin yenilenmesi için bir takım yasal düzenlemeler yapılmış ve bütçe açıklarının azaltılması hedeflenmiştir. Ancak 1981 yılının sonlarında yapılan yeni düzenlemelerle vergi sistemi neoliberal politikaların ruhuna uygun olarak yeniden şekillendirilmiştir. İhracata dayalı büyümeyi ve serbest piyasayı güçlendirme modeline uygun olarak vergi teşvikleri uygulamaları (istisnalar, muafiyetler) yaygınlaşmış, vergilerin iktisadi fonksiyonları ön plana çıkarılmıştır. Buna bağlı olarak vergi sisteminin mali fonksiyonunu yerine getirmesi daha zor hale gelmiştir. Dönem boyunca kamu finansmanında dolaylı vergilerin ağırlığı giderek artmış, bu da vergi sisteminin giderek daha az adil hale gelmesine yol açmıştır (Coşar, 2010: 198-199; Konukman, 2003: 49-50).



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

3. Kamu Finansman Sorunu, Krizler ve IMF Gözetiminde Türkiye Ekonomisi: 1990-2005

24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan serbestleşme ve dışa açılma politikaları çerçevesinde dış ticaret serbestleştirilirken kambiyo rejiminin önündeki tüm engellerin kaldırılması 1980’lerin sonunu bulmuş, 1990’lı yıllara girilirken döviz işlemleri ve sermaye hareketleri üzerindeki tüm kontroller kaldırılmıştır. 1989 tarihinde yürürlüğe giren 32 sayılı karar ve 1991 yılında bu kararı desteklemek amacıyla çıkarılan 91-3215 sayılı tebliğ sonucunda; karşılıklı olarak yurtiçi ve yurtdışında yerleşik olanların sırasıyla yurtdışı ve yurtiçinde reel sektör ve finansal sektörlerle yatırım yapabilmelerine, diledikleri para birimi ile borçlanabilmelerine ve kazançlarını yurtdışına transfer edebilmelerine izin verilerek derinlik ve kapsam açısından finansal serbestleşmenin tüm gereklilikleri sağlanmıştır (Sönmez, 2003: 267).

1989 yılında tam konvertibiliteye geçişle birlikte ülkeye sermaye girişleri artmaya başladı. Bunda yüksek faiz ve düşük kur (yapay olarak TL aşırı değerli) politikası önemli bir etken olmuştur (Coşar, 2010: 197). Spekülatif sermaye hareketlerinin faiz ve kur politikaları üzerindeki etkisi belirgin hale gelmişti (Sönmez, 2003: 272). Yüksek faiz düşük kur politikası dış borçlanmanın yanı sıra iç borçlanmayı da körüklemişti ve 1994 Krizi’yle birlikte devlet tahvili ve hazine bonolarını kapsayan iç borçlanma bütçe nakit açığının finansmanında temel kaynak olmuştur. Spekülatif kısa vadeli sermaye akımları Devlet İç Borçlanma Senetlerine yönelmiş, yüksek faiz geliri elde etme avantajından faydalanmışlardır. Yurtiçi ticari bankalar da dış piyasalardan aldıkları kredileri devlet iç borçlanma senetlerine yatırarak faiz arbitrajından faydalanmışlar fakat bu tür uygulamalarla döviz pozisyonlarında ciddi açıklar vermişlerdir. Böylece kamunun iç borç stoku hızla artmış, borç servisinin yerine getirilmesi için gittikçe daha yüksek faizlerden borçlanmaya gidilmiştir (Sönmez, 2003: 273-276).

1980’den itibaren kamu finansman politikasının giderek borç servisine dayalı olarak gerçekleştirilmesi Hazine’nin piyasadaki daha fazla borçlanmasına ve faiz oranlarının artmasına neden olurken diğer taraftan buna bağlı olarak dış kaynak girişindeki artışlar döviz kuru üzerinde baskı oluşturmuştur. Esasında dış ticaret açıklarına bağlı olarak TL’nin değer kaybetmesi gerekirken dış sermaye girişleri bunu engellemiştir. Böylece ekonomik büyüme giderek dış sermaye akımlarına bağımlı hale gelmiştir. İç ve dış borç stoku ise 1990’ların sonuna değin artmayı sürdürmüştür (Balseven & Önder, 2009: 91; Sönmez, 2003: 268-269).

Dönem boyunca bütçe açıkları artış trendini sürdürmüş, kamu finansmanında giderek daha fazla biçimde yüksek faizli ve kısa dönemli krediler kullanılmıştır (Coşar, 2010: 197). Finansal kesimdeki karlılık arttıkça yatırımlar reel kesimden buraya doğru akmış fakat finansal kesim yeterince vergilendirilememiştir (Coşar, 2010: 197). Finansal varlıklardan elde edilen gelir ve rantlar 1980’lerin ortalarından başlayarak 1990’lar boyunca ya vergi dışında bırakılmış ya da kamu gelirleri ihtiyacının arttığı dönemlerde çok düşük oranlarda vergilendirilmiştir (Sönmez, 2003: 278). 1990’ların başından itibaren 1980’ler boyunca artmış olan bütçe açıklarının da etkisiyle kamu gelirlerinin kaynak yaratma yönü önemsenmiş, bu doğrultuda 1994 (5 Nisan önlemleri kapsamında ek vergiler getirilmiştir) ve 1995 yıllarında vergi düzenlemeleri yapılmıştır. Ancak yapılan düzenlemeler bütçe açıklarının kapanmasında etkili olmamıştır (Coşar, 2010: 199). 1998 yılında çıkarılan 4369 sayılı yasa ile safi artış kuramı esas alınarak vergi dışı tutulan kazançların da vergi konusu yapılarak kamu gelirlerini artırma yönünde çaba sarf



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

edilse de yasanın sermaye kaçışlarına neden olması gerekçe gösterilerek uygulamaya konulması engellenmiştir (Sönmez, 2003: 277-278).

1980 sonrasında 2000’lerin ilk yarısına kadar olan dönemde program bütçe sistemine uygun olmayan bir şekilde bütçelerin kalkınma planlarıyla ve yıllık programlarla ilişkisi kurulamamıştır. Bütçeler fiili olarak çoğu kez yıllık programlardan önce hazırlanmaya başlanmıştır (Konukman, 2003: 39). Diğer taraftan bütçenin temel işlevi faiz ödemeye dayandırıldıkça kamu hizmet üretimi ve sunumunda yetersizlikler ve nitelik kayıpları yaşanmış, toplumsal kalkınma açısından önemli sayılan birçok hizmet alanında aksamalar yaşanmıştır (Sönmez, 2003: 278). Bu yıllarda kamu maliyesini en fazla tahrip eden uygulama fonlar olmuştur (Konukman, 2003: 55). 1984 yılından itibaren fon uygulamasının yaygınlaşması ile kamu mali yönetiminde fon sayısı sürekli artmış ve mevcut fonların hizmet alanları genişletilmiştir. Ancak artan harcamaların bu fon sistemine kaydırılarak bütçe dışına çıkarılması bütçe birliği ilkesinden sapılmasına neden olmuş ve bu yolla mali disiplinden giderek uzaklaşmıştır (Saygılı, 2002: 34).

1997 ve 1998 yıllarında Doğu Asya ve Rusya’da patlak veren krizlerin etkisi 1998’den itibaren Türkiye’de net olarak hissedilmeye başlamıştır. Uluslararası net sermaye akışındaki kesintiler, bu yıllara ciddi iç ve dış borç stokuyla giren Türkiye için finansman problemlerini de beraberinde getirmiştir. Ekonomide yüksek bütçe açıkları ve enflasyon baskısı istikrarsızlık yaratmıştır (Sönmez, 2009: 50-51). Devlet borçlanmasından pay alabilmek üzere döviz pozisyonlarında önemli açıklar veren ticari bankalar finansal olarak kırılgan bir yapıya sürüklemiştir. 1998 ve 1999 yıllarında sekiz problemlili banka Tasarruf ve Mevduat Fonu’na devredilmiştir (Sönmez, 2009: 53). Böylece 1990’lı yılların sonlarına gelindiğinde Türkiye ekonomisi istikrarsızlaşmış, önemli yapısal ve konjonktürel sorunlarla karşı karşıya kalmıştır.

Nitekim ciddi bir darboğaza sürüklenen Türkiye ekonomisini bu durumdan çıkarmak üzere dönemin hükümeti 1998 yılında IMF ile Yakın İzleme Anlaşması imzalamıştır. Herhangi bir maddi desteği kapsamayan Anlaşma, dış kredilere ulaşmak üzere uluslararası piyasalara güven sağlama amacıyla yapılmıştır (Hürriyet, 1998). 1999 yılında IMF’e sunulan niyet mektubunda enflasyonla mücadele programının hedefleri ve stratejisi sunulmuş bu doğrultuda enflasyonun ve yüksek reel faizlerin düşürülmesi öngörülmüştür. Program üç temel öğeye yaslanmıştır: mümkün olduğunca yüksek kamu kesimi fazlası verilmesi, yapısal reformlar ve gelir politikaları ile pekiştirilen sıkı döviz kuru taahhütleri. Kamu kesimi dengesinde fazla yaratılarak ayrıca buna özelleştirme gelirleri de eklenerek mali uyum çerçevesinde yüksek düzeylere erişmiş olan kamu borcunun azaltılması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda ek vergiler getirilmesi, bedelli askerlik uygulamasının devreye sokulması, faiz yükünü azaltmak üzere aktif ve çeşitlendirilmiş bir borç yönetimine geçilmesi ve iç borç gereksiniminin azaltılması² gibi politikalar öngörülmüştür. Enflasyonla mücadele ve döviz kuru politikasını sağlamlaştırmak için ise gelirler politikası uygulanarak ücret ve fiyat artışlarının enflasyon hedefiyle tutarlı olmasının sağlanması, bu hedefi desteklemek üzere enflasyon hızına göre belirlenen döviz kuru çıpası uygulamasına geçilmesi amaçlanmıştır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 1999). Böylece öngörülen

² İç borç yerine daha çok dış krediler tercih edilmesi, oluşabilecek finansman açığının vergi gelirleriyle finanse edilmesi öngörülmüştür (Eğilmez, 2001).

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

programla mali disipline dayalı sıkı maliye politikası ve yalnızca döviz girişleri karşılığında piyasaya Türk lirası enjekte edebilecek daha pasif bir para politikası uygulanması hedeflenmiştir (Eğilmez, 2001).

Yapısal reformların dört alanda yoğunlaşması planlanmıştır: tarım, sosyal güvenlik, kamu mali yönetimi ve vergi sistemi. Tarım reformuyla tarımsal destekleme programlarının piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını bozmasının önlenmesi, kamu mali yönetiminde yapılacak düzenlemelerle bütçe süreçlerinde şeffaflık ve güvenilirliğin inşa edilmesi, sosyal güvenlik reformuyla sosyal güvenlik açığının daha da büyümesinin önlenmesi, vergi sistemindeki düzenlemelerle ise sistemin iyileştirilerek daha etkin ve adil hale gelmesini sağlamak hedeflenmiştir. Bunların yanı sıra bankacılık sisteminin güçlendirilmesiyle faiz oranlarının düşürülmesi ve özelleştirmelerin hızlandırılması diğer önemli amaçlar olmuştur (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 1999).

Bu niyet mektubu kapsamında IMF ile 22 Aralık 1999 yılında üç yıla yayılacak 17. Stand-by Anlaşması yapılmıştır. Ancak önce Kasım 2000’deki iktisadi şok ve ardından Şubat 2001’de patlak veren iktisadi kriz programı sekteye uğratmıştır. Krizin ardından Mayıs 2001’de Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulamaya konmuştur. Genel olarak 1999 yılındaki programla örtüşen yeni programdaki iki temel değişiklik; ilk olarak enflasyon hedeflemesinden vazgeçilmesi ve buna bağlı olarak ikinci olarak döviz kurunun dalgalanmaya bırakılması olmuştur (Balseven & Önder, 2009: 94). Bu programın öngördüğü politika hedefleri, gözden geçirme programları ve ek niyet mektuplarıyla revize edilerek, 2002 ve 2005 yıllarındaki Stand-by Anlaşmalarında da sürdürülmüş, uygulanan ekonomi politikalarına yön vermiştir (Konukman, 2003: 38).

Tablo 5: Konsolide Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1990-2005, Bin TL)

	Gider		Gelir		Açık	Gelir Gider Oranı (%)
	Başl. Öd.	Harcama	Büt. Hed.	Tahsilat		
1990	59.672	68.355	53.860	56.573	-11.782	82,8
1991	96.065	132.401	105.321	99.085	-33.316	74,8
1992	207.867	225.398	175.880	178.070	-47.328	79
1993	397.181	490.438	366.400	357.333	-133.105	72,9
1994	818.840	902.454	727.000	751.615	-150.839	83,3
1995	1.330.921	1.724.194	1.409.000	1.409.250	-314.944	81,7
1996	3.510.989	3.961.308	2.650.000	2.727.958	-1.233.350	68,9
1997	6.254.921	8.050.252	6.254.921	5.815.099	-2.235.153	72,2
1998	14.789.475	15.614.441	10.800.000	11.811.065	-3.803.376	75,6
1999	27.143.467	28.084.685	18.030.000	18.933.065	-9.151.620	67,4
2000	46.713.341	46.705.028	32.585.000	33.440.143	-13.264.885	71,6
2001	48.360.006	80.579.065	49.300.000	51.542.970	-29.036.095	64
2002	98.131.000	115.682.350	71.218.000	75.592.324	-40.090.026	65,3
2003	145.949.120	140.454.842	100.782.000	100.250.427	-40.204.415	71,4
2004	149.945.082	141.020.860	104.109.000	110.720.859	-30.300.001	78,5
2005	155.627.544	146.097.573	126.490.082	137.980.944	-8.116.629	94,4

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Tablo 5’te konsolide bütçe gerçekleştirmelerini incelediğimizde, 1990-2002 döneminde 1980’lerdeki eğilimin devam ettiğini görmekteyiz. Hızla artan kamu harcamalarını karşılayabilecek gelir düzeyine dönem boyunca ulaşamamış ve bütçe açıkları yıldan yıla hızla artmıştır. Gelirlerin giderleri karşılama oranı 2000’lerin başında yüzde 64 düzeyine kadar gerilemiştir. 1994 ve 1995 yıllarındaki vergi düzenlemeleriyle bütçe gelirleri artırılmış ve gelirlerin giderleri karşılama oranı yüzde 80 civarına çıkmıştır. Ancak akabinde düşüş eğilimini sürdürmüştür.

Yine 1980’lerdeki eğilime paralel olarak bütçe giderlerinde başlangıç ödenek tahminlerinin üstünde harcama yapıldığını tespit edebiliriz. Bilhassa 2001 yılında, ekonomik krizin etkisiyle bu sapma yüzde 67 civarına ulaşmıştır. 2001 yılında ekonomik kriz sonrasında devreye sokulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının ve 2002 yılında IMF ile imzalanan Stand-by anlaşmasının uygulanmasını öngördüğü sıkı maliye politikalarının etkisiyle harcamalardaki artış ciddi düzeyde sınırlandırılmış, bütçe açığı 2003-2005 döneminde hızla düşmeye başlamıştır. 2005 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yaklaşık yüzde 94 düzeyine çıkmıştır. Ayrıca bu üç yıl boyunca harcama gerçekleştirmeleri başlangıç ödenek hedeflerini aşmamıştır.

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Tablo 6: Konsolide Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri Dağılımları (1990-2005, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
% Dağılım Olarak																
Harcamalar	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Faiz Hariç Harcama	79,6	81,8	82,1	76,3	66,9	66,6	62,2	71,7	60,4	61,8	56,2	49,0	55,2	58,3	59,9	68,7
Personel	38,7	37,2	41,7	34,6	30,3	29,1	24,6	25,8	24,8	24,6	21,4	18,9	20,0	21,5	23,4	24,9
Diğer Cari	10,2	8,5	9,0	7,3	8,2	8,3	7,9	8,9	8,4	8,1	7,8	6,5	6,9	5,9	9,0	9,9
Yatırım	14,5	14,4	14,5	11,7	8,5	6,0	6,4	8,0	6,4	5,5	5,3	5,1	6,0	5,1	6,0	7,8
Transfer	36,6	39,9	34,7	46,4	53,0	56,6	61,1	57,4	60,4	61,8	65,6	69,5	67,2	67,5	59,7	55,4
Borç Faizi	20,4	18,2	17,9	23,7	33,1	33,4	37,8	28,3	39,6	38,2	43,8	51,0	44,8	41,7	40,1	31,3
İç Borç Faizi	14,1	12,8	13,6	18,9	25,8	27,6	33,6	24,6	36,1	35,0	40,2	46,5	40,5	37,5	35,5	26,9
Dış Borç Faizi	6,4	5,4	4,3	4,9	7,2	5,8	4,2	3,7	3,5	3,2	3,5	4,4	4,4	4,2	4,3	4,3
Diğerleri	16,2	21,7	16,8	22,6	19,9	23,1	23,3	29,1	20,8	23,7	21,8	18,5	22,3	25,7	19,6	24,1
Borç Verme	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	2,1
Gelirler	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Vergi Gelirleri	80,2	79,4	79,5	74,0	78,2	76,9	82,3	81,6	78,1	78,2	79,3	77,1	78,9	84,1	81,4	77,5
Vergi Dışı Top.Gel.	17,1	17,9	18,3	24,2	20,6	21,5	16,2	16,9	20,4	20,4	19,5	21,6	19,8	14,2	17,0	20,9
Katma Bütçe Gel.	2,7	2,7	2,2	1,8	1,2	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,2	1,3	1,3	1,7	1,6	1,6
GSYH'ye % Oran Olarak																
Harcamalar	17,2	20,9	20,4	24,6	23,2	22,0	26,4	27,4	22,2	26,9	28,0	33,5	33,0	30,9	24,2	21,5
Gelirler	14,2	15,6	16,1	17,9	19,3	17,9	18,2	19,8	16,8	18,1	20,1	21,5	21,6	22,0	19,0	20,3
Bütçe Dengesi	-3,0	-5,3	-4,3	-6,7	-3,9	-4,0	-8,2	-7,6	-5,4	-8,7	-8,0	-12,1	-11,4	-8,8	-5,2	-1,2
Faiz Dışı Denge	0,5	-1,5	-0,6	-0,8	3,8	3,3	1,8	0,1	3,4	1,5	4,3	5,0	3,4	4,0	4,5	5,5

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Yukarıda Tablo 6’dan görülebileceği üzere, 1980’li yıllarda azalış trendi içinde olan toplam harcamalar içindeki cari ve yatırım harcamaları payı bu trendini 1990-2003 yılları arasında da sürdürmüştür. Personel giderlerindeki düşüş eğilimi de benzer şekilde 2001 yılına kadar devam etmiştir. Transfer harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı ise özellikle 1993 yılından itibaren hızla artmıştır. Bu hızlı artış büyük ölçüde borç faizi ödemelerinden özellikle de iç borç faiz ödemelerinden kaynaklanmaktadır.

2001 yılında iç borç faizi ödemeleri, toplam bütçe giderlerinin yaklaşık yüzde 47’sine ulaşmıştır. Böylece 1980’lerde başlayan kamu finansmanın giderek borç servisine dayalı olarak gerçekleştirilmesi olgusu 1990’lı yıllarda iyice yerleşik hale gelmiş ve sürdürülemez boyutlara erişmiştir. 2002 yılından itibaren iç borç faiz ödemelerinde düşüş sağlanmasıyla borç faizi ödemelerinin toplam harcamalar içindeki oranı 2001 yılındaki yüzde 51 düzeyinden 2005 yılında yaklaşık yüzde 31 seviyesine gerilemiştir.

Gelirlerde ise 1994 ve 1995’teki vergi düzenlemelerinin etkisiyle 1996 ve 1997 yıllarında ayrıca Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulamaya girdikten sonra 2003 ve 2004 yıllarında vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payının yüzde 80’in üzerine çıktığını gözlemleyebiliriz.

Yine yukarıda Tablo 6’dan görülebileceği üzere, bütçe gelir ve harcamalarının GSYH içindeki payı 2002 yılına değin artış eğilimi göstermiştir. Bütçe harcamalarının artış düzeyi gelirlere nazaran daha fazla olmuştur. Nitekim bu durum bütçe dengesine de yansımış, özellikle 1990’ların ikinci yarısından itibaren bütçe açıklarının GSYH’ye oranı daha yüksek düzeyde seyretmiştir. 2001 yılında bütçe açığının GSYH’ye oranı yaklaşık yüzde 12 düzeyine tırmanmıştır.

2002 yılından itibaren bütçe açığının GSYH’ye oranı hızla düşmeye başlamış, 2005 yılında yaklaşık yüzde 1 düzeyine gerilemiştir. Bu düşüşte bütçe harcamalarının 2002 yılından itibaren GSYH’ye oranındaki hızlı gerileme etkili olmuştur. 1990’ların sonlarından itibaren IMF gözetiminde uygulanmaya başlanan ekonomi programlarına uyumlu olarak kamu borçlanmasının sürdürülebilirliğinin sağlanması doğrultusunda faiz dışı fazla verme hedefi 1998 yılı sonrasında 2005 yılına kadar sürekli gerçekleştirilmiş, özellikle 2000 yılından itibaren faiz dışı fazla GSYH’ye oran olarak yüzde 3-6 düzeyleri arasında gerçekleşmiştir. Bu hedef faiz ödemeleri dışında kalan kamu harcamalarının kısılmasını buna paralel olarak gelirlerin özellikle de dolaylı vergilerin artırılmasını gerekli kılmıştır. Böylece cari, yatırım ve faiz harcamaları dışındaki diğer transfer harcamalarındaki kesintiler nitel ve nicel olarak kamu hizmet sunumunu olumsuz etkilerken dolaylı vergilerin ağırlığının giderek artması ise gelir adaletsizliğinin artmasına neden olmuştur (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2006: 48-49).

Tablo 7: Vergi Gelirleri Dağılımı (1990-2005, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dolaysız Vergiler	52,0	52,2	50,4	48,5	39,3	40,7	39,3	40,6	46,6	45,4	40,9	40,5	33,7	33,0	31,1	30,1
Gelirden Al. V.	51,1	51,4	49,5	47,6	38,4	39,9	38,4	39,9	45,8	44,2	39,6	39,4	32,4	30,5	29,5	28,4
Gelir Vergisi	41,0	42,4	42,4	40,4	30,9	30,4	30,1	31,6	37,7	33,3	23,4	29,1	23,0	20,2	19,8	19,1
- Gelir V. Tevkifatı	34,4	36,6	35,7	34,7	26,1	25,6	25,6	27,9	27,3	26,9	21,4	27,3	20,9	18,3	17,8	17,2
Kurumlar Vergisi	10,2	9,0	7,1	7,2	7,5	9,5	8,3	8,3	8,1	10,5	8,9	9,3	9,3	10,3	9,7	9,2
Diğer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	7,3	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Servetten Alınan V.	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8	1,2	1,3	1,1	1,2	2,5	1,6	1,7
Dolaylı Vergiler	48,0	47,8	49,6	51,5	60,7	59,3	60,7	59,4	53,4	54,6	59,1	59,5	66,3	67,0	68,9	69,9
Mal ve Hiz. Al. V.	30,1	31,4	33,4	33,8	36,5	39,6	43,3	41,8	39,1	41,3	42,9	45,6	50,4	52,1	50,1	51,9
Dahilde Al. KDV	16,9	18,5	19,1	19,3	18,9	19,6	18,7	18,1	17,2	16,4	16,9	18,3	19,4	18,3	13,1	11,7
Özel Tüketim V.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,1	26,4	28,9	30,4
Diğer Mal ve Hiz. V.	13,3	12,9	14,3	14,6	17,6	20,0	24,6	23,7	21,9	24,8	25,9	27,2	21,0	7,4	8,1	9,8
Dış Tic. Alınan V.	17,7	16,4	16,1	17,5	15,3	18,0	17,3	17,4	14,3	13,4	16,2	14,0	15,9	14,9	18,8	18,0
Diğer Dolaylı V.	0,1	0,0	0,0	0,1	9,0	1,8	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Yukarıda Tablo 7’de görüleceği üzere 1990-2005 döneminde toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin ağırlığı iyice artmış, 2005 yılında yaklaşık yüzde 70 düzeyine ulaşmıştır. Dolaylı vergiler içinde ise mal ve hizmetlerden alınan vergiler temel gelir kaynağı olmuştur. Dönem sonunda 2002 yılında 4760 sayılı kanunla kabul edilen özel tüketim vergileri de önemli bir gelir kalemi olarak kullanılmaya başlanmıştır. 2002 yılından itibaren özel tüketim vergilerinin dolaylı vergiler içindeki payı hızla yükselmiş ve 2005 yılında yaklaşık yüzde 30 düzeyine ulaşmıştır. Dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı ise 1980’lere paralel biçimde azalış trendini sürdürmüş, 2005 yılında yaklaşık yüzde 30 düzeyine gerilemiştir. Bu düşüşte gelir vergisinin dolaysız vergiler içindeki payının 1990 yılındaki yüzde 41’lik düzeyinden 2005 yılında yaklaşık yüzde 19’lük düzeye gerileyişi temel faktör olmuştur. Gelir vergisi payının büyük kısmını ise bordrolu çalışanlardan yapılan stopajlar oluşturmaktadır.

4. 5018 Sayılı Kanun’la Şekillenen Kamu Mali Yönetimi: 2006-2022

IMF ile 2005 yılında yapılan yeni Stand-by anlaşması devam ederken 2006 yılından itibaren kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünün sağlanması üzerine 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu tümüyle yürürlüğe girmiştir (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003; Mutluer vd., 2005). Bu yeni kanunun 1927 yılından beri yürürlükte olan 1050 sayılı kanununun yerini almasıyla kamu mali yönetiminde yeni bir dönem başlamış oldu. Uzun yıllardır uygulamada olan program bütçe sistemi yerini performans esaslı bütçeleme sistemine bırakmıştır.³

Kanunun 1. Maddesinde de belirtildiği üzere, yeni mali yönetim sistemiyle kalkınma planları ve yıllık programlarla bağlantısı kopan kamu bütçelerinin bu üst politika metinleriyle yeniden ilişkisinin kurulması, kamu kaynaklarının performans esaslı bütçelemeye etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde toplanmasının ve harcanmasının sağlanması, kamu mali yönetiminde hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin ön plana çıkarılması ve bütçe birliğinin sağlanması amaçlanmıştır (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003; Mutluer vd., 2005). Bütçe birliğinin sağlanması ve bütçe hakkının en iyi biçimde kullanılması amacıyla 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber 1980 sonrası kamu mali yönetiminde önemli sorunlardan biri haline gelen fonlar ve ayrıca döner sermaye işletmeleri ilgili oldukları idarelerin bütçeleri içine alınıp bir süre sonra tasfiye edilecekti. Diğer taraftan bütçe türleri yeniden tanımlanmış, katma bütçe kaldırılarak kamu idareleri genel bütçeli ve özel bütçeli olarak sınıflandırılmıştır (Mutluer vd., 2005). Konsolide bütçe yerine merkezi yönetim bütçesi kullanılmaya başlanmıştır. Uluslararası standartlara uygun olarak analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir. (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

³ 2019-2023 dönemini kapsayan 11. Kalkınma Planı’nda plan döneminde program bütçe sistemine geçilmesi öngörülmüştür (Yılmaz & Akdeniz, 2020: 99-100). Bu geçişin nedeni olarak; üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile bütçeler arasında yeterli düzeyde ilişki kurulamadığı ve bütçe hazırlama süreçlerinde stratejik planlar ve performans programlarından yeterince faydalanılmadığı gerekçeleri gösterilmiştir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020: 2). 2021 yılı merkezi yönetim bütçesi, bütün unsurlarıyla performans esaslı program bütçeye uygun olarak hazırlanmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021: 2).

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

2005 yılında IMF’ye sunulan niyet mektubunda Mayıs 2005-Mayıs 2008 döneminde uygulamaya geçmesi istenen Stand-by düzenlemesiyle sıkı maliye politikası ve kamu borç stokunun azaltılması yönündeki politikaların kararlılıkla sürdürüleceği beyan edilmiştir. Kamu borç stokunun azaltılması için GSYH’nin yüzde 6,5’i düzeyinde faiz dışı fazlaya ulaşılması hedeflenmiştir. Ayrıca kamu harcamalarının kalitesinin artırılacağına, vergi sisteminin iyileştirilmesine yönelik adımlar atılacağına ve yapısal reformlara hız kazandırılacağına ilişkin niyetler ortaya konmuştur. Vergi tabanının genişletilmesi ve kayıt dışı ekonominin hacminin daraltılması diğer mali hedefler olarak belirlenmiştir.

Sönmez’in (2009: 61-62) belirttiği gibi, böylece Mayıs 2008’e kadar maliye politikasının önceliği mali disiplini sağlamak ve iç borçlanmanın sürdürülebilirliğini sağlamak olmuştur. Enflasyonla Mücadele Programı ile ekonomi politikalarının temel hedefi haline gelen mali ve parasal disiplin anlayışı 19. Stand-by anlaşmasının da özünü oluşturmuştur.

Tablo 8: Merkezi Yönetim Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (2006-2022, Bin TL)

	Gider		Gelir		Açık	Gelir Gider Oranı (%)
	Başl. Öd.	Harcama	Büt. Hed.	Tahsilat		
2006	174.321.617	178.126.033	160.962.010	173.483.430	-4.642.603	97,4
2007	204.988.546	204.067.683	188.158.954	190.359.773	-13.707.910	93,3
2008	222.553.217	227.030.562	204.556.459	209.598.472	-17.432.090	92,3
2009	259.155.933	268.219.185	248.758.275	215.458.341	-52.760.844	80,3
2010	286.981.304	294.358.724	236.794.348	254.277.435	-40.081.289	86,4
2011	312.572.607	314.606.792	279.026.426	296.823.602	-17.783.190	94,3
2012	350.948.318	361.886.686	329.844.817	332.474.895	-29.411.791	91,9
2013	404.045.669	408.224.560	370.094.536	389.681.985	-18.542.575	95,5
2014	436.432.901	448.752.337	403.174.813	425.382.787	-23.369.550	94,8
2015	472.942.746	506.305.093	451.979.400	482.779.900	-23.525.193	95,4
2016	570.506.708	584.071.431	540.818.580	554.139.502	-29.931.929	94,9
2017	645.124.278	678.269.193	598.273.690	630.489.857	-47.779.336	93,0
2018	762.753.272	830.809.401	696.829.321	757.996.435	-72.812.966	91,2
2019	960.975.683	1.000.026.856	880.359.379	875.279.586	-124.747.270	87,5
2020	1.095.461.069	1.203.737.135	956.587.613	1.028.445.527	-175.291.608	85,4
2021	1.346.138.654	1.603.545.136	1.101.146.028	1.402.038.111	-201.507.025	87,4
2022	2.831.472.499	2.941.420.394	2.553.098.555	2.802.355.209	-139.065.185	95,3

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler

Tablo 8’de görüldüğü gibi kriz dönemleri dışında mali disiplin anlayışı çerçevesinde bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 90’ın üzerinde gerçekleşmiştir. 2007/2008 finansal krizinin etkileri 2009 ve 2010 yıllarına, Covid 19 pandemisinin etkileri ise 2020-2021 yıllarına yansımıştır. Bu yıllarda gelirlerin giderleri karşılama oranı yüzde 80 düzeylerine gerilemiştir. Bütçe gideri gerçekleşmelerinde 2007 yılı haricinde dönem boyunca başlangıç ödenek hedefleri aşılmıştır. Bütçe gelirlerinde ise 2009 ve 2019 yılları dışında genel olarak başlangıç bütçe hedefinin üzerinde tahsilat gerçekleştirilmiştir. Böylece objektif ve subjektif



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

doğruluk ilkelerinden yine sapma olmuş ve kamuoyunda bütçelere karşı duyulan güven zayıflatılmıştır.

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Tablo 9: Merkezi Yönetim Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri Dağılımları (2006-2022, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Harcamalar	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Faiz Hariç Harcama	74,2	76,1	77,7	80,2	83,6	86,6	86,6	87,8	88,9	89,5	91,4	91,6	91,1	90,0	88,9	88,7	89,4
Cari Harcamalar	34,7	35,1	35,1	34,7	34,8	37,7	37,1	36,5	37,9	37,9	39,0	37,3	37,0	37,7	36,0	33,5	32,9
Personel	24,1	24,2	24,3	23,5	24,9	27,3	28,0	27,6	28,8	28,9	29,7	27,9	28,3	29,3	27,9	25,2	24,2
Diğer Cari	10,7	10,9	10,8	11,1	9,9	10,4	9,1	8,9	9,1	9,0	9,3	9,4	8,7	8,4	8,1	8,3	8,7
Yatırım	8,3	8,1	9,6	9,1	11,1	12,0	11,2	12,6	12,5	13,4	11,7	12,4	12,6	9,7	9,0	9,8	11,1
Sermaye Gideri	6,8	6,4	8,2	7,5	8,8	9,8	9,5	10,7	10,7	11,3	10,2	10,5	10,6	8,1	7,8	8,2	9,4
Sermaye Transferi	1,5	1,7	1,4	1,6	2,3	2,1	1,7	1,9	1,7	2,1	1,5	2,0	2,0	1,6	1,3	1,6	1,7
Transferler	53,8	54,9	53,3	54,1	51,0	48,5	49,2	48,7	47,3	46,5	47,1	48,3	47,8	50,0	52,5	50,4	48,9
Faiz Giderleri	25,8	23,9	22,3	19,8	16,4	13,4	13,4	12,2	11,1	10,5	8,6	8,4	8,9	10,0	11,1	11,3	10,6
İç Borç	21,9	20,7	19,8	17,5	14,4	11,3	11,4	10,4	9,1	8,3	6,6	6,1	6,4	7,3	8,0	8,3	7,4
Dış Borç	3,9	3,2	2,6	2,4	2,1	2,1	2,0	1,9	2,0	2,1	2,0	2,3	2,5	2,7	3,1	3,0	3,2
Cari Transferler	28,0	31,0	31,0	34,3	34,6	35,1	35,8	36,4	36,2	36,1	38,5	39,9	38,9	40,0	41,4	39,1	38,3
Borç Verme	3,2	1,9	2,0	2,1	3,0	1,8	2,6	2,2	2,4	2,2	2,2	2,0	2,6	2,5	2,5	6,4	7,1
Gelirler	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Genel Bütçe Gelirleri	97,2	97,1	96,9	96,8	96,8	96,5	96,4	96,4	96,1	96,1	96,2	96,3	96,2	96,8	97,2	97,3	97,8
Vergi Gelirleri	79,2	80,3	80,2	80,0	82,8	85,5	83,9	83,7	82,9	84,5	82,8	85,1	82,0	77,0	81,0	83,1	84,0
Vergi Dışı Top.Gel.	17,9	16,8	16,7	16,8	14,0	11,0	12,6	12,7	13,2	11,7	13,4	11,2	14,2	19,9	16,1	14,2	13,8
Özel Büt. İd. Öz Gel.	2,0	1,9	2,1	1,9	2,2	2,6	2,7	2,8	3,0	3,0	2,9	2,8	2,9	2,1	1,8	1,8	1,7
Düz. ve Denet. Kur. Gel.	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,4
GSYH'ye % Oran Olarak																	
Harcamalar	22,4	23,0	22,6	26,7	25,2	22,4	22,9	22,4	21,8	21,5	22,2	21,6	22,1	23,2	23,8	22,1	21,9
Gelirler	21,8	21,4	20,9	21,4	21,8	21,1	21,0	21,4	20,7	20,5	21,1	20,1	20,2	20,3	20,4	19,3	20,9
Bütçe Dengesi	-0,6	-1,5	-1,7	-5,2	-3,4	-1,3	-1,9	-1,0	-1,1	-1,0	-1,1	-1,5	-1,9	-2,9	-3,5	-2,8	-1,0
Faiz Dışı Denge	5,2	3,9	3,3	0,0	0,7	1,7	1,2	1,7	1,3	1,3	0,8	0,3	0,0	-0,6	-0,8	-0,3	1,3

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Tablo 9’dan görüleceği üzere 2006 yılı sonrasında merkezi yönetim bütçe harcamaları içinde faiz giderlerinin payı 2019 yılına dek hızla düşmüştür. Bu düşüşteki büyük pay iç borç faiz ödemeleri kalemine aittir. Mali disiplin ve faiz dışı fazla hedefiyle birlikte dönem boyunca kamu kesimi borç yükü GSYH’ye oran olarak düşmüş, ancak özel kesimin dış kredilere rahat ulaşımı sayesinde dış borçlarında ciddi artışlar olmuştur. Özellikle 2007/2008 finansal krizi sonrası ABD ve AB merkez bankalarının parasal genişleme politikaları küresel düzeyde sermaye akışını artırmış, Türkiye’ye de ciddi miktarda portföy ve sabit dış yatırım girmiştir.

Cari transferlerin payı 2006-2022 döneminde artış eğiliminde olmuş, 2006’daki yüzde 28’lik düzeyinden 2020 yılında dönem boyunca en yüksek düzeyi olan yaklaşık yüzde 41’e yükselmiştir. Cari harcamaların toplam harcamalar içindeki payı 2016 yılına kadar artış eğiliminde olmuş, sonraki yıllarda düşüş trendine girmiştir. Yatırım harcamaları payı da benzer bir seyir izlemiş, 2015 yılına kadar artış gösterirken bu yıldan itibaren bir miktar gerilemiştir. Toplam gelirlerin dağılımına baktığımızda vergi gelirleri payının 2007’den itibaren yüzde 80’in üzerinde seyrettiğini yalnızca 2019 yılında yüzde 77’ye gerilediğini görmekteyiz. Vergi dışı gelirlerin payı ise 2006-2009 ve 2019-2020 dönemlerinde yüzde 16’nın üzerine çıkmıştır.

Mali disiplin hedefine bağlı olarak 2006-2008 döneminde bütçe açığı GSYH’ye oran olarak düşük düzeylerde tutulmuştur. Ancak 2007/2008 finansal krizinin etkilerinin yansımalarıyla 2009 ve 2010 yıllarında sırasıyla GSYH’nin yüzde 5,2 ve 3,4’ü düzeylerinde bütçe açıkları verilmiştir. Bu iki yılda kamu harcamaları önemli düzeyde artış göstermiştir. 2011-2018 yılları arasında yüzde 1-2 arasında salınan bütçe açıkları 2019-2021 döneminde yükselişe geçmiştir. Faiz dışı dengede özellikle 19. Stand-by dönemi olan 2006-2008 döneminde önemli fazlalar elde edilmiştir.

Stand-by anlaşmasına bağlı olarak yürütülen mali disiplin politikaları kapsamında bütçe dengesinde 2005 yılından itibaren görülen iyileşmede bütçe harcamalarındaki önemli düşüşün büyük etkisi olmakla beraber, bütçe gelirlerinde de mali aflar, İşsizlik Sigortası Fonu’ndan bütçeye aktarılan tutarlar, özelleştirmeler vb. bazı tek seferlik gelir kayıtlarının etkisi olmuştur (Konukman, 2015: 231). Burada özellikle 2005 yılından sonra özelleştirme uygulamalarının artışına bağlı olarak artan özelleştirme gelirleri etkili olmuştur. Bu elde edilen gelirlerin bir kısmının bütçeye gelir olarak kaydedilmesi bütçe performansının iyileşmesinde etkili olmuştur. Stand-by anlaşmasının geçerli olduğu 2005-2008 yıllarında özelleştirme gelirleri ve özelleştirme niteliğindeki diğer gelirlerin toplamının bütçe gelirlerine oranı sırasıyla yüzde 1,3; 1,7; 3,6 ve 4,3 olarak gerçekleşmiştir. Bu gelirlerin faiz dışı fazla içerisindeki payı ise sırasıyla yüzde 4,7; 7,0; 19,6 ve 26,8 düzeyinde seyretmiştir.⁴

Şekil 1’de 1986-2022 döneminde kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirilmesi sonucu tahsil edilen ve bunun bütçeye gelir kaydedilmek üzere Hazine hesabına aktarılan tutarları gösterilmektedir. Toplamda 277 kuruluşta hisse satışı veya varlık satış/devri yoluyla özelleştirme işlemi yapılmış ve bunlardan 272’sinde kamu payı kalmamıştır. Bu dönem boyunca yapılan özelleştirme uygulamalarından tahsil edilen toplam

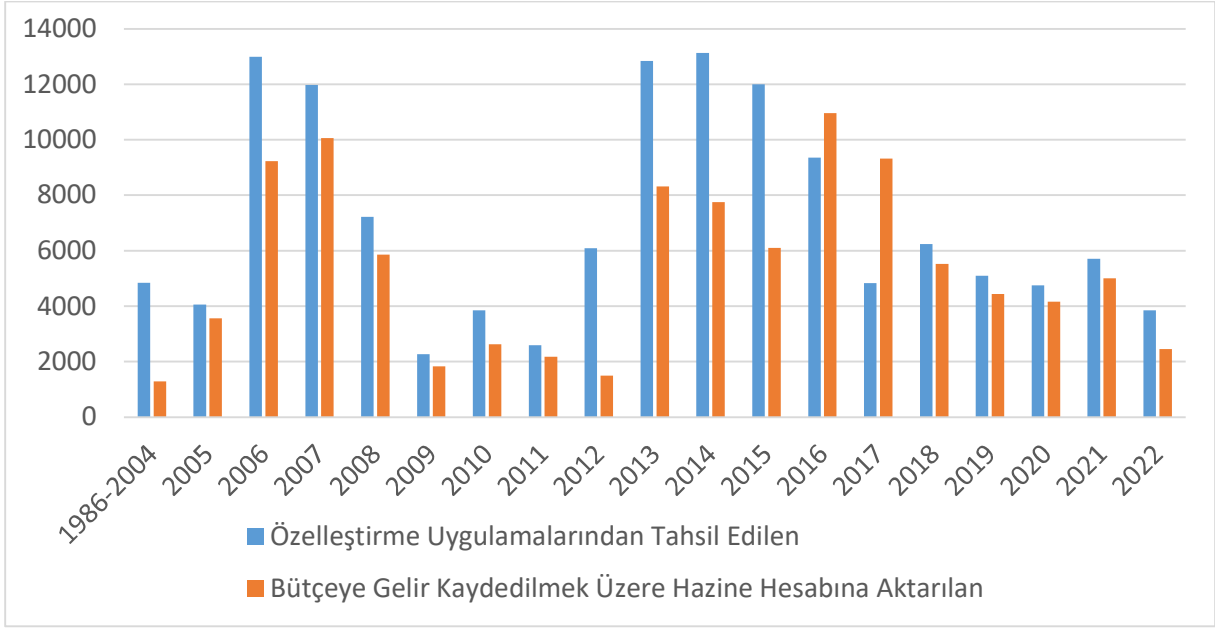
⁴ TEPAV (2010: 6) raporunda yer alan bilgilere dayanarak hesaplanmıştır. Raporda hesaplamada kullanılan özelleştirme geliri niteliğindeki diğer gelirler; Taşınmaz satış gelirleri, GSM satış gelirleri, Karayolları arazisi ve limanlar satış gelirleri ve 2008 yılında tek seferlik uygulanan Telekom nakit aktarımıdır.

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

tutar yaklaşık 134 milyar TL ve bu tutardan zorunlu harcamalar düştükten sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere Hazine hesabına aktarılan tutar yaklaşık 102 milyar TL’dir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023: 445-446).

Şekil 1: Özelleştirme Gelirleri ve Bütçeye Aktarılan Tutarlar (1986-2022, milyon TL)



Kaynak: 2023 Yılı Bütçe Gerekçesi, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Özelleştirme uygulamalarından tahsil edilen gelirlerin en yüksek olduğu yıllar 2006-2008 ve 2013-2018 dönemleridir. Yine bu yıllarda özelleştirme gelirlerinden bütçeye gelir kaydedilmek üzere Hazine hesabına aktarılan tutarlar da yüksek düzeydedir.

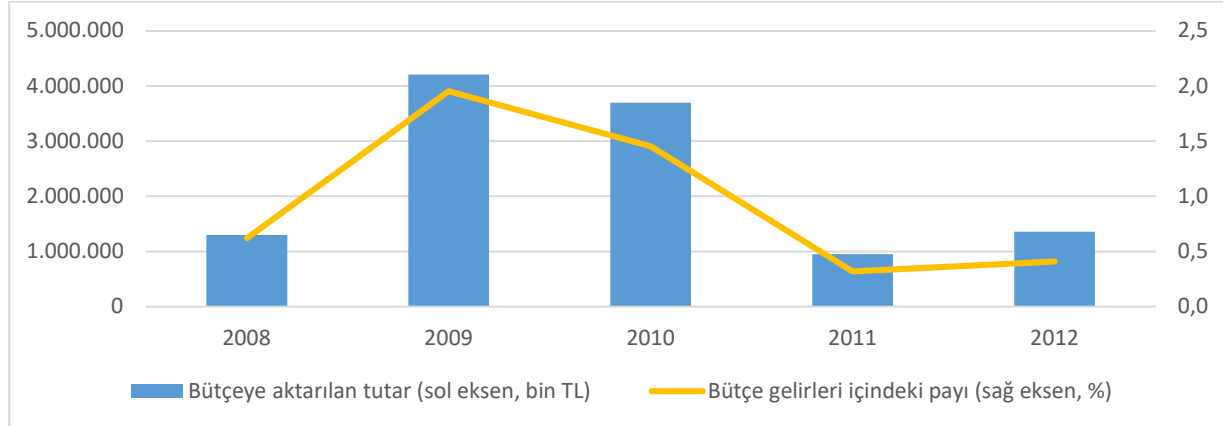
1994 yılında yasalaşan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 2. Maddesinin c bendinde “özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması” hükmü yer almaktaydı. 2000 yılında 4568 sayılı kanunun 2. Maddesinde “Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinesinin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir. Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmaz” hükmü getirilmiştir. Dolayısıyla özelleştirme fonu özelleştirme kapsamındaki kuruluşların idari, mali ve hukuki düzenlemelerin gerektirdiği giderleri karşılamada kullanılacak kalan fazla ise Hazineye devredilerek iç ve dış borç ödemelerinde kullanılacaktı. Fakat 5369 sayılı Yasa ile Telekom özelleştirmesinden elde edilecek olan tutarın bütçe geliri olarak yazılabilmesini öngören bazı özel düzenlemelerle bu kuralların dışına çıkmıştır (Tepav, 2005). Nitekim 2012 yılında 6338 sayılı Kanunun 17. Maddesinin a fıkrasıyla 4046 sayılı Kanunun 2. maddesinin c bendi ile geçici 23. ve geçici 24. maddeleri yürürlükten kaldırılmış ve yasal mevzuat özelleştirme gelirlerinin bütçe geliri olarak yazılabilmesine uygun hale getirilmiştir.

Bütçe gelirlerinde bazı tek seferlik gelir kayıtları kapsamında ele alabileceğimiz bir diğer uygulama İşsizlik Sigortası Fonudur. 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’na göre Sosyal Sigortalar Kurumu’na bağlı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü

bünyesindeki İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı’nın görevleri “işsizlik Sigortası Fonuna aktarılan işveren ve devlet katkılarının Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, primlerin kişi bazında kaydını tutmak, işsizlik ödeneği ödenmesine ilişkin her türlü işlemleri yapmak, sigorta primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna yatırılmasını sağlamak, işsizlere yönelik mesleki eğitim tedbirleri ile ilgili işlemleri yapmaktır.” Bu kapsamda fon; işsizlik sigortası primleri, bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar ile devlet tarafından yapılan katkı ve yardımlardan oluşmaktadır.

2008 yılında kanuna, 5763 sayılı kanun geçici 6. Madde ile Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelik vermek koşuluyla ve özellikle ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlarda kullanılmak üzere “2008 yılına münhasır olmak üzere, Fonun mevcut nema gelirlerinden 1.300.000.000 YTL’lik kısım Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir” hükmü eklenmiştir. Aynı maddeye 2009 yılında 5921 sayılı kanunla yine aynı koşulla “2009 yılına münhasır olmak üzere, Fonun nema gelirlerinden dörtte üçü, Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir.” cümlesi ve maddenin b bendine “Fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinin 2010 yılında dörtte üçü, 2011-2012 yıllarında dörtte biri ilgili yıl genel bütçelerinin (B) işaretli cetvelinde bütçe gelir tahmini olarak yer alır” hükmü eklenmiştir.

Şekil 2: İşsizlik Fonu Gelirlerinden Bütçeye Aktarılan Tutarlar (2008-2012)



Kaynak: Türkiye İş kurumu İşsizlik Sigortası Fonu, Bağımsız Denetim Raporu’ndan (2022) faydalanılarak hazırlanmıştır.

Bu kapsamda, Şekil 2’de görüldüğü gibi, ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmede özellikle de GAP projesi yatırımlarında kullanılmak üzere genel bütçeye 2008 yılında 1.300.000.000 TL, 2009 yılında 4.206.890.343 TL, 2010 yılında 3.695.830.450 TL, 2011 yılında 948.700.712 TL ve 2012 yılında 1.360.101.972 TL olmak üzere toplam 11.511.523.477 TL aktarılmıştır. Bu tutarların bütçe gelirleri içerisindeki payı ise 2008 yılında yüzde 0,6; 2009 yılında yüzde 2; 2010 yılında yüzde 1,5; 2011 yılında yüzde 0,3 ve 2012 yılında yüzde 0,4 düzeyinde olmuştur. Bu tutarlar ilgili yıllarda İşsizlik Sigortası Fonu’na gider olarak kaydedilmiş ve sonrasında Hazine tarafından Fon’a geri ödeneceği için 11,5 milyar TL toplam tutar uzun vadeli alacaklara aktarılmıştır. Hazine tarafından Fon’a geri ödeme halen yapılmamıştır (Bağımsız Denetim Raporu, 2022).

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Tablo 10: Vergi Gelirleri Dağılımı (2006-2022, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dolaysız Vergiler	31,5	33,9	35,1	35,5	31,6	32,3	33,2	30,8	32,5	31,5	32,7	33,0	37,2	38,2	33,7	35,9	37,8
Gelirden Al. V.	29,2	31,5	32,7	32,7	29,1	29,9	30,7	28,4	30,1	29,2	30,4	30,8	35,0	35,8	31,7	34,1	36,7
Gelir Vergisi	21,1	22,5	22,6	22,3	19,2	19,2	20,3	19,5	21,0	21,0	21,0	20,9	22,4	24,1	19,1	18,9	15,1
- Gelir V. Tevkifatı	19,2	20,7	20,7	20,3	17,5	17,5	18,6	18,0	19,5	19,6	19,6	19,5	20,8	22,5	17,7	17,3	14,0
Kurumlar Vergisi	8,1	9,0	10,1	10,5	9,9	10,6	10,4	8,9	9,2	8,2	9,4	9,9	12,7	11,7	12,6	15,3	21,6
Servetten Alınan V.	2,3	2,4	2,4	2,7	2,5	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,3	2,1	1,8	1,1
Dolaylı Vergiler	68,5	66,1	64,9	64,5	68,4	67,7	66,8	69,2	67,5	68,5	67,3	67,0	62,8	61,8	66,3	64,1	62,2
Mal ve Hiz. Al. V.	43,2	41,6	40,0	42,4	43,6	40,7	40,8	41,3	40,3	41,0	41,7	39,5	34,3	34,3	37,8	32,4	28,8
Dahilde Al. KDV	11,6	11,0	10,0	12,1	12,5	11,8	11,3	11,6	10,8	11,4	11,8	10,4	9,1	8,2	8,6	10,6	7,4
Özel Tüketim V.	26,9	25,6	24,9	25,3	27,2	25,3	25,7	26,2	25,8	26,0	26,2	25,8	21,5	21,8	24,9	17,6	17,8
Diğer	4,8	5,0	5,1	5,0	3,9	3,6	3,8	3,5	3,7	3,6	3,7	3,4	3,7	4,2	4,3	4,2	3,6
Dış Tic. Alınan V.	20,0	19,0	19,5	16,6	18,8	21,1	19,8	20,9	20,2	20,4	18,8	21,0	22,2	21,2	22,3	25,5	28,0
Diğer Dolaylı V.	5,3	5,5	5,4	5,5	6,0	5,9	6,1	6,9	7,0	7,1	6,8	6,5	6,3	6,4	6,2	6,1	5,4

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Vergi gelirleri dağılımı içinde dolaylı vergilerin payının ağırlıklı olduğunu Tablo 10’dan görmekteyiz. Genel olarak dönem boyunca mükelleflerin kişisel özelliklerini dikkate almayan dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payı yüzde 65’in üzerinde olmuştur. 1990’larda toplam vergiler içindeki payı hızla düşen gelir vergisi payı yaklaşık yüzde 19-24 bandına oturmuştur. Gelir vergisi payının büyük kısmını ise gelir vergisi tevkifatları oluşturmuştur. Dolaylı vergiler içinde bu dönemde özellikle özel tüketim vergilerinin payı önemli oranlara erişmiştir.

5. Sonuç

1970’lerde stagflasyon ve hammadde fiyatlarındaki sıçrayış küresel kapitalist sistemi, Keynesyen dönemin kontrollü yapısının sonuna geldiğinin habercisi olan kriz ortamına sürüklemiştir. Bretton Woods Anlaşması sona ererken küresel kapitalist sistemde paradigma değişimi gerçekleştirerek yeni bir toplumsal düzeni inşa edecek olan neoliberal dönem başlamıştır. Bu dönemde Keynesyen dönemde kontrol altında olan sermaye hareketleri serbestleştirilmiş, döviz kurları dalgalanmaya bırakılarak esnek döviz kuru politikalarına geçilmiştir. Serbest ticaret, ihracat odaklı bir büyüme stratejiyle desteklenmiştir. Refah ve kalkınma hedefleriyle piyasaya müdahale eden devlet anlayışı yerini piyasa işleyişindeki aksaklıklara müdahale ederek piyasanın etkin bir şekilde işleyişini sağlayacak olan devlet anlayışına bırakmıştır. Merkez bankaları bağımsız hale getirilerek enflasyonla mücadele kapsamında fiyat istikrarı hedefine uyumlu faiz hedefli sıkı para politikaları uygulamaya başlamışlardır.

Keynesyen genişletici maliye politikalarının yerini ise mali disiplin ve denk bütçeye odaklı kemer sıkma politikaları almıştır. Ancak bu politikalara tezat oluşturacak şekilde arz yanlı politikalar kapsamında uygulanan vergi teşvik, muafiyet ve indirimleri kamu gelirlerini aşındırırken, kriz dönemlerinde devletin kurtarma paketleriyle piyasaya müdahaleleri kamu harcamalarını artırarak bütçe açıklarının genişlemesine neden olmuştur. Özelleştirmeler, finansal sistemin kuralsızlaştırılması-serbestleştirilmesi, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi ve sendikaların gücünün zayıflatılması neoliberal dönemde uygulamaya geçen diğer önemli politika kararları olmuşlardır. 1980 sonrası dönemde uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle özellikle sıcak para akımları yüksek karlılık sağladıkları az gelişmiş ülkelere girmiş ve bu ülkelerde karlılığını düşürecek olan ani politik-ekonomik değişimler karşısında hızla bu ülkeleri terk etmişlerdir. Ani çıkışlar karşısında genellikle iktisadi ve mali olarak kırılgan olan az gelişmiş ülkeler krize sürüklenmiş, krizden çıkışı sağlayacak kredilere ulaşmak için IMF-Dünya Bankası’nın dayattığı daraltıcı nitelikteki yapısal uyum programları uygulamak zorunda kalmışlardır.

Neoliberal politikaların Türkiye’ye girişi, 1970’lerin sonlarında sürdürülemez boyutlara ulaşan yüksek enflasyon, dış ödeme güçlükleri, bütçe açıkları ve düşük büyüme hızları gibi iktisadi sorunların ardından gündeme gelen 24 Ocak 1980 İstikrar Programı ile olmuştur. Bu kararlarla bir süredir uygulanmakta olan ithal ikameci büyüme politikası terk edilirken neoliberal paradigmaya uygun bir şekilde dışa açılma sürecine ve ihracata dayalı büyüme stratejisine geçilmiştir. Hızla ekonomik istikrarsızlıkların giderilmesine ve neoliberal politikaların



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

uygulanmasına olanak verecek düzenlemelerin yapılmasına girişilmiştir. Bunlardan bazıları faizlerin ve fiyatların serbest piyasada belirlenmesi, kamu harcamalarının kısılması ve gelirlerinin artırılması yoluyla bütçe açıklarının azaltılması, çeşitli kamusal desteklemelerin azaltılması ve sübvansiyonların kaldırılması, özellikle ihracatı artırmak üzere vergi teşviklerinin uygulanması, dış ticaretin serbestleştirilmesi, esnek döviz kuru rejimine geçişin sağlanması, serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, yabancı sermaye girişinin teşvik edilmesi ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesidir.

Neoliberal ilkelere dayanan bu kararlarla iktisadi, siyasi ve sosyal yaşamda önemli değişimler yaşanırken kamu maliyesi alanında da önemli yapısal dönüşümler söz konusu olmuştur. 24 Ocak kararlarına uyumlu olarak mali disiplin hedefiyle kamu gelirlerinin artırılıp harcamaların kısmen kontrollü artışıyla 1980’lerin ilk birkaç yılında bütçe açıkları daraltılmıştır. Ancak 1983 yılı sonrasında özellikle harcamalardaki artışların hızlanmasıyla bütçe açıkları hızla artmaya devam etmiştir. 2001 Krizine kadar bütçe açıklarındaki artış eğilimi devam etmiş ve GSYH’nin yaklaşık yüzde 12’si düzeyine yükselmiştir. Cari ve yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı düşerken transfer harcamalarının payı özellikle iç borç faiz ödemeleri nedeniyle hızla yükselmiştir. Böylece 1980’lerde başlayan kamu finansmanın giderek borç servisine dayalı olarak gerçekleştirilmesi olgusu 1990’lı yıllarda iyice yerleşik hale gelmiş ve sürdürülemez boyutlara erişmiştir. Kamusal hizmetlerin büyüklüğünü ve niteliğini temelde cari ve yatırım harcamaları belirlediği için bu kalemlerde toplam harcamalara oranla yaşanan düşüş hizmet genişliğinin ve kalitesinin düşmesine neden olmuştur. Diğer taraftan bu yıllarda yaygın olarak kullanılan fon uygulamaları kamu mali yönetimine ciddi zararlar vermiştir. Harcamaların bir kısmı fon sistemine kaydırılarak bütçe dışına çıkarılmış ve bütçe birliği ilkesine aykırı davranılmıştır. Bütçe gelirleri tarafında ise vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı hızla artarken dolaysız gelirlerin payı azalmıştır. Özellikle gelir vergisinin toplam vergiler içindeki payının azalışı bunda etkili olmuştur. Vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin ağırlığının giderek artması gelir adaletsizliğinin artmasına neden olurken vergilemede adalet ilkesini geri plana itmiştir.

1990’ların sonunda ciddi problemlerle karşı karşıya olan Türkiye ekonomisini bu durumdan çıkarmak üzere dönemin hükümeti 1998 yılında IMF ile Yakın İzleme Anlaşması imzalamıştır. Böylece Türkiye ekonomisinde on yıl sürecek olan IMF’li yıllar başlamış oldu. 1999 yılında IMF’e sunulan niyet mektubunda beyan edilen enflasyonla mücadele programı kapsamında enflasyonun ve yüksek reel faizlerin düşürülmesi öngörülmüştür. Program kamu maliyesi alanında mali disiplin ilkesine bağlı olarak yüksek faiz dışı fazla verilmesini ve böylece sürdürülemez boyutlara ulaşmış olan kamu borcunun azaltılmasını hedeflemekteydi. Özelleştirmelere hız verilmesi, kamu mali yönetiminde ve vergi sisteminde yapısal reformlara gidilmesi kamu maliyesine ilişkin diğer önemli politika beklentilerini oluşturmaktaydı. 2001 yılındaki kriz nedeniyle sekteye uğrayan program, krizin ardından Mayıs 2001’de Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile büyük ölçüde yeniden uygulamaya konmuştur. Ardından IMF ile 2002 ve 2005 yıllarında yapılan Stand-by anlaşmaları kapsamında 2008 yılına dek kesintisiz bir şekilde uygulanan yapısal uyum programlarıyla Türkiye’de neoliberal politikalar önceki yıllara kıyasla daha etkin bir şekilde uygulanmıştır. Daraltıcı maliye politikalarıyla harcamalardaki artış ciddi düzeyde sınırlandırılınca bütçe açığı 2003-2005 dönemi itibariyle hızla düşmeye



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

başlamıştır. 2005 yılında IMF’ye sunulan niyet mektubunda da benzer şekilde sıkı maliye politikası ve kamu borç stokunun azaltılması yönündeki politikaların kararlılıkla sürdürüleceği beyan edilmiştir.

2006 yılı sonrasında bütçe açıklarındaki önemli artışlar, küresel finansal ve sağlık krizlerinin Türkiye ekonomisine etkilerinin yansıdığı yıllarda gerçekleşmiştir. Bu yıllar dışında bütçe açığı GSYH’nin yüzde 2’sini geçmemiştir. Diğer taraftan merkezi yönetim bütçe harcamaları içinde faiz giderlerinin payı 2018 yılına dek hızla düşürülmüştür. Bu düşüşteki büyük pay iç borç faiz ödemeleri kalemine aittir. Mali disiplin ve faiz dışı fazla hedefiyle birlikte 2018 yılına kadar kamu kesimi borç yükü GSYH’ye oran olarak düşürülmüştür. Bütçe dengesinin iyileşmesinde azaltılan harcamaların etkisi büyük olsa da diğer bir katkıyı tek seferlik gelir diye adlandırabileceğimiz uygulamalardan elde edilen gelirler sağlamıştır. Özellikle özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen gelirlerin önemli bir kısmı bütçeye gelir olarak kaydedilmiştir. Bütçeye gelir olarak kaydedilen diğer bir önemli kaynak da İşsizlik Sigortası Fonudur. Ancak bu tür tek seferlik gelir kaynakları geçici çözümler sunmakta ve uzun dönemde kamu finansmanı açısından istikrarsızlıklara sebebiyet verebilmektedir. İstikrarlı bir kamu finansman politikası için temel gelir kaynağı olan vergiler içinde ise dolaylı vergilerin ağırlıklı payı bu dönemde de devam etmiştir. Dolaysız vergiler içinde en yüksek paya sahip olan gelir vergisinin toplam vergiler içindeki payı yüzde 20 civarına gerilemiş ve bu verginin tahsilatının büyük bir kısmı da stopaj yoluyla ücretli çalışanların üzerine yıkılmıştır. 2002 yılında Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle bu vergiler sonraki yıllarda dolaylı vergiler içinde önemli bir gelir kaynağı olarak kullanılmıştır. Kamu finansmanında dolaylı vergilerin yaygın kullanımı ise mükelleflerin şahsi özelliklerini gözetmediğinden, gelir adaletsizliğinin artmasına ve vergilemede adalet ilkesinden giderek sapılmasına neden olmaktadır.

Kaynakça

- Abukan, D. (2017). *Küresel Dengesizlikler: Heterodoks Bir Yaklaşım*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara Üniversitesi.
- Bağımsız Denetim Raporu. (2022). *1 Ocak-30 Haziran 2022 Hesap Dönemine Ait Finansal Tablolar ve Bağımsız Denetçi Raporu*. Türkiye İş Kurumu İşsizlik Sigortası Fonu.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler. (2006). *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset*. Ankara: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler. (2009). *Türkiye’de ve Dünyada Ekonomik Bunalım 2008-2009*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Balseven, H. & Önder, İ. (2009). Türkiye’de Kamu Kesiminde Neoliberal Dönüşüm. N. Mütevellioğlu & S. Sönmez (Der.), *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Coşar, N. (2010). Osmanlı’dan Günümüze Kamu Maliyesi Üzerine Değerlendirmeler. N. Coşar & M. Bildirici (Der.), *Tarihi, Siyasi, Sosyal Gelişmeler Işığında Türkiye Ekonomisi 1908-2008*. İstanbul: Ekin Basım Yayın.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

- Dumenil, G. & Levy, D. (2008). Neoliberal (Karşı) Devrim. A. Saad-Filho & D. Johnston (Der.), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki* (Ş. Başlı & T. Öncel (Çev.)) (25-41). İstanbul: Yordam Kitap.
- Eğilmez, M. (2001, 7 Şubat). Kasım 2000 Krizi Üzerine. *Ntvmsnbc*. <http://arsiv.ntv.com.tr/news/62234.asp>.
- Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin Kısa Tarihi*. A. Onocak (Çev.) İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. *Genel Yönetim Mali İstatistikleri*. <https://muhasabat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2023).
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (Aralık, 1999). *Niyet Mektubu*. https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/823a742b-3313-4bff-a371-703c37cb9973/niyet_mektubu_4.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-823a742b-3313-4bff-a371-703c37cb9973-m3fB7D9.
- Hürriyet. (Temmuz 1, 1998). *19 maddeyle IMF'nin yakın takibine girdik*. <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/19-maddeyle-imfnin-yakin-takibine-girdik-39026642>.
- Konukman, A. (2003). Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları-Uygulamaları: Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1, 29-65.
- Konukman, A. (2015). Merkezi Yönetim Bütçesi’nin İktisadi ve Bütçe Hakkı Açısından Analizi. *Karatahta İş Yazıları Dergisi*, 2, 231-71.
- Lapavitsas, C. (2008). Neoliberal Dönemde Anayolcu İktisat Kuramı. A. Saad-Filho & D. Johnston (Der.), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki* (Ş. Başlı & T. Öncel (Çev.)) (59-75) İstanbul: Yordam Kitap.
- Mutluer, M. K., Öner, E. & Kesik, A. (2005). *Bütçe Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Palley, T. I. (2008). Keynesçilikten Neoliberalizme: İktisat Biliminde Paradigma Kayması. A. Saad-Filho & D. Johnston (Der.), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*. (Ş. Başlı & T. Öncel (Çev.)) (42-58). İstanbul: Yordam Kitap.
- Saygılı, M. K. (2002). *Türkiye’de Kamu Fonu Uygulaması*. Uzmanlık Tezi. Devlet Planlama Teşkilatı (Yayın no: 2631).
- Shutt, H. (2004). *Kapitalizmle Derdim Var*. (N. Sungur & A. Çakmak (Çev.)) İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Sönmez, S. (2003). “Neo-liberal” İktisat Politikaları: Kamu Maliyesindeki Değişim ve Kriz. *“Liberal Reformlar” ve Devlet: Sempozyum Bildirileri*. Ankara: Kamu İşletmeciliği Geliştirme Merkezi.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

- Sönmez, S. (2009). Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri. N. Mütevellioğlu & S. Sönmez (Der.), *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). *Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2019-2021.pdf.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020). *Program Bütçe Rehberi: Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi*. Bütçe Genel Müdürlüğü.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). *2021 Yılı Bütçesi: Vatandaşın Bütçe Rehberi*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/04/2021_Vatandasin-Butce-Rehberi.pdf.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2022). *2023 Yılı Bütçe Gerekçesi*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/10/2023-Yili-Butce-Gerekcesi_17102022.pdf.
- Tepav. (2005). *Özelleştirme Gelirlerinin Kullanımı*. Politika Notu.
- Tepav. (2010). *Haziran Eylül 2010 Bütçe Sonuçları*. Mali İzleme Raporu İstikrar Enstitüsü.
- Yılmaz, H. H. & Akdeniz, İ. (2015). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi. *Sayıştay Dergisi*, 32(117), 87-114.
- 4568 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun. (Mayıs, 2000). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4568.pdf>.
- 6338 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesine Dair Kanun. (Haziran, 2012). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/07/20120711-1.htm>.
- 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (Mayıs, 2008). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/05/20080526-5.htm>.
- 5921 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (Ağustos, 2009). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/08/20090818-1.htm>.
- 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun. (Kasım, 1994). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4046.pdf>.
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu. (Eylül, 1999). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4447.pdf>.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (Aralık, 2003). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.

Ethical Approval: The author declares that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In case of detection of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the author of the study.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Structural Transformations in Public Finance in Turkey After 1980: An Analysis on Budget Results

Deniz Abukan

Extended Abstract

After the 1980s, in line with the neoliberal paradigm, Keynesian expansionary fiscal policies were replaced by austerity policies focused on fiscal discipline and balanced budgets. However, in contrast to these policies, tax incentives, exemptions, and reductions implemented within the scope of supply-side policies eroded public revenues, while government interventions in the market with bailout packages in times of crisis increased public expenditures and widened budget deficits. Privatizations, deregulation-liberalization of the financial system, flexibilization of labor markets, and weakening the power of trade unions were other important policy decisions implemented during the neoliberal period. Underdeveloped countries entered a new period in the post-1980 period, with the liberalization of international capital movements, especially hot money flows, where they provided high profitability and quickly left them in the face of sudden political-economic changes that would reduce their profitability. In the face of sudden outflows, underdeveloped countries, which are generally economically and financially fragile, were dragged into crisis and had to implement contractionary structural adjustment programs imposed by the IMF-World Bank to access loans that would enable them to exit the crisis.

The political reflection of the neoliberal transformation in the global capitalist system in Turkey was realized with the 24 January 1980 Decisions. With these decisions, the import substitution growth policy, which had been implemented for a long time, was abandoned, and an export-led growth strategy was put into practice with the process of opening to foreign markets. The new growth strategy aimed to reduce the weight of the public sector in the economy and shape public sector interventions according to the functioning of free markets. Accordingly, policies such as reducing public debt to sustainable levels, fiscal discipline, balanced budget, limiting public expenditures, privatization, and tax incentives have been brought to the forefront in public finance.

In line with the January 24th decisions, budget deficits in 1981 and 1982 were realized below the deficit in 1980 due to the increase in revenues and a partially controlled increase in expenditures. However, budget deficits continued to increase rapidly after 1983, especially with the acceleration in expenditures. Therefore, the objective of reducing deficits by decreasing public expenditures and increasing revenues has gradually moved away. Revenues could not be collected enough to cover the increasing public expenditures, and the ratio of revenues to expenditures dropped rapidly from 91.1 percent in 1981 to 80.7 percent in 1989. On the other hand, the share of transfer expenditures in total expenditures increased rapidly throughout the period, and this was mainly due to interest payments on domestic and foreign debt. In fact, this increase shows us the change in public financing policy; that is, financing is increasingly based on debt servicing. Considering the increases in interest expenditures, we can say that domestic and external borrowing was increasingly used in public financing, and public revenues were insufficient.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

On the other hand, while the share of indirect taxes in tax revenues, which is the main financing item of consolidated budget revenues, increased rapidly, the share of direct revenues decreased. In late 1980, several legal arrangements were made to renew the tax system, which had been worn out by inflation during the 1970s, with the aim of reducing budget deficits. However, with the new regulations in late 1981, the tax system was reshaped in the spirit of neoliberal policies. In line with the model of strengthening export-led growth and the free market, tax incentives (exemptions, exemptions) became widespread, and the economic functions of taxes were emphasized. Accordingly, it became more difficult for the tax system to fulfill its fiscal function. Throughout the period, the weight of indirect taxes in public financing gradually increased, which led the tax system to become less and less fair. In the 1990-2002 period, the trend of the 1980s continued; the level of revenues that could meet the rapidly increasing public expenditures could not be reached throughout the period and budget deficits increased rapidly from year to year. The ratio of revenues to expenditures declined to 64 percent in the early 2000s. In 1994 and 1995, tax adjustments increased budget revenues, and the ratio of revenues to expenditures rose to around 80 percent. However, it continued to decline thereafter.

In 1997 and 1998, the impact of the crises that erupted in East Asia and Russia began to be clearly felt in Turkey as of 1998. The interruptions in international net capital flows brought along financing problems for Turkey, which entered these years with serious domestic and foreign debt stocks. As a matter of fact, the government of the time signed a Close Monitoring Agreement with the IMF in 1998 to pull the Turkish economy out of a serious bottleneck. The agreement, which did not include any financial support, was intended to provide confidence to international markets to access foreign loans. In 1999, the Letter of Intent submitted to the IMF presented the objectives and strategy of the disinflation program, which included commitments to achieve as high a public sector surplus as possible, structural reforms, and a tight exchange rate reinforced by income policies.

Under this letter of intent, a three-year 17th Stand-by Agreement was signed with the IMF on December 22, 1999. However, first, the economic shock of November 2000 and then the economic crisis that erupted in February 2001 disrupted the program. Following the crisis, the Transition to a Strong Economy Program was launched in May 2001. In the new program, which generally overlapped with the 1999 program, the most fundamental changes were the abandonment of inflation targeting and the consequent floating of the exchange rate. The policy objectives envisaged by this program were revised through review programs and additional letters of intent and were maintained in the Stand-by Agreements of 2002 and 2005, shaping the economic policies implemented.

In 2001, with the impact of the Transition to a Strong Economy Program that was put into effect after the economic crisis and the tight fiscal policies envisaged by the Stand-by agreement signed with the IMF in 2002, the increase in expenditures was severely limited and the budget deficit started to decline rapidly in the 2003-2005 period. In 2005, the ratio of budget revenues to budget expenditures reached approximately 94 percent. Moreover, expenditure realizations did not exceed the initial appropriation targets during these three years.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

In 2001, domestic debt interest payments reached approximately 47 percent of total budget expenditures. Thus, the phenomenon of public financing increasingly based on debt servicing, which started in the 1980s, became well-established in the 1990s and reached unsustainable dimensions. Since 2002, with the decline in interest payments on domestic debt, the ratio of debt interest payments to total expenditures declined from 51 percent in 2001 to approximately 31 percent in 2005. In the 1990-2005 period, tax revenues continued to be the most important sub-item in total budget revenues. In 1996 and 1997, due to the tax adjustments from 1994 and 1995, and in 2003 and 2004, after the implementation of the Transition to a Strong Economy Program, the share of tax revenues in total budget revenues rose above 80 percent.

Since 2002, the ratio of budget deficit to GDP started to decline rapidly and dropped to approximately 1 percent in 2005. The rapid decline in the ratio of budget expenditures to GDP since 2002 drove this decline. In line with the economic programs implemented under IMF supervision since the late 1990s, the primary surplus target was consistently achieved from 1998 until 2005, and the primary surplus as a percentage of GDP was realized between 3-6 percent, especially since 2000. This target necessitated cutting public expenditures, excluding interest payments and increasing revenues, especially indirect taxes. The weight of indirect taxes in total tax revenues increased considerably in the 1990-2005 period, reaching approximately 70 percent in 2005. Within indirect taxes, taxes on goods and services became the main source of revenue.

At the end of the period, special consumption taxes, which were introduced by Law No. 4760 in 2002, started to be used as an important revenue item. Since 2002, the share of special consumption taxes in indirect taxes increased rapidly and reached approximately 30 percent in 2005. On the other hand, the share of direct taxes in total tax revenues continued its downward trend parallel to the 1980s and declined to approximately 30 percent in 2005. The main factor behind this decline was the decline in the share of income tax in direct taxes from 41 percent in 1990 to approximately 19 percent in 2005. The majority of the income tax share is composed of withholding taxes on payroll employees. Thus, cuts in transfer expenditures other than current, investment, and interest expenditures have adversely affected public service delivery both qualitatively and quantitatively, while the increasing weight of indirect taxes has led to an increase in income inequality.

In 2005 the Letter of Intent submitted to the IMF declared that the tight fiscal policy and policies to reduce the public debt stock would be pursued decisively under the Stand-by arrangement to be implemented between May 2005 and May 2008. In order to reduce the public debt stock, a primary surplus of 6.5 percent of GDP was targeted. In addition, the government's intentions to improve the quality of public expenditures, improve the tax system, and accelerate structural reforms have also been stated. Expanding the tax base and reducing the size of the informal economy were set as other fiscal targets. Thus, the priority of fiscal policy until May 2008 was to ensure fiscal discipline and sustainability of domestic borrowing. Fiscal and monetary discipline, which became the main objective of economic policies with the Anti-Inflation Program, also constituted the core of the 19th Stand-by Agreement.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Between 2006 and 2022, the ratio of budget revenues to budget expenditures was realized above 90 percent within the framework of fiscal discipline, except for the crisis periods. The effects of the 2007/2008 financial crisis were reflected in 2009 and 2010, and the effects of the Covid 19 pandemic were reflected in 2020-2021. In these years, the ratio of revenues to expenditures declined to around 80 percent. Except for 2007, budget expenditure realizations exceeded the initial appropriation targets throughout the period. Budget revenues, on the other hand, generally exceeded the initial budget target, except in 2009 and 2019. Thus, the principles of objective and subjective accuracy were again deviated from and public confidence in budgets was weakened.

After 2006, the share of interest expenditures in central government budget expenditures declined rapidly until 2019. Interest payments on domestic debt accounted for a large share of this decline. With fiscal discipline and the primary surplus target, the public sector debt burden declined as a percentage of GDP throughout the period, but the private sector's external debt significantly increased thanks to its easy access to external loans. Especially in the aftermath of the 2007/2008 financial crisis, the quantitative easing policies of the US and EU central banks increased global capital flows, and Turkey received a significant amount of portfolio and fixed foreign investment. The share of current transfers followed an upward trend in the 2006-2022 period, rising from 28 percent in 2006 to approximately 41 percent in 2020, the highest level throughout the period. The share of current expenditures in total expenditures followed an upward trend until 2016 and then started to decline in the following years. The share of investment expenditures followed a similar trend, increasing until 2015 and declining slightly since then.

Between 2006 and 2022, the share of tax revenues hovered above 80 percent from 2007 onwards, only declining to 77 percent in 2019. The share of non-tax revenues rose above 16 percent in the 2006-2009 and 2019-2020 periods. In line with the fiscal discipline target, the budget deficit was kept at low levels as a percentage of GDP in the 2006-2008 period. However, the effects of the 2007/2008 financial crisis led to budget deficits of 5.2 and 3.4 percent of GDP in 2009 and 2010, respectively. Public expenditures increased significantly in these two years. Budget deficits, which oscillated between 1-2 percent between 2011-2018, started to increase in the 2019-2021 period. Significant surpluses were achieved in the primary balance, especially in the 2006-2008 period, the 19th Stand-by period.

While the significant decline in budget expenditures had a major impact on the improvement in the budget balance since 2005 within the scope of the fiscal discipline policies implemented in line with the stand-by agreement, some one-off revenue records also had an impact on budget revenues. In this context, especially after 2005, some of the privatization revenues, which increased due to the increase in privatization practices, were recorded as revenues to the budget, which contributed to the improvement in budget performance. Transferring revenue from The Unemployment Insurance Fund to the budget is another practice that can be considered within the scope of some one-off revenue records in budget revenues.

On the other hand, the predominance of indirect taxes in the distribution of tax revenues continued between 2006 and 2022. In general, the share of indirect taxes, which do not consider the personal characteristics of taxpayers, in total taxes has been above 65 percent



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

throughout the period. In the 1990s, the share of income tax in total taxes declined rapidly and settled at around 19-24 percent. In this period, the share of special consumption taxes in indirect taxes reached significant levels.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı**

2023, 7, Özel Sayı, 431-452

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 19.06.2023

Accepted/Kabul: 09.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1316610



Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye’de İç Göçün Kalkınmaya Etkisi

The Effect of Internal Migration on Development in Turkey

Zekeriya Eray ESER¹

Öz

Türkiye Cumhuriyeti geç uluslaşan ve buna paralel olarak geç kapitalistleşen bir ülkedir. Kuruluşundan itibaren üç ana iç göç dalgası yaşamış ve yaşamaya devam etmektedir. Bu iç göç dalgası toplumsal sınıf yapısını, kentleşmeyi, sanayi ve tarım üretimini olumsuz yönde etkilemektedir. Dengesiz bir nüfus dağılımı nedeniyle Türkiye kalkınma sürecinde önemli sorunlar yaşamıştır. Bu değişim sürecinde ülkenin kalkınmasına nüfus ve iç göç etkisinin ne olduğu bu çalışmanın temel sorusudur. Çalışmada yöntem olarak ülkedeki nüfus kayıtları ve literatürdeki çalışmalar esas alınmıştır. Çalışmanın sonucunda elde edilen bulgular önceki çalışmaları doğrular niteliktedir. Önceki çalışmalara ek olarak mevcut sınıfsal yapının sosyolojik etkilerinin ötesinde kalkınmaya etkisi ortaya konulmuştur. İç göç nedeniyle köylü sınıf yok olmanın eşliğine gelmiş ve kentli sınıf da çok azalmıştır. Kentin çeperlerinde oluşan çarpık kentleşmeye bağlı olarak kaçak yapılaşmayla oluşan varoş mahalleler kentlerin büyük kısmını meydana getirir olmuştur. Bununla birlikte politik değişimlere de bağlı olarak değişken ekonomi politikaları nedeniyle burjuva sınıfında da değişimler meydana gelmiştir. Oluşan sağlıksız sınıfsal yapı nedeniyle üretken nüfus verimsizleşmiştir. Sonuç olarak kalkınma sürecinde iç göç olumsuz bir etkiye neden olmuştur.

Jel Kodları: A13, O15, R58

Anahtar Kelimeler: İç Göç, Kalkınma, Bölgesel Kalkınma, Burjuva Sınıfı, İşçi Sınıfı, Esnaf Burjuvazisi

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Artvin Çoruh Üniversitesi, erayeser@artvin.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7791-3655



Eser, Z. E. (2023). Türkiye’de İç Göçün Kalkınmaya Etkisi.
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 431-452. Doi: 10.25295/fsecon.1316610

Abstract

The Republic of Turkey is a country that has become a late nation, and in parallel with this, it is a late capitalist country. Since its establishment, it has experienced and continues to experience three main waves of internal migration. This internal migration wave negatively affects the social class structure, urbanization, and industrial and agricultural production. Due to an unbalanced population distribution, Türkiye has experienced significant problems in the development process. The main question of this study is what the effect of population and internal migration on the development of the country in this process of change is. As a method in the study, population records in the country and studies in the literature were taken as basis. The findings obtained as a result of the study confirm the previous studies. In addition to previous studies, the effect of the current class structure on development beyond its sociological effects has been revealed. Due to internal migration, the peasant class has come to the brink of extinction and the urban class has also decreased a lot. Due to the unplanned urbanization on the periphery of the city, the suburban neighborhoods formed by illegal construction have become the majority of the cities. However, changes have also occurred in the bourgeois class due to variable economic policies depending on political changes. The productive population has become inefficient due to the unhealthy class structure that has formed. As a result, internal migration has had a negative impact on the development process.

Jel Codes: A13, O15, R58

Keywords: *Internal Migration, Development, Regional Development, Bourgeois Class, Working Class, Tradesman Bourgeoisie*

1. Giriş

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan itibaren bağımsızlık ve kalkınma hedefiyle hareket etmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında hızlı bir şekilde modernleşme, sanayileşme ve yerli bir burjuva sınıfı oluşturulma çalışmalarına başlanmıştır. Bu çabaların yanı sıra eğitim, tarım ve hayvancılık da önemsenmiş Köy Enstitüleri kurulmuş, madencilik için Maden Tektik Arama (MTA) kurulmuştur. Eğitim alanında sadece ilk ve orta dereceli eğitim değil üniversite eğitimi de önemsenmiş önem verilen bilimsel alanlarda yeni bölümler kurulmuştur.

Mustafa Kemal Atatürk, bu çabalarının yanı sıra yerli bir burjuvazi sınıfı yaratmaya çalışmıştır. Gelişmiş batı ülkelerindeki modern kapitalist sistemdeki sınıfsal yapının var olması modernleşme çabalarındaki en önemli faktörlerden biridir. Bununla birlikte İş Bankası başta olmak üzere sermaye biriminin sağlanması amacıyla bankaların kurulmasını sağlamıştır.

İlk kuruluş döneminden (1923-1950) sonra yaşanan göç süreçleri (1950-1990 ve 1990-günümüz) ilk kuruluş döneminde belirlenen hedeflerle tutarlılık göstermemiştir. Bu çalışmada ilk olarak hedeflenen yapının temel özellikleri olan sınıf yapısı, kentleşme, kırsal nüfus planlamasının neden ve nasıl değiştiği ele alınacaktır. Çalışmanın temel amacı olarak toplumsal sınıf yapısının nasıl tanımlandığı ve bu yapıların Kapitalist sistem içindeki rolleri ele alınarak anlaşılmasına çalışılacaktır. Toplumsal sınıf yapısının iktisadi kalkınma amacına etkileri açıklanmaya çalışılacaktır. Diğer bir ifadeyle Türkiye’deki toplumsal sınıf yapısı kalkınmayı nasıl etkilemektedir sorusuna yanıt aranmaya çalışılacaktır.

Çalışmanın ilk bölümünde toplumsal sınıf yapısının ne olduğu ve sınıf kavramının kökenleri ele alınacaktır. Sınıfların kökenleri, değişimleri ve etkileri açıklandıktan sonra ikinci bölümde kalkınma ve büyüme ile göç arasındaki ilişkiye dair literatüre yer verilecektir, üçüncü bölümde Türkiye’deki toplumsal yapı ele alınacaktır. Türkiye’nin kuruluş dönemindeki nüfus dağılımı ve sanayileşme ve kentleşme amacına yönelik olarak iç göç olgusu anlaşılmasına çalışılacaktır. Türkiye’de devlet politikalarının etkisiyle meydana gelen iç göç dönemleri karşılaştırılacaktır. Dördüncü bölümdeyse nüfus dağılımının kalkınmaya, kentleşmeye olan etkisi örneklerle açıklanmaya çalışılacaktır. Beşinci bölümde Türkiye’deki iç göç, nüfus dağılımı, sınıfsal değişim ve kalkınmaya etkisi ele alınacaktır. Son olarak Türkiye’nin yaşadığı sürecin etkileri tartışılarak sonuç ve öneriler ortaya konulacaktır.

2. Sınıf Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Sınıf sözcüğü batıdaki kökeni itibariyle etimolojik olarak Latince kökenli olup “bölme, ayırma, filo” anlamına gelen “classis” sözcüğünden türetilmiştir. Türkçedeki “sınıf” sözcüğü ise Türk Dil Kurumu’na göre Arapça kökenli olup “aşiret, zümre, grup” anlamlarına gelen “şımf” sözcüğünden türetilmiştir (sozluk.gov.tr). Bu kavram ilk olarak Fransa’da 14. yy.’da öğrenci gruplarını ayırmak ve 16. yy.’da ise İngiltere’de askeri grupları ayırmak için kullanılmıştır. Günümüzdeki toplumsal sınıflar için kullanımı ilk olarak İngiltere’de 19. yy.’da kullanılmaya başlanmıştır (Başaran, 2017: 2016).

Sınıf kavramı çoğunlukla toplumsal eşitsizlikler bağlamında ele alınmaktadır. Toplumsal eşitsizlik, yöneticilerin kimler olması gerektiği gibi konular çok eski dönemlerden Antik

Yunan’dan beri tartışılmaktadır. Ancak modern anlamda sınıf kavramının temelini Max Weber atmıştır.

Weber, toplumsal sınıfları eylemsel olarak birbirinden ayırmaktadır. Weber’e göre bir sınıfın oluşabilmesi üç unsura bağlıdır.

1. Sınıfı oluşturacak topluluğun, hayatlarını idame ettirebilmeleri için gerekliliklerin ortak olması.
2. Söz konusu gerekliliklerin ekonomik çıkarlarla temsil edilmesi.
3. Ortak ekonomik çıkarlarının mal piyasaları ve işgücü piyasalarında karşılık bulması.

Weber’e göre bu özelliklerin meydana gelmesiyle sınıf kavramı ortaya çıkmaktadır (Cox, 1950: 224).

Sınıf kavramıyla birlikte ele alınan ve genellikle karıştırılan bir diğer kavram da “tabakalaşma” kavramıdır. Sosyal tabakalaşma her ne kadar sınıf kavramına benzerlik gösterse de aynı anlama gelmemektedir. Tabakalaşma kavramı insanları gelir veya sosyal statü olarak hiyerarşik olarak bir sıralamaya tabi tutmaktadır. Ancak sınıflar söz konusu olduğunda ekonomik çıkarlar ve bunların yansımaları söz konusudur.²

Toplumsal sınıflara dair Aron, sınıfları iki farklı yaklaşımla ele almıştır (Aron, 1973: 47). Bunlardan ilki normatif yaklaşımdır. Normatif yaklaşım, her ne kadar sınıf ve tabakalaşma kavramlarını ayrı ayrı ifade etse de ikisinin ayrı ele alınamayacağını ifade eder. Normatif yaklaşıma göre sınıf kavramı bir bütünlük ifade etmemektedir. Yığınlar halinde yaşayan insanların toplum içindeki pozisyonları diğer insanlara göre değişmektedir. Aron’un ikinci yaklaşımı realist yaklaşımdır. Realist yaklaşıma göre toplumlarda bireyler ekonomik çıkarlara göre konum almaktadırlar. Dolayısıyla ortak bir bütün içinde hareket edebilmektedirler. Bu anlamda tabakalaşma ile sınıf kavramı arasındaki ayrım ortaya çıkmaktadır. Realist yaklaşıma göre sınıflar tabakaları kapsar ve sınıflar içinde farklı tabakalar bulursa da sınıf bir bütünlük içinde hareket edebilir. Sınıf içerisindeki tabakalar bir bütünlük içinde hareket etmeseler de bu, sınıfın bütüncül hareket etmesine engel teşkil etmez (Başaran, 2017: 218).

Kapitalizmin ortaya çıkışıyla birlikte toplumsal yaşayış ve sınıf kavramına bakış da değişim göstermiştir. Kapitalizm öncesindeki tüm ekonomik sistemlerde kentin konumu yöneticilerin, ruhban sınıfın ve tüccarların oluşturduğu bir konumken, üretim merkezi kırsal bölgelerdir. Ancak kapitalizm ile birlikte ticaretin öneminin artması ve sanayi devriminin ardından meydana gelen sanayi üretiminin merkezinin kentler olması hem yaşam biçimini hem de toplumsal sınıfları değiştirmiştir. Bu bağlamda kapitalizmin gelişimini kentlerden bağımsız düşünmek mümkün değildir. Kapitalizmin gelişmesinde daha doğrusu feodalizmden kapitalizme geçişte en önemli sınıf burjuva sınıfı olarak gösterilmektedir. Burjuva sözcüğü ise özellikle eskiden Fransızca’da “aristokrat olmayan” anlamında kullanılan bir sözcüktür. Ancak beden gücünden ziyade daha çok aklını kullanarak üretim yapan ve para kazanan anlamına gelmektedir. Zamanla bu sözcük “kentsoylu” olarak kullanılmaya başlanmıştır. Feodalizmden

² Bu noktada konuyu biraz daha açmak gerekirse, toplumsal eşitsizlikler antik Yunan’dan beri süregelen bir tartışma konusu olmuştur. Tabakalaşma ve statü farklılıkları çok eski zamanlardan beri tüm toplumlarda mevcuttur. Ancak sınıf kavramı burada söz konusu olan bir “kast” düzenini ifade etmemektedir. Antik Yunan’daki sınıf tartışmaları için bkz. (Bakirezer, 2008).

geçiş süreci ise daha çok ticaretin gelişimiyle birlikte kentlerde kümelenen piyasaların olgunlaşarak siyasi, kültürel, ideolojik ve teknolojik güçler ve kurumların değişimini ifade etmektedir (Wood, 2021: 26-27). Buradan da anlaşılacağı gibi kapitalizme geçiş süreci toplumsal bir değişimi ve dönüşümü ifade etmekte ve merkezinde burjuvanın bulunduğu kentli bir sınıftan bahsedilmektedir.

Kentler kapitalizmdeki gelişimle birlikte yoğun bir nüfus artışına sahne olmuşlardır. Doğrudan sınıflar üzerine yazmamakla birlikte Karl Marx da toplumsal sınıflara dair önemli tespitlerde bulunmuştur. Marx, nüfus artışını sanayi üretimi için gerekli olan yedek işgücü ordusu gereksinimiyle örtüştürmektedir. Kapital eserinde sınıflardan bahsederken, iki sınıfın üzerinde durmaktadır; Burjuva sınıfı ve proletarya. Proletarya işçi ve köylü sınıfların bütünüdür kapsamaktadır. Ancak işçi sınıfı kentlerde yaşamakta ve kapitalizmin ihtiyaç duyduğu işgücü ihtiyacını karşılamaktadır. Ancak Marx’a göre ücretlerin düşük seviyede kalması burjuva sınıfı için önemlidir. Bu nedenle kentlerde yedek işgücü ordusu bulunmaktadır. Bu sınıfların en alt kesimi için “tortu” tabirini kullanır ve bunları “tehlikeli sınıflar” olarak ifade eder (Marx, I. Cilt, 1986: 554). Artan sanayi üretimi ve kentlerdeki işgücü ihtiyacı kapitalizmde iç göçle karşılanmaktadır. Ancak söz konusu insanlar kentli olmayan ve köylü sınıftan olan insanlardan oluşmaktadır. Marx’ın ifadesiyle “tehlikeli sınıf” olan bu sınıf toplumun en dipteki tortusu konumundadır ve üretken değildir. Marx’a göre sermaye birikim sürecinde bir sınıf (burjuva) servet birikimini maksimize ederken diğer tarafta yoksullar ordusu oluşmakta ve bu sınıfta sefalet, bilgisizlik, zalimlik ve yozlaşma birikimi olmaktadır (Marx, I. Cilt, 2003: 556).

Kapitalizmin ve kent nüfusunun bu tarihsel gelişimi erken dönem Avrupa’da söz konusu olmuşken geç kapitalistleşen ülkelerde de benzer fakat daha düzensiz bir sınıfsal dönüşüm meydana gelmiştir. Bu noktada Asef Bayat’ın “Maduniyet” ifadesi üçüncü dünya ülkelerinde yaşanan süreci açıklamak için gerekli olmaktadır. Bu ifade “eşikte olan” anlamında kullanılmaktadır. Göçle birlikte kente gelen ancak kentte yoksulluk ve uyum sağlayamama sorunları yaşayan insanlar “madun” olarak tanımlanmaktadır (Özdemir, 2020: 475). Bu insanlar “yeni bir sınıf” olarak sunulmaları da aslında toplumsal tabakalaşmanın alt kısmında kalan kesimlerdir. Gecekondularda yaşayan, iş güvencesi olmayan ve işportacılık gibi işlerle meşgul olan, göçmen kesimleri kapsayan bir grup olan madunlar, sınıf özelliği göstermemektedirler. Bu nedenle politik bir duruşa sahip değildirler. Tek amaçları alışık olmadıkları kentlerde hayatta kalma mücadeledir. Bu da bu grubu önce tabaka olarak tanımlamayı gerektirmektedir. Ancak zamanla kalabalıklaşan madunlar, politikaya etki edebilecek politik bir güç olduklarının farkına varmışlardır. Dolayısıyla zamanla sınıf gibi bütünlük içinde hareket etme kabiliyetine erişmişlerdir. Zamanla toplumun en kalabalık ve en etkin kesimi olarak siyasete yön vermişlerdir. Ancak geleneksel anlamda sınıf tanımına, ortak ekonomik çıkarlara, sınıfsal amaçlar doğrultusunda bütüncül bir direniş kalıbına uymamaktadırlar. Asef Bayat bu durumu “sıradanın sessiz tecavüzü” olarak ifade etmektedir (Bayat, 2008: 35-38). Söz konusu sınıf Türkiye’de de etkili bir konumdadır ve bunun temel nedenlerinden biri iç göç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle çalışmanın devamında konuyla ilgili literatüre dair bilgi verildikten sonra iç göç olgusu, iç göçün Türkiye açısından tarihi ve kalkınmaya etkisi ele alınacaktır.

3. İç Göçün İktisadi Büyüme Etkileri Üzerine Yapılan Bazı Çalışmalar

İç göç ve nüfus değişiminin ekonomik etkileri her zaman önemli olmuştur. Öte yandan kalkınma kavramının farklı boyutlarının bulunması ve nicel verilerle ölçülmesinin güçlüğü nedeniyle literatürde iç göç ve büyüme ilişkisi üzerine çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalar bir örnek ülke üzerine veya karşılaştırmalı olarak başka ülkeleri de kapsayacak şekilde bulunmaktadır.

Gian S. Sahota (1968), çalışmasında Brezilya’daki iç göçün Brezilya ekonomisine olan etkilerini analiz etmiştir. Çalışmasında demografik verileri, eğitimi, ücret oranlarını, kentleşmeyi, nüfus yoğunluğunu, coğrafi uzaklığı, kişi başına geliri, büyüme hızını ve dağılımını kullanmıştır. Çalışmada elde edilen bulgular iç göçün planlı olarak eğitim, istihdam ve yerleşim politikasıyla birlikte yapıldığı takdirde bölgesel kalkınma farklılıklarının azaltılacağını ortaya koymuştur (Sahota, 1968).

Michael P. Todaro (1980), çalışmasında kırsal ve kent gelirleri üzerinden göçün etkisini ve göç kararını etkileyen ekonomik faktörleri incelediği çalışmasında iç göçün hem kent hem kırsal alanlardaki gelir dağılımını bozucu bir etkisi olduğunu ortaya koymuştur (Todaro, 1980).

Djula Borozan (2015), çalışmasında Hırvatistan özelinde iç göç ve iktisadi büyüme ilişkisi üzerine yaptığı çalışmada kişi başına düşen gayri safi yurt içi hasıla GSYİH, nüfus tahminleri, göç, dış göç, mezun öğrenciler ve gayri safi sabit sermaye oluşumu verilerini kullanmıştır. Çalışmanın sonucuna göre iç göç, iktisadi büyüme için negatif yönlü bir etkide bulunmaktadır (Borozan, 2015).

Bell vd. (2015), çalışmalarında 96 ülke için kaba göç yoğunluğu ve iktisadi büyüme arasındaki ilişki üzerine yaptıkları çalışmada iç göçün iktisadi büyüme pozitif yönlü bir etkide bulunduğu sonucuna varmışlardır (Bell vd., 2015).

Rees vd. (2016), çalışmalarında 91 ülke için kentleşme, iç göç oranı ve kişi başına düşen GSYİH ve nüfus yoğunluğu verilerini kullanarak yaptıkları çalışmada, gelişmiş ülkelerin dışında kalan ülkelerde iç göçün çok daha yoğun olduğu sonucuna varılmıştır (Rees vd., 2016).

Bayraktar & Özyılmaz (2019), Türkiye üzerine yaptıkları çalışmalarında reel gayri safi katma değer, net göç hızı, yüksek okul ve fakülte mezunu oranı, reel kamu harcamaları, istihdam oranı ve dışa açıklık verilerini kullanmışlardır. Çalışmada iç göçün büyümeyi pozitif yönde etkilediği ancak kırsal alanlarda olumsuz etkilerinin olduğu sonucuna varılmıştır (Bayraktar & Özyılmaz, 2019).

4. Türkiye’de İç Göçün Tarihi ve Nüfus Dağılımı

Göç kavramı pek çok farklı kaynaktan benzer şekilde tanımlanmaktadır. Göç, yaşanan coğrafi ve sosyokültürel çevreden ayrılarak başka bir çevreye yerleşmek olarak ifade edilebilir (Durugönül, 1997: 6). Göç özellikle de kitleler halinde gerçekleştiğinde, bir tercihten ziyade bir zorunluluk nedeniyle gerçekleşmektedir. Tarihteki tüm kitlesel göçler doğa şartları, iklim değişiklikleri, savaşlar, ekonomik zorluklar gibi zorunlu nedenlerle gerçekleşmiştir. Öte yandan göçün insanlar için kolay bir tercih olmadığı, sosyokültürel çevrenin terk edilmesinin çeşitli zorluklar meydana getirdiği gözlemlenmektedir. Düzensiz ve korunaksız olduğunda göçmenler

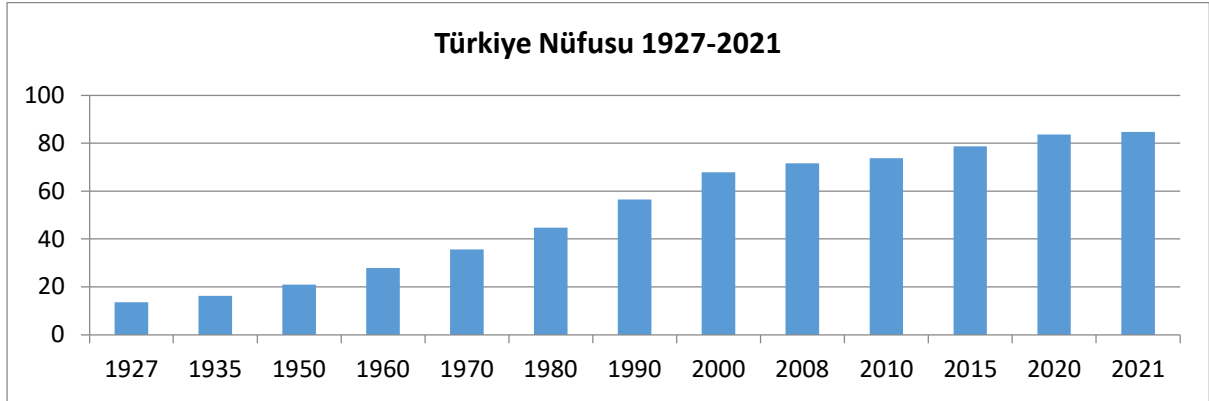
kentsel mekanda tüm zorluklarla yalnız mücadele etmek zorunda kalmışlardır (O’Hara, 1999: 1328). Bu zorluklar sadece göç edenler için değil, göç edilen çevre ve en nihayetinde tüm bölge için ortaya çıkmaktadır. Öncelikle ekonomik ilişkileri, toplumsal ilişkileri, ulusal politikaları ve uluslararası ilişkileri dahi etkilemektedir. Bunların yanı sıra eğitim, köyden kente göçle birlikte oluşan sorunlar da sınıfsal yapıları etkilemektedir (Şensoy, 2005: 9). Göç kitlesel olarak çoğunlukla zorunluluk nedeniyle gerçekleşse de bazı görüşlere göre gönüllü göçler de dikkate alınmalıdır. Gönüllü göçün altında yatan motivasyon bireylerin kendi beklenti ve isteklerini yeni çevrelerde gerçekleştirebilme umududur (Bozan, 2014: 9). Ancak bireylerin beklenti ve isteklerini, göçün zorlukları hesaba katıldığında, kitleler halinde göç için bir gerekçe olarak görmek pek olası değildir. Öte yandan iç göç olgusu göçmenlerin genellikle birlikte hareket ettikleri bir olgudur. Metropolde yalnızlaşma korkusu nedeniyle aynı kökten veya köyden insanlar göç ettikleri kentte de aynı yere göç etme eğilimdedirler (White & Lindstrom, 2005: 315). Bu da kente entegrasyonu zorlaştıran bir başka neden olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de iç göçün nedenleri dönemsel olarak değişmektedir (Tümtaş, 2007: 38). 1923-1950, 1950-1990 ve son olarak 1990 sonrası göç dönemleri mevcuttur. Bu göç dönemlerinden ilki tek sağlıklı olan iç göç dönemidir. Bu dönemde yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti hızlı bir kentleşmeye gitmiştir. Özellikle nüfus mübadelesiyle kaybedilen Rumların, boşalttığı ticaret ve zanaat alanlarında dolayısıyla kentlerde ihtiyaçlar meydana gelmiştir. Türkiye’de nüfusun bölgesel değişimi bunu göstermektedir (20 İlkteşrin Türkiye Nüfus Sayımı, 1936: 4, 8). Bunun ötesine hızlı bir sanayileşmeye giden Türkiye Cumhuriyeti, sanayi işçisi ihtiyacını kırsal nüfustan sağlama yoluna gitmiştir. Ancak bu dönemde meydana gelen göç hareketi kitlesel olarak yoğun olmamıştır (Ulutaş & Kamber, 2016: 2). Asıl büyük göç hareketi 1950 sonrasında meydana gelmiştir. Sanayileşme sürecindeki Türkiye Cumhuriyeti, 1950 ile birlikte bayındırlık faaliyetlerine ağırlık vermeye başlamıştır. Kentleşme ve inşaatların çokluğu inşaat işçisi ihtiyacını yaratmıştır. Sanayi ve inşaat sektörlerinin yanı sıra bu sektörlerde işçi olarak çalışmayanlar da yan sektörlerde ve artan nüfus nedeniyle meydana gelen yeni iş alanlarında çalışmak üzere kente göç etmiştir. Bu noktada göçün iki yönü yani göç edilen bölgelerdeki itici güçler ve göç alan bölgelerdeki çekici güçler olarak ifade edildiğinin belirtilmesi gerekmektedir. 1923-1950 arasındaki dönemde meydana gelen göçün planlı ve itici güçlerden daha çok cazibe merkezlerinin (çekici güçler) talepleri nedeniyle gerçekleştiği görülmektedir. Ancak 1950 sonrasında meydana gelen göç planlı ve işçi ihtiyacını karşılamanın ötesinde artan nüfusun yarattığı yeni olanaklar sayesinde yani göçü besleyen yeni göç hareketleri nedeniyle gerçekleştiğini ifade etmek mümkündür (Taşkesen, 2017: 24). Bu açıklama elbette göçün çekici güçler açısından ele alınış biçimidir. Ancak bir de itici güçler açısından göçün gerekçeleri vardır. 1950 sonrasında Demokrat Parti (DP) iktidarıyla değişen tarım politikaları, DP’nin ikinci dönemiyle birlikte Köy Enstitülerinin kapatılması gibi etkenler de kırsal nüfusun tarım ve hayvancılık yaparak geçinmesini zor hale getirmiş, işsizliğin kırsal bölgelerde artmasına neden olmuştur. Bu nedenle ülkenin doğu bölgeleri için itici güçler meydana gelmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşundan itibaren hızlı bir nüfus artışına sahne olmuştur. Özellikle cumhuriyetin ilk yıllarında nüfus, geçmiş savaşların etkisiyle oldukça azdır. Bu nedenle nüfus artışı Türkiye için gerekli bir durumdu. Genel olarak verilere bakıldığında cumhuriyetin ilk yıllarında 5 yıllık ortalama %20 civarında bir nüfus artışı ile karşılaşılmaktadır. Bunun tek istisnası II. Dünya Savaşı dönemidir ki tezkerelerin dondurulup askerlik süresinin uzadığı bir

dönemdir bu dönem. 1960 sonrasında çoğunlukla azalan oranda ancak 1986 yılına kadar %2 üzerinde bir yıllık nüfus artış oranı söz konusudur ülke genelinde. Bu oran 1987 ile birlikte %1 seviyesine düşmüş ve nihayet azalan nüfus artışı 2020 itibarıyla %1 seviyesinin de altına doğru gerilemiştir (Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2022)

Şekil 1: Türkiye'de Nüfus Artışı



Kaynak: TÜİK, 2022.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre ülke nüfusunun 2022’de %37,56 kadarı beş şehirde yaşamaktadır. Bununla birlikte ülkede il ve ilçe merkezlerinde yaşayanların oranı %93,4 olmuştur. Sadece İstanbul’da ülke nüfusunun %18,65’i yaşamaktadır Türkiye’de 81 il merkezi olduğu baz alındığında bu oranlar çok büyük bir dengesiz nüfus dağılımını işaret etmektedir. Hem nüfus artış hızı azalsa da pozitif olan hem de nüfus dağılımı dengesiz olan bir tablo ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de nüfusun büyük kısmının yaşadığı İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Antalya şehirleri aynı zamanda üretimin ve kişi başına düşen en yüksek Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) olan şehirlerdir.

Harita 1: Türkiye'de İl Bazlı Kişi Başına Düşen Milli Gelir (2020)



Kaynak: TÜİK, 2022.

5. Kalkınma, Bölgesel Kalkınma ve Nüfus Dağılımı

Kalkınma kavramı 20. yy.’da bazı ülkelerin diğerlerine göre refah, üretim, milli gelir gibi alanlarda çok daha ileride olması nedeniyle ortaya çıkmıştır. İlk olarak büyüme ile çözülebileceği sanılan bu sorun daha sonra kalkınma yaklaşımına dönüşmüştür. 20. yy.’ın ilk yarısında Türkiye’nin kurucu lideri Mustafa Kemal Atatürk’ün de benimseyerek “Muasır medeniyetler seviyesine çıkmak” olarak ifade ettiği bu hedef doğrultusunda pek çok ülke kalkınma çabası içerisine girmiştir. Kalkınma kavramının kantitatif verilerle ifade edilmesi oldukça güç olmakla birlikte kalitatif olarak ele alınması daha yaygındır. Sadece milli gelir artışı veya zenginlik kalkınmış bir ülke olmak için yeterli bir veri değildir (Öztürk, 2007: 86). Kalkınma amacı için kapitalizmin gelişimi ve değişimi ile birlikte farklı yöntemler benimsenmiştir. Batılılaşma, büyüme, yoksulluk, insani gelişme, sürdürülebilir kalkınma gibi yeni akımlar benimsenmiştir. Nesnel bir ölçütün bulunmaması nedeniyle Kalkınma kavramına bakış ve yorumlar sürekli değişmiş yoksulluk endeksleri, insani gelişme endeksi, demokrasi endeksi gibi çeşitli endeksler geliştirilmiştir. Çünkü kalkınma kavramı sadece ekonomik güç ve zenginlikle ilişkili değildir. Bu çalışmada kalkınma kavramı modernleşme ekseninde ele alınmaktadır.

Kalkınma kavramı bir bütün olarak ülkeleri kapsamak için tek başına yeterli değildir. Çünkü ülkeler tek başına ele alınamazlar. Özellikle geniş bir coğrafyaya yayılan ülkelerde bölgesel farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Kırsal bölgeler, kentler gibi farklılıkların yanı sıra coğrafi olarak veya iklim olarak da farklılıklar söz konusudur. Bütün bunların dışında siyasi ve beşeri farklılıklar da etkilidir. Tüm bu ülke içi farklılıkların sonucu olarak üretim biçimleri, üretilen ürünler, ulaşım ve kültür farklılıkları da meydana gelmektedir. Tam olarak bu nedenle bölgesel kalkınma kavramına ihtiyaç duyulmuştur. Bölgesel Kalkınma kavramı ise köklerini alansal ekonomi’den almaktadır. Alansal Ekonomi’nin kurucusu kabul edilen Von Thünen (1783-1850) ilk olarak merkeze olan ulaşım maliyetlerinin azalması için bölgeyi 6 bölüme ayırmıştır. Bu yaklaşım daha sonra gelişerek alanın farklı temsilcileri tarafından başka değişkenlerle hesaplanmıştır. Ancak temel mantık üretim ve tüketim merkezlerinin buluşturulmasıdır. Böylece her bölge kendi içinde bu dağılımı sağlamalıdır. Bölgesel olarak gelişim her bölgedeki üretimin merkeze taşınabilmesiyle ilişkilidir. Ancak bu yaklaşımın kökleri tarım ekonomisinin hakim olduğu bir dönemde atılmıştır (O’Kelly&Bryan, 1996: 473).

Sanayi kapitalizmi sonrasında üretim ve tüketim merkezleri hem yer değiştirmiş hem de iç içe geçmiştir. Bu nedenle kentler ve kırsal alan arasında yeni bir üretim-tüketim ilişkisi oluşmuştur. Merkezi Yerler Teorisi önemli bir noktadadır. Bu yaklaşım hem sorunu hem çözümü içerecek ipuçlarını barındırmaktadır. Merkezi Yerler Teorisine göre 7 kademe merkez vardır. 1. Kademe merkez Pazar kasabasıdır ve merkezler giderek daha büyük etki alanına sahip olur. En nihayetinde 7. Kademe merkez ise bölge merkezi olma özelliği taşımaktadır. Teoriye göre her merkez kendinde bulunmayan ihtiyacını bir üst kademe merkezden elde eder ancak eğer 7. Kademe merkez varsa, aradaki diğer merkezler es geçilerek doğrudan ihtiyaç buradan sağlanır. Bu anlamda 7. Kademe merkezlerin varlığı daha küçük merkezleri etkisiz kılmaktadır (Eaton & Lipsey, 1982: 68-69). Türkiye özelinde İstanbul bu özelliği taşımaktadır. Hem ülkenin en fazla nüfusa sahip kenti hem tüm ihtiyaçlara ülke genelinde cevap verebilen bir bölgesel merkezdir.

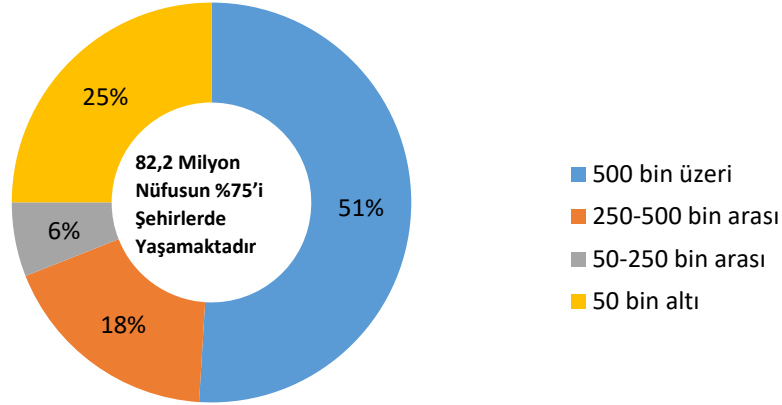
Türkiye’nin aksi örnek olarak Almanya gösterilebilir. Almanya nüfusu ve 84,3 milyon nüfusla Türkiye’ye oldukça yakın olan, toprak genişliği biraz daha küçük olmakla birlikte yakın

büyükte olan bir ülkedir. Almanya’daki nüfus dağılımı Türkiye’ye göre çok daha dengelidir. 2021 verilerine göre en kalabalık şehri Berlin 3,677,472 nüfusa sahiptir ve onu 1,853,935 nüfusla Hamburg takip etmektedir. Sonra Münih ve Köln gelmektedir ve kalan şehirlerin nüfusları 1.000.000’nun altındadır (10.02.2023 Tarihinde citypopulation.de sitesinden alınmıştır).

OECD’nin 2020 yılında hazırladığı “Regions and Cities at a Glance 2020” notuna göre Almanya bölgesel olarak oldukça dengeli bir gelişmişlik seviyesine sahiptir.

Şekil 2’ye göre şehirlerin nüfus oranlarından da anlaşılacağı şekilde Almanya’da nüfus pek çok farklı şehirde dengeli bir şekilde dağılmıştır. Buna rağmen nüfusun %75’i şehirlerde yaşamaktadır. Ancak Almanya’da nüfusun büyük çoğunluğu şehirlerde yaşamaktadır bu da kentleşmenin gerçekleştiğini ve dengeli bir nüfus dağılımı olduğunu göstermektedir.

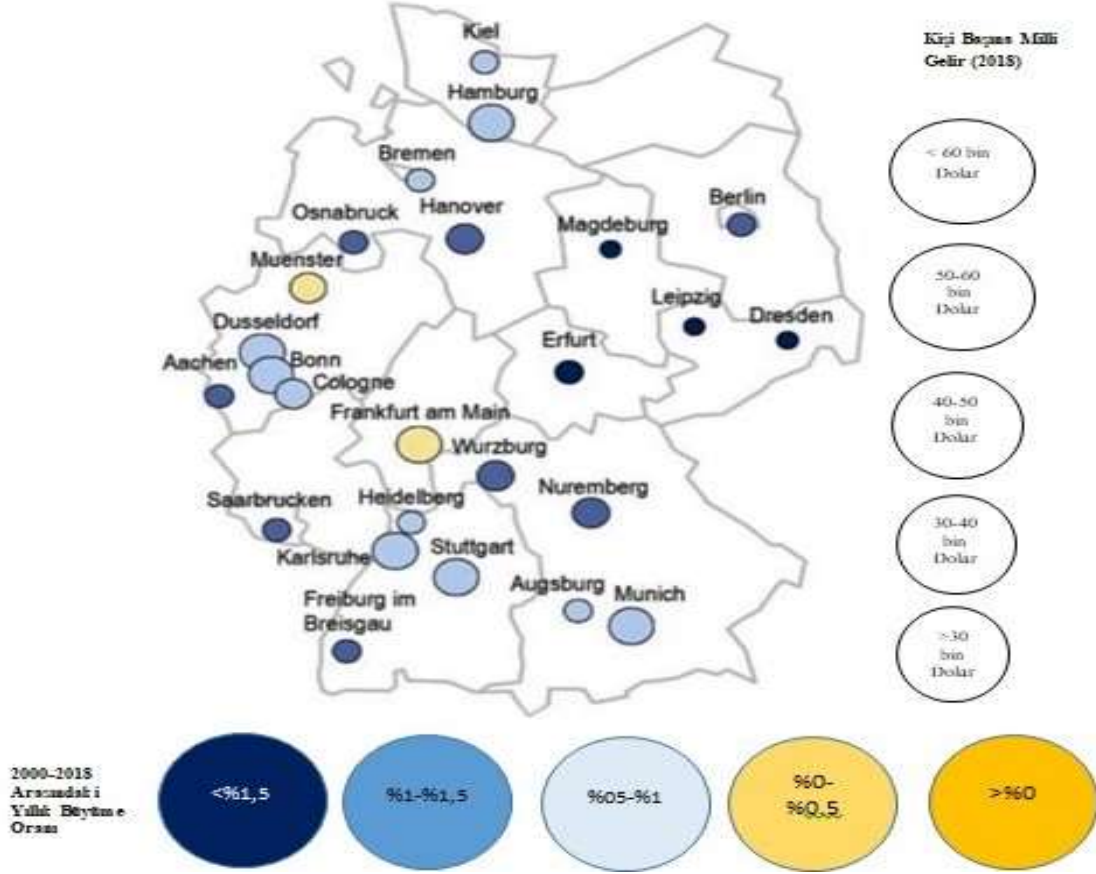
Şekil 2: Almanya’da Şehir Büyüklüğüne Göre Şehirlerdeki Nüfusun Dağılımı (2020)



Kaynak: OECD Regions and Cities at a Glance-Country Note Germany (2020)

Kentleşme ve nüfus dağılımının en önemli özelliği, kentlerdeki milli gelir katkısıdır. Bu anlamda hem bölgesel hem kentler bazında milli gelir artış oranları önemlidir. OECD’nin aynı notunda bu konudaki diğer bir veri de bunu açıklamaktadır. Harita 2’de Metropol alanlarındaki kişi başına düşen milli gelir trendleri gösterilmiştir. Buna göre ülke içinde pek çok farklı bölgede yüksek gelirli kentler olduğu görülmektedir. Bununla birlikte 2000-2018 yılları arasında tüm şehirlerin büyüdüğü görülmektedir.

Harita 2: Metropol Alanlardaki Kişi Başına Düşen Milli Gelir Trendleri (2000-2018)



Kaynak: OECD Regions and Cities at a Glance-Country Note Germany (2020)

6. Türkiye’de İç Göç ve Planlama Sorunu

Türkiye tarihinde yaşanan göç süreçlerinin ilki planlama ile başlamıştır ancak bu sürdürülemezdir. Merkezi otorite tarafından devlet politikaları doğrultusunda başlatılan planlama, daha sonra politikacıların ve hakim sermaye gruplarının çıkarları doğrultusunda tasarlanmıştır (Kaştan, 2016: 693-694). Bu noktada Türkiye’nin genç cumhuriyetini, Türk milletinin geç uluslaşma sürecini ve modernleşmede geç kalınmış olmasını dikkate almak gerekmektedir.

Devlet olgusu, 1648’de Vestfalya anlaşması ve ardından 1789 Fransız devrimiyle birlikte yeni bir boyut kazanmıştır. Egemenlik haklarına sahip yeni ulus devlet kavramı bu dönemle birlikte ortaya çıkmıştır. Ulus devletin en belirleyici özelliklerinden biri topraklarındaki egemenlik hakları ve ulusal kimlik özellikleridir (Zabunoğlu, 2016: 540). Bu özellikler toplumun birlikte hareket etmesini sağlamıştır. Kapitalizmle birlikte gelişen sanayi kapitalizmi modernleşmeyi ortaya çıkarmıştır. Birlikte hareket eden ulus içindeki çıkar grupları yani sınıf yapıları dönüşüme uğramıştır. Bu noktada eski sistemden farklı olarak burjuva sınıfı tarım burjuvası, sanayi burjuvası şeklinde ayrılmıştır. Bu süreç üretim merkezini kırsaldan kentlere ve fabrikalara taşımış, dolayısıyla işçi sınıfı meydana gelmiştir.



Eser, Z. E. (2023). Türkiye’de İç Göçün Kalkınmaya Etkisi.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 431-452. Doi: 10.25295/fsecon.1316610

Erken uluslaşan ve erken kapitalistleşen ülkeler, erken modernleşen ve kalkınan ülkeler olmuşlardır. Bugün GÜ olarak ifade edilen ülkelerin önemli bir kısmı kalkınma ve modernleşme sürecinin başlangıcından beri sürecin bir parçası olan ülkelerdir (Özdoğan, 2015: 232).

Türkiye bu anlamda çok geç kalmış bir ülke ve topluma sahiptir. Hiç kuşkusuz bir şekilde bir ümmet devleti olan Osmanlı imparatorluğu döneminde uluslaşma süreci yaşanmamıştır (Eğilmez, 2018: 23). Osmanlı Devleti’nin bu yapısını besleyen en temel özelliklerden biri de sivil toplum yapılanmasının dini cemaat ve tarikatlarla özdeşleşmiş olmasıdır. Tarihsel olarak uzlaşması imkansız olan bu yapının birlikte var olması mümkün olmamıştır (Yıldırım, 2008: 5). Osmanlı Devleti’nde reform hareketleri bile “muhafazakar” olan kesimler tarafından engellenmiştir ancak bu engellemeler daha önce Almanya’da yaşanan gibi ulusçu bir perspektifle değil dini muhafazakarlıkla meydana gelmiştir.³ Osmanlı Devleti içindeki gayrimüslimler konusundaki reform tartışmalarında dahi “millet-i hakime ve milleti-i mahkume” yani Müslüman halkın hakimiyeti ve mahkumiyeti üzerinden bir iç siyasi tartışma oraya çıkmıştır (Timur, 2014: 151-153). Bu da Osmanlı Devleti’nin yapısının ümmet devleti yapısı üzerine kurulu olduğunun bir diğer göstergesidir.

Tarıma dayalı bir ekonomisi olan Osmanlı devletinin kapitülasyonlarla birlikte görece geri olan sınısı de iyice gerilemiştir. Bu sürecin sonunda Osmanlı devleti yıkılırken arkasında ne bir sanayi ne bir sanayi toplumu ne modern bir kurumsal yapı ne de bir ulus bırakmıştır.

I. Dünya Savaşına giden süreçte özellikle Avrupa’da hızlanan uluslaşma çabaları görülmektedir. Buna paralel olarak gelişen sınıflı ve sanayi kapitalizmine geçmiş ülkelerin ekonomik paylaşım mücadelesi söz konusudur. Bir ümmet toplumu olan Osmanlı devletinin Hristiyan halkları, zayıflayan Osmanlı devleti karşısında bu uluslaşma çabasını bağımsızlıklarını ilan ederek sürdürmüşlerdir. Savaş sonrasında Osmanlı devletinin mirasına sahip çıkan sadece Türkler kalmıştır ve çok geç bir ulusal mücadele vererek bağımsızlık kazanarak Türkiye Cumhuriyeti devletini kurmuşlardır (Eğilmez, 2018: 30-31). Bu noktada uluslaşma kavramına bakış açısı iki farklı şekilde oluşmaktadır. Bunlardan ilki batıyı eksen alarak ancak Türk olarak bir uluslaşma çabasını yani batı tipi modernizmi benimseyen bakış açısıdır. Diğer Osmanlı Devletindeki kimlikleri bir bütün olarak ele alan bakış açısıdır. Türkiye kuruluşuyla birlikte ilk yaklaşıma göre bir uluslaşma çabası içine girmiştir (Uyanık, 1999: 93).

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı devletinin aksine bir ulus devlet olma özelliği taşımaktadır. Ancak toplumsal olarak bir ulus olma bilincine sahip değildir. Buna rağmen Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda hızlı bir uluslaşma ve modernleşme süreci yaşanmıştır (Aslan & Alkış, 2015: 24).

Avrupa’daki örnekler baz alınarak hızlı bir kalkınma ve sanayileşme hamlesi başlamıştır. Bu nedenle üretim merkezi olan kırsal bölgelerden bir miktar nüfusun kentlere yerleşmesi ve işçi sınıfının oluşturulması gerekmiştir. Bu bağlamda ilk göç hareketi makineleşmenin başladığı ve cumhuriyetin kuruluş yılı olan 1923 yılında başlamıştır (Kaştan, 2016: 693).

³ Burada Marx ve Engels’in Berkes’ten aktardığına göre Tanzimat reformlarına karşı çıkan muhafazakar Ahmet Cevdet Paşa’nın yaklaşımının şeriat hukukunun terk edilmesine karşı olduğu ifade edilmektedir. Detaylı bilgi için bkz. (Timur, 2014: 33).



Eser, Z. E. (2023). Türkiye’de İç Göçün Kalkınmaya Etkisi.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 431-452. Doi: 10.25295/fsecon.1316610

Birinci göç dalgası 1950 yılına kadar devam eden dalga olarak kabul edilmektedir. Bu süreçte yaşanan göç daha sonraki dönemlerde olan göç hareketlerinden farklılık göstermiştir. Sanayileşme nedeniyle nüfusun bir kısmı kentlere (Özdemir, 2018: 1338) getirilirken, tarım da ihmal edilmemiş ve Köy Enstitüleri kurulmuştur. Bununla birlikte Cumhuriyet Köyü projesi oluşturulmuştur.

1939’da başlayan II. Dünya Savaşı ve sonrasında yaşanan sürecin de etkisiyle -sadece bu etki olmamakla birlikte- Türkiye 1950’de iktidar değişimine sahne olmuştur. Uluslararası politik nedenlerle Türkiye, ABD ile müttefik olmak zorunda kalmıştır. Bu süreçte Türkiye hem eğitim hem ekonomi politikalarını uluslararası müttefikleriyle uyumlu bir şekilde planlamak durumunda bırakılmıştır. 1950 yılından sonra iktidardaki Demokrat Parti ile birlikte Türkiye sanayi politikalarından daha çok tarım politikalarına ağırlık vermek zorunda kalmıştır (Baytal, 2007: 551). Bunun bir diğer önemli nedeni yapılan uluslararası anlaşmalar gereği sanayi altyapısını savaş sonrasında yeniden inşa etmek zorunda olan ABD’nin müttefiki sanayileşmiş ülkelerin gıda ihtiyacının karşılanmasıdır. Çok partili sisteme yeni geçen Türkiye’de yeni iktidar için de bu yol hızlı bir ekonomik büyüme hızlı ihracat artışı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla 1923-1950 arasındaki iç göç hareketi ilk dönem olarak kalmıştır. Değişen uluslararası ilişkilere ve değişen Türkiye iktidara göre iç göç hareketlerinin niteliği de değişmiştir (Takım, 2011: 167-169).

Türkiye tarihindeki ikinci iç göç dönemi daha uzun olan 1950-1990 arasındaki dönem olarak kabul edilmektedir. Bu dönemde özellikle 1950-1960 arasında tarımda makineleşmeye ve tarıma dayalı politikalara ağırlık verilirken, bayındırlık ve altyapı da ekonomide önem kazanan diğer sektörler olmuştur. Bu nedenle iç göçün niteliği yeni kurulan fabrikalarda çalışacak işçilerin kırsaldan kente göç etmesinden ziyade, altyapı ve bina inşaatında çalışacak inşaat işçilerinin göçü şeklinde gerçekleşmiştir. Üstelik bu dönemde dış yardımların teşvik edilmesi ve buna paralel olarak Köy Enstitülerinin kapatılması yerlerine İmam Hatip okullarının açılması gibi uygulamalar söz konusu olmuştur. Yeni bir uluslaşma ve modernleşme sürecinde olan Türkiye, bu dönemde hızla birçok atılımından vazgeçmiştir. Demokrat Parti dönemindeki serbestleştirici politikalar nedeniyle bu dönemde bir kalkınma hamlesi söz konusu olmamıştır (Takım, 2011: 156).

1960-1979 yılları arasında planlı karma ekonomi dönemine geçen Türkiye’de Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) kurulması ve 1963-1967 arasındaki birinci kalkınma planının başarılı olması önemli bir model değişimini göstermektedir. Bu değişimde etkili olan darbe öncesi bozulan ekonomik göstergeler ve kalkınmanın gerekliliğidir (Takım, 2011: 156). 1960 darbesi sonrasında her ne kadar DPT kurulmuş olsa da hükümetler ve politikaları DPT planlarıyla uyumlu olmamıştır. Türkiye yeniden sanayi kesimini 1968-1972 yılları arasındaki ikinci beş yıllık kalkınma planında lokomotif sektör olarak tanımlamıştır. Bu dönemde yeniden kuruluşla 1950 arasındaki dönem gibi sanayi burjuvazisi ve işçi sınıfı oluşturulmaya başlanmıştır. 1961 anayasasının getirdiği sendikal özgürlüklerle işçi sınıfı örgütlenme hakkına da kavuşmuştur bu dönemde (Özaltay, 2016: 147). Ancak 1973 yılındaki Petrol krizi ve Kıbrıs Barış Harekâtını izleyen ambargo ile planlar başarısızlıkla sonuçlandı. Bu süreç içerisinde 1961 anayasasının özgürlükçü yapısı ve 68 kuşağının varlığı da toplumsal olarak önemliydi. Ancak 1971 darbesi ve daha sonra 1980 darbesiyle birlikte toplumdaki sınıf temelli hareketler son buldu. 1980’li yıllarda iç göç hala devam ediyor ancak kentlerdeki sanayileşmeyi besleyecek bir işçi sınıfı

oluşturmak için değil altyapı ve inşaat işçisi olmak için göç eden kırsal kesim için bu geçerliydi. Bu plansız iç göç hızla toplumsal sınıf yapısını bozdu. Köylü sınıf azaldı ve kentli sınıflar, kırsaldan gelen göçlerle eridi (Özdemir, 2020: 477). Kentlerde illegal gecekondu ve mahalleleri yaygınlaştı. Kırdan kente göç eden nüfus köylü kimliğini yitiriyor ancak kentli kimliğini de alamıyordu (Eğilmez, 2018: 171). Bir ara sınıf ve yeni bir kimlik oluştu. Kentlerin çeperlerinde yaşayan varoş mahallelerde kırsal değerleri erozyona uğramış ama kentli değerleri de benimseyememiş bir madunlar sınıfı oluştu. Bu yeni sınıf “madunlar” olarak ifade edilen sınıftır. Tablo 2’de de görülebileceği üzere kırsal kesimdeki bu nüfus azalışı ilerleyen dönemlerde de Türkiye’deki kırsal kesimdeki üretim ve iştiham oranlarını olumsuz olarak etkiledi.

Tablo 1: Tarımsal Üretim ve İstihdam

Yıllar	Tarım Kesiminin GSYH’deki Payı	Tarım Kesiminde İstihdam (%)
1923	52	70
1997	13	42
2002	11	35
2006	9	27
2015	8	20
2016	8	19

Kaynak: Eğilmez, 2018: 170

24 Ocak 1980 kararlarını izleyen süreçte 12 Eylül 1980 darbesi meydana geldi. Bu süreçte birlikte Türkiye yeniden liberal politikalara ağırlık veren bir modele geçti. 1980 sonrasındaki dönemde de daha önce 1950-1960 arasında dış yardımlar konusunda olduğu gibi dış borçlanmaya yönelik bir politika izlendi. Bununla birlikte serbest piyasa ekonomisine geçişin gereklilikleri olan finansal serbestleşme, dünya piyasalarına entegre olunması, özelleştirme ve ithal ikameci planlı modelin terk edilerek ihracata yönelik modele geçiş sağlanması gerçekleştirildi. Altyapı yatırımlarına bu dönemde de ağırlık verildi ve bu yüksek bütçe açıklarına neden oldu. Bu süreç ve yüksek borçlanma yüksek enflasyona ve denetimsiz mali sektöre neden oldu (Eğilmez, 2018: 194). 1994 krizi yaşandı ve daha sonrasında 2001 krizi ile bu ekonomi modeli sona erdi.

Ancak iç göç dönemi olarak 1950-1990 aralığı baz alınmaktadır. Çünkü 1990 sonrasında gerçekleşen ve günümüzde de devam eden göçün niteliği önceki dönemden farklıdır. Yine ekonomik planlamaya dayalı olmayan, yerleşim alanlarının, eğitim politikalarının, sınıfsal yapının planlı bir şekilde belirlenmediği bir göç söz konusu olmakla birlikte bu dönemdeki göçün ayırt edici bazı başka özellikleri söz konusudur.

1990 sonrasındaki iç göçün en önemli ayırt edici özelliği, dengesiz kalkınma nedeniyle gelişmiş büyük şehirlerin cazibe merkezi haline gelmiş olmalarıdır. İş olanakları, eğlence olanakları, eğitim olanakları ve sağlık olanakları bu kentlerde toplanmıştır. Büyük şehirlerle kırsal bölgeler arasında eskisine göre çok daha büyük bir gelişmişlik farkı söz konusudur. Bununla birlikte Türkiye politik olarak olduğu gibi güvenlik olarak da stabil bir ülke olamamıştır. Özellikle Güneydoğu Anadolu’daki 1980’lerden beri olan PKK terör örgütünün etkin terör eylemleri bölge halkının göç etmesiyle sonuçlanmıştır (Özdemir, 2012: 8). Türkiye Cumhuriyeti devleti,

devletten bağımsız olarak göç edenlerin dışında 8500 köyü güvenlik gerekçesiyle boşaltıp büyük kentlere yerleştirmiştir.

2002 yılıyla birlikte Türkiye’de yeniden önemli kırılma yaşanmış ve ülke tarihindeki en uzun sürecek hükümet iktidara gelmiştir. Ekonomik model olarak müdahaleli piyasa ekonomisi dönemine bu dönemde girilmiştir. Toplumsal dinamikleri açısından da bu iktidar değişimi önemlidir.

Türkiye iktisadi tarihi açısından “müdahaleli piyasa ekonomisi dönemi” olarak adlandırılan bu dönemde aslında ekonomik model ilk başta çok değişmemiştir. Yine piyasa ekonomisi dinamikleri uygulanmıştır. Bunda 2001 krizi sonrasında uygulamaya konulan uzun vadeli “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının” da devam ediyor olması etkilidir (Sakarya, 2014: 247). Öte yandan 1980’li yıllarda da her ne kadar piyasa ekonomisi söz konusu olsa da klasik iktisat kökenli okulların çok da sıcak bakmadığı vergiler ve özellikle de dolaylı vergiler arttırılmıştır. Ancak 2002 sonrasındaki ekonomik dönüşümün bir diğer dinamiği de dünyadaki yeni kapitalizm modelidir. Rusya ve Çin’de de örnekleri görülen “Devlet Kapitalizmi” modeli Türkiye için de kademeli olarak geçerli olmuştur. İç göç hareketlerinin niteliği ve yönü açısından bir değişiklik söz konusu olmamış ve 1950-1990 döneminden sonraki dönem devam etmiştir. Ancak iç göçün hızlı bir şekilde devam ettiğini söylemek de mümkündür (Taşkesen, 2017: 28). Ülke genelinde yap-işlet-devret modeliyle ranta ve inşaata dayalı olarak uygulanan politikanın en yoğun olarak uygulandığı alanlar büyük şehirler olmuştur. Mega projelerin sürekli gündeme getirildiği bu dönemde söz konusu inşaat projeleri de rant ekonomisini sürdürmeye yönelik olmuştur. Bu süreklilik arz eden rant yaratma politikası iç göçü hızlandırmıştır.

Daha önce Latin Amerika ve Rusya’da farklı isimlerle adlandırılan yeni bir zengin sınıf bu dönemde Türkiye’de oluşmuştur. Latin Amerika örneğinde uygulanan Yapısal İktisat Okulu politikaları, ithal ikameci ve yerli sanayiye korumaya yöneliktir. Ancak hukuki düzenlemelerin yetersiz kalması ve siyasetçilerin sermaye ile ilişkilerinin etkisiyle burada “Devlet Burjuvazisi” olarak adlandırılan bir sınıf oluşmuştur buna neden olan model de “Ahbap Çavuş Kapitalizmi” olarak tanımlanmıştır.

Rusya’da ise Vladimir Putin’in iktidarıyla birlikte ortaya çıkan modelde devlet destekli sermayenin etkinliği söz konusu olmuştur. Bu sermayenin sahibi, ortağı veya destekçisi devlet olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte ortaklık kurulan veya devlet tarafından desteklenen sermayedarlar tıpkı Latin Amerika örneğinde olduğu gibi ayrıcalıklı bir sınıf olmuşlardır ve “Oligarklar” olarak adlandırılmışlardır.

2002 sonrasında Türkiye’de de benzer bir durum söz konusu olmuştur. Mahfi Eğilmez bu sınıfı “Esnaf Burjuvazisi” olarak ifade etmiştir (Eğilmez, 2018: 159). Bu sınıf bilindiği haliyle bir sanayi/tarım/ticaret burjuvazisini veya küçük burjuvaziyi ifade etmemektedir. Hatta söz konusu sınıf burjuvazi sözcüğünün etimolojik kökenindeki kentsoylu kavramını dahi karşılamamaktadır. Diğer örneklerde olduğu gibi devlet destekli, ayrıcalıklı yeni bir zengin sınıf oluşmuştur. Türkiye’deki bu yeni zengin sınıf, çoğunlukla inşaat sektöründe faaliyet gösteren müteahhitlerden oluşmuştur. Bununla birlikte basın yayın organları, savunma ve silah sanayi gibi başka alanlarda da böyle bir sınıf oluşmuştur. Ancak esnaf burjuvazisi dışında Anadolu Burjuvazisi olarak da adlandırılan bu grup merkezi olarak yine İstanbul ve Marmara bölgesinde kalmıştır (Karatepe, 2015: 267). Türkiye, iç göç ve değişen politik ve ekonomik düzenlerden

dolayı sınıf yapısının değişmesine ve mekânsal aidiyetin dolayısıyla organik kalkınmanın gerçekleşmemesine sahne olmuştur.

7. Sonuç ve Öneri

Türkiye, Osmanlı Devlet’inden aldığı miras gereği uluslaşma sürecinde çok geride kalmış bir toplum yapısına sahip olarak kurulmuştur. Uluslaşma süreci gibi sanayileşme, modernleşme ve kapitalistleşme aşamalarında da geç kalınmıştı. Bu nedenle ülkenin kuruluşuyla birlikte hızlı bir uluslaşma, sanayileşme ve kapitalistleşme sürecine girilmiştir. Avrupa’daki örnekleri gibi sırasıyla önce uluslaşma sürecini tamamlayarak daha sonra sanayileşme ve modernleşme aşamalarına geçilmemiştir. Bu nedenle cumhuriyetin ilk yıllarında uygulanan politikalar bir bütünlük arz etmekte ve planlı bir kalkınma modelini işaret etmektedir. Ancak II. Dünya Savaşı sonrasında oluşan yeni uluslararası politik düzen ve 1950’li yıllarda yaşanan çok partili hayata geçiş ve iktidar değişimiyle birlikte uygulanan planlı kalkınma modeli değişmiştir. Bu değişikliklerle birlikte iç göç hareketlerinin niteliği de değişmiştir. Sanayiye öncelik veren ancak kırsal kalkınma için de Köy Enstitülerini açarak eğitim modelini de kalkınma hedeflerine uygun olarak belirleyen Türkiye, 1950 sonrasında tarımsal büyümeye, altyapı yatırımlarına ve bayındırlık faaliyetlerine öncelik vermiştir. Bu süreçte kırsaldan kente göç eden nüfus, sanayide çalışarak sanayi işçisi ve dolayısıyla kapitalist sistemin temel dışlılarından olan işçi sınıfını oluşturmak yerine inşaat işçisi olmuşlardır.

Türkiye’de yaşanan ilk politik ve ekonomik dönüşüm sonucunda modernleşme sekteye uğramış, toplumsal sınıf yapısı oluşurken dezenformasyona uğramıştır. Kapitalist sistemin temel sınıf yapısı olan işçi, köylü, burjuvazi ve küçük burjuvazi sınıfları oluşurken bu sınıflar yeterince yaygınlaşmamıştır. Hem bölgesel kalkınma farklılıkları ülke genelinde yaygınlaşmasını engellemiştir hem de kente entegre olamayan insanlar “madun” ve “esnaf burjuvazisi” sınıflarını oluşturmuştur. İç göçün yoğunluğu nedeniyle köylü sınıfı sürekli olarak azalmış ve tarımsal üretimin milli gelirdeki payı da sürekli olarak azalmış ve günümüzde %8 dolaylarına inmiştir. Kente göç eden kırsal nüfus, planlı bir şekilde sanayiye işçi olarak eklenememiş aksine plansız, güvencesiz bir şekilde kentlerde yaşamak zorunda kalmışlardır. Hizmet sektöründe istihdam edilen insanlar işçi sınıfı özellikleri göstermemekte daha çok madun sınıf özellikleri taşımaktadır. Bu nedenle korunaksız istihdam ve güvencesiz bir yaşama mahkum olan kitleler kentlerde çoğunluğu oluşturacak hale gelmişlerdir. Ancak bu çoğunluğu oluşturan nüfus kentlileşmemiştir. Günümüzde ülke nüfusunun %80 kadarı kentlerde yaşamaktadır. Ancak bu nüfus kentli nüfus olarak adlandırılmaz.

Türkiye üç temel iç göç döneminden geçmiş olmakla birlikte pek çok politik ve ekonomik dönüşüme de sahne olmuştur. Bunlardan sadece 1960 darbesi ile 1971 arasındaki dönem istisnai olarak kuruluş dönemindeki politikalara dönüş çabası içerisinde olunmuştur. Ancak bu dönemde geçici olmuş ve iç göçün niteliği, yönü ve yoğunluğu değişmiş ve artış göstermiştir.

Değişen siyasi iktidarların uyguladıkları politikalar geçmiş birikimlerin tüketilmesi, geleceğin birikimlerinin borç ile tüketilmesi ve sürekli olarak merkezlerde rant yaratılması çerçevesinde şekillenmiştir. Böyle bir yapı içerisinde üretime dayalı ve planlı bir kalkınma mümkün olmamıştır. Türkiye’de nüfusun dengesiz dağılımı eğitim başta olmak üzere sağlık ve ekonomik



Eser, Z. E. (2023). Türkiye’de İç Göçün Kalkınmaya Etkisi.
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 431-452. Doi: 10.25295/fsecon.1316610

faaliyetlerin orantısız gerçekleşmesine neden olmuştur. Bu da dengesiz bir bölgesel kalkınma ortaya çıkarmıştır. Uluslararası politikanın ve ekonomik modellerin etkisiyle toplumsal sınıf yapısı üretim odaklı sınıfların sınıf çatışması veya sınıflar arası uzlaşması düzleminde gelişmemiştir. Sınıf bilincinden uzak, üretim odaklı olmayan lümpen proletarya (tehlikeli sınıf) diğer ve daha güncel bir ifadeyle madun sınıf ve esnaf burjuvazisi gibi sınıfların olduğu bir toplumsal yapı meydana gelmiştir. Bu iki sınıf birbirini besleyen ve aynı kökten gelen sınıflardır. Kentte ve siyasi iktidar eliyle zenginleşen ve esasen madun olan sınıflar esnaf burjuvazisi olarak orta çıkmışlardır.

Kalkınma hedefine ulaşılması için sınıfsal yapının kapitalist sisteme uygun yani üretim odaklı olarak şekillenmesi gerekmektedir. Elbette söz konusu üretim hem mal hem hizmet üretimini ancak katma değeri yüksek üretimi ifade etmektedir. Bu nedenle dengesiz nüfus dağılımının daha dengeli hale getirilmesi, sanayinin ve nüfusun ülke geneline yayılması, çarpık yapılaşma ve buna bağlı olarak ortaya çıkan eğitim ve sağlık hizmetlerine ulaşım gücünün ortadan kalkması gerekmektedir. İç göç ile sürekli olarak azalan köylü sınıfın yeniden oluşturulması ve kentlerdeki nüfusun işçi, küçük burjuvazi ve burjuvazi sınıfı olarak şekillenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte sınıfsal bilincin ve sınıfsal gelişimin sağlanması için sınıfların örgütlenmeleri kolaylaştırılmalı hatta teşvik edilmelidir. Böylelikle hem tarımsal üretimin artışı hem bölgesel kalkınma farklılıklarının azalması hem de sanayi ve hizmet üretiminin verimli olması sağlanacaktır.

Kaynakça

- Almanya Şehir Nüfusları. (10.02.2023). <https://www.citypopulation.de/en/germany/cities/>
- Aron, R. (1973). *Sınıf Mücadelesi*. E. Güngör (Çev.). İstanbul: MEB Basımevi.
- Aslan, S. & Alkış, M. (2015). Osmanlı’dan Cumhuriyete geçişte Türkiye’nin Modernleşme Süreci: Laikleşme ve Ulusal Kimlik İnşası. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 6(1), 18-33.
- Bakirezer, G. (2008). Antik Yunan Düşüncesinde Kölelik. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(01), 17-54.
- Başaran, A. (2017). Adam Smith ve Karl Marx’ın Düşüncelerinde Sınıf Kavramının Yeri. *Politik Ekonomik Kuram*, 1(1), 214-237.
- Başvekâlet İstatistik Umum Müdürlüğü. (1936). *Nüfus Meselesi ve Nüfus Sayımı Hakkında Fikirler*. Ankara Köyhocasısı Basımevi.
- Bayat A. (2008). *Sokak Siyaseti*. Soner Torlak (Çev.). Phoenix Yayınevi, İstanbul.
- Bayraktar, Y. & Özyılmaz, A. (2019). Türkiye’de İç Göç ve Ekonomik Büyüme. *İş ve Hayat*, 5(9), 100-111.
- Baytal, Y. (2007). Demokrat Parti Dönemi Ekonomi Politikaları (1950-1957). *Atatürk Yolu Dergisi*, 10(40), 545-567.
- Bell, M., Charles-Edwards, E., Ueffing, P., Stillwell, J., Kupiszewski, M. & Kupiszewska, D. (2015). Internal Migration and Development: Comparing Migration Intensities Around the World. *Population and Development Review*, 41(1), 33-58.



Eser, Z. E. (2023). Türkiye’de İç Göçün Kalkınmaya Etkisi. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 431-452. Doi: 10.25295/fsecon.1316610

- Boroza, D. (2017). Internal Migration, Regional Economic Convergence, and Growth in Croatia. *International Regional Science Review*, 40(2), 141-163.
- Bozan, İ. (2014). *Türkiye’de İç Göç Hareketleri ve Göçün Eğitim Üzerindeki Etkisi: Bir Durum Çalışması*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Cox, O. C. (1950). Max Weber on Social Stratification: A Critique. *American Sociological Review*, 15(2), 223-227.
- Durugönül, E. (1997). Sosyal Değişme, Göç ve Sosyal Hareketler İçinde Toplum ve Göç. *II. Ulusal Sosyoloji Kongresi*, Ankara.
- Eaton B. C. & Lipsey R. G. (1982). An Economic Theory of Central Places. *The Economic Journal*, 92(365), 56-72.
- Eğilmez, M. (2018). *Değişim Sürecinde Türkiye*. Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Karatepe, İ. D. (2015). *Türkiye’de Devlet, Burjuvazi ve Yatırım Teşvikleri*. Finansallaşma, Devlet ve Politik İktisat. Ankara: NotaBene Yayınları.
- Kaştan, Y. (2016). Türkiye’de Cumhuriyet Dönemi İç Göç Hareketleri. *Journal of International Social Research*, 9(42), 692-700.
- Marx, K. (1986). *Kapital*. Alaattin Bilgi (Çev.). Sol Yayınları-Eriş Yayınları E-Kitap.
- O’Hara, S. U. (1999). Community Based Urban Development: A Strategy for Improving Social Sustainability. *International Journal of Social Economics*, 26(10/11), 1327-1343.
- OECD. *Regional Government Finance and Investment in OECD Countries*.
- O’Kelly, M. & Bryan, D. (1996). Agricultural Location Theory: Von Thunen's Contribution to Economic Geography. *Progress in Human Geography*, 20(4), 457-475.
- Özatalay, C. (2016). Neoliberalleşen Türkiye’de İşçi Sınıfının Parçalanması. L. Sunar (Ed.), *Türkiye’de Toplumsal Tabakalaşma ve Eşitsizlik* (139-161) Nobel Akademik Yayıncılık.
- Özdemir, G. (2020). Türkiye’de Değişen Madun Siyaseti ve Ak Parti’nin İktidar Oluşuna İlişkin Bir Değerlendirme. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi (AKAD)*, 12(23), 474-492.
- Özdemir, H. (2012). Türkiye’de İç Göçler Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Akademik Bakış Dergisi*, 30(11), 1-18.
- Özdoğan, M. (2015). Türkiye’de Ulus İnşası ve Dil Devrimi (1839-1936)/ Nation-Building and Language Revolution in Turkey (1839-1936). *Akademik Hassasiyetler*, 2(3), 227-262.
- Öztürk, L. (2007). *Sürdürülebilir Kalkınma*. İmaj Yayınevi, Ankara.
- Rees, P., Bell, M., Kupiszewski, M., Kupiszewska, D., Ueffing, P., Bernard, A., Charles-Edwards, E. & Stillwell, J. (2017). The Impact of Internal Migration on Population Redistribution: An International Comparison. *Population, Space and Place*, 23(6), e2036.
- Sahota, G. S. (1968). An Economic Analysis of Internal Migration in Brazil. *Journal of political Economy*, 76(2), 218-245.



Eser, Z. E. (2023). Türkiye’de İç Göçün Kalkınmaya Etkisi.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 431-452. Doi: 10.25295/fsecon.1316610

- Sakarya, A. (2014). Türkiye de Ekonomi Politikaları ve Ülke Mekânında Değişim 1980 2012. *MEGARON/Yıldız Technical University, Faculty of Architecture E-Journal*, 9(4), 243-254.
- Şensoy, S. E. (2005). *Kent ve Göç Van İline Çevre İl ve İlçelerden Göç Edenlerin Sorunlarına Sosyolojik Bir Yaklaşım*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Van.
- Takım, A. (2012). Demokrat Parti Döneminde Uygulanan Ekonomi Politikaları ve Sonuçları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(02), 157-187.
- Taşkesen, M. Ö. (2017). Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de İç Göç ve Çalışma Hayatı. *Bilge Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 1(1), 20-35.
- Timur, T. (2014). *Marx-Engels ve Osmanlı Toplumunu* (Vol. 167). Yordam Kitap, İstanbul.
- Todaro, M. (1980). Internal Migration in Developing Countries: A Survey. *Population and Economic Change in Developing Countries* (361-402). University of Chicago Press.
- Tümtaş, M. S. (2007). *Türkiye’de İç Göçün Kentsel Gerilime Etkisi: Mersin Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK]. (2023). <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2020-37210>
- Ulutaş, Ç. Ü. & Kamber, A. G. A. (2016). İç Göç ve Mekânsal Dışlanma. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(4), 1-14.
- Uyanık, M. (1999). Türkiye'nin Uluslaşma ve Yeni Kimliğini Oluşturma Sürecinde Osmanlı Kültürünün Yeri. *Dini Araştırmalar*, 2(5), 91-130.
- White, M. J., & Lindstrom, D. P. (2005). Internal Migration. *Handbook of Population* (311-346). Boston, MA: Springer US.
- Wood, E. M. (2021). *Kapitalizmin Kökeni: Geniş Bir Bakış*. Yordam Kitap, İstanbul.
- Yıldırım, Y. (2008). Osmanlı Modernleşmesinde Cemaat-Toplum Yapılaşması: Yeni Osmanlı Düşüncesi Örneği. *Sosyal Bilimler Dergisi*, X(3), 1-21.
- Zabunoğlu, H. G. (2018). Günümüzde Ulus-Devlet. *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(1), 535-559.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.

Ethical Approval: The author declares that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's author.



Eser, Z. E. (2023). Türkiye’de İç Göçün Kalkınmaya Etkisi.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 431-452. Doi: 10.25295/fsecon.1316610

The Effect of Internal Migration on Development in Turkey

Zekeriya Eray Eser

Extended Abstract

The Republic of Turkey rapidly entered the processes of nationalization, capitalization, industrialization, and modernization with its establishment. Since the processes in question are processes that started a long time ago in Europe, Turkey had to implement these processes together and quickly. One of the most important points of these processes was the creation of a social class structure for industrialization. For this purpose, social classes began to be formed rapidly. When the Republic of Turkey was first established, the majority of its population, which was very small, lived in rural areas and engaged in agricultural activities. Considering the necessity of a working class as a bourgeois class is necessary for industrialization, the first internal migration movement started as soon as the republic was established.

The first internal migration period of the Republic of Turkey covers the period between 1923 and 1950, following its establishment. In this period, urbanization and the creation of an urban class were aimed. On the other hand, after the establishment of the Republic of Turkey, due to international political agreements, Turkey lost its population, which is a highly skilled workforce, due to the exchange. Most of the non-Muslims, especially the Greeks living in the cities, had to leave the country through population exchange. Before the republic, the majority of Turks were not in the urban class and were not skilled workers or craftsmen. For this reason, great importance was given to the education of the people both in the villages and the cities. By establishing village institutes in the villages, agriculture and animal husbandry were supported. However, internal migration continued with a focus on industrialization. In this way, industrialization aimed to increase agricultural production without decreasing it.

After the first period, political fluctuations occurred in Turkey. With the end of the single-party period in 1950, there was a change in power. However, there have been radical changes in internal migration, industrialization, and agricultural policies. Therefore, as of 1950, the first period of internal migration ended and the second period, 1950-1990, began.

In 1950, the Democrat party government changed Turkey's entire policy. The new government, which adopted more liberalizing economic policies, brought agricultural policies to the fore instead of industrialization policy. However, Village Institutes were closed in this process. Due to the multi-party system and political competition, the new government aimed at rapid economic growth. During the 1950-1960 period, when more emphasis was placed on mechanization in agriculture and infrastructure investments, the nature of internal migration from rural to urban also changed. Instead of planned urbanization and the creation of an urban working class, a more irregular internal migration to work in infrastructure works started in this period. With the change of power with the military coup in 1960, the economic policy changed again. However, this policy change could not change the internal migration mobility and direction. After the 1960 coup, a very liberal constitution was formed and a planned development period was started again. During this period, syndicate activities were liberalized. Again, in this period, the "State Planning Organization" was established and five-year development plans were started to be made. Despite this, it did not change in quality in



Eser, Z. E. (2023). Türkiye’de İç Göçün Kalkınmaya Etkisi.
Fiscoeconomía, 7(Özel Sayı), 431-452. Doi: 10.25295/fsecon.1316610

10 years after the internal migration mobility of the period between 1950-1960. For this reason, despite the political fluctuations in Turkey, the period between 1950 and 1990 is considered a single period among the migration periods. On the other hand, the period of 1960-1970 also ended with a coup, and with the oil crisis that followed, it prevented the economic and social changes in this period from being effective. Class-based movements in society came to an end with the 1980 military coup that followed the oil crisis in the 1970s.

After the 1980 military coup, internal migration continued rapidly without any change in quality. Unlike the character of internal migration in the first period, the character after 1950 was not aimed at creating an urban class and working class in line with the goal of industrialization. Internal migration encountered in this period continued to increase completely unplanned and uncontrolled. Therefore, this uncontrolled and unplanned migration has brought many problems in big cities. People who did not settle in factories as workers in a planned way migrated to work as workers in infrastructure and construction works. The lack of planning for this migration has caused unplanned urbanization due to the inadequacy of settlement areas. The lands that initially belonged to the state in the peripheries of big cities were occupied by those who migrated from rural to urban areas, and slums were formed in these areas without any supervision. Slums have had a devastating effect not only on the visual and architectural structure of the cities but also on the class and cultural structure. When those who migrated to the city came, they belonged to the peasant class. However, there were no agriculture and animal husbandry opportunities or works in the big cities. For this reason, they lost their characteristics of belonging to the peasant class and ceased to be a productive class. However, despite losing this, they could not join the urban classes because they lived in slums with people like themselves and could not integrate into the city. So many people have come to the big cities with immigration that the urban class has become a minority in the cities. Over time, while the urban class declined and came to the point of extinction, the rural population also decreased rapidly with the effect of migration, and the peasant class came to the brink of extinction. This condition, in turn, negatively affected the decline of the two main productive classes in society, namely agriculture and livestock production, as well as the production of urban residents such as industry, crafts, and services. The rural population that came to the cities with internal migration did not belong to the peasant and urban classes. However, another class, an unproductive class of people living in the slums, emerged. In 1990, the internal security problem caused by the PKK terrorist organization emerged in Turkey. Due to the rapidly increasing terrorist attacks, there have been internal security threats in the southeastern region of the country. These security problems have further accelerated the already rapid and uncontrolled internal migration. Moreover, in addition to those who immigrated for self-security reasons, a very large population is also forced to migrate by evacuating their villages for security reasons by the state. When it comes to the third of the internal migration periods in Turkey, internal migration has accelerated much more. In addition to poverty and the opportunities of big cities, which are the leading causes of migration, the security factor has been added.

Since the industrialization of Turkey was not spread throughout the country from the very beginning, even the rural population in the farthest corners of the country migrated to the big central cities in the west of the country. This situation continued to increase in the 90s.



Eser, Z. E. (2023). Türkiye’de İç Göçün Kalkınmaya Etkisi.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 431-452. Doi: 10.25295/fsecon.1316610

However, although the people who came to the cities with internal migration were not a productive urban class, some of them got richer. A rich new class has emerged, which does not have the characteristics of the bourgeoisie. Some economists called this class the "tradesman bourgeoisie", but they do not have the characteristics of the known bourgeoisie. This new unproductive class living in the cities was mostly interested in trades and commerce. After the 2002 elections, the people and tradesmen living in suburban neighborhoods, who became the majority in the cities, brought their will to power politically for the first time. This change has been an important turning point for Turkey.

The class, which previously appeared as the "state bourgeoisie" in Latin America and "oligarchs" in Russia, supported by the state, provided with the sources of the state and offered tax exemptions, has become the class called the "tradesman bourgeoisie" in the new period.

While this three-period internal migration wave in Turkey took place in the form of 1923-1950, 1950-1990, and 1990-present, a qualitatively different internal migration policy was implemented only in the first period. Although the internal migration mobility in the second period was tried to be directed in different ways due to political fluctuations, the nature of internal migration did not show a significant change in this period as well. Recently, the security factor has been added to the causes of internal migration. As a result, the intensification of internal migration did not occur in line with Turkey's industrialization and urbanization policies and emerged irregularly. This type of internal migration, while decreasing agricultural production due to the decreasing rural population, also melted the urban classes. In addition to all these situations, it has created unproductive classes by disrupting the social class structure. With all its characteristic structure, internal migration in Turkey has emerged as one of the main factors in front of Turkey's development by affecting development negatively.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 453-470

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 09.05.2023

Accepted/Kabul: 06.08.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1294517



Research Article/Araştırma Makalesi

Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions

Türkiye’de Uygulanan Orta Vadeli Programlar: Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Haluk YERGIN¹, Nida GÜNSAN², Kaan YİĞENOĞLU³

Abstract

Türkiye prepared its first Medium Term Programme (MTP) covering the period 2006-2008 (the year of implementation of the first MTP was also the year of the start of the accession negotiations to the European Union) in order to shape public policies on the basis of strategic objectives and direct resource allocation accordingly. Including the first MTP, a total of 18 MTPs have been announced so far, and the last MTP covers the period 2023-2025. MTPs are not only a guide for budget policy but also of great importance for public finance. In the periods when the MTP was implemented in Türkiye, issues such as growth and employment, public finance, balance of payments, and price stability were generally evaluated within the scope of the MTP. In recent years, changes have been made in the content of MTPs in line with the developments and priorities in the world economy. In this context, "Green Transformation" and "Financial Stability" were also included in the MTP covering the 2023-2025 period. The targets set in the MTPs and the actual figures should be monitored in order to assess the budget performance correctly and to maintain the stability of public finances. This study analyses to what extent the targets set in the MTPs have been achieved and, if not, what the reasons for this failure are. This study analyses to what extent the targets set in the MTPs have been achieved and, if not, what the reasons for this failure are. Since the MTPs announced in 2006 are analyzed in this study, it is thought that important inferences will be made about the performance of the Turkish economy and more accurate evaluations will be made in identifying and solving problems.

Jel Codes: H60, H61, H68

Keywords: Medium Term Programme, Budgeting, Public Finance

¹ Prof. Dr., Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, halukyergin@yyu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8168-9115

² Dr., Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, nidagnsn93@gmail.com, ORCID: 0000-0001-7014-3099

³ Araş. Gör., Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, kaanyigenoglu@yyu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1961-6601



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).
Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

Öz

Türkiye, stratejik amaçlar temelinde kamu politikalarını şekillendirmek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirmek için, ilk Orta Vadeli Programını (OVP) 2006-2008 dönemini (ilk OVP'nin uygulama yılı aynı zamanda Avrupa Birliği'ne katılım müzakerelerinin başlangıç yılıdır) kapsayacak şekilde hazırlamıştır. İlk OVP dahil günümüze kadar toplam 18 tane OVP ilan edilmiştir ve son OVP 2023-2025 dönemini kapsamaktadır. OVP'ler bütçe politikası açısından bir rehber olduğu gibi aynı zamanda kamu maliyesi açısından büyük öneme sahiptir. Ülkemizde uygulanmaya başlandığı dönemlerde OVP kapsamında genel olarak büyüme ve istihdam, kamu maliyesi, ödemeler dengesi ve fiyat istikrarı gibi hususlar değerlendirilmiştir. Dünya ekonomisindeki gelişmelere ve önceliklere bağlı olarak son yıllarda OVP'lerin içeriğinde değişikliklere gidilmiştir. Bu kapsamda 2023-2025 dönemini kapsayan OVP'de "Yeşil Dönüşüm" ve "Finansal İstikrar" başlıklarına da yer verilmiştir. OVP'lerde ortaya konulan hedeflerin ve gerçekleşen rakamların bütçe performansının doğru şekilde değerlendirilmesi ve kamu maliyesindeki istikrarın devamlılığı açısından takip edilmesi gerekmektedir. Bu çalışmada, OVP'lerde belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı ve ulaşılmadıysa bunun sebeplerinin neler olduğu analiz edilmektedir. Çalışmada 2006 yılından günümüze kadar ilan edilen OVP'ler incelendiği için Türkiye ekonomisinin performansı hakkında önemli çıkarımların yapılacağı ve ayrıca sorunların tespitinde ve çözümünde daha doğru değerlendirmelerin yapılacağı düşünülmektedir.

Jel Kodları: H60, H61, H68

Anahtar Kelimeler: Orta Vadeli Program, Bütçeleme, Kamu Maliyesi



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).
Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

1. Introduction

The Medium-term Expenditure Framework (MTEF) is a budgeting approach that focuses on a medium-term period, usually spanning three to five years, rather than a single year. MTEFs are designed to provide a more comprehensive and strategic approach to budgeting, aimed at improving budget outcomes. MTEFs ensure that budgetary resources are aligned with development objectives and are therefore also important for the sustainability of institutional arrangements (Holmes & Evans, 2003).

Going beyond multi-year budgets, the first element of MTEFs is macroeconomic projections covering key macroeconomic indicators. These projections are used to ensure consistency of the budget with the general economic and fiscal policy framework. The second element is fiscal rules, which encompass the use of rules such as debt, to ensure consistency of budget decisions with long-term fiscal sustainability. The bottom-up budgeting element of MTEF refers to budget decisions being taken at the highest level of government and then allocated to lower levels of government and specific programs and projects. The institutional strategic planning element includes planning to align budget decisions with the long-term objectives and goals of government agencies and institutions. The results-based budgeting element focuses on budget decisions based on outcomes and effects, rather than inputs and processes. The accrual accounting element is recording transactions based on when they occurred, rather than when payment was made or received. Detailed budget information publication and dissemination to the public is a measure to increase transparency in MTEF (Demirbaş, 2020).

This study, consisting of six sections including an introduction, will first focus on the transition to a multi-year budgeting system and Medium-term Program (MTP) to identify the need for transition to MTPs in the world and in Türkiye. Afterward, the focus will be on MTPs applied in Türkiye, and the characteristics and objectives of MTPs will be examined. The next section will evaluate the performance of MTPs in terms of macroeconomic indicators. In the fifth section, performance analysis will be performed to identify the problems related to MTPs and solutions will be proposed. In the conclusion section, a general evaluation and various recommendations for future studies are provided. It is expected that the study will be beneficial for public and private sector employees, policymakers, and researchers who wish to work in this field in the future.

2. The Transition to Multi-Year Budgeting Systems in the World and Türkiye and the MTP

Expenditure planning is a systematic process that involves analyzing and assessing the factors that influence expenditure levels in different sectors and attempting to quantify these factors. The budget formulation requires identifying underlying factors of expenditure changes, assessing service standards, and computing the costs and time profile of services. However, it should be noted that these tasks are not unique to expenditure planning but are rather a part of the usual budgetary process. The added dimension of expenditure planning is the forecasting of the three-step process over a number of years. This has a checkered history, with early attempts at forecasting expenditure over a period of years dating back to 1946 in the United States, but these did not receive much attention due to the technical challenges



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).

Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.

Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

involved. By the early 1960s, however, changes in the nature and magnitude of expenditures led to renewed interest in expenditure planning. The Plowden Committee in the United Kingdom specifically recognized the need for expenditure forecasting to become an integral part of the budget process. Thus, it is important to consider the background and implications of the committee's recommendations when discussing expenditure planning (Premchand, 1983: 205-206).

In the 1960s, the United Kingdom pioneered the use of Medium-term Fiscal Frameworks (MFF), which were subsequently adopted by other Commonwealth of Nations countries, considering their historical and cultural ties. As a result, Australia, New Zealand, and Canada became among the first countries to implement multi-year budgeting systems. Over time, many countries began to adopt multi-year budgeting, but the turning point for MFFs came when the European Union (EU) transitioned to a common budgeting approach in order to strengthen its financial unity. Although the United Kingdom's practices served as the basis for MFFs, today it is not possible to speak of a single MFF application, as countries show variations in terms of the scope of the implementation year and the mode of implementation (Aras et al., 2014: 10).

The implementation of multi-year budgeting in the 1970s faced various challenges, such as overestimation of economic growth and entitlement mentality among spending agencies, resulting in difficulties in making downward revisions and a lack of commitment to fiscal discipline by some governments after this period (Allen & Tommasi, 2001: 176). As is well known, fiscal discipline is based on the "crowding-out effect" and "twin deficits" arguments. The validity of these arguments is, however, contingent on certain assumptions. As a result, the idea of fiscal discipline is open to debate. During the 1980s, many democratic nations were faced with significant financial challenges, characterized by a combination of factors such as the aftermath of two oil crises, lackluster economic growth, high inflation, and high unemployment. These factors disrupted the traditional relationship between the economy and government finances, resulting in large and seemingly significant budget deficits challenge. As the decade progressed, however, the fiscal situation began to improve, with deficits in industrialized democracies dropping below their peak levels earlier in the decade. Furthermore, a few countries even managed to achieve budget surpluses in recent years. In contrast to the initial despair and uncertainty that plagued democratic governments at the start of the decade, there is now a general sense of confidence that both national economies and budgets can be stabilized (Schick, 1990: 38).

The utilization of baselines in forecasting the future cost of current programs is closely associated with the evolution of multiyear budgeting from a planning approach to a tool of financial management. In many nations, multiyear budgets have become synonymous with multiyear baselines. However, this was not the original intent of multiyear budgeting, which was introduced during the post-war economic growth period. Initially, multiyear budgeting was utilized as a means for governments to plan for the spending of fiscal surplus generated by a growing economy. Governments can create money by issuing their own debt, but this does not mean that they have unlimited amounts of money to spend. The ability of a

Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).

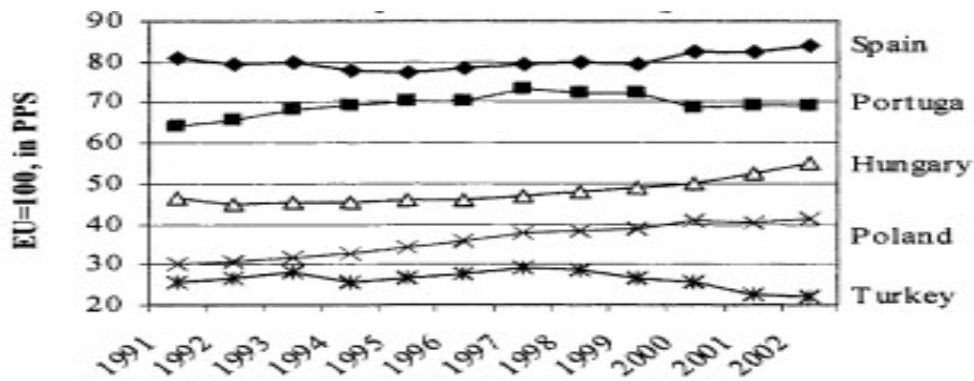
Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

government to create money is not the same as the ability to spend money without limit. Governments still need to be mindful of their fiscal sustainability, which is the ability of a government to sustain its current spending, tax, and other policies in the long run without threatening government solvency or defaulting on some of its liabilities or promised expenditures. In practice, multiyear budgeting is often used for a combination of reasons, including planning for fiscal surpluses, managing fiscal risks, and ensuring fiscal sustainability. The specific objectives of multiyear budgeting will vary depending on the individual country or government. The multiyear plans were not simply projections of future costs for ongoing programs but rather identified new program initiatives to be implemented in future budgets. This expansionary outlook was further reinforced in some countries, where program plans were viewed as commitments for future funding. For example, in the United Kingdom, spending departments viewed multiyear plans as entitlements to be validated in future budgets, while in the Netherlands, ministries considered them as "floors" and negotiated with the Ministry of Finance for increases above the planned levels. Additionally, persistent underestimation of future expenditures also contributed to this expansionary approach. Both Sweden and Denmark found that future spending, particularly for transfer programs, exceeded planned levels (Schick, 1986: 130).

Despite boasting a plethora of advantageous factors, including a strategic geographic location and a dynamic population, Türkiye has yet to achieve the level of economic growth seen in leading emerging market economies. Türkiye's economic growth rate has been comparatively sluggish in contrast to the rapid development of cohesion countries like Spain and Portugal, as well as EU accession nations such as Hungary and Poland (as depicted in Figure 1).

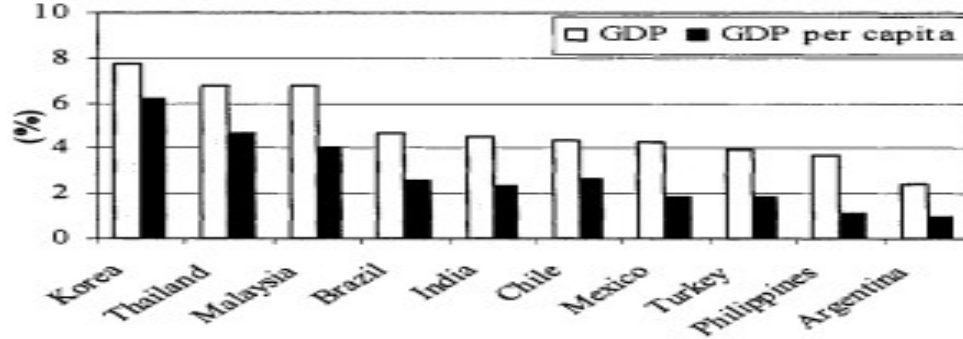
Figure 1: Per Capita GDP at PPS: 1991-2002 compared to EU average



Source: World Bank, 2003:1

Türkiye's per-capita income level has declined and its economic growth falls short of the best-performing emerging economies. (As depicted in Figure 2).

Figure 2: GDP & GDP Per Capita Growth Rates in Emerging Economies (1965-2001)



Source: World Bank, 2003:1

In the year 2000, a comprehensive disinflation program was implemented with the goal of eliminating inflation from the economy. The implementation of a crawling peg exchange rate regime and various structural reforms, although impressive, failed to prevent a crisis in Türkiye due to underlying fiscal and financial sector weaknesses that had accumulated over decades of instability and delayed reform (World Bank, 2003: 3-4).

3. General Characteristics and Objectives of the MTPs Implemented in Türkiye

The MTP was implemented in Türkiye in 2006, serving as a roadmap for public policies and resource allocation to achieve strategic objectives outlined in Law No. 5018, with a focus on enhancing predictability, confidence, stability, and efficiency, while promoting sustainable growth, social policies, and balanced distribution of benefits among all segments and regions of society (Undersecretariat of State Planning Organization, 2005: 1-3).

In Türkiye, the tradition of planning and budgeting in past periods was closed to parliamentary oversight as much as it was to economic units, due to limited time frames and ineffective implementation. However, the three-year planning and budgeting system passed with Law 5018 has provided economic units with the ability to see, monitor, and draft changes in the way budget allocations and economic data are planned. Additionally, the legal requirement for the medium-term financial plan to be in harmony with the MTP is important for accountability and financial transparency (Bulut & Köktaş, 2014: 131). The necessary relationship that needs to be established between policy-making, planning, and budgeting can only be achieved through a well-designed and mechanism-defined medium-term expenditure system. The main objectives of this system, which spans three-year time frames, are (Kara, 2014: 129):

- Improving macroeconomic balance through the development of a realistic and rational public resource structure.
- Improving the distribution of resources according to strategic priorities between and within sectors.



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).
Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

- Increasing predictability of both policies and resources allocated to them, resulting in the ability of ministries to take their plans further and ensuring continuity of implemented programs.
- Increasing incentives for effective and efficient use of funds, as well as increasing the autonomy of organizations that make expenditures and implement strict budget constraints.

Some of the main objectives of the 2023-2025 MTP implemented in Türkiye are (SBB, 2022):

1. The continuation of growth that prioritizes investment, employment, production, and export, the strengthening of a productive and competitive domestic production structure, the reduction of import dependency, the achievement of sustainable price stability, the enhancement of human capital and workforce quality, the improvement of the business and investment environment, and the realization of a sustainable and inclusive growth oriented towards fair distribution, constitute the main objectives of economic transformation.
2. With an approach that is based on all factors affecting price increases and their interactions, and prioritizes sustainable price stability, the goal is to reduce inflation to single-digit levels. The aim is to support financial stability by increasing savings in the financial system, ensuring efficiency in resource allocation, facilitating access to financing through the development of capital markets, and widespread financial literacy.
3. The main objective of the fiscal policy to be followed during the program period will be to maintain budget discipline and gradually reduce public deficits while further strengthening the fiscal structure.
4. Green transformation will be given priority in all areas and sectors of the economy, taking into account the multi-faceted effects of climate change on the environment, society, and economy, and within the framework of development priorities.
5. The aim is to use workforce potential to the fullest by implementing active employment policies and other policies that increase employability and productivity, in order to respond to the developing needs in the economy, with the aim of maintaining the trend of increasing employment and workforce at historically high levels during the program period.

4. Performance of MTPs in Terms of Macroeconomic Indicators

In line with Law No.5018 on Public Financial Management and Financial Control (dated 10/12/2003), the first MTP for 2006-2008 aims to formulate public policies and allocate resources based on strategic objectives. By serving as a road map, this Programme aimed to increase predictability for both public and private sectors, and also boost confidence and stability by solidifying the positive economic and social developments achieved in recent years (Medium-Term Programme 2006-2008: 1). The figures related to some economic indicators targeted in the program are shown in Table 1. P represents the planned and R represents the



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).
 Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

realization. The program aimed to achieve an annual growth rate of 5 percent on average. The growth rate, which was 6.9 percent in 2006, slowed down to 4.7 percent in 2007. GDP stands for Gross Domestic Product, which measures the total value of goods and services produced in a country in a given period of time. The average GDP growth rate was 4.1% in 2006-2008, which covers the Program period, and this growth rate is lower than the 5% growth rate targeted in the Program. According to the statistics, Türkiye's economy grew faster than planned in 2006 (6.9% vs 5%), but slower than planned in 2007 (4.7% vs 5%) and 2008 (0.7% vs 5%). The global financial crisis of 2008 had a negative impact on Türkiye's economic performance.

Table 1: Main Macroeconomic Indicators in MTP (2006-2008)

	2006		2007		2008	
	P	R	P	R	P	R
GDP Growth (%)	5.0	6.9	5.0	4.7	5.0	0.7
Unemployment (%)	10.0	9.9	9.8	10.3	9.6	11.0
Labor Force Participation Rate (%)	48.7	48.0	48.7	46.2	48.7	46.9
Exports (FOB) (Billion Dollars)	84.1	93.6	93.7	115.3	105.8	140.8
Imports (CIF) (Billion Dollars)	122.6	134.6	133.7	162.2	146.8	193.8
Trade Balance (Billion Dollars)	-38.5	-33.9	-40.0	-62.7	-41.0	-69.9
Current Account Balance / GDP (%)	-4.0	-5.9	-3.5	-5.7	-3.1	-5.3
End Year CPI (%)	5.0	9.6	4.0	8.3	4.0	10.0

Source: Medium-Term Programme (2006-2008). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Medium_Term_Programme-2006-2008.pdf; For realisation figures, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/temel-ekonomik-gostergeler/>; TOBB, <https://tobb.org.tr/Documents/yayinlar/ekonomikrapor2010.pdf>

A decrease in unemployment rates was projected for the period 2006-2008, but when the actual unemployment figures for the relevant period are examined, the situation is exactly the opposite. It was aimed to reduce the unemployment rate, which was planned as 10% in 2006, to 9.6% in 2008. However, the unemployment rate, which was 9.9% in 2006, increased to 10.3% in 2007 and then to 11% in 2008. A similar picture is also observed in the labor force participation rate. This indicator, which was targeted at 48.7% during the relevant period, was 48% in 2006 and declined to 46.7% in 2008. Both export and import figures were above planned throughout the period. However, as the import growth rate was higher than the export growth rate, the trade balance deteriorated gradually. The share of the current account deficit within GDP fluctuated above planned during the relevant period and only showed a downward trend. Finally, the year-end consumer price index deviated significantly from its target by varying between 8.3% and 10%, although it was projected as an average of 4.5% throughout the relevant period.

Table 2 shows the MTP targets and realized figures for the period 2009-2011. Accordingly, the GDP growth rate was targeted at an average of 5.5% during the relevant period, but it is seen that the economy contracted in 2009 due to the global economic crisis. In 2010 and 2011, growth exceeded the target. Unemployment rates were above target in 2009 and 2010, while they fell below planned at 9.1% in 2011. Similarly, the labor force participation rate was below



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).
 Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

target in 2009 and 2010, while it rose above the planned rate at 49.9% in 2011. Export and import figures were below planned levels, while the trade balance deteriorated throughout the relevant period. This situation was reflected in the share of the current account balance within GDP as well. When year-end consumer price index figures are examined, they are consistent with targets except for 2010.

Table 2: Main Macroeconomic Indicators in MTP (2009-2011)

	2009		2010		2011	
	P	R	P	R	P	R
GDP Growth (%)	5.0	-4.8	5.5	8.4	6.0	8.8
Unemployment (%)	9.8	14.1	9.7	11.1	9.7	9.1
Labor Force Participation Rate (%)	48.1	47.9	48.4	46.5	48.7	49.9
Exports (FOB) (Billion Dollars)	149.2	109.6	163.4	120.9	181.7	134.9
Imports (CIF) (Billion Dollars)	234.6	134.4	254.4	177.2	277.6	240.8
Trade Balance (Billion Dollars)	-85.4	-37.8	-91.0	-71.6	-95.9	-105.9
Current Account Balance / GDP (%)	-6.8	-1.8	-6.8	-5.7	-6.5	-9.6
End Year CPI (%)	7.5	6.5	6.5	8.6	6.5	6.5

Source: Medium-Term Programme (2009-2011). For realisation figures, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/temel-ekonomik-gostergeler/>; TOBB, <https://tobb.org.tr/Documents/yayinlar/ekonomikrapor2010.pdf>

In the 2012-2014 MTP, the GDP growth rate was projected to be 4% and 5% throughout the period. However, the actual figures were below the targets during the period. Especially in 2012, there was almost a half deviation. The improvement in 2013 could not be maintained in 2014. When unemployment rates and labor force participation rates are examined, it is seen that they have developed in a positive and consistent way with the targets. While the export figure was above planned in 2012, it is not possible to say the same thing for 2013 and 2014 years. Import figures were below planned throughout the program period. The ratio of the current account balance to gross domestic product was below planned except for 2013. The year-end consumer price index has been above planned throughout the program period.

Table 3: Main Macroeconomic Indicators in MTP (2012-2014)

	2012		2013		2014	
	P	R	P	R	P	R
GDP Growth (%)	4.0	2.1	5.0	4.2	5.0	3.0
Unemployment (%)	10.4	8.5	10.2	9.1	9.9	9.9
Labor Force Participation Rate (%)	49.7	50.0	49.7	50.8	49.7	50.5
Exports (FOB) (Billion Dollars)	148.5	152.5	165.7	151.8	185.1	168.9
Imports (CIF) (Billion Dollars)	248.7	236.5	272.5	251.7	295.9	232.5
Trade Balance (Billion Dollars)	-100.2	-84	-106.8	-99.9	-110.8	63.5
Current Account Balance/GDP (%)	-8.0	-6.1	-7.5	-7.7	-7.0	-5.4
End Year CPI (%)	5.2	6.1	5.0	7.4	5.0	8.1

Source: Medium-Term Programme (2012-2014). For realisation figures, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <https://www.sbb.gov.tr/temel-ekonomik-gostergeler/>; TOBB, <https://tobb.org.tr/Documents/yayinlar/ekonomikrapor2010.pdf>



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).
 Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

The MTP (2015-2017) had been designed to facilitate Türkiye's achievement of its 2023 goals by increasing competitiveness and innovation. Covering the period of 2015-2017, the MTP was the initial part of the budget process, and its primary goal was to strengthen macroeconomic and financial stability. Achieving this objective entailed increasing growth performance while reducing the current account deficit and meeting the inflation target. To achieve these targets, structural reforms were necessary, which were implemented during the MTP. These reforms were based on the primary transformation programs of the Tenth Development Plan, and their realization rate was monitored regularly. The impact of the global financial crisis was still being felt in the EU and developing countries, despite the improvement in the US economy at that time. As a result, the recovery of the global economy slowed down. The US had tightened its monetary policy, while the EU had eased it. The political developments in neighboring countries of Türkiye were also emerging as a geopolitical risk factor. To take these external risks and opportunities into account, the macroeconomic framework of the MTP had been prepared. In summary, the MTP had aimed to achieve Türkiye's 2023 goals by increasing competitiveness and innovation. To achieve this, structural reforms had been implemented during the MTP, which were based on the primary transformation programs of the Tenth Development Plan. The realization rate of these action plans had been monitored regularly. External risks and opportunities, such as the global financial crisis and political developments in neighboring countries, had been taken into account in the macroeconomic framework of the MTP (Medium-Term Programme 2015-2017: 1).

During the program period, the growth rate of the gross national product was above the planned level except for 2016. Unemployment figures and labor force participation rates were above the expected level for three years. While export and import performance was below the expected level, the trade deficit was also below the planned level accordingly. The ratio of the current account balance to the gross domestic product was below the expected level. The year-end consumer price index was above the planned level in the 2015-2017 period.

Table 4: Main Macroeconomic Indicators in MTP (2015-2017)

	2015		2016		2017	
	P	R	P	R	P	R
GDP Growth (%)	4.0	6.1	5.0	3.3	5.0	7.5
Unemployment (%)	9.5	10.3	9.2	10.9	9.1	10.9
Labor Force Participation Rate (%)	50.2	51.3	50.3	52.0	50.5	52.8
Exports (FOB) (Billion Dollars)	173.0	151.0	187.4	149.2	203.4	164.5
Imports (CIF) (Billion Dollars)	258.0	213.6	276.8	202.2	297.5	238.7
Trade Balance (Billion Dollars)	-85.0	-48.1	-89.4	-40.8	-94.1	-58.6
Current Account Balance/GDP (%)	-5.4	-3.1	-5.4	-3.1	-5.2	-4.7
End Year CPI (%)	6.3	7.7	5.0	7.8	5.0	11.1

Source: Medium-Term Programme (2015-2017).
<https://ticaret.gov.tr/data/5e18288613b8761dccd355ce/Ekonomik%20G%C3%B6r%C3%BCn%C3%BCm%20Kas%C4%B1m%202022.pdf>



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).
 Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

The MTP (2018-2020) was a tool used in the budget process that outlined public policies and priorities based on the Development Plan. The MTP included macroeconomic targets, priority policies, and objectives to focus on during the program period. The MTP provided predictability for both the public and private sectors and helped with decision-making and implementation processes. The 2018-2020 MTP had been prepared in accordance with the principles of the 10th Development Plan and was important for the transition into the 11th Development Plan (2019-2023). The MTP analyzed global and domestic economic developments to pursue policies toward higher growth and employment areas. Further details on the initial years' measures were included in the 2018 Annual Programme. Overall, the MTP served as a roadmap for the budget process, providing direction for public institutions' budgets and implementation of legal and administrative regulations. It was a binding document with objectives and priorities that had to be followed during the Program period. The MTP was crucial for the transition between Development Plans and for pursuing policies that promoted economic growth and employment opportunities (Medium-Term Programme 2018-2020: 1).

An analysis of the gross domestic product growth rate reveals that there were significant downward deviations from the plan, especially in 2019 and 2020 due to the US-led global financial crisis. A similar situation is observed for unemployment and labor force participation rates. It is clear that the deviations in unemployment rates are significant, except for 2018. While labor force participation rates were close to the plan in 2018 and 2019, a significant decline was observed in 2020. The contraction of the world economy due to the global financial crisis and countries' protective economic policies were reflected in foreign trade figures. In 2020, exports were significantly lower than expected, while imports showed a similar decline in 2019 and 2020. The share of the current account balance in gross domestic product is worse than expected, especially in 2020. The year-end consumer price index, on the other hand, has been on a downward trend for three years but is much higher than planned.

Table 5: Main Macroeconomic Indicators in MTP (2018-2020)

	2018		2019		2020	
	P	R	P	R	P	R
GDP Growth (%)	5.5	3.0	5.5	0.9	5.5	1.9
Unemployment (%)	10.5	11.0	9.9	13.7	9.6	13.2
Labor Force Participation Rate (%)	53.4	53.2	54.1	53.0	54.7	49.3
Exports (FOB) (Billion Dollars)	169.0	177.2	182.0	180.8	195.0	169.6
Imports (CIF) (Billion Dollars)	237.0	231.2	253.0	210.3	272.0	219.5
Trade Balance (Billion Dollars)	-68.0	-41.5	-71.0	-29.94	-77.0	49.9
Current Account Balance/GDP (%)	-8	-2.5	-7.5	-1.4	-3.9	-4.4
End Year CPI (%)	7.0	16.3	6.0	15.2	5.0	12.2

Source: Medium-Term Programme (2015-2017);
<https://ticaret.gov.tr/data/5e18288613b8761dccd355ce/Ekonomik%20G%C3%B6r%C3%BCn%C3%BCm%20Kas%C4%B1m%202022.pdf>



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).

Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.

Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

The 2021-2023 MTP starts with a section on "rebalancing", "new normal" and "new economy". In the "rebalancing" section, it is emphasized that economic activities gained momentum in the second half of 2019, but coordinated policy steps were taken to minimize the impact of the Covid-19 pandemic on the economy in 2020. In August 2020, expansionary policies during the pandemic were gradually reduced and a new rebalancing process was initiated. In the "new normal" section, it was pointed out that the ways of doing business, preferences, and behaviors in the economy have changed with the Covid-19 outbreak, and it was mentioned that this situation is called the "new normal". In this process, the importance of hybrid systems was emphasized and digital transformation and e-service applications were emphasized. In the "new economy" section, it was committed that technology, efficiency, and competition-oriented policies should be implemented and an inclusive development model would be implemented to turn the disruptions in the global supply chain into opportunities.

Since data for 2023 is not yet available, Table 6 presents the plan and realization data for 2021 and 2022. Accordingly, the rate of increase in gross domestic product in 2021 is well above the planned rate. This may be related to the utilization of unused capacity as economies started to recover after the Covid-19 pandemic. In 2022, there is a slightly higher GDP growth rate than planned. Unemployment and labor force participation rates are better than planned levels. Significant increases in exports and imports are observed. However, the increase in imports is considerably higher than exports, which is reflected in the trade balance and the share of the current account balance in GDP in 2022. The year-end consumer price index is about 12 times higher than planned in 2022, in addition to being well above planned in both years.

Table 6. Main Macroeconomic Indicators in MTP (2021-2023)

	2021		2022	
	P	R	P	R
GDP Growth (%)	5.8	11.4	5.0	5.6
Unemployment (%)	12.9	12.0	11.8	10.5
Labor Force Participation Rate (%)	51.2	51.4	51.7	53.1
Exports (FOB) (Billion Dollars)	184.0	225.2	198.0	254.2
Imports (CIF) (Billion Dollars)	223.3	271.4	240.0	363.7
Trade Balance (Billion Dollars)	-39.3	-46.2	-42.0	109.5
Current Account Balance/GDP (%)	-1.9	-0.9	-0.7	-5.4
End Year CPI (%)	8.0	19.6	6.0	72.3

Source: Medium-Term Programme (2021-2023);
<https://ticaret.gov.tr/data/5e18288613b8761dccd355ce/Ekonomik%20G%C3%B6r%C3%BCn%C3%BCm%20Kas%C4%B1m%202022.pdf>;
<https://ticaret.gov.tr/data/5e18288613b8761dccd355ce/Ekonomik%20G%C3%B6r%C3%BCn%C3%BCm%20%C5%9Eubat%202023.pdf>



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).
Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

5. Problems and Suggestions for MTPs

Türkiye's MTPs are three-year plans that aim at resuming robust and sustainable growth in challenging times. The MTPs cover various aspects of the economy, such as fiscal policy, monetary policy, public finance, inflation, employment, trade balance, current account deficit, etc. Some of the problems that Türkiye faces in implementing its MTPs are:

- **High inflation and exchange rate volatility:** This means that the prices of goods and services increase rapidly and unpredictably and that the value of the Turkish lira fluctuates against other currencies. Türkiye's annual inflation rate reached 54.44% in February 2022, the highest level in 20 years. This was partly due to the government's decision to cut interest rates aggressively since November 2021, despite rising global inflation pressures. As a result, Türkiye's three-year cumulative inflation rate exceeded 100%, which means that Türkiye is expected to be a highly inflationary economy according to International Accounting Standards (Pwc, 2022). High inflation erodes the purchasing power of consumers and businesses, reduces their confidence and savings, and increases their borrowing costs. High inflation also affects the exchange rate of the Turkish lira, which depreciates against other currencies as investors lose faith in its stability. A weaker lira makes imports more expensive, which adds to inflationary pressures. It also increases the debt burden of Turkish firms and households that have borrowed in foreign currencies. High inflation and exchange rate volatility in Türkiye may adversely affect the performance of MTPs (Pwc, 2022). For instance, exchange rate volatility may slow economic growth or increase inflation expectations.

- **High external financing needs:** This issue is an important factor affecting Türkiye's economic vulnerability and resilience to external shocks. This leads to an increase in the current account deficit and external debt. External financing need refers to the amount of foreign exchange needed to meet Türkiye's short-term external debt payments and current account deficit. Türkiye will be able to reduce exchange rate and current account deficit pressures through tight fiscal policy, strong and independent monetary policy, and effective implementation of competition policies (IMF, 2021).

- **Structural problems in the labor market and education system:** This is important for increasing employment and building a skilled workforce. MTPs include various measures to improve Türkiye's human resource capacity and adapt to the needs of the labor market. These measures include improving the quality of education, strengthening vocational training, and supporting women's employment. Structural weaknesses in Türkiye's labor market and education system may adversely affect the performance of MTPs. For example, the education system may not produce enough skilled labor, or gender inequalities and youth unemployment may increase.

Türkiye has one of the most centralized education systems among OECD countries, which limits the autonomy and accountability of schools and teachers (OECD, 2022). The education system also suffers from low quality, low equity, low efficiency, and low relevance (Shinde & Kaynak, 2016). For example, Türkiye ranks below the OECD average in international assessments of student achievement, such as PISA (OECD, 2022). Türkiye has a high rate of early school leaving, especially among girls and disadvantaged groups. Türkiye spends less on



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).
Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

education per student than most OECD countries. Türkiye has a mismatch between the skills demanded by employers and those supplied by graduates (Shinde & Kaynak, 2016). Türkiye also has challenges in its labor market, such as low labor force participation, high unemployment, high informality, low productivity, and low female employment (World Bank, 2022). For example, Türkiye's labor force participation rate was 49% in 2020, which was one of the lowest among G20 countries. Türkiye's unemployment rate was 13% in 2020, which was higher than the G20 average of 8.6%. Türkiye's informal employment rate was 33% in 2019, which was higher than the OECD average of 16% (World Bank, 2022). Türkiye's labor productivity growth was -0.7% in 2019, which was lower than the OECD average of 0.8%. Türkiye's female labor force participation rate was 29% in 2020, which was one of the lowest among G20 countries.

- **Geopolitical risks and uncertainties:** This issue is an important factor affecting Türkiye's foreign policy and international relations. MTPs include several strategies to strengthen Türkiye's geopolitical position and enhance international cooperation. Geopolitical risks and uncertainties facing Türkiye can complicate the performance of MTPs. For example, geopolitical risks can disrupt Türkiye's economic and financial stability or make its relations with major powers strained. Geopolitical risks and uncertainties are related to Türkiye's geographical location, regional conflicts, relations with major powers, and domestic political dynamics.

Suggestions for solutions to the performance problems of MTPs can be listed as follows:

- **Tightening fiscal policy:** Tight fiscal policy, which is an important factor in terms of controlling public debt and current account deficit, positively affects the performance of MTPs in terms of ensuring fiscal discipline. These policies, which include elements such as tax reform and improving the quality of expenditures, are critically important in reducing inflation and preventing the budget deficit from widening further.

- **Strengthening monetary policy:** As is well known, the ultimate objective of monetary policy is to achieve price stability. However, the global financial crisis of 2007-2008 showed that targeting price stability alone is not enough. Therefore, the concept of sound monetary policy implies pursuing financial stability as well as price stability. This feature, including transparency and accountability, plays an important role in maintaining macroeconomic stability, reducing dollarization, and preserving the value of the Turkish lira.

- **Improving the business environment and attracting foreign direct investment:** This is an important factor for Türkiye's economic growth and competitiveness. Improving the business environment means improving factors such as ease of doing business, legal security, tax system, quality of infrastructure, and human resources. MTPs include several strategies to increase Türkiye's share in the global FDI market and improve the profile of quality FDI. These strategies include improving the investment climate, supporting priority sectors, and strengthening international promotion activities. Improving Türkiye's business environment may encourage domestic and foreign entrepreneurs to invest more in the country. Attracting foreign direct investment means that capital flows to the country are permanent and productive. Türkiye's attracting foreign direct investment can increase economic stability,



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).
Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

provide technology transfer, create employment and improve export capacity. In order to improve Türkiye's business environment and attract FDI, Türkiye has defined a strategy for the period 2021-2023 and planned 11 strategies and 72 actions. The main objective of this strategy is to increase Türkiye's share in the global FDI market to 1.5 percent by 2023 (Presidency of the Republic of Türkiye Investment Office, 2021). Improving the business climate and attracting FDI in Türkiye can be beneficial for the performance of MTPs. For instance, FDI can boost economic growth or improve the competitiveness of local firms.

- **Increasing productivity and competitiveness through innovation and digitalization:** This means that Türkiye aims to improve the efficiency and quality of its goods and services by adopting new technologies and processes that enhance its value-added and market share. MTPs set several targets to improve Türkiye's innovation and digitalization capacity, including increasing R&D expenditures, supporting digital transformation, and capacity building of local firms. Türkiye launched a new Digital Way Platform in December 2022, which is a joint initiative by the Ministry of Industry and Technology and the United Nations Development Programme (UNDP) (UNDP, 2022). The platform aims to assist small and medium-sized enterprises (SMEs) in Türkiye to capture the benefits of digitalization, such as reducing costs, increasing revenues, improving customer satisfaction, and accessing new markets. The platform provides SMEs with various tools and services, such as online training, mentoring, networking, e-commerce platforms, digital marketing solutions, etc. Türkiye's efforts to increase productivity and competitiveness through innovation and digitalization have paid off in terms of its export performance (Gültepe, 2022). Türkiye's exports reached USD 225 billion in 2021, which was a record high despite the challenges posed by the Covid-19 pandemic. Türkiye's exports are also becoming more diversified and sophisticated over time. For example, the share of high-tech products in Türkiye's exports increased from 3% in 2010 to 4% in 2020. The share of design-intensive products in Türkiye's exports increased from 15% in 2010 to 20% in 2020. The share of R&D-intensive products in Türkiye's exports increased from 26% in 2010 to 31% in 2020. Increasing productivity and competitiveness in Türkiye through innovation and digitalization can be beneficial for the performance of MTPs. For instance, innovation and digitalization can provide a competitive advantage for both manufacturing and services sectors or increase export potential.

6. Conclusion

Since 2006, Türkiye has started to implement a multi-annual budgeting system through MTPs. The main objectives of MTPs include high and sustainable economic growth, employment growth, low inflation, and public/external debt. To achieve these objectives, MTPs are prepared for three years and serve as a signal and road map for market actors. Although realistic forecasts are tried to be made as much as possible, it is quite difficult for the forecasts to be fully realized due to the three-year nature of the program and for a developing country like Türkiye, which is geographically open to political and economic risks at any time. In addition to these challenges, there are also some other factors that can affect the realization of MTPs. For example, changes in global economic conditions, political instability in neighboring countries, and natural disasters such as earthquakes or floods can all have an



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).

Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

impact on the realization of MTPs. The 2007-2008 global economic crisis led to a sharp decline in exports and a significant increase in unemployment, which made it difficult for Türkiye to achieve its objectives set out in MTPs. Refugees arriving in Turkey due to conflicts in the Middle East have negatively affected the Turkish economy and tourism. In addition, natural disasters in the country have also led to an increase in public expenditures. Disruptions arising from coordination problems among institutions sometimes make it difficult to implement MTPs. As a result of the analysis, it is concluded that there are four main reasons for the deviations between the forecast and actual figures in the MTPs implemented in Türkiye. These are cost-related risks, uncertainties in global markets, geopolitical risks, and inflation expectations. Under the heading of cost-related risks, it is concluded that disruptions in supply chains and international commodity prices are important components, especially in recent years. The effects of supply chain disruptions are felt across a wide range of products, from high-end consumer goods like cars to basic necessities like generic drugs and energy, leading to higher prices and shortages. Global recessions often lead to depressed commodity prices due to weak demand and disruptions in supply, but disruptions in specific commodity markets can provide some relief. Uncertainties in global markets are related to the supply-demand mismatch, especially as a result of the rise in energy prices. This situation also prevents the efficient functioning of labor markets. The slowdown in trade among advanced economies and hedging tendencies in foreign trade adversely affect the financial markets of emerging economies such as Türkiye. The Covid-19 pandemic has resulted in unprecedented challenges to global food supply chains due to bottlenecks in various sectors and shifts in demand. In the face of persistent uncertainties, there are concerns about economic prospects, especially in the medium term. Geopolitical risks have a significant impact on commodity prices, supply constraints, inflation, and corporate investment in Türkiye, with financially constrained firms being more negatively affected. Türkiye has been facing the problem of increasing inflation in recent years. New measures have been taken due to the exchange rate and commodity price shocks that have shaken the Turkish economy for the last three years. However, inflation expectations have not completely disappeared. If inflation expectations are high, people may expect prices to rise in the future and may be more likely to spend money now before prices go up. This can lead to higher demand for goods and services in the short term, which can lead to higher inflation. Inflation expectations can also affect how central banks set monetary policy. If inflation expectations are high, central banks may raise interest rates to try to keep inflation under control. In particular, domestic and international signals that supply shocks will continue to make it difficult to make forecasts in MTPs.

References

- Allen, R. & Tommasi, D. (Eds.). (2001). *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. France: OECD Publishing.
- Aras, O. N., Erdoğan, E. & Kök, R. (2015). Türkiye’de Uygulanan Orta Vadeli Programın Ödemeler Dengesi Tahminleri Doğrultusunda Performansının Analizi. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 51(595), 7-23.



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).
Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

- Bulut, E. & Köktaş, C. (2014). Yeni Yolda, Orta Vadeli Program Işığında Rakamlarla Türkiye Ekonomisi. *Gümrük & Ticaret Dergisi*, 2, 131-138.
- Demirbaş, T. (2020). The Experience of a Medium-Term Expenditure Framework in Türkiye. H. Kiral & T. Akdemir (Ed.), *Public Financial Management Reforms in Türkiye: Progress and Challenges* (Volume 1). USA: Springer.
- Gültepe, M. (2022). *The Impact of Future Technologies on The Productivity of Turkish Exporters*. <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2022-expert-contribution8-en-the-impact-of-future-technologies-on-the-productivity-of-turkish-exporters-global-innovation-index-2022-15th-edition.pdf>
- Holmes, M. & Evans, A. (2003). *A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in A PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies*. London: Overseas Development Institute.
- IMF. (2021). *IMF Executive Board Concludes 2021 Article IV Consultation with Turkey*. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/06/11/pr21169-turkey-imf-executive-board-concludes-2021-article-iv-consultation>
- Kara, F. (2014). Parlamento ve Çok Yıllı Bütçeleme: Türkiye Örneği. *Yasama Dergisi*, (27), 12-152.
- Medium-Term Programme. (2006-2008). https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Medium_Term_Programme-2006-2008.pdf.
- OECD. (2022). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Student Assessment in Turkey*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/71ee93b4-en/index.html?itemId=/content/component/71ee93b4-en>
- Portulans Institute. (2022). *The Turkish Exporters Assembly Tells Us About Turkey's Digital Transformation, and How to Stay Future-Ready*. <https://portulansinstitute.org/the-turkish-exporters-assembly-tells-us-about-turkeys-digital-transformation-and-how-to-stay-future-ready/>
- Premchand, A. (1983). *Government Budgeting and Expenditure Controls-Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund.
- Presidency of the Republic of Türkiye Investment Office. (2021). *Türkiye's Foreign Direct Investment Strategy (2021-2023)*. <https://www.invest.gov.tr/en/pages/turkey-fdi-strategy.aspx>
- Pwc. (2022). FX and Inflation: Turkey Expected to Be Highly Inflationary. https://viewpoint.pwc.com/dt/us/en/pwc/in_briefs/assets/ib202203.pdf
- SBB. (2022). <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/09/Orta-Vadeli-Program-2023-2025.pdf> (Access date: December 12, 2022).
- Schick, A. (1986). Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies. *Public Administration Review*, 46(2), 124-134. <https://doi.org/10.2307/976164>



Yergin, H., Günsan, N. & Yiğenoğlu, K. (2023).
Medium Term Programmes Implemented in Türkiye: Problems and Solution Suggestions.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 453-470. Doi: 10.25295/fsecon.1294517

-
- Schick, A. (1990). 3 Why the Deficit Persists as a Budget Problem: Role of Political Institutions. *Government Financial Management*. International Monetary Fund. <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/book/9781557751492/ch004.pdf>
- Shinde, R. & Kaynak, D. (2016). Analysis of the Turkish Education System: A System Dynamics Approach on Dropouts and Deficiencies in Job Market. *34th International Conference of the System Dynamics Society* (17-21). <https://proceedings.systemdynamics.org/2016/proceed/papers/P1255.pdf>
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. <https://www.sbb.gov.tr/temel-ekonomik-gostergeler/>
- Undersecretariat of State Planning Organization. (2005). *Medium Term Programme (2006-2008)*. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/10/Medium-Term-Program-2006-2008.pdf>
- UNDP. (2022). "Digital Way" Builds Competitiveness of SMEs. <https://www.undp.org/turkiye/press-releases/digital-way-builds-competitiveness-smes>
- World Bank. (2003). *Türkiye Country Economic Memorandum, Towards Macroeconomic Stability and Sustained Growth (In Three Volumes) Volume I: Summary Report*, Report No: 26301-TU.
- World Bank. (2022). <https://www.worldbank.org/en/country/turkey/overview>

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir;

Giriş: 1. yazar

Literatür: 2. yazar

Metodoloji: 1. yazar

Sonuç: 3. yazar

1. yazarın katkı oranı: %35, 2. yazarın katkı oranı: %35, 3. yazarın katkı oranı: %30.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: Author contributions are below;

Introduction: 1. author

Literature: 2. author

Methodology: 1. author

Conclusion: 3. author

1st author's contribution rate: %35, 2nd author's contribution rate: %35, 3rd author's contribution rate: %30.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 471-505

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 13.05.2023

Accepted/Kabul: 02.08.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1295773



Research Article/Araştırma Makalesi

Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi

A Century-Long Economic History of Alevi

Çiğdem BOZ¹

Öz

Anladım yaşamak bize zor nenni nenni
Âşık Mahzuni Şerif

İktisat tarihi insanlığın hayatta kalma çabalarının bir hikayesi ise bu hikâye ülkeden ülkeye hatta aynı ülke içindeki topluluklara göre değişiklik gösterecektir. Türkiye'nin en kalabalık azınlık grubunu oluşturan Alevilerin Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar olan hayatta kalma hikayesine odaklanan bu çalışmada Alevi topluluklarının bu yüzyıllık süreçte geçirdiği sosyoekonomik dönüşümler ele alınmaktadır. Bu dönüşümleri tespit etmek ve arkasında yatan faktörleri anlamak için günümüzde artık farklı disiplinlerden gelen araştırmacıların katkılarıyla oluşmuş geniş bir Alevilik literatürü bulunmakla birlikte konuya iktisadi açıdan yaklaşan çalışmaların eksikliği göze çarpmaktadır. Oysa Alevilik ve Aleviler iktisadi bakış açısından ele alınması gereken pek çok veriyle doludur. Literatürdeki bu boşluğu doldurmak adına ilk adımlardan biri olmayı amaçlayan bu çalışmada, literatürdeki mevcut bulguların iktisadi olarak yorumlanmasının yanında sözlü tarih yöntemine de başvurulmuştur. Geleneksel kurumları ve toplumsal örgütlenmesi en az beş yüz yıl öncesine kadar götürülebilecek olan Alevilik Cumhuriyet reformları ile belli bir dönüşüme uğramış olsa da Aleviler açısından esas kırılma 1960'larda başlayan kente göçle birlikte başlar. İktisadi birikimleri ve becerileri bakımından diğer göç edenlerden negatif yönde ayrılan Aleviler, dil ve dini inanç açısından da dezavantajlı konuma sahiptirler. Bu eşitsizliklerini kamusal eğitim ve sağlık hizmetleriyle telafi ederek yükselmeye çalışan Aleviler 1980'lerden sonra bu olanakları da kaybetmişler ve siyasi iktidarlar nazarında marjinal konumlarını korumaya devam etmişlerdir. Özellikle kamuda belli mevkilere gelmeleri halen imkânsız olan Aleviler açısından Cumhuriyet'in hedeflediği eşit yurttaşlık idealine ilk yüzyılın sonunda ulaşılabilmiş değildir.

Jel Kodları: N00, N35, N45

Anahtar Kelimeler: Aleviler, Türkiye İktisat Tarihi, Yatay Eşitsizlikler

¹ Prof. Dr., Fenerbahçe Üniversitesi Ekonomi Finans Bölümü, cigdem.boz@fbu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0464-5725



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

Abstract

If economic history is a story of humanity's struggle for survival, this story will vary from country to country and even within the same country. Focusing on the survival story of Turkey's most populous minority group, Alevi, from the founding of the Republic to the present day, this study examines the socio-economic transformations that Alevi communities have undergone during this century-long period. While there is now a vast literature on Alevism, with contributions from researchers from different disciplines, to identify these transformations and understand the factors behind them, there is a noticeable lack of studies that approach the subject from an economic perspective. However, Alevism and Alevi are full of data that should be analyzed from an economic perspective. In this study, which aims to be one of the first steps to fill this gap in the literature, the oral history method is used in addition to the economic interpretation of the existing findings in the literature. Although Alevism, whose traditional institutions and social organization can be traced back at least five hundred years, underwent a certain transformation with the Republican reforms, the real break for Alevi began with the urban migration that began in the 1960s. Negatively differentiated from other migrants in terms of their economic accumulation and skills, Alevi are also disadvantaged in terms of language and religious belief. After the 1980s, Alevi tried to rise by compensating for these inequalities with public education and health services, but after the 1980s they lost these opportunities and continued to maintain their marginalized position in the eyes of political powers. Especially for Alevi, who are still unable to hold certain positions in the public sector, the Republic's ideal of equal citizenship has not been achieved by the end of the first century.

Jel Codes: N00, N35, N45

Keywords: Alevi, Alevism, Turkish Economic History, Horizontal Inequalities

1. İktisat Tarihine Alevilerin Gözünden Bakmak

Zamansız ve mekânsız modelleriyle evrensel olmaya çalışan modern iktisat biliminin iddia ettiğinin aksine geçmişteki hikâyemiz bugünkü refahımızı belirleyebilir. Başka bir deyişle yaşam standartlarımız içine doğduğumuz ve yetiştiğimiz topluluktan, yer ve zamandan bağımsız değildir. Eğer iktisat tarihi, insanlığın hayatta kalma yollarına dair bir hikâye ise bu hikâyenin ortak unsurlarının yanı sıra coğrafya, tarih ve sahip olunan kimlikten kaynaklanan özgün unsurları da bulunmalıdır. Aynı toplumun farklı grupları farklı iktisadi olanaklara sahip olduğundan bir toplumun birden çok hikayesi bulunur. İktisat literatüründe bu olguyu yani farklı kimliklere sahip insanların eşitsizliğini anlatmak için *yatay eşitsizlik* kavramı kullanılır. Bu eşitsizlikler bazıları için yaşamı daha zor hale getirir.

Türkiye örneğinde bu gruplardan birisi de Alevilerdir. Alevilerin hikâyesi çok eskilere dayanmakla birlikte bu makale Alevi kimliğine sahip yurttaşların Cumhuriyet tarihi boyunca verdiği yaşam mücadelesine odaklanmaktadır. Türkiye'nin iktisat tarihine kimlikler açısından yaklaşmak pek denenmiş bir şey değildir. Kimliği için içine sokmak bazen ayrımcılık bazen de sınıf mücadelesine bir engel gibi görülür. Oysa Türkiye'de örneğin, neden Karadenizlilerin çoğunlukla sermayedar ve iktidara yakın olduğu hatta yönetimde söz sahibi olduğu veya neden Kürtlerin, Alevilerin veya kadınların çoğunlukla işçi ve yoksul olduğu yanıtlanması gereken bir sorudur. Kimlik, siyasi ve iktisadi anlamda karar verici konumlara gelmeyi engelleyen bir unursa bu sorulara yanıt bulmak ayrımcılık değil eşit yurttaşlığın önündeki engelleri anlamak için gereklidir. Ayrıca kimliğin neden olduğu eşitsiz sonuçları anlamının sınıf mücadelesini daha da güçlendireceği düşünülebilir. Kimliği ve onun sebep olduğu eşitsizlikleri tartışmak değil kimlik sorununu çözmek sınıf mücadelesini zayıflatır.

Alevilerin yüzyıllık iktisadi tarihi gibi iddialı bir başlık altında, bu çalışma Türkiye iktisat tarihine farklı bir şekilde bakma çabası olarak görülebilir. Ülke çapında uygulanan iktisat politikalarının, alınan iktisadi kararların bunun yanında küresel iktisadi gidişatın tüm ülke nüfusuna değil de onun belirli bir kesimine etkilerini değerlendirerek, Alevi topluluklarının bu yüzyıllık süreçte geçirdiği sosyoekonomik dönüşümlerin toplumun diğer kesimlerinin geçirdiği dönüşümlerle benzerliklerini ve farklarını ortaya çıkarmaya çalışacağım. Bunu yaparken, özellikle 90'lı yıllardan itibaren büyük bir yekûne ulaşmış olan Alevi literatüründen faydalanmakla birlikte gerek olaya iktisadi açıdan bakan çalışmaların sayısının az olması gerekse Alevilere özgü istatistiki kayıt ve bilgilerin yokluğu nedeniyle başka bir yöntem daha başvurduğum: sözlü tarih çalışması. Bu kapsamda görüştüğüm insanları belirlerken Alevi topluluklarının hiç de homojen olmayan yapısını dikkate alarak iki farklı anlayış veya kaynaktan gelen insanları seçtim. Bunlardan birincisini, esas olarak Hacı Bektaş ocağına bağlı Tokatlı Türk Aleviler² oluşturuyor. İkinci grup ise bağımsız ocaklar denilen belli bir kutsiyete tabi ocaklara bağlı Dersimli Kürt Aleviler³ oldu. İlki, daha sonraki bölümlerde detayları ile anlatacağım üzere Cumhuriyetin modernleşme projesine daha sıcak bakan ve bu nedenle de kendilerini devlete daha yakın hisseden Alevileri temsil ederken, ikincisi ise farklı dil ve etnik köklerinden dolayı Cumhuriyet'le sorunlu bir başlangıç yapmış olan ve bu nedenle de devlete daha uzak duran

² Tokat'ın eski adıyla Bolus yeni adıyla Aktepe Köyü ile Zile'ye bağlı ... köyünden Alevi yurttaşlarla yapılan görüşmelere dayanır. Aktepe köyü Sünni-Alevi karışık bir köydür.

³ Tunceli Mazgirt ilçesine bağlı eski adıyla Coşık, yeni adıyla Anıtçınar Köyünden insanlarla yapılan görüşmelere dayanır.



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

Kürt Alevileri temsil eder. Alevi toplulukları arasındaki bu farklar onların ulaştığı iktisadi refah düzeyini de belirlemiştir. İlk gruptaki Türk Aleviler Kürt Alevilere göre iktisadi olanaklarla daha önce karşılaşmanın verdiği avantajla daha eğitilmiş, daha yüksek gelirli bir profile sahiptir.

Ortodoks-heterodoks nitelendirmelerini iktidara yakınlık-uzaklık bağlamında tanımlayacak olursak Aleviler için bir heterodoks topluluklar diyebiliriz (Massicard, 2017: 19). Bununla birlikte Alevi inanç topluluğu; kendisini oluşturan ritüeller, dünya görüşü ve inanç anlayışı gibi ortak noktalara rağmen bir birlik sergilemez. Topluluk içerisinde kitap birliği gibi temel bir birliğin eksikliğinden ve bölgesel sapmalardan farklılıklar sonucu “Aleviler” çatısı altında karşımıza Tahtacı, Bektaşî, Çepni, Avşar, Nusayri ve Kızılbâş gibi alt gruplar çıkar (Kehl-Bodrogi, 2017: 72). Bunun yanında Alevilik sadece bir inanç sistemi değil aynı zamanda kolektif bir bilincin ürünü olan bir toplumsal yapılanma ve kolektif kimlik olduğu için (Gürtaş ve Çakmak, 2020:34) bu kolektif bilincin tarihini anlamak elzemdir. Massicard (2017: 30) da Alevilerin tek bir tarihi olmadığını; onun yerine farklı yerel eğilimler söz konusu olduğunu vurgular. Bu nedenle çalışmamda Türk ve Kürt Aleviler olmak üzere farklı iki yerel eğilime başvurdum. Bunlardan ikincisi diğerine göre daha heterodoks olarak nitelendirilebilir. Massicard’ın (2017: 20) aktardığına göre, Tunceli bölgesindeki Kürtçe konuşan Alevilerin, inanç ve ibadetlerinin İç Anadolu’daki Türkçe konuşanlara göre daha heterodoks bir görünüm sergiler. Bu durum onların daha az merkezîyetçi bir yapıya sahip olmaları ve iktidar aygıtlarına daha uzak olmaları anlamına gelir. Yaptığım görüşmelerde Kürt Alevilerin Türk Alevilere oranla daha yoksul, daha geç kentleşmiş, daha az eğitim almış ve daha düşük gelirli olduğunu saptadım. Buradan yola çıkarak, iktisadi bakımdan Aleviler içinde de yatay eşitsizlikler, olduğunu; heterodoksiliğin derecesinin iktisadi sonuçları belirlediğini söylemek mümkün. Daha genelleştirerek söyleyecek olursak ne kadar heterodokssan o kadar yoksulsun!

Sözlü tarih yönteminin pek çok gerekçesi ve avantajı olduğunu biliyoruz. Özellikle Aleviler konusunda bu yöntem elzemdir. Çünkü Aleviler resmi tarih yazımı içinde neredeyse hiç yoktur, Massicard’a (2017: 29) göre bunun nedeni ulus-devlet inşası hedefi doğrultusunda Türkiye’nin insani çeşitliliğinin uzun süre yok sayılmasıdır. Kanımca başka bir neden de Alevilik konusunda sosyal bilim nosyonuna sahip araştırmacıların yeni yeni çıkmaya başlamış olmasıdır. Elbette bu geç kalmışlık, Alevi toplulukların geç kentleşmesi dolayısıyla yüksek eğitimden geç faydalanmalarıyla yakından ilgilidir. Günümüzde artık Alevilik ve Aleviler konusunda dünya çapında bir Alevi çalışmaları alanının (Alevism studies) geliştiğini söyleyebiliriz (Oktay, 2022).

Burada üzerinde durulması gereken bir diğer nokta çalışmanın konusunun Alevilik değil Aleviler olduğudur. Dolayısıyla, literatürde çokça tartışılmış olan Aleviliğin ne olup ne olmadığına dair tanımsal, kavramsal tartışmalarla ilgilenmiyorum. Zaten Aleviliği kesin ve özlü bir biçimde tanımlama çabası daha işin başında sorun yaratır, çünkü Alevilik gerçek anlamda hiçbir kategoriye sığmaz (Massicard, 2017: 19). Belli bir Alevilik tanımı peşinde koşmak yerine bu inanca ait toplulukların sosyal örgütlenmeleri, oluşturdukları kurumları anlamak bir sosyal bilimci için daha ilgi çekici olmalıdır. İnançın iktisadi hayata yansımaları, din-ekonomi veya din-iktisadi zihniyet ilişkisi bakımından Alevi toplumsal örgütlenmesi pre-kapitalist ve devletsiz bir toplumsal örgütlenmeye dair pek çok veriyle doludur. Diğer dinlerden farklı olarak, hiyerarşik ve merkezîyetçi olmayan alternatif bir toplumsal örgütlenme oluşturan Alevilik sosyal bilimciler açısından özgün bir araştırma konusu olabilir.

Literatürde Alevilik tarihi geleneksel ve modern olmak üzere iki başlık altında ele alınır. Geleneksel Alevilik 16. yüzyıldan 1960'lardaki kentleşme sürecine kadar olan süreyi kapsarken, modern Alevilik 1960'lardan günümüze kadar olan zamanı içine alır. Yaklaşık beş yüz yıllık gibi bir sürede otonom bir sosyal yapıyı temsil eden geleneksel Aleviliğin kurumları, merkezi devletin sosyal fonksiyonlarını üstlenen bir mikro devlet gibi çalışmış, merkezi otoriteyi Aleviler için dışsallaştırmıştır (Yalçinkaya, 1996: 163). Geleneksel Aleviliğin çözülmesinde iki kırılma noktası göze çarpar; ilki ve daha az sarsıcı olan modern devletin yönetim pratikleridir. Tanzimat'la beraber başlayan ve Cumhuriyet'le devam eden merkezileşme süreci geleneksel Aleviliğin uygulama alanını daraltsa da Aleviliğin sosyal mekanizmaları 60'lara kadar hayatta kalmayı başarmıştır. Asıl darbeyi vuran ikinci bir kırılma kentleşme süreci olmuştur (Ertan, 2020: 74).

Aleviler arasında coğrafya, dil ve din bakımından bir çeşitlilik söz konusu olduğunu belirtmiştik. 1960'lardaki kente göçten önce Kızılbaş olarak kendini tanımlayan kesim çoğunlukla Anadolu'nun doğusunda yer alırken, Bektaşilerin İç Anadolu ve Trakya bölgesinde yoğunlukta olduğunu biliyoruz. Bu topluluklar arasında Türkçe ve Kürtçe en yoğun kullanılan iki dildir. Günümüzde ise Alevilerin en yoğun olarak büyük kentlerde ve Batı Avrupa'da toplandığını görüyoruz (Massicard, 2017: 20).

Türkiye İktisat tarihi kitaplarında Cumhuriyetten günümüze kadar olan süreci anlatmak için kullanılan dönemlendirme genellikle şu şekildedir: Açık ekonomi koşullarında Erken Cumhuriyet dönemi (1923-1929), Korumacı-devletçi sanayileşme süreci (1930-1939), İkinci Dünya Savaşı ve çok partili yaşama geçişi de içine alan ve Demokrat Partinin iktidarda olduğu dönem (1940-1960), Planlı yıllar ve ithal ikameci kalkınma stratejisinin izlendiği 1960-1980 dönemi, Neoliberal paradigmaya geçişi temsil eden 1980-2000 ve son olarak da AKP'li yılları içine alan 2002'den günümüze kadar geçen süre (Boratav, 2003).

Alevi toplumunun geçirdiği iktisadi dönüşümler bakımından ise farklı bir tabloya ihtiyaç vardır. Örneğin, Salman (2019), Alevi göç deneyimi için şöyle bir dönemlendirme önerir: 1. Tahakküm altındaki dönem (Cumhuriyet öncesi), 2. Temas ve tasarım dönemi (1919-1959), 3. Takiye, Talep ve Tehdit Dönemi (1960-1979), 4. Toparlanma, Teyakkuz ve Temsil Dönemi (1980 sonrası).

Genel olarak Alevilerin üretim, mübadele ve bölüşüm koşullarını anlamak açısından bu çalışmada şöyle bir dönemlendirme yapmayı uygun buldum. 1923 ile 1960 arası: kırsal ekonomi koşullarında yaşayan ve Cumhuriyet reformları ile dışarıya kısmen açılan köylü bir toplum. Alevilerin iktisadi tarihinde ikinci dönem kentleşme ve sosyalist ideolojiyle tanışılan 1960-1980 yıllarıdır. Üçüncü dönem serbest piyasa ekonomisine geçiş ve 12 Eylül darbesi ile başlayıp, Madımak Katliamı ile biten 1980-1993 dönemidir. Son dönem ise 1993'ten günümüze neoliberal politikalar ile siyasal İslam kuşatması altında geçen süreyi kapsamaktadır.

2. 1923-1960: Kırsalda Kısmi Açılma ve Devletle Temas

Türkiye İktisat tarihi kitaplarında en az üç alt başlıkta ele alınan 1923-1960 arasındaki yılları alt dönemlere girmeden tek başlıkta ele almak sorunlu gibi görülebilir. İktidarların farklı iktisat

politikaları izledikleri bu uzun tarih aralığının tek dönem olarak ele alınmasının nedeni Alevilerin iktisadi tarihi açısından bu süreçte önemli bir değişimin yaşanmamış olmasıdır. Cumhuriyet, Aleviler açısından “yurttaş” hatta “eşit yurttaş” olma umudunu getirmiş olmakla birlikte bu zaman aralığında köylerdeki kapalı hayatlarına devam etikleri için iktisadi yaşamlarında göze çarpan bir farklılık olmamıştır. Cumhuriyet’in ağırlıkla önem verdiği üst yapı devrimleri bile Alevilerin geleneksel kurumlarını işletmelerine engel olamamıştır. Bu süreçte Aleviler çoğunlukla ücra köylerde, dağ başlarında yaşamlarına devam ederler. Bu dönem yalnızca Aleviler için değil tüm Anadolu halkları açısından çoğunluğun kırsal alanda yaşadığı bir dönemdir ama Türk ve Sünni yurttaşların daha erken kentlere göç etmeye başladığını, tarımda kapitalistleşmeyle daha erken tanıştığını söyleyebiliriz. Örneğin bu dönemde en erken kente göçen ve iş kuranlar Karadenizliler olmuştur (Yıldırım, 2021). Bu dönemde Alevilerin iktisadi şartlarına odaklanmadan evvel genel olarak dünya ve Türkiye iktisat tarihinin kritik evrelerine bakmakta fayda var.

1923-1929 döneminin iktisat politikaları ve resmi iktisat görüşleri 1908-1922 dönemiyle bir süreklilik içindedir. Milli iktisat okulunun korumacı ve sanayileşmeye dönük yönelimleri, kalkınma ve modernleşmenin aracı olarak devlet desteğiyle bir yerli ve milli burjuvazi yetiştirilmesi çabaları bu dönemde de devam etmektedir (Boratav, 2003: 39-40). Pamuk’a (2014: 163) göre de iktisadi milliyetçilik ve kendi kendine yeterlilik Cumhuriyetin erken dönemlerine damgasını vurmuştur.

Nüfusun ezici bir çoğunluğunun köylerde olduğu bu dönem içinde gelir dağılımını en fazla etkileyen iktisadi politika 1925’te aşarın kaldırılması olmuştur. Aşarın kaldırılarak şeker ve gazyağı gibi dolaylı vergilerin yükseltilmesini, Boratav (2003: 54-55), kentli “emekçi-tüketici sınıflardan tarım kesimine (genel olarak köylülüğe) bir gelir aktarımı” olarak yorumlar. Pamuk’a (2014: 177) göre de bu önemli değişiklik, “vergi gelirlerini esas olarak tarım kesiminden ya da kırsal nüfustan toplayan Osmanlı devlet anlayışının terk edilmesi” olarak okunabilir. Aşarın ve iltizamın kaldırılması kırsal alanlarda küçük ve orta ölçekli mülkiyetin ve aile işletmelerinin güçlenmesine yol açtığı için (Keyder, 1982’den aktaran Pamuk, 2014: 177), 1920’li ve 30’lu yıllar tarım ve kırsal kesimler için hızlı bir toparlanma dönemi olmuştur (Pamuk, 2014: 177). Boratav, bu dönemi, geniş köylü kitleleri için hem üretim artışlarından hem de görece fiyat ilerlemelerinden kaynaklanan bir “altın çağ” olarak nitelendirir. Belki de bu hızlı ve yaygın büyüme nedeniyle saltanatın ve hilafetin kaldırılması gibi ciddi üstyapı devrimlerinin yapılmasına karşı önemli bir muhalif ses yükselmemiştir (Boratav, 2003: 56-57). 1920’lerde özel sektöre devredilen tekeller geri alınmış, böylece devlet, piyasalar ve fiyatlar üzerinde de denetimi eline almıştır (Pamuk, 2014: 189). Her ne kadar bu dönemde özel sektörü destekleyen adımlara rastlansa da döneme egemen olan anlayış liberal olarak nitelendirilemez (Pamuk, 2014: 181)

1929 buhranı tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de korumacı politikaların yolunu açar. 1930’lu yıllarda dünya ekonomisi parçalanma, dünya ticareti ve uluslararası sermaye hareketleri gerileme sürecine girerken (Pamuk, 2014: 185), buhranın, hammadde fiyatlarını sınai fiyatlardan çok daha fazla düşürmesi koşulları altında serbest ticaret-açık kapı politikalarının sürdürülmesi mümkün değildir (Boratav, 2003: 63). Korumacı politikalar gereği eskiden ithal edilen sınai tüketim mallarını ülke içinde üretmek ilk sanayileşme hamlelerini oluşturur (Boratav, 2003: 64). Bunun için Türkiye ekonomisinde 1930-1939 dönemi ilk

sanayileşme dönemi olarak nitelendirilir. Devlet eliyle gerçekleştirilen bu milli sanayileşme denemesinde (Boratav, 2003: 59) Sümerbank, Etibank ve diğer kamu iktisadi kuruluşları kurularak, devlet, demir-çelik, tekstil, şeker, cam, çimento, madencilik gibi sektörlerde lider konuma gelir. Devletçilik, Türkiye ekonomisinde 1980'lere kadar önemini koruyacaktır (Pamuk, 2014: 189).

Devletçiliği, Türkiye'de kapitalist gelişme modelinin bir parçası olarak değerlendiren Boratav, sonraki dönemlerde yükselecek büyük sermaye gruplarının pek çoğunun kökeninde 1930'lu yıllarda devlet ihaleleriyle elde edilen kazançların yattığını belirtir (Boratav, 2003: 65). O yıllarda kentlerde yaşayanlar ile kente yeni göç etmiş olan -çoğu Karadenizli olmak üzere- kesim sermayesini bu ihalelerle elde etmiştir. İhalelerin önemli kısmı dönemin en büyük devlet yatırımı sayılabilecek demiryolları siyasetiyle ortaya çıkar. 1930'larda devlet yatırımlarının önemli bir kısmını oluşturan "şimendifer siyaseti" (Boratav, 2003: 47) sonucunda pek çok yerleşim merkezi demiryolları ile birbirine bağlanır. Ancak bu yollar kent merkezleri ile sınırlıdır; kasaba ve köylere ulaşmaz (Pamuk, 2014:179-180). Buradan yola çıkarak Kemalist rejimin, kırsal kesimin kentlerde yaratacağı istihdam ve barınma sorunlarından kaçınmak amacıyla onları köylerde tutmayı tercih ettiğini söyleyebiliriz (Karaömerlioğlu, 2006). Kırsal yapının çözülmesini istemeyen devlet (Yıldırım, 2021: 81), kentleri ve köyleri birbirinden ayır tutmaya çalışarak kendi içinde yeterli kentsel ve kırsal üretimi amaçlamıştır (Yıldırım, 2021: 137). Yeni Cumhuriyet'in köylüyü yücelten tavrı biraz da onun köyde kalmasını sağlamak içindir. Bu amaçla köyün kalkınması ve köylerin kültürel gelişimi için adımlar atılmıştır.

Devlet eliyle sanayileşme ve dışa kapanma sonucunda 1930'lu yıllar Türkiye ekonomisi için bir büyüme dönemi olur. Öyle ki kişi başına gelirler açısından 1939 yılı Türkiye için 20. yüzyılın ilk yarısındaki tepe noktasını temsil eder (Pamuk, 2014: 193-194). Özellikle sanayi kesiminin 1930-1939 arasında gösterdiği performansa Cumhuriyet tarihinde bir daha rastlanmayacaktır (Boratav, 2003: 79). GSYİH'de görülen yüzde 8'e yaklaşan ortalama büyüme hızında, tarımdan kaynak transferi sağlanan sanayi sektörünün rolü belirleyici (Boratav, 2003: 79) olmakla birlikte 1930-39 aralığında tarımın GSYİH'deki payı da azımsanmayacak -yüzde 50- düzeydedir. Öyle ki, 1920'lerin sonlarında buğday ithalatçısı olan Türkiye, 1930'ların sonlarında buğday ve diğer tahılların ihracatçısı konumuna geçer (Pamuk, 2014: 195-196). Bu performansın nedenleri olarak; aşarın kaldırılması, demiryolu yapım faaliyetleri ile Orta ve Doğu Anadolu bölgelerindeki üreticileri pazara bağlayarak üretim artışları, aile işletmelerinin demografik toparlanması, savaşların ardından nüfus ve ekili topraklardaki artış gösterilebilir (Pamuk, 2014: 196-197).

Bu gelişim temposu savaşla birlikte kesintiye uğrar. Türkiye İkinci Dünya Savaşı'na girmese de artan savunma harcamaları, yetişkin nüfusun askere alınmasından dolayı tarımsal üretimde gerileme, ağır vergiler nedeniyle kıtlıklar, bütçe açıkları ve enflasyon yaşanır (Boratav, 2003:81; Pamuk, 2014: 203). Bu kesinti döneminde yaşananlar ve tercih edilen iktisat politikaları pek çok anlamda 1950 sonrası Türkiye'sini şekillendirecektir. Tek parti rejimine dair yapılan itiraz ve eleştiriler yoğunlukla bu dönemdeki politikalarla ilgilidir. Bu nedenle, 1940-1945 aralığı 1946 sonrası uygulanacak iktisat politikaları açısından "kuluçka dönemi" olarak da görülebilir (Boratav, 2003: 83). İktisadi ve kültürel olarak ikiye ayırabileceğimiz bu politika ve reformlar Milli Korunma Kanunu, Varlık Vergisi ve Toprak Mahsulleri vergisi, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, Köy Enstitüleri olarak sıralanabilir. Boratav bunları, "belli bir küçük burjuva

reformizminin etkili olduğu atılımlar” olarak yorumlar (Boratav, 2003: 82). Örneğin, 1944 yılında kabul edilen ve 1946’da kaldırılan Toprak Mahsulleri Vergisi, gayri safi üretimden %10 alınmasıyla aşarı andıran, piyasa için üretmeyen küçük ve yoksul köylünün üzerinde çok ağır bir yük oluşturan bir vergidir (Boratav, 2003: 85-86). Bu ve benzeri vergi uygulamalarından dolayı Pamuk’a göre CHP ile köylüler arasındaki ipler 1930’larda değil 1940-45 aralığında kopmuştur. 1940 ve 1941’de TMO, çiftçinin buğdayını piyasa fiyatlarının çok altında bir fiyatla almak istemiş, bu uygulama küçük büyük her düzeyde üreticinin pasif direnişiiyle karşılaşmıştır (Pamuk, 2014: 206-207).

Yine bu yıllarda uygulanan yol vergisi yoksul köylüleri angaryaya zorladığı için geniş halk kesimlerinin CHP’den soğumasına neden olur (Boratav, 2003: 91). CHP kendinden soğuyan köylüleri çekebilmek için 1945’te Çiftçiyi Topraklandırma Kanununu (ÇTK) meclisten geçirse de bu yasa büyük toprak sahiplerinin direnişiiyle karşılaşmış, yasa ile dağıtılan özel mülkiyet altındaki topraklar son derece sınırlı kalmıştır (Pamuk, 2014: 208).

İkinci Dünya Savaşı’nın sona ermesiyle birlikte tek parti rejimine karşı ülke genelinde bir muhalefetin yükseldiğini görüyoruz. Bu muhalefet dış gelişmelerle de uyumludur. Savaşın ardından ABD dünya ekonomisinde hegemonyacı güç haline gelmesi dünya dengelerini daha açık ve daha liberal bir ekonomiden yana değiştirenken, içerde de tarıma ve özel sektöre daha fazla önem verilmesini, daha açık bir ekonomiden yana politikalar izlenilmesini talep eden bir muhalefet yükselmeye başlar (Pamuk, 2014: 225-226). Ancak bu değişim talebi sanıldığı gibi Demokrat Parti’nin iktidara gelişiyle değil çok daha önce CHP içinde başlamıştır. 1946-1953 arasındaki yılları “dünya ekonomisi ile farklı bir eklemlenme denemesi” olarak adlandıran Boratav’a göre bu dönemde iktisat politikaları ve ekonominin genel yönelişinin değişmesi, dönemin ortalarında iktidara gelen DP’den çok CHP’nin 1947 Kurultayı ile gerçekleşmiştir. Bu Kurultayda egemen sınıfları temsil eden bir kesim CHP içindeki reformcu kanadı yenilgiye uğratarak, Köy Enstitülerinin kapatılması, üniversitede tasfiye ve solcu oluşumların ezilmesi yönünde bir “temizlik hareketi” başlatmıştır (Boratav, 2003: 96-97).

Korkut Boratav’ın bahsettiği bu “temizlik hareketi”nin üniversiteyi ve Aleviliği ilgilendiren bir yönü de vardır. Köprülü’nün öğrencilerinden biri olmasına rağmen devletçi paradigmadan sapma gösteren çalışmaları dolayısıyla folklor araştırmacısı Pertev Naili Boratav 1945 yılında üniversitedeki görevinden alınır. Görevden alınma nedeni Kızılbaş ozanlardan Pir Sultan Abdal’ı ve onun Anadolu isyanları ile bağını araştırarak iktidarın hâkim söyleminden ayrılmış olmasıdır (Coşkun & Coşkun, 2020: 43). Bu olay, Cumhuriyet’in Aleviliğe ve Alevilere bakışını da gösterir aslında. Her ne kadar Osmanlı zamanında olduğu gibi Aleviler olumsuz anlamlara (rafizi, mülhid) sahip olmasa da Cumhuriyet de onların muhalif-isyancı potansiyelinden çekinmektedir.

İkinci dünya Savaşı sonrası dünya sistemindeki gelişmeler ve kapitalizmin uzun süreli savaşlarla bölünmeden istikrarlı bir yayılma dönemine girmesi 1945-1973 arasındaki yılların “kapitalizmin altın çağı” olarak nitelendirilmesine neden olur. Savaşın ardından Türkiye de bu yeni oluşumun içinde yer alma çabasına girer (Yıldırım, 2021: 82). Savaş sonrası kapitalist düzenin lideri ABD’dir ve onun yanında yer almak sol siyasetten uzaklaşmayı gerektirir. Yani sadece ekonomiyi dışa açmakla kalmayıp ideolojik alanda da bir dönüşüme ihtiyaç vardır. Bunun için yeni ulus-devlet anlayışının yaratmaya çalışıldığı “yurttaşlık” anlayışı yerine yeni bir

birleştirici unsur gerekir. Bu dönemde bu birleştirici unsur antikomünizm söylemleriyle oluşturulmuştur. Özellikle bu çabaların oldukça yoğun bir biçimde köylülere dönük kullanılması (Yıldırımaz, 2021: 82-83) ilerleyen yıllarda “Aleviler eşittir komünist” söylemine de zemin oluşturacaktır. Üzerine düşen görevleri yapan Türkiye IMF, Dünya Bankası ve Avrupa İktisadi İşbirliği Örgütü’ne 1947’de yani daha DP iktidara gelmeden üye yapılarak mükafatını alacaktır. NATO’ya üyelik ise Kore Savaşı’ndan sonra 1952’de gerçekleşir. Böylece Türkiye merkez kapitalist ülkelerin bir müttefiki olduğunu ispatlar.

1950’ler diğer üçüncü dünya ülkeleri gibi Türkiye için de hızlı bir ekonomik ve toplumsal dönüşüm süreci olur. Savaşın neden olduğu durgunluk halkı CHP’den daha da uzaklaştırmış ve 1950’de seçimi kazanan Demokrat Parti (DP) iki dönem iktidarda kalmıştır. DP, ilk iş olarak bir önceki dönemdeki şimendifer siyasetini terk ederek karayolu taşımacılığına ağırlık verir (Pamuk, 2014: 230). Erken Cumhuriyet döneminin sanayi-demiryolu ilişkisi, DP döneminde tarım-karayolları ilişkisine dönüşür (Yıldırımaz, 2021: 137). Köyleri kentlere, kentleri de birbirlerine bağlayan bir karayolu ağı oluşturmayı hedefleyen DP döneminde, karayollarının yanı sıra büyük altyapı projelerinin, barajların, fabrikaların temelleri atılır. Kasabalara ve köylere elektrik verilmeye başlanır. O yıllarda nüfusunun üçte ikisinden fazlasının henüz elektrikten yararlanmadığını (Pamuk, 2014: 231) düşündüğümüzde DP döneminin ilk yıllarının halen iyi hatırlanıyor oluşunun nedenini kavrayabiliriz. Yeri gelmişken belirtelim Tokat Aktepe Köyüne elektrik 1976 yılında, Tunceli Anıtçınar köyüne 1985 yılında gelmiştir.

DP yıllarının bir simgesi de “traktör”dür. Traktör kullanımı ekilen alan ve tarımsal çıktıyı artırıcı bir etki yapar. Bu yıllarda tarım dışı kesimden tarıma kaynak aktarımı söz konusudur ve bu kaynak aktarımı uygun kredi koşulları yaratan kamu politikalarıyla mümkün olmuştur (Boratav, 2003: 105). Ekili toprakların miktarı savaşın sonundan 1950 yılına kadar yüzde 10 artarken, 1950’li yıllarda ise yüzde 50’den daha fazla artmıştır. Pamuk (2014: 229), son 200 yılda Türkiye’de ekili alanların ve tarımsal üretimin bu kadar hızlı artış gösterdiği başka bir dönem olmadığını belirtir.

Karayolları, elektriğin yaygınlaşması, makineleşme, ekili alanların artışı, pazara yönelik tarımın başka bir deyişle tarımın ticarileşmesinin önünü açar. Boratav’ın vurguladığı gibi bu dönem “ham maddeci ihtisaslaşmaya dayalı bir eklemlenme” dönemidir ve erken Cumhuriyet’in “köylüyü köyünde tutma anlayışı”nın da terki anlamına gelir (Yıldırımaz, 2021: 82). 1923-1950 arasında kentli nüfus sadece %3 civarında artarken, 1950-60’lı yıllar, köyden ve köylülüğten hızla kopma dönemi olacaktır (Salman, 2019: 96). Hızlı bir biçimde kırdan kente göç olgusunun başlaması ve kentlerde de kentleşme hızının yüksekliği sebebiyle yeni bir tür kentleşme sürecini, gecekondulaşmayı doğuracaktır (Yıldırımaz, 2021: 83). Ancak 1950’lerden sonra kentleşmenin başlaması ve sanayileşmenin hızlanması, küçük üreticiliğe dayalı iktisadi yapıların ve kurumların önemini kaybetmesi anlamına gelmeyecektir (Pamuk, 2014: 220). Çünkü 1950’lerden itibaren hızlanan kentleşme, mülksüzlerden çok, az mülklülerin göçü biçiminde geliştiğinden, göç edenler içinde köyünde ailesinin bir miktar toprağı olanlar çoğunluktadır (Pamuk, 2014: 230-231). Başka bir ifadeyle, “göçün temel insan unsurunu, tam olarak topraktan kopmuş ve mülksüzleşmiş köylülerden çok, köylerinde sınırlı miktarda bulunan topraklarını kiraya vererek belirli bir birikime sahip olabilme imkanını bulabilen küçük köylülük” oluşturur (Yıldırımaz, 2021: 89). Yani kente yerleşenler köyle ve köylerdeki toprakla bağlarını hemen koparmamışlardır. Pamuk (2014: 231), kökenleri Osmanlı dönemine dayanan



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

küçük ve orta ölçekli mülkiyete dayalı yapının, gecekondulu ve çevresindeki kurumlar yoluyla birkaç kuşak içinde kırlardan kentlere aktarılmış olduğunu yazar. Belki de bu yüzden Eric Hobsbawm, 1980'lerin ortasında Türkiye'de hala mutlak bir çoğunluk olmaya devam eden köylülük olgusunu anlatırken Türkiye için "köylü kalesi" sıfatını kullanır (Hobsbawm 1996: 335-338'den aktaran Yıldırım, 2021: 29).

Göçün nüfus istatistiklerine yansımaları ise şöyle olur: İlk nüfus sayımının yapıldığı 1927 yılında köy nüfusu toplam nüfusun %75'ini oluştururken, 1955 yılında bu oran %71'e düşmüştür (Salman, 2019: 111). Peki 1950'lerdeki ilk göç hareketinin aktörleri kimlerdir? 1950'lerde kırdan kente göç edenlerin önemli kısmı Doğu Anadolu'dan gelen topraksız köylülerden ve Karadeniz bölgesinden gelen küçük toprak sahibi köylülerden oluşur (Yıldırım, 2021: 106). Yıldırım'a göre, bu durum aynı zamanda makineleşmenin göçün sebebi olduğu argümanının yanlışlanması anlamına da gelir. Çünkü Karadeniz bölgesi makineleşmenin en az, göçün en yoğun yaşandığı yerdir (Yıldırım, 2021: 107). Henüz 1950'de bile İstanbul'da yaşayan Karadenizlilerin tüm İstanbul nüfusuna oranı %12,5 civarındadır (Karpuz, 2010: 102'den aktaran Yıldırım, 2021: 107). 1950'lerde köylüler, kredi ve makineleşme olanaklarından eşit oranlarda faydalanmadığından, yüksek düzeyde makineleşmeye rağmen köylüye dağıtılan toprak çeşitli mekanizmalar yardımıyla el değiştirir ya da kiralama yoluyla topraksızlaşma süreci başlar (Yıldırım, 2021: 105). Pamuk da (2014: 228), traktörlerin önemli bir bölümünün, Ziraat Bankası'nın sağladığı kredilerden yararlanan büyük ve orta ölçekli çiftçiler tarafından satın alındığını belirtir. Dolayısıyla, zirai makineler Türkiye'de daha ziyade "ortakçı-yarıcı" denilen topraksız zümreyi yerinden etmiştir. Kazgan da köyden dışarı kazanç maksadıyla gidenlerin çoğunlukla modern zirai alet ve makinelerin girdiği zengin köyler değil, henüz makinenin girmediği hayat seviyesi düşük köylerden olduğunu söyler (Kazgan, 1958: 386'dan aktaran Yıldırım, 2021: 118). Kentlerde yeni iş imkanlarının doğmasının yanında köylüyü kente çeken diğer sebep de çocuklarının eğitim alma şansını artırmak olmuştur. Sonuç olarak, 1960 yılına gelindiğinde kentli nüfusun toplam içindeki payı yüzde 32'ye yaklaşmıştır (Salman, 2019: 118).

Türkiye iktisat tarihinin 1923-1960 aralığındaki temel kırılma noktalarını ve bu dönemde yaşanan genel sosyoekonomik dönüşümleri kabaca özetlemiş olduk. Şimdi odağımızı Alevi topluluklarına kaydırabiliriz. Bu geniş zaman aralığında Aleviler köylerde çoğunlukla yarı-göçebe üretim tarzlarını sürdürmüşlerdir. O yıllarda zaten ülkenin geneli köylü olduğu için burada daha ayırt edici bir nitelemeye gidilebilir. Örneğin, Lenin, zengin, orta ve yoksul köylülük olarak üç temel köylü sınıfı modeli oluşturmuş ve bunların nihai sınıfsal dönüşümleriyle birlikte tarımsal sermaye (zengin köylüler) ve proleter emek gücü (yoksul köylüler) olarak ayrışacağını öngörmüştür (Bernstein, 2009'dan aktaran Yıldırım, 2021: 34). Alevilerin bu ikinci kategoride olduğunu söyleyebiliriz. Lenin'in bahsettiği nihai sınıfsal dönüşümden hareketle görüşme yaptığım Tokat kökenli Alevilerin "orta", Dersimli Alevilerin ise "yoksul" köylü sınıfına denk geldiğini, 1960 sonrası yaşanan kentlere göçle birlikte her ikisinin de proleter emek gücünde birleştiğini söylemek mümkün.

Yüzyılın başı için bir istatistik vererek başlayalım. Atalay, 1920'lerin başında Kızılbaş veya Bektaşî olarak adlandırılan 1 milyondan fazla kişi olduğunu ileri sürer (Atalay'dan aktaran Salman, 2019: 38). Bu kalabalık insan topluluğu, 16-17. yüzyıllarda yaşanan isyanların kanlı bir şekilde bastırılması sonucu ücra köylere, dağ başlarına çekilmiş, kent merkezlerine bu

coğrafyadaki diğer tüm toplumsal gruplardan daha uzak kalmışlardır (Salman, 2019: 99). Bu durum, yerleşik hayata, piyasaya, devlete ve yazıya uzaklığı da beraberinde getirmiştir. İşte Aleviler için Cumhuriyet, kentlere ve piyasaya olmasa da devlete olan mesafeyi kaldırması bakımından bir tarihsel kırılma olarak görülebilir. Kehl-Bodrogi de (2017: 58) geniş kapsamlı politik, sosyal ve ekonomik Kemalist devrimlerin Alevilik içerisinde önemli dönüşümlere neden olduğunu düşünür. O'na göre, devlet kontrol mekanizmalarının özellikle ülkenin o güne kadar bağımsız olan doğu bölgelerine kadar uzanması, önceden uç bölge statüsündeki alanların pazar ekonomisine dahil edilmesi, ulaşım ve iletişim ağlarının gelişmesi ve zorunlu eğitimin hayata geçirilmesi gibi gelişimler Alevileri coğrafi ve sosyal marjinalliklerinden kurtarmış ve devlet temsilcileriyle aralarında yoğun bir etkileşim kurulmasına neden olmuştur.

Bu dönemde laiklik ve modernizm doğrultusunda hilafetin ve İslami yargı yetkisinin kaldırılması Alevilerin Kemalist rejimi desteklemesinin en önemli iki sebebi olarak öne çıkar. Bir anlamda, Osmanlı İmparatorluğu sürecinde heretik (sapkın) olarak damgalanmış ve dışlanmış Alevilere (Kehl-Bodrogi, 2017: 59) Cumhuriyet eşit yurttaşlık statüsünü vaat etmiştir. Salman (2019: 105) bu dönemi "Temas ve Tasarım dönemi" olarak adlandırır. Temas dönemidir çünkü yüzyıllar sonra ilk kez Aleviler devlete, iktidar uzantılarına ve kamusal alana yaklaşmıştır. Öte yandan Cumhuriyet'in modernleşme projesi kapsamında yeni ulus tasarımının bir parçası olmuşlardır. Bu tasarımda özellikle Türk Alevilerin gelenekleri milliyetçilik sayesinde değer kazanmıştır (Kehl-Bodrogi, 2017: 63). Bektaşî dergâhının Çelebi kolunun, Kemalist politikalara karşı pozitif tavrı almasını (Kehl-Bodrogi, 2017: 61) bununla açıklayabiliriz. Bu olumlu tavrın, görüşme yaptığım Tokat Alevilerinde halen devam ettiğini gördüm. Buradan yola çıkarak, nasıl Osmanlı-Kızılbaş ilişkisine göre Osmanlı-Bektaşî ilişkisi daha barışçı, hatta sembiyotik bir ilişki (Aydın, 2020: 16) ise benzer şekilde Cumhuriyet ile Çelebi koluna bağlı Aleviler (Türk Aleviler) ilişkisi daha barışçı⁴ olmuştur diyebiliriz. İttihat ve Terakki kadrolarında olduğu gibi erken dönem Cumhuriyet kadroları da Türk Alevileri yeni bir milli kimlik için gerekli öz milli değerleri korumayı başarmış bir topluluk olarak ele almıştır (Kehl-Bodrogi, 2017: 64). Fakat Kürt Aleviler için aynı şeyi söylemek mümkün değil. Önce Koçgiri (1921) sonra Dersim isyanları (1936-1938) yeni rejime karşı Alevi muhalefetinin varlığını göstermektedir. Kehl-Bodrogi, Cumhuriyet hükümetinin Alevi Dersim Kürtlerine karşı bu tavrını olası bir Kürt milliyetçi hareketinin engellenmesi olarak açıklar. Bunun yanına, vergi alınabilmesi için çoğunlukla göçebe olan Dersim aşiretlerinin yerleşik hale getirilmesi gereğini de koyabiliriz.

Erken Cumhuriyetin modernleşme projesi kapsamında köyün kalkınması ve köydekilerin eğitim düzeyinin yükseltilmesi yönünde çabalar olduğunu söylemiştik. Bunlardan Aleviler açısından en önemli adım milli eğitim seferberliği olmuştur. Milli eğitim ve kültür siyaseti 1960'lara kadar köklü bir dönüşüme neden olmasa da Alevi köylerinde değişimin ilk adımı olarak görülebilir (Salman, 2019: 113). Örneğin Tokat Aktepe köyünde 1940'larda açılan ilkökul bir yandan okur-yazar oranını artırırken diğer yandan da bir kısım mezunun öğretmen okulları veya diğer meslek okullarına gitmesini sağlayarak hayatlarını değiştirmiştir. Bu köydeki gençler 1940'larda köyün yakınındaki Pamukpınar Köy Enstitüsü'ne, 1950'lerde Tokat Öğretmen okuluna yönelmişlerdir. Üniversite eğitimine girişler ise 1965'ten sonra yoğunlaşır. Tunceli-

⁴ Kürt Koçgiri ayaklanmasının daha geniş kitlelere yayılmamasının bir nedeni olarak Çorumlu Alevilerin tutumları gösterilir. (Bardakçı, 1970: 52'den aktaran Kehl-Bodrogi, 2017: 63).



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

Anıtçınar köyünden görüşmecilerin aktardığına göre öğretmen atandığı halde okul binası olmadığı için bir evde eğitim yapılmış, köy okulunun inşaatı ise 1965'te tamamlanmıştır.

Bugün kamuoyunda Alevilerin Cumhuriyet devrimlerinin en büyük destekçisi, laikliğin bekçisi olduğuna dair genel bir algı vardır. Oysa Salman'ın (2019: 107) da belirttiği gibi, Alevilerle Cumhuriyet'in modernleşme projesi arasındaki ilişki sanıldığı kadar sorunsuz gerçekleşmemiştir. Örneğin, 1924'te kurulan Diyanet İşleri Başkanlığı (DİB), devletin dini inanç olarak yalnızca Sünni İslam'ı kabul ettiğinin bir göstergesidir. Lozan Antlaşması ile dini faaliyetleri garanti altına alınmış gayrimüslim din kurumlarının faaliyetlerine izin verilirken, bunun dışındaki bütün tasavvufi yollar ve tarikatlar yasaklanmıştır (Aydın, 2020: 26). Alevi inancı da bunlardan birisidir. Bu nedenler tek parti döneminin 1940-1945 yılları arasında uyguladığı köylü karşıtı politikalarla birleşince toplumun genelinde yaşanan hoşnutsuzluk Alevilerin 1946 ve 1949 seçimlerinde büyük oranda DP'yi desteklemelerine neden olmuştur (Aydın, 2020: 26-27). Aleviler, bazı kaynaklara göre, 1946'daki ilk serbest seçimlerde DP'ye yüzde 70 oranında oy vermişlerdir (Aktürk, 2008'den aktaran Kızıldağ-Soileau, 2020: 56). Bu desteğin nedeni DP'nin kalkınmanın anahtarını kırsal kesime verdiği destekle sağlama vaadi ile demokratik bir kitle hareketi gibi algılanmasında aranabilir. Örneğin aynı dönemde Alevi aşıklarından Ali İzzet Özkan'ın CHP'yi yeren DP'yi öven şiirler yazdığını görüyoruz. Ali İzzet'in 1942 yılında söylediği *Kıtlık Destanı* doğrudan, savaş yılları içinde, İnönü eleştirisidir: “*Ak bez bulamadık şal palaz giydik/Kefensiz çok ölü mezara koyduk/ Un bulgur yok mısır kulağı yedik/ Çoluk çocuk sabi sıbyan aç kaldı* (Başgöz, 1979'dan aktaran Kızıldağ-Soileau, 2020: 56).

Bu ekonomik sıkıntıların yanında Cumhuriyet'in ilanından itibaren Alevilerin kendilerine özgü birikmiş sorunları da CHP'den yüz çevirmelerine neden olmuştur. Alevilerin Demokrat Parti'ye yönelmesinin nedenleri arasında; Aleviliğin ocak sistemine dayalı kurumsal yapısının, tekke ve zaviyeler yasasıyla en önemli merkezi olan Hacı Bektaş Dergahı'nın kapatılması, Koçgiri ve Dersim'de yaşanan olayların şiddetle bastırılması, kılık kıyafet yasasının Alevilerin dinsel lideri olan dedelere sakallarının zorla kesilmesi yönündeki baskıcı uygulamalar, bazı nüfus idarelerinin Alevi isimleri vermemeleri, bazı Alevi köy isimlerinin Sünni geleneğe göre değiştirilmesi, cem ayinlerinin İnönü döneminde baskı altında yapılması ve jandarma baskılarına maruz kalınması gibi etkenler vardır (Kızıldağ-Soileau, 2020: 57).

Dolayısıyla Cumhuriyet'le Aleviler arasındaki ilişki mutlak bir şekilde ortaya konamaz. Cumhuriyet'in dini ve toplumsal hayatı sekülerleştirmeye yönelik adımları ve eşit yurttaşlık vaadi Aleviler tarafından benimsenirken, devletin DİB aracılığıyla yalnızca Hanefi Sünniliği esas alan uygulamaları ve Aleviliğin yasaklı inanç olma halinin devam etmesi Alevileri Cumhuriyet'e karşı mesafeli durmaya itmiştir. Cumhuriyet'in 1920'lerde getirdiği hukuk reformları ve dini alan düzenlemelerine karşılık 1960'lara kadar köylerinde yaşayan Aleviler “yasaklı” cem ibadeti ve görgü hukukunu⁵ devam ettirmiştir. Salman'ın (2019: 111) ifadesiyle Aleviler, “40 yıl kadar resmi değil geleneksel düzeni işletmişlerdir.”

Cumhuriyet devrimleriyle birlikte kısmi bir açılma ve devletle temas kurmaya başlasalar da köylerinde kısmen kapalı ve otonom bir yaşam tarzı süren Alevilerin bu dönemde politik bir etkinliğinden bahsedilemez. Çok partili rejime geçişle birlikte Aleviler oy anlamında önem

⁵ Görgü Hukuku: Alevilerin otonom toplumsal örgütlenmesinin getirdiği kurumlardan birisidir; yargı işlevini görür. Yılda bir yapılan görgü cemleri ile topluluk içindeki hukuki sorunlar çözülür, suçlular cezalandırılır, cezalar affedilir.

kazanacak ve partilerin hemen hepsi önemli bir seçmen kitlesine sahip olan Alevileri kendi partilerine çekme çabasına gireceklerdir. Bu bağlamda 1957 seçimlerine kadar Demokrat Parti Alevilerin oyunu almaya devam edecektir (Kızıldağ-Soileau, 2020: 59).

Alevi göçlerini ele alan çalışmasında Salman, 1930'ların ortalarından itibaren devletçi sanayileşme politikası doğrultusunda kurulan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) 1940'larda Alevileri bu kurumlarda çalışmak üzere çevre il ve ilçelere çektiğini yazar. Ancak bu dönemde kente yönelen göçler çok münferit düzeydedir çoğunluğu mevsimlik olarak çalışma amaçlıdır. Yine Salman'a göre 1940'larda kurulan Köy Enstitülerinde eğitim ya da iş edinmek amacıyla ve bireysel düzeyde bir göçten söz etmek mümkün (Salman, 2019: 103-105).

Bu dönemde büyük ölçekli devlet işletmelerinin kurulduğu orta büyüklükteki kentlerde pek çok işçi kır kökenlidir. Bu yarı köylü işçiler köyleriyle bağlarını koparmadan, hasat zamanlarında köylerine geri dönerek çalışan bir gruptur (Pamuk, 2014: 190). Yaptığım görüşmelerde 1940'larda Sivas'ta açılan çimento fabrikası, demiryolları atölyesi, Divriği'deki demir madeni ve demiryollarının yapımı ile o bölgedeki Alevi nüfusun istihdam edildiğini tespit ettim. Görüşmeciler, bu yıllarda ve sonrasında daha uzakta sayılabilecek İskenderun Demir-Çelik fabrikasına bile çalışmaya gidenler olduğunu aktardılar. Ancak bu, henüz bir göç hareketi sayılmaz çünkü şehir merkezlerine köyden işçi olarak erkekler gider, ailelerini yanlarında götürmezler, gidenler de köyle bağlarını kesmezler.

Makineleşme ve göç ilişkisine gelince, çalışma kapsamında görüşme yaptığım Tokat köylerinde modern zirai makineler bulunmakta, Dersim köylerinde ise 1980'lere kadar bu makineler yok denecek düzeydedir. Örneğin Tokat Aktepe Köyünde ilk traktör 1953'te girmiştir. Bu da ikinci bölgeden daha fazla kente çalışmaya giden insan olmasını açıklar. Göç etmek için belli bir birikime sahip olmanın yanında ulaşım imkanlarının da gelişmiş olması gerekir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki topraksız köylüler bu her iki olanağa da sahip olmadığından kente göçleri 1960'lı yıllarda başlamıştır (Yıldırım, 2021: 116-117). Alevi köyleri için de bu tespiti yapmak mümkün. Özellikle Dersim gibi ulaşımın gelişmemiş olduğu bir bölgede, kitlesel bir göçten çok bireysel (erkeklerin) çalışma maksadıyla dışarı gittiğini görüyoruz. Örneğin Tunceli-Anıtçınar Köyü'ne asfalt yolun yapılması 2000'lerin başını bulmuştur. Bu köyden 1960 öncesinde çalışmaya giden erkekler Erzurum, İskenderun, Adana gibi trenin gittiği kentleri tercih etmişlerdir.

Özetle, 1923-1960 aralığında Alevilerin neredeyse tamamı kırsal alanda yaşamakta ve tarım, hayvancılık ve ormancılıktan geçimlerini sağlamaktadırlar. Bazı bölgeler hariç pazar için üretim söz konusu değildir. Kazançlarının bir kısmını vergi olarak devlete ödeyen Aleviler kazançlarından, topluluk içindeki kamusal hizmetleri yürütmekle sorumlu dedeler ve pirlere de "hakullah" adı altında bir pay ayırırlar. Hasat zamanı bitiminde köylere gelen bu dini liderlere genellikle tarım ürünleri biçiminde (genellikle buğday) aynı ödemeler yapılır. Görüşmecilerin belirttiğine göre dini liderlere yapılan bu ödemeler ne köylüyü fakirleştirecek ne de dedeyi zenginleştirecek bir düzeydedir. Alevi topluluklarının coğrafi çeşitliliği göz önüne alındığında yıllık kazançları da farklılık gösterir. Görüşme yaptığım Tokat köyleri tarıma müsait toprakları ve ulaşım imkanları nedeniyle tarımdan yüksek bir kazanç sağlayabilirken Dersim köylerinin tarım olanakları coğrafi yapısı bakımından kısıtlıdır. Bunun yanında yine Tokat köylerinde zirai makinelerini kiralayarak (traktör, patoz vb.) para kazanıldığını tespit ettim. Bu

yıllarda çocuklarını eğitim almak üzere şehirlerdeki akrabalarının yanına, yatılı okullara veya öğretmen okullarına gönderenlerin oranı Tokat bölgesinde daha yüksektir. Her iki bölgede de yarı göçebe bir üretim tarzı içinde olduğunu görüyoruz. Görüşmeciler, Tokat Aktepe köyünde 1980'lere kadar yaylacılık yapıldığını bildirdiler. Tahtacılar gibi yüksek ve ormanlık bölgelerde yaşayanlar ise daha çok hayvancılık ve ormancılıkla meşgul olmuşlardır. Sonuç olarak Aleviler 1960 öncesinde yani kente göç başlamadan evvel genellikle yoksul bölgelerde ve geçimlik ekonomi sınırında bir hayat sürer. Ticaret ve zanaat becerileri olmayan Alevilerin birikimleri de yoktur⁶. Bu onların diğer toplumsal gruplara göre kent hayatına daha geride başlamaları anlamına gelir (Salman, 2019: 122).

3. 1960-1980: Kentlerde Tam Açılma ve Sol Siyasetle Buluşma

1960-1980 arası dönem genel olarak Türkiye tarihinin en demokratik dönemi olarak kabul edilir. Bir darbeye başlayan bu görece özgürlükçü ve demokratik dönem yine bir askeri darbeye son bulacaktır. Yine bu dönem, köyden kente göçün devam ettiği ve Türkiye'ye özgü bir kentleşmenin oluşma dönemidir. Aleviler açısından ise ayrı bir öneme sahiptir. Çünkü Aleviler kitlesel olarak bu yıllarda kentlere ve yurtdışına göç etmeye başlamış, kamusal alanlarda artan görünürlükleriyle birlikte mekânsal ve toplumsal marjinallikleri azalmaya başlamıştır. Bir önceki dönemin aksine bu dönemde; kentle, piyasayla, devlet aygıtlarıyla ve Sünni çoğunlukla yakından temas etmeye başlayan hatta yüz yüze gelen Aleviler, bir yandan dahil oldukları kent ekonomisinden pay talep ederken bir yandan da siyasi taleplerini dile getirmeye başlayacaklardır. Bu talepler dönemin sonunda kanlı olaylara neden olacak ve can ve mal kaybına uğrayan Alevilerin büyük kentlere göçünü hızlandıracaktır.

1960-80 aralığındaki Alevilerin kentleşme süreci, Türkiye'de sol siyasetin kitleselleştiği dönemle çakışmış ve Aleviler kente uyum sürecinde solcu çevrelerle dayanışma ağları kurarak kente tutunmaya çalışmışlardır. Alevilerin kentlerdeki yaşamının ve topluluk içindeki katmanlaşmanın iktisadi boyutları elbette dönemin hâkim iktisat politikalarıyla yakından ilişkilidir. O nedenle önce bu yirmi yılın önemli iktisadi gelişmelerine göz atalım.

DP'nin 1950'lerin ortalarında uyguladığı iktisat politikaları çoğunlukla "popülist" politikalar olarak değerlendirilir (Boratav, 2003; Pamuk, 2014: 233). Türkiye iktisadi tarihinin bu ilk popülizm denemesi büyük bir enflasyon dalgası ve ardından bir iktisadi krize yol açmış ve Pamuk'a göre iktisadi koşullardaki olumsuz gidişten beslenen kentli muhalefet, DP iktidarının devrilmesine kadar giden olaylar zincirini başlatmıştır. 1960'taki askeri darbenin arkasında yatan iktisadi neden memurların ve özellikle de subayların enflasyon nedeniyle alım güçlerinin gerilemesidir (Pamuk, 2014: 233-234).

Keyder, 1960 darbesini yapanlar ve onların danışmanlarının pek de farkında olmadan yeni bir birikim modelinin temelini attıklarını ve 20 yıl boyunca bu modelin oldukça başarılı bir biçimde işlediğini belirtir (Keyder, 1995: 198). Yeni birikim modelinin gerektirdiği şekilde, işçilere sendikalaşma, toplu sözleşme, grev hakkı ve sosyal güvenlik anlamında haklar tanınmıştır. Keyder'e (1995: 205) göre, bu dönemde "burjuvazi bu haklardan çok hoşnut olmasa da genel

⁶ Aktepe köyünde at arabası ile meyve sebze satış işlerini muhacirler başlatır. Bu köy iskan politikaları sonucunda Türk, Ermeni, Kürt ve Balkanlardan gelen muhacirlerin karışık yaşadığı bir köydür.



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

olarak dönüşüme katılmaya istekli” görünmektedir. Buradan yola çıkarak Keyder, dönemin ekonomi politikasını tanımlayan özelliklerini, “belli iktisadi tahsis mekanizmalarının politizasyonu ve gelirin yeniden dağılımı yoluyla bir iç pazarın kurulması” şeklinde özetler (Keyder, 1995: 206-207).

Boratav (2003: 13-15) ise bu dönemi, “27 Mayıs rejiminin tasfiyeye uğradığı” 1962 yılı ile başlatır. 1961 Anayasası ile kurulan DPT öncülüğünde 1963 yılından başlayarak beş yıllık kalkınma planlarının yatırım politikaları üzerinde belirleyici olduğu bu yeni dönemde özellikle ilk kalkınma planı, kamu sektörü için emredici özel sektör için ise yol gösterici bir nitelik taşır. Bu plana göre iç pazara yönelik sanayileşmeye önem verilirken tarım kesimi plan dışı kalır (Pamuk, 2014: 235). 1965’te Özal’ın DPT Müsteşarı olmasıyla uzun dönemli ağır sanayileşme anlayışından özel sektör önderliğinde iç piyasa için dayanıklı tüketim malları üreten sanayileşme modeline geçilir (Pamuk, 2014: 236). Kamu kesimi ile özel kesim arasındaki bu yeni iş bölümüne göre; büyük yatırımlar gerektiren demir-çelik, petro-kimya ve diğer ara mallarında ağırlık KİT’lerdedir. Örneğin, Ereğli Demir-Çelik ve PETKİM gibi kamu kuruluşları 1960’larda devreye girmiştir (Pamuk, 2014: 237). Yerli sanayi sektörünün selektif korunmasına dayanan ithal ikameci sanayileşme stratejisinde bu dönemde KİT’ler bölgesel kalkınma yoluyla istihdam yaratmaktan, ülkenin kendine yeterliğine kadar uzanan birçok amaca hizmet etmiştir (Keyder, 1995: 225-230). Bu dönemde KİT’ler kadar özel sektör de faaldir. Buzdolabı, radyo, çamaşır makinesi, otomotiv gibi dayanıklı tüketim malları özel sektör tarafından üretilir. Montaj sanayi ile yola başlayıp zamanla yerli üretime geçen ve iç pazara yönelen bu firmalardan Sabancı, Koç gibi büyük holdingler 1960’larda yükselmeye başlamıştır (Pamuk, 2014: 237).

1962-1977 arasında düzgün ve yüksek bir büyüme temposu ve düşük enflasyon⁷ emekçi ve orta sınıfların reel gelirlerindeki artışlara yol açarak dayanıklı tüketim mallarının kullanımının toplumun tüm kesimlerine yayar. Boratav’a göre 1970’li yılların ortalarında gecekondu semtlerinde çatıları kaplayan televizyon antenleri bu gelişmenin sembolik kanıtıdır. Yine kentlerde çamaşır makinesi, buzdolabı, radyo, televizyon, araba ve eş eşyaları gibi dayanıklı tüketim mallarına talep artar. Benzer şekilde işçi ve köylü ailelerinde de transistörlü radyo, teyp, buzdolabı, hatta otomobil kullanımı giderek yaygınlaşır (Boratav, 2003: 119-120). Memur maaşları ve işçi ücretlerinin artışının arkasındaki diğer faktör de 1961 Anayasasının sağladığı olanaklardır. Bu dönemde oldukça ileri bir sosyal güvenlik sisteminin kurulabilmiş olması sayesinde işçi sınıfı ücret dışında önemli güvencelere ve parasal olmayan gelir türlerine kavuşabilmiştir. Öyle ki, Türkiye bu dönemde benzer gelişme düzeyindeki az gelişmiş ülkeler arasında görece olarak yüksek ücretli grupta yer almıştır (Boratav, 2003: 124-125). Bu durum talebi artırarak yeni birikim modelinin güçlü iç pazar hedefine ulaşılmasını kolaylaştırmıştır. İç pazarın büyümesini sağlayan başka bir faktör de bu yıllarda Avrupa’ya işçi olarak giden yurttaşların gönderdikleri dövizler olmuştur. İşçilerin ailelerine gönderdikleri dövizler bir

⁷ 1962-1977 arasında ekonominin küçüldüğü ya da kişi başına gelirin azaldığı yıl olmadığı gibi yıllık enflasyon hızı 1960’ların hiçbir yılında yüzde 10’un üzerine çıkmamıştır. Hatta son 200 yılda ücretlerin satın alma gücünde en hızlı artışların 1950-1980 döneminde gerçekleştiğini görüyoruz (Pamuk, 2014: 238-239). Özellikle Marmara, İzmir ve Adana gibi kentlerde yoğunlaşan imalat sanayii nedeniyle istihdam oranlarının da en hızlı arttığı bir dönem olmuştur.

yandan ödemeler dengesini iyileştirirken, diğer yandan ithalatı kolaylaştırıcı bir rol oynamıştır (Pamuk, 2014: 238).

1962-1977 arasında kırsal kesim de ihmal edilmemiştir. Tarımsal ürünler tarım satış kooperatifleri, Toprak Mahsulleri Ofisi, Tekel, Şeker Şirketi, Çaykur gibi kuruluşlar aracılığıyla pazarlanmaya başlanmış; destekleme politikalarının etki alanı genişlemiştir (Boratav, 2003: 1125). Dolayısıyla planlı yıllar adı verilen dönemde geniş halk kitleleri ekonomik büyümeden kendilerine düşen payı reel gelir artışları şeklinde alabilmiştir (Boratav, 2003: 126). 1970'lere gelindiğinde dünya ekonomisinin kesintisiz büyüme ve refah artışı sürecinde duraklama yaşanır. Kapitalizmin altın çağını bitiren olaylar, dolar merkezli sabit kur düzeni Bretton Woods döneminin sona ermesi ve petrol fiyatlarının OPEC tarafından 1973 ve 1975 de iki kez arttırılması olmuştur. Bunun sebep olduğu dünya petrol bunalımı uluslararası ticaret ve ödemeler düzenine darbe vurur (Pamuk, 2014: 242). Türkiye gibi ucuz petrol fiyatlarından dolayı ithal enerji türlerine bağımlı bir sınai yapısına sahip ülkeler için petrol krizi hızlı sanayileşme temposunun düşmesi anlamına gelecektir.

70'li yıllar ekonomik kriz yanında politik istikrarsızlıkların yaşandığı yıllardır. 12 Mart Muhtırasından itibaren ara rejim ve koalisyonlar tarafından yönetilen ülkeye işçi dövizlerinin girişi de yavaşlamaya başlar (Pamuk, 2014: 242-243). 1978-79 yılları yemeklik yağlardan benzine kadar pek çok temel ihtiyaç maddelerinde kuyruklar ve karaborsaların oluştuğu ve yüksek enflasyonun görüldüğü bir dönem olur. 1977'den itibaren de her sene devalüasyona başvurulur (Boratav, 2003: 141). Yüzde 100'e yaklaşan yıllık enflasyon ücretlilerin ve tarımla uğraşanların satın alım gücünü düşürerek gelir dağılımını bozucu bir etki yapar (Pamuk, 2014: 244). Sonuç olarak, 70'lerin son üç yılı dışındaki planlı dönemde emeğin toplam gelirden aldığı payın arttığını söyleyebiliriz (Pamuk, 2014: 258). Gelirin bölgeler arasındaki dağılımı ise o kadar iç açıcı değildir. Zira sanayileşmenin ülkenin batısında yoğunlaşması, Doğu ve Güneydoğu bölgelerinin sanayileşmeden hemen hiç pay alamamaları bölgeler arası eşitsizlikleri arttırmıştır (Pamuk, 2014: 259). Ancak ülkenin geneline yayılan kamusal eğitim düşük ve orta gelirliiler açısından önemli bir fırsat yaratmıştır. Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren kamu kesiminin eğitim harcamalarının artması özellikle kentlerdeki orta gelirli kesimler arasında toplumsal hareketliliği artırıcı yönde etki yapmıştır (Pamuk, 2014: 260).

Bu dönemde eğitim olanaklarındaki ve reel ücretlerdeki artış kentleri cazip hale getiren etmenler olarak öne çıkar. Ücretlerdeki yükselme dönemin birikim modeliyle tutarlı olacak şekilde işçilere sağlanan örgütlenme hakkı ile yakından ilgilidir. İşçi sınıfı iç pazarın vazgeçilmez bir unsurudur bu yüzden de onlara toplu pazarlık ve grev hakkı tanınmıştır. Örneğin, 1963-1971 arasında örgütlü sektörde reel ücretler her yıl yüzde 5 ile yüzde 7 arasında artmıştır. 1964 ile 1978 arasında ise ortalama ücretlerin iki kat arttığını görüyoruz (Keyder, 1995: 218-219). Bunun yanında neredeyse ücretsiz olarak sağlanan sağlık ve eğitim hizmetleri açısından Türkiye bu dönemde orta gelirli diğer ülkelere göre daha iyi bir durumdadır. Dahası Türkiye "sosyal güvenliğin emekli aylıkları biçiminde kurumsallaşması açısından kesinlikle çok daha ileri" bir noktadadır (Keyder, 1995: 221). 1978-79 yıllarında yaşanan kıtlıklar, yüksek enflasyon ve işsizlik kırlardan kente göçü yavaşlatsa da genel olarak bu dönemde ülke nüfusu yıllık yüzde 2,5 artarken, büyük kentlerin nüfusları yılda yüzde 5'ten daha hızlı artmıştır (Pamuk, 2014: 246).

Büyük kentlerin sunduğu bu olanaklar 50’lerde başlayan kırdan kente göçü daha da artırır. Kentlerdeki yeni nüfus gecekondu mahallelerinde yepyeni ilişkiler çevresinde örgütlenmeye başlar. Öyle ki, 1960’ların sonuna doğru büyük şehirlerdeki konutların yarıya yakını resmen gecekondu olarak sınıflandırılmıştı. Karpat, 1968 itibarıyla İmar ve İskân Bakanlığı verilerine göre Ankara’daki konutların yüzde 64’ünün, Adana’dakilerin yüzde 48’inin, İstanbul’dakilerin yaklaşık yüzde 40’ünün ve İzmir’deki konutların yüzde 24’ünün gecekondu tanımına girdiğini ifade eder (Karpat’tan aktaran Salman, 2019: 121). Genellikle aşamalı olarak ve aile emeği kullanılarak inşa edilen gecekonduların bulunduğu semtler şehir merkezinden fazla uzak olmadığı için bu mülklerin yararlandığı kentsel rant oldukça büyüktür (Keyder, 1995: 222). Gecekondu aynı zamanda köylülerin çeşitli dayanışma ağları yaratarak, bir anlamda köylülüklerinden vazgeçmeyerek kentlere eklenme sürecinin önemli bir unsuru olmuştur (Yıldırım, 2021: 134). Köydeki hayata benzer bir ortamı bu semtlerde kuran işçi göçmenler köyle olan bağlarını da koparmazlar; kimisi çocuklarını köylerindeki ailelerin yanına bırakırlar ve düzenli olarak köyden erzakları gelir (Keyder, 1995: 217). Görüşme yaptığım kişiler, çoğunlukla kendi köyünden insanların yaşadığı gecekondu mahallelerine geldiklerini, ev yapana kadar akraba veya musâhiplerinde⁸ kaldıklarını, kentsel dönüşümle evleri apartmanlara dönüşene kadar çevirdikleri alanlarda meyve sebze yetiştirmeye, evlerinde ekmek yapmaya devam ettiklerini anlattılar. Ayrıca köyden gelen gıda maddelerinin geçimlerinde önemli bir yer tuttuğunu beyan ettiler.

Bu dönemin bir darbeyle başladığını söylemişti. Çoğu insan tarafından “ihtilal” diye nitelendirilen 1960 askeri darbesi Aleviler açısından ikinci bir siyasal dönüm noktasıdır⁹: Alevi meselesi ilk kez kamusal alana çıkar (Massicard, 2017: 55). İhtilal kadrosunun, Alevilere karşı sergilediği olumlu tutum burada önemlidir. Özellikle darbe lideri Cemal Gürsel’in, Alevilik konusunda hizmet vermek üzere DİB bünyesinde bir “Alevi masası” kurulmasına yönelik girişimleri, köşkün kapısını Alevilere ve Alevi ozanlara açması, Aleviliğe bir açılım olarak değerlendirilir (Kızıldağ-Soileau, 2020: 60). Bunun yansımaları o yıllarda Alevi köylerinde doğan erkek çocuklara Cemal ve Gürsel isimlerinin verilmesinde görürüz. Çünkü Cemal Gürsel kamusal alanda hiç ifade edilmese de Alevi-Kürt’tür (Kızıldağ-Soileau, 2020: 60). 1964 yılında Cumhurbaşkanının da katıldığı bir cem töreni yapılır. Yine 1964 yılında Hacı Bektaş Dergâhı dönemin devlet erkanının katılımıyla müze olarak açılır. Alevilerin çıkardığı bazı yayın organları yine ilk defa bu dönemde yayımlanmaya başlanır. İlk Alevi bildirisi ile Türkiye’de Alevi sorunu”nun ilk defa bu dönemde zikredildiğini görürüz (Kızıldağ-Soileau, 2020: 61). Yine Alevi eğilimli ilk parti Türkiye Birlik Partisi 1966’da kurulur (Massicard, 2017: 56).

1940’larda da ciddi bir yoksulluk olmasına rağmen Alevi göçlerinin kitlesel göç niteliğini kazanması 1960’lardan itibaren. Kentlerdeki KİT’lerde işçi olmak, çocuklarına eğitim aldirmek sebebiyle göç edenlerin yanında küçük birikimleriyle ticarete atılanlar da olmuştur (Salman, 2019: 119). Örneğin Tokat Aktepe köyünden olan dedem, 1960’ların başında Tokat

⁸ Musâhiplik Alevi toplumsal örgütlenmesinin en önemli kurumlarından birisidir ve dünya-ahiret kardeş demektir. Ergenlik çağına gelip evlenen her canın mutlaka musâhip kavline girmesi gerekir. Bunu yapmayanlar topluluğun tam bir üyesi sayılmaz ve cemlere alınmazlar. Birbiriyle musâhip olmaya niyetlenen dört canın (iki karı koca) her şeyi teorik olarak ortaktır. Çocukları yedi göbek boyunca birbiriyle evlenemez. (Yıldırım, 2020: 490-491)

⁹ 1961 Anayasası’nın sağladığı görece serbest ortama rağmen Alevi ibadetleri ve dedelik kurumu hala yasaktır (Salman, 2019: 126).

şehir merkezine göç ederek Alevilerin yaşadığı mahallede küçük bakkal dükkânı kurmuş, sonrasında şehir merkezinde manifatura dükkânı açmıştır¹⁰. Bu dönemde Alevilerin bir kısmı da Almanya'ya göç eder. Tunceli Anıtçınar köyü ve çevre köylerden 70'lerde Kuveyt, Irak gibi ülkelere inşaat işçisi olarak gidenler de olur. Bugün hala bu köylerden Ortadoğu ve Afrika ülkelerinde inşaat işlerinde çalışmaya giden erkekler vardır. Yine bu köyden birkaç görüşmeci 1973 yılında hizmete açılan Boğaziçi Köprüsü'nün inşaatında çalıştığını ifade etmiştir.

Bu yıllarda hem ülke içinde büyük kentlere hem yurt dışına göç eden Aleviler, ilk aşamada bütün göçmenlerin yaşadığı sorunlarla karşılaşır. Barınma ve konut sorunu, iş bulma sorunu, kentsel alanda eşitsizlikler ve yoksulluk, kendi tampon mekanizmalarını kurma, enformel ilişki ağları gibi başlıklar Aleviler bakımından da işler. Bu sorunları aşmanın en iyi yollarından birisi kapıcılık işine girmektir (Salman, 2019: 121). Görüşme yaptığım Aleviler de öncelikle kapıcılığı tercih ettiklerini, kapıcılık olmazsa fabrikada işçi olmaya çalıştıklarını son çare olarak da hamallık veya inşaat işçiliğine yöndiklerini anlattılar. Özellikle Tokatlılar için kapıcılık önemli bir geçim kaynağı, kente tutunma aracı olmuştur. Fakat aynı Kürt Aleviler için söylenemez, dil farklılığı nedeniyle kapıcılık işlerinde şansları yoktur. Tokatlı Alevilerin yoğun olarak görüldüğü bir diğer meslek kolu da hamamcılık olmuştur. Tokat-Zile Alayurt köyünden görüşmeciler, Adana pamuk tarlalarında, Nevşehir'deki üzüm bağlarında ve İstanbul bostanlarında mevsimlik işlerde çalıştıklarını ifade ettiler. Yine bu dönemde İskenderun Demir-Çelik İşletmesi'ne çalışmaya gidenler de olmuş.

Göç, Aleviler içinde daha önce hiçbir örneğine rastlanmamış bir toplumsal farklılaşmaya neden olur. Sermaye birikiminden ve ticari becerilerden yoksun olan Alevilerin burjuvazisi de zanaatkârları da yoktur. Bu durum onları gelişme sürecinde olan kamu sektöründe işçiliğe iter. Yine bu dönemde verilen nitelikli kamusal eğitim aracılığıyla doktor, avukat, mühendis gibi mesleklere sahip olan Aleviler yakınlarına da iş olanağı açar. Eğitimin toplumsal tırmanma yolu olarak görülmesi aileleri, başarılı olan çocukların eğitimine devam etmeleri yönünde seferber eder (Massicard, 2017: 53).

Şehre göç eden Aleviler kapıcılık işi bulamazlarsa yoksul gecekondu mahallelerinde önce bekar odalarında kalıyor, biraz birikim yaptıktan sonra kendi evlerini yapıp ailelerini de yanlarına alarak yaşıyorlardı. Elbette yoksulluk ve gecekondu hayatı sosyalist fikirlere yönelişin tek nedeni değildir. Alevileri, diğer göçmenlerden ayıran başka faktörlere bakmak lazım. Farklı dini inanç ve bir kısmının farklı dile sahip olması diğer göçmenlere nazaran Alevilerin daha fazla dışlanması anlamına geliyordu. İktisadi birikim ve becerileri olmadığı gibi iktidar aygıtlarına uzak olmaları da muhalif duruşlarını perçinleyen etmenlerdi. Dolayısıyla kent hayatına diğer göçmenlere nazaran çok geride başlamaları, düzeni eleştirmek ve düzen karşıtı pratikler içinde yer almak için yeterli bir motivasyon olmuştur. Kimliği gereği yüzyıllardır muhalif bir damarı zaten içinde taşıyan Alevilerin sol siyasete yaklaşması bu anlamda çok da şaşırtıcı değildir. Üstelik göçle birlikte köy toplulukları çözülmüş, dinsel liderler olan “dedeler”, dinsel törenler ve musahiplik kurumu önemini yitirmiştir (Massicard, 2017: 53). 50'lerin sonlarında Alevilikte “yapısal laikleşme” denilen bir süreçle dinsel kurumlar toplumsal hayatın dışına çıkma eğilimine girerken 60'ların sonlarında ise yine Kehl-Bodrogi'nin deyiimiyle Aleviliğin “özel

¹⁰ Manifatura dükkânının adı “Birlik Manifatura”dır ve o dönemde kurulan Türkiye'nin ilk Alevi siyasi partisinin adından esinlenmiştir.



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi.
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

laikleşmesi” gerçekleşmiştir. Yani dini kimliklerini terk eden Aleviler sosyalizme yönelmişlerdir (Kehl-Bodrogi, 1996: 54). Başka bir ifade ile Alevilik artık dinsel bir kimlik olmanın dışında politik bir söylem ya da etnik bir kimlikle ifade edilen bir şekle dönüşmüştür (Kızıldağ-Soileau, 2020: 62).

60’larda sol siyaset bağlamında Aleviler açıdan iki yönelim söz konusudur. Birisi Ecevit önderliğindeki “ortanın solu” diğeri de kitleleşmeye başlayan sosyalist/Marksist harekettir. Orta ve yaşlı kuşak birincisini tercih ederken¹¹ gençler ikincisine yönelirler. Alevi gençlerin sınıfsal konumları onları Marksist fikirlere duyarlı hale getirmiş (Ata, 2020: 169), bu genç kuşağın 1965 seçimlerindeki tercihi TİP olmuştur. TİP’in Alevilerden yüzde 30 oy alması (Kızıldağ-Soileau, 2020: 63), Alevilerin sosyoekonomik durumu ve TİP’in ezilenler üzerine kurduğu söylemin Alevi mitolojisinin benzer öğeleriyle örtüşmesi şeklinde açıklanabilir. TİP, bu geleneği modern politik anlamda “sosyalist”, “eşitlikçi” ve “komünist” olarak yorumlamaya girişmiştir (Kehl-Bodrogi, 2017: 66). Alevilik tarihinin bu yeni yorumunda Ali, Hacı Bektaş ve Pir Sultan Abdal dayanışma, yardımlaşma, ezilenlerin birliği, malların adilce paylaşımı ahlakını vaaz eden ilk sosyalistler olarak görülmüş, genç Aleviler miraslarını tarihsel materyalizme göre yeniden yorumlamışlardır (Massicard, 2017: 60). Özellikle 1968 sonrasında bu gençler politik varlıklarını sandık yerine sokaklarda, dağlarda, köylerde göstermeye başlayacaklardır (Kızıldağ-Soileau, 2020: 71).

Dolayısıyla Aleviler 1970’li yıllara sosyalist hareketle kaynaşmış bir şekilde girmiştir. Örneğin Fikret Otyam, 1977 yılında Hekimhan dağlarında çoğunluğu Alevilerin oluşturduğu maden işçilerinin 335 gün süren direnişinden bahseder (Otyam & Cancana, 1998: 87). Böylece “Alevi eşittir komünist” algısı güçlenmiş ve bu algı 70’lerin iktisadi kriz ortamında konut mülkiyeti gibi diğer kentsel kaynakların bölüşümü meselesinde toplumsal bölünme ve siyasal çatışmaların gerekçelerinden biri olmuştur (Salman, 2019: 132).

1960’larda kentlerde görünür olmaya başlayan Aleviler, 70’lerde sosyalist hareketle kaynaşmış olmanın verdiği öz güven ve kurulan dayanışma ağları ile kente tutunmayı başarmıştır. Bir kısmı küçük sermaye birikimleriyle eskiden yalnızca Sünnilerin yaptığı ticaret, zanaat gibi işlere girmiş, bir kısmı yüksek öğrenim sonucunda yüksek kamu görevlerine gelmiştir. Avrupa’dan getirilen Alevi sermayesi de toplumsal tırmanışa yardımcı olmuştur (Massicard, 2017: 64). Alevilerin kentlerde yeni bir ekonomik aktör olarak ortaya çıkmasına, kriz ortamında İç Anadolu’daki küçük burjuvazinin ekonomik sıkıntıları ve Aleviliği rejime yönelik bir tehdit olarak gören MHP’nin gerilim stratejisi de eklenince, Nisan ve Aralık 1978’te Maraş, Eylül 1978’de Sivas ve Mayıs-Temmuz 1980’de Çorum’da Alevi mahallelerine yönelik saldırılar olur. Bu saldırılar resmi rakamlara göre Maraş’ta 111 ölü ve yüzlerce yaralı, Sivas’ta 9 ölü ve 105 yaralı, Çorum’da 50 ölü ve sayısız yaralı ile sonuçlanır (Salman, 2019: 132).

Massicard’ın da vurguladığı gibi bu çatışmalar ekonomik olanaklara erişim konusundaki rekabetle ilgilidir ve Cumhuriyet tarihinde bunların dışında siviller arasında yaşanmış başka çatışma yoktur (Massicard, 2017: 63). Alevilere yönelik bu saldırılar söz konusu kent merkezlerinden büyük kentlere ve Avrupa’ya yeni bir göç dalgasına sebep olur. Bu olaylar aynı

¹¹ O dönemde Alevi köylerinde doğan çocuklara Bülent ve Ecevit isimlerinin verildiğini görüyoruz. Bunu Dersim köylerinde de tespit ettim.



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

zamanda 80’li yıllarda ortaya çıkacak kimlik inşa sürecinin travmatik arka planını oluşturacaktır (Salman, 2019: 133-134).

4. 1980-1993: Serbest Piyasa Ortamında Kimliğin Keşfi

Türkiye iktisat tarihinde 1980 sonrası dönem genellikle 1980-2002 ve 2002’den günümüze kadar olan süre aralığında ele alınır. 1980 farklı bir ekonomik paradigmaya geçişi temsil ederken 2002 yılı ise günümüze kadar sürecek olan AKP’li yılların başlangıcıdır. Alevilerin iktisadi tarihi açısından ise 1980’den sonraki kırılma noktası Madımak Katliamı’nın yaşandığı 1993 yılıdır. Bu hazin olay bir yandan büyük şehirlere Alevi göçlerini tetiklerken bir yandan da 80’lerde başlayan kimlik uyanışını zirveye çıkararak Alevi hareketini cesaretlendirmiş, eskiden kimliğini saklayan Alevilerin kamusal alanda daha özgüvenli bir şekilde taleplerini dile getirmelerine neden olmuştur. Bu nedenle 1980’den günümüze kadar olan süreyi 1980-1993 ve 1993’ten sonrası olarak ele almayı uygun buldum.

Dünya ve Türkiye açısından 1980’ler bir iktisadi paradigma değişimi anlamına gelir. Neoliberalizm olarak da adlandırılan bu dönem, Keynesçi müdahalelerin terk edildiği, ekonomide devletin rolünün yerine piyasa mekanizmalarının geçtiği, emekten çok sermayenin taleplerinin önemsendiği, iç pazara yönelik üretim yerine ihracata dayalı büyüme stratejisinin öne geçtiği bir dönemdir. Öncülüğünü İngiltere’de Thatcher, ABD’de Reagan’ın ve Türkiye’de Özal’ın yaptığı neoliberal politikalar, kamu harcamalarının kısılması, refah devleti uygulamalarının terk edilmesi, kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesi ve çeşitli sektörler üzerindeki kamu denetiminin hafifletilmesi gibi ortak hedeflere sahiptir. Neoliberal iktisat politikalarının uluslararası alandaki yansımaları ise ticaret üzerindeki engellerin hafifletilmesi ve daha da önemlisi uluslararası sermaye hareketleri üzerindeki denetimlerin azaltılması yönünde olmuştur. Bu süreçte gelişen ekonomilerde ithal ikameci politikaların ve devlet müdahalelerinin terk edilmesi, ekonominin dışa açılması daha sonra Washington mutabakatı olarak anılacak piyasa yanlısı politikaların benimsenmesinde IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumlar önemli roller üstlenirler (Pamuk, 2014: 263-264).

Bu ülkelerden birisi de Türkiye’dir. Bir önceki dönemde gördüğümüz gibi Türkiye’de ithal ikamesi stratejisinde özel sektör öncü bir rol oynasa da devlet kesimi 1980 yılına kadar etkili olmaya devam etmiştir (Pamuk, 2014: 198). Yine bir önceki dönemde güçlü bir sendikal direnme olduğunu ve sermayedarların 1980’e yaklaşırken artık bu durumdan rahatsız olmaya başladıklarını biliyoruz. Hatta büyük sermaye çevreleri sermaye için gerekli güven ortamının yeniden yaratılmasının çağrılarını 1979 yılından itibaren açıkça yapmaya başlamışlardı (Boratav, 2003: 146). Bu nedenle, Boratav (2003: 14) 1980-1988 dönemini “sermayenin karşı saldırısı” olarak isimlendirir. Bu saldırı 24 Ocak Kararları olarak bilinen ekonomik kararlarla somutlaşır ancak bu kararların hayata geçirilmesi 12 Eylül askeri darbesi, 1982 Anayasası ve 1980-1983 yıllarının anti-demokratik ortamında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle mümkün olacaktır.

24 Ocak kararlarının temel amaçları kısa vadede ödemeler dengesini iyileştirerek ve enflasyonu düşürerek istikrar sağlamak, uzun vadede ise piyasaya daha fazla ağırlık veren ve dışa özellikle de ihracata yönelik bir ekonomi yaratmaktı. Hemen ardından devalüasyon yapılmış ve 1981’den itibaren de döviz kurları günlük olarak belirlenmeye başlanmıştır (Pamuk,

2014: 265). Yeni ekonomik modelin temel hedeflerinden birisi KİT'lerin özelleştirilmesi, emek ve tarım gelirlerinin düşürülmesi, devletin sosyal harcamalarının azaltılması olduğundan özgür üniversitelerin ve sendikaların gücünün kırılması gerekiyordu. İşte askeri darbe bu anti-demokratik ortamı yaratmak için bulunmuş bir çareydi. Başka bir deyişle serbest piyasa ekonomisinin yerleşeceği sahnenin temizlenmesi gerekmişti ve bu işi askeri rejim yapmıştı. 1983 yılındaki seçimlerde Özal'ın liderliğini yaptığı Anavatan Partisi (ANAP) iktidara geldiğinde neoliberal politikaların uygulanması için sahne çok müsaitti.

Bu politikaların direkt etkisi gelirin bölüşümünde görülür. Ücret ve maaşların milli gelir içindeki payı 1976-1978 arasındaki %35 düzeyinden, 1983-1986 arasında yüzde 20'ye düşer. Bir yandan da devletin sosyal harcamaları azaldığından, devlet okullarındaki eğitimin ve halk sağlığı hizmetlerinin kalitesi gözle görülür bir şekilde bozulur (Keyder, 1995: 296). Memur maaşlarında, emekli ikramiyeleri ve kıdem tazminatlarında tarıma dönük destekleme politikalarında da reel ve görece gerilemeler gerçekleşir (Boratav, 2003: 151). 1977 yılından 1987 yılına kadar reel ücretlerin yüzde 34, tarım/tarım-dışı sektörler arasındaki fiyat oranının ise yüzde 40'tan daha fazla gerilediğini görüyoruz ki 1980'li yıllarda işgücünün yaklaşık yarısına tarım kesiminin istihdam sağladığını hatırlayalım. Pamuk (2014: 272), bu emek aleyhtarı gelirler politikasını, "Türkiye'de Birinci ve İkinci Dünya Savaşı yılları dışında büyük yığınların gelirlerine bu boyutlarda bir darbe görülmemiştir" şeklinde özetler. Yeni modelin kazananları ise faizlerin serbest bırakılmasından sonra kentlerde faiz geliri elde eden kesim olur (Pamuk, 2014: 272). 1986'da kurulan hisse senedi piyasası (İMKB), rantiyelerin plasman seçeneklerini çeşitlendirirken, kredi kartlarının ve tüketici kredilerinin yaygınlaşması sonunda finansal sistemin denetimi de zorlaşır (Boratav, 2003: 154).

Bu yıllarda devletin ana gelir kalemi olan vergiler, şirketlerden çok ücretliler ve tüketicilerden alınmaya başlamıştır. Devletin sosyal harcamaları azalırken, savunma harcamaları, 1984 yılında Güneydoğu'da başlayan savaş nedeniyle önemli ölçüde artar. Bu iç savaşın bütçeye getirdiği yüke ilaveten bölgede artan huzursuzluk, zaten var olan bölgeler arası eşitsizliği daha da artırmış, köylerin boşaltılması gibi zorunlu nedenler kentlere göçü tetiklemiştir. Sayıları hızla artan kentli yoksullar "popülist" söylemin yeni hedefi olmuştur. 1984 yılında çoğunluğu ANAP kontrolüne geçen belediyeler, kentli yoksul kesimlere gecekondulara tapu tahsis belgeleri, imar afları sunarak bir tür "çarpık popülizm" yaratmışlardır. Bunun yanında ücretliye vergi iadesi, fak-fuk-fon gibi uygulamalarla kentli yoksulların ekonomik sorunlarını işgücü piyasasının dışına taşımışlardır (Boratav, 2003: 153).

Bu kentli yoksulların önemli bir kısmını oluşturan Aleviler, 1978'den itibaren özellikle İç Anadolu ve Fırat havzasında yaşanan saldırılar nedeniyle büyük kentlere yönelen bir göç hareketi içinde olmuştur. Büyük kentlerde büyük Alevi mahalleleri oluşmuş ve 1980'lerde devam eden göçler bu mahalleleri daha da büyütür. Aydın'a göre bu gelişmeler "büyük kent Aleviliği" denen yeni bir sosyo-kültürel durumu doğurmuştur (Aydın, 2020: 30). 12 Eylül darbesiyle pek çok Alevi hapse atılmış, bir kısmı Avrupa'ya kaçmıştı. Köylerde yaşayan Aleviler ise kentlere göçmeye devam etmiştir. Görüşme yaptığım kişilerden askeri rejim süresince köylerde olanların o döneme dair hatırladıklarının başında kasetlerini yakmaları veya toprak altına gömmeleri geliyor. Özellikle Kürt Aleviler evlerindeki Kürtçe kasetleri hızla yok etmeye başlamışlar.

80'lerde hem kırdan kente hem kentten kente yönelimli olmak üzere önemli düzeyde Alevi göçü yaşandığını söyleyebiliriz (Salman, 2019: 135-136). Bu göçlerin bir kısmı Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da 1984'te başlayan iç savaş nedeniyle zorunlu göçler şeklinde olmuştur. Bunun dışında 70'lerin sonunda Sivas, Maraş ve Çorum katliamları ile 1993 Madımak Katliamı etkisiyle bu bölgede yaşanan Alevi göçleri de zorunlu göçe dahil etmek mümkün (Salman, 2019: 89). Görüşme yaptığım kişilerden bu dönemde İstanbul'a göç etmiş olanlar çoğunlukta idi. Musahipleri veya akrabaları aracılığıyla iş bulduktan sonra gecekondular mahallelerinde kendilerine ev yaparak ailelerini de köyden getirdiklerini anlattılar. Bu anlatılanlardan gecekondular yapımının 1980 sonlarına kadar devam ettiğini anlıyoruz. Ayrıca görüşmecilerden bir kısmı üzerine gecekondular yapılacak arazi için o bölgenin "sorumluları"na belli bir ücret ödediğini kaydetmiştir. Çoğunlukla aşamalı bir şekilde yani oda-oda inşa ettikleri gecekondularını aile emeği ile tamamlamışlardır. 90'lı yıllarda göç edenler ise gecekondular yapmak yerine gecekondular kiralarak barınma sorununu çözmüşlerdir.

Dolayısıyla topluluk bu dönemde, ekonomik ve toplumsal açıdan kendi içinde ayrışsa da Aleviler kent yoksulları içinde önemli bir oranı temsil etmeye devam ediyordu. Dönemin siyasal ve ekonomik koşulları onların aleyhine geliştiği için 1980'ler ve 1990'larda topluluk genelinde hem toplumsal hem siyasal hem de ekonomik açıdan aşağı doğru inen bir hareket yaşanır. Bu nedenle Massicard (2017) 1980'leri Alevilerin birçok alanda marjinalleştikleri bir dönem olarak niteler. Öncelikle, devlet doktrini yeniden Türklük ve Sünnilik çerçevesinde şekillenmiştir. Yarı resmi bir hal alan Türk-İslam sentezi hem Kürtleri hem de Alevileri dışlarken, bu siyasal dışlanışa ekonomik marjinalleşme de eşlik eder (Massicard, 2017: 70). Bu sentezin dışarıda bıraktıkları için ünlü "3K" (Komünist-Kürt-Kızılbaş) kısaltması kullanılır. Kürtleri ve Alevileri dışlayan bu ideolojinin Alevilere en somut yansımaları 1982 Anayasasıyla beraber din dersinin zorunlu hale gelmesi, DİB'in imkanlarının genişletilmesi, Alevi köylerine cami yapılması ve imam gönderilmesi şeklinde olmuştur.

Yeni ekonomik modelin serbest piyasa anlayışı sonunda emeğin milli gelir içindeki payı azalırken, özelleştirme hamleleri de işsizlik oranını artırmıştır. Buna paralel şekilde devletin sosyal harcamalarının azalması gibi makroekonomik politikalar Alevileri doğrudan etkiler. Çoğunluğu kamu sektöründe işçi olarak çalışan Aleviler'in burjuva sınıfı ise henüz yeni doğmak üzeredir. Massicard o yıllarda Alevilerin özel sektörü fazla önemsemediğini, bunun yerine eğitim yoluyla toplumsal yükselmeyi tercih ettiklerini belirtir. Fakat 1980'lerden itibaren eğitilmiş orta sınıfın da statüsü ve gelirleri azalır (Massicard, 2017: 70-72). Özetle, Massicard'ın belirttiği gibi "Kızılbaşların ardıllarının ister mavi ister beyaz yakalı olsunlar, 1980'lerde zor bir dönemden geçtiklerini" söyleyebiliriz (Massicard, 2017: 73).

Bu zor dönemi bir öncekinden ayıran önemli bir nokta vardır. Siyasal ve ekonomik bu marjinalleşme artık bir sınıf hadisesi değil, bir kimlik meselesi haline almıştır (Massicard, 2017: 70). Bu elbette siyaset dilinde yaşanan evrensel dönüşümle yakından ilgilidir. 80 sonrasında tüm dünyada kültürel-siyasal alanda komünist rejimlerin çözülmesiyle sol siyaset gerilerken, sınıf kavramının yerini de "kimlik" alır (Salman, 2019: 134-135). Bir zamanlar sağın veya solun ideolojik söylemlerinin peşine takılan kent yoksulları, 1980 ve 90'lı yıllarda kimlik yanı sıra daha ağır basan taleplerin taşıyıcıları haline gelirler. Bu talepler hem eşitsizliklere hem de kültürel ayrılaştırmaya karşı hoşnutsuzluğu ifade etmenin bir yolu olur (Massicard, 2017: 74). Bu dönüşüm Alevilerin politikleşme dinamiklerini de yakından etkiler (Ertan, 2020: 83).



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

Bu yıllar, literatürde çoğu yazar tarafından “Alevi uyanışı” kavramıyla ifade edilir. Çamuroğlu bu uyanışı birkaç etkene bağlar. Sosyolojik etken, Alevilerin 1970’lerde doruk noktasına ulaşan kırdan kente göçüdür. Hızlı kentleşme, cemaatin yapısında köklü değişikliklere yol açmış; eğitim ve ekonomik gelişme yoluyla Aleviler içinde yeni bir toplumsal tabakalaşma doğmuştur. Çamuroğlu politik etkenleri üç başlıkta ele alır: 80’lerin sonunda Doğu Avrupa’da sosyalist blokun çökmesi, Türkiye’de İslami köktendinciliğin/siyasal İslam’ın yükselişi ve Kürt sorunu. Ona göre sosyalist blokun çökmesi 1970’ler boyunca sol hareketler içinde yer almış Alevilerin hayal kırıklığına uğrayarak Alevi köklerine dönmesine; İran Devrimi’nden sonra ivme kazanan siyasal İslam’ın yükselmesi, Alevilerin savunma içgüdüsüyle hızla örgütlenmelerine; Kürt milliyetçinin ve hareketinin yükselmesi, devlet ve Kürt hareketi arasında kalan Alevilerin kendi birlik ve kimliklerini öne çıkarmalarına neden olmuştur. Böylece Aleviler, “kendilerini derin bir yalnızlık ve yabancılık duygusuna saplanmış bir halde bulduklarında, kamusal alana çıkmaya başlamışlardır” (Çamuroğlu’ndan aktaran Salman, 2019: 136).

Bu oluşumun doğal sonucu olarak, Alevi kültür kurumları ortaya çıkar. 1970’lerin Aleviler bakımından çekim alanını oluşturan Marksist yöneliminin 1980 darbesiyle ortadan kalkması, kentlerde inanç temelli dernekleşme için alan açar ve kent Alevileri bu derneklerde örgütlenir (Aydın, 2020: 30-31). Örgütlenme adımı 80’lerin ilk yarısında Almanya’da atılır. Türkiye’de ise daha önceden Turizm-Tanıtma Derneği ya da yöre derneği adı altında kurulmuş olan Hacı Bektaş, Karacaahmet, Şahkulu Sultan gibi dergâh örgütlenmelerinin ardından kurulan ilk büyük kitle örgütü Pir Sultan Abdal Kültür Dernekleri’dir (PSAKD). PSAKD özellikle Madımak katliamı sonrası Alevi örgütleri arasında önemli yer tutan örgütlerden biri olacaktır. Bununla birlikte Türkiye’de henüz “Alevi” nitelemesini kullanarak örgüt kurmak yasak olduğundan 2000’lerin başına kadar örgütler Aleviliği sembolize eden isim ya da figürlerden yararlanacaktır (Salman, 2019: 139). 80’lerin ikinci yarısı ve 90’ların başından itibaren Alevilikle ilgili yayınlarda da bir patlama yaşanır. Sadece 1988-1993 arasında Türkiye ve Avrupa’da kurulan derneklerin sayısının 100’e yaklaştığını (Salman, 2019: 139) düşünürsek, 1980’lerin sonlarına doğru Alevi yayınlarındaki patlamanın nedeni de anlaşılmış olur. 1989 yılındaki Alevi Bildirgesi de bu yıllara dair önemli bir belge olmuştur. 1993 Madımak Katliamı ise Alevilerin Alevi olduklarını hatırlaması bakımından (Ata, 2020) ve yeni bir göç hareketini başlatması bakımından bir milat olarak görülebilir.

5. 1993’ten Günümüze: Neoliberalizm ve Siyasal İslam Kuşatması altında Aleviler

AKP iktidarının son dönemini saymazsak Türkiye ekonomisine dair en kötü yıllar tartışmasız 90’lı yıllardır. 1990’lar yüksek enflasyon oranları, sürekli devalüasyonlar ve krizler dönemidir. Bu istikrarsız ortam yalnızca ülkenin üretim yapısını değil, hâkim iktisadi zihniyeti ve toplumsal değerleri de dönüştürmüştür. İktisadi karar ve planlamalarda kısa vadeli bakış açısı yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Bu dönüşümün temel nedeni finansallaşma dediğimiz olguda yatar. 80’lerde küreselleşme, daha çok mal ve hizmet akımlarında serbestleşme bağlamında gündeme gelirken 90’larda sermaye akımlarının serbestleşmesi de buna dahil edilir. 1989’da Berlin Duvarı’nın yıkılması ve ardından SSCB’nin dağılmasıyla doruğa çıkan liberal söylem uluslararası sermayenin önündeki engelleri kaldırmak için de atağa geçer. Bu engelleri

Kazgan (2013: 160); ulus-devlet, örgütlü işçiler-sendikalar ve sivil toplum örgütleri olarak sıralar.

1989’da sermaye hareketleri önündeki tüm engellerin kaldırılmasıyla içerdeki yüksek reel faizler ülkeye kısa vadeli dış sermayeyi çeker ve artık Türkiye bu sermaye girişleriyle büyüyen sermaye çıkışlarıyla krize giren spekülatif bir ekonomi haline dönüşür. Bunun topluma maliyeti ise çok yüksek olacaktır. İstikrarsızlıklar, büyümenin tökezlemesi ve gelir dağılımının bozulması gibi unsurlar geniş halk kitlelerinin refahını olumsuz yönde etkiler. Bunun yanında iktisadi zihniyet de kumarbazlık haline dönüşür (Kazgan, 2013: 150). Eskiden yatırım yapan burjuva sınıfı yerine aracı, tüketici ve kısa sürede kazanç sağlamak isteyen bir yatırımcı tipi ortaya çıkar. Boratav’ın (2003: 169) ifadesiyle: “hangi üretken alana yatırım yapayım sorusu yerini “para mı, altına mı, dövize mi, tahvile mi, emlak mı, mevduata mı, hisse senedine mi yatırıyım?” sorusuna bırakmıştır.

Özetle sermayenin küreselleşmesi, dış sermayeyi kısa vadeli ve çok yüksek getiri sağlaması beklenen alanlara kaymasına neden olurken yerli sermaye de toplam kârlarının yarısından fazlasını “faaliyet-dışı kârlar”dan sağlamaya başlar (Kazgan, 2013: 154-155). Öyle ki 1980’li yıllarda rant, faiz ve karın GSMH’den aldığı pay yüzde 35 iken 90’larda bu oran yüzde 62’ye yaklaşmıştır (Kazgan, 2013: 269). Üretim ve yatırım üzerinden para kazanmak yerine para üzerinden para kazanmak ekonomiyi kumarhaneye döndürmüş, Türkiye ortalama üç yılda bir kriz yaşar hale gelmiştir (Kazgan, 2013: 213). Krizlerin sebebi bellidir: büyük miktarlarda sermayenin kısa sürede ülke dışına çıkmasıyla birlikte faizler ve kur yükselir, üretim ve istihdam darbe alır. Bu inişler çıkışlar 1990’lar boyunca sık sık tekrarlanır (Pamuk, 2014: 279) ve bundan en çok çalışan kesim zarar görür. Örneğin, sadece 1994 krizinde yarım milyon işçi işinden olmuştur (Kazgan, 2013: 155).

Sonuç olarak, mal-hizmet ve sermaye akımlarının serbestleşmesi yoluyla küreselleşmeye katılma Türkiye’ye kalıcı yarar sağlamaktan çok, rizikolara çok açık bir ekonomi yaratmıştır. Keza, orta gelirli ülkeler ile karşılaştırıldığında, yabancı sermaye akımlarında ortaya çıkan artıştan en olumsuz biçimde etkilenen ülkenin Türkiye olduğu görülecektir (Kazgan, 2013: 155). Böylesi kırılgan bir ekonomik ortamda geniş halk kesimlerinin güvencesi olarak tek seçenek devlet kalmaktadır ancak neoliberal ideoloji gereği devlet eski devlet değildir. 80 öncesinde sermaye ile emek arasında arabuluculuk işlevi gören devlet 80 sonrasında sermayenin tarafına geçerek vergi alıp yük bindirmek yerine faiz ödeyerek sermayeye gelir aktarıp rizikolara karşı sermayeyi korumaya başlar (Kazgan, 2013: 167). Maliyeti ise emekçi grupların omuzlarına yüklenir. Ekonomiyi büyütme, gelir bölüşümünü düzenlemek, bölgesel dengeyi sağlamak için KİT’lere yatırım yapmak devletin görevleri olmaktan çıkmıştır. Hatta devletin sosyal güvenlik işlevini “sosyal devlet” biçiminde üstlenmesine bile gerek yoktur. Bireyler kendi güvenliklerini özel kesim kurumları yoluyla sağlamak zorunda bırakılır (Kazgan, 2013: 159). Artık devletin yeni rolü, özel zararların kamulaştırılması, kamusal yararların ise özelleştirilmesidir. Bu rol beraberinde, siyasetle iş aleminin iç içe geçmesini ve yozlaşmayı getirmiş, kamu bankalarının batacak ve kamu borçlarını çığ gibi büyüyen noktaya getirmiştir (Kazgan, 2013: 193). Bu dönem siyasette ve bürokraside, özellikle bankacılıkta ve iş alanında, Cumhuriyet tarihinde görülmedik boyutlarda bir yozlaşma ve kamu kaynaklarını talan dönemidir (Kazgan, 2013: 191). Bir anlamda serbest piyasa ekonomisi ve özelleştirme kara para çerçevesinde mafya-



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

çete-siyaset-ticaret bütünleşmesiyle birlikte yürümüşür (Kazgan, 2013: 198). Bu gerçeklik tüm çıplaklığıyla 1996'daki Susurluk kazasıyla yüz üstüne çıkar.

Kazgan'ın "stratejisiz büyüme" olarak nitelendirdiği 90'larda özelleştirmeler ve KİT'lere yatırımların durmasıyla 1990'lı yılların sonunda sağlam kurumların hepsi bir biçimde tasfiye edilmiştir. Anadolu kasabalarının ekonomisini yaşatan KİT'ler çok düşük bedellere hem de araziyle birlikte satılmıştır (Kazgan, 2013: 202). Tüm bu finansallaşma adımlarına rağmen 90'larda sanayi üretimi anlamında gelişme de yok değildir. Üstelik bu üretim Anadolu şehirlerinde gerçekleşmektedir. Bir anlamda İttihat ve Terakki döneminden beri arzu edilen milli burjuva 90'larda "Anadolu Kaplanları" olarak tezahür etmiş ve Çorum, Denizli, Kayseri, Gaziantep, Bursa, Konya, Eskişehir gibi iller yeni imalat sanayii merkezleri olmuşlardı (Kazgan, 2013: 245).

1999'daki krizin ardından Türkiye en şiddetli krizlerinden birini 21. Yüzyıla girerken IMF programını izlediği sırada yaşar. Çok sayıda bankanın iflası ve artan işsizlikle sonuçlanan kriz ortamında iktidara gelen AKP, IMF programına sadık kalmaya devam eder. Hatta özelleştirmeler, yabancı sermayeye yeni tavizler ve yerli varlıkların satışı bu dönemde zirve yapsa da (Kazgan, 2013: 336) yeni iktidarın AB yanlısı tavırları ve "özgürlükçü" duruşunun yarattığı "piyasa dostu" iklim, olumsuz yanların konuşulmasını engeller. İş dünyasının ve liberal kesimlerin beğenisini toplayan AKP'nin en büyük destekçisi Anadolu'nun yükselen sanayicileri olan Anadolu Kaplanları olmuştur (Pamuk, 2014: 309). Fakat AKP iktidarı her seçimden birinci çıkarak gücünü perçinledikçe iktisat politikaları da değişecek ve ayrımcı uygulamalara gidecektir. Bu anlamda muhafazakâr ve AKP'ye yakın sermaye grupları, yerel yönetimlerin ve merkezin kamu ihalelerinde, bankaların kredi dağıtma süreçlerinde ayrıcalıklı konuma kavuşurlar (Pamuk, 2014: 309-312). 1990'lardan itibaren MÜSİAD ve daha sonra TÜSKON gibi işveren kuruluşları, TÜSİAD'a bir rakip olarak ön plana çıkarken, TÜSİAD'ın 1970'lerde oynadığı rolü, muhafazakâr sermayedarlar arasında oynamayı hedeflerler. Zaten AKP'yi kuran siyasetçilerin önemli kısmı bu ağların içinden çıkmıştır. Bunun sonucunda da 2002 sonrasında tarikatlara, dini cemaat ilişkilerine dayanan ağlar ekonomide önem kazanır (Pamuk, 2014: 313).

2002-2007 yıllarında küresel genişleyici maliye ve para politikalarının etkisiyle Türkiye de yüksek büyüme oranlarına ulaşır. Bol paranın kaynaklık ettiği ucuz kredi imkanları halkın tüketimini artırır. Çoğunlukla borçlanma ile sağlanan bu refah artışı AKP ekonomi yönetiminin başarısı gibi lanse edilir. Ne var ki bu, sanal bir büyümedir; ekonominin tabanını çökerten IMF politikaları bir yandan enflasyon hızını düşürmüş bir yandan tüketimi pompalayarak ekonominin büyümesine destek olmuştur. Ayrıca milli gelir içinde imalat sanayi ve tarımın payının azalmasıyla ithalata bağımlılığı artmıştır (Kazgan, 2013: 336). İmalat sanayinin GSYİH'deki payı 1990'larda yüzde 23'lerden 2007-2012 döneminde yüzde 16'ya düşmüştür (Kazgan, 2013: 364). Hükümet özelleştirmelerden sağladığı gelirlerle kamu maliyesinde de sanal bir iyileşme sağlamıştı.¹² Kısacası, bu dönemde Türkiye sanayi ve tarımını geliştirmekten çok tüketerek, yani dış açık vererek, önemli ölçüde gelişen hizmetlerin katkısı ile büyümüşür (Kazgan, 2013: 342).

¹² 1986-2011 arasında yapılan özelleştirmeler yaklaşık 42 milyar dolar civarındadır ve bunun yüzde 90'dan fazlası AKP döneminde yapılmıştır (Kazgan, 2013: 330).

Küreselleşme ve özelleştirmeden en çok zarar gören tarım kesimi ise tepkisini üretimi artırmamak ve göç ederek gösterir (Kazgan, 2013: 212). 2001 krizi sonrası IMF'den kaynaklanan baskıların da etkisiyle tarımsal ürünlerde destek fiyatları uygulamasının kaldırılması kırsal kesimde 1980 sonrasında başlayan göç eğilimini artırır. Kırsal alanlar azalan nüfusları ve azalan siyasi güçleriyle daha yoksul daha yaşlı ve daha az eğitim almış nüfusun yaşadığı yerlere dönüşmeye başlar. Bu dönemde tarımda çalışan 1,5 milyon kişinin tarım sektörünü terk etmesi, kentlerde işsizliği denetlenemez bir boyuta getirir (Kazgan, 2013: 347). Hızlı büyüme yüksek işsizlik el ele ilerlerken AKP iktidarıyla birlikte kamu kaynaklarında da ciddi azalışlar görülür hem eğitim hem de sağlık sektörünün hızla özel sektörün eline geçtiği bir ortam yaratılır. Bu neoliberal eğilimler ve piyasa yanlısı yöntemlerin yarattığı yoksulluk sorununa AKP "muhafazakâr hayır işleri geleneği" ile cevap verir. Devlet kanalları yerine, sivil toplum kuruluşları, yerel parti örgütleri, partinin elindeki yerel yönetimler, din ve tarikat ağları kullanılarak yoksul ailelere yapılan yardımlar (Pamuk, 2014: 293), sosyal politika literatürüne "sadaka kültürü" kavramını armağan eder. Ama ne hikmetse yoksul Alevilere bu yardımlar ulaşmaz. Görüşme yaptığım İstanbul'da kenar semtlerde yaşayan Aleviler hiçbir şekilde AKP'li belediyelerden yardım almadıklarını ifade ettiler.

AKP'nin uzun süreli iktidarının arkasında yatan faktörlerden birisi sosyal yardımlar ise diğeri de rant yaratma ve bu rantı dağıtma performansı olarak görülebilir. Kamu-Özel Sektör İşbirliği (KÖİ) adı altında yapılan yüksek maliyetli alt yapı yatırımları aracılığıyla belli sermaye gruplarına dağıttığı rantlar siyasi gücünün güvencesi haline gelmiştir. Bu anlamda inşaat, AKP döneminin gözde sektörü olarak öne çıkmaktadır. Üstelik nitelsiz işgücünü istihdam eden inşaat sektörüne önem vermek siyasi açıdan da kazançlıdır¹³ (Gürkaynak-Sayek Böke, 2016). 2013 Gezi Direnişinden sonra otoriter ve militerleşen AKP iktidarının anti demokratik uygulamaları 2018 Başkanlık Sistemine geçişle birlikte "irrasyonel" iktisat politikalarına evrilerek yüz yıllık Cumhuriyet tarihinin en hızlı yoksullaşmasını beraberinde getirir.

1993'ten günümüze kadar olan süreçte Aleviler açısından iki dönüm noktası hem kitlesel seferberlikte bir atılıma hem de harekette kutuplaşmaya yol açar. Bunlar; 1993 Sivas Madımak ve 1995 Gazi olaylarıdır (Massicard, 2017: 94). Madımak Katliamı, kimlik siyasetini güçlendirici etkisiyle Alevi uyanışında milat olmasının yanında demografik değişimi etkileyen en önemli olaylardan biridir. Çünkü 1993'ten önce Aleviler büyük şehirlere değil, köylerine yakın olan şehir merkezlerine göç etmeyi tercih ederken Madımak Katliamı'ndan sonra doğrudan büyük şehirlere veya sahil kıyısındaki merkezlere göç etmeye başlamışlardır (Ata, 2020: 177).

1993 Madımak Katliamı ve sonrasında IMF programlarıyla yürütülen ve tarım aleyhine gelişen küreselleşme süreci kırsalda yaşayan Alevileri büyük şehirlere yönlendirmiştir. Arkalarında sadece yaşlıların kaldığı köyler bırakmışlardır. Örneğin Tokat'taki şeker ve sigara fabrikalarının özelleştirilmesi işçileri ve çiftçiyi ciddi şekilde mağdur etmiştir. Sosyal güvencesizlik insanları toprağını bırakıp düşük gelirli işlere itmiştir. Tokat Aktepe köyünde toprağı ve zirai makinesi olan çiftçiler bile bu yıllarda köylerini terk ederek şehirde emekli olabilmek umuduyla asgari ücretli işlere talip olmuştur. Bu göçün nedenlerini kendilerine sorduğumda; tarımdan eski kazançlarını sağlayamadıkları, emeklilik güvencesi isteğı ve çocuklarının eğitimi cevapları öne

¹³ Türkiye'de toplam istihdam 2004'ten bugüne yaklaşık %30 artarken inşaat istihdamı iki katına çıkmıştır (Gürkaynak-Sayek Böke, 2016).



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi.
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

çıkıştır. Bununla birlikte devletin küçülmesine rağmen 90'larda eğitim hala bir toplumsal tırmanma aracıdır ve Alevi aileler çocuklarını kamusal eğitim hizmetlerinden yararlandırarak onların sınıf atlamasını sağlayabilmişlerdir. Ancak 2000'lerde AKP'nin eğitim ve sağlık hizmetlerini özelleştirmesiyle birlikte Aleviler artık bu olanağı da kaybetmiş görünüyor. Üstelik üniversite sayısının rekor düzeylere ulaştığı AKP iktidarı süresince yüksek öğretim almış Alevi gençlerin vasıflı işler bulabilmesi de zorlaşmıştır. Başka bir deyişle üniversite eğitimi artık eskisi gibi gençlerin niteliklerini artırmayıp, çoğunu düşük gelirli işlere mâhkum etmiştir.

1980'lerden sonra küçük de olsa artık bir burjuva sınıfına sahip olan Aleviler kamusal alanlarda artan görünürlükleri ve Madımak katliamından sonra gerçekleşen kimlik uyanışı ile kurumsallaşmaya giderler. İç göçün ikinci kuşağını oluşturan ve kamusal eğitim sayesinde yoksunluklarını en alt düzeye indirmiş kesim bu hareketin öncülerini oluşturur. Çoğu sol mücadele geleneğinden beslenmiş bu kuşak örgütlenmede öncü rol oynar. Yoksulluğu ve baskıyı yaşamış bu kuşak Massicard'a göre bir toplumsal sorumluluk duygusu içinde hareket eder. 1993'ten itibaren Alevilik meselesinin ülke çapında görünür olmasıyla Alevilerin kitle örgütlenmesi hızlanmış, orta büyüklükteki kentlerde hatta kasabalarda birçok dernek kurulmuştur (Massicard, 2017: 80-82).

Bu örgütlenmeler amaçları bakımından üç grupta ele alınabilirler; geleneksel kültürü tanıtip yaşatmaya daha fazla önem verenler, siyasal veya toplumsal boyut taşıyan örgütler ve daha dini bir yöneliş içinde olanlar. Eski Bektaşî tekkeleri ile Hacı Bektaş Veli örgütleri birinci grupta yer alırken, PSAKD ve 2 Temmuz Vakfı ikinci kategoridedir. Ehl-i Beyt ve Cem Vakıfları ise üçüncü grubu oluşturur. Bunların her biri farklı mali kaynaklara sahiptir. Örneğin Cem Vakfı dini otoritelerinin dışında, Alevi burjuvazisiyle veya siyasal çevrelerle olan bağlarından güç alır. 1980'lerden itibaren büyük servetler kazanan Alevi aileler bu vakıfların mali kaynaklarının önemli kısmını oluşturur. Ehl-i Beyt Vakfı yurtdışındaki mali desteklerine dayanırken Pir Sultan Abdal ve Hacı Bektaş örgütlenmeleri seferber etmeyi başardıkları tabandan güç alırlar (Massicard, 2017: 93-94).

2000'lere damgasını vuran siyasal İslamcı AKP iktidarının ilk yıllarından itibaren Aleviler muhalif çizgisini sürdürür. İktidar bu muhalefeti kırmak ve Alevileri kazanmak için 2009 yılında yedi aşamalı Alevi Çalıştayları sürecini başlatır. Kamuoyuna Alevi açılımı olarak yansıtılan ve 2010 yılında bir Nihai Rapor ile sonuçlanan bu süreç Aleviler bakımından hiçbir kazanım getirmez (Salman, 2019: 144). 2013 yılındaki Gezi Direnişi toplumun tüm kesimlerinin katıldığı iktidar karşıtı bir eylem olmasına rağmen ölenlerin çoğunluğu Alevi yurttaşlar olduğu için bu başkaldırı Alevilere mal edilmeye çalışılır. 2016'daki darbe girişimi ardından daha da sertleşen ve otoriterleşen iktidar, çıkardığı Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) kapsamında pek çok Alevi yurttaş işinden eder. Görüşme yaptığım kişiler 2013 sonrasında belediyeler, kamu kurumları ve hatta özel sektörde iş bulmakta zorlandıklarını ancak 2019 yerel seçimlerinden sonra muhalefetin kazandığı belediyelerde iş bulabildiklerini kaydettiler. Dolayısıyla, Alevilerin önemli bir bölümünün, Sünni-muhafazakâr sermaye çevrelerinin giderek zenginleştiği ve güçlendiği ortamda toplumun görece en çok yoksullaşan tabakaları arasında olduğu söylenebilir (Salman, 2019: 355).

2000'li yıllarda Alevileri doğrudan ilgilendiren tartışmalardan biri de cem evleri sorunu olmuştur. Salman'ın da (2019: 145) haklı olarak vurguladığı gibi cem evi talebi bugün, Alevilerin

kentlerde var oluş ve devamlılığının en kritik başlıklarındandır. Başta cenaze hizmetleri olmak üzere diğer ritüellerin sürdürülmesi, dayanışma ağlarının kurulması ve bir aidiyet duygusu yaratması bakımından bu mekânlar kentli Aleviler için büyük önem taşır. Bugün pek çok cem evi dini ritüeller dışında toplumsal hizmetler de vermektedir. Özellikle ücretsiz verilen kurslar ve eğitimler kimlik bilinci daha zayıf olan genç kuşağın kültürel birikimine katkı sunarken aileleri de yüklü bir maliyetten kurtarır. Mali gücü yeterli olan cem evleri ücretsiz yemek dağıtımını da yapmaktadır. Sel, deprem gibi doğal afetlerde kapılarını tüm yurttaşlara açan cem evleri dayanışma ekonomilerinin özgün bir örneğini sunması açısından da önemlidir. Bunun yanında Salman (2019: 145) cem evlerinin mekân üzerinden yürütülen politik mücadele açısından da kritik olduğunu ve bunun en önemli örneğinin 2013 yılında Ankara-Tuzluca'yır'da yaşandığını belirtir. Ankara'nın Alevi gettolarından biri olan Tuzluca'yır'da iktidarın kurumsallaştırmaya çalıştığı Cami-Cemevi Projesine karşı Aleviler haftalar süren bir direniş sergilemişlerdir. Bu proje aynı zamanda AKP iktidarının büyüme motoru olarak gördüğü inşaat sektörüne verdiği önceliğin Alevilere yansması olarak da okunabilir. İnşaat odaklı büyümenin diğer yansması kentsel rantın yandaş sermaye gruplarına dağıtıldığı kentsel dönüşüm sürecinin Alevi mahallelerine etkisidir (Salman, 2019: 146). Örneğin, İstanbul Kartal ve Maltepe'de görüşme yaptığım Alevi yurttaşların hemen hepsinin gecekonduları son beş yılda kentsel dönüşüme uğramıştır.

Sonuç olarak, 2000'ler Türkiye'sinde Aleviler tümüyle kentleşmiş ve tabakalaşmış bir halde büyük kentlerde veya Avrupa'da yaşamaktadır. Büyük çoğunluğu vasıfsız düşük gelirli işçilik yapan Aleviler halen Alevi mahallesi olarak bilinen gettolarda (İstanbul'da Gülsuyu, Gazi, Küçükarmutlu, Okmeydanı, 1 Mayıs, Topselvi mahalleleri; Ankara'da Tuzluca'yır, Yukarı Dikmen ve Sancak mahalleleri) yaşam sürmektedir. Bu anlamda Aleviler geçmişten gelen izole olma halini günümüzde de yaşamaktadır. Sol fraksiyonların halen etkili olduğu bu mahallelerde bir yandan devlet destekli illegal grupların yerleşmeye çalıştığını da görüşmecilerin sözlerinden çıkarmak mümkün. Örneğin, Gülsuyu mahallesinde yaşayan halk uyuşturucu çeteleriyle mücadelesiyle gündeme gelmiştir. Bu mahallelerde yaşayan aile bireylerinin hemen hepsi asgari ücretle özel şirketlerde veya belediye kurumlarında çalışarak geçimlerini sağlamaktadırlar. Görüşme yaptığım Alevilerin büyük kısmı 2000'lerin ilk on yılında ucuz kredilerle borçlanarak ev, araba hatta yazlık evler almaya başlamışlardır. Bir kısmı ise emekliliklerinde yaşamak üzere köylerine şehir usulü evler yaptırdıklarını ifade ettiler. Bugün Ege Bölgesinde -özellikle Kuzey Ege- azımsanmayacak boyutta bir Alevi nüfusu yaşamaktadır¹⁴. 1993 Madımak Katliamı ile başlayan sahil kentlerine göç eğilimi, 2000'lerde emeklilikten sonra yerleşmek üzere yazlık alma şekline dönüşmüştür. Kentsel dönüşüm aracılığıyla gecekonduları karşılığında aldıkları daireler kimisini kira derdinden kurtarıırken kimisine de ek kira geliri yaratmıştır. Gecekondudan yüksek bloklu apartmanlara geçen bu insanlar, bir yandan soba yakma derdinden kurtuldukları için mutlu olduklarını ifade ederken bir yandan da bahçelerini özlediklerini belirttiler. Yine bu dönemde, 80'lerde yurtdışına göçen Aleviler, sahil kentlerini tercih etmelerinin yanında köylerine lüks evler yaptırma eğilimine girmiştir. Yılda en fazla on beş gün geçirebildikleri köylerinde böylesi lüks evler yapmaları hatta bunun köylerde bir rekabet halini alması ayrıca çalışılması gereken bir konudur. Son olarak vurgulanması gereken bir diğer nokta da görüşme yaptığım Alevilerin neredeyse tümünün halen kredi borcu

¹⁴ Bugün Çanakkale-Balıkesir arasındaki kasaba ve kentlerde çok sayıda cemevi görmek mümkündür.

bulunmaktadır. Ev veya araba almak yahut çocuklarının düğün masrafları için çekilen bu kredileri kapatır kapatmaz emekli olup köydeki veya sahil kıyısındaki evlerine dönmek ise en büyük arzularıdır.

6. Sonuç Yerine

Bir sosyal bilimci açısından Alevilik ve Aleviler çok önemli sorunsalları içinde barındıran bir çalışma alanıdır. Her şeyden önce Alevilik, toplumsal örgütlenmesi bakımından çalışılmaya değerdir. En az beş yüz yıllık bir tarihsel arka plana dayanan Alevilik tüm tarihi boyunca iktidar ağlarının baskısı altında yaşadığı için kendi özgün örgütlenmesini yaratmıştır. Devletten ve piyasadan uzak bu özgün örgütlenme tarzı hem pre-kapitalist dünyayı anlamak hem de post-kapitalist dünyayı öngörebilmek açısından faydalı ip uçları taşır. İkincisi, Aleviler, sürekli baskı altında tutulup marjinalleştirildiği için toplumun dezavantajlı gruplarından birini temsil eder. Aleviler, çoğunlukla geri kalmış yörelerde yaşamaktadırlar. Mekânsal ve toplumsal marjinallik geçmişten bugüne Türkiye’de Alevilerin genel olarak Sünnilere göre daha yoksul olmasının en önemli nedenidir. Bu yönüyle konu iktisadi eşitsizlik bağlamında ele alınabilir.

Bu eşitsizlikleri anlayabilmek için bu çalışmada Cumhuriyet’in yüz yıllık tarihinden Alevilerin hayatta kalma mücadelesini yani iktisadi tarihini ortaya çıkarmaya çalıştım. Bunu yaparken bu konuda yapılmış çalışmalara ve sözlü tarih yöntemine başvurdum. Ağırlıklı olarak Tokat ve Dersim yöresinden Alevilerle görüştüm. Görüşmecilerin büyük kısmını 1950 sonrası doğumlular oluşturdu. Bu nedenle de erken Cumhuriyet dönemine dair daha az bilgi toplayabildim.

Türkiye ekonomisinin yüz yıllık tarihine bakıldığında birbirinden çok farklı iki modelin tercih edildiğini görüyoruz. Bunlardan birincisi iktisadi planlama yoluyla ulusal amaçların öncelendiği ve dolayısıyla devlete daha fazla rol verilen modeldir. DP iktidarının ilk yıllarını saymazsak 1980’e kadar bu modelin baskın olduğunu söyleyebiliriz. 1980’den günümüze kadar hâkim olan ikinci modelde ise serbest piyasa ekonomisi aracılığıyla dünya ekonomisine katılma ve devletin küçültülmesi söz konusudur. Aslında buna bir üçüncü model daha eklenebilir: 2018 yılında Başkanlık sistemine geçilmesiyle birlikte uygulanan “irrasyonel iktisadi model”. Bu üçüncüsü, ikinci kategoriye dahil edilebilecek unsurları barındırmakla birlikte rasyonel olmayan politika adımlarıyla ikincisinden ayrılan, makro istikrarı dahi öncelemeden, rant mekanizması aracılığıyla belirli sermaye gruplarını kollamaya çalışan Türkiye’ye özgü bir siyasal İslam ekonomi modelidir.

Yüzyıllık sürecin üretim ve gelir dağılımı açısından karnesine bakıldığında ilk modelin uygulandığı dönemlerin daha başarılı sonuçlar verdiğini görüyoruz. Bu başarılı sonuçlar ister istemez toplumun dezavantajlı kesimlerine de yansımıştır. Örneğin Aleviler açısından bu model kamu sektöründe iş bulabilmek, çalışanlara tanınan yasal haklarla sosyal güvenceye kavuşmak, kamusal eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanarak sınıf atlamak anlamına gelmiştir. Zaten Alevilerin kırsal alanlardan kentlere kitlesel göçü böyle bir modelin uygulandığı 1960’tan sonrasına denk gelmiştir. O güne kadar ücra köylerde veya dağ başlarında kendi içine kapalı yaşayan Aleviler, kentlerde devletle ve Sünni kesimle karşılaştığında halen marjinal-öteki olarak görülse de Anayasal hak ve güvenceler bakımından emekçi kesimin içindedir. Bu kesim, 1980’lere kadar reel ücretlerin yükseldiği, istihdam olanaklarının geliştiği bir dönemde



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

iç pazarın önemli bir bileşeni olarak karşımıza çıkar. Üstelik Aleviler o yıllarda yine Anayasanın sağladığı özgür ortamda yükselmeye başlayan sosyalist harekete katılarak kendisine yeni dayanışma ağları yaratmış ve bu yolla kente tutunabilmiştir. 70'lerin sonlarında Anadolu kentlerinde yaşanan bölüşüm kavgalarından ve 80 darbesinin yarattığı gergin ortamdan kaçarak kente göç eden kuşak ise bir öncekiler kadar şanslı olmayacaktır. Devletin iktisadi anlamda küçülmeye başladığı, emeği değil sermayeyi kolladığı, zihniyetin giderek bireyselleştiği bu dönem 80 sonrası kente göçenlere bir önceki kuşağa göre daha zor zamanlar yaşatacaktır. O güne kadar bir burjuva sınıfı olmayan Alevilerden 80'lerde servetlerini hızla artıran aileler de çıkar. Kente göç eden ilk kuşağın çocukları da bu yıllarda yüksek eğitim almış, belli kademelere yükselebilmiştir. Belli bir iktisadi gelişmişlik düzeyine ulaşma dönemin kimlik siyaseti ile buluşunca örgütlenme hız kazanmış, 1993 Madımak Katliamı ise Alevi hareketinde ciddi bir ivme yaratmıştır.

Geçmişten gelen muhalif tutumları hemen her dönemde iktidarların Alevilere karşı temkinli davranmalarına neden olmuştur. Bu temkinli duruş, Alevilerin 1980 öncesinde sosyalist harekete katılmalarıyla ve 90'larda yükselen Kürt hareketine destek olmalarını önlemek adına daha da ciddi bir hal alır. Artık tümüyle büyük kentlerde veya Avrupa'da yaşayan Aleviler 1993 Madımak ve 1995 Gazi olaylarından sonra kurumsallaşma yoluna giderek kendilerini iktidardan ve siyasal İslam kuşatmasından korumaya çalışırlar. Alevi örgütleri esas olarak; cem evlerinin ibadethane sayılması, zorunlu din derslerinin kaldırılması ve DİB bütçesinden kendilerine de pay ayrılması gibi taleplerini gündeme taşırlar. Son 21 yılı kapsayan AKP iktidarı döneminde ise siyasi ve iktisadi bakımdan tekrar marjinalleştirilerek, "yerli ve milli" söyleminin dışında tutulmuşlardır. Üstelik 2000'ler Türkiye'sinde Aleviler için artık eğitim de bir umut olmaktan çıkmış, 12 Eylül'ün fişleme pratiğini AKP iktidarı Aleviler için yürütmüş, özellikle kamuda yüksek bir mevkilere gelmek imkânsız bir hal almıştır.

Sonuç olarak, günümüzde artık Aleviler denilince kapitalist ilişkiler içinde tamamen kentleşmiş, tabakalaşmış bir topluluktan bahsediyoruz. Küçük de olsa bir burjuva sınıfı olmakla birlikte çoğunluğu düşük gelirli kent yoksullarından oluşmaktadır. Geleneksel ritüellerini, kurumlarını ve bağlarını kaybetmiş olsa da topluluk, uğradıkları haksızlıklar ve maruz kaldığı dışlanmaların etkisiyle belli bir kimlik bilincini korumuş, geleneğindeki muhalif damarı kaybetmemiştir. Bu muhalif damar nedeniyle her daim "tehlikeli" görülen Aleviler için son eşiği şu an içinde bulunduğumuz Cumhurbaşkanlığı seçimleri oluşturmaktadır. Cumhuriyet'in birinci yüzyılı tamamlanırken bugün hala bir Alevinin cumhurbaşkanı olup olamayacağı tartışılıyorsa Aleviler için pek de bir şeyin değişmediğini söyleyebiliriz.

Kaynakça

- Aktürk, Ş. (2008). Türkiye Siyasetinde Etnik Hareketler 1920-2007. *Doğu Batı*, (44).
- Ata, K. (2020). Alibaba Mahallesi'nin "Kızıl"dan "Yeşil"e Seyri. A. Yalçınkaya & H. Karaçalı (Der.), *Aleviler ve Sosyalistler-Sosyalistler ve Aleviler: Bir Karşılaşmanın Kenar Notları* (161-181). Ankara: Dipnot Yayınları.
- Aydın, S. (2020). Sunuş: Bir Etno-Dinsel Kimlik Olarak Alevilik. İ. Gürtaş & Y. Çakmak (Der.), *Kızılbaşlık Alevilik Bektaşılık* (11-33). İstanbul: İletişim Yayınları.



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

- Boratav, K. (2003). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002* (7. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Coşkun M. & Aslan Coşkun S. (2020). İktidar Dininin “Saflığı” Karşısında Aleviliğin Siyasal Niteliğinin “Tehlikeli Karışımı”. A. Yalçınkaya & H. Karaçalı (Der.), *Aleviler ve Sosyalistler-Sosyalistler ve Aleviler: Bir Karşılaşmanın Kenar Notları* (26-56). Ankara: Dipnot Yayınları.
- Ertan, M. (2020). Aleviliğin Örtük Politikleşmesi: Aleviler ve Sosyalist Sol (1960-1980) A. Yalçınkaya & H. Karaçalı (Der.), *Aleviler ve Sosyalistler-Sosyalistler ve Aleviler: Bir Karşılaşmanın Kenar Notları* (72-86). Ankara: Dipnot Yayınları.
- Gürkaynak, R. & Sayek Böke, S. (2016). *AKP Döneminde Türkiye Ekonomisi*.
https://bilimakademisi.org/wp-content/uploads/2014/01/Birikim_2013_gurkaynak_sayek.pdf (erişim tarihi 21.04.2023)
- Gürtaş, İ. & Çakmak, Y. (2020). Giriş. İ. Gürtaş & Y. Çakmak (Der.), *Kızılbaşlık Alevilik Bektaşılık* (33-43). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Karaömerlioğlu, A. (2006). *Orada Bir Köy Var Uzakta: Erken Cumhuriyet Döneminde Köycü Söylem*. İstanbul: İletişim Yayınları
- Kazgan, G. (2013). *Tanzimat’tan 21.Yüzyıla Türkiye Ekonomisi* (Genişletilmiş 5. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kehl-Bodrogi, K. (2017). *Kızılbaşlar/Aleviler* (2. Basım). O. Değirmenci & B. E. Aybudak (Çev.). İstanbul: Ayrıntı.
- Keyder, Ç. (1995). *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar* (4. Baskı). İstanbul:İletişim Yayınları.
- Kızıldağ-Soileau, D. (2020). Aleviler ve Sol: Bir Karşılaşmanın İlk Anları. A. Yalçınkaya & H. Karaçalı (Der.), *Aleviler ve Sosyalistler-Sosyalistler ve Aleviler: Bir Karşılaşmanın Kenar Notları* (56-72). Ankara: Dipnot Yayınları.
- Massicard, E. (2017). *Alevi Hareketinin Siyasallaşması* (3. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Oktay, Z. (2022). Bir Bilim Sahasının Doğuşu: Alevilik Çalışmalarının Metodolojisi Nasıl Olmalı?. Ş. Aslan, Ç. Boz & C. Salman (Der.), *Sosyal Bilimler Perspektifinden Aleviler ve Alevilik I* (31-50). Ankara: Ütopya Yayınevi.
- Pamuk, Ş. (2014). *Türkiye’nin 200 Yıllık İktisat Tarihi*. İstanbul: İş Bankası Yayınları.
- Salman, C. (2019). *Lâmekandan Cihana Göç, Kimlik Alevilik*. Ankara: Dipnot Yayınları.
- Salman, C. (2020). Alevi Siyasal Kimliğinin İnşası ve kente Göçün İlk Yıllarında Aleviler ve Sol. A. Yalçınkaya & H. Karaçalı (Der.), *Aleviler ve Sosyalistler-Sosyalistler ve Aleviler: Bir Karşılaşmanın Kenar Notları* (131-152). Ankara: Dipnot Yayınları.
- Yalçınkaya, A. (1996). *Alevilikte Toplumsal Kurumlar ve İktidar*. Ankara: Mülkiye Birliği Vakfı Yayınları Tez Dizisi.
- Yıldırım, R. (2020). *Menâkıb-ı Evliye (Buyruk): Tarihsel Arka Plan, Metin Analizi, Edisyon-Kritik Metin*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

Yıldırım, S. (2021). *Türkiye’de Köylülüğün Sosyal Tarihi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.

Ethical Approval: The author declares that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's author.



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

A Century-Long Economic History of Alevi

Çiğdem Boz

Extended Abstract

Contrary to what modern economic science, which tries to be universal with its timeless and spaceless models, claims, our past story can determine our present prosperity. In other words, our living standards are not independent of the community, place and time in which we were born and raised. If economic history is a story of humanity's path to survival, then it must have common elements as well as unique elements arising from geography, history and identity. Since different groups of the same society have different economic opportunities, society has more than one story. In the economic literature, the concept of horizontal inequality is used to describe this phenomenon, that is, the inequality of people with different identities. These inequalities make life more difficult for some.

In the case of Turkey, Alevi are one of these groups. Although the story of Alevi goes back a long way, this article focuses on the struggle of Alevi citizens for survival throughout the history of the Republic. Approaching Turkey's economic history from the perspective of identities is not something that has been tried many times. Bringing identity into the picture is sometimes seen as discrimination and sometimes as an obstacle to class struggle. However, these standards of identities in Turkey have become question that needs to be answered, like, why people from Black Sea Region are mostly capitalists and close to the government, or why Kurds, Alevi or women are mostly workers and poor. If identity is an obstacle to political and economic decision-making, finding answers to these questions is necessary to understand the obstacles to equal citizenship, not discrimination. I also think that understanding the unequal consequences of identity will strengthen the class struggle rather than weaken it. Not discussing identity and the inequalities it causes but not solving the identity problem weakens the class struggle.

Under such an ambitious title as the centuries-long economic history of Alevi, I try to look at the economic history of Turkey in a different way in this study. By evaluating the effects of the economic policies and decisions taken throughout the country, as well as the global economic trend on a certain segment of the country's population, I will try to reveal the similarities and differences between the socio-economic transformations that Alevi communities have undergone in this century-long process and the transformations that other segments of society have undergone. In doing so, I will make use of Alevi literature, which has reached a large volume especially since the 90s, but due to the small number of studies that look at the issue from an economic perspective and the lack of statistical records and information specific to Alevi, I have resorted to another method: an oral history study. In selecting the people, I interviewed in this context, I took into account the non-homogeneous structure of Alevi communities and chose people from two different understandings or sources. The first group consists mainly of Turkish Alevi of Tokat origin who are affiliated with the Haji Bektaş's order. The second group is the Kurdish Alevi from Dersim, who belong to the so-called independent order, which is subject to a certain sanctity. The first group, as I will explain in detail in the following sections, represents Alevi who are more sympathetic to the modernization project of the Republic and therefore feel closer to the state, while the second group represents



Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

Kurdish Alevi who, due to their different linguistic and ethnic roots, had a problematic beginning with the Republic and are therefore more distant from the state. These differences between Alevi communities have also determined the level of economic prosperity they have achieved. Turkish Alevi in the first group are more educated and have a higher income profile than Kurdish Alevi due to their earlier exposure to economic opportunities.

From a social scientist's point of view, Alevism and Alevi are a field of study that contains fundamental problems. First of all, it is worth studying in terms of its social organization. Based on a historical background of at least five hundred years, Alevism has created its own unique organization because it has lived under the pressure of power networks throughout its history. This unique mode of organization, far from the state and the market, carries useful clues for both for understanding the pre-capitalist world and for predicting the post-capitalist world. Second, Alevi represent one of the disadvantaged groups of society, as they are constantly oppressed and marginalized. Alevi mostly live in underdeveloped regions. Spatial and social marginalization is the most important reason why Alevi are generally poorer than Sunnis in Turkey. In this respect, the issue can be addressed in the context of economic inequality.

In order to understand these inequalities, I tried to uncover the economic history of the Alevi's struggle for survival in the first century of the Republic in this study. In doing so, I consulted studies and oral histories. I interviewed Alevi mainly from the Tokat and Dersim regions. Most of the interviewees were born after 1950. Therefore, I was able to collect less information on the early Republican period.

When we look at the hundred-year history of the Turkish economy, we see that two very different models have been preferred. The first one is the model in which national goals are prioritized through economic planning and thus the state is given a greater role. If we do not count the first years of the DP government, we can say that this model was dominant until 1980. The second model, which has been dominant from 1980 to the present day, involves participation in the world economy through the free market economy and the downsizing of the state. In fact, a third model can be added to this: The "irrational economic model" implemented in 2018 with the transition to the presidential system. This third model, although it contains elements that can be included in the second category, is a political Islam economic model specific to Turkey that differs from the second one with irrational policy steps, does not even prioritize macro stability, and tries to protect certain capital groups.

When we look at the report card of the century-long process in terms of production and income distribution, we see that the periods when the first model was implemented yielded more successful results. These successful results are inevitably reflected in the disadvantaged segments of society. For example, for Alevi, this model meant being able to find a job in the public sector, gaining social security through the legal rights granted to employees, and moving up in class by benefiting from public education and health services.

This study, which focuses on the economic history of Alevi, follows a different approach from the periodization-based typical approach of Turkish economic history. The first period is the period between 1923 and 1960, a period of rural life and partial opening up. The second is the 1960-1980 period of mass migration to the cities and the meeting with the socialist movement, while the third is the 1980-1993 period, which represents the awakening of

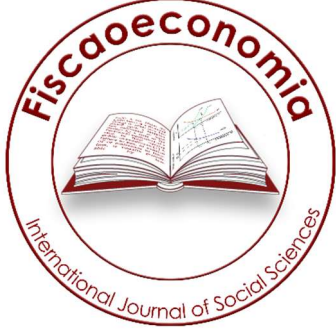


Boz, Ç. (2023). Alevilerin Yüzyıllık İktisadi Tarihi.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 471-505. Doi: 10.25295/fsecon.1295773

identity under the conditions of transition to a free market economy. Lastly, the period from 1993 to the present, which was under the siege of neoliberal policies and political Islam and during which urban migration continued.

If we look at the social and economic transformations in these periods, we see that almost all Alevis still lived in villages from the early years of the Republic until the 1960s. Although there was a partial opening up of the countryside with the impact of the superstructure revolutions, the economic activities of Alevis in this period can be listed as agriculture, animal husbandry and forestry. Their production is mostly subsistence level and they have maintained a life away from the state and the market with the traditional institutions they have established in the last five hundred years. The most important event that affected Alevis during this period was the national education mobilization. Alevis who migrated en masse to cities and Europe between 1960-80 were able to make a social climb thanks to public education and health services. Unlike other migrants, Alevis, who started their urban life further behind, integrated with the socialist movement in this period due to the feeling of oppression caused by exclusion and the oppositional element coming from their traditions. All the unique institutions and structures developed over centuries within the rural social order began to rapidly dissolve within a relatively short period of migration-urbanization, such as a few decades. The transition to a free market economy from 1980 onwards and the damage inflicted on the left by the coup d'état of September 12 led Alevis to an identity movement. The Alevi bourgeois class, which began to stratify itself in the 80s, began to emerge in this period. The Alevi generation that started to receive higher education in the previous period played a pioneering role in the 80s, the period of identity awakening. The post-coup tensions and the civil war in the Southeast in the 90s brought about forced migration for Alevis in this period. The isolated life of Alevis, who gathered in poor slum ghettos, was affected by the AKP's urban transformation policies in the 2000s.

In conclusion, when we talk about Alevis today, we are talking about a community that is fully urbanized and stratified within capitalist relations. Although the community has lost its traditional rituals, institutions and ties, it has preserved a certain sense of identity due to the injustices they have suffered and the exclusion they have been subjected to and has not lost the oppositional vein in its tradition. For Alevis, who have always been seen as "dangerous" due to this oppositional vein, the current presidential elections constitute the final threshold. In conclusion, if the first century of the Republic has come to an end and there are still debates about whether an Alevi can become president, we can say that not much has changed for Alevis.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 506-525

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 15.09.2023

Accepted/Kabul: 24.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1361372



Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye’de Kadın Hareketinde Kamusal Alan-Özel Alan İkilemi

Public Sphere-Private Sphere Dichotomy of Women's Movement in Turkey

Gülşen ÇAKIL DİNÇER¹

Öz

Kadın hareketinin en önemli tartışma alanlarından biri özel alan kamusal alan ikiliğidir. Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze değişen iktidarlara beraber kadınlar için kamusal alan-özel alan tartışması da iktidarlara cevap olarak şekillenmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında modernleşmenin yüzü olarak da görülen kadınlar çizilen sınırlar çerçevesinde kamusal alanda yer alabilirken özel alandaki görevlerini de eksiksiz yerine getirmeleri beklentisiyle karşılaşmışlardır. 1980’lere kadar devam eden bu süreç II. Dalga Feminizmin de etkisiyle kadınlar arasında sorgulanmış ve özel alan tartışmaya açılmıştır. 1990’lara gelindiğinde ise tartışmanın seyri ülkenin siyasal gelişmelerine paralel ilerlemiş ve kamusal alanın farklılaşması söz konusu olmuştur. 2000’ler ise AK Parti iktidarının kadın politikaları çerçevesinde şekillenmiştir. Bu çalışma Türkiye’deki kadın hareketinin gelişimini kamusal alan-özel alan tartışması bağlamında ele alarak bugün kadınlar için en önemli kazanımlardan olan eşitliklerin yeniden tartışılmaya açılmasının da anlaşılmasına yardımcı olmayı hedeflemektedir. Çalışmada kadın hareketi, kamusal alan özel alan tartışmasının önemli gelişmeleri çerçevesinde dönemlere ayrılmış ve bu gelişmelere dönük oluşturulan politikalar tartışılmıştır.

Jel Kodları: H31, J12, L31

Anahtar Kelimeler: Kadın Hareketi, Kamusal Alan-Özel Alan, Kadın Politikaları, Eşitlik-Adalet

¹ Dr. Arş. Gör., Adıyaman Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi, Sosyoloji Bölümü, cakilgulsen@gmail.com, ORCID: 0000-0001-9024-4508



Çakıl Dinçer, G. (2023). Türkiye’de Kadın Hareketinde Kamusal Alan-Özel Alan İkilemi.
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 506-525. Doi: 10.25295/fsecon.1361372

Abstract

One of the crucial discussions in the women's movement is the public-private space duality. With the changing governments since the foundation of the Republic, the public-private space debate for women has also taken shape as a response to the governments. While women, who were also seen as the face of modernization in the decade of the Republic, could take part in the public sphere within the framework of the drawn boundaries, they were also expected to fulfill their duties in the private sphere. This process continued until the 1980s and was questioned among women with the influence of second-wave feminism, and the private sphere opened to discussion. By the 1990s, the debate progressed parallel with the country's political developments, causing the public sphere to differ. The 2000s were shaped within the framework of the women's policies of the AK Party government. This study aims to understand the development of the women's movement in Turkey in the context of the public-private sphere debate and the reopening of equality, one of the essential achievements for women today. In the study, the women's movement was divided into periods within the framework of the vital developments of the public sphere and private sphere debate, and the policies created for these developments were discussed.

Jel Codes: H31, J12, L31

Keywords: *Women's Movement, Public Sphere-Private Sphere, Women's Policies, Equality-Justice*

1. Giriş

Kadın hareketi kadının insan olduğu ve akla sahip olduğunu göstermeye çalışan tartışmalarla başlamıştır. Her ne kadar bazı çalışmalar bu tarihi 11. yüzyılda yapılan dinsel tartışmalara kadar götürse de feminist teori 18. yüzyılda oluşmaya başlamıştır. 1789 Fransız İhtilali kadınların tarihinde de bir kırılma noktası olmuştur. Fransız İhtilali’nin değişiklik yaratacağına inanan kadınlar devrimin vaatleri arasında olan eşitliğin kendilerine de uygulanacağını düşünmüşlerdir. İnsan Hakları Bildirgesi’nde tanımlanan “insan” kategorisinin kadınları temsil etmediğini anladıklarında ise mücadelenin yönünü değiştirerek kendi hakları için yola koyulmuşlardır. İlk mücadele alanı eğitim alma konusunda olmuştur. Kadınlar erkeklerle akıl konusunda eşit olmamaları iddialarına eğitimden uzak tutulmuş olduklarını söyleyerek cevaplamaya çalışmışlardır. Antik dönemdeki form/madde ikiliğinden başlayan kadın ve erkek aklının farklılığının izleri Platon, Aristoteles, Augustinus, Aquinas’ın çalışmalarında görülürken Hristiyanlık öğretisinin baskın olduğu Ortaçağ’da farklılığın nedeni bedene kaymış ve bu farklılık kadının erkeğe bağımlı olmasının gerekliliği olarak açıklanmıştır. Dönemin tartışmalarının merkezi dine kaydığı için cevap veren kadınlar da dini açıklamalarla itiraz etmişlerdir. Müzik ve yazıyla ilgilenen Bingelli Hildegard’ın söz konusu yasaklara itirazı, Norwichli Julian’ın kadın olmanın Tanrı’nın buyruklarını iletmenin önünde engel olarak sunulmasını sorgulaması, Jane Anger’in, Ademin Havva’dan üstün tutulmasına itiraz ederek tersini göstermeye çalışması ve 17. yüzyıla gelindiğinde mezhep tartışmalarında taraf olmaları bunlara örnek olarak gösterilebilir (Walters, 2009: 15-29). Aydınlanma dönemine gelindiğinde ise ikilikler reddedilmiş ve insanın evrensel olan doğasının eşitliği vurgulanmıştır. Dönemin anahtar sözcükleri eşitlik, kardeşlik ve özgürlüktür. Hobsbawm (2000:30) aydınlanmanın kuramsal amacının bütün insanları özgür kılmak olduğunu söylemektedir. Aydınlanmanın bu amaca ulaşmasının en temel aracı ise eğitim olmuştur. Bütün aydınlanma düşünürleri için eğitim önemli bir noktadır. Çünkü eğitim aklın her şeyi doğru kavrayabilmesini olanaklı hale getiren yeteneği sağlayacaktır. Böylece iyi insan olmanın yolu da eğitimden geçecektir. Fakat söz konusu edilen eğitim insanın yeteneklerini kısıtlayan bir yapıda olmayıp özgürleştirici bir içeriğe sahip olmalıdır. Dönemin özgürlük, eşitlik ve kardeşlik yanlısı olan aydınlanma taraftarı erkekler, kadınların aydınlanmanın neferleri olamamasını akılla ilişkilendirip kadınların bu yetiye sahip olmadıklarını ileri sürmüşlerdir. 18. yüzyılın sonuna gelindiğinde pek çok kadın kadınların aklın alanından neden uzak kaldığını göstermeye çalışmışlardır. Söz konusu akıl olunca kadınlar da kendileri için eğitimin gerekliliklerini ortaya koymuşlardır. Ontolojik olarak eşit oldukları düşüncesinden hareket eden liberal feministler erkeklerle aynı haklara sahip olmaları gerektiğini iddia etmişlerdir. Eğitim bu hakların önünü açacak temel şarttır. Eğitimin feminist tartışmalar için önemini ilk ortaya koyanlardan biri Mary Wollstonecraft’tır. Frances Wright, kadınların itaat eden bireyler olmaktan eleştirel düşünce aracılığıyla kurtulabileceğini söylemiştir. Amerikan doğal haklar ilkelerini kadınlar için uyarlayan Sarah Grimke aynı zamanda köle karşıtı hareketin içindedir. Kadınların ve erkeklerin eşit yaratıldığını söyleyen Grimke, farkın erkeklerin oluşturduğu kanunlar aracılığıyla kadınların haklarının sistematik bir şekilde ellerinden alınmasıyla oluştuğunu söylemiştir. Grimke, aklın cinsiyeti olmadığını vurgulamaktadır (Donovan, 2007: 37-42).

Eşitlik mücadelesi veren liberal feministlerin yöneldiği diğer alan siyasal mekanizmalardır. Kendileriyle ilgili dönüşüm kararlarının alındığı alanda olmadıkları sürece başarı

kazanamayacaklarını anlayan kadınlar bu alanda söz sahibi olmaya çalışmışlardır. Uzun bir mücadele olan oy hakkı mücadelesi bu nedenle ortaya çıkmıştır. Oy hakkının kazanılması yurttaşlık haklarına simgesel olarak sahip olunduğunu göstermekle kalmayacak kadınların yaşamlarındaki değişim kararlarını da etkileyecektir. Harriet Taylor Mill ve John Stuart Mill bu mücadelenin öncülerindedir ve aydınlanmanın erkeklerin despotluğuna son vereceğine inandıklarını söylemişlerdir (Bock, 2004: 136). 19. yüzyılda erkekler seçme ve seçilme hakkını tüm aile adına yüklenmektedir ve söz konusu uygulama seçme ve seçilme hakkının bireysel yurttaşlık hakkı olarak kullanılmasının önünde bir engeldir. Kadınların çıkarlarının ailenin erkekleriyle bir olacağı düşünüldüğü için kendilerini ayrıca temsil etmelerine gerek duyulmamıştır. Bunun temelinde oy verme işlemini belirleyen temel esasın mülkiyet olduğu zamanlarda, bireylerin sahip olduğu mülkiyet yerine ailelerin mülkiyetinin değerlendirilmeye alınması bulunmaktadır.

Oy kullanma ve eğitim hakkına sahip olmaya başlayan kadınlar sadece bu hakların kadınların hayatında bir iyileşme için yeterli olmadığını gördüklerinde tartışmaların yönünü kamusal alan-özel alan ikiliğine kaydırmışlardır. Oy hakkı ve eğitim hakkı için mücadele eden liberal feministlerin özel alana ilişkin bir politika yürütmemeleri eleştirdikleri en temel nokta olmuştur. Kamusal alanda görülen eşitsizlik aynı zamanda özel alanda da geçerli bir gerçekliktir. Radikal feministler özel alanda var olan eşitsizliğin ortaya çıkarılması için uğraş vermişlerdir. Ancak radikal feministlerden önce kadınlık haliyle ilgili önemli tartışmaları yapan kişi Simone de Beauvoir’dır. Simone de Beauvoir’ın “Kadın” kitabı kadınların özne olamamasının nedenleri üzerinde durmaktadır. Ona göre, özne olamamanın asıl sebebi erkeklerin yönettiği bir toplumda yaşamaları ve bu toplumda kendilerine ikinci derecede yer verilmesidir. Kadınlardan her zaman tamamlayıcı rolü oynamaları beklenmektedir. Beauvoir (1970: 9), çalışmasında “kadınlık doğuştan gelmez; sonradan edinilir” tezini doğrulamaya çalışmıştır Kadının küçümsenmesinin doğası gereği olmadığını tarihsel olduğunu göstermiştir. Bu sona varmasına, eve kapatılarak evi ve eşi üzerinden varlığını tanımlaması neden olmuştur. Kadının özne konumunu kaybetmesi ve nesneleşmesi erkeğin isteklerinden dolayıdır. Kadın ev içinde tekdüzeliğe mahkum edilip yeni bir şeyler yapmak yerine habire uğraşıp durmaktadır. Beauvoir’a göre kadının konuşamayıp eyleyememesinin nedeni doğuştan değildir. İçinde yetiştiği koşulların her biri kadını değersizleştirir.

Radikal feminizm 1960’ların sonlarında Amerika’da ortaya çıkmış ve kadın ve erkek arasındaki toplumsal eşitsizliğin özel alandaki iş bölümünden kaynaklandığını iddia etmiştir. Bunun nedeni, bu iş bölümünün ataerkil düzen tarafından oluşturulmuş olmasıdır. Radikal feministlere göre ataerkil düzen, erkeğin kadın üzerindeki hakimiyetinin doğallaştırılmasını sağlamaya çalışır. Toplumsal cinsiyetin örgütlenmesi de söz konusu iş bölümüne dayanmaktadır. Buna göre kadının çocuk bakımından sorumlu tutulması özel alanda hareketsiz kalmasına neden olmakta ve bu eşitsizliğin derinleşmesini sağlamaktadır. Özel alandaki eşitsizliğin gün yüzüne çıkarılması için kullanılan “özel alan politiktir” ifadesi kadınların yaşadıkları sorunları çözerken oluşturulacak politikalar için başlangıç noktasının özel alan olması gerekliliğinin altını çizmek içindir. Kovanlıkaya da (1995:15), günlük yaşamda karşılaşılan sorunlara kollektif çözümler üretme aracı olan politikanın evlerden başlamasının doğru bir ifade olduğunu söylemektedir. Sosyalist feministler de toplumsal cinsiyet kavramının temelinde üretim ilişkilerini alarak iş bölümünü sorunsallaştırmıştır ve radikal feminizmi

Marksist kavramlar ışığında eleştirmiştir. Kadının emeği ve ev içi emek kavramlarını teorileştiren sosyalist feminizm kadının ezilmesinin temelini evdeki iş bölümü olarak tespit etmiştir.

Kadın hareketinin Batı’daki eşitlik tartışmasının benzeri modernleşme döneminde Osmanlı İmparatorluğu’nda da kendini göstermeye başlamıştır. Tanzimat Fermanı’nın ilanından sonra öncelikle erkek yazarlar arasında kendini gösteren kadınların durumlarına ilişkin yazılar Meşrutiyet’in ilanından sonra kadınların da katılmasıyla zenginleşmiştir. II. Meşrutiyet’le birlikte kadınların da eğitim olanakları artmıştır. Eğitimin artması kadınlar arasında feminist anlayışın ve dernekleşmenin de artışını getirmiştir. Kadınların öncelikli konuları ise toplumsal ve siyasal alandaki eşitsizlikler olmuştur (Abadan Unat, 1998: 324-325). Bu dönemde yeni rejimden kadınların eğitiminin yaygınlaştırılması beklenmiştir. Beklentinin artması İttihat ve Terakki’nin reformcu yapısından kaynaklanmıştır. Ancak Batılı hemcinsleri gibi Osmanlı’daki kadınlar da bu beklentiler için kendilerinin mücadele etmesi gerektiğini anlamışlardır. Zihnioğlu (2003: 56), kadınların bu dönemde ortaya çıkan taleplerini üç başlık altında toplamıştır. Buna göre kadınlar öncelikle modernitenin vaat ettiği özgür insan kategorisine tam olarak dahil olmayı istemişlerdir. Ayrıca, toplumsal, kamusal, siyasal alana ve çalışma hayatına katılma talepleri bulunmaktadır. Bu taleplerin gerçekleşmesi için de eğitim ve mesleki eğitimin yaygınlaştırılmasını beklenmiştir. Son talepleri de hukuksal alana ilişkindir. Kadınlara konulan yasak ve sınırlamaların kaldırılmasıyla birlikte talak (tek taraflı boşanma) ve taadüd-i zevcat (birden çok kadınla evlenme) uygulamalarına son verilmesini istemişlerdir.

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte Türkiye’de kadın hareketi, Osmanlı’nın kadınlarından devralınan bir hareketin mirasını devam ettirmiştir. Kurulan yeni devletin kadın haklarına ilişkin politikalarında kimi zaman yan yana kimi zaman karşı karşıya gelinerek ilerleme sağlamışlardır. Tartışmaların ana ekseninin eşitlik/farklılık, kamusal alan/özel alan ve yurttaş/birey olma ikilikleri arasında geçtiğini söyleyebiliriz. Kamusal alan/özel alan tartışması ise sadece kadın hareketini değil özellikle 1980 sonrası Türk siyasetinin de gidişatını belirleyen bir öneme sahip olmuştur. Bu çalışma Türkiye’deki kadın hareketinin gelişimini kamusal alan-özel alan tartışması bağlamında ele alarak bugün kadınlar için en önemli kazanımlardan olan eşitliklerin yeniden tartışılmaya açılmasının da anlaşılmasına yardımcı olmayı hedeflemektedir.

2. Kamusal Alan/Özel Alan

Kamusal alan-özel alan ikiliğinin ortaya çıkışının izlerini Antik Yunan’da bulabiliriz. Antik Yunan’da Platon toplumsal yapıyı anlamak için logos ve eros ikiliğini kullanırken Aristoteles polis ve oikos ayrımını yapar (Sunar, 1999: 12). Dinçer (2017: 28), her iki düşünürdeki ayrımın da özel alanla kamusal alan arasında olmanın yanı sıra toplumsal alanla siyasal alan arasında ve zorunluluklar ile özgürlükler arasında var olduğunu belirtir. Toplumsal alan ve bu alanla ilgili kurumların eros ya da oikosa ait olduğu söylenebilirken kamusal alan ve devletle ilgili konular logos ya da polise aittir. Bu dönem Aristoteles’in cevap aradığı sorulardan biri de iyilik ve mutluluğa nasıl ulaşılabileceğidir. Aristoteles bunun yanıtını yaşam biçiminde bulur. O, yaşam biçimlerini üçe ayırır. Haz peşinde koşan insanların yaşamı ilk yaşam biçimi olarak karşımıza çıkar; ikinci yaşam biçimi kendini siyaset yaşamında gösterirken son yaşam biçimi “theoria”dır.

En altta yer alan yaşam, bedenın işleriyle ilgili olandır ve özel alanı temsil eder. Kamusal hayata dahil olabilenlerin farkı bu alandan kendilerini kurtarmış olmalarıdır. En üst yaşam biçimini theoria temsil eder. Yasama, yürütme ve yargının merkezi olan polis aynı zamanda özgürlüğün de alanıdır. İyi yaşam bu nedenle sadece poliste kurulabilirken üreme ve beslenme gibi zorunlulukların alanı olan özel alanda iyi yaşam gerçekleşemez. Bu nedenle özel alan dışında olabilenler bu iyi yaşamı kurabilirler ve yurttaş olarak isimlendirilirler. Konuşma ve tartışmanın yapıldığı, bireysel farklılıkların aşılabilirdiği yer olan polis ortak alanı temsil etmektedir. “Polis”de yurttaş olmak için çeşitli vasıflara sahip olunması gerekmektedir. Bu şartlar içinde mülkiyet önemlidir ancak kadın, köle ve çocuk da olmamak gerekir. Kadınlar ve köleler alt yaşamdaki işleri yapmak için vardılar (Onat, 2013: 18-20).

Bugün kullandığımız anlamıyla kamusal alan özel alan ayrımının ise 18. yüzyıla gelindiğinde ortaya çıktığını görebiliriz. Liberal siyasal düşünceye göre kamusal alan burjuva toplumunun ortaya çıkmasıyla birlikte gelişir. Kavramsal olarak kamusal alanın kendi içinde iki anlam boyutu bulunduğuna dikkat çeken Özbek (2004: 40-41), bunun kavramın anlaşılmasını zorlaştırdığını iddia eder. Bu anlamlardan ilki mekansal vurguya sahiptir. Toplumsal yaşantının devam ettirildiği, fikirlerin, süreçlerin, deneyimlerin ortaya çıkıp müzakere edildiği alan olmanın yanında burada oluşan anlam ve bu anlamın ortaya çıkmasını sağlayan kollektif unsurların hepsinin ifadesi bu mekânsal vurguda bulunmaktadır. İkinci anlam boyutu ise bir ideal durumun ifadesinde kullanılır; “özerklik, çoğulluk, açıklık, özdeşünüm ve eleştiri özgürlüğü gibi manalara gelen ‘glasnost’ kelimesi kavramın bu ilkesel yanını, <ve kavramdaki modernlik vurgusunu> iyi karşılıyor”. İkili anlam ışığında kamusal alanın, kanaatlerin toplamı olarak ele alınamayacağını bunu yerine kanaatlerin eleştirel aklın sonucunda oluşmasını sağlayan bir yapıya sahip olduğunu söyleyebiliriz.

Weintraub, burjuvanın gelişmesiyle ortaya çıkan kamusal alanı, dörtlü bir modelle açıklar. Bu modeller özel alana dahil edilen ve dışında tutulması gerekenler ilişkisi bağlamında oluşturulur. Buna göre birinci model olan liberal ekonomist modelde kamusal -özel ayrımı devlet idaresi ve piyasa ilişkileri arasına çizilen ayrım olarak karşımıza çıkar. Bugün siyasi analizlerde, gündelik hukuk ve politika tartışmalarında en yaygın kullanılan analiz budur. İkinci model olan cumhuriyetçi erdem modelinin köklerini Antik Yunan’daki kamusal alan-özel alanda görebiliriz. Buradaki kamusal alan hem pazar ekonomisinden hem de devlet idaresinden ayrılmıştır. Kamusal alan bir yurttaşlar alanıyken özel alan, ekonominin ve ailenin alanıdır. Kamusal alanın politik bir anlam taşıdığı bu iki modelde liberal model kamusal devlet idaresi olarak değerlendirirken cumhuriyetçi erdem modeli yurttaşların kolektif özyönetimini öne çıkarır. Sosyallik içindeki kamusal yaşamı hedefleyen ve özel alanı mahremiyet alanı olarak değerlendiren sosyallik modeli ise üçüncü modeldir. Bu modele göre kamusal mekanlardaki yaşamlar, sosyal bağlar, etkileşimler ve kültürel kodlar etrafında incelenir. Son modelde feminist analiz söz konusudur. Buna göre ailenin yaşadığı mahrem yer olan özel alan ile pazar ekonomisi ve politikanın yapıldığı evin dışı olarak nitelendirilen alan birbirinden ayrılır. Feminist analiz bu iki alanın kurgulanışını sorgular (Weintraub’tan aktaran Özbek, 2004: 44-46).

Kamusal alan tartışmalarının önemli ismi Habermas’a (2004: 96-98) göre, politik iktidarın oluşumuyla ilgili kurumsal eleştiriler burjuva toplumunun özgül bir aşamasında oluşur. Kamusal alanın kurumsallaşması tarihsel olarak ilk defa Reform hareketinin sonucunda;

inancın bireylerin vicdanlarına bırakılmasıyla oluşmaya başlar. Böylece dinsel özgürlük bireysel özerkliğin ilk alanı olarak kendini göstermiştir. Sonrasında önce kamusal bütçenin prensin özel hane bütçesinden ayrılması arkasından bürokrasi, ordu ve kısmen de olsa hukuki organların saraydan bağımsızlıklarını ilan etmesi süreci devam ettirmiştir. Söz konusu değişimler sosyal tabakaları da değiştirmiştir. Bu bağlamda soylular kamusal otorite organlarını, parlamento ve hukuki kurumları oluşturmuşlardır. Ticaretle uğraşanlar ve bir meslek sahibi olanlar da devletten ayrılarak kendi örgütlenmelerini gerçekleştirmişlerdir. Böylece kamu artık otoritenin sahibi olan bir aygıtı temsil ederken özel bireyler de yine devletin içinde yer alarak kamusal gövdeyi oluşturur. Özel alan konusu olan toplum, pazar ekonomisinin ağırlığı arttıkça kamusal ilgi gerektiren bir mesele olarak karşımıza çıkar.

Kentlerdeki yerleşim ve mimarinin de yeniden düzenlendiği 18. yüzyılda evler de küçülür. Çekirdek ailelere uygun küçük salonlu ve kişilere ait küçük odalardan oluşan bu evler ve aile burjuva kamusalığında mahremiyetin mekanı olan özel alanı oluştururlar. Burjuva kamusalığının özel alanının diğer unsuru olan pazarda özerk olan bireyler aynı özerkliği aileye de taşımaya çalışmışlarsa da mahremiyet alanı ifadesi aslında burjuva kamusalılığıyla çelişen bir durum oluşturmuştur. Özerklik ve şeffaflık üzerine kurulan burjuva kamusalığının yanında burjuva ailesi hala ataerkil özellik sergiler. Bu, ailenin zorunluluk ilişkileriyle varlığını devam ettirmesi anlamına gelmektedir. Sermaye ve mülkiyet ilişkilerinin bireysel sürekliliği pazar alanındaki özerkliğe neden olsa da bu ailede otorite halini alır (Onat, 2013: 78-79).

Liberal siyasal düşüncede kamusal alan, devlet ve toplumun alanı olarak yer alırken özel alan mahremiyet alanı olan evi ve aileyi içermektedir. Bu biçimde iki ayrı alana bölünen yaşamın devam etmesi her alanın kendine özgü yapısını sürdürmesine bağlıdır. Bora (1997: 86) bu durumu açıklarken; “iki alanda iki ayrı kurallar seti kullanılacaktır,” demektedir. Ona göre iki ayrı iktidar biçimi ve iki ayrı iktidar odağı varsayılmalıdır: Özel alan diğerkamıların, vericiliğin, duyguların, kabullenilmiş bir eşitsizliğin informel ilişkilerin; kamu alanı ise adaletin, rasyonalitenin, eşitliğin, formel ilişkilerin alanıdır. İktidar odağı ise birinde baba, ötekinde devlet, birinde doğal yasalar geçerlidir, ötekinde ise insanların yaptığı yasalar geçerlidir.

3. Türkiye’de Kadın Hareketinin Kamusal Alan/ Özel Alan Tartışması

3.1. Cumhuriyet’in Kuruluş Yılları

Literatürün devlet feminizmi olarak tanımladığı Cumhuriyet’in ilk yıllarının kadın politikası kadınları şekillendirmesi bağlamında çokça tartışılmıştır (Tekeli, 1995). Buna karşın Cumhuriyet’in kurulduğu ilk yıllarda kadınların özellikle siyasi yaşamda yer alma mücadeleleri çok önemlidir. Osmanlı Kadın Hareketi’nin içinde yer alan önemli figürlerden biri Nezihe Muhiddin’dir. 1900 öncesindeki kadın hareketini eleştiren Muhiddin bu hareketin sadece eğitilmiş kadınlara ulaşabildiğini söylemiştir. Diğer kadınlara ulaşmak için de eğitimin önemine vurgu yapmıştır. Eğitim önemli bir gereklilik olduğu için kendisi de aktif olarak öğretmenlik yapmıştır. Ayrıca çeşitli derneklerde çalışarak kadınları toplumsal hayata dahil etmenin yollarını aramıştır. Muhiddin, döneminin önemli tartışma konularından biri olan Türk Kadını nasıl olmalıdır sorusuna yanıt aramıştır. Bu dönemde özellikle bürokratların ve üst gelir grubuna ait ailelerin kızları eğitim alabilmiş ve yabancı dilde kaynaklara ulaşabilmişlerdir. Böylece kadınlar sosyal, siyasi ve ekonomik haklarıyla ilgili bilgilere sahip olarak ileriki yıllarda

taleplerde bulunabilmişlerdir. Cumhuriyet kurulduktan sonra Nezihe Muhiddin ve bir grup arkadaşı eşitlik taleplerini dile getirerek özellikle seçme ve seçilme konusunda mücadele etmişlerdir. Bu amaçla 15 Haziran 1923’te Kadınlar Halk Fırkası’nın kuruluş başvurusunu yapmışlardır ancak hükümet tarafından sekiz aylık bekleyişin sonunda bu başvuru reddedilmiştir. Kadınlar Halk Fırkası’nın kurucuları, buna rağmen çalışmalarına devam etmiş ve 1924 yılında Kadınlar Birliği’ni oluşturmuşlardır. Kadınlar Birliği kadınların eğitim ve çalışma hayatına katılmaları için çalışmalar yapmıştır. Onlara göre kadınlar ancak bu sürecin sonucunda siyasal hakları için mücadele edebileceklerdir. Karşılık bulmayacağını bilerek 1925 yılındaki seçimlere kadın aday dahi göstermişlerdir. Ancak bu dönemde Medeni Kanun kabul edilmiş ve kadınların yaşamlarında önemli değişiklikler olmuştur. Bu değişiklikler sayesinde boşanma, çok eşlilik, peçe yasakları ve miras gibi konular kadınların gündeminden çıkmıştır. Türk Kadınlar Birliği sadece ulusal çalışmalar yürütmemiştir. Aynı zamanda Beynelmillel Hakk-ı İntihab Kadın Cemiyeti’yle birlikte de çalışmalara yürütmüşlerdir ancak bu çalışmalar Nezihe Muhiddin’in Birlik’ten uzaklaştırılmasına neden olmuştur. 1927 yılına gelindiğinde Türk Kadınlar Birliği yolsuzluk suçlamalarına maruz kalmış ve çalışmaları durdurulmuştur. Bu süreçte Nezihe Muhiddin, Birlik’ten ihraç edilmiş ve mahkemelerle uğraşmaya başlamıştır. Bu aşamada yeni yönetimin başına Latife Bekir gelmiştir. Latife Bekir hükümetle paralel görüşler içerisinde ve ilk seçimlerde de İzmir milletvekili olmuştur. Türk Kadınlar Birliği 1927 tarihinden sonra çalışma amacını hayır işlerine kaydırmıştır. Süreçte hükümeti desteklemeye devam etmiştir. 1934’te kadınlara seçme ve seçilme hakkının verilmesinden sonra da birliğin devam etme gerekçesinin ortadan kalktığını söyleyerek kendini feshetmiştir (Zihnioğlu, 2003: 171-174, 196-205, 234-258).

Nezihe Muhiddin’in Kadınlar Birliği aracılığıyla yaşadıkları cumhuriyetin kendi çizgisi dışındakilere uyguladığı politikalara bir örnek olarak gösterilmektedir. Döneme ilişkin yapılan çalışmalar otoriter bir modernleşme çizgisi izlendiğinin altını çizerek bunun dışında kalanların etkisizleştirdiğini ifade etmektedir (Yeğen, 2009: 63; Tunçay, 2009: 96; Köker, 2009: 111)

Benzer görüşe kadın çalışmalarında ve feminist tartışmalarda da rastlamaktayız. Feminist yazın, Cumhuriyet’in kurmak istediği aile yapısını ve bu aileye bağlı olarak şekillendirilen kadını tartışmalarının odağına alır. Bu bağlamda Yeni Modern Türkiye’de kadının bir nesne konumuna itildiği ve kadının konumunun “vitrin” olduğu ya da “çocuksulaştırıldığı” (Sancar, 2013: 173) tespiti yapılmıştır.

Türkiye’de modernleşme tartışmaları Doğu- Batı ikiliği teziyle Osmanlı’nın son döneminden itibaren bir devamlılık göstermektedir. Batıcılık, Türkçülük ve İslamcılık akımları bağlamında yapılan bu tartışmalarda her görüş kendi çözümlerini üretmeye çalışır. Ziya Gökalp’in düşüncelerinin Türkiye’nin modernleşme projesindeki etkisi tartışılmazdır. Gökalp, “Türkleşmek, İslamlaşmak ve Muassırlaşmak” olarak ortaya koyduğu hedefiyle ikiliklerden kurtulmaya çalışmaktadır. (Gökalp, 1997: 15). Böylece milli kültür oluşturulacak ve buhranların önüne geçilerek modernleşme sağlanacaktır. Kovanlıkaya (2014: 458), bu bakışın yeni kimlik arayışını “eski/yeni, geleneksel /modern, doğulu/batılı, İslamcı/laik ikiliklerinden çıkmayarak senteze ulaşma çabası olarak değerlendirir. Modernleşme tartışmalarının bu aşamasında Serpil Sancar (2004: 3) ise aile stratejilerinin belirleyici olduğunun altını çizer. Cumhuriyet’in aile stratejileri ve kadın politikasının kadının birey ve vatandaş olmasının önünde engel olduğu savunulmaktadır.

Aile, modernleşmede Doğu- Batı karşıtlığında farklılıkların korunduğu ana mekan olarak seçilmiştir. Ailenin yeniden düzenlenmesi aslında kadının bu alana ait görülmesi nedeniyle cinsiyet rejimi aracılığıyla kadının da yeniden şekillendirilmesini içermektedir. Osmanlı’nın son dönemlerinde eleştirilerin hedefi olan Batı taklitçiliği toplumu yozlaştırdığı için eleştirilmiştir. Burada söz konusu edilen rahatsızlık daha çok kadınların giyim-kuşama ve erkeklerle aynı mekanları paylaşmalarıdır. Batı karşısındaki bu huzursuzluk Cumhuriyet’in kuruluşundan sonra da devam etmiştir. Batı’ya karşı kimliğini koruma yolu olarak görülen milli kültür içinde Türk Kadınına çizilen yol da “babalarının gözetiminde” ilerlemektir (Durakbaşa, 1998: 47).

Modernleşmenin düşüncesinden önce görüntüsüyle Türkiye’ye geldiğini söyleyen Kadioğlu (2008: 89), kadınların önce esaretten kurtulduğunu sonra haklara kavuştuğunu iddia etmektedir. Ancak buradaki önemli detay kadınların bireyselliğine hiçbir vurgu yapılmaması ve bu süreçte özne olarak yer almamasıdır.

Modernleşmenin tıkanma noktası olarak görülen bireyselleşmenin engellenmesinin dayanağını oluşturan milli kültür dayatması kadını da aile içinde tanımlar. Kadınların modernleşmesi “iffet” kavramı etrafında şekillenen cinsiyetleri ya da cinsiyetsizleştirilmeleri karşılığında gerçekleşir. Kadınlar modern bir haktan yararlanacaksa normlara uyararak bunu talep etmelidirler. Durakbaşa (1998: 46), bu normların kadınlar tarafından içselleştirmeleriyle kendi cinselliklerinin denetiminden kendilerini sorumlu tutmalarının bir tür bireyselleşme olarak görülebileceğini ifade etmiştir. Kandiyoti de (1995: 381), bu cinsiyetsizlik durumunun, yine kadın lehine bir yorumunda bulunur. Kadının bu normlara uymasının kamusal alanda daha rahat hareket etmesine olanak sağladığını ifade eder. Böylece Cumhuriyet’in yeni kadını Batılı olmadan modernleşebilir; mütevazı ve şefkat sahibidir. Sorumluluklarını bilir ve iyi anne iyi eş olma yolunda çalışır. Ancak bu görevler sadece aileyle sınırlı kalmaz ve kadınların öğretmenlik mesleğini seçmesinin temeli de burada yer almaktadır. (Kadioğlu, 1998: 94).

Kadınlar aynı zamanda yeni ulusun yetiştirilmesi görevini de üstlenirler. Bu görev, eğitimin kızlar için daha önemli hale gelmesine neden olmaktadır. Ancak Cumhuriyet’in kurulmasından sonra kadınlar için verilen eğitimde bir ikilik söz konusudur. Kızların bir kısmı yüksek eğitimler alarak meslek edinirlerken diğerleri ise kız enstitülerine devam ederler. Kız enstitülerinde daha çok ev işlerine dönük eğitim alınır. Ancak hem meslek edinenlerin hem de kız enstitülerine devam edenlerin ideal Türk kadını olarak davranmaları esas olmalıdır. Yani meslek sahibi olmak aile içi rolleri dışlamamaktadır. Kadınların yurttaş olarak eşit haklara sahip olmasında Medeni Kanun’un kabul edilmesi önemlidir ancak ev içi rolleri tamamlayıcılık ilkesi bağlamında devam ettirilir. Bu İslami ataerkillikten Batılı ataerkilliğe geçiş olarak yorumlanmıştır (Arat: 1998). Gümüşoğlu ise (1998), 1945 yılından önce ders kitaplarındaki kadın imgesinde anneye de ülkenin kuruluşunda katkısı büyük olan bir toplumsal işlev verildiğini ve evdeki geleneksel rollerine yoğun bir vurgu yapılmadığını söyler. Söz konusu vurgunun 1945 yılından sonra ortaya çıktığını belirtir. Akşit’e (2012: 17, 19, 143) göre de 1928’de kurulan Kız Enstitüleri Cumhuriyet’in yeni ailesini oluşturacak “cumhuriyet kızlarını” eğitirken Ziya Gökalp’in fikirlerinin izinde kurulan batı medeniyeti ve milli kimliği bir araya getirme bileşiminin toplumsal vücut bulmuş hali olacaktır. Kız enstitülerinin mezunları Batı medeniyetini yayarken Türk kimliğini de korumanın ajanları olarak görülürler. Ancak bu ideal kurgu sınıf ve etnik kimlikler nedeniyle oluşan yarıkların yok edemez. Söz konusu yarıkların kendi kimliklerinin etrafında yeni bir yapı oluşturarak her şeyi içselleştirmemelerini neden olur. Bu çelişkiler ise

sessiz bir kuşağın oluşmasına yol açar. Yine de Cumhuriyet’in sessizleşen ancak modernizmin çelişkilerinden beslenen ilk kuşak kadınlarının yüksek sesle konuşan sonraki kuşakları yetiştiren kadınlar olduklarını gözden kaçırmamak gerekir.

Sancar da (2013: 191-192, 232-234, 310), 1945 yılına dair Gümüşoğlu’na benzer bir değerlendirme yapmaktadır. 1945-1965 yılları arasındaki kadın politikalarını muhafazakar modernleşme dönemi olarak isimlendirir. Bu dönemde kadın haklarından hiçbir şekilde bahsedilmediğini ifade eden Sancar, modern kadınla ev kadınlığının örtüştürüldüğünün altını çizer. Dönemin aile ve kadın stratejileri, kadın hakları için “sessiz ve suskun” bir dönemin geçmesine neden olur. Bu dönemin kadın politikalarını Cumhuriyet modernleşmesindeki aile ideolojisiyle bir karşılaştırmaya sokarak değerlendiren Sancar, Cumhuriyetin ilk yıllarında aile ideolojisinin modernliği topluma yerleştirme aracı olduğunu ancak bu işlevi sırasında tepkisel bir muhafazakarlıkla karşılaştığını ifade eder. Muhafazakar modernleşme döneminde ise bir uzlaşma söz konusudur. Bu dönemin sıradan modern bir Türk kadını, önce eş ve anne kimliğini sahiplenirken dini sorumluluklarını da yerine getirmekten geri durmaz. Çalışma yaşamına girecekse de öğretmenlik, hemşirelik gibi topluma hizmet eden ama dişil kimliğini kaybetmeyeceği meslekleri tercih eder. Tüm bunları gerçekleştirirken toplumun namus kurallarının dışına da çıkmaz.

1960’larda ortaya çıkan işçi hareketleri kadın hareketinin de sürecini değiştirir. Kadın sorunları bu yıllarda tekrar gazete ve dergilerde yer bulmaya başlar. 1975 yılında ise sol örgütler içinde kadın kolları oluşturulur ve bu oluşumlarda edinilen deneyimler kadın hareketinde önemli bir alan açar. Bu yıllarda kurulan İlerici Kadınlar Derneği (İKD) her ne kadar kadın hareketinin gücünü göremediği konusunda kendini eleştirse de kendinden sıkça söz ettirir (Akal, 2011: 247-283).

1980’e gelindiğinde sol örgütlerin pek çoğu darbeye birlikte kapatılır. Aynı dönemde bir hesaplasmaya gidilmesi kadınların feminizmi keşfedip dillendirmesini sağlar. Sol örgütlerde yaşanan deneyimler tartışılır ve bu örgütlerdeki erkek egemen yapının da kadınların seslerinin önündeki engel olduğu fark edilir. Bu nedenle kadınlar erkeklerden bağımsız bir yapılanma için çalışmalara başlar. Bu tarihten sonra, yapılan özeleştirel ışığında Türkiye’de ikinci dalga feminizmin etkileri dalga dalga yayılır.

3.2. 1980’ler ve “Özel Alan”ın Politikleşmesi

İkinci dalga feminizmin yayılmaya başlamasında evlerde düzenlenen deneyim aktarma buluşmaları önemlidir. Kadınlar, kadın olmaya dair durumlarının sorgulandığı bu toplantılarda aslında ortak sorunlarını da tespit ederler. Böylece tekil deneyimler aracılığıyla kadınlık olarak ifade edilen kategoriyi oluşturmaya çalışırlar. Deneyim aktarmaları, bir siyaset yapma biçimi olarak kullanan kadınlar yalnız olmadıklarını görüp bir hareket oluşturma gücüne sahip olurlar. Deneyimin dile gelmesi, üzerinde düşünmeyi sağlayacağından yeni bir bakış açısı sağlayabilecektir. “Deneyim hem zaten bilineni tasdik eder (görmeyi öğrendiğimizi görürüz) hem de verili kabul edileni altüst eder [...]” (Scott, 2013: 167). Toplantılar ilk başladığında kadınların deneyimin bu gücünü ne kadar farkında olduklarını bilemesek de başarıya ulaştığını söylemek yerinde olur. Kendilerinin yine kendilerine görünürlüğünü sağlayan bu toplantılar hareket olmanın yolunu açar.

1980li yılların ikinci yarısında ise görüş farkları belirginleşmeye başlar. Bu döneme ilişkin

temelde iki farklı gruptan söz edilebilir. Bu ayrımı Kemalizm bağlamında yapan Arat (1998: 84-92), ilk grubun Kemalizm’in kadın politikalarını eleştiren gençlerden oluştuğunu ve feminist olarak adlandırılabilceğini ifade eder. İkinci grup ise Kemalist kuşak içerisinde yetişmiş, kendilerini eşitlikçi feminist ya da Kemalist feminist olarak tanımlayan gruptur. Cumhuriyet’in kadın algısına bakışları iki grubu birbirinden ayırmaktadır. Kemalist kadınlar Kemalist modernleşme projesinin kadınlara farklı olanaklar sağladığını iddia ederken feministler cumhuriyetin kurucularının kadınları halk için halka rağmen projesinin bir aracı olarak kullandığını ve bu projedeki kadınların kendilerinin kurtuluşunu sağlayamadıklarını ifade ederler. Feministlerin amacı ise kadın olmaktan kaynaklanan sorunlarla ilgilenmektir. Bu nedenle de Cumhuriyet’in modernleşme projesi için oluşturulan kamusal davranış zorunluluklarını ve buna bağlı özel hayatın boğulmasının eleştirisini yaparlar.

Her şeye rağmen kadınlar ortak konular etrafında da birleşirler. Evlerde yapılan tartışmaların da yardımıyla kadına yönelik şiddet bütün kadın gruplarının ortak konusu haline gelir ve bu grupları bir araya getirerek sokak eylemlerinin yolunu açar. Böylece “aile arasında” denilerek müdahale edilmeyen özel alan tartışılmaya açılır ve tam da ataerkil ilişkiler sonucu oluşan politik yapısı deşifre edilmeye çalışılır. Feministlerin 1986 yılından itibaren gerçekleştirdikleri sokak eylemleri o dönem kendilerinin görünür olmasını da sağlar. İlk eylemleri 1979 yılında Birleşmiş Milletler tarafından onaylanan Kadına Yönelik Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi’nin (CEDAW) 1986’da iç hukukta yer alması için başlattıkları imza kampanyasıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na sundukları dilekçe için 7000 imza toplamışlardır. Bu sözleşmenin takibi için Ayrımcılığa Karşı Kadın Derneği kurulur. 1987 yılında ise Çankırı’da görülen bir davada hakimin şiddet yanlısı tavrından dolayı ilk defa eylemlerini sokaklarda gerçekleştirirler. *Dayağa Karşı Hayır* ismini verdikleri bu eylem askeri darbeden sonra gerçekleştirilen ilk eylem olarak tarihe geçer. Ayrıca kadınların kendi hakları için ilk defa bir eylem gerçekleştirilmiştir. 4 Ekim 1987’de düzenlenen Kariye Şenliği’nden elde edilen gelir ile, *Bağır Herkes Duysun* isimli kampanya yapılır. Bu kampanya için verilen ilanlarla kadınlardan yaşadıkları şiddeti anlatmaları istenir. *Bağır Herkes Duysun* isimli kitap bu anlatıların toplanmasıyla ortaya çıkar. Ankara’da “Bedenimiz Bizimdir”, İstanbul’da “Bedenimiz Bizimdir, Cinsel Tacize Hayır”, İzmir’de ise “Sarkıntılığa Hayır” eylemleri arka arkaya yapılır. Tüm bu kampanyalar ile kadınların kamusal alandaki özgürlüğünü etkileyen taciz gözler önüne serilir. Bir diğer eylem Türk Ceza Kanunu’nun 438. maddesine yönelik yapılır. Bu madde tecavüz suçunun seks işçisine karşı işlenmesi durumunda cezada indirime gidilmesini sağlıyordu. Bu eylemler N.T. davası olarak bilinen dava sonrasında gerçekleşir ve mahkemenin kararının İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’ne, Anayasa’nın eşitlik ilkesine, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi İçin Uluslararası Sözleşme’ye aykırı olduğuna dikkat çekilir. Ayrıca söz konusu maddenin kadınları iffetli-iffetsiz şeklinde ayırarak bir baskı oluşturduğu ve tecavüze uğrayan kadının öncelikle kendisinin iffetini kanıtlanmasına neden olmasından dolayı şiddet/tecavüzü/tecavüzcüyü desteklediği ifade edilir (Kaktüs, 1990: 6-7).

Özel alanın tartışılmaya açıldığı ve özel alandaki sorunlara dönük gerek hukuksal gerekse pratik çözüm arayışında olan II. Dalga Kadın Hareketi olarak da değerlendirilen bu dönemin sonunda ülkenin siyasi ortamına paralel şekilde kadınların gündemine bu defa kamusal alan sorunu girer.

3.3. 1990’lar ve “Kamusal Alan”ın Yeniden Tartışmaya Açılması

Kadın hareketinde 1990’lı yıllar kurumsallaşmanın yılları olarak görülür. Gerek sorun odaklı çalışılması gerekse devlet kurumlarıyla ilişki kurulmasının zorunluluğu kurumlaşmanın önünü açar. Kadın Eserleri Kütüphanesi ve Bilgi Merkezi, Mor Çatı Kadın Sığınağı Vakfı, Kadın Dayanışma Vakfı, KA-DER, Uçan Süpürge ve üniversitelerde açılan kadın çalışmaları merkezleri kurumsallaşmanın ilk örnekleridir.

Feministlerin kadınların sorunlarını çözmek için kurumsallaşma çalışmaları devam ederken bu yılların en tartışmalı konularından biri ortaya çıkar. Bu tartışmanın odağı üniversitelere türbanla devam etmek isteyen öğrencilerin sayısının artmasıyla ortaya çıkan “kamusal alan”ın sınırlarına ilişkindir. 1982’de çıkarılan kamuda çalışanların kılık kıyafetlerine ilişkin yönetmelik gereği çalışanların kıyafetlerinin belirli ölçüler içinde olması gerekiyordu. Bu ölçütlerden biri de kadınların başlarının açık olmasıydı. Yükseköğretim Kurulu ise aynı yıl çıkardığı yönetmelikte üniversitelerde kıyafet serbestisi uygulamaktaydı. Ancak yaşanan sorunlar nedeniyle 1988’de bu yönetmeliğin kıyafetle ilgili 16. maddesi Meclis’te düzenlenerek kanunlaştırıldı ve onay için dönemin Cumhurbaşkanı Kenan Evren’e gönderildi. Ancak Evren maddeyi onaylamadı ve bir sonraki düzenlemeyi de Anayasa Mahkemesi’ne götürdü. Anayasa Mahkemesi Ek 16. maddenin “dini inanç sebebiyle boyun ve saçların örtü veya türbanla kapatılması serbesttir” ibaresini kaldırdı. Buna karşın üniversitelerde kılık kıyafet serbestisine ilişkin madde kabul edildi. Ancak 28 Şubat 1997 yılına gelindiğinde Milli Güvenlik Kurulu’nun kararları gereği kamu kurumlarına ve üniversitelere türbanla girilmesinin önü kapatıldı. Yasağın uygulamaya girmesinin ardından ise üniversiteye türbanla devam etmek isteyen öğrenciler çeşitli eylemler düzenlediler.

Yasakla birlikte “kamusal alan” tartışması siyasetin önemli bir başlığı haline gelir ve yasağın birincil hedefi kadınlar olduğu için konu kadın hareketinin de en önemli konuları arasında yerini alır. Laik-dinsel karşıtlığı bu tartışmaların ana eksenini oluşturur. Seküler kadın hareketi kamusal alan ve türban yasakları konusunda iki farklı bakış geliştirir. Kemalist olarak adlandırılan kadınlar kamusal alanın da Kemalist tezahürünü destekleyerek devlete ait alan olarak gördükleri kamusal alanın şekillendirilmesinde Kemalist değerleri öncelemektedirler. Cumhuriyet döneminin kamusal alanının en temel özelliği modernleşmenin sergilendiği alan olarak dizayn edilmesidir. Bu noktada modernleşme karşıtı olduğu düşünülen hiçbir simgeye kamusal alanda izin verilmemektedir. Bu alanların başında ise din gelmektedir. Ulus-devlet olma yolunda kendini güçlendirmeye çalışan merkezi devlet, dini de laikleştirici reformlar eşliğinde kontrol altında tutmaya çalışmıştır. Bu kontrol sayesinde dine karşı ikircikli tavrını devam ettirmiş ve dini tamamen yasaklamak yerine devletin İslami görüşlerinin yaygınlık kazanmasına çalışmıştır; yani “daha ziyade modernleştirilmiş ve resmileştirilmiş bir İslam yorumu benimseyerek, kendi denetimi altında tutmaya ve kamusal ve siyasal yaşamdaki etkisini azaltarak özel alanla sınırlamaya çalıştığı söylenebilir” (Kubilay; 2009: 338). Kemalizmin modernleşme çabalarının en önemli hedeflerinden biri de kadınların konumlarıdır. Bu bağlamda yapılan yasal değişiklikler ve değiştirilen toplumsal koşullar kadınların İslami bağlardan koparak modernleşmesinin önünü açmak içindir. Kemalizm, kadınların kamusal alanda görünürlüklerini modernleşme koşuluna bağlasa da gündelik yaşamda hiçbir zaman kıyafet yasaklarına başvurmamıştır. Bu da dinin özel alanla sınırlandırılması anlamına gelmektedir (Kubilay; 2009: 335-339).

Seküler kadınlar arasındaki ikinci görüş ise 1990’lı yıllarda yine çok konuşulan farklılıkların kabulüne ilişkin tartışmalar ekseninde gerçekleşir. Kamusal alanın devletle sınırlandırılmayacağını, özel alan ve kamusal alan arasındaki sınırın mutlak olmadığını ifade eden feministler ikisi arasındaki ayrımın iktidar ilişkileri yoluyla kurulduğunu göstermeye çalışırlar. Bu bakış açısıyla türbanın kadınların aktif ve siyasal bir tercihleri olması dolayısıyla modernleşmenin farklı bir görünürlüğü olduğunu savunurlar. Kadınların türbanla kamusal alana dahil olma isteklerini kendi modernleşmelerinin yolunu çizme olarak görmenin yanı sıra bu kadınların mahremiyetle özdeşleşen İslam’ı yok sayarak kamusal alana girdiklerinin altını çizerek (Göle, 1991; İlyasoğlu, 2013; Yılmaz, 2011; Direk, 2006; Sirman, 2006).

Bu dönem tartışmalarında seküler kadınlarla birlikte İslamcı kadın yazarları da görürüz. Özellikle literatürde ikinci nesil olarak gösterilen ve feminizmle arasına sınır koymayan kadınların yer aldığı tartışmanın odak noktası ise Cumhuriyet’in kamusal alan/özel alan ayrımında kamusal alanın bir vitrin olarak düzenlendiği ve bu nedenle özenle denetlendiği iddiasıdır. Kendilerine yöneltilen Siyasal İslam’ın araçları olarak kullandıkları suçlamalarına ise neden örtündüklerini anlatan bir yazınla cevap vermişlerdir (Çakıl Dinçer, 2021).

3.4. 2000 Sonrası Kadın Haklarında Görülen Değişmelere Bağlı Olarak Gelişen Tartışmalar

1990’lar iki kadın hareketinin ortaya çıkmasına sahne olur. Postmodernizm tartışmalarının etkisiyle ortaya çıkan Kürt kadın hareketi ve İslamcı kadın hareketi farklı dinsel ve etnik aidiyetlere sahip olmanın farklı talepleri de doğurduğunu göstermiştir. Her iki grup da kendilerinin sadece kadın olmaktan kaynaklanmayan aynı zamanda etnik ve dinsel kimlikleriyle kesişen sorunları olduklarını dile getirirler. Özel alan içinde tanımlanan farklı etnik ve dinsel farklılıklarının kamusal alan içinde de dikkate alınmasını isteyen İslamcı kadın hareketi ve Kürt kadın hareketi ait oldukları bu kimlikler nedeniyle kadın olmanın dışında ikinci bir dışlanma sürecinin parçası olduklarını göstermeye çalışırlar. Bu nedenle 2000’li yıllarda eşitlik kadar farklılık tartışmalarına da şahit oluruz.

Postkolonyal tartışmaların gelişmesiyle birlikte Üçüncü Dünya’dan kadınların Batılı feministlere yönelttikleri özel alan-kamusal alan ayrımına ilişkin eleştiriler Türkiye’de de kendine yer bulmuştur. Batılı feministlerce kamusal alana çıkan kadının özgür olduğu iddiası ve özel alanın kadınların hapsedildiği bir alan olarak görülmesi eleştirilerin odak noktası olmuştur. Çünkü bu anlayışla Batılı feministler Üçüncü Dünya’nın kadınlarını pasif ve kurban durumuna düşürmekteydiler. Oysa farklı kültürlerde özel alan olarak ifade edilen ev farklı anlamlar ve ilişkiler içermektedir. Kadınlar ve erkeklerin kamusal alanları da farklılıklar taşımaktadır. Henüz bu farklılıklar politik olarak eşdeğer görülmesi de farklılıkların kabulü kadınların sadece kurban olarak değerlendirilmelerini engelleyecek bir başlangıç olarak görülmelidir (Bora: 1997: 88-89). Üçüncü Dünya’nın kadınlarından gelen bu sesi sahiplenen türbanlı kadınlar eğitimle başlayan mücadelelerini çalışma hayatında yer almak için de genişlettiler. Ancak kamusal alanda görünür olma mücadelesi sadece Kemalistlere karşı verilen bir mücadele olmanın ötesine giderek İslamcı erkeklere karşı da özel alandan ve erkeklerin vesayetinden çıkmak için bir mücadeleye dönüşür.

Kamusal alanda ve özel alandaki eşitlik ve farklılık tartışması Kasım 2002’de muhafazakar bir parti olan AK Parti’nin iktidara gelmesi ile bu alanların Kemalist düzenlemelerinin de değişimini beraberinde getirir. Yeni Medeni Kanunu’nun 1 Ocak 2002’de yürürlüğe girmesi kadınların pek

çok konuda gerek özel alanda gerekse kamusal alanda hukuksal açıdan eşitliğe ulaşmasını sağlamıştır. İktidara geldiğinde bu değişimi önünde bulan AK Parti, dönemin Avrupa Birliği ile ilişkilerini de kapsayan siyasal gelişmelerini de dikkate alarak 2002-2007 döneminde farklılıkları ön plana çıkarır. İslamcı kesimin Cumhuriyet’in kuruluşundan beri kamusal alanın tektipleştirildiğine yönelik eleştirilerine bir yanıt niteliği de taşıyan bu dönemde kadın hareketi de diğer kimlik hareketleri gibi farklı talepleriyle kamusal alanda görünürlüğünü artırır. Medeni Kanun’dan sonra kadına yönelik şiddetin çözümlenmesinde önemli bir adım olan Türk Ceza Kanunu’nun değişmesi için yapılan çalışmalar da sonuç vererek 1 Haziran 2005’te yeni TCK yürürlüğe girmesi sağlanır. 2007-2011 yılları arasında ise hukuksal olarak iyileştirmeler devam etse de uygulamaların bu yönde olmadığı çeşitli kadın kuruluşları tarafından belirtilir. 2011 sonrası ise AK Parti iktidarlarının kadın politikası değişim gösterir ve aile merkezli kadın politikaları sahiplenilmeye başlanır. Bu aşamadan sonra ise kamusal alandaki farklı kimliklere sahip kadınların seslerini iletmesi çok kolay olmaz. Aynı dönemde türbanlı kadınların önce 2008’de üniversiteye girmelerinin önündeki yasak kalkar 2013’te ise kamuda çalışmalarının önünde bir engel kalmaz.

Kadınlar için kamusal alan özel alan tartışması bu defa dini bir çerçeve içinden yürütülmeye başlanır. Kadın dernekleriyle 2010’da Dolmabahçe’de yaptığı görüşme sonrasında kadınlarla erkeklerin eşit olmadığına inandığını söyleyen dönemin Başbakanı Erdoğan aslında tartışmaların gideceği yönü belirlemiş olur. 2014 yılında ise Kadın ve Demokrasi Derneği’nin Uluslararası Kadın Zirvesi’nde kadın ve erkeğin eşitliğinin fitrata uymadığını söyler ve dini bir ifade olan fitratla birlikte tartışmaların din içinden yapılmasının önünü açar. Nitekim bu aşamadan sonra eşitlik yerine adalet önermesi konur ve kadının özel alanda da kamusal alanda da adalet ilkesine uygun roller edinilmesi için çalışmalar yürütülür. Bu bağlamda son dönemde kız çocuklarının erken yaşta evlendirilmesine ilişkin yapılmak istenen düzenleme, kürtajın fiilen devlet hastanelerinde yapılmasının önüne geçilmesi, kız çocuklarının 4+4+4 sistemi aracılığıyla örgün eğitimden uzaklaşmasının önünün açılması, kadınların esnek üretimle evlerde üretime yönlendirilmesi, üç çocuk politikası, kadın cinayetlerinde yapılan iyi hal indirimleri, İstanbul Sözleşmesi’nden çekilme, nafakanın süreli yapılmaya çalışılması gibi çabalar kadın hareketinin son 30 yıllık kazanımlarını bu defa da dini ataerkiye karşı savunmasına yol açar.

4. Sonuç

Kamusal alan-özel alan ikiliği kadın hareketinin en önemli tartışma başlıklarından biridir. Türkiye’deki kadın hareketi de bu kavram ikilisini özellikle 1980 sonrasında gündeminden düşürmemiştir. Türkiye tarihinde de kurulan iktidarların perspektifinden bağımsız olmayan kamusal alan ve özel alan dayatmaları iktidarların uyguladığı politikalar doğrultusunda direnişle karşılaşmıştır.

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte oluşturulan yeni kamusal alanda kadınlar modernizmin bir yüzü olarak yer alsalar da özel alanda ataerkil sistemin onlara verdiği “evinin kadını” rolünü hakkıyla yerine getirmeleri istenmiştir. 1930’ların sonuna kadar liberal feminizmin talep ettiği eğitim ve siyasal alanda eşitlik haklarını elde eden kadınlar için kadın olmaktan kaynaklı hak talepleri 1980’lere kadar kendini göstermemiştir. 1980’lerden sonra ortaya çıkan hareketler ise önce özel alanın sorunlarını kamusal alana taşımışlar ve ardından kamusal alanın da tek

tipleştirilmesini sorgulamışlardır. Farklı etnik, dinsel ve cinsel kimliklere sahip kadınlar 2000’lerde çeşitli haklar talep etmişler ve bu alanların dönüşmesine katkıda bulunmuşlardır.

Bugün Türkiye’de kamusal alan ve özel alanın sınırları yeniden belirlenerek kadınların bu alanlar içinde kalması istenmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren Kemalist bir kamusal alan kurgusunun içinden ataerkil uygulamalara karşı çıkan kadınlar bugün yeniden dinsel bir formla oluşturulmaya çalışılan kamusal alanın ataerkil yapısına karşı çıkmaya çalışmaktadırlar. Ancak yeni kamusal alan ve özel alan kurgusunda eşitliğin temel koşulu olan sekülerizmin dışarıda kaldığı görülmektedir. Kadına ilişkin tartışmalar dinen uygunluk çerçevesinde yapılmaktadır. Kadının dışarıda çalışmasının dinen uygun olduğu Asr-ı Saadet’e atıf yapılarak savunulmaktadır ya da ev içindeki iş bölümünde kadının ev işlerine zorunlu olmadığı yine din üzerinden açıklanmaktadır (Fidan, 2014). Mehir’in modern borçlar hukuku aracılığıyla garanti altına alınmasının (Türkmen, 2020) yanında kız çocuklarının evlenme yaşına uygunluğu yine dini açıklamalarla tartışılmaktadır (Milliyet, 08.12.2022). Karma okulların yanında kız okullarının açılmak istenmesi ya da toplu taşıma araçlarının cinsiyete göre ayrılması tartışmaları ise yine laik kamusal alanın oluşturduğu kadın erkek eşitliğinin yeniden dini kisveye büründürülmesidir. Seküler kadın hareketi bu tartışmaları yaparken eşitlik ilkesinin kadınların mücadelesi için vazgeçilmez bir koşul olduğunu ileri sürmektedir (Berktaş, 2000, 2017). 1980’lerden itibaren farklı kadınlıklarıyla beraber eşit haklar için mücadele eden kadınlar için temel referans noktası ise evrensel insan hakları olarak ortaya konmaktadır. Bütün bu gelişmeler önümüzdeki dönem Türkiye’deki kadın hareketinin mücadele başlıklarını oluşturacaktır.

Kaynakça

- 6 yaşındaki kız çocuğunun evlendirilmesi... Diyanet'ten açıklama geldi. (2022, 8 Aralık). *Milliyet Gazetesi*. <https://www.milliyet.com.tr/gundem/6-yasindaki-kiz-cocugunun-evlendirilmesi-diyanetten-aciklama-geldi-6869520>.
- Abadan-Unat, N. (1998). Söylemden Protestoya: Türkiye’de Kadın Hareketlerinin Dönüşümü. A. Berktaş Hacimirzaoğlu (Ed.), *75. Yılda Kadınlar ve Erkekler* (323-336). İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Akal, E. (2011). *Kızıl Feministler*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akşit, E. E. (2012). *Kızların Sessizliği*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Arat, Y. (1998). Türkiye’de Modernleşme Projesi ve Kadınlar. S. Bozdoğan & R. Kasaba (Der.), *Türkiye’de Modernleşme ve Ulusal Kimlik*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Arat, Z. (1998). Kemalizm ve Türk Kadını. A. Berktaş Hacimirzaoğlu (Ed.), *75. Yılda Kadınlar ve Erkekler*. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları,
- Beauvoir, S. (1970). *Kadın: Genç Kızlık Çağı*. Orhan Suda (Çev.). İstanbul: Payel Yayınları.
- Berktaş, F. (2000). Kadının İnsan Hakları: İnsan Hakları Hukukunda Yeni Bir Açılım. K. Tankuter (Ed.), *İnsan Hakları* (349-372). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.



Çakıl Dinçer, G. (2023). Türkiye’de Kadın Hareketinde Kamusal Alan-Özel Alan İkilemi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 506-525. Doi: 10.25295/fsecon.1361372

- Bock, G. (2004). Avrupa Tarihinde Kadınlar. Zehra Aksu Yılmaz (Çev.). İstanbul: Literatür Yayınları.
- Bora, A. (1997). Kamusal Alan/Özel Alan: Mahrumiyet-Özgürleşme İkileminin Ötesi. *Toplum ve Bilim*, 75(Kış), 85-93.
- Çakıl Dinçer, G. (2021). Ataerkil Pazarlık Bağlamında Türban Tartışması. *İstanbul Kent Üniversitesi İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi*, 2(1), 132-148.
- Dinçer, E. H. (2017). *Konuşmanın İktidarı*. İstanbul: Doruk Yayıncılık,
- Direk, Z. (2006). Başörtüsü Yasağı Üzerine. *Amargi*, (1), 16-18.
- Donovan, J. (2007). *Feminist Teori* (4. Baskı). A. Bora, M. A. Gevrek & F. Sayılan (Çev.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Durakbaşa, A. (1998). Cumhuriyet Döneminde Modern Kadın ve Erkek Kimliklerinin Oluşumu: Kemalist Kadın Kimliği ve ‘Münevver Erkekler’. A. Berktaş Hacımiraçoğlu (Ed.), *75. Yılda Kadınlar ve Erkekler* (29-50). İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Fidan, Z. (2014). Modern Kadın Yaşamında Geleneksel Arka Plan: Modern Dindar Kadının Geleneksel Ev Kadınlığı. *Akademik Bakış*, (42).
- Gökalp, Z. (1997). *Türkleşmek, İslamlaşmak Muassırlaşmak*. İstanbul: Toker Yayınları,
- Göle, N. (2001). *Modern Mahrem Medeniyet ve Örtünme*. İstanbul: Metis Yayınları
- Gümüsoğlu, F. (1998). Cumhuriyet Döneminde Ders Kitaplarında Cinsiyet Rollerini (1928-1998). A. Berktaş Hacımiraçoğlu (Ed.), *75. Yılda Kadınlar ve Erkekler*. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Habermas, J. (2004). Kamusal Alan. M. Özbek (Ed.), *Kamusal Alan* (95-102). İstanbul: Hil Yayınları.
- Hobsbawm, E. (2000). *Devrim Çağı 1789-1848*. Bahadır Sina Şener (Çev.). Ankara: Dost Yayınları.
- İlyasoğlu, A. (2013). *Örtülü Kimlik*. İstanbul: Metis Yayınları
- Kadioğlu, A. (1998). Cinselliğin İnkarı: Büyük Toplumsal Projelerin Nesnesi Olarak Kadınlar. A. Berktaş Hacımiraçoğlu (Ed.), *75. Yılda Kadınlar ve Erkekler*. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Kadioğlu, A. (2008). Aydınlanma, Vatandaşlık ve Kadın: Türkiye Örneği. F. Keyman (Ed.), *Aydınlanma ve Vatandaşlık*. İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.
- Kandiyoti, D. (1995). Ataerkil Örüntüler: Türk Toplumunda Erkek Egemenliğinin Çözümlemesine Yönelik Notlar. Şirin Tekeli (ed.), *Kadın Bakış Açısından Kadınlar*. İstanbul: İletişim Yayınları
- Kılıç, Z. (1998). Cumhuriyet Türkiye’sinde Kadın Hareketine Genel Bir Bakış. A. Berktaş Hacımiraçoğlu (Ed.), *75. Yılda Kadınlar ve Erkekler*. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Kovanlıkaya, Ç. (1999). *1980 Sonrası Türkiye’de Politik Alanda Kadınlar ve Kadın Politikası*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, MSÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü.



Çakıl Dinçer, G. (2023). Türkiye’de Kadın Hareketinde Kamusal Alan-Özel Alan İkilemi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 506-525. Doi: 10.25295/fsecon.1361372

- Kovanlıkaya, Ç. (2014). Osmanlı’nın Son Döneminden Günümüze Kadın Yurttaşın İnşasında Ataerkil Zihniyet Şiddeti. G. Çeğin & İ. Şirin (Ed.), *Türkiye’de Siyasal Şiddetin Boyutları* (435-475). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Köker, L. (2009). Kemalizm/Atatürkçülük: Modernleşme, Devlet ve Demokrasi. *Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce Kemalizm* (Cilt 2) (6. Baskı) (97-112).
- Kubilay, Ç. (2009). İslamcı Söylemde Kamusal Alan Tasavvuru: Devletle Tanımlanan Kamusal Alanın Millete Tahvili ve Kamusal Alanın Reddi. *Alternatif Politika*, 1(3), 325-362.
- Onat, N. (2013). *Kamusal Alan ve Sınırları*. İstanbul: Durak Yayınları.
- Özbek, M. (2004). Kamusal Alanın Sınırları. M. Özbek (Ed.), *Kamusal Alan* (19-90). İstanbul: Hil Yayınları.
- Sancar, S. (2004). Otoriter Türk Modernleşmesinin Cinsiyet Rejimi. *Doğu Batı Dergisi*, (Kasım).
- Sancar, S. (2013). *Türk Modernleşmesinin Cinsiyeti Erkekler Devlet Kadınlar Aile Kurar* (2. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Scott, J. W. (2013). Deneyim. *Feminist Tarihin Peşinde*. (Ayça Günaydın, Ayten Sönmez, Fahriye Dinçer, Öykü Tümer, Özlem Aslan (Çev.)) (141-180). İstanbul: Bgst Yayınları.
- Sirman, N. (2006). Türkiye’nin Kamusunda Endişe. *Amargi*, (1), 19-21.
- Sosyalist Feminist Kaktüs, 438’e Hayır” Basın Açıklaması, Sayı 10, Şubat 1990, 6-7.
- Sunar, İ. (1999). *Düşün ve Toplum*. Ankara: Doruk Yayınları.
- Tekeli, Ş. (1995), 1980’ler Türkiye’sinde Kadınlar. Ş. Tekeli (Der.), *1980’ler Türkiye’sinde Kadın Bakış Açısından Kadınlar* (5-50). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tunçay, M. (2009). İkna (İnandırma) Yerine Tecebbür (Zorlama). *Modern Türkiye’de Siyasal Düşünce Kemalizm* (Cilt 2) (6. Baskı) (92-96).
- Türkmen, A. (2020). Yargıtay’ın Bağışlama Yaklaşımı Çerçevesinde Mehir ve Mehrin Geri Alınması. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22(2), 541-576.
- Walters, M. (2009). *Feminizm*. Hakan Gür (Çev.). Ankara: Dost Yayınları.
- Yeğen, M. (2009). Kemalizm ve Hegemonya. *Modern Türkiye’de Siyasal Düşünce Kemalizm* (Cilt 2) (6. Baskı) (56-74).
- Yılmaz, Z. (2011), Küresel İslam Hareketinde Kadının Yeni Temsil Biçimleri: Türkiye Örneği. S. Sancar (Ed.), *Birkaç Arpa Boyu 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Feminist Çalışmalar*. İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları
- Zihnioglu, Y. (2003). *Kadinsız İnkılap*. İstanbul: Metis Yayınları.



Çakıl Dinçer, G. (2023). Türkiye’de Kadın Hareketinde Kamusal Alan-Özel Alan İkillemi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 506-525. Doi: 10.25295/fsecon.1361372

Public Sphere-Private Sphere Dichotomy of Women's Movement in Turkey

Gülşen Çakıl Dinçer

Extended Abstract

When we look at the beginning of the women's movement, we see that discussions were trying to show that women were also human and had reason. Although there are studies that trace the first emergence of the women's movement to religious debates in the 11th century, we see that the feminist struggle theory formed in the 18th century. The French Revolution of 1789 was also a breaking point in women's history. Women who supported the French Revolution thought they would benefit from the principle of equality promised by the revolution. When women realized that "human" in the Declaration of Human Rights did not include women, they began to fight for their rights. Their first struggle was about getting an education. In this process, women tried to show that the claim that men do not have the same mind as them is wrong and that it is due to their lack of education. Another area of the struggle of liberal feminist women for equality is related to the political sphere. Women decide that they need to have a say in this area as a solution to the obstacles they experience in the political mechanism in meeting their demands and start the struggle for voting rights. When the women's movement re-established its agenda on the point that just having the right to vote and education did not make much of a difference in women's lives, discussions about the source of the problem shifted to the "private sphere-public sphere" dichotomy. Radical feminists, who see the gender-based inequality of men and women in the private sphere, claim that the patriarchal order forms the basis of this inequality. Patriarchal order is the structure that naturalizes the dominance of men over women. The division of labor that reveals this dominant relationship also enables the organization of gender. Division of labor causes inequality to deepen as the woman responsible for childcare remains inactive in the private sphere. The slogan "private space is political"; which deciphers inequality, states that politics should start from here to solve the problems women face in the private sphere.

Similar to the equality debate of the women's movement in the West, it also manifests itself during the modernization period of the Ottoman Empire. The women's movement in Republican Turkey has developed, sometimes side by side and sometimes in opposition to the steps taken by the new state regarding women's rights. We can say that the essential axis of the discussions is between the dualities of equality/difference, public space/private space, and citizen/individual. The public space/private space debate has had an importance that determined the women's movement and the course of Turkish politics, especially after 1980. This study aims to understand the development of the women's movement in Turkey in the context of the public-private sphere debate and the reopening of equality, which is one of the crucial achievements for women today.

The women's policy of the Republican period is generally conceptualized as "state feminism" in the literature. The effect of state feminism in shaping the new women of the republic has been widely discussed. The national family, which blocks individualization and forms the basis of modernization under supervision, has caused women to be defined within the family. Accordingly, women's gender, or genderlessness in the public sphere, shaped around the concept of "chastity," has been the price of modernization for women. Women must not go

beyond the norms while benefiting from their right to a modern education and participating in working life. Durakbaşa states that these norms are internalized and they are held responsible for control of their sexuality, and says that this situation is still an aspect of individualization. Kandiyoti explains this state of genderlessness by stating that the modern woman has established a new system of signs and patterns that can enable her to work in public spaces without being disturbed. The new woman of the republic is modern but not Western; modesty prevails instead of excess, and she is compassionate and responsible. These characteristics determine being a good mother and a good wife. However, the newly established republic does not define women's duty to raise the new nation only within the family. The basis of why women are equated with the teaching profession is closely related to the fact that women were given this duty in the founding years.

In 1980, a reckoning after the left-wing organizations were closed down with the coup enabled women to discover and express feminism. In light of the self-criticisms made after this date, the effects of second-wave feminism spread in waves in Turkey. The importance of consciousness-raising meetings held at home in the emergence of second-wave feminism has been frequently emphasized by those in the movement. As a start, the status of femininity was questioned in these meetings, and experiences were shared rather than conceptual discussions. They tried to reveal how the category expressed as femininity was formed from these singular experiences. With the experiences of women at home being the focus of discussions at home, violence against women has become a common topic for all groups of women, and this has brought these groups together, paving the way for street protests. Thus, the private sphere, which was not interfered with as "between the family", was opened to discussion, and the political structure of the private sphere, which was formed by patriarchal relations, was tried to be deciphered. Beyond the political and theoretical discussions of feminists, the street actions they carried out since 1986 caused them to be talked about frequently at that time.

In the 1990s, the emergence of problem-oriented groups within the feminist movement and the political atmosphere becoming more suitable for associations and foundations paved the way for institutionalization. Institutionalization has enabled direct contact with various state institutions and visibility in the public sphere. One of the most controversial issues of these years concerns the boundaries of the public space, which emerged with the increasing number of students who wanted to attend universities wearing headscarves. On February 28, 1997, by the decisions of the National Security Council, it was prohibited to enter public institutions and universities with headscarves. After the ban came into force, students who wanted to attend university wearing headscarves organized various protests. With the ban, the "public space" debate became a crucial topic in politics, and since the primary target of the ban was women, the issue became one of the most essential issues of the women's movement. The secular-religious opposition formed the main axis of these discussions. The secular women's movement developed two different perspectives on public space and headscarf bans. Women called Kemalists supported the manifestation of Kemalism in the public sphere and prioritized Kemalist values in shaping the public sphere, which they saw as belonging to the state. The second opinion among secular women took place in the 1990s, around the debates regarding the acceptance of differences that were widely discussed. Feminists, who state that the public



Çakıl Dinçer, G. (2023). Türkiye’de Kadın Hareketinde Kamusal Alan-Özel Alan İkilemi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 506-525. Doi: 10.25295/fsecon.1361372

sphere cannot be limited to the state and that the border between the private and public spheres is not absolute, have tried to show that the distinction between the two interpretations is established through power relations. This perspective has led them to argue that modernization has a different visibility because women wear the headscarf as an active and political choice.

The end of the 1990s and the entry of post-modernism debates into Turkey and the women's movement witnessed the emergence of two new women's movements. The Kurdish and the Islamic women's movements emerged with different demands from feminist women and organized around their problems. That is why the 2000s were the years when diversity was discussed along with equality.

The Islamist and the Kurdish women's movements, which want the different ethnic and religious differences defined in the private sphere to be taken into consideration in the public sphere, have tried to show that they are part of a second process of exclusion, apart from being women, due to they belong to these identities.

The debate on equality and difference in the public and private spheres brought about a change in the Kemalist regulations of these areas with the coming to power of the AK Party, a conservative party, in November 2002. This time, the public and private sphere debate for women began to be conducted within a religious framework.

The public-private space duality is one of the most essential discussion topics of the women's movement. The women's movement in Turkey did not drop this concept duo from its agenda, especially after 1980. In the history of Turkey, the imposition of public and private spaces, which are not independent of the perspective of the established governments, has encountered resistance in line with the policies implemented by the governments.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı**

2023, 7, Özel Sayı, 526-551

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 10.02.2023

Accepted/Kabul: 05.09.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1249887



Research Article/Araştırma Makalesi

Sağlık Politikalarının 100 Yılı¹

100th Year of the Health Policies

Merve KAYADUVAR²

Öz

Modern ulus devletlerin inşasında merkezi kamusal sağlık hizmetlerinin örgütlenmesi önemli bir işlev görmektedir. Benzer şekilde, modern Türk devletinin inşasında da kamusal sağlık hizmetlerinin özellikle salgın hastalıklarla mücadele için gerekli sağlık kuruluşlarının örgütlenmesi önemli bir rol üstlenmiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadarki dönemde sağlık hizmeti örgütlerinin kurulması, ulusal aşı ve ilaç üretimi gibi gelişmeler yaşanırken, savaş sonrası dönemde sigorta kurumları kurulmuş, Sosyalleştirme uygulamaları ile kamusal sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Sosyalleştirme uygulamalarının 1970'li yıllarda terk edilmeye başlanmasıyla sağlık hizmetleri piyasaya bağımlı hale gelirken, sağlıkta piyasalaşma süreci, 1980'lerde tüm dünyada egemen olan neoliberal politikalarla birlikte hem hız kazanmış hem de derinleşmiştir. 2003 yılında uygulamaya geçirilen Sağlıkta Dönüşüm Programı ile sağlık hizmetleri finansmandan, örgüt yapısına, istihdam biçiminden hizmet sunumuna her alanda köklü değişikliklere uğramıştır. Sağlık hizmetlerinde yaşanan bu temel dönüşümün tamamlayıcısı olarak 2005 yılında "Sağlıkta Dönüşümün İkinci Fazı" olarak nitelendirilen "Kamu Özel Ortaklığı" modeli olarak "Şehir Hastaneleri" projesi hayata geçirilmiştir.

Bu çalışma, sağlık hizmetlerinin Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren 100 yıl içerisinde geçirdiği değişim ve dönüşümleri ele almayı amaçlamaktadır. Böyle bir tarihsel değerlendirme ancak Türkiye'de yaşanan ekonomik ve siyasi dönüşümlerin sağlık hizmetleri üzerindeki izdüşümlerinin göz önünde bulundurulması ile mümkündür. Dolayısıyla, çalışmada Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kadar geçen dönemde uygulanan sağlık politikaları arkasında yatan iktisadi ve siyasi yapılarıdaki dönüşümlerle birlikte ele alınmaktadır. Ayrıca çalışma, Cumhuriyetin 100. yılında sağlık politikalarının ve bu politikalarla şekillendirilen kamusal sağlık hizmetlerinin geldiği durumu ve bu mevcut durumun sorunlarını ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Jel Kodları: I10, I18, I19

Anahtar Kelimeler: Sağlık Politikaları, Piyasalaşma, Kamusal Sağlık Hizmetleri

¹ Bu çalışma, yazarın 27 Temmuz 2021 tarihinde Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda savunduğu "Şehir Hastanelerinde Sağlık Emek Sürecinin Dönüşümü" başlıklı tezinden yararlanarak üretilmiştir.

² Dr. Öğr. Üyesi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, mervekayaducar@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6110-5533



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

Abstract

The organization of the centralized public health services plays a significant role during the construction of modern nation states. Similarly, during the construction of the modern Turkish state, the organization of public health services, especially the health institutions necessary to combat epidemics, played an important role. While there were developments such as the establishment of health service organizations and the production of national vaccines and medicines from the foundation of the republic until the end of World War II, in the post-war period the insurance institutions were established and it was aimed to expand the public health services with the socialization practices. While with the abandonment of socialization practices in the 1970s, health services became dependent on the market, the process of marketization in health both was accelerated and deepened with the neoliberal policies that dominated the world in the 1980s. Health services underwent radical changes in all areas from financing to organizational structure, from employment to service delivery with the 2003 Health Transformation Programme. As a complement to this fundamental transformation in health services, the "City Hospitals" project was started to be implemented in 2005 as a "Public Private Partnership" model, which is described as the "Second Phase of Health Transformation Programme".

This study aims to address the changes and transformations that health services have undergone in the 100 years since the foundation of the republic. Such a historical evaluation is only possible if the projections of the economic and political transformations in Turkey on health services are taken into consideration. Therefore, the health policies implemented in the period from the early years of the republic to the present day are analyzed together with the transformations in the economic and political structures behind them. In addition, the study aims to reveal the current state of health policies and public health services shaped by these policies and the problems of this current situation in the 100th anniversary of the republic.

Jel Codes: I10, I18, I19

Keywords: Health Policies, Marketization, Public Health Services



1. Giriş

Türkiye’de cumhuriyetin kurulduğu 1923 yılından yüzüncü yılının yaşandığı 2023 yılına kadar kamusal sağlık hizmetlerinin gelişim süreci incelendiğinde kamusal sağlık hizmetlerinin ilk olarak salgın hastalıklarla mücadele için gerekli sağlık kuruluşlarının kurulması amacıyla örgütlendiği ve ulusal aşı ve ilaç üretimi gibi gelişmelerin yaşandığı görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde ise sigorta kurumları kurulmuş, Sosyalleştirme uygulamaları ile kamusal sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. 1970’li yıllarda Sosyalleştirme uygulamalarının terk edilmeye başlanmasıyla sağlık hizmetleri piyasaya bağımlı hale gelirken, sağlıkta piyasalaşma süreci, 1980’lerde tüm dünyada egemen olan neoliberal politikalarla birlikte hem hız kazanmış hem de derinleşmiştir. Sağlıkta “reform” adı altında başlatılan Sağlıkta Dönüşüm Programı (SDP) ile 2003 yılından itibaren sağlık hizmetlerinin finansmanından, örgüt yapısına, sağlık emek gücünün istihdam biçimlerinden hizmet sunumuna kadar birçok alanda köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu dönüşüm programının tamamlayıcı olarak 2005 yılında “Sağlıkta Dönüşümün İkinci Fazı” olarak nitelendirilen “Kamu Özel Ortaklığı” modeli olarak “Şehir Hastaneleri” projesi hayata geçirilmiştir.

Kamusal sağlık hizmetlerinde yaşanan bu dönüşümler elbette Türkiye’nin siyasi ve ekonomik koşullarında yaşanan gelişmelerden bağımsız değildir. Bu nedenle, sağlık hizmetlerinin Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren 100 yıl içerisinde geçirdiği değişim ve dönüşümleri ele almayı amaçlayan bu çalışma, Türkiye’de yaşanan ekonomik ve siyasi dönüşümlerin sağlık hizmetleri üzerindeki izdüşümlerine odaklanmaktadır. Bu bağlamda, çalışmada sağlık politikalarının gelişimi arkasında yatan iktisadi ve siyasi yapılarıdaki dönüşümlerle birlikte ele alınmaktadır. Ayrıca çalışmada, Cumhuriyetin 100. yılında sağlık politikalarının ve bu politikalarla şekillendirilen kamusal sağlık hizmetlerinin geldiği durum ve bu mevcut durumun sorunları ortaya konmaya çalışılmaktadır.

2. Türkiye’de Kamusal Sağlık Hizmetlerinin Gelişimi

Büyük Millet Meclisi’nin 23 Nisan 1920’de açılmasıyla birlikte başlayan yeni dönemde bir yandan Mili Mücadele Savaşı yönetilirken bir yandan da kurulmakta olan yeni Türk devletinin kurumsal yapılanmasının temelleri atılmaya başlamıştır. Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye Vekaleti³ de bu kurumsal örgütlenme içerisinde yerini almıştır. Bu dönemde sadece birkaç ülkede sağlık bakanlığının bulunduğu göz önüne alındığında yeni meclisin sağlık hizmetlerine ne kadar önem verdiği görülmektedir (Kapıcı, 2015: 18).

2.1 Erken Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet’in ilanından sonra kamusal sağlık hizmetlerinin örgütlenmesine özellikle salgın hastalıklarla mücadele etmek amacıyla gerekli sağlık hizmetleri yapı ve örgütlerinin kurulması ile başlamıştır. Dönemin sağlık bakanı Refik Saydam’ın 1925 yılında hazırladığı çalışma programında sağlık alanındaki ihtiyaçlar şu şekilde özetlenmiştir; mevcut sağlık teşkilatının genişletilmesi, sağlık personeli sayısının artırılması, numune hastaneleri, doğumevi, çocuk bakımevleri ve sanatoryumların açılması, bulaşıcı hastalıklarla mücadele edilmesi, sağlıkta

³ Sağlık Bakanlığı



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

örgütlenmenin en ücra köşelere kadar götürülmesi, sağlık yasalarının çıkarılması, Merkez Hıfzıssıhha Enstitüsü ve Hıfzıssıhha Mektebi'nin kurulması (Aydın, 2002: 188-189). Belirlenen bu ihtiyaçlar kapsamında İstanbul Özel İdaresi tarafından verem savaş dispanseri hizmete açılırken 1925 yılında Sivas ve Erzurum'da, 1926 yılında Diyarbakır'da, 1927 yılında Konya'da, 1930 yılında ise İzmir'de birer tane kuduz hastanesi açılmıştır. O dönemin en önemli halk sağlığı sorunlarından biri olan trahom⁴ hastalığı ile mücadele için körler beldesi olarak da anılan Adıyaman ve Malatya'da 1925 yılında, Adana, Kilis, Gaziantep ve Besni'de de 1930 yılında birer tane trahom savaş hastanesi açılmıştır. 1928 yılında ulusal aşı üretimi ve laboratuvar tanı olanakları için Merkez Hıfzıssıhha Enstitüsü ve bulaşıcı hastalıklar konusunda personel yetiştirmek ve araştırma yapmak için Hıfzıssıhha Okulu açılmıştır (Fişek, 1991: 2)

Koruyucu sağlık hizmetlerinin sağlanması temelinde bir örgütlenme yapısına gidilerek 1913 yılında başlayan ve o dönemde de devam edilen Hükümet Tabipliği uygulaması, 1930 Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile beldelere kadar yaygınlaştırılmıştır. Bu kanunla nüfus büyüklüğüne bakılmaksızın her ilçede bir hükümet tabibinin bulunması ve bu hekimlerin koruyucu, tedavi edici hekimlik hizmetleri ile adli hekimlik ve yöneticilik başlıkları altında toplam 205 ayrı görevi sürdürmesi hükme bağlanmıştır (Soyer, 2001: 422).

Tedavi edici sağlık hizmetleri ise yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Yerel yönetimlere rehberlik etmesi amacıyla ilk olarak 1924 yılında Ankara, Erzurum, Diyarbakır ve Sivas'ta daha sonraki yıllarda ise İstanbul Haydarpaşa'da, Trabzon ve Adana'da Numune Hastaneleri (örnek hastaneler) açılmıştır. Sağlık Bakanlığı, İstanbul Çocuk Hastanesi'ni, Zonguldak Memleket Hastanesi'ni, İstanbul Guraba Hastanesi'ni de kendine bağlamıştır. 1930 yılına gelindiğinde devlet hastanesi sayısı 36'ya yükselmiş, yatak sayısı 3965'e ulaşmıştır. Bu hastanelerin 12 tanesi genel hastane, 9 tanesi doğum hastanesi, 11 tanesi sanatoryum, 3 tanesi akıl hastanesi, 12 tanesi trahom hastanesi ve 5 tanesi de kuduz hastanesidir. Bu hastaneler şehir merkezlerinde yer aldığı için ilçe merkezlerine muayene ve tedavi evleri açılmıştır (Soyer, 2001: 423). Muayene ve tedavi evlerinde yalnızca ayaktan tedavi edici sağlık hizmeti sunulurken hasta muayenesinden ücret alınmamış ve yoksul kişilerin ilaç ücretleri devlet tarafından karşılanmıştır. Sadece hekim odaklı bir sağlık hizmeti sunulan muayene ve tedavi evleri hekim odaklı sağlık hizmeti anlayışının terk edilmeye başlanmasıyla önce sağlık merkezine daha sonra sağlık ocağına dönüştürülmüştür. Bu sürece kaynaklık eden bir diğer önemli gelişme Etimesgut İçtimai Hıfzıssıhha Numune Dispanseri'nin açılmasıdır. Tedavi ve koruyucu sağlık hizmetlerinin entegre biçimde sunulduğu ve sevk sistemi gibi uygulamaların olduğu bu hastane, ileriki yıllarda başlatılacak sosyalleştirme uygulamasına kaynaklık etmiştir (Aydın, 1997: 25-29).

Erken cumhuriyet döneminde sağlık hizmetlerinin kurumsallaşması yönünde önemli yasal düzenlemeler yapılmıştır. 1928 yılında çıkartılan Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun ve 1930 yılında çıkartılan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile sağlık çalışanlarının çalışma koşulları düzenlenmiştir. Koruyucu sağlık hizmetlerinde çalışan hekimlerin maaşları artırılmış fakat serbest çalışmaları yasaklanmıştır. 1936 yılında sağlık çalışanlarının çalışma koşullarında bir birlik sağlama amacıyla vakıflarda, il özel idarelerinde ve belediyelerde çalışan hekim ve

⁴ Trahom hastalığı, göz kapaklarının içini döşeyen zarın üzerinde başlayan ve devam eden tedavi edilmezse ilerleyen süreçte gözün körlüğüne bile sebep olabilen bulaşıcı bir hastalıktır. Günümüzde artık görülmemektedir.



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

diğer sağlık personelini atama konusunda Sağlık Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile sağlık hizmeti kamu hizmeti olarak kabul edilirken sağlıkla ilgili işlerin yerine getirilmesinde Sağlık Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Bu değişiklikler sağlık hizmetlerinin bugüne uzanan hukuki çerçevesinin ve altyapısının kurulmasında belirleyici olmuştur (Soyer, 2001: 420).

Sağlık hizmetinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasında en önemli konulardan biri sağlık işgücü sayısının artırılmasıdır. Bu nedenle bu dönemde sağlık işgücü yetiştirme politikasına özel bir önem verilmiştir. 1924 yılında tüm tıp fakültesi mezunlarına mecburi hizmet zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca yatılı tıp talebe yurtlarının açılması sağlanmıştır (Fişek, 1991: 3). Hekimlerin yanı sıra hemşire, ebe, sağlık memuru gibi hekim dışı sağlık personelinin yetiştirilmesi için eğitim kurumlarının açılması ve sağlık personelinin kamu eğitimi kurumları aracılığıyla yetiştirilmesi bu dönemde sağlık hizmetlerinin meta dışına çıkartıldığı ve kamusal bir hizmet olarak örgütlendiğinin önemli göstergelerindendir (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 155). Ayrıca köy enstitülerinde yetişen öğretmenlere koruyucu hekimlik ve çevre sağlığı gibi konularda eğitimler verilmesi, sağlık hizmetlerinin kırsal bölgelere ulaştırılmasında tamamlayıcı bir rol oynamıştır (Ekinci, 1980: 39).

2.2 İkinci Dünya Savaşı Sonrası

İkinci Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya çıkan Keynesyen refah devletlerinin ve bu kapsamda ücretsiz, kapsayıcı ve evrensel kamusal sağlık hizmeti uygulamalarının yaygınlaşmasının Türkiye üzerinde de etkileri olmuştur. Bu bağlamda, 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu⁵ kurulurken kuruma sigortalı işçileri için sağlık kuruluşu açma ve işletme ve sağlık personeli atama yetkileri tanınmıştır. “İşçi Sigortaları Kurumu’nun” kurulmasından sonra 1949 yılında “Emekli Sandığı” kurulmuş ve 1971 yılında ise “Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu” (BAĞ-KUR) kurulmuştur. Fakat Emekli Sandığı ve BAĞ-KUR, SSK’dan farklı olarak kendisine ait sağlık kuruluşuna ve sağlık personeline sahip olmamıştır.

Savaş sonrası dönemde egemen olan sağlık hizmetlerinin örgütlenmesinde tedavi ve koruyucu hekimlik hizmetlerinin birbirinden ayıramayacağı ve birlikte ele alınması gerektiği görüşüne uygun olarak 1946 yılında toplanan 9. Milli Tıp Kongresinde “Birinci On Yıllık Milli Sağlık Planı” sunulmuş ve Yüksek Sağlık Şûrası tarafından kabul edilmiştir. Behçet Uz planı olarak da anılan bu plana göre ülkenin yedi sağlık bölgesine ayrılması ve her bölgenin sağlık örgütlenmesi noktası kendine yeterli duruma getirilmesi amaçlanmaktadır. Bu bölgelerde her kırk köy için 10 yataklı bir sağlık merkezi kurulması ve bu merkezlerde 2 hekim, 1 ebe, 1 sağlık memuru ve 1 ziyaretçi hemşire bulunması hedeflenmektedir. Bu merkezlerin koruyucu ve tedavi edici hizmetleri birlikte yürütmesi öngörülmüştür. Ayrıca bölgelerin kurulmasının tamamlanması sonrasında her bölgede 1 tıp fakültesinin açılması hedeflenmektedir (Akdur, 1998: 4). Behçet Uz Planı gerçekçi olmadığı ve maliyetli olduğu konusunda eleştirilere maruz kalmıştır ve Behçet Uz’un bakanlıktan ayrılması nedeniyle uygulamaya geçememiştir.

⁵ İşçi Sigortaları Kurumu, 1964 yılında Sosyal Sigortalar Kanunu ile birlikte Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) adını almıştır.



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

1953 yılında yürürlüğe giren 6134 Sayılı Kanun ile Refik Saydam dönemine hâkim olan koruyucu hekimliğin merkezi yönetime, tedavi edici hekimliğin ise yerel yönetimlere bırakılması prensibi terkedilerek il özel idarelerine, belediyelere ve vakıflara bağlı tüm hastaneler merkezleştirilmiş ve Sağlık Bakanlığı'na bağlanmıştır. Bu kararla tedavi hizmetlerinin bir devlet hizmeti olduğunun kabulü, tedavi hizmet standartlarının yükseltilmesi ve her şehirde eşit sağlık imkanlarının sağlanması gibi hususlar amaçlanmıştır (Fişek, 1983: 163).

Demokrat Parti (DP) döneminde sağlık hizmetlerinin örgütlenmesinde hastaneciliğin gelişmesine büyük bir önem verilmiştir. İl ve ilçe merkezlerinde sağlık merkezlerinin kurulması hızlanmış ve yalnızca büyük illerin merkezlerinde olan sağlık hizmetlerinin tüm ülkeye yayılması için önemli çabalar gösterilmiştir. Fakat hastane hizmetlerinin ön plana alınması koruyucu sağlık hizmetlerinin geri planda kalmasına yol açmıştır (Akdur, 2003: 27-28). Ayrıca DP döneminde tıp ve yardımcı sağlık personeli eğitimine de önem verilmiştir. Tıp fakültesi, hemşire ve ebe okulları açılmıştır (Soyer, 2004: 90).

2.3 Sağlık Hizmetlerinde Sosyalleştirme

1960'lı yıllarda Türkiye'de kamusal sağlık hizmetlerinin kurumsallaşması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Devlet tarafından sunulan sağlık hizmetleri 1960'lı yıllara kadar kanunlarla düzenlenirken devletin sağlık hizmeti sunma görevi, sosyal devlet anlayışının egemen olduğu 1961 Anayasası ile birlikte anayasa hükmü haline getirilmiştir. 1961 Anayasasının yanı sıra aynı yıl kabul edilen "224 sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Yasa" ile de Türkiye'de sağlık hizmetlerinin kamusal niteliği pekiştirilmiştir. Eşitlikçi bir yaklaşımla hazırlanan kanuna göre, tüm sağlık hizmetleri devletin görevi olarak kabul edilmiştir (Pala, 2017: 43). Sağlık hizmetlerinin tek elden yürütülmesini öngören kanuna göre hastalar sağlık hizmetlerinden ücretsiz olarak ya da kendisine yapılan masrafın bir kısmını ödeyerek yararlanabilecektir. Hekimlerin hem kamu sağlık kuruluşlarında çalışmaları hem de özel olarak hekimlik yapma imkanları olmayacaktır. Kamu sağlık kuruluşlarında çalışan hekim ve diğer sağlık personeli sözleşmeli olarak istihdam edilecektir. Şehirlerde ve köylerde birinci basamak sağlık hizmeti veren sağlık ocakları kurulacaktır. Sağlık ocakları hastanelerle işbirliği yaparak hasta tedavi hizmetlerini yürüteceklerdir. Fakat sağlık personeli ve kaynak yetersizliği nedeniyle yasa aşamalı olarak uygulanacaktır. Yasanın tüm ülkede uygulanması için 15 yıllık bir dönem öngörülmüştür (Fişek, 1991: 4).

1963 yılında hayata geçirilmeye başlanan Sosyalizasyon programı, 1965 yılına kadar başarıyla uygulanmıştır fakat 1966 yılından itibaren başarısız bir uygulamaya dönüşmüştür. Bu durumun temel nedenleri şu şekilde özetlenebilir; program sağlık bakanları başta olmak üzere üst düzey sağlık yöneticileri tarafından yeteri kadar sahiplenilmemiştir, bütçeden yeterli pay ayrılmadığı için gerekli araçlardan, ilaçlardan ve sağlık personelinden yoksun kalan sağlık ocakları gerekli hizmetleri gerçekleştirememiştir ve sağlık kurumları basamakları arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlanamamıştır. 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Yasası ile hekimlerin devlet memuru olarak istihdam edilmesi düzenlemesinin getirilmesiyle sözleşmeli kamu personeli çalıştırma olanağı ortadan kalkmıştır. Bu durum, birçok sağlık ocağına uzun yıllar hekim atanamamasına neden olmuştur. Sağlık yöneticisi ve hekim dışı sağlık personeli yetiştirilmesine gereken önem verilmemiştir. Sağlık işgücü hekimler de dahil olmak üzere hastanelere personel yetiştirmeye



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

yönelik eğitim görmüştür. Bu durum, sağlık ocaklarında çalışmanın önemini benimsenmesini engellemiştir. Sosyalizasyon yasası, sağlık hizmetlerinin tek elde toplanmasını öngörse de SSK, Emekli Sandığı ve daha sonra eklenen BAĞ-KUR'dan oluşan yapı devam etmiş ve basamaklar arası sevk zinciri hayata geçirilememiştir (Fişek, 1983: 166).

Başlangıçta planlandığı şekilde yürütülememiş olsa dahi sosyalizasyon uygulamalarıyla sağlık hizmetlerinin meta-dışlaştırılması ve sağlığın sosyal bir hak olarak tanınması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Fakat nüfusun tamamının kapsama alındığı, vatandaşlığa dayalı, genel bütçeden finanse edilen Beveridge tipi bir sağlık sistemi kurulamamıştır. Zaman içerisinde kapsam içerisindeki nüfusun ve hastane sayılarının artmasına rağmen, Türkiye'de 1960'lı yıllar da dahil olmak üzere hiçbir dönemde sağlık hizmetleri tamamen meta-dışına çıkartılamamıştır.

3. Neoliberal Dönüşüm ve Sağlıkta Metalaşma

1970'li yıllarda kapitalizmin içine girdiği yapısal kriz, 1973 yılındaki Petrol Şoku ile somutlaşmış ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında egemen olan sermaye birikim rejiminin ve Keynesyen refah devletinin toptan değişimini beraberinde getirmiştir. Bu krizin Türkiye'ye yansımaları kısa dönemli borçlanma kanallarıyla ve işçi dövizleriyle bir süre ertelense de 1977 yılında döviz darboğazı ciddi boyutlara ulaşmıştır. Türkiye'nin aldığı kısa vadeli borçları ödeyemez duruma gelmesi, hükümeti IMF güdümünde bir istikrar programı uygulamak zorunda bırakmıştır (Ozan, 2015: 662-665). Türkiye'de de kapitalist ülkelerde yaşanan dönüşüme paralel bir dönüşüm gerçekleşmiştir. 24 Ocak 1980 kararlarıyla somutlaşan Neoliberal dönüşümün hayata geçirilmesi ancak 12 Eylül Askeri Darbesi ile mümkün olmuştur. Askeri yönetim, neoliberal dönüşümün gerektirdiği düzenlemeleri hızla hayata geçirmiştir. Yaşanan bu neoliberal yeniden yapılanma süreci kapsamında kamusal sağlık hizmetlerinin piyasalaşma sürecinin altyapısını hazırlayan değişiklikler ortaya çıkmıştır. Öncelikle, 1961 Anayasasına göre sağlık hizmetleri sunumunda tek sorumlu kabul edilen devlet, 1982 Anayasası ile sağlık hizmetleri sunumunun düzenleyicisi ve denetleyicisi konumuna getirilmiştir. Neoliberalizmin devletin kamusal hizmetlerden çekilerek küçültülmesi anlayışına uygun olarak anayasal ölçekte gerçekleştirilen bu değişim, ilerleyen yıllarda da bu çerçeveye uygun yasal düzenlemelerle sürdürülmüştür. Devletin yalnızca düzenleyici bir konuma çekilmesiyle Yeni Kamu İşletmeciliği'nin kürek çeken değil dümen tutan devlet anlayışı, kamusal sağlık hizmetlerinde de kendisini göstermeye başlamıştır. Böylece, 1980'li yıllarda kendisini göstermeye başlayan piyasalaştırma aracılığıyla sağlık hizmetlerinin kamusal niteliğinin aşındırılması süreci, 1990'lı yıllarda "reformlarla" yaygınlaşmış, 2000'li yıllarda ise sistematik hale gelmiştir. Bu durum, Belek (2016: 13) tarafından şu şekilde ifade edilmektedir; kapitalist sağlık paradigmasının sosyal devletçi sağlık paradigmasına saldırısı, 1980'lerde kendini göstermeye başlamış, bu operasyon 1990'larda ergenlik dönemine girmiş 2000'li yıllardan itibaren ise yetişkinlik dönemine girmiştir.

Neoliberal dönüşüm bağlamında sağlık hizmetlerinin piyasalaştırılmasına yönelik atılan en önemli adımlardan biri, 1981 yılında özel sağlık yatırımlarının devlet teşvikleri kapsamına alınmasıdır. Böylece kamusal kaynakların sağlık alanına yatırım yapan özel sektöre aktarılmasının önü açılmıştır. Ayrıca, 1981 yılında hekimlere zorunlu hizmet yükümlülüğü getirilirken, kamu kurumlarında çalışan hekimlere kendi muayenehanelerini açma hakkı

verilmiştir. Bir diğer önemli adımsa, Türkiye sağlık hizmetlerinde gerçekleştirilen dönüşümün yönünü en iyi gösteren belgelerden biri olarak kabul edilen 1987 tarih ve “3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’dur”. 3359 sayılı Kanun, özel sektör ve kamu sağlık kurumlarını aynı yaklaşımla ele alırken, sağlığın korunması ve gelişmesi için özel sektör ve kamu sağlık kurumları arasında işbirliği öngörmektedir. Genel bir sağlık sigortası oluşturulmasının ilk adımlarını tanımlayan kanun, kamu hastanelerinin kamu tüzel kişiliğini haiz işletmeler haline getirilmesine ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait sağlık kuruluşları ya da sağlık işletmelerinde verilen her türlü hizmetin fiyatlandırılmasına dair düzenlemeler içermektedir. Ayrıca bu kanunla, sözleşmeli yabancı uyruklu sağlık çalışanlarının çalıştırılabilmesinin önü açılırken, kamu hastanelerinde çalışan hekimlere mesai saatleri dışında çalıştıkları kuruluşta özel teşhis ve tedavi yapabilme imkânı sağlanmıştır. 3359 sayılı Kanun’un sözleşmeli personel çalıştırma gibi temel bölümleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir, iptal edilmeyen maddeleri de sağlık meslek kuruluşlarının ve sendikaların tepkisini çektiği için uygulanamamıştır. Fakat bu yasa, Türkiye’de sağlık hizmetlerinin neoliberal dönüşümünün yörüngesini ortaya koyması açısından önemlidir (Pala, 2017: 45).

1980’li yıllarda sağlık hizmetlerinin piyasalaştırılmasına yönelik atılan bir diğer önemli adım, Sağlık Bakanlığı’na (SB) bağlı kurumlarda döner sermaye uygulamasını başlatarak kurumları satın alma ve kiralamalarda yetkilendirerek, bürokrasinin azaltılması amacıyla 1961 yılında yürürlüğe giren “209 Sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları ile Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Yasa’da” yapılan değişikliklerdir. 1983 yılında yapılan değişikliklerle döner sermayeli kuruluşlar ürettikleri mal ve hizmetler ile yaptıkları alımları fiyatlandırma konusunda yetkilendirilmiştir. Böylece sağlık kurumları bağımsız ve kâr amaçlı işletmeler durumuna getirilirken, sağlık çalışanları da işletme kârından pay alan işçiler durumuna gelmiştir. 1989 yılında ise kanun hükmünde kararname ile her türlü hakedişi ve giderleri döner sermayeden ödenmek şartıyla, yataklı tedavi kurumlarına dışarıdan personel çalıştırma ve döner sermaye gelirlerinin yüzde ellisini kendi personeline ek ödeme olarak dağıtılabilmek olanağı sağlayan değişiklikler yapılmıştır (Akçakanat & Çarıkçı, 2019: 151).

1980’lerde yaşanan gelişmeler Türkiye sağlık hizmetlerinin neoliberal dönüşümü açısından önemli olmakla birlikte neoliberal yeniden yapılandırmanın esas başlangıcı, 1990’lı yıllar olarak kabul edilmektedir (Belek, 2012: 9; Pala, 2017: 45). “Sağlık Reformu’nun” çerçevesi Türkiye’de ilk defa 1990 yılında yürütülmeye başlanan Sağlık Sektörü Master Plan Çalışması⁶ ile belirlenmiştir. 1990’ların başında Dünya Bankası ile imzalanan anlaşmalarla uygulanan “Sağlık Projeleri” de Türkiye’nin sağlık alanının yapısal dönüşümü açısından dönüm noktası olmuştur (Belek, 2012: 9). 1991 yılında uygulamaya geçen 150 milyon dolar bütçeye sahip Birinci Sağlık Projesi ve 1995 yılında uygulamaya geçen bütçesi 200 milyon dolar olan İkinci Sağlık Projesi’nin finansmanında Dünya Bankası’ndan alınan krediler kullanılmıştır.

Sağlık reformlarının teorik arka planının oluşturulması amacıyla Sağlık Bakanlığı, 1992 yılında Birinci Ulusal Sağlık Kongresi, 1993 yılında da İkinci Ulusal Sağlık Kongresi düzenlemiştir. 1991-

⁶ Sağlık Sektörü Master Plan Çalışması, Türkiye’nin sağlık sektörünün mevcut durumu hakkında kapsamlı bir rapordur. Mevcut durumun geliştirilmesi için dört ana strateji belirlenmiştir; “mevcut durumun iyileştirilmesi, serbest pazar stratejisi, sağlık hizmetleri stratejisi ve uzlaşma seçeneği”. DPT uzlaşma seçeneğini seçmiştir ve SB “Ulusal Sağlık Politikası’nı” geliştirirken bu strateji üzerinden çalışmıştır (Belek, 2012: 15).



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

1993 yılları arasında politik altyapısının hazırlığı tamamlanan “Ulusal Sağlık Politikası” üç ana stratejiden oluşmaktadır; aile hekimliği sistemine geçilmesi, genel sağlık sigortası uygulaması ve hastanelerin işletme haline getirilmesi. Birlikte ele alındıklarında, bu üç stratejinin, Türkiye’deki sağlık sisteminin tüm bileşenlerini yani birinci basamak sağlık hizmetlerini, sağlık hizmetlerinin finansmanını ve hastaneleri bütünüyle yeniden yapılandırmayı amaçladığı görülmektedir (Belek, 2012: 23). Bu stratejilerin hayata geçirilmesi için birçok adım atılmasına rağmen, 1990’lı yıllarda sağlık reformunun tüm bileşenleriyle uygulamaya geçirilmesi mümkün olmamıştır.

1992 yılında “3836 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Karşılanması Hakkında Yasa” ile “yeşil kart” uygulaması başlatılarak, “hiçbir sosyal güvenlik kurumunun kapsamında olmayan ve sağlık giderlerini karşılama gücüne sahip olmayan kişilerin” Genel Sağlık Sigortası uygulaması başlatılana kadar sağlık giderleri devlet tarafından karşılanmaya başlamıştır (Bakar & Akgün, 2005: 345).

Türkiye, 1994 yılında bütçe açığı, enflasyon ve dış borcun sürdürülemez boyutlara ulaşması sonucu büyük bir ekonomik krizle karşı karşıya gelmiştir. Kriz sonrasında “kemer sıkma politikaları” olarak da bilinen 5 Nisan Kararları ile kamu maliyesini disipline etmeye ve ücretleri baskılamaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede kamu sağlık kurumlarına devlet katkısı sadece personel giderlerini karşılayacak düzeye indirilirken, kamusal sağlık hizmetlerinin finansmanı giderek daha fazla oranda genel bütçe dışındaki kaynaklardan özellikle de döner sermaye gelirlerinden karşılanır hale gelmiştir. Birinci basamak sağlık kuruluşları hizmet karşılığında katkı payı almaya başlamıştır. 5 Nisan İstikrar Programı kapsamında yapılan kısıtlamalarla birlikte hastaneler ve sağlık ocakları ilaç ve en basit araç ve gereçlerin sağlanması noktasında sorunlar yaşamaya başlamış, sarf malzemeleri hastalara aldırılmaya başlanmıştır (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 173-174).

Yukarıda ifade edildiği gibi, 3359 Sayılı Kanun, 1987 yılında yürürlüğe girse de uygulanma imkânı olmamıştır. Yasaya göre bakanlar kurulu kararı ile sağlık kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine haiz sağlık işletmesine dönüştürülebilmesi hükme bağlanmıştır. Bu hükme dayanarak 1995 yılında bir yönetmelik çıkartılmış ve sağlıkta özelleştirmenin ilk örnekleri olarak, döner sermaye geliri en yüksek hastanelerden biri olan Yüksek İhtisas ve Koşuyolu Hastaneleri işletme haline getirilmiştir (Eke, 2019: 152).

1990’lı yıllar, Türkiye’de özel sağlık sektörünün hızla büyüdüğü yıllar olmuştur. Özel sağlık kuruluşlarının sayısı ciddi oranda artmış, özel sağlık sigortacılığı önemli bir piyasa haline gelmiştir (Pala, 2017: 45).

2000’li yılların başında kamusal sağlık hizmetlerinin piyasalaştırılmasına dönük olarak döner sermaye uygulaması birinci basamak sağlık kuruluşlarında da uygulanmaya başlamıştır. Ayrıca “Sağlık Bakanlığı’na bağlı eğitim hastaneleri ve yatak sayısı 100 ve üzerinde olan hastanelerde şef, şef yardımcısı ve uzmanlar tarafından mesai saatleri dışında özel sağlık hizmetleri verebileceği hükme bağlanmıştır. Yasaya göre mesai saati dışındaki bu hizmetlerden elde edilen ödentiler, döner sermayeye gelir olarak kaydedilecektir ve döner sermayeden personele yapılacak ek ödeme oranı SB tarafından belirlenecektir”. 2002 yılında yürürlüğe giren yönerge ile Sağlık Bakanlığı’na bağlı hastanelerde mesai saatleri dışında özel sağlık hizmeti verilmeye başlanmıştır. Kamu sağlık kuruluşlarında özel sağlık hizmeti verilmeye



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

başlanması gerek kamusal sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi gerekse kamu hastanelerinin muayenehaneleştirilmesi sürecinde önemli bir dönüm noktası olmuştur (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 174).

4. Sağlıkta Dönüşüm Programı

1990'lı yıllar boyunca tam anlamıyla uygulanma olanağı bulunamayan sağlık reformları, 2000'li yılların ikinci yarısından itibaren kararlı bir biçimde hayata geçirilmiştir. 2002 seçimlerinde tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi büyük bir hızla sağlık reformlarını hayata geçirmeye başlamıştır. Seçimlerden çok kısa bir süre sonra 16 Kasım 2002'de "Acil Eylem Planı" açıklanmış ve sağlık sektöründe gerçekleştirilmesi planlanan temel hedefler belirlenmiştir. Hedefler şunlardır:

"Etkin ve kaliteli bir sağlık sistemi oluşturma, herkesin temel sağlık ihtiyacını özel sektörle işbirliği yaparak yerine getirme, ülkemizde sağlık hizmetlerinin yurt düzeyinde dağılımını dengeli hale getirme hedefleri çerçevesinde;

Bir yıl içinde;

- Devlet hastanesi, sigorta hastanesi, kurum hastanesi ayırımını kaldırılmaya dönük çalışmalar başlatılacak,
- Hastanelerin idari ve mali yönden özerkliğinin sağlanması çalışmaları başlatılacak,
- Genel Sağlık Sigortası Sistemi kurulacak,
- Aile hekimliği uygulamasına geçilecek ve sağlam bir sevk zinciri oluşturulacak,
- Koruyucu hekimlik yaygınlaştırılacak,
- Özel sektörün sağlık alanına yatırım yapması özendirilecektir.

İnsanların ayırım gözetilmeksizin, ekonomik ve sosyal bakımdan güvencede yaşamaları ilkesi çerçevesinde yine bir yıl içinde;

- Sosyal güvenlik kuruluşlarında norm ve standart birliği sağlanacak, bütünleştirilmiş bir sosyal güvenlik ağı kurulacaktır".⁷

Belirlenen hedefler doğrultusunda, 2003 yılı başında "Sağlıkta Dönüşüm Programı" açıklanmıştır. Sağlıkta Dönüşüm Programı ile ortaya konan reform programı esasen Ulusal Sağlık Politikası'nın hedeflerini tekrar etmektedir. Fakat, Ulusal Sağlık Politikası hedefleri kâğıt üzerinde kalırken SDP kararlılıkla uygulanarak Türkiye sağlık hizmetleri bütün bileşenleriyle birlikte yeniden yapılandırılmıştır (Yenimahalleli Yaşar, 2017: 104). Sağlık Bakanlığı'na (2003: 24) göre "Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın amaçları sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun bir şekilde organize edilmesi, finansmanının sağlanması, sunulmasıdır". "Programın temel bileşenleri;

1. Planlayıcı ve Denetleyici Bir Sağlık Bakanlığı
2. Herkesi Tek Çatı Altında Toplayan Genel Sağlık Sigortası
3. Yaygın, Erişimi Kolay ve Güler Yüzlü Sağlık Hizmet Sistemi

⁷ <http://arsiv.ntv.com.tr/news/188080.asp>



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

- Güçlendirilmiş Temel Sağlık Hizmetleri ve Aile Hekimliği
 - Etkili, Kademeli Sevk Zinciri
 - İdari ve Mali Özerkliğe Sahip Sağlık İşletmeleri
4. Bilgi ve Beceri ile Donanmış, Yüksek Motivasyonla Çalışan Sağlık İnsan Gücü
 5. Sistemi Destekleyecek Eğitim ve Bilim Kurumları
 6. Nitelikli ve Etkili Sağlık Hizmetleri İçin Kalite ve Akreditasyon
 7. Akılcı İlaç ve Malzeme Yönetiminde Kurumsal Yapılanma
 - Ulusal İlaç Kurumu
 - Tıbbi Cihaz Kurumu
 8. Karar Sürecinde Etkili Bilgiye Erişim: Sağlık Bilgi Sistemi”.⁸

Sağlık Bakanlığı tarafından açıklanan bu sekiz temel bileşene bakıldığında Dünya Bankası'nın Haziran 2002'de yayınladığı “Türkiye: Yaygınlığı ve Verimliliği İyileştirmek Amacıyla Sağlık Sektöründe Yapılan Reformlar”⁹ başlıklı raporda ortaya konan önerilerin hepsinin SDP'ye dahil edildiği görülmektedir. Raporda; sağlık hizmetlerinin finansmanında genel sağlık sigortasını ve tamamlayıcı özel sağlık sigortasını içeren sosyal sağlık sigortasına geçilmesi, genel sağlık sigortası kapsamında sunulacak hizmetler için temel teminat paketinin belirlenmesi, kamu hastanelerinin özerkleştirilmesi, Sağlık Bakanlığı'nın hizmet sunumundan çekilerek düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmesi, birinci basamak sağlık hizmetlerinde aile hekimliği sistemine geçilmesi önerilmiştir. Pala (2017: 47), tüm bu önerileri içerecek şekilde hazırlandığı için Sağlıkta Dönüşüm Programı'nı, Dünya Bankası'nın raporunun “ikinci sürümü” olarak nitelendirmektedir. Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın Dünya Bankası'nın bir programı olduğunu gösteren bir diğer husus da Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) tarafından SDP'nin DB tarafından fonlanan bir sağlık sistemi reformu olduğunun resmi olarak açıklanmasıdır (World Health Organization, 2012: 56).

Dünya Bankası'nın rehberliğinde uygulamaya geçirilen ve neoliberalizmin sağlık hizmetlerine taşınmasını hedefleyen Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın bir ayağını sağlık sektörünün özel sermaye için birikim alanı haline getirilmesi başka bir ifade ile kamusal sağlık hizmetlerinin metalaştırılması oluştururken, ikinci ayağını ise tahsiste verimlilik yani sağlığa ayrılan kamu kaynaklarının azaltılması oluşturmaktadır (Sönmez, 2017: 87-88).

2004 yılında “5258 sayılı Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Yasa” ile pilot illerde aile hekimliği uygulanması başlatılarak birinci basamağın özelleştirilmesi yönünde adım atılmıştır. 2011 yılında “pilot” kelimesi kaldırılmış ve tüm ülkede aile hekimliği sistemi mevcut sağlık ocağı sisteminin yerini almıştır. Nüfusa göre örgütlenen ve çok amaçlı hizmet sunumuna dayanan sağlık ocağı sisteminden hekim ve muayenehane merkezli pasif hizmet sunumuna dayanan aile hekimliği sistemine geçilmiştir. Sağlık ocağı, sorumlu olduğu coğrafi alan içindeki nüfusa bir hekimin sorumluluğunda ebe, hemşire, sağlık memuru ve tıbbi sekreterden oluşan bir ekiple gezici, koruyucu ve tedavi edici hizmetleri bütüncül bir şekilde bir arada sunan bir sistemken, aile hekimliği sisteminde coğrafi bölge kısıtı olmadan hekim seçme ve değiştirme

⁸ <https://www.saglik.gov.tr/TR,11415/saglikta-donusum-programi.html>

⁹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/91965146876050354/pdf/multi0page.pdf>



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

hakkı bütüncül sağlık hizmeti sunumunu engellemektedir. Bu kısıtı ortadan kaldırmak için sağlığın geliştirilmesi ve korunması işlevlerini yerine getirmek üzere Toplum Sağlığı Merkezleri açılmıştır. Aile hekimliği sistemine geçişle birlikte kürek çeken değil dümen tutan devlet anlayışına uygun olarak Sağlık Bakanlığı birinci basamak sağlık hizmetlerinin sunumundan çekilmiştir, hekim ve diğer sağlık personeli sözleşmeli statüye geçirilmiş böylece güvenceli istihdam ortadan kalkmıştır, hekim seçme ve değiştirme hakkı birinci basamak sağlık hizmetlerinin rekabete açılmasına neden olurken performansa dayalı ücretlendirme sağlık çalışanları üzerindeki denetimi ve iş yükünü artırmıştır. Okay'ın (2012: 153) ifadesi ile aile hekimliği sistemi birinci basamak sağlık hizmetlerinin özel sektör kurallarına ve değerlerine göre örgütlenmesini sağlayan bir sistemdir.

2005 yılında "5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığı'na Devredilmesine Dair Yasa" ile Sosyal Sigortalar Kurumu'na ait 148 hastane ve 370 sağlık tesisi Sağlık Bakanlığı'na devredilmiş, 60.000'e yakın SSK personeli Sağlık Bakanlığı'na kaydırılmıştır (Fişek, 2004). Bu yasayla kamu hastaneleri arasındaki ayırım kaldırılarak tüm hastaneler devlet hastanesi olarak düzenlenmiştir. 2006 yılında "5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası" ile üç sosyal güvenlik kurumu birleştirilerek "Sosyal Güvenlik Kurumu" (SGK) kurulmuştur. Aynı yıl "5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası"¹⁰ ile Türkiye'deki bütün emeklilik ve sağlık finansman modeli değiştirilmiştir. Genel Sağlık Sigortası (GSS), tüm vatandaşların zorunlu olarak dahil olduğu, prim toplamaya dayalı, hizmetten yararlanma sırasında kullanıcıların katkı payı ödediği, sunulacak hizmetlerin temel teminat paketi ile belirlendiği bir sosyal sağlık sigortasıdır. GSS ile kamusal sigortacılık sistemine cepten ödemeleri, katkı paylarını, farkları içeren özel finansman da eklenerek karma bir finansman modeli oluşturulmuştur. Kanun öncesinde yeşil kartı olanların 2012 yılına kadar bu durumları devam ettirilmiş, 2012 yılında yeşil kartlılar ya da yeşil karta başvuracak kişiler gelir testine tabi tutularak GSS kapsamına alınmış, hane içerisinde kişi başına düşen gelir asgari ücretin üçte birinden az kişilerin GSS primleri devlet tarafından ödenmeye başlamıştır. Gelir testini geçemeyenler prim ödemeye başlamıştır.

SGK'nın hizmet sunuculara yapacağı ödemeler için sağlık hizmetlerinin fiyatlarını belirlemek üzere Sağlık Uygulama Tebliği (SUT)¹¹ hazırlanmıştır. Hastanelere yapılan geri ödemelerde çoğunlukla "hizmet başı ödeme yöntemi"¹² kullanılmaktadır. Yatarak yapılan sağlık hizmetlerinin bedelleri ödenirken "taniya dayalı işlem üzerinden ödeme sistemi"¹³

¹⁰ Yasanın birçok maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiği için 2008 yılında 5754 Sayılı Kanun ile "5510 Sayılı Kanun'da" değişiklikler yapılmıştır. Bu nedenle yasanın yürürlüğe girme tarihi 01.10.2008'dir.

¹¹ "Sağlık Uygulama Tebliği, genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin, sağlıklı kalmalarını, hastalanmaları halinde sağlıklarını kazanmalarını, iş kazası ile meslek hastalığı, hastalık ve analık sonucu tıbben gerekli görülen sağlık hizmetlerinin karşılanmasını, iş göremezlik hallerinin ortadan kaldırılmasını veya azaltılmasını temin etmek amacıyla Kurumca finansmanı sağlanan sağlık hizmetleri, yol, gündelik ve refakatçi giderlerinden yararlanma esas ve usulleri ile bu hizmetlere ilişkin Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonu'nca belirlenen bedellerin bildirildiği tebliğdir".

¹² Hizmet başı ödeme yöntemi, hizmet sunucularına verdikleri her bir sağlık hizmeti için daha önce belirlenmiş bir fiyat listesi üzerinde ödeme yapılmasına dayanmaktadır.

¹³ "Taniya dayalı işlem üzerinden ödeme yönteminde, sağlık hizmeti bedelleri SUT eki EK-9 listesi esas alınarak faturalandırılmaktadır. Taniya dayalı ödeme listesi, yatak bedeli, yatış dönemindeki muayeneler ve konsültasyonlar, operasyon ve girişimler, anestezi ilaçları, ilaç (kan ürünleri hariç), kan bileşenleri (eritrosit



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

kullanılmaktadır. Eğer yatarak yapılan tedavi işlemleri SUT'ta yer alan listede bulunmuyorsa hizmet başına ödeme sistemi kullanılmaktadır. 2006 yılında "global bütçe" modeli uygulanmaya başlamıştır. Global bütçe yöntemi, bir geri ödeme yöntemi değil, ileriye dönük ödeme yöntemidir. Global bütçe yönteminde belli bir programın tümü için bir harcama limiti belirlenmekte ve hizmet sunucusunun yıl sonuna kadar belirlenen bütçe ile bütün programı gerçekleştirmesi beklenmektedir (Belek, 2016: 145). Yani verilecek sağlık hizmetinin hacmini belirlenmekte ve bu doğrultuda toplam bir bütçe ayrılmaktadır. Bu şekilde hizmet sunucuların belirlenen bütçeleri daha verimli şekilde kullanacağı ve maliyet kontrolü yapacakları varsayılmaktadır. Global Bütçe uygulaması kapsamında SGK, Sağlık Bakanlığı'na ait sağlık kurumlarına "Götürü Bedel Hizmet Alım Sözleşmesi" doğrultusunda ödemeler yapmaya başlamıştır. Kamu hastanelerinde global bütçeye geçilmesinin ardından, 2014 yılında üniversite hastaneleri ile SGK arasında "Global Bütçe Protokolleri" imzalanmaya başlanmıştır.

Sağlık harcamalarının azaltılmasına yönelik olarak hastanelerin verimlilik ve etkinliği artırmak için 1980'li yıllarda Amerika'da hastane geri ödeme yöntemi olarak kullanılmaya başlanan Teşhis İlişkili Gruplar (TİG) uygulanmasına yönelik Türkiye'de 2005 yılında çalışmalar başlatılmıştır. TİG, sağlık hizmeti sunan kurumlara yapılan geri ödemeleri standart hale getiren ve kurumların maliyet kontrolüne yönelik girişimlerini teşvik eden bir yatan hasta sınıflandırma yöntemidir. TİG, klinik ve maliyet verilerine bakılarak benzer hastalıkların benzer gruplara dâhil edilmesi şeklinde hastaların gruplandırılmasına dayanmaktadır. Gruplandırma öncelikle ana tanıya göre sonrasında ise işlemlere göre yapılmaktadır. Tedavi harcamaları, parasal değer yerine bağıl değer olarak belirlenmektedir (Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2014: 8). 2005 yılında başlatılan "Sağlık Hizmetleri Finansman Yönetiminin Güçlendirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması İçin Alt Yapı Geliştirilmesi Projesi" kapsamında 7 pilot hastanede Tanı İlişkili Gruplar adı ile veri girişi yapılmaya başlanmış ve 2008 yılı sonuna kadar 40 hastanenin katılımı ile pilot çalışma sürdürülmüştür. 2009 yılının Kasım ayında proje tamamlanmıştır. 2012 yılında 81 pilot hastanede 2011 yılı verileriyle maliyet analizi çalışması yapılmış ve Türkiye TİG Bağıl Değer Listesi oluşturulmuştur. TİG temelli hastane geri ödeme sistemi, 1 Aralık 2010 tarihinde 50 pilot hastanede Kasım dönemine ilişkin sağlık hizmeti bedel ödemeleriyle başlatılmıştır. 2010 yılının Aralık ayı itibariyle tüm il merkezlerindeki 206 devlet hastanesi sisteme dâhil edilmiş ve 2011 yılının Ocak ayından itibaren de tüm ilçe hastanelerinin sisteme dâhil edilmesiyle toplam 555 kamu hastanesinin hizmet bedeli ödemelerinin yüzde 10'u TİG üzerinden gerçekleştirilmiştir. 2013 yılında ara verilen TİG temelli geri ödeme sistemi, 2015 yılında yeniden başlamıştır. 2013-2014 yılları arasında özel hastaneler ve üniversite hastaneleri sisteme entegre edilmiştir. 2015 yılının Ocak ayında 472 devlet hastanesi, 2016 yılının Ağustos ayında ise 646 devlet hastanesi TİG'e dayalı ödeme almıştır (Işıkçelik, Öztürk & Ağırbaş, 2019: 437). Ağustos 2016 sonrasında TİG'e dayalı ödemeler kaldırılmış ve TİG verileri istatistiki amaçlı tutulmaya devam etmiştir. Fakat kalkınma planlarında, yıllık programlarda ve stratejik planlarda TİG'e dayalı geri ödeme yönteminin yaygınlaştırılmasına dönük tedbirler yer almaktadır. Sağlık Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Planı'na göre, kamu hastanelerine TİG sistemi

süspansiyonu, tam kan, trombosit, plazma, vb.), sarf malzemesi, anestezi bedeli, laboratuvar, patoloji ve radyoloji tetkikleri, refakatçi bedeli gibi tedavi kapsamında yapılan tüm işlemleri kapsamaktadır".



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

üzerinden yapılan geri ödemenin kamu hastanelerine yapılan toplam geri ödeme içerisindeki payın 2023 yılına kadar yüzde 6'ya çıkarılması hedeflenmektedir.¹⁴

2005 yılında hekimler için zorunlu hizmet uygulaması başlatılmıştır. Tıp eğitimi, uzmanlık eğitimi ve yan dal uzmanlık eğitimi tamamlayan hekimler için her bir eğitimleri için ayrı ayrı olmak kaydı ile sözleşmeli sağlık personeli olarak devlet hizmeti yapma zorunluluğu getirilmiştir. 2010 yılında ise “5947 sayılı Üniversite ve Sağlık Personelinin Tam Gün Çalışmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa” ile tam süreli çalışma uygulaması başlamıştır. Kanunla kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan hekimlere tam gün çalışma zorunluluğuyla birlikte dışarıda çalışma yasağı da getirilmiştir. Başka bir ifade ile, kamuda çalışan hekimlerin özel sağlık kuruluşlarında çalışmalarına ve özel muayenehane açmalarına izin verilmeyecektir. Ayrıca yasa ile üniversitelerdeki öğretim elemanlarının devamlı statüde görev yapacağı belirtilmiştir. Tam gün yasağı uygulanması 5947 sayılı Kanun ile başlayan tartışmalı bir süreç sonrası birçok aşamadan geçerek ancak 2014 yılında yürürlüğe koyulan “6514 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa” ile kesinleşmiştir. Söz konusu yasa ile hekimlerin ve öğretim üyelerinin kısmi çalışmaları ve mesai bittikten sonra dahi dışarıda çalışmaları yasaklanmıştır.

Sağlık hizmetlerinin piyasalaştırılmasına yönelik olarak 2011 yılında “663 sayılı KHK” ile Sağlık Bakanlığı hizmet sunumundan çekilerek planlayıcı ve denetleyici konumuna getirilmiştir. KHK'nın 2. maddesine göre Sağlık Bakanlığı'nın sorumluluğu sadece acil durum ve afet durumlarında hizmetin planlanması ve yürütülmesidir, bunların dışında kalan hizmetlerle ilgili sadece strateji ve hedefleri belirleme, planlama, düzenleme ve koordinasyon görevi bulunmaktadır.¹⁵ Söz konusu KHK ile sağlıkta piyasalaştırmanın bir aracı olarak iç piyasa/yarı piyasa oluşturma amacıyla hizmet alıcısı ile hizmet sunucuları ayrılmıştır. Alıcı-tedarikçi ayrımı kapsamında sosyal güvenlik kurumlarının tek bir çatı altında toplanmasıyla, SGK sağlık sektöründeki tek satın alıcı haline gelirken, ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetleri Sağlık Bakanlığı'na “bağlı kuruluş” olarak tanımlanan “Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'na” bırakılmıştır. Birinci basamak sağlık hizmetlerinin sunumunda da “bağlı kuruluş” olarak tanımlanan “Türkiye Halk Sağlığı Kurumu” sorumlu hale getirilmiştir. Böylece sağlık sektöründe hizmet alıcısı ile hizmet sunucuları birbirinden ayrılmıştır.

Sağlık Bakanlığı'nın bünyesindeki sağlık kuruluşları, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'nun il düzeyinde kurarak işlettiği Kamu Hastane Birliklerine (KHB) devredilerek kamu tüzel kişiliğini haiz özerk sağlık işletmeleri haline getirilmiştir. Kamu Hastane Birlikleri, sözleşmeli olarak istihdam edilen, CEO olarak adlandırılan Genel Sekreterler tarafından yönetilirken işlettikleri hastaneler de sözleşmeli olarak istihdam edilen hastane yöneticisi tarafından yönetilmektedir. Başhekimler hastane yöneticisine bağlı olarak çalışmaktadır. Kamu Hastane Birlikleri, kâr etme amacına yönelik olarak kurulmuş, gelirleri ağırlıklı olarak ürettikleri hizmet karşılığında SGK'dan aldıkları geri ödemeler ve hastaların cepten ödeyecekleri katkı paylarından oluşan kurumlardır. Yeni yapılanma ile KHB'ler tarafından işletilmeye başlanan kamu hastanelerinin

¹⁴ <https://stratejikplan.saglik.gov.tr/files/TC-Saglik-Bakanligi-2019-2023-Stratejik-Plan.pdf>

¹⁵ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-3.htm>



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

piyasa işleyişine uygun olarak sağlık hizmeti üretip SGK'ya satan, gelir getirici işletmelere dönüştürülmesi amaçlanmıştır (Tükel, 2017).

2008 yılında yasalaşan 5510 sayılı Kanun'la birlikte hastaların SGK ile sözleşmeli olan istedikleri üniversite hastanelerinden ve özel sağlık kuruluşlarından ayakta ve yatarak tedavilerde doğrudan müracaat edebilmelerine ve sağlık hizmeti almalarına olanak tanınmıştır. Bu durum sağlık alanını özel sektör için önemli bir yatırım alanı haline getirmiştir buna bağlı olarak da özel sağlık kuruluşlarının sayısı ciddi oranlarda artmıştır böylece özel sağlık piyasa genişlemiştir. 2002'de özel hastane sayısı 271 iken bu sayı 2013 yılına gelindiğinde 550 olmuş, 2021 yılında ise 564'e yükselmiştir. Hastane yatak sayılarına bakıldığında ise 2002 yılında özel sağlık kuruluşlarına ait 12.387 yatak bulunurken, bu sayı 2021 yılında 53.486'ya yükselmiştir.¹⁶

Hastalar, özel hastanelerde muayene olmak isterlerse katkı payı ve ilave ücret ödeyerek hizmet alabilmektedir. Vakıf üniversitelerinin hastaneleri dâhil tüm sözleşmeli özel sağlık sunucularında başvuran hastalardan ek olarak alınabilecek ücretin tavan miktarı Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) listesinde belirtilen ücretin %200'ü yani iki katıdır. SGK'nın sözleşme yaparak özel sağlık kuruluşlarından hizmet almaya başlamasıyla kamu hastanelerinin üzerindeki rekabet baskısı daha da artmıştır. Kamu hastaneleri sadece diğer kamu hastaneleriyle değil özel sağlık kuruluşlarıyla da rekabet ederek döner sermaye gelirlerini artırmaya çalışmaktadır.

Hastaneler arası rekabeti artırarak verimliliği yükseltmek amacıyla Kamu Hastane Birlikleri'ne devredilen hastaneler hizmet altyapısı, organizasyonu, kalite, verimlilik ve hasta memnuniyeti gibi Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenen usul ve esaslara göre altı aylık veya bir yıllık sürelerle değerlendirmeye tabi tutularak aldıkları puanlara göre yukarıdan aşağıya doğru (A), (B), (C), (D) ve (E) şeklinde gruplandırılmaya başlamıştır. Bir birliğin grubu, işlettiği hastanelerinin ağırlıklı ortalamasına göre belirlenmektedir. Birliğin kötü performansı durumunda yani grubu (D) ve altına düştüğü durumda genel sekreterin, hastanenin kötü performansı durumunda ise hastane yöneticisinin görevine son verilmektedir (Yavuz, 2011). Bu düzenleme hastane yöneticilerinin hastane puanının düşmemesi için daha az personel ve girdiyle daha çok hizmet üretmeye çalışmasını sağlamaya yöneliktir. Hastane gelirleri ağırlıklı olarak üretilen hizmet karşılığı SGK'dan alınacak ücretlerden oluştuğu için hasta sayısını artırmak, kârlı alanlarda hizmet üretmek, işgücü maliyetlerini düşürmek önem kazanmıştır (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 183).

Kamu Hastane Birlikleri yapılanması 2017 yılında kaldırılmıştır. Sağlık Bakanlığı'na "bağlı kuruluş" olarak kurulan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve Türkiye Halk Sağlığı Kurumu yürürlükten kaldırılarak, bakanlığın merkez teşkilatının genel müdürlüğü haline dönüştürülmüştür. Halk Sağlığı Kurumu, Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü olurken Kamu Hastaneleri Kurumu, Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü olmuştur. Sağlık Bakanı tarafından "çok başlılık getirdiği ve verimi düşürdüğü" gerekçesiyle kaldırılan üçlü yapı yerine bu düzenlemeyle sağlık hizmetleri yeniden tek çatı altında toplanmıştır.¹⁷ İl düzeyindeki sağlık hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesinden il müdürleri sorumlu olacak bu

¹⁶ <https://dosyasb.saglik.gov.tr/Eklenti/45316,siy2021-turkcepdf.pdf?0>

¹⁷ <https://www.ntv.com.tr/saglik/saglik-bakani-demircansagliktacokbaslilikikaldiriyoruz,GPE7r80Kq0-93VKCV70B2w>



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

bağlamda hastanelerin yönetimi ve denetimi de il sağlık müdürlerinin sorumluluğu altında olacaktır. Hastaneler başhekimler tarafından yönetilecektir. Önceki düzenlemeye benzer şekilde, “hastaneler tıbbi ve mali kriterler ile kalite, hasta ve çalışan güvenliği ve eğitim kriterleri çerçevesinde Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenecek usul ve esaslara göre altı aylık veya bir yıllık sürelerle değerlendirmeye tabi tutulacaklar ve değerlendirme sonuçlarına göre, hastaneler yukarıdan aşağıya doğru (A), (B), (C), (D) ve (E) şeklinde gruplandırılacaktır. İl düzeyindeki hastane grubunu o ildeki hastanelerin gruplarının ağırlıklı ortalaması belirleyecektir. İl düzeyindeki hastanelerin gruplarının düşürülmesi, üç değerlendirme sonucunda hala aynı grupta kalmış olmaları durumunda il sağlık müdürünün görevine son verilecektir. Benzer şekilde hastanelerin performansı kötü olduğunda da başhekimin görevine son verilecektir”.¹⁸ Bu düzenlemeyle birlikte yeniden sağlık il müdürlüklerine bağlanan hastaneler için idari ve mali özerklik azalmış dahi olsa hastane gelirlerinin temel olarak döner sermaye gelirlerinden oluşması, hastanelerin mali özerkliğini artıran bir durumdur çünkü döner sermaye uygulaması, büyük oranda SGK tarafından yapılan ödemelerden oluşan kaynakların serbestçe harcanmasına imkân tanımaktadır. Türkiye’deki yıllık toplam sağlık harcamalarına bakıldığında 2021 yılı için yapılan toplam sağlık harcamaları 353 milyar 941 milyon TL olarak gerçekleşmiştir bu harcamaların yaklaşık yüzde %47,2’si SGK tarafından gerçekleştirilmiştir.¹⁹ Hastanelerin gelirleri büyük oranda SGK’dan gelen kaynaklardan oluşan döner sermayelerdir ve Pala’nın (2005: 72) ifade ettiği gibi hastaneler döner sermaye gelirlerini özgürce harcayabilmektedir. Bu durum, Kamu Hastane Birlikleri kapatılsa dahi hastanelerin mali özerkliklerin devam ettiğinin göstergesidir. Bir kamu kurumunun mali bakımdan özerklik sahibi olmasının günümüzdeki anlamı kâr-zarar rasyonalitesine tabii olmasıdır (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 216). Bu bağlamda kamu hastaneleri, gelirlerinin büyük çoğunluğunu oluşturan döner sermaye gelirlerini artırma ve performanslarını iyileştirerek gruplarını yükseltme baskısı altındadır.

2004 yılında uygulamaya geçirilen “Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi” ile 1989 yılından bu yana uygulanan döner sermaye gelirlerinin yüzde 50’sinin sağlık personeline ek ödeme olarak dağıtılması uygulamasından, dağıtımın meslek, kıdem, uzmanlık ve tıbbi hiyerarşideki konum, çalışılan birim yanı sıra, personelin gerçekleştirdikleri muayene, ameliyat, anestezi ve girişimsel işlem sayısına göre, başka bir ifade ile sağlık kurumuna sağladıkları gelire göre belirlendiği yeni bir sisteme geçilmiştir. Bütün basamaklarda uygulanan performansa göre ücretlendirme uygulaması 2011 yılında üniversite hastanelerine de yaygınlaştırılmıştır. Ücretlendirme sistemi değişikliği esas olarak hekimler için uygulanmıştır. Aile hekimleri için “kişi başına ödeme” sistemi uygulanırken, kamu hastanelerinde çalışan hekimler için de “hizmet başına ödeme” sistemi hayata geçirilmiştir (Pala, 2017: 67).

2010 yılında yataklı tedavi kuruluşlarında “Mesai Dışı Poliklinik” uygulaması başlatılmıştır. Yataklı sağlık kuruluşlarında ihtiyaç ve talep olması durumunda hafta içerisinde mesai saati bitiminden gece 00:00'a kadar, hafta sonlarında ve resmî tatillerde ise sabah 08:00 ve gece 00:00 saatleri arasında, hasta yoğunluğuna ve hekim sayısına göre hastaların bekletilmeksizin muayene ve tedavileri sağlanacağı şekilde poliklinik hizmet verilmesi düzenlenmiştir. Mesai

¹⁸ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/08/20170825-13.pdf>

¹⁹ <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Health-Expenditure-Statistics-2021-45728>



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

dışı çalışma yapan hekim ve diğer sağlık personeline Sağlık Bakanlığı ek ödeme yönetmeliğine göre hastane döner sermayelerinden ek ödeme yapılabilecektir.

SDP'nin temel bileşenlerinden biri olan "Nitelikli ve Etkili Sağlık Hizmetleri İçin Kalite ve Akreditasyon" hedefine yönelik olarak, 2001 yılında başlatılan Toplam Kalite Yönetimi uygulaması, 2005 yılından itibaren sistematik bir şekilde geliştirilmiştir. TKY kapsamında yapılan çalışmalar üç temel eksen üzerine oturmaktadır. İlk olarak Sağlık Bakanlığı merkezinde kurumsal bir yapı ve bunun devamı niteliğinde il ve hastane düzeylerinde yapılar oluşturulmuştur. İkinci olarak Türkiye sağlık sisteminin ihtiyaçlarına göre hazırlanmış bilimsel ve uygulanabilir kalite standartları belirlenmiştir. Bu kapsamda, sağlık hizmetinin tüm aşamalarında kaliteyi değerlendiren ve bu anlamda kalitenin artırılması için sağlık çalışanlarına rehberlik görevi yapmayı da amaçlayan Hizmet Kalite Standartları belirlenmiştir. Üçüncü olarak, hazırlanan standartlara yönelik belli periyotlarda ölçme ve değerlendirme gerçekleştirilmeye başlamıştır (Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2012: VI). Kalite standartları sağlıkta kalitenin geliştirilmesi ve değerlendirilmesine yönelik olarak sağlık kuruluşlarında kaliteli hizmet sunumunun sağlanması, hasta güvenliği, çalışan güvenliği, hasta memnuniyeti ve çalışan memnuniyetini esas alan sağlıkta kalite standartları içermektedir. 2009 yılında özel hastane ve üniversite hastanelerine yönelik Özel Hastane Hizmet Kalite Standartları yayımlanmıştır. 2011 yılında sağlıkta ulusal kalite sistemini kurma amacıyla Sağlık Bakanlığı tarafından üniversite hastaneleri ve özel sağlık kuruluşlarını da kapsayan Sağlıkta Hizmet Kalite Standartları (SHKS) Hastane Seti yayımlanmıştır.

Kalite standartları içerisine hasta memnuniyeti boyutunun eklenmesi TKY yaklaşımının "müşteri odaklılık" anlayışının sağlık hizmetleri alanına yansımadır. Hasta hakları konusu, 1990'lı yılların sonlarına kadar Türkiye sağlık hizmeti alanında ön plana çıkmamış bir konudur. Geleneksel, paternalist hekim-hasta ilişkisi kapsamında, sağlık hizmeti sunucusunun tek karar verici ve yönlendirici olduğu düşüncesi yakın döneme kadar hâkim görüş olarak devam etmiştir. 1990'lı yılların sonlarında sağlığın piyasalaştırılması kapsamında hastalar sisteme "müşteri" kimliği ile dahil olmuştur. Hastanelerin döner sermaye gelirleriyle işletilmeye başlanması ve sağlık çalışanlarının gelirlerinin önemli bir kısmının döner sermaye kazançlarına dayanmaya başlaması, hastaları "velinimet" durumuna getirmiştir (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 193-194).

1998 yılında yayınlanan "Hasta Hakları Yönetmeliği'nde" belirlenen hedef ve standartlara ilişkin uygulama programı, 2003 yılında "Sağlık Tesislerinde Hasta Hakları Uygulamalarına İlişkin Yönerge" ile düzenlenmiş ve yönerge 2005 yılında yenilenmiştir. Bu yönergeyle hastanelerde hasta hakları birimleri ve kurulları oluşturulmuştur. 2004 yılında vatandaşların talep, öneri, sorun ve şikayetlerini iletebilmeleri için Alo 184 SABİM²⁰ hattı kurulmuştur. Ayrıca Sağlık Bakanlığı'na ait sosyal medya hesapları aracılığıyla, internet sitesi üzerinden, e-posta, faks kanalları kullanılarak da talep ve şikayetler iletilebilmektedir. SDP ile hasta hakları kapsamında hayata geçirilen bir diğer uygulama ise Hekim Seçme Hakkı'dır. Hekim seçme hakkı uygulaması, 2004 yılında 11 kamu hastanesinde başlatılmıştır. 2010 yılının sonundan itibaren tüm hastanelerde uygulanmaya başlamıştır.

²⁰ Sağlık Bakanlığı İletişim Merkezi



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

Hasta memnuniyetinin artırılması, hastanelerdeki gereksiz beklemlerin ortadan kaldırılması, sağlık hizmeti sunumunun kalitesinin ve verimliliğinin artırılması hedeflerine yönelik olarak 2010 yılında Merkezi Hekim Randevu Sistemi (MHRS) uygulaması başlatılmıştır. MHRS uygulaması ile kamu hastanelerindeki randevulu poliklinik hizmetleri, tek bir merkezden yürütülmeye başlanmıştır. 2013 yılının Temmuz ayı itibariyle aile hekimleri de sisteme dahil edilmiştir.

2013 yılında temel teminat paketi dışında kalan hizmetler, özel sağlık kuruluşlarının ilave ücretleri, SUT fiyatının 3 katına kadar ücret tahsil edilebilen istisnai sağlık hizmetleri (robotik cerrahi, diş protezleri, lazerli prostat vb. gibi) gibi artan cepten harcamalar için Özel Sağlık Sigortaları Yönetmeliği ile tamamlayıcı sağlık sigortası uygulaması başlatılmıştır. Böylece her geçen yıl temel teminat paketi dışına çıkartılan sağlık hizmetleri için bir çözüm bulunmuş olmuştur (Yenimahalleli Yaşar, 2017: 124).

5. Şehir Hastaneleri

2005 yılında Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın "İkinci Fazı" olarak kabul edilen "Şehir Hastaneleri" projesine yönelik ilk yasal düzenleme, "5396 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Yasa" ile yürürlüğe konmuştur. Mecliste ek madde görüşülürken, konunun uzmanları, sağlık alanında uygulanacak kamu özel ortaklığı (KÖO) projelerinin iktisadi, mali ve toplumsal etkilerinin büyük olacağını bu nedenle KÖO sözleşmelerinin usul ve esaslarını tek bir maddelik yasa ile düzenlemenin ileriki yıllarda hukuki sorunlar doğuracağını dile getirmişlerdir. Fakat, sağlıkta KÖO modelini hayata geçiren düzenleme yeterli hazırlıklar yapılmadan kısa sürede çıkartılmıştır. Ek madde ile sağlık tesislerinin, Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenen kriterler dahilinde gerçek ya da özel hukuk tüzel kişilerine belirli bir bedel karşılığında, kırk dokuz yılı geçmeyecek bir süre üzerinden yaptırılabilmesi düzenlenmiş ve yasanın uygulanması, ihale usullerinin belirlenmesi ve sözleşmelerin kapsamına ilişkin ilke ve süreçlerin düzenlenmesi konusunda Bakanlar Kurulu yetkilendirilmiştir. Bir yıl sonra yayımlanan yönetmelik²¹ ile ihale usul ve esasları, yükleniciye ödenecek bedel ve devredilecek ticari arziler, anlaşmazlık çözümü ve sözleşmenin feshi gibi hususlar düzenlenmiştir (Emek, 2017: 162). İlk ihale ilanına ise 2009 yılında Kayseri Şehir Hastanesi²² için çıkmıştır ancak o dönemde yönetmeliğin ve dayanak yasanın iptali talebiyle açılan bir dava sebebiyle Kayseri ŞH ihalesi ancak 2011 yılında tamamlanmıştır. Kayseri ŞH ihalesinin ardından 30 Haziran 2011'de Ankara Etlik Şehir Hastanesi ihalesi yapılmıştır. Bu ihalenin yapılması üzerine Türk Tabipler Birliği tarafından ihale ile dayanak yönetmeliğin bazı hükümlerinin iptali ve "3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun Ek-7. Maddesinin" iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması talebiyle dava açılmıştır. Aynı zamanda Elâzığ ve Ankara Bilkent Şehir Hastanesi ihaleleri için de dava açılmıştır. Bu davalar sonucunda 2012 yılı Haziran ayında Danıştay ihalelerin yürütmesini durdurmuş ve dayanak yasanın iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. İhale sözleşmelerinde hiçbir yasal dayanak olmadığı

²¹ "Sağlık Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yapıtırılması ile Tesislerdeki Tıbbî Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik"

²² İhale ilanında Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü olarak geçmektedir. Şehir hastaneleri ismi daha sonra kullanılmaya başlanmıştır.



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

halde, ihaleyi alan şirketlere, kapatılacak hastanelerin arazileri otel, AVM, rezidans yapmak üzere verilmiştir. Bu nedenle Danıştay ihalelerin hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir. Danıştay'ın kararı üzerine 21 Şubat 2013'te "6428 sayılı Sağlık Bakanlığı'nca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" kabul edilirken ve 9 Mayıs 2014 günü "Sağlık Bakanlığı'nca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınmasına Dair Uygulama Yönetmeliği" Resmi Gazete 'de yayımlanmıştır. Yapılan bu yasal değişiklikler ile şartnamelerdeki hukuka aykırılıkların giderildiği tespiti yapılarak ihale süreçlerine ilişkin açılan davalar reddedilmiştir. Erbaş (2018: 175) durumu şu şekilde ifade etmektedir; kural olarak kanunların geriye yürümezliği ilkesi nedeniyle bir hukuki işlemin gerçekleştiği dönemdeki yasal hükümlere tabi olması kabul edilmiştir ancak dayanak yasa ve yönetmelik öncesi yapılan şehir hastaneleri ihaleleri için yapıldıkları dönemdeki yasal hükümlere tabi olmadıklarının kabulü ile kanunların geriye yürümezliği ilkesinin terk edildiği görülmektedir. 2022 yılında açılan Etlik Şehir Hastanesi ile birlikte 2023 yılı itibariyle 14 şehir hastanesi²³ hizmet vermektedir. Yapım aşamasında ise 4 şehir hastanesi²⁴ bulunmaktadır. Ayrıca kamu özel ortaklığı modeliyle yapılması planlanan fakat 2019'un son aylarında KÖO programından çıkartılarak genel bütçeden yapılacağı duyurulan 10 şehir hastanesi²⁵ bulunmaktadır.

6. Sağlık Hizmetlerinde Son Dönem ve Covid-19 Pandemisi

2015 yılında 5510 Sayılı Kanun'a bir ek madde eklenmiş ve şirket ortağı olan veya mesleğini serbest olarak icra eden hekimler ile uzman hekimlerin, özel sağlık kuruluşlarında (vakıf üniversitelerine ait olanlar da dahil olmak üzere) hizmet vermeleri hâlinde sözleşmelerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça 4/a statüsü (eski adıyla SSK) yerine 4/b statüsünde (eski adıyla Bağ-Kur) sigortalı sayılacağı hükme bağlanmıştır. Bu kapsamda, hekimler işverene bağlı çalışan olarak hizmet sunsalar da çalışmaya ilişkin sözleşmeleri iş sözleşmesi olmayıp hizmet alım sözleşmesi olacak ve alacağı ücret karşılığında serbest meslek makbuzu ya da şirketine ait fatura kesecektir. Dolayısıyla bu düzenleme ile işveren-işçi ilişkisinin yerini işveren- alt işveren ilişkisi alırken, özel hastaneler kıdem ve ihbar tazminatları, fazla mesai ve yıllık izin ücretleri, haftalık ve genel tatil ücretleri, yemek yardımları ve yol yardımları gibi yükümlülüklerden kurtulmaktadır. Ayrıca tıbbi hatalardaki sorumluluk hekimlere yüklenmektedir. Yoğun rekabetin yaşandığı özel sağlık hizmetlerindeki en büyük maliyet kalemlerinden biri emektir. Bu düzenleme emek maliyetlerinin azaltılmasını sağlarken hekimler açısından bir yandan ciddi hak kayıplarına neden olmakta bir yandan da "kendi şirketinin sahibi olma" mottosuyla rıza üretimi sağlamaktadır.

Tüm dünyada etkili olan Covid-19 salgını, Türkiye'de de 11 Mart 2020 tarihinde ilk koronavirüs vakasının tespit edilmesiyle sağlık politikalarını derinden etkilemiştir. Hala etkileri süren salgın

²³ Yozgat ŞH, Isparta ŞH, Mersin ŞH, Adana ŞH, Kayseri ŞH, Elâzığ Fethi Sekin ŞH, Manisa ŞH, Eskişehir ŞH, Ankara (Bilkent) ŞH, Bursa ŞH, Başakşehir Çam ve Sakura ŞH, Konya ŞH, Tekirdağ Dr. İsmail Fehmi Cumaloğlu ŞH ve Ankara-Etlik Şehir Hastanesi.

²⁴ Kütahya ŞH, Gaziantep ŞH, Kocaeli ŞH ve İzmir Bayraklı ŞH.

²⁵ Aydın ŞH, Samsun ŞH, Trabzon ŞH, Antalya ŞH, Ordu ŞH, Denizli ŞH, Sakarya ŞH, Diyarbakır ŞH ve İstanbul Sancaktepe ŞH.



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

nedeniyle ilk olarak, henüz Türkiye’de vakanın görülmediği dönemde 10 Ocak 2020’de Sağlık Bakanlığı bünyesinde Covid-19 Bilim Kurulu oluşturulmuştur. Bilim Kurulu’nda bulaşıcı hastalıklar, klinik mikrobiyoloji, göğüs hastalıkları, acil servis, halk sağlığı, çocuk enfeksiyonları, viroloji ve iç hastalıkları gibi farklı branşlardan uzmanlar yer almıştır. Bilim Kurulu tarafından “2019-nCoV Hastalığı Rehberi” yayınlamış ve elde edilen bilgilerin bilimsel verilere uygun olarak güncel hale getirildiği kılavuzlar hazırlanmıştır. Kılavuzlar sağlık merkezlerinde Covid-19 bulgusuyla yatan hastaların yönetimi, durumu ağır seyreden hastaların iyileştirilme yönetimi, Covid-19 sürecinde sağlık çalışanlarının yönetimi gibi bilgileri kapsamaktadır.

Salgınla mücadele kapsamında temaslı kişilerin izlenmesi ile virüsün bulaşmasını engellemek, sosyal ve fiziksel mesafeyi korumak ve hasta kişileri izole etmek gibi önlemler alınırken bu önlemlere işlerlik kazandırmak için birçok kısıtlama ve yasak getirilmiştir. Okullar ve üniversiteler tatil edilmiş, toplu gerçekleştirilen etkinlikler yasaklanmış, kamu ve özel sektörde aralıklarla çalışma sistemine geçilmiş, sokağa çıkma ve şehirlerarası ulaşım yasağı uygulanmış, karantina uygulaması yürürlüğe girmiş, toplu taşıma kullanımı sınırlandırılmış, uluslararası uçuşlar durdurulmuş ve maske kullanma zorunluluğu getirilmiştir. “Hayat Eve Sığar” adı verilen mobil uygulamayla vatandaşların bulunduğu bölgenin risk oranı ve kimin ne oranda virüs riski barındırdığı ortaya konmuş ve birçok yere girişin mobil uygulama kodu ile yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Sosyal medya, gazete, televizyon gibi platformlarda tanıtımlar ve kamu bültenleri ile el hijyeni, sosyal mesafe, maske kullanımı gibi konularda halka yönelik eğitimler verilmiştir. Covid-19 virüsü kaynaklı vaka ve ölüm sayılarını içeren günlük tablo günlük tablolar yayımlanmıştır.

Covid-19 salgınıyla mücadele sürecinde özellikle olarak rol oynayacak referans hastaneler oluşturulmuştur. Sağlık personelinin izin ve görevden ayrılmasına izin verilmemesi ve hastanelerdeki acil olmayan işlemler ertelenmesi gibi uygulamalara başvurulmuştur. Ayrıca salgınla mücadelenin en etkili aracı olan aşı çalışmalarına önem verilmiştir. Aşı geliştirme çalışmalarının yanı sıra Çin menşeli Sinovac firmasıyla ve Alman menşeli BioNTech firmasının aşıları ülkeye getirilmiş ve 13 Ocak 2021 tarihinde ilk aşı Sağlık Bakanı Fahrettin Koca’ya yapılmıştır. Erciyes Üniversitesi ve Sağlık Bakanlığı Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı (TÜSEB) iş birliğinde geliştirilen Turkovac adlı Covid-19 aşısının 2021 yılı sonunda acil kullanım onayı almasıyla Türkiye koronavirüs aşısı üreten 9 ülkeden biri olmuştur.

12 Ağustos 2022 tarihinde yürürlüğe giren “Sağlık Bakanlığı Ek Ödeme Yönetmeliği” ile Performansa göre ek ödeme yönetmeliği tamamen kaldırılırken yeni yönetmelikle “döner sermaye hak eden tüm sağlık çalışanlarına taban ek ödeme getirilmiştir. Hastanelerde kaynak kullanım verimliliği, finansal sürdürülebilirlik ile çalışanların bireysel ve klinik iş yükleri, görev tanımları ve görev yaptıkları birim ile hizmetin elde edilme maliyeti dikkate alınarak değişen miktarlarda teşvik ödemesi yapılması” hükme bağlanmıştır. 9 Kasım 2022 tarihinde yürürlüğe giren “Sağlık Bakanlığı Ek Ödeme Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile temel ek ödeme (sabit ve taban ödemelerin toplamıyla belirlenen oran) ve teşvik ek ödemesinden oluşan "ek ödemeler" konusunda yeni düzenlemeler yapılmış ve birinci basamak sağlık kuruluşlarında ve Bakanlık laboratuvarlarında çalışan personel de teşvik ek ödemesi kapsamına alınmıştır. Yeni ek ödeme yönetmeliği sağlık çalışanlarına maddi bir iyileştirme getirirse de emeklilik ikramiyesi, ücretli izin hakkı, statüye göre emekli maaşı gibi birçok hakkın kaybedilmesine de yol açmıştır.

7. Sonuç

Türkiye’de cumhuriyetin kuruluşunu takip eden dönemde kamusal sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Özellikle salgın hastalıklarla mücadele için gerekli sağlık kuruluşlarının örgütlenmesine öncelik verilmiştir. Bu dönemde ulusal aşı ve ilaç üretimi gibi gelişmeler yaşanırken, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde sigorta kurumları kurulmuş, Sosyalleştirme uygulamaları ile kamusal sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Sosyalleştirme uygulamalarının 1970’li yıllarda terk edilmeye başlanmasıyla sağlık hizmetleri piyasaya bağımlı hale gelirken, sağlıkta piyasalaşma süreci, 1980’lerde tüm dünyada egemen olan neoliberal politikalarla birlikte hem hız kazanmış hem de derinleşmiştir. Neoliberal politikaların etkisiyle Türkiye sağlık hizmetlerinin kamusal niteliği aşınırken, sağlık hizmetleri alanının bütününe piyasacı anlayış hâkim olmaya başlamıştır. Sağlık emek gücünün kazanılmış hakları giderek törpülenirken, sağlıkta piyasalaşmanın bir gereği olarak koruyucu değil tedavi edici sağlık hizmetleri öncelikli hale gelmiştir. Cumhuriyetin 100. yılına gelindiğinde Türkiye sağlık alanının mevcut durumundaki sorunları şu şekilde özetlenebilir; sağlığa ilişkin mevzuatın sık sık değiştirilmesi, birinci basamak sağlık hizmetlerinin aile hekimliği sistemine dönüştürülmesi, sevk zincirinin uygulanamaması, ücretlendirmede performans ve teşvik uygulamaları, kamu özel ortaklığı modelinin yönetim karmaşası yaratması ve oluşturduğu kamu zararları, sağlık personelinin istihdam sorunları ve sağlıkta şiddetin önlenememesi. Bu sorunların çözülebilmesi ve vatandaşlara ücretsiz, nitelikli ve ulaşılabilir sağlık hizmeti sağlanması için en temelde sağlıkta piyasacı mantığın terkedilmesi ve sağlık hizmetlerinin kamusal niteliğinin ve sağlık emek gücünün kamusal kimliğinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Kaynakça

- Akçakanat, T. & Çarıkçı, İ. H. (2019). *Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Sağlık Kurumlarında Uygulanması*. İstanbul: Hiperlink Yayınları.
- Akdur, R. (1998). Türkiye’de Sağlık Politika ve Hizmetleri. *Yeni Türkiye 4 (1984-1995)*, 1-13.
- Akdur, R. (2003). *Sağlık Sektörü, Temel Kavramlar, Türkiye ve Avrupa Birliğinde Durum ve Türkiye’nin Birliğe Uyumu*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Aydın, E. (1997). Türkiye’de Taşra ve Kırsal Kesim Sağlık Hizmetleri Örgütlenmesi Tarihi. *Toplum ve Hekim*, 12(80), 21-44.
- Aydın, E. (2002). Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluş Yıllarında Sağlık Hizmetleri. *Ankara Eczacılık Fakültesi Dergisi*, 31(3), 183-192.
- Bakar, C. & Akgün, S. (2005). Türkiye’de Sağlık Reformları: Sonu Gelmeyen Hikaye. *Toplum ve Hekim*, 20(5), 339-352.
- Belek, İ. (2012). *Sağlıkta Dönüşüm: Halkın Sağlığına Emperyalist Saldırı*. İstanbul: Yazılama Yayınevi.
- Belek, İ. (2016). *Sağlığın Politik Ekonomisi: Sosyal Devletin Çöküşü*. İstanbul: Yazılama Yayınevi.
- Eke, E. (2019). *Sağlıkta Dönüşüm-Dönüşen Devlet Anlayışı Çerçevesinde Sağlık Sektöründe Bir Alan Araştırması*. İstanbul: Hiperlink Yayınları.



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

- Ekinci, T. Z. (1980). Sağlık Örgütlenmesinde Tarihsel Gelişme ve Yapısal Sorunlar. *Toplum ve Hekim*, 5(30), 35-47.
- Emek, U. (2017). Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Sözleşmeleri: Beklenti ve Gerçekleşme. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1), 140-168.
- Erbaş, Ö. (2018). Şehir Hastanesi Yargılamaları. K. Pala (Ed.), *Türkiye’de Sağlıkta Kamu-Özel Ortaklığı Şehir Hastaneleri* (155-176). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Fişek, A. G. (2004). *SSK Hastanelerinin Sağlık Bakanlığına Devri: Ver-Kurtul*. <https://gurhan.fisek.net/ssk-hastanelerinin-saglik-bakanligina-devri-ver-kurtul/> (10.08.2023).
- Fişek, N. (1983). *Halk Sağlığına Giriş*. Ankara: Çağ Matbaası.
- Fişek, N. (1991). Türkiye Cumhuriyeti Hükümetlerinde Sağlık Politikaları. *Toplum ve Hekim*, 7(48), 2-4.
- Işıkçelik, F., Öztürk, N. & Ağırbaş, İ. (2019). Sağlık Hizmetlerinde Geri Ödeme Yöntemlerinden Teşhis İlişkili Gruplar. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 9(2), 431-448.
- Kapıcı, H. Z. (2015). *Atatürk Dönemi Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Teşkilat ve Faaliyetleri*. Ankara: Tiydem Yayıncılık.
- Okay, B. (2012). *Türkiye’de Aile Hekimliği Uzmanlığı Süreci ve Sosyalleştirme*. Ankara: Türk Tabipler Birliği Yayınları.
- Ozan, E. D. (2015). İki Darbe Arasında Kriz Sarmalı. G. Atılğan, E. A. Aytekin, E. D. Ozan, C. Saraçoğlu, M. Şener, A. Uslu & M. Yeşilbağ (Ed.), *Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Siyasal Hayat* (657-746). İstanbul: Yordam Kitap.
- Pala, K. (2005). Sağlık Hizmetlerinde Döner Sermaye Uygulaması. *Toplum ve Hekim*, 20(1), 72-74.
- Pala, K. (2017). Türkiye’de Sağlık Reformu/ Sağlıkta Dönüşüm Programı Süreci. G. Yenimahalleli Yaşar, A. Göksel & Ö. Birler (Ed.), *Türkiye’de Sağlık ve Sosyal Güvenlik: İnsana Karşı Piyasa* (43-74). İstanbul: Nota Bene Yayınları.
- Sağlık Bakanlığı. (2003). *Sağlıkta Dönüşüm Programı*. <https://www.saglik.gov.tr/TR,11415/saglikta-donusum-programi.html> (15.10.2018).
- Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü. (2012). *Sağlıkta Kalite Değerlendirmeleri*. Ankara: Pozitif Matbaa.
- Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü. (2014). *Teşhis İlişkili Gruplar Bilgilendirme Rehberi*. <https://www.saglikaktuel.com/d/file/rehber-tig-16122015son-ik.pdf> (02.01.2021).
- Soyer, A. (2001). Türkiye’nin İktisadi ve Sosyal Tarihi Bağlamında Başlangıcından 1960'a Kadar Sağlık Hizmetleri ve Sağlık Bakanlığı. *Toplum ve Hekim*, 6(6), 413-429.
- Soyer, A. (2004). *Sanayi Devriminden Küreselleşmeye Darbeden AK Parti’ye Sağlıkın Öyküsü*. İstanbul: Sorun Yayınları.



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

- Sönmez, M. (2017). *Paran Kadar Sağlık: Türkiye’de Sağlıkın Ticarileşmesi*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Tükel, R. (6 Ekim 2017). *Kamu Hastane Birlikleri Modelinin İflası ve Sağlık Bakanlığı Teşkilat Yapısında Değişiklikler*. <http://www.tipdunyasi.dr.tr/2017/10/kamu-hastane-birlikleri-modelinin-iflasi-ve-saglik-bakanligi-teskilat-yapisinda-degisiklikler/> (20.12.2019).
- Ünlütürk Ulutaş, Ç. (2011). *Türkiye’de Sağlık Emek Sürecinin Dönüşümü*. Ankara: Nota Bene Yayınları.
- World Health Organization. (2012). *Case Studies on Health System Performance Assessment. A Long-Standing Development in Europe*. Kopenhag: WHO.
- Yavuz, C. I. (2011). Kamu Hastane Birlikleri ve Kamu Özel Ortaklığı Emekçilere Nasıl Yansıyacak?. *Sağlık Çalışanlarının Sağlığı 3. Ulusal Kongresi Kitabı* (48-56). Ankara.
- Yenimahalleli Yaşar, G. (2017). AKP’li Yıllarda Sağlık ve Sağlık Politikası. G. Yenimahalleli Yaşar, A. Göksel & Ö. Birler (Ed.) *Türkiye’de Sağlık ve Sosyal Güvenlik: İnsana Karşı Piyasa* (103-142). İstanbul: Nota Bene Yayınları.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.

Ethical Approval: The author declares that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's author.



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscoeconomía, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

100th Year of the Health Policies

Merve Kayaduvar

Extended Abstract

The organization of the centralized public health services plays a significant role during the construction of modern nation states. Similarly, during the construction of the modern Turkish state, the organization of public health services, especially the health institutions necessary to combat epidemics, played an important role. After the proclamation of the Republic, the organization of public health services began with the establishment of the necessary health services structures and organizations, especially to combat epidemics. In the work program prepared by Refik Saydam, the Minister of Health of the period, in 1925, the needs in the field of health were summarized as follows; expanding the existing health organization, increasing the number of health personnel, opening sample hospitals, maternity hospitals, nurseries and sanatoriums, combating infectious diseases, taking health organization to the remotest corners, enacting health laws, establishing the Central Institute of Public Health and the School of Public Health (Aydın, 2002: 188-189). In this context, by 1930, the number of state hospitals increased to 36 and the number of beds reached 3965. Of these hospitals, 12 were general hospitals, 9 were maternity hospitals, 11 were sanatoriums, 3 were mental hospitals, 12 were trachoma hospitals and 5 were rabies hospitals. Since these hospitals were located in city centers, examination and treatment houses were opened in district centers (Soyer, 2001: 423).

One of the most important issues in the development and expansion of health services is to increase the number of health workforce. For this reason, special importance was attached to the health workforce training policy during this period. In 1924, compulsory service was introduced for all medical faculty graduates. In addition, boarding dormitories for medical students were opened (Fişek, 1991: 3). The opening of educational institutions for the training of non-physician health personnel such as nurses, midwives and health officers in addition to physicians and the training of health personnel through public educational institutions are important indicators that health services were decommodified and organized as a public service in this period (Ünlütürk Ulutaş, 2011: 155). In addition, the training of teachers trained in village institutes in subjects such as preventive medicine and environmental health played a complementary role in the delivery of health services to rural areas (Ekinci, 1980: 39).

The Keynesian welfare states that emerged in developed capitalist countries after the Second World War and the widespread implementation of free, inclusive and universal public health services in this context also had an impact on Turkey. In this context, the Social Insurance Institution was established in 1945, the Pension Fund was established in 1949 and the Social Insurance Institution for Tradesmen and Craftsmen and Other Independent Employees (BAG-KUR) was established in 1971.

In accordance with the view that treatment and preventive medicine services cannot be separated from each other and should be handled together in the organization of health services, which was dominant in the post-war period, the "1. 10-Year National Health Plan" was accepted. According to this plan, also known as the Behçet Uz Plan, it was aimed to divide the country into seven health regions and to make each region self-sufficient in terms of health



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

organization. This plan was criticized as unrealistic and costly and could not be implemented due to Behçet Uz's departure from the ministry.

In the 1960s, important steps were taken towards the institutionalization of public health services in Turkey. While health services provided by the state were regulated by law until the 1960s, the duty of the state to provide health services became a constitutional provision with the 1961 Constitution, which was dominated by the social state approach. In addition to the 1961 Constitution, the Socialization Law adopted in the same year reinforced the public nature of health services in Turkey. According to the law, which was prepared with an egalitarian approach, all health services were accepted as the duty of the state. Launched in 1963, the Socialization program was successfully implemented until 1965, but turned into an unsuccessful practice as of 1966. Even though it was not implemented as planned at the beginning, socialization provided important steps towards the decommodification of the health services and the recognition of health as a social right. The structural crisis that capitalism entered into in the 1970s materialized with the Oil Shock of 1973 brought about a wholesale change in the capital accumulation regime and the Keynesian welfare state that had prevailed after the Second World War. Parallel to the transformation in capitalist countries, in Turkey a transformation took place. The January 24, 1980 decisions embodied the neoliberal transformation that laid the groundwork for the marketization of public health services. First of all, the state, which was considered to be solely responsible for the provision of health services according to the 1961 Constitution, was turned to the regulator and supervisor of the provision of health services with the 1982 Constitution. This constitutional change, which was realized in line with neoliberalism's concept of limited state by withdrawing it from public services, was continued in the following years with legal regulations in line with this framework. The process of eroding the public character of health services through marketization, which began to manifest itself in the 1980s, became widespread with "reforms" in the 1990s and became systematic in the 2000s.

Launched in 2003 under the name of "reform" in the health sector, the Health Transformation Program (HTP) introduced radical changes in many areas from the financing and organizational structure of health services to the employment status of the health labour force and service delivery. As a complement to this transformation program, the "City Hospitals" project was launched in 2005 as a "Public Private Partnership" model, which is described as the "Second Phase of Health Transformation Programme". As of 2023, 14 city hospitals are in service with Etlik City Hospital, which opened in 2022. There are 4 city hospitals under construction. In addition, there are 10 city hospitals that were planned to be built with the public-private partnership model but were removed from the PPP program in the last months of 2019 and announced to be built from the general budget.

The Covid-19 pandemic, effective all over the world, has deeply affected health policies in Turkey with the first coronavirus case detected on March 11, 2020. While measures such as preventing the transmission of the virus by monitoring contacts, maintaining social and physical distance and isolating sick people were taken within the scope of the fight against the pandemic, many restrictions and bans were imposed to make these measures work. Schools and universities have been closed, collective activities have been banned, intermittent working system has been introduced in the public and private sectors, curfews and intercity



Kayaduvar, M. (2023). Sağlık Politikalarının 100 Yılı.
Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 526-551. Doi: 10.25295/fsecon.1249887

transportation bans have been imposed, quarantine has come into force, the use of public transportation has been restricted, international flights have been stopped and the use of masks has been mandatory.

As a result of the health policies implemented since the establishment of the republic, the public character of health services in Turkey has been eroded with the impact of neoliberal policies that have become dominant especially since the 1980s and a pro-market approach has started to dominate the entire field of health services. While the vested rights of the health labour force were gradually eroded, curative rather than preventive health services became a priority as a requirement of marketization in health sector. By the 100th anniversary of the Republic, the current problems in the field of health in Turkey can be summarized as follows: frequent changes in health legislation, the transformation of primary health care services into the family medicine system, the failure to implement the referral chain, performance and incentive practices in remuneration, the public-private partnership model creating management confusion and public losses, employment problems of health personnel and the inability to prevent violence in health. In order to solve these problems and provide citizens with free, qualified and accessible health services, the pro-market logic in health care must be abandoned and the public nature of health services and the public identity of the health labor force must be strengthened.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 552-580

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 26.08.2023

Accepted/Kabul: 23.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1350399



Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye’de Sağlık Harcamalarının ARIMA Yöntemi ile Tahmini

The Forecasting of Health Expenditure in Türkiye Using the ARIMA Method

Muhammed Hasan YÜCEL¹, Zafer ÇALIŞKAN²

Öz

Beşerî sermaye bireyin hayatı süresince edindiği bilgi ve becerilerin toplamı olarak tanımlanmaktadır. Bu çalışma beşerî sermaye kavramı ile kişinin edinmiş olduğu bilgi ve becerilerin korunması bağlamında sağlık yatırımlarının toplumun kalkınması ve gelişmesini etkilediği hipotezinden yola çıkmaktadır. Çalışmanın amacı Türkiye’de sağlık hizmetlerine yapılan kamu sağlık harcamalarının projeksiyonunu yapmaktır. Sağlık düzeyi yüksek bir toplumun varlığı ekonomik gelişmeyi, ilerlemeyi ve büyümeyi olumlu yönde etkilemektedir. Refah düzeyinin yüksek olması sağlık hizmetlerine olan talebi artırdığı gibi sağlık sektöründe yapılan harcamaları da artırmaktadır. Bu çalışmada Türkiye’de merkezi bütçeden harcanan kamu sağlık harcamaları ARIMA (10,1,1) modeli ile tahmin edilmektedir. 234 gözlem ile yapılan analizde Hazine Bakanlığı muhasebat bilgi sisteminden alınan iller bazında aylık toplam kamu sağlık harcama verileri kullanılmaktadır. Box-Jenkins metodolojisinin uygulandığı ve 2004:M01-2023:M06 dönemini kapsayan aylık verilerin kullanıldığı çalışmada nominal kamu sağlık harcamalarının gelecek üç yıl içerisinde artacağı ve 2023 yılında 380 milyar TL’ye, 2024 yılında 538 milyar TL’ye ve 2025 yılında 694 milyar TL’ye çıkacağı tahmin edilmektedir. Reel hale getirilmiş kamu sağlık harcamalarının ise 2023 yılında yaklaşık 27 milyar 679 milyon TL, 2024 yılında 30 milyar 756 milyon TL ve 2025 yılında 32 milyar 530 milyon TL düzeyine yükseleceği öngörülmektedir.

Jel Kodları: H51, I15, C53

Anahtar Kelimeler: Kamu Sağlık Harcamaları, ARIMA, Zaman Serisi Tahmini, Box-Jenkins Metodolojisi

¹ Araş. Gör., Hitit Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, muhammedhasanyucel@hitit.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5301-7522

² Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, caliskan@hacettepe.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9221-6578



Yücel, M. H. & Çalışkan, Z. (2023). Türkiye’de Sağlık Harcamalarının ARIMA Yöntemi ile Tahmini. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 552-580. Doi: 10.25295/fsecon.1350399

Abstract

Human capital is the sum of the knowledge and skills acquired by an individual during his/her life. This study starts from the hypothesis that health investments affect the development and development of society in the context of protecting the knowledge and skills acquired by a person with the concept of human capital. The study aims to project the government health expenditures made on health services in Türkiye. The existence of a society with a high level of health positively affects economic development, progress, and growth. A high level of well-being increases the demand for health services and increases spending in the health sector. In this study, the government health expenditures spent from the central budget in Türkiye are estimated using the ARIMA (10,1,1) model. In the analysis carried out with 234 observations, the total monthly government health expenditures data based on provinces taken from the accounting information system of the Republic of Türkiye Ministry of Treasury and Finance are used. In the study, where the Box-Jenkins methodology is applied and monthly data covering the period 2004:M01-2023:M06 are used, government health expenditures are estimated to increase over the next three years and to increase to 380 billion TL in 2023, 538 billion TL in 2024, and 694 billion TL in 2025. On the other hand, it is estimated that the realized public health expenditures will increase to approximately 27 billion 679 million TL in 2023, 30 billion 756 million TL in 2024, and 32 billion 530 million TL in 2025.

Jel Codes: H51, I15, C53.

Keywords: Government Health Expenditure, ARIMA, Time Series Forecasting, Box-Jenkins Methodology

1. Giriş

Toplumların gelişmesindeki itici güçlerden biri tarih boyunca beşerî sermayenin niteliği olmuştur. Bu niteliğin yüksek olması için toplumun en küçük yapı taşı olan bireylerin iyi eğitilmiş olmasının yanında hem fiziksel hem ruhsal anlamda sağlıklı olması gerekmektedir. Sağlıklı bireylerin daha fazla üretken olacağı düşüncesi ile sağlık hizmetlerine yapılan yatırımların artırılması ve daha fazla kaynak ayrılabilmesi için ülkelerin uzun vadeli ve kaliteli sağlık politikaları yapmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda sağlık harcamalarının verimli ve etkin bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Bu yönüyle sağlık harcamalarının miktarı, üzerinde durulması gereken öncelikli konulardan biri haline gelmektedir. Hemen hemen bütün ülkelerde sağlık harcamaları neredeyse ülkelerin GSYİH’lerinden daha büyük hızla artmaktadır. Örneğin; kamu sağlık harcamalarının 2022 yılı için GSYH içindeki payının %10 barajını geçen üç OECD ülkesinin sırasıyla ABD, Almanya ve Fransa olduğu ve bunların da sırasıyla %14,1, %10,95 ve %10,06 oranında kamu sağlık harcamasına ulaştığı belirtilmektedir (OECD, 2023). Dahası sağlık harcamaları ülkenin sağlık sisteminin karşılaştırılabilirliği açısından bir performans göstergesi olarak kullanılabilir. Son yıllarda sağlık harcamalarındaki artışlar, ülkelerin sağlık sistemlerinin finansal sürdürülebilirliği tartışmalarının en can alıcı sorunlarından biri haline gelmiştir. Bu nedenle literatür incelendiğinde bu anlamda iki önemli araştırma grubunun olduğu söylenebilir. Birinci grup çalışmalar sağlık harcamalarının belirleyicilerini tespit etmek üzere yoğunlaşırken ikinci grup çalışmalar ise harcamaların gelecekteki büyüklüğünü tahmin etmeye yönelik olarak gerçekleştirilmektedir.

Sağlık harcamalarının kamu kaynaklarından sağlandığı ülkelerde ise harcamaların büyüklüğü, kullanıldığı alanlar ve daha da önemlisi sürdürülebilirliği önem taşımaktadır. Artan nüfus, yaşlanma, sağlık teknolojilerindeki gelişmeler ülkelerin harcamaya kapasitelerini zorladığı gibi sürdürülebilirlik kaygılarını da artırmaktadır. Bu nedenle ülkelerin gelecekteki sağlık harcamalarının miktarını ve artış hızını tahmin etmek hayati önem taşımaktadır. Literatürde bu yönde birçok ampirik çalışma olduğu görülmektedir.

Bu çalışmanın amacı Türkiye kamu sağlık harcamaları verilerine dayanarak yakın dönem olası kamu sağlık harcamalarını tahmin etmektir. İzleyen bölümde literatürde yer alan bir kısım ampirik çalışmalar yöntem ve sonuçları itibarıyla ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise veri, yöntem ve ampirik sonuçlar ele alınırken, dördüncü bölümde tartışma kısmı yer almıştır. Bu bölümü sonuç izlemiştir.

2. Literatür

Literatüre bakıldığında Sağlık Harcamaları konusunda yapılmış çalışmalarda genel olarak ARIMA ve yapay zeka modellerinin tercih edildiği görülmektedir. Yapılan çalışmalardan bazılarının modelleri karşılaştırarak sağlık harcamalarını tahmin etmenin yanında sağlık harcamalarını en iyi tahmin eden modeli de tespit etmeyi amaçladığı bazı çalışmaların ise sadece sağlık harcamalarının tahminine yönelik olduğu görülmektedir. Bu bağlamda ele alındığında literatürde sağlık harcamalarının tahminine yönelik pek çok çalışmanın mevcut olduğu görülmektedir. Burada bu çalışmalardan bazıları ele alınarak öne çıkan temel özellikler ve farklılıklar ortaya konulmaktadır.

Bu konudaki öncü çalışmalardan biri Getzen & Poullier (1992) tarafından gerçekleştirilmiştir. 4 farklı yöntemle sağlık harcamalarının tahmin edildiği bu çalışmada üstel düzleştirme ve ARIMA yöntemlerinin daha iyi sonuçlar verdiği tespit edilmiştir. 19 ülkenin analiz edildiği çalışmada 1965-1970 yılları baz alındığında en az tahmin hatasının ARIMA modeli ile ABD için gerçekleştiği bulunmuştur.

Getzen (2000) tarafından yapılan çalışma ise ABD’de yapılan sağlık harcamalarının tahmini için uygun ölçü biriminin tahmin edilecek sürenin uzunluğuna bağlı olduğunu ortaya koymaktadır. Yazara göre uzun dönemli tahmin yaparken enflasyon ve kişi başına reel gelirdeki artış önemli ölçüm sorunları yaratmaktadır. Kısa dönemli tahmin yaparken ise yakın gelecekteki sağlık harcamalarının en iyi göstergesi sağlık harcamalarının son yıldaki artış oranıdır. Çalışmada çok kısa dönemli tahminler için ARIMA yöntemlerinin sağlık harcamalarına uygulanabileceği belirtilmektedir.

Nüfusun değişen sağlık durumunun tahmine dahil edildiği ve sağlık harcamalarının ölüme kadar geçen zamanla ilişkilendirildiği Lee & Miller (2002) tarafından gerçekleştirilen çalışmada stokastik zaman serisi modelleri ile sağlık harcamalarına yönelik uzun dönemli öngörülerin belirsizliği geçmişe göre daha sistematik ele alınmaktadır. Çalışma sonucuna göre ölüm oranının azalması sağlık hizmeti alan yaşlıların sayısının artması anlamına gelse de sağlık hizmetinin sunulması ile yaşlıların sağlık durumunun iyileştirilmesi her şey eşitken daha az harcama anlamına gelmektedir. Sağlık harcamalarının ABD GSYH’sinin %2,2’sini oluşturduğu 2002 yılına göre, yazarlar, 2075 yılında bu oranın %8’e yükseleceğini öngörmektedirler.

Matteo (2010) Kanada için yapmış olduğu çalışmada kişi başına düşen kamu sağlık harcamalarının 1965-2008 yılları arasında kişi başına GSYH, kişi başına kamu transferleri ve kişi başına kamu gelirleri gibi temel göstergelerdeki büyümeden daha fazla büyüdüğünü tespit etmiştir. 2035 yılına kadar sağlık harcamalarındaki artışın devam edeceği tahmin edilen çalışmada bu durumun sürdürülemez olduğuna dikkat çekilmektedir. İller bazında kişi başına düşen sağlık harcamalarının kullanıldığı analizde panel veri yöntemi kullanılarak OLS ve GLS yöntemleri benimsenmektedir.

Chaabouni & Abednnadher (2013) yapmış oldukları çalışmada yapay sinir ağları (ANN) ve ARDL modelini kullanarak Tunus’ta toplam sağlık harcamalarını tahmin etmişlerdir. Çalışmada 1961-2008 dönemini kapsayan veriler ile yapılan ANN ve ARDL modelinin tahmin performansını ölçmek ve modelleri karşılaştırmak için ortalama karekök hatası (root mean square error-RMSE) ve ortalama mutlak yüzde hata (mean absolute percentage error-MAPE) değerleri kullanılmaktadır. Tunus’un gelecekteki sağlık harcamalarının GSYH’sinden daha fazla artacağı ve 2020 yılında sağlık hizmetlerinin bir lüks mal haline geleceğinin tahmin edildiği çalışmada yapılan performans yöntemleri (MAPE ve RMSE) sonucunda yapay sinir ağları modelinin ARDL modeline göre çok daha iyi tahmin yaptığı sonucuna varılmaktadır.

Yukarıda da belirtildiği gibi hangi modellerin daha iyi tahmin edici olduğu yönündeki çalışmalardan biri Zhao (2015) tarafından yapılmıştır. Yazara göre sofistike modeller yetersiz sonuçlar verirken, sağlık harcamalarının tahmininde üssel düzleştirme ve VAR modelleri statik ve dinamik panel ile tek değişkenli ARIMA’dan daha iyi sonuçlar ortaya koymaktadır.

Lorenzoni (2019) yapmış olduğu çalışmada OECD ülkeleri için sağlık harcamalarını panel OLS yöntemi ve Baumol katsayısı yardımı ile tahmin etmiştir. Analiz sonucunda tüm OECD ülkeleri

için orta vadede sağlık harcamalarının artması beklenmektedir. Politika şoklarının olmadığı varsayımı altında bu topluluğa üye ülkelerin genelinde kişi başına sağlık harcamalarının ortalama olarak yılda %2,7 artacağı öngörülmektedir. Ayrıca kamu sağlık harcamalarının payının 2030 yılına kadar tüm sağlık harcamalarının içindeki payının %74,2’den %77,4’e çıkacağı tahmin edilmiştir.

Dritsakis & Klazoglou (2019) 1900-2017 yıllarını kapsayan sağlık harcamaları verileri ile yapmış oldukları çalışmada kısa dönemde ARIMA (2,1,0) modelinin en uygun tahminleme modeli olduğunu tespit etmişlerdir. Dünyada en çok toplam sağlık harcamasının gerçekleştiği ülke olan ABD için yapılan tahminleme modelinde maksimum olabilirlik (ML) yöntemi benimsenmektedir.

Toplam sağlık harcamalarının kamu tarafından, sosyal ve kişisel yapılan sağlık harcamaları şeklinde ayrıldığı ve yine ARIMA modellerinin kullanıldığı Zheng vd. (2020) tarafından yapılan çalışmada 1978-2017 yıllık verileri kullanılarak 2018-2022 yıllarını kapsayan tahminler yapılmıştır. Çin’de gerçekleşen toplam sağlık harcamalarının hızla artacağı tahmin edilen çalışmada toplam sağlık harcamaları içindeki kamu tarafından ve kişisel yapılan sağlık harcamalarının oranının azalacağı fakat sosyal sağlık harcamalarının oranının hızla artacağı öngörülmektedir. Bir sonraki süreçte Çin’in toplam sağlık harcamalarındaki hızlı büyümeyi sürdürülebilir hale getirebilmesi için sosyal sağlık girdisini arttırma, sağlık fonlarının etkinliğini yükseltme ile hasta merkezli tedavi ve önleme yollarını benimseme noktasında politika önerileri yapılmaktadır.

Ntivuguruzwa (2023) Rwanda’nın 2006:Q1-2018:Q4 dönemini kapsayan sağlık harcamaları verisi ile 3 farklı model üzerinde çalışmıştır. ARIMA, yapay sinir ağları ve iki modelin karışımı hibrit bir modelin oluşturulduğu çalışmada toplam sağlık harcamalarının uzun vadede artacağı tespit edilmiştir. Toplam sağlık harcamalarının tahmini için kullanılan 3 modelin tahmin yeteneği karşılaştırıldığında en iyi performansı iki yöntemin karışımı olan hibrit yöntemin gösterdiği tespit edilmiştir.

Sisko vd. (2019) yapmış oldukları çalışmada harcanabilir kişisel gelir ve sağlık harcamaları arasındaki ilişkiyi analiz etmişlerdir. Office of the Actuary tarafından yapılan analizde harcanabilir kişisel gelir ile sağlık harcamaları arasında pozitif yönde bir ilişki tespit edilmiş ancak sağlık harcamaları harcanabilir kişisel geliri bir gecikme ile takip etme eğiliminde olduğu bulunmuştur. On yıllık süreçte önceki yıllara göre daha büyük gelir büyümesi varsayıldığından sağlık harcamalarındaki artışın bu gelir büyümesine yanıt vermesi ve daha büyük olması beklenmektedir.

Okatan & Işık (2020) çalışmalarında karar ağacı yöntemi kullanarak ABD’de sigorta şirketi tarafından faturalandırılan kişisel tıbbi sağlık harcamalarını tahmin etmişlerdir. Yapılan analize göre sigara içenlerin kişisel sağlık harcamalarının çok daha yüksek olduğu, vücut kitle endeksi ve yaşı yüksek olan kişilerin sağlık harcamalarının yüksek olduğu ve çocuk sayısı fazla olan kişilerin ise sağlık harcamalarının düşük olduğu tespit edilmiştir. Bu çalışmada aslında tahmin yapmaktan çok bir yöntemin performansı ölçülmektedir.

Benzer yaklaşımlarla Türkiye için yapılan çalışmalar da bulunmaktadır. Kalanlar (2018) tarafından yapılan çalışmada sağlık harcamaları, hastane sayıları ve yatak sayıları verileri ile zaman serisi analiziyle geleceğe ilişkin projeksiyonlar yapılmıştır. Kullanılan Brown modeli



Yücel, M. H. & Çalışkan, Z. (2023). Türkiye’de Sağlık Harcamalarının ARIMA Yöntemi ile Tahmini. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 552-580. Doi: 10.25295/fsecon.1350399

sonucunda kamunun yapmış olduğu sağlık harcamalarının 2023 yılında 131,7 milyar TL olarak 2002’ye göre yaklaşık on kat artacağı tahmin edilmiştir. Aynı dönemde özel sektör sağlık harcamalarının tahminini yapmak için ARIMA (0,1,0) modeli kurulmuş ve özel sektör sağlık harcamalarının yaklaşık 6,5 kat artarak 35,8 milyar TL’ye yükseleceği öngörülmektedir.

Atalan (2020) Türkiye’nin 1975-2017 yılları arasındaki sağlık harcamaları verilerini kapsayan trend eğilim analiz denklemleri oluşturmuştur. Bu analiz yönteminin Türkiye’deki sağlık harcamalarını tahmin etmede ilk kez kullanıldığı çalışmada Türkiye’deki sağlık harcamaları OECD ve G20 ülkelerinin ortalama sağlık harcamalarının altında olduğu tespit edilmiştir.

Güleryüz (2021) Türkiye’nin 1990-2019 yıllarını kapsayan yıllık verilerini kullandığı çalışmada sağlık harcamalarının belirleyicilerini dikkate alan üç farklı model kullanmaktadır. Regresyon Ağacı (DT), Destek Vektör Regresyonu (SVR) ve Gauss Süreç Regresyonu (GPR) modellerinin kullanıldığı çalışmada SVR modelinin diğer iki modele göre daha iyi tahmin sonuçları ortaya koyduğu tespit edilmiştir.

Ayrıca Billerlioğlu (2019) tarafından yapılan çalışmada ARIMAX yöntemi ile kişi başına düşen sağlık harcamaları tahmin edilmiştir. Sağlık harcamalarını etkileyen faktörlerin de ele alındığı bu çalışmada kişi başına sağlık harcamalarının 2019 yılından sonra artış eğiliminde olacağı ancak bu eğilimin geçmiş yıllardaki kadar yüksek olmayacağı tespit edilmiştir. Yapılan analize göre Türkiye’nin 2023 yılında toplam sağlık harcamasının 104 milyar dolar olacağı tahmin edilmektedir.

3. Veri, Yöntem ve Ampirik Sonuçlar

Bu çalışmada kullanılan aylık kamu sağlık harcamaları verisi Hazine Bakanlığı veri tabanından indirilen iller bazında merkezi yönetim bütçe istatistiklerinden derlenmiştir. Tablo 1’de Türkiye’de merkezi bütçeden harcanan yıllık toplam kamu sağlık harcamaları görülmektedir.

Tablo 1: Yıllık Kamu Sağlık Harcamaları (Nominal)

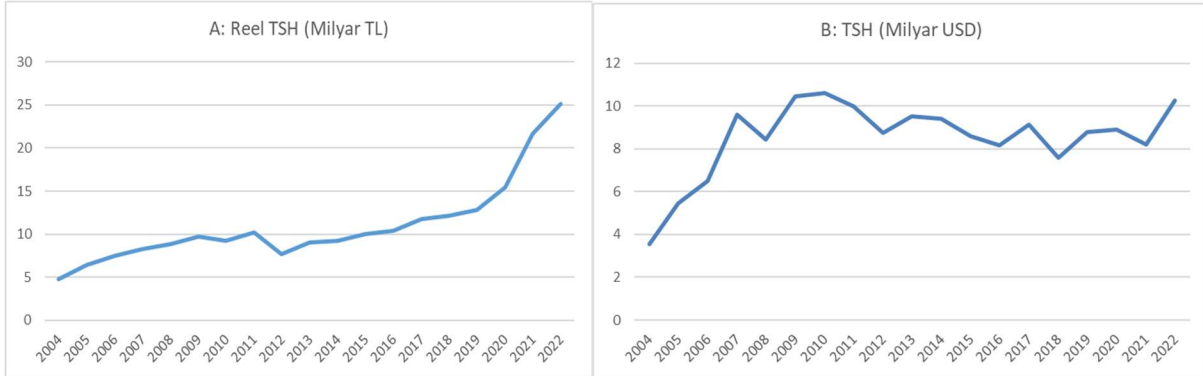
	TSH (Milyar TL)	TSH (Milyar USD)
2004	4,962	3,562
2005	7,335	5,450
2006	9,274	6,501
2007	11,276	9,613
2008	12,972	8,430
2009	15,682	10,458
2010	16,071	10,621
2011	18,594	10,003
2012	15,581	8,758
2013	19,569	9,510
2014	21,482	9,390
2015	25,048	8,586
2016	28,500	8,169
2017	35,221	9,154
2018	40,214	7,579
2019	51,198	8,770
2020	68,852	8,917
2021	110,921	8,199
2022	191,490	10,275

Not: Toplam kamu sağlık harcamaları dolar bazında hesaplanırken TCMB’den alınan aylık ortalama dolar kuru verisi alınmıştır. Hazine Bakanlığı muhasebat bilgi sisteminden alınan iller bazında aylık kamu sağlık harcamaları dolar bazında hesaplanarak 12 ay için toplanmıştır.

Kaynak: Merkez Bankası, 2023, EVDS, ortalama döviz kurları. Hazine Bakanlığı, 2023, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-merkezi-yonetim-butce-istatistikleri-2004-2019>.

2004 yılında merkezi bütçeden yapılan toplam kamu sağlık harcamaları yaklaşık 5 milyar TL’den 2022 yılında 191 milyar TL’ye çıkmıştır. 18 yılda nominal olarak 37 kattan fazla artan toplam kamu sağlık harcamaları dolar bazında ise 2 kattan biraz daha az artmıştır. 2004 yılında 3,5 milyar dolar olan toplam kamu sağlık harcamaları 2022 yılında 10 milyar doların biraz üzerinde gerçekleşmiştir. Grafik 1’in A panelinde 2003=100 (TÜİK, 2023) fiyat endeksine göre reel hale getirilmiş toplam kamu sağlık harcamalarının yıllar içindeki seyri milyar TL cinsinden ve B panelinde nominal toplam kamu sağlık harcamalarının yıllar içindeki seyri milyar ABD doları cinsinden daha net olarak görülmektedir. Reel hale getirilmiş TL bazında toplam kamu sağlık harcamaları 2019 yılından itibaren dikey bir şekilde artarken ABD doları bazında zikzaklar çizmektedir. 2004 yılından 2010 yılına kadar artış trendinde olan ABD doları bazındaki toplam kamu sağlık harcamaları 2010 yılından 2021 yılına kadar azalış trendine girmiştir. ABD doları bazındaki toplam kamu sağlık harcamaları, muhtemeldir ki pandemi nedeniyle, 2022 yılında artış trendine girerek 2010 yılındaki seviyelere yaklaşmıştır.

Grafik 1: Kamu Sağlık Harcamaları 2004-2022



Literatürde ARIMA ve yapay zeka modellerinin sıklıkla tercih edildiği daha önce belirtilmişti. ARIMA modellerinin daha eski ve köklü bir literatüre sahip olmasından dolayı ve çalışmanın geniş bir literatür ile kıyaslanması açısından bu çalışmada ARIMA modeli tercih edilmiştir. ARIMA modelleri durağan olmayan zaman serisi verisi kullanan tahmin sürecinde önemli bir yere sahiptir. Literatürde Yaglom (1955) tarafından da katkı yapılan tahminleme süreci Box-Jenkins (1976) tarafından belli kriterler oluşturularak daha sistematik bir yaklaşıma kavuşmuştur. ARIMA (p,d,q) modelinin genel gösterimi şu şekildedir (Box & Jenkins, 1976: 88);

$$\emptyset(B)\nabla^d z_t = \theta(B)a_t \quad (1)$$

Birinci denklemde, z_t kamu sağlık harcamaları değişkenini ifade ederken a_t ise hata terimini (ε_t) temsil etmektedir. Denklem 1’e sabit katsayı eklenecek olursa denklem 2 elde edilmektedir;

$$\varphi(B)z_t = \emptyset(B)\nabla^d z_t = \theta_0 + \theta(B)a_t \quad (2)$$

2. denklemde $\emptyset(B)$ ve $\theta(B)$ ifadelerini;

$$\emptyset(B) = 1 - \emptyset_1 B - \emptyset_2 B^2 \dots - \emptyset_p B^p \quad (3)$$

$$\theta(B) = 1 - \theta_1 B - \theta_2 B^2 \dots - \theta_q B^q \quad (4)$$

3. ve 4. denklemler temsil etmektedir (Box ve Jenkins, 1976: 92). Bu iki denklem sırasıyla otoregresif ve hareketli ortalama süreci olarak adlandırılmaktadır.

Son olarak 2. denklemdeki ARIMA (p,d,q) denkleminin genel gösterimi;

$$z_t = \varphi_1 z_{t-1} + \dots + \varphi_{p+d} z_{t-p-d} - \theta_1 a_{t-1} \dots - \theta_q a_{t-q} + a_t \quad (5)$$

şeklinde (Box & Jenkins, 1976: 95).

ARIMA modelinde kullanılacak veri 2004 yılı Ocak ve 2023 yılı Haziran ayı dönemini kapsamaktadır. Toplam 234 gözlemden oluşan veri setimiz Box-Jenkins modelleri için yeterli sayıda gözlemden oluşmaktadır. Box-Jenkins modelleri için en az 75 gözlem ile analiz yapılması önerilmektedir (Kayım, 1985: 12). Türkiye’de merkezi yönetim bütçe içindeki aylık kamu sağlık harcamaları (TL) verisine ait tamamlayıcı istatistikler Tablo 2’de görülmektedir.

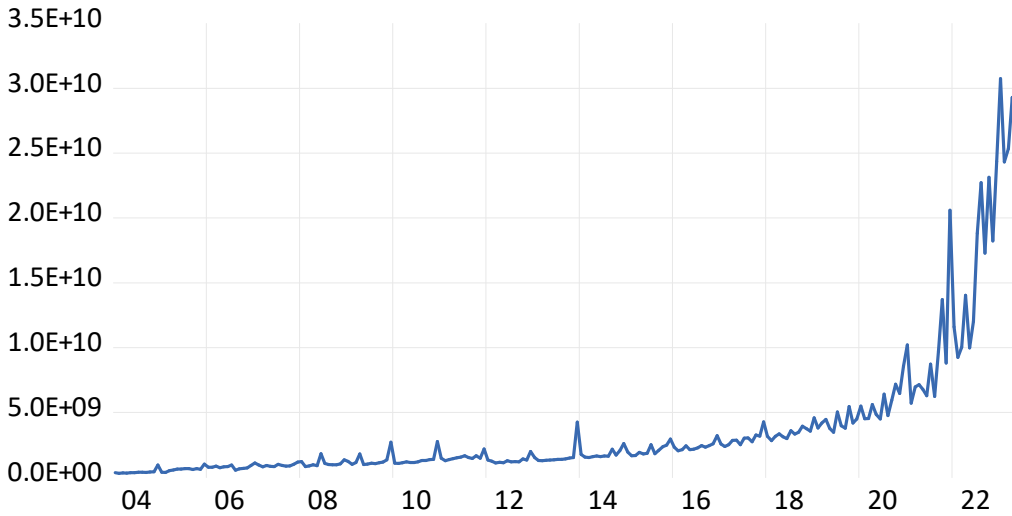
Tablo 2: Tamamlayıcı İstatistikler

Değişken	Açıklama	Gözlem	Ortalama	S.D.	Orta	Min.	Maks.
TSH	Merkezi Bütçe İçindeki Aylık Kamu Sağlık Harcaması	234	23,225	0,969	22,999	21,392	25,997

Not: Değişken önce census x-12 işlemi ile mevsimsellikten arındırılmış daha sonra logaritması alınmıştır.

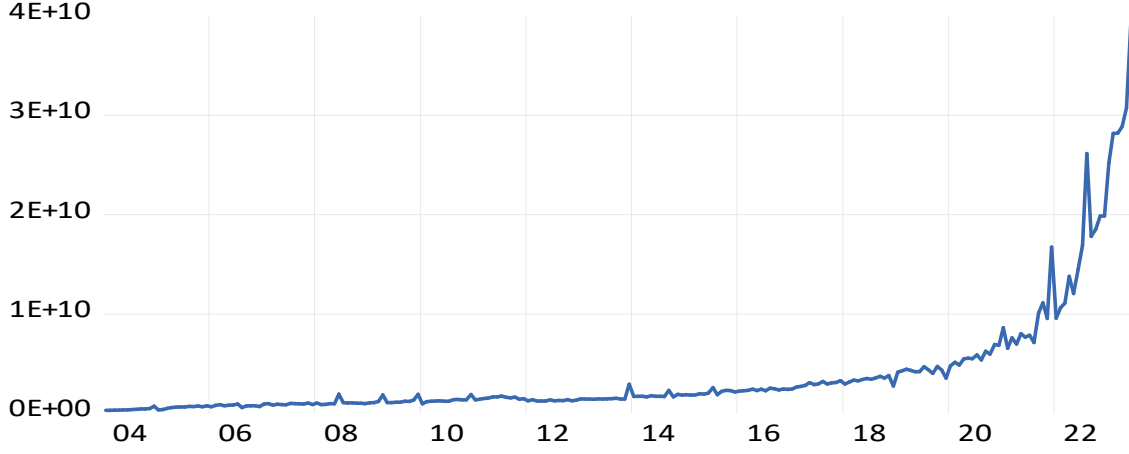
Verinin ilk hali Grafik 2’de görülmektedir. Grafikte verideki mevsimsellik etkisi göze çarpmaktadır. Genelde zaman serilerinde mevsimsellik etkisi aylık veri setinde ortaya çıkmaktadır. Mevsimsellik etkisindeki verilerde değişkenler yılın belirli dönemlerinde daha yüksek veya daha düşük değerlere ulaşmaktadır (Sevüktekin, 2017: 14). Örneğin mevcut verimizde sağlık harcamaları yılın son aylarında genellikle en yüksek seviyesine çıkmaktadır. Model kurma öncesi veriyi mevsimsellik etkisinden arındırmak gerekmektedir. Bu işlemin arkasındaki mantık gözlenebilen bileşenlerin modelden arındırılarak gözlenemeyen bileşenlerin zaman içindeki etkilerini ortaya çıkarmaktır. Bunu gerçekleştirmek için literatürde çeşitli yöntemler, X-12 ARIMA, TROMA/SEATS, X-11 ARIMA, geliştirilmiştir (Hylleberg, 2006: 2-3). Bu çalışmada ise veriyi mevsimsellik etkisinden arındırmak için X-12 ARIMA (Findley vd., 1998) işlemi uygulanmıştır.

Grafik 2: Nominal Kamu Toplam Sağlık Harcamalarının Zaman Serisi



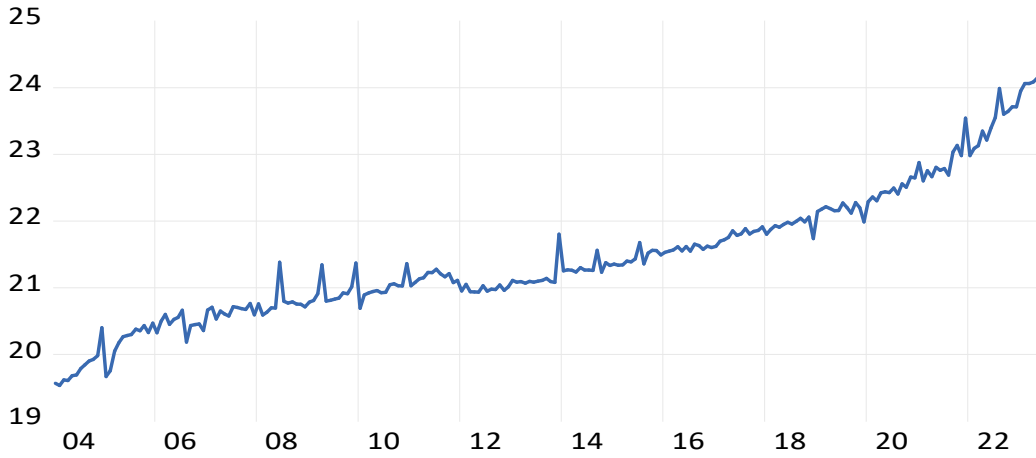
İkinci grafikte mevsimsellik etkisinde olduğu görülen veri bu etkiden arındırıldıktan sonra veri üçüncü grafikteki gibi görülmektedir. Üçüncü grafiğe baktığımızda verinin logaritmik trende sahip olduğu görülmekte ve logaritması alındığında dördüncü grafikteki gibi görülmektedir.

Grafik 3: Nominal Kamu Toplam Sağlık Harcamalarının Mevsimsellikten Arındırılmış Zaman Serisi



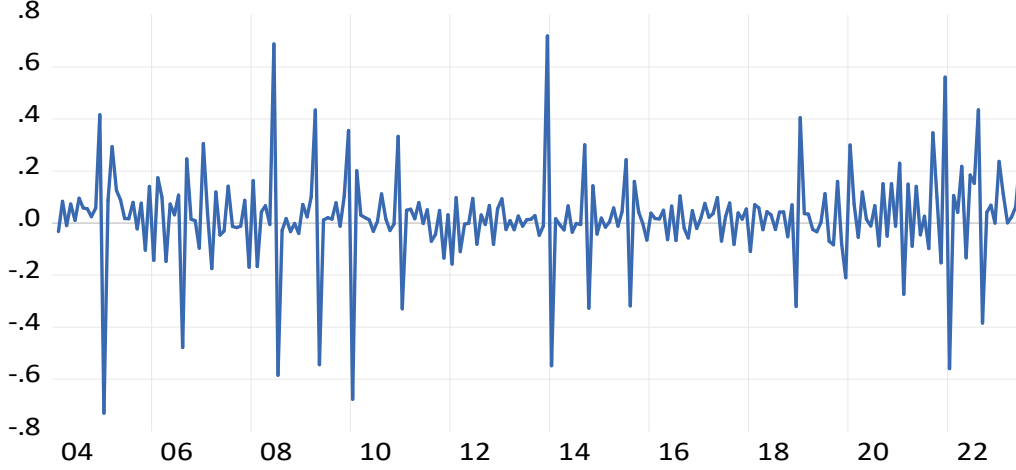
Son olarak logaritması alınan ve mevsimsellik etkisinden arındırılmış verinin birim kök içerdiği sezgisel olarak dördüncü grafikten anlaşılmaktadır. Emin olmak için Augmented Dickey ve Fuller (ADF, 1981) ile Philips & Perron (PP, 1988) birim kök testleri yapılmıştır.

Grafik 4: Logaritması Alınmış ve Mevsimsellik Etkisinden Arındırılmış Nominal Kamu Toplam Sağlık Harcamalarının Zaman Serisi



Veri birim kök içerdiği tespit edildikten sonra birim kökten arındırılmıştır. Birim kökten arındırılmış başka bir ifade ile birinci farkı alınmış veri beşinci grafikte görülmektedir.

Grafik 5: Birinci Farkı ve Logaritması Alınmış Nominal Kamu Toplam Sağlık Harcamalarının Zaman Serisi



Kaynak: Grafik 2, 3, 4 ve 5 için; Hazine Bakanlığı, <https://muhasebat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-merkezi-yonetim-butce-istatistikleri-2004-2019>

Veriye ait birim kök testi sonuçları Tablo 3’te gösterilmektedir. Zaman serisi verilerinin birim kök içerdiği durumda sahte regresyon ve yanlış tahmin edici sorunu ortaya çıkmaktadır (Yule, 1926: 2). Bu sorunu ortadan kaldırmak için serinin birinci farkı alınmaktadır. Tablo 3’te verinin birinci farkı alındığında durağanlaştığını gösteren olasılık değerleri verilmiştir.

Tablo 3: Birim Kök ve Durağanlık Testi

Değişkenler	ADF		PP	
	ADF _c	ADF _{c+t}	PP _c	PP _{c+t}
TSH	1,718 (0,999)	0,694 (0,999)	1,174 (0,998)	-2,041 (0,575)
D(TSH)	-17,171 (0,000)***	-17,259 (0,000)***	-31,445 (0,000)***	-32,781 (0,000)***

Not: Değişken önce census x-12 işlemi ile mevsimsellikten arındırılmış daha sonra logaritması alınmıştır. Logaritması alındıktan sonra birim kök testi yapılmıştır. Parantez içerisindeki değerler p-olasılık değerlerini vermektedir. *, **, *** sırasıyla %10, %5 ve %1 anlamlılık düzeyini ifade etmektedir.

ARIMA modelini belirlemek için otokorelasyon (ACF) ve kısmi otokorelasyon fonksiyonu (PACF) tablosundan faydalanılmaktadır. Bir ARIMA (p,d,q) modelinde p ve q gecikmeyi sırasıyla kısmi otokorelasyonun ve otokorelasyon fonksiyonundaki dönüm noktaları göstermektedir. Bu sivrilikler hareketli ortalamanın göstergesi olabilmektedir (Sevüktekin, 2017: 190-191).

Tablo 4: ACF ve PACF Tablosu

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob
		1 -0.480	-0.480	54.412	0.000
		2 0.023	-0.270	54.533	0.000
		3 0.011	-0.147	54.563	0.000
		4 0.011	-0.064	54.589	0.000
		5 -0.011	-0.038	54.619	0.000
		6 -0.025	-0.061	54.768	0.000
		7 0.013	-0.046	54.807	0.000
		8 0.049	0.040	55.395	0.000
		9 -0.017	0.051	55.466	0.000
		10 0.064	0.137	56.471	0.000
		11 0.003	0.163	56.473	0.000
		12 0.005	0.159	56.478	0.000
		13 -0.053	0.059	57.174	0.000
		14 0.012	0.016	57.212	0.000
		15 0.031	0.041	57.452	0.000
		16 -0.043	-0.016	57.918	0.000
		17 0.013	-0.039	57.960	0.000
		18 0.037	-0.013	58.314	0.000
		19 0.020	0.021	58.419	0.000
		20 0.011	0.047	58.449	0.000
		21 -0.012	0.038	58.490	0.000
		22 -0.040	-0.039	58.909	0.000
		23 0.102	0.094	61.610	0.000
		24 -0.111	0.001	64.829	0.000
		25 -0.013	-0.088	64.873	0.000
		26 0.091	0.008	67.058	0.000
		27 -0.001	0.052	67.058	0.000
		28 -0.017	0.030	67.133	0.000
		29 -0.033	-0.057	67.421	0.000
		30 0.086	0.025	69.405	0.000
		31 -0.059	-0.010	70.343	0.000
		32 -0.007	-0.016	70.356	0.000
		33 0.024	0.008	70.515	0.000
		34 -0.009	0.009	70.536	0.000
		35 0.051	0.092	71.268	0.000
		36 -0.115	-0.064	74.965	0.000

Tablo 4’ten ve birim kök testi sonuçlarından görüleceği üzere ARIMA (p,d,q) modelimiz için d değeri 1; p değerleri sırasıyla, 1, 2, 3, 10, 11 ve 12; q değerleri sırasıyla, 1 ve 36 olmaktadır. Bu gecikmeler ile oluşturulan ARIMA modellerinin kriter değerleri Tablo 5’te gösterilmektedir.

Tablo 5: Box-Jenkins Seçim Kriteri Tablosu

ARIMA Modelleri	Kriter						
	AR p-value	MA p-value	SİGMASQ	Log Likelihood	Akaike	Schwarz	Hanna-Quinn
(1,1,1)	0,321	0,000	0,000	116,672	-0,967	-0,908	-0,943
(2,1,1)	0,792	0,000	0,000	116,251	-0,963	-0,904	-0,940
(3,1,1)	0,691	0,000	0,000	116,325	-0,964	-0,905	-0,940
(10,1,1)	0,002	0,000	0,000	119,383	-0,990	-0,931	-0,966
(11,1,1)	0,2314	0,000	0,000	116,802	-0,968	-0,909	-0,944
(12,1,1)	0,9107	0,000	0,000	116,220	-0,963	-0,904	-0,939
(1,1,36)	0,0000	0,180	0,000	104,710	-0,864	-0,805	-0,840
(2,1,36)	0,8666	0,021	0,000	75,274	-0,612	-0,552	-0,588
(3,1,36)	0,8729	0,020	0,000	75,274	-0,612	-0,552	-0,588
(10,1,36)	0,1222	0,011	0,000	76,012	-0,618	-0,559	-0,594
(11,1,36)	0,7626	0,019	0,000	75,276	-0,612	-0,552	-0,588
(12,1,36)	0,8435	0,020	0,000	75,264	-0,612	-0,552	-0,588

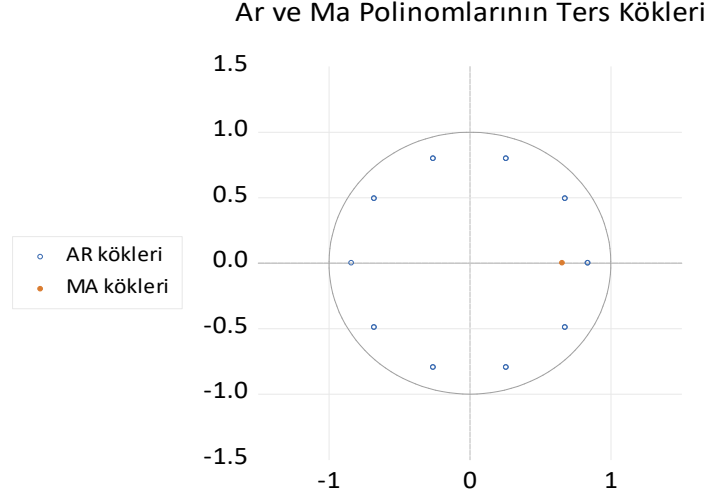
Box-Jenkins yaklaşımına göre ARIMA modeli belirlenirken en büyük Log-Likelihood ve en küçük Akaike, Schwarz ve Hanna-Quinn değerlerine sahip olan model seçilmektedir. Aynı zamanda parametre değerlerinin de anlamlı olması gerekmektedir. Bu kriterleri sağlayan modelimiz ARIMA (10,1,1) modeli olmaktadır (Sevüktekin, 2017: 196-199).

Tablo 6: Ljung-Box Q-Statistics

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob	
		1	-0.054	-0.054	0.6928	
		2	0.006	0.003	0.7024	
		3	0.037	0.038	1.0316	0.310
		4	0.031	0.035	1.2659	0.531
		5	0.002	0.005	1.2666	0.737
		6	0.008	0.007	1.2821	0.864
		7	0.073	0.072	2.5755	0.765
		8	0.129	0.137	6.6191	0.358
		9	0.125	0.143	10.423	0.166
		10	-0.001	0.012	10.423	0.237
		11	0.085	0.075	12.197	0.202
		12	0.016	0.013	12.261	0.268
		13	-0.063	-0.072	13.260	0.277
		14	0.022	-0.002	13.378	0.342
		15	0.037	0.011	13.727	0.393
		16	-0.015	-0.049	13.782	0.466
		17	0.054	0.014	14.510	0.487
		18	0.109	0.085	17.527	0.352
		19	0.074	0.072	18.945	0.332
		20	0.026	0.028	19.121	0.384
		21	-0.003	0.010	19.124	0.449
		22	-0.025	-0.029	19.283	0.503
		23	0.067	0.053	20.439	0.494
		24	-0.088	-0.082	22.463	0.433
		25	-0.003	-0.039	22.466	0.492
		26	0.141	0.086	27.711	0.272
		27	0.041	0.019	28.147	0.301
		28	0.002	-0.014	28.148	0.351
		29	0.006	-0.020	28.159	0.403
		30	0.080	0.073	29.898	0.368
		31	-0.022	0.003	30.030	0.413
		32	-0.017	-0.006	30.110	0.460
		33	0.026	0.037	30.295	0.502
		34	0.047	0.015	30.890	0.523
		35	0.041	0.016	31.358	0.549
		36	-0.068	-0.082	32.643	0.534

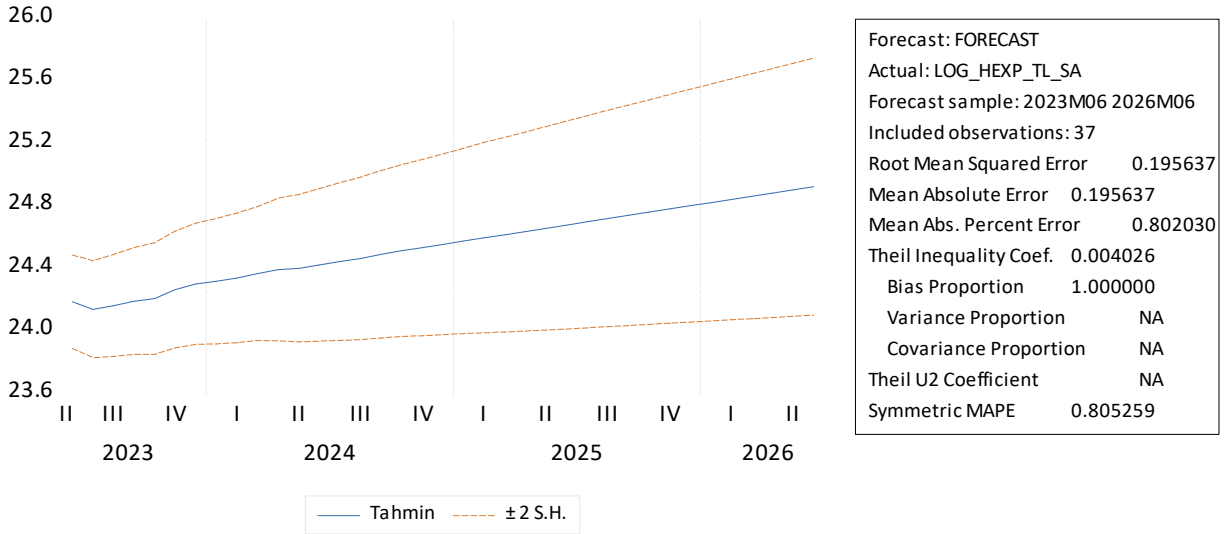
ARIMA (10,1,1) modelinin iyi bir model olduğunun kararını vermek amacıyla modelde otokorelasyon olup olmadığını tespit etmek için Ljung-Box; modelin kararlılık koşullarını sağlayıp sağlamadığı ve hata terimlerinin beyaz gürültü olup olmadığını tespit etmek için ise AR/MA Roots testlerinin yapılması gerekmektedir. Tablo 6’da Ljung-Box q istatistiklerinin olasılık değerlerinin tamamının 0.05’ten büyük olduğu görülmektedir. Bu durum bize otokorelasyon probleminin olmadığını göstermektedir.

Grafik 6: AR ve MA Kökleri



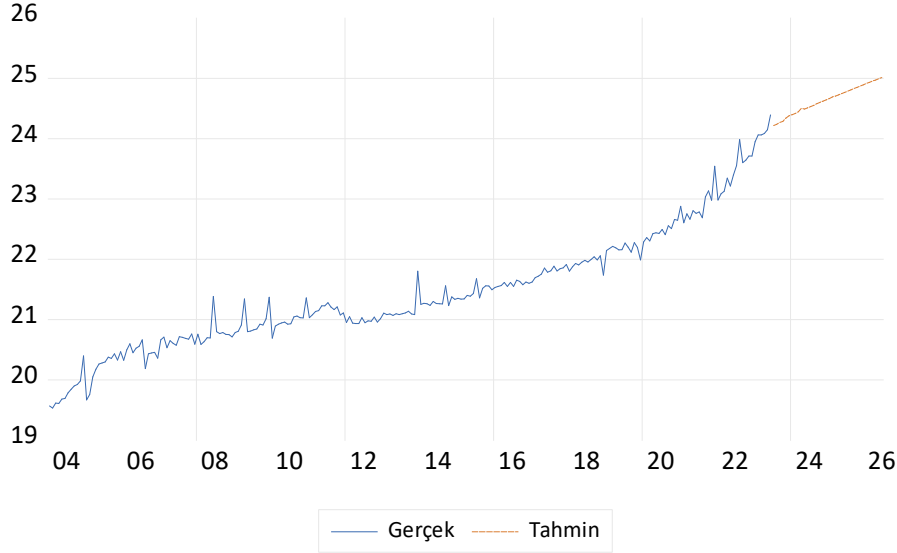
Aynı zamanda Grafik 6’da AR ve MA köklerinin tümünün daire içinde olduğu görülmektedir. Başka bir ifade ile modelimizin kararlılık koşullarını sağladığını ve hata terimlerinin beyaz gürültü olduğunu göstermektedir (Cryer & Chan, 2008: 175-184).

Grafik 7: Kamu Sağlık Harcamalarının Tahmini



ARIMA (10,1,1) modelinin kontrol testlerini yaptıktan sonra dördüncü ve son aşama olan tahmin yapma bölümüne geçilmektedir. Modelin tahmin sonucu Grafik 7’de görülmektedir.

Grafik 8: Gerçek ve Tahmin Edilmiş Kamu Sağlık Harcamaları (Nominal)



Gerçek ve tahmin değerlerinin birleştirildiği zaman serisi ise Grafik 8’de görülmektedir. Grafik 4’te verilerin mevsimsellik etkisinden arındırılmış logaritmali değerleri görülmektedir. Tahmin edilmiş değerlerin anti-logu alındığında mevsimsellikten arındırılmış tahmin edilen veriler tespit edilmektedir. Anti-logu alınmış toplam sağlık harcaması verileri ve aynı dönem için tahmin edilmiş TÜFE Tablo 7’de görülmektedir. Ayrıca nominal değer olarak bulunan veriler yine ARIMA yöntemi ile tahmin edilen TÜFE’ye bölünerek reel hale getirilmiştir.

Tablo 7: Tahmin Sonuçları (Milyar TL)

Dönem	TSH	TÜFE	Reel TSH	Dönem	TSH	TÜFE	Reel TSH
2023M07	32,861	1393	2,392	2025M01	51,438	1727	2,634
2023M08	33,669	1403	2,395	2025M02	52,839	1746	2,662
2023M09	34,632	1431	2,407	2025M03	53,621	1766	2,659
2023M10	35,225	1456	2,390	2025M04	54,732	1786	2,671
2023M11	37,301	1470	2,472	2025M05	55,874	1806	2,685
2023M12	38,672	1491	2,500	2025M06	57,02	1826	2,698
2024M01	39,338	1510	2,501	2025M07	58,259	1846	2,715
2024M02	40,173	1526	2,499	2025M08	59,487	1867	2,730
2024M03	41,298	1545	2,524	2025M09	60,708	1887	2,745
2024M04	43,781	1563	2,621	2025M10	61,961	1908	2,760
2024M05	43,206	1580	2,535	2025M11	63,252	1930	2,776
2024M06	44,124	1598	2,545	2025M12	64,627	1951	2,795
2024M07	45,096	1616	2,554	2026M01	65,895	1973	2,809
2024M08	45,999	1634	2,561	2026M02	67,255	1995	2,826
2024M09	47,243	1652	2,585	2026M03	68,645	2017	2,844
2024M10	48,346	1671	2,601	2026M04	70,059	2040	2,862
2024M11	49,315	1689	2,609	2026M05	71,517	2062	2,880
2024M12	50,337	1708	2,620	2026M06	72,997	2085	2,899

Not: TÜFE’yi tahmin etmek için kullanılan ARIMA yöntemine ait tablolar EK-1’de görülmektedir.

Yapılan ARIMA modeli ile merkezi bütçeden gerçekleşen reel hale getirilmiş kamu sağlık harcamasının 2023 Temmuz ayında 2 milyar 392 milyon TL’ye yükseleceği öngörülmektedir. Tablo 7’den diğer tahmin edilen aylar ve yıllar izlenmektedir. Örneğin; 2024 yılının Haziran ayında reel hale getirilmiş kamu sağlık harcamalarının 2 milyar 545 milyon TL’ye, 2025 Haziran ayında yaklaşık 2 milyar 698 milyon TL’ye ve 2026 Haziran ayında ise yaklaşık 2 milyar 899 milyon TL’ye yükseleceği tahmin edilmektedir.

4. Tartışma

Bu çalışmada Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinde 2004-2023 yılları arasında sağlık hizmeti için ayrılan kaynağın yakın gelecekteki artış eğilimi ARIMA modeli ile tahmin edilmiştir. Sağlık harcaması çoğunlukla hastalıkların izlenmesi, önlenmesi ve kontrolü, hastalıkların tedavisi, sağlığın geliştirilmesi gibi sağlık ve sağlık hizmetleri için yapılan harcamalardan oluşmaktadır. Bu yönüyle sağlık harcamalarının düzeyi ulusal makro sağlık politikaları ile ekonomik kalkınma arasındaki ilişkiyi göstermesi bakımından önem taşırken ve sağlık politikalarının oluşturulması ve düzenlenmesi konusunda da bilgi sağlamaktadır. Sağlık harcamaları birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kamu ve özel sektör tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak Türkiye sağlık sistemi hem hizmet sunumu hem de harcamalar yönünden ele alındığında kamunun ağırlıklı yer aldığı bir sistem olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla gerek GSYH’den sağlık hizmetleri için ayrılan pay ve gerekse de bunun fonksiyonel dağılımı sağlık sisteminin performansını önemli ölçüde belirlemektedir.

2021 yılı itibariyle GSYH’den sağlığa ayrılan payın yaklaşık %5 düzeyinde olduğu ve bu oranın OECD ortalamasının %8,9 olduğu düşünüldüğünde oldukça düşük kaldığı görülmektedir. TÜİK’e göre özel sektör sağlık harcamasının toplam sağlık harcamasına oranı 2021 yılında %20,8, genel devlet sağlık harcamasının ise %79,2 olarak gerçekleşmiştir. Görüldüğü gibi kamunu payı oldukça yüksektir. Harcamanın finansman kaynaklarına bakıldığında Türkiye sağlık sistemi geleneksel olarak sağlık sistemlerinin sınıflandırılmasında kullanılan Beveridge ve Bismarck sistemlerinin ikisine de girmemektedir. Nitekim genel devlet ve özel sektör sağlık harcamalarının alt bileşenlerine bakıldığında, 2021 yılında mahalli idareler %0,6, hanehalklarına hizmet eden kar amacı gütmeyen kuruluşlar ile diğer işletmeler %2,3, sigorta şirketleri %2,6, hanehalkları %15,9, merkezi devlet %31,4, Sosyal Güvenlik Kurumunun %47,2’lik bir paya sahip olduğu görülmektedir. Diğer yandan açıklanan son verilere göre toplam sağlık harcamasının sağlık hizmeti sunucularına göre dağılımı incelendiğinde ise ilk üç sırayı %49,5 ile hastaneler oluşturmaktadır. Hastaneleri sırasıyla %22,8 ile perakende satış ve diğer tıbbi malzeme sunanlar ve %9,4 ile ayakta bakım hizmeti sunanlar izlemektedir (TÜİK, 2021). Bu yönüyle sağlık harcamalarını büyük bir kısmının tedavi hizmetleri için ayrıldığı görülmektedir. Tedavi hizmetleri ise pahalı hizmetlerdir. Büyük ölçüde yüksek düzeyde sağlık teknolojisi gerektiren hizmetlerdir. Bu durum sağlık harcama ve maliyet artışının en önemli nedeni olarak gösterilmektedir.

Görüldüğü gibi sağlık hizmetlerine yapılan harcamaların bütçeden ayrılan payının düşük olması ve büyük ölçüde tedavi hizmetlerine ayrılıyor olması sosyal refahın artırılması adına başka ülkelerle karşılaştırıldığında endişe verici düzeydedir. Bu nedenle hem bu ilişkinin önemine vurgu yapmak hem de sağlık politika yapıcılarına yol gösterebilmek adına gelecekteki sağlık

harcamalarının düzeyinin ve fonksiyonel dağılımın bilinmesi önem taşımaktadır. Sağlık politika yapıcıların sağlık harcamalarını bütçeden pay ayrılan ve cari bir gider olarak değil getirileri uzun dönemde görülen bir yatırım harcaması olarak değerlendirmeleri gerekmektedir.

5. Sonuç

Ekonomik kalkınmanın en önemli faktörlerinden birinin, işgücü verimliliği ve yenilik yoluyla üretim üzerindeki belirleyici etkisi ile insan sermayesi olduğunu ortaya koyan geniş bir anlayış bulunmaktadır. Bireyin sağlıklı olma durumu beşerî sermaye göstergelerinin başında gelmektedir. Aynı zamanda bireyin sağlıklı olma durumu, eğitilmiş ve nitelikli olması şartıyla bireysel gelişimin devam etmesini sağlamaktadır. Beşerî sermaye eğitim ile güçlenirken bu gücü korumasının yolu yararlandığı sağlık hizmetleri ile gerçekleşmektedir (Şimşek, 2006: 14). Başka bir ifade ile birey ruhen ve fiziken sağlıklı olduğu vakit aldığı eğitimin sonucu olarak üretimde etkin ve verimli olmaktadır.

Bu çalışmada Türkiye’de yapılan kamu sağlık harcamaları ARIMA (10,1,1) modeli ile tahmin edilmektedir. Yapılan analiz sonucuna göre merkezi bütçeden ayrılan reel hale getirilmiş kamu sağlık harcamalarının 2023 Temmuz ayında 2 milyar 392 milyon TL’den 2024 Haziran ayına 2 milyar 545 milyon TL’ye yükseleceği öngörülmektedir. Aynı zamanda reel sağlık harcamalarının 2024 Temmuz ayında 2 milyar 554 milyon TL’den 2025 Haziran ayına 2 milyar 698 milyon TL’ye ve 2025 Temmuz ayında 2 milyar 715 milyon TL’den 2026 Haziran ayına 2 milyar 899 milyon TL’ye yükseleceği tahmin edilmektedir. Ek olarak 2022 yılında 25 milyar 89 milyon TL olan merkezi bütçeden yapılan reel hale getirilmiş toplam kamu sağlık harcamasının 2023 yılında 27 milyar 679 milyon TL’ye, 2024 yılında 30 milyar 756 milyon TL’ye ve 2025 yılında 32 milyar 530 milyon TL’ye çıkacağı tahmin edilmektedir.

Kaynakça

- Atalan, A. (2020). Forecasting for Healthcare Expenditure of Turkey Covering the Years of 2018-2050. *Gümüşhane Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*, 9(1), 8-16. <https://doi.org/10.37989/gumussagbil.538111>
- Billerlioğlu, H. (2019). *Türkiye'nin 2023 Nüfus Piramidine Göre Sağlık Harcamaları Projeksiyonu*. Cerrahpaşa Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İstanbul.
- Box, G. E. P. & Jenkins, G. M. (1976). *Time Series Analysis Forecasting and Control*. Revised Edition, Holden-Day, Oakland, California.
- Chaabouni, S. & Abednadhher, C. (2013). Modelling and Forecasting of Tunisia’s Health Expenditures using Artificial Neural Network and ARDL Models. *International Journal of Medical Science and Public Health*, 2(3), 495-503. <https://www.bibliomed.org/mnsfulltext/67/67-1355227550.pdf?1692271242>
- Cryer, J. D. & Chan, K. S. (2008). *Time Series Analysis with Applications in R*. Springer Publication.



Yücel, M. H. & Çalışkan, Z. (2023). Türkiye’de Sağlık Harcamalarının ARIMA Yöntemi ile Tahmini. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 552-580. Doi: 10.25295/fsecon.1350399

- Di Matteo, L. (2010). The Sustainability of Public Health Expenditures: Evidence from The Canadian Federation. *The European Journal of Health Economics*, 11(6), 569-584. <http://www.jstor.org/stable/40963293>
- Dickey, D. A. & Fuller, W. A. (1981). Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root. *Econometrica*, 49, 1057-1072. <https://doi.org/10.2307/1912517>
- Dritsakis, N. & Klazoglou, P. (2019). Time Series Analysis using ARIMA Models: An Approach to Forecasting Health Expenditures in USA. *Economia Internazionale/ International Economics*, 72(1), 77-106. <https://www.iei1946.it/article/165/time-series-analysis-using-arima-models-an-approach-to-forecasting-health-expenditures-in-usa>
- Findley, D. F., Monsell, B. C., Bell, W. R., Otto, M. C. & Chen, B.-C. (1998). New Capabilities and Methods of the X-12-ARIMA Seasonal-Adjustment Program. *Journal of Business & Economic Statistics*, 16(2), 127-152. <https://doi.org/10.2307/1392565>
- Getzen, T. E. & Pullier, J. P. (1992). International Health Spending Forecasts: Concepts and Evaluation. *Social Science and Medicine*, 34(9), 1057-1068. [https://doi.org/10.1016/0277-9536\(92\)90136-E](https://doi.org/10.1016/0277-9536(92)90136-E)
- Getzen, T. E. (2000). Forecasting Health Expenditures: Short, Medium and Long (Long) Term. *Journal of Health Care Finance*, 26(3), 56-72. <https://ssrn.com/abstract=1950809>
- Güleryüz, D. (2021). Predicting Health Spending in Turkey Using the GPR, SVR, and DT Models. *Acta Infologica*, 5(1), 155-166. <https://doi.org/10.26650/acin.882660>
- Hazine Bakanlığı. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-merkezi-yonetim-butce-istatistikleri-2004-2019>
- Hylleberg, S. (2006). Seasonal Adjustment. *University of Aarhus Department of Economics Working Paper No. 2006-4*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1147032>
- Kalanlar, B. (2018). Türkiye’nin Yüzüncü Yılında Sağlık Sektörü, Mevcut Durum ve Öngörüler. *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 21(3), 495-510. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/hacettepesid/issue/39661/469798>
- Kayım, H. (1985). *İstatistiksel Ön Tahmin Yöntemleri*. Ankara.
- Lee, R. & Miller, T. (2002). An Approach to Forecasting Health Expenditures, with Application to the US Medicare System. *Health Services Research*, 37(5), 1365-1386. <https://doi.org/10.1111/1475-6773.01112>
- Lorenzoni, L., Marino, A., Morgan, D. & James, C. (2019). Health Spending Projections to 2030: New Results Based on a Revised OECD Methodology. *OECD Health Working Papers*, No. 110, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/5667f23d-en>
- Ntivuguruzwa, S. (2023). Application of Machine Learning in Long Term Healthcare Cost Prediction. *Health Science Journal*, 17(4), 1-7. <https://www.itmedicalteam.pl/articles/application-of-machine-learning-in-long-term-healthcare-cost-prediction.pdf>

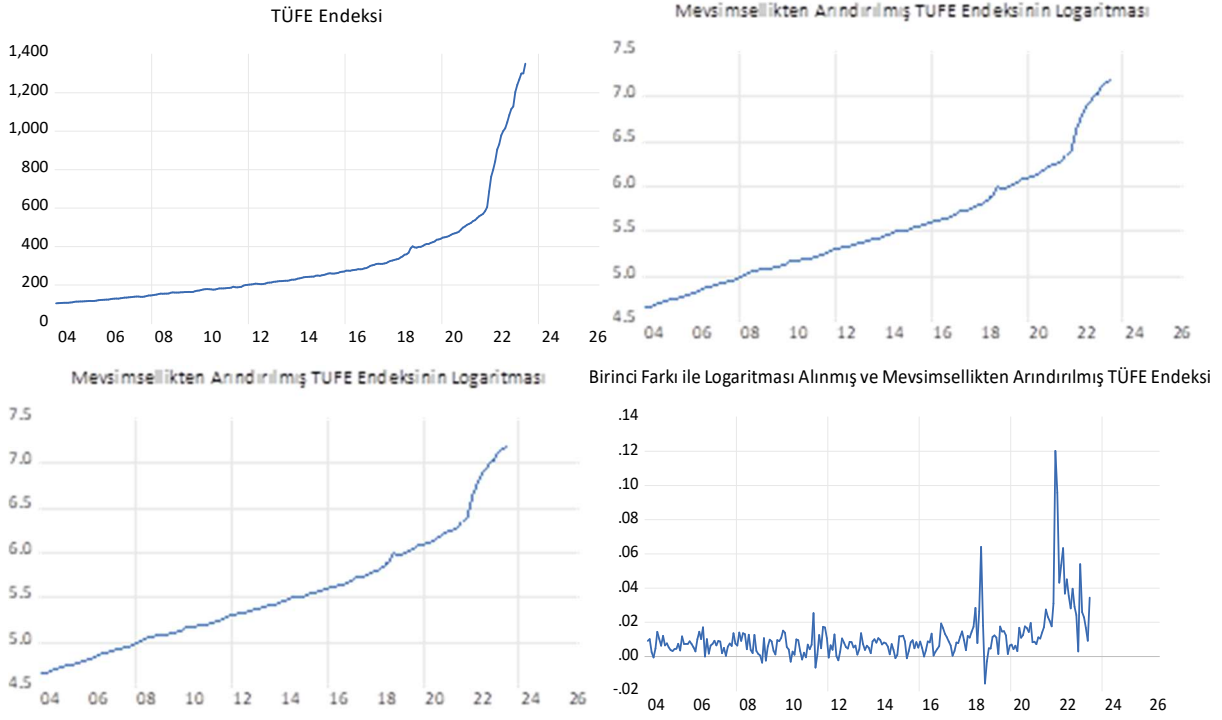


Yücel, M. H. & Çalışkan, Z. (2023). Türkiye’de Sağlık Harcamalarının ARIMA Yöntemi ile Tahmini. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 552-580. Doi: 10.25295/fsecon.1350399

- OECD. (2023). *Health Spending (Indicator)*. Doi: 10.1787/8643de7e-en (Accessed on 23 August 2023).
- Okatan, E. & Işık, A. H. (2020). Sağlık Harcamalarının Tahmininde Karar Ağacının Kullanımı. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 11(1), 86-94. <https://doi.org/10.29048/makufebed.650463>
- Phillips, P. C. B. & Perron, P. (1988). Testing for a Unit Root in Time Series Regression. *Biometrika*, 75, 335-346. <https://doi.org/10.2307/2336182>
- Sevüktekin, M. (2017). *Ekonometrik Zaman Serileri Analizi EViews Uygulamalı*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Sisko, A. M., Keehan, S. P., Poisal, J. A., Cuckler, G. A., Smith, S. D., Madison, A. J., Rennie, K. E. & Hardesty, J. C. (2019). National Health Expenditure Projections, 2018-27: Economic and Demographic Trends Drive Spending and Enrollment Growth. *Health Aff (Millwood)*, 38(3), 491-501. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2018.05499>
- Şimşek, M. (2006). *Beşerî Sermaye ve Beyin Göçü Kapsamında Türkiye* (Birinci Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- T. C. Merkez Bankası. (2023). *EVDS-Ortalama Döviz Kurları*. <https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?/evds/serieMarket>
- TÜİK. (2021). *Sağlık Harcamaları İstatistikleri*. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Saglik-Harcamalari-Istatistikleri-2021-45728>
- TÜİK. (2023). *Tüketici Fiyat Endeksi*. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Tuketici-Fiyat-Endeksi-Temmuz-2023-49649>
- Yaglom, A. M. (1955). Correlation Theory of Processes with Random Stationary Nth Increments. *Matematicheskii Sbornik Novaya Seriya*, 37(79), 141-196. <https://www.mathnet.ru/links/84471424eeb07bc456b9ace471691382/sm5214.pdf>
- Yule, G. U. (1926). Why do we Sometimes get Nonsense-Correlations between Time-Series? A Study in Sampling and the Nature of Time-Series. *Journal of the Royal Statistical Society*, 89(1), 1-63. <https://doi.org/10.2307/2341482>
- Zhao, J. (2015). *Forecasting Health Expenditure: Methods and Applications to International Databases*. Centre for Health Economics and Policy Analysis (CHEPA), McMaster University. https://forecasters.org/wp-content/uploads/gravity_forms/7-2a51b93047891f1ec3608bdbd77ca58d/2013/07/Zhao_Junying_ISF2013.pdf
- Zheng, A., Fang, Q., Zhu, Y., Jiang, C., Jin, F. & Wang, X. (2020). An Application of ARIMA Model for Predicting Total Health Expenditure in China from 1978-2022. *Journal of Global Health*, 10(1), 1-8. <https://jogh.org/documents/issue202001/jogh-10-010803.pdf>

EK-1

Grafik 9: TÜFE Endeksi 2004-2023



Kaynak: TÜİK, 2023, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Tuketici-Fiyat-Endeksi-Temmuz-2023-49649>

Tablo 8: Tamamlayıcı İstatistikler

Değişken	Açıklama	Gözlem	Ortalama	S.S.	Orta	Min.	Maks.
TÜFE	Merkezi Bütçe İçindeki Aylık Kamu Sağlık Harcaması	234	5,530	0,616	5,423	4,647	7,195

Not: Değişken önce census x-12 işlemi ile mevsimsellikten arındırılmış daha sonra logaritması alınmıştır.

Tablo 9: Birim Kök ve Durağanlık Testi

Değişkenler	ADF		PP	
	ADF _c	ADF _{c+t}	PP _c	PP _{c+t}
TÜFE	2,894 (1,000)	2,640 (1,000)	4,502 (1,000)	3,161 (1,000)
D(TÜFE)	-4,058 (0,001)***	-4,832 (0,000)***	-7,027 (0,000)***	-8,097 (0,000)***

Not: Tablodaki değerler mevsimsellikten arındırılmış (Census X-12) ve logaritması alınmış TÜFE endeksinin birim kök test istatistikleridir.

Tablo 10: ACF ve PACF Tablosu

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob	
		1	0.645	0.645	98.237	0.000
		2	0.454	0.065	147.12	0.000
		3	0.475	0.273	200.75	0.000
		4	0.444	0.066	247.99	0.000
		5	0.412	0.103	288.78	0.000
		6	0.364	-0.000	320.80	0.000
		7	0.326	0.021	346.49	0.000
		8	0.274	-0.047	364.74	0.000
		9	0.283	0.079	384.31	0.000
		10	0.251	-0.043	399.73	0.000
		11	0.191	-0.026	408.77	0.000
		12	0.177	-0.004	416.50	0.000
		13	0.256	0.175	432.85	0.000
		14	0.200	-0.101	442.87	0.000
		15	0.166	0.061	449.78	0.000
		16	0.148	-0.078	455.33	0.000
		17	0.135	0.036	459.94	0.000
		18	0.137	-0.027	464.75	0.000
		19	0.103	-0.021	467.48	0.000
		20	0.086	-0.024	469.39	0.000
		21	0.062	-0.003	470.39	0.000
		22	0.053	-0.039	471.13	0.000
		23	0.045	0.012	471.65	0.000
		24	0.014	-0.047	471.70	0.000
		25	0.006	0.034	471.71	0.000
		26	0.055	0.051	472.51	0.000
		27	0.051	0.017	473.20	0.000
		28	0.050	0.028	473.86	0.000
		29	0.049	0.011	474.50	0.000
		30	0.016	-0.059	474.57	0.000
		31	0.021	0.006	474.69	0.000
		32	0.043	0.023	475.20	0.000
		33	0.040	-0.002	475.65	0.000
		34	0.039	0.032	476.08	0.000
		35	0.016	-0.055	476.15	0.000
		36	0.001	-0.013	476.15	0.000

Tablo 11: ARIMA Modeli Parametre Tahmin Sonuçları

Dependent Variable: D(LOG_TUFE_ENDEKSI_SA)

Method: ARMA Maximum Likelihood (OPG - BHHH)

Date: 10/09/23 Time: 14:02

Sample: 2004M02 2023M06

Included observations: 233

Convergence achieved after 59 iterations

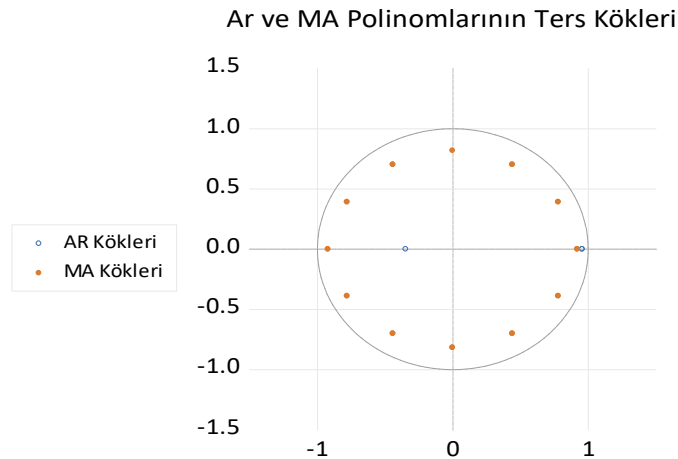
Coefficient covariance computed using outer product of gradients

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.011756	0.006036	1.947654	0.0527
AR(1)	0.612564	0.039543	15.49119	0.0000
AR(2)	0.331041	0.056696	5.838839	0.0000
MA(2)	-0.494527	0.076598	-6.456165	0.0000
MA(12)	-0.154623	0.057838	-2.673375	0.0081
SIGMASQ	9.74E-05	4.19E-06	23.27835	0.0000
R-squared	0.490913	Mean dependent var		0.010935
Adjusted R-squared	0.479700	S.D. dependent var		0.013865
S.E. of regression	0.010001	Akaike info criterion		-6.341150
Sum squared resid	0.022703	Schwarz criterion		-6.252282
Log likelihood	744.7440	Hannan-Quinn criter.		-6.305315
F-statistic	43.77924	Durbin-Watson stat		1.982322
Prob(F-statistic)	0.000000			
Inverted AR Roots	.96	-.35		
Inverted MA Roots	.92	.78+.39i	.78-.39i	.44+.70i
	.44-.70i	.00+.82i	-.00-.82i	-.44+.70i
	-.44-.70i	-.78-.39i	-.78+.39i	-.92

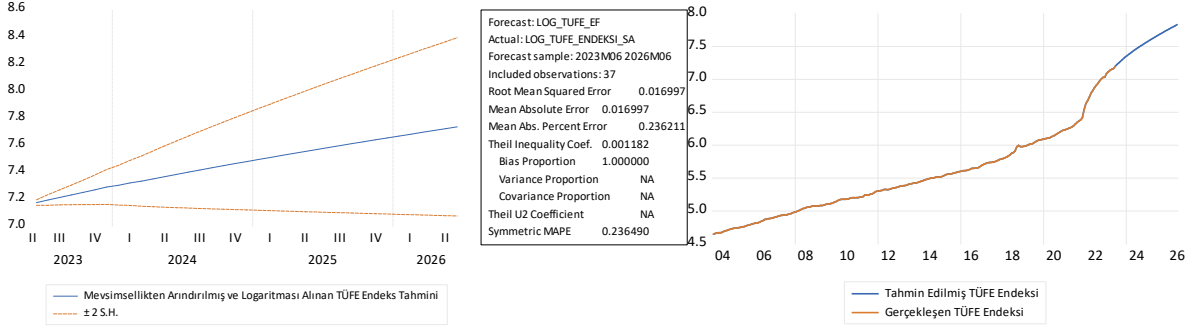
Tablo 12: Ljung-Box Q-Statistics

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob	
		1	0.002	0.002	0.0014	
		2	-0.013	-0.013	0.0443	
		3	-0.029	-0.029	0.2439	
		4	0.020	0.020	0.3427	
		5	-0.005	-0.006	0.3483	0.555
		6	0.010	0.010	0.3713	0.831
		7	-0.019	-0.019	0.4632	0.927
		8	-0.091	-0.091	2.4652	0.651
		9	0.021	0.022	2.5716	0.766
		10	-0.056	-0.061	3.3457	0.764
		11	-0.035	-0.039	3.6487	0.819
		12	-0.030	-0.027	3.8706	0.869
		13	0.173	0.169	11.309	0.255
		14	0.006	0.006	11.319	0.333
		15	0.041	0.043	11.742	0.383
		16	0.007	0.011	11.756	0.466
		17	-0.018	-0.022	11.839	0.541
		18	0.069	0.063	13.058	0.522
		19	0.034	0.024	13.359	0.575
		20	0.032	0.034	13.626	0.627
		21	-0.022	0.010	13.756	0.684
		22	-0.001	-0.009	13.756	0.745
		23	-0.020	0.006	13.859	0.792
		24	-0.041	-0.035	14.294	0.815
		25	-0.082	-0.073	16.065	0.766
		26	0.054	0.043	16.833	0.773
		27	0.026	0.026	17.015	0.809
		28	0.062	0.061	18.038	0.801
		29	0.023	0.031	18.177	0.835
		30	-0.017	-0.002	18.253	0.866
		31	-0.019	-0.040	18.354	0.892
		32	0.032	0.012	18.630	0.909
		33	-0.001	-0.035	18.630	0.930
		34	0.026	0.032	18.815	0.944
		35	-0.030	-0.035	19.061	0.954
		36	-0.060	-0.056	20.075	0.950

Grafik 10: AR ve MA Kökleri



Grafik 11: Gerçek ve Tahmin Edilmiş TÜFE Endeksi



Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir; (Birden fazla yazar varsa doldurulacaktır)

Giriş: 2. yazar

Literatür: 1. yazar

Metodoloji: 1. yazar

Tartışma: 2. Yazar

Sonuç: 1. yazar

1. yazarın katkı oranı: %75. 2. yazarın katkı oranı: %25.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: author contributions are below; (To be filled if there is more than one author)

Introduction: 2. author

Literature: 1. author

Methodology: 1. author

Conclusion: 1. author

1st author's contribution rate: %80, 2nd author's contribution rate: %20.



Yücel, M. H. & Çalışkan, Z. (2023). Türkiye’de Sağlık Harcamalarının ARIMA Yöntemi ile Tahmini. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 552-580. Doi: 10.25295/fsecon.1350399

The Forecasting of Health Expenditure in Türkiye Using the ARIMA Method

Muhammed Hasan Yücel, Zafer Çalışkan

Extended Abstract

One of the driving forces in the development of societies has been the quality of human capital throughout history. For this quality to be high, individuals, the smallest building blocks of society, must be physically and mentally well-educated and healthy. With the idea that healthy individuals will be more productive, countries need to make long-term and quality health policies to increase investments in health services and allocate more resources. In this context, health expenditures should be used efficiently and effectively. With a more explicit expression, increasing the expenditures and using these resources correctly is necessary. In this respect, the amount of health expenditures becomes one of the priority issues that should be emphasized. In almost all countries, health expenditures are increasing faster than the GDP of almost all countries. For example, it is stated that the three OECD countries where the share of public health expenditures in GDP for 2022 exceeds the 10% threshold are the USA, Germany, and France, respectively, and these have reached a public health expenditure share of 14.1%, 10.95%, and 10.06%, respectively (OECD, 2023). Moreover, health expenditures can be used as a performance indicator for the comparability of the country's health system. Increases in health expenditures in recent years have become one of the most crucial issues in discussing the financial sustainability of countries' health systems. For this reason, when the literature is examined, there are two essential research groups. While the first group of studies focuses on determining the determinants of health expenditures, the second group concentrates on predicting the future size of expenditures.

In countries where health expenditures are provided from public resources, the size of the expenditures, the areas in which they are used, and their sustainability are essential. Increasing population, aging, and developments in health technologies not only force the spending capacity of countries but also increase sustainability concerns. For this reason, it is vital to estimate the amount and rate of increase in the future health expenditures of countries. There are many empirical studies in this direction in the literature.

This study aims to estimate the possible near-term government health expenditures based on Türkiye's public health expenditure data. The existence of a society with a high level of health positively affects economic development, progress, and growth. The high level of welfare increases the demand for health services and the expenditures made in the health sector. In this study, government health expenditures from the central budget in Türkiye are estimated with the ARIMA (10,1,1) model. The analysis made with 234 observations uses monthly government health expenditure data based on provinces obtained from the Treasury Ministry's accounting information system. In the study, in which the Box-Jenkins methodology is applied and monthly data covering 2004: M01-2023: M06 is used, government health expenditures are estimated to increase in the next three years.

This study's monthly government health expenditures data was compiled from the central government budget statistics based on provinces downloaded from the Treasury Ministry database. Table 1 shows the annual government health expenditures from the central budget in Türkiye. Total government health expenditures from the central budget in 2004 increased

from approximately 5 billion TL to 191 billion TL in 2022. Total government health expenditures, which have increased more than 37 times in nominal terms in 18 years, have increased slightly less than two times in dollar terms. Total government health expenditures, which were 3.5 billion dollars in 2004, reached just over 10 billion in 2022. In panel A of Chart 1, the total government health expenditures realized in terms of the price index 2003=100 (TURKSTAT, 2023) over the years is seen in billion TL. In panel B, the course of the nominal total government health expenditures over the years is seen more clearly in billions of USD. While the total government health expenditures on a realized TL basis have increased vertically since 2019, it has been drawing zigzags in US dollars. Total government health expenditures in US dollars, which had an increasing trend from 2004 to 2010, entered a decreasing trend from 2010 to 2021. Probably due to the pandemic, total government health expenditures in US dollars entered an upward trend in 2022 and approached the 2010 levels.

The data to be used in the ARIMA model covers January 2004 and June 2023. Our dataset, consisting of 234 observations, consists of a sufficient number of observations for Box-Jenkins models. For Box-Jenkins models, analysis with at least 75 observations is recommended (Kayım, 1985: 12). Complementary statistics of monthly government health expenditures (TL) in the central government budget in Turkey are shown in Table 2.

The initial state of the data is seen in Graph 2. In Graph 2, the seasonality effect in the data stands out. Generally, the seasonality effect in the time series emerges in the monthly data set. Variables in the data with the effect of seasonality reach higher or lower values in specific periods of the year (Sevüktekin, 2017: 14). For example, in our current data, health expenditures usually reach their highest level in the last months. Before setting up the model, purifying the data from the seasonal effect is necessary. The rationale behind this process is to remove the observable components from the model and reveal the effects of the unobservable components over time. To achieve this, various methods, X-12 ARIMA, TROMA/SEATS, and X-11 ARIMA, have been developed in the literature (Hylleberg, 2006: 2-3). This study applied the X-12 ARIMA (Findley et al., 1998) process to purify the data from the seasonal effect.

After the data, which is seen to be influenced by seasonality in the second graph, is removed from this effect, the data is seen as in the third graph. When we look at the third graph, it is seen that the data has a logarithmic train, and when its logarithm is taken, it is seen as in the fourth graph. Finally, it is intuitively understood from the fourth graph that the data whose logarithm is taken and freed from the seasonality effect contains a unit root. To be sure, Augmented Dickey and Fuller (ADF, 1981) and Philips & Perron (PP, 1988) unit root tests were performed. After determining that the data contained a unit root, the unit was de-rooted. With another expression cleared from the unit root, the data with the first difference taken is seen in the fifth graph. The unit root test results of the data are shown in Table 3. When the time series data contains a unit root, the problem of false regression and biased estimators arises (Yule, 1926: 2). In order to eliminate this problem, the first difference of the series is taken. In Table 3, probability values indicate that the data becomes stationary when the first difference is received.

Autocorrelation (ACF) and partial autocorrelation function (PACF) tables are used to determine the ARIMA model. In an ARIMA (p,d,q) model, the p and q lag are the turning points in the partial and autocorrelation functions, respectively. These spikes can indicate the moving average (Sevüktekin, 2017: 190-191).

As can be seen from Table 4 and the unit root test results, the d value for our ARIMA (p,d,q) model is 1; p-values are 1, 2, 3, 10, 11, and 12, respectively. The q values are 1 and 36, respectively. The criteria values of the ARIMA models created with these delays are shown in Table 5.

While determining the ARIMA model according to the Box-Jenkins approach, the model with the largest log-likelihood and the smallest Akaike, Schwarz, and Hanna-Quinn values is selected. At the same time, the parameter values must be significant. Our model that meets these criteria is the ARIMA (10,1,1) model (Sevüktekin, 2017: 196-199).

In order to decide that the ARIMA (10,1,1) model is good, it is necessary to perform the Ljung-Box test to determine whether there is autocorrelation in the model. AR/MA Roots test is required to determine whether the model satisfies the stability conditions and whether the error terms are white noise. Table 6 shows that all probability values of Ljung-Box q statistics are greater than 0.05. This data shows us that there is no autocorrelation problem.

At the same time, it is seen in Graph 6 that all AR/MA roots are in circles. In other words, it shows that our model satisfies the stability conditions, and the error terms are white noise (Cryer & Chan, 2008: 175-184).

After performing the control tests of the ARIMA (10,1,1) model, the fourth and final stage, estimation, is passed. The estimation result of the model is shown in Graph 7.

The time series in which the actual and predicted values are combined can be seen in Chart 8. Graph 4 shows the seasonally adjusted logarithmic values of the data. When the anti-log of the predicted values is taken, seasonally adjusted predicted data are determined. Anti-logged total health expenditure data and estimated CPI for the same period are shown in Table 7. In addition, the data found as nominal value was converted into real value by dividing it by the estimated CPI using the same method.

With the ARIMA model, it is predicted that the real public health expenditure made from the central budget will increase to 2 billion 392 million TL in July 2023. Other estimated months and years can be seen in Table 7. For example, real public health expenditures are estimated to increase to approximately 2 billion 545 million TL in June 2024, 2 billion 698 million TL in June 2025, and 2 billion 899 million TL in June 2026.

In this study, the near future increase trend of the resources allocated for health services in the central government budget in Türkiye between the years 2004-2023 was estimated with the ARIMA model. Health expenditure mainly consists of health and health services such as disease monitoring, prevention and control, treatment of diseases, and health promotion. In this respect, while the level of health expenditures is vital in showing the relationship between national macro-health policies and economic development, it also provides information on the creation and regulation of health policies. As in many countries, health expenditures are carried out by the public and private sectors in Türkiye. However, when Türkiye's health

system is considered both in terms of service delivery and expenditures, it is considered a system in which the public is predominantly involved. Therefore, both the share of the GDP for health services and its functional distribution significantly determines the health system's performance.

As of 2021, it is seen that the share of GDP allocated to health is around 5%, and this ratio remains relatively low, considering that the OECD average is 8.9%. According to TURKSTAT, the ratio of the private sector health expenditure was 20.8% in 2021, while general government health expenditure to total health expenditure was 79.2%. The share of the public is relatively high. Considering the financing sources of expenditure, the Turkish health system does not fall under either of the Beveridge and Bismarck systems traditionally used to classify health systems. When the sub-components of the general government and private sector are examined, it is seen that local administrations have a share of 0.6%, non-profit organizations serving households and other businesses 2.3%, insurance companies 2.6%, households 15.9%, the central government 31.4% and the Social Security Institution 47.2% (TURKSTAT, 2021). On the other hand, when the distribution of total health expenditures according to health service providers is analyzed according to the latest data, hospitals are in the first three places with 49.5%. Hospitals are followed by retail sales and other medical equipment providers with 22.8% and outpatient care providers with 9.4%, respectively. In this respect, it is seen that most of the health expenditures are allocated for treatment services. Treatment services are expensive services. These are services that essentially require a high level of health technology. This situation is the most crucial reason for increased health expenditures and costs.

As it is seen, the low share of the expenditures made on health services from the budget and the fact that they are allocated to treatment services is largely at an alarming level compared to other countries to increase social welfare. For this reason, it is vital to know the level of future health expenditures and the functional distribution to emphasize this relationship's importance and guide health policymakers. Health policymakers should consider health expenditures not as a current expenditure, allocated a share from the budget, but as an investment expenditure whose returns are seen in the long term.

There is a broad understanding that human capital is one of the most critical economic development factors, with its decisive impact on production through labor productivity and innovation. The state of being healthy is one of the human capital indicators. At the same time, it ensures the continuation of individual development, provided that the individual is healthy, educated, and qualified. While human capital is strengthened with education, the health services it benefits from is the way to protect this power (Şimşek, 2006: 14). In other words, when the individual is mentally and physically healthy, he becomes effective and efficient in production because of the education he receives.

In this study, public health expenditures in Turkey are estimated with the ARIMA (10,1,1) model. According to the results of the analysis, it is predicted that real public health expenditures from the central budget will increase from 2 billion 392 million TL in July 2023 to 2 billion 545 million TL in June 2024. At the same time, it is predicted that real health expenditures will increase from 2 billion 554 million TL in July 2024 to 2 billion 698 million TL



Yücel, M. H. & Çalışkan, Z. (2023). Türkiye’de Sağlık Harcamalarının ARIMA Yöntemi ile Tahmini. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 552-580. Doi: 10.25295/fsecon.1350399

in June 2025 and from 2 billion 715 million TL in July 2025 to 2 billion 899 million TL in June 2026. In addition, it is estimated that the realized total public health expenditure from the central budget, which was 25 billion 89 million TL in 2022, will increase to 27 billion 679 million TL in 2023, 30 billion 756 million TL in 2024, and 32 billion 530 million TL in 2025.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

**Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı**

2023, 7, Özel Sayı, 581-613

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 25.08.2023

Accepted/Kabul: 10.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1349714



Research Article/Araştırma Makalesi

Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme

Development Cooperation and EU Foreign Aid: A Sectoral Analysis on Turkey

Ferda KARAGÖZ ÖZENÇ¹, Hülya DENİZ KARAKOYUN²

Öz

Bu çalışma, Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile bütünleşmesi sürecinde AB kurumları yardımlarının rolüne odaklanmaktadır. AB'nin ortak pazarını Doğu Avrupa ve Akdeniz ülkelerine doğru genişletme çabası, Türkiye'ye AB adaylığının çok öncesinden itibaren yönelmekte olan resmi kalkınma yardımlarının (RKY) temelinde yer almaktadır. Bununla birlikte her bir dönemin özgül koşulları dış yardımın dağıtım amaçlarını, niteliğini ve sektörel kompozisyonunu belirlemektedir. 1963 yılında mali protokoller çerçevesinde aktarılan yardım fonları 1999'da tam adaylığın elde edilmesinden sonra Katılım Öncesi Aracı çerçevesinde yönlendirilmiştir. Bu çalışmada, ilk olarak gerek AB'nin bir donör ülke olarak Türkiye'nin dış yardım kaynakları arasındaki görece önemi, gerekse Türkiye'nin AB yardımı alan ülkeler arasındaki yeri ve önemi tartışılmaktadır. Ayrıca AB'nin Türkiye'ye yönlendirdiği yardımlar, tarihsel bir perspektifle ele alınıp, yardımın sektörel kompozisyonunda zaman içerisinde ortaya çıkan değişimler, OECD Kalkınma Yardımları komitesi veritabanı, Avrupa Komisyonu ve Türkiye'deki ilgili bakanlıkların raporları ve Avrupa Yatırım Bankası verileri kullanılarak tespit edilmektedir. Buna göre, AB kurumları yardımlarının dağıtım amaçlarında bir ihracat pazarı olarak Türkiye'ye erişim sağlama amacının yanında özellikle AB adaylığı ile birlikte bölgesel entegrasyon sürecine dahil olunması neticesinde bölgesel kalkınma ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve AB değerleri çerçevesinde hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları temelinde uyumun sağlanması öne çıkmaktadır.

Jel Kodları: F35, F36, R58, O19

Anahtar Kelimeler: AB Kurumları, Bölgesel Entegrasyon, Dış Yardım, Bölgesel Kalkınma

¹ Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, İktisat Bölümü, fkaragoz@istanbul.edu.tr, ORCID: 0000-0001-7573-7638

² Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, İktisat Bölümü, hulyad@istanbul.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6407-4269



Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

Abstract

This study focuses on the role of foreign aid from EU institutions in the process of Turkey's integration with the European Union (EU). The EU's endeavour to expand its common market towards Eastern European and Mediterranean countries has been at the core of official development assistance (ODA) to Turkey since well before its EU candidacy. However, the distinctive circumstances of each period determine the objectives, nature and sectoral composition of foreign aid. While aid funds were channelled under the financial protocols in 1963, they were begun to be directed under the Instrument for Pre-Accession after full candidacy was achieved in 1999. In this study, firstly, the relative importance of the EU as a donor country among Turkey's sources of foreign aid and Turkey's place and importance among EU aid recipient countries are discussed. The study also provides a historical perspective on the EU's aid to Turkey and identifies the changes in the sectoral composition of aid over time using the OECD Development Assistance Committee database, reports of the European Commission and the relevant ministries in Turkey, and data from the European Investment Bank. Hence, along with the goal of enabling entry into Turkey as a viable export market, other priorities of EU institutions in aid allocation include regional development, mitigating regional disparities, and fostering alignment with EU principles such as the rule of law, democracy, and human rights notably after Turkey's engagement in the regional integration process through its EU candidacy.

Jel Codes: F35, F36, R58, O19

Keywords: EU Institutions, Regional Integration, Foreign Aid, Regional Development

1. Giriş

Avrupa Birliği (AB) kurumları tarafından Türkiye'ye yönlendirilen mali yardımlar elli beş yıllık bir geçmişe sahiptir. 1963'te imzalanan Ankara Antlaşması'nın ardından mali protokoller çerçevesinde aktarılan yardım fonları, dönem dönem siyasi sebeplerle kesintiye uğramış, 1996'da dâhil olunan Gümrük Birliği, 1999 Helsinki Zirvesi ile elde edilen tam adaylık statüsü gibi önemli dönüm noktalarında ise yeniden önem kazanmış ve yardımların içeriği AB'nin bölgesel entegrasyon politikasına bağlı olarak yeniden şekillenmiştir. Bu konu, şehir ve bölge planlama, maliye, iktisadi kalkınma ve bölgesel entegrasyon gibi farklı literatürlerin ilgi alanları içerisine girmekle birlikte, bu çalışmada AB mali yardımlarının etkinliği, (i) dış yardım ve (ii) bölgesel kalkınma açısından tartışılmaktadır. İlk olarak, dış yardım, bir finansal akış olarak doğrudan yabancı yatırımlara kıyasla devletlerin siyasi ve diplomatik kararlarından önemli ölçüde etkilenmektedir. Hele ki, AB gibi içerisinde farklı devletlerin dinamiklerini barındıran bir topluluk için, bir ülkeye dış yardım yönlendirme kararını etkileyen pek çok farklı sebep bulunmaktadır. Bu sebepler, AB'nin kendi içindeki dinamiklerin yanında dünya ölçeğinde oynadığı roldeki dönüşüme bağlı olarak sıklıkla değiştiğinden, AB'nin dış yardım politikasının kurumsal çerçevesi de buna bağlı olarak yeniden düzenlenmektedir.

Çalışmada ele alınan Resmi Kalkınma Yardımları (RKY) amaçları, tarafları, nitelikleri (bağlı yardımlar, iki yanlı/çok yanlı yardımlar, proje/program yardımları) ve sektörel içeriğine göre farklılaşan bir dış yardım türüdür. Literatürde Avrupa Birliği yardımları ifadesi hem üye devletlerin ikili yardımlarını hem AB kurumlarının yardımlarını içermektedir. Bu çalışmada ise, yalnızca AB Kurumlarının Türkiye'ye yönlendirdiği yardımlar ele alınmıştır. Dolayısıyla AB yardımları olarak kullanılan ifadelerde, yalnızca AB kurumları tarafından yönlendirilen yardımlar kastedilmektedir. Bu yardımlar içerisinde başta Avrupa Komisyonu olmak üzere, Avrupa Yatırım Bankası ve diğer bazı küçük ölçekli kurumların yardımları yer almaktadır (OECD, 2022: 1). Ayrıca Erasmus+, Ufuk 2020 gibi topluluk programlarından aktarılan fonlar ve üyeliğe adaylığın kabul edilmesiyle birlikte başlayan hibe şeklindeki katılım öncesi mali yardımların tamamı, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'ne bağlı Kalkınma Yardımları Komitesi tarafından AB kurumlarının yardımları olarak kayıt altına alınmaktadır. Dolayısıyla AB kurumları tarafından Türkiye'ye yönlendirilen hibe ve kredilerin tamamının bu çalışmanın araştırma konusu dâhilinde olduğu söylenebilir.

Öte yandan RKY'yi özel yardım, insani yardım gibi diğer yardım türlerinden ayıran en önemli özelliği bir gelişmiş ülke hükümeti ya da bir uluslararası kuruluş tarafından bir gelişmekte olan ülkeye refah ve iktisadi kalkınmanın desteklenmesi temel amaçlarıyla verilmesidir. Dolayısıyla RKY³ esas olarak bir kalkınma politikası aracıdır. Bu açıdan ele alındığında AB kurumlarından yönlendirilen mali yardımların sebepleri arasında gerek birlik içerisinde gerekse aday ülkelerde bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi yoluyla kalkınmanın sağlanması hedefinin öne çıktığı görülmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada, bir diğer yandan, AB'nin dış yardım politikası, Türkiye'nin bölgesel kalkınmasına etkileri bağlamında ele alınmakta, AB'nin yardım dağıtım amaçları, yardımların sektörel dağılımı ve etkinliği de yine bu çerçevede incelenmektedir.

³ Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'ne bağlı Kalkınma Yardımı Komitesi (Development Assistance Committee-DAC), bir borcun yardım alan ülkenin gelişmişlik durumuna bağlı olarak belirlenmiş bir yüzdesi hibe biçiminde ise, bu borcu, resmi kalkınma yardımı olarak kabul etmektedir.

AB, kuruluşundan bu yana gelişmekte olan ülkelerle olan iktisadi ve politik ilişkilerinde kalkınma yardımlarını bir araç olarak kullanagelmıştır. Kalkınma yardımları ve genişleme süreci ile birlikte başlayan katılım öncesi yardımlar, AB bütçesinin çok yıllık finansal çerçevesinde yer alan bütçe başlıklarından biridir. AB Resmi Kalkınma Bütçesi'nin yönetimine AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu olmak üzere üç AB kurumu müdahildir. Bütçe, komisyon tarafından önerilir ve Konsey ile Parlamento arasındaki müzakerelerin ardından onaylanır (Kostadinova, 2009: 10). AB kurumları yardımları, her ne kadar üye ülkelerin yönlendirmiş olduğu iki yanlı yardımlardan farklı olarak çok yanlı bir nitelik taşıyor olsa da başlangıçta, kurucu üye devletlerin ve özellikle de Fransa'nın eski sömürge ülkeleriyle olan ilişkilerin AB yardımlarının yönlendirildiği ülkelerin tercihinde belirleyici olduğu iddia edilmiştir (Zanger, 2000: 298; Sarıkamış Kaya, 2017: 185).

AB'nin zaman içerisinde ulus üstü bir birlik olarak kurumsal yapısının oturması ile birlikte, üye devletlerin tekil önceliklerinden görece bağımsız bir kalkınma işbirliği stratejisi oluşmaya başlamıştır. 1970'lerin ikinci yarısından itibaren, AB yardımlarının coğrafi kapsamı bölgesel ve ayrımcı bir anlayıştan daha kapsayıcı bir anlayışa doğru evrilmiştir (Tsoutsoplides, 1991: 648). Bu durum yalnızca çevre ülkelerle kurulan kalkınma işbirliğinde değil, aynı zamanda AB'ye resmi üyelik süreçlerinde de belirleyici olmuştur. Küresel ölçekte gelişmiş ülkelerle ve özellikle de ABD ve Çin gibi büyük iç pazara sahip olan ülkelerle girilen rekabet neticesinde, AB'nin ortak pazarını Doğu Avrupa ve Akdeniz ülkelerine doğru genişletme çabası, başlangıçtaki bölgesel bütünleşme sınırlarının da giderek genişlemesine neden olmuştur. Her yeni genişleme dönemi, bölgesel dengesizliklerde artışa yol açmış, bu durum ise gerek üye ülkelere gerekse aday ve potansiyel aday ülkelere "dayanışma ve uyum" amacıyla yönlendirilen mali yardımlarda artışa sebep olmuştur. AB bütçesinin 1993-2020 arasındaki yıllarda yaklaşık olarak %6'sı dış harcamalara yönelmiştir⁴. 2014-2020 bütçe döneminde bu harcamaların 11,7 milyar Euro ile yaklaşık %20'si, Katılım Öncesi Yardımı (IPA II) çerçevesinde aday ve potansiyel aday ülkelere yönelen mali yardımlardan oluşmaktadır (European Commission, 2014: 200, 213)

Türkiye-AB kalkınma işbirliğinin başlangıcından günümüze kadar geçen 50 yıllık süreçte, Türkiye hem bir çevre ülke hem de aday ülke olarak AB'den dış yardım elde etmiştir. Çalışmada öncelikle Türkiye'nin, yardım alan bir ülke olarak, başlıca yardım kaynakları, AB yardımlarının bu kaynaklar içerisindeki yerinin zamana göre değişimi, AB bütçesinden Türkiye'ye ayrılan fonların diğer ülkelere kıyasla önemi ile bilgiler sunularak, Türkiye-AB mali işbirliğinin boyutları tespit edilmeye çalışılmaktadır. Bu genel bilgilerin ardından, adaylık öncesinde ve adaylık sonrasındaki dönemlerde, Türkiye'nin AB'den elde ettiği yardımların sektörel içeriği, amacı, kapsamı ve kurumsal çerçevesinde yaşanan değişimler dönemsel olarak incelenmektedir.

2. Türkiye'nin Dış Yardım Kaynakları Arasında AB Kurumlarının Yeri

Türkiye, kuruluşunun ilk yıllarından günümüze kadar geçen 95 yıllık süreçte başta ABD olmak üzere pek çok gelişmiş ülke ve uluslararası kuruluştan resmi kalkınma yardımı almaya devam

⁴ European Commission, 2008: 56, 252; European Commission, 2014: 200'deki verilerden hareketle hesaplanmıştır.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

etmektedir. Kalkınma Yardımları Komitesi ile iş birliği içerisinde dış yardım yapmakta olan 84 ülke ve uluslararası kuruluştan 62 tanesi miktar, nitelik, içerik vb. hususlarda farklılaşmakla birlikte 2021 yılında Türkiye'ye yardım yönlendirmiştir. Buna karşılık, Türkiye'ye yönlendirilen dış yardımın 2021 yılı itibariyle yaklaşık %93'ünü, AB Kurumları, Almanya, Fransa, Japonya ve ABD tarafından yönlendirilen yardımlar oluşturmaktadır. Dış yardımın yıllara göre seyrinde de bu beşli grup, ağırlığını korumaktadır. Ayrıca dönemsel olarak Avusturya, İtalya, İspanya ve İngiltere'nin de Türkiye'nin dış yardım elde ettiği ülkeler arasında öne çıktığı görülmektedir (OECD/DAC, 2023).

Tablo 1: AB Kurumlarının Verdiği Dış Yardımların Ülkelere Göre Dağılımı (milyon dolar*)

2005	Değer	Pay (%)	2010	Değer	Pay (%)	2015	Değer	Pay (%)	2021	Değer	Pay (%)
Türkiye	486	5,71	Batı Şeria ve Gazze Şeridi	458	4,59	Türkiye	2854	19,35	Mısır	2214	12,47
Fas	353	4,15	Kongo Dem. Cum.	381	3,82	Sırbistan	554	3,76	Türkiye	2131	12,00
Afganistan	307	3,61	Türkiye	306	3,07	Batı Şeria ve Gazze Şeridi	477	3,23	Ukrayna	1222	6,88
Mısır	268	3,15	Sırbistan	301	3,02	Tunus	474	3,21	Ürdün	675	3,80
Kongo Dem. Cum.	256	3,00	Afganistan	296	2,97	Fas	446	3,03	Suriye	556	3,13
Sudan	255	2,99	Haiti	295	2,96	Brezilya	369	2,50	Tunus	545	3,07
Batı Şeria ve Gazze Şeridi	248	2,91	Sudan	295	2,96	Hindistan	356	2,41	Sırbistan	544	3,07
Hindistan	225	2,64	Kosova	290	2,91	Güney Afrika	311	2,11	Bosna Hersek	398	2,24
Güney Afrika	207	2,43	Etiyopya	246	2,47	Ukrayna	280	1,90	Fas	393	2,21
Mozambik	201	2,36	Fas	232	2,33	Nijer	265	1,80	Arnavutluk	386	2,17

Kaynak: (OECD/DAC, 2023). *2021 sabit fiyatlarıyla.

Tablo 1'de AB kurumlarının bütçesinden 2005, 2010, 2015 ve 2021 yıllarında en fazla dış yardım alan on ülkenin payı gösterilmektedir⁵. Buna göre ülke paylarında zaman içerisinde gözlemlenen değişimler, aynı zamanda yardım alan ülkelerin birbirleri yerine ne şekilde ikame edildiğini de göstermektedir. Burada, ilk göze çarpan değişim, Türkiye'nin yıllar itibariyle dış yardım payında görülmektedir. 2005'te yaklaşık %6 olan dış yardım payı, 2010'da %3'e kadar gerilemiş, 2015'te ise %19'a ulaşmıştır. Bu yükselişin en temel sebebi, Suriye krizi ve mülteci meselesi ile ilgili olarak Türkiye'nin coğrafi konumu nedeniyle mülteciler ve göçmenler için önde gelen bir ilk giriş ve geçiş ülkesi olarak öneminin giderek artmış olmasıdır (European Commission, 2019: 3). Bu sebeple yalnızca mültecilere yönelik yardımlar değil, doğrudan Türkiye'nin sosyal ve ekonomik altyapısını geliştirmeye yönelik yardımlarda da artış olmuştur.

⁵ Bu ülkeler, AB'nin yardım yönlendirdiği üye olmayan ülkelere oluşmaktadır. AB üyesi ülkeler, AB bütçesindeki ayrı bir kalemden yardım almaktadır. Bunun yanında, OECD/DAC (2023) veritabanında yer alan AB kurumları yardımlarının gelişmekte olan ülkelere toplam yardımları bölgesel yardımları da içermektedir. Bu çalışmada ise, yalnızca ikili yardımları dikkate alabilmek için, her bir yıl için, AB toplam yardımlarından bölgesel yardımlar çıkartılmış ve her bir ülkenin payı, bu elde edilen değerlerin bir oranı olarak hesaplanmıştır.

Dolayısıyla AB kurumlarının yardım verdiği ülkeler arasında Türkiye'nin payında (Tablo 1) gözlemlenen artışlar, AB'nin mülteci krizi ile baş etmekte Türkiye ile giriştiği yakın işbirliğinin göstergesidir. Bunun yanında, 2021'e gelindiğinde diğer ülkelere yönelen yardımlardaki artış sebebiyle, Türkiye'nin AB'den elde ettiği yardım miktarı gerilemiştir. Mısır, AB'ye aday bir ülke olmamasına rağmen, 2021 yılında AB kurumlarından 2 milyar doların üzerinde bir yardım elde ederek, yardım alan ülkeler arasında ilk sıraya yükselmiştir. Bu durumun en temel sebebi, AB'nin Orta Doğu'da güvenlik, terörizm ve göç alanlarında işbirliği içerisinde çalışarak "demokrasi, temel özgürlükler ve tüm vatandaşların anayasal hakları olan insan haklarını destekleyecek" bir müttefike sahip olma isteğidir (European Council, 2017). Dolayısıyla 2021 yılına gelindiğinde AB'nin bu doğrultuda kurduğu uluslararası işbirliğinde Mısır'ın Türkiye'nin alternatifi olarak öne çıktığı görülmektedir. Ayrıca Ukrayna krizi ve Suriye'de süregiden istikrarsızlıklar sebebiyle, AB'nin yardım verdiği ülkeler arasında Tablo 1'de görüleceği üzere bu iki ülkenin ağırlığı artmıştır.

Türkiye'nin AB'den yardım alan ülkeler içerisindeki payının 2015 sonrasında gerileyerek 2021'de %12'ye düşmesinin bir diğer sebebi ise, Türkiye'nin adaylık sürecinde AB perspektifinden giderek uzaklaşmış olması gerekçesiyle, AB'nin katılım öncesi yardımlarda kesintiye gitmesidir (European Commission, 2018a: 3; Adar, 2021: 8).

Öte yandan, dış yardım literatüründe pek çok çalışmada, gelişmiş ülkelerin iki yanlı dış yardım akışlarının, çok uluslu kuruluşların çok yanlı yardım akışlarına kıyasla çok daha belirgin bir biçimde birkaç ayrıcalıklı ülkeye yönelmiş olduğu, bu durumun arkasında da tarihsel sömürge ilişkileri ve buna bağlı olarak gelişen ortak dil, din ve kültürel benzerliklerin olduğu vurgulanmıştır (Peiffer & Boussalis, 2017). Tsoutsoplides (1991), AB üyesi ülkelerin ikili yardımlarıyla, Avrupa Topluluğu yardımlarını karşılaştırdığı çalışmasında, üye ülkelerin yardım dağıtım amaçlarında ihracat pazarlarına erişme amacının belirgin bir şekilde öne çıktığını, buna karşılık topluluk yardımlarının dağıtım amaçlarında ise ihracat pazarlarına erişimin yanında yardım alan ülkelerin insani ihtiyaçlarının ve ödemeler dengesi problemlerinin de belirleyici olduğunu tespit etmiştir. Tablo 1 bu açıdan değerlendirildiğinde, 2005 yılında yardım yönlendirilen 149 ülkeden yalnızca 36 tanesinin toplam dış yardımın %1'inin üzerinde dış yardım aldığı, dolayısıyla AB kurumları yardımlarında, çok uluslu yardım niteliğine uygun bir şekilde, belli ülkelere yönelik bir yoğunlaşma olmadığı görülmektedir. Ancak 2021'e gelindiğinde, toplam yardımlarda Mısır (%12), Türkiye (%12) ve Ukrayna (%7) lehine bir yoğunlaşma ortaya çıkmıştır. Bu durum AB açısından dış yardım politikasında siyasi ve güvenlikle ilgili önceliklerin öne çıkmasının bir göstergesidir.

3. Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye Yönlendirdiği Kalkınma Yardımlarının Sektörel Bir İncelemesi

Avrupa Birliği'nde dış yardım ve bölgesel kalkınma politikalarının tarihsel gelişiminde iki temel etkenin belirleyici olduğunu söylemek mümkündür. İleri dünya ekonomisinin içinde bulunduğu konjonktür ve buna bağlı olarak değişen hakim iktisadi düşünce anlayışı, ikincisi ise zaman içerisinde yeni ülkelerin topluluğa dahil olmasıyla birlikte karşı karşıya kalınan entegrasyon problemleridir. Dolayısıyla AB'nin Türkiye'ye mali yardımlarının sektörel bir incelemesini sunan ilerleyen kısımlarda bu iki temel etken ekseninde değerlendirme yapılmıştır.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

Avrupa Birliği ve Türkiye arasındaki mali işbirliği, genellikle üç dönem çerçevesinde ele alınmaktadır. Bunlar, tarihsel olarak, Gümrük Birliği Öncesi Dönem (1964-1995), Gümrük Birliği Dönemi (1996-1999) ve Adaylık Dönemi (2000 ve sonrası) şeklinde sıralanabilir. İlk iki dönem Türkiye'nin AB'ye entegrasyon sürecinin temellerini atan ve önemli alt yapı yatırımlarının kaynağını oluşturan yardımları içermektedir. Bu kısımda bu iki dönem, adaylık öncesi dönem alt başlığı altında ele alınmakta, adaylık sonrasındaki dönem ise ayrı bir alt başlık olarak ele alınmaktadır.

3.1. AB'ye Adaylık Öncesinde Yönlendirilen Mali Yardımlar

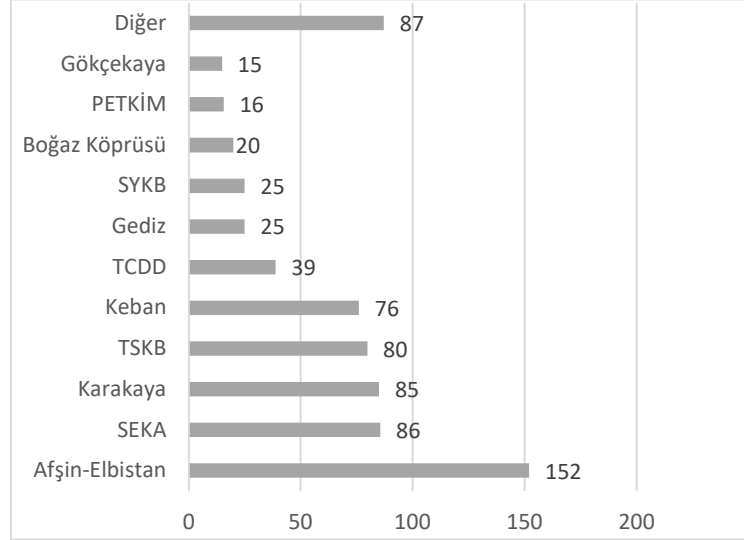
Gümrük Birliği öncesindeki dönem, Türkiye ile Avrupa Topluluğu (AT) arasındaki 1963 tarihli Ankara Antlaşması ile başlamıştır. II. Dünya Savaşı'nın yol açtığı yıkımın ardından Avrupa'nın yeniden inşası için Keynesyen politikalar ve kalkınma iktisadi öne çıkmıştır. Bu dönemde bir yandan tasarruf açığını ve sermaye birikimi yetersizliğini telafi edebilmek için devlet bütçesine yönlenen resmi kalkınma yardımları ile yatırımlar gerçekleştirilmiş, diğer yandan ise sınırlı kaynaklarla gerçekleşen bu yatırımların hangi bölgelere yönleneceği merkezîyetçi ve kademeli bir sistem içerisinde tespit edilmiştir (Eraydın, 2004: 129). AT'nin gerek topluluk içerisinde ve gerek topluluk dışında kalkınma işbirliğinin zeminini 1957 tarihli Roma Antlaşması oluşturmuştur. Antlaşmanın 2. maddesi, topluluk içinde uyumlu bir gelişme sağlanabilmesi için topluluk üyesi ülkeler arasındaki ekonomik politikaların artan bir şekilde birbirine yakınlaştırılmasını hedeflemiştir. Böylelikle uyumlu ve dengeli kalkınmaya ulaşmanın altı çizilmiş olsa da bunun için gerekli enstrümanların neler olacağı ile ilgili net bir bilgi verilmemiştir. Yapısal problemlerin çözümü ve uyum için, üç yeni ülkenin (İngiltere, İrlanda ve Danimarka) 1973'te AT'ye dâhil olmasını takiben 1975'te Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulması beklenecektir. AB'nin dış dünya ile kalkınma ve işbirliğinde ise, Roma Antlaşması ile kurulan ve üye devletlerin katkılarıyla desteklenen Avrupa Kalkınma Fonu aracı olmuştur (Mirić, 2010: 19-20).

Bu dönemde oluşturulan mali protokoller çerçevesinde Türkiye'nin sosyal ve ekonomik gelişiminin teşvik edilmesi ve üç evrede tamamlanması planlanan Gümrük Birliği üyeliği için yapılacak reformlara finansal destek sağlanması amaçlanmıştır. Bir diğer yandan ise, AT açısından bu dönem, aynı yıllarda Yunanistan ile yürütülen işbirliği ile birlikte değerlendirildiğinde, Avrupa-Akdeniz işbirliğinin başlangıcı mahiyetindedir.

1964-1982 arasındaki yılları kapsayan ilk üç mali protokol ve bir tamamlayıcı protokol kapsamında 752 milyon ECU⁶ değerinde mali yardım yönlendirilmiştir. Bu kredilerin 115 milyon ECU değerindeki kısmı AYB'nin piyasa şartlı kredilerini, geri kalanı ise AT destekli kredileri içermektedir (Koçak, 2009: 137). İlk üç mali protokolün sektörel kullanım alanları daha ayrıntılı olarak incelendiğinde, Şekil 1'de görüleceği üzere bu dönemdeki toplam yardımın yaklaşık %88'i 11 projede kullanılmıştır.

⁶ Avrupa Para Birimi (European Currency Unit-ECU) 1999 yılına kadar Avrupa parasal sistemi içerisinde kullanılan para birimidir. 1 Ocak 1999'da yerine euro kullanılmaya başlanmıştır.

Şekil 1: I., II. Ve III. Mali Protokoller Dönemindeki Mali Yardımların Kullanım Alanları (1964-1982) (milyon ECU)



Kaynak: (Karluk, 1994: 324-326).

152 milyon ECU tutarındaki en büyük dış yardım, ikinci ve üçüncü mali protokoller kapsamında düzenlenmiştir ve Kahramanmaraş ilinde "Afşin-Elbistan Linyit Kömürleri ve Termik Santralı Entegre Projesi"nin yürütülmesi çalışmalarına bu kapsamda kaynak aktarılmıştır. Ardından Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları A.Ş.'ye (SEKA) yönlendirilen 85,6 milyon ECU tutarındaki yardım gelmektedir. SEKA'nın Çaycuma, Dalaman ve Silifke'de kurmakta olduğu kâğıt fabrikaları için AYB ile finansman anlaşması imzalanmış ve proje maliyetinin %20 veya daha fazlası AYB kredileri ile karşılanmıştır (Şimşek & Ergün, 2002: 91-93). Fırat nehri üzerinde baraj ve elektrik santrali kurulmasına yönelik Karakaya, Keban, Gökçekaya projeleri de sırasıyla 85, 76 ve 14,9 milyon ECU finansal destek almıştır ve toplamda, mali protokol fonlarının %25'ini elde etmiştir. Afşin-Elbistan projesi de dâhil edildiğinde enerji sektörüne aktarılan fon tutarı %46'ya ulaşmıştır. Türkiye Sınai Kalkınma Bankası ve Sınai Yatırım ve Kalkınma Bankası'na da mali protokoller döneminde, sırasıyla, 79,7 ve 76 milyon ECU fon aktarılmıştır. Böylelikle küçük ve orta ölçekteki sınai yatırım projelerinin finansmanına katkıda bulunulmuştur⁷. Bunların dışında, TCDD için 60 adet dizel lokomotif alımı ve yapımı, İstanbul-Adapazarı arasında demiryolu hattının elektrifikasyonu ve 15 elektrik lokomotifinin getirilmesi için toplamda 38,85 milyon ECU finansal destek sağlanmıştır. Bu destek ile projelerin toplam maliyetinin %40'tan daha fazlası karşılanabilmiştir (Şimşek & Ergün, 2002: 91-93). AB'den finansal destek sağlanan diğer önemli projeler ise, Gediz vadisinin sulanması, PETKİM tarafından İzmit'te sentetik kauçuk fabrikası kurulması ve Boğaz Köprüsü'nün yapımı işlerine yöneliktir. Diğer küçük projeler de dâhil edildiğinde, mali protokoller ve bir tamamlayıcı protokol kapsamında elde edilen 752 milyon ECU finansal desteğin %52'si enerji, %33'ü sanayi ve tarım ve %15'i ise altyapı ve ulaştırma sektörlerinde kullanılmıştır (Karluk: 1994, 321).

⁷ Kredinin kullanım yöntemi, üç ayrı kurumun işbirliğini gerektirir. Avrupa Yatırım Bankası, Maliye Bakanlığı'na kredi açar ve Maliye Bakanlığı da TSKB ve SYKB'ye aynı tutarda kredi açar. TSKB/SYKB finanse edilecek her projeyi AYB'ye sunar ve AYB de onayladığı takdirde bu krediden projeye ayrılan tutarı Maliye Bakanlığı'na bildirir.

1980 öncesi dönemin önemli bir özelliği, Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) faaliyetlerinin ekonominin her alanına yayılmış olmasıdır. Enerji santralleri, kimya ve petrokimya tesisleri, maden işletmeleri, demir-çelik işletmeleri, kâğıt fabrikaları, ulaşım hizmetleri, bankacılık gibi birçok faaliyet kolunda, devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla ekonomiye bilfiil müdahil olmuştur. Bu sebeple, yukarıda sıralanan projelerde, yürütücü firmaların çoğu kamu iktisadi teşebbüsüdür. Her üç mali protokol döneminde AB’den sağlanan finansal desteklerin yaklaşık %81’i kamu kesimi projelerine aktarılmıştır⁸. AT açısından ise, dış yardımların, kamusal fon tahsisleri ve büyük ölçekli altyapı yatırımlarından bilfiil sorumlu olan Türkiye devletine yönlendirilerek geri kalmış bölgelerin gelişmiş bölgelerle arasındaki farklılıkların azaltılmasının amaçlandığı görülmektedir. Bu durum, dönemin Keynesyen bölgesel kalkınma anlayışı ile de örtüşmüştür.

AT’nin 1973’teki birinci genişleme sürecine denk gelen dönemde, dünyada kapitalizmin altın çağı sona ermiş ve petrol krizi ile tetiklenen stagfasyonist üretim krizi tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Dünya bunalımının ardından küresel ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi, yatırımların bu amaçla az gelişmiş bölgelere yönlendirilmesi ve altyapının geliştirilmesi gibi amaçlar gündemden düşmüştür. AT açısından ise, bu dönemde, krizi aşmak için yeni pazarlara erişme ihtiyacı, AB’nin kalkınma işbirliğinin kapsamının genişlemesine yol açmıştır. 1975 yılında imzalanan Lomé Sözleşmesi’nde kalkınma işbirliğine gidilecek ülkeler içerisinde eski sömürge ülkelerin tamamı değil, yalnızca zengin kaynaklara ve hammaddelere sahip olan Afrika-Karayip-Pasifik ülkeleri dâhil edilmiştir (Sarıkamış Kaya, 2017: 185). Benzer şekilde, Avrupa Komisyonu’nun 1982 tarihli raporunda Akdeniz ülkelerinin iktisadi açılardan büyüyen bir pazar olarak önemi vurgulanmış ve bu pazara erişim imkânlarının kaybedilmemesi gerektiğinin altı çizilmiştir (Isaac & Kares, 2017: 12)

Öte yandan mali protokoller döneminde, Türkiye’ye aktarılan AB kurumları yardımlarının, aday ülkelerin elde ettiği yardımlara kıyasla çok düşük kaldığı gözlemlenmektedir. Aynı dönemde tam üyelik sürecinde olan⁹ Yunanistan’a 2,4 milyar ECU, İspanya’ya 1,6 milyar ECU ve Portekiz’e 1,3 milyar ECU tutarında kredi açılmıştır (Karlık, 1994: 327). Bunun sebeplerinden biri AB’nin bütünleşme sürecinde bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve yakınsama için aday ülkelere ciddi ölçüde kaynak aktarmasıdır¹⁰. Mali protokollerin son dönemini kapsayan 1980-1988 arasındaki yıllar ise, yalnızca Türkiye’nin kendi siyasi problemleri sebebiyle değil, AT’nin iç meselelerinden dolayı da verimsiz geçmiştir. AT açısından topluluk içerisindeki üye devletler ile topluluk kurumları arasında süregiden anlaşmazlıkların topluluk bütçesinin karar mekanizmalarına da yansıdığı bir dönem olmuştur (European Commission, 2008: 23). Bu anlaşmazlıkların önemli bir örneği, AT’nin Akdeniz ülkelerine yönelik politikalarında ortaya çıkmıştır. AT’nin 1971’de dış ticarete kendi genelleştirilmiş tercihler sistemini kurması Akdeniz

⁸ Şimşek & Ergün, 2002: 98, 100 ve Bayraktar, 2002: 20, 21’deki bilgiler kullanılarak hesaplanmıştır.

⁹ Yunanistan 1981’de, İspanya ve Portekiz ise 1986’da üye olmuştur.

¹⁰ Krugman (1991: 93) bölgesel eşitsizlikler açısından Avrupa’da nüfus ve istihdamın sanayileşmiş bölgelere doğru yoğunlaşma eğiliminin Amerika ile kıyaslandığında zayıf/sınırlı olduğunu, buna karşılık satın alma gücü açısından tam aksine piyasalardan uzakta olan çevre bölgelerin, piyasaya yakın olan merkez bölgelere kıyasla daha düşük kişi başına gelire sahip olduğunu ifade etmiştir. Bu durumun farkında olan Avrupa Komisyonu, Yunanistan’ın daha fazla finansal destek talebini takiben 1985 yılında Entegre Akdeniz Programları başlatmıştır. Bu programların amacı Fransa’nın Akdeniz kıyıları, Güney İtalya ve Yunanistan’da KOBİ’lerin, turizmin ve tarımın gelişimini desteklemek olmuştur (Mirić, 2010: 21).

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

ülkelerini iktisadi açıdan olumsuz etkilemiştir. Bu olumsuz etkileri gidermek için Global Akdeniz Politikası ile sınai mallarda serbest ticareti, tarımsal ürünlerin ticaretinde sınırlı ölçüde de olsa gümrük kotası muafiyetlerini içeren bir dizi önlem getirilmek istenmiş olsa da hem şeklen hem de uygulamada yetersiz kalmıştır. Bunun en temel sebebi ise, Fransa, İtalya ve 1980 sonrasındaki genişlemeyle topluluğa üye olan Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in dâhil olduğu tarımsal ürün üreticisi ve ihracatçısı üye ülkelerin program kapsamındaki komşu Akdenizli ülkelerle gümrük muafiyeti sonrası oluşacak tarımsal rekabete girişmek ile ilgili kaygıdır. Bu üye ülkeler, AT'nin komşu Akdeniz ülkeleriyle ticari ilişkilerinde düzenlemeler yapmak yerine, bu ülkelerin ticari kayıplarını mali yardımlarla gidermek yönünde bir eğilim göstermişlerdir. AT'nin korumacı bir nitelik taşıyan Ortak Tarım Politikası da bunun yasal zeminini oluşturmuştur (Kurtbağ, 2003: 76-80). Bu açıdan değerlendirildiğinde, AT'nin dış yardımı, üçüncü ülkeler ile ticari ilişkilerin tek taraflı bir şekilde geliştirilmesi ve bu ülkelerin ticaret sonrası kayıplarının telafisi için bir araç olarak kullandığı görülmektedir.

1990'lı yılların başında ise, Doğu blokunun yıkılmasının ardından Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerini (MDAÜ) AB pazarına entegre etme ve bu ülkelerdeki vasıflı ve ucuz işgücünden yarar sağlama çabası ile başlayan süreçte, AB bütçesinden üye olmayan ülkelere ayrılan fonlarda bu geçiş ülkelerinin ağırlığı artmaya başlamıştır. Bu durumun ilk örneği, 1989'da Polonya ve Macaristan'a PHARE programı adı altında yeniden yapılanma yardımları verilmesidir. Böylelikle adı konmasa da fiilen başlayan MDAÜ genişlemesi, AB'nin eksenini, üye devletlerin Afrika ve Karayip ülkeleri ile sürmekte olan tarihsel sömürge ilişkilerinden, MDAÜ ülkelerinin "Avrupalılaştırılması"na kaydırmıştır (Hughes vd., 2005: 13; Kurtbağ, 2003: 81). Bu bakımdan, önceki dönemdeki anlaşmazlıkların, tekil devletlerin öncelikleri yerine AB kurumsal kimliği lehine bir eğilim ile sonuçlandığı söylenebilir. Tüm bunların bir sonucu olarak, Türkiye'ye yönlendirilen yardımlar, 1996'daki Gümrük Birliği üyeliğine kadar görece sınırlı ölçülerde tutulmuştur. Bu durumun bir sebebi, AB ülkelerinin parasal birliğe geçişte Maastricht Kriterlerini karşılayabilmek için mali harcamalarını disipline etme çabalarından kaynaklanmıştır (Robb, 2004: 32). Bu durum AB üyelerinin katkılarıyla finanse edilen AB kurumları dış yardımlarında da azalma anlamına gelmiştir. 1990-1996 döneminde Avrupa Yatırım Bankası genişleme kapsamında Doğu Avrupa ülkelerine yaklaşık 5 milyar Euro kredi ayırmıştır¹¹. Aynı dönemde, AB, Doğu'ya genişleme ile göz ardı edilen Akdeniz ülkeleri ile bölgesel işbirliğini yeniden canlandırabilmek için Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası adıyla yeni bir çerçeve gündeme getirmiş ve bu doğrultuda yaklaşık 2 milyar Euro bütçe ayırmıştır. Türkiye'ye de bu kapsamda yürütülen Avrupa-Akdeniz işbirliği programları çerçevesinde 1992-1996 yıllarını kapsayan dönemde 339,5 milyon ECU AYB kredisi sağlanmıştır. Bu miktar, AB'nin bu çerçevede sağladığı fonların %16,7'sini oluşturmaktadır. Bu kredinin yarısı (170 milyon ECU), çoğunluğu belediyelerle işbirliği içerisinde olmak üzere, kanalizasyon, hava kirliliğini önleme, endüstriyel atık yönetimi gibi çevre projelerine aktarılmıştır. Geri kalan kısmı ise,

¹¹ Bu kredilerden ise en çok pay alan ülkeler, sırasıyla 1406 milyon euro ile Polonya (%27,5), 917 milyon euro ile Çek Cumhuriyeti (%18), 872 milyon euro ile Macaristan (%17), 808 milyon euro ile Romanya (%15,8) olmuştur. Bu tutarlar, Türkiye'nin aynı dönemde almış olduğu 339,5 milyon euroluk yardım ile kıyaslandığında, Doğu Avrupa ülkelerinin AB açısından önemi daha belirgin hale gelmektedir. Oranlar, Karabacak'ın (2004: 104) çalışmasındaki verilerden hareketle hesaplanmıştır.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

BOTAŞ, TEAŞ, TCDD ve PTT'nin ilgili alanlardaki projelerinde kullanılmıştır (Bayraktar, 2002: 28-29).

AB'nin Akdeniz ülkeleriyle olan işbirliği 1990'ların ikinci yarısında da devam etmiş, gerek 30 Ekim 1995 tarihli Türkiye-AB Ortaklık Konseyi toplantısı neticesinde Türkiye ile yapılan Gümrük Birliği antlaşması, gerekse AB ile Türkiye'nin de dâhil olduğu Akdeniz ülkeleri arasında kabul edilen 28 Kasım 1995 tarihli Barselona Bildirisi¹² ile AB'nin Türkiye ile kalkınma işbirliği yeni bir döneme girmiştir. Her iki antlaşmanın da temelinde yer alan ekonomik ve mali ortaklık çerçevesinde, dönemin neoliberal uzlaşma anlayışı ile uyumlu bir şekilde, 2010 yılına kadar Akdeniz bölgesinde bir serbest ticaret bölgesi kurulması ve bu süreçte sanayi ürünlerinde tüm tarifelerin ve tarife dışı engellerin kaldırılması, tarımsal ürün ve hizmet ticaretinde ise "aşamalı olarak" serbestleşmeye gidilmesi hedeflenmiştir. Böylelikle yaratılacak olan daha büyük pazarlar ile bölgenin, doğrudan yabancı yatırımlar için daha cazip hale geleceği ve sermaye girişleri ile birlikte arzulan büyümenin yakalanabileceği iddia edilmiştir. Ayrıca bu türden iktisadi önceliklerin yanında başta göç sorunu olmak üzere Akdeniz ülkelerinde süregiden siyasi istikrarsızlıkların AB'ye olumsuz etkilerini önlemek için Barselona Bildirisi'ne güvenlikle ilgili öncelikler de eklenmiştir (European Commission, 2000: 16-17). AB'nin, Akdeniz ülkelerinin görece karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu tarımsal ürünlerde kendi ortak tarım politikasından taviz vermeden kuracağı bir serbest ticaret bölgesinin esasında kimin yararına olacağı ise oldukça tartışmalı bir husustur. Ne var ki bu hedeflerin bir uzantısı olarak, ortaklığın temel yardım mekanizması olan MEDA I (1995-1999) ile birlikte, yardımların yönlendirildiği projelerde dış ticaret mevzuatı ile ilgili düzenlemeler ön plana çıkmıştır. MEDA I ile tüm Akdeniz ülkelerine yaklaşık 3,4 milyar Euro tutarında yardım yönlendirilmesi taahhüt edilmiştir. Buna ek olarak da AYB'nin kredilerinden de ayrı bir kaynak ayrılmıştır. Türkiye'ye ise MEDA I kapsamında 1996-1999 arasındaki dönemde 55 proje için 376 milyon ECU hibe ve Avrupa Akdeniz Ortaklığı-EUROMED (1997-1999) kapsamında ise 205 milyon ECU AYB kredisi verilmesi taahhüt edilmiştir. Bu miktarlar, AB bütçesinden ilgili başlıklara ayrılan fonların, sırasıyla, %11 ve %6'sını oluşturmaktadır (Bayraktar, 2002: 31; Yıldız & Yardımcıoğlu, 2005: 89; T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2012: 2). Bunun yanında, Türkiye ile yapılan ortaklık konseyi toplantısında gerek Gümrük Birliği'nin olumsuz etkilerini ve Türkiye aleyhine yaşanan vergi kayıplarını telafi etmek için gerekse AB ile Türkiye arasındaki gelişmişlik ve buna bağlı olarak rekabet gücü farklılıklarının azaltılabilmesi için, mali işbirliğinin yeniden başlatılması vurgulanmış olsa da, Avrupa Birliği Konseyi'nde oybirliği sağlanamadığı için program önerisi gerçekleşmemiştir¹³.

Şekil 2'de 1996-1999 döneminde MEDA I ve EUROMED kapsamında hibe ve kredi şeklinde yönlendirilen toplam yardımların kullanım alanları gösterilmiştir. Buna göre, yerel yönetimlere aktarılan kaynakların %43 ile en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Bu kapsamda, Şanlıurfa, Adana, Tarsus, Diyarbakır, İzmit belediyelerinin atık su arıtma, kanalizasyon, içme

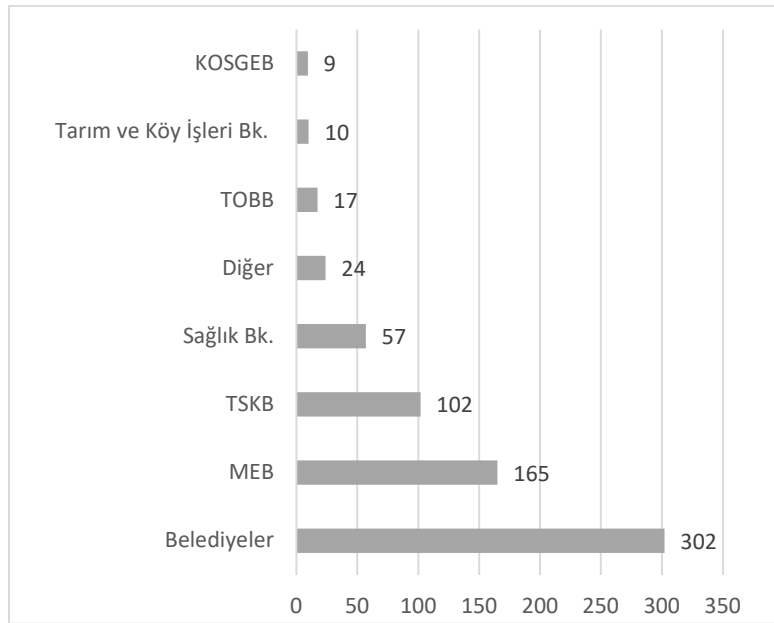
¹² Barselona Bildirisi, Barselona'da düzenlenen Avrupa-Akdeniz işbirliği konferansının sonuç bildirgesidir. Bu konferansa 15 AB üyesi ülke ile Türkiye, Cezayir, Mısır, Kıbrıs, İsrail, Ürdün, Lübnan, Malta, Fas, Filistin, Suriye, Tunus'tan oluşan 12 Akdeniz ülkesi katılmıştır.

¹³ Bu çerçevede, Gümrük Birliği'nin uygulamaya konmasından sonraki beş yıllık dönemde kullanılmak üzere 375 milyon ECU tutarında Gümrük Birliği Özel Yardımı ve Türkiye ekonomisini daha rekabetçi hale getirmek için AYB tarafından 750 milyon ECU tutarında ek kredi tahsis edilmesi planlanmıştır. Ancak Yunanistan'ın veto etmesi sebebiyle bu yardımlar gerçekleşmemiştir (Yıldız & Yardımcıoğlu, 2005: 89).

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

suyu temini konularındaki projeleri desteklenmiştir. Belediyelerin AB'nin kalkınma işbirliğinde ilk sırayı alması, dönemin bölgesel kalkınma anlayışı ile uyumlu bir dönüşümü göstermektedir. 1990'larda küreselleşmenin hız kazanması ile birlikte, yerel birimler küresel ilişkiler içerisindeki göreceli önemlerine göre tanımlanmış ve yerel-küresel etkileşimi içerisinde yerelin sürdürülebilir gelişmesini sağlayacak rekabet gücü ön plana çıkmıştır (Pike vd., 2006: 4). Bu aşamada, ulus altı düzlemde bölgesel ve yerel yönetimlerin âdemi merkezîyetçi bir anlayışla desteklendiği görülmektedir (Kargı, 2009: 22-23).

Şekil 2: Avrupa-Akdeniz İşbirliği Çerçevesi'nde Yönlendirilen Yardımların Kullanım Alanları (milyon euro)¹⁴



Kaynak: Yeğen (2009: 144-147)

Ayrıca Şekil 2'de yer alan Milli Eğitim Bakanlığı'nın temel eğitim, mesleki eğitim ve çıraklık eğitimi projelerine yönelik olarak verilen 165 milyon euro tutarındaki AB katkısı ise bu kapsamdaki toplam yardımlarda yaklaşık %24'lük bir paya sahiptir. KOSGEB ve TSKB'nin yürüttüğü projelerin önemli bir kısmı, mali protokoller dönemine benzer şekilde, KOBİ'lerin geliştirilmesi ve desteklenmesine yönelik olmuştur. TOBB'un "Avrupa-Türkiye İş Merkezleri'nin Kurulması" projesi de dâhil edildiğinde, bu üç kurum vasıtasıyla, KOBİ'lerin rekabetçilik düzeyinin artırılmasına yönelik aktarılan kaynaklar, bu dönemdeki toplam AB yardımlarının %18,7'sini oluşturmaktadır. Son olarak, Sağlık Bakanlığı, Tarım Bakanlığı ve görece çok düşük bütçeli projeler için desteklenen bir dizi STK da yine bu dönemde AB kurumlarının dış yardımlarından yararlanmışlardır.

Öte yandan MEDA II sürecini kapsayan 2000-2006 döneminde, Akdeniz ülkelerine toplamda 5,35 milyar euroluk bir fon tahsis edilmiştir (European Commission, 2005: 13). 11 Eylül sonrası dönemi kapsayan MEDA II'de terörizm, göç, göçmenlerin sosyal entegrasyonu, organize suç ve uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadele gibi adalet ve içişlerini ilgilendiren konular ön plana

¹⁴ Yeğen'in (2009: 144-147) çalışmasında yer alan MEDA I ve EUROMED mikro yardım verilerinden hareketle yazar tarafından oluşturulmuştur.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

çıkıştır. Türkiye'ye ise, MEDA II kapsamında toplam 890 milyon euro kaynak ayrılmışsa da (yıllık 127 milyon euro), Türkiye adaylık statüsünün ardından 2002 yılından itibaren MEDA II kapsamı dışında bırakılmıştır. Yine bu dönemde GAP bölgesel gelişimi projesine tahsis edilmek üzere, (i) Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesine İlişkin Tüzük kapsamında 2000-2002 yılları için 15 milyon euro hibe ve (ii) Ekonomik ve Sosyal Kalkınmanın Güçlendirilmesine İlişkin Avrupa Stratejisi kapsamında 2000-2002 yılları için 45 milyon euro hibe nitelikli kaynak ayrılmış olsa da, gerek bu kaynaklar, gerekse MEDA II kapsamında öngörülen dış yardımlar, adaylık sonrası tek çerçeve tüzüğe geçilmesi ile birlikte tek bir bütçe kalemine aktarılmıştır (Yıldız & Yardımcıoğlu, 2005: 92).

3.2. AB'ye Adaylık Sonrası Yönlendirilen Yardımlar

Avrupa Birliği'nin 10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirdiği Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin tam üyeliğe adaylığının kabul edilmesiyle, Türkiye ile AB arasındaki mali işbirliği de tam üyeliğe aday diğer ülkelerde olduğu gibi yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu dönemde Avrupa Kurumları ve Türkiye arasındaki mali işbirliği, Avrupa Komisyonu'nun katılım öncesi yardımları ve AYB kredileri olmak üzere temel olarak iki kanaldan yönlendirilmeye devam etmiştir.

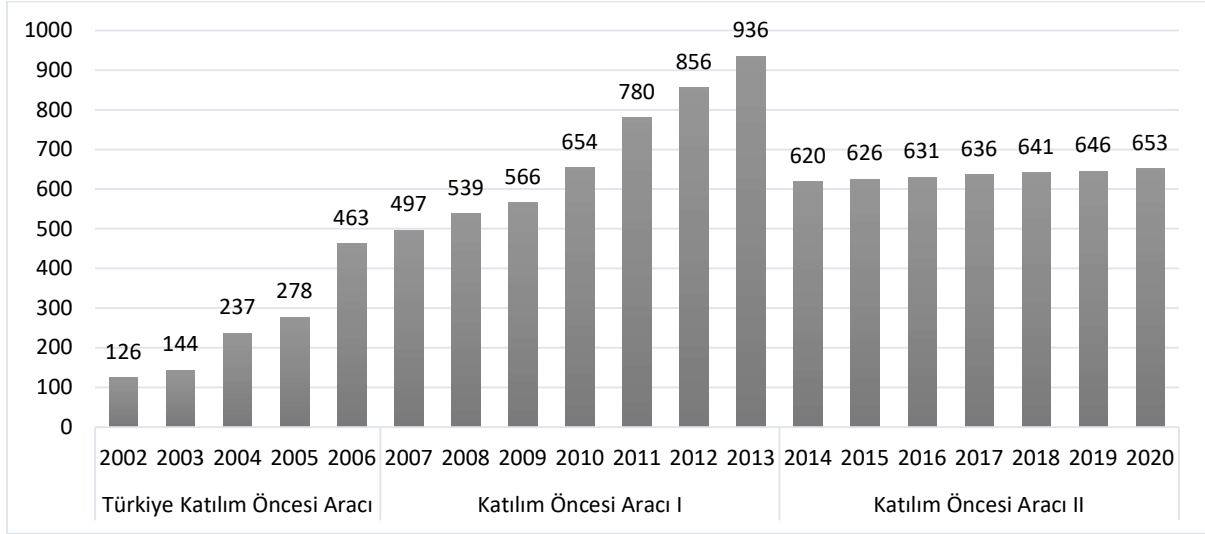
3.2.1. Avrupa Komisyonu Tarafından Sağlanan Katılım Öncesi Yardımlar

Adaylık süreci ile birlikte, Avrupa Komisyonu tarafından yönlendirilen yardımların yalnızca adı değişmemiş, aynı zamanda miktarı, kuralları, uygulama mekanizmaları, işleyiş prosedürleri tamamen farklı yeni bir dönem başlamıştır.

Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük'ün 01.01.2002 tarihinde AB Resmi Gazetesi'nde yayınlanarak yürürlüğe girmesinin ardından, 1996-2001 yıllarını kapsayan Avrupa Akdeniz İşbirliği anlaşması, Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesine İlişkin Avrupa Stratejisi ve Ekonomik ve Sosyal Kalkınmaya Yönelik Avrupa Stratejisi programları kapsamında Türkiye'ye yapılacak olan yardımlar tek bir yasal metin altında toplanmıştır (T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007: 5). Böylelikle mali yardımlar Katılım Ortaklığı Belgesi'nin öncelikleriyle uyumlu hale getirilmiştir. Ayrıca katılım öncesi yardımlar, AB'nin koşullu yardım stratejisinin en önemli araçlarından biridir. AB, katılım sürecinde yeni bir faslın açılması, belirli kıstasların sağlanmasına bağlıdır (Bürgin, 2021: 220). Dolayısıyla Türkiye açısından AB mali yardımların niteliği, katılım sürecinin başlaması ile birlikte bu açıdan da değişmiştir.

Bu çerçeve içerisinde, katılım öncesi yardımlar, çok yıllık operasyonel programlar şeklinde hazırlanıp, 2002'den beri, birbirini takip eden üç mali araç tarafından sağlanmaktadır: Türkiye Katılım Öncesi Aracı, Katılım Öncesi Aracı I (Instrument for Pre-accession I-IPA I) ve Katılım Öncesi Aracı II (Instrument for Pre-accession II-IPA II). Şekil 3'te yıllara göre bu fonların miktarları belirtilmektedir. 2002-2006 yıllarını kapsayan ilk dönemde 1,2 milyar euro, IPA I ile birlikte 4,8 milyar Euro ve IPA II ile birlikte 4,4 milyar Euro olmak üzere toplamda 10,6 milyar euro'luk bir fon katılım öncesi aracına tahsis edilmiştir.

Şekil 3: Türkiye'ye Yönlendirilen Katılım Öncesi Fonlar, 2002-2020 (milyon euro)



Kaynak: Blomeyer vd. (2016: 71)

Bu fonlar, Avrupa Komisyonu tarafından tüm aday ülkeler için oluşturulmuş ortak bir katılım öncesi mali yardım bütçesinden ayrılmaktadır. IPA I döneminde 11,5 milyar euro değerinde olan bu bütçenin %41,7'si, IPA II döneminde 11,7 milyar euro olarak belirlenen bütçenin %37,6'sı Türkiye'ye aktarılmıştır. Bu oranlarla Türkiye'ye, Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Kosova, Montenegro, Sırbistan ve IPA I sonrasında üyeliğe geçen Hırvatistan'ın elde ettiği fonların çok üzerinde bir kaynak aktarılmıştır. Ne var ki kişi başına düşen yardım miktarı açısından değerlendirildiğinde, elde edilen yardım oldukça düşüktür. Örneğin, Montenegro'ya dağıtılan kişi başına yardım miktarı Türkiye'ye dağıtılmış olsa, IPA II döneminde Türkiye'ye toplamda 34 milyar euro kaynak aktarılması gerekirdi (Blomeyer vd., 2016: 76). Dolayısıyla, dış yardım literatüründe sıklıkla ifade edilen küçük ülke sapmasının AB katılım öncesi mali yardımları için de geçerli olduğunu söylemek mümkündür.

2002-2006 yıllarını kapsayan dönemde¹⁵ 164 adet proje yürütülmüştür (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2012: 3). Bu projelerin önemli bir kısmı, sektörel ihtiyaçları gidermeye yönelik desteklerden ziyade, AB mevzuat uyumunu sağlamak ile ilgilidir.¹⁶ Bunun yanında da AB ile ekonomik ve sosyal uyum amacıyla, bölgesel kalkınma, KOBİ'ler, sosyal politika gibi başlıklardaki projeler de desteklenmektedir. Bu projelerin AB sektörel hedefleri arasında dağılımını gösteren Tablo 2'ye bakıldığında ise, dış yardımın yaklaşık %21'inin topluluk programları ve AB'ye uyum kapsamında yürütülmekte olan projelere hibe niteliğindeki

¹⁵ Her ne kadar çalışmada 2002-2006 yılları arasında yürütülen projeler Türkiye Katılım Öncesi Aracı olarak ifade edilmiş olsa da sonraki dönemlerde uygulanmakta olanlardan yönetsel açıdan önemli ölçüde ayrılmaktadır. Esasen, 2007 yılından itibaren IPA I ile birlikte tek bir çerçeve mekanizmaya geçilmiş ve öncesinde ihalelerin yürütülmesi T.C. Hazine Bakanlığı altında yer alan Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin sorumluluğundayken, IPA I ile birlikte AB Genişlemeden Sorumlu Genel Müdürlüğü'nün (DG ELARG/NEAR), ilk iki bileşenin sorumluluğunu üstlenmesi, diğer bileşenlerin ise ilgili genel müdürlükler tarafından yürütülmesi planlanmıştır.

¹⁶ Örneğin, 2003 yılında balıkçılık sektörüne yönlendirilen 6,16 milyon euroluk yardım, balıkçılık sektörünün yasal ve idari olarak AB mevzuatına uyumu ile ilgilidir. Benzer şekilde, tüketicinin korunması, organik tarım, karayolu taşımacılığı vb. alanlarda mevzuat veya müktesebat uyumu çalışmaları da yine bu dönemde yoğun bir şekilde yürütülmüştür. İlgili proje açıklamaları için bkz.: T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007: 21-45).

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

destekler olduğu, %14,8'inin bölgesel kalkınma, %11,9'unun siyasi, hukuki ve demokratik kriterler ile ilgili olduğu görülmektedir. Bunların yanında tarım ve balıkçılık, çevre, sosyal politika ve istihdam alanlarına da %10'un üzerinde kaynak aktarılmıştır.¹⁷

Topluluk programları¹⁸ ve AB'ye uyum kapsamında yürütülen işbirliği açısından önemli bir husus, Avrupa Komisyonu'nun topluluk programlarına katılımın, üye ülkeler için zorunlu, aday ülkeler için ise isteğe bağlı oluşudur. Türkiye'ye, bu çerçevede aktarılan fonların kullanımı Dışişleri Bakanlığı'nın sorumluluğundadır. Türkiye, katılmayı tercih ettiği topluluk programları için bir katkı payı ödemektedir. Bu katkı payının bir kısmı da hibe niteliğindeki AB mali yardımları ile finanse edilmektedir. 2002-2006 arasındaki yılları kapsayan dönemde Türkiye'nin katılmış olduğu topluluk programlarının toplam bütçesi içerisinde AB katkısının payı ortalama olarak hesaplandığında %41'dir.¹⁹ Diğer bir ifadeyle topluluk programı kapsamında yürütülen bir proje için kaynakların yarıya yakın bir kısmı katılım öncesi mali yardım ile finanse edilmiştir.

Bu dönemde AB mali yardımı ile fon sağlanan ikinci büyük başlık olan "bölgesel kalkınma" içerisindeki yardımların çok büyük bir kısmı ise istatistiki bölge birimleri sınıflandırmasına (nomenclature of territorial units for statistics-NUTS) göre Türkiye'nin 12 öncelikli bölgesindeki ekonomik faaliyetlere yönlendirilmiştir²⁰. Avrupa Birliği Konseyi'nin, bu dönemde AB politikalarının 2000-2006 dönemindeki çerçevesini oluşturmak üzere kabul ettiği "Gündem 2000" belgesinde yeni ülkelerin birliğe dâhil edilmesiyle oluşacak bölgeler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi amacıyla bölgesel politikalarda reform yapılması ihtiyacı vurgulanmıştır (Bayraktar, 2002: 26). Dolayısıyla Türkiye'nin adaylık süreci ile birlikte AB dış yardımlarında bölgesel kalkınma amacının öne çıktığı görülmektedir. 2000-2006 döneminde, topluluk bütçesinin üçte biri geri kalmış bölgelerin kalkınması hedefiyle bölgesel politikalarla ilgili projelere yönlendirilmiştir. Bu süreçteki finansal aktarım mekanizması ise Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu'dur. 2000-2006 dönemi için yapısal fonların toplam bütçesi 195 milyar Euro olarak belirlenmiştir. (Reeves, 2005: 2-3). Aşağıdaki Şekil 4'te 2001-2006 yılları arasında bölgesel kalkınma amacıyla Türkiye'ye aktarılan fonlar sıralanmıştır. Bu fonların ilk ikisi, Türkiye'nin Avrupa-Akdeniz İşbirliği çerçevesinde almış olduğu bölgesel kalkınma yardımlarını göstermektedir. 2002 yılından itibaren Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'ne²¹ geçilmesiyle birlikte bölgesel kalkınma için aktarılan fonlar, katılım öncesi mali yardım aracı kapsamında

¹⁷ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007: 13) kaynakların sektörel dağılımı ile ilgili farklı oranlar tespit etmiştir. Tablo 2'deki oranlara ise, aynı yayının 2002-2006 yıllarına dair sunduğu mikro veriler yeniden gruplandırıldığında ulaşılmıştır.

¹⁸ Topluluk programları, belirli bir süre için topluluk politikaları ile ilgili belirli alanları kapsayacak şekilde AB üye ülkeleri ve aday ülkeler arasında işbirliğini teşvik etmek ve bu alanlardaki uygulamalar hakkında karşılıklı bilgi sahibi olup, birbirine yakınsama potansiyelini ortaya çıkarmak için uygulanan faaliyetler bütünüdür. Bu programların ayrıntılı bir listesi için bakınız: T. C. Başbakanlık, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, https://www.ab.gov.tr/files/SBYPB/ToplulukProgramlari/tp_sunumu.pdf

¹⁹ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007) içerisindeki mikro verilerden hareketle hesaplanmıştır.

²⁰ Türkiye'nin AB adaylığının ardından 2002 yılında NUTS ile uyum çerçevesinde üç düzeyde istatistiki bölge birimleri sınıflandırması yapılmıştır. Bakanlar Kurulu kararınca bu sınıflandırmanın bölgesel politikaların belirlenmesinde esas teşkil etmesine karar verilmiştir (Koçberber, 2006: 40).

²¹ Merkezi olmayan yapılanma modeli, hayata geçirilecek olan projelerin seçiminin Komisyon yerine aday ülkeler tarafından gerçekleştirilmesini benimsemektedir. Projelerin programlama, koordinasyon ve uygulanmasından farklı birimler sorumludur.

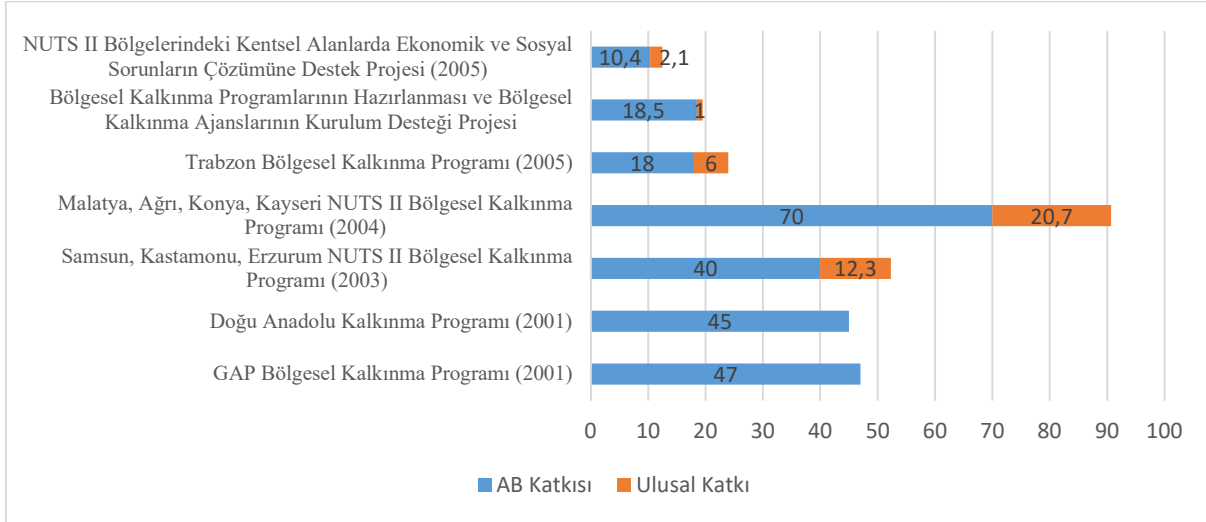
Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

yürütölmeye başlanmış ve bu çerçevede yürütölen programlara yardım alan öлке bütçesinden de %25 oranında katkı yapılmaya başlanmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından yürütölmekte olan bölgesel kalkınma projelerine aktarılan fonların Şekil 4'te içeriklerine bakıldığında, 2001 yılında GAP bölgesine yönlendirilen 47 milyon euro değerindeki yardım, kırsal kalkınma, kültürel miras ve KOBİ'lere yönelik destekleri içermektedir. Aynı yıl Doğu Anadolu bölgesine ise kapasite inşası, tarım ve kırsal kalkınma alanında çiftçilerin üretim yöntemleri, bilgi ve yeterliliklerinin geliştirilmesi, kooperatiflerin kurulması ve pazarın geliştirilmesi amaçlarıyla, KOBİ'lere danışmanlık ve eğitim amaçlarıyla, turizm ve çevre alanında bölgenin bir turizm merkezi olarak öneminin artırılması amacıyla ve son olarak kadın ve çocuklara yönelik mobil sağlık birimlerinin tedariki amacıyla 45 milyon Euro dış yardım yönlendirilmiştir. 2003, 2004 ve 2005 yıllarında hazırlanan programlarda ise, temel olarak küçük ölçekli alt yapı yatırımları, KOBİ'lerin desteklenmesi ve yerel kalkınma girişimlerine destek verilmesi amaçları öne çıkmıştır (Reeves, 2005: 9-10). Malatya, Ağrı Konya, Kayseri NUTS II Bölgesel Kalkınma programının, 90,7 milyon euro ile bu dönemdeki en fazla yardımı elde ettiği görölmektedir. Bu kapsamda bölgesel karaktere sahip olması öncelikli olmak kaydıyla tarımsal eğitim ve etkinliklerin, yerel kalkınma girişimlerinin, KOBİ'lerin ve küçük ölçekli altyapı yatırımlarının desteklenmesi hedeflenmiştir (Resmi Gazete, 2005: 17). Kentsel alanlarda ekonomik ve sosyal sorunların çözümüne destek projesi kapsamında ise Erzurum, Şanlıurfa, Diyarbakır ve Gaziantep yerel idarelerine yönelik olarak da 12,5 milyon euro yönlendirilmiştir.

Bölgesel kalkınma yardımlarının sektörel içeriği incelendiğinde, Yeni Bölgeselcilik yaklaşımının hâkim olduğu görölmektedir. Bu yaklaşımda, bölgelerin uluslararası alanda rekabetçiliğinin arttırılması için neo-klasik ve Keynesyen yaklaşımlardan farklı olarak, bölgenin sosyokültürel ve kurumsal açıdan farklılaşmış yerel dinamiklerinin öne çıkartılması, bölgelerin büyüme kaynağı olarak bilgi üretme ve yenilikçilik kapasitelerinin geliştirilmesi, merkezi politikalardan ziyade KOBİ ve yerel girişimciliğin desteklenmesi önemlidir (Dulupçu, vd., 2010: 242). Uzun yıllar bölgesel kalkınma planları uygulamış bir öлке olmasına rağmen, Türkiye'nin bölgesel kalkınma modeli, DPT aracılığıyla planlanmış merkezi bir anlayışla yürütölmüştür (Massicard, 2009: 27). Dolayısıyla AB'nin Türkiye'ye bu çerçevede âdemi merkeziyetçi bir kalkınma anlayışını sunduğu görölmektedir.

Şekil 4: 2001-2006 Yılları Arası Bölgesel Kalkınma Programlarına Yapılan AB Yardımları (milyon euro)²²



Kaynak: (Reeves, 2005: 8-9; T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007: 28, 34, 35).

Ayrıca Şekil 4'te görüleceği üzere 2005 yılında bölgesel kalkınma programlarının oluşturulması için teknik desteğin yanında, AB'nin 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde önerilen bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması için 19,5 milyon euro yönlendirilmiştir. Bölgesel kalkınma ajansları da AB'nin bölgesel politikalarında yer bulan yeni bölgeselcilik yaklaşımının bir uzantısı niteliğindedir. Bu kuruluşlar, kamu otoritesinin merkezîyetçi anlayışından uzak, bölgesel politikaların oluşturulmasında yerel ile sürekli etkileşim halinde olması beklenen, yerel aktörlerin tasarladığı projelerin genel koşullarını belirleyen ve takibini sağlayan daha toleranslı kurumlar olarak öne çıkmaktadır (Barca vd., 2012: 139-140). Bu doğrultuda, Türkiye'de 2006 yılında yürürlüğe giren kanun ile bölgesel kalkınma ajansları faaliyetlerine başlamıştır. Buna göre, kalkınma ajanslarının görev ve amaçları arasında, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak yer almaktadır (Koçberber, 2006: 41-42).

Avrupa Komisyonu, 2007-2013 arasındaki yılları kapsayan 4. Mali Perspektif²³ ile AB'nin bütçe yapısını politika önceliklerini yansıtabilecek şekilde yeniden düzenlemiş ve sürdürülebilir kalkınma, doğal kaynak yönetimi, Avrupa vatandaşlığı ve bölgesel değil küresel bir güç olma gibi hususlar bütçe yapısında ön plana geçmiştir (Taş, 2006: 132). Bu doğrultuda aday ve üçüncü ülkelere yönelik olarak yürütülen dış faaliyetler ise, "küresel bir ortak olarak AB" başlığı

²² GAP ve Doğu Anadolu Kalkınma Programları için Reeves (2005: 8-9); Diğerleri için T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007: 28, 34, 35) çalışmalarında yer alana verilerden hareketle oluşturulmuştur.

²³ Mali perspektifler, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB'nin harcamalarına belirli bir bütçe disiplini çerçevesinde sınır koyan ve birden fazla yıla yayılan planlardır. Buna göre ilgili mali dönem içerisinde AB'nin yapacağı harcamalar başlıklar halinde sınıflandırılır.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

altında toplanmıştır.²⁴ Katılım sürecindeki ülkelere yönelik dış mali yardımların etkinliğini arttırmak için ise yeni bir yardım aracı geliştirilmesi öngörülmüştür. Katılım Öncesi Aracı I (IPA I) ile birlikte, öncesinde çeşitli mali yardım programları (ISPA, SAPARD, PHARE, CARDS, Türkiye Tüzüğü) kapsamında sağlanan mali yardımlar, tek bir çerçeve mekanizma altında toplanmıştır. Bu durumun en önemli sebeplerinden biri, 2004 bütünleşmesinin ardından coğrafi sınırları ve nüfusu genişleyen AB'nin, yeni üyeleri Birlik'e hızla uyumlayabileceği ve AB ekonomisinin daha rekabetçi bir yapıya kavuşturulacağı, hantal olmayan bir uyum politikasının geliştirilmesi ihtiyacıdır (Can & Akdenizli Kocagül, 2008: 48). Bir diğer sebep ise, bir önceki ile bağlantılı olarak, AB'nin IPA I ile birlikte fonların dağıtımında, önceki programlardan farklı olarak, yardım alan ülkenin ihtiyaç ve taleplerinden ziyade, AB'ye katılıma odaklanan bir yaklaşıma geçişidir. IPA I öncesinde aday ülkelerin kendi politik ve iktisadi reformlarına teknik ve finansal destek vermek daha öncelikliyken, IPA I ile birlikte fonların yalnızca AB'ye katılım stratejisi ile uyumlu olduğu AB tarafından kabul edilmiş alanlarda kullanılması hedeflenmiştir (Koeth, 2014: 3). Bu kapsamda beş adet bileşen belirlenmiştir. Bunlar, Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma, Sınır Ötesi İşbirliği, Bölgesel Kalkınma, İnsan Kaynakları Gelişimi ve Kırsal Kalkınmadır. Potansiyel aday ülkeler, yalnızca ilk iki bileşenden yararlanabiliyorken, aday ülkeler tüm bileşenler çerçevesindeki yardımlara ulaşabilmektedir (Yeğen, 2009: 55). Son üç bileşen, AB ekonomisine yakınsayabilmek için gerekli iktisadi kalkınma projelerine yönelik olarak bölgesel eşitsizlikleri gidermeyi, istihdam yaratmayı ve tarımı modernize etmeyi amaçlamaktadırlar. Bu amaçlara yalnızca AB mali yardımları ile ulaşmak mümkün olmamakla birlikte, temel alt yapı problemlerinin giderilmesi, iş gücünün gerekli beceri ve mesleki eğitim düzeyini kazanması, bilgi ve iletişim teknolojilerine geniş ölçüde ulaşımın sağlanması ve yenilikçilik yatırımları yapılması öncelikle üzerinde durulan hususlardır.

Türkiye'ye ise, Tablo 2'de görüleceği üzere, IPA I döneminde Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma ile Bölgesel Kalkınma bileşenlerine en fazla fonun aktarıldığı görülmektedir. Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma bileşeni, hukuk sistemi ile ilgili düzenlemelerin yanında sivil toplumun güçlendirilmesi yoluyla yönetişimin arttırılmasına yönelik programları içermektedir. Bu dönemde hukukun üstünlüğü alt bileşenine, 548,7 milyon euro, yönetim alt bileşenine ise 681,7 milyon euro yönlendirilmiştir. Bunun dışında 388,17 milyon euro ise diğer geçiş yardımı ve kurumsal yapılanma fonlarına yönlendirilmiştir (European Court of Auditors, 2018: Annex III)²⁵.

²⁴ Katılım Öncesi Mali Yardım, Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı, Kalkınma İşbirliği Aracı, İnsani Yardım ve Acil Yardım Rezervi gibi harcamalar bu başlık altında toplanmıştır.

²⁵ Tablo 2'de Geçiş Yardımı ve Kurumsal İnşa alt bileşenlerinin değerleri belirtilmemiştir. Bunun sebebi, IPA I için tüm bileşenlere dair verilerin topluca farklı bir kaynaktan elde edilmiş olmasıdır. Buna karşılık bu değerlerin metin içerisinde ek bir bilgi olarak belirtilmesi tercih edilmiştir.

Tablo 2: Katılım Öncesi Aracı için Aktarılan Fonların İlgili Dönemdeki AB Sektörel Hedeflerine Dağılımı (milyon euro)

Türkiye Katılım Öncesi Aracı (2002-2006)	Dağıtılan Fon	Pay (%)	IPA I (2007-2013)	Dağıtılan Fon	Pay (%)	IPA II (2014-2020)	Planlanan Fon	Pay (%)	Revize Edilen Fon
I-Topluluk programları ve AB'ye uyum	244,9	20,95	I-Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	1616,4	36,38	I-Yönetişim ve Demokrasi	956,5	21,30	916
II-Bölgesel Kalkınma	173,2	14,81	II-Bölgesel Kalkınma	1596,3	35,93	II-Tarım ve Kırsal Kalkınma	912,2	20,31	975*
III-Siyasi, Hukuki ve Demokratik Kriterler	139,3	11,92	Çevre	605,2	13,62	III-Hukukun Üstünlüğü ve Temel haklar	624,9	13,91	515
IV-Tarım-Balıkçılık	128,7	11,01	Ulaştırma	574,4	12,93	IV-Çevre ve iklim eylemi	644,6	14,35	438*
V-Çevre	123,5	10,56	Bölgesel Rekabetçilik	416,8	9,38	V-Ulaşım	442,8	9,86	372
VI-Sosyal Politika-İstihdam	123,3	10,55	III-Kırsal Kalkınma	789,6	17,77	VI-Eğitim, İstihdam ve Sosyal Politikalar	435	9,69	318
VII-Gümrük Birliği-Malların Serbest Dolaşımı	72,3	6,18	IV-İnsan Kaynakları Gelişimi	432,8	9,74	VII-Rekabetçilik ve Yenilik	344,4	7,67	
VIII-KOBİ	64,7	5,54	V-Bölgesel ve Sınır-Ötesi İşbirliği	7	0,15	VIII-Enerji	93,5	2,08	
IX-Taşımacılık	32,9	2,82				IX- Yerel ve Bölgesel İşbirliği	36,9	0,82	
X-Enerji	6,5	0,55							
XI-Sınır Ötesi İşbirliği	5,05	0,43							
XII-Diğer	54,2	4,63							
Toplam	1168,9		Toplam	4442,1		Toplam	4490,8		3533

Kaynak: Türkiye Katılım Öncesi Aracı için T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007: 21-45); IPA I için Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü (2020: 2); IPA II planlanan fon ve payı için European Court of Auditors (2018: Annex III); IPA II Revize Edilen Fon için European Commission (2018b: 60). Sektörler, toplam yardımdan aldıkları paya göre sıralanmıştır. *Rekabetçilik ve yenilik için olan yardımları da içerir. ** Enerji için olan yardımları da içerir.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

Bölgesel kalkınma bileşeni ise (i) bölgesel rekabetçilik, (ii) çevre ve (iii) ulaşım olmak üzere üç ayrı alt bileşene sahiptir (Republic of Turkey, Ministry of Industry & Trade, 2007: 1). Tablo 2’de her üç alt bileşene aktarılan kaynaklar gösterilmiştir. Ulaşımaya yönlendirilen 574,4 milyon euroluk yardımın 549,4 milyon euroluk kısmı demiryolu altyapısına, geri kalanı ise teknik yardımlara yönlendirilmiştir. Demiryolu altyapısında ise üç ana proje mevcuttur: (i) Gebze YHT demiryolunun rehabilitasyonu (136 milyon euro) (ii) Irmak-Karabük-Zonguldak demiryolunun rehabilitasyonu (188,3 milyon euro) (iii) Samsun-Kalın demiryolu hattının modernizasyonu (225,1 milyon euro) (T.C. Ulaştırma Bakanlığı, 2023).

Bölgesel rekabetçilik alt bileşeni için bu dönemde yürütülen projeler incelendiğinde milli geliri Türkiye ortalamasının yüzde 75’inin altında kalan illere ve bölge ekonomisinde önemli yere sahip olan sektörlerde destekler sağlandığı görülmektedir. Sanayi, AR-GE, inovasyon, teknoloji ve bilgi toplumu, turizm altyapısının geliştirilmesi, işletme kapasitelerinin artırılması ve girişimciliğin teşvik edilmesi, finansal araçların oluşturulması ve geliştirilmesi öne çıkan hedefler arasındadır. Bu hedefler doğrultusunda, en fazla kaynak aktarılan projeler, toplamda 103,6 milyon euro AB katkısı ile gerçekleşen ve Türkiye’nin az gelişmiş bölgelerindeki KOBİ’lere imtiyazlı kredi ve teknoloji geliştirme merkezlerine fon sağlanmasını içeren finansal aracılık faaliyetleri olmuştur²⁶. Bunun dışında 46,2 milyon euro bütçeli 9 proje ile az gelişmiş illerde iş geliştirme merkezleri kurulması ve 32,5 milyon euro bütçeli Samsun Lojistik merkezi kurulması projesi diğer öne çıkan faaliyetler arasındadır (T.C. Sanayi Bakanlığı, 2023).

2014-2020 arasındaki yılları kapsayan ikinci dönem Katılım Öncesi aracı (IPA II) ise, Güney Balkanlar, Türkiye ve İzlanda’yı kapsamaktadır ve toplamda 12,5 milyar euro değerindedir. Bu miktar, bu dönemde aktarılması planlanan tüm AB kurumları dış yardımlarının (92,18 milyar euro), yaklaşık %13,5’ünü oluşturmaktadır (Muñoz Gálvez, 2012: 28). IPA II’de, alt bileşenler dokuz ayrı sektöre odaklanan politika alanlarını kapsayacak şekilde yeniden oluşturulmuştur (Bknz. Tablo 2). Bu değişikliğin sebebi olarak, Avrupa Birliği Delegasyonu, bazı projelerin yanlış bileşenlerde toplanmış olmasını ya da birden fazla bileşenle ilişkili olmasını gerektireceğini göstermiştir (Blomeyer vd, 2016: 45-46). IPA II ile birlikte, IPA I’den farklı olarak, tüm aday ve potansiyel aday ülkeler bu dokuz ayrı politika alanına aktarılan fonlara erişim imkânına sahip olmuştur (Koeth, 2014: 4).

Öte yandan, IPA II ile birlikte AB yardımının sınırlı sayıda stratejik sektörlerde kümelenmesi ve AB ile yardım alan ülkelerin işbirliğiyle bu sektörlerin belirlenmesi hedeflenmiştir (Koeth, 2014, 6). Küreselleşme sürecinde sektörel kümelenme ve rekabetçilik açısından gelişmiş bölgelerin küresel üretim zincirlerine eklemlenmek suretiyle kalkınması desteklenirken²⁷, bu

²⁶ Bu kapsamda kaynak aktarılan üç projeden ilki “Büyük Anadolu’ya kredi kolaylıkları” projesidir. 50,3 milyon euro AB katkısı ve 8,8 milyon ulusal katkı ile hazırlanan projede mikro işletmeler ve KOBİ’lere aracı bankalar yoluyla daha uzun vade, daha düşük teminat veya faiz oranı indirimi gibi avantajlar içeren kredilerin tesis edilmesi sağlanmıştır. Bu kapsamda geliştirilen “Teknoloji Transferini Hızlandırma Fonu” projesi ise Türkiye’nin teknolojinin ticarileştirilmesi odaklı ilk risk sermayesi fonu olarak AB yardımlarının (42,9 milyon euro) yönlendiği ikinci büyük proje olmuştur. “G43 Anadolu Girişim Sermayesi Fonu” projesi ise Kişi başına geliri Türkiye ortalamasının yüzde 75’inin altında olan ve/veya GAP bölgesinde yer alan 43 ilde yüksek büyüme potansiyeline sahip girişimlere yatırım sermayesi yaratılması sağlanmıştır (T.C. Sanayi Bakanlığı, 2023).

²⁷ Bu anlayışın teorik arka planında, Romer (1986) ve Lucas (1988) tarafından geliştirilen yeni içsel büyüme teorisi ve Krugman (1991) tarafından ortaya konulan yeni ekonomik coğrafya modeli yer almaktadır. Buna göre, bölgeler, içerisinde geliştirdikleri kümelenme/yığılma dinamikleri ile dışsal ekonomiler yaratarak artan getirinin

durum bir yandan da geride kalan bölgelerin marjinalleşmesine ve bölgesel eşitsizliklerin derinleşmesine yol açmıştır. Bu açıdan ele alındığında, AB'nin eklektik bir anlayışla, bir yandan rekabetçi kümelenmeler açısından öne çıkan belirli bölgeleri desteklerken, bir yandan da bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi için kaynak aktarmaya devam ettiği görülmektedir.

Türkiye'de de IPA II döneminde, oluşturulan sektörel gruplandırmalar sayesinde, projelerin, Türkiye'deki o sektörle ilgili kurumlar²⁸ tarafından yürütülebilir hale gelmesi beklenmektedir²⁹. Tablo 2'de IPA II döneminde Türkiye'ye 4,49 milyar euroluk bir fon tahsis edilmesi hedeflenmiştir. Ancak Avrupa Parlamentosu, 2016 yılında Türkiye'nin OHAL koşullarında aldığı önlemlerin ağırlığını gerekçe göstererek, Avrupa Komisyonu'na müzakere görüşmelerini geçici olarak durdurması çağrısında bulunmuştur (Adar, 2021: 8). Bu durum AB mali yardımları açısından da önemli bir dönüm noktası olmuştur. Avrupa Komisyonu, özellikle hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları alanlarında Türkiye'nin düşük performans gösterdiği gerekçeleriyle dağıtılan fonlarda kesintiye gitmiştir (European Commission, 2018a: 3). Şekil 3'te görüleceği üzere, Katılım Öncesi Yardım II kapsamında her yıl 600 milyon Euro'nun üzerinde bir kaynağın Türkiye'ye AB yardımı olarak yönlendirilmesi hedeflenmiş olsa da 2016'dan sonra bu yardımların miktarında düşüş yaşanmış ve toplamda 4,49 milyar euro olması beklenen yardımlar, 3,53 milyon euro olarak revize edilmiştir (European Commission, 2018b: 60). Tablo 2'de revize edilen fonun ilgili hedeflere dağılımı gösterilmiştir. Bu dönemde önceki katılım yardımlarına benzer şekilde birlik üyeliğine hazırlık reformlarını içeren "Yönetişim ve Demokrasi" ve "Hukukun Üstünlüğü ve Temel haklar" alanlarına aktarılan kaynakların öne çıktığı görülmektedir. Sosyoekonomik ve bölgesel kalkınmayı hedef alan "Çevre ve İklim Değişikliği", "Ulaştırma", "Enerji", "Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon" alanlarında hedeflenen yardım miktarı yüksek olsa da, revizyon sonrasında gerçekleşen miktar, "Tarım ve Kırsal Kalkınma" hedefine yönlenen yardımlarının gerisinde kalmıştır³⁰.

"Hukukun Üstünlüğü ve Temel haklar" alanında bu dönemde 42 milyon euro toplam bütçeye sahip ve Türkiye'nin AB'ye katılım sürecindeki öncelikleriyle uyumlu olarak, toplanma özgürlüğü, kolluk kuvvetlerinin eğitimi, insan hakları alanındaki kurumların kapasitesinin desteklenmesi, Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru mekanizması, kadın ve çocuk

ve taşma etkilerinin kaynağını oluşturmaları sebebiyle başlı başına bir içsel büyüme faktörü olarak kabul edilmiştir.

²⁸ Çevre ve iklim hareketi sektörü için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Rekabet ve Yenilik sektörü için Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, ulaşım sektörü için Ulaştırma, Haberleşme ve Denizcilik Bakanlığı, eğitim, istihdam ve sosyal politikalar sektörü için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Tarım ve Kırsal Kalkınma sektörü için Tarım ve Ormancılık Bakanlığı, Adalet, İçişleri ve Temel Haklar için Adalet ve İçişleri Bakanlıkları, Enerji için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Demokrasi ve Yönetişim ile Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği için AB Bakanlığı yetkilendirilmiştir.

²⁹ Ancak Avrupa Birliği İlişkileri Bakanlığı'nın geri bildirimleri ise, bu düzenlemelerin tam bir etkinlik sağlayamadığını göstermektedir. Çünkü belirlenen dokuz adet sektör, pek çok farklı kurumu ve kanunu ilgilendirmektedir. Ancak bunların da belirli bir sektöre tam olarak uygun düştüğü söylenemez (Blomeyer vd., 2016: 45-46). Bu durum, alt sektörlerde yürütülmekte olan projelerin etkinliğini kısıtlayacak bir durumdur.

³⁰ İlgili kaynakta Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon alanındaki yardımlar, Tarım ve Kırsal Kalkınma altında derlendiği için, bu alanda sosyoekonomik ve bölgesel kalkınma hedefine dâhil edilmiş olsa da AB'nin Türkiye için rekabetçilik ve yenilik kapsamında hazırladığı Çok Yıllı Çalışma Programında ilgili programa 221,1 milyon euro AB katkısı sağlanacağı belirtilmiştir (European Union, 2018).

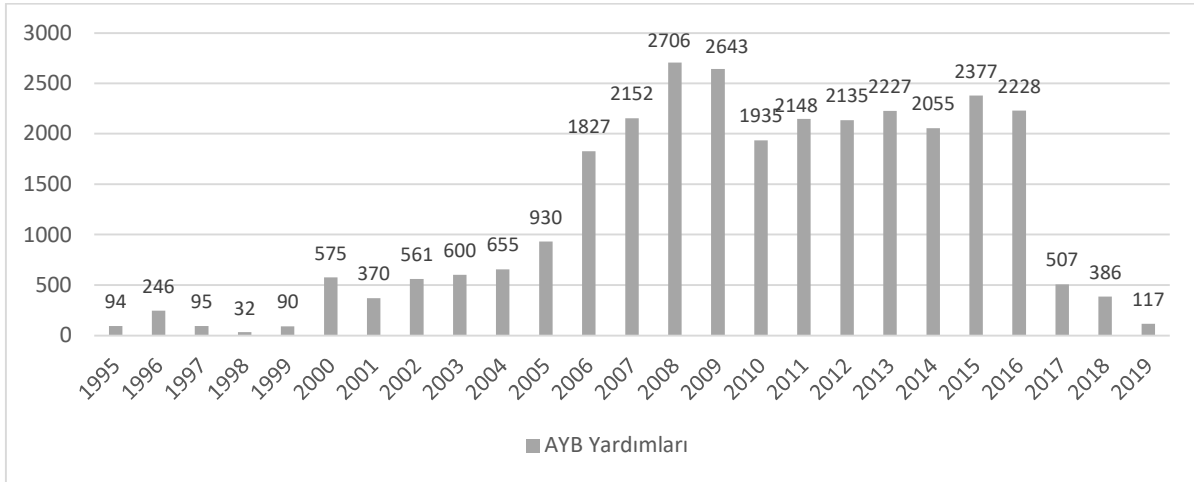
Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714 haklarının güçlendirilmesi gibi başlıklarda yürütülmekte olan 13 proje³¹ programlanmıştır (IPA Temel Haklar, 2023).

Rekabet Edebilirlik ve İnovasyon sektörü, IPA I dönemindeki bölgesel rekabetçilik alt bileşeninin devamı niteliğindedir. Bu dönemde, AB'den özel sektör kalkınması eylem planı için 116,29 milyon euro, bilim teknolojisi ve yenilik eylem planı için 84,03 milyon euro, kapasite inşası eylem planı için 20,78 milyon euro olmak üzere toplamda 221,1 milyon euro kaynak aktarılmıştır (European Union, 2018).

3.2.2. AYB Tarafından Sağlanan Katılım Öncesi Yardımlar

Avrupa Kurumları'nın bir diğer ayağını oluşturan AYB tarafından Türkiye'ye yönlendirilen krediler de adaylık sonrasında belirgin ölçüde artış göstermiştir. Şekil 5'te AYB kredilerinin 1995-2019 arasındaki seyri görülmektedir. Krediler adaylık sonrasında aşamalı olarak artmış, IPA I (2007-2013) döneminin tamamı ve IPA II (2014-2020) döneminin ilk yarısında ise her yıl yaklaşık 2 milyar euro'nun üzerinde kaynak aktarılmıştır. AYB'nin bu açıdan Avrupa Komisyonu'nun katılım öncesi yardımlarının tamamlayıcısı olduğu söylenebilir. Hatta AYB'nin kredi dağıtımında Avrupa Komisyonu ile birlikte hareket ettiği ve Komisyon'un 2016 sonrasında Türkiye'ye yardım akışlarında kesintiye gitmesine paralel olarak, AYB'nin kredilerinde de düşüş olduğu görülmektedir.

Şekil 5: AYB Tarafından Türkiye'ye Sağlanan Kredilerin Seyri (milyon euro)



Kaynak: European Investment Bank (2023)

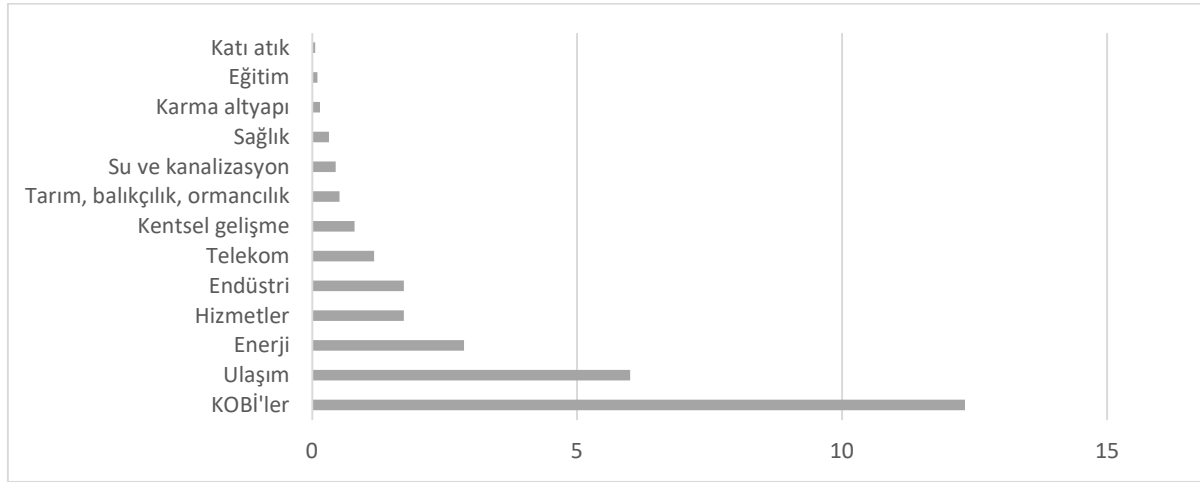
Adaylık sonrası dönemde AYB kredilerinin 2002-2019 dönemi toplamı için sektörel dağılımına bakıldığında ise, ilk sırada 12,3 milyar euro kaynak aktarılan KOBİ'lerin yer aldığı görülecektir. Bu değer ile KOBİ'ler tüm AYB kredilerinin yaklaşık %44'ünü elde etmiştir. Bu yardımlarla amaçlanan, çalışan sayısı 3000 kişinin altında olan küçük ve orta ölçekli şirketlerin geliştirdiği projeler için uzun dönemli finansman imkânı sunulmasıdır. İkinci olarak, Şekil 6'da görüleceği üzere, ulaşımaya yönelik krediler gelmektedir. Bu krediler, yaklaşık 6 milyar Euro değerindedir ve ilgili dönemdeki tüm AYB kredilerinin %21'ini oluşturmaktadır. AYB'den elde edilen verilerden hareketle, bu kapsamda yürütülen başlıca projeler arasında İstanbul-Ankara hızlı

³¹ Bu projelerin detaylı bir içeriği için bkzn: IPA Temel Haklar, 2023. <https://ipatemelhaklar.ab.gov.tr/ipa-temel-haklar-projeleri/>, erişim tarihi: 20.08.2023.

Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

tren hattı inşası (1,45 milyar euro), İstanbul Boğaz Tüp Geçit Hattı (ya da bilinen adıyla Avrasya Tüneli) projesi (1,6 milyar euro), İstanbul'un toplu taşıma sistemlerinin genişletilmesi projesi (742 milyon euro), Mahmutbey-Kabataş metrosu inşası (295 milyon euro), Ataköy-İkitelli tren hattı projesi (250 milyon euro), İzmir Aliağa'da konteyner limanı inşası (70 milyon euro) yer aldığı tespit edilmiştir.

Şekil 6: 2002-2019 arasında AYB kredilerinin sektörel dağılımı (milyar Euro)



Kaynak: European Investment Bank (2023)

Enerji sektörüne ise aynı dönemde yaklaşık 2,9 milyar euro kaynak aktarılmıştır. Bu kapsamda yer alan projelerin yarısından fazlası yenilenebilir enerji, enerji verimliliği, çevre kirliliğinin azaltılmasına yönelik projelerin finansmanına ayrılmıştır. Diğer öne çıkan projeler arasında ise, Azerbaycan'da yer alan Şah Deniz arazisinden Avrupa ve Türkiye pazarına doğal gaz taşınması için Türkiye'de doğal gaz boru hattı inşası (236 milyon euro), Samsun Terme'de elektrik santrali tasarım ve inşası (300 milyon euro), Türkiye'de iki farklı nehir üzerinde kurulacak 8 adet hidroelektrik santrali inşası (135 milyon euro), elektrik dağıtım sistemlerinin modernizasyonu ve genişletilmesi projesi (325 milyon euro) yer almaktadır.

Hizmetler sektörüne aktarılan kaynakların büyük bir kısmı ise Türkiye'nin AR&GE alt yapısını geliştirmeye ve araştırma faaliyetlerinin desteklenmesine yönelik projeleri içermektedir. Bu kapsamda TÜBİTAK ARDEB ve TEYDEB programlarının desteklenmesi, ulusal araştırma enstitülerindeki AR&GE çalışmalarının ve başlıca kamu üniversitelerinin araştırma merkezlerinin desteklenmesi hedeflenmektedir. Ayrıca sürdürülebilir ve enerji verimliliği yüksek turizm projeleri de yine bu kapsamda desteklenmiştir.

Endüstriye yönelik yardımların ise yarısından fazlası (1,2 milyar euro) otomotiv sektörünü hedef almıştır. Bu amaçla, otomotiv fabrikalarının yenilenmesinden, yeni nesil hafif ticari araçların AR&GE tasarım ve geliştirilmesine bir dizi proje desteklenmiştir. Diğer yandan, telekomünikasyon alanında Türkiye'nin geniş bant telekomünikasyon alt yapısına erişim sağlanması (1,2 milyar euro), kentsel gelişme alanında İstanbul'un depreme karşı dayanıklılığını artırmak ve deprem riskini azaltmak için kamu binaları ve enerji verimliliğine sahip konutların güçlendirilmesi ve yeniden inşası (800 milyon euro), tarım, balıkçılık ve ormancılık alanında ormanların rehabilitasyonu, ağaçlandırma ve erozyon kontrolünün desteklenmesi (420 milyon euro), su ve kanalizasyon alanında Türkiye'nin çeşitli illerinde su

temizliği ve tedarigi ve atık su yönetimi ile ilgili projelerin desteklenmesi, sağlık alanında Bursa, Gaziantep ve Ankara’da yer alan sağlık kampüslerinin ekipman alt yapısının iyileştirilmesi ve son olarak karma altyapı alanında ise 1999 depreminden etkilenen alanlarda kentin alt yapısının rehabilitasyonu ve yeniden inşası için AYB tarafından finansman desteği sağlanmıştır.

4. Sonuç

AB’nin Türkiye’ye yönlendirdiği yardımlar elli beş yıllık bir geçmişe sahiptir. Bu süreçte AB-Türkiye kalkınma işbirliğinin şekillenmesinde gerek AB’nin küresel ölçekte gelişmiş ülkelerle girdiği rekabet sebebiyle bölgesel entegrasyon sınırlarını genişletme çabası, gerek Türkiye’nin iç ve dış politikada yaşadığı dönüşümler ve gerekse uluslararası konjonktürde ortaya çıkan dönüşümler (Doğu bloğunun yıkılışı, Suriye’deki istikrarsızlıklar, Ukrayna krizi vb.) belirleyici olmuştur.

AB-Türkiye kalkınma işbirliği dış yardım perspektifinden değerlendirilmek istendiğinde, AB kurumları yardımlarının dağıtım amaçlarında bir ihracat pazarı olarak Türkiye’ye erişim sağlama amacının yanında özellikle AB adaylığı ile birlikte bölgesel entegrasyon sürecine dahil olunması neticesinde bölgesel kalkınma ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve AB değerleri çerçevesinde hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları temelinde uyumun sağlanması öne çıkmaktadır. Bu çerçevede özellikle adaylık sonrası hazırlanan çok yıllık operasyonel program (IPA I ve IPA II) dönemlerinde Bölgesel Kalkınma ve Topluluk Programlarına Uyum çerçevesinde yönlendirilen kaynakların tüm katılım öncesi yardımların yarısından fazlasını oluşturduğu görülmektedir.

AB’nin bölgesel kalkınma anlayışında, her zaman bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi esas alınsa da bu amacın gerçekleşmesi için izlenmesi gereken politikalar konusunda konjonktürel olarak önemli değişimler yaşanmıştır. Türkiye’nin mali protokoller çerçevesinde işbirliğine gittiği adaylık öncesindeki dönemde geleneksel kalkınma yaklaşımlarının ağırlıkta olduğu ve merkezîyetçi bir anlayışla büyük kamu projelerinin desteklendiği görülürken, mali protokollerin son döneminden itibaren yeni bölgeselcilik anlayışının giderek ağırlık kazandığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda, Türkiye’ye yerel yönetimlerin, KOBİ’lerin ve yerel kalkınma girişimlerinin desteklenmesi, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması için yardım yönlendirilmiştir.

AB’nin Türkiye’ye yönelik dış yardımlarının 2011 yılından itibaren önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Bu durumun en temel sebeplerinden biri ise Türkiye’nin coğrafi konumu nedeniyle Suriye krizinin ardından mülteciler ve göçmenler için önde gelen bir ilk giriş ve geçiş ülkesi olarak öneminin giderek artmış olmasıdır. Dış yardım miktarındaki değişimde, mültecilerin sosyal uyumunu öne alan yardımlar kadar, onlara ev sahipliği yapan bir ülke olarak Türkiye’nin sosyal ve ekonomik altyapısının güçlendirilmesine yönelik yardımlar da belirleyici olmuştur.

IPA II döneminde ise, Avrupa Komisyonu, özellikle hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları alanlarında Türkiye’nin düşük performans gösterdiği gerekçeleriyle dağıtılan fonlarda kesintiye gitmiştir. Buna rağmen IPA III döneminin başladığı 2021 yılından itibaren Türkiye ile kalkınma işbirliğinin sürdürülmesi kuvvetle muhtemeldir.



Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

AB kurumlarının bir diğer yardım aracı olan Avrupa Yatırım Bankası'nın Türkiye'ye finansman desteğinde ise KOBİ'lere yönelik krediler, ulaşım ve yenilenebilir enerji yatırımlarının öne çıktığı görülmektedir.

Kaynakça

- Adar, S. (2021). *EU Policies Towards Turkey and Avenues for Cooperation with the U.S.: Protecting Shrinking Democratic Spaces, Safeguarding Multilateral Principles*. E-Paper, Istanbul: Heinrich Böll Stiftung.
- Barca, F., McCann, P. & Rodríguez-Pose, A. (2012). The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152.
- Bayraktar, F. (2002). Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Bu Politikanın Aday Olarak Türkiye Açısından Anlam ve Önemi. *Genel Araştırma Raporu*. No: 02-5-14, Ankara: Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Araştırma Müdürlüğü.
- Blomeyer, Sanz, Ackermann, R., Blomeyer, R., Perreau, E., Smit, J. & Malan, J. (2016). *Turkey: How The Pre-Accession Funds Have Been Spent, Managed, Controlled and The Monitoring System?*. Brussels: European Parliament Policy Department on Budgetary Affairs.
- Bürgin, A. (2021). The European Commission's role in EU-Turkey Relations. E. Turhan & W. Reiners (Ed.), *EU-Turkey Relations: Theories, Institutions, and Policies* (219-240). Cham: Palgrave Macmillan.
- Can, E. & Akdenizli-Kocagül, D. (2008). *Avrupa Birliği'nde Bölgesel Politikaların Gelişimi ve Yapısal Fonlar* (1. Basım). TEPAV, Ankara: Matsa Basımevi.
- Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü. (2020). Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği İstatistikleri. T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/09/Mali-Bilgiler-31.05.2020.pdf>
- Dulupçu, M. A., Sungur, O. & Keskin, H. (2010). Bölgesel Kalkınmada Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye'de Kalkınma Planlarına Yansımaları: Kalkınma Planlarının Yeni Teoriler Açısından Değerlendirilmesi. 6. *Ulusal Coğrafya Sempozyumu*, Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara.
- Eraydın, A. (2004). Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler. *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu*. Pamukkale Üniversitesi & DPT (Cilt I, 126-146).
- European Commission. (2000). *The Barcelona Process, Five Years on 1995-2000*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. (2005). *Euro-Mediterranean Partnership and MEDA Regional Activities*. Brussels: Euromed Information Notes.
- European Commission. (2008). *European Union Public Finance* (4th Edition). Belgium.

- Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714
- European Commission. (2014). *European Union Public Finance* (5th Edition). Luxembourg.
- European Commission. (2018a). Draft Amending Budget No 5 to the General Budget 2018, Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0537&from=EN>
- European Commission. (2018b). Revised Indicative Strategy Paper for Turkey (2014-2020). Adopted on 10/08/2018, Brussels. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-turkey.pdf>
- European Commission. (2019). *Communication from the Commission to The European Parliament and The Council*. Third Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey, Brussels.
- European Commission. (2022). Programme Statemen-Instrument for Pre-Accession Assistance III. https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/ps_db2023_ipa_h6.pdf.
- European Council. (2017). EU and Egypt Adopt Their Partnership Priorities. *Press Release*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/25/eu-egypt-adopt-partnership-priorities/>
- European Court of Auditors. (2018). EU Pre-Accession Assistance to Turkey: Only Limited Results So Far. *Special Report No: 07*. Luxembourg.
- European Investment Bank. (2023). Financed Projects, 2023 Ocak. <https://www.eib.org/en/projects/loans/index.htm?countries=TR>, 24/01/2023.
- European Union. (2018). Multi-Annual Country Action Programme for Turkey on Competitiveness and Innovation, Annex, Ocak 2023. <https://www.gtai.de/resource/blob/43686/f96d214aed1dfbf7c3a3939f3d382329/pro201812215003-data.pdf>
- Hughes, J., Sasse, G. & Gordon, C. (2005). *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe the Myth of Conditionality*. Newyork: Palgrave Macmillan.
- IPA Temel Haklar. (2023). <https://ipatemelhaklar.ab.gov.tr/ipa-temel-haklar-projeleri/>, 20.08.2023.
- Isaac, S. K. & Kares, H. E. (2017). *The European Community Framing of the Mediterranean, 1970-1990*, (Working Papers No: 1), Medreset. https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/project_papers/medreset/the_european_community_framing_of_the_mediterranean_1970_1990.
- Karabacak, H. (2004). Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye İle Mali İşbirliği. *Maliye Dergisi*, 146, 69-106.
- Kargı, N., (2009). Bölgesel Kalkınma Yaklaşımlarındaki Gelişmeler ve AB Perspektifi Altında Türkiye'nin Bölgesel Politika Analizi. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 1(3), 19-39.



- Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714
- Karlık, S. R. (1994). *Avrupa Birliği ve Türkiye* (2. Basım). Beta A.Ş., İstanbul.
- Koçak, S. Y. (2009). Ankara Anlaşması'ndan Müzakerelere Avrupa Birliği Mali Yardımları. *Yönetim ve Ekonomi*, 6(2), 133-146.
- Koçberber, S. (2006). Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi. *Sayıştay Dergisi*, 61, 37-55.
- Koeth, W. (2014). *The New Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II): Less Accession, More Assistance?*. (EIPA Working Paper, No: 2014/W/01), European Institute of Public Administration.
- Kostadinova, P. (2009). *Trading for Aid: European Union Development and Pre-Accession Assistance*, Working Paper, *The Second Conference on the Political Economy of International Organizations*, January 29-31, 2009, in Geneva, Switzerland.
- Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Kurtbağ, Ö. (2003). Avrupa-Akdeniz Ortaklığı: Barcelona Süreci. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 3(1), 73-92.
- Lucas, R. E. Jr. (1988). On The Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3-42.
- Massicard, E. (2009). Türkiye'de Bölgeselleşme Süreci. A. Kaya & F. Bafoil (Der.), *Bölgesel Kalkınma ve Avrupa Birliği: Karabük, Valenciennes ve Katowice'nin Karşılaştırmalı Analizi* (17-36). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Mirić, O. (2010). *The Regional Policy of the European Union as an Engine of Economic Development*. Belgrad: European Movement.
- Muñoz, G. E. (2012). *European Development Aid: How to be more effective without spending more?*. Policy Paper, 57, Notre Europe.
- OECD. (2022). Development Cooperation Profiles. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c0ad1f0d-en/images/pdf/dcd-2019-2171-en.pdf>
- OECD/DAC Creditor Reporting System. (2023). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1#>, 18.09.2023.
- Peiffer, C. & Boussalis, C. (2017). Determining Aid Allocation Decision-Making: Towards A Comparative Sectoral Approach. B. M. Arvin & B. Lew (Der.), *Handbook on The Economics of Foreign Aid* (45-63). Massachusetts: Edward Elgar.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. & Tomaney, J. (2006). *Local and Regional Development*. New York: NY: Routledge.
- Reeves, T. (2005). Turkey's Regional Policy on The Road to the EU. *Turkish Policy Quarterly*, 4(3), 1-13.
- Republic of Turkey, Ministry of Industry & Trade. (2007). *Regional Competitiveness Operational Programme*, CCI No. 2007 TR 16 I PO 003, Ankara.
- Resmi Gazete. (2005). Milletler Arası Andlaşma, EK3, Karar Sayısı: 2005/9586. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/11/20051117-7.htm>,



- Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714
- Robb, C. (2004). Changing Power Relations in The History of Aid. L. Groves & L. Hinton (Der.), *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development* (21-41). UK: Earthscan.
- Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-1037.
- Sarıkamış Kaya, A. (2017) The Evolution of European Union Development Cooperation Policy Towards Sub-Saharan Africa: Achievements and Challenges. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 20(2), 183-191.
- Şimşek, M. & Ergün, E. (2002). Avrupa Birliği Türkiye İlişkilerinde Mali Protokollerin Yeri ve Önemi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6, 85-106.
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. (2012). Türkiye-AB Mali İşbirliği. *AB Rehberleri No:8*. https://www.ab.gov.tr/files/rehber/08_rehber.pdf
- T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. (2007). Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği. Ankara.
- T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. https://www.ab.gov.tr/files/SBYPB/ToplulukProgramlari/tp_sunumu.pdf
- T.C. Sanayi Bakanlığı. (2023). *Birinci Dönem Projeleri*. <https://rekabetcisektorler.sanayi.gov.tr/tr/projeliste/1>
- T.C. Ulaştırma Bakanlığı. (2023). <https://ipa.uab.gov.tr/sikca-sorulan-sorular>
- Taş, R. (2006). AB'nin Yeni Mali Çerçevesi (2007-2013). *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 5(3)(Bahar), 131-157.
- Tsoutsoplides, C. (1991). The Determinants of the Geographical Allocation of EC Aid to The Developing Countries. *Applied Economics*, 23(4), 647-658.
- Yeğen, İ. (2009). *AB Mali Yardımları ve AB'nin Yeni Üye Ülkeleriyle Türkiye Üzerine Ampirik Bir İnceleme*. Yüksek Lisans Tezi, T.C. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı.
- Yıldız, H. & Yardımcıoğlu, F. (2005). Türkiye'ye yönelik Avrupa Birliği mali yardımları ve aday ülkelerle karşılaştırılması, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 6(2), 75-106.
- Zanger, S. (2000). Good Governance and European Aid: The Impact of Political Conditionality. *European Union Politics*, 1(3), 293-317.



Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir;

Giriş: 1. yazar ve 2. yazar

Literatür: 1. yazar ve 2. yazar

Metodoloji: 1. yazar ve 2. yazar

Sonuç: 1. yazar ve 2. yazar

1. yazarın katkı oranı: % 50. 2. yazarın katkı oranı: %50.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: author contributions are below;

Introduction: 1. author and 2. author

Literature: 1. author and 2. author

Methodology: 1. author and 2. author

Conclusion: 1. author and 2. author

1st author's contribution rate: %50, 2nd author's contribution rate: %50.



Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

Development Cooperation and EU Foreign Aid: A Sectoral Analysis on Turkey

Ferda Karagöz Özenç, Hülya Deniz Karakoyun

Extended Abstract

This study focuses on the role of foreign aid from the European Union (EU) institutions in the process of Turkey's integration with the EU. The relationship between the EU and Turkey is closely intertwined within the framework of their bilateral interaction as donor and recipient. However, over the past twenty years, there have been notable variations in the financial assistance provided by the EU to Turkey. Notably, the aid directed to Turkey has experienced an upsurge owing to the continuing Syrian crisis. The main reason for this rise is the increasing importance of Turkey as a leading country of first entry and transit for refugees and migrants due to its geographical location in relation to the Syrian crisis (European Commission, 2019: 3). As a result, there has been a rise not just in assistance for refugees, but also in direct aid targeting the enhancement of Turkey's social and economic infrastructure. However, this situation was rapidly reversed and Turkey's share in the total EU aid declined to 11 % in 2021, reflecting the EU's cuts in pre-accession assistance in response to Turkey's gradual shift away from the EU perspective during its candidateship process (European Commission, 2018a: 3; Adar, 2021:8).

As in recent times, the distinctive circumstances of each period determine the objectives, nature, and sectoral composition of development cooperation between the EU and Turkey since the Ankara Treaty of 1963. During the period from 1964 to 1982, the established financial protocols aimed to promote Turkey's social and economic development and to provide financial support for the reforms to be carried out for the Customs Union membership, which was planned to be completed in three phases. On the other hand, for the European Community, this period, when considered together with the cooperation with Greece in the same years, marked the beginning of Euro-Mediterranean cooperation. During this period, under a set of four financial protocols, including an additional protocol, a total of ECU 752 million in financial aid was directed to Turkey. Within this assistance, 52 % was allocated to the energy sector, supporting initiatives like the construction of dams and power plants, including projects like Karakaya, Keban, and Gökçekaya along the Euphrates River. Around 33 % was directed towards industrial and agricultural efforts through entities like the Industrial Development Bank of Turkey, the Industrial Investment and Development Bank, and state-owned enterprises like PETKİM and SEKA. The remaining 15 % was dedicated to infrastructure and transportation projects, such as the acquisition of locomotives by TCDD and the development of the Bosphorus Bridge (Karluk, 1994: 321). State-owned enterprises predominantly carried out the implementation of these initiatives. Throughout all three financial protocol timeframes, roughly 81 % of the financial aid from the EU was directed towards projects within the public sector.

The 1973 oil crisis and the end of the golden age of capitalism led the EU to make much more strategic decisions in its aid distribution policy. The Mediterranean countries stood out as an economically growing market and potential candidates for development cooperation. Nonetheless, collaboration with Turkey, as one of these nations, proved to be less effective during the period from 1980 to 1988, which marked the final phase of the financial protocols.



Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: 10.25295/fsecon.1349714

An important factor contributing to this situation is that the ongoing disputes between the Mediterranean member states and the Community institutions were reflected in the decision-making procedures of the Community budget.

During the early 1990s, subsequent to the disintegration of the Eastern bloc and the endeavors to integrate the Central and Eastern European countries into the EU market, capitalizing on their skilled and cost-effective workforce, the significance of these transition nations began to surge in the allocations from the EU budget for non-member states. The combination of The EU's endeavor to incorporate the CEECs into the European framework and the fiscal austerity strategy pursued during the transition to the monetary union led to constrained assistance to Turkey until the establishment of the Customs Union in 1996. Between 1992 and 1996, Turkey obtained a loan of ECU 339,5 million from the European Investment Bank (EIB) as part of the Euro-Mediterranean collaboration initiatives. Half of this loan (ECU 170 million) was designated for environmental undertakings, including sewage systems, measures to counter air pollution, and the management of industrial waste. These projects were often carried out in partnership with local municipalities. The remainder of the loan was employed for interconnected projects led by state-owned enterprises.

In the subsequent years, the EU's collaborative efforts with Turkey transitioned into a fresh phase, prompted by both the establishment of the Customs Union through the Turkey-EU Association Council meeting on October 30, 1995, and the enactment of the Barcelona Declaration on November 28, 1995, which encompassed the EU and Mediterranean nations, Turkey included. Within the framework of the economic and financial partnership underlying both agreements and in line with the neoliberal consensus of the period, the objective was to abolish all tariffs and non-tariff barriers on industrial products and "gradually" liberalising trade in agricultural products and services. Turkey was committed to a grant of ECU 376 million for 55 projects in the period 1996-1999 under MEDA I and an EIB loan of ECU 205 million under the European Mediterranean Partnership-EUROMED (1997-1999). These amounts account for 11% and 6% of the funds allocated from the EU budget to the respective chapters, respectively. In accordance with the regional development approach of the era, a large part of these funds was channelled to local administrations and to increase the competitiveness of SMEs.

While the EU's strategy for regional development has consistently centered around reducing regional disparities, there have been notable shifts over time in the policies pursued to achieve this goal. During the pre-candidacy phase, when Turkey engaged in cooperation under the financial protocols, traditional development approaches were predominant and large public projects were supported with a centralist approach. However, since the final stage of the financial protocols, the concept of new regionalism has progressively gained prominence. Within this framework, aid was directed towards Turkey with the intention of bolstering local governments, small and medium-sized enterprises (SMEs), and local development initiatives, along with the establishment of Regional Development Agencies."

The process of candidacy has brought about not only a shift in the nomenclature of the aid provided by the European Commission but has also ushered in an entirely new era for Turkey

marked by alterations in the funding quantum, regulations, execution mechanisms, and operational protocols.

During the Turkey Pre-Accession Instrument covering the years 2002-2006, 164 projects were implemented (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2012: 3). A significant part of these projects is related to ensuring harmonisation with EU legislation rather than providing support to meet sectoral needs. In addition, projects under the headings such as regional development, SMEs, and social policy are also supported for the purpose of economic and social harmonisation with the EU. When the distribution of these projects among EU sectoral objectives is examined, it is seen that approximately 21% of the foreign aid is in the form of grants to projects carried out within the scope of Community programmes and EU harmonisation, 14,8% is related to regional development, 11,9% is related to political, legal and democratic criteria. In addition to these, more than 10% of resources were allocated to agriculture and fisheries, environment, social policy, and employment.

In the IPA I period covering the years 2007-2013, it is observed that most funds were allocated to Transition Assistance and Institution Building and Regional Development components. The Transition Assistance and Institution Building component includes programmes to improve governance through strengthening civil society as well as the rule of law. In this period, €548,7 million was channelled to the rule of law sub-component and €681,7 million to the governance sub-component. In addition, €388,17 million was channelled to other transition assistance and institution-building funds. Within the scope of regional development, funds were allocated to regional competitiveness, environment, and transport. Within the heading of transport, assistance for railway infrastructure was prominent, while within the scope of regional competitiveness, financial intermediation activities, including concessional loans to SMEs in less developed regions of Turkey and funding for technology development centres, came to the fore with an EU contribution of €103,6 million.

The second pre-accession instrument (IPA II), covering the years 2014-2020, involves the Southern Balkans, Turkey, and Iceland and accounts for €12.5 billion. During this period, Turkey was targeted to receive €4.49 billion. Nevertheless, in 2016, the European Parliament urged the European Commission to temporarily halt negotiations due to the harsh measures adopted by Turkey during the state of emergency. This event also marked a significant juncture for EU financial support. The European Commission reduced funding, justifying its decision based on Turkey's inadequate progress, particularly in domains such as the rule of law, democratic principles, and human rights. While the initial objective was to allocate more than €600 million annually to Turkey as EU assistance through Pre-Accession Assistance II, the level of this aid diminished after 2016. As a result, the overall aid was revised to €3.53 billion. In this period, similar to the previous accession assistance, the financial assistance is allocated to the areas of "Governance and Democracy" and "Rule of Law and Fundamental Rights," which include reforms in preparation for EU membership. Although the amount of aid targeted in the areas of "Environment and Climate Change," "Transport," "Energy," and "Competitiveness and Innovation" targeting socio-economic and regional development was initially high, the amount realised after the revision fell behind the aid targeted for "Agriculture and Rural Development."



Karagöz Özenç, F. & Deniz Karakoyun, H. (2023). Kalkınma İşbirliği ve AB Dış Yardımları: Türkiye Üzerine Sektörel Bir İnceleme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 581-613. Doi: [10.25295/fsecon.1349714](https://doi.org/10.25295/fsecon.1349714)

Finally, the loans channelled to Turkey by the EIB, another pillar of the European Institutions, have also increased significantly after candidacy. Looking at the sectoral breakdown of EIB loans for the period 2002-2019, it can be seen that SMEs ranked first with €12,3 billion in lending. With this value, SMEs received around 44% of all EIB loans. In second place are loans for transport. These loans totalled around €6 billion and accounted for 21% of all EIB lending in the period. Around €2,9 billion was allocated to the energy sector in the same period. More than half of the projects within this scope are dedicated to the financing of renewable energy, energy efficiency, and pollution reduction projects. More than half of the aid for industry (€1,2 billion) was targeted at the automotive sector. For this purpose, a series of projects ranging from the renovation of automotive factories to the R&D design and development of new generation light commercial vehicles were supported.



Fiscaoeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 614-640

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 23.08.2023

Accepted/Kabul: 12.09.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1348960



Research Article/Araştırma Makalesi

The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey

Nüfusun Yaşlanma Sürecinde Vergi Hasılatının Seyri: Türkiye'den Ampirik Kanıtlar

Ali Gökhan GÖLÇEK¹, Bilal GÖDE²

Abstract

Societies undergo continuous socio-economic transformations. One such significant change is the aging of the population, which carries substantial economic and social implications. This study examines the impact of population aging on tax revenues in Turkey, utilizing data spanning from 1971 to 2020. The ARDL cointegration analysis and the FMOLS long-term cointegration estimator were employed for the research. Contrary to the prevailing literature, the analysis results indicate a positive correlation between aging and tax revenue. Specifically, a 1% rise in the median age leads to a 2.71% increase in the share of tax revenues as a percentage of GDP.

Jel Codes: H55, J11, J26

Keywords: Aging Population, Tax Revenue, Turkey, ARDL, FMOLS

Öz

Toplumlar sosyoekonomik olarak sürekli bir değişim içerisindedir. Toplum nüfusunun yaşlanması da bu değişimlerden önemli bir tanesidir. Bu değişimin önemli ekonomik ve sosyal sonuçları olmaktadır. Çalışmada 1971 ve 2020 yılları arasında kapsayan veriler kullanılarak Türkiye'de nüfusun yaşlanmasının vergi hasılatı üzerindeki etkisi test edilmektedir. Çalışmada ARDL eşbütünleşme analizi ve FMOLS uzun dönemli eşbütünleşme tahmincisi kullanılmıştır. Analiz sonucuna göre genel literatürün aksine yaşlanma ile vergi hasılatı arasında pozitif ilişki bulunmuştur. Medyan yaşta meydana gelen %1'lik bir artış GSYH içerisindeki vergi gelirlerinin payını %2,71 oranında artırmaktadır.

Jel Kodları: H55, J11, J26

Anahtar Kelimeler: Nüfus Yaşlanması, Vergi Geliri, Türkiye, ARDL, FMOLS

¹Dr., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, aligokhangolcek@ohu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7948-7688

²Dr., Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, bgode@pau.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8377-5909

1. Introduction

As Tolkien said, "*the world is changing*" (2004: 1285), and with these changes come evolving demographic trends and shifting population projections. In light of these demographic shifts, it becomes evident that policy recommendations need formulation and strategies need preparation for forthcoming periods. In societies experiencing consistent population growth, the demand for public services inevitably escalates. The age distribution of the population dictates the nature and focus of these public services. For instance, societies with a predominantly young population will witness a surge in demand for educational services. In contrast, where the elderly population is more significant, an expansion of health services becomes paramount, subsequently intensifying the strain on social security institutions.

Conversely, as the elderly population exits the workforce, opportunities arise for the younger generation. In a robust economy, the turnover of labor departing from production is expedient. A youthful population plays a pivotal role in this context. The sustained provision of both physical and intellectual labor essential for production is ensured by this young demographic. An aging society hampers the labor supply. Hence, it's crucial to scrutinize demographic shifts that indicate an aging population trend.

Addressing the challenges of a population's aging process significantly rests upon the state. As the needs of an aging population evolve, public authorities emerge as the principal service providers to cater to these needs. To deliver these services, the state must harness revenues, primarily through means like taxation. Recognizing the impact of societal transformation on tax contributions is vital. If the collective tax effort wanes, the delivery of public services may be compromised.

The primary research question of this study pertains to the attitude towards taxation amid the aging trajectory of Turkish society. Determining whether an aging society contributes more or less in taxes will be pivotal for shaping policy recommendations in forthcoming periods. While there are past studies grounded on surveys addressing this issue, none have ventured into an empirical examination in a broader macro context. In this research, an empirical model is devised to address the core research question, drawing upon socioeconomic factors that influence tax contributions. This research bridges a significant gap in the existing literature by offering an empirical, macro-level investigation of the relationship between aging demographics and tax revenues in Turkey. Its unique value is derived from the meticulous fusion of demographic studies with fiscal analysis, a dimension under-explored in prior research.

For model selection, the ARDL cointegration test was employed, taking into account the stationarity of the series. Upon establishing a cointegration relationship, the FMOLS cointegration estimator was utilized to ascertain the direction and magnitude of the long-term relationship. While numerous factors might influence voluntary tax compliance, only those quantifiable were incorporated. A potential critique of the model lies in the reality that society's members do not possess uniform income and wealth, and consumption and saving habits differ. Notwithstanding this limitation, the model yields insightful findings and is



Gölçek, A. G.& Göde, B. (2023). The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 614-640. Doi: 10.25295/fsecon.1348960

valuable for policy formulation. Based on the model's outcomes, an uptick in Turkey's average age elevates the tax share within its GDP.

Initially, the study delves into the conceptual framework concerning the elderly, its primary target group. This provides clear differentiation between the terms “elderly”, “old age”, and “aging” which are often used synonymously. The study then evaluates the demographic shift towards an aging population, an issue poised to become a global concern. It examines the present state and forecasts based on population projections about aging, both globally and in Turkey. This section presents basic statistics reflecting the status of the elderly in Turkey. Having established the broader context about the elderly, the research then explores the nexus between old age and taxation. The connection between old age and taxes, specifically in the Turkish context, is analyzed through the proposed model. The conclusion offers an overarching evaluation of the model's findings.

2. Conceptual Framework: Aging and Old Age

Historically, societies have categorized individuals by age, ascribing them distinct statuses. Infants and children, representing the future generation, have been cherished and valued but seldom elevated in societal rank. Young and middle-aged individuals, critical to the economic and social fabric of society, play an essential role in its continuity. Yet, in terms of societal hierarchy, even with their contributions, they've not typically occupied the upper tiers. In contrast, the elderly have often been accorded a more elevated status in social life. Their accumulated life experiences and achievements have garnered them respect and reverence, as evident in the significance given to their insights (Achenbaum, 2002: 561). Still, based on regional and cultural variances, there exist instances of less favorable treatments towards the elderly. In certain traditional societies, the elderly have been viewed as liabilities, sidelined, or even left to their fate (Simmons, 1945: 226-227). Hence, historical perspectives on the elderly have oscillated between esteeming them within the social order and regarding them as encumbrances. However, advancements in human rights standards, the impact of gerontological research, and heightened awareness for vulnerable demographics have curtailed practices that negatively stereotype or ostracize the elderly. Today, the elderly are safeguarded within the social security framework, recognized as active citizens engaged in various facets of societal life.

While there's a broad consensus regarding perceptions of the elderly, the same clarity doesn't extend to terms associated with old age. The interchangeable use of “elderly”, “aging”, and “old age” introduces ambiguity into the conceptual framework surrounding old age. Thus, it's crucial to initially discern the nuances and distinct meanings of these terms. The term “elderly” acts as a descriptive adjective, whereas “aging” describes a process. This aging journey, culminating in the status of being “elderly”, spans physiological, psychological, and sociological facets (Tufan, 2016: 4). In contrast, “old age” designates a life stage that commences after a specific age threshold. In this context, while aging represents an ongoing transformation, old age is its culmination. This phase signifies the concluding stage of human life, marked by physiological and psychological shifts (Arslan, 2015: 67). Health challenges manifesting at the



Gölçek, A. G.& Göde, B. (2023). The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 614-640. Doi: 10.25295/fsecon.1348960

twilight of the aging trajectory, physical vulnerability, memory lapses, diminished productivity, and subsequently frayed social ties define the epoch of old age (Tufan, 2016: 4).

Like all concepts, the ideas surrounding aging and old age evolve in response to societal shifts. Changes in factors such as total population, demographic structure, anticipated life expectancy, mortality rates, and population growth rates call for updates in how these notions are defined. Crucially, economic and social policies require recalibration to reflect these shifts. Furthermore, old age is a multifaceted topic touched upon by multiple disciplines. Research pertaining to this theme spans diverse fields like psychology, medicine, economics, and sociology, and perspectives on the concepts might differ based on the discipline's nature. There are varied perspectives on aging corresponding to how old age is approached: Chronological, biological (physiological), psychological, social, and economic aging (Canatan, 2008: 16). Each of these perspectives, often referred to as types of aging, underscores a specific facet of the aging process.

Chronological aging is determined from the date of birth and adheres to a calendar timeline. It's the form of aging recognized in official contexts. Such aging is factored into determinations like the legal age for marriage or voting. The onset of the phase termed "old age" is also defined in this manner (Canatan, 2008:16). Biological aging pertains to external physical appearances and the functionality of the body. Manifestations such as skin wrinkles and diminishing organ functions signify this type of aging (Rockstein & Sussman, 1979: 9). Psychological aging unfolds from the accumulation of an individual's life experiences. It encompasses the maturing of the mind as it becomes densely populated with memories over dreams. Essentially, when one's thoughts lean more towards past recollections than future aspirations, psychological aging is evident. Social aging pertains to the evolution of an individual's interpersonal relationships, family dynamics, professional life, and their adaptive responses to environmental shifts (Gruca & Schewe, 1992: 18).

Economic aging pertains to the gradual decline in the value an individual can generate as their capacity to work diminishes with age. Under this form of aging, an individual's earnings diminish in tandem with their dwindling productive capabilities (Canatan, 2008: 16). They may come to rely more on retirement pensions, and with escalating health-related expenses or other unforeseen costs, they might encounter financial challenges. This scenario not only underscores a decrease in the individual's capacity to yield economic value but also incrementally curtails their contribution to tax collections. From a societal vantage point, a surge in public spending becomes inevitable as elderly individuals grow more reliant on supportive care. This arises because these individuals no longer contribute to social security premiums due to their exit from the workforce, frequently utilize health services attributed to age-related ailments, and necessitate fiscal provisions like retirement pensions.

3. Aging Population in Turkey and the World

While aging manifests micro effects on individual lives, the aging of the broader population brings about macro implications for societal life on a global scale. Through the lens of the basic needs approach, the provision of core health services, bolstered by technological and scientific

Gölçek, A. G.& Göde, B. (2023). The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey.

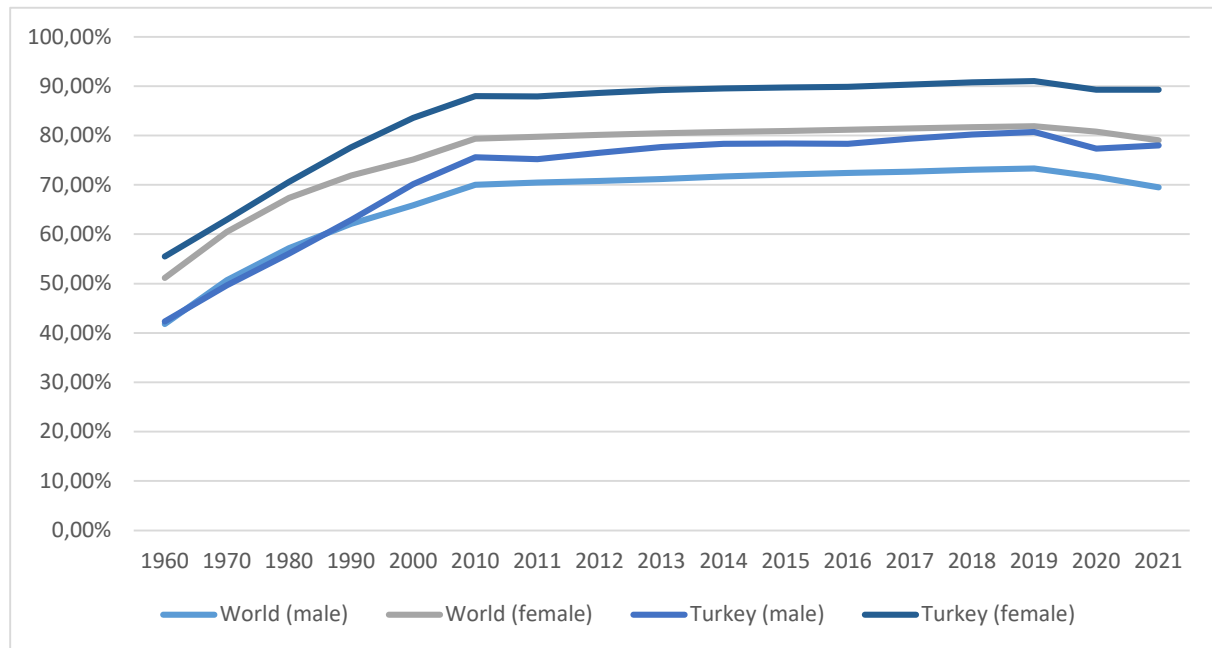
Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 614-640. Doi: 10.25295/fsecon.1348960

advancements, typically leads to prolonged average lifespans. As advancements in science and technology enhance and diversify treatment options, higher education levels uplift individuals' quality of life and choices. Elevated standards of nutrition and hygiene, coupled with improved living conditions, reduce mortality rates and extend life expectancy. Nonetheless, due to urbanization and the proliferation of wage labor across genders, the population growth rate generally shows a decline, albeit pronounced in specific regions (Salvati et al., 2019: 2). This trend brings the issue of aging to the forefront of economic policies globally (Lee et al., 2010).

3.1. Aging Trend of the Population in the World and Turkey

The human life cycle primarily progresses through the stages of birth, aging, and death. Analyzing this cycle within societies aids in forecasting population structural changes. Both births and deaths are crucial for maintaining a socioeconomically balanced society. A surge in the elderly population within a society could jeopardize its economic and social equilibrium, underscoring the necessity of death for societal well-being. Below, Graphic 1 illustrates the survival rates of the elderly population globally and in Turkey, differentiated by gender.

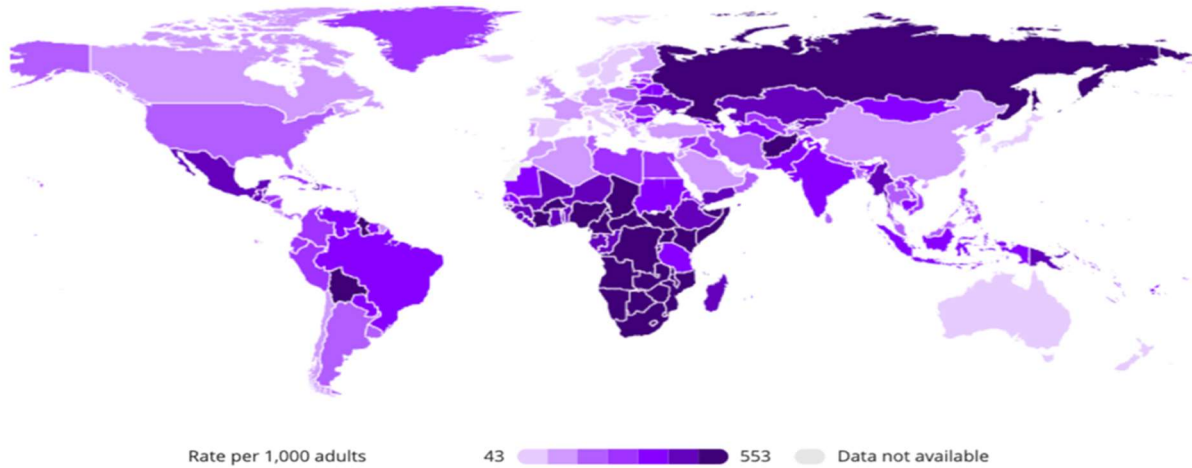
Graphic 1: Survival Rate of the Elderly Population by Gender in the World and Turkey (% age 65+)



Source: World Bank, 2023.

As illustrated in Graphic 1, the survival rates of the elderly have been on the rise since the 1980s, stabilizing at distinct levels in the 2000s. The noticeable dip post-2019 is likely attributable to the global Covid-19 pandemic. Generally, elderly females exhibit higher survival rates than their male counterparts. However, the global average for both genders remains lower than Turkey's average. This global average decline is impacted by the elevated mortality rate among the elderly in certain regions, notably in Africa. Figures 1 and 2 below shed light on these regional disparities by showcasing the death rate among adults.

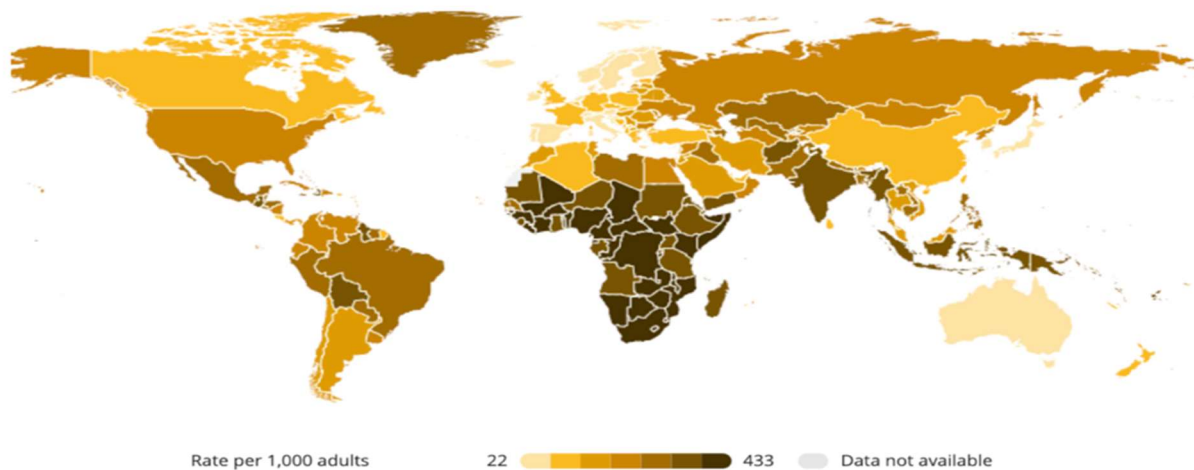
Figure 1: Male Adult Death Rate (per 1000 adults, age 15-60)



Source: World Bank, 2023.

Figure 1, sourced from the World Bank, illustrates the probability of death for the adult population aged 15-60. Regionally, there's significant variation in the adult male death rate. While Northern Europe and Australia see a decline in the probability of death among men, it increases in Sub-Saharan Africa and Russia. In Latin America, notably in Bolivia and Guyana, the likelihood of male death exceeds the regional average. Figure 2 showcases the probability of death among adult females.

Figure 2: Female Adult Death Rate (per 1000 adults, age 15-60)

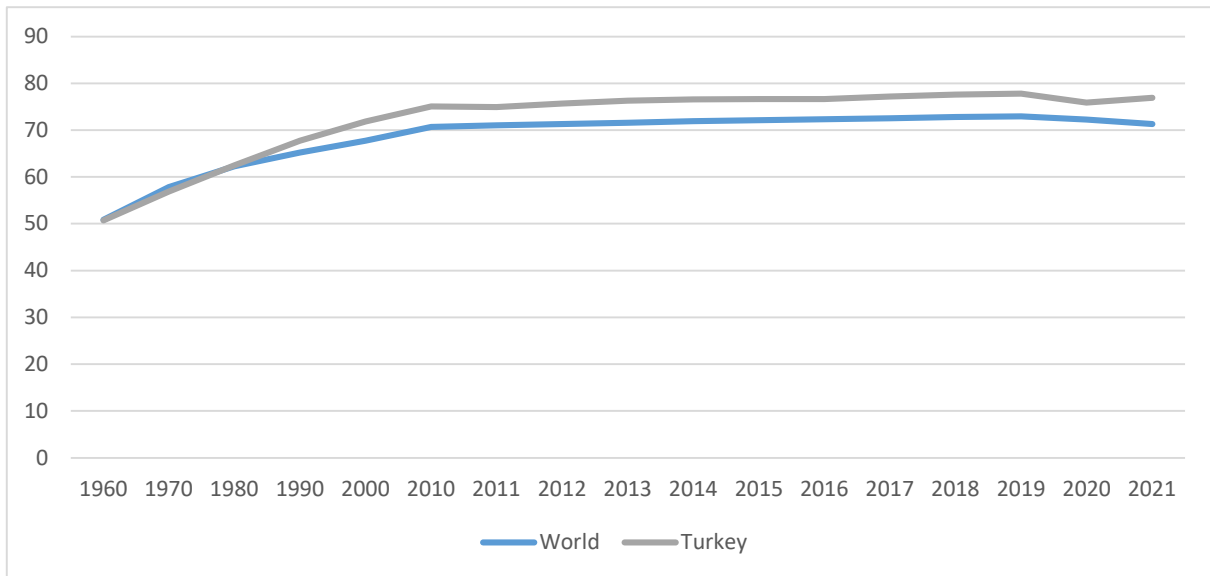


Source: World Bank, 2023.

As highlighted in Figure 2, the probability of death among adult females also varies. Nonetheless, regional discrepancies in male and female death probabilities can be distinct. Northern Europe and Australia continue to rank as regions with the lowest probability of adult female death. The highest likelihood of death among adult females is seen in Sub-Saharan Africa. In areas like Russia, Bolivia, and Guyana, where the male death rate is elevated, the probability of death for females tends to be lower than for males.

Considering the data on death rates and elderly survival, coupled with the rise in life expectancy at birth, there's a discernible trend of an aging population. Life expectancy at birth offers an estimate of the projected lifespan of a baby born at that time, given the prevailing conditions. Graphic 2 presents the life expectancy at birth for both the global population and Turkey.

Graphic 2: Life Expectancy at Birth (Years)



Source: World Bank, 2023.

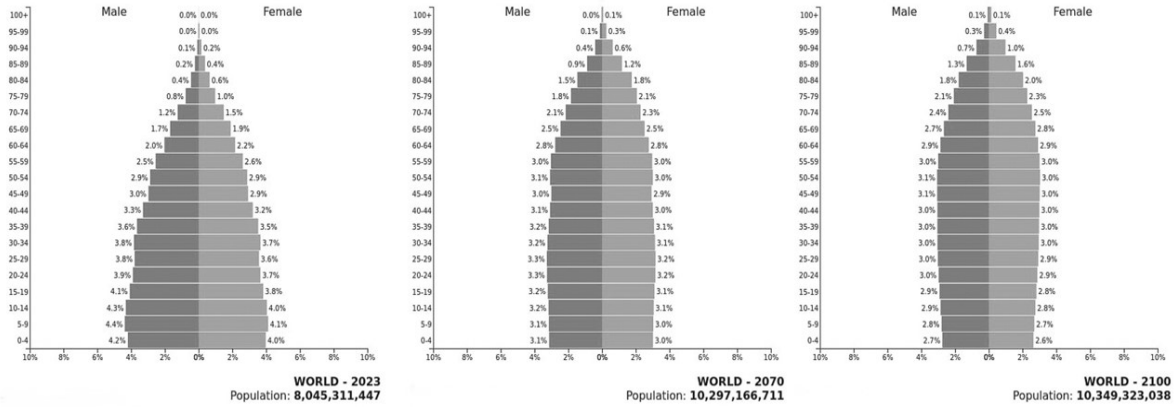
Graphic 2 underscores the increased probability of survival among the elderly. After a swift ascent in the 1980s, life expectancy at birth has remained relatively stable since 2010. The 2010s witnessed minor fluctuations, with a modest decline post-2019. This drop, likely influenced by the Covid-19 pandemic, hasn't led to a fundamental shift. Since the 1980s, life expectancy at birth in Turkey has consistently surpassed the global average. While the global life expectancy average lingers slightly above 70, Turkey's approaches the 80s.

In conclusion, the demographic structure both worldwide and in Turkey is unmistakably trending towards aging. As per population projections from the United Nations, by 2070, individuals aged 65 and over are anticipated to outnumber those in the 0-14 age bracket (United Nations, 2023). The shifts in global demographics are lucidly represented in Figure 3's population projections.

Gölçek, A. G. & Göde, B. (2023). The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 614-640. Doi: 10.25295/fsecon.1348960

Figure 3: Population Pyramids for 2023, 2070, and 2100 (World)



Source: Population Pyramid, 2023.

Figure 3 displays population pyramids for 2023 and forecasts for 2070 and 2100. The 2023 pyramid shows a broad base, signifying a substantial younger population. However, future predictions depict this base gradually diminishing. By 2070, there's a marked rise in the 50-54 age bracket and older. Come 2100, the pyramid emphasizes populations in the 20-24 and 55-59 age ranges, suggesting that over time, the global population structure might invert. Hence, the elderly are poised to gain greater prominence in future national and international policy dialogues. This underscores the imperative for nations to adapt their economic strategies to accommodate an aging populace and prudently modulate their extant socioeconomic frameworks to fortify their economies.

3.2. Trend of Aging in the Demographic Structure of Turkey

Turkey is not immune to the global trend of aging. Table 1 presents the total and elderly population over various years, along with projections up to 2080. Drawing on current conditions and anticipated future trends, a population estimate for 2080 has been formulated. A glance at Table 1 reveals that the proportion of the elderly within the overall population is climbing, a trend anticipated to persist.

Table 1: Turkey's Total and Elderly Population (65+ years) by Year

Year	Total Population			Elderly Population		
	Total	Male	Female	Total	Male	Female
1935	16 158 018	7 936 770	8 221 248	628 041	278 846	349 195
1940	17 820 950	8 898 912	8 922 038	629 859	271 421	358 438
1945	18 790 174	9 446 580	9 343 594	626 543	256 683	369 860
1950	20 947 188	10 527 085	10 420 103	690 662	272 760	417 902
1955	24 064 763	12 233 421	11 831 342	822 408	320 704	501 704
1960	27 754 820	14 163 888	13 590 932	978 732	388 087	590 645
1965	31 391 421	15 996 964	15 394 457	1 242 525	530 004	712 521
1970	35 605 176	18 006 986	17 598 190	1 565 696	707 807	857 889
1975	40 347 719	20 744 730	19 602 989	1 853 251	850 652	1 002 599
1980	44 736 957	22 695 362	22 041 595	2 113 247	955 360	1 157 887
1985	50 664 458	25 671 975	24 992 483	2 125 908	955 042	1 170 866
1990	56 473 035	28 607 047	27 865 988	2 417 363	1 091 142	1 326 221
2000	64 729 501	32 398 849	32 330 652	4 350 190	1 887 904	2 462 286
2005	68 860 539	34 490 906	34 369 633	4 646 742	2 010 667	2 636 075
2007	70 586 256	35 362 233	35 224 023	4 865 416	2 096 122	2 769 294
2008	71 517 100	35 901 154	35 615 946	4 893 423	2 139 481	2 753 942
2009	72 561 312	36 462 470	36 098 842	5 083 414	2 222 764	2 860 650
2010	73 722 988	37 043 182	36 679 806	5 327 736	2 331 029	2 996 707
2011	74 724 269	37 532 954	37 191 315	5 490 715	2 397 925	3 092 790
2012	75 627 384	37 956 168	37 671 216	5 682 003	2 473 913	3 208 090
2013	76 667 864	38 473 360	38 194 504	5 891 694	2 561 074	3 330 620
2014	77 695 904	38 984 302	38 711 602	6 192 962	2 699 423	3 493 539
2015	78 741 053	39 511 191	39 229 862	6 495 239	2 843 442	3 651 797
2016	79 814 871	40 043 650	39 771 221	6 651 503	2 919 392	3 732 111
2017	80 810 525	40 535 135	40 275 390	6 895 385	3 033 433	3 861 952
2018	82 003 882	41 139 980	40 863 902	7 186 204	3 170 132	4 016 072
2019	83 154 997	41 721 136	41 433 861	7 550 727	3 337 260	4 213 467
2020	83 614 362	41 915 985	41 698 377	7 953 555	3 513 892	4 439 663
2021	84 680 273	42 428 101	42 252 172	8 245 124	3 654 709	4 590 415
2022	85 279 553	42 704 112	42 575 441	8 451 669	3 750 248	4 701 421
2023*	86 907 367	43 550 799	43 356 568	8 867 951	3 964 105	4 903 845
2030*	93 328 574	46 701 041	46 627 533	12 066 092	5 459 819	6 606 272
2040*	100 331 233	50 062 203	50 269 030	16 373 971	7 451 781	8 922 190
2060*	107 095 998	53 151 438	53 944 560	24 242 787	11 024 497	13 218 290
2080*	107 100 904	53 103 777	53 997 126	27 413 359	12 556 365	14 856 994

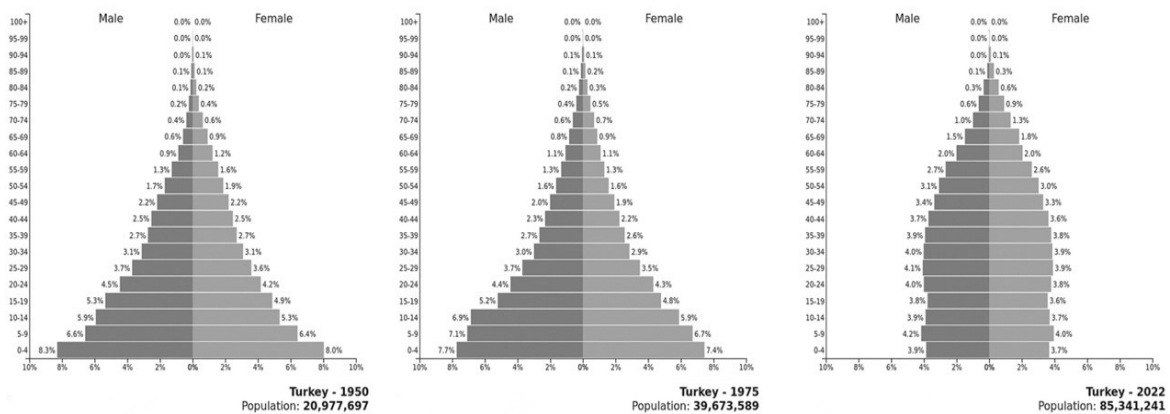
Source: TurkStat, 2023. * Due to rounding, the figures in the table may not add up to the total.

Table 1 indicates that in 1975, the population stood at roughly 40.3 million. By 2017, this number had soared, doubling to exceed 80 million. In a span of about 40 years, Turkey's population doubled, with projections suggesting a figure of 107.1 million by 2080. This anticipated rise of around 30% over just over six decades aligns with the global narrative of a marked deceleration in the population growth rate. In terms of the elderly demographic, a

pronounced surge is foreseen. From a count of 6.9 million in 2017, the elderly populace is projected to escalate, tripling to 27.4 million by 2080. This marked growth in the elderly bracket resonates with the worldwide trend towards aging.

The population pyramids in Figure 4 vividly illustrate the demographic shift towards aging in Turkey. A broad base and a tapered apex of the pyramid signify a predominantly youthful population. As the base contracts and the apex expands, it signals an aging populace. Analyzing Figure 4, which encompasses population pyramids for 1950, 1975, and 2022, one can deduce that over the years, there's been a decline in the youth cohort, a concentration in the middle-aged segment, and a swell in the group aged 60 and above.

Figure 4: Population Pyramids for 1950, 1975, and 2022 (Turkey)



Source: Population Pyramid, 2023.

In Figure 4, Turkey's demographic structure in 1950 appears youthful. The broadest base signifies a young society, pointing to the rise of a younger generation. By contrast, the 2022 population pyramid showcases a wider base and narrower upper tier, suggesting a predominantly young populace. However, the gradual narrowing of the lower sections combined with the expansion of the upper tiers indicates a societal shift towards aging. Using this as a reference, Turkey's demographic structure can be deemed relatively young. Nonetheless, the slower narrowing of the pyramid's sections post-age 60 signals the onset of an aging population in Turkey. Compared to the 1950 pyramid, the demographic shift is clear. In 1950, the 0-4 age group was prominently wide, but by 2022, the sections representing ages 20-24 and 45-49 have broadened noticeably. Moreover, 2022 sees a significant expansion in the segments denoting ages 60 and above.

Table 2 illustrates the distribution of the elderly population by gender and their proportion in the overall population. As Table 2 displays, the elderly accounted for merely 3.5% of the total populace in 1935. This ratio has grown substantially over the decades. Projections suggest that the elderly will represent an increasingly substantial portion of Turkey's population. By 2080, it's anticipated that 1 in every 4 individuals will be in the elderly age bracket.

Table 2: Proportion of Elderly Population to Total Population by Year and Gender Ratio of Elderly Population (% , 65+ years)

Year	Proportion of Elderly in Total Population		Gender Ratio	
	Male	Female	Overall Gender Rate	Elderly Gender Ratio
1935	3.5	4.2	96.5	79.9
1940	3.1	4.0	99.7	75.7
1945	2.7	4.0	101.1	69.4
1950	2.6	4.0	101.0	65.3
1955	2.6	4.2	103.4	63.9
1960	2.7	4.3	104.2	65.7
1965	3.3	4.6	103.9	74.4
1970	3.9	4.9	102.3	82.5
1975	4.1	5.1	105.8	84.8
1980	4.2	5.3	103.0	82.5
1985	3.7	4.7	102.7	81.6
1990	3.8	4.8	102.7	82.3
2000	5.8	7.6	100.2	76.7
2005	5.8	7.7	100.4	76.3
2007	5.9	7.9	100.4	75.7
2008	6.0	7.7	100.8	77.7
2009	6.1	7.9	101.0	77.7
2010	6.3	8.2	101.0	77.8
2011	6.4	8.3	100.9	77.5
2012	6.5	8.5	100.8	77.1
2013	6.7	8.7	100.7	76.9
2014	6.9	9.0	100.7	77.3
2015	7.2	9.3	100.7	77.9
2016	7.3	9.4	100.7	78.2
2017	7.5	9.6	100.6	78.5
2018	7,7	9,8	100,7	78,9
2019	8,0	10,2	100,7	79,2
2020	8,4	10,6	100,5	79,1
2021	8,6	10,9	100,4	79,6
2022	8,8	11,0	100,3	79,8
2023*	9.1	11.3	100.4	80.8
2030*	11.7	14.2	100.2	82.6
2040*	14.9	17.7	99.6	83.5
2060*	20.7	24.5	98.5	83.4
2080*	23.6	27.5	98.3	84.5

Source: TurkStat, 2023. **Note:** The gender ratio is determined by comparing the male population to the female population (male population/female population). * Due to rounding, the figures in the table may not add up to the total.

An examination of Turkey's elderly population distribution by gender reveals that women consistently account for a larger proportion. The gender ratio is projected to hit 84.5% by 2080. This suggests that there will be a greater number of elderly women compared to elderly men, reflecting the typically shorter life expectancies of men compared to women.

The aging of the population profoundly impacts social dynamics and economic infrastructure. One of the most significant consequences is a reduced participation in economic activities. Economic aging is a phenomenon where individuals' economic productivity diminishes, often leading to emotional challenges. Someone who has been engaged in active work for an extended period might eventually exit the production cycle due to reasons such as retirement (Canatan, 2008: 108).

The inevitable decline in productivity as individuals age is a reality. Elderly individuals, particularly those not physically primed for economic tasks, tire quickly, find it challenging to adapt to new work environments, and may struggle to stay abreast of technological changes. Consequently, it's hardly surprising that many businesses are hesitant to hire older workers. Additionally, given their physical or psychological limitations, many elderly individuals might not wish to participate actively in the labor market.

The decline in productivity due to aging is a natural progression. Elderly individuals, often not physically suited for demanding economic tasks, tend to tire more quickly, adapt at a slower rate to novel work environments, and may find it challenging to keep up with rapid technological shifts. Given these factors, it's understandable why many businesses hesitate to hire older employees. When considering their physical constraints and potential psychological reservations, a significant number of elderly individuals might opt to have limited engagement in the workforce.

Table 3: Labor Force Participation Statistics of the Elderly Population (% , 65+ years)

Elderly Population	2018			2019			2020		
	Total	Male	Female	Total	Male	Female	Total	Male	Female
Participation Rate	12,5	20,9	5,9	12,0	20,1	5,6	10,0	16,8	4,6
Employment Rate	12,1	20,2	5,8	11,6	19,4	5,5	9,7	16,2	4,6
Unemployment Rate	2,7	3,2	1,4	3,1	3,6	1,7	2,7	3,3	1,2
Distribution of Employed by Sector									
Agriculture	65,5	63,1	72,1	64,7	62,6	71,1	64,2	62,5	69,2
Industry	4,7	5,0	4,0	5,3	5,6	4,0	6,1	7,0	3,5
Construction	2,5	3,4	-	1,9	2,6	-	2,0	2,7	0,5
Services	27,3	28,5	23,9	28,1	29,2	24,9	27,7	27,8	26,8

Source: TurkStat, 2023.

When examining the sectors where the elderly are predominantly employed, agriculture emerges at the forefront. As anticipated, older individuals are more commonly employed in agriculture, a sector rooted in traditional methods, as opposed to sectors like industry and services, which are heavily influenced by technology. That being said, as the elderly adapt to

Gölçek, A. G.& Göde, B. (2023). The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 614-640. Doi: 10.25295/fsecon.1348960

society's evolving landscape, they are finding increasing opportunities in the service sector. The proportion of elderly workers in the service sector grew from 27.3% in 2018 to 27.7% in 2020. Similarly, employment rates in the agricultural sector have also seen an uptick.

Another significant consideration regarding the participation of the elderly in economic activities and their societal impact is their educational attainment. A rise in individuals' education levels not only benefits them directly but also fosters a society enriched by the positive externalities of a more educated populace. Table 4 presents the distribution and percentages of the elderly population segmented by their level of education.

Table 4: Distribution and Rate of Elderly Population by Education Level (65+ years)

Education Level	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Distribution of Elderly Population by Education Level							
Illiterate	1 395 239	1 355 583	1 322 367	1 286 278	1 246 533	1 208 047	1 156 508
Literate but Did Not Finish Any School	1 202 319	1 188 333	1 183 750	1 181 795	1 167 901	1 159 396	1 133 602
Primary School Graduate	2 739 544	2 851 392	3 005 849	3 165 195	3 350 476	3 574 342	3 722 836
Middle School or Equivalent/Elementary School Graduate	332 394	365 740	404 119	457 206	536 223	615 660	684 760
High School or Equivalent Graduate	353 525	385 298	426 695	474 614	550 151	621 513	686 169
Higher Education	343 839	377 783	417 674	462 187	514 092	575 844	630 551
Total Population	6 366 860	6 524 129	6 760 454	7 027 275	7 365 376	7 754 802	8 014 426
Distribution Rate by Education Level							
Illiterate	21.9	20.8	19,6	18,3	16,9	15,6	14,4
Literate but Did Not Finish Any School	18.9	18.2	17,5	16,8	15,9	15,0	14,1
Primary School Graduate	43.0	43.7	44,5	45,0	45,5	46,1	46,5
Middle School or Equivalent/Elementary School Graduate	5.2	5.6	6,0	6,5	7,3	7,9	8,5
High School or Equivalent Graduate	5.6	5.9	6,3	6,8	7,5	8,0	8,6
Higher Education	5.4	5.8	6,2	6,6	7,0	7,4	7,9
Total (%)	100.0	100.0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: TurkStat, 2023.

As illustrated in Table 4, the percentage of elderly individuals with higher education degrees was 5.4% in 2015. By 2020, this rate had climbed to 7.4%. This represents an increase of roughly 37% over a span of five years. Concurrently, the proportion of those who completed high school or its equivalent has also risen. It's evident that the educational attainment of the elderly population has generally been on an upward trajectory over the years.

This elevation in education levels indicates a shift in labor from being predominantly physical to becoming increasingly cognitive. In this context, a higher level of education can also extend the period an individual remains active within the workforce. The contributions of an educated populace to production are augmented both in volume and quality. When someone is excluded from the production process, their income significantly diminishes, leading to entrenched poverty among the elderly. Nevertheless, the poverty rate among the elderly is also influenced by the efficiency and reach of the social security and aid system. Table 5 displays the poverty rate among the elderly, segmented by gender.

Table 5: Poverty Rate of Population by Gender and Age (%)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	Total	21.9	21.2	20,1	21,2	21,3	21,9
	Elderly (65+)	18.3	16.0	15,5	16,4	14,2	16,7
Male	Total	22.2	22.0	21.4	21.7	20.8	19,6
	Elderly (65+)	17.7	17.4	18.3	17.8	14.7	13,5
Female	Total	22.9	22.8	22.2	22.0	21.6	20,7
	Elderly (65+)	19.4	18.2	18.2	18.6	17.0	17,0

Source: Compiled from TurkStat (2023) statistics.

According to Table 5, which presents the poverty rates for both the general population and the elderly from 2015 to 2020, 18.3% of the elderly were living in poverty in 2015. This rate decreased to 16.7% by 2020. Notably, the poverty rate among the elderly is marginally lower than the overall societal poverty rate. When segmented by gender, the data reveals that elderly women experience higher poverty rates than their male counterparts. This disparity primarily stems from societal gender norms which result in lower workforce participation rates among women. Due to patriarchal obstacles, many women face challenges accessing paid employment, thus excluding them from social security benefits based on premium payments in their later years. The insufficient social protection and support for women who are unable to access the retirement system, combined with a decreasing public role in social spending, makes elderly women particularly susceptible to poverty.

4. The Relationship Between Aging and Tax

States have an intrinsic need to incur expenses to sustain their operations and provide public services. To finance these activities, they must generate revenue. The avenues to raise this revenue are restricted, and certain strategies, such as printing money or excessive borrowing, can induce long-term macroeconomic challenges. To circumvent these issues, the most viable approach for states is to derive income from taxes. By adopting this method, those who avail

themselves of the public services will shoulder the associated costs, ensuring that, provided extreme actions are avoided, macroeconomic stability is preserved (Akalın, 2000: 309).

The financial obligations arising from state expenditures create a tax burden on society. According to Article 73 of the Constitution, every citizen must contribute to this burden in proportion to their financial capability. The onus of ensuring an equitable distribution of this burden falls on the government. Individuals address this obligation in various ways: by willingly or reluctantly making payments or by seeking legal or illicit means to evade them. The state aims to minimize non-compliance and incentivize citizens to fulfill their tax obligations. The ideal scenario for the government is to make these payments voluntarily, without coercion.

When it comes to tax collection, certain metrics are paramount. Accurate forecasting and fulfillment of these forecasts facilitate sound budgeting and the effective provision of public services. The combined financial capability within society at any particular time defines the overall tax capacity. Precise determination of this tax capacity is essential. The anticipated tax capacity, and the consequent amount aimed to be collected based on this estimation, equates to the tax effort. Tax effort describes the proportional relationship between the predicted tax capacity and the realized tax capacity (Akdoğan, 2011: 185-186). Given that a heightened tax effort directly correlates with increased tax revenues, governments are keen to boost tax effort.

Several factors influence the increase in tax capacity, including the effectiveness of tax administration, tax legislation, fiscal judiciary, and individuals' attitudes. For a tax system to achieve financial success and boost tax effort, it's essential to elevate taxpayers' tax morale and compliance levels. Put differently, taxpayers should have a positive disposition towards taxes. However, since taxes are characterized as mandatory and non-refundable payments, they are often perceived as burdensome.

Various elements shape taxpayers' perceptions of taxes. These elements can stem from a country's social, political, economic, and fiscal dynamics, as well as from the individual characteristics of the taxpayer. Aspects such as age, gender, marital status, profession, income level, and overall economic standing significantly influence an individual's attitude towards taxes.

An individual's age significantly influences their behavior and how they exhibit it. As one ages, life experiences and the knowledge derived from them shape their perspective, which, in turn, impacts their present and future actions. Young taxpayers, often due to their economic position, tend to have higher consumption tendencies and might exhibit more audacious attitudes in the pursuit of future economic prosperity. Conversely, older taxpayers tend to be less adventurous and ambitious about enhancing their standard of living. From this viewpoint, it can be argued that the elderly might exhibit a higher level of tax compliance compared to younger individuals (Gökbunar et al., 2007: 78).

Several studies suggest that as people age, their tax compliance improves (Torgler, 2006: 88). As tax compliance grows, the perception of tax as a burdensome obligation diminishes,

Gölçek, A. G.& Göde, B. (2023). The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 614-640. Doi: 10.25295/fsecon.1348960

facilitating an increase in tax effort. Table 6 consolidates various studies and their findings on the relationship between aging and tax attitudes.

The aging population has profound implications for public finances. This societal shift significantly impacts public revenues, expenditures, borrowing, and, consequently, the budget balance. There is extensive literature on this topic. The influence of aging on public finances is explored through these projections.

Table 6: Studies on the Relationship Between Aging and Tax

Author	Scope	Result
Vogel (1974)	Sweden	A positive relationship has been found between age and taxation. It has been concluded that older people are less inclined to evade taxes compared to younger individuals.
Torgler (2004)	Asian Countries	The study concluded that as individuals' age increases, their tax morale also increases.
Okamoto (2005)	Japan	As a result of the simulation made in the study, shifting the taxes from the labor base to the spending base with an increasing rate will be more effective in preventing the negative effects that will arise as a result of the aging of the population.
Torgler (2006)	30 Countries	The study found that as age progresses, tax morale and therefore tax compliance gradually increase.
Gökbunar et al. (2007)	Turkey	The study found that older people are more sensitive to sanction threats, hence there's a direct correlation between old age and tax morale as well as tax compliance.
Okamoto (2007)	Japan	The study includes a proposal for the optimal tax composition for the Japanese economy, based on the aging Japanese society. It proposes lowering taxes on interest income by increasing consumption taxes.
Çelikkaya & Gürbüz (2008)	Eskisehir	It has been concluded that as the level of old age increases, there's opposition to tax amnesties and being a regular taxpayer is favored.
Martinez-Vazquez & Torgler (2009)	Spain	The study concluded that as individuals' age increases, there is also an increase in their tax morale.
İpek & Kaynar (2009)	Canakkale	According to the study, contrary to the progression of age, tax morale and tax compliance have been found to decrease.
Creedy et al. (2010)	New Zealand	According to the study, labor force participation decreases and wages increase due to low fertility. This affects people's retirement decisions. The high saving rate of the elderly population also falsifies the proposition that tax revenues will always decrease with old age.
Sriyana (2011)	Indonesia	According to the results of the study, as a result of the aging of the population, tax revenues decrease and the pressure on public finances increases.
Mutlu & Taşçı (2013)	Malatya	It has been concluded that the increase in the level of old age negatively affects tax compliance.

Gölçek, A. G.& Göde, B. (2023). The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 614-640. Doi: 10.25295/fsecon.1348960

Can & Duran (2015)	Istanbul	The survey found that among demographic factors, gender and professional status have an influence on tax morale. However, age, education, and marital status were not identified as factors affecting tax morale.
Braun & Joines (2015)	Japan	According to the results of the study, it is stated that if no reform is made in the financial system, the consumption tax rate should be increased to 37% in order to eliminate the pressure caused by the aging of the population.
Kudrna et al. (2015)	Australia	The study revealed that the aging of the population shifts taxes from labor to the base of consumption and wealth taxes. It has been concluded that the government's aging-related expenses have also increased significantly.
Tatlı & Göçer (2015)	Turkey	According to the results of the analysis in the study, it was found that the social security policies in Turkey are sustainable in a weak form. It has been found that approximately 70% of the social security expenditures in the 1989-2013 period and 78% in the 2007-2014 period can be met by the incomes of the social security institution. In recent years, there has been a slight improvement in the sustainability of the social security system.
Chen (2016)	55 Developing and Developed Country	The study argues that the widely held view that population aging tends to increase budget deficits is theoretically consistent. However, preliminary results estimated over 55 developed and developing countries from 1975 to 1992 show that this assumption only exists in developing countries and not in developed countries.
Zokalj (2016)	25 EU Countries	The aging process has a negative impact on the public budget, as the increase in expenditures for the elderly is greater than the effect of public revenues.
Lee et al. (2017)	Developing Asia	Findings show that Asia's population aging will negatively affect its ability to sustain its finances, highlighting the need for Asian nations to further investigate the effect of demographic changes on their financial stability.
Beznoska & Hentze (2017)	Germany	According to the micro-simulation model used in the study, the German economy will shrink due to the aging population, and this will cause a decrease in public revenues and cause great pressure on public finance.
Prammer (2019)	Austria	According to the study, it has been determined that aging puts pressure on revenues obtained from personal income taxes and social security contributions.
Dağ (2019)	Turkey	In this study, the sustainability of the social security institution budgets for Turkey was investigated. The resulting results show that the budget sustainability of the social security institution is weak.
Kaymak & Dökmen (2021)	36 OECD Countries	In the study, there is a positive and statistically significant relationship between the elderly dependent ratio and budget deficits. On the other hand, it has been observed



Gölçek, A. G.& Göde, B. (2023). The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 614-640. Doi: 10.25295/fsecon.1348960

		that the elderly dependency ratios have a positive effect on public expenditures and are in a significant relationship.
--	--	---

While many studies indicate a positive correlation between old age and tax compliance, some research suggests the contrary. Contrary to the prevailing belief that tax morale and tax compliance rise with age, Clotfelter (1983) discovered that as individuals age, both tax morale and compliance decrease. Similarly, Wallschutzky (1984) found that the elderly exhibit lower tax compliance and are more inclined to evade taxes.

The primary research question of this study is the impact of societal aging on public revenues. Consequently, the bulk of the literature review is derived from studies addressing this topic. A survey of the literature reveals significant correlations between aging and tax revenues. While the majority of studies indicate that aging has a diminishing effect on tax revenues, there are instances where tax revenues experience a slight increase due to aging.

5. Data, Model, and Findings

In this study, data spanning from 1971 to 2020 is utilized to assess the impact of aging on tax revenue in Turkey. For this objective, the proportion of tax revenues in the GDP was chosen as the dependent variable. The model's independent variables include per capita GDP (representing economic growth in Turkey), median age (indicating the degree of aging), total population, the count of university students enrolled, life expectancy at birth, and the percentage of the employed population. To mitigate estimation inaccuracies, logarithms of the series were derived and incorporated into the models. Data analysis was conducted using the Eviews 12 program.

Table 7: Variables Used in the Study and Their Descriptions

Variables	Abbreviations	Explanation	Data Source	Period
Share of Tax Revenues in GDP	LnTaxGDP	Share of Turkey's Tax Revenues in GDP	OECD	1971-2020
Median Age	LnMedian	Median Age of Turkey's Population	United Nations	1971-2020
Number of University Students	LnTertiary	Number of Students Enrolled at the University	OECD	1971-2020
Annual Inflation	LnInflation	Turkey's Annual Inflation Data	OECD	1971-2020
Total Population	LnPopulation	Total Population of Turkey	OECD	1971-2020
Percentage of Working Population	LnWorking	Ratio of Working Population to Total Population	OECD	1971-2020
Life Expectancy at Birth	LnExpectancy	Life Expectancy at Birth	World Bank	1971-2020

Before constructing a model, examining the stationarity of the series is a critical step. The stationarity of the series will influence the model's formulation and, subsequently, the test outcomes. Failing to scrutinize the series' stationarity could result in employing inaccurate models. Consequently, flawed policy recommendations may be made based on skewed parameter estimations.

Table 8: Unit Root Test Results

Series Name	Model		ADF		PP	
			Statistics	Prob.	Statistics	Prob.
LnTaxGDP	Level	None	1.566	0.9696	1.485	0.9643
		Constant	-0.998	0.7468	-1.003	0.7450
		Constant Trend	-1.353	0.8621	-1.453	0.8319
	First Difference	None	-6.086		-6.080	
		Constant	-6.473		-6.464	
		Constant Trend	-6.451		-6.447	
LnMedian	Level	None	2.645	0.9976	14.430	1.0000
		Constant	1.661	0.9995	1.662	0.9995
		Constant Trend	-4.338		-1.976	0.5995
	First Difference	None	0.019	0.6839	-1.099	0.2425
		Constant	-2.416	0.1427	-5.416	
		Constant Trend	-3.186	0.0995*	-6.147	
	Second Difference	None	-9.435		-15.537	
		Constant	-9.341		-15.350	
		Constant Trend	-9.188		-15.132	
LnTertiary	Level	None	2.540	0.9968	5.078	1.0000
		Constant	-0.622	0.8558	-0.061	0.9477
		Constant Trend	-3.804	0.0248**	-2.579	0.2909
	First Difference	None	-2.647		-2.661	
		Constant	-3.854		-3.991	
		Constant Trend	-3.791	0.0256**	-3.931	0.0181**
LnInflation	Level	None	-1.102	0.2417	-1.049	0.2613
		Constant	-1.754	0.3980	-1.686	0.4316
		Constant Trend	-2.157	0.5017	-2.082	0.5423
	First Difference	None	-7.508		-7.555	
		Constant	-7.428		-7.470	
		Constant Trend	-7.460		-7.649	
LnPopulation	Level	None	2.394	0.9954	13.643	1.0000
		Constant	1.287	0.9983	0.958	0.9955
		Constant Trend	-2.431	0.3593	-2.374	0.3876
	First Difference	None	-0.537	0.4786	-0.587	0.4575
		Constant	-4.958		-2.383	0.1515
		Constant Trend	-5.130		-2.166	0.4969
	Second Difference	None	-4.420	0.0000***	-2.920	0.0044***
		Constant	-4.374	0.0011***	-2.885	0.0546*
		Constant Trend	-4.470	0.0045***	-2.751	0.2218
LnWorking	Level	None	-0.225	0.5996	-1.278	0.1826
		Constant	-7.405	0.0000***	-7.484	0.0000***
		Constant Trend	-7.800	0.0000***	-10.959	0.0000***
	None	-7.750	0.0000***	-38.562	0.0000***	

Gölçek, A. G.& Göde, B. (2023). The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 614-640. Doi: 10.25295/fsecon.1348960

	First Difference	Constant	-7.677	0.0000***	-40.339	0.0001***
		Constant Trend	-7.604	0.0000***	-40.138	0.0000***
LnExpectancy	Level	None	6.751	1.0000	5.870	1.0000
		Constant	-4.076	0.0024***	-4.994	0.0001***
		Constant Trend	0.627	0.9994	1.983	1.0000
	First Difference	None	-1.462	0.1325	-1.916	0.0536*
		Constant	-3.150	0.0294**	-3.033	0.0388**
		Constant Trend	-5.015		-3.328	0.0738*
LnGDPPC	Level	None	2.372	0.9952	2.052	0.9895
		Constant	-2.208	0.2059	-2.116	0.2395
		Constant Trend	-2.136	0.5129	-2.481	0.3357
	First Difference	None	-5.952		-6.044	
		Constant	-6.574		-6.613	
		Constant Trend	-6.812		-6.823	

Note: *** indicates significance at the 1% level, ** at 5%, and * at the 1% level. In ADF unit root tests, the lag length criterion is determined as the Schwarz information criterion, and due to the use of annual data, the lag length is selected as 2. In the PP unit root test, the Bartlett Kernel was chosen as the spectral estimation method, and the Newey-West automatic was selected as the bandwidth criterion.

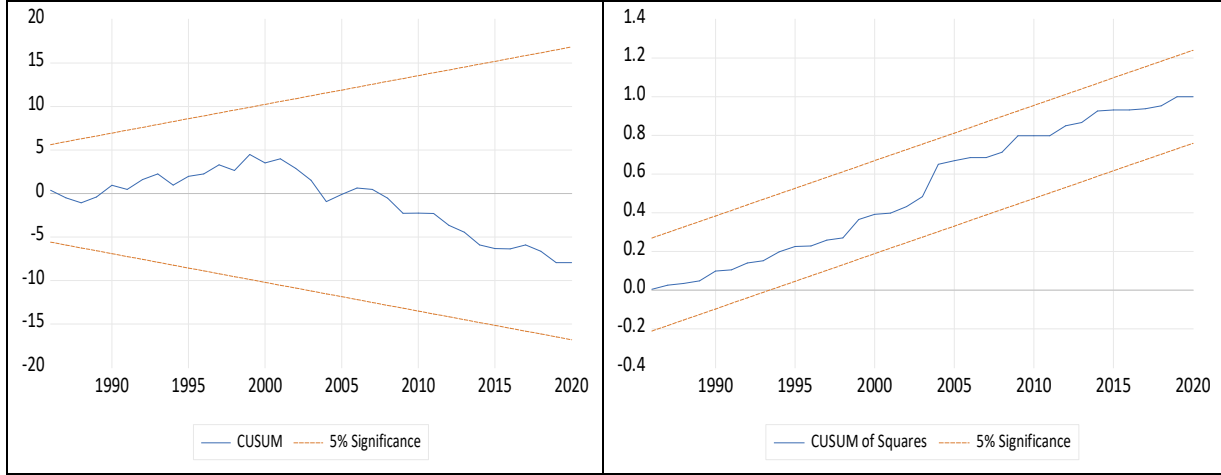
Table 8 presents the results of the ADF (Augmented Dickey Fuller) and PP (Phillips-Perron) unit root tests for the eight variables included in the model. The unit root statuses of the series vary: some series are stationary at the level, while others become stationary after two differences. The LnTaxGDP series achieves stationarity at the first difference in both test results, whereas the LnPopulation series reaches stationarity at the second difference based on the PP test results. Given that the series become stationary at differing levels, it's feasible to implement the ARDL (Auto-Regressive Distributed Lag Model) co-integration test.

Table 9: Diagnostic Test Results for ARDL Models

Model	Prob.
R ²	0.981617
Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:	0.9818
Heteroskedasticity Test: Breusch-Pagan-Godfrey	0.5835
Histogram-Normality Test	0.4481
Ramsey RESET Test	0.7248

Table 9 provides the diagnostic test results of the ARDL model. In assessing the model, the closer the R2 value is to 1, the more reliable the model is considered. With a value of 0.981617, the model demonstrates high reliability. Additionally, the values for the Breusch-Pagan-Godfrey, LM Test, and Jarque-Bera Test exceeding 1% further attest to the model's dependability. These metrics suggest that there's no autocorrelation or heteroskedasticity in the model, the residuals are normally distributed, and there isn't a model specification error. The probability value of the Ramsey-Reset test being above 1% indicates the absence of model specification errors.

Graphic 3: Outputs of the CUSUM Test and CUSUM Square Test



Graphic 3 displays the results of both the CUSUM test and the CUSUM square tests. The red dashed lines denote the 5% significance level, which corresponds to the 95% confidence intervals, while the blue curve illustrates the parameter estimates. As the CUSUM and CUSUM square test results indicate that the parameter estimates lie within the 95% confidence interval marked by the red dashed lines, we can infer that the parameter estimates are stable.

Table 10: F-Bounds Test Results

Signif.	ARDL order	F-Statistics, Bounds Test
		7
	I(0)	I(1)
10 %	2.22	3.17
5 %	2.5	3.5
2.5 %	2.76	3.81
1 %	3.07	4.23

The diagnostic test results led to the selection of the ARDL (1, 2, 0, 0, 0, 0, 1) model, which incorporates a constant term and a restricted trend. The computed bound F-Statistic value stands at 3.54. When juxtaposed with the critical values, this is above the upper threshold for both the 10% and 5% significance levels. This surpassing indicates a rejection of the null hypothesis of no co-integration at these significance levels. Hence, a co-integration relationship between the series is affirmed, suggesting a long-term interrelationship among the variables. Equation 1 provides the mathematical articulation of the estimated ARDL model.

$$\begin{aligned}
 \text{LOG(TAXGDP)} = & C(1)*\text{LOG(TAXGDP}(-1)) + C(2)*\text{LOG(INFLATION)} + C(3)*\text{LOG(INFLATION}(-1)) + \\
 & C(4)*\text{LOG(INFLATION}(-2)) + C(5)*\text{LOG(POPULATION)} + C(6)*\text{LOG(TERTIARY)} + \\
 & C(7)*\text{LOG(MEDIAN)} + C(8)*\text{LOG(EXPACTANCY)} + C(9)*\text{LOG(WORKING)} + C(10)*\text{LOG(GDPPC)} + \\
 & C(11)*\text{LOG(GDPPC}(-1)) + C(12) + C(13)*\text{@TREND}
 \end{aligned}
 \tag{1}$$

Table 11: Error Correction Model Results

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-29.88085	4.779374	-6.252042	0.0000***
DLOG(INFLATION)	-0.051612	0.019183	-2.690531	0.0109**
DLOG(INFLATION(-1))	-0.049605	0.021586	-2.298025	0.0277**
DLOG(GDPPC)	-0.015769	0.042312	-0.372675	0.7116
CointEq(-1)*	-0.366194	0.058535	-6.255995	0.0000***

Note: *** indicates significance at the 1% level, ** at 5%, and * at the 1% level.

Table 11 displays the outcomes of the error correction model (ECM). Within the table, the ECM term indicates the duration needed for a model, which, if knocked off balance due to short-term shocks, will regain its equilibrium. The result for the ECM stands at -0.366194, and its coefficient is statistically significant at the 1% level. This outcome implies that the aftermath of any disturbance within the model is offset within roughly 2.7 periods, guiding the system back to a state of equilibrium.

Table 12: Long Term Coefficient Estimation Results (FMOLS)

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(INFLATION)	0.057695	0.017660	3.267012	0.0022***
LOG(POPULATION)	-0.869974	0.837470	-1.038812	0.3050
LOG(TERTIARY)	-0.113122	0.061399	-1.842407	0.0727*
LOG(MEDIAN)	2.719250	0.726347	3.743731	0.0006***
LOG(EXPACTANCY)	1.562617	1.519907	1.028100	0.3099
LOG(WORKING)	0.001110	0.008987	0.123530	0.9023
LOG(GDPPC)	0.090319	0.034975	2.582378	0.0135**
C	-0.357096	7.474303	-0.047777	0.9621

Note: *** indicates significance at the 1% level, ** at 5%, and * at the 1% level. The FMOLS test includes a constant term. The lag length is determined as 2 due to the use of annual data in long-term covariance calculations. Bartlett Kernel and Newey-West automatic bandwidth were selected. The Schwarz lag length is used as 1, and the Newey-West lag length is used as 2.

The results of the long-term coefficient estimation are presented in Table 12. As per these findings, a 1% rise in the median age elevates tax revenue by 1.2765%. This suggests a positive correlation between the degree of aging and tax revenues.

6. Conclusion and Suggestions

Throughout different stages of their lives, individuals' living conditions exhibit varying characteristics. Typically, during the earlier phases of an individual's life, their economic standing is somewhat inferior compared to later stages. Over time, as they gain more expertise in their professions, an upward shift in their income levels is anticipated. The accumulation of savings over the years also contributes to the evolution of individuals' financial statuses. The state of a person's financial status directly impacts their purchasing power and, subsequently, their tax-paying capability. As tax compliance and morality among

individuals improve, a concurrent rise in their tax efforts is anticipated. Hence, age-related demographic traits influence national economies via their effects on taxation.

Research examining the effects of demographic characteristics on tax compliance and morality generally suggests that aging enhances tax compliance. Although some studies have yielded contrary findings, the prevailing consensus in the literature is that aging leads to greater tax compliance. The older generation's aversion to facing sanctions, compared to their younger counterparts, and their subsequent tendency to take fewer risks, largely contribute to their higher tax compliance rates. The predominant reason attributed to older individuals being more compliant with taxes than the younger generation is the influence of the era's overall climate on the individual. Hence, it is only logical that older individuals, having participated in the economic sphere over many years and improved their financial statuses, possess greater purchasing power than the younger ones just embarking on their economic journeys. All other factors being equal, one would anticipate that older individuals with significant purchasing power would demonstrate a higher tax effort than the younger ones.

Nonetheless, policymakers must also weigh the ramifications of a graying population on social security outlays and healthcare expenses. As the demographic skews older, there will inevitably be heightened demands for healthcare services and pensions, potentially pressuring public coffers. So, while augmented tax revenues are advantageous, a holistic strategy is essential to address the potential surge in costs tied to an aging populace.

In this study, the impact of aging on tax revenue in Turkey between 1971 and 2020 was examined. The model employed per capita GDP as a representation of Turkey's economic growth, median age as a representation of the aging level, total population, the number of students enrolled in universities, life expectancy at birth, and the percentage of the working population as independent variables. Based on the ADF (Augmented Dickey Fuller) and PP (Phillips-Perron) unit root tests for the eight variables used in the model, the unit root statuses of the series were found to be heterogeneous; they either remain stationary at their levels or become stationary at the second difference. The model incorporates a constant term and a restricted trend. The ARDL cointegration test indicated a rejection of the no cointegration hypothesis at the 10% and 5% significance levels. This suggests a long-term relationship exists between the variables. The Error Correction Model (ECM) yielded a result of -0.366194, with its coefficient being significant at the 1% level. This indicates that any disturbances in the model are corrected in approximately 2.7 periods, returning the system to equilibrium within this timeframe.

As per the FMOLS (Fully Modified Ordinary Least Squares) test outcomes, a 1% surge in inflation augments the tax revenue's share in GDP by 0.05%. Concurrently, a 1% rise in the median age boosts the tax revenue's share in GDP by 2.71%, while a 1% increment in university enrolments diminishes it by 0.11%. Additionally, a 1% enhancement in per capita GDP results in a 0.09% increase in the tax revenue's share within the GDP.

The coefficients of the other variables utilized in the study model are statistically insignificant. As the median age rises, indicating an overall aging of society, there is an upswing in the share



Gölçek, A. G.& Göde, B. (2023). The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 614-640. Doi: 10.25295/fsecon.1348960

of tax revenues within the GDP. Intriguingly, even though the impact is minimal, an increase in the education level negatively influences the share of tax revenues within the GDP.

Furthermore, Turkey might consider initiatives to bolster the labor force participation of older individuals and provide incentives for them to extend their working years. Such steps could not only amplify productivity but also result in increased income and consumption taxes.

Subsequent studies might delve deeper into the causality relationship between aging and tax revenues, exploring the intermediaries that shape this relationship. This would furnish a richer understanding of the interplay between aging and public finances in Turkey.

References

- Achenbaum, W. A. (2002). Gerontocracy. D. J. Ekerdt (Ed.), *Encyclopedia of Aging* (561-562). Thomson Gale.
- Akalın, G. (2000). *Kamu Ekonomisi*. Akcag.
- Akdoğan, A. (2011). *Kamu Maliyesi*. Gazi.
- Arslan, N. (2015). *Derin Yaşamak*. Sokak Kitapları.
- Beznoska, M. & Hentze, T. (2017). Demographic Change and Income Tax Revenue in Germany: A Microsimulation Approach. *Public Sector Economics*, 41(1), 71-84. <https://doi.org/10.3326/pse.41.1.8>
- Braun, R. A. & Joines, D. H. (2015). The Implications of A Graying Japan for Government Policy. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 57, 1-23. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2015.05.005>
- Can, E. & Duran, İ. (2015). Demografik Faktörlerin Vergi Ahlakı Üzerindeki Etkisi: İstanbul İli Örneği. *Finans, Politik & Ekonomik Yorumlar*, 52(606), 55-71. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/fpeyd/issue/48041/607530>
- Canatan, A. (2008). *Sosyal Yönleriyle Yaşlılık*. Palme.
- Çelikkaya, A. & Gürbüz, H. (2008). Mükelleflerin Vergiye Karşı Tutum ve Davranışlarını Etkileyen Çeşitli Değişkenler Arasındaki İlişkinin Analizi. *Sosyoekonomi*, 8(8), 23-54. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sosyoekonomi/issue/21068/226833>
- Chen, D. (2016). Population Age Structure And The Budget Deficit. *Journal of Insurance and Financial Management*, 1(4), 32-67. <https://journal-of-insurance-and-financial-management.com/index.php/JIFM/article/view/35>
- Clotfelter, C. (1983). Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns. *The Review of Economics and Statistics*, 65(3), 363-373. <https://www.jstor.org/stable/1924181>
- Creedy, J., Enright, J., Gemmell, N. & Mellish, A. (2010). Population Ageing and Taxation in New Zealand. *New Zealand Economic Papers*, 44(2), 137-158. <https://doi.org/10.1080/00779954.2010.492574>



Gölçek, A. G. & Göde, B. (2023). The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 614-640. Doi: 10.25295/fsecon.1348960

- Dağ, M. (2019). Sosyal Güvenlik Bütçe Açıklarının Sürdürülebilirliği: 2009-2018 Türkiye Örneği. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 14(56), 369-378. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/jyasar/issue/49978/573588>
- Dickey, D. A. & Fuller, W. A. (1979). Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root. *Journal of the American Statistical Association*, 74(366a), 427-431.
- Gökbunar, A. R., Selim, S. & Yanıkkaya, H. (2007). Türkiye’de Vergi Ahlakını Belirleyen Faktörler Üzerine Bir Araştırma. *Ekonomik Yaklaşım*, 18(63), 69-94. <https://www.ejmanager.com/fulltextpdf.php?mno=156071>
- Gruca, T. S. & Schewe, C. D. (1992). Researching Older Consumers. *Marketing Research*, 4(3), 18-24. https://www.researchgate.net/publication/299559987_Researching_Older_Consumers
- İpek, S. & Kaynar, İ. (2009). Vergiye Gönüllü Uyum Konusunda Çanakkale İline Yönelik Ampirik Bir Çalışma. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(1), 173-190. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/yonveek/issue/13690/165693>
- Kaymak, H. & Dökmen, G. (2021). Nüfus Yaş Yapısındaki Değişimin Bütçe Açıklarına Etkisi. *Finans Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(3), 459-476. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/fesa/issue/64955/975940>
- Kudrna, G., Tran, C. & Woodland, A. (2015). The Dynamic Fiscal Effects of Demographic Shift: The Case of Australia. *Economic Modelling*, 50, 105-122. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2015.05.010>
- Lee, R., Mason, A. & Cotlear, D. (2010). *Some Economic Consequences of Global Aging: A Discussion Note for the World Bank*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13603>
- Lee, S.-H., Kim, J. & Park, D. (2017). Demographic Change and Fiscal Sustainability in Asia. *Social Indicators Research*, 134(1), 287-322. <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1424-0>
- Martinez-Vazquez, J. & Torgler, B. (2009). The Evolution of Tax Morale in Modern Spain. *Journal of Economic Issues*, 43(1), 1-28. <https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624430101>
- Mutlu, A. & Taşçı, K. (2013). Vergi Dairelerinin Mükellefe Davranış Biçimlerinin Vergilemede Gönüllü Uyuma Etkisi: Malatya Örneği. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 45(45), 214-232. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/esosder/issue/6159/82792>
- Okamoto, A. (2005). Simulating Fundamental Tax Reforms in an Aging Japan. *Economic Systems Research*, 17(2), 163-185. <https://doi.org/10.1080/09535310500114911>
- Okamoto, A. (2007). Optimal Tax Combination in an Aging Japan. *International Economic Journal*, 21(1), 91-114. <https://doi.org/10.1080/10168730601180978>
- Phillips, P. C. & Perron, P. (1988). Testing for a Unit Root in Time Series Regression. *Biometrika*,



Gölçek, A. G. & Göde, B. (2023). The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey.

Fiscoeconomía, 7(Özel Sayı), 614-640. Doi: 10.25295/fsecon.1348960

75(2), 335-346.

Phillips, P. C. & Hansen, B. E. (1990). Statistical Inference in Instrumental Variables Regression with I(1) Processes. *The Review of Economic Studies*, 57(1), 99-125.

Population Pyramid. (2023). *Population Pyramids of the World from 1950 to 2100*. <https://www.populationpyramid.net/>

Prammer, D. (2019). How does Population Ageing Impact on Personal Income Taxes and Social Security Contributions?. *The Journal of the Economics of Ageing*, 14, 100186. <https://doi.org/10.1016/j.jeoa.2018.12.005>

Rockstein, M. & Sussman, M. (1979). *Biology of Aging*. Wadsworth Publishing Company.

Salvati, L., Carlucci, M., Serra, P. & Zambon, I. (2019). Demographic Transitions and Socioeconomic Development in Italy, 1862-2009: A Brief Overview. *Sustainability*, 11(242), 1-12. <https://doi.org/10.3390/su11010242>

Simmons, L. W. (1945). *The Role of the Aged in Primitive Society*. Yale University Press.

Sriyana, J. (2011). Impact of Ageing Population on Tax Revenue in Indonesia. *3rd IRSA International Institute*. https://www.researchgate.net/publication/282977051_IMPACT_OF_AGEING_POPULATION_ON_TAX_REVENUE_IN_INDONESIA

Tatlı, H. & Göçer, İ. (2015). Türkiye’de Sosyal Güvenlik Politikalarının Sürdürülebilirliği: Çoklu Yapısal Kırılmalı Eşbütünleşme Analizi. *İşletme ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 6(3), 87-111. <https://search.trdizin.gov.tr/tr/yayin/detay/195685/turkiyede-sosyal-guvenlik-politikalarinin-surdurulebilirligi-coklu-yapisal-kirilmali-esbutunlesme-analizi>

Tolkien, J. R. R. (2004). *The Return of the King: Being the third part of The Lord of the Rings*. HarperCollins Publisher.

Torgler, B. (2004). Tax Morale in Asian Countries. *Journal of Asian Economics*, 15(2), 237-266. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2004.02.001>

Torgler, B. (2006). The Importance of Faith: Tax Morale and Religiosity. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 61(1), 81-109. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2004.10.007>

Tufan, İ. (2016). *Antik Çağ’dan Günümüze Yaşlılık ve Yaşlanma*. Nobel Yayınevi.

TurkStat. (2023). *Data Portal for Statistics*. <https://data.tuik.gov.tr/>

United Nations. (2023). *Population Division: World Population Prospects 2022*. <https://population.un.org/wpp/>

Vogel, J. (1974). Taxation and Public Opinion in Sweden: An Interpretation of Recent Survey Data. *National Tax Journal*, 27(4), 499-513. <https://www.jstor.org/stable/41861983>

Wallschutzky, I. G. (1984). Possible Causes of Tax Evasion. *Journal of Economic Psychology*, 5(4), 371-384. [https://doi.org/10.1016/0167-4870\(84\)90034-5](https://doi.org/10.1016/0167-4870(84)90034-5)

World Bank. (2023). *World Bank Open Data*. <https://data.worldbank.org/>



Gölçek, A. G.& Göde, B. (2023). The Course of Tax Revenue During the Process of Population Aging: Empirical Evidence from Turkey.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 614-640. Doi: 10.25295/fsecon.1348960

Zokalj, M. (2016). The Impact of Population Aging on Public Finance in the European Union. *Financial Theory and Practice*, 40(4), 383-412. <https://doi.org/10.3326/fintp.40.4.2>

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde *Fiscaeconomia* Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Tüm yazarlar eşit olarak katkıda bulunmuştur.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no conflict of interest.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, *Fiscaeconomia* has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: All authors have equally contributed to the manuscript.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 641-670

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 05.08.2023

Accepted/Kabul: 19.09.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1338322



Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye’de Vergi Afları ile Vergi Gelirleri İlişkisi: Kırık Camlar Kuramı için Ampirik Kanıtlar

The Relationship between Tax Amnesties and Tax Revenues in Türkiye: Empirical Evidence for Broken Windows Theory

Fatih AKÇAY¹

Öz

Vergi gelirleri devletlerin kamusal mal ve hizmet sunumunda kullandıkları ana gelir kaynağıdır. Zaman içerisinde değişen ve gittikçe artan toplumsal ihtiyaçlara karşılık verebilmek için vergi gelirlerinin sürekli ve düzenli kaynaklardan elde edilmesi oldukça önemlidir. Ekonomik, mali, siyasi, sosyal, kültürel, psikolojik, ahlaki değerler vergi gelirlerinin düzeyini belirlemektedir. Birey ve devlet ilişkisinin en önemli bileşenlerinden olan vergi, bu iki birim arasındaki güven ilişkisini de göstermektedir. Vergi afları, ödenmemiş olan vergilerin tamamının veya bir kısmının hukuki ve cezai yaptırımlarını ortadan kaldırmaktadır. Kırık camlar kuramına göre, vergi suçlarının küçük suç olarak değerlendirilmesi ve yaptırıma tabi olmaması, ayrıca affedilmesi, daha büyük vergi suçlarının doğmasına neden olabilmektedir. Özellikle dürüst mükelleflerin devlete/kurumlara güven duygusunu zedeleyebilecek bu uygulamanın sonuçları politika yapıcılar açısından çok önemlidir. Vergi aflarının beklenen faydaları göstermesi, kısa ve uzun dönemde gelir artışını sağlaması durumunda kırık camlar kuramının geçersiz olduğu söylenebilir. Bu çalışma, Türkiye’de çıkarılan vergi af kanunlarının vergi gelirlerine olan etkisini 1996-2021 dönemi için eşbütünleşme yöntemi ile analiz etmektedir. Güven duygusunu etkileyen önemli bir değişken olan kurumsal kalite, kontrol değişkeni olarak modele dahil edilmiştir. Diğer çalışmalardan farklı olarak vergi aflarından elde edilen gelirler yıllık olarak hesaplanmıştır. Analiz bulguları, genel olarak vergi aflarının vergi gelirlerini etkilemediğine ve kırık camlar kuramının geçerliliğine yönelik kanıtlar sunmaktadır.

Jel Kodları: H20, H29, H80, C32

Anahtar Kelimeler: Vergi Affı, Vergi Geliri, Vergi Uyumu, Zaman Serisi Analizi

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, fakcay@pau.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8542-1127



Akçay, F. (2023). Türkiye’de Vergi Afları ile Vergi Gelirleri İlişkisi: Kırık Camlar Kuramı için Ampirik Kanıtlar. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 641-670. Doi: 10.25295/fsecon.1338322

Abstract

Tax revenues are the main source of public revenue used by states in the provision of public goods and services. In order to respond to the changing and increasing social needs over time, it is very important to collect tax revenues from continuous and regular sources. Economic, financial, political, social, cultural, psychological and moral values determine the level of tax revenues. Tax, as one of the most important components of the relationship between the individual and the state, also shows the confidence between these two units. Tax amnesties remove the legal sanctions and penalties of all or some of the unpaid taxes. According to the theory of broken windows, the evaluation of tax crimes as petty crimes and not being subject to sanctions, as well as their forgiveness, may lead to the emergence of more serious tax crimes. The results of tax amnesty, which may damage the trust of honest taxpayers to the state/institutions, are very important for policymakers. If tax amnesties show the expected benefits and increase revenue in the short and long term, it may be said that the broken windows theory is invalid. This study examines the effect of tax amnesties on tax revenues in Türkiye with cointegration method for the period 1996-2021. Institutional quality, which is an important variable affecting confidence, is included in the model as a control variable. Unlike other studies, revenues from tax amnesties are calculated annually. The analysis findings provide evidence for the validity of the broken windows theory and that tax amnesties generally do not affect tax revenues.

Jel Codes: H20, H29, H80, C32

Keywords: Tax Amnesty, Tax Revenues, Tax Compliance, Time Series Analysis

1. Giriş

Vergi afları bütçe açıklarının finansmanında gelir yaratmaktan siyasi açıdan oy maksimizasyonuna kadar çok farklı amaçlarla gündeme gelebilmektedir. Vergi aflarının faydalarının olduğunu savunanların yanında karşıt görüşe sahip olanlar da vardır. Tarihte ilk vergi affı, Mısır’da bulunan Rosetta Taşında M.Ö. 200 dolaylarında kaydedilmiştir (Mikesell & Ross, 2012: 530). Ancak son 50 yılda Türkiye’nin de dahil olduğu bazı gelişmekte olan ülkelerde, durgunluk, finansal kriz, yüksek kamu borcu vs. gibi nedenlerle ve ekonomik darboğaz yaşayan gelişmiş ülkelerde de sıklıkla aflar teklif edilir hale gelmiştir (Yücedoğru & Sarisoy, 2020: 2). Geçmişten günümüze farklı tür ve içeriklerde uygulanan vergi aflarının 1980’lerden sonra devletler tarafından daha fazla kullanılması, konunun araştırmacıların ilgi odağı haline gelmesine neden olmuştur. Ancak vergi aflarının gelir artırıcı etkisine dair netlik kazanmış genel bir kaniya ulaşılamadığı da ampirik ve teorik çalışmalardan gözlenmektedir.

Türkiye’de sıklıkla aflara başvurulması, affın siyasi bir kazanım potansiyeline sahip olduğunun ve vergi sistemindeki sorunların bir göstergesi (mükelleflerin uyumunu azaltan, vergi idaresinin etkinsiz olduğu vs.) olarak da köklü bir vergi reformuna ihtiyaç duyulduğunun bir göstergesidir (Savaşan, 2006a: 57). Türkiye’de vergi aflarına hükümetlerin oy maksimizasyonu gibi sadece siyasi kaygılarla yaklaştığını söylemenin eksik olacağını; ekonomik ve siyasi maliyetinin düşük olması, tasarruf yetersizliği, mali sistemin yapısal sorunları, ekonomik istikrar, mali krizler, serbestleşme ve vergi uyumlaştırması gibi faktörlerin de afların çıkarılmasında güçlü payının olduğunun belirtilmesinde fayda vardır (Güler, 2020). Bu sebeptendir ki, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kuruluşundan itibaren çeşitli nedenlerle vergi aflarına sıklıkla başvurulduğu görülmektedir. İlk vergi affı 1924 yılında çıkarılmakla beraber, - çalışmada incelediğimiz dönem itibarıyla- son vergi affı 2021 yılında çıkarılan 7326 sayılı kanundur. 1924-1960 döneminde 7 tane, 1960-1980 döneminde 9 tane, 1980-2000 döneminde 10 tane olmak üzere, 1924-2000 yılları arası 26 tane ekonomik, mali, siyasi birtakım gerekçelerle af kanunları gündeme gelmiştir. 2000-2022 döneminde ise 12 tane vergi affı gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyetten günümüze (1923-2021) toplam 38 vergi af kanunu çıkarılmıştır. 2000 yılı sonrası dikkate alındığında sıklıkla af kanununa başvurulmuş, ortalama 2 yılda bir af kanunu çıkarılmıştır. Bu kadar sıklıkla aflara başvuru bir ülkede, vergi afları ve vergi gelirleri ilişkisi hem karar alıcılar hem de mükelleflerin vergiye uyumu, adalet, ekonomik ve siyasi faktörler açısından konunun detaylı biçimde analiz edilmesini önemli kılmaktadır.

Bu çalışma Türkiye’de çıkarılan vergi af kanunlarının vergi gelirlerine olan etkisini 1996-2021 dönemi için eşbütünleşme tahmin yöntemlerini kullanarak ampirik olarak test etmeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın literatüre katkılarında biri, vergi gelirleri belirleyicileri çerçevesinde güven duygusunu etkileyen önemli bir husus olan kurumsal kalite göstergelerinin kontrol değişkeni olarak aflarla birlikte ilk kez incelenmesidir. Diğer bir katkısı ise önceki çalışmalardan farklı olarak vergi aflarından elde edilen gelirlerin yıllık olarak hesaplanarak, modellerde yer almasıdır. Ayrıca vergi afları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiye odaklanarak, çalışmada kırık camlar kuramının geçerli olup olmadığına dair kanıtlara da yer verilmektedir. Çalışmanın ilk kısmında vergi aflarına genel bir bakış sunulurken, devamında farklı ülkeler ve Türkiye perspektifinden teorik ve ampirik literatür ortaya konulmaktadır. İzleyen kısımda ampirik analizde Türkiye’de vergi aflarının vergi gelirleri üzerindeki etkisi analiz edilerek kırık

camlar kuramının Türkiye’de geçerli olup olmadığı test edilmektedir. Sonuç kısmında politika yapıcılar için öneriler sunulmaktadır.

2. Vergi Aflarına Genel Bir Bakış

Vergi afları siyasi, mali, ekonomik ve sosyal nedenlerle çıkarılmaktadır. Vergi afları, hükümetlerin gerek kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü azaltmak gerekse de mükelleflerin vergiye uyumunu sağlamak amacıyla başvurduğu yollardan biridir (Şanver, 2018: 36). Devletler, mali krizlerin yarattığı kamu açıklarını finanse etmek için mali programlarının bir parçası olarak sıklıkla ve artan bir şekilde vergi aflarına yönelmektedir. Ancak gelir artırma aracı olarak vergi aflarının kullanılması tartışmalı konulardan biridir (Bayer vd., 2015: 70; Alm vd., 2009: 236). Bir vergi affı, tipik olarak bireylerin veya firmaların önceden ödenmemiş vergilerinin tamamını veya bir kısmını hukuki ve cezai yaptırımlara tabi olmadan ödemelerine izin vermektedir (Mikesell, 1986; Alm & Beck, 1990: 433; Alm & Beck, 1993: 53; Bayer vd., 2015). Ancak vergi affı kanunlarının uygulamada diğer kanunlardan bir farkı bulunmaktadır. Kanunlar kural olarak çıkarıldıkları tarihten sonraki olaylara, yürürlükte buldukları zaman diliminde etki etmektedir. Yürürlük tarihinden önceki olaylara etki etmesi duruma geriye yürüme denilmektedir. Vergi kanunlarının geriye yürümesi durumunu içeren istisnai uygulamalara Türk Vergi Sisteminde rastlanmaktadır (Öz & Akçay, 2012). Ancak af kanunlarına bakıldığında, geçmişte işlenen suçları affederek, toplanamayan vergilerin tahsilatını yapmak gibi amaçlarla çıkarılıyor olması, af kanunlarının zaman bakımından geçmişe yürümekte ve geçmiş olayları etkilemekte olduğunu göstermektedir (Kargı, 2011: 112).

Literatürde vergi aflarını kısa vadede ek gelir sağlayan, vergi tabanını genişleten, vergi kaçakçılığı sorununu çözmeye yardım eden, yeni bir vergi yapısına geçiş için araç olan, idari maliyetleri azaltan vb. faydaları dolayısıyla savunan bir yaklaşım bulunmaktadır (Parle & Hirlinger, 1986; Fisher vd., 1989; Alm & Beck, 1990; Stella, 1991; Das-Gupta & Mookherjee, 1996; Torgler & Schaltegger, 2005; Le Borgne, 2006; Luitel & Tosun, 2014; Yuesti, 2018; Mujahid & Siddiqui, 2019). Bununla birlikte, vergi aflarını dürüst mükellefleri adeta cezalandıran, vergi ahlakını bozan, vergi kanunlarını uygulayamayan bir idareyi işaret eden, vergi kaçırmayı teşvik eden, kısa vadede kayda değer gelir sağlamayan vb. zararları dolayısıyla vergi aflarına karşı olan bir yaklaşım da söz konusudur (Fisher vd., 1989; Malik & Schwab, 1991; Stella, 1991; Alm & Beck, 1993; Alm, 1998; Torgler vd., 2003; Fox & Murray, 2011; Ross, 2012; Bayer vd., 2015; Villalba, 2017).

Afları savunan yaklaşım, vergi afları sonrasında ani ve kısa dönemli gelir etkisinin ortaya çıkmasını ve kayıt dışı olan mükelleflerin kayıt içine alınarak vergi sistemine dâhil olmasını ön planda tutmaktadır (Alm vd., 2009: 236). Diğer bir ifadeyle, affın vergi uyumunu artırması beklenmektedir. Vergi affı programları, yapısını değiştirmeden (miktar veya oranını) belirli bir verginin getirisini hızlıca arttırmakta ve vergi kaçırıcılardan toplanan gelir, daha önce vergi kaçıran ve kaçırmayan (dürüst) mükelleflerin efektif vergi oranındaki eşitsizliği azalttığı için daha adaletli görülmektedir (Baer & Le Borgne, 2008: 2). Aflar bu faydalarının yanında, politikacılar açısından hem kamu harcamalarında kesintiden hem yüksek vergi oran/miktarlarından uzak, dürüst mükelleflerden daha fazla gelir elde etmeden, vergi ödemeyen “bedavacı”lardan gelir elde etmeyi sağlamaktadır (Villalba, 2017: 286). Vergi afları

gönüllü bireysel katılımın olduğu ve uygulama maliyeti olmaksızın devletlerin gelir elde ettiği “maliyetsiz vergi” olarak ifade edilebilmektedir. Devlet vergi affı çıkardığında, kayıt içine/sisteme dâhil olmak veya vergi sistemine uyum sağlamak isteyen vergi kaçakçılığı yapan mükellefleri maddi (ceza) veya manevi (utanç) yükümlülüğünden alıkoymaktadır. Bu sebeple, diğer mükelleflerin durumu kötüleşmeden, bahsedilen mükelleflerin durumunun iyileşmesinin bir “Pareto iyileştirme”yi temsil ettiği düşünülmektedir. Zira, bu kaynaklarla, kamu borcunun finansmanı, mali stresin azaltılması ve daha fazla kamusal mal sunumu gerçekleştirilmesi mümkün hale gelmektedir (Luitel & Tosun, 2014). Ayrıca bazı vergi affı programları gelir ihtiyacı ve vergi uyumu gibi saiklerden öte, daha geniş makroekonomik (ödemeler dengesi, yurtiçi yatırım, finansal sistem gibi) amaçlarla varlıkların ülkeye dönmesini sağlamak üzere de tasarlanmaktadır (Baer & Le Borgne, 2008: 2). Bunların yanı sıra, siyasi ve ekonomik bunalım dönemlerinden sonra, vergi aflarının ortaya çıkan gergin ortamın yatıştırılmasında, vergi idaresi ve vergi yargısının iş yükünün hafifletilmesinde, vergi mevzuatındaki karmaşıklık nedeniyle oluşan haksızlıkların giderilmesi gibi durumlarda afların kullanılabileceği ve faydalı olduğu da af yanlılarınca ifade edilmektedir (Edizdoğan & Gümüş, 2013: 104-107).

Af karşıtı görüş ise, af uygulaması yapılan pek çok ülkedeki gerçekliğin, aftan beklenen gelir üzerindeki ani etkinin hemen her zaman oldukça küçük olması, uzun vadeli etkileri göz önüne alınarak dürüst mükelleflerin vergi kaçırancılara tanınan imtiyaz sebebiyle vergi uyumlarına zarar verebileceği, bireylerde af beklentisinin artması sebebiyle de vergi uyumunun azalabileceğini vurgulamaktadır (Alm vd., 2009: 236). Langenmayr (2017), vergi affı programlarından farklı olarak vergi kaçırancılara gönüllü olarak kaçakçılığı açıkladıkları ve daha düşük cezalar aldıkları uygulamaları incelemektedir. Yapılan analizde bu uygulamaların idari maliyetler hariç vergi gelirlerini yükselttiği ancak bu tür uygulamalarla vergi kaçırma güdüsünün de arttığı sonucuna ulaşılmaktadır. Mahestyanti vd. (2018), zenginlik düzeyi ile yüksek servetin, vergi kaçırma eğilimini artırdığını ve afların vergi uyumu üzerindeki etkisinin bu mükellef grubu için daha baskın olduğunu öne sürmektedir. Karşıt görüşte olanlar özellikle af uygulamalarını vergi adaleti çerçevesinde ve afların uzun dönemli etkileri konusunda eleştirmektedir. Af beklentisinin yükselmesi ise mükelleflerin uyumunu azaltabildiği gibi, af gelirlerinin ani olumlu etkisi de azalan cari uyumdan kaynaklanan gelir kayıpları ile ancak dengelenebilmektedir (Alm & Beck, 1990: 434). Vergi kaçırancılara vergi affına katılmalarına izin verilmesi ve vergi affı uygulamasının artan (ve reklamı yapılan) tespit ve uygulama kapasitesi, vergi affından elde edilecek gelirin en önemli belirleyicileridir. Ancak bu anlık getiri bir affın başarısını ortaya koymakta yeterli değildir (Le Borgne, 2006: 448). Affın başarısı af sırasında toplanan gelirlerle ölçülemez, çünkü vergi usulsüzlükleri sebebiyle toplanamayan gelirlerin af esnasında tahsil edilmesi gelir idaresi için net bir kazanç oluşturmamaktadır (Stella, 1991: 398). Öte yandan, vergi yükümlülüğünün bireylerin üzerinde oluşturduğu baskı, yükümlülüğü azaltma çabalarını beraberinde getirmektedir. Bu çabalar, verginin ödenmediği durumda vergiden kaçınma ve vergi kaçırma/kaçakçılığı olarak ortaya çıkmaktadır. Vergiden kaçınma yasalara uygun olarak vergi ödenmemesi durumunu ifade ettiği için, suç teşkil etmez. Vergi kaçakçılığı ise, yasalara aykırı olarak vergi yükümlülüğünü azaltmayı ve bir suçun oluşumunu beraberinde getirmektedir (Savaşan, 2006b: 152). Sıklıkla af kanunlarının çıkarılması özellikle vergi suçu işlemeyi planlayan bireyin affedileceği öngörüsüyle (cezadan kurtarılacağı) bunun gerçekleştirilmesine sebep olmaktadır. Bu durum suç ve ceza politikasını zedeleyerek, caydırıcılık/önleme fonksiyonuna da zarar vermektedir (Çetin, 2007: 176).

Caydırıcılığın iki farklı yönü olduğu düşünülebilir. Bunlardan ilki dürüst vergi mükelleflerinin, vergi kaçırıcılar tarafından istismar edilmediklerinden emin oldukları durumlarda büyük kanun ihlallerine yönelik caydırıcılığın vergi kaçakçılığını azaltacağı ihtimalinin varlığıdır. Diğer ise, mükelleflerin de hata yapabileceği göz önüne alınarak, küçük suçlar için düşük para cezaları uygulayarak, doğrusal olmayan bir ceza programının varlığı ile vergi ahlakının oluşturulmasında etkili olabileceğidir. Dolayısıyla vergi afları vergi kaçakçılığı ile birlikte değerlendirildiğinde, ortaya çıkan en olumsuz etki, hükümetlerin caydırıcılık konusundaki güvenilirliğinin zedelenmesi ve gerçek caydırıcılık etkisinin azalması olmaktadır (Feld & Frey, 2007: 12, 21). Vergi affı bu anlamda vergi kaçırmanın suç manasını hafife alarak, bireyleri daha çok vergi kaçırmaya teşvik edebilmektedir. Afla birlikte mükellefler, her ne kadar vergi kaçakçılığının kısa sürede yakalanıp cezalandırıldığı algısında olsalar da vergi idaresinin yasaları uygulayamadığı ve vergi kaçırmanın kolaylığı noktasında söz konusu afları bir işaret olarak görebilmektedirler (Kellner, 2004: 346).

Vergi aflarının sadece mali amaçlarla değil siyasi gayelerle, oy potansiyelini artırmak için de bir araç olarak kullanılabilirliği bilinmektedir. Bu açıdan, devletlerin yeni vergiler koymak, var olan vergileri artırmak, borçlanmaya gitmek gibi kamu hizmetlerinin finansmanında kullandığı araçların siyasi maliyetinden önce, verginin ödenmesi için mükelleflere sağlanan kolaylıklar şeklinde ifade edilebilecek vergi aflarını uygulamaya koymak seçim öncesi/sonrası vaatler arasında kolayca yer alabilmektedir (Yeniçeri & Avcı, 2021: 319). Bu duruma zemin hazırlayan etken, afların ağırlıklı olarak ceza hukuku içerisinde inceleniyor olması ve mali aflara ilişkin anayasada herhangi bir düzenlemenin olmamasının af kurumunun siyaset aracı olarak kullanılmasına yol açması olarak görülmektedir (Ünsal & Ertürk, 2020: 699).

Politika yapıcılarını bireyleri her zaman kontrol etme gücüne sahip olmadığı gibi devlet-toplum ilişkisinin göstergesi olan vergi uyumunu da üst düzeylere çıkarmayı amaç edinmektedir. Ancak vergi uyumunu etkileyen eğitim düzeyi, yaş, gelir düzeyi, dini görüş gibi faktörlerin yanında diğer faktörler de vardır. Bu diğer faktörler arasında vergi kaçırma/kaçınma için uygun ortam, kısa vadeli politikaların varlığı, bazı kesimlere özgü uygulamalar, vergi sisteminin adaletsiz/eşitsiz olduğu algısı, psikolojik faktörler, denetimlerin yetersizliği, olgunlaşmamış ahlaki yükümlülük, cebir/caydırıcılık mekanizmalarının verimsizliği, devletin meşruiyetinin olmaması gibi etkenler yer almaktadır (Nar, 2015: 584). Öte yandan, vergi algısı da mükelleflerin vergi verme ve gönüllü uyum sağlaması hususunda oldukça önemlidir. Vergi afları, vergi adaleti, vergi oran/sayısı, vergi cezaları ve vergi sisteminin açıkları vergi algısını etkileyen dış uyarıcılar arasında yer almaktadır (Köktaş & Gölçek, 2016: 389). Dolayısıyla vergi aflarının vergi gelirleri, vergi uyumu, vergi kaçırma ve kaçakçılık faaliyetleri, mükelleflerin devlete güveninin zedelenmesi, caydırıcılık olgusunu değiştirmesi, vergi algısı gibi pek çok faktörle ilişkisi bulunmaktadır. Bu ilişkiler arasında vergi affı ve vergi gelirleri ilişkisi literatürde teorik ve ampirik olarak en fazla incelenen ilişkilerden biri olmuştur.

3. Farklı Ülkeler Perspektifinden Teorik ve Ampirik Literatür

Vergi uyumunu inceleyen Allingham & Sandmo (1972) öncü çalışmasından sonra vergi afları literatürüne yapılan katkılar zamanla artmaktadır (Örn. Mikesell, 1986; Ross, 1986; Parle & Hirlinger, 1986; Alm & Beck, 1990; Andreoni, 1991; Malik & Schwab, 1991; Stella, 1991; Graetz

& Wilde, 1993). Vergi aflarının belirleyicilerini inceleyen çalışmalar farklı dönemlerde afların sebeplerinin de değişebileceğini göstermektedir (Dubin vd., 1992; Le Borgne, 2006). Vergi afları ve vergi gelirleri ilişkisini inceleyen ilk teorik ve ampirik çalışmalar da aynı dönemde başlamaktadır. Gelişmiş ülkeler için yapılan analizlerden sonra, zaman içinde gelişmekte olan ülkelerde de bu konudaki araştırmalar artmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede farklı tür ve kapsamda pek çok vergi affı çıkarılmıştır. Geçici ve kalıcı aflarla birlikte, denetimle tespit edilenlerin katılabileceği, özel dolandırıcılık türleri için yahut halihazırda yürürlükte olan vergi rejimlerinin tamamı için aflar çıkarılabilmektedir. Afların etkilerini belirleyen çok sayıda faktörün etkileşimi göz önüne alındığında, vergi aflarını savunmak çok da kolay değildir (Lopez-Laborda & Rodrigo, 2003: 74). Vergi afları ve vergi gelirleri ilişkisine dair literatürde ABD için Alm & Beck (1993), Le Borgne (2006), Luitel & Sobel (2007), Fox & Murray (2011), Mikesell & Ross (2012), Luitel & Mahar (2013), Luitel & Tosun (2014) ve Bayer vd. (2015); Hindistan için Das-Gupta & Mookherjee (1996) ve Mahestyanti vd. (2018); İsviçre ve Kosta Rika için Torgler vd. (2003) ve Torgler & Schaltegger (2005); İspanya için Lopez-Laborda & Rodrigo (2003); Rusya için Alm vd. (2009); Kenya için Kilonzo (2012) ve Kwatamba (2016); Arjantin için Villalba (2017); Endonezya için Said (2017) ve Yuesti (2018); Kosova için Abdurrahmani & Doğan (2019); 9 Asya ülkesi için Ibrahim vd. (2017); 5 geçiş ekonomisi ülke için Rymanov (2017); 24 farklı ülke için Mujahid & Siddiqui (2019) vs. örnek çalışmaları mevcuttur. Çalışmalar incelendiğinde vergi aflarının farklı ülke örneklerine dayalı teorik ve ampirik analiz bulguları; vergi gelirleri, ekonomik ve siyasi değişkenler, adalet ve vergi uyumu açısından geniş bir yelpaze etrafında toplanmaktadır.

Bu yönüyle bakıldığında vergi aflarının vergi gelirleri üzerindeki etkileri tartışmalıdır. Afları savunanlar, örneğin ABD’de, bazı eyaletlerde doğrudan gelir üzerindeki etkilerini vurgularken, karşıtları ise daha verimli aflardan elde edilen gelirlerin dâhi nispeten az olduğunu ve eyalet gelir vergisi hasılatının %2’sini geçemediğini iddia etmektedir (Alm & Beck, 1990: 434). Nitekim Alm & Beck (1993), bir vergi affının uzun dönemli etkilerini incelemek için 1985 Colorado affına odaklanarak yaptığı analizde, vergi tahsilat düzeyi veya eğilimi üzerinde affın uzun dönemli bir etkisinin olmadığına dair güçlü kanıtlar sunmaktadır. Wang & Hsieh (2015) ise vergi aflarının vergi tahsilatları üzerinde uzun dönemli bir etkisi olmadığı sonucuna ulaşmaktadır. Alm vd. (2009) afların geçiş ülkelerindeki etkilerini ölçmek için yaptıkları analizde, afların gelirler üzerinde çok az bir etkiye sahip olduğunu, af gibi mali uygulamaların ek maliyetler de getirmesi sebebiyle geçiş ülkelerinde uzak durulması gereken programlar olduğunu vurgulamaktadır. Rymanov (2017) geçiş ekonomilerinde vergi aflarını araştırdığı analizde, Rusya’da vergi aflarının vergi gelirleri üzerindeki uzun dönem negatif etkisinin oldukça düşük olduğu, ancak literatürle uyumlu olarak vergi aflarından elde edilen gelirlerin, kişisel gelir vergilerine kıyasla oldukça düşük kaldığı sonucuna varmaktadır. Villalba (2017) vergi aflarının kısa vadeli gelirlerde geçici bir artış oluşturduğunu, yalnızca vergi tahsilatını hızlandırdığı ancak toplanan miktarı değiştirmedığı sonucuna ulaşmıştır. Çalışmanın bulgularına göre, aflar uzun vadeli gelirleri etkilemediği gibi, cezaları azaltması ve kaçakçılığı daha avantajlı hale getirmesi nedeniyle, vergi reformlarından kaçınmak için kullanılmaktadır. Alm & Beck (1990) aflar sebebiyle bireylerin vergiyi bir standart uygulama olarak görmeye başlaması, gelecekteki bir affın mevcut uygulamadan daha ağır koşullar getirmesini beklemesi durumlarında afların vergi uyum ve tahsilatında olumlu etkisinin olacağını ortaya koymaktadır. Eğer mükellef af uygulamasında gerçek kaçırılan miktarı beyan etmez, ayrıca gelecekte başka bir af beklentisine

girerse afların vergiye uyumu azaltacağı vurgulanmaktadır. Bu bakımdan, vergi aflarının vergi tahsilatları üzerindeki genel etkisinin belirsiz olacağı sonucuna varılmaktadır (Alm & Beck, 1990: 433). Ayrıca, Luitel & Sobel (2007) tekrarlanan vergi aflarının etkilerini 50 ABD eyaleti için araştırmaktadır. Geniş tabanlı bir vergi affının vergi gelirleri üzerindeki etkisi, ilk afla birlikte artan kısa vadeli gelir iken; ikinci, üçüncü afların kısa vadeli önemli bir gelir sağlamadığı gibi gelecekteki uyumu zedeliyor olması nedeniyle her afla birlikte büyüyen uzun vadeli önemli gelir kayıpları yarattığını belirtmektedir. Malik & Schwab (1991) özellikle af olasılığı arttığında mükelleflerin daha az gelir bildirdiğini ifade etmektedir. Buna göre, optimal tahsilat politikası hükümetin kaybedilen vergi gelirlerinin maliyetini, aftan elde edilen kazançlarla dengelemelidir. Luitel & Tosun (2014) tekrarlanan vergi aflarını araştırmakta ve devletleri af çıkarmaya iten sebebin gelir getirici bir faktör olarak mı yoksa mali stres mi olduğu sorusuna yanıt aramaktadır. Analiz sonuçları, afların gelir elde etme saikiyle değil de kişi başına düşen gelir ve devletin toplam vergi gelirlerinin düşmesi, işsizlik oranının artması gibi mali baskılarla kabul edildiğini göstermektedir. Lopez-Laborda & Rodrigo (2003) vergi affının gelir vergisi uyumu üzerindeki etkisini incelediği analizde, öncelikle vergi affının vergi tahsilatı üzerinde herhangi bir etkisi olmadığını ancak vergi sisteminde yasal ve idari önlemlerle gerçekleştirilen reform sürecinin olumlu ve kalıcı bir etkisi olduğunu ortaya koymaktadır. Mikesell & Ross (2012) eyalet vergi aflarını ve af politikalarının yapılarını incelediği çalışmada, ilk çıkarılan aflara nazaran son çıkarılan afların yapısı ve mali şoklara göre zamanlaması itibarıyla afların gelir yaratmaya yönelik olduğunu ifade etmektedir.

Vergi aflarının ekonomik ve siyasi değişkenlerle ilişkisine yönelik olarak ise literatürde kamu borcunda meydana gelen bir değişimin af olasılığını arttırdığı ifade edilmektedir (Le Borgne, 2006; Bayer vd., 2015). Yuesti (2018), vergi affının ekonominin çarklarını döndürme potansiyeline sahip olduğunu ve afların gelirlerin artmasıyla sürdürülebilir kalkınmanın teşvikini sağladığını göstermektedir. Benzer etkileri Abdurrahmani & Doğan (2019) Kosova için ortaya koyarak, vergi affının devletin nakit ihtiyacının giderilmesinde, özel sektörün hareketlenmesinde ve yeni istihdamın oluşmasında etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Bose & Jetter (2012) ise bir vergi affının başarısının ekonomik koşullardaki değişime (serbestleşme, teknolojik gelişmeler, refah düzeyi) ve bu değişimden elde edilen kazanımlara ama özellikle de affın zamanlamasına bağlı olduğunu ifade etmektedir. Bayer vd. (2015) ABD eyaletlerinde uygulanan afları 1981-2011 dönemi için incelemektedir. Elde edilen bulgular, teorik modele uyumlu olarak af olasılığının hükümetin mali gereksinimleri ve mükelleflerin gelecekteki aflara ilişkin beklentileri tarafından belirlendiğini göstermektedir. Le Borgne (2006) vergi affına başvurulmasının sadece ekonomik faktörlere değil politik faktörlere de bağlı olabileceğini araştırdıkları çalışmalarında eyaletlerin borçluluk düzeyinin artmasının vergi aflarının açıklanması olasılığını artırdığı sonucuna ulaşmaktadır. Ancak çalışma politik ekonomi teorisinden beklenenden farklı sonuçlar sunmaktadır. Eyalet valilerinin seçim öncesinde vergi affı ilan etmelerinin dürüst mükelleflerde tepkiye yol açacağına ve affı öneren siyasileri oylarıyla cezalandıracıklarına dair kanıtlar çalışmada yer almaktadır.

Adalet açısından konuyu ele alan Sudarma & Darmayasa (2017) ise vergi idarelerinin vergi aflarını herkese adalet sağlayan ve yasa uygulamalarını güçlendiren bir uygulama olduğunu ve vergi mükelleflerinin inandırılması/ikna edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Zira vergi afları vergi uyumunu artırabilmekte, ancak gönüllü vergi uyumunun artmasında henüz etkili

olmadıkları ifade edilmektedir. Wang & Hsieh (2015) vicdan azabının genellikle mükelleflerin bir aftan yararlanma kararında kritik faktör olduğunu ve vergi uyumu bilmeceğini de destekler şekilde “vergi kaçakçılığı faaliyetlerinin keşfedilme olasılığı” ve “ceza oranı” dışsal değişkenlerinin olasılığı düşük olmasına rağmen, vergi kaçakçıların vergi affı programlarına katılmaya istekli olmalarıyla açıklamaktadır. Alm & Torgler (2011) vergi uyumu bilmeceğinin açıklanmasında ihmal edilen, etik kavramı üzerinden, bireylerin kararlarının açıklanabileceğini ifade etmektedir. Öte yandan davranışsal ekonominin vergi afları üzerindeki etkilerini inceleyen Nar (2015) çalışmasında, vergi aflarının sık uygulanmasının dürüst mükelleflerin adalet algılarını zedeleyeceğini ve vergi affı beklentisini alışkanlık haline getirmiş çok sayıda mükellef bulunmasını, öz-ayırısama teorisiyle açıklamaktadır. Buna göre, bireyler kendilerine odaklanarak belirli uyaranlar altındaki davranışlarını karşılaştırıp, değerlendirerek tutum ve davranışlarına yön vermekte; tutum ve davranışların tutarlılığı giderek monoton eylemlere dönüşmektedir (Nar, 2015: 584).

Vergi uyumu ve af ilişkisine dair ise Alm vd. (1990) vergi uyumunun vergi aflarından sonra azaldığını bunun ise mükelleflerin muhtemelen gelecekteki af beklentisinden kaynaklandığını ifade etmektedir. Ancak af sonrası düzenlemelerin uygulama çabalarının artmasının, af olmadığı durumda artmasından, daha fazla uyumu arttırabileceğini yaptığı deneysel analizde ortaya konulmaktadır. Bu bakımdan afların daha sıkı bir vergi rejimine geçişte kullanılabilir etkili bir araç olabileceği vurgulanmaktadır (Alm vd., 1990:24). Torgler & Schaltegger (2005) benzer şekilde afların vergi uyumunu artırma eğiliminde olduğunu, farklı olarak ise af sonrası uygulama faktörlerinde değişim olup olmamasının önemsiz olduğunu açıklamaktadır. Ayrıca affın vergi uyumunu azalttığı ve ikinci afların uyumu iyileştirmediği sonucuna ulaşmaktadır. Bayer vd. (2015) ise çalışmalarında vergi aflarının kendi kendini gerçekleştiren karakterini ortaya koymakta, başlangıçtaki vergi uyumunun mükelleflerin gelecekteki aflara ilişkin beklentilerinden önemli ölçüde etkilendiğini göstermektedir. Endonezya’da vergi affını inceleyen Said (2017) çalışmasında da vergi affının beklenen sonucu vermeyen etkisiz bir af olduğu, affın vergi uyumunu da olumsuz etkilediği ifade edilmektedir.

4. Türkiye Perspektifinden Literatür Taraması

Türkiye’de vergi affı ile vergi gelirlerini inceleyen çalışmalar arasında Kargı (2011), Kara (2014), Kaya (2014), Güler (2015), Şanver (2018), Akbelen vd. (2018), Berksoy & Kırçıçek (2018), Bozdoğan & Şimşek (2018), Ekinci vd. (2019), Güler (2020), Sunar & Kırbaş (2022), Karagöz (2022), Çelikay & Doğanlı (2023) vs. yer almaktadır. Türkiye için yapılan çalışmalarda genellikle vergi aflarının vergi gelirleri üzerinde önemli bir etkisinin olmadığı ifade edilmektedir (Çelikay & Doğanlı, 2023; Karagöz, 2022; Güler, 2020; Akbelen vd., 2018; Şanver, 2018; Villalba, 2017; Kaya, 2014; Kara, 2014; Kargı, 2011). Ancak vergi aflarının vergi gelirleri veya vergi uyumu üzerinde pozitif etkilerine dâir sınırlı sonuçlar sunan çalışmalar da mevcuttur (Güler, 2015; Bozdoğan & Şimşek, 2018; Yücedoğru & Sarisoy, 2020; Kahraman & Öz Yalaman, 2021; Gözen & Temür, 2022; Çelikay & Doğanlı, 2023). Türkiye literatüründe de vergi aflarının vergi gelirleri üzerindeki etkisi yanında, ekonomik ve siyasi faktörlerle ilişkisi, adalet ve vergi uyumuna dair sonuçlar ortaya konulmaktadır.

Afların vergi gelirlerine etkisini Kargı (2011) 1923-2009 arası çıkarılan 30 af kanununun tamamını inceleyerek, yaptığı betimsel analizde uzun dönemde vergi aflarının vergi gelirlerini artırmada çok başarılı olmadığı sonucuna ulaşmaktadır. Kara (2014), 1985-2010 dönemi için vergi aflarının vergi gelirleri ve kayıt dışı ekonomi ile ilişkisini af öncesi, af yılı ve af sonrası olmak üzere üç modelle incelemektedir. Çalışmada vergi aflarının bu değişkenler üzerinde etkisiz olduğu sonucu yanında sadece 1988 yılında çıkarılan affın, önceki yıl ve af yılı vergi gelirlerini artırdığını ortaya koymaktadır. Kaya (2014) aflarda meydana gelen bir şokun vergi gelirlerini ilk üç dönem negatif etkilediğini ve sonrasında ise dalgalı bir seyir izlediğini belirtmektedir. Güler (2015) ise 1980-2002 yılları arasında vergi aflarının çıktığı yıllardaki vergi gelirlerinin değişimini rakamsal olarak inceleyerek, 1981, 1982, 1983 yıllarında af kanunlarının çıkmasına rağmen vergi gelirlerinde ciddi bir azalış olduğunu, benzer şekilde 1990, 1998, 2001 yıllarındaki vergi affı kanunlarının çıkmasına rağmen önceki yıla göre vergi gelirlerinde önemli azalışlar olduğunu ifade etmektedir. Aynı zaman periyodunda 1985 yılında çıkan af kanunuyla vergi gelirlerinde önemli bir artış gözlenmekle birlikte, 1988, 1992, 1997 ve 2002 yıllarında her ne kadar vergi gelirlerinde artış görülse de bu artışların fazla olmadığı ve vergi aflarından beklenen gelir artışını sağlamadığı çalışmada vurgulanmaktadır. Şanver (2018) 1980-2017 yılları arasında çıkan 17 vergi affını incelediği çalışmasında, sadece 1985 yılında çıkarılan af kapsamında elde edilen gelirlerin %7,87 gibi yüksek pay aldığı diğer tüm af kanunu kapsamında elde edilen gelirlerin %1’in altında olduğu sonucuna ulaşmaktadır. Çalışma ayrıca GSYH’nin vergi gelirlerini etkilediği ancak vergi aflarının vergi gelirlerini açıklayıcı anlamlı bir etkiye sahip olmadığına dair kanıtlar sunmaktadır. Gözen & Temür (2022) vergi afları ve vergi gelirleri ilişkisini 1980-2016 dönemi için incelemekte ve vergi aflarının vergi gelirleri üzerindeki etkisini pozitif bulsa da beklenen seviyeden oldukça düşük kaldığını ifade etmektedir. Kahraman & Öz Yalaman (2021) ise vergi aflarının vergi ahlakı, kayıt dışı ekonomi, gelir dağılımı, dolaylı ve dolaysız vergi gelirleri üzerindeki etkisini 1950-2017 dönemi için incelemektedir. Vergi aflarının dolaylı vergi gelirlerini azalttığını ve dolaysız vergi gelirlerini artırdığını ortaya koymaktadır. Yaraşır (2013) çalışması da betimsel analizle yaklaştığı 1980 sonrası vergi aflarının, vergi gelirleri üzerinde etkili olmadığını, benzer şekilde afların vergi ahlakında bozulma ve erozyonunu beraberinde getirdiğini ifade etmektedir. Karagöz (2022) çalışmasında vergi gelirleri ve vergi afları arasındaki ilişki 1994-2019 dönemi için müdahale analizi ile test edilmektedir. Bulgular, afların vergi gelirleri üzerinde olumlu yönde çok zayıf bir etkisinin olduğunu, dolayısıyla anlamlı bir etkiden bahsedilemeyeceğini ortaya koymaktadır. Akbelen vd. (2018) vergi afları ile vergi gelirleri ilişkisinde, vergi aflarının vergi gelirleri üzerinde anlamlı bir etkisi bulunmadığını ortaya koymaktadır. Bozdoğan & Şimşek (2018) uzun dönemde vergi aflarının vergi gelirleri üzerindeki etkisini kaybettiğini, vergi aflarında yaşanan şokların vergi gelirlerine etkisinin çok zayıf olduğu bulgularına ulaşmaktadır. Bu nedenle, vergi aflarının genel olarak vergi gelirlerini olumsuz etkilediğini ifade etmektedir. Benzer şekilde, Çelikay & Doğankollu (2023) çalışması da afların vergi tahsil tahakkuk oranı ile tahsil tahakkuk tutarları üzerindeki etkilerini 81 il için 2004-2020 döneminde analiz etmektedir. Kısa dönemde mali yapılandırmanın tahsil tahakkuk oranını arttırdığı, uzun dönemde ise azalttığına ilişkin kanıtlar bulunmaktadır. Mali yapılandırmaların uzun dönemde vergi sistemi üzerindeki etkisinin negatif olduğu da çalışmada belirtilmektedir.

Türkiye için ekonomik ve siyasi faktörler perspektifinden konu ele alındığında; Ekinci vd. (2019) vergi aflarının çıkarılmasında ekonomik ve politik faktörleri analiz etmektedir. Yerel seçimler

ve ekonomik krizler ile vergi afları arasında herhangi bir ilişki olmadığı ancak genel seçimler öncesinde vergi af kanunları uygulamasının %34 arttığı sonucu bulgular arasındadır. Kaya (2014) çalışmasında da yine vergi aflarının vergi gelirleri üzerindeki etkisini incelerken, genel seçimler ve kamu kesimi borçlanma gereği de dikkate alınmıştır. Analiz bulguları, genel seçimlerin vergi gelirlerini açıklayan en önemli değişken olduğunu, bunu vergi afları ve kamu kesimi borçlanma gereğinin takip ettiğini göstermektedir. Ünsal & Ertürk (2020) ise vergi afları ile vergi gelirleri, borç stoku ve bütçe dengesinin ilişkisini inceledikleri analizde, vergi aflarının uygulandığı dönemlerde değişkenler üzerinde önemli bir etkinin ortaya çıkmadığını ayrıca afların mali ve ekonomik nedenlerden öte siyasi nedenlerle çıkarıldığını belirtmektedir. İpek vd. (2012a) ticari kazanç elde eden vergi mükelleflerine yaptıkları anket çalışmasında, benzer şekilde vergi aflarının olumsuz etkilerini demografik faktörlere göre değişen çok sayıda sonuca ulaşarak ortaya koymaktadır. Sunar & Kırbaş (2022), vergi afları ile seçilmiş makro ekonomik değişkenler (büyüme, enflasyon, işsizlik, vergi gelirleri) arasındaki ilişkiyi 1980-2019 dönemi için incelemektedir. Vergi afları ile işsizlik arasında bir ilişkinin olduğu ve işsizliğin artmasıyla birlikte mükelleflerin gelir kaybının af beklentisini yükseltebileceği ve vergi afları ile vergi gelirleri arasında anlamlı bir ilişki bulunmadığı sonucuna ulaşmaktadır. Göde (2021) sık vergi affı uygulamasının vergi uyumu ve vergi kültürünü olumsuz etkilemesinin yanında, uygulamalarda siyasi amacın ön plana çıktığı sonucuna varmıştır.

Adalet kriterine de değinen Şenyüz (2014) çalışması, vergilemenin mali amacının ağırlık kazandığı durumda adil bir vergi sistemi kurulamayacağını, afların ise mükellefler arasındaki serbest rekabetin bizatihi devlet tarafından bozulması ve ödevlerini zamanında yerine getiren mükellefleri olumsuz etkileyeceği anlamına geldiğini ifade etmektedir. Bu noktada, Yılmaz (2017), vergi aflarının eşitlik ve hukuki güvenlik ilkelerini zedelediğini belirtmektedir. Vergi aflarının dürüst mükellefler ve dürüst olmayan mükellefler için farklı sonuçlarının bulunması, bir tarafın vergi borcunu zamanında tam öderken, kendisiyle aynı hukuksal duruma sahip diğer tarafın borcu kaldırılınca, dürüst mükellef için getirilmiş ek bir yüke dönüşmektedir. Yücedoğru & Sarisoy (2020), mükelleflerin adalet algısının Türkiye için vergi aflarından olumsuz etkilendiğini ampirik olarak ortaya koymaktadır. Sonuçlar, vergi affından yararlanan mükelleflerin adalet algıları ve vergiye uyum niyetlerini etkilememektedir, ancak aftan yararlanmayan mükelleflerin adalet algısının daha düşük olduğu ve vergiye uyumu etkileyen bir rol oynadığını göstermektedir. Kahraman & Öz Yalaman (2021) ise vergi aflarının vergi ahlakı, kayıt dışı ekonomi, gelir dağılımı üzerindeki etkisini daha uzun bir zaman periyodu bazında inceleyerek, gelir dağılımı adaletsizliğini ve vergi ahlakını olumsuz etkilediği sonucuna ulaşmaktadır. Kargı & Yüksel (2010) vergi sisteminde adalet ilkesini zedeleyen yasal ve yasal olmayan unsurlar olduğunu belirtmektedir. Kayıt dışılığın sonucu olan vergi kaçakçılığı ve kayıt dışı istihdamı yasal olmayan; vergi muafiyet ve istisnaları, dolaylı vergilerin ağırlığı, emek gelirlerinin korunmaması gibi unsurları yasal unsurlar olarak kabul etmekte ve vergi aflarını da eklemektedir.

Vergi uyumu açısından bulgular sunan çalışmalardan birisi olan Akbelen & Aydın (2019), Bursa’da 754 vergi mükellefine yaptıkları anket çalışmasıyla vergi uyumunu etkileyen en önemli değişkenin vergi afları olduğunu göstermektedir. Çetin Gerger (2012) ise Manisa’da 240 gelir vergisi mükellefine uyguladığı ankette mükelleflerin vergi affının tek seferlik olduğuna inanmamalarının vergi uyumunu azalttığını ve mükelleflerin %80,7’sinin vergi affının

çıkacağı düşüncesine sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Saraçoğlu & Çaşkurlu (2011) çalışmasında da vergi aflarının vergi uyumunu azalttığı ve sık uygulama neticesinde adalet ve vergi kanunlarına mükelleflerin güveninin kaybedildiği sonuçlarına ulaşılmıştır. İpek vd. (2012b) vergi affından yararlanan ve yararlanmayan mükelleflerle yaptıkları analizde, vergi affından yararlanmayan mükelleflerin; vergi aflarının vergi kaçakçılığını özendirdiği, hükümete güveni sarstığı, vergi uyumunu azalttığı ve sadece bazı mükellefleri korumaya yönelik olduğu gibi olumsuz düşüncelere sahip olduğunu göstermektedir.

Ayrıca Demir vd. (2016) çalışmasında, vergi idaresi çalışanlarına yapılan anket sonuçlarında hem vergi idaresi çalışanları hem de mükellefler tarafından afların olumsuz algılandığı, aflardan beklenen sonucun alınmadığı ve idarenin iş yükünü artırdığı bulgularına ulaşılan çalışmaya da rastlamak mümkündür. Yurdadoğ & Coşkun Karadağ (2017) ise Türkiye’de sıklıkla çıkan afların başarısız olduğunu ifade etmektedir. Türkiye ve seçilmiş ülkelerde vergi affı uygulamalarının karşılaştırıldığı Keskin & Mastar Özcan (2021) çalışmasında ise özellikle gelişmiş ülkelerde vergi affı uygulamalarının ekonomik mali bunalım dönemlerinde kullanılması, kimi zaman referandum gibi halkın kararıyla uygulanması, af uygulamasından sonra denetim ve kontrollerin ağırlaşması gibi özellikleri barındırdığı için daha başarılı olduğu ifade edilmektedir.

5. Türkiye’de Vergi Aflarının Yıllık Rakamsal Analizi ve Kırık Camlar Kuramı İlişkisi

Bu çalışmada Türkiye için vergi aflarına yönelik önceki çalışmalardan farklı olarak aftan elde edilen gelirler yıllık olarak hesaplanmış ve yıllık vergi gelirleri içindeki payları ortaya konulmuştur. Bu kapsamda tarafımızca oluşturulan Tablo 1, özet olarak af kanunu gelirlerini içermektedir. Aynı zamanda Tablo 1’de yer alan af gelirlerinin/vergi gelirleri içindeki payının yıllar itibarıyla hesaplandığı oranlar dikkate alınarak belirli bir oranın üzerinde kalan yıllar ekonometrik analizde dikkate alınmıştır. Bu sebeple, bu başlık altında gerek hesaplamaya dair gerekse cezalarla af gelirlerinin kıyaslanmasına yer verilmesi uygun görülmektedir.

Tablo 1’e dair detaylı içerik Ek-1’de yer almaktadır. Analiz dönemi içinde kalan vergi aflarını incelemek adına 1996 yılı sonrası ilk vergi affını içeren 400 seri nolu Tahsilat Genel Tebliği (TGT) ile Tablo 1, 1997 yılından başlamaktadır. 2011 sonrasında Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün Merkezi Yönetim Konsolide Bütçe Gelir Tabloları’nın altında not olarak verilen af kanunlarından elde edilen gelirlerin kümülatif değeri yıllar itibarıyla yayılmış, bir önceki yılın değerinden çıkarılarak, yıllık vergi affı kanunu kapsamında elde edilen toplam gelirler bulunmuştur. Örneğin 2021 yılında, 2016 yılında yürürlüğe giren 6552 sayılı kanun da dahil olmak üzere, sonraki yıllarda kabul edilen 6736, 7020, 7143, 7256, 7326 sayılı kanunlar kapsamında sadece 2021 yılında elde edilen gelirlerin, 2021 yılı merkezi yönetim vergi gelirlerine oranı hesaplanmıştır (Tablo 1, 5. sütun verileri). Buradan hareketle, çalışmada af kanunlarından elde edilen gelirlerin aynı yılın vergi gelirleri içindeki payı incelenen zaman periyodu için hesaplanmaktadır.

Nitekim Tablo 1 incelendiğinde, vergi af kanunlarının çıkarıldığı yıllarda ve yıllık toplam olarak hesaplanan af gelirlerinin yüksek olduğu yıllarda ceza gelirlerinde düşme eğilimi olduğunu gözlemek mümkündür. 2021 yılı incelenen dönem içinde, af kanunu gelirlerinin payının %6,93

ile en yüksek olduğu yıldır. Ekte görüleceği üzere 2021 yılında 6736 (18/08/2016), 7020 (27/05/2017), 7143 (18/05/2018), 7256 (17/11/2020), 7326 (09/06/2021) sayılı af kanunlarının gelirleri yer almaktadır. Genel olarak Tablo 1 incelendiğinde en yüksek payların sırasıyla 1997, 2017, 2011 yıllarında gerçekleştiği görülmektedir. Vergi af ve vergi cezalarından elde edilen gelirlerin toplam vergi gelirleri içindeki payını gösteren son sütun incelendiğinde ise, en yüksek oranın 1997’de olduğu, takiben sırasıyla 2021, 2011, 2001 ve 2017 yıllarının geldiği görülmektedir.

Tablo 1: Vergi Af ve Ceza Gelirleri

Yıllar	Vergi Gelirleri (milyon TL)	Vergi Cezaları (milyon TL)	Toplam Af Geliri (milyon TL)	Af Geliri/ Vergi Geliri (%)	Ceza Geliri/ Vergi Geliri (%)	(Ceza+Af)/ Vergi Geliri	Kayıt Dışı Ekonomi (% GSYH)
1997	4.745	69	300	6,32%	1,45%	7,77%	33,12%
1998	9.229	151	*	0,00%	1,63%	1,63%	32,73%
1999	14.802	259	-	0,00%	1,75%	1,75%	32,45%
2000	29.571	409	-	0,00%	1,38%	1,38%	31,88%
2001	43.813	865	2.000	4,56%	1,97%	6,54%	31,70%
2002	60.356	1.164	*	0,00%	1,93%	1,93%	31,43%
2003	82.491	796	2.854	3,46%	0,96%	4,42%	31,14%
2004	100.373	922	1.861	1,85%	0,92%	2,77%	30,77%
2005	119.628	1.324	-	0,00%	1,11%	1,11%	30,32%
2006	137.480	3.506	-	0,00%	2,55%	2,55%	29,68%
2007	152.835	2.689	-	0,00%	1,76%	1,76%	29,10%
2008	168.109	1.741	-	0,00%	1,04%	1,04%	28,65%
2009	172.440	2.481	-	0,00%	1,44%	1,44%	28,23%
2010	210.560	2.541	1.577	0,75%	1,21%	1,96%	28,19%
2011	253.809	3.592	13.301	5,24%	1,42%	6,66%	28,06%
2012	278.781	3.335	7.593	2,72%	1,20%	3,92%	27,74%
2013	326.169	3.313	4.034	1,24%	1,02%	2,25%	27,39%
2014	352.514	2.610	1.438	0,41%	0,74%	1,15%	27,13%
2015	407.818	4.007	8.285	2,03%	0,98%	3,01%	26,70%
2016	459.002	5.234	13.727	2,99%	1,14%	4,13%	26,23%
2017	536.617	4.367	28.190	5,25%	0,81%	6,07%	25,92%
2018	621.536	4.710	25.167	4,05%	0,76%	4,81%	25,56%
2019	673.860	7.124	17.104	2,54%	1,06%	3,60%	-
2020	833.251	5.666	4.194	0,50%	0,68%	1,18%	-
2021	1.164.988	8.708	80.736	6,93%	0,75%	7,68%	-
2022	2.353.286	16.048	34.434	1,46%	0,68%	2,15%	-

Kaynak²: HMB (2023a), HMB (2023b), GİB (2023a), GİB (2023b), World Bank (2023c).

² 2000 yılı sonrası vergi gelirleri, vergi cezaları HMB Konsolide Bütçe İstatistiklerinden elde edilmiştir. 2010 yılı sonrası af kanunu kapsamında elde edilen gelirler yıllık Konsolide Bütçe Gelir Tablolarının altında yer alan notlardan düzenlenmiştir. 2003-2004 af gelirleri GİB vergi barışı kanununa ilişkin istatistiklerden, 2010 yılı ise Varlık barışı kanununa ilişkin istatistiklerden elde edilmiştir. 2000 yılı öncesi istatistikler 1990-2003 Yılları Yıllık Bazlı Konsolide Bütçe İstatistiklerinden elde edilmiştir. 1997-1998-2001-2002 yılları af kanunları gelirlerine ilişkin eksik bilgiler Şanver (2018), Güler’den (2020) tamamlanmıştır. Kayıt dışı istihdam verileri Dünya Bankası’nın kayıt

Tablo 1’de yer alan son sütunda, analize konu dönem itibarıyla Türkiye’de kayıt dışı ekonominin büyüklüğünü gösteren oranlar yer almaktadır. 1997 yılından günümüze kayıt dışı ekonominin payının sürekli olarak azalış gösterdiği dikkat çekmektedir. Kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, vergi suçları ve vergi suçlarının tespit edilmesini sağlayan vergi inceleme oranları ile yakından ilişkilidir. Kayıt dışı ekonominin payının azalması ile vergi suçlarının da azalması beklenmektedir. Ancak, vergi denetiminin yoğunluğu ve niteliği, kayıt dışılığın büyüklüğünü ve azaltılmasını da etkilediği için analizde vergi inceleme oranı değişkeni tahmin modeline dahil edilmektedir.

Çiftçi & Akçay (2021) ilk defa kırık camlar kuramı ile vergi aflarının ilişkisini ortaya koymuştur. Kırık camlar kuramında³ önemli olan suçun çıkış noktası ve yayılmasıdır. Eğer küçük suçlara karşı gerekli tedbirler alınmazsa ve yaptırımlar eksik kalırsa, suç yayılarak devam etmektedir. Buradan hareketle, vergi aflarının çıktığı dönemde vergi gelirlerinde bir artışın meydana gelmemesi veya artışın vergi afları ile açıklanamadığı durumda kırık camlar kuramının geçerli olduğu söylenebilir. Çünkü vergi suçları küçük suç olarak değerlendirildikçe ve yaptırıma tabi olmadıkça ve bunlara ilaveten vergi suçları affedilmekteyse; bu küçük vergi suçları daha büyük vergi suçlarını doğuracaktır. Dolayısıyla, vergi aflarının kısa veya uzun vadede vergi hasılatında artışlar yaratması kırık camlar kuramının geçersizliğinin bir göstergesidir.

6. Veri ve Yöntem

Çalışmada kullanılan veriler OECD, Dünya Bankası (World Bank), Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) veri tabanından ve Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) ile Vergi Denetim Kurulu (VDK) raporlarından elde edilmiştir. Değişkenlerdeki veri kısıtı sebebiyle zaman aralığı 1996-2021 olarak belirlenmiştir. Şimdiye kadar yapılan vergi gelirleri ve vergi aflarına ilişkin literatür incelendiğinde, modellerde vergi af kanunlarının çıktığı yıl yahut izleyen yılı da dâhil edecek şekilde kukla değişkenler kullanılmaktadır. Özellikle son yıllarda çıkan vergi af kanunları yürürlüğe girdikten sonra, yıllara yayılan ödemelerin olması kullandığımız modelde sadece af kanununun çıktığı yıl için kukla değişken kullanmanın eksik olacağını göstermektedir. Zira yönetim/kurumsal kalite göstergelerinin 1996 yılında başlıyor olması sebebiyle veri sınırlılığımız, 1996 yılı sonrasında çıkan 12 tane af kanununu dikkate almayı gerektirmektedir. 26 yıllık zaman periyodunda yaklaşık ortalama 2 yılda bir af kanunu çıktığı göz önüne alındığında, her yıla kukla değişken eklenmesini gerektirmektedir. Bu durumun sakıncasını ortadan kaldırmak için bu çalışmada, şimdiye kadar dikkate alınmamış bir yol izlenmektedir. Tablo 1 Sütun 5’te, af gelirlerinin vergi gelirleri içindeki payı hesaplanmakta ve oranın sıfırdan büyük olduğu yıllar, bir diğer ifadeyle vergi aflarından gelir elde edilen yıllar vergi afları için kukla değişkenler olarak ampirik analize dâhil edilmektedir. Bu kapsamda 18 kukla değişken ile 18 farklı model tahmini gerçekleştirilmektedir. Bağımlı değişken olarak vergi gelirleri

dışı ekonomi veritabanından alınmış, Elgin vd. (2021) çalışmasında 2018 yılına kadar dinamik genel denge modeli ile hesaplanmış oranlardır.

³ “Kırık cam” metafor olarak seçilmekle birlikte teori, binanın kırık bir penceresinin, sağlam olanların da kırılmasına neden olacağını söylemektedir. Düzensizliğin kontrol edilmemesi, suç üretimini artırmaktadır. Dolayısıyla, küçük düzensizliklere göz yumulması, küçük bir suçun cezasız kalması daha büyük suçların önünü açabilecektir. Buna göre, büyük suçları önlemek, düzensizliğin ortaya çıkmasına neden olan küçük suçların önüne geçmekle mümkün olacaktır (Wilson & Kelling, 1982; Harcourt, 1998; Dixon, 1998; Thompson, 2015).

değişkeni kullanılmakta, açıklayıcı değişkenler ise kişi başına GSYH, enflasyon oranı, ticari açıklık, doğrudan yabancı yatırım net girişleri, yönetim indeksi ve vergi inceleme oranından oluşmaktadır. Ticari açıklık verisi ithalat ve ihracat toplamının GSYH içindeki payını, kurumsal kalite göstergesi olarak kullanılan yönetim indeksi verisi, 6 yönetim alt bileşenin ortalamasını göstermektedir. Vergi inceleme oranı ise GİB ve VDK Faaliyet Raporlarında yer alan denetim sayısının mükellef sayısına bölünmesi ile elde edilmektedir.

Tablo 2: Değişkenlerin Tanımlanması

Değişken	Değişkenin Tanımı	Veri Kaynağı
taxrev	Vergi gelirleri (milyon \$)	OECD (2023)
gdppc	Kişi başına GSYH (sabit fiyatlarla 2015 \$)	World Bank (2023a)
inf	Enflasyon, TÜFE (yıllık %)	World Bank (2023a)
to	Ticari açıklık (% GSYH)	World Bank (2023a)
FDI	Doğrudan yabancı yatırımlar (% GSYH)	World Bank (2023a)
gov	Yönetim indeksi	World Bank (2023b)
Taxins	Vergi inceleme oranı (%)	VDK (2023), GİB (2023c)
D(1997-2021)	Vergi affı kukla değişkenleri	Ek-1 ⁴

Kaynak: Tüm değişkenler doğal logaritması alınarak kullanılmıştır.

Değişkenlerin entegrasyon derecesini belirlemek ampirik bir analizde takip edilecek yöntem açısından oldukça önemli bir adımdır. Çünkü durağan olmayan serilerin regresyon analizinde kullanılması sahte regresyon problemine yol açabilmektedir (Asteriou & Hall, 2021). Çalışmada değişkenlerin entegrasyon seviyelerini belirlemek amacıyla Augmented Dickey Fuller (ADF) ve Phillips-Perron (PP) birim kök testlerinden yararlanılmıştır. Said & Dickey (1984) serilerdeki otokorelasyon problemini çözmek için bağımlı değişkenin gecikmelerini modele dahil ederek genişletilmiş bir DF testi geliştirmiştir. Bahsedilen test aşağıdaki gibi gösterilmektedir:

$$\Delta\gamma_t = \alpha_0 + \theta\gamma_{t-1} + \sum_{i=1}^p \beta_i \Delta\gamma_{t-i} + u_t \quad (1)$$

Burada Δ fark operatörünü, p gecikme uzunluğunu, α_0 sabiti ve u_t hata terimini göstermektedir. θ serinin durağanlığı hakkında bilgi vermektedir. θ ifadesi $-1 < \theta < 1$ ise seri durağandır. $\theta = 1$ olması durumunda γ rassal yürüyüş sergilemekte yani birim kök sürece sahiptir. ADF testinin H_0 hipotezi birim kökü, H_1 ise durağanlığı ifade etmektedir. Eğer ADF istatistiği kritik değerden küçük ise H_0 hipotezi reddedilir.

Analizde kullanılan diğer bir birim kök testi ise Phillips-Perron (PP) testidir. ADF’den farklı olarak birim kökü parametrik olmayan bir yaklaşımla tahmin etmektedir. ADF testi hata terimlerinin bağımsız olduğu ve sabit bir varyansa sahip olduğu varsayımına dayanmaktadır. Phillips & Perron (1988) bu tür problemlerin üstesini gelebilmek için PP testini geliştirmişlerdir. PP testi için aşağıdaki model tahmin edilmektedir:

$$\Delta\gamma_{t-1} = \alpha_0 + \theta\gamma_{t-1} + u_t \quad (2)$$

⁴ Ek-1 tabloda ve Tablo 1’in 5. sütununda görülen af geliri/vergi geliri (%) oranının sıfırdan büyük (pozitif) olduğu yıllar için kukla değişken kullanılmıştır. Ayrıca, * ile gösterilen af kanunu çıkmasına karşın geliri bulunulamayan 1998 ve 2002 yılları için de kukla değişken kullanılmıştır. Her bir kukla değişken için model tahmin edilmiştir.

Testin H_0 hipotezi birim kökü, H_1 ise durağanlığı ifade etmektedir. PP testi ADF testi ile benzer kritik değerlere sahiptir. Test istatistiğinin kritik değerinden küçük olması durumunda ise H_0 hipotezi reddedilir.

Çalışmada değişkenlerin entegrasyon derecesinin belirlenmesinin ardından değişkenler arasındaki uzun dönem ilişkisinin tanımlanması aşamasına geçilmektedir. Eşbütünleşme ilişkisinde içsellik ve otokorelasyon durumunda dahi geçerli sonuçlar veren FMOLS prosedürü uygulanmaktadır. FMOLS’den elde edilen hata terimlerinin durağanlığı incelenerek değişkenlerin eşbütünleşme ilişkisine sahip olup olmadıkları tespit edilmektedir. Sistem tahmini aşağıdaki gibidir;

$$\begin{aligned} x_t &= \vartheta z_t + u_{1t}; \\ z_t &= z_{t-1} + u_{2t} \end{aligned} \quad (3)$$

Burada x_t normalleştirilmiş bağımlı değişkeni, z_t modelde kullanılan diğer değişkenlerin vektörünü temsil etmektedir. ϑ ’nin FMOLS tahmini şu şekildedir;

$$\vartheta_{\text{FMOLS}} = (\sum_{t=1}^T z_t^2)^{-1} [\sum_{t=1}^T x_t^+ z_t] - T \hat{\delta}^+ \quad (4)$$

Burada $x_t^+ = x_t - \hat{\omega}_{12} \hat{\omega}_{22}^{-1} \Delta z_t$, $\hat{\delta}^+ = \hat{\lambda} \begin{bmatrix} 1 \\ -\hat{\omega}_{22}^{-1} \hat{\omega}_{21} \end{bmatrix}$, sapma düzeltme terimidir (Peia ve Roszbach, 2015). Aynı zamanda $\hat{\lambda} = \sum_{k=0}^{\infty} E(u_{20} u_k')$ ve uzun dönem varyans $\Omega = (\omega_{i,j})_{i,j=1,2}$. FMOLS’den elde edilen hatalara ADF testi uygulanarak, eşbütünleşme ilişkisinin olup olmadığı tespit edilmektedir. Aşağıdaki zaman serisi modeli, vergi aflarının Türkiye’deki vergi gelirleri üzerinde bir etkisinin olup olmadığını test etmek için tahmin edilmektedir:

$$\ln taxrev_t = \beta_0 + \beta_1 \ln gdppc_t + \beta_2 \ln inf_t + \beta_3 \ln to_t + \beta_4 \ln fdi_t + \beta_5 \ln iq_t + \beta_6 taxins_t + \beta_7 dummy + \varepsilon_t \quad (5)$$

Burada β_0 sabit terimi, $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7$ eğim katsayılarını, ε_t hata terimini, t ise zaman boyutunu ifade etmektedir.

7. Bulgular

Vergi affı ve vergi gelirlerinin uzun dönemli ilişkisini analiz etmek için öncelikle modelde yer alan değişkenlere uygulanan ADF ve PP birim kök testlerinin sonuçları Tablo 3’te yer almaktadır. İki birim kök testi de değişkenlerin tamamının sabitli & trendli modellerde düzey seviyede birim kök içerdiği bulgusuna ulaşmaktadır. Değişkenlerin birinci farklarında ise H_0 hipotezi reddedilmektedir, diğer bir ifadeyle seriler $I(1)$ sürecine sahiptir.

Tablo 3: Birim Kök Testleri Sonuçları

	ADF		PP	
	Seviye	Birinci Fark	Seviye	Birinci Fark
Intaxrev	-0.526 (0.974)	-4.208** (0.014)	-0.526 (0.974)	-4.210** (0.014)
Ingdppc	-2.469 (0.339)	-4.572*** (0.006)	-2.499 (0.325)	-4.572*** (0.006)
Ininf	-0.542 (0.974)	-4.784*** (0.004)	-0.504 (0.976)	-4.789*** (0.004)
Into	-1.587 (0.766)	-4.916*** (0.003)	-2.804 (0.208)	-5.334*** (0.001)
Infdi	-2.439 (0.352)	-5.526*** (0.000)	-2.431 (0.3569)	-5.662*** (0.000)
Iniq	-0.296 (0.986)	-5.048*** (0.002)	-0.277 (0.987)	-5.048*** (0.002)
Intaxins	-2.840 (0.197)	-6.406*** (0.000)	-2.798 (0.210)	-6.406*** (0.000)

Not: ***, ** ve * sırasıyla, H_0 hipotezinin %1, %5 ve %10 anlamlılık düzeyinde reddedildiğini göstermektedir. Model seçimi, maksimum 2 gecikme kullanılarak Schwarz bilgi kriterine dayalıdır. Parantez içindeki sayılar olasılık değerleridir.

Modelde tüm değişkenler düzey seviyede birim kök içermekte, birinci farkları alındığında durağanlaştığından seriler arasında uzun dönemli bir ilişki olup olmadığını analiz etme aşamasına geçilmiştir. Bu doğrultuda tüm modellerde eşbütünlük ilişkisi olduğu tespit edilmiş⁵ ve Tablo 4’te tüm modellerin FMOLS tahmin sonuçları gösterilmiştir. Bununla birlikte modeller incelendiğinde, sadece 2010 ve 2015 yılı kukla değişkenlerinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu görülmektedir. 2010 yılı 2008 yılında çıkarılan 5811 sayılı kanunun af gelirlerinin vergi gelirlerini pozitif etkilediğini, 2015 yılı ise 2014 yılında çıkarılan 6552 sayılı kanunun vergi gelirlerini negatif etkilediğini kanıtlamaktadır. Diğer tüm vergi aflarının vergi gelirlerini arttırmakta herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Bu sonuçlar, vergi aflarının vergi gelirleri üzerinde etkisi olmadığına ilişkin bulgular sunan Karagöz (2022), Güler (2020), Akbelen vd. (2018), Şanver (2018), Villalba (2017), Kaya (2014), Kara (2014), Kargı (2011) vs. çalışmalarıyla benzerlik göstermektedir.

⁵ Tablo 4’te yer alan ADF testi FMOLS hata terimlerine uygulanan birim kök testi bulgularını göstermektedir ve tüm modellerde eşbütünlük ilişkisi olduğunu doğrulamaktadır.

Tablo 4: FMOLS Tahmin Sonuçları

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Ingdppc	2.326*** (0.134)	2.279*** (0.145)	2.280*** (0.147)	2.324*** (0.143)	2.291*** (0.141)	2.250*** (0.160)	2.312*** (0.135)	2.263*** (0.155)	2.303*** (0.138)
Ininf	-0.070** (0.032)	-0.072** (0.034)	-0.075** (0.029)	-0.059* (0.033)	-0.068* (0.033)	-0.087* (0.042)	-0.057* (0.031)	-0.068* (0.033)	-0.064* (0.032)
Into	-0.573*** (0.144)	-0.455*** (0.145)	-0.499*** (0.121)	-0.527*** (0.135)	-0.511 (0.131)	-0.468*** (0.146)	-0.498*** (0.126)	-0.485*** (0.138)	-0.524*** (0.127)
Infdi	0.002 (0.024)	-0.001 (0.026)	-0.001 (0.030)	0.007 (0.026)	-0.000 (0.026)	-0.015 (0.030)	0.007 (0.025)	0.003 (0.026)	0.003 (0.024)
Ingov	2.019*** (0.210)	2.062*** (0.215)	1.977*** (0.203)	2.060*** (0.215)	2.029*** (0.210)	1.982*** (0.233)	1.999*** (0.205)	2.066*** (0.215)	2.014*** (0.219)
Intaxins	-0.074*** (0.025)	-0.075** (0.026)	-0.064** (0.025)	-0.080*** (0.027)	-0.073** (0.026)	-0.062* (0.029)	-0.060** (0.025)	-0.095** (0.038)	-0.070** (0.025)
constant	-21.72*** (1.914)	-21.92*** (1.980)	-21.39*** (1.944)	-22.09*** (1.981)	-21.69*** (1.942)	-21.21*** (2.177)	-21.80*** (1.881)	-21.76*** (0.000)	-21.68*** (1.988)
D1997	0.055 (0.063)								
D1998		0.066 (0.063)							
D2001			-0.004 (0.069)						
D2002				0.055 (0.058)					
D2003					-0.025 (0.055)				
D2004						-0.072 (0.079)			
D2010							0.163*** (0.052)		
D2011								-0.066 (0.081)	
D2012									0.037 (0.054)
R ²	0.985	0.985	0.985	0.985	0.985	0.985	0.987	0.985	0.985
Adj. R ²	0.979	0.979	0.979	0.979	0.979	0.979	0.982	0.979	0.979
ADF test	-4.08** [0.01]	-3.94** [0.02]	-3.89 [0.02]	-4.14 [0.01]	-4.10 [0.01]	-4.43 [0.00]	-4.75 [0.00]	-4.13 [0.01]	-3.98 [0.02]
	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
Ingdppc	2.289*** (0.156)	2.372*** (0.151)	2.397*** (0.141)	-2.319*** (0.139)	2.306*** (0.144)	2.319*** (0.143)	2.307*** (0.137)	2.303*** (0.147)	2.312*** (0.143)
Infl	-0.067* (0.034)	-0.055 (0.033)	-0.052 (0.032)	-0.053 (0.03)	-0.063** (0.033)	-0.061* (0.033)	-0.066* (0.031)	-0.066* (0.035)	-0.061* (0.033)
Into	-0.517*** (0.134)	-0.515*** (0.130)	-0.581*** (0.133)	-0.45*** (0.144)	-0.510*** (0.135)	-0.510*** (0.134)	-0.508*** (0.130)	-0.510*** (0.136)	-0.502*** (0.138)
Infdi	0.001 (0.027)	-0.007 (0.026)	0.002 (0.025)	-0.003 (0.025)	-0.000 (0.026)	-0.003 (0.026)	-0.001 (0.025)	-0.001 (0.026)	0.001 (0.026)
Ingov	2.016*** (0.239)	2.149*** (0.232)	2.125*** (0.209)	2.135*** (0.230)	2.058*** (0.218)	2.087*** (0.218)	2.016*** (0.208)	2.031*** (0.234)	2.042*** (0.216)
Intaxins	-0.074** (0.027)	-0.068** (0.026)	-0.070** (0.025)	-0.072** (0.025)	-0.074** (0.026)	-0.073** (0.026)	-0.075*** (0.025)	-0.074** (0.026)	-0.073** (0.026)
constant	-21.61*** (2.209)	-22.89*** (2.152)	-22.76*** (1.937)	-22.63*** (2.064)	-21.96*** (1.997)	-22.18*** (1.989)	-21.80*** (1.912)	-21.82*** (2.090)	-21.98*** (2.005)
D2013	0.012 (0.060)								
D2014		-0.058 (0.058)							
D2015			-0.123** (0.054)						
D2016				0.078 (0.062)					
D2017					0.002 (0.055)				
D2018						0.052 (0.378)			

D2019							-0.062 (0.055)		
D2020								-0.020 (0.062)	
D2021									-0.001 (0.064)
R ²	0.985	0.985	0.986	0.986	0.985	0.985	0.985	0.985	0.985
Adj. R ²	0.978	0.979	0.981	0.981	0.979	0.979	0.979	0.979	0.979
ADF test	-3.94 [0.02]	-4.01 [0.02]	-4.26 [0.01]	-3.73 [0.03]	-4.18 [0.01]	-4.03 [0.02]	-4.01 [0.02]	-4.11 [0.01]	-4.02 [0.02]

Not: ***, ** ve * sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık düzeyinde sıfır hipotezinin reddedildiğini göstermektedir. Parantez içindeki rakamlar standart hatalardır. ADF, FMOLS artıklarında bir birim kökün sıfır değeri altında Artırılmış Dickey-Fuller testidir. Parantez içindeki rakamlar olasılıklardır.

Açıklayıcı değişkenler bakımından değerlendirildiğinde, tüm modellerde kişi başına düşen milli gelirin istatistiksel olarak anlamlı ve vergi gelirlerini önemli ölçüde arttıran etkiye sahip olduğu gözlenmektedir. Benzer şekilde, tüm modellerde kurumsal kalite değişkeninin katsayısı istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif bulunmakta, kişi başına düşen milli gelirden sonra vergi gelirlerini en fazla etkileyen değişken olduğu da görülmektedir. Bu bulgular teoriyle uyumlu, beklenen sonuçlardır. Vergi denetim oranı değişkeni incelendiğinde ise tüm modellerde katsayısının istatistiksel olarak anlamlı ve negatif olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu bulgu, ülkemizde vergi denetim oranının düşük olmasının, vergi gelirlerini azaltan bir etkisi olduğu şeklinde yorumlanabilir. Literatürde, vergi denetim oranı değişkenini kullanan çok fazla çalışma olmamakla birlikte, Akbey (2014) denetim yapısının değişmesi dolayısıyla denetim oranı ve kalitesinde beklenen artışın vergi gelirlerine yansımadağı sonucuna varmaktadır. Doğrudan yabancı yatırımlar incelendiğinde, tüm modellerde katsayısının istatistiksel olarak anlamsız bulunduğu görülmektedir. Bunun önemli ölçüde doğrudan yabancı yatırımlar değişkeninin volatilitésinin yüksek olmasından kaynaklanmış olabileceği ifade edilebilir. Son olarak enflasyon oranı değişkeninin katsayısı sadece model 11 ve model 12 için anlamsız bulunmakta, diğer tüm modellerde vergi gelirlerini negatif etkilediği sonucuna ulaşılmaktadır. Örneğin, model 1 enflasyon oranındaki %1’lik bir değişimin, vergi gelirlerini %0,07 oranında azalttığını göstermektedir. Bu sonuç ise enflasyon sebebiyle vergi gelirlerindeki aşınmanın Oliviera-Tanzi etkisiyle açıklanabileceğine dair bir kanıt sunmaktadır.

8. Sonuç

Kamu kesimi için vergiler en önemli kamu gelir kaynağını oluşturmaktadır. Devletin kamu harcamalarını finanse etmek için kullanacağı vergi gelirleri, sadece mali amaçla değil, mali olmayan (ekonomik ve sosyal) amaçlarla da kullanılmaktadır. Bu bakımdan maliye politikasının en önemli araçlarından biri olan vergi gelirleri ve belirleyicilerinin araştırılmasına yönelik çalışmaların bulguları politika yapımcılar için de önem taşımaktadır.

Vergi aflarına yönelik literatürde iki farklı görüş bulunmaktadır. Vergi aflarını savunan yaklaşım, kayıt dışı olan mükelleflerin temiz bir sayfa açmasına ve kayıt içine alınmasıyla hem af dolayısıyla ilgili yılda hem de gelecek yıllarda devletin ihtiyaç duyduğu vergi gelirlerinde artışı beraberinde getireceğini ifade etmektedir. Karşıt görüş ise temelde, vergi aflarının gelecekte af beklentisini arttırması, mükelleflerin vergiye uyumunu zedelemesi noktasında eleştirmektedir. Bu kapsamda Türkiye’de vergi affı sebebiyle vergi gelirlerinde ortaya çıkan etkinin araştırılması ayrı bir önem taşımaktadır. Çalışmada, Türkiye’de vergi gelirleri ile vergi



Akçay, F. (2023). Türkiye’de Vergi Afları ile Vergi Gelirleri İlişkisi: Kırık Camlar Kuramı için Ampirik Kanıtlar. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 641-670. Doi: 10.25295/fsecon.1338322

afları arasındaki ilişki 1996-2021 dönemi için araştırılmaktadır. Bulgular vergi gelirlerinin belirleyicileri içinde en büyük etkiye sahip iki değişkenin gelir ve kurumsal kalite olduğunu göstermektedir. Vergi aflarının ise vergi gelirleri üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkisi olmadığı gözlenmektedir. Dolayısıyla çok sık başvurulan af müessesesinin mükelleflerin vergiye uyumunu olumsuz etkilediği ifade edilebilir. Aynı zamanda, vergi afları ile vergi gelirleri arasındaki bu ilişki kırık camlar kuramının Türkiye için geçerliliğine yönelik dikkate değer bir kanıt olarak da değerlendirilebilir. Bu noktada, vergi aflarının kısa vadeli politikaların etkisiyle kullanılması, uzun dönemde politik miyopluk olarak da ifade edebileceğimiz devlet başarısızlığına neden olabileceği unutulmamalıdır. Politika yapımcıların vergi aflarına başvurmak yerine, caydırıcı cezalarla vergi kaybını önlemeye ve vergiye gönüllü uyumu arttırmaya yönelik dürüst mükelleflerin ödüllendirilmesi gibi çalışmalara odaklanmaları daha uygun bir politik yaklaşım olacaktır.

Gelecek çalışmaların vergi aflarının etkilerini belirleyebilmek için af kanunları kapsamında elde edilen gelirlerin zaman serisi şeklinde kullanılmasıyla kukla değişkenle ölçülmeye çalışılan etkide, af dışındaki etkilerin de (siyasi, finansal, ekonomik, toplumsal krizler vs.) yer almasının karmaşıklığını gidermeye yönelik katkısı olacaktır. Ayrıca, kurumsal kalite indeksi içinde yer alan alt bileşenlerin etkilerini ayrı ayrı değerlendirmeye yönelik analizler de konunun detayları hakkında daha fazla bilgi sunabilecektir.

Kaynakça

- Abdurrahmani, E. & Doğan, Z. (2019). The Social, Economic and Fiscal Effects of Tax Amnesty the Evidence from Kosovo. *International Journal of Management Excellence*, 13(2), 1910-1921.
- Akbelen, Z., Aydın, Z. B. & Polat, O. (2018). Türkiye’de Vergi Aflarının Vergi Gelirleri Üzerine Etkisi: Ampirik Bir Analiz. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(64), 255-270.
- Akbelen, Z. & Aydın, Z. B. (2019). Vergi Afları ve Vergilemede Adalet Algısının Vergi Uyumuna Etkisi: Bursa İli Örneği. *International Journal of Social Inquiry*, 12(2), 409-437.
- Akbey, F. (2014). Türkiye’de Vergi Denetimi ve Gelirleri Üzerine Bir İnceleme. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 29(1), 63-103.
- Allingham, M. G. & Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323-338.
- Alm, J. & Beck, W. (1990). Tax Amnesties and Tax Revenues. *Public Finance Quarterly*, 18(4), 433-453.
- Alm, J., McKee, M. & Beck, W. (1990). Amazing Grace: Tax Amnesties and Compliance. *National Tax Journal*, 43(1), 23-37.
- Alm, J. & Beck, W. (1993). Tax Amnesties and Compliance in the Long Run: A Time Series Analysis. *National Tax Journal*, 46(1), 53-60.
- Alm, J. (1998). Tax Policy Analysis: The Introduction of a Russian Tax Amnesty. *Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program, Working Paper 98-6, October*.



Akçay, F. (2023). Türkiye’de Vergi Afları ile Vergi Gelirleri İlişkisi: Kırık Camlar Kuramı için Ampirik Kanıtlar. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 641-670. Doi: 10.25295/fsecon.1338322

- Alm, J., Martinez-Vazquez, J. & Wallace, S. (2009). Do Tax Amnesties Work? The Revenue Effects of Tax Amnesties during the Transition in the Russian Federation. *Economic Analysis & Policy*, 39(2), 235-253.
- Alm, J. & Torgler, B. (2011). Do Ethics Matter? Tax Compliance and Morality. *Journal of Business Ethics*, 101, 635-651.
- Andreoni, J. (1991). The Desirability of a Permanent Tax Amnesty. *Journal of Public Economics*, 45, 143-159.
- Asteriou, D. & Hall, S. G. (2021). *Applied Econometrics*. Bloomsbury Publishing.
- Baer, K. & Le Borgne, E. (2008). *Tax Amnesties: Theory, Trends, and Some Alternatives*. International Monetary Fund.
- Bayer, R-C, Oberhofer, H. & Winner, H. (2015). The Occurrence of Tax Amnesties: Theory and Evidence. *Journal of Public Economics*, 125, 70-82.
- Berksoy, T. & Kırççek, G. E. (2018). Ülkemizde Vergi Aflarının Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi: 2002 ve Sonrası. *Journal of Life Economics*, 5(3), 137-152.
- Bozdoğan, D. & Şimşek, T. (2018). An Empirical Analysis of the Impact of Tax Amnesties on Tax Incomes Between 1980-2014 in Turkey. *International Journal of Eurasia Social Sciences*, 9(32), 1036-1046.
- Bose, P. & Jetter, M. (2012). Liberalization and Tax Amnesty in a Developing Economy. *Economic Modelling*, 29(3), 761-765.
- Çelikay, F. & Doğankollu, A. (2023). Türkiye’de Mali Af Programlarının Vergi Sistemi Üzerindeki Etkileri. *Maliye Çalışmaları Dergisi-Journal of Public Finance Studies*, 69, 71-98.
- Çetin, G. (2007). Vergi Aflarının Vergi Mükelleflerinin Tutum ve Davranışları Üzerindeki Etkisi. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(2), 171-187.
- Çetin Gerger, G. (2012). Tax Amnesties and Tax Compliance in Turkey. *International Journal of Multidisciplinary Thought*, 2(3), 107-113.
- Çiftçi, T. E. & Akçay, F. (2021). Kırık Camlar Kuramı Bağlamında Türkiye’de Vergi Afları. *Vergi Raporu*, 258, 139-159.
- Das-Gupta, A. & Mookherjee, D. (1996). Tax Amnesties as Asset-Laundering Devices. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 12(2), 408-431.
- Demir, M., Demirgil, B., Mazman İtik, Ü. & Deniz, Y. (2016). Vergi Dairesi Personeli Açısından Vergi Aflarının Etkinliği: Sivas İlinde Bir Araştırma. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 17(2), 275-302.
- Dixon, D. (1998). Broken Windows, Zero Tolerance, and the New York Miracle. *Current Issues in Criminal Justice*, 10(1), 96-106.
- Dubin, J. A., Graetz, M. & Wilde, L. L. (1992). State Income Tax Amnesties: Causes. *Quarterly Journal of Economics*, 107, 1057-1070.



Akçay, F. (2023). Türkiye’de Vergi Afları ile Vergi Gelirleri İlişkisi: Kırık Camlar Kuramı için Ampirik Kanıtlar. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 641-670. Doi: 10.25295/fsecon.1338322

- Edizdoğan, N. & Gümüş, E. (2013). Vergi Afları ve Türkiye’de Vergi Aflarının Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 164, 99-119.
- Ekinci, F., Acar, Y. & Ekeryılmaz, Ş. (2019). Türkiye’de Vergi Aflarının Çıkarılmasının Altında Yatan Gerekçelerin Tespiti: Probit Model ile Analiz. *Sakarya İktisat Dergisi*, 8(2), 177-188.
- Elgin, C., Kose, M. A., Ohnsorge, F. & Yu, S. (2021). Understanding Informality, *CERP Discussion Paper 16497*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Feld, L. P. & Frey, B. S. (2007). Tax Evasion, Tax Amnesties and the Psychological Tax Contract. *Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program, Working Paper 07-29*, December.
- Fisher, R. C., Goddeeris, J. H. & Young, J. C. (1989). Participation in Amnesties: The Individual Income Tax. *National Tax Journal*, 42, 15-27.
- Fox, W. F. & Murray, M. N. (2011). Bayesian Analysis of the Effect of Amnesties on Tax Revenues and Filing Rates Using a Longitudinal Data Model with Endogenous Switching. *Center for Business and Economic Research University of Tennessee, February*, 1-47.
- Gelir İdaresi Başkanlığı. (2023a). *Vergi Barışı Kanununa İlişkin İstatistikler*. <https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/HTML/VI/VBKII79.htm>, 5/3/2023
- Gelir İdaresi Başkanlığı. (2023b). *Varlık Barışı Kanununa İlişkin İstatistikler*. <https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/HTML/VI/VBK5811.htm>, 05/03/2023
- Gelir İdaresi Başkanlığı. (2023c). *Faaliyet Raporları (1996-2010)*. <https://vergidosyasi.com/faaliyet-raporlari/>, 7/3/2023.
- Göde, B. (2021). Türkiye Tarihinde Vergi Afları ve Vergi Aflarının Vergi Gayreti Üzerine Etkileri. *Fiscaeconomia*, 5(3), 824-844.
- Gözen, S. & Temür, Y. (2022). Vergi Aflarının Vergi Gelirlerine Etkisi Üzerine Ampirik Bir İnceleme. *Journal of Emerging Economies and Policy*, 7(2), 599-610.
- Graetz, M. & Wilde, L. (1993). The Decision by Strategic Nonfilers to Participate in Income Tax Amnesties. *International Review of Law and Economics*, 13, 271-283.
- Güler, Y. (2015). Vergi Aflarının Bütçe ve Genel Ekonomi Üzerine Etkileri. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 2(1), 8-21.
- Güler, Y. (2020). Türkiye’de Vergi Aflarının Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisinin Olay Analiziyle Ölçülmesi. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 19(1), 256-273.
- Harcourt, B. E. (1998). Critique of the Social Influence Conception of Deterrence, the Broken Windows Theory, and Order-Maintenance Policing New York Style. *Michigan Law Review*, 97(2), 291-389.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2023a). *Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri*. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>, 5/3/2023.



Akçay, F. (2023). Türkiye’de Vergi Afları ile Vergi Gelirleri İlişkisi: Kırık Camlar Kuramı için Ampirik Kanıtlar. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 641-670. Doi: 10.25295/fsecon.1338322

- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2023b). 1994-2005 Bütçe İstatistikleri. <https://muhasebat.hmb.gov.tr/1994-2005-butce-istatistikleri>, Erişim tarihi: 5/3/2023.
- Ibrahim, M.A., Myrna, R., Irawati, I. & Kristiadi, J. B. (2017). A Systematic Literature Review on Tax Amnesty in 9 Asian Countries. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 7(3), 220-225.
- İpek, S., Aktaş, E. & Kaynar, İ. (2012a). Demografik Faktörlerin Vergi Affına Bakış Üzerindeki Etkileri: Trakya Bölgesinde Ticari Kazanç Elde Eden Yükümlülere Yönelik Bir Uygulama. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 62(2), 79-98.
- İpek, S., Öksüz, M. & Özkaya, S. (2012b). Considerations of Taxpayers According to Situation of Benefiting From Tax Amnesty: An Empirical Research. *International Journal of Business and Social Science*, 3(13), 95-101.
- Kahraman, K. G. & Öz Yalaman, G. (2021). Türkiye’de Vergi Aflarının Etkileri: Ampirik Bir Uygulama. *Vergi Sorunları Dergisi*, 388, 59-69.
- Kara, H. (2014). *The Effects of Tax Amnesties on Tax Revenue and Shadow Economy in Turkey*. Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Science in the Department of Economics, Middle East Technical University, February.
- Karagöz, K. (2022). Vergi Afları Vergi Gelirlerini Artırıyor mu? Türkiye İçin Müdahale Analizinden Bulgular. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 8(1), 37-56.
- Kargı, V. (2011). Türkiye’de Vergi Aflarının Vergi Gelirlerine Etkisi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13), 101-115.
- Kargı, V. & Yüksel, C. (2010). Türkiye’de Vergi Aflarının Vergi Adaleti ve Yükümlüler Üzerine Etkileri. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 54. Seri, 23-44.
- Kaya, A. (2014). Vergi Aflarının Vergi Gelirlerine Etkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Analiz. *Maliye Dergisi*, 167, 184-199.
- Kellner, M. (2004). Tax Amnesty 2004/2005- an Appropriate Revenue Tool?. *German Law Journal*, 5(4), 339-346.
- Keskin, E. & Mastar Özcan, P. (2021). Vergi Affı Uygulamaları: Türkiye ve Seçilmiş Ülkeler Açısından Bir Değerlendirme. *International Journal of Public Finance*, 6(1), 137-158.
- Kilonzo, T. M. (2012). *The Effects of Tax Amnesty on Revenue Growth in Kenya*, A Research Project Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement for the Award of the Degree of Master in Business Administration, University of Nairobi.
- Köktaş, A. M. & Gölçek, A. G. (2016). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Vergi Algısı. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, CİEP Özel Sayısı, 386-395.
- Kwatemba, B. (2016). *Impact of Tax Amnesty On Tax Revenues in Kenya*. A research paper submitted in partial fulfillment of the requirements for the award of the degree of Master of Arts in Economic Policy Management of the University of Nairobi, Kenya.

- Langenmayr, D. (2017). Voluntary Disclosure of Evaded Taxes-Increasing Revenue, or Increasing Incentives to Evade?. *Journal of Public Economics*, 151, 110-125.
- Le Borgne, E. (2006). Economic and Political Determinants of Tax Amnesties in the U.S. States. *Proceedings, Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 98, 443-449.
- Lopez-Laborda & Rodrigo (2003). Tax Amnesties and Income Tax Compliance: The Case of Spain. *Fiscal Studies*, 24(1), 73-96.
- Luitel, H. S. & Sobel, R. S. (2007). The Revenue Impact of Repeated Tax Amnesties. *Public Budgeting & Finance*, 27, 19-38.
- Luitel, H. S. & Mahar, G. J. (2013). Is a Tax Amnesty a Good Fiscal Policy? A Review of State Experience in the USA. *SSRN Working Paper*, March.
- Luitel, H. S. & Tosun, M. S. (2014). A Reexamination of State Fiscal Health and Amnesty Enactment. *International Tax and Public Finance*, 21(5), 874-893.
- Mahestyanti, P., Juanda, B. & Anggraeni, L. (2018). The Determinants of Tax Compliance in Tax Amnesty Programs Experimental Approach. *Etikonomi: Jurnal Ekonomi*, 17(1), 93-110. <https://doi.org/10.15408/etk.v17i1.6966>
- Malik, A. S. & Schwab, R. M. (1991). The Economics of Tax Amnesties. *Journal of Public Economics*, 46, 29-49.
- Mikesell, J. L. (1986). Amnesties for State Tax Evaders: The Nature of and Response to Recent Programs. *National Tax Journal*, 39(4), 507-525.
- Mikesell, J. L. & Ross J. M. (2012). Fast Money? The Contribution of State Tax Amnesties to Public Revenue Systems. *National Tax Journal*, 65(3), 529-562.
- Mujahid, A. & Siddiqui, D. A. (2019). The Effect of Tax Amnesties Programs on Tax Collection and Economic Performance: A Global Macro Economic Analysis. *International Journal of Social and Administrative Sciences*, 4(2), 108-128.
- Nar, M. (2015). The Effects of Behavioral Economics on Tax Amnesty. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 5(2), 580-589.
- OECD (2023). *Tax Revenue Data*. <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>, 7/3/2023.
- Öz, E. & Akçay, F. (2012). Uygulama Örnekleriyle Türk Vergi Hukukunda Gerçek ve Gerçek Olmayan Geriye Yürümler ve Hukuki Güvenlik İlkesine Etkisi. *Vergi Sorunları Dergisi*, 288, 160-174.
- Parle, W. M. & Hirlinger, M. W. (1986). Evaluating the Use of Tax Amnesty by State Governments. *Public Administration Review*, 46(3), 246-255.
- Peia, O. & Roszbach, K. (2015). Finance and Growth: Time Series Evidence on Causality. *Journal of Financial Stability*, 19, 105-118.
- Phillips, P. C. & Perron, P. (1988). Testing for a Unit Root in Time Series Regression. *Biometrika*, 75(2), 335-346.



Akçay, F. (2023). Türkiye’de Vergi Afları ile Vergi Gelirleri İlişkisi: Kırık Camlar Kuramı için Ampirik Kanıtlar. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 641-670. Doi: 10.25295/fsecon.1338322

- Ross, B. G. (1986). Federal Tax Amnesty: Reflecting on the States’ Experiences. *Tax Law*, 40, 145-184.
- Ross, J. (2012). Forgiveness is Divine, but is it Good Tax Policy?. *School of Public and Environmental Affairs-Indiana University*, October.
- Rymanov, A. (2017). Tax Amnesty in Transition Economy: Long-Term Trust or Short-Term Revenues?. *International Journal of Contemporary Economics and Administrative Sciences*, 7(1-2), 114-125.
- Said, E. W. (2017). Tax Policy in Action: 2016 Tax Amnesty Experience of The Republic of Indonesia. *Laws*, 6(4), 1-9.
- Said, S. E. & Dickey, D. A. (1984). Testing for Unit Roots in Autoregressive-Moving Average Models of Unknown Order. *Biometrika*, 71(3), 599-607.
- Saraçoğlu, O. F. & Çaşkurlu, E. (2011). Tax Amnesty with Effects and Effecting Aspects: Tax Compliance, Tax Audits and Enforcements Around; The Turkish Case. *International Journal of Business and Social Science*, 2(7), 95-103.
- Savaşan, F. (2006a). Vergi Afları: Teori ve Türkiye Uygulamaları (“Vergi Barışı” Uygulama Sonuçları). *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 41-65.
- Savaşan, F. (2006b). Vergi Aflarına Mükellef Tepkisi: Türkiye’de Vergi Aflarından Kimler Faydalaniyor?. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(2), 149-171.
- Stella, P. (1991). An Economic Analysis of Tax Amnesties. *Journal of Public Economics*, 46, 383-400.
- Sudarma, I. M. & Darmayasa, I. N. (2017). Does Voluntary Tax Compliance Increase After Granting Tax Amnesty?. *Accounting and Finance Review*, 2(3), 11-17.
- Sunar, B. & Kırbaş, H. (2022). Vergi Affı Uygulamaları ile Makroekonomik Değişkenler Arasındaki İlişkinin Ampirik Bir Analizi. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(3), 1729-1750.
- Şanver, C. (2018). Türkiye’de 1980 Sonrası Vergi Afları ve Kamu Gelirleri Açısından Etkinliği, *AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 18(2), 35-63.
- Şenyüz, D. (2014). Hukuk Devleti Perspektifinden Adil Vergileme ve Vergi Afları. *Tesam Akademi Dergisi*, 1(2), 81-96.
- Thompson, J. P. (2015). Broken Policing: The Origins of the “Broken Windows” Policy. *New Labor Forum*, 24(2), 42-47.
- Torgler, B., Schaltegger, C. A. & Schaffner, M. (2003). Is Forgiveness Divine? A Cross-Culture Comparison of Tax Amnesties. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 139(3), 375-396
- Torgler, B. & Schaltegger, C. A. (2005). Tax Amnesties and Political Participation. *Public Finance Review*, 33(3), 403-431.

Akçay, F. (2023). Türkiye’de Vergi Afları ile Vergi Gelirleri İlişkisi: Kırık Camlar Kuramı için Ampirik Kanıtlar. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 641-670. Doi: 10.25295/fsecon.1338322

- Ünsal, H. & Ertürk, Y. (2020). Vergi Afları ve Seçimler Arasındaki İlişkinin Bütçe Değişkenleri Aracılığıyla Değerlendirilmesi: Etkileşimli VAR Yöntemi Uygulaması. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(3), 685-702.
- Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı. (2023). *Faaliyet Raporları (2012-2022)*. <https://vdk.hmb.gov.tr/vdk-faaliyet-raporlari,7/3/2023>
- Villalba, M. (2017). On the Effects of Repeated Tax Amnesties. *Journal of Economics and Political Economy*, 4(3), 286-301.
- Wang, Y. & Hsieh, W. (2015). Is Tax Amnesty Good for the Tax Evader?. *British Journal of Economics, Management & Trade*, 6(4), 308-322.
- Wilson, J. Q. & Kelling, G. E. (1982). Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. *Atlantic Monthly*, 29(March).
- World Bank. (2023a). *World Development Indicators*. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators,7/3/2023>
- World Bank. (2023b). *Worldwide Governance Indicators*. <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators,7/3/2023>
- World Bank. (2023c). *Informal Economy Database*. <https://www.worldbank.org/en/research/brief/informal-economy-database,7/3/2023>
- Yaraşır, S. (2013). Vergi Afları ve Türkiye’deki Vergi Aflarının Değerlendirilmesi. *Vergi Dünyası*, 379, 175-187.
- Yeniçeri, H. & Avcı, O. (2021). Anayasal Vergilendirme İlkeleri Kapsamında Vergi Affı. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 12(29), 317-329.
- Yılmaz, S. (2017). Anayasal Vergilendirme İlkeleri Çerçevesinde Vergi Affı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 66(1), 263-301.
- Yuesti, A. (2018). Taxpayer Compliance Analysis of Tax Amnesty Application as Effort Improvement of Increasing on Countryincomeand Development through Tax Sector. *International Journal of Business and Management*, 7(5), 29-36.
- Yurdadoğ, V. & Coşkun Karadağ, N. (2017). Türkiye’de Yapılan Ampirik Çalışmalar Işığında Vergi Aflarının Değerlendirilmesi. *Eurasian Business and Economics Journal*, 8, 134-164.
- Yücedoğru, R. & Sarısoy, İ. (2020). Are Tax Amnesties Good for Us All? Understanding Influence of Tax Amnesties on Benefiters and Non-Benefiters. *CESifo Economic Studies*, 1-16. doi: 10.1093/cesifo/ifz020

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.

Ethical Approval: The author declares that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's author.



Akçay, F. (2023). Türkiye’de Vergi Afları ile Vergi Gelirleri İlişkisi: Kırık Camlar Kuramı için Ampirik Kanıtlar. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 641-670. Doi: 10.25295/fsecon.1338322

EK-1: 1996- 2022 Yıllarında Çıkarılan Af Kanunları Kapsamında Elde Edilen Gelirlerin Toplamı (Milyon TL)

Yıllar	Vergi gelirleri	Vergi cezaları	5/9/1997	22/07/1998	6/2/2001	7/3/2002	27/02/2003	22/11/2008	25/02/2011	10/9/2014	19/08/2016	27/05/2017	18/05/2018	17/11/2020	9/6/2021	Toplam af gelirleri	Af geliri / Vergi geliri
			400 TGT	4369	414 TGT	4746	4811	5811	6111	6552	6736	7020	7143	7256	7326		
1997	4.745	69	300													300	6.32%
1998	9.229	151		*												0	0.00%
1999	14.802	259														0	0.00%
2000	29.571	409														0	0.00%
2001	43.813	865			2.000											2.000	4.56%
2002	60.356	1.164				*										0	0.00%
2003	82.491	796					2.854									2.854	3.46%
2004	100.373	922					1.861									1.861	1.85%
2005	119.628	1.324														0	0.00%
2006	137.480	3.506														0	0.00%
2007	152.835	2.689														0	0.00%
2008	168.109	1.741														0	0.00%
2009	172.440	2.481														0	0.00%
2010	210.560	2.541						1.577								1.577	0.75%
2011	253.809	3.592							13.301							13.301	5.24%
2012	278.781	3.335							7.593							7.593	2.72%
2013	326.169	3.313							4.034							4.034	1.24%
2014	352.514	2.610							1.438							1.438	0.41%
2015	407.818	4.007								8.285						8.285	2.03%
2016	459.002	5.234									13.727					13.727	2.99%
2017	536.617	4.367									26.150	2.040				28.190	5.25%
2018	621.536	4.710									9.479	1.913	13.775			25.167	4.05%
2019	673.860	7.124									5.945	1.155	10.003			17.104	2.54%
2020	833.251	5.666									1.415	540	2.239			4.194	0.50%
2021	1.164.988	8.708									1.172	179	1.467	23.287	54.630	80.736	6.93%
2022	2.353.286	16.048									782	160	483	7.391	25.618	34.434	1.46%



Akçay, F. (2023). Türkiye’de Vergi Afları ile Vergi Gelirleri İlişkisi: Kırık Camlar Kuramı için Ampirik Kanıtlar. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 641-670. Doi: 10.25295/fsecon.1338322

The Relationship between Tax Amnesties and Tax Revenues in Türkiye: Empirical Evidence for Broken Windows Theory

Fatih Akçay

Extended Abstract

Taxes are the most important source of public income for the public sector. Economic, financial, political, social, cultural, psychological, and moral values determine the level of tax revenues. The tax revenues used by the state to finance public expenditures are used not only for fiscal purposes but also for extra-fiscal (economic and social) purposes. In this respect, the findings of the studies on tax revenues and the determinants of tax revenues, which are one of the most important tools of fiscal policy, are also important for policymakers. Tax is one of the most important components of the relationship between the individual and the state. It also shows the confidence between these two units.

Tax amnesties eliminate the legal and penal sanctions for all or some of the unpaid taxes. According to the broken windows idea, failure to control disorder enhances crime output. As a result, tolerating minor offenses and providing amnesty for minor crimes may pave the way for serious crimes. Thus, the first step in preventing serious crime is preventing minor offenses that create the appearance of disorder. In this regard, considering tax crimes as minor crimes that are not subject to sanctions and even forgiving those who commit tax crimes may lead to more serious tax crimes.

Tax amnesties are issued for political, financial, economic, and social reasons. In the current literature review, in the theoretical and empirical analyses of tax amnesties for different countries, researchers mostly investigate the relationship of tax amnesties with tax revenues, economic and political variables, justice, and tax compliance variables. The literature on tax amnesties contains two opposing viewpoints. According to the approach advocating tax amnesties, unregistered taxpayers will be able to join the database of taxpayers with a new beginning. In this instance, both incomes will be earned in the relevant year due to tax amnesty, and the increase in the number of taxpayers registered in subsequent years will result in a rise in the government’s essential tax revenue. In other words, it leads to an improvement in tax compliance. Tax amnesties have the potential to lessen the burden on the tax administration and the tax judiciary by removing difficulties (such as regulatory complexity) from the tax system. Furthermore, tax amnesties are frequently perceived as advantageous by policymakers. Implementing the legislation would effectively mitigate the reactions against the tax policy and minimize the potential loss of voter support resulting from the increased tax burden. On the other hand, tax amnesties may be considered useful for economic activity in general. There could be significant consequences for both the external balance (such as the balance of payments) and the internal balance (domestic investment, budget balance) as a result of repatriated foreign assets.

The opposing viewpoint suggests that tax amnesties are likely to decrease tax revenues. The implementation of tax amnesty legislation would probably strengthen the expectation of future tax amnesty laws, which could threaten taxpayers’ compliance with tax regulations. At the same time, the aforementioned application contains the potential to punish taxpayers who follow tax regulations in a straight manner, thereby affecting the fairness of the tax

system. This case is supposed to have an unfavorable effect on the relationship between the state and individuals. These approaches show that the impacts of tax amnesties on tax revenues are subject to various perspectives and arguments within academic discourse. It would be misleading to evaluate tax amnesty’s performance based solely on the amount of revenue collected. A successful tax amnesty should be implemented only once and not generate expectations for future amnesties. Following the implementation of tax amnesty, it is essential to increase the frequency and number of audits while focusing on any legislative gaps and complexities.

In econometric models, tax amnesties are used as a dummy variable to test the relationship between tax revenues and tax amnesties based on the existing literature. These dummy variables represent the year the tax amnesty law came into force, the previous year, or the following year. The time period of the study was determined to be 1996-2021 due to the time constraints of the variables used in the analysis. Therefore, it is necessary to consider the 12 amnesty laws enacted in Türkiye after 1996. Since an amnesty law is issued approximately every 2 years in a 26-year time period, it requires adding a dummy variable to each year. In order to eliminate the inconvenience of this situation, this study first calculates the revenue obtained annually from tax amnesties. The annual tax amnesty revenue as a percentage of total tax revenue is the second factor. The dependent variable is tax revenues, while the explanatory variables are GDP per capita, inflation rate, trade openness, net inflows of foreign direct investment, governance index, and tax inspection rate. In the study, Augmented Dickey-Fuller (ADF) and Phillips-Perron (PP) unit root tests are performed to determine the integration levels of the variables. The long-term link between the variables is defined after assessing the degree of integration of the variables. The FMOLS procedure is applied, which gives valid results even in the case of endogeneity and autocorrelation in the cointegration relationship. By examining the stationarity of the error terms obtained from FMOLS, it is determined whether the variables have a cointegration relationship.

According to both unit root tests, all of the variables contain a unit root at the level of the constant & trend models. The series becomes stationary at the first difference of the variables. The FMOLS estimator is employed when all variables are in a stationary state. The results of the ADF test indicate the presence of a cointegration relationship in all models, with the exception of the first two models. However, when the models are examined, only the 2010 and 2015 dummy variables are statistically significant. The empirical evidence from 2010 demonstrates a positive impact of the implementation of Law No. 5811, which was enacted in 2008, on the tax revenues derived from amnesty revenues. Conversely, the year 2015 provides evidence that the implementation of Law No. 6552, enacted in 2014, had a detrimental effect on tax revenues. All other tax amnesties have no effect on increasing tax revenues. The findings of this study align with existing literature, which supports the notion that tax amnesties do not have a significant impact on tax revenues.

According to an analysis of the explanatory factors, in all models, GDP per capita is statistically significant and has a positive impact on tax revenues. Similarly, the coefficient of the institutional quality variable is significant and positive in all models. Following GDP per capita, institutional quality is the variable with the second-largest impact on tax revenues. These results are in line with the theory’s expectations. The coefficient for the tax audit rate variable



Akçay, F. (2023). Türkiye’de Vergi Afları ile Vergi Gelirleri İlişkisi: Kırık Camlar Kuramı için Ampirik Kanıtlar. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 641-670. Doi: 10.25295/fsecon.1338322

is significant and negative in all models. Examining foreign direct investments reveals that the coefficient in all models is statistically insignificant. Finally, the coefficient of the inflation rate variable is insignificant only for models 11 and 12. In all other models, inflation affects tax revenues negatively. For example, model 1 shows that a 1% change in the inflation rate reduces tax revenues by 0.07%. This result also provides evidence that the erosion in tax revenues due to inflation can be explained by the Oliviera-Tanzi effect.

The investigation of the impact of tax amnesty on tax revenues in Türkiye holds great importance. This study aims to examine the relationship between tax revenues and tax amnesties in Türkiye during the period from 1996 to 2021. The findings indicate that income and institutional quality are the primary factors influencing tax revenues among the determinants examined in the model. The tax amnesties do not have a significant impact on tax revenues. Therefore, the frequent application of amnesty has a negative impact on the tax compliance of taxpayers. The results also provide additional proof for the validity of the broken windows theory regarding tax amnesties in Türkiye. Currently, the application of tax amnesties for short-term policies may result in the long-term failure of the state due to political myopia. Instead of relying on tax amnesties, it is advisable for policymakers to prioritize the prevention of tax loss through the implementation of deterrent penalties and the promotion of voluntary tax compliance. In this regard, to working on efforts like rewarding honest taxpayers would be a better choice.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 671-707

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 28.08.2023

Accepted/Kabul: 06.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1351453



Research Article/Araştırma Makalesi

Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey

Enflasyon Büyümenin Tetikleyicisi mi Yoksa Ekonomik Yavaşlığın Habercisi mi? Türkiye'nin 26 Alt-Bölgesi Üzerine Dinamik Eşik Modeli Analizi

Merter AKINCI¹, Gönül YÜCE AKINCI², Ömer YILMAZ³

Abstract

This study aims to explain the effects of regional inflation thresholds on regional economic growth in 26 sub-regions (NUTS-2 level) in the Turkish economy by using dynamic threshold model analysis for the period 2004-2020. The findings of the analysis show that increases in regional inflation rates affect regional growth positively until reaching the threshold value, but negatively after exceeding the threshold value in 20 of 26 sub-regions. This result is in parallel with the findings frequently questioned in the literature in recent years and points out the phenomenon that is composed of the synthesis of the monetarist and the structural views. Besides, analysis findings showing that steady-state income convergence process is valid in 25 sub-regions reflect that increases in regional population ratios have statistically insignificant effects on regional economic growth. In addition, it has been observed that employment increases accelerate the growth processes of relatively developed regions, while statistically insignificant effects have been detected in underdeveloped regions. A similar result shows itself in terms of foreign trade data, and it is seen that the effect of foreign trade on regional growth is quite limited. When the results are evaluated as a whole, it can be mentioned that the distinction between developed and underdeveloped regions in the Turkish economy is sharp and that macroeconomic indicators affect the economic growth of the regions according to their development level.

Jel Codes: C34, E31, R11

Keywords: Regional Inflation, Regional Economic Growth, Analysis of Dynamic Threshold Model, Turkish Economy

¹ Prof. Dr., Ordu University, Ünye Faculty of Economics and Administration Sciences, Department of Economics, Ünye/Ordu, makinci86@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5449-0207

² Assoc. Prof., Ordu University, Ünye Faculty of Economics and Administration Sciences, Department of Business Administration, Ünye/Ordu, gyuce81@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5900-7114

³ Prof. Dr., Atatürk University, Faculty of Economics and Administration Sciences, Department of Econometrics, Erzurum, omeryilmaz@atauni.edu.tr, ORCID: 0000-0002-2951-8749

Citation/Atıf: Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453



Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

Öz

Bu çalışma, Türkiye ekonomisinde bölgesel enflasyon eşliğinin bölgesel ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini 26 alt-bölge itibariyle 2004-2020 dönemi için dinamik eşik modeli analizini kullanarak açıklamayı amaçlamaktadır. Analiz bulguları, 26 alt-bölgenin 20'sinde eşik düzeye ulaşıncaya kadar bölgesel enflasyon oranlarındaki artışların bölgesel büyümeyi pozitif, ancak eşik değerin aşılmasından sonra ise negatif yönlü olarak etkilediğini göstermiştir. Ayrıca, 25 alt-bölgede kararlı durum gelir yakınsama sürecinin geçerli olduğunu gösteren analiz sonuçları, bölgesel enflasyon oranlarındaki artışların bölgesel ekonomik büyüme üzerinde istatistiki olarak anlamsız etkilere sahip olduğunu yansıtmıştır. İlaveeten, istihdam artışlarının nispeten gelişmiş bölgelerde büyüme sürecini hızlandırdığı gözlenmiş, ancak az gelişmiş bölgelerde ise istatistiki bakımdan anlamsız etkilerin varlığı tespit edilmiştir. Benzer bir sonuç dış ticaret bağlamında da ortaya çıkmış ve dış ticaretin bölgesel büyüme üzerindeki etkisinin oldukça sınırlı olduğu görülmüştür. Sonuçlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Türkiye ekonomisinde gelişmiş ve gelişmekte olan bölgeler arasında keskin bir ayrımın geçerli olduğu ve makroekonomik değişkenlerin bölgelerin ekonomik büyüme düzeyini sahip oldukları kalkınma seviyesine göre etkilediği söylenebilir.

Jel Kodları: C34, E31, R11

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Enflasyon, Bölgesel Ekonomik Büyüme, Dinamik Eşik Modeli Analizi, Türkiye Ekonomisi



Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

1. Introduction

The stable macroeconomic conditions determine the basis of sustainable growth policies of countries, whether they are developed or underdeveloped. Undoubtedly, good sustainable growth conditions are shaped depending on the structural characteristics of the countries and the stable balance of growth process is related to the provision of a consistent macroeconomic infrastructure (Fischer, 1993). While there are many economic factors affecting sustainable growth dynamism, one of the most important determinants among them is the stability of general price level. With the price stability that manifests itself as a result of a low and sustainable inflation rate, investment, consumption and savings decisions of economic agents can stabilize both in current and future periods, otherwise investors and savers are pushed into indecision triggered by uncertainties. In this context, price stability contributes to sustainable economic growth and economic welfare by helping to eliminate the uncertainty created by high inflation. As a matter of fact, many central banks are trying to maintain price stability by keeping inflation under control. In this respect, the effects of inflation on economic growth process are among the issues that policy makers and economists frequently focus on. Although the relations between inflation level and growth occupy an important place in the economic literature, they constitute one of the subjects on which a definite agreement cannot be reached.

The nature of the links between inflation and growth has been shaped around two schools of thought: *the Structuralists* and *the Monetarists*. Despite the structuralist view, which argues that inflation is an important determinant in triggering economic growth dynamism, the monetary view has highlighted the negative effects of inflation on economic growth (Munir et al., 2009). *The Tobin Effect* stands out as an element used to explain the nature of the links between inflation and growth in the context of the structuralist view. Tobin (1965), who argues that an increase in money supply will increase inflation rates and that rising inflation will increase the opportunity cost of liquidity, states that at a certain level of savings, the redistribution of funds will occur from liquidity to capital accumulation. Emphasizing that individual savers who want to get rid of the distorting effects of inflation on income distribution will transfer their savings to interest-earning securities, Tobin (1965) indicates that this process will accelerate capital accumulation. Arguing that increases in capital accumulation will increase the capital/labor ratios and the productivity of the workforce, the author argues that growth performance of the economies will also accelerate (Jones & Manuelli, 1995; Terzi, 2004; Gillman et al., 2004).

The view that increases in inflation rates will negatively affect growth is considered within the framework of the monetarist view. The monetarist view, which suggests that the future profit rates of investments will become uncertain due to inflation, states that the realization period of investments will be longer due to the volatilities in general level of prices, more prudent and even abstaining will be acted on when choosing investment projects, and as a result, growth will slow down. In addition, it has been argued that inflation rates, which relatively increase the prices of export goods, will reduce the competitive potential in foreign markets and therefore create negative pressures on the balance of payments. Besides, it is emphasized that high inflation rates, which are claimed to disrupt the optimum functioning of taxation

policies, will accelerate the uncertainties by corrupting the borrowing and lending systematics (Gokal & Hanif, 2004). Furthermore, the monetarist view, which argues that high interest rates caused by increasing inflation will crowd out investments, indicates that production volume and acceleration of growth process will be lost due to decrease in investments and capital stock. Also, monetarists, stating that high interest rates combined with inflation will increase the fluctuations in exchange rates, have revealed that balance of payments management will become increasingly difficult. Undoubtedly, upward pressures in exchange rates with inflation, as well as the relative increase in the value of the national currency due to increases in interest rates can be considered as additional factors that complicate exchange rate, budget and balance of payments management (Sevinç & Akıncı, 2015).

In addition to the structuralist and monetarist views, one of the main focal points of the Keynesian policies, which took their place on the world agenda especially after the Second World War, is to increase the aggregate demand. Although Keynesian policies state that increasing aggregate demand can accelerate inflation, they argue that triggering production increases is the key point. Therefore, the Phillips Curve approach has been used frequently to explain the relationship between inflation and growth. The Phillips Curve approach, which generally focuses on the relationship between inflation and unemployment, argues that high inflation causes low unemployment rate and therefore has a positive effect on growth. In addition, Bruno & Easterly (1998) attribute the positive effect of high inflation on growth to the mandatory increase in savings because of high inflation. Undoubtedly, increased savings due to high inflation are directed to investments and rising investments accelerate growth. On the other hand, another mechanism that determines the relationship between inflation, investments, and growth is relative price changes. According to Fischer (1981), it is very difficult to determine the source of the increase in inflation rates in an economic system with imperfect competition and price rigidities. In other words, it is impossible to determine the nominal and real macroeconomic conditions that cause high inflation due to incomplete information conditions. Since the source of price movements cannot be determined in such an economic structure and consistent economic forecasts for the future cannot be made, efficiency in resource allocation will deteriorate. Informative price process, which causes current price fluctuations and therefore inflation rates to increase, makes it difficult for decision-makers to receive market signals which are necessary to protect themselves from price fluctuations. This process, which causes the efficiency in resource allocation and the perception of investment to deteriorate, has a negative impact on economic growth. It is also emphasized by Friedman (1977) that high inflation and excessive price fluctuations will impair efficiency in resource allocation, negatively affect economic efficiency, weaken the information transfer between decision-making units, and therefore hinder economic growth.

As can be understood from the theoretical discussions, the first studies examining the relationships between inflation and economic growth focus on the existence of linear relationships between the related variables. In other words, it is argued that the effect of inflation on economic growth is positive or negative. Levine & Renelt (1992), Levine & Zervos (1993) and Barro (1995) are the pioneers of these kind of studies. However, recent studies pioneered by Fischer (1993), Sarel (1996), Ghosh & Phillips (1998), Bruno & Easterly (1998),



Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey.

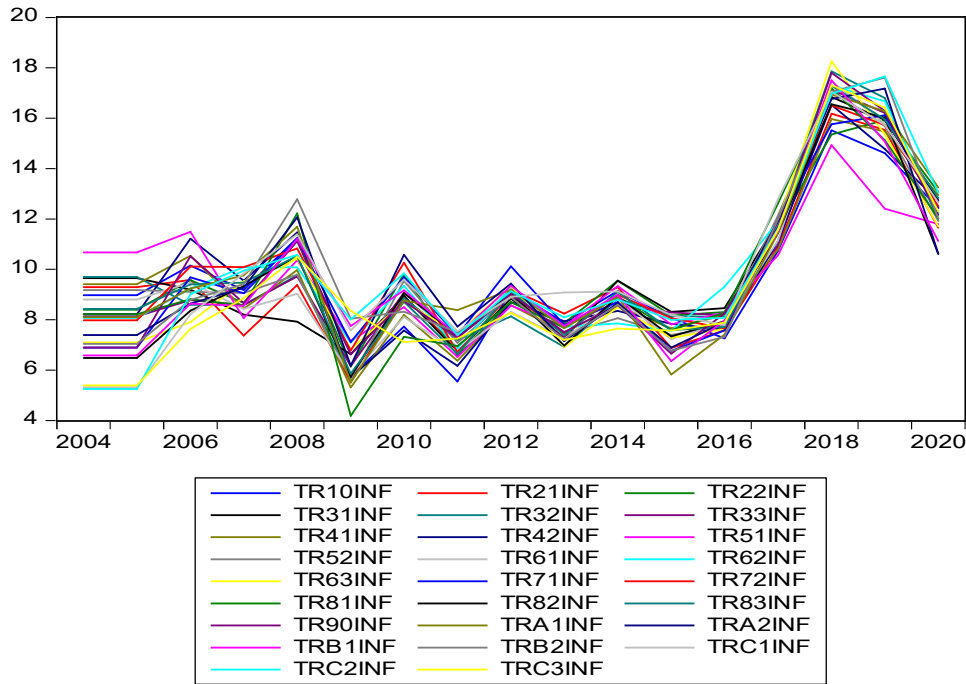
Fiscoeconomía, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

Gylfason & Herbertsson (2001) and Khan & Senhadji (2001) have shown the existence of non-linear relationships between inflation and economic growth. New generation studies brought to the literature have revealed that the effect of inflation on economic growth occurs with a certain inflation threshold value and the character of the relations changes after the threshold value is exceeded. Studies have generally shown that the effect of low and predictable inflation on economic growth is generally positive, but after the threshold inflation rate is exceeded, inflation affects growth negatively. In this context, as noted by Sekmen & Topuz (2019), central banks, whose main task is to ensure price stability, have often started to dwell on the question of what the optimum inflation rate should be for sustainable economic growth.

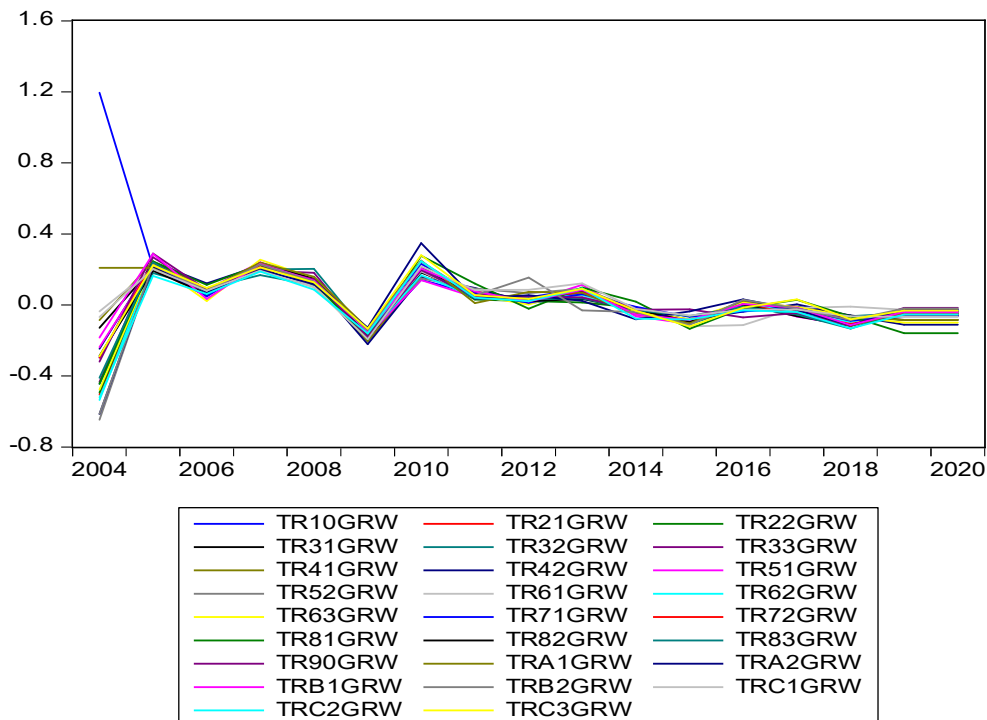
Inflation-growth links, where consensus could not be established due to the positive and negative effects it has on economic growth, has become one of the fields of study where a common opinion revealed and a synthesis of monetarist view and structural view have begun to be achieved as a result of regression analyzes created using new econometric techniques that have been developed recently. Inflation-growth relations, especially explained by regression analyzes based on threshold values and regime processes, revealed that increasing inflation rates affect growth positively until the inflation threshold is reached, but negatively after exceeding the threshold. Starting from a similar problematic, the main purpose of this study is to question whether regional inflation has any threshold on regional growth in the Turkish economy. To be more specific, this study aims to explain the effects of regional inflation threshold on regional growth in 26 sub-regions (NUTS-2 level) in the Turkish economy by applying dynamic threshold model analysis for the period from 2004 to 2020. One of the biggest problems faced by all countries, regardless of their level of development, is high inflation. High inflation, which can undermine both internal and external economic stability and disrupt expectations for the future, has become one of the main chronic problems for the Turkish economy. It has been observed that even after the periods when the high inflation problem in the Turkish economy, which is closely tied to the capitalist system, could be solved relatively, inflation got out of control again and it was seen that the economic policies implemented to solve the problem could be a part of the deadlock. In this process, which has been observed more clearly since the 2000s, serious decreases were achieved in inflation rates until 2006 due to the strict adherence to the stabilization programs offered by the IMF and the positive cycle provided by the external economic conjuncture. Inflation rates, which have been in an upward trend since 2006, have seen their lowest levels due to the recession caused by the 2008 Global Financial Crisis and have started to rise since then. The termination of the quantitative easing programs implemented in order to overcome the effects of the economic crisis, especially in the USA and Europe, and thus the reduction in the money supply, caused an intense exchange rate and inflation pressure in Turkey, as in many developing countries. In addition to all this negative conjuncture, the lack of using effective monetary policy instruments, the applying of indirect measures to suppress inflation and the exchange rate pressures, and the economic policy instruments that are incompatible with the realities of economics have increased the exchange rate and inflation pressures. As a result of this whole process, the inflation rate increased to 70% and the US dollar exchange rate increased to 16 TL in May in 2022. Undoubtedly, high inflation and exchange rate pressure also affected

economic growth and paved the way for a decline in growth rates. At this point, it should be noted that the negative economic conjuncture, which made its impact felt on a macro basis, also emerged intensely on a regional basis. In this context, Graph 1 and Graph 2 show the regional inflation and regional growth process for the period of 2004-2020, respectively.

Graph 1: Regional Inflation Rates in 26 Sub-Regions



Graph 2: Regional Growth Rates in 26 Sub-Regions





Akinci, M., Yüce Akinci, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

As can be seen from the charts, regional growth rates accelerated upwards with the relatively low regional inflation rates, which remained at single-digit levels until 2006. It was observed that regional economic growth lost dynamism with the increasing regional inflation rates in 2006, however, this process reversed and the regional inflation rates decreased and the regional growth rates increased in 2007. The regional inflation rates, which started to rise in 2008, began to be accompanied by a falling regional growth rate, and the stagnation process caused by the Global Financial Crisis paved the way for regional growth to lose momentum along with regional inflation. Regional inflation rates, which have been following a rather unstable course since 2009, caused downward movements by losing momentum in regional growth rates and since 2016 regional inflation rates have reached their peak value, while regional growth rates have dropped to the bottom level. In particular, the year of 2018 has come to the fore as the main year, revealing the impression that there may be negative links between regional inflation and regional growth.

At this point, it should be noted that the study does not focus on the regional determinants of growth but considers the threshold effects of regional inflation on regional growth. It also examines the effects of some variables such as population, employment, openness rate, and terms of trade, which can affect regional growth as well as inflation and are frequently used in the literature within the framework of this subject, on regional growth. In addition, the fact that no previous study on inflation-growth relations has been carried out on the basis of each sub-region in the Turkish economy distinguishes this study from other studies in the literature and represents a superior aspect. Moreover, estimating the inflation threshold for each sub-region in the economic growth process constitutes one of the main elements that differentiate this study from other studies. One of the most important reasons for the absence of such a study by sub-regions in the literature may be due to the difficulty of obtaining regional data set. Moreover, the fact that the regional data set contain a very limited time period and the data have a discrete structure can be considered as a reason why a study in this way has not been presented before. At this point, it should be noted that the fact that this study covers a period of 17 years can be considered as relatively inadequate for time series analysis. However, the fact that this paper tries to calculate the series with missing data and tries to guide future studies with more comprehensive data sets forms the main motivation for this study. Undoubtedly, determining the effects of regional inflation on regional growth and determining regional growth dynamics can also lead to macroeconomic policy making processes on a national basis. For this purpose, the study consists of five parts. After the introduction section, a summary of the literature reviews on the linkages between inflation and economic growth is represented in the second part, and the methodological information and data set is introduced in the third part. After the fourth part, in which the econometric application findings are presented, the study is concluded with the conclusion part where a general evaluation is made.

2. Literature Review

There are intensive researches on the nature of the nexus between inflation and economic growth in the economics literature. Although there is no consensus on the magnitude,

direction and sign of the effects of inflation on economic growth, it has reached a wide audience of supporters that inflation-growth links do not emerge in a linear form and non-linear relationships can manifest themselves.

Non-linear inflation-growth relationships has begun to take shape with the pioneering work by Fischer (1993), and the author states that inflation rates contribute to growth until they reach the threshold value, but they hinder growth once the threshold is passed. Based on this view, Sarel (1996) interprets the positive and negative effects of inflation on growth in terms of the 8% inflation threshold. Ghosh & Phillips (1998), who calculate the 2.5% inflation threshold rate in order to determine the positive and negative effects on growth, argue that inflation is one of the most basic determinants of growth dynamism. Christoffersen & Doyle (1998) calculate the inflation threshold as 13% and Kannan & Joshi (1998) as 6% in their studies, which take into account the transition economies, and they state that growth is affected positively at inflation levels below the specified threshold, but negatively if it is above the threshold. Bruno & Easterly (1998), who estimate the inflation threshold as 40% in their study, suggest that inflation may interrupt the growth process after the 40% threshold is passed.

Unlike these studies, in which the inflation level is chosen arbitrarily, econometric methods are used in which the threshold level can be determined by the model in new generation works. Stating that the inflation threshold is between 1% and 3% for developed countries and 11-12% for developing countries, Khan & Senhadii (2001), using the threshold value estimation method of Hansen (1999), claim that when the threshold values are exceeded, inflation affects the growth process negatively. Gylfason & Herbertsson (2001) argue that such a relationship is valid if the inflation threshold is between 10% and 20%. In addition to Sweidan (2004) arguing that the negative effects of inflation on economic growth will emerge only after the threshold value of 2% is exceeded, Mubarik (2005) points out that these negative effects manifest themselves after the inflation threshold of 9%. Following Drukker et al. (2005) who claim that the inflation threshold is 2.57% for developed countries and 12.61% for developing countries, Vaona & Schiavo (2007) analyzes the inflation-economic growth nexus with the help of semi-parametric and non-parametric instrument variable estimators and the threshold level of inflation is estimated to be 12% for developed countries. Similarly, Munir et al. (2009) calculate the inflation threshold for the Malaysian economy as 3.89%. Adding a constant regime coefficient to the panel threshold model put forward by Hansen (1999) to solve the deviation problems arising from the variables that are not taken into account, Bick (2010) calculates the inflation threshold as 12% for 40 countries. Using the static panel data model developed by Hansen (1999), Sekmen & Topuz (2019) calculate the inflation threshold as 3.6% for OECD countries in the period of 1996-2016.

As emphasized by Sekmen & Topuz (2019), in most of the early studies in this field, the threshold level is determined externally and unobservable heterogeneity is not taken into account. After all, most of the recent work has used PSTR analysis, which is the extended version of Hansen (1999) model, introduced by González et al. (2005). This model allows the threshold value to be determined internally and can solve the problems of internality and heterogeneity (Sekmen & Topuz, 2019). Using the developed country sample and PSTR

analysis technique, Omay & Kan (2010) estimate the inflation threshold as 2.52%. On the other hand, using LSTR analysis technique, which is another version of PSTR analysis, Espinoza et al. (2010) estimate the inflation thresholds for developed and developing countries as 1% and 10%, respectively. Other studies that try to determine the inflation threshold using PSTR and GMM analyzes are done by Lopez-Villavicencio & Mignon (2011) and Tung & Thanh (2015). Lopez-Villavicencio & Mignon (2011) calculate the inflation threshold for developed and developing countries as 1.2% and 14.5%, respectively, and Tung & Thanh (2015) estimate the inflation threshold for the Vietnamese economy as 7%.

Studies on what the inflation threshold should be in the relationship between inflation and growth are also examined using dynamic panel threshold models developed by Caner & Hansen (2004). One of the most remarkable studies trying to determine the inflation threshold for 120 countries using the dynamic panel threshold model is done by Kremer et al. (2013). The authors suggest that the 2.5% inflation threshold for developed countries and 17% for developing countries are determinants of growth. Following Kremer et al. (2013), Vinayagathan (2013) calculates the inflation threshold, which is effective on growth, as 5.43% for 32 Asian countries and Bağlan & Yoldaş (2014) estimate it as 12% for 92 countries. Underlining that the 6.7% inflation threshold for African countries is the basis for the growth process, Ndoricimpa (2017) expresses that when the threshold is exceeded, growth is interrupted. Ekinci et al. (2020) calculate the inflation threshold value is 4.18% in 24 countries with inflation targeting, and declare that if the threshold is exceeded, the effect of inflation on economic growth is negative. Some studies in the economics literature are based on the estimation of the inflation threshold with the help of FGLS analysis. One of the most important of these studies is carried out by de Carvalho et al. (2018) and Azam & Khan (2020). Examining the relationship between inflation and economic development in 65 countries for the period 2001-2011, de Carvalho et al. (2018) conclude that there is an inverse relationship between inflation persistence and economic development. On the other hand, trying to determine the inflation threshold for developed and developing countries, Azam & Khan (2020) emphasize that the inflation threshold of 5.36% for developed countries and 12.23% for developing countries is the main determinant of growth.

The threshold effects of inflation on economic growth have also been examined to a very limited extent by considering the Turkish economy. Kaya & Yılmaz (2006) explain the effects of regional inflation on regional growth by using time series and panel data analysis in their study, which took into account the 1983-2001 period. Analysis findings show that inflation affects growth negatively in both analysis methods and the validity of causality and cointegration relations between the variables are determined. Akgül & Koç (2008), Akgül & Özdemir (2012) and Sevinç & Akinci (2015) explain the negative and positive effects of inflation on growth by the inflation threshold of 10.63%, 1.26% and 15%, respectively.

To summarize, it is generally accepted that the effect of increasing inflation on growth is positive until a certain inflation threshold is reached, but negative after exceeding the threshold. Inspired by the studies in the literature, this paper, which bases on what the inflation threshold should be in the relations between inflation and growth, focuses on the relations between the regional inflation threshold and regional growth in 26 sub-regions of



Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

the Turkish economy. While examining the relationships between the relevant variables, the dynamic threshold model developed by Caner & Hansen (2004), which is one of the most popular methods in the estimation of the inflation threshold, is applied.

The literature findings reveal that the inflation threshold relations are valid between inflation and economic growth and that inflation triggers economic growth in low inflation rate regimes, but increasing inflation hinders growth in high inflation rate regimes. In the light of these explanations, Table 1 presents a summary of the literature including studies with inflation threshold values on the relationship between inflation and economic growth.

Akinci, M., Yüce Akinci, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

Table 1: Literature Summary Containing Threshold Inflation Studies on the Inflation-Growth Relationship

Author(s)	Country	Time Span	Method	Independent Variables	Inflation Threshold Value	Findings (BIT, AIT)
Sarel (1996)	87 Countries	1970-1990	Panel Data Analysis	Population (-), GDP (+), Inflation (+, -), Terms of Trade (+), Exchange Rate (-), Gov. Expenditures (-), Investment (+)	8%	+, -
Ghosh & Phillips (1998)	145 Countries	1960-1996	Panel Data Analysis	GDP (+), Inflation (+, -), Population (-), Investment (+), Openness (+), Exchange Rate (-), Death Rate (-)	2.5%	+, -
Christoffersen & Doyle (1998)	16 Transition Countries	1990-1997	Panel Data Analysis	Inflation (+, -), Export (+), War (-), Transition Index (+)	13%	+, -
Bruno & Easterly (1998)	31 Countries	1961-1994	Panel Data Analysis	Inflation (+, -), Economic Crises (+, -), Investment (+), Capital Per-Labour (+)	40%	+, -
Khan & Senhadji (2001)	140 Developed and Developing Countries	1960-1998	Panel Threshold Analysis	Inflation (+, -), Population (-, +)	1%-3% for DCs, 11%-12% for DLCs	+, -
Gylfason & Herbertsson (2001)	170 Countries	1960-1992	Panel Data Analysis	Inflation (+, -), Investments (+), Openness (+), Primary Goods Export (-), Education (+)	10%-20%	+, -
Sweidan (2004)	Jordan	1976:01-2003:10	ARCH	Inflation (+, -), Money Supply (+), Gross Domestic Capital Formation (+)	2%	+, -
Mubarik (2005)	Pakistan	1973-2000	Threshold Regression	Inflation (+, -), Population (+), Investments (+)	9%	+, -
Drukker et al. (2005)	138 Countries	1950-2000	Panel Threshold Analysis	Inflation (+, -), Population (+), Terms of Trade (+, -), Openness (+)	2.57% for DCs, 12.61% for DLCs	Statistically Insignificant, -
Akgül & Koç (2008)	Turkey	1950-2005	Threshold Regression	Inflation (+, -)	10.63%	+, -
Munir et al. (2009)	Malaysia	1970-2005	TAR	Inflation (+, -), Financial Development (+), Gross Domestic Capital Formation (+)	3.89 %	+, -
Omay & Kan (2010)	6 Developed Countries	1972-2005	PSTR Model	Inflation (+, -), Investments (+), Openness (+)	2.52%	+, -
Frimpong & Oteng-Abayie (2010)	Ghana	1960-2008	Threshold Regression	Inflation (+, -)	11%	+, -
Fakhri (2011)	Azerbaijan	2001-2009	Threshold Regression	Inflation (+, -), Gross Domestic Capital Formation (+)	%13	+, -

Note: BIT and AIT imply “Before Inflation Threshold” and “After Inflation Threshold”, respectively.

Akinci, M., Yüce Akinci, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

Table 1: Continued

Author(s)	Country	Time Span	Method	Independent Variables	Inflation Threshold Value	Findings (BIT, AIT)
Akgül & Özdemir (2012)	Turkey	2003:01-2009:12	TAR	Inflation (+, -)	1.261%	+, -
Kremer et al. (2013)	124 Countries	1950-2004	Dynamic Panel Threshold Analysis	Inflation (+, -), Population (+, -), Terms of Trade (-), Openness (+)	2.5% for DCs, 17% for DLCs	+, - for DCs; Statistically Insignificant for DLCs, -
Vinayagathan (2013)	32 Asian Countries	1980-2009	Dynamic Panel Threshold Analysis	Inflation (+, -), Population (-), Openness (+), Terms of Trade (+)	5.43%	Statistically Insignificant, -
Bağlan & Yoldaş (2014)	92 Developing Countries	1975-2004	Dynamic Panel Threshold Analysis	Inflation (+, -), Population (-), Terms of Trade (+), Openness (-)	12%	+, -
Tung & Thanh (2015)	Vietnam	1986-2013	TOLS and GMM Analysis	Inflation (+, -), Investment (+), Population (+), Openness (-), Terms of Trade (+)	7%	+, -
Sevinç & Akinci (2015)	26 Sub-Regions in Turkey	1995-2013	Dynamic Panel Threshold	Inflation (+, -), Population (+), Employment (+), Openness (+), Terms of Trade (+), Investment (+), Credit Volume (+)	15	+, -
Aydın et al. (2016)	24 Emerging Countries	1980-2013	Dynamic Panel Threshold	Inflation (+, -), Population (+), Terms of Trade (-), Openness (+)	13.68%	+, -
Ndoricimpa (2017)	47 African Countries	1970-2013	Dynamic Panel Threshold	Inflation (+, -), Population (+), Investment (+), Terms of Trade (-), Openness (+), Gov. Expenditures (-), Politic Instability (-), Institutional Development (+)	6.7%	+, -
Ekinci et al. (2020)	24 Countries	Inflation Targeting Periods	Dynamic Panel Threshold	Inflation (-, -), Population (+), Terms of Trade (+), Openness (+)	4.182%	Statistically Insignificant, -
Azam & Khan (2020)	11 Developed and 16 Developing Countries	1975-2018	FGLS Model	Inflation (+, -), Gross Capital Formation (+), Gov. Expenditures (+), Household Consumption (+), Export (+), Population (-)	5.36% for DCs, 12.23 % for DLCs	+, -

Note: BIT and AIT imply “Before Inflation Threshold” and “After Inflation Threshold”, respectively.



Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

3. Data Set, Econometric Model and Methodology

This study aims to explain the effects of regional inflation threshold on regional growth for the period of 2004-2020 by using dynamic threshold model analysis for 26 sub-regions (NUTS-2 level) in the Turkish economy. The main reason for considering the relevant period is due to the availability of regional data. At this point, it should be noted that the results and policy bundles obtained in the study cover a relatively short period of 17 years. Since regional data and variables are relatively few and difficult to reach, keeping the period relatively short is a necessity. The data period and the number of variables of this study, which aims to provide at least a contribution to researchers who will focus on regional studies and to show which factors can affect the growth structure of regions, can undoubtedly be increased in the coming years. Therefore, repeating the studies with a larger data set, period and number of variables would be a great step towards monitoring the course of regional development and planning the future.

Before introducing the data sets and econometric methodology, it should be emphasized that not all of the data obtained from the official website of the Turkish Statistical Institute (TUIK) has been accessed and the problem of missing data has been encountered. In order to solve this problem, the missing data are estimated using the interpolation method. For the purpose of the study, in order to measure the regional economic growth, the dependent variable of the model, the annual change rate of the Gross Domestic Product per capita is taken in US Dollars, based on the year of 2009. The independent variable of the model is the regional inflation rate. The regional inflation rate is considered as the annual percentage change in the Consumer Price Index (CPI) according to the 12-month averages as of the end of the year. In addition, various control variables are included in the econometric model to control the robustness of the effects of regional inflation on regional economic growth. Control variables are included in analyzes based on the variables used in studies in the literature. In this context, Table 2 presents basic information about the variables to be used in the analyses.



Akinci, M., Yüce Akinci, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

Table 2: The Basic Information on Variables

The Main Variables							
Definition of the Variable	Abbr.	The Scope of the Variable	The Original Data Period	The Calculated Data Period	The Data Period of the Study	Unit	Source
Regional Inflation Rate	INF	Annual CPI Change Rate According to 12-Month Averages as of the End of the Year	2005-2020	2004	2004-2020	%	Turkstat
Regional Economic Growth	GRW	Annual Change Rate of Gross Domestic Product Per Capita	2004-2019	2020		%	Turkstat
The Control Variables							
Regional Initial Income Level	GDP_{t-1}	The natural logarithm of Gross Domestic Product Per Capita in the Previous Period	2004-2019	2020		Log of Income Level	Turkstat
Regional Population	POP	Annual Population Change Rate	2008-2020	2004-2007		‰	Turkstat
Regional Employment	EMP	Employed People as Those Aged 15 and over	2004-2020	-	2004-2020	%	Turkstat
Regional Openness	OPEN	Ratio of the Sum of Total Real Exports and Real Imports to GDP ($EXP + IMP / GDP$)	2013-2020	2004-2012		% GDP	Turkstat
Regional Terms of Trade	TOT	Ratio of Real Export to Real Import (EXP / IMP)	2013-2020	2004-2012		%	Turkstat

The basic regression equation to be estimated by considering the related variables can be shown with the help of equation numbered (1):

$$GRW_t = \beta_0 + \beta_1 INF_t + (\beta_2 GDP_{t-1} + \beta_3 POP_t + \beta_4 EMP_t + \beta_5 OPEN_t + \beta_6 TOT_t) + \varepsilon_t \quad (1)$$

Dynamic threshold model developed by Hansen (1999) and improved by Caner & Hansen (2004) and Kremer et al. (2013) is the econometric analysis for forecasting the non-linear nexus among the variables. As Greene (2003) explained, in standard time series models the lagged dependent variable may be interrelated with the error terms. Such a relationship makes the results contradictory and spurious. For this reason, the nexus between mentioned variables must be decomposed by applying the dynamic threshold model. Therefore, the dynamic threshold model estimation is used in this study. Because this paper tests the impacts of the regional inflation threshold on the regional economic growth, the endogenous variable is chosen as initial per-capita GDP ($PCGDP_{t-1}$) (Bick, 2010). In this manner, a general design of dynamic threshold model may be written as follows:

$$y_t = \mu_t + \beta'_1 z_t I(q_t \leq \gamma) + \beta'_2 z_t I(q_t > \gamma) + \varepsilon_t \quad (2)$$

where t ($t=1, \dots, T$) is the time, y_t is the dependent variable, μ_t is the regional-specific effect and ε_t is the white-noise error term. The indicator function, $I(\cdot)$, represents the regime movements presented by the threshold of q_t . γ is the threshold and z_t is set of independent variables which is consists of m -dimensional vector (Akinci et al., 2018; Sevinç & Akinci, 2015; Kremer et al., 2013).

Dynamic threshold analysis begins with regulation of the regional-specific effects, μ_t . Therefore, the paper applies the forwards orthogonal deviations transformation developed by Arellano & Bover (1995) to regulate the regional-specific effects. The process may be estimated applying the following equation numbered (3):

$$\varepsilon_t^* = \sqrt{\frac{T-t}{T-t+1}} \left[\varepsilon_t - \frac{1}{T-t} (\varepsilon_{(t+1)} + \dots + \varepsilon_T) \right] \quad (3)$$

As Kremer et al. (2013) cited, the main characteristic of the regulation phase is to avoid the serial correlation of the transformed error terms. This method permits to convert a cross sectional model into a dynamic threshold model.

In order to determine the regional inflation threshold level, Two Stage Least Squares (2SLS) method must be applied. The 2SLS method, which is one of the simultaneous system of equations solution techniques, is based on estimating the equation to be analyzed twice using the Ordinary Least Squares (OLS) method. In the first step of this method, reduced pattern equations are created and the reduced pattern equations and the estimated value of the endogenous variable are obtained with the OLS method. In the second stage, the internal variables in the examined structural equation are replaced by their estimates obtained from the reduced equations in the first stage, and the created equation is estimated by the OLS method. The results obtained are 2SLS estimates (Gürüş et al., 2011: 477-478; Yüce Akinci &

Akinci, 2016: 68). In general, 2SLS analysis can be represented with the help of equation patterns such as:

$$Y_1 = \alpha_0 + \alpha_1 Y_2 + \beta_1 X_1 + \varepsilon_1 \quad (4)$$

$$Y_2 = \alpha_2 + \alpha_3 Y_1 + \beta_2 X_2 + \varepsilon_2 \quad (5)$$

By calculating the regression of the endogenous variables on the right side of the structural equation to be estimated on all the exogenous variables in the model, the regression values of the endogenous variables are obtained. In this case, while Y_2 is the internal variable of the model, X_1 and X_2 represent the external variables. Therefore, the basic relationship between the variables can be written as:

$$Y_2 = \pi_1 + \pi_2 X_1 + \pi_3 X_2 + \varepsilon_1 \quad (6)$$

The estimation equation of the Y_2 variable is calculated by applying OLS to the reduced equation. The original values of the endogenous variables on the right side of the structural equation to be estimated are replaced by the regression values and a new equation is reached. As a result, the following regression pattern is obtained and the estimations obtained is called as the estimations of 2SLS.

$$Y_1 = \alpha_0 + \alpha_1 Y_2 + \beta_1 X_1 \quad (7)$$

For this purpose, a reduced pattern of the regression for the independent variables of z_t as a function of the instrumental variants of x_t must be predicted and the estimated values of independent variables of \hat{z}_t must be substituted in the structural model for the independent variables of z_t . After that the regression equation numbered (2) must be predicted applying Ordinary Least Squares analysis for a threshold level of γ . This method is repeated till obtaining an appropriate threshold value of $\hat{\gamma}$ that has the smallest sum of squared residuals. In other words, $\hat{\gamma}$ is known as the threshold estimator that minimizes the sum of squared error terms (Hansen, 2000):

$$\hat{\gamma} = \operatorname{argmin} S_n(\gamma) \quad (8)$$

where $S(\gamma)$ is the sum of the squared residuals. To calculate the critical values for regional inflation threshold, the 95% confidence interval must be computed. Hansen (1999), Caner & Hansen (2004) and Kremer et al. (2013) propose a way to find the optimal confidence values:

$$\Gamma = \{\gamma: LR(\gamma) \leq C(\alpha)\} \quad (9)$$

where, $LR(\gamma)$ is the asymptotic distribution of the likelihood ratio and $C(\alpha)$ is the 95% percentile regarding the distribution process. Hansen (1999) suggests that the most effective form of determining confidence intervals for γ is to establish the “no-rejection region” using

likelihood ratio statistics for tests on gamma. To test the hypothesis of $H_0: \gamma = \gamma_0$, the likelihood ratio test must reject for large values of $LR_n(\gamma_0)$. Under the assumption that e_i is iid $N(0, \sigma^2)$, following the basic study of Hansen (1999) the likelihood ratio test statistic for determining confidence intervals can be used, $LR_n(\gamma) = n \frac{S_n(\gamma) - S_n(\hat{\gamma})}{S_n(\hat{\gamma})}$.

To analyse the effect of the regional inflation on the regional economic growth in 26-sub regions in Turkey, the following dynamic threshold model is applied:

$$GRW_t = \mu_i + \beta_1 INF_t I(INF_t \leq \gamma) + \delta_1 I(INF_t \leq \gamma) + \beta_2 INF_t I(INF_t > \gamma) + \psi z_t + \varepsilon_t \quad (10)$$

where INF_t is the regional inflation rate for the two regime types and z_t is the vector of control variables. β_1 and β_2 are the regime coefficients, and δ_1 is the regime constant coefficient.

4. The Results of the Analysis

While working with time series data, it is an important issue to question the basic statistical information of the variables. In this context, the descriptive statistics for the variables used in analyzes for each sub-region are shown in Appendix 1. In addition, measuring the degree of relationship between variables before running the estimation process is of great importance in terms of determining the nature of possible relationships between variables. Therefore, the correlation coefficients between the regional variables are calculated and presented in Appendix 2. Correlation analysis findings showed that, in line with expectations, there are generally strong negative relations between regional inflation and regional growth.

It is highly likely that the variables used in the time series data are not stationary. For this reason, time series analyzes usually start with various unit root tests in which variables are tested for whether they are stationary or not. It is very important to perform unit root tests, since regression estimates to be obtained by using non-stationary variables may lead to spurious regression problems. In this context, Table 3 reflects the results of the ADF unit root test. The results of the ADF unit root test, operated with a constant and trend process, show that the variables considered within the scope of the analyzes for each sub-region are stationary at the first difference, in other words, the integration levels of the variables are $I(1)$.

After obtaining the stationarity information of the variables, dynamic threshold model analysis is applied and the effects of inflation threshold on the economic growth process and the effects of control variables on growth are examined within the scope of 26 sub-regions. Therefore, the findings of the dynamic threshold model analysis are shown in Table 4.

Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

Table 3: The Results of the ADF Unit Root Test

TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt)			TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan)		TRB1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli)		TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkâri)		TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis)	
Variables	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference
INF	-2.151(0)	-3.401(2)*	-3.153(2)	-3.793(2)*	-2.265(2)	-4.398(2)**	-2.980(2)	-3.456(2)*	-2.217(0)	-3.533(2)*
GRW	-1.374(1)	-6.933(1)***	-2.381(1)	-4.139(3)**	-2.774(3)	-4.411(3)**	-1.479(0)	-4.943(3)***	-2.766(0)	-3.575(3)*
PCGDP	-1.220(0)	-4.534(1)**	-1.214(0)	-5.231(0)***	-1.472(0)	-4.929(1)***	-1.359(0)	-4.719(0)**	-1.119(0)	-4.176(0)**
POP	-1.562(0)	-3.935(3)**	-3.106(0)	-4.376(1)**	-3.172(1)	-3.707(3)*	-2.394(3)	-5.735(1)***	-3.090(3)	-6.243(3)***
EMP	-3.271(0)	-3.982(3)**	-0.197(0)	-3.376(0)*	-1.110(0)	-3.628(0)*	-1.451(0)	-4.018(0)**	-3.302(0)	-5.919(0)***
TOT	-1.563(2)	-5.461(0)***	-3.343(0)	-3.924(3)**	-1.128(2)	-3.956(3)**	-1.336(0)	-4.078(0)**	-3.260(1)	-4.926(1)***
OPEN	-1.998(2)	-3.447(2)*	-1.513(1)	-4.446(3)**	0.001(2)	-6.714(1)***	-3.141(3)	-3.619(0)*	4.268(1)	-3.944(1)**
Critical Values	%1: -4.667	-4.886	-4.800	-4.886	-4.800	-4.886	-4.800	-4.886	-4.667	-4.886
	%5: -3.733	-3.828	-3.791	-3.828	-3.791	-3.828	-3.791	-3.828	-3.733	-3.828
	%10: -3.310	-3.362	-3.342	-3.362	-3.342	-3.362	-3.342	-3.362	-3.310	-3.362
TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır)			TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)		TR10 (İstanbul)		TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli)		TR22 (Balıkesir, Çanakkale)	
Variables	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference
INF	-3.158(2)	-3.551(2)*	-2.482(1)	-3.514(1)*	-2.283(0)	-4.948(3)**	-3.330(2)	-5.893(3)***	-2.503(0)	-3.707(2)*
GRW	-2.365(1)	-4.333(3)**	-3.195(1)	-3.864(3)**	-2.768(1)	-3.787(3)*	-2.602(3)	-6.438(3)***	-3.229(3)	-6.906(3)***
PCGDP	-1.322(0)	-4.169(1)**	-1.317(0)	-4.785(0)**	-1.604(0)	-4.024(1)**	-1.870(0)	-4.809(1)**	-1.863(2)	-4.642(1)**
POP	-1.076(1)	-3.926(3)**	-2.328(1)	-5.849(1)***	-2.130(2)	-3.423(2)*	-3.062(0)	-5.020(1)***	-3.131(2)	-4.398(3)**
EMP	-1.618(0)	-3.995(0)**	-2.289(0)	-3.834(1)**	-1.487(1)	-3.633(0)*	-2.912(1)	-3.687(1)*	-2.425(0)	-5.380(0)***
TOT	-2.398(3)	-3.864(1)**	-1.897(0)	-5.127(0)***	-0.737(2)	-9.625(1)***	-2.377(0)	-4.231(1)**	-1.533(3)	-3.549(2)*
OPEN	-2.688(3)	-3.411(3)*	-0.953(0)	-3.663(0)*	-2.174(3)	-8.572(3)***	-2.911(2)	-3.830(3)*	-3.163(3)	-3.712(3)*
Critical Values	%1: -4.800	-4.886	-4.728	-4.800	-4.667	-4.992	-4.800	-4.992	-4.667	-4.886
	%5: -3.791	-3.828	-3.759	-3.791	-3.733	-3.875	-3.791	-3.875	-3.733	-3.828
	%10: -3.342	-3.362	-3.324	-3.342	-3.310	-3.388	-3.342	-3.388	-3.310	-3.362
TR31 (İzmir)		TR32 (Aydın, Denizli, Muğla)		TR33 (Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak)		TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik)		TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova)		
Variables	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference
INF	-2.107(0)	-4.756(2)**	-2.186(0)	-3.770(2)**	-2.265(0)	-3.569(2)*	-2.038(0)	-4.769(3)**	-2.115(0)	-3.505(2)*
GRW	-2.552(1)	-4.983(3)***	-2.908(2)	-5.511(3)***	-2.647(3)	-6.272(2)**	-2.285(0)	-4.915(3)**	-2.752(3)	-6.020(3)***
PCGDP	-1.708(0)	-4.116(1)**	-1.750(0)	-4.078(1)**	-1.648(0)	-4.588(1)**	-1.876(0)	-3.789(3)*	-1.821(0)	-4.025(3)**
POP	-3.202(0)	-4.131(1)**	-2.835(0)	-3.788(1)*	-3.158(1)	-5.161(1)***	-3.175(0)	-4.596(1)**	-1.985(0)	-3.614(0)*
EMP	-0.708(0)	-3.864(0)**	-1.727(1)	-3.506(1)*	-1.637(1)	-3.487(1)*	-2.665(1)	-3.530(0)*	-0.084(0)	-4.172(0)**
TOT	-0.681(0)	-3.590(0)*	-1.096(0)	-3.725(3)**	-2.011(3)	-3.944(2)**	-3.285(2)	-4.711(3)**	-1.434(0)	-5.446(3)***
OPEN	4.805(2)	-3.922(2)**	-1.765(0)	-5.273(1)***	1.628(2)	-3.588(3)*	-2.272(2)	-3.482(2)*	-2.830(1)	-5.810(3)***
Critical Values	%1: -4.667	-4.886	-4.667	-4.886	-4.667	-4.886	-4.667	-4.992	-4.667	-4.886
	%5: -3.733	-3.828	-3.733	-3.828	-3.733	-3.828	-3.733	-3.875	-3.733	-3.828
	%10: -3.310	-3.362	-3.310	-3.362	-3.310	-3.362	-3.310	-3.388	-3.310	-3.362

Note: *, ** and *** indicate that the coefficient is stationary at 10%, 5% and 1% significance level, respectively. The values in parentheses show the optimum lag lengths determined according to the Schwarz Information Criteria over a maximum of 3 lag lengths.

Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

Table 3: (Continued)

	TR51 (Ankara)		TR52 (Konya, Karaman)		TR61 (Antalya, Isparta, Burdur)		TR62 (Adana, Mersin)		TR63 (Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye)	
Variables	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference
INF	-2.294(0)	-6.222(2)	-2.210(0)	-3.529(3)*	0.456(3)	-4.720(3)**	-3.156(2)	-3.957(2)**	-2.234(0)	-3.557(2)*
GRW	-1.091(0)	-4.856(3)**	-2.677(1)	-4.863(3)**	-3.178(2)	-4.548(1)**	-2.972(3)	-5.822(3)***	-2.834(2)	-6.692(3)***
PCGDP	-1.787(0)	-4.262(1)**	-1.145(0)	-4.044(0)**	-1.865(0)	-3.987(0)**	-1.708(0)	-4.245(1)**	-0.893(2)	-6.001(1)***
POP	-1.157(3)	-6.224(2)***	-3.082(0)	-5.422(3)***	-2.424(1)	-3.474(3)*	-2.335(0)	-5.389(0)***	-2.070(0)	-5.339(0)***
EMP	-0.508(1)	-3.474(1)*	-0.813(0)	-3.836(0)*	-1.668(0)	-3.441(3)*	0.435(2)	-4.539(1)**	-2.930(1)	-3.893(2)**
TOT	0.596(3)	-7.517(2)***	-2.079(3)	-5.092(3)***	-2.823(2)	-3.692(2)*	-2.059(0)	-3.717(3)*	-1.425(0)	-3.376(2)*
OPEN	9.570(3)	-3.558(3)*	0.092(0)	-3.394(1)*	-1.803(1)	-3.601(1)*	-1.922(3)	-4.269(1)**	-1.630(0)	-7.931(3)***
Critical Values	%1: -4.667	-4.992	-4.667	-4.992	-4.886	-4.886	-4.800	-4.886	-4.667	-4.886
	%5: -3.733	-3.875	-3.733	-3.875	-3.828	-3.828	-3.791	-3.828	-3.733	-3.828
	%10: -3.310	-3.388	-3.310	-3.388	-3.362	-3.362	-3.342	-3.362	-3.310	-3.362
	TR71 (Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir)		TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat)		TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın)		TR82 (Kastamonu, Çankırı, Sinop)		TR83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya)	
Variables	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference	Level	First Difference
INF	-3.105(2)	-3.553(2)*	-2.291(0)	-3.393(2)*	-2.575(0)	-4.254(3)**	-2.507(0)	-3.567(2)*	-2.189(0)	-3.879(0)**
GRW	-2.376(2)	-5.883(3)***	-2.990(2)	-4.944(3)***	-2.247(1)	-5.455(3)***	-3.135(3)	-5.960(3)***	-2.203(2)	-6.888(3)***
PCGDP	-0.536(0)	-5.174(1)***	-1.453(0)	-4.351(1)**	-0.220(2)	-5.440(1)***	-1.475(0)	-4.849(1)**	-0.938(0)	-4.889(1)***
POP	-3.263(0)	-6.133(0)***	-2.263(0)	-3.674(2)*	-3.300(0)	-5.757(0)***	-3.267(3)	-7.364(3)***	-2.714(0)	-4.735(0)**
EMP	-1.483(0)	-3.906(1)**	-1.258(1)	-3.452(1)*	-2.614(0)	-5.854(1)***	-3.104(1)	-5.283(0)***	-3.020(0)	-4.538(0)**
TOT	-3.306(3)	-3.747(3)*	1.256(3)	-11.554(2)***	0.688(2)	-5.699(1)***	-1.741(1)	-3.432(1)*	2.570(3)	-3.376(3)*
OPEN	5.358(3)	-3.391(3)*	8.426(2)	-3.388(2)**	-2.553(1)	-5.477(2)***	-2.967(2)	-6.632(3)***	3.436(3)	-3.477(1)*
Critical Values	%1: -4.800	-4.886	-4.667	-4.886	-4.667	-4.992	-4.667	-4.886	-4.667	-4.886
	%5: -3.791	-3.828	-3.733	-3.828	-3.733	-3.875	-3.733	-3.828	-3.733	-3.828
	%10: -3.342	-3.362	-3.310	-3.362	-3.310	-3.388	-3.310	-3.362	-3.310	-3.362
	TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane)				Turkey					
Variables	Level	First Difference	Level	First Difference						
INF	-3.110(3)	-3.728(2)*	-2.152(0)	-4.837(0)**						
GRW	-3.172(3)	-5.280(3)***	-2.647(1)	-3.676(1)*						
PCGDP	-1.690(0)	-5.127(0)***	-1.593(0)	-4.981(1)**						
POP	-2.760(0)	-9.784(0)***	-2.029(0)	-4.712(0)**						
EMP	-2.064(0)	-3.552(0)*	-1.396(1)	-3.480(0)*						
TOT	-2.840(0)	-6.794(1)***	-0.626(2)	-5.441(1)***						
OPEN	-1.422(1)	-4.789(3)**	-2.062(0)	-6.256(0)***						
Critical Values	%1: -4.800	-4.886	-4.667	-4.992						
	%5: -3.791	-3.828	-3.733	-3.875						
	%10: -3.342	-3.362	-3.310	-3.388						

Note: *, ** and *** indicate that the coefficient is stationary at 10%, 5% and 1% significance level, respectively. The values in parentheses show the optimum lag lengths determined according to the Schwarz Information Criteria over a maximum of 3 lag lengths.

Akinci, M., Yüce Akinci, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

Table 4: The Results of the Dynamic Threshold Model Analysis

Dependent Variable: ΔGRW										
Inflation Thresholds and 95% Confidence Intervals										
Sub-Regions	TRA1	TRA2	TRB1	TRB2	TRC1	TRC2	TRC3	TR10	TR21	TR22
Threshold (γ)	13.250%	9.269%	15.069%	9.409%	8.909%	9.949%	8.859%	9.998%	9.579%	8.689%
Confidence Int.	(9.058%, 16.78%)	(6.575%, 12.22%)	(12.99%, 18.88%)	(6.003%, 12.35%)	(5.778%, 11.11%)	(6.581%, 12.22%)	(5.857%, 11.51%)	(6.171%, 12.95%)	(6.552%, 12.29%)	(5.559%, 11.26%)
Regime-Dependent Regressors: The Effects of Regional Inflation Regimes on Regional Economic Growth										
Low Inflation (β_1)	0.034** (0.048)	0.018* (0.075)	0.057** (0.048)	0.036** (0.025)	0.044** (0.039)	0.055* (0.094)	0.075** (0.016)	0.041** (0.026)	0.036** (0.047)	0.064** (0.035)
High Inflation (β_2)	-0.041* (0.082)	-0.032* (0.055)	-0.051** (0.037)	-0.048** (0.029)	-0.053* (0.072)	-0.067* (0.098)	-0.053* (0.072)	-0.033*** (0.000)	-0.027* (0.076)	-0.051** (0.029)
Regime-Independent Regressors: The Effects of Control Variables on Regional Economic Growth										
Constant	0.021 (0.682)	0.090 (0.112)	0.145* (0.054)	0.091** (0.031)	0.056 (0.128)	0.064 (0.171)	0.064* (0.071)	-0.056 (0.234)	0.056 (0.705)	0.068 (0.684)
$\Delta PCGDP_{t-1}$	-0.003* (0.051)	-0.006*** (0.000)	-0.004*** (0.001)	-0.002*** (0.006)	-0.003*** (0.000)	-0.001** (0.023)	-0.004*** (0.005)	-0.007** (0.014)	-0.006** (0.037)	-0.007*** (0.009)
ΔPOP	-0.007 (0.442)	0.005 (0.622)	0.010 (0.286)	0.010* (0.054)	0.002 (0.127)	0.005 (0.438)	0.004 (0.387)	0.002 (0.601)	0.005 (0.421)	0.003 (0.622)
ΔEMP	-0.003 (0.939)	0.029 (0.199)	0.005 (0.711)	-0.022 (0.124)	0.010 (0.581)	-0.011 (0.348)	0.026 (0.399)	0.034* (0.063)	0.009 (0.856)	-0.002 (0.975)
ΔTOT	-0.137 (0.659)	-0.039 (0.570)	0.056 (0.502)	0.063 (0.481)	-0.306 (0.400)	0.011 (0.917)	0.056 (0.243)	0.905** (0.048)	0.172* (0.076)	1.128*** (0.000)
$\Delta OPEN$	8.102 (0.550)	3.881 (0.247)	3.226 (0.487)	0.465 (0.820)	0.078 (0.888)	2.936 (0.667)	2.583 (0.209)	0.397* (0.066)	0.094 (0.911)	0.647 (0.762)
EC_{t-1}	-0.063 (0.763)	-0.019 (0.931)	-0.040 (0.816)	-0.017 (0.916)	-0.042 (0.789)	-0.058 (0.769)	-0.028 (0.887)	-0.218** (0.044)	-0.117* (0.087)	-0.097** (0.022)
Statistics of Models										
R ²	0.730	0.710	0.780	0.806	0.729	0.754	0.833	0.858	0.805	0.799
DW	2.022	1.996	2.027	2.033	2.135	2.153	2.110	2.117	2.118	2.013
BG LM (Prob)	1.775 (0.342)	1.662 (0.283)	1.778 (0.350)	1.812 (0.402)	1.879 (0.433)	1.881 (0.426)	1.756 (0.351)	1.796 (0.394)	1.806 (0.402)	1.779 (0.347)
White χ^2 (Prob)	0.756 (0.451)	0.884 (0.339)	0.892 (0.345)	0.816 (0.323)	0.792 (0.401)	0.853 (0.357)	0.781 (0.436)	0.801 (0.371)	0.811 (0.368)	0.880 (0.341)
F (Prob)	3.664* (0.058)	6.995*** (0.007)	5.066** (0.024)	9.117*** (0.000)	8.662*** (0.000)	4.394** (0.043)	9.511*** (0.000)	4.342** (0.031)	3.469* (0.054)	6.526*** (0.005)

Note: Δ is the difference operator. *, ** and *** indicate that the coefficient is statistically significant at 10%, 5% and 1% significance level, respectively. EC represents the error correction mechanism obtained from the cointegration equations. The values in parentheses are the probability of the coefficient. The natural logarithm of the initial per capita income variable is used to determine whether the sub-regions will converge to their steady-state balances.

Akinci, M., Yüce Akinci, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

Table 4: (Continued)

Dependent Variable: ΔGRW										
Inflation Thresholds and 95% Confidence Intervals										
Sub-Regions	TR31	TR32	TR33	TR41	TR42	TR51	TR52	TR61	TR62	TR63
Threshold (γ)	7.919%	7.189%	16.209%	8.529%	11.219%	10.669%	9.109%	9.469%	7.559%	9.529%
Confidence Int.	(4.556%, 10.41%)	(4.881%, 10.77%)	(13.99%, 19.01%)	(5.663%, 11.36%)	(8.556%, 14.74%)	(7.553%, 13.88%)	(6.661%, 12.52%)	(6.775%, 12.66%)	(4.226%, 10.82%)	(6.885%, 12.84%)
Regime-Dependent Regressors: The Effects of Regional Inflation Regimes on Regional Economic Growth										
Low Inflation (β_1)	0.037* (0.059)	0.026* (0.069)	0.052 (0.114)	0.062* (0.069)	0.031* (0.059)	0.022** (0.036)	0.041* (0.065)	0.024* (0.071)	-0.037** (0.024)	-0.047* (0.033)
High Inflation (β_2)	-0.022* (0.075)	-0.018* (0.087)	-0.038* (0.075)	-0.051* (0.072)	-0.024** (0.027)	-0.016* (0.061)	-0.033* (0.072)	-0.016* (0.088)	-0.044** (0.019)	-0.039 (0.155)
Regime-Independent Regressors: The Effects of Control Variables on Regional Economic Growth										
Constant (δ)	0.142** (0.048)	-0.045 (0.656)	0.013 (0.972)	0.031 (0.963)	-0.101 (0.164)	-0.177* (0.056)	-0.063 (0.551)	-0.033** (0.021)	-0.071 (0.253)	0.085 (0.388)
$\Delta PCGDP_{t-1}$	-0.008*** (0.000)	-0.011** (0.048)	-0.009** (0.047)	-0.007** (0.024)	-0.007*** (0.001)	-0.010*** (0.000)	-0.011*** (0.007)	-0.008*** (0.000)	-0.009*** (0.000)	-0.004*** (0.000)
ΔPOP	0.005 (0.675)	0.002 (0.792)	-0.003 (0.988)	-0.006 (0.637)	0.010 (0.244)	-0.007 (0.164)	-0.005 (0.702)	-0.003 (0.581)	0.026 (0.123)	0.010 (0.211)
ΔEMP	0.037*** (0.002)	0.013 (0.412)	0.012 (0.267)	0.024* (0.068)	0.025** (0.042)	0.033*** (0.008)	0.006 (0.565)	0.041** (0.034)	0.047** (0.029)	0.010 (0.358)
ΔTOT	0.206* (0.052)	-0.052 (0.768)	-0.003 (0.983)	-1.226 (0.129)	0.153** (0.019)	0.637* (0.081)	-0.206** (0.024)	0.122* (0.050)	0.075* (0.081)	0.391 (0.436)
$\Delta OPEN$	0.608 (0.446)	0.426 (0.505)	2.586 (0.122)	-0.242 (0.807)	-0.306 (0.506)	-0.193 (0.771)	-0.127 (0.103)	0.054* (0.079)	0.282 (0.588)	-2.097*** (0.001)
EC_{t-1}	-0.139* (0.063)	0.061 (0.757)	-0.097 (0.483)	-0.096* (0.076)	-0.133** (0.013)	-0.116** (0.013)	0.063 (0.771)	-0.092* (0.059)	0.023 (0.924)	-0.064 (0.642)
Statistics of Models										
R ²	0.811	0.553	0.637	0.788	0.806	0.835	0.657	0.887	0.791	0.708
DW	2.123	2.224	2.156	2.116	2.101	2.117	2.133	2.097	2.162	1.916
BG LM (Prob)	1.822 (0.384)	1.898 (0.426)	1.873 (0.430)	1.876 (0.420)	1.795 (0.393)	1.891 (0.417)	1.896 (0.423)	1.912 (0.377)	1.863 (0.427)	1.778 (0.312)
White χ^2	0.826 (0.374)	0.774 (0.411)	0.790 (0.399)	0.850 (0.362)	0.800 (0.370)	0.862 (0.362)	0.875 (0.356)	0.898 (0.322)	0.785 (0.386)	0.856 (0.347)
F (Prob)	8.636*** (0.000)	3.226* (0.054)	4.085** (0.033)	5.336*** (0.009)	8.220*** (0.000)	10.889*** (0.000)	5.176*** (0.008)	7.728*** (0.000)	6.212*** (0.008)	7.573*** (0.002)

Note: Δ is the difference operator. *, ** and *** indicate that the coefficient is statistically significant at 10%, 5% and 1% significance level, respectively. EC represents the error correction mechanism obtained from the cointegration equations. The values in parentheses are the probability of the coefficient. The natural logarithm of the initial per capita income variable is used to determine whether the sub-regions will converge to their steady-state balances.

Akinci, M., Yüce Akinci, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

Table 4: (Continued)

Dependent Variable: ΔGRW							
Inflation Thresholds and 95% Confidence Intervals							
Sub-Regions	TR71	TR72	TR81	TR82	TR83	TR90	Turkey
Threshold (γ)	7.369%	11.969%	8.899%	10.019%	9.099%	7.899%	12.776%
Confidence Int.	(4.771%, 10.823%)	(8.991%, 14.985%)	(5.774%, 11.529%)	(7.882%, 13.759%)	(6.812%, 12.773%)	(4.993%, 10.893%)	(9.566%, 15.841%)
Regime-Dependent Regressors: The Effects of Regional Inflation Regimes on Regional Economic Growth							
Low Inflation (β_1)	-0.032* (0.079)	0.037* (0.086)	0.010 (0.722)	0.044** (0.028)	0.059* (0.057)	-0.055** (0.024)	0.042*** (0.006)
High Inflation (β_2)	-0.044* (0.051)	0.022 (0.213)	0.024 (0.122)	-0.032* (0.076)	-0.042* (0.063)	-0.042* (0.069)	-0.053** (0.011)
Regime-Independent Regressors: The Effects of Control Variables on Regional Economic Growth							
Constant (δ)	0.077 (0.103)	-0.065 (0.244)	-0.117 (0.876)	0.027 (0.336)	0.088 (0.300)	0.133 (0.318)	-0.044 (0.282)
$\Delta PCGDP_{t-1}$	-0.010*** (0.004)	-0.011*** (0.000)	-0.003*** (0.000)	-0.011*** (0.000)	-0.007* (0.056)	-0.007 (0.136)	-0.012*** (0.007)
ΔPOP	-0.009 (0.179)	-0.003 (0.501)	-0.002 (0.639)	0.007 (0.663)	-0.013* (0.064)	-0.003 (0.240)	-0.052 (0.936)
ΔEMP	-0.004 (0.711)	0.007* (0.083)	-0.004 (0.803)	-0.005 (0.380)	-0.009 (0.590)	0.004 (0.963)	0.115* (0.076)
ΔTOT	-0.907 (0.182)	0.139* (0.062)	-0.697 (0.182)	0.022 (0.457)	-0.326 (0.247)	-0.063* (0.090)	1.076* (0.056)
$\Delta OPEN$	-4.679 (0.172)	0.224 (0.853)	-1.977*** (0.000)	-0.864*** (0.001)	-0.141** (0.022)	-0.826 (0.541)	0.548* (0.058)
EC_{t-1}	0.072 (0.742)	-0.097* (0.057)	-0.031 (0.784)	-0.033 (0.767)	-0.048* (0.064)	0.013 (0.910)	-0.247** (0.026)
Statistics of Models							
R ²	0.422	0.789	0.602	0.787	0.729	0.563	0.775
DW	1.972	1.872	2.124	2.183	2.079	1.830	1.993
BG LM (Prob)	1.766 (0.374)	1.797 (0.337)	1.894 (0.400)	1.901 (0.397)	1.910 (0.370)	1.806 (0.347)	1.912 (0.388)
White χ^2	0.795 (0.447)	0.841 (0.328)	0.865 (0.370)	0.802 (0.410)	0.906 (0.305)	0.841 (0.362)	0.906 (0.339)
F (Prob)	3.683** (0.035)	5.356*** (0.007)	5.229** (0.019)	6.256*** (0.008)	4.998*** (0.007)	4.256** (0.017)	8.993*** (0.000)

Note: Δ is the difference operator. *, ** and *** indicate that the coefficient is statistically significant at 10%, 5% and 1% significance level, respectively. EC represents the error correction mechanism obtained from the cointegration equations. The values in parentheses are the probability of the coefficient. The natural logarithm of the initial per capita income variable is used to determine whether the sub-regions will converge to their steady-state balances.



Akinci, M., Yüce Akinci, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

The dynamic threshold model analysis findings presented in Table 4 indicate that increases in regional inflation rates accelerate regional economic growth until the threshold is reached in the sub-regions, excluding the TR33, TR62, TR63, TR71, TR72, TR81 and TR90 sub-regions, but not exceeding the threshold value. Subsequently, beyond the inflation threshold, the increases in regional inflation rates have reduced regional economic growth and dragged the regions into economic slowness. In other words, while the effect on the change in regional inflation on regional growth is positive and statistically significant until the threshold value is reached, it is negative and statistically significant beyond the threshold value. On the other hand, the fact that the negative effects on the change in regional inflation on regional economic growth are relatively close to the positive effects, and even that the negative effects are much more dominant in some sub-regions (TRA1, TRA2, TRB2, TRC1 and TRC2), implies that the growth gains may disappear after the inflation threshold value is exceeded or the net growth gain obtained may be minimal. In general, the analysis findings reveal that there are inverse-U relations between regional inflation and regional economic growth, in other words, the existence of parabolic relations. In this context, the results confirmed that the synthesis arising from the combination of the structuralist view, which suggests that regional inflation accelerates regional economic growth, and the monetary view, which states that regional inflation disrupts regional economic growth dynamism, is correct and that the positive and negative effects of inflation on growth can only be determined with a certain inflation threshold. In addition, it is observed that regional inflation does not have a statistically significant effect on regional economic growth until the threshold value is reached in the TR33 sub-region, and after exceeding the threshold value, regional inflation causes regional economic slowness. In the TR63 sub-region, it is observed that before the threshold value, regional inflation decreases regional economic growth, and beyond the threshold value, the negative effect on the change in regional inflation on growth is statistically insignificant. It is also found that regional inflation causes regional economic stagnation before and after the inflation threshold value in the TR62, TR71 and TR90 sub-regions. In the TR72 sub-region, until the threshold value is reached, regional inflation has a positive effect on regional economic growth, but after exceeding the threshold, the effect on the change in regional inflation on regional growth is statistically insignificant. Finally, it is calculated that regional inflation does not have a statistically significant effect on regional economic growth before and after the threshold value in the TR81 sub-region.

Analysis findings showing that income convergence process has taken place in all sub-regions, with the exception of the TR90 sub-region, reflect those sub-regions can reach their steady-state income levels. On the other hand, the findings implying that population increases in all sub-regions with the exception of the TRB2 and TR83 sub-regions do not have statistically significant effects on the level of regional economic growth support the predictions of Romer, who is one of the pioneers of endogenous growth theories. The findings reflecting that population increases in the TRB2 sub-region affect regional growth with a statistically significant but weak momentum, show that in the TR83 sub-region, population increases lead to regional stagnation. In this context, it is possible to say that the policy processes that support population growth do not contribute to regional economic growth. In addition, it has been observed that employment increases in relatively more developed sub-regions such as



Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey.

Fiscaoeconomia, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

TR10, TR31, TR41, TR42, TR51, TR61, TR62 and TR72 positively affect regional economic growth, while the contribution of employment increases to regional growth in underdeveloped regions is statistically insignificant. In this respect, it can be said that employment policies have not been effective enough to accelerate regional economic growth and more effective employment policies are needed. A similar situation has also manifested itself in the context of foreign trade policies. A favorable development in terms of trade in TR10, TR21, TR22, TR31, TR42, TR51, TR61, TR62 and TR72 sub-regions accelerate regional economic growth, but in other sub-regions, changes in terms of trade have either no statistically significant effect on regional economic growth or hamper regional economic growth (TR52 and TR90). A parallel result can also be confirmed in terms of the relationship between the level of regional openness to foreign trade and regional economic growth. It is observed that openness to foreign trade have a positive but statistically weak effect on the regional economic growth process only in the TR10 and TR61 sub-regions, however, in TR63, TR81, TR82 and TR83 sub-regions, it is determined that openness affects regional economic growth negatively and statistically strongly. In the remaining sub-regions, the existence of statistically insignificant relations between openness to foreign trade and economic growth has been determined. In addition, it can be argued that the export of high-tech products that can provide a competitive advantage in foreign markets is insufficient, the domestic market is directly exposed to foreign market competition without providing the necessary infrastructure in production and cost conditions, and therefore regional foreign trade cannot affect the regional growth process. However, in order to confirm the aforementioned possible results, it is necessary to access the related regional statistics and to prove the predictions with new analysis techniques. Confirming these predictions with the help of additional data sets will increase the robustness of the findings. Considering analyzes made for all sub-regions and the Turkish economy, it is seen that there is no autocorrelation and varying variance problem in the model estimations and that the models as a whole are statistically significant. In addition, the relatively high coefficients of determination obtained can be considered as proof of the high explanatory power of the models.

The dynamic threshold model analysis findings for Turkish economy presented in Table 4 indicate that increases in inflation rates accelerate economic growth until the threshold is reached, but beyond the inflation threshold the increases in inflation rates have reduced economic growth. In other words, while the effect of inflation on growth is positive and statistically significant until the threshold value is reached, it is negative and statistically significant beyond the threshold value. On the other hand, the fact that the negative effects of inflation on regional economic growth are higher to that of the positive effects, implies that the growth gains may disappear after the inflation threshold value is exceeded. In general, the analysis findings reveal that there are inverse-U relations between inflation and economic growth, in other words, the existence of parabolic relations. Analysis findings showing that income convergence process has taken place in Turkey reflect that Turkish economy can reach its steady-state income level. On the other hand, the results pointing out that population increases in Turkey do not have statistically significant effects on economic growth process. In addition, it has been observed that employment, terms of trade and openness have positive



Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

impact on economic growth in Turkey. In general, Table 5 provides summary information about the regression findings.

Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

Table 5: The Coefficient Signs of the Effect of Regional Inflation Threshold and Control Variables on Regional Economic Growth

Sub-Regions	Convergence	Inflation Threshold	INF		POP	EMP	TOT	OPEN
			Before Threshold	After Threshold				
TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt)	Yes	13.250%	+	-*	-	-	-	+
TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan)	Yes	9.269%	+	-*	+	+	-	+
TRB1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli)	Yes	15.069%	+	-*	+	+	+	+
TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkâri)	Yes	9.409%	+	-*	+	-	+	+
TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis)	Yes	8.909%	+	-*	+	+	-	+
TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır)	Yes	9.949%	+	-*	+	-	+	+
TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)	Yes	8.859%	+	-*	+	+	+	+
TR10 (İstanbul)	Yes	9.998%	+	-*	+	+	+	+
TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli)	Yes	9.579%	+	-*	+	+	+	+
TR22 (Balıkesir, Çanakkale)	Yes	8.689%	+	-*	+	-	+	+
TR31 (İzmir)	Yes	7.919%	+	-*	+	+	+	+
TR32 (Aydın, Denizli, Muğla)	Yes	7.189%	+	-*	+	+	-	+
TR33 (Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak)	Yes	16.209%	+	-*	-	+	-	+
TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik)	Yes	8.529%	+	-*	-	+	-	-
TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova)	Yes	11.219%	+	-*	+	+	+	-
TR51 (Ankara)	Yes	10.669%	+	-*	-	+	+	-
TR52 (Konya, Karaman)	Yes	9.109%	+	-*	-	+	-*	-
TR61 (Antalya, Isparta, Burdur)	Yes	9.469%	+	-*	-	+	+	+
TR62 (Adana, Mersin)	Yes	7.559%	-*	-*	+	+	+	+
TR63 (Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye)	Yes	9.529%	-*	-	+	+	+	-*
TR71 (Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir)	Yes	7.369%	-*	-*	-	-	-	-
TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat)	Yes	11.969%	+	+	-	+	+	+
TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın)	Yes	8.899%	+	+	-	-	-	-*
TR82 (Kastamonu, Çankırı, Sinop)	Yes	10.019%	+	-*	+	-	+	-*
TR83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya)	Yes	9.099%	+	-*	-*	-	-	-*
TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane)	No	7.899%	+	-*	-	+	-*	-
Turkey	Yes	12.776%	+	-*	-	+	+	+

Note: * indicates that the relevant coefficient sign is statistically significant. The natural logarithm of the initial per capita income variable is used to determine whether the sub-regions will converge to their steady-state balances.

5. Conclusion

The main motivation of this study is to explain the effects of regional inflation threshold value on regional economic growth for the period of 2004-2020 by using dynamic threshold model analysis for 26 sub-regions (NUTS-2 level) in the Turkish economy. The findings of the analysis show that increases in regional inflation rates until the threshold value is reached in 20 of the 26 sub-regions positively affect regional growth, but regional inflation rates have negative impact on regional growth after exceeding the threshold value. This result is parallel with the findings frequently reached in the literature in recent years and points out the phenomena consisting of the synthesis of the monetarist view and the structural view.

The high level of regional inflation rates reached for the Turkish economy depends on the macroeconomic history of the country, the failure to take the theoretical and political steps necessary to solve the inflation problem, the failure to learn from these problems and their consequences, and the inflationary uncertainty arising from higher level of inflation. In addition, the indirect implementation of the monetary policy predictions of the Central Bank, which is obliged to ensure inflation stability and sustainability, undermines market confidence on the one hand and on the other hand, it can eliminate the dynamizing effect of inflation on growth and even reveal its growth-reducing effects. At this point, it should be noted that the determination of inflation targets, which are compatible with the market and macroeconomic indicators in terms of the inflation targeting regime implemented in Turkey since 2006, may positively affect the stable course of macroeconomic indicators related to inflation, especially economic growth. Moreover, the fact that the targets set in the context of inflation targeting regime have not been achieved so far has completely eliminated the stability of basic macroeconomic indicators like economic growth. In this context, the Central Bank should determine the optimum monetary policies on a scientific basis, the fiscal policies determined by the governments should be compatible with the monetary policies and the policies taken into account in order to prevent chronic inflation should not be compromised. With the help of a policy mix, low and stable inflation rates will be achieved and therefore this process serves the sustainability of macroeconomic indicators affected by inflation.

In addition, it should be taken into account that the population-increasing policies implemented do not contribute to regional economic growth, on the contrary, they can cause regional economic slowness. Considering that the important issue in this context is the quality of the population rather than its quantity, it can be said that there is a need for policies that will increase the quality of the existing population. Besides, considering the accelerating effect of employment on economic growth, it is very important for regional economic growth to create regional employment policies by taking into account regional differences. A similar situation is valid for foreign trade conditions. Regions that are not ready for foreign competition should be strengthened by the state and the private sector, especially in terms of production, cost and competition capacities. Directly entering into competition with the outside world without completing these preparations will not contribute to regional growth and may also cause regional economic slowness. The regional economic policy components that will be implemented based on regional differences will reflect positively not only on the growth dynamism of the regions, but also on the economic indicators related to growth, and

from this point of view, the macroeconomic development will be manifested on a country basis.

References

- Akgül, I. & Koç, S. Ö. (2008). Türkiye’de Enflasyon ve Büyüme Arasındaki İlişkide Enflasyonist Eşik Düzeyinin Tahmini. *9th Econometrics and Statistics Symposium*. Kuşadası-İzmir, Türkiye.
- Akgül, I. & Özdemir, S. (2012). Enflasyon Eşiği ve Ekonomik Büyümeye Etkisi. *İktisat İşletme ve Finans*, 27(313), 85-106.
- Akıncı, M., Sevinç, H. & Yılmaz, Ö. (2018). A Switching Regression Analysis on the Validity of Rebound Effect and Energy Efficiency in Turkish Economy. E. Wirth, O. Şimşek & Ş. Apaydın (Eds), *Economic and Management Issues in Retrospect and Prospect (193-208)*. London: IJOPEC Publication.
- Arellano, M. & Bover, O. (1995). Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error-Components Models. *Journal of Econometrics*, 68(1), 29-51.
- Aydın, C., Akıncı, M. & Yılmaz, Ö. (2016). Ekonomik Büyüme Dinamizmini Enflasyon Ne Zaman Engeller? Yükselen Ekonomiler Üzerine Bir Dinamik Panel Eşik Modeli. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), 748-761.
- Azam, M. & Khan, S. (2020). Threshold Effects in the Relationship Between Inflation and Economic Growth: Further Empirical Evidence from the Developed and Developing World. *International Journal of Finance and Economics*, 27(4), 4224-4243.
- Bağlan, D. & Yoldaş, E. (2014). Non-Linearity in the Inflation-Growth Relationship in Developing Economies: Evidence from a Semiparametric Panel Model. *Economics Letters*, 125(1), 93-96.
- Barro, R. J. (1995). Inflation and Economic Growth. *NBER Working Paper*, No. 5326.
- Bick, A. (2010). Threshold Effects of Inflation on Economic Growth in Developing Countries. *Economics Letters*, 108(2), 126-129.
- Bruno, M. & Easterly, E. (1998). Inflation Crises and Long-Run Growth. *Journal of Monetary Economics*, 41, 3-26.
- Caner, M. & Hansen, B. E. (2004). Instrumental Variable Estimation of a Threshold Model. *Econometric Theory*, 20(5), 813-843.
- Christoffersen, P. & Doyle, P. (1998). From Inflation and to Growth: Eight Years of Transition. *IMF Working Paper*, WP/98/100.
- de Carvalho, A. R., Ribeiro, R. S. M. & Marques, A. M. (2018). Economic Development and Inflation: A Theoretical and Empirical Analysis. *International Review of Applied Economics*, 32(4), 546-565.



Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

- Drukker, D., Gomis-Porqueraz, P. & Hernandez-Erme, P. (2005). Threshold Effects in the Relationship between Inflation and Growth: A New Panel Data Approach. *MPRA Working Paper*, No. 38225.
- Ekinci, R., Tüzün, O. & Ceylan, F. (2020). The Relationship between Inflation and Economic Growth. Experiences of Some Inflation Targeting Countries. *Financial Studies*, 24(1), 6-20.
- Espinoza, R., Leon, H. & Prasad, A. (2010). Estimating the Inflation-Growth Nexus: A Smooth Transition Model. *IMF Working Paper*, No. WP/10/76.
- Fakhri, H. (2011). Relationship between Inflation and Economic Growth in Azerbaijani Economy: Is There Any Threshold Effect?. *Asian Journal of Business and Management Sciences*, 1(1), 1-11.
- Fischer, S. (1981). Relative Shocks, Relative Price Variability, and Inflation. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 381-441.
- Fischer, S. (1993). The Role of Macroeconomic Factors in Growth. *Journal of Monetary Economics*, 32(3), 485-512.
- Friedman, M. (1977). Nobel Lecture: Inflation and Unemployment. *Journal of Political Economy*, 85(3), 451-472.
- Frimpong, J. M. & Oteng-Abayie, E. F. (2010). When Is Inflation Harmful? Estimating the Threshold Effect for Ghana. *American Journal of Economics and Business Administration*, 2(3), 232-239.
- Güriş, S., Çağlayan, E. & Güriş, B. (2011). *EViews ile Temel Ekonometri*. İstanbul: DER Yayınları.
- Ghosh, A. & Phillips, S. (1998). Inflation, Disinflation and Growth. *IMF Working Paper*, No. WP/98/68.
- Gillman, M., Harris, M. N. & Matyas, L. (2004). Inflation and Growth: Explaining a Negative Effect. *Empirical Economics*, 29(1), 149-167.
- Gokal, V. & Hanif, S. (2004). Relationship between Inflation and Economic Growth. *Reserve Bank of Fiji Working Paper*, No. 2004/04.
- Greene, W. H. (2003). *Econometric Analysis* (5th Ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Gylfason, T. & Herbertsson, T. T. (2001). Does Inflation Matter for Growth?. *Japan and the World Economy*, 13, 405-428.
- Hansen, B. E. (1999). Threshold Effects in Non-Dynamic Panels: Estimation, Testing, and Inference. *Journal of Econometrics*, 93(2), 345-368.
- Hansen, B. E. (2000). Sample Splitting and Threshold Estimation. *Econometrica*, 68(3), 575-603.
- Jones, L. E. & Manuelli, R. E. (1995). Growth and the Effects of Inflation. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 19(8), 1405-1428.



Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscoeconomica*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

- Kaya, V. & Yılmaz, Ö. (2006). Bölgesel Enflasyon Bölgesel Büyüme İlişkisi: Türkiye İçin Zaman Serisi ve Panel Veri Analizleri. *İktisat İşletme ve Finans*, 21(247), 62-78.
- Khan, M. S. & Senhadji, A. S. (2001). Threshold Effects in the Relationship between Inflation and Growth. *IMF Staff Papers*, 48(1), 1-21.
- Kremer, S., Bick, A. & Nautz, S. (2013). Inflation and Growth: New Evidence from a Dynamic Panel Threshold Analysis. *Empirical Economics*, 44, 861-878.
- Levine, R. & Renelt, D. (1992). A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions. *The American Economic Review*, 82(4), 942-963.
- Levine, R. & Zervos, S. J. (1993). What We Have Learned About Policy and Growth from Cross-Country Regressions?. *The American Economic Review*, 83(2), 426-430.
- Lopez-Villavicencio, A. & Mignon, V. (2011). On the Impact of Inflation on Output Growth: Does the Level of Inflation Matter?. *Journal of Macroeconomics*, 33, 455-464.
- Mubarik, Y. A. (2005). Inflation and Growth: An Estimate of the Threshold Level of Inflation in Pakistan. *SBP Working Paper Series*, No. 08.
- Munir, Q., Mansur, K. & Furuoka, F. (2009). Inflation and Economic Growth in Malaysia. *Asean Economic Bulletin*, 26(2), 180-193.
- Ndoricimpa, A. (2017). Threshold Effects of Inflation on Economic Growth in Africa: Evidence from a Dynamic Panel Threshold Regression. *African Development Bank Group Working Paper Series*, No. 249.
- Omay, T. & Kan, E. Ö. (2010). Re-Examining the Threshold Effects in the Inflation-Growth Nexus with Cross-Sectionally Dependent Non-Linear Panel: Evidence from Six Industrialized Economies. *Economic Modelling*, 27, 996-1005.
- Sarel, M. (1996). Nonlinear Effects of Inflation on Economic Growth. *IMF Staff Papers*, 43(1), 199-215.
- Sekmen, T. & Topuz, S. G. (2019). Enflasyon ve Ekonomik Büyüme: Eşik Değer Analizi. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(2), 255-270.
- Sevinç, H. & Akıncı, M. (2015). Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Enflasyonun Bölgesel Büyüme Üzerindeki Etkisi: Dost mu Yoksa Düşman mı?. 3. *Uluslararası Bölgesel Kalkınma Konferansı*, 15-16 Ekim 2015, Bingöl-Türkiye.
- Sweidan, O. D. (2004). Does Inflation Harm Economic Growth in Jordan? An Econometric Analysis for the Period 1970-2000. *International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies*, 1(2), 41-66.
- Terzi, H. (2004). Türkiye'de Enflasyon ve Ekonomik Büyüme İlişkisi (1924-2002). *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(3), 59-75.
- Tobin, J. (1965). Money and Economic Growth. *Econometrica*, 33(4), 671-684.
- Tung, L. T. & Thanh, P. T. (2015). Threshold in the Relationship between Inflation and Economic Growth: Empirical Evidence in Vietnam. *Asian Social Science*, 11(10), 105-112.

Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

Vaona, A. & Schiavo, S. (2007). Nonparametric and Semiparametric Evidence on the Long-Run Effects of Inflation on Growth. *Economics Letters*, 94, 452-458.

Vinayagathan, T. (2013). Inflation and Economic Growth: A Dynamic Panel Threshold Analysis for Asian Economies. *Journal of Asian Economics*, 26, 31-41.

Yüce Akıncı, G. & Akıncı, M. (2016). Ters-U Hipotezi Bağlamında Ekonomik Büyüme, Finansal Kalkınma ve Gelir Eşitsizliği Mekanizmaları Üzerine. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 53(622), 61-78.

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir:

Giriş: 1. yazar

Literatür: 2. yazar

Metodoloji ve Uygulama Bulguları: 1. yazar ve 3. yazar

Sonuç: 1. yazar, 2. yazar ve 3. yazar

1. yazarın katkı oranı: %50, 2. yazarın katkı oranı: %33, 3. yazarın katkı oranı: %17

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: Author contributions are below

Introduction: 1. author

Literature: 2. author

Methodology and Econometric Application: 1. Author and 3. Author

Conclusion: 1. Author, 2. Author and 3. Author

1st author's contribution rate: 50%, 2nd author's contribution rate: 33% and 3rd author's contribution rate: 17%

Appendix 1: Descriptive Statistics of the Variables

	TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt)							TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan)						
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
Mean	9.791	0.047	6417.118	-3.065	46.970	0.751	0.011	9.752	0.002	4197.824	-0.435	47.752	1.700	0.053
Median	8.910	0.024	6645.000	-4.160	46.900	0.755	0.012	8.660	0.022	4199.000	-1.940	47.900	1.921	0.050
Maximum	16.940	0.249	8370.000	13.460	55.900	1.053	0.017	17.180	0.348	5341.000	20.850	54.400	2.408	0.072
Minimum	5.500	-0.130	3544.000	-	41.900	0.577	0.009	6.180	-0.614	2324.000	-7.850	39.100	0.711	0.050
				12.920										
Skewness	0.987	0.262	-0.640	0.459	0.801	1.113	2.397	1.259	-1.409	-0.665	1.536	-0.374	-0.866	2.337
Kurtosis	3.231	1.786	2.630	2.074	4.123	4.944	9.995	3.669	6.595	2.440	5.507	3.138	2.519	7.830
JB	2.797	1.237	1.258	1.204	2.714	6.189	50.949	4.814	14.781	1.477	11.143	0.410	2.291	32.013
	TRB1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli)							TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkâri)						

Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
Mean	9.500	0.023	5911.353	9.275	42.011	4.944	0.056	9.787	0.003	3887.882	10.715	38.429	3.833	0.039
Median	8.640	0.004	6217.000	6.670	43.200	5.714	0.053	8.600	-0.019	3931.000	8.930	38.200	4.603	0.042
Maximum	17.500	0.287	7586.000	23.510	49.500	6.881	0.073	17.610	0.244	5101.000	18.140	42.600	7.770	0.055
Minimum	6.360	-0.183	3339.000	-3.610	34.300	2.857	0.046	6.770	-0.613	2138.000	-4.070	33.300	1.746	0.016
Skewness	1.384	0.442	-0.681	0.177	-0.148	-0.866	1.508	1.303	-1.623	-0.593	-0.400	-0.003	-0.755	-0.601
Kurtosis	4.255	2.369	2.834	1.983	1.701	2.142	4.894	3.526	6.564	2.743	2.229	1.829	1.043	3.887
JB	6.550	0.836	1.334	0.821	1.256	2.646	8.989	5.012	16.469	1.043	0.875	0.970	1.536	1.584
TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis)							TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır)							
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
Mean	9.771	0.028	6053.000	10.336	37.935	1.399	0.111	9.803	-0.014	4244.529	22.242	32.046	1.594	0.044
Median	9.080	-0.022	6034.000	7.781	38.700	1.329	0.153	9.010	-0.030	4356.000	20.190	30.700	1.559	0.045
Maximum	17.050	0.216	7819.000	25.118	42.000	1.610	0.196	17.660	0.246	5531.000	29.280	41.400	2.309	0.067
Minimum	5.320	-0.193	3550.000	-5.223	33.400	1.113	0.026	5.250	-0.521	2852.000	16.260	26.500	1.215	0.033
Skewness	0.826	0.098	-0.495	0.181	-0.258	1.023	1.526	1.056	-1.256	-0.113	0.356	0.538	1.717	2.015
Kurtosis	3.049	2.118	2.468	1.996	1.812	2.309	3.775	3.560	5.532	2.041	1.530	2.128	7.427	8.909
JB	1.937	0.578	0.897	0.837	1.187	3.306	3.375	3.382	9.018	0.686	1.890	1.358	22.243	36.251
TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)							TR10 (İstanbul)							
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
Mean	9.215	0.024	4710.941	16.288	28.511	1.424	0.194	9.551	0.095	16710.82	14.461	44.382	0.605	0.807
Median	7.880	0.031	4862.000	17.420	28.200	1.486	0.206	9.140	0.043	17326.00	15.090	44.800	0.558	0.781
Maximum	17.310	0.279	6137.000	35.320	36.500	1.711	0.246	15.520	1.194	20883.00	29.530	50.200	0.812	1.108
Minimum	5.390	-0.288	2542.000	2.280	24.100	1.122	0.157	5.550	-0.182	10332.00	-3.670	38.800	0.558	0.727
Skewness	1.283	-0.141	-0.708	0.230	1.007	1.035	-0.027	0.719	2.940	-0.658	-0.055	0.093	1.595	2.783
Kurtosis	3.703	2.864	2.740	3.041	4.586	2.382	2.406	3.008	11.399	2.862	2.649	1.579	4.965	10.365
JB	5.016	0.070	1.471	0.152	4.658	3.385	0.251	1.467	74.473	1.240	0.095	1.454	9.948	60.381
TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli)							TR22 (Balıkesir, Çanakkale)							
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
Mean	9.510	-0.005	11795.29	21.052	51.058	0.850	0.214	9.842	-0.001	9088.588	8.098	45.094	1.252	0.081
Median	9.290	0.001	12414.00	22.740	50.900	0.688	0.228	8.690	0.013	9418.000	6.640	44.600	1.154	0.084
Maximum	16.180	0.229	14168.00	31.100	55.300	1.189	0.257	15.920	0.237	10930.00	21.250	48.200	1.559	0.104
Minimum	5.530	-0.504	7572.000	6.180	47.000	0.688	0.164	6.140	-0.493	5528.00	-1.190	43.600	1.154	0.065
Skewness	1.171	-1.304	-0.772	-0.406	-0.093	0.564	-0.771	0.973	-1.126	-0.753	0.647	1.247	1.233	0.259
Kurtosis	3.876	5.516	2.874	1.861	2.326	1.531	2.769	3.077	5.247	2.828	3.205	4.139	2.982	4.212
JB	4.429	9.307	1.700	1.387	0.345	2.429	1.722	2.689	7.172	1.630	1.217	5.327	4.317	1.232

Appendix 1: Continued

	TR31 (İzmir)							TR32 (Aydın, Denizli, Muğla)						
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
Mean	9.807	0.016	11650.24	13.035	43.670	1.007	0.406	11.313	-0.033	9377.750	14.780	50.600	1.749	0.228
Median	8.950	0.011	12318.00	13.370	45.300	0.922	0.389	10.360	-0.041	9362.000	13.955	50.750	1.681	0.218
Maximum	16.840	0.212	14450.00	20.610	48.500	1.402	0.536	17.860	0.052	10922.00	22.230	53.000	2.193	0.300
Minimum	6.630	-0.190	7233.000	4.140	38.400	0.922	0.370	6.920	-0.109	8202.000	9.360	46.200	1.320	0.188
Skewness	1.305	0.142	-0.697	-0.406	-0.249	1.854	2.157	0.610	0.309	0.348	0.708	-1.148	0.385	0.867
Kurtosis	3.737	2.009	2.897	3.220	1.515	4.935	6.886	1.885	2.968	1.796	3.033	3.779	2.146	2.677
JB	5.212	0.752	1.386	0.503	1.737	12.397	23.882	0.911	0.128	0.644	0.670	1.960	0.440	1.039
TR33 (Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak)							TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik)							
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
Mean	9.628	0.008	8222.412	1.719	46.717	0.873	0.210	9.603	0.017	11524.12	18.247	45.400	1.170	0.407
Median	8.580	0.012	8843.000	6.170	47.600	0.843	0.190	8.580	-0.016	11964.00	18.680	45.500	1.140	0.365
Maximum	17.130	0.268	10134.00	21.730	52.400	1.226	0.303	15.970	0.244	14375.00	24.590	48.200	1.364	0.556
Minimum	6.170	-0.433	4648.000	-21.140	40.300	0.701	0.190	5.310	-0.205	7127.000	11.070	41.700	1.104	0.365
Skewness	1.550	-0.819	-0.886	-0.373	-0.285	1.561	1.631	0.965	0.261	-0.624	-0.441	-0.775	1.875	1.172
Kurtosis	4.401	4.191	3.051	2.632	1.534	5.112	4.998	3.299	2.281	2.852	2.037	3.415	5.247	2.903
JB	8.204	2.909	2.226	0.491	1.752	10.067	10.371	2.704	0.560	1.119	1.209	1.826	13.550	3.901
TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova)							TR51 (Ankara)							
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN



Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey.

Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

Skewness	1.418	-1.474	-0.760	0.333	-0.564	0.752	0.086	1.542	-0.878	-0.823	-0.352	-0.055	0.307	1.313
Kurtosis	4.040	6.061	2.921	1.474	1.974	1.826	4.776	4.557	4.429	2.892	2.261	2.264	3.745	4.792
JB	6.470	12.801	1.641	1.963	1.646	2.580	2.257	8.460	3.634	1.942	0.737	0.392	0.661	7.161

Appendix 1: Continued

	TR71 (Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir)							TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat)						
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
Mean	9.708	0.012	6921.412	6.795	42.270	1.246	0.063	9.920	0.010	7655.176	4.929	40.323	1.375	0.177
Median	9.050	-0.010	7169.000	7.770	42.700	1.342	0.055	9.030	0.004	8148.000	2.550	40.600	1.198	0.160
Maximum	16.120	0.234	8654.000	27.120	46.500	1.511	0.098	16.510	0.239	9665.000	18.290	47.200	2.287	0.292
Minimum	6.760	-0.295	4011.000	-5.660	33.900	0.933	0.055	6.710	-0.297	4531.000	-0.270	34.100	1.063	0.158
Skewness	1.010	-0.089	-0.670	1.154	-0.853	-0.962	1.591	1.062	-0.191	-0.587	1.157	-0.031	1.724	2.171
Kurtosis	3.023	2.915	2.577	4.605	3.206	2.595	3.887	3.259	2.713	2.634	3.794	1.537	4.645	6.919
JB	2.892	0.027	1.401	5.603	2.095	2.740	7.736	3.244	0.161	1.073	4.245	1.517	10.342	24.242
	TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın)							TR82 (Kastamonu, Çankırı, Sinop)						
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
Mean	9.564	0.003	7119.706	2.488	47.929	0.339	0.292	9.305	0.007	7350.706	5.515	48.347	1.824	0.070
Median	8.570	0.018	7584.000	5.920	47.300	0.306	0.264	8.920	0.001	7559.000	6.150	49.800	2.409	0.045
Maximum	17.190	0.277	9292.000	11.330	53.900	0.473	0.489	16.550	0.236	9127.000	67.640	56.000	3.011	0.204
Minimum	4.180	-0.443	3838.000	-15.230	40.900	0.247	0.208	5.730	-0.286	4562.000	-32.280	33.800	0.545	0.044
Skewness	0.888	-0.579	-0.569	-1.281	-0.098	0.848	1.713	1.288	-0.104	-0.481	1.478	-1.310	-0.681	1.819
Kurtosis	3.297	3.104	2.505	4.152	2.629	2.600	5.006	3.896	2.695	2.241	7.129	4.002	1.640	5.275
JB	2.301	0.958	1.093	5.592	0.125	2.152	11.173	5.271	0.096	1.063	18.274	5.574	2.625	13.045
	TR83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya)							TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane)						
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
Mean	9.774	0.004	6476.412	1.176	48.852	0.780	0.117	9.686	0.014	6824.588	6.068	53.647	8.698	0.108
Median	9.100	-0.009	6861.000	0.100	48.800	0.761	0.075	8.660	-0.016	7128.000	7.500	52.200	8.372	0.100
Maximum	17.290	0.239	8048.000	17.500	51.700	1.054	0.401	17.800	0.289	8460.000	32.020	61.300	10.756	0.148
Minimum	5.860	-0.410	3790.000	-8.410	45.900	0.510	0.075	6.620	-0.319	3905.000	-10.700	47.600	7.085	0.075
Skewness	1.221	-0.683	-0.621	1.071	0.047	0.451	2.285	1.304	-0.216	-0.694	0.970	0.360	0.982	1.902
Kurtosis	3.701	3.860	2.439	3.649	1.772	4.988	6.869	3.795	3.088	2.796	3.781	2.201	4.262	6.063
JB	4.577	1.847	1.316	3.549	1.072	3.377	25.405	5.272	0.138	1.395	3.101	0.820	3.865	16.901

Appendix 2: Correlation Coefficients

	TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt)							TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan)						
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
INF	1.000							1.000						
GRW	-0.788	1.000						-0.665	1.000					
PCGDP	-0.261	-0.326	1.000					-0.280	-0.343	1.000				
POP	0.088	-0.488	0.513	1.000				0.051	0.005	-0.227	1.000			
EMP	-0.434	-0.102	0.605	0.148	1.000			-0.343	0.177	0.536	-0.167	1.000		
TOT	0.262	-0.074	-0.206	-0.320	-0.559	1.000		-0.649	-0.074	-0.099	0.127	0.384	1.000	
OPEN	0.160	0.047	-0.179	-0.221	-0.534	0.529	1.000	0.102	0.093	0.296	-0.344	0.107	-0.515	1.000
	TRB1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli)							TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkâri)						
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN

Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey.

Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN		INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
EMP	-0.117	0.412	-0.173	0.070	1.000				0.470	0.461	0.477	0.041	1.000		
TOT	-0.789	0.187	-0.122	0.065	0.001	1.000			0.665	0.351	0.003	0.043	0.729	1.000	
OPEN	-0.334	0.283	-0.300	0.128	-0.197	0.206	1.000		0.574	0.180	-0.183	-0.511	0.182	0.362	1.000
TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli)								TR22 (Balıkesir, Çanakkale)							
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN		INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
INF	1.000								1.000						
GRW	-0.584	1.000							-0.335	1.000					
PCGDP	-0.177	-0.452	1.000						-0.130	-0.399	1.000				
POP	-0.101	0.075	-0.229	1.000					0.251	0.072	0.165	1.000			
EMP	0.555	0.209	0.082	0.020	1.000				0.053	-0.333	-0.080	0.285	1.000		
TOT	0.549	0.217	0.099	-0.199	0.723	1.000			0.850	0.187	-0.124	0.087	0.024	1.000	
OPEN	-0.062	0.088	-0.281	-0.155	-0.669	-0.494	1.000		0.207	0.041	-0.301	-0.238	-0.290	0.151	1.000

Appendix 2: Continued

TR31 (İzmir)								TR32 (Aydın, Denizli, Muğla)							
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN		INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
INF	1.000								1.000						
GRW	-0.690	1.000							-0.707	1.000					
PCGDP	-0.225	-0.158	1.000						-0.779	-0.584	1.000				
POP	-0.336	0.195	-0.221	1.000					-0.112	0.193	0.625	1.000			
EMP	0.393	0.211	0.670	-0.488	1.000				0.212	0.184	0.271	0.453	1.000		
TOT	0.806	0.415	-0.125	-0.492	0.370	1.000			0.622	-0.425	-0.877	-0.553	-0.552	1.000	
OPEN	0.734	0.326	-0.160	-0.521	0.198	0.868	1.000		0.629	0.266	-0.731	-0.470	-0.435	0.702	1.000
TR33 (Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak)								TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik)							
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN		INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
INF	1.000								1.000						
GRW	-0.500	1.000							-0.557	1.000					
PCGDP	-0.114	-0.307	1.000						-0.314	-0.144	1.000				
POP	0.287	-0.091	0.367	1.000					-0.127	-0.386	-0.305	1.000			
EMP	0.206	0.200	0.649	0.318	1.000				0.423	0.021	-0.001	-0.188	1.000		
TOT	0.733	-0.110	-0.192	0.134	-0.024	1.000			0.870	-0.340	-0.214	-0.267	0.210	1.000	
OPEN	0.709	0.256	0.063	0.298	0.282	0.612	1.000		0.767	-0.464	-0.140	-0.440	0.278	0.773	1.000
TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova)								TR51 (Ankara)							
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN		INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
INF	1.000								1.000						
GRW	-0.681	1.000							-0.811	1.000					
PCGDP	-0.131	-0.278	1.000						-0.560	-0.274	1.000				
POP	-0.094	0.284	-0.267	1.000					-0.466	-0.057	0.160	1.000			
EMP	0.127	0.108	0.784	-0.441	1.000				0.104	0.246	0.481	-0.149	1.000		
TOT	0.363	0.253	-0.213	-0.164	-0.002	1.000			-0.390	0.240	0.053	0.477	-0.554	1.000	
OPEN	0.708	-0.204	-0.118	-0.432	0.193	0.010	1.000		0.696	-0.261	-0.261	-0.607	0.403	-0.426	1.000
TR52 (Konya, Karaman)								TR61 (Antalya, Isparta, Burdur)							
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN		INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
INF	1.000								1.000						
GRW	-0.776	1.000							-0.578	1.000					
PCGDP	-0.801	-0.646	1.000						-0.662	-0.302	1.000				
POP	-0.237	-0.328	0.490	1.000					0.115	-0.156	0.389	1.000			
EMP	0.120	0.306	0.129	0.267	1.000				-0.446	0.291	0.812	0.631	1.000		
TOT	0.854	-0.404	-0.921	-0.369	-0.270	1.000			0.663	0.595	-0.085	0.231	-0.233	1.000	
OPEN	0.509	-0.381	-0.755	-0.602	-0.677	0.779	1.000		0.555	0.072	-0.825	-0.675	-0.958	0.333	1.000
TR62 (Adana, Mersin)								TR63 (Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye)							
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN		INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
INF	1.000								1.000						
GRW	-0.515	1.000							-0.661	1.000					
PCGDP	-0.128	-0.407	1.000						-0.275	-0.380	1.000				



Akıncı, M., Yüce Akıncı, G. & Yılmaz, Ö. (2023). Is Inflation a Trigger of Growth or a Harbinger of Economic Slowness? A Dynamic Threshold Model Analysis on 26 Sub-Regions of Turkey.

Fiscoeconomia, 7(Özel Sayı), 671-707. Doi: 10.25295/fsecon.1351453

	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN		INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
INF	1.000								1.000						
GRW	0.520	1.000							-0.645	1.000					
PCGDP	0.148	-0.308	1.000						-0.168	-0.295	1.000				
POP	0.033	-0.068	-0.266	1.000					0.123	0.155	-0.018	1.000			
EMP	-0.372	-0.347	0.582	-0.225	1.000				0.413	-0.080	0.595	0.037	1.000		
TOT	0.601	-0.254	0.068	-0.226	-0.380	1.000			-0.407	0.361	-0.171	-0.077	-0.434	1.000	
OPEN	0.694	-0.311	-0.126	-0.358	-0.431	0.704	1.000		0.665	-0.272	-0.256	0.007	0.190	-0.370	1.000
TR83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya)								TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane)							
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN		INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN
INF	1.000								1.000						
GRW	-0.791	1.000							-0.590	1.000					
PCGDP	-0.231	-0.323	1.000						-0.116	0.241	1.000				
POP	0.413	-0.327	0.080	1.000					0.088	-0.207	-0.040	1.000			
EMP	0.131	-0.262	-0.478	0.196	1.000				-0.332	0.074	-0.664	0.106	1.000		
TOT	0.441	-0.146	-0.039	0.536	0.452	1.000			0.528	-0.167	-0.102	-0.020	-0.270	1.000	
OPEN	0.677	-0.162	-0.227	0.057	-0.207	-0.078	1.000		0.428	-0.198	0.001	-0.289	-0.587	0.269	1.000
Turkey															
	INF	GRW	PCGDP	POP	EMP	TOT	OPEN								
INF	1.000														
GRW	-0.814	1.000													
PCGDP	-0.215	-0.661	1.000												
POP	-0.487	0.126	-0.412	1.000											
EMP	0.581	0.577	0.506	0.068	1.000										
TOT	0.776	0.462	0.016	0.057	0.626	1.000									
OPEN	0.685	0.282	0.208	0.626	0.202	0.284	1.000								



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 708-727

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 14.08.2023

Accepted/Kabul: 17.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1342701



Research Article/Araştırma Makalesi

Enerji Enflasyonunun Tarım Ürünleri Enflasyonu Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği

The Effect of Energy Inflation on Agricultural Products' Inflation: The Case of Türkiye

Gürçem ÖZAYTÜRK¹

Öz

Türkiye'nin son yıllarda mücadele ettiği yüksek enflasyon sorunu, enflasyonun belirleyicilerinden olan tarım ürünleri fiyatlarını araştıran çalışmalarını gerekli kılmaktadır. Bu çalışmanın amacı, üretim maliyetleri kanalıyla tarım ürünleri fiyatlarına etki ettiği düşünülen enerji enflasyonunun tarım ürünleri enflasyonu üzerindeki uzun dönemli etkisini Fourier yaklaşımıyla incelemektedir. Bu doğrultuda Türkiye'nin 2016:02-2023:04 arası aylık verileri kullanılarak enerji enflasyonunun tarım ürünleri enflasyonuna uzun dönemli etkisi Fourier SHIN eşbütünleşme analizi ile incelenmiş ve serilerin eşbütünleşik oldukları sonucu elde edilmiştir. Modelin uzun dönem katsayıları ise Tam Modifiye Edilmiş En Küçük Kareler (FMOLS) yöntemi kullanılarak tahmin edilmiş ve uzun dönemde enerji enflasyonunun tarım ürünleri enflasyonunu pozitif yönde etkilediği görülmüştür. Son olarak değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisinin tespiti için Toda-Yamamoto (TY) ve Fourier Toda-Yamamoto (Fourier TY) yöntemleri uygulanmış ve enerji enflasyonu ile tarım ürünleri enflasyonu arasında çift yönlü nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir. Elde edilen bulgular politika yapıcıların tarım ürünleri fiyatlarını değerlendirilirken enerji fiyatlarını dikkate alması gerektiğini göstermektedir. Ayrıca Türkiye gibi enerjide dışa bağımlı ve yüksek enflasyon sorunu ile karşı karşıya olan bir ekonominin, alternatif enerji kaynaklarına yönelmesi ve bu alanda yatırımlarını attırması önerilmektedir.

Jel Kodları: E31, Q41, Q10

Anahtar Kelimeler: Tarım Ürünleri Enflasyonu, Enerji Enflasyonu, Türkiye, Fourier Eşbütünleşme

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Finans ve Bankacılık Bölümü, gurcemozayturk@ohu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5321-9784



Özaytürk, G. (2023). Enerji Enflasyonunun Tarım Ürünleri Enflasyonu Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 708-727. Doi: 10.25295/fsecon.1342701

Abstract

The high inflation problem that Turkey has been struggling with in recent years necessitates studies investigating the prices of agricultural products, one of the determinants of inflation. The aim of this study is to analyze the long-term effect of energy inflation, which affects agricultural product prices through production costs, on agricultural products' inflation with a Fourier approach. In this direction, using Turkey's monthly data between 2016:02-2023:04, the long-term effect of energy inflation on agricultural products' inflation was examined with Fourier SHIN cointegration analysis and the result that the series were cointegrated was obtained. The long-term coefficients of the model were estimated using the Fully Modified Least Squares (FMOLS) method, and it was seen that energy inflation has a positive effect on agricultural products' inflation in the long run. Finally, Toda-Yamamoto (TY) and Fourier Toda-Yamamoto (Fourier TY) methods were applied to determine the causality relationship between the variables and the bidirectional causality relationship was determined between energy inflation and agricultural product inflation. The findings show that policymakers should take energy prices into account when evaluating the prices of agricultural products. In addition, it is suggested that an economy like Turkey, which is foreign-dependent in energy and facing the problem of high inflation, should turn to alternative energy sources and increase its investments in this field.

Jel Codes: E31, Q41, Q10

Keywords: *Agricultural Products Inflation, Energy Inflation, Türkiye, Fourier Cointegration*

1. Giriş

Fiyat istikrarı, güçlü bir ekonomik yapı için sürdürülebilir ekonomik büyüme kadar önem arz etmektedir (Tarı & Kumcu, 2005). Bunun nedeni fiyat istikrarının bozulması durumunda baş gösteren enflasyonun yarattığı belirsizlik artışının yatırımları düşürmesi, kaynak dağılımını bozması ve piyasa sinyallerinin algılanamamasına neden olmasıdır (Berber & Artan, 2004: 2-3). Dolayısıyla, tek haneli enflasyon oranının ülke ekonomileri için en önemli iktisadi koşullardan biri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Bilindiği üzere 1970'li yıllardan itibaren yüksek enflasyon sorunu yaşayan Türkiye'de, 2001'de yaşanan bankacılık krizi sonrası Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tarafından uygulanan enflasyon hedeflemesi 2003 yılı itibariyle enflasyonu tek haneli rakamlara düşürmüştü, ancak 2017 itibariyle tekrar yükselmiş ve 2020 yılında yaşanan pandemi krizinin de etkileri ile günümüzde rekor seviyelere ulaşmıştır. Enflasyonun bu denli artışında etkili olduğu düşünülen faktörlerden biri de tarım ürünleri fiyatlarının artış göstermesidir. Örneğin tarım ürünlerinin işlenmiş hali olan gıda ürünlerinin TÜFE (Tüketici Fiyat Endeksi) hesaplamasında kullanılan sepetteki payı, Ocak 2022'de bir önceki yıla oranla %55,61 artış göstermiştir. Bu durumda TÜFE hesaplamasında kullanılan sepetin %25'ini oluşturan gıda ürünleri, enflasyonun önemli bir belirleyicisidir. Tarım ürünleri fiyatlarındaki artış, doğrudan gıda fiyatlarını yükselterek beslenmenin maliyetini artırmaktadır. Bu maliyet artışı gelirlerinin ortalama %70'ini gıda harcamasına ayıran az gelişmiş ülkelerde hem gıda talebini hem de satın alma gücündeki azalış dolayısıyla diğer mal ve hizmetlere olan talepleri düşürmektedir (OECD, 2011: 13). Sonucunda ise ürün fiyatlarındaki artış tarım sektöründe piyasa işleyişini bozmakla kalmayıp gıdanın refaha olan etkisi nedeniyle ülke ekonomisini de olumsuz etkilemektedir.

Makroekonomik istikrar ve refah düzeyi üzerinde bu kadar öneme sahip iken Türkiye'nin tarım ürünleri fiyatlarında kesintisiz artış yaşaması, tarım ürünleri fiyatlarının belirleyicilerini araştıran çalışmaların gerekliliğini arttırmıştır. Nitekim gıda ihtiyacını karşılayan tarım sektörü, ülke ekonomisinde sadece üretimi değil, ticaret ve fiyat dinamiklerini de etkilemektedir (Güloğlu & Nazlıoğlu, 2013: 3). Bu nedenle tarımsal fiyatların hangi faktörler tarafından ne derece etkilendiği önemli bir araştırma sorusudur. Bu çalışmanın amacı da Türkiye'de tarımsal üretimde girdi maliyetleri kanalıyla fiyatlara etkisi olduğu düşünülen faktörlerden enerji enflasyonunun, tarım ürünleri enflasyonu üzerine etkilerini araştırmak ve böylece birincil amacı ekonomik büyüme ve fiyat istikrarı olan politika yapıcılara yol gösterici olmaktır.

Bu doğrultuda çalışmada Türkiye için enerji enflasyonunun tarım ürünleri enflasyonu üzerindeki uzun dönemli etkileri Tsong vd. (2016) tarafından geliştirilen Fourier eşbütünleşme analizi ile incelenmektedir. Öncelikle serilerin KPSS ve Fourier KPSS testleri ile durağanlıkları sınanmakta ve sonrasında eşbütünleşme ilişkisinin varlığı Fourier SHIN (FSHIN) eşbütünleşme testi kullanılarak araştırılmaktadır. Modelin uzun dönem katsayıları ise Tam Modifiye Edilmiş En Küçük Kareler (FMOLS) yöntemi kullanılarak tahmin edilmektedir. Son olarak değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisinin tespiti için Toda-Yamamoto (TY) ve Fourier Toda-Yamamoto (Fourier TY) yöntemleri uygulanmaktadır. Bu çalışmanın, mevcut literatürde Türkiye ekonomisi için enerji enflasyonunun tarım ürünleri enflasyonu üzerindeki uzun dönemli etkisini Fourier yaklaşımıyla inceleyen ilk çalışma olduğu düşünülmektedir.

Çalışma sırasıyla şu şekilde planlanmıştır: İkinci bölümde tarım ürünleri enflasyonuna neden olan faktörlere yer verilecek olup tarım ürünleri fiyatları ile enerji fiyatları ilişkisi ortaya konacaktır. Üçüncü bölümde Türkiye'nin tarım sektörü değerlendirilecek ve dördüncü bölümde Türkiye üzerine yapılan çalışmalardan oluşturulmuş bir literatür özetine yer verilecektir. Beşinci bölüm çalışmanın ekonometrik yaklaşımını içermektedir. Bu bölümde veri seti ve model tanıtılacak ve Tsong vd. (2016) tarafından geliştirilen Fourier eşbütünlük analize yönelik ekonometrik metodoloji ve bulgulara yer verilecektir. Son olarak altıncı bölümde ise elde edilen bulgular ışığında sonuç ve değerlendirme bölümü ile tamamlanacaktır.

2. Tarım Ürünleri Enflasyonu Neden Yaşanıyor?

Birleşmiş Milletler Tarım ve Gıda Örgütü'nün (FAO) Şubat 2023 raporuna göre, 81 adet işlenmemiş ve işlenmiş tarımsal ürünü kapsayan dolar bazındaki küresel gıda fiyat endeksi Ocak 2000'de 85,4 puandan Mart 2022'de 160 puanla tarihi zirvesine ulaşmıştır. Covid-19 pandemi etkisi ve sonrasında yaşanan Rusya-Ukrayna savaşı ile ivme kazanan gıda fiyat endeksi son bir yıl içinde ise %18,7 oranında düşüş göstermiştir. Petrol fiyatlarının düşmesi, merkez bankalarının faiz arttırması ve sevk ve tedarik sıkıntılarının azalmasıyla gıda ve tarım ürünleri fiyatları dünya genelinde zirveden dönmüş ve son 11 ayda gerileme göstermeye devam etmiştir. Dünyada yaşanan gıda ve tarım ürünleri fiyat düşüş trendinin aksine, Türkiye'de artış devam etmektedir. TÜİK verilerine göre, gıda fiyatlarında yaşanan artış son bir yılda %69,3 oranındadır. Sadece meyve ve sebze fiyatlarındaki artışın bile gıda enflasyonunun öne çıkan bir göstergesi olduğu Türkiye'de (Sezgin, 2021: 9) gıda fiyatlarında son 30 aydır yaşanan kesintisiz artış, işlenmemiş gıda ürünlerini de kapsayan tarım ürünleri fiyat artışını açıklar niteliktedir (FAO, 2023).

Peki neden tarım ürünleri fiyatlarında sürekli artışlar yaşanmaktadır? Önceleri bu duruma küresel ısınmanın mevsimsel etkisiyle yaşanan şoklar (don, yağış, kuraklık vb.) ve arzda oluşan daralma sebep gösterilmekteydi. Tabi ki küresel ısınmanın iklimsel koşullara bağlı tarımsal ürün arz miktarı üzerindeki etkileri inkâr edilmez bir gerçektir. Ancak sadece iklim şoklarının bu duruma neden olması söz konusu olsaydı, fiyat artışlarının bir noktada son bulması gerekilmekteydi. Oysaki tarım sektöründe yaşanan fiyat artışları geçici değil, daha çok yapısal sorunlara işaret etmektedir (Baydur, 2015: 750).

Bu sorunların başında tarımsal girdi maliyetlerinde artışlar gelmektedir. Tarımsal girdi maliyetlerinin en büyük hesap kalemlerinden birini oluşturan enerji fiyatları, faaliyetlerinin çoğunu enerji yoğun gerçekleştiren tarım sektörünü derinden etkilemektedir. Enerji fiyat artışlarına tarımsal faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için maruz kalınmasının yanı sıra, sulama, ticari azotlu gübre, yakıt ve elektrik maliyeti gibi diğer girdilerden dolayı da katlanılmaktadır (Güngör & Erer, 2022: 2482). Bu durum enerji enflasyonun tarım ürünleri fiyatlarına etkisine kanıt niteliğindedir (Esmaili & Shokoohi, 2011: 1022; Abdalaziz vd., 2016: 82). Ayrıca enerji fiyat artışlarının nakliye maliyetlerini arttırması ve insanları biyoetanol veya biyodizel gibi tarımsal ürün bazlı alternatif enerji kaynaklarına yöneltmesi de diğer olumsuz etkileridir (Chang & Su, 2010: 2808). Bu duruma enerji tarımı denilen biyoyakıt üretiminin artırılması

yönündeki politikaların uluslararası ürün piyasalarında yarattığı tekelci yapı da eklenince, tablo iyice kötüleşmektedir (Erdal vd., 2008: 66).

Tarımsal ürün fiyatlarında artışın bir diğer nedeni ise aracılardan hakimiyetidir. Hayvansal ürünlerde ürün üreticiden nihai tüketiciye kadar 6-7 defa el değiştirirken, bu rakam bitkisel ürünlerde 4-5 civarındadır (TZOB, 2008). Aracı sayısının fazlalığı ise tarımsal ürünün piyasadaki satış fiyatını arttırmaktadır. Son olarak özellikle Türkiye gibi enerjide dışa bağımlı bir ülkede, enerji fiyatları ile de doğrudan ilişkili bir faktör olarak döviz kuru söylenebilir (Gilbert, 2010; Baffes & Haniotis, 2010; Nazlıoğlu & Soytaş, 2012). O halde tarım ürünleri fiyatlarındaki artışlar maddeler halinde sıralanacak olursa şu şekilde özetlenebilir (Cavlak & Selvi, 2022: 43-45):

- Tarımsal girdi (petrol, mazot, doğalgaz nedeniyle elektrik ve sulama, gübre, ilaç, tohum) maliyetlerinde artış,
- Küresel ısınma ve doğal afetler (zamansız don olayları, fırtına, yangın, deprem vb.),
- Nakliye maliyetlerinde artış,
- Sektörde aracılık hizmet bedellerinde artış,
- Satıcıların stokçuluk faaliyetleri,
- Savaş ve terör olayları,
- Makroekonomik göstergelerde (faiz oranı, döviz kuru, enflasyon) bozulma,
- Salgın hastalıklar ve pandemiler.

3. Türkiye’de Tarım Sektörü

Bitkisel ve hayvansal ürün üretimini sağlayarak nüfusa, işgücüne, beslenmeye, sanayiye, büyümeye ve dış ticarete katkı sağlayan tarım sektörü, günümüzde en stratejik sektörlerinden biri konumuna gelmiştir. Tarım, ormancılık ve balıkçılığın yarattığı küresel katma değer, 2000 ile 2020 yılları arasında reel olarak %78 büyüyerek 3,6 trilyon dolara ulaşmıştır. Türkiye’de ise bu süreçte Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) içinde yaratılan katma değer payı %9,9’dan %6,7’ye düşmüştür. Yine de Türkiye’nin dünya sıralamasında en büyük 14’üncü tarım ekonomisi olması, tüm dünya için stratejik bir konumda olduğunun göstergesidir. Ayrıca 2021 yılında gerçekleştirdiği 25 milyar dolarlık tarımsal ihracat ile özellikle Avrupa Birliği, Rusya ve Orta Doğu ülkeleri için çok önemli bir tarım ve gıda tedarikçisi olma özelliğini korumaktadır (Kredi Kayıt Bürosu [KKB], 2022: 2).

Tarım sektöründe azalan verim kanununun geçerli olması, sermaye-yoğun teknoloji uygulamalarının düşük tutulmasına sebebiyet vermektedir. Bu durumda zaten uzun bir üretim süreci gerektiren tarım sektöründe iklim koşullarının da etkisiyle arz talebe tam olarak cevap verememektedir (Arı, 2006: 63). Ayrıca tarımsal işletmeler sayıca fazla olup genellikle tam rekabete yakın piyasalarda ürünlerini satmalarına rağmen, üretim için gereken girdiyi oligopolistik, hatta bazı durumlarda monopsonistik piyasalardan almaktadırlar. Dolayısıyla hem arz hem talep süreçlerinde sömürüye açık durumdadırlar (Kip, 1988: 135-136). Tarım sektörünün bu gibi genel problemlerinin yanı sıra Türkiye Tarım Sektöründe yaşanan gelişmeler son yıllarda TÜFE oranlarına yansımaları ve yapısal sorunlara işaret etmektedir.

Bu sorunların başında plansız tarımsal üretim yer almaktadır. Tarımsal üretim yapan üreticiler incelendiğinde, ürün çeşitliliğine gidilmeksizin üretim kararlarında kârlılık beklentisi ile bir sonraki yıl fiyatlarını dikkate aldıkları görülmektedir. Çiftçiler üzerine yapılan saha araştırmalarında daha önceki dönemlerde çiftçinin ürün tercihini belirleyen en önemli dinamiğin “önceden bildiğim, alıştığım ürün” seçeneği olduğu, bu yıl ise “gelecek yıl fiyatı yükselebilecek ürün” seçeneği olduğu görülmüştür (KKB, 2022: 19). Haliyle bir sonraki yıl fiyatının artacağı düşünülen üründe üretim fazlası oluşurken, fiyat dalgalanmaları artmaktadır. Kısacası tarım ürünlerinde arz-talep dengesinde yaşanan bozulmaları ifade eden Örumcek Ağı Teoremi, Türkiye’de ürün grupları bazında geçerli olmakta ve fiyat artışı yaratmaktadır. Öte yandan Türkiye’nin Akdeniz havzası nedeniyle içinde bulunduğu iklim kuşağı ve su kaynaklarının kullanım sorunları, verimlilik ve rekolte düşüşü yaşanmasına neden olmaktadır. Bu ise Türkiye’de tarım ürünleri fiyat artışının en önemli nedenleri arasındadır (Kıymaz & Saçlı, 2008: 28). Bir diğer sorun ise tarım ürünleri fiyatlarını düşük tutmaya yönelik artan ithalat oranıdır. 2019 yılında toplam meyve ve sebze ithalatı yıllık bazda %55 artarak 1,4 milyon tona ulaşmıştır. Oysaki meyve ve sebze üretiminde dünyada ilk 5 ülke arasında yer alan Türkiye’de yeterlilik oranı %100’ün üzerindedir. İthalatı arttırarak iç piyasa fiyatlarını düşürmeye yönelik politikalar, yurtiçi üretimin kısılmasına, arzın düşmesine ve fiyatlar üzerinde yukarı yönlü baskı oluşmasına neden olmaktadır (Sezgin, 2021: 5).

Bir başka sorun ise Türkiye’de geçimlik tarım yapan küçük çiftçi sayısının fazla oluşu ve maliyetlerinden dolayı sermaye-yoğun teknolojileri uygulamamasıdır (Uçak, 2011: 9) Dolayısıyla sektörün gelişmesinin önünde engel teşkil etmektedir. Ayrıca Türkiye’de tarım sektöründe kayıt dışılığın çok yüksek olması ve üreticilerin kurumsallaşamaması, ürün borsalarının gelişimini bozarak üretim planlamasını zorlaştırmaktadır. Tarımsal üretime yönelik veri kalitesi de zayıf olunca, üretici ve araçların fiyat beklentileri başarısız olmaktadır. Bu durumda fiyatlar, spekülasyon davranışlar gösteren araçlar veya firmalar tarafından daha yüksek seviyelerde belirlenebilmektedir. Bu araçların sayısı gelişmiş ülkelerde 1-2 iken Türkiye’de 5-6’ya çıkmaktadır. Tüm bu sorunlara ek olarak kamu teşvik sistemindeki istikrarsızlıklar, girdi pahalılığı, ucuz işgücü bulunamaması, yüksek arazi kiralari, tarımsal üretimin belirli bölgelerde yoğunlaşması ve dış talep dalgalanmaları yaşayan Türkiye’de tarım ürünleri fiyatlarında devamlı artış yaşanılması kaçınılmazdır (Orman vd., 2010: 5-8).

Tarımsal üretim maliyetlerinde yıllar itibariyle yaşanan değişime bakıldığında, 2016 Nisan ayında %2,58 olan tarımsal girdi fiyat endeksinin 2017, 2018 ve 2019 Nisan ayında sırasıyla %8,96, %14,93 ve %20,99 yıllık artışa ulaştığı görülmektedir. 2020 Nisan ayına gelindiğinde pandemi krizinin de etkisiyle bu değer %7,61’e düştüğü ve toparlanma yılı olan 2021’de ise tekrardan %22,15’e yükseldiği görülmektedir. Ancak 2022 yılına gelindiğinde tarımsal girdi fiyat endeksinin önceki yılların toplamını aşarak %117,31 artış göstermesi, tarım sektöründeki maliyet yükünün tehlikeli boyutlara ulaştığının bir kanıtı niteliğindedir. 2022 Eylül ayında endeks tarihinde rekor olan %138,15 değeri ile en yüksek seviyeye ulaştıktan sonra bir düşüş seyri göstermiş ve 2023 Nisan ayında değer %40,20 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tarımsal girdi fiyat endeksinin oluşturan alt gruplar tarımda kullanılan mal ve hizmetler ve tarımsal yatırıma katkı sağlayan mal ve hizmetler olmak üzere iki ana kalemden oluşmaktadır. 2016 Nisan ayında yıllık %1,59 artış gösteren tarımda kullanılan mal ve hizmetler birinci ana alt grubuna ait fiyat endeksi; 2017, 2018 ve 2019 Nisan aylarında sırasıyla %9,10, %15,75 ve

%19,35 artış göstermiştir. 2020 yılında %7,24'e gerileyen bu değer, 2021 Nisan ayında %21,29'dir. 2022 ve 2023 Nisan aylarında ise bu değer sırasıyla %126,20 ve %36,43 olarak hesaplanmıştır. Tarımda kullanılan mal ve hizmetler grubunun en önemli alt kalemlerinden biri mazot, elektrik, kömür, odun, yağ ve LPG belirleyicileri ile enerji ve yağlar alt grubudur. 2016 Nisan ayında yıllık %-2,05 azalış gösteren enerji ve yağlar grubu fiyat endeksi; 2017, 2018 ve 2019 Nisan aylarında sırasıyla %20,52, %17,64 ve %24,10 artış göstermiştir. 2020 yılında bu değer %-5,58'e gerilerken, 2021 Nisan ayında %19,11 oranında artış yaşanmıştır. 2022 Nisan ayında bu değer %189,26 iken, 2023 Nisan ayında rekor bir düşüşle %3,32 olarak hesaplanmıştır. Yine tarımda kullanılan mal ve hizmetler grubunun önemli paya sahip alt kalemlerinden biri olan gübre ve toprak geliştiriciler alt grubuna bakıldığında; 2016, 2017, 2018 ve 2019 Nisan aylarında fiyat endeksi sırasıyla yıllık %-5,97, %0,06, %12,44 ve %49,05 değerlerini aldığı görülmektedir. 2020 Nisan ayında bu değer %1,78'e düşerken, 2021 Nisan ayında %41,78 değerini görmüştür. 2022 Nisan ayında ise rekor seviye ile %241,57 oranına çıkan gübre ve toprak geliştiriciler fiyat endeksi, 2023 yılında %9,11 seviyesine gerilemiştir. Tarımsal girdi fiyat endeksinin ikinci ana alt grubunu oluşturan tarımsal yatırıma katkı sağlayan mal ve hizmetlere ait fiyat endeksine bakıldığında da 2016, 2017, 2018 ve 2019 Nisan ayında sırasıyla yıllık %9,54, %8,06, %21,36 ve %20,17 oranında artış yaşandığı anlaşılmaktadır. 2020 Nisan ayına gelindiğinde bu rakam %9,93'e düşerken, 2021, 2022 ve 2023 Nisan aylarında sırasıyla yıllık %23,72, %63,96 ve %71,35 artış olduğu görülmüştür. Bu alt grupta, pandemi krizinin etkilerinin yoğun olduğu yıllar da dahil olmak üzere incelenen yıllar itibariyle fiyat dalgalanmalarının nispeten çok yüksek olmadığı söylenebilir. Ancak yine de bu değerler, Türkiye'de tarımsal üretim maliyetlerinin çalışma kapsamında ele alınan 2016 yılından 2023 Nisan ayına kadar oldukça yüksek rakamlara ulaştığının bir göstergesidir (TUİK, 2023).

4. Literatür İncelemesi

Mevcut literatür incelendiğinde, yapılan çalışmaların gıda ve tarım ürünleri fiyatlarına etki eden faktörleri arz yanlı ve talep yanlı olarak değerlendirdiği ve oldukça fazla sayıda olduğu görülmektedir. Bu çalışmanın kapsamı doğrultusunda yapılan literatür incelemesinde tarım ürünleri fiyatlarına arz yanlı yaklaşımları inceleyen çalışmalara, daha spesifik olarak da enerji fiyatları ile gıda ve tarım ürünleri fiyatları ilişkisini Türkiye için araştıran çalışmalara yer verilmiş ve Tablo 1'de sunulmuştur:

Tablo 1: Türkiye Üzerine Yapılan Çalışmalar

Yazar	Dönem ve Yöntem	Sonuç
Nazlıoğlu & Soytaş (2011)	1994:01-2010:03 Etki-tepki analizi, nedensellik analizi	Tarım ürünleri fiyatı petrol fiyatına tepki vermemekte, ayrıca petrol fiyatındaki değişiklikler tarımsal emtia fiyatına aktarılmaktadır.
Bayramoğlu & Yurtkur (2015)	1999:1-2014:6 VAR analizi	Uzun dönemde gıda fiyatları, petrol ve tarım ürünleri fiyatından az da olsa etkilenmektedir.
Çınar & Hushmat (2016)	1995-2015 GARCH yöntemi	Petrol fiyat şokları, gıda fiyatları üzerinde etkilidir.
Altıntaş (2016)	2000-2013 NARDL yöntemi	Petrol fiyatları arttığında gıda ürünleri fiyatı artmakta, azaldığında ise gıda ürünleri fiyatı da azalmaktadır.
Çınar & Yılmaz (2017)	2003-2016 VAR analizi	Hububat ürünleri ve mazot fiyatları ilişkilidir.
Ahmid (2020)	1969-2019 Zaman serisi analizi	Petrol fiyatları ve tarımsal gıda ürünleri fiyatları arasında Granger nedensellik ilişkisi vardır.
Gökçe (2021)	2010-2019 NARDL yöntemi	Döviz kuru ve petrol fiyatlarında artış gıda fiyatlarını arttırmakla birlikte, kısa dönemde asimetric ilişki anlamsızdır.
Aytekin & Hatırlı (2021)	2016-2020 VAR ve ARDL yöntemi	Gıda ürünleri üretimi, tarımsal girdi ve ÜFE işlenmemiş gıda enflasyonunu pozitif etkilemektedir.
Akçağlayan (2021)	1998:01-2020:02 NARDL yöntemi	Uzun dönemde petrol fiyatları ve gıda fiyatları arasında asimetric eşbütünlüşme ilişkisi vardır. Buna göre tam ve doğrusal olmayan fiyat geçişkenliği doğrulanmaktadır.
Güngör & Erer (2022)	2006:1-2021:12 TVP-VAR analizi	Petrol fiyatı arttıkça, gıda enflasyon oranı artmaktadır.
İçen vd. (2022)	2003:01-2021:12 NARDL yöntemi	Petrol fiyatının gıda fiyatları üzerinde uzun dönemde pozitif değişmeden daha çok negatif değişimde etkisi vardır.
Güneş (2022)	2013:01-2022:04 ARDL yöntemi	Petrol ile tarım emtiaları arasında uzun dönemli ilişki olduğu tespit edilmiştir.
Bölen (2022)	2005-2020 Kapula yöntemi	Enerji ve tarımsal ürün fiyatları güçlü bağımlılık ilişkisi taşımaktadır.

Yapılan literatür incelemesinde görüldüğü üzere ağırlıklı olarak enerji fiyatlarının tarım ürünleri fiyatlarına etkisinden söz edilmektedir. Enerji fiyatlarındaki artışlar çevre sorunlarına ilişkin endişelerle birleştiğinde, fosil yakıtların yerine geçecek biyoyakıtlara olan talebi arttırmakta ve bu durum enerji fiyatları ile tarım ürünleri fiyatları arasında giderek daha güçlü bağlantılara dikkati çekmektedir. Çalışmanın devam eden bölümlerinde ekonometrik yaklaşım ve bulgulara yer verilecektir.

5. Ekonometrik Yaklaşım

Bu bölümde, analizde kullanılan değişkenlere ait tanımlamalar, elde edildikleri kaynaklar ve çalışmanın amacına ve teorik altyapıya uygun olarak bu değişkenlerle kurulan model hakkında bilgiler verilmektedir. Daha sonrasında çalışmada uygulanan ekonometrik yöntemlerin teorik açıklamaları ve elde edilen sonuçlar tablolar yardımıyla sunulmaktadır.

5.1. Veri Seti ve Model

Bu çalışma, TCMB bültenlerinde yer alan enerji enflasyonunun tarım ürünleri enflasyonu üzerindeki etkisini araştırmayı ve enflasyonla mücadelede politika yapıcılara yol gösterici olmayı amaçlamaktadır. Bu nedenle çalışmada 2016:02-2023:04 arası dönemi kapsayan tarım ürünleri enflasyonu ile enerji enflasyonu aylık verileri kullanılmıştır. Enerji enflasyonu serisi elektrik, gaz ve diğer yakıtların yıllık % değişim oranını, tarım ürünleri enflasyonu serisi ise tarım, ormancılık ve balıkçılık yıllık % değişim oranını göstermektedir. Çalışmaya ait tüm veriler, TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden (EVDS) temin edilmiştir. Çalışmada aylık veriler kullanıldığı için değişkenlere ait veri setlerinin mevsimsel dağılım sergileyip sergilemediği araştırılmıştır. Buna göre tarım ürünleri enflasyonu değişkeninde mevsimsel etki tespit edilmiş ve TRAMO/SEATS yöntemi ile bu etkiden arındırılmıştır.

Araştırmanın kapsamı ve teorik altyapı dikkate alınarak, enerji enflasyonunun tarım ürünleri enflasyonu üzerindeki etkisinin analizinde kullanılmak üzere 1 numaralı eşitlikteki model tanımlanmıştır:

$$T\ddot{U}E_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 EE_{i,t} + e_{i,t} \quad (1)$$

1 numaralı eşitlikte yer alan $T\ddot{U}E$ bağımlı değişkeni tarımsal ürün enflasyonunu, EE bağımsız değişkeni enerji enflasyonunu, e ise modele ait hata terimini temsil etmektedir. Çalışmanın devam eden bölümlerinde 1 numaralı eşitlikteki $T\ddot{U}E$ bağımlı ve EE bağımsız değişkenleri kullanılarak, enerji enflasyonunun tarım ürünleri üzerinde etkili olup olmadığı ampirik olarak sınanacaktır.

5.2. Ampirik Bulgular

Çalışmada değişkenler arasındaki eşbütünlüşme ilişkisinin sınanması için Tsong vd.nin (2016) geliştirdiği Fourier Shin eşbütünlüşme testi kullanılmıştır. Bu testin değişkenlere ait serilerin aynı düzeyde entegre olması ön koşulunun araştırılması için öncelikle Kwiatkowski vd. (1992) tarafından önerilen KPSS ve Becker vd.nin (2006) geliştirdiği Fourier Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (FKPSS) durağanlık testleri kullanılmıştır. FKPSS durağanlık testinin en önemli üstünlüğü, serideki yapısal kırılma tarihi, sayısı ve şeklinin önceden belirlenmesinin gerekli olmamasıdır. Böylelikle tarihi, sayısı ve şekli önceden belirlenmeden, serideki hem belirgin hem de yumuşak kırılmaları hesaba katabilmektedir. Becker vd.nin (2006) bu test için geliştirdiği veri üretme süreci 2 ve 3 numaralı eşitlikteki gibidir:

$$x_t = a(t) + r_t + u_t \quad (2)$$

$$r_t = r_{t-1} + \varepsilon_t \quad (3)$$

2 ve 3 numaralı eşitliklerde r rassal yürüyüş sürecini, x ise durağanlığına bakılan değişkeni, sabit varyanslı hata terimi ve sabit terimi belirtmektedir. Tek frekanslı Fourier fonksiyonları 4 numaralı eşitlikte verilmiştir:

$$a(t) = \delta_0 + \delta_1 \sin\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) + \delta_2 \cos\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) \quad (4)$$

4 numaralı eşitlik 2 numaralı eşitliğe yerleştirildiğinde FKPS testinde durağanlık testi elde edilmekte olup 5 numaralı eşitlikte verilmiştir:

$$x_t = \delta_0 + \delta_1 \sin\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) + \delta_2 \cos\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) + u_t \quad (5)$$

Sabitli modelde FKPS test istatistiği $\tau_\mu(k)$, 6 numaralı eşitlik yardımıyla bulunmaktadır:

$$\tau_\mu(k) = \frac{1}{T^2} \frac{\sum_{t=1}^T S_t(k)^2}{\hat{\sigma}^2} \quad (6)$$

$S_t(k) = \sum_{j=1}^t u_j$ ve u_j 4 numaralı eşitlik sonrası kalıntılardır (Becker vd., 2006: 185). Son olarak eğer veri yaratma süreci doğrusal olmayan trende sahipse, bu durumda KPSS durağanlık testi FKPS durağanlık testinden daha güçlüdür ve doğrusal olmayan trendin yokluğunu gösteren yokluk hipotezi, 7 numaralı eşitlikte verilen F istatistiği ile sınanır:

$$F_\mu(k) = \frac{(KKT_0 - KKT_1)/q}{KKT_1(k)/(T-k)} \quad (7)$$

Burada q bağımsız değişkenlerin sayısını, $KKT_1(k)$ 5 numaralı eşitlikteki kalıntı kareler toplamını, KKT_0 ise yokluk hipotezinin ($H_0: a_1 = a_2 = 0$) geçerli olduğu regresyonun kalıntı kareler toplamını göstermektedir. Eğer birim kök temel hipotez reddediliyorsa, F testi kullanılabilir. Yokluk hipotezi reddedilmezse F testinde trigonometrik terimler anlamsızdır ve bu durumda FKPS durağanlık testi yerine KPSS durağanlık testi sonuçları değerlendirilmelidir. Tüm bu bilgiler ışığında, değişkenlerin durağanlıklarının sınındığı KPSS ve FKPS test bulguları Tablo 2'de görülmektedir.

Tablo 2: KPSS ve FKPS Test Sonuçları

Değişken	KPSS	Min. KKT	Frekans (k)	Fourier KPSS	F-İstatistiği
TÜE	0,508	989,77	1	0,176	9,811
EE	0,483	1955,23	2	0,275	4,579
Δ TÜE	0,054	845,69	4	0,169	0,495
Δ EE	0,082	3979,50	2	0,041	0,099

Not: *KPSS durağanlık testinde %5 düzeyinde kritik değer 0.463'tür. **Fourier KPSS durağanlık testinde 1, 2 ve 4 frekans değeri için %5 düzeyinde kritik değerler sırasıyla 0.172, 0.415 ve 0.459'dur. ***F-İstatistiği için %5 düzeyinde kritik değer 4.929'dur.

Serilerin durağanlıklarını tespit etmek amacıyla yapılan KPSS ve FKPS birim kök testlerinde öncelikle yapılacak olan trigonometrik terim anlamlılığı için F testidir. Burada elde edilen istatistik değeri kritik değerden büyük olursa FKPS, küçük olursa KPSS dikkate alınmalıdır. Tablo 2'de yer alan F-istatistiği sonuçlarında, TÜE değişkeni için trigonometrik terimlerin anlamlı olduğu görülmektedir. Buna göre trigonometrik terimlerin anlamlı olduğu TÜE değişkeni için FKPS, diğer değişkenler için KPSS birim kök testi sonuçları dikkate alınmıştır. KPSS ve FKPS birim kök testi sonuçları birlikte değerlendirildiğinde, serilerin düzeyde

durağanlık göstermediği ve birinci farklarında durağanlaştığı, kısacası serilerin birim kök özelliklerinin $I(1)$ olduğu görülmektedir.

Değişkenler arasında uzun dönemli ilişki incelemesinde Tsong vd.ne (2016) ait FSHIN eşbütünleşme testine başvurulmuştur. FSHIN eşbütünleşme testinde yokluk hipotezi altında eşbütünleşmede yokluk değil varlık sınamakta olup 8 numaralı eşitlik dikkate alınmaktadır:

$$y_t = d_t + x_t' \beta + \eta_t, \quad t = 1, 2, \dots, T, \quad (8)$$

Eşitlikte $\eta_t = \gamma_t + v_{1t}$, $\gamma_t = \gamma_{t-1} + u_t$, $x_t = x_{t-1} + v_{2t}$. Deterministik bileşen d_t ise $m = 0$ ya da $m = 1$ olarak 9 numaralı eşitlikteki gibidir.

$$d_t = \sum_{i=0}^m \delta_i t^i + f_t \quad (9)$$

Burada f_t , 10 numaralı eşitlikteki gibi tanımlanan Fourier fonksiyonudur:

$$f_t = \alpha_k \sin\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) + \beta_k \cos\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) \quad (10)$$

Skaler p-boyutlu v_{2t} ile v_{1t} durağandır, dolayısıyla y_t ve x_t $I(1)$ süreçleridir. Burada $\sigma_u^2 = 0$, $\eta_t = v_{1t}$ durağan süreci ifade ediyorsa x_t ile y_t eşbütünleşiktir. Boş hipotez 11 numaralı eşitlikteki gibidir:

$$H_0 = \sigma_u^2 = 0 \text{ ve } H_1 = \sigma_u^2 > 0 \quad (11)$$

8 ile 10 numaralı eşitlikler düzenlendiğinde 12 numaralı eşitlik şeklinde yazılabilir:

$$y_t = \sum_{i=0}^m \delta_i t^i + \alpha_k \sin\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) + \beta_k \cos\left(\frac{2\pi kt}{T}\right) + x_t' \beta + v_{1t} \quad (12)$$

Buna göre FSHIN eşbütünleşme test istatistiği 13 numaralı eşitlikte verilmiştir:

$$CI_f^m = T^{-2} \hat{\omega}_1^{-2} \sum_{t=1}^T S_t^2 \quad (13)$$

Burada $S_t = \sum_{t=1}^T \hat{v}_{1t}$, 12 numaralı eşitlikteki En Küçük Kareler (EKK) kalıntı toplamıdır. Buna göre uzun dönemli ilişki tespitinde kullanılan Shin ve Fourier Shin eşbütünleşme testine ait bulgular Tablo 3'teki gibidir.

Tablo 3: Shin ve Fourier Shin Eşbütünleşme Testi Sonuçları

Min KKT	Shin	Frekans (k)	Fourier Shin	F-İstatistiği
337,35	0,087	1	0,030	222,20
Kritik Değerler				
	%1	%5	%10	
Shin	0,533	0,314	0,231	
Fourier Shin	0,198	0,124	0,095	
F-İstatistiği	5,774	4,066	3,352	

Tablo 3'teki F istatistiğine ait elde edilen değer, kritik değerden büyük olması nedeniyle trigonometrik terimler anlamlıdır. Shin ve Fourier Shin eşbütünleşme testinin bulgularına göre hesaplanan test istatistikleri, %5 kritik değerden küçük olması nedeniyle eşbütünleşme olduğunu varsayan boş hipotez reddedilir. Dolayısıyla değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisi kabul edilir. O halde değişkenler arasında uzun dönem katsayı tahmininde bulunabilecektir.

Uzun dönem eşbütünleşme katsayı tespiti için Phillips ve Hansen (1990)'ın geliştirdiği Tam Modifiye Edilmiş En Küçük Kareler-FMOLS yöntemi kullanılarak tahminde bulunulmuş, sonuçlar Tablo 4'te sunulmuştur.

Tablo 4: Uzun Dönem Eşbütünleşme Katsayıları

Değişkenler	Katsayı	Standart Hata	t-istatistiği	p-değeri
EE	0,310	0,102	3,050	0,003
C	1,897	0,534	3,552	0,001
Sin	-1,554	0,718	-2,165	0,033
Cos	1,134	0,710	1,598	0,114

Not: Cos kosinüs, Sin ise sinüs Fourier fonksiyonlarını göstermektedir.

FMOLS sonuçlarına göre *EE* değişkenine ait katsayının 0,31 ve istatistiksel olarak anlamlı olduğu görülmektedir. Buna göre uzun dönemde *EE* değişkeninde meydana gelecek bir birimlik artış, *TÜE* değişkeni üzerinde 0,31 birimlik artışa neden olmaktadır.

Son aşamada Toda-Yamamoto (TY) ve Fourier Toda-Yamamoto (Fourier TY) yöntemleri kullanılarak nedensellik analizi yapılmıştır. Nedensellik analizi sonuçları Tablo 5'te sunulmuştur.

Tablo 5: TY ve Fourier TY Nedensellik Testi Sonuçları

Causality path	TY Nedensellik		k	Fourier TY Nedensellik	
	WALD İstatistiği	p-değeri		WALD İstatistiği	p-değeri
EE => TÜE	32,194	0,001	2	27,662	0,001
TÜE => EE	18,557	0,019	2	17,899	0,018

Not: k değeri uygun frekans sayısını göstermektedir.

Tablo 5'ten görülebileceği gibi hem TY hem de Fourier TY nedensellik testi sonuçları değişkenler arasında çift yönlü nedensellik ilişkisinin olduğunu göstermektedir.

6. Sonuç ve Öneriler

Yüksek enflasyon, ekonomik istikrarı bozan en büyük etmenler arasında kabul edilmektedir. Türkiye de uzun yıllardır kronik enflasyon ile mücadele etmekte, bu doğrultuda birçok karar almaktadır. Tarım ürünleri fiyatları, enflasyon oranının kontrol altına alınmasına yönelik politika kararlarında önemli bir etkiye sahiptir. Ancak uygulanan politikalara rağmen, son yıllarda küresel çapta yaşanan olumsuzlukların da etkisiyle tarım ürünleri fiyatları en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Bu nedenle tarım ürünleri fiyatlarının hangi faktörler tarafından ne derece etkilendiği önemli bir araştırma sorusudur. Bu çalışma Türkiye'de girdi maliyetleri kanalıyla tarım ürünleri fiyatlarına etkisi olduğu düşünülen faktörlerden enerji enflasyonunun, tarım ürünleri enflasyonu üzerine etkilerini araştırmaktadır.

Çalışmada öncelikle değişkenler arasındaki eşbütünleşme ilişkisinin sınanmasında ön koşul olan durağanlık sınaması yapılmıştır. Türkiye ekonomisinin krizlerle dolu tarihi göz önüne alındığında değişkenlere ait serilerde kırılmaların olması nedeniyle KPSS durağanlık testinin yanı sıra serilerde hem belirgin hem de yumuşak kırılmaları hesaba katabilen FKPSS durağanlık testi uygulanmıştır. Sonrasında FSHIN eşbütünleşme testi ile değişkenlerin eşbütünleşik

oldukları tespit edilmiş ve böylece FMOLS yöntemi ile uzun dönem katsayı tahmini yapılmıştır. Buna göre enerji enflasyonunda meydana gelecek bir birimlik artışın, tarım ürünleri enflasyonunu 0,31 birim arttırdığı görülmüştür. O halde enerji enflasyonu ile tarım ürünleri enflasyonu arasında uzun dönemde pozitif ve anlamlı bir ilişki bahsedilebilmektedir. Bu sonuç, Türkiye gibi enerjide dışa bağımlı ve yüksek enflasyon sorunu ile karşı karşıya olan bir ekonomi için oldukça önemli görülmektedir. Politika yapıcılar açısından enflasyonun belirleyicilerinden olan tarım ürünleri fiyatları değerlendirilirken, enerji fiyatlarının da dikkate alınması gerekliliği bu çalışma ile görülmektedir. Öte yandan bu bulgular, tarım sektöründe faaliyet gösteren veya portföyünde enerji ve/veya tarım ürünleri bulunduran yatırımcılar için de yol gösterici niteliktedir.

Son olarak yapılan TY ve Fourier TY nedensellik testleri sonucunda, değişkenler arasında çift yönlü nedensellik ilişkisi olduğu görülmüştür. Elde edilen bulgular enerji fiyatlarından tarım ürünleri fiyatlarına bir nedensellik ilişkisi olmasının yanı sıra tarım ürünleri fiyatlarından da enerji fiyatlarına bir nedensellik ilişkisi olduğunu göstermektedir. Bu sonuç tarımsal ürün fiyatlarındaki değişikliklerin, temel hammadde büyük ölçüde şeker, nişasta veya yağlı tohumlu tarımsal ürün olan biyoyakıt talebini değiştirerek enerji fiyatlarını etkilediğine dair bulgular içeren Su vd. (2019) ve Ciaian & Kancs'ın (2011) çalışmalarını destekler niteliktedir. Buna göre enerji fiyatlarındaki değişiklik nedeniyle fosil yakıtların yerine geçecek biyoyakıtlara yönelen talep, enerji-tarım ürünleri arasındaki fiyat bağlantısını kuvvetlendirmektedir. Kısacası enerji fiyatlarındaki artış, üretim ve ulaştırma maliyetleri kanalıyla tarım ürünleri fiyatlarını etkileyebilmekteyken; biyoyakıt kullanımının artması da fosil yakıt ile biyoyakıt arasındaki ikame ilişkisi nedeniyle enerji fiyatları üzerinde aşağı yönlü baskı oluşturabilmektedir.

Çevre dostu özelliği, yenilenebilir bir kaynak oluşu ve fosil yakıtlara bağımlılığı azaltıcı etkileri nedeniyle biyoyakıtlara verilen önem, Türkiye'de de gün geçtikçe artmaktadır. Biyoyakıt üretiminde hızla ilerleyen Türkiye'de buğday, arpa, mısır, ayçiçeği, pamuk ve şeker pancarı ürünlerinin toplam potansiyelinin üretilen toplam enerji miktarına oranı 2018 yılında %22 olarak hesaplanmıştır. 2001 yılında 28,332 MW (megawatt) olan biyoenerji kaynaklı kurulu güç, 2020'de 95,891 MW olarak hesaplanmıştır. Yine 2001 yılında 122,725 GWh (gigawatt) olan üretim ise 305,458 GWh'e çıkmıştır (SERKA Kalkınma Ajansı, 2022). Sadece 2019 yılından 2020 yılına biyokütle üretim tesislerinin toplam lisanslı kurulu gücü %27,7 oranında artış göstermiş ve toplam biyokütle kurulu gücü 2015-2020 yılları arasında yıllık ortalama %33,9 büyümüştür. Türkiye'de 2020 yılında 74 bin 800 tonu biyodizel ve 46 bin 500 tonu etanol olmak üzere toplam 121 bin 300 ton biyoyakıt üretimi gerçekleşmiştir (PwC, 2021). Dolayısıyla fosil yakıtlar ile arasında ikame ilişkisi bulunun biyoyakıtlara olan talebin artması, Türkiye'de tarım ürünleri fiyatlarından enerji fiyatlarına doğru bir nedensellik ilişkisinin olabileceğini destekler niteliktedir.

Türkiye'nin enerji üretiminin yetersizliği düşünüldüğünde, kur değişimleri ile daha da sertleşen enerji bağımlılığı etkisini azaltmaya yönelik planlamalar daha da gerekli hale gelmektedir. Bu amaçla enerji üretiminde alternatif kaynaklara yönelmesi, yenilenebilir enerji politikalarına hız verilmesi ve bu alanda yatırımların artırılması, enerji enflasyonunun tarım ürünleri enflasyonu üzerindeki etkisini azaltabilecek önlemler arasında olduğu düşünülmektedir.



Özaytürk, G. (2023). Enerji Enflasyonunun Tarım Ürünleri Enflasyonu Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 708-727. Doi: 10.25295/fsecon.1342701

Kaynakça

- Abdlaziz, R. A., Rahim, K. A. & Adamu, P. (2016). Oil and Food Prices Co-Integration Nexus for Indonesia: A Non-Linear Autoregressive Distributed Lag Analysis. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 6(1), 82-87.
- Ahmid, A. F. (2020). The Impact of Oil Price and Exchange Rate on Agricultural Commodity Prices: Evidence from Turkey. *GSI Journals Serie B: Advancements in Business and Economics*, 3(1), 1-15.
- Akçağlayan, A. (2021). Ham Petrol Fiyatlarından Gıda Fiyatlarına Asimetrik Geçişkenlik: Türkiye Örneği. *Bankacılar Dergisi*, 118, 18-30.
- Altıntaş, H. (2016). Petrol Fiyatlarının Gıda Fiyatlarına Asimetrik Etkisi: Türkiye için NARDL Modeli Uygulaması. *Journal of Management and Economics Research*, 14(4), 1-24.
- Arı, F. A. (2006). Türkiye'de Tarımın Ekonomideki Yeri ve Güncel Sorunları. *Çalışma ve Toplum*, 2(9), 61-81.
- Aytekin, M. & Hatırlı, S. A. (2021). Türkiye'de İşlenmemiş Gıda Enflasyonunu Etkileyen Faktörlerin Analizi: ARDL Yaklaşımı. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 8(3), 203-216.
- Baffes, J. & Haniotis, T. (2010). Placing the 2006/08 Commodity Price Boom into Perspective. *World Bank Policy Research Paper*, No. 5371.
- Baydur, C. M. (2015). Post Keynesgil Makro Açından Türk Tarımında Enflasyon. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 749-762.
- Bayramoğlu, A. T. & Yurtkur, A. K. (2015). Türkiye'de Gıda ve Tarımsal Ürün Fiyatlarını Uluslararası Belirleyicileri. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(2), 63-73.
- Becker, R., Enders, W. & Lee, J. (2006). A Stationarity Test in The Presence of an Unknown Number of Smooth Breaks. *Journal of Time Series Analysis*, 27(3), 381-409.
- Berber, M. & Artan, S. (2004). *Enflasyon ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Örneği* (No. 2004/21). Discussion Paper.
- Bölen, Y. (2022). *Enerji Fiyatları ve Tarım Ürünleri Fiyatları Arasındaki Bağımlılık İlişkisinin Kapula Yöntemi ile Araştırılması*. Master's Thesis, Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Cavlak, N. & Selvi, M. S. (2022). Gıda Fiyatlarındaki Aşırı Artışların Olası Nedenleri ve Covid-19'un Etkisi. *Gıda*, 47(1), 42-54.
- Chang, T. H. & Su, H. M. (2010). The Substitutive Effect of Biofuels on Fossil Fuels in The Lower and Higher Crude Oil Price Periods *Energy*, 35(7), 2807-2813.
- Ciaian, P. & Kancs, D. (2011). Food, Energy and Environment: Is Bioenergy The Missing Link?. *Food Policy*, 36(5), 571-580.
- Çınar, G. & Hushmat, A. (2016). Impact of Volatility of World Oil Prices on Turkey's Food Prices: Garch Approach. *Global Journal of Economics and Business Studies*, 5(9), 1-8.



Özaytürk, G. (2023). Enerji Enflasyonunun Tarım Ürünleri Enflasyonu Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 708-727. Doi: 10.25295/fsecon.1342701

- Çınar, G. & Yılmaz, H. İ. (2017). Türkiye'deki Mazot Fiyat Şoklarının Hububat Sektörüne Etkisi. *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, 2(2), 101-115.
- Erdal, G., Esengün, K. & Erdal, H. (2008). Türkiye'de Tarım ve Gıda Ürünleri Fiyatlarındaki Belirsizliğin Enflasyon Üzerindeki Etkileri. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2008(2), 65-79.
- Esmaili, A. & Shokoohi, Z. (2011). Assessing The Effect of Oil Price on World Food Prices: Application of Principal Component Analysis. *Energy Policy*, 39(2), 1022-1025.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO. (2023). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, Agrifood Systems Transformation and Healthy Diets Across the Rural-Urban Continuum*. Rome, FAO.
- Gilbert, C. L. (2010). How to Understand High Food Prices. *Journal of Agricultural Economics*, 61(2), 398-425.
- Gökçe, C. (2021). Petrol Fiyatı ve Döviz Kurunun Gıda Fiyatları Üzerine Asimetrik Etkisi: Türkiye Örneği. *Business and Economics Research Journal*, 12(3), 599-611.
- Güloğlu, B. & Nazlıoğlu, Ş. (2013). Enflasyonun Tarımsal Fiyatlar Üzerindeki Etkileri: Panel Yumuşak Geçiş Regresyon Analizi. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 1-20.
- Güneş, H. (2022). Enerji ve Tarım Emtiaları Arasındaki İlişkinin ARDL Modeli ile Belirlenmesi, *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(2), 147-160.
- Güngör, E. & Erer, D. (2022). Examination of the Nonlinear Relationship Between, Exchange Rate, Oil Prices and the Food Prices in Turkey: Time-Varying Parameter VAR (TVPVAR) Models. *Alanya Academic Review Journal*, 6(2), 2481-2497.
- Kıymaz, T. & Saçlı, Y. (2008). Tarım ve Gıda Ürünleri Fiyatlarında Yaşanan Sorunlar ve Öneriler. *DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Tarım Dairesi*, (2767).
- Kip, E. (1988). *Türkiye'de Taban Fiyatları, Destekleme Alımları ve İç Ticaret Hadleri/ Floor Prices, Support Purchases and Domestic Terms of Trade in Turkey*. (135-162).
- Kredi Kayıt Bürosu. (2021). Türkiye Tarımsal Görünüm Saha Araştırması, Tarım Kredileri Değerlendirme Sistemi.
- Kwiatkowski, D., Phillips, P. C., Schmidt, P. & Shin, Y. (1992). Testing the Null Hypothesis of Stationarity Against the Alternative of a Unit Root: How Sure Are We That Economic Time Series Have a Unit Root?. *Journal of Econometrics*, 54(1-3), 159-178.
- İçen, H., İçen, N. M. E. & Polat, B. (2022). Türkiye'de Gıda Fiyatları, Döviz Kuru ve Petrol Fiyatları Arasındaki Asimetrik İlişki. *Ekoist: Journal of Econometrics and Statistics*, (37), 149-169.
- Nazlıoğlu, S. & Soytaş, U. (2011). World Oil Prices and Agricultural Commodity Prices: Evidence from an Emerging Market. *Energy Economics*, 33, 488-496.
- OECD. (2011). Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses. *OECD Policy Report*, No.64390.

Özaytürk, G. (2023). Enerji Enflasyonunun Tarım Ürünleri Enflasyonu Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 708-727. Doi: 10.25295/fsecon.1342701

- Orman, C., Ögünç, F., Saygılı, Ş. & Yılmaz, G. (2010). İşlenmemiş Gıda Fiyatlarında Oynaklığa Yol Açan: Yapısal Faktörler (Sources of Volatility in Unprocessed Food Prices: Structural Factors). *Central Bank of the Republic of Turkey Research Notes in Economics*, (10/16).
- Phillips, P. C. & Hansen, B. E. (1990). Statistical Inference in Instrumental Variables Regression with I (1) Processes. *The Review of Economic Studies*, 57(1), 99-125.
- PwC. (2021). *Biyokütle ve Biyoenerji Sektörlerine Genel Bakış*.
- Sezgin, A. Ş. (2021). *İşlenmemiş Gıda Meyve Sebze*. İktisadi Araştırmalar Bölümü Bilgi Notları, Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Su, C. W., Wang, X. Q., Tao, R. & Oana-Ramona, L. (2019). Do Oil Prices Drive Agricultural Commodity Prices? Further Evidence in a Global Bio-Energy Context. *Energy*, 172, 691-701.
- Tarı, R. & Kumcu, F. (2005). Türkiye’de İstikrarsız Büyümenin Analizi (1983-2003 Dönemi). *KOU Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(1), 156-179.
- TÜİK. (2023). Tarımsal Girdi Fiyat Endeksi, İstatistiksel Tablolar.
- Tsong, C. C., Lee, C. F., Tsai, L. J. & Hu, T. C. (2016). The Fourier Approximation and Testing for the Null of Cointegration. *Empirical Economics*, 51(3), 1085-1113.
- TZOB. (2008). *Türkiye Süt Sektörünün Değerlendirilmesi 2008 Yılı ve Sonrası Beklentiler*. Ankara.
- Uçak, H. (2011). Tarım Sektöründe Erken Emeklilik Sistemi ve Avrupa Birliği’ndeki Uygulamaları. *Tarım Ekonomisi Dergisi*, 17(1), 9-17.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Ethical Approval: The author declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.



Özaytürk, G. (2023). Enerji Enflasyonunun Tarım Ürünleri Enflasyonu Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 708-727. Doi: 10.25295/fsecon.1342701

The Effect of Energy Inflation on Agricultural Products' Inflation: The Case of Türkiye

Gürçem Özaytürk

Extended Abstract

One of the factors thought to be effective in the increase in inflation is the increase in the prices of agricultural products. Because food products, which are the processed form of agricultural products, are an important determinant of inflation, with a share of 25.32% in the basket used in the CPI (Consumer Price Index) calculation in January 2022, with an increase of 55.61% compared to the previous year. The increase in the prices of agricultural products directly raises food prices and increases the cost of nutrition. This cost increase reduces both the food demand and the demand for other goods and services due to the decrease in purchasing power in the less developed countries, which allocate 70% of their income to food expenditures (OECD, 2011: 13). As a result, the increase in product prices not only disrupts the market functioning in the agricultural sector but also negatively affects the country's economy due to the effect of food on welfare.

While having such significance on macroeconomic stability and welfare, the uninterrupted increase in the prices of agricultural products in Turkey has increased the necessity of studies investigating the determinants of agricultural product prices. As a matter of fact, the agricultural sector, which meets the need for food, affects not only production but also trade and price dynamics in the country's economy (Güloğlu & Nazlıoğlu, 2013: 3). For this reason, it is an important research question that agricultural prices are affected by which factors and to what extent.

Previously, the shocks experienced by the seasonal effects of global warming and the contraction in supply were attributed to the increases in agricultural product prices. Of course, the effects of global warming on the amount of agricultural product supply due to climatic conditions is an undeniable fact. However, if only climate shocks had caused this situation, price increases would have to come to an end at some point. However, price increases in the agricultural sector are not temporary but rather point to structural problems (Baydur, 2005: 750).

One of these problems is the increase in agricultural input costs. Energy prices, which constitute one of the largest calculation items of agricultural input costs, deeply affect the agricultural sector, which carries out most of its activities in energy intensive. In addition to being exposed to the realization of agricultural activities, energy price increases are also incurred due to other inputs such as irrigation, commercial nitrogen fertilizer, fuel, and electricity costs (Güngör & Erer, 2022: 2482). This is evidence of the effect of energy inflation on agricultural product prices (Esmaili & Shokoohi, 2011: 1022; Abdlaziz et al., 2016: 82). In addition, energy price increases cause a rise in transportation costs and lead people to alternative energy sources based on agricultural products such as bioethanol or biodiesel (Chang & Su, 2010: 2808). The picture worsens when the monopolistic structure created in international product markets by the policies to increase biofuel production, called energy agriculture, is added to this situation (Erdal et al., 2008: 66).

Another reason for the increase in agricultural product prices is the dominance of intermediaries. In animal products, the product changes hands 6-7 times from the producer to the final consumer, while this figure is around 4-5 in herbal products (TZOB, 2008). The excess number of intermediaries increases the selling price of the agricultural product in the market. Finally, the exchange rate can be said to be a factor directly related to energy prices, especially in a country like Turkey, which is dependent on foreign energy (Gilbert, 2010; Baffes & Haniotis, 2010; Nazlıoğlu & Soytaş, 2012). Then, if the increases in the prices of agricultural products are listed as items, they can be summarized as follows (Cavlak & Selvi, 2022: 43-45):

- Increase in the costs of agricultural inputs (oil, diesel, electricity due to natural gas and irrigation, fertilizer, pesticides, and seeds),
- Global warming and natural disasters (untimely frost events, storms, fires, and earthquakes),
- Increase in transportation costs,
- Increase in brokerage service fees in the sector,
- Stocking activities of sellers,
- War and terrorist incidents,
- Deterioration in macroeconomic indicators (interest rate, exchange rate, inflation),
- Epidemics and pandemics can reduce the effect of energy inflation on agricultural products inflation.

On the other hand, developments in the Turkish Agricultural Sector, point to structural problems and reflections on CPI rates in recent years. The unplanned agricultural production lies at the beginning of these problems. At this point, when the agricultural producers are examined, it is seen that they take into account the prices of the following year with the expectation of profitability in their production decisions without going to product diversity. In the field studies conducted on farmers, it was seen that the most crucial dynamic determining the product preference of the farmer in the previous periods was the "product that I knew beforehand, the product I was used to," and this year, it was the "product that may increase in price next year" (KKB, 2022: 19). As a result, the product, which is thought to increase in price in the next year, creates excess production, while price fluctuations increase. In short, the Spider Web Theorem, which expresses the deterioration in the supply-demand balance in agricultural products, is valid on the basis of product groups in Turkey and creates an increase in prices. On the other hand, the climate zone in which Turkey is located due to the Mediterranean basin and the problems in the use of water resources cause a decrease in productivity and yield. This issue is among the most important reasons for the price increase of agricultural products in Turkey (Kıymaz & Saçlı, 2008: 28). Another problem is the increasing import rate to keep agricultural product prices low. In 2019, total fruit and vegetable imports increased by 55% on an annual basis and reached 1.4 million tons. However, in Turkey, which is among the top 5 countries in producing fruits and vegetables, the adequacy ratio is over 100%. Policies aimed at lowering domestic market prices by increasing imports cause a reduction in domestic production, a decrease in supply, and upward pressure on prices (Sezgin, 2021: 5).

Another problem is the high level of informality in Turkey and the inability of manufacturers to institutionalize, which disrupts the development of commodity exchanges and complicates production planning. When the data quality for agricultural production is also poor, price expectations of producers and intermediaries fail. In this case, prices can be determined at higher levels by intermediaries or firms that exhibit speculative behavior. While the number of these intermediaries is 1-2 in developed countries, it increases to 5-6 in Turkey. In addition to all these problems, it is inevitable to experience a continuous increase in the prices of agricultural products in Turkey, which is experiencing instabilities in the public incentive system, expensive inputs, lack of cheap labor force, high land rents, concentration of agricultural production in certain regions and fluctuations in foreign demand (Orman et al., 2010: 5-8).

The aim of this study is to investigate the effects of energy inflation, one of the factors that are thought to have an impact on prices in agricultural production in Turkey through input costs, on agricultural products inflation, and thus to guide policymakers whose primary purpose is economic growth and price stability. Monthly data on agricultural products inflation and energy inflation covering the period between 2016:02-2023:04 were used in the study. The energy inflation series shows the annual rate of change in electricity, gas, and other fuels, while the agricultural products inflation series shows the annual rate of change in agriculture, forestry, and fisheries. All data used in the study were obtained from the CBRT Electronic Data Distribution System (EVDS). Since monthly data were used in the study, it was investigated whether the data sets of the variables exhibit seasonal distribution. Accordingly, the seasonal effect was determined in the variable of agricultural product inflation and adjusted for seasonal effects using the TRAMO/SEATS method.

Considering the crisis-ridden history of the Turkish economy, due to the fact that there are breaks in the series of the variables, the FKPSS stationarity test, which can take into account both significant and soft breaks in the series, was applied in addition to the KPSS stationarity test. Afterward, it was determined that the variables were cointegrated with the FSHIN cointegration test, and thus, long-term coefficient estimation was made with the FMOLS method. Accordingly, it has been observed that a one-unit increase in energy inflation will increase the agricultural products inflation' by 0.31 units. In that case, it can be mentioned that there is a positive and significant relationship between energy inflation and agricultural products' inflation in the long run. Finally, as a result of the TY and Fourier TY causality tests, it was seen that there was a bidirectional causality relationship between the variables.

Within the framework of the findings, it is seen that the inflation of energy prices increases the inflation of agricultural products in the long run. This result is considered very important for an economy like Turkey, which is dependent on foreign energy and is facing the problem of high inflation. This study shows that energy prices should also be taken into account while evaluating the prices of agricultural products, which are among the determinants of inflation in terms of policymakers. In addition, the findings of the study are also a guide for investors operating in the agricultural sector or having energy or agricultural products in their portfolio. As a matter of fact, the determination of bidirectional causality between the variables shows that energy prices and agricultural product prices are causal, and they act together.



Özaytürk, G. (2023). Enerji Enflasyonunun Tarım Ürünleri Enflasyonu Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği.
Fiscaeconomia, 7(Özel Sayı), 708-727. Doi: 10.25295/fsecon.1342701

Considering the inadequacy of Turkey's energy production plans to reduce the effect of energy dependency, which has become more severe with exchange rate changes, becomes even more necessary. For this purpose, it is thought that turning to alternative sources in energy production, accelerating renewable energy policies, and increasing investments in this field are among the means.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 728-750

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 18.08.2023

Accepted/Kabul: 09.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1345841



Research Article/Araştırma Makalesi

Türkiye’de Kalkınma Carileri ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki

The Relationship Between Human Capital Expenditures and Economic Growth in Türkiye

Ayşegül DURUCAN¹, Fatma Pınar EŞSİZ²

Öz

Beşeri sermayeye yönelik yapılan yatırımların ekonomik büyüme üzerindeki etkileri, uzun süredir akademik literatürde değerlendirilmekte olan bir konudur. Özellikle tasarruf yetersizliği problemi olan gelişmekte olan ülkeler için kamu harcamalarının en verimli şekilde kullanılması ve kaynakların israf edilmemesi hayati önem taşımaktadır. Bu açıdan gelecekte yapılması planlanan kamu harcamaları için fikir oluşturması ve harcama politikalarına yön vermesi açısından geçmiş dönem kamu harcamalarının beklenen amaca hizmet edip etmediğinin araştırılmasının literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede makale, kalkınma carileri -eğitim ve sağlık harcamaları- ile büyüme arasındaki nedensellik ilişkisini Türkiye özelinde 1963-2021 dönemi için yıllık veriler kullanarak ampirik olarak analiz etmektedir. Analiz sonuçları, büyümenin göstergesi olarak kullanılan kişi başı gayrisafi yurtiçi hasıla değişkeninden sağlık harcamalarına doğru tek yönlü bir nedensellik olduğunu gösterirken; kalkınma carilerinden herhangi birinden büyümeye doğru bir nedensellik ilişkisi göstermemektedir. Bu sonuç, her ne kadar kamu otoritesinin eğitim ya da sağlık harcamalarında yapacağı herhangi bir değişikliğin ekonomik büyümede bir değişime sebep olmayacağı; kalkınma carileri aracılığıyla büyümede bir değişiklik yapılamayacağı şeklinde yorumlanabilir olsa da eğitim ve sağlık harcamalarını arttırıp azaltmaktan ziyade harcama kompozisyonlarında değişikliğe gitmenin, nicelikten niteliğe önem vermenin daha etkin sonuçlar doğurabileceğini de düşündürmektedir.

Jel Kodları: O40, H51, H52, C22

Anahtar Kelimeler: Ekonomik Büyüme, Kalkınma Carileri, ARDL Sınır Testi, Toda-Yamamoto Granger Nedensellik Testi, Türkiye

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Kırıkkale Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, ayseguldurucan@kku.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8424-4018

² Dr. Öğr. Üyesi, Kırıkkale Üniversitesi, İ.İ.B.F. İktisat Bölümü, fpessiz@kku.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6486-3943



Durucan, A. & Eşsiz, F. P. (2023). Türkiye’de Kalkınma Carileri ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 728-750. Doi: 10.25295/fsecon.1345841

Abstract

The effects of investments in human capital on economic growth are a subject that has been evaluated in the academic literature for a long time. Especially for developing countries with a problem of insufficient savings, it is vital that public expenditures are used most efficiently and resources are not wasted. In this respect, researching whether past public expenditures serve the expected purpose will contribute to the literature in terms of forming an idea for the public expenditures planned to be made in the future and guiding the expenditure policies. In this context, the article empirically analyzes the causality relationship between human capital expenditures -education and health expenditures- and growth, using annual data for the period 1963-2021 in Turkey. The analysis results show that there is a one-way causality from the per-capita gross domestic product variable, which is used as an indicator of growth, to health expenditures; it does not show a causal relationship from any of the human capital expenditures to growth. This result suggests that although any change made by the public authority in education or health expenditures will not cause a change in growth, and although it can be interpreted that a change in growth cannot be made through human capital expenditures, it also suggests that changing expenditure compositions rather than increasing or decreasing education and health expenditures and giving importance to quality rather than quantity, may produce more effective results.

Jel Codes: O40, H51, H52, C22

Keywords: Economic Growth, Human Capital Expenditures, ARDL Bound Test, Toda-Yamamoto Granger Causality Test, Türkiye

1. Giriş

Günümüzde bütün ekonomilerin birincil amaçları arasında ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek gelmektedir. Uzun dönemli sürdürülebilir bir ekonomik büyüme içinse beşeri sermaye birikimi temel gerekliliklerden biri olarak görülmektedir. Özellikle 1980’li yıllardan sonra birçok çalışmanın konusu olan içsel büyüme modellerinin gelişimiyle beşeri sermaye hükümetler tarafından daha da önemsenmeye başlanmıştır. İçsel büyüme teorilerine göre eğitim ve sağlığa yapılan harcamalar işgücünün teknik olarak gelişmesine sebep olarak beşeri sermayeyi teşvik etmekte ve ekonomik büyümeyi hızlandırmaktadır. Bu nedenle eğitim ve sağlık alanında yapılan harcamalar birçok akademik çalışmanın da konusunu oluşturan ve beşeri sermayeyi beslemesi beklenen temel harcama kalemleri arasında yer almaktadır.

Gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkeler açısından beşeri sermayenin sağlıklı olması ve yeni teknolojik gelişmelere adapte olabilecek bir eğitim seviyesine sahip olması daha da önemlidir. Ekonomik büyümeyi desteklemesinin beklenmesinin yanı sıra eğitim, yoksulluk ve eşitsizliklerle mücadelede de önemli bir rol oynamaktadır. Bir ülke için uzun vadede üretkenliğe dönüşme potansiyeline sahip bir yatırım olarak görülen eğitim ve sağlık harcamaları, ulusal kalkınma planlarında güçlendirilmesi gereken ve üzerinde önemle durulan harcama kalemleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle kalkınma carileri olarak da adlandırılmaktadır.

Kalkınma carileri olarak adlandırılan bu harcamalar, cari harcamalar kapsamında yer almalarına rağmen faydaları yapıldıkları yılla sınırlı olmayan, etkileri gelecek dönemlere yayılan eğitim ve sağlık hizmetlerine yönelik harcamalardır (Pehlivan, 2011: 79). Etkisini özellikle beşeri sermaye üzerinde gösterdiği için uzun dönemde ekonomik büyümenin tetikleyicisi olarak kabul edilirler. Beşeri sermayenin niteliği de temelde eğitime ve sağlığa yapılan yatırıma bağlı olduğundan eğitim ve sağlıkla ilgili harcamalar bu türden harcamalardır. Bu harcamaların ülkenin üretim gücüne katkısının yüksek olacağı düşünüldüğünden ekonomik büyümeyle ilişkisi merak konusu olmaktadır.

Bu açıdan kamu eğitim harcamaları, kamu sağlık harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkisi üzerine giderek artan bir ilgi bulunmaktadır. Bu çalışmada ise kalkınma carilerinin ekonomik büyümeyle arasındaki ilişki planlı kalkınma yılları itibarıyla ölçülmektedir. Bu amaçla ilk olarak konuyla ilgili literatür taraması yapılmıştır. Öncelikle kamu eğitim harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkisine dair literatür, sonrasında kamu sağlık harcamaları ile büyüme ilişkisini inceleyen literatür ve son olarak literatürde kalkınma carilerinin ekonomik büyümeyle ilişkisini birlikte inceleyen ampirik çalışmalara değinilmiştir. Ardından çalışmada kullanılan veri seti ve analiz yöntemiyle ilgili gerekli bilgiler açıklanmış, son başlıkta ise yapılan analizlerin sonuçlarına ve değerlendirilmesine yer verilmiştir.

2. Literatür Taraması

Sağlık ve eğitim harcamalarının büyümeyle ilişkisine dair yapılan çalışmalar incelendiğinde harcama kalemlerinin ayrı ayrı ekonomik büyümeyle ilişkisinin araştırıldığı oldukça geniş bir literatürle karşılaşmaktadır. Bu açıdan literatür taraması öncelikle kamu eğitim harcamaları ve büyüme ilişkisi, ardından kamu sağlık harcamaları ve büyüme ilişkisi, son olarak kalkınma

carileri olarak eğitim ve sağlık harcamalarının büyümeyle ilişkisi olacak şekilde gruplandırılmıştır.

Türkiye’de eğitim harcamaları için bütçeden ayrılan kaynakların nitelikli eğitim hedefleri doğrultusunda etkinliğinin analizi Koç (2023) tarafından 1989-2020 dönemi için Dünya Bankası, Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından yayımlanan makroekonomik veriler, eğitim ve eğitim harcamaları verileriyle üç aşamalı en küçük kareler yöntemi kullanılarak yapılmıştır. Çalışma neticesinde eğitim harcamalarının nitelikli eğitim hedefinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır.

2022 yılında Demirgil & Sonkur tarafından yapılan çalışma Türkiye özelinde eğitim harcamaları ve büyüme arasındaki ilişkiyi inceleyen en güncel çalışmalardan bir diğeridir. Çalışmada 1990-2020 dönemi için eğitim harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkisi analiz edilmiştir. Analizlerde bağımlı değişken olarak kullanılan kişi başı Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYH) verileri Dünya Bankası’ndan, bağımsız değişken olarak kullanılan kamu eğitim harcamaları verileri ise MEB istatistiklerinden elde edilmek suretiyle yıllık veriler kullanılmıştır. Yapılan ARDL analiz sonuçları incelendiğinde değişkenler arasında uzun dönemli bir eş bütünleşmenin olduğu ve hükümetlerin yaptığı kamu eğitim harcamalarının büyümeyi olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır.

Yürük & Acaroğlu (2021) kamu harcamaları ve büyüme ilişkisine dair literatürde yer alan iki farklı görüşten biri olan “*Keynes hipotezi*” çerçevesinde 1980-2015 dönemi zaman serisi verilerini kullanmak suretiyle NARDL modeliyle iki değişken arasındaki ilişkiyi Türkiye ekonomisi için analiz etmişlerdir. Çalışmanın sonuçlarına göre eğitim harcamalarında görülen pozitif şokların kısa ve uzun dönem için büyümeyi pozitif etkilediği, negatif şoklarınsa kısa dönemde büyümeyi negatif yönde etkilediği ortaya çıkmıştır.

Savrul & Tunç (2021) Türkiye ekonomisinde yapılan eğitim harcamalarının büyüme üzerine etkisini araştırdıkları makalede değişkenler arasında kısa dönem için anlamlı bir ilişkinin bulunmadığı, uzun dönem içinse anlamlı ve pozitif yönlü bir ilişkinin var olduğu bildirilmiştir. Granger nedensellik analizinin de yapıldığı çalışmada büyümeden kamu eğitim harcamalarına doğru tek taraflı nedensellik ilişkisi tespit edilmiştir.

Keçili & Esen (2019) 1998Q1-2019Q2 dönemlerinde Türkiye ekonomisinde bütçede yer alan kamu eğitim harcamaları ve büyüme ilişkisini TCMB’den alınan GSYH verileri ve Hazine ve Maliye Bakanlığı’ndan elde edilen eğitim harcamaları verilerini kullanarak analiz etmiştir. Yapılan eşbütünleşme analizleriyle eğitim harcamalarının büyüme üzerinde uzun dönemde pozitif bir etkisi olduğu anlaşılmıştır.

Çalışkan vd. (2017) büyüme ve kamu eğitim harcamaları arasındaki ilişkiyi Türkiye ekonomisi için analiz eden çalışmalardan bir diğeridir. Toda Yamamoto Nedensellik Testinin kullanıldığı çalışmada beklenenin aksine sonuçlarla karşılaşılmıştır. GSYH ve eğitim harcamaları arasında nedensellik ilişkisi olmadığı, eğitime yapılan yatırımlardan beklenen verimin alınmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Akinci 2017 yılında yaptığı çalışmasını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun uygulanmaya konduğu 2006 yılı itibariyle başlatmış ve 2006:Q1-2017:Q2 dönemleri arasında gerçekleşen çeyreklik veriler kullanarak ARDL yöntemini kullanmıştır. Çalışmada bağımlı

değişken olarak belirlenen GSYH verileri TCMB elektronik veri sisteminden alınmış, bağımsız değişken olarak kullanılan merkezi yönetim bütçesi eğitim harcamaları ise Muhasebat Genel Müdürlüğü internet sayfasında yer alan aylık bütçe istatistikleri baz alınarak yazar tarafından derlenmiştir. Analiz neticesinde uzun dönemde değişkenler arasında bir ilişki olduğu ve eğitim harcamalarında gerçekleşecek %1’lik artışın uzun dönemde GSYH’de %0,86’lık bir artışa neden olacağı sonucuna ulaşılmıştır. Kısa dönemde ise eğitim harcamaları %1 arttırıldığında GSYH’nin %0,23 oranında artacağı belirtilmiştir.

ARDL sınır testi yönteminin kullanıldığı bir diğer çalışma Şimşek (2017) tarafından Türkiye ekonomisinde 1991-2016 dönemi için gerçekleştirilmiştir. Çalışmada kamu eğitim harcamalarından ekonomik büyümeye doğru tek taraflı bir nedensellik ilişkisi bulunmuş, çalışmanın hipotezi (eğitime yapılan yatırım ekonomik büyümeyi arttırır) doğrulanmıştır.

Öztürk vd. (2017) çalışmalarında 1980-2013 dönemine ait verilerle çeşitli yöntemler kullanarak (ADF birim kök testi, eş bütünleşme analizi, etki tepki fonksiyonu) uzun dönem için yaptıkları analizlerde Türkiye ekonomisinde eğitim harcamalarının büyümeyi pozitif yönde etkilediğini belirtmişlerdir.

Türkiye’de eğitim ve ekonomik büyüme üzerine literatürde yer alan bir çalışma da Gövdeli’dir (2016). 1923-2014 yılları için yapılan yapısal kırılmalı birim kök ve eşbütünleşme analizlerinin sonucunda eğitim göstergeleri ve büyüme arasında uzun dönemde pozitif bir ilişki bulunmuştur.

Pamuk & Bektaş (2014) ARDL sınır testi yaklaşımını kullanarak yaptıkları analizde 1998Q1-2013Q2 dönemi için üçer aylık verilerle eğitim harcamalarının büyüme üzerindeki etkisini incelemişlerdir. Analiz neticesinde Türkiye’de uzun dönemde eğitim harcamaları ile ekonomik büyüme arasında ilişki olmadığı görülmüştür.

Eriçok & Yılcı (2013) 1968-2005 yılları için büyüme ve eğitim harcamaları ilişkisini Türkiye için test etmiştir. Çalışmanın sonucunda sadece kısa dönemde eğitim harcamalarının büyüme üzerinde etkin olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Akgül & Koç (2011) 1994-2009 dönemi için TÜİK’ten elde edilen yıllık verileri kullanarak yaptıkları eşik otoregresif (TAR) modelinde beşeri sermayenin göstergesi olarak yükseköğretimden mezun olan kişi sayısını ve ekonomik büyüme göstergesi olarak da GSMH büyüme hızını kullanmıştır. Oluşturulan model sonucunda, her iki değişkenin birbirine ihtiyaç duyduğu ve ekonomik büyüme için yükseköğretim mezunlarına ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. Çalışmadan elde edilen bulgulara dayanarak, beşeri sermayenin ekonomik büyümenin önemli bir bileşeni olduğu ifade edilmektedir.

Türkiye ekonomisinde büyüme ve eğitim harcamaları arasındaki ilişkiye dair bir diğer araştırma Erdoğan & Yıldırım (2009) tarafından yapılmıştır. GSYH, eğitime yapılan harcamalar, eğitim harcamaları içerisinde yatırımın payı, ilkokullaşma oranı, lise okullaşma oranı gibi değişkenlerden oluşan bir model kurarak 1983-2005 yılları için ARDL analizi gerçekleştirmiştir. Analiz sonuçlarına göre eğitim harcamaları, ilkokul düzeyinde okullaşma oranı ve ekonomik büyüme arasında pozitif bir ilişki, lise ile yüksek okul düzeyinde okullaşma oranı ve kamu eğitim harcamalarının yatırıma ayrılan kısmı ile büyüme arasında ise negatif bir ilişki bulunmuştur.

Doğrul (2009) il bazında veriler kullanmak kaydıyla Marmara ve Güneydoğu bölgeleri için farklı eğitim düzeylerinde yapılan eğitim harcamalarıyla büyüme arasındaki ilişkiyi Türkiye için analiz eden bir çalışma gerçekleştirmiştir. Üç farklı modelin kurulduğu çalışmada tüm modellerde hem ilköğretim hem de ortaöğretim düzeyinde gerçekleştirilen eğitim harcamalarının büyüme üzerinde pozitif bir etkisinin olduğu görülmüştür.

Kalkınma carileri olarak adlandırılan diğer harcama kalemi olan kamu sağlık harcamaları ve büyüme arasındaki ilişkiyi konu edinen güncel çalışmalardan ilki Sağdıç & Yıldız (2021) tarafından Türkiye ekonomisinde 2004-2019 dönemini kapsayacak şekilde 81 il için yapılan ve panel veri analizinin kullanıldığı çalışmadır. Çalışma neticesinde Türkiye’de kamu sağlık harcamalarıyla büyüme arasında sağlık harcamalarından büyümeye doğru uzun dönemli, tek yönlü ve pozitif bir ilişkinin olduğu ortaya konulmuştur.

Özer (2021) 1975-2019 yılları verilerini kullanmak suretiyle sağlık harcamaları ve büyüme arasındaki ilişkiyi Fourier Engle-Granger eşbütünlük testi ve Fourier Toda-Yamamoto nedensellik testlerini kullanarak analiz etmiştir. Yapılan analizler sonucunda Türkiye ekonomisinde uzun dönemde ekonomik büyümeden sağlık harcamalarına doğru bir ilişki bulunmuştur.

Albayrak & Öztürk (2021) tarafından yapılan çalışmanın temel motivasyonu Türkiye’de 1988-2017 dönemlerinde gerçekleşen sağlık harcamaları ve büyüme arasında hem uzun hem de kısa dönem ilişkisinin zaman serisi analiz yöntemleri kullanılarak analiz edilmesidir. Yapılan analizler neticesinde her iki dönem için de sağlık harcamalarının büyüme üzerinde pozitif bir etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Üzümcü & Söğüt (2020) 1983-2019 dönemi için ekonomik büyümeye olumlu katkı sağladığı düşünülen kamu sağlık harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi araştırmış, sonuç olarak Türkiye ekonomisinde sağlık harcamaları ve ekonomik büyüme arasında pozitif ve çift yönlü bir nedensellik olduğu görülmüştür.

Konuyla ilgili çalışmalardan bir diğeri Kızıl & Ceylan (2018) tarafından ARDL yaklaşımı ve FMOLS, DOLS ve CCR tahmin yöntemlerini kullanarak Türkiye ekonomisinde 1979-2015 yılları için inceleyen çalışmadır. İçsel büyüme modellerine vurgu yapılan çalışmanın analiz sonuçlarına göre sağlık harcamaları ile büyüme arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki bulunmuştur.

Bektaş & Akman (2018) tarafından 1975-2014 yılları için gerçekleştirilmiştir. Kişi başına düşen GSYH verilerinin büyümenin göstergesi olduğu, kişi başı reel sağlık harcamasının ise sağlık harcamaları göstergesi olarak kullanıldığı çalışmada yapılan zaman serisi analizinde Türkiye ekonomisinde iki değişken arasında sağlık harcamalarından büyümeye doğru uzun dönemli ve tek yönlü bir ilişki olduğu ortaya konulmuştur.

Şen & Bingöl (2018) tarafından yapılan çalışmada 2006-2017 yılları için çeyreklik veriler kullanılarak Türkiye ekonomisi için sağlık harcamaları ve büyüme ilişkisi incelenmiştir. Sağlık harcamalarını temsilen genel ilaç giderleri, genel tedavi sağlık malzemesi giderleri ve sağlık amaçlı transferler kullanılmıştır. Ekonomik büyüme göstergesi olarak ise GSYH verileri kullanılmıştır. Nedensellik analizine göre değişkenler arasında çift yönlü bir nedensellik ilişkisi bulunmuştur. Varyans ayrıştırması sonuçlarına göre ise sağlık harcamaları her dönemde

ekonomik büyümeden etkilenirken, ekonomik büyümenin ilk dönemde sadece kendisinden, sonraki dönemlerde sağlık harcamalarından etkilendiği gözlenmiştir. Analizlerde ayrıca büyüme ile sağlık harcamaları arasında pozitif bir ilişki tespit edilmiştir.

2010-2016 yılları arası için aylık verilerle ekonomik büyüme ve sağlık harcamaları ilişkisini ARDL sınır testi yaklaşımıyla analiz eden Demirgil vd. (2018) Türkiye ekonomisinde sağlık harcamalarının ekonomik büyümeyi pozitif etkilediği görülmüş ve ilişkinin yönünün büyümeden sağlık harcamalarına doğru olduğunu belirtmiştir.

Kesbiç & Salman (2018) 1980-2014 yılları içerisinde Türkiye ekonomisinde yapılan sağlık harcamalarını özel ve kamu sektörü ayrımı yapmak suretiyle ekonomik büyüme üzerindeki etkisini ölçmeye çalışmışlardır. OECD’den elde edilen sağlık harcamalarının hasıla içindeki payını kullanarak yazarlar tarafından kişi başı kamu sağlık harcamaları oluşturulmuş, ardından bu harcamalar kamu ve özel sektör harcamaları olarak ayrıştırılmıştır. Çalışmada kullanılan bir diğer veri olan kişi başı GSYH değerleri ise Dünya Bankası’ndan elde edilmiştir. VAR modeli kullanılarak yapılan analizler neticesinde kamu ve özel sektör sağlık harcamalarının büyümeyi pozitif etkilediği görülmüştür.

Sağlık harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi ölçen çalışmalardan biri Akıncı & Tuncer (2016) tarafından gerçekleştirilmiştir. 2006Q1-2016Q2 dönemi için TCMB’den elde edilen GSYH ve sağlık harcamalarının GSYH’ye oranı verileri kullanılarak yapılan analizler neticesinde değişkenler arasında uzun dönemde çift yönlü bir ilişki tespit edilmiştir.

Şimşir vd. (2015) Türkiye ekonomisinde sağlık ve ekonomik büyüme ilişkisini 1975-2012 yılları özelinde Dünya Bankası ve OECD’den elde edilen, 2005 yılı sabit fiyatlarıyla kişi başı milli gelir verileri, sağlık harcamalarının GSYH içindeki payı, bin kişiye düşen doktor sayısı ve bin kişiye isabet eden kaba ölüm oranı verilerini kullanarak analiz etmiştir. Analizler neticesinde büyüme ve sağlık harcamaları arasında negatif bir ilişki tespit edilmiştir. Bu negatif ilişki artan nüfus sebebiyle sağlık harcamalarının yetersiz kalması ve sağlık harcamalarında artış olduğu halde nitelik açısından yeterli olmamasıyla açıklanmıştır.

Selim vd. (2014) 27 AB üyesi ülkeyle beraber Türkiye’yi de kapsayan panel veri analizinde 2001-2011 yılları arasında gerçekleşen kişi başı sağlık harcaması ve ekonomik büyüme arasında hem kısa hem de uzun dönemde pozitif bir ilişki tespit etmiştir.

Eğitim ve sağlık harcamalarının ekonomik büyümeyle ilişkisini ayrı ayrı inceleyen geniş bir literatür mevcutken kalkınma carilerini birlikte inceleyen çalışma sayısı daha kısıtlıdır. Örneğin Fourier ARDL yaklaşımı kullanarak kamu eğitim harcamaları, kamu sağlık harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkilerini Türkiye ekonomisi için analiz eden Fendoğlu & Gökçe (2021) çalışmalarında 2006Q1-2021Q1 dönemine ait çeyreklik verilerden faydalanmıştır. Analizlerden elde edilen bulgular sonucunda ekonomik büyüme ile eğitim ve sağlık harcamaları arasında uzun dönemli bir ilişkiye rastlanmamıştır. Çalışmada elde edilen bulgulardan yola çıkarak eğitimde nicelikten çok niteliğe önem verilmesi, ilköğretimden yükseköğretime kadar bütün kademelerdeki eğitim müfredatının denetlenmesi gibi gereklilikler üzerinde durulmaktadır.

Çalışkan vd. (2018) 1998-2016 dönemini kapsayan çeyreklik verileri kullandıkları, yapısal kırılmaları da dikkate alan analizlerinde değişkenler arasında uzun dönemde anlamlı ve pozitif bir ilişkinin varlığını ortaya koymuştur.



Durucan, A. & Eşsiz, F. P. (2023). Türkiye’de Kalkınma Carileri ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 728-750. Doi: 10.25295/fsecon.1345841

Altun vd. (2018) eğitim ve sağlık harcamalarının Türkiye ekonomisinin büyüme rakamları üzerine etkisini analiz ettikleri çalışmada 1999-2017 yılları için sağlık harcamalarının büyüme üzerinde pozitif bir etkiye sahip olduğunu, ancak eğitim harcamalarının negatif bir etkisinin olduğunu ve ortaya çıkan bu bulgunun düşündürücü bir durum olduğunu belirtmektedir.

Kamu carilerinin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini Türkiye için ölçen bir diğer çalışma 1998-2016 yılları için Bozma vd. (2016) tarafından yapılmıştır. Analizler neticesinde eğitim harcamalarının uzun dönemde ekonomik büyüme üzerinde anlamlı bir etkisinin olmadığı, sağlık harcamalarının ise ekonomik büyümeyi olumlu etkilediği görülmüştür.

Bozkurt (2010) 1980-2005 dönemine ait yıllık verilerle İki Aşamalı Engle-Granger, Johansen Kointegrasyon ve Stock Watson yöntemlerini kullanarak Türkiye ekonomisinde ekonomik büyüme ve kalkınma carileri arasındaki ilişkileri hem ayrı ayrı hem de birlikte analiz etmişlerdir. Analiz sonuçlarına göre ayrı ayrı analiz edildiğinde eğitim ve sağlık harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde pozitif bir etkisinin olduğu, birlikte analiz edildiğinde ise sağlık harcamalarının etkisinin daha baskın olduğu sonucuna ulaşılmıştır. İncelenen çalışmaların birbirlerinden farklı sonuçlara ulaştığı görülmektedir. Bu durumun kullanılan veri seti, yöntem ve zaman dilimindeki farklılıklardan kaynaklanabileceği düşünülmektedir.

3. Veri Seti ve Ekonometrik Yöntem

3.1. Veri Seti

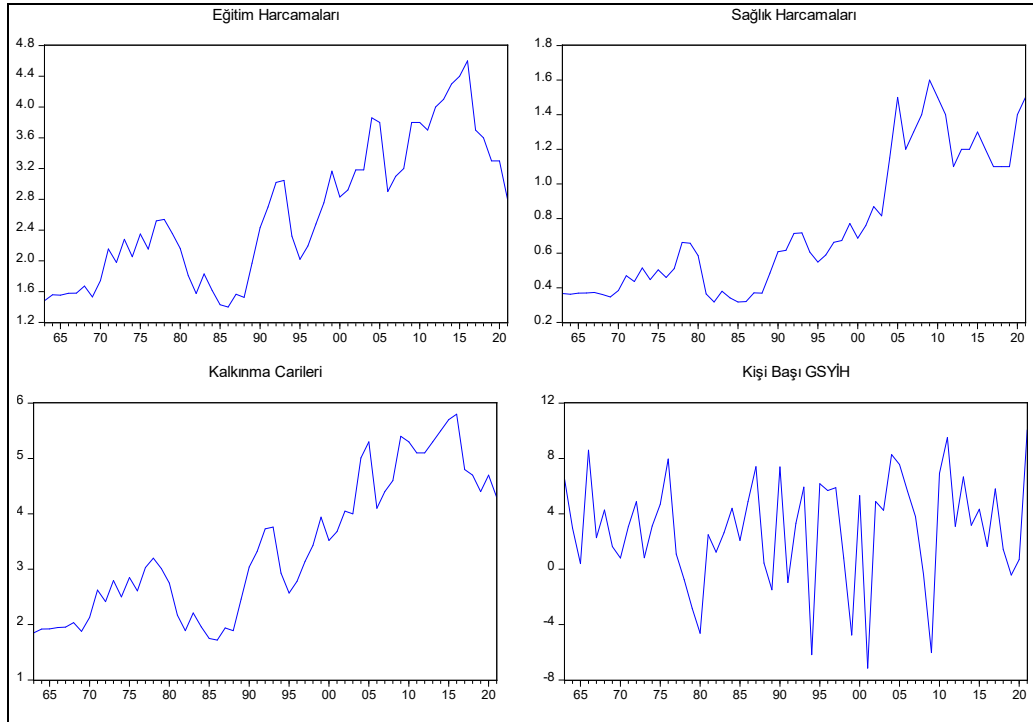
Bu çalışmada Türkiye’de eğitim harcamaları, sağlık harcamaları ve bu iki harcama kaleminin toplamından oluşan ve kalkınma carileri olarak adlandırılan değişkenler ile ekonomik büyüme arasındaki nedensellik ilişkisi 1963-2021 periyodu için yıllık veriler kullanılarak araştırılmıştır. Çalışmanın analiz ettiği dönemin 1963 yılından başlıyor olmasının temel sebebi 1963 yılı itibarıyla Türkiye ekonomisinin planlı kalkınma yıllarına geçmiş olmasıdır. Her ne kadar planlı kalkınmaya geçiş kararı 1960 yılında alınmış olsa da uygulamaya başlanması 1963 yılını bulduğu için analizlerin daha sağlıklı olması adına 1963 yılı başlangıç yılı olarak seçilmiştir. Analizde kullanılan değişkenlerin tanımları ve kaynakları Tablo 1’de, tanımlayıcı istatistikleri ve korelasyon katsayıları ise Ek Tablo A1 ve A2’de sunulmuştur.

Tablo 1: Değişkenlerin Tanımları ve Kaynakları

Değişken	Tanımı	Kaynağı
KBGSYH	Kişi Başı Reel GSYH Büyüme Oranı (Yıllık, %)	Dünya Bankası Veritabanı ³
EH	Merkezi Yönetim Eğitim Harcamaları (Yıllık, % GSYH)	Kamu Harcama ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995) ve Yıllık Bütçe Gerekçeleri
SH	Merkezi Yönetim Sağlık Harcamaları (Yıllık, % GSYH)	Kamu Harcama ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995) ve Yıllık Bütçe Gerekçeleri
KC	Merkezi Yönetim Eğitim ve Sağlık Harcamaları Toplamı	Kamu Harcama ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995) ve Yıllık Bütçe Gerekçeleri
K	Ekonomik büyümenin negatif olduğu yıllar için kullanılan kukla değişken; 1980, 1994, 1999, 2001, 2009.	

Analize dahil edilen zaman serilerinin yıllar içindeki değişimini gösteren grafiklere Şekil 1’de yer verilmiştir. Bu grafiklere bakıldığında, hem eğitim harcamaları ve sağlık harcamalarının hem de kalkınma carilerinin incelenen dönem içinde inişli çıkışlı hareket ettiği görülsede genel olarak artış eğiliminde oldukları söylenebilir. Ekonomik büyümenin göstergesi olarak kullanılan kişi başı GSYH serisinin ise incelenen dönemde ortaya çıkan ekonomik krizlerin etkisiyle ani ve keskin iniş çıkış hareketleri sergilediği görülmektedir.

Şekil 1: Serilerin Zaman İçindeki Değişimleri (1963-2021)



³ <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

3.2. Ekonometrik Yöntem

Bu makalede, eğitim harcamaları, sağlık harcamaları ve kalkınma carileri ile ekonomik büyüme arasındaki eş bütünleşme ilişkisini belirlemek için ARDL sınır testi; nedensellik ilişkisini saptamak için ise Toda-Yamamoto (1995) Granger-nedensellik testi kullanılmıştır. Test sonuçları E-views 10 paket programı kullanılarak elde edilmiştir. Ampirik analiz için kullanılan değişkenlerin birim kök içerip içermediğini tespit edebilmek için Augmented Dickey-Fuller (ADF) ve Phillips-Perron (PP) birim kök testlerinden faydalanılmıştır.

4. Ampirik Sonuçlar

4.1. Birim Kök Analizi Sonuçları

Birim kök testleri, zaman serilerinin durağanlık derecelerini tespit etmek amacıyla kullanılmaktadırlar. Ekonomik zaman serileri genellikle durağan olmadığından (Johansen & Juselius, 1990: 170) ve durağan olmayan serilerin ekonometrik analizlerde kullanılmasının da yanıltıcı regresyon sonuçlarına sebep olma ihtimali bulunduğundan (Granger & Newbold, 1974) bu çalışmada kullanılan zaman serilerinin durağanlık düzeyleri, ADF ve PP birim kök testleri kullanılarak analiz edilmiş ve sonuçlar Tablo 2 ve Tablo 3’te verilmiştir. Ayrıca, serilerin durağanlık derecelerinin netleştirilmesi, kullanılacak eş bütünleşme testinin seçiminde de belirleyici rol oynamaktadır. Yapılan testler sonucunda serilerin farklı seviyelerde durağan olduğu ve 2. Farkında durağanlaşan bir seri olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 2: Birim Kök Testi Sonuçları, 1963-2021, Seviyesinde

ADF						
Değişkenler	Sabitli	Kritik Değerler		Sabitli ve Trendli	Kritik Değerler	
		%5	%1		%5	%1
Kişi Başı GSYH	-7,446(0)***	-2,912	-3,548	-7,426(0)***	-3,489	-4,124
Eğitim Harcamaları	-1,668(0)	-2,912	-3,548	-2,088(0)	-3,489	-4,124
Sağlık Harcamaları	-0,578(0)	-2,912	-3,548	-2,342(0)	-3,489	-4,124
Kalkınma Carileri	-1,406(0)	-2,912	-3,548	-2,315(0)	-3,489	-4,124
PP						
Değişkenler	Sabitli	Kritik Değerler		Sabitli ve Trendli	Kritik Değerler	
		%5	%1		%5	%1
Kişi Başı GSYH	-7,451***	-2,912	-3,548	-7,494***	-3,489	-4,124
Eğitim Harcamaları	-1,702	-2,912	-3,548	-2,457	-3,489	-4,124
Sağlık Harcamaları	-0,475	-2,912	-3,548	-2,340	-3,489	-4,124
Kalkınma Carileri	-1,339	-2,912	-3,548	-2,370	-3,489	-4,124

Not: Parantez içindeki değerler Akaike Bilgi Kriterine göre seçilen gecikme uzunluklarını göstermektedir. Kritik değerler James G. MacKinnon’dan (1996) elde edilmiştir. Yıldızlar (***) %1 istatistiksel olarak anlamlılık derecesini göstermektedir.

Tablo 3: Birim Kök Testi Sonuçları, 1963-2021, Birinci Farkında

ADF						
Değişkenler	Sabitli	Kritik Değerler		Sabitli ve Trendli	Kritik Değerler	
		%5	%1		%5	%1
D(Kişi Başı GSYH)	-4,879(9)***	-2,923	-3,574	-4,898(9)***	-3,506	-4,161
D(Eğitim Harcamaları)	-6,882(0)***	-2,913	-3,550	-6,866(0)***	-3,490	-4,127
D(Sağlık Harcamaları)	-7,228(0)***	-2,913	-3,550	-7,218(0)***	-3,490	-4,127
D(Kalkınma Carileri)	-7,224(0)***	-2,913	-3,550	-7,169(0)***	-3,490	-4,127
PP						
Değişkenler	Sabitli	Kritik Değerler		Sabitli ve Trendli	Kritik Değerler	
		%5	%1		%5	%1
D(Kişi Başı GSYH)	-37,87***	-2,913	-3,550	-38,55***	-3,490	-4,127
D(Eğitim Harcamaları)	-6,840***	-2,913	-3,550	-6,823***	-3,490	-4,127
D(Sağlık Harcamaları)	-7,238***	-2,913	-3,550	-7,230***	-3,490	-4,127
D(Kalkınma Carileri)	-7,291***	-2,913	-3,550	-7,230***	-3,490	-4,127

Not: Parantez içindeki değerler Akaike Bilgi Kriterine göre seçilen gecikme uzunluklarını göstermektedir. Kritik değerler James G. MacKinnon’dan (1996) elde edilmiştir. Yıldızlar (***) %1 istatistiksel olarak anlamlılık derecesini göstermektedir.

4.2. Eş Bütünleşme Testi Sonuçları

Birim kök testlerinden elde edilen sonuçlara göre zaman serilerinin farklı seviyelerde durağanlaştığı görüldüğünden, dahası 2. farkında durağanlaşan bir zaman serisi de tespit edilmediğinden değişkenler arasındaki eş bütünleşme ilişkisi ARDL sınır testi kullanılarak incelenmiştir.

$$\Delta KBGSYH_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^n \beta_{1i} \Delta KBGSYH_{t-i} + \sum_{i=0}^n \beta_{2i} \Delta EH_{t-i} + \sum_{i=0}^n \beta_{3i} \Delta K_{t-i} + \beta_4 KBGSYH_{t-1} + \beta_5 EH_{t-1} + K_t + \mu_t \quad (1)$$

$$\Delta KBGSYH_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^n \beta_{1i} \Delta KBGSYH_{t-i} + \sum_{i=0}^n \beta_{2i} \Delta SH_{t-i} + \sum_{i=0}^n \beta_{3i} \Delta K_{t-i} + \beta_4 KBGSYH_{t-1} + \beta_5 SH_{t-1} + K_t + \mu_t \quad (2)$$

$$\Delta KBGSYH_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^n \beta_{1i} \Delta KBGSYH_{t-i} + \sum_{i=0}^n \beta_{2i} \Delta KC_{t-i} + \sum_{i=0}^n \beta_{3i} \Delta K_{t-i} + \beta_4 KBGSYH_{t-1} + \beta_5 KC_{t-1} + K_t + \mu_t \quad (3)$$

Burada sırasıyla β_0 sabit terimi, β 'lar değişkenlerin katsayılarını, Δ birinci fark operatörünü, μ ise hata terimini göstermek üzere kullanılmıştır. (1), (2) ve (3) numaralı denklemler kullanılarak değişkenler arasındaki eş bütünleşme ilişkisi Pesaran vd.ne (2001) göre aşağıdaki hipotezler aracılığıyla test edilmiştir.

$$H_0: \beta_4 = \beta_5 = 0$$

$$H_1: \beta_4 \neq \beta_5 \neq 0$$

Çalışmada kullanılan 3 model için gecikme uzunluğu belirlenirken Akaike Bilgi Kriteri temel alınarak 1. Denklem için ARDL(1,0,0), 2. Denklem için ARDL(3,0,0) ve 3. denklem için ise ARDL(3,0,0) seçilmiştir. Seçilen bu 3 model için yapılan tanısal test sonuçları Tablo 4’te sunulmaktadır. Sunulan sonuçlar, her 3 denklemde de otokorelasyon, değişen varyans ve normallik dağılımı ile ilgili herhangi bir sorunla karşılaşmadığını göstermektedir.

Tablo 4: Tanısal Test Sonuçları

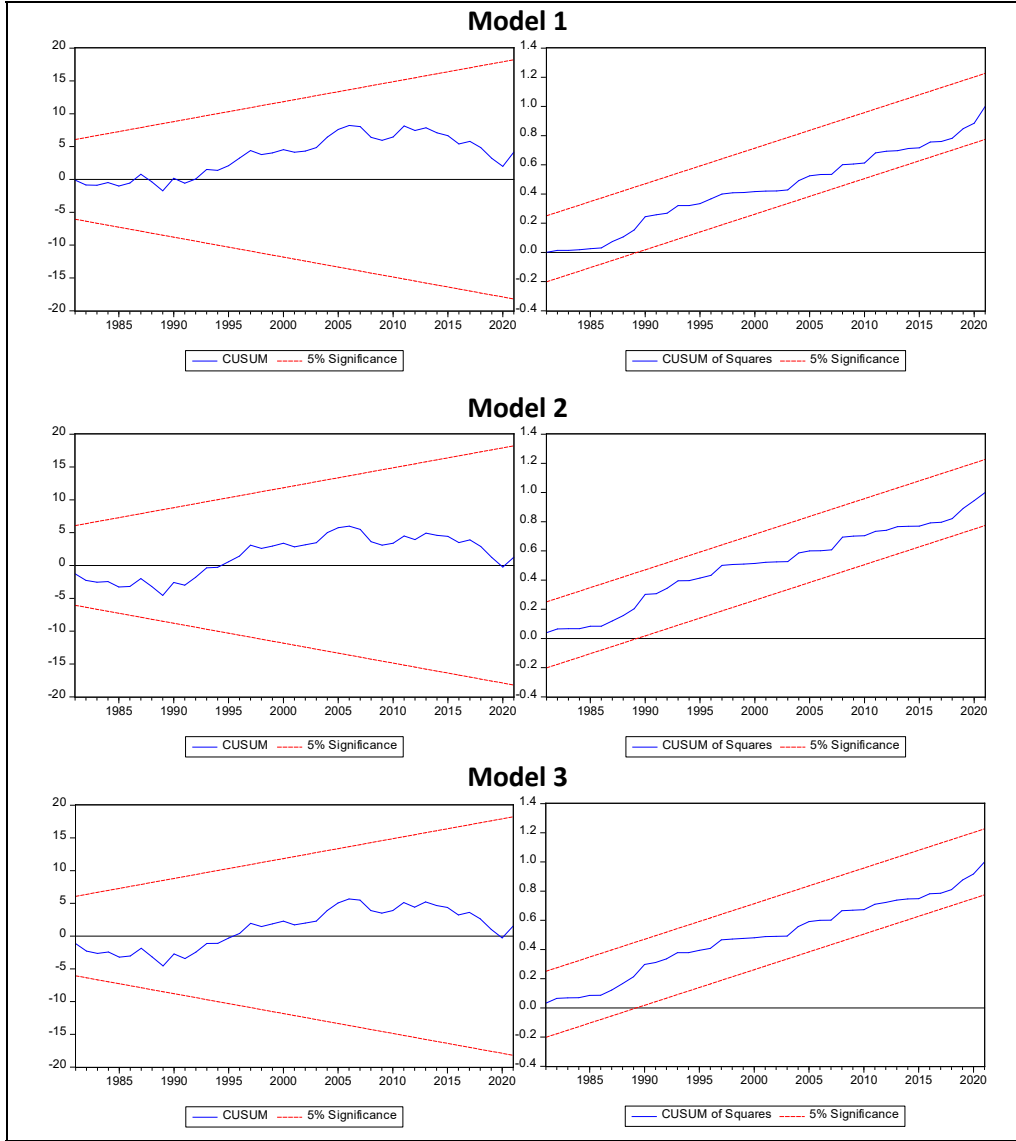
	1. Model	2. Model	3. Model
Otokorelasyon (LM)	1,073(0,584)	0,873(0,646)	0,668(0,715)
Değişen Varyans (White)	9,458(0,305)	15,486(0,691)	16,615(0,615)
Normallik (Jarque-Bera)	0,305(0,858)	0,764(0,682)	0,769(0,680)
R ²	0,481	0,528	0,516
Uyarlanmış R ²	0,452	0,481	0,468
F-istatistiği	16,712 (0,000)	11,201(0,000)	10,680(0,000)

Yapılan analiz sonucunda F istatistiğinin Model 1 için 51,07, Model 2 için 32,03, Model 3 için ise 30,83 olarak hesaplandığı Tablo 5’ten görülmektedir. Bu değerler %1 anlamlılık düzeyinde üst sınır değeri olan 6,36’yı aştığı için değişkenler arasında eş bütünleşme ilişkisi olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca, tahmin edilen modellerin tutarlılığını göstermek amacıyla yapılan Cusum ve CusumQ istikrar testleri de Şekil 2’den incelenebilir.

Tablo 5: F-Testi Sonuçları

Test İstatistiği	Value	Signif.	I(0)	I(1)
Model 1			Asymptotic: n=1000	
F-statistic	51,07	5%	3,79	4,85
k	2	1%	5,15	6,36
Model 2			Asymptotic: n=1000	
F-statistic	32,03	5%	3,79	4,85
k	2	1%	5,15	6,36
Model 3			Asymptotic: n=1000	
F-statistic	30,83	5%	3,79	4,85
k	2	1%	5,15	6,36

Şekil 2: Cusum ve CusumQ Testi Sonuçları



4.3. Toda-Yamamoto (1995) Granger Nedensellik Analizi Sonuçları

Toda-Yamamoto (1995) Granger nedensellik analizini gerçekleştirebilmek için analize dahil edilen zaman serilerinin hangi derecede durağan olduğuna bakılmaksızın düzey değerleri kullanılarak standart bir VAR modeli kurulur. Daha sonra, yapay olarak VAR modelinin gerçek derecesi olan n' e, maksimum bütünleşme derecesi olan d max ilave edilerek $(n+d$ max) VAR modelinin derecesi değiştirilir. Bu noktada maksimum bütünleşme derecesini sembolize etmek için kullanılan d max'in, VAR modelinin gerçek derecesini göstermek için kullanılan n' i aşmaması gerekir (Toda & Yamamoto, 1995). Nedensellik ilişkisinin test edileceği KBGSYH, EH, SH ve KC değişkenlerine ait verilerin düzey değerlerini içeren eşitlikler aşağıda sunulmaktadır:

$$KBGSYH_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^n \alpha_{1i} KBGSYH_{t-i} + \sum_{j=n+1}^{n+d_{max}} \alpha_{2j} KBGSYH_{t-j} + \sum_{i=1}^n \phi_{1i} EH_{t-i} + \sum_{j=n+1}^{n+d_{max}} \phi_{2j} EH_{t-j} + K_{1t} + \mu_{1t} \quad (1a)$$

$$EH_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^n \beta_{1i} EH_{t-i} + \sum_{j=n+1}^{n+d_{max}} \beta_{2j} EH_{t-j} + \sum_{i=1}^n \gamma_{1i} KBGSYH_{t-i} + \sum_{j=n+1}^{n+d_{max}} \gamma_{2j} KBGSYH_{t-j} + K_{2t} + \mu_{2t} \quad (1b)$$

$$KBGSYH_t = \delta_0 + \sum_{i=1}^n \delta_{1i} KBGSYH_{t-i} + \sum_{i=0}^{n+d_{max}} \delta_{2i} KBGSYH_{t-i} + \sum_{i=1}^n \rho_{1i} SH_{t-i} + \sum_{j=n+1}^{n+d_{max}} \rho_{2j} SH_{t-j} + K_{3t} + \mu_{3t} \quad (2a)$$

$$SH_t = \theta_0 + \sum_{i=1}^n \theta_{1i} SH_{t-i} + \sum_{i=0}^{n+d_{max}} \theta_{2i} SH_{t-i} + \sum_{i=1}^n \nu_{1i} KBGSYH_{t-i} + \sum_{j=n+1}^{n+d_{max}} \nu_{2j} KBGSYH_{t-j} + K_{4t} + \mu_{4t} \quad (2b)$$

$$KBGSYH_t = \kappa_0 + \sum_{i=1}^n \kappa_{1i} KBGSYH_{t-i} + \sum_{i=0}^{n+d_{max}} \kappa_{2i} KBGSYH_{t-i} + \sum_{i=1}^n \sigma_{1i} KC_{t-i} + \sum_{j=n+1}^{n+d_{max}} \sigma_{2j} KC_{t-j} + K_{5t} + \mu_{5t} \quad (3a)$$

$$KC_t = \varrho_0 + \sum_{i=1}^n \varrho_{1i} KC_{t-i} + \sum_{i=0}^{n+d_{max}} \varrho_{2i} KC_{t-i} + \sum_{i=1}^n \psi_{1i} KBGSYH_{t-i} + \sum_{j=n+1}^{n+d_{max}} \psi_{2j} KBGSYH_{t-j} + K_{6t} + \mu_{6t} \quad (3b)$$

Toda-Yamamoto (1995) Granger nedensellik analizi (1a), (1b), (2a), (2b), (3a), (3b) numaralı eşitlikler kullanılarak MWALD testi ile yapılmıştır. Nedensellik ilişkisini sınamak üzere kurulan hipotezler aşağıda verilmiştir:

$$H_0: \phi_{1i} = 0, \forall i; H_0: \gamma_{1i} = 0, \forall i; H_0: \rho_{1i} = 0, \forall i; H_0: \nu_{1i} = 0, \forall i; H_0: \sigma_{1i} = 0, \forall i; H_0: \psi_{1i} = 0, \forall i$$

Burada, $\phi_{1i} = 0, \forall i$ hipotezi reddedilirse, eğitim harcamalarından büyümeye doğru, benzer şekilde, $\gamma_{1i} = 0, \forall i$ hipotezi reddedilirse büyümeden eğitim harcamalarına doğru bir nedensellik ilişkisi olduğu çıkarımı yapılmaktadır. Değişkenler arasındaki nedensellik ilişkisini tespit

edebilmek amacıyla kurulan (1a), (1b), (2a), (2b), (3a), (3b) numaralı eşitlikler için uygun gecikme uzunlukları Akaike Bilgi Kriteri’ne dayanılarak 1 olarak belirlenmiştir. Kurulan eşitlikler tanısız olarak değerlendirildiğinde; herhangi bir otokorelasyon ya da değişen varyans problemiyle karşılaşılmamıştır.

Tablo 6: Tanısal Test Sonuçları

	Denklem (1a) ve (1b)	Denklem (2a) ve (2b)	Denklem (3a) ve (3b)
Otokorelasyon (LM)	11,909(0,218)	6,784(0,659)	10,109(0,341)
Değişen Varyans (White)	51,703(0,768)	72,304(0,132)	51,977(0,760)

Toda-Yamamoto (1995) Granger nedensellik testi sonuçlarına göre, KBGSYH’den SH’ye doğru tek taraflı nedensellik olduğu; ancak diğer değişkenler arasında istatistiksel olarak anlamlı bir nedensellik ilişkisi olmadığı Tablo 7’den görülebilir.

Tablo 7: Toda-Yamamoto Nedensellik Testi Sonuçları

Nedenselliğin Yönü	Sıfır Hipotezi	χ^2 Test İstatistiği	Olasılık Değeri	Karar
EH → KBGSYH	EH, KBGSYH’nin nedeni değildir.	1,538	0,214	Nedensellik yok.
KBGSYH → EH	KBGSYH, EH’nin nedeni değildir.	0,036	0,848	
SH → KBGSYH	SH, KBGSYH’nin nedeni değildir.	0,423	0,515	KBGSYH’den SH’ye doğru tek yönlü nedensellik var.
KBGSYH → SH	KBGSYH, SH’nin nedeni değildir.	3,818	0,050*	
KC → KBGSYH	KC, KBGSYH’nin nedeni değildir.	1,407	0,235	Nedensellik yok.
KBGSYH → KC	KBGSYH, KC’nin nedeni değildir.	0,567	0,451	

Not: Yıldızlar (*), (**), (***) sırasıyla %10, %5 ve %1 istatistiksel olarak anlamlılık derecelerini göstermektedir.

5. Sonuç

Ekonomik büyümenin sağlanması için tasarrufların verimli yatırım alanlarına aktarılması gerekmektedir. Kaynak sıkıntısı ya da tasarruf yetersizliği sorunu yaşamayan gelişmiş ülkelerin mevcut kaynakların değerlendirilmesi konusunda daha cesur davranarak riskli adımlar atmaları mümkünken, tasarruf yetersizliği sorunu yaşayan gelişmekte olan ülkelerin mevcut kaynaklarını doğru önceliklendirmeler yaparak değerlendirmeleri oldukça önemlidir. Tasarruf yetersizliği problemiyle karşı karşıya olan gelişmekte olan ülkelerdeki politika yapıcıların, maliye politikası araçlarından biri olan kamu harcamalarını gerçekleştirmek üzere planlamalar yaparken mevcut konjoktüre bağlı olarak hareket etmeleri ve gerektiğinde harcama kompozisyonlarında değişikliğe giderek önceliklerini değiştirmek suretiyle yeni politikalar tasarlamaları önem arz etmektedir.



Durucan, A. & Eşsiz, F. P. (2023). Türkiye’de Kalkınma Carileri ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 728-750. Doi: 10.25295/fsecon.1345841

Bu bağlamda kalkınma carileri olarak da adlandırılan eğitim ve sağlık harcamalarında yapılan herhangi bir değişikliğin ekonomik büyüme üzerinde bir değişikliğe sebep olup olmayacağı ya da ekonomik büyümedeki herhangi bir değişikliğin bahse konu değişkenler üzerinde bir değişikliğe sebep olup olmayacağına öngörülebilir olması kamu otoritesi açısından bir avantaj olarak değerlendirilebilir.

Bu doğrultuda eğitim harcamaları, sağlık harcamaları ve kalkınma carileri ile ekonomik büyüme arasındaki nedensellik ilişkisinin Türkiye için yıllık veriler kullanılarak 1963- 2021 döneminde incelendiği bu makalenin bulguları, ekonomik büyümenin göstergesi olarak kullanılan kişi başı gayrisafi yurtiçi hasıla değişkeninden sağlık harcamalarına doğru tek yönlü bir nedensellik olduğuna işaret etmektedir. Diğer bir ifadeyle, ekonomik büyümenin sağlık harcamalarının nedeni olduğunu göstermektedir. Bu sonuç, hem ekonomik büyümeden sağlık harcamalarına doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi bulan Demirgil vd. (2018) ve Özer (2021) çalışmalarını hem de ekonomik büyüme ve eğitim harcamaları arasında nedensellik ilişkisi olmadığı sonucuna ulaşan Çalışkan vd. (2017) çalışmasının sonuçlarını destekler niteliktedir. Ekonomik büyüme oranlarındaki herhangi bir değişikliğin sağlık harcamalarında bir değişime neden olduğunu ortaya koyan bu bulguya dayanarak, bütçeden sağlık harcamalarına daha fazla pay ayrılması gereken durumlarda politika yapıcıların ekonomik büyümeyi önceleyen politikalara yönelmelerinin uygun olacağı söylenebilir.

Öte yandan, analiz sonuçları genelde kalkınma carilerinden özelde de ne eğitim harcamalarından ne de sağlık harcamalarından ekonomik büyümeye doğru bir nedensellik ilişkisi olduğunu göstermektedir. Çalışmanın bulgularından hareketle, kamu otoritesinin eğitim ya da sağlık harcamalarında yapacağı herhangi bir değişikliğin ekonomik büyüme üzerinde bir değişime sebep olmayacağını, bu nedenle de harcamaları arttırıp azaltmaktan ziyade harcama kompozisyonlarında değişikliğe gitmenin, nicelikten niteliğe önem vermenin daha etkin sonuçlar doğurabileceğini söylemek mümkündür.

Kaynakça

- Akgül, İ. & Selin, Ö. K. (2011). Türkiye Cumhuriyeti Tarihinde Eğitim ve Büyüme İlişkisi: Eşik Otoregresif Yaklaşım. *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(2), 1-35.
- Akıncı, A. (2017). Türkiye’de Eğitim Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi. *Maliye Dergisi*, 173, 387-397.
- Akıncı, A. & Tuncer, G. (2016). Türkiye’de Sağlık Harcamaları ile Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki. *Sayıştay Dergisi*, (102), 47-61.
- Albayrak, S. & Öztürk, İ. (2021). Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye Üzerine Araştırma. *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 7(2), 233-257.
- Altun, Y., İşleyen, Ş. & Görür, Ç. (2018). Türkiye’de Eğitim ve Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyümeye Etkisi: 1999-2017. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (39), 223-244.

- Bektaş, H. & Akman, S. U. (2018). Examination of the Role of Health Expenditures on Economic Growth: Empirical Evidence from Turkey. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(3), 141-146.
- Bozkurt, H. (2010). Eğitim, Sağlık ve İktisadi Büyüme Arasındaki İlişkiler: Türkiye İçin Bir Analiz. *The Journal of Knowledge Economy & Knowledge Management*, 5, 7-27.
- Bozma, G., Başar, S. & Künu, S. (2016). Eğitim ve Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye Üzerine Bir Uygulama. *Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (10), 189-204.
- Çalışkan, Ş., Karabacak, M. & Meçik, O. (2017). Türkiye Ekonomisinde Eğitim Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Bootstrap Toda-Yamamoto Nedensellik Testi Yaklaşımı. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (33), 45-56.
- Çalışkan, Ş., Karabacak, M. & Meçik, O. (2018). Türkiye’de Uzun Dönemde Eğitim ve Sağlık Harcamaları ile Ekonomik Büyüme İlişkisi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 33(1), 75-96.
- Demirgil, B. & Sonkur, G. (2022). Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamaları ile Ekonomik Büyüme İlişkisi Üzerine Uygulamalı Bir Çalışma. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 23(4), 845-851.
- Demirgil, B., Şantaş, F. & Şantaş, G. (2018). Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Uygulamalı Bir Çalışma. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 388-398.
- Doğrul, A. N. (2009), Ekonomik Büyümede Eğitim Harcamalarının Etkisi: Panel Veri Analizi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (25), 175-184.
- Erdoğan, S. & Yıldırım, D. Ç. (2009). Türkiye’de Eğitim-İktisadi Büyüme İlişkisi Üzerine Ekonometrik Bir İnceleme. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 4(2), 11-22.
- Eriçok, R. E. & Yılandı, V. (2013). Eğitim Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Sınır Testi Yaklaşımı. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 8(1), 87-101.
- Fendoğlu, E. & Gökçe, E. C. (2021). Türkiye’de Eğitim ve Sağlık Harcamaları ile Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: Fourier Yaklaşımı. *Ekonomi İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi*, 3(2), 203-216.
- Gövdeli, T. (2016). Türkiye’de Eğitim-Ekonomik Büyüme İlişkisi: Yapısal Kırılmalı Birim Kök ve Eşbütünleşme Analizi. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(3), 223-238.
- Granger, C. & Newbold P. (1974). Spurious Regressions in Econometrics. *Journal of Econometrics*, 2, 111-120.
- Johansen, S. & Juselius, K. (1990). Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration with Applications to the Demand for Money. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 52(2), 169-210.



Durucan, A. & Eşsiz, F. P. (2023). Türkiye’de Kalkınma Carileri ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki. *Fiscoeconomía*, 7(Özel Sayı), 728-750. Doi: 10.25295/fsecon.1345841

- Keçili, M. Ç. & Esen, E. (2019), Eğitim Harcamaları ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: Türkiye Örneği. II. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Kongresi* (794-800).
- Kesbiç, C. Y. & Salman, G. (2018). Türkiye’de Sağlık Harcamaları ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişkinin Tespiti: 1980-2014 VAR Model Analizi. *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, (639), 163-180.
- Kızıl, B. C. & Ceylan, R. (2018). Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 13(50), 197-209.
- Özer, M. O. (2021). The Relationship Between Health Expenditures and Economic Growth: Evidence From Turkey. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 8(1), 133-144.
- Öztürk, A., Kalaycı, S. & Korkmaz, N. (2017). Türkiye’de Eğitim Harcamalarının İktisadi Büyümeye Etkisi: Ekonometrik Bir Analiz. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 5(7), 17-29.
- Pamuk, M. & Bektaş, H. (2014). Türkiye’de Eğitim Harcamaları ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: ARDL Sınır Testi Yaklaşımı. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 77-90.
- Pehlivan, O. (2011). *Kamu Maliyesi*. Murathan Yayınevi, Trabzon.
- Pesaran, M. H., Shin Y. & Smith J. R. (2001). Bounds Testing Approaches to The Analysis of Level Relationships. *Journal of Applied Econometrics*, 16(3), 289-326.
- Sağdıç, E. N. & Yıldız, F. (2021). Türkiye’de Kamu Sağlık Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi Üzerine Ampirik Bir Araştırma. *Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi*, 6(12), 14-31.
- Savrul, B. K. & Tunç, Ö. (2021). Türkiye’de Eğitim Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisinin Ekonometrik Analizi. *Journal of Applied and Theoretical Social Sciences*, 3(2), 144-160.
- Selim, S., Uysal, D. & Eryiğit, P. (2014). Türkiye’de Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisinin Ekonometrik Analizi. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(3), 13-24.
- Şen, A. & Bingöl, N. (2018). Sağlık Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Türkiye Örneği. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 9(1), 89-106.
- Şimşek, T. (2017). Türkiye’de Eğitim Harcaması ve Ekonomik Büyüme: ARDL Sınır Testi. *Enderun*, 1(1), 54-60.
- Şimşir, N. C., Çondur, F., Bölükbaş, M. & Alataş, S. (2015). Türkiye’de Sağlık ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: ARDL Sınır Testi Yaklaşımı. *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, (604), 43-54.
- Toda, H. Y. & Yamamoto, T. (1995). Statistical Inference in Vector Autoregressions with Possibly Integrated Processes. *Journal of Econometrics*, 66(12), 225-250.



Durucan, A. & Eşsiz, F. P. (2023). Türkiye’de Kalkınma Carileri ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 728-750. Doi: 10.25295/fsecon.1345841

Üzümcü, A. & Söğüt, Y. (2020). Kamu Sağlık Harcamaları-İktisadi Büyüme İlişkisi: Türkiye Üzerine Bir İnceleme (1983-2019). *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 6(2), 275-295.

Yürük, B. & Acaroğlu, H. (2021). Türkiye’de Eğitim Harcamaları ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişkinin Doğrusal Olmayan Analizi. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 16(63), 1301-1317.

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir;

Giriş: 1. ve 2. yazar

Literatür: 1. yazar

Metodoloji: 2. yazar

Sonuç: 1. ve 2. yazar

1. yazarın katkı oranı: %50, 2. yazarın katkı oranı: %50.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: author contributions are below;

Introduction: 1. and 2. author

Literature: 1. author

Methodology: 2. author

Conclusion: 1. and 2. author

1st author's contribution rate: 50%, 2nd author's contribution rate: 50%.

EK

Ek Tablo A1: Tanımlayıcı İstatistikler

	Kişi Başı GSYH	Eğitim Harcamaları	Sağlık Harcamaları	Kalkınma Carileri
Ortalama	2,904	2,618	0,751	3,369
Medyan	3,123	2,478	0,616	3,040
Maksimum	10,067	4,600	1,600	5,800
Minimum	-7,147	1,399	0,317	1,720
Standart Hata	3,924	0,890	0,394	1,252
Eğiklik	-0,607	0,410	0,687	0,384
Basıklık	3,095	2,087	2,075	1,839
Jarque-Bera	3,655	3,706	6,752	4,766
Probability	0,160	0,156	0,034	0,092
Sum	171,394	154,474	44,336	198,808
Sum Sq. Dev.	893,195	45,982	9,022	90,917
Gözlem Sayısı	59	59	59	59

Ek Tablo A2: Korelasyonlar

	Kişi Başı GSYH	Eğitim Harcamaları	Sağlık Harcamaları	Kalkınma Carileri
Kişi Başı GSYH	1			
Eğitim Harcamaları	0,048	1		
Sağlık Harcamaları	0,101	0,881	1	
Kalkınma Carileri	0,066	0,988	0,942	1



Durucan, A. & Eşsiz, F. P. (2023). Türkiye’de Kalkınma Carileri ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 728-750. Doi: 10.25295/fsecon.1345841

The Relationship Between Human Capital Expenditures and Economic Growth in Turkey

Ayşegül Durucan, Fatma Pınar Eşsiz

Extended Abstract

Today, realizing economic growth is among the primary goals of all economies. Human capital accumulation is seen as one of the basic requirements for long-term sustainable economic growth. Especially after the 1980s, with the development of endogenous growth models, which are the subject of many studies, human capital has begun to be given more importance by governments. According to endogenous growth theories, expenditures on education and health cause the technical development of the workforce, encouraging human capital and accelerating economic growth. For this reason, expenditures made in the field of education and health are among the main expenditure items that are the subject of many academic studies and are expected to feed human capital.

It is even more important for developing or underdeveloped countries to have healthy human capital and to have an education level that can adapt to new technological developments. In addition to being expected to support economic growth, education also plays an important role in tackling poverty and inequalities. Education and health expenditures, which are seen as an investment with the potential to transform into productivity for a country in the long run, appear as expenditure items that need to be strengthened and emphasized in national development plans. For this reason, they are also called “human capital expenditures” or “development currents”.

These expenditures, which are called “human capital expenditures” or “development currents,” are expenditures for education and health services, the benefits of which are not limited to the year they are made, although they are included in the current expenditures, and their effects spread to future periods (Pehlivan, 2011: 79). They are considered to be the trigger of economic growth in the long run, especially because they show their effects on human capital. Since the quality of human capital depends mainly on investments in education and health, expenditures related to education and health are such expenditures. Since it is thought that the contribution of these expenditures to the production power of the country will be high, its relationship with economic growth is a matter of curiosity. It is of vital importance that public expenditures are used in the most efficient way and that resources are not wasted, especially for developing countries with a problem of insufficient savings. In this respect, it is thought that researching whether past public expenditures serve the expected purpose will contribute to the literature in terms of forming an idea for the public expenditures planned to be made in the future and guiding the expenditure policies.

In this respect, there is an increasing interest in the relationship between public education expenditures, public health expenditures, and economic growth. In this study, the relationship between development currents and economic growth is measured in terms of planned development years. For this purpose, firstly, a literature review was conducted on the subject. First of all, the literature on the relationship between public education expenditures and economic growth, then the literature examining the relationship between public health expenditures and growth, and finally, the empirical studies examining the relationship between development currents and economic growth in the literature are mentioned. Then,

the necessary information about the data set and analysis method used in the study was explained, and in the last title, the results and evaluation of the analyses were given.

In order to ensure economic growth, savings must be transferred to productive investment areas. While it is possible for developed countries that do not have resource shortages or lack of savings to take risky steps by being more courageous in making use of existing resources, it is very important for developing countries that have a shortage of savings to evaluate their existing resources by making the right priorities. It is important for policymakers in developing countries, which are faced with the problem of insufficient savings, to act in accordance with the current conjuncture when planning to realize public expenditures, which is one of the fiscal policy instruments, and to design new policies by changing their priorities by changing their expenditure compositions when necessary.

In this context, it can be considered as an advantage for the public authority that it can predict whether any change in education and health expenditures, also called development currents, will cause a change in economic growth or whether any change in economic growth will cause a change in the aforementioned variables. In this article, the ARDL bounds test was used to determine the cointegration relationship between education expenditures, health expenditures, development currents and economic growth, and to determine the causality relationship, the Toda-Yamamoto (1995) Granger-causality test was used. Test results were obtained using the E-views 10 package program. Augmented Dickey-Fuller (ADF) and Phillips-Perron (PP) unit root tests were used to determine whether the variables used for empirical analysis contain unit roots. In addition, clarification of the stationarity degrees of the series also plays a decisive role in the selection of the cointegration test to be used. As a result of the tests, it has been determined that the series are stationary at different levels and that no series becomes stationary at the second difference. The main reason why the period analyzed by the study starts from 1963, as in 1963, the Turkish economy has passed into the years of planned development. Although the decision to transition to planned development was taken in 1960, the year 1963 was chosen as the starting year in order to make the analyzes healthier since the implementation took place in 1963.

In this direction, the findings of this article, which examines the causality relationship between economic growth with education expenditures, health expenditures, development currents, and economic growth for the period 1963-2021 using annual data for Turkey, indicate that there is unidirectional causality from the per capita gross domestic product variable, which is used as an indicator of economic growth, to health expenditures. In other words, it shows that economic growth is the cause of health expenditures. Based on this result, which reveals that any change in economic growth rates causes a change in health expenditures, it can be said that it would be appropriate for policymakers to turn to policies that prioritize economic growth in cases where a larger share of health expenditures from the budget should be allocated. On the other hand, the results of the analysis do not show that there is a causal relationship between development currents in general, and education expenditures and health expenditures in particular, and growth. Based on this finding, it is possible to say that any change made by the public authority in education or health expenditures will not cause a change in economic growth.



Durucan, A. & Eşsiz, F. P. (2023). Türkiye’de Kalkınma Carileri ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 728-750. Doi: 10.25295/fsecon.1345841

In summary, this result suggests that although any change made by the public authority in education or health expenditures will not cause a change in growth, although it can be interpreted that a change in growth cannot be made through human capital expenditures, it also suggests that changing expenditure compositions rather than increasing or decreasing education and health expenditures and giving importance to quality rather than quantity, may produce more effective results.



Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 751-771

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 18.08.2023

Accepted/Kabul: 10.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1345839



Research Article/Araştırma Makalesi

The Dynamics and Determinants of Economic Crimes in Türkiye

Türkiye’de Ekonomik Suçların Dinamikleri ve Belirleyicileri

Gamze KARGIN-AKKOÇ¹, Dilek DURUSU-ÇİFTÇİ²

Abstract

The economics of crime deals with two issues: (i) the economic cost of the crime, and (ii) the economic motivations behind the crime that is committed by individuals. In this context, crime is distinguished by whether it has an economic characteristic or not. Economic crimes can be defined as non-violent crimes committed to gain profit, benefit, or social status. Understanding the dynamics of crime is crucial for policy-making to minimize the economic and social costs to society. In the last decade, the total amount of crime has been increasing continuously in Türkiye. The economic crimes accounted for approximately 60 % of total crimes until 2012. In the later years, the rate of other crimes (particularly, assault, threat, and traffic crimes) in total crimes have surpassed economic crimes, nonetheless, the number of economic crimes has also been increasing gradually and peaked in 2018. Moreover, economic crimes show regional differences in Türkiye, and revealing these disparities may provide useful insights to policymakers. Therefore, the examination of the dynamics of economic crimes at the regional level and its relationship with economic variables in Türkiye seems to be timely and important. We collect a broad economic crime data of 26 sub-regions for the 2006-2020 period. We first analyze the regional differences in property and fraud by utilizing the mapping method. We also tried to reveal the link between income, unemployment, and education level with property and fraud with dynamic panel methodology and revealed that variables have different effects on different economic crimes.

Jel Codes: E24, K42, C23

Keywords: Economic Crime, Income, Unemployment, Education

¹ Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt University, Faculty of Political Sciences, Economics, gkargin.akkoc@aybu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8436-0462

² Assoc. Prof., Pamukkale University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, International Trade and Finance, dciftci@pau.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1911-4801



Kargın-Akkoç, G. & Durusu-Çiftçi, D. (2023). The Dynamics and Determinants of Economic Crimes in Türkiye. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 751-771. Doi: 10.25295/fsecon.1345839

Öz

Suç ekonomisi iki konu ile ilgilendir: (i) suçun ekonomik maliyeti ve (ii) bireyler tarafından işlenen suçun arkasındaki iktisadi motivasyonlar. Bu bağlamda suç, ekonomik bir niteliğe sahip olup olmamasına göre ayrılmaktadır. Ekonomik suçlar kar, menfaat veya sosyal statü elde etmek amacıyla işlenen şiddet içermeyen suçlar olarak tanımlanabilir. Suç dinamiklerini anlamak, topluma olan ekonomik ve sosyal maliyetlerini en aza indirmek için politika oluşturma açısından çok önemlidir. Son on yılda, Türkiye'de toplam suç miktarı sürekli olarak artmaktadır. 2012 yılına kadar toplam suçların yaklaşık %60'ını ekonomik suçlar oluşturuyordu. Daha sonraki yıllarda diğer suçların (özellikle yaralama, tehdit ve trafik suçları) toplam suçlar içindeki oranı ekonomik suçları geçmiş, bununla birlikte ekonomik suçların sayısı da giderek artarak 2018 yılında zirveye ulaşmıştır. Ayrıca, Türkiye'de ekonomik suçlar bölgesel farklılıklar göstermektedir ve bu farklılıkların ortaya konulması politika yapıcılara faydalı bilgiler sağlayabilmektedir. Bu nedenle Türkiye'de bölgesel düzeyde ekonomik suç dinamiklerinin ve ekonomik değişkenlerle ilişkisinin incelenmesinin yerinde ve önemli olduğu görülmektedir. 2006-2020 dönemi için 26 alt bölgeye ait ekonomik suç verileri geniş bir kapsamda toplanmıştır. İlk önce haritalama yöntemini kullanarak mülk ve dolandırıcılıktaki bölgesel farklılıkları analiz edilmiştir. Ayrıca dinamik panel metodolojisi ile gelir, işsizlik ve eğitim düzeyi ile mülk ve dolandırıcılık arasındaki bağlantıyı ortaya koymaya çalışılmış ve değişkenlerin farklı ekonomik suçlar üzerinde farklı etkileri olduğunu ortaya konmuştur.

Jel Kodları: E24, K42, C23

Anahtar Kelimeler: Ekonomik Suç, Gelir, İşsizlik, Eğitim

1. Introduction

Crime has taken place in almost all individuals and societies with its different elements throughout history and continues to do so. Therefore, crime-related studies can be seen in many fields such as economy, psychology, sociology, finance, politics, development, law, etc. Since crime is both an individual and a social phenomenon, it can only be eliminated when all members of society adopt the same values against crime³. However, such a standardization is neither possible nor desirable due to certain limitations. In the field of economics, Becker (1968) is the pioneering study that investigates criminal incentives and deterrent mechanisms with the cost-benefit approach. In its simplest, individuals tend to commit crimes when their expected value is higher than the expected punishment. Accordingly, the economics of crime literature expands with the socio-economic factors behind the individuals' and societies' motivations towards crime. The extensive empirical literature reveals that crime is mostly associated with income, unemployment, and education level.

According to seminal studies, unemployment may lead to crime largely because of criminals' poorer financial conditions (Becker, 1968). However, unemployment may decrease the median household income (Ehrlich, 1973; 1996) thus decreasing the expected gain from crime and discouraging criminals due to the lower income of potential victims. Melick (2003) defines the effects of unemployment that lead to committing crime in two ways (i) opportunity and (ii) motivation effects. When the motivation effect is valid, unemployment will cause to people commit crimes to find income sources. On the other hand, when unemployment is high, especially the private properties will be guarded strictly due to leisure time at home, then crime opportunities will be less. Moreover, the opportunity effect may occur due to income changes. In regions with high income, the expected benefit from crime will increase, which in turn increases crime rates. In that sense, the impacts of income and unemployment on crime may also be interrelated.

The other explanation for the relationship between unemployment and crime rates comes from the labor market opportunities approach. Since education level, income, and opportunities to enter the labor market of an individual are very closely related to each other, these three factors are considered together in the vast majority of studies but do not provide a consensus on the direction and the magnitude of the effects. The effect of education on crime varies according to the level of education or job opportunities, and the type of crime. For example, while many studies (e.g., Glaeser, 1996; Buonanno, 2003; Lochner, 2004; Khan et al., 2015) report the existence of a negative relationship between education level and crime rates, some studies (Groot & Brink, 2010; Hazra, 2020) show evidence that this relationship can be positive for some specific types of crime. The role of education is promoter for fighting crime due to creating legitimate job opportunities, increasing human capital, changing social networks, and the willingness to take risks against crime, especially for street crimes such as violent and property crimes (Hjalmarsson & Loncher, 2012).

The fact that the determinants of crime can show different effects according to its different types has led to the analysis of crime with sub-categories in the empirical literature. The significance and direction of especially violent and non-violent crimes demonstrate substantial

³ See, for a more detailed discussion Amza (2002) and Achim et al. (2021).

differences. Since non-violent crimes are more closely related to the economic conditions of individuals and societies, it has pushed the relevant literature towards economic or financial crime definitions. Economic crimes may be defined as non-violent crimes that are committed with the aim of gaining profit, benefit, or social status. Although the term economic crimes include crimes that have economic reasons or economic consequences in the literature, the point of origin of economic crimes is white-collar crimes. According to Achim et al. (2020) white-collar crimes are suggested by Sutherland (1945) for the first time to cover crimes committed by upper-class employees to gain higher income or status by using their status. Fraud, breach of trust, and abuse of position are the most common examples of them. Since such crimes are closely related to income, the higher the income, the higher the expected profit from the crime and the higher the probability of committing it.

On the other hand, property crime, which is another type of economic crime, may be better explained by unemployment and education (See, e.g., Buonanno & Montolio, 2008; Baharom & Habibullah, 2009). For economic crimes, similar effects can be seen in the impact of education on crime. According to Lochner (2004), education can have the effect of boosting crimes, which are mostly called white-collar crimes such as fraud, forgery, and embezzlement. Because a high education level brings high status and income, the return of crimes committed by using authority or skill will be higher than wage. This, in turn, may cause the effect of opportunity to become dominant and increase white-collar crimes.

In the last decades, studies related to economic crimes provide a broader perspective that includes white collar crimes. While it is seen that property crimes come from lower income groups priorly, changing norms, social structure, and economic conditions change the idea that economic crimes are linked with specific groups of society. Gottschalk (2010) defines economic crimes⁴ as using or capitalizing on properties illegally which belong to others. This definition includes corruption, fraud, theft, and manipulation. Economic crimes are considered mostly in the scope of property crimes in Türkiye. This controversial and problematic approach in the literature on law⁵ is applied also by Turkish Statistical Institute (TURKSTAT) and economic literature. According to the approach of Akdeniz & Öcal (2011) economic crimes cover embezzlement, bribery forgery, fraud, using and selling drugs, and smuggling in the most general sense.

Due to the high economic cost results and the economic motivations behind them, studies on economic crimes have gained importance in the economics of crime research in recent years. Because, when we think in a broader context, the costs of economic crimes (or financial crimes) including organized crimes such as money laundering, smuggling, and financing of terrorism are increasing day by day. The cost of protecting against the risks posed by these

⁴ The terms economic crimes and financial crimes are used interchangeably in the literature. Although there is no consensus on that which term includes which types of crime, the scope of financial crimes is broader. For this reason, we prefer to utilize "economic crime" in our study.

⁵ For a detailed review of economic and financial crimes in the Turkish law system, please see Tuzcu Ersin et al. (2022). [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-020-4991?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-020-4991?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)



Kargın-Akkoç, G. & Durusu-Çiftçi, D. (2023). The Dynamics and Determinants of Economic Crimes in Türkiye. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 751-771. Doi: 10.25295/fsecon.1345839

crimes alone has been calculated as \$274.1 billion in the world for 2022⁶. In the last decade, the total amount of crime has been increasing continuously also in Türkiye. The economic crimes accounted for approximately 60 % of total crimes until 2012. In the later years, the rate of other crimes (particularly, assault, threat, and traffic crimes) in total crimes have surpassed economic crimes, nonetheless, the number of economic crimes has also been increasing gradually and peaked in 2018. Moreover, economic crimes show regional differences in Türkiye, and revealing these disparities may provide useful insights to policymakers. Therefore, the examination of the dynamics of economic crimes at the regional level and its relationship with economic variables in Türkiye seems to be timely and important.

In these contexts, our aim is to investigate the dynamics and determinants of economic crime using the dataset of Turkish regions for the period 2006-2020. Our study differs from previous studies in three aspects. First, we effort to obtain all-inclusive subcategories of crime. In line with this purpose, we collect the data of nine economic crime types that are theft, robbery, swindling, forgery, embezzlement, bribery, smuggling, opposition to the bankruptcy & enforcement law, and opposition to cheque laws. Then, we divide economic crimes into two categories property and fraud crimes and examine their periodic and regional dynamics via the mapping method. Second, we employ the most sensitive interrelating variables which are shown as education, income, and unemployment in the literature. Third, we consider aggregation bias in economic crime by estimating two separate models for two types of crime and controlling for dynamic impacts by using the system-GMM panel estimation method. In this study, after the introduction part, studies from different country samples and a literature review section covering Türkiye are presented. Chapter 3 includes a mapping analysis of the historical dynamics of economic crimes in Türkiye. Next, the empirical framework and findings are presented. The study concludes with the final chapter.

2. Literature Review

The empirical studies provide strong supporting evidence that income, unemployment, and education level affect the crime rates in many countries, but the magnitude and direction of the effects are controversial. For example, Edmark (2005) for Swedish counties, Ayhan & Bursa (2019) for 28 European Countries, and Jawadi et al. (2021) for France and the United Kingdom, report that unemployment leads to an increase the crime rates. Also, some studies (e.g., Ayhan & Bursa, 2019; Malby et al., 2012) emphasize that these findings may stem from the worsening economic conditions of the 2008 global economic crisis. Gould et al. (2002) stress that although the theoretical expectation is positive for the relationship between unemployment, income, and crime rates; regional labor market opportunities and wages of low-skilled workers can change the direction or size of this relationship. Similar to Gould et al. (2002), Freeman (1999) and Imrahoroğlu et al. (2001) show that crime rates are not only motivated by unemployment contrary to general expectation and argue that income or opportunities in the labor market are more significant for crime. Sugiharti et al. (2023) focus on the effect of poverty and income on crime rates in Indonesia. The findings support that

⁶ Please see <https://risk.lexisnexis.com/global/en/insights-resources/research/true-cost-of-financial-crime-compliance-study-global-report>

income increases crime rates, similar to the reasons behind the increasing effect of unemployment.

On the other hand, the characteristics of the crime may also lead to such results. Edmark (2005) and Jawadi et al. (2021) focus on the prominence of economic and non-violent types of crime such as burglary and property crimes and show that the effect of variables differs according to different types of crimes. Imrohorglu et al. (2001) and Altindag (2012) investigate specific to property crime in the United States and Europe, respectively. They report that there is a positive relationship which indicates that 1 % increase in the unemployment rate causes over the range of 0.5 % and 2 % increase in the property crime rates. Baharom & Habibullah (2009) examine the link between income, unemployment, and crime in 11 European countries. Both income and unemployment have positive effects on the total crime. However, unemployment has a negative effect on violent crime, while income has a negative effect on burglary.

There are also studies that find reducing effects of unemployment and income on crime rates. For example, Brosnan (2018) reports a positive relationship between relative income, unemployment, and crime in Ireland. However, an increase in income causes a crime reduction. This fact implies that higher income increases the expected income from legal actions, but as relative income reduces, this relation becomes reversed. Andresen (2012) concludes that property crime in Canada is affected by unemployment rates in different manners in the short and medium term. While widespread unemployment leads to lower crime rates thanks to an increase in people's home guarding in the short term, worsening economic conditions in the long run may cause increasing crime rates. Groot & Brink (2010) find that crimes such as shoplifting, and vandalism decrease as the actual years of education increase but increasing education years leads to tax fraud in the Netherland. They interpret these results that tax fraud tends to increase with higher levels of education because the knowledge and job skills of highly skilled workers may result in greater potential benefits from such crimes. Moreover, getting a higher income of high-skilled workers is more likely to enable tax fraud and evasion.

Wassie et al. (2023) distinguish the education variable to literacy and illiteracy and their analysis is based on the direct effects of illiteracy on low income. The results indicate that when literacy reduces crimes related to theft and robbery, illiteracy leads to an increase in theft and burglary. Andresen (2012) also provides evidence on the effects of post-secondary education on violent and non-violent crime in Canada. He finds that any education after high school (university or certificate programs) reduces crime rates in the short term but increases in the long term. This result proves that there is a significant relationship between education and expected income, and it is claimed that it is possible because higher education causes more income at the regional level in the long term.

The determinants of economic crime literature on Türkiye can be divided into two groups. While many studies attempt to specify socio-economic determinants of the crime rates in Türkiye, another group of studies focuses on economic crimes.⁷ One of the early studies,

⁷ On the other hand, a limited body of literature (Tunca, 2018; Durusu-Ciftci & Kargın-Akkoç, 2019) investigates the convergence of crime rates in Türkiye to show regional differences and similarities.

Cömertler & Kar (2007) use cross-sectional data that consists of crime rates of 81 provinces in 2000. This study employs socio-economic indicators such as income, unemployment, education, and some demographic factors in the analysis found that unemployment and per capita income increase the crime rates. Durusoy et al. (2008) report that only unemployment has a positive effect on property crime, but education has a negative effect on both property and violent crimes by using province-level data and similarly by employing the linear regression method. Eren & Özkılbaç (2020) report that there is a positive link between young unemployment and total crime rates for 81 provinces by using cointegration estimation techniques. Filiztekin (2013) uses crime data at NUTS-2 level for the period of 2004-2018. He concludes that higher unemployment leads to higher rates of violent and narcotic crimes, on the other hand, higher real wages reduce the total crime rates.

The analysis by decomposing the types of crimes produces interesting results about the economic crimes. According to Halıcıoğlu (2012) which analyzes the relationship between violent and non-violent crimes and some economic factors by ARDL cointegration method for 1965-2009 period, the most powerful effects work for non-violent crimes. The study uses real income per capita, unemployment rate, divorce rate, urbanization rate, and real public security expenditure as explanatory variables and reports that income has statistically significant positive effects on all types of crimes. However, although unemployment has not significant effect on violent crimes, the effect of unemployment on non-violent crimes is more than double of effect on total crime.

Aksu & Akkuş (2010) predict determinants of property crimes for 1970 and 2007 by using ARDL cointegration method. The results imply that real GDP per capita, unemployment, and secondary education are determinants of property crime. The first reduces property crimes, but the other two of them cause an increase in property crimes. Er Yiğit (2019) provides supporting evidence on the positive effects of secondary education by panel fixed effects estimator, but she reports that real GDP increases property crimes also. The other study that focuses on the effects of education on crime is Tunca (2019). According to the results, property crimes positively relate to higher education level, but the relation is negative with school dropout.

In the last years, three studies (Gültekin & Oğuzhan, 2021; Odabaşı, 2021; Yıldız et al., 2022) report similar findings about the effects of unemployment. They provide evidence that unemployment leads to lower economic crime rates by using static and dynamic panel estimators, respectively. Besides this, they (except Odabaşı, 2021) find that higher income increases property crimes. Also, Yıldız et al. (2022) report a positive and significant coefficient for secondary education and emphasize that education policies may not an efficient way to fight crime. Moreover, Cinar & Tas (2022) stress that an increase of 1000 people in unemployment increases property crime nearly 3 times compared to crimes against life. They also find strong evidence by panel fixed effects and random effects estimation for the period between 2009-2019 for NUTS-2 regions in Türkiye on the detrimental effects of income and education on property crime rates. The most recent study about socio-economic determinants of property crimes in Türkiye is Kaya & Tabak (2023). This study employs system GMM estimation to put in place only unemployment as economic indicators in the explanatory variables list and focuses on migration of each region. It takes into consideration

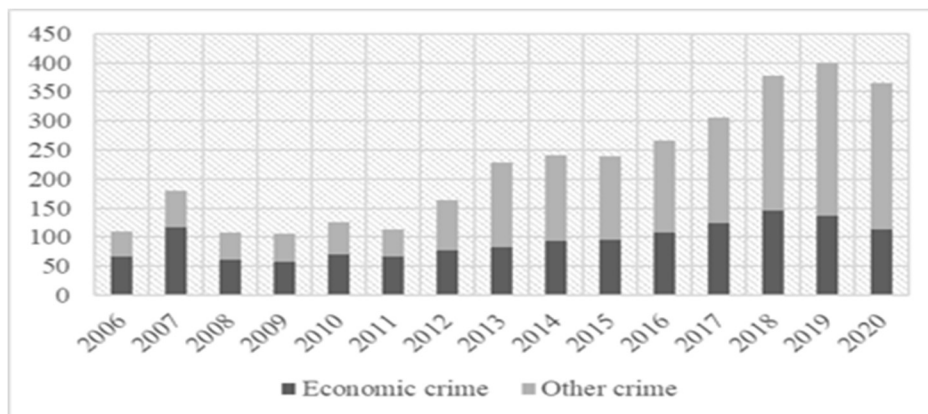
only theft and extortion as property crimes. Results show that an increase in unemployment increases in theft rather than extortion. A 1% increase in unemployment increases theft crime by 0.1%.

3. Some Stylized Facts of Economic Crime in Türkiye

In this study, we examine the development of economic crimes in Türkiye by using the number of criminals recorded by the judicial authorities published by the TURKSTAT. TURKSTAT reports annual data on convicts received into prison by 24 different crime types. Although the reported crime data is quite diverse, some types of crime that fall under the definition of economic crimes in the literature (for example, cybercrime and crimes related to counterfeit products) are not included in the TURKSTAT justice statistics. Following the literature, we identify nine crime types as economic crime among the total crime and divided them into two groups: Property crime (including theft and robbery) and fraud crime (including swindling, forgery, embezzlement, bribery, smuggling, opposition to the bankruptcy & enforcement law and opposition to cheque laws). The number of crimes and types of crimes differ regionally in Türkiye. To account for this heterogeneity, we analyze economic crime data of 26 sub-regions (NUTS-2 level) for the 2006-2020 period. Based on the empirical literature (e.g., Fajnzylber et al., 2002; Choe, 2008; Saridakis & Spengler, 2012), we calculated the number of crimes per 100.000 inhabitants in a region.

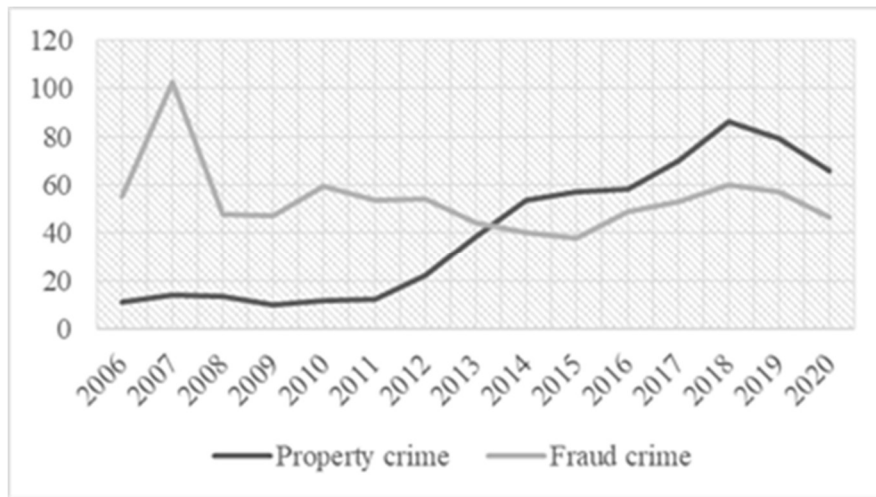
Before moving on to the regional data analysis, we present two graphs of the development of economic crime in Türkiye. Figure 1 shows the number of economic crimes and other crimes and provides us three important information. First, the total amount of crime has been increasing continuously in the last 10 years in Türkiye. Second, although a sharp increase in the rate of economic crime in 2007, its share in total crime has never been such high again in the following years. Economic crimes accounted for approximately 60 % of total crimes in Türkiye until 2012, this rate gradually decreased and fell to 30 % in 2020. Third, while the rate of other crimes (particularly, assault, threat, and traffic crimes) in total crimes has surpassed economic crimes since 2012, it is seen that the number of economic crimes has been increasing gradually and peaked in 2018.

Figure 1: Economic Crime and Other Crime (Per 100,000 Inhabitants)



When we go one step further and analyze the economic crime data in more detail, it is revealed that different types of economic crimes seem to follow different courses in Türkiye (see Figure 2). There has been a significant and upward trend in crimes against property, increasing from a low of 10 per 100,000 inhabitants in 2009 to a peak of 86 in 2018. The jump in fraud crime in 2007 is due to the increase in the number of crimes related to opposition to the bankruptcy & enforcement law, which increased by 125% compared to the previous year and reached 78,4 per 100,000 inhabitants. After 2007, it is seen that the crimes related to fraud are around 40-60 bands per 100,000 people. During the 2016-2020 period, Türkiye was confronted with two major occurrences: coup attempt in 2016 and Covid-19 pandemic in 2020. Due to the coup attempt, there has been a significant increase in crimes against property as well as total crimes. However, as a consequence of the closures for Covid-19 pandemic, the property crime started to have downward trend after 2020.

Figure 2: Property Crime and Fraud (Per 100,000 Inhabitants)



As can be seen in Figure 2, the appearance of economic crimes in Türkiye has changed within 5-year periods. Between the years of 2006-2010, fraud crimes are considerably higher than property crimes. From 2011 to 2015, property crimes started to increase rapidly, but fraud crimes followed a horizontal course. During the 2016-2020, although property crimes are higher, both types of crime act in sync. Moreover, the regional distribution of economic crime and the change in the degree of concentration over time may also provide important information. In this respect, mapping the developments in economic crime at the regional level may be a good guide for interpreting the data. Figures 3 and 4 illustrate the regional property crime and fraud crime per 100,000 inhabitants of Türkiye for the periods 2006-2010, 2011-2015, and 2016-2020. In these maps, economic crime is divided into four quantiles. The darker the colors, the higher the economic crime quantile, and thus the highest economic crime is illustrated in the darkest color which means that the economic crime per 100,000 inhabitants is above 76.

Figure 3 shows that property crimes were at the lowest level in all sub-regions of Türkiye for the 2006-2010 period. In the second period, property crimes have increased in the Western and Central Anatolian regions of Türkiye, especially in the İzmir and Antalya sub-regions. In the third period, property crime moved to the next crime quartile in all sub-regions, except

Malatya and Şanlıurfa regions. In the 2016-2020 period, İzmir, Aydın, Antalya, and Adana regions were in the highest crime quartile. In light of this information, it can be said that property crimes were relatively less in the Black Sea, and Eastern and Southeastern Anatolia regions throughout the entire period, and the increase in the number of crimes was also limited in these regions. In addition, it is quite remarkable that the amount of crime has gradually increased and reached the highest level, specifically in the Aegean and Mediterranean regions. It can be said that the significant increase in these regions may be due to a seasonal tourist density and tourism activity since both are tourism regions.

Figure 4 maps the crimes related to fraud were at the highest level in many of the sub-regions in Türkiye. In the first period, fraud crime was at a much higher level in the western parts of the country, especially in the Marmara, Aegean, and Mediterranean regions. In the 2011-2015 period, while the amount of fraud crime decreased in 23 out of the 26 regions, 12 of them (Tekirdağ, İstanbul, Kocaeli, Bursa, Manisa, İzmir, Ankara, Konya, Zonguldak, Trabzon, Malatya, and Gaziantep) dropped to a lower crime quartile. However, in the third period, the amount of fraud crime increased in 12 out of the 26 regions compared to the previous period and 5 of them (İstanbul, Kayseri, Van, Ağrı, and Mardin) raised to a higher crime quartile. On the other hand, the amount of crime in the other 5 sub-regions (Tekirdağ, Balıkesir, Bursa, Kırıkkale, and Kastamonu) decreased to a lower crime quartile.

Figure 3: Dynamics of The Property Crime in Türkiye (Per 100,000 Inhabitants), 2006-2010



2016-2020



■:0-25; ■:26-50; ■:51-75; ■:>76

Figure 4: Dynamics of The Fraud Crime in Türkiye (Per 100,000 Inhabitants), 2006-2010



■:0-25; ■:26-50; ■:51-75; ■:>76

2011-2015



■:0-25; ■:26-50; ■:51-75; ■:>76

2016-2020



□:0-25; □:26-50; □:51-75; □:>76

In sum, the regional density of fraud crimes is more heterogeneous compared to the regional density of property crimes. In addition, it is not possible to state that fraud crimes generally follow a decreasing or increasing trend in the second and third periods. While property crimes follow an increasing trend throughout the country, fraud crimes have an increasing, decreasing, or constant trend in some sub-regions. However, it is clear from the maps that both types of crime are more common in the western and central regions of Türkiye compared to other regions.

It is seen that the share of economic crimes in total crimes shows different dynamics over the years. Moreover, when we consider economic crimes separately as property and fraud, the opposite movement between the years 2006-2014 is striking. During these years, while property crime has increased continuously, fraud crime has also decreased continuously and in 2014 these two crime types have caught up with each other. After this year, they started to synchronize. However, fraud crime is still below property crime. For these reasons, we make separate estimates were made for total, property, and fraud crimes in the next section. As a matter of fact, as mentioned in the introduction and literature section, theoretical expectations indicate that economic indicators may have different effects on these two types of crime.

4. Empirical Framework

In the economics of crime literature, economic crimes are mostly related with three variables: income, unemployment, and education level. However, there is no common consensus on the relationship between these variables and economic crimes. Therefore, an accurate and comparative interpretation of a simple picture of the relationship between the variables may also provide important implications for policymakers. In Türkiye, it is quietly clear that the sub-categories of economic crimes had different trends in Türkiye. For that reason, two important questions arise: (i) What is the relationship between economic crimes and the related variables in Türkiye? and (ii) Do these relations differ for property crime and fraud-related

crimes? To answer these questions, we estimate the following simple dynamic panel data model:

$$Crime_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 Crime_{i,t-1} + \beta_2 Income_{i,t} + \beta_3 Unemployment_{i,t} + \beta_4 Education_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

where the subscripts *i* and *t* represent region and time, respectively, and $\varepsilon_{i,t}$ is the error term. Crime is the number of total, property, or fraud crimes per 100.000 inhabitants in a region. Income is measured by real per capita GDP (constant 2009, US\$), and unemployment is measured by the unemployment rate (15 years old and over). Lastly, education is proxied by high school and vocational school at high school level graduate/total. Although the crime data is available at the provincial level (NUTS-3 level) for Türkiye, unemployment data are reported at the sub-regional level and for a limited time frame. Therefore, we use the largest panel data available, for both crime and potentially crime-related data. All the variables in the models are in natural logarithm forms, so each estimated coefficient should be interpreted as the percentage change in crime that is caused by the percentage change in explanatory variables.

Similar to most previous studies on crime and its determinants, we work with panel data that partially overcome some estimation problems of this empirical analysis. First, combining information from both the cross-section dimension and the time period, panel data methods have greater statistical power, less collinearity among variables, more degrees of freedom, and greater control of individual heterogeneity than time series methods (Baltagi, 2008). Second, previous literature (e.g., Fajnzylber et al., 2002; Neumayer, 2005; Altındag, 2012) emphasizes the high possibility of endogeneity between some of the economic and social explanatory variables and crime. For instance, they argue that if crime usually occurs in poor areas, it may further deteriorate the income differences. Likewise, high crime rates may lead to a decrease in investments in the region and thus result in lower economic growth and higher unemployment. Third, there is a significant relationship between past and current crime rates and OLS provides inconsistent estimates when a lagged dependent variable is included in the model. To control for the endogeneity problem and account for dynamic effects, we follow previous empirical studies on crime (e.g., Choe, 2008; Buonanno & Montolio, 2008), which use regional-level panel data, and we prefer to estimate our empirical model by using generalized method of moments (GMM) methodological framework to take into account the impacts of our lagged dependent variables. Arellano & Bond (1991) propose to take the first differences of the variables to eliminate the fixed effects and use of lags of dependent and explanatory variables as instruments. However, the lagged independent variables may be weak instruments and if the explanatory variables are persistent over time the first difference GMM estimator can produce biased estimates (Arellano & Bover, 1995; Blundell & Bond, 1998). To solve these problems, Arellano & Bover (1995) and Blundell & Bond (1998) suggest the system-GMM estimator which combines the level regression and first differenced regressions in a system. To check the consistency of the system-GMM estimator one should provide two diagnostics. The first condition is that there is no second-order autocorrelation (AR2) in residuals while the second condition is to test the no correlation between the instrumental variables and error terms by using Sargan/Hansen overidentifying restrictions tests.

Table 1 reports the estimation results for two types of crime, and total crimes which also comprise other crimes in Türkiye.⁸ The null of no second-order serial correlation cannot be rejected in all the models. Also, the results of the Hansen test of overidentifying restrictions indicate that the null of instrument validity also cannot be rejected for three models. In the System-GMM framework, time dummies could be used in order to control for the time-specific effects and to prevent cross-individual correlation (Roodman, 2006). Since our data analysis on crime indicated that we should consider time effects, time dummies are used in all three models.

The regressions for all crime types indicate that the lagged crime has positive and significant coefficients. This result confirms the previous studies (e.g., Glaeser et al., 1996; Fajnzylber et al., 2002; Brosnan, 2018) that reveal the effect of hysteria on criminal behavior for Türkiye as well. In the analysis we made with the mapping method in the previous section, it was seen that the crime rates (especially property crime) in Türkiye were higher in certain regions and the increase also continued in these regions. When compared with the coefficients of other explanatory variables, it is apparent that the lagged dependent variable had a quite large effect on crime.

As mentioned earlier, theoretically, greater income is associated with higher crime. The main intuition behind this approach is that richer areas attract more criminal activities since there exist greater benefits, especially for property-related crimes. Our findings acknowledge this approach and indicate that an increase in income leads to an increase only property crimes, which is also in line with earlier findings for Türkiye (e.g., Er Yiğit, 2019; Gültekin & Oğuzhan, 2021). These results suggest that regions with a higher GDP per capita suffer more from property-related criminal activities. In Türkiye, crimes against property are mostly seen in the western and southern regions. The regions where Türkiye has a relatively higher per capita income are the Marmara, Aegean, and Mediterranean regions. On the other side, fraud crimes show a more heterogeneous structure regionally compared to property crimes. Therefore, empirical findings confirm our expectations.

⁸ We carried out panel unit root test of Levin, Lin & Chu (2002) and find that our dependent variables (Intotcrime, Inproperty and Infraud) are stationary.

Tablo 1: Dynamic Panel Model Estimation Results

	Total crime	Property crime	Fraud crime
Incrime ₋₁	0.925*** (0.022)	0.945*** (0.014)	0.862*** (0.023)
Inincome	0.067 (0.045)	0.095** (0.037)	0.128 (0.080)
Inunemp	0.069*** (0.024)	0.095*** (0.023)	0.083*** (0.048)
Inhighschool	-0.193* (0.101)	-0.168 (0.137)	-0.702*** (0.192)
Inuniversity	0.163*** (0.060)	0.049 (0.084)	0.565*** (0.179)
Hansen test	5.11 [1.000]	7.64 [1.000]	9.66 [1.000]
AR(1)	-3.65 [0.000]	-3.14 [0.002]	-2.46 [0.014]
AR(2)	-1.56 [0.118]	1.14 [0.252]	-0.41 [0.681]
Observations	390	390	390
Time dummies	Yes	Yes	Yes

The numbers in parentheses are robust standard errors. ***, **, and * denote significance at the 0.1, 1, and 5% levels, respectively. The numbers in the parentheses are robust standard errors and the numbers in the brackets are p-values of the related statistics.

The coefficient of unemployment is positive and statistically significant for all crime types. Findings show that the increase in the unemployment rate increases the economic crimes more than the total crimes. This is an expected result especially for property crimes because property crimes such as theft and robbery are mostly committed by those who do not already have a job. The theory claims that being unemployed motivates people to earn money illegally, but it is not necessarily valid for all crime types other than property crimes. This finding is also in line with Glaeser et al. (1996) and Cinar & Tas (2022) who find that the impact of unemployment has the largest effect on crimes. Moreover, according to Cinar & Tas (2022) this effect is the highest, especially for the crime against property in Türkiye. In fraud crimes, e.g., forgery, bribery, and smuggling, the findings indicate that the opportunity cost of committing a crime for the unemployed in Türkiye is lower than for workers. The positive sign of income is also consistent with Yıldız et al. (2022).

The effect of education on crime reveals interesting results for different types of crime. While total crime and fraud crime are negatively associated with high school graduation, they are positively associated with university graduation. The striking result here is that the coefficient of high school graduation is larger than the coefficient of university graduation. This finding for Türkiye confirms the earlier studies of Lochner & Moretti (2004) and Tunca (2019) which report that the effect of high school graduation is larger than the effect of an additional year of school. Fraud crime is further committed in the regions where the level of education is relatively high. This confirms the fact that fraud crimes such as swindling, and opposition of bankruptcy are committed mostly in big cities of Türkiye where individuals with a high school education live.

While crimes such as theft and robbery are costly due to their shameful nature for highly educated individuals, on the other hand, higher education also increases the probability of committing crimes since it also represents high income. The findings may have caused the impact of education to be neutralized due to the balancing of these two opposite effects. Noneconomic factors after high school graduation such as changing lifestyles, residential location, etc. Also, these reduce the amount of property-related crime opportunities. This result is in line with Fajnzylber et al. (2002) which find that education does not have any significant impact on property crimes.

5. Conclusion

Demographic and economic conditions of countries may determine people's reactions to legal and illegal activities. The economic crime literature suggests that crime motivation and opportunity costs of crime that reveal the effects of economic factors on crime rates are affected by especially unemployment, income, and education level. In this context, we aim to examine the dynamics and determinants of economic crime using the dataset of Turkish regions for the period 2006-2020. Our analysis differs from the earlier studies in Türkiye for three reasons: (1) We utilize the all-inclusive subcategories of economic crime, and we categorized them into two as fraud and property crime. (2) Before the empirical analysis, we examined their dynamics in the relevant period regionally and revealed the changing situation over time with the mapping method. (3) Lastly, we employ the most sensitive interrelating variables which are shown as education, income, and unemployment in the literature. We take into account aggregation bias in economic crime by estimating two separate models for property and fraud crime and controlling for dynamic impacts in econometric analyses.

The main results of the study are in line with striking results of studies about Türkiye and other countries showing that the unemployment rate is a significant factor for both total, property, and fraud crimes. This fact may mean that income losses caused by unemployment lead people to seek income from illegal activities. Moreover, two issues about unemployment should be considered. Firstly, having a job creates an income, however at the same time increases mental and physical health, socializing, and happiness consequently. Furthermore, inflation rates in Türkiye reached double digits since 2017, while it varies greatly in the period of the sample. The misery index which is a total of the unemployment rate and inflation rate reflects the economic well-being of the median of the society. Growing unemployment and increasing inflation negatively affect the happiness, expectations, and welfare of the citizens. For this reason, tough economic and social periods in an economy also increase further the possibility that people tend to illegal activities. Our findings on high school education indicate that it would be an efficient way that creating job opportunities by supporting high school education policies to fight against crime. However, the positive relationship between university degrees and fraud should be taken into consideration carefully by policymakers. This result is in line with relevant literature but shows that educated people tend to commit white-collar crimes. For this reason, social norms and punishments should be designed to deter crimes that are directly related to income, and status such as bribery, fraud, and smuggling. Unfortunately, increasing crime rates with education level shows that net gain from illegal activities is much more than legal gains such as wages.



Kargın-Akkoç, G. & Durusu-Çiftçi, D. (2023). The Dynamics and Determinants of Economic Crimes in Türkiye. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 751-771. Doi: 10.25295/fsecon.1345839

In the last years, the place of crime has largely shifted to virtual platforms all over the world. As a consequence, economic crimes are expanding with cybercrimes. For example, fraud is committed over information and communication technologies such as phones and the Internet. The positive effect of education on this type of crime may be stronger. There is no extensive data on cybercrimes yet. However, socio-economic determinants of cybercrimes have the potential to be one of the further research areas.

References

- Achim Monica, V. & Borlea Sorin, N. (2020). Economic and Political Determinants of Economic and Financial Crime. *Economic and Financial Crime: Corruption, Shadow Economy, and Money Laundering* (73-176).
- Achim Monica, V., Văidean Viorela, L., Borlea Sorin, N. & Decebal, R. F. (2021). The Impact of the Development of Society on Economic and Financial Crime: Case Study for European Union Member States. *Risks*, 9(5), 97.
- Akdeniz, S. & Öcal, F. M. (2011). Ekonomik Suçlar ve Kriz. İ. Şiriner, F. Morady, J. Mika, M. Aydın, Ş. A. Koç, H. Kapucu & E. Doğan (Ed.), *Political Economy, Crisis and Development (Politik İktisat, Kriz ve Kalkınma)* (135-152).
- Aksu, H. & Akkuş, Y. (2010). Türkiye'de Mala Karşı Suçların Sosyoekonomik Belirleyicileri Üzerine Bir Deneme: Sınır Testi Yaklaşımı (1970-2007). *Sosyoekonomi*, 11(11).
- Altındag, D. T. (2012). Crime and Unemployment: Evidence from Europe. *International Review of Law and Economics*, 32(1), 145-157.
- Amza, T. (2002). *Criminologie, Tratat de Teorie și Politica Criminologica (Criminology, Treatise on Criminological Theory and Policy)*. Bucharest: Lumina Lex Publishing House.
- Andresen, M. A. (2012). Unemployment and Crime: A Neighborhood Level Panel Data Approach. *Social Science Research*, 41(6), 1615-1628.
- Arellano, M. & Bond, S. (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *The Review of Economic Studies*, 58(2), 277-297.
- Arellano, M. & Bover, O. (1995). Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error-Components Models. *Journal of Econometrics*, 68(1), 29-51.
- Ayhan, F. & Bursa, N. (2019). Unemployment and Crime Nexus in European Union Countries: A Panel Data Analysis. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 17(34), 465-484.
- Baharom, A. H. & Habibullah, M. S. (2009). Crime and Income Inequality: The Case of Malaysia. *Journal of Politics and Law*, 2, 55.
- Baltagi, B. H. (2008). Forecasting with Panel Data. *Journal of Forecasting*, 27(2), 153-173.
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.



Kargın-Akkoç, G. & Durusu-Çiftçi, D. (2023). The Dynamics and Determinants of Economic Crimes in Türkiye. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 751-771. Doi: 10.25295/fsecon.1345839

- Blundell, R. & Bond, S. (1998). Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models. *Journal of Econometrics*, 87(1), 115-143.
- Brosnan, S. (2018). The Socioeconomic Determinants of Crime in Ireland from 2003-2012. *The Economic and Social Review*, 49(2, Summer), 127-143.
- Buonanno, P. (2003). The Socioeconomic Determinants of Crime. A Review of the Literature. *Working Paper Dipartimento Di Economia Politica, Università Di Milano Bicocca*, 63.
- Buonanno, P. & Montolio, D. (2008). Identifying the Socio-Economic and Demographic Determinants of Crime Across Spanish Provinces. *International Review of Law and Economics*, 28(2), 89-97.
- Choe, J. (2008). Income Inequality and Crime in the United States. *Economics Letters*, 101(1), 31-33.
- Cinar, M. & Tas, C. (2022). Türkiye'de Bölgesel İşsizlik ve Suç Türleri İlişkisi: Panel Veri Yaklaşımı. *Business & Economics Research Journal*, 13(2).
- Cömertler, N. & Kar, M. (2007). Türkiye'de Suç Oranının Sosyo-Ekonomik Belirleyicileri: Yatay Kesit Analizi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62(02), 37-57.
- Durusoy, S., Köse, S. & Karadeniz, O. (2008). Başlıca Sosyo-Ekonomik Sorunlar Suçun Belirleyicisi Olabilir mi? Türkiye'de İller Arası Bir Analiz. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, (Elektronik).
- Durusu-Çiftçi, D. & Kargın Akkoç, G. (2019). Convergence of Crime in Turkey: Time Series Analysis with Accounting Structural Breaks. *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*.
- Edmark, K. (2005). Unemployment and Crime: Is There a Connection?. *Scandinavian Journal of Economics*, 107(2), 353-373.
- Ehrlich, I. (1973). Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation. *Journal of Political Economy*, 81(3), 521-565.
- Ehrlich, I. (1996). Crime, Punishment, and the Market for Offenses. *Journal of Economic Perspectives*, 10(1), 43-67.
- Er Yigit, E. (2019). *Socio-Economic Determinants of Property Crime in Turkey*. Doctoral Dissertation, Marmara University, Turkey.
- Eren, M. & Özkılbaç, S. (2020). Türkiye'de Genç İşsizliği ile Suç Düzeyi Arasındaki İlişki: Düzey 1 Bölgeleri Üzerine Bir Uygulama. *Global Journal of Economics and Business Studies*, 9(17), 13-20.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. & Loayza, N. (2002). What Causes Violent Crime?. *European Economic Review*, 46(7), 1323-1357.
- Filiztekin, A. (2013). Türkiye'de Suç ve Emek Piyasası İlişkisi. Literatür Yayınları, İstanbul
- Freeman, R. B. (1999). The Economics of Crime. *Handbook of Labor Economics*, 3, 3529-3571.



Kargın-Akkoç, G. & Durusu-Çiftçi, D. (2023). The Dynamics and Determinants of Economic Crimes in Türkiye. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 751-771. Doi: 10.25295/fsecon.1345839

- Glaeser, E. L., Sacerdote, B. & Scheinkman, J. A. (1996). Crime and Social Interactions. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(2), 507-548.
- Gottschalk, P. (2010). Categories of Financial Crime. *Journal of Financial Crime*, 17(4), 441-458.
- Gould, E. D., Weinberg, B. A. & Mustard, D. B. (2002). Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the United States: 1979-1997. *Review of Economics and Statistics*, 84(1), 45-61.
- Groot, W. & Van Den Brink, H. M. (2010). The Effects of Education on Crime. *Applied Economics*, 42(3), 279-289.
- Gültekin, H. & Oğuzhan, A. (2021). Socioeconomic Factors' Effect on Crime: Spatial Panel Data Analysis of Level-2 Regions. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, (31), 293-310.
- Halicioğlu, F. (2012). Temporal Causality and the Dynamics of Crime in Turkey. *International Journal of Social Economics*, 39(9), 704-720.
- Hazra, D. (2020). What Does (And Does Not) Affect Crime in India?. *International Journal of Social Economics*, 47(4), 503-521.
- Hjalmarsson, R. & Lochner, L. (2012). The Impact of Education on Crime: International Evidence. *Cesifo DICE Report*, 10(2), 49-55.
- Imrohoroglu, A., Merlo, A. & Rupert, P. (2006). Understanding the Determinants of Crime. *Journal of Economics and Finance*, 30(2), 270-284.
- Jawadi, F., Mallick, S. K., Cheffou, A. I. & Augustine, A. (2021). Does Higher Unemployment Lead to Greater Criminality? Revisiting the Debate Over the Business Cycle. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 182, 448-471.
- Kaya, A. & Tabak, O. (2023). The Effects of Socio-Economic Factors on Property Crimes against Wealth: System GMM Analysis in Turkey's Level-2 Regions. *İzmir İktisat Dergisi*, 38(1), 35-53.
- Khan, N., Ahmed, J., Nawaz, M. & Zaman, K. (2015). The Socio-Economic Determinants of Crime in Pakistan: New Evidence on an Old Debate. *Arab Economic and Business Journal*, 10(2), 73-81.
- Levin, A., Lin, C. F. & Chu, C. S. J. (2002). Unit Root Tests in Panel Data: Asymptotic and Finite-Sample Properties. *Journal of Econometrics*, 108(1), 1-24.
- Lochner, L. (2004). Education, Work, and Crime: A Human Capital Approach. *International Economic Review*, 45(3), 811-843.
- Lochner, L. & Moretti, E. (2004). The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports. *American Economic Review*, 94(1), 155-189.
- Malby, St., Davis, P., Wever, W., Broek, E., Rizzi, R. & Pysden, C. (2012). *Monitoring the Impact of Economic Crisis on Crime*. United Nations Office on Drugs and Crime.
- Melick, M. D. (2003). The Relationship Between Crime and Unemployment. *The Park Place Economist*, 11(1), 30-36.



Kargın-Akkoç, G. & Durusu-Çiftçi, D. (2023). The Dynamics and Determinants of Economic Crimes in Türkiye. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 751-771. Doi: 10.25295/fsecon.1345839

Neumayer, E. (2005). Inequality and Violent Crime: Evidence from Data on Robbery and Violent Theft. *Journal of Peace Research*, 42(1), 101-112.

Odabaşı, S. (2022). Socio-Economic Determinants of Crime in Turkey: A Panel Data Analysis. *İzmir İktisat Dergisi*, 37(3), 586-606.

Roodman, D. (2006). How to Do Xtabond2: An Introduction to Difference and System GMM in Stata. *Center for Global Development Working Paper*, No.103.

Saridakis, G. & Spengler, H. (2012). Crime, Deterrence and Unemployment in Greece: A Panel Data Approach. *The Social Science Journal*, 49(2), 167-174.

Sugiharti, L., Purwono, R., Esquivias, M. A. & Rohmawati, H. (2023). The Nexus Between Crime Rates, Poverty, and Income Inequality: A Case Study of Indonesia. *Economies*, 11(2), 62.

Sutherland, E. H. (1945). Is "White Collar Crime" Crime?. *American Sociological Review*, 10(2), 132-139.

Tunca, H. (2018). Do Crimes Against Property Converge?. *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, 3(2), 18-29.

Tunca, H. (2019). Socio-Economic Determinants of Crime: A Panel Data Analysis. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 8(4), 2767-2784.

Tuzcu Ersin, B., Şirin, E. & Necipoğlu, C. (2022). Financial Crime in Turkey: Overview. [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-0204991?transitiontype=default&contextdata=\(sc.default\)&firstpage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-0204991?transitiontype=default&contextdata=(sc.default)&firstpage=true)

Wassie, N., Melese, B. & Eyasu, N. (2023). Socioeconomic Determinants of Property Crime Offending in Ethiopia: Convicted Offenders in Focus. *Journal of Financial Crime*, 30(2), 494-511.

Yıldız, Ü., Kabakçı Günay, E., Günsoy, G. & Günsoy, B. (2022). Socioeconomic Determinants of Economic Crimes in Turkey: Dynamic Panel Data Analysis. *Journal of Management and Economics Research*, 20(3), 253-275.

Çıkar Beyanı: Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkısı: Yazarların katkısı aşağıdaki gibidir;

1. yazarın katkı oranı: %50. 2. yazarın katkı oranı: %50.

Conflict of Interest: The authors declare that they have no competing interests.

Ethical Approval: The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

Author Contributions: Author contributions are below;

1st author's contribution rate: %50, 2nd author's contribution rate: %50.

Appendix

Table A1: NUTS-2 Level Sub-Regions of Türkiye

TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	Northeast Anatolia
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	
TRB1	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	Centraleast Anatolia
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkâri	
TRC1	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	Southeast Anatolia
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	
TR10	İstanbul	İstanbul
TR21	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	West Marmara
TR22	Balıkesir, Çanakkale	
TR31	İzmir	İzmir
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	Aegean
TR33	Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	
TR41	Bursa, Eskişehir, Bilecik	
TR42	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	East Marmara
TR51	Ankara	West Anatolia
TR52	Konya, Karaman	
TR61	Antalya, Isparta, Burdur	Mediterranean
TR62	Adana, Mersin	
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	
TR71	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	Central Anatolia
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	
TR81	Zonguldak, Karabük, Bartın	West Blacksea
TR82	Kastamonu, Çankırı, Sinop	
TR83	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	
TR90	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	East Blacksea