



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

Sanayileşmede

Yönetim

ve

Toplumsal

Ulaşma

TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

S a n a y i l e Ő m e d e
Y ö n e t i m
v e
T o p l u m s a l
U z l a Ő m a

İstanbul
Nisan 1992

(Yayın No. TÜSİAD-T/92, 4-150)

Cumhuriyet Caddesi, Ferah Apt., 233 / 9-10, 80230 Harbiye/İstanbul
Telefon: 240 12 05 - 246 24 12 • Telefax: 247 00 82

**Bu raporun tamamı veya bir bölümü TÜSİAD
"Sanayileşmede Yönetim ve Toplumsal Uzlaşma"
referansı yazılmak kaydıyla yayınlanabilir.**

**İyi Şeyler
Yayıncılık Yapım ve
Tic. Ltd. Şti.**

**Basıldığı Yer
Detay Basım Ltd. Şti.**

TÜSİAD'IN ÖNSÖZÜ

TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği) 1971 yılından bu yana, Türk ekonomisindeki gelişmeleri devamlı olarak izlemekte, önem ve özelliklerine göre zaman zaman güncel ekonomik, mali ve sosyal konularda yayınlar da yapmaktadır.

Kamu yararına çalışan gönüllü bir özel sektör kuruluşu olan TÜSİAD, yayınlarında bilimsel ve tarafsız kalmayı amaç edinmiştir. Bu nedenle, raporda belirtilen değerlendirmelerin resmi görüşler veya üyelerin görüşleri ile doğrudan ilişkisi söz konusu değildir.

"Sanayileşmede Yönetim ve Toplumsal Uzlaşma" adlı bu çalışma Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü öğretim üyesi Prof. Dr. İlkay Sunar ve Ekonomi Bölümü öğretim üyesi Doç. Dr. Ziya Öniş tarafından hazırlanmıştır.

NİSAN 1992

Prof. Dr. İlkey Sunar

1941 yılında Samsun'da doğdu. Robert Kolej lisesini bitirdikten sonra lisans derecesini Ekonomi ve Siyaset Bilimi dallarında Whittier College'dan aldı. M.A ve Ph. D. derecelerini Siyaset Bilimi dalında University of California (Berkeley)'den alan İlkey Sunar, Ankara Üniversitesi (Siyasal Bilgiler Fakültesi) ve Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde öğretim üyeliği yaptı. 1979 yılından bu yana Boğaziçi Üniversitesi'nde öğretim üyesi olan İlkey Sunar'ın Türkçe ve yabancı dillerde karşılaştırmalı siyaset ve politik ekonomi alanlarında birçok yayını bulunmaktadır.

Doç. Dr. Ziya Öniş

1957 yılında İstanbul'da doğdu. Lisans ve Yüksek Lisans derecelerini 1978 ve 1979 yıllarında London School of Economics'den, doktora derecesini ise 1984 yılında Manchester Üniversitesi'nden aldı. 1988 yılında doçentliğe yükseltildi. 1989-1990 akademik yılında, Fulbright bursu ile Princeton Üniversitesi'nde araştırmacı olarak bulundu. 1984 yılından beri Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. Uzmanlık sahası Uluslararası Ekonomi ve Makroekonomi alanlarını kapsamaktadır. Büyüme, sanayileşme stratejileri, enflasyon, istikrar politikaları ve özelleştirme gibi konularda yayınlanmış birçok araştırması bulunmaktadır.

ÖNSÖZ

Bu çalışmayı temellendiren ana soru şu olmuştur: Demokratik bir rejim ve piyasa ekonomisine dayalı bir sistem içinde Türkiye ekonomisini ve sanayileşme sürecini etkin bir şekilde nasıl yönlendirebilir, nasıl yönetebilir? Bu soruyu aydınlığa kavuşturmak için önce ekonomik performans ile siyasal yönetim arasındaki ilişkiyi Avrupa ve Uzakdoğu ülkeleri örnekleriyle birlikte sistematik bir biçimde inceledik. Daha sonra, 1960-80 ve 1980-91 dönemlerinde Türkiye'nin ekonomik performansının bu dönemlere damgasını basan yönetim biçimleriyle yakından ilgili olduğunu göstermeye çalıştık. Sonuç bölümünde ise, bu bilgi ve bulguların ışığında, 1990'ların başında yol ayrımına gelmiş olan Türkiye'nin hangi koşullar altında toplumsal uzlaşmaya dayalı ortak bir yönetim sistemini gerçekleştirebileceğine ilişkin önerilerde bulunduk.

Çalışma, piyasa-duyarlı ekonomik sistemler arasındaki ekonomik performans farklılıklarının, ekonomik sistemlerin karma veya özel-sektör ağırlıklı olmalarından daha çok, yönetim sistemlerinin "tek-merkezli", "çok-merkezli" veya "ortak yönetim" nitelikleri taşıyıp taşımadıklarından kaynaklandığını göstermektedir. Bu açıdan bakarsak, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, neden İtalya ve İngiltere'nin, Almanya, Avusturya ve İsveç'e göre daha düşük bir ekonomik performans gösterdikleri, neden 1970'li yıllardaki global ekonomik krizden en çok etkilenen ülkeler oldukları da açıklık kazanmış olur: İtalya ve İngiltere çok-merkezli yönetim sistemlerine, diğer üç ülke ise ortak yönetim sistemlerine sahiptir. Diğer taraftan, yine İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Fransa ve Japonya gibi ülkeler çok başarılı bir şekilde ihracata yönelik kalkınma ve sanayi politikaları izleyebilmelerini merkezci yönetim sistemlerine borçludurlar.

Bu örneklerden yola çıkarsak, Türkiye'nin, İkinci Dünya Savaşı'ndan, özellikle demokratik rejime geçtiği 1950'den sonra, izlediği kalkınma ve sanayileşme politikalarında neden diğer ülkeler kadar başarılı olamadığı konusu da açıklık kazanmış olur. Türkiye hiçbir yönetim sistemini istikrarlı bir kurumsal zemine oturtamamış, bölünmüş ve kutuplaşmış bir çoğulculuk ile askeri (veya yarı-askeri) merkeziyetçi rejimler arasında gidip gelen kısır bir döngüyü bir türlü kıramamıştır. Fakat 1990'lı yıllar Türkiye için hem demokratik hem de ekonomik açıdan yeni bir fırsat alanı oluşturmaktadır.

Biz bu çalışmada Türkiye'nin 1990'lı yılların getirdiği fırsatı değerlendirebileceği varsayımından hareket ettik. Diğer ülkelerin deneyimi ışığında, Türkiye'de de, kendi koşullarımıza uygun, toplumsal uzlaşmayı sağlayabilecek bir devlet-toplum işbirliği ve ortaklığının olanaklı olduğunu düşündük ve bu yönde ne tür adımlar atılabileceğine ilişkin olarak da biraz olsun katkıda bulunmaya çalıştık.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ 11

Birinci Bölüm 13

Yönetim Modelleri 15

I. Yönetim Güçleri ve Örgütsel Yapıları 15

I.1. Kamusal Güçler 15

I.2. Ekonomik/Toplumsal Güçler 16

II. Yönetim Sistemleri 18

II.1. Çok-Merkezli Yönetim Sistemleri 18

II.2. Tek-Merkezli/Merkezcil Yönetim Sistemleri 19

II.3. Ortak Yönetim Sistemleri 20

İkinci Bölüm 23

Avrupa 25

I. Örnek Ülkeler 25

I.1. Çok-Merkezli Yönetimler 26

İtalya: Klientalist-Çoğulcu Yönetim 26

İngiltere: Kilitlenmiş Çoğulculuktan Neo-Liberal Merkeziyetçiliğe 30

I. 2. Merkezden Yönetim 35

Fransa: Merkezden Planlama 35

I.3. Ortak Yönetim Sistemleri 39

Almanya, İsveç ve Avusturya: Toplumsal Uzlaşma 39

Üçüncü Bölüm 47

Uzak Doğu Deneyimleri:

Hızlı Birikim Sürecinin Toplumsal ve Kurumsal Temelleri 49

I. Uzakdoğu Modelinin Temel Özellikleri	49
II. Japon Deneyimi: Sınırlı Bir Demokratik Ortak Yönetim Modeli	54
III. Güney Kore Deneyimi: Birikim Öncelikli Toplumsal Denetim Modeli	59
IV. Uzakdoğu Modelinin Evrimi	63
V. Türkiye İçin Bazı İpuçları	66
Dördüncü Bölüm	69
Türkiye	71
I. 1960-80 Dönemi: Dağınık Çoğulculuktan Bölünmüş-Kutuplaşmış Çoğulculuğa	72
I.1. Kamusal ve Ekonomik Güçler	73
I.2. Kamusal Müdahale: Kapsamı, Yönetimi ve Etkileri	76
I.3. Sonuç	78
II. Ekonominin Yönetiminde Olağanüstü Merkezîyetçi Bir Dönem: 1960-1986	79
II.1. Otoriter Merkezîyetçi Yönetim Süreci	79
II.2. Demokrasiye Yeniden Geçiş ve Yumuşak Merkezîyetçi Yönetim Süreci	81
III. Yumuşak Merkezîyetçilikten Dağınık Çoğulculuğa	82
III.1. Siyasal Baskılar ve Ekonominin Yönetiminde Dağılma Süreci	82
IV. Ekonominin Yönetiminin Kurumsal Özellikleri ve Yeniden Dağılma Süreci	85
V. 1990'ların Başında Türkiye Ekonomisinde Yol Ayrımı ve Toplumsal Uzlaşma Sorunları	87
V.1. Temel Sorun ve Hedefler	87
V.2. Toplumsal Uzlaşmanın Dayanakları ve Sınırları	92
Sonuçlar ve Öneriler	95
Faydalanan Kaynaklar	101

GİRİŞ

1970'li yıllarda Japonya, Güney Kore, Tayvan, Singapur, Hong Kong gibi ülkelerin "mucize" olarak nitelendirilen ekonomik performansları yanında yine aynı yıllarda Batı ekonomilerinin bir durgunluk ve istikrarsızlık dönemine girmiş olmaları, o yıllardan bu yana yoğun bir araştırma konusu olmuştur. II. Dünya Savaşından sonra büyük gelişmeler gösteren Batı ekonomileri neden duraklamış, neden Batı bir ekonomik kriz dönemi yaşarken Uzak Doğu ülkelerinde ekonomik gelişme aksamamış, tam aksine büyük atılımlar kaydedilmiştir? Batı ile Doğu arasında oluşan bu farklılık nasıl açıklanabilir? Ayrıca, gelişmekte olan ülkeler arasında belirli Uzak Doğu ülkelerinin gerçekleştirdiği bu hızlı gelişme ve sanayileşme, diğer gelişmekte olan ülkeler açısından ne anlam taşımaktadır? Bu farklılıklardan, gelişmiş Batı ülkeleri ve gelişmekte olan üçüncü dünya ülkelerine ilişkin, ileriye yönelik olarak ne gibi dersler çıkarılabilir? İşte hem akademisyen hem pratisyenlerin ilgilendiği bu sorular politik ekonomi araştırmalarının çıkış noktasını oluşturmuş, politik ekonomi 1970'li yıllarda yeniden canlanmıştır.

Siyaset ile ekonominin kesiştiği noktadan yola çıkan politik ekonomi çalışmalarının 1970'li yıllarda yoğunluk kazanmış olması bir rastlantı değildir. Batı ekonomilerinde büyümenin duraklaması ve eşzamanlı olarak enflasyon ve işsizliğin artması, stagflasyon sorunu ile karşılaşan Batı ülkelerini şaşırtmakla kalmamış, bu sorunlar karşısında salt ekonomik analizlerin yetersiz kalmasıyla birlikte siyasal ve toplumsal nitelikli etkenler ile ekonomik performans arasındaki ilişki sistematik olarak incelenmeye başlamıştır.

Ekonomik sorunların disiplinlerarası bir yöntemle ele alınması her ne kadar 1970'li yıllarda yoğunluk kazanmaya başlamışsa da, bu konuda öncülüğü 1965 yılında "Çağdaş Kapitalizm" adlı kitabıyla Andrew Shonfield yapmıştır. Shonfield çağdaş kapitalizmin Batı'daki başarısını iki dünya savaşı arasında geçirilen acı ekonomik tecrübelerden kaynaklanmış olduğuna işaret etmiş, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Batılı ülkelerin bu tecrübelerin ışığında ekonomilerini etkin bir şekilde yönlendirmek için geliştirdikleri yönetim sistemlerinin başarıda kilit rol oynadığı tezini öne sürmüştür. Ne var ki Shonfield siyasal yönetim ile ekonomik başarı arasındaki ilişkiyi incelerken, Batılı ülkeler arasındaki farklılıkları gözardı etmiş, Batılı ülkelerin ekonomik başarılarını geliştirdikleri yönetim stratejilerinin ortak noktalarında aramıştır. 1970'li yıllarda ise Batı ekonomilerinin genelde bir duraklama dönemine girmelerine rağmen gelişen ekonomik sorunlara farklı tepki göstermeleri ve ekonomik krizin farklı ülkelerin ekonomik politika ve performanslarını farklı biçimde etkilemesi, yine 1970'li yıllarda Uzak Doğu-Batı karşılaştırması yanında, Batı ülkelerinin (ve gelişmekte olan ülkelerin) kendi aralarındaki farklılıkların da yine yönetim sistemlerinden kaynaklanan farklılıklarla açıklanabileceği görüşü yaygın kabul görmüştür.

Biz bu çalışmada politik ekonomi araştırmalarından yola çıkarak, önce farklı devlet-toplum ilişkilerini içeren farklı yönetim modellerinin ekonomik performans üzerindeki olası etkilerini, daha sonra, bu modellere uyan belirli Batılı ve Uzak Doğulu ülkelerde yönetim sistemlerinin ekonomik politika ve performansları üzerinde yaptıkları etkileri inceleyeceğiz. Son bölümde, bu karşılaştırmaların ışığında, Türkiye'deki kamusal ve ekonomik kesimlerin yapısal özelliklerinden kaynaklanan yönetim biçimlerinin Türkiye'nin ekonomik politikalarını ve performansını nasıl etkilediğini karşılaştırmalı bir yöntem içinde açıklamaya çalışacağız.

Bu çalışmaya konu olan bütün lkeler piyasa ekonomisinin belirli varyantları üzerine kurulu ekonomik sistemleri içermektedir. Hiçbiri devlet tekeline dayalı komuta ekonomileri olmadıkları gibi hiçbiri "kendi kendini yönlendiren" veya Adam Smith'in arzuladığı gibi "görünmez bir el" tarafından yönetilen safkan serbest piyasa ekonomileri değildir. Hepsi belirli kapsam, düzey ve nitelikte "görünen eller" tarafından yönlendirilen, yönetilen sistemlerdir. Biz bu çalışmada işte bu yönetim ile ilgilendik. Yönetimi etkileyen güçler, yapısal ve örgütsel özellikleri, aralarındaki yatay ilişkilerin niteliği ve nihayet bu özelliklerin bileşiminden kaynaklanan yönetim sistem veya biçimlerini inceledik. Hangi kurumsal, örgütsel, yapısal niteliklerin, hangi yönetim biçimlerinin ekonomik politikaları ve performansı hangi yönde etkilendiğini ve yönetim türleri arasında hangilerinin ekonomik büyüme, istikrar, güvence ve bölüşüm açılarından daha başarılı olduklarını aydınlatmaya ve açıklamaya çalıştık.

Birinci Bölüm

Yönetim Modelleri

YÖNETİM MODELLERİ

I. YÖNETİM GÜÇLERİ VE ÖRGÜTSEL YAPILARI

Çağdaş toplumlarda ekonominin yönetiminde hangi güçlerin ne ölçüde ve hangi nitelikte etkili oldukları, ülkenin kamusal ve toplumsal güçlerinin nasıl örgütlendikleri ve bu farklı örgütsel yapıların bileşiminin ne tür bir güçler-arası ilişkiler ve yönetim biçimi oluşturduğuna bağlıdır. Başka bir deyişle, ülkeler arasındaki ekonomik performans ve politika farkları farklı kamusal ve toplumsal yapıların bileşiminin oluşturduğu farklı yönetim sistemleri ile yakından ilgili görünmektedir. Biz bu çalışmada üç temel yönetim sistemi üzerinde duracağız: Çok-merkezli, tek-merkezli ve ortak yönetim sistemlerine sahip ülkeler arasında anlamlı ekonomik performans ve politika farkları olduğunu ve bu farkların devlet-toplum ilişkilerini temellendiren kamusal ve toplumsal güçlerin örgütsel-yapısal niteliklerinden kaynaklandığını göstermeye çalışacağız.

I.1. KAMUSAL GÜÇLER

Yönetimde ağırlığı olan (devleti oluşturan) kamusal güçleri seçilmiş ve atanmış yöneticiler olarak ikiye ayırırsak, seçilmiş yöneticiler hükümeti, atanmış yöneticiler ise bürokrasiyi oluşturur. Yönetici güçlerin ne ölçüde uyumlu ve tutarlı davranabildikleri yeraldıkları yönetim yapısının özelliklerine bağlıdır. Merkezci yönetimlerde uzun vadeli, geniş kapsamlı, tutarlı ve uyumlu politikalar izleme kapasitesi yüksek, çok-merkezli yönetim yapılarında bu kapasite düşüktür.

Yönetim yapısı, başkanlık sistemlerinde başkanda, parlamenter sistemlerde hükümette (kabinede) olmak üzere yürütmede merkezileşmiş olabilir. Her iki durumda da, fakat özellikle kabine (bakanlar kurulu) ağırlıklı yürütme sistemlerinde, hükümetler (demokratik ülkelerde) temelde parti-hükümetleri olduğu için hükümetlerin niteliği ile parti sistemlerinin özellikleri arasında güçlü bir ilişki vardır. Hükümette süreklilik, tutarlılık ve istikrar parti sistemlerinin uzlaşmaya ne derecede açık olduklarına bağlıdır. Merkeze yönelik, ılımlı parti sistemlerinde uzlaşma kapasitesi, kutuplaşmış ve bölünmüş parti sistemlerinin hakim olduğu sistemlere göre çok daha yüksektir. Tek bir partinin sürekli seçim kazandığı ve iktidar olduğu egemen parti sistemleri de sürekliliği sağlayarak siyasal istikrar ortamı yaratırlar. Nisbi temsile ve koalisyon hükümetlerine dayanan çok-partili "konsensuel" sistemlerde de, belirli toplumsal ve kültürel koşullar altında, istikrarlı hükümetler oluşturmak mümkündür.

Zayıf (bölünmüş) parti sistemlerinin yarattıkları hükümet istikrarsızlıkları, veya yönetimde güçler bölünmesinin yaratabileceği sürtüşme ve çatışmalar, güçlü atanmış yöneticilerin, yani merkeziyetçi bir bürokrasinin varlığı ile aşılabılır. Başka bir deyişle, güçsüz ve bölün-

müş bir seçilmişler yönetiminin doğurduğu otorite boşluğunu tutarlı ve uyumlu bir atanmış bürokrasi doldurabilir. Fakat en etkin yönetim, güçlü parti sistemlerinin yarattığı istikrarlı hükümetler ile güçlü bürokrasi arasında kurulacak ortaklıktan kaynaklanır. Örneğin, Fransa'da zayıf parti sistemlerinin yarattığı zayıf hükümetler, güçlü başkanlık ve güçlü bürokrasi ortaklığıyla aşılmış, Japonya'da da egemen parti (Liberal Demokrat Parti) ile merkeziyetçi bürokrasi işbirliğine dayanan güçlü bir yönetim kurulmuştur. Her iki ülke de uyumlu ve tutarlı, uzun-vadeli, yapısal, sanayi politikaları uygulayabilme kapasitelerini bu güçlü yönetim biçimlerine borçludur. Parti sistemlerinin ve bölünmüş, hükümetlerin istikrarsız ve kısa-dönemli, bürokrasinin birlikten yoksun ve uyumsuz nitelikler taşıdığı sistemlerde ise, doğal olarak, yönetimin ekonomik politikalar ve performans üzerinde etkisi büyük ölçüde olumsuzdur. Kamusal güçlerin refah yönelimlerine ve örgütsel niteliklerinin bu yönelimler üzerinde yaptığı etkilere gelince: Parti-hükümetleri genelde seçmen ve seçilme baskısı altında oldukları için atanmış, karyer bürokrat yöneticilere göre daha kısa-vadeli ve bölüşüm politikalarına yönelirler. Bu baskı, sürekliliği ve uyumu sağlayabilen egemen, merkezci ve konsensuel parti sistemlerinde daha az, kutuplaşmış, bölünmüş, çatışmacı siyasal parti sistemlerinde daha çoktur. Ayrıca, konsensuel sistemlerin kapsamı geniş olduğu için, bu tür siyasal sistemlerde hükümetler dar kapsamlı, partizan istekleri memnun etmek yerine, geniş bir seçmen kitlesinin farklı isteklerini kapsamlı ve uzun-vadeli politikalar ile bağdaştırmaya yönelirler. Temsil alanı dar, bölünmüş ve kutuplaşmış parti sistemlerine dayanan hükümetler ise bölünmüş, birlikten yoksun örgütsel yapıya sahip bürokrasileri kolaylıkla partizan baskı altına alabildikleri için bürokrasi de kendi içinde toplumsal kesimlerle klientalist (ahbap-çavuş) ilişkilerine yönelir. Sonuçta, hem refah dağılımı hem de refah büyümesi olumsuz yönde etkilenir. Hükümet ve bürokrasinin uyumlu ve ortak davranabildikleri merkezci yönetimlerde ise hem bölüşüm hem büyüme olumlu yönde etkilenir.

1.2. EKONOMİK/TOPLUMSAL GÜÇLER

Ekonominin yönelim ve performansını en çok etkileyen toplumsal güçler işadamları ve işçilerdir. Bu iki ekonomik gücün kendi içlerinde ortak olarak kolektif bir biçimde örgütlenedikleri oranda uzun-vadeli, geniş kapsamlı ve uyumlu olarak davranabilme kapasiteleri artar. Kolektif örgütlenme işadamları ve işçilerin kendi içlerindeki çıkar farklılık ve anlaşmazlıklarını belirli bir uyum ve disiplin içinde bağdaştırma ve birlikte hareket etme olanağı sağlar. Kendi içlerinde birlikte hareket edebilen her iki kesim, birbirleriyle olan ilişkilerinde de her iki tarafı bağlayan, geniş-kapsamlı, uzun-vadeli ve uyumlu anlaşmalara varabilme ve uygulayabilme kapasitesini kazanırlar. Ortak örgütlenme niteliğine sahip işçi ve işveren kesimlerinin özellikle çalışma barışını sağlamakta ve ücret/ fiyat politikaları uygulamakta büyük başarı sağladıkları görülmektedir. Özetle, ortak örgütlenen kesimler arasında uzlaşma

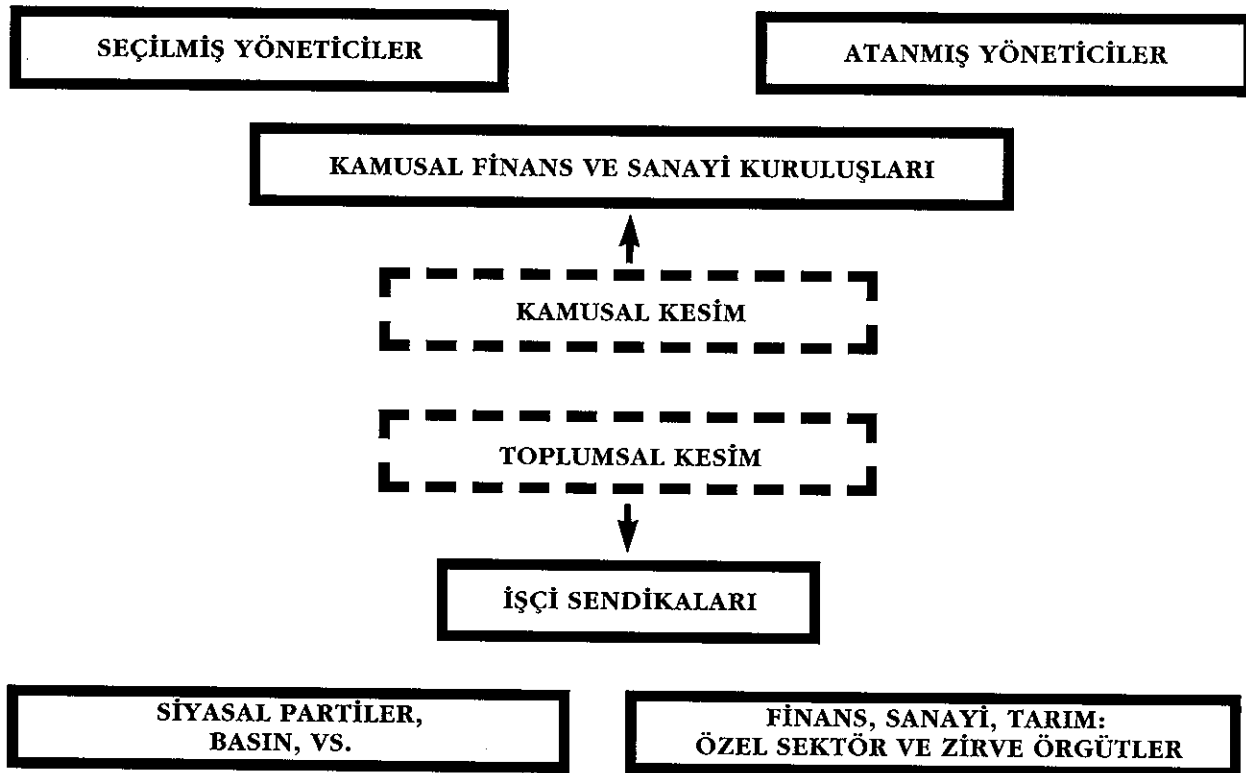
olasılığı yüksek olduğu gibi, uzlaşmayla sağlanan politikaların uygulanma olasılığı bölünmüş yapılanmalara göre çok daha yüksektir.

İşçi ve işveren kesimlerin bölünmüşlüklerinden kaynaklanan kısa-vadeli, dar-kapsamlı ve uyumsuz taleplerin yarattığı çelişkili baskılar yatırımları ve uzun-dönemde ücretleri de olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle, çok-merkezli sistemlerin hem istikrarlı büyüme-yi hem de refah paylaşımını olumsuz yönde etkilediğini söyleyebiliriz.

İşadamları genellikle büyüme, işçiler ise sosyal güvence ve bölüşüm taraflısıdır. Bu nedenle, işadamlarının kolektif, işçilerin bölünmüş örgütsel yapıya sahip oldukları sistemlerde, büyümenin yüksek fakat bölüşümün bozuk, güvencenin zayıf olması beklenir. Ortak örgütlenme her iki kesimin pazarlık gücünü artırdığı gibi, iki kesim arasında bölüşüm, gelişim, sosyal güvence ve istikrar politikaları üzerinde optimum ve esnek bir uzlaşmanın sağlanmasına destek olur.

Şema 1

Kamusal Ve Toplumsal/Ekonomik Güçler



II. YÖNETİM SİSTEMLERİ

Kamusal ve toplumsal güçlerin farklı örgütsel yapılarının farklı bileşimleri farklı yönetim sistemlerini oluşturur. Başka bir deyişle, kamusal ve toplumsal kesimler arasındaki ilişkilerin ve güç dengelerinin niteliği bu güçlerin örgütleniş biçimleriyle yakından ilgilidir.

Şema 2

Yönetim Sistemleri

KAMUSAL GÜÇLER

EKONOMİK		TEK-MERKEZLİ	ÇOK-MERKEZLİ
	ÇOK-MERKEZLİ	TEK-MERKEZLİ/ MERKEZİYETÇİ YÖNETİM	ÇOK-MERKEZLİ YÖNETİM
GÜÇLER	TEK-MERKEZLİ	GÜÇLÜ ORTAK YÖNETİM	GEVŞEK ORTAK YÖNETİM

II.1. ÇOK-MERKEZLİ YÖNETİM SİSTEMLERİ

Çok-merkezli sistemlerde işadamları ve işçiler yukarıda da belirttiğimiz gibi, kendi içlerinde bölünmüş oldukları için birçok örgüt aynı kitleyi temsil etmek için birbirleriyle yarış içindedir. Bu nedenle, çok-merkezli sistemlerde işadamları ve işçilerin hem kendi aralarındaki hem de birbirleriyle olan ilişkileri rekabete dayanır. Rekabetin belirli toplumsal ve ideolojik şartlar altında "kamplaşmaya" dönüşmesi ise işçileri ve işverenleri hem kendi içlerinde hem de birbirleriyle olan ilişkilerde ciddi çatışmalara kadar götürebilir. Çok-merkezli örgütsel yapıların temsil alanları dar olduğu için, talepleri de görüş alanları da dar kapsamlı ve kısa-vadeli. Örneğin, işçi-işveren ilişkilerinde birbirlerinden kopuk birçok işçi ve işveren örgütünün temsilcilik işlevini yüklenmesi yapılacak olan toplu sözleşmelerin kapsamlı-

rını ister istemez bu örgütlerin temsil ettikleri işyerleri ile sınırlar. Ulusal, sektörler-arası, hatta sektörel nitelikli sözleşmeler bile olanaksızlaşır. Ayrıca, çok-örgütlü yapılanma işçi ve işverenler arasında uzlaşmaya dayanan, geniş-kapsamlı, uzun-vadeli ortaklık ve işbirliği olanaklarını belirli ölçülerde sınırladığı için bölünmüş ilişkiler işçi ve işverenlerin sık sık grev ve lokavtlara başvurmalarına neden olabilir.

Bölünmüş ekonomik kesimlerin kamusal yönetim ile ilişkileri ise genelde dağınık ve dar-kapsamlı nitelikler taşır. Çok-merkezli sistemlerde bu tür ilişkilerin iki varyantına rastlıyoruz. Bir tanesi, ekonomik güçlerin yönetime "dışardan" baskı yaparak lobi nitelikli faaliyetlerde bulunmalarıdır. Lobilerin hedefleri, siyasal sistemlerinin yapılanmasına göre, partilerde, parlamentoda, kabinede ya da bürokraside yoğunlaşabilir. İkinci tür ise, dar kapsamlı, özel çıkar ilişkilerine dayalı olarak belirli parti veya kamusal kesimlerle kurulan "klientalist" bağlantılardır. Belirli gruplar veya kişilerin partiler, bankalar veya bürokratlar ile kurdukları bu partizan "ahbap-çavuş" (patronaj) ilişkileri hem kamusal kesimin hem de ekonomik güçlerin kendi içlerinde daha da bölünmelerine ve aralarında amansız bir çıkar rekabeti ve çatışmasının gelişmesine neden olur. Klientalist klik ve hiziplerin gelişip yaygınlaşması zaten kendi içinde bölünmüş olan kamusal kesimi koordinasyon ve uyumdan uzak bir yönetim çıkmazına sürükleyebilir. Bölünmüş sistemlerde ekonomik güçler kamusal yönetime klientalist ilişkiler yoluyla nüfuz edebileceği gibi, parti-hükümetleri de belirli işadamları ve işçi çevrelerinin patronaj ilişkileri ile ele geçirmeye yönelebilirler. Fakat her iki durumda da sonuç değişmez: partizan, klientalist kliklerin baskısı altına giren ekonomik tutarlılıktan uzak politikaların etkisi altında dengelerini kaybeder, hem ekonomik istikrar hem verimlilik büyümeye, hem de refah bölüşümü olumsuz yönde etkilenir.

II.2. TEK-MERKEZLİ/MERKEZCİL YÖNETİM SİSTEMLERİ

Kamusal güçlerin merkeziyetçi, toplumsal güçlerin bölünmüş bir yapıya sahip oldukları sistemlerde yönetim yürütmede veya atanmış bürokraside merkezileşmiş olabilir. Daha önce de değindiğimiz gibi, seçilmiş yönetimin bölünmüşlüğü her ne kadar devletin yönetim kapasitesi üzerinde olumsuz etki yapsa da, güçlü bir bürokrasinin varlığı partizan ve klientalist baskılara karşı koymaya ve kamusal yönetimde sürekliliği ve istikrarı sağlamaya yeterli olabilir. Doğal olarak, seçilmiş yürütme ile bürokrasinin dayanışma ve birlik içinde olduğu merkeziyetçi sistemlerde devletin yönetim gücü daha da artar.

Toplumsal güçlerin bölünmüş olması kamusal kesimin manevra kabiliyetini artırır. Toplumsal güçlerin çok-başlı, dağınık örgütsel yapısı güç dengesini merkeziyetçi kamusal güçlerin lehine artırdığı gibi, toplumsal güçlerden kaynaklanan kısa-vadeli, dar-kapsamlı ve uyumsuz istekler kamusal yönetim tarafından "böl ve yönet" yöntemiyle büyük oranda tesirsiz hale getirilebilir.

Yönetim gücünün kamusal kesimde yoğunlaşması, kamusal güçlere uzun-vadeli ve uyumlu politikalar izleme ve uygulama olanağı yaratır. Yalnız, hemen işaret edelim ki, merkezci yönetim ile kamusal kesimin ekonomideki büyüklüğü ve devletin ekonomiye müdahale biçimleri arasında birebir bir ilişki yoktur. Merkezden yönetim, devlet-ağırlıklı karma bir ekonomik sistemle varolabileceği gibi, tamamen özel-sektöre dayalı, ödünsüz piyasa ekonomileri uygulamaya yönelik bir sistemde de gerçekleşebilir. Örneğin, Fransa, İkinci Dünya Savaşından sonra, güçlü başkan-güçlü bürokrasi dayanışmasına ve belirli sanayi sektörleriyle işbirliğine dayanan stratejik (sektörel) sanayi politikaları izlemiştir. Devletin örgütsel yapısının yarattığı bu yönetim kapasitesi yanında, Fransa'da kamu sektörünün özellikle finansman alanında ağırlıklı olması, kamusal güçlere uzun-vadeli, planlı (sektörel) sanayi politikalarının uygulanabilmesi yönünde geniş bir yaptırım gücü sağlamıştır. Diğer taraftan, 1979 öncesinde, ekonomik güçlerin bölünmüşlüğünden dolayı bir türlü başarılı sanayi ve ücret politikaları izleyemeyen İngiltere'de, 1979 seçimlerinden sonra, Muhafazakar Parti, Margaret Thatcher'ın güçlü önderliğinde ve merkeziyetçi bir yönetim yapısı içinde ekonomik kesimleri dışlayan parasal, piyasa ve özelleştirme politikaları uygulamaya yönelebilmiştir. Fakat hem De Gaulle Fransa'sında hem de 1979 sonrası İngiltere'de merkez-sağ yönetimlerin ağırlıklı olması büyümeyi olumlu yönden etkilerken bölüşüm ve sosyal güvenlik politikalarını olumsuz yönde etkilemiştir.

Merkezcil yönetimlerin ekonomik performans üzerindeki etkilerini şu şekilde özetleyebiliriz: Hem istikrarlı büyüme hem de refah bölüşümü çok-merkezli yönetimlere göre daha olumlu yönde etkilenmektedir. Fakat merkezcil yönetimler de kendi içlerinde parlamento ve yürütmede merkez-sol ve merkez-sağ partilerin ağırlığına göre farklılaşırlar. Merkez-sağ yönetimler (merkez-sol hükümetlere göre) ekonomik büyümeye olumlu, sosyal güvenceye olumsuz etki yaparlar.

II.3. ORTAK YÖNETİM SİSTEMLERİ

Kamusal güçlerin merkeziyetçi, toplumsal güçlerin ortak olarak örgütlendiği sistemlere "güçlü ortaklık", kamusal güçlerin çok-merkezli, toplumsal güçlerin ortak olarak örgütlendiği sistemlere de "gevşek ortaklık" yönetimleri diyebiliriz. İster güçlü ister gevşek olsun, ortak yönetim sistemlerinde uzun-vadeli, geniş kapsamlı ve uyumlu ekonomik politika ve stratejiler uygulayabilme kapasitesi hem çok-merkezli hem de merkezcil yönetim sistemlerine göre daha yüksektir. Toplumsal güçlerin kendi içlerinde ortak olarak örgütlenmiş olması hem işadamlarına hem de işçilere kolektif dayanışma ve birlik içinde hareket edebilme kapasitesi kazandırır. Ekonomik güçlerin kolektif davranabilme kapasiteleri ise uzun vadeli, tutarlı politaka oluşturabilme ve uygulama kabiliyetlerini de artırmış olur. Ayrıca, sermaye ve işçi kesimlerinin kendi içlerinde dikey olarak ortak örgütlenmesi sonucunda sağlanan güç dengesi de işçi ve işverenle-

rin yatay ilişkilerinde de birbirleriyle uzlaşabilmeleri için gerekli olan güvenceyi sağlamış olur.

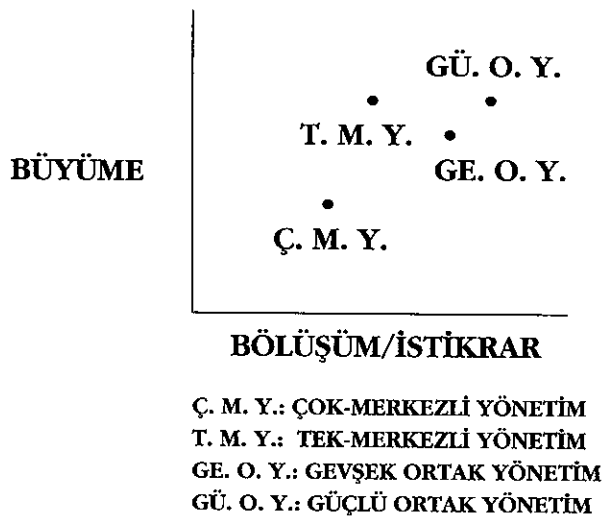
Ekonomik güçlerin tekel nitelikli "zirve örgütler" tarafından temsil edildikleri ortak yönetim sistemlerinde kamusal kesimin de tutarlı bir yapı içinde örgütlenmiş olması ekonomik güçler ile devlet arasındaki bağlantı ve ilişkilerin sürekli ve kurumsal nitelikli bir zemine oturmasını sağlar. Tarafların ortak olarak katıldıkları konseyler, komisyon ve çalışma grupları ortak yönetimin merkezlerini oluşturur. Ortak yönetimlerde yatay ilişkiler kamu yöneticileriyle zirve örgütler arasında yoğunlaşır. Devlet-toplum ortaklığı ise planlama, yapısal politikalar, ücret ve emek piyasası politikaları aracılığıyla ekonomi üzerinde uzun vadeli, uyumlu ve geniş kapsamlı bir yönetim sürecinin kurulmasında kilit rol oynar.

Kamusal kesimin gayri-merkeziyetçi yapısının hükümet-işçi-işveren üçlü ortaklığına pek elverişli olmadığı gevşek ortaklık sistemlerinde yatay ilişkiler kurumsal olmaktan daha çok enformel ve sektörel nitelik taşır. Ekonomik güçler kendi aralarında aldıkları ortak kararları kamusal güçlerle paylaşmak için temaslarını belirli bakanlıklar veya bürokratik alt-kuruluşlarda yoğunlaştırırlar. Gevşek ortak yönetim sistemlerinde ekonomik güvence, büyüme ve bölüşümün güçlü ortaklık sistemlerinden daha olumsuz, fakat çok-merkezli sistemlerden daha olumlu olması beklenir.

Ortaklık sistemleri arasındaki farklılaşma da yine merkez-sağ, merkez-sol hükümet dengelerine bağlıdır. Merkez-sol partilerin hakim oldukları yönetimlerde merkez-sağ hükümetlerine göre büyüme daha düşük, fakat güvenceli ve istikrarlı bölüşüm daha olumludur. Merkeziyetçi sistemlere göre, ortak yönetimlerde büyüme daha olumsuz, istikrar, sosyal güvence ve bölüşüm daha olumludur. Merkez-sol yönetimlerin egemen olduğu ortaklık sistemlerinde merkeziyetçi sistemle aralarındaki farklılıklar daha da artar.

Şema 3

Yönetim Sistemleri ve Ekonomik Performans Farklılıkları



İkinci Bölüm

Avrupa

AVRUPA

I. ÖRNEK ÜLKELER

Hangi ülkeler hangi sistemle yönetilmekte, ne tür ekonomik politikalar uygulamakta ve ne sonuçlar almaktadır? Yukarıda ele aldığımız üç temel yönetim biçimine hangi ülkeler uymaktadır? Bu ülkeler arasındaki ekonomik politika ve performans farklılıkları yukarıda geliştirdiğimiz yönetim modelleri ışığında oluşan beklentilerimizi ne dereceye kadar doğrulamaktadır?

Batılı ülkelerin ekonomik performanslarına karşılaştırmalı bir biçimde bakarsak, 1960'lı yıllarda genel olarak başarılı, 1970'li yıllarda ise başarısız olduklarını görüyoruz. Fakat ister 1970'ten önce ister sonra olsun, Batılı ülkeler arasında anlamlı, önemli ekonomik performans farkları bulunmaktadır. Bu farklılıklar 1970'li yıllarda öncesine göre daha da belirginleşmiş, bazı ülkeler ekonomik durgunluk ve kriz döneminde diğer ülkelere göre daha büyük ekonomik sorunlarla karşılaşmış, ekonomik performanslarında önemli düşüşler, ekonomik politikalarında önemli değişiklikler olmuştur.

Batılı ülkelerin 1960'lı ve 1970'li yıllardaki ekonomik performanslarını belirli göstergeler açısından ele alırsak şu tabloyla karşılaşıyoruz:

Tablo 1

Ülkeler Arası Ekonomik Performans Farklılıkları

	BÜYÜME (%)		ENFLASYON (%)		İŞSİZLİK (%)		İSTİHDAM HACMİNDE BÜYÜME (%)		BÖLÜŞÜM (Üst ve alt % 20 arasındaki fark)
	1963-72	1973-81	1963-72	1973-82	1963-72	1973-82	1963-72	1973-81	1970'lerdeki Sıralama
JAPONYA	9.9	4.6	6.0	8.8	1.2	2.0	11.6	7.2	1. JAPONYA
FRANSA	5.5	2.8	4.7	11.1	1.9	5.1	7.5	0.6	2. İSVEÇ
İTALYA	5.0	2.3	17.1	6.4					3. NORVEÇ
AVUSTURYA	4.4	2.9	3.9	6.4	2.6	1.9	7.3	6.1	4. İNGİLTERE
ALMANYA	4.4	2.4	3.2	5.6	1.1	3.8	0.3	-4.8	5. ALMANYA
İSVEÇ	3.9	1.8	5.4	10.0	1.9	2.2	4.8	8.8	6. İTALYA
ABD	3.9	2.6	3.7	8.8	4.7	7.0	2.1	17.0	7. ABD
İNGİLTERE	2.9	1.4	5.9	14.12	2.0	5.4	-3.1	-5.7	8. FRANSA

Kaynak: Goldthorpe, John, 1984 ve Freeman, John, 1988.

Yukarıda geliştirdiğimiz yönetim modelleri açısından ise belirli Batılı ölkelerini şu şekilde sınıflandırabiliriz:

I. Çok-merkezli sistemler

ABD, İtalya, (1979-öncesi İngiltere)

II. Merkezci sistemler

Fransa, (1979-sonrası İngiltere)

III. Ortak Yönetim

A. Gevşek

Almanya, Hollanda

B. Güçlü

Norveç, Avusturya, İsveç

şimdi ekonomik göstergeler tablosuna yönetim sistemleri şeması ışığında bakarsak, yönetim sistemleri ile ekonomik performans arasındaki bağlantılara ilişkin olarak geliştirdiğimiz beklentiler büyük ölçüde doğrulanmaktadır. 1960'lı yıllarda, ekonomik krizden önce, ortak yönetim yapısına sahip ölkeler (büyüme, fiyat ve ücret istikrarı, işsizlik, istihdam hacmi ve bölüşüm düzeyleri bir bütün olarak ele alındığında) Batılı ölkeler arasında en olumlu performans bileşimine sahiptirler. Yalnız İsveç İtalya'dan daha düşük büyüme göstermiş, yalnız Avusturya İngiltere'den daha yüksek işsizlik oranına sahip olmuştur. 1970'li yıllarda, hem ekonomik performansları hem de ekonomik politika ve stratejileri açısından krizden en az etkilenen ölkeler yine ortak yönetime sahip Norveç, Avusturya, Almanya ve İsveç en çok etkilenen ise çok-merkezli İngiltere ve İtalya olmuştur. Merkeziyetçi Fransa, her iki dönemde de görel olarak yüksek büyüme, enflasyon, işsizlik ve olumsuz gelir bölüşümü göstermiş. Yine her iki dönemde de, Fransa ortak yönetimlere göre daha olumsuz, çok-merkezli yönetimlere göre daha olumlu bir ekonomik refah tablosu sergilemiştir.

Genelde gözlemlediğimiz bu ekonomik performans farklılıklarının ölkelerin yönetim sistemleri ile ekonomik politikaları arasındaki ilişkiden kaynaklandığını belirli Avrupa ölkelerini daha ayrıntılı bir biçimde incelediğimiz zaman açıklıkla görebiliyoruz.

I.1. ÇOK-MERKEZLİ YÖNETİMLER

İTALYA: KLİENTALİST-ÇOĞULCU YÖNETİM

A. Ekonomik Strateji ve Tedbirler

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan demokratik İtalya Cumhuriyeti, karma bir ekonomik sistem içinde dışarıya açık, ihracata yönelik liberal bir kalkınma stratejisi izlemiş ve

bu stratejisini belirli dolaylı ve doğrudan karışımı tedbirlerle uygulamaya çalışmıştır. İhracat seferberliğini ve uluslararası rekabet gücünü kamunun doğrudan ekonomiye katıldığı dev KİT'ler ve büyük özel firmalar öncülüğünde gerçekleştiren İtalya, bu yaklaşımını selektif koruma, dolaylı makro-ekonomik, özellikle parasal politikalar ve esnek kur politikalarıyla desteklemiş, sermaye ihracatına tahammül etmiş, yabancı yatırımları da özellikle teşvik etmediği gibi soğuk da bakmamıştır.

B. Kamusal Güçler

Dağınık, çok-merkezli yönetimin en iyi ve ilginç örneklerinden biri İtalya'dır. Demokratik İtalyan Cumhuriyet yönetimi belirli dönemlerde belirli değişiklikler geçirmiş olmasına rağmen bu değişiklikler hiçbir zaman, örneğin İngiltere'de olduğu gibi bir sistem değişimine dönüşmemiş, çok-merkezli bölünmüşlüğü farklı modaliteleri olmaktan öteye gitmemiştir.

İtalyan yönetiminde en etkili ve ağırlıklı güç, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan her koalisyon hükümetinin baş ortağı olan Hristiyan Demokrat Partidir (DC). DC'nin İtalyan ekonomisi üzerindeki etkisinin hem olumlu hem de olumsuz yanları vardır. Hükümette sağladığı süreklilik ile İtalyan politik hayatının istikrar odağı olan DC, yatırımlar için güvenli bir ortamın sağlanmasında kilit rol oynamış, ayrıca, geniş tabanlı bir kitle partisi olması nedeniyle kalkınmanın nimetlerinin (refahın) daha dengeli paylaşılmasında da etkili olmuştur.

Bu olumlu yönleri yanında, DC, aynı zamanda, örnek bir patronaj partisi niteliğini taşımaktadır. Örgütsel özerkliği çok zayıf olan, bu değişmeyen hükümet partisi, kendisine destek veren çevrelerle ilişkilerini pragmatik bir yaklaşımla örgütsel ve kolektif bir biçimde değil, perakende nitelikli özel-klientalist bağlantılar üzerine kurmakta, bünyesinde barındırdığı farklı kanatlar, çeşitli klik, hizip ve çıkar çevrelerini kendisine özel imtiyazlarla bağlamaktadır. Sonuçta, parti, desteğini aldığı farklı çevrelere değil, bu çevreler partiye yön vermekte, parti disiplin ve özerkliği zayıfladığı gibi, çatışan çıkarların baskısı altına giren DC hükümetleri kısa-vadeli ve tutarsız politikalar arasında bocalamakta ve tıkanmaktadır.

Oldukça büyük bir bürokrasiye sahip olan İtalya'da, bürokrasi DC tarafından adeta işgal edilmiştir. DC'ye bağımlı olan bürokrasi Hristiyan Demokrat Parti'nin klientalist özelliklerini de ithal etmiştir. Partiden ve imtiyazlı çevrelerden gelen partizan ve çıkar baskılarına açık, kolektif disiplin ve özerklikten yoksun İtalyan bürokrasisi adeta bir sünger kadar nüfuz edilmesi kolay, inisiyatif alamayan, dağınık ve pasif nitelikler taşıyan bir kamusal kuruluş görünümündedir.

Avrupa'nın en geniş KİT sektörüne sahip olan İtalya'da kamusal ekonomik kuruluşların üretim ve finans alanlarında büyük ağırlıkları vardır. Holdingler biçiminde örgütlenen KİT'ler Devlet Hisse Katılımı Bakanlığı tarafından koordine edilir. İki dev kuruluş olan IRI

ve ENI İtalya'nın 1960'ların ortalarına kadar gösterdiği büyük kalkınma hamlesinin öncülerindendir. Petrol ve doğal gaz sektöründe hakim olan ENI ve üç büyük banka sahibi, çok-sektörlü dev bir kuruluş olan IRI'de karlılık/verimlilik kıstaslarından sapmadan, sosyal amaçlar da gözönünde bulundurularak yönlendirilmiş, 1960'lara kadar özerkliklerinden fazla taviz vermeden, Signor Mattei gibi güçlü şahsiyetler tarafından yönetilmişlerdir.

İtalyan ekonomisinde büyük ağırlıklarına ve kalkınmadaki öncü rollerine rağmen, KİT'ler hiçbir dönemde İtalyan ekonomisine koordinasyon sağlayacak biçimde kullanılmamışlar, planlı bir ekonomiye geçişi sağlayacak araçlar olarak işlev görmemişlerdir. İtalyan yönetimine hakim "condottieri" (cesur ve büyük girişimci) anlayışına uygun olarak çalışan ve yönlendirilen KİT'ler, teknolojik atılımlardan toplu sözleşme düzenine kadar uzanan çeşitli alanlarda reform ve modernizasyonun öncüsü, lokomotifleri olmuşlardır.

1960'lı yıllara kadar partizan ve imtiyazlı çevrelerin baskısından uzak kalmayı büyük ölçüde başaran KİT'ler, DC'nin 1960'ların başında giriştiği siyasal yayılma ve hakimiyet stratejisinin etki alanına girmişlerdir. Hristiyan Demokratların patronaj üzerine kurulu klientalist politikaları bu defa KİT'lere de sirayet etmiştir. KİT'lerin finansal ve reel performanslarında büyük gerilemelerin gerçekleşmesi DC'nin etkisi altında çok yönlü, klientalist, tutarsız amaçlara hizmet için kullandıkları yıllara rastlar. Daha önce, DC hükümetleri, Merkez Bankası, özel sektör ve işçi sendikalarıyla belirli bir özerklik ve uyum anlayışı içinde çalışan KİT'ler, 1960'lı ve 70'li yıllarda bütün bu kesimlerin üzerinde hak ve istek talep ettiği bir çatışma alanına dönüşmüştür.

İtalya'nın dağınık ve bölünmüş yönetim yapısı içinde, parasal ve finansman politikalarının kalesi olan Merkez Bankası özerklik ve bütünlüğünü sürekli bir şekilde koruyabilen ender kuruluşlardan bir tanesidir. Güçlü şahsiyetler tarafından yönetilen, finansal kaynaklar üzerinde geniş denetim gücü olan Banca d'Italia, İtalyan ekonomisinde önemli bir yere sahiptir. Dağınık yönetim yapısından dolayı sınırlı bir politika repertuarına sahip olan İtalya, belirli kesimlerin işbirliğini (veya tutarlı güçlü bir yönetimin varlığını) gerektiren sanayi, ücret ve plan politikalarını uygulayacak yönetim kapasitesinden yoksun olduğu için, ekonomisini (KİT'ler dışında) daha çok dolaylı politikalar yoluyla yönlendirmek durumundadır. Parasal ve finans politikalarının kritik rolü Merkez Bankası'nın İtalyan ekonomisindeki önemini bir kat daha artırmaktadır. Yalnız, parasal ve finans politikaları İtalya'da uzun-vadeli, programlı ekonomik stratejilerin bir parçası olmadığı gibi, Merkez Bankası da diğer kuruluşlarla işbirliği yapan bir ekonomik koordinasyon merkezi değildir. Özerk ve güçlü bir kuruluş olmasına rağmen Merkez Bankası İtalyan ekonomisinin diğer aktörleriyle uzun-vadeli bir işbirliğine girişememektedir, daha doğrusu, girişememektedir. İtalya'nın dağınık yönetim yapısının kendisine sirayet etmemesini ancak diğer aktörleri dışlayarak sağlayabilmektedir. Özerkliğini koruyabilmek için doğrudan işbirliğini gerektirmeyen dolaylı politikalar yoluyla İtalyan ekonomisini etkilemektedir.

C. Ekonomik Güçler

İtalyan iş dünyasının en güçlü kuruluşu olan Confindustria 100.000 kadar firmanın üye olduğu, büyük özel sanayi kuruluşlarının hakimiyetinde olan bir özel sektör örgütüdür. Örgütsel özerkliği ve birliği dönemlere göre iniş çıkışlar gösteren Confindustria Hristiyan Demokratlara yakın bir kuruluş olmasına rağmen, bu ilişkiler zaman zaman (özellikle 1950'lerde) uyumlu, zaman zaman ise (özellikle 1963-74 arası) gerilimli hatta çatışmacı ilişkilere dönüşebiliyor. Yine belirli dönemlerde örgütsel birlik içinde hareket edebilen Confindustria üyeleri çoğu kez dağınık olarak kendi dar-kapsamlı çıkarları doğrultusunda hükümet, bürokrasi veya sendikalarla tekil ilişkilere girebiliyorlar. İtalyan ekonomisinin gelişmesiyle beraber daha karmaşık bir iş dünyasının oluşması, Confindustria'nın farklı iş çevrelerini bünyesinde bağdaştırmasını daha da zorlaştırmıştır.

Büyüklik, dışarıya açıklık, bölgesel ve sektörel niteliklerine göre farklılaşmış olan İtalyan iş dünyasının kollektif dayanışma gücünün yüksek olduğu söylenemez. Küçük sermayeli iş adamlarının Confapi adlı ayrı bir kuruluştaki örgütlenmiş olmasının yanında, Confindustria üyelerinin diğer ekonomik aktörler ve kamusal güçlerle ilişkilerini kolaylıkla örgüt dışında kaydırabilmeleri, özellikle hükümet ile ilişkilerinde firmaların (genellikle büyüklerin) kendilerini özel imtiyazlı statü sahibi olarak görmeleri ve klientalist-perakende ilişkilere girişmeleri, işadamlarının kolektif birlik ve dayanışma kapasitelerini büyük ölçüde zayıflatmaktadır.

İtalya'da işçi kesimi işadamlarına göre daha da bölünmüş bir örgütsel yapılanma içindedir. İşgücünün %41'inin sendikalı olduğu sendikal hareket ideolojik farklılıklara dayanan üç ayrı konfederasyona bölünmüştür. En büyük konfederasyon (CGIL) İtalyan Komünist Partisi'ne, diğerleri (CISL ve UIL) Sosyalist ve Hristiyan Demokratlara yakın olarak gelişmiştir.

1950'lerde, emeğin bol ve ucuz olduğu dönemde, sendikaların da pasif ve güçsüz olması İtalyan ekonomisinin hızlı kalkınmasında önemli bir rol oynamıştır. Fakat ekonomik kalkınmayla birlikte işsizliğin azaldığı 1960'lı yıllarda, sendikal hareket işletme düzeyinde ekonomik gücünü hızla ve büyük oranda artırmış, 1969 yılında (Sıcak Sonbahar'da) büyük grev patlamasıyla zirveye ulaşan "ücret militanlığı" bir yandan zaten bölük olan kamusal güçleri ve işadamlarını daha da bölmüş, fakat, diğer yandan, global krizin yarattığı etki altında, hükümet, işadamları ve sendikalar 1970'li yıllarda çeşitli dönemlerde "ulusal dayanışma", veya ortak yönetim girişimlerinde bulunmuşlardır. Hükümet, işçi ve işverenler zaman zaman belirli politikalarda uzlaşabilmişlerse de, bu uzlaşmaların hiçbirisi uzun ömürlü olamamış, ortak yönetim için gerekli ortak örgütsel yapılanmanın yokluğunda "ulusal dayanışma" formleri kısa zamanda yerini bölünmüş çoğulculuğa terketmiştir.

D. Sonuç

Kamusal ve ekonomik kesimlerin dağınık ve bölünmüş bir yapıya sahip olduğu İtalya'da işçi, işveren ve hükümet arasındaki yatay ilişkiler hiçbir dönemde ortak kurumsal bir işbirliğine dönüşmemiştir. 1950'lerde yaratılan "İtalyan Mucize'sinden sonra, 1960'larda planlı kalkınma girişimi, 1970 ve 1980'lerde ücret politikaları gibi doğrudan işbirliğini gerektiren denemeler başarılı olamamıştır. İşbirliğini gerektiren doğrudan politikalar uygulama kapasitesinden yoksun olan İtalyan yönetimi, yetinmek zorunda olduğu dolaylı makro-politikalar arasında da, kamusal ve ekonomik kesimlerin dağınıklığından dolayı, tutarlılık ve uyum sağlamayı büyük ölçüde başaramamıştır. Sınırlı bir politika repertuarı çerçevesi içinde gelişmesini 1970'lere kadar büyük ölçüde "condettieri" tipi büyük özel ve kamusal kuruluşlara dayandıran İtalya'da, 1980'lerin ikinci yarısından itibaren dinamik ve esnek yapıli küçük işletmelerin ekonominin yeni bir atılım yapmasında önemli katkıları olmuştur. Bu atılımın temelinde yeni teknolojilerden azami düzeyde faydalanabilmek için esnek ihtisaslaşmaya dayanan örgütlenme biçimi ile küçük firmalar ve küçük firmaların işbirliğini içeren bir gelişme yatmaktadır. Fakat 1990'larda bu stratejinin de getirdiği yetersizlikler, İtalyan ekonomisini olumsuz yönde etkilemiştir.

Bölünmüş ve dağınık yönetim yapısı İtalyan ekonomisini genelde olumsuz yönde etkilemiştir. Kalkınmasının ilk aşamalarında, İtalyan ekonomisi ve yönetimi her ne kadar güçlü ve verimli bir özel ve KİT sektörünün oluşmasına yol açmışsa da, klientalist yapıdan kaynaklanan partizan ve perakende baskı ve talepler, ve kısa-vadeli, dar-kapsamlı, tutarsız politikalar, özellikle 1970'lerde, hem büyümeyi hem de istikrarı olumsuz yönde etkilemiştir.

İNGİLTERE: KİLİTLENMİŞ ÇOĞULCULUKTAN NEO-LİBERAL MERKEZİYETÇİLİĞE

A. Ekonomik Strateji ve Tedbirler

İngiltere'nin, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, daha önceki dönemlerde olduğu gibi, temel ekonomik stratejisi liberal ve açık bir dünya ekonomik düzeninin korunmasını hedef almıştır. Bu hedefin temel aracı sterlinin değerinin düşük olması pahasına paritenin inatla korunması olmuştur. İngiltere, dünya ölçeğinde küçülen gücüne rağmen, sterlinin rezerv kur niteliğini koruyarak dünya ekonomisinde kendisine güçlü bir konum edinmeye çalışmış, ve bu temel stratejisini 1960'lı yıllara kadar ağırlıklı Keynesyen makro-ekonomik politikalarla desteklemiştir. Fakat İngiltere'nin Amerika, Almanya, Fransa ve nihayet Japonya karşısında gerileyen uluslararası rekabet gücü İngiltere'yi bir "dur-kalk" ve devalüasyon-deflasyon tuzağına hapsetmiş, 1960'lı yılların başından itibaren İngiltere büyüyen dış açığını kapatmak ve gerileyen ihracatını yeniden canlandırmak için gerileyen sanayisini yeniden yapılandır-

maya yönelmiştir. 1960-79 yılları arasında, bütün çabalara rağmen, İngiltere ihracat sefreberliğini destekleyecek sanayi politikalarını başarıyla uygulayamamış, gereken endüstriyel hamleyi bir türlü gerçekleştirememiştir. Sonuç, duraklayan büyüme, büyüyen işsizlik ve enflasyon olmuş ve 1979 yılında Muhafazakar Parti'nin "sağ" kanadının Margaret Thatcher önderliğinde iktidara gelmesiyle, İngiltere 1960'lı ve 70'li yıllarda denediği planlı kalkınma, sanayi ve ücret politikalarından vazgeçmiş, 1980'li yıllara damgasını vuran neoliberal bir strateji izlemiştir.

B. Kamusal ve Ekonomik Güçler

İngiltere örneğinin ilginçliği, yeniden-sanayileşme için gösterilen onca çabaya rağmen İngiltere'nin sanayi yapısını yenileyememiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu başarısızlığın temelinde ise İngiltere'nin yeniden-sanayileşmek için izlediği planlı kalkınma, sanayi ve ücret politikalarını başarıyla uygulayabilmesini temellendirecek yönetim yapısını gerçekleştirememiş olması yatar. Başka bir deyişle, uluslararası rekabet gücü yüksek bir sanayileşmeyi temellendirmek için merkezîyetçi ve ortak yönetim biçimlerine geçişi sağlamaya yönelik olarak gösterilen her çaba İngiltere'nin çoğulcu yönetim yapısının şekillendirdiği anlaşmazlıklar ve çatışmalar sonucu kilitlenmiştir. Bu kilitlenme nihayet 1979 yılında Muhafazakar Parti ve Margaret Thatcher tarafından kırılmış, müdahaleye dayalı merkezîyetçilik ve ortak yönetim çabaları 1979'dan sonra yerini neo-liberal merkezîyetçiliğe bırakmıştır.

İngiltere'nin sanayi ve yönetimini yeniden yapılandıramaması ile kamusal ve ekonomik güçlerinin yapısal özellikleri arasında yakın bir ilişki vardır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan hükümetler rekabetçi ve çoğunlukçu (majoritarian) niteliklere sahip İşçi ve Muhafazakar Parti arasında sürekli el değiştirmiştir. Her iki parti kendi içlerinde "sağ" ve "sol" kanatlara ayrılmıştır. İşçi Partisi'nin sol kanadı uzun dönemde amacını sosyalist bir ekonomiye geçiş olarak tanımlamış, üretim araçlarının kamulaştırılmasını ve kamu sektörünü bu geçişin araçları varsaymıştır. Partinin diğer kanadı, sosyal demokratlar ise kapitalizmi yoketmek değil yönetmek amacıyla piyasa-duyarlı politikalar izlemiş, 1960'lı yıllara kadar Muhafazakar Parti'nin sağ kanadıyla Keynesyen refah politikalarının izlenmesi konusunda anlaşma sağlamıştır. Muhafazakar Parti'nin "sağ" kanadı liberal laissez-faire politikaları savunmuş, partinin "sol" kanadının İşçi Partisi'nin sosyal demokrat kanadıyla uzlaştığı Keynesyen politikaları kuşkuyla karşılamıştır. 1960'lı ve 1970'li yıllarda, İşçi ve Muhafazakar Parti arasında yeniden sanayileşme konusunda konsensus olmasına rağmen nasıl sanayileşeceği konusunda önemli farklılıklar olmuştur. İşçi Partisi'nin iktidar kanadı olan sosyal demokratlar genellikle merkezden müdahaleye dayalı politikalar ve yönetim biçimini savunurken, Muhafazakar Parti'nin iktidar sol kanadı uzlaşmaya dayanan ortak yönetim biçimini gerçekleştirmeye çalışmıştır. Bu iki farklı yaklaşım arasındaki gel-gitler belirli bir siyasal ve ekonomik istikrar-

sızlığa yol açtıkları gibi her iki yönetim stratejisi de sonuçta İngiltere'nin bölünmüş yönetim yapısının şekillendirdiği anlaşmazlık ve çatışmalar karşısında tutarsız ve kısa ömürlü olmaktan kurtulamamıştır.

Sanayileşme için Keynesyen politikaların yeterli olmadığı, bilakis dışarda sterlinin korunmasıyla içerde refah politikalarının izlenmesinin yarattığı çelişki ve istikrarsızlıklar karşısında planlı sanayileşmeye uygun kurumsal altyapının kurulması için ilk girişim 1962 yılında, Harold Macmillan önderliğinde, Muhafazakar Parti tarafından yapılmış ve Ulusal Ekonomik Kalkınma Konseyi (National Economic Development Council-NEDC) ve onun ihtisas komisyonlarını oluşturan Ekonomik Kalkınma Komisyonları (EDC) kurulmuştur. Fransa'dan mülhem planlı sanayileşme stratejisinin bir parçası olarak kurulan Konsey daha kurulma aşamasında İngiltere'nin bölünmüş yapısını yansıtan nitelikler taşımıştır. Planlı kalkınmanın beyni görevini üstlenecek olan bu kuruluş, Fransa'nın aksine, kamusal yönetim mekanizmasının bir parçası olarak değil, bir yarı-resmi yan-kuruluş (para-public) olarak vücut bulmuş ve herhangi bir yaptırım gücü olmayan tamamen gönüllü olarak ancak bir bilgi alışverişine dayalı olarak yol gösterici, en çok bir moral baskı unsuru olabilecek bir şekilde kurulmuştur. Konsey'in bir yan-kuruluş olarak doğmasının bir nedeni sterlinin korunmasına öncelik tanıyan ve finans çevrelerine yakınlığıyla bilinen Hazine'nin Konsey'in dışında kalmak arzusudur. Daha da ötesi, finans sektörü Konsey'in kuruluşuyla ilgili görüşmeler dışında bırakılmış, Fransa'nın plan uygulamasında kilit rol oynayan sanayi-finans-bürokrasi işbirliği daha kuruluş aşamasında olanaksızlaşmıştır. İşbirliğine ve uzlaşmaya dayalı ortak yönetim, bir bakıma, daha başında ölü doğmuştur.

Muhafazakar Parti'nin Konsey'in kurulmasına ilişkin yaklaşımı temelde İngiltere'nin kamusal ve ekonomik kesimlerinin özerk, mesafeli ve bölünmüş nitelik taşıyan çoğulculuğunun izlerini taşımaktadır. İngiltere'de yönetim kamusal ve özel alanların özerkliği ve birbirlerinden bağımsızlığı üzerine kurulmuştur. Bir kesimin diğerinin özerkliğine tecavüzü veya birinin diğeri üzerinde baskı ve egemenlik kurabileceği tehlikesi İngiltere'de kesimlerarası işbirliğine kuşkuyla bakılmasına yol açmıştır. Bu nedenle Kalkınma Konseyi'nin Whitehall bürokrasisinin dışına çıkarılması bir yönüyle bu kuşkuya dayanmıştır.

Diğer taraftan, finans sektörünün dışlanması iş dünyasının kendi içinde bölünmüş olduğunu göstermektedir. Nitekim iş dünyasının en büyük kuruluşu on CBI finans sektöründen (The City of London) daha çok sanayi sektörünün sözcüsüdür. Fakat en büyük olmasına rağmen örgütsel disiplini düşük, kolektif dayanışma ve üyelerine yaptırım gücü zayıf olan bir kuruluştur. The City ise Muhafazakar Parti'nin sağ kanadına, ekonomik bürokrasi içinde ise Hazine ve Merkez Bankası'na (Bank of England) yakındır. Bu üçlü içerde yeniden-sanayileşmenin pahasına da olsa dışarda sterlinin değerinin korunmasına taraftardır. Finans ve sanayi sektörleri arasındaki bu çıkar farklılıklarının dışında, güçlü ve yaygın bir sermaye

piyasına sahip olan İngiltere'de bankalaşma ve bankalar-sanayi ilişkileri sanayileşmeye destek verecek nitelikte değildir. Hisse senetleri piyasası ve yatırım kuruluşları finans dünyasının belkemiği olması yanında, İngiltere'de bankalar ile sanayi arasında uzun vadeli ve yakın işbirliğini temellendiren uzun-dönemli krediler veya hisse sahipliği bağlantıları da yoktur.

Konsey'de yer alan işçi kesimi ise İngiltere'de Trade Union Congress (TUC) adlı konfederasyon altında toplanmış olmasına rağmen TUC'nin üye sendikalar üzerindeki yaptırım ve denetim gücü çok zayıftır. Yine özerkliklerini kıskançlıkla koruyan işçi sendikaları devletin toplu sözleşmelere ve sendikaların iç işlerine karışmasından büyük kuşku duydukları için merkeziyetçi ve ortak yönetim biçimlerine sıcak bakmamışlardır. İşletme düzeyinde ücret pazarlık güçleri yüksek fakat ulusal düzeyde siyasal güçleri zayıf olan sendikal hareket zaman zaman ücret politikaları uygulamış ve ücret dondurmalarına uymuşsa da ortak yönetim TUC işçi hareketine kolektif birlik sağlayacak güçten yoksundur. TUC'ye rağmen sendikaların greve gidebilmeleri (wild cat strike) TUC'nin koyduğu sınırları aşarak ücret pazarlığı yapmaları (wage drift) sendikal hareketin ortak davranabilme kapasitesinin düşük olduğunu göstermektedir.

İşte, iş ve işçi dünyalarının kendi içinde bölünmüş olmaları, ekonomik bürokrasinin güçlü kuruluşlarının sanayiden çok finans sektörüne yakın olması, 1964 yılında iktidara tekrar gelen İşçi Partisi'ni ortak yönetimden daha çok merkeziyetçi bir yönetim arayışına yöneltmiştir. Daha doğrusu, finans koalisyonunu "sollayarak", sanayi politikalarının takipçisi olacak bürokratik mekanizmanın içinde ve dışında paralel kuruluşlar yaratmıştır. İktisadi İşler Müsteşarlığı (Department of Economic Affairs-DEA), Sanayi Bakanlığı (Ministry of Industry) ve Sanayi Yeniden Örgütlenme Ortaklığı (Industrial Reorganization Corporation) - bu ikisi resmi bir tanesi yarı-resmi yan kuruluş niteliğini taşıyan üç organ da hükümetin plan çerçevesinde sanayi sektörünü daha güçlü bir şekilde mikro düzeyde yönlendirebilmesi için kurulmuştur. DEA kuruluşundan kısa bir süre sonra (George Brown gibi güçlü bir devlet bakanına bağlı olmasına rağmen) Hazine'nin gölgesine düşmekten kurtulamamıştır. Sterlinin değerinin korunması için alınan hükümet kararları ve bu doğrultuda vergilerin yükseltilmesi ve harcamaların kısılması planlı kalkınmanın dayanaklarını yokederken finans koalisyonu bir kez daha sanayileşmeyi ikinci plana itebilmiştir. Sterlinin devalue edilmesinden sonra, 1967 yılında kurulan IRC, sanayi sektörüne yönelik olarak yeniden yapılanmayı teşvik etmişse de, fazla etkili olamadan 1972 yılında Muhafazakar Parti iktidara geldikten sonra kapatılmıştır. İşçi Partisi 1974 yılında iktidar olduğu zaman IRC'yi bu defa Ulusal Girişim Kuruluşu (National Enterprise Board-NEB) olarak yeniden kurmuştur. Fakat İşçi Partisi'nin İngiliz sanayisini yönlendirmek için yarattığı tek ömürlü ve etkili kuruluş Sanayi Bakanlığı olmuştur.

Burada kısaca finans sektörü-hükümet ilişkisi ile ilgili bir noktayı daha belirtmek gerekir. İngiltere'de kamu kesiminin finans sistemi içindeki yeri ve üzerindeki denetimi (Fransa'nın aksine) oldukça sınırlıdır. Örneğin, kamu sektörü ulusal tasarrufun çok küçük bir bölümünü bünyesinde toplar. Bu nedenle, (sektörel) sanayi politikalarının uygulanmasında bürokratik yapısının elverişsiz niteliği yanında, İngiltere'nin finansman yapısı da, İşçi Partisi'nin öngördüğü şekilde, merkeziyetçi bir yönetimi destekleyecek yaptırım gücüne sahip değildir.

1970 yılında Edward Heath başkanlığında iktidara gelen Muhafazakar Parti, sağ kanadının etkisi altında, İşçi Partisi'nin 1964-70 arasındaki sanayi politika uygulamalarını şiddetle eleştirmiş, çok da haksız olmayarak, İşçi Partisi'nin sanayi ve sübvansiyon politikalarının "topal ördek" (lame duck) sanayi türü yaratmaktan öteye gidemediğini öne sürmüştür. İngiliz siyasal lugatine geçen bu sözcük, sübvansiyonların büyümeye yönelik olarak dinamik sektör ve işletmelere aktarılması yerine zarar ettiği için kurtarılan firmalar için kullanılmıştır. Fakat ne varki sanayileşmeyi neo-liberal serbest piyasa stratejisi içinde gerçekleştirmeye çalışan Heath hükümeti iki yıl gibi bir süre içinde kaynakların sanayi veya verimli alanlara değil, emlak spekülasyonuna ve ithalata gittiğini görmüş ve çark ederek 1972 yılında tekrar Sanayi Kanunu çıkarmıştır. Fakat, bu dönemde, Muhafazakar Hükümet sanayi politikasından çok ücret politikalarını istikrar ve sanayileşmenin odak noktası olarak almış, fakat 1973-74 yıllarında İngiltere tarihinde en büyük grevlerle karşılaşmış ve iktidarı kaybetmiştir.

1974 ile 1979 yılları arasında İşçi Partisi tekrar sanayi destekleyecek girişimlerde bulunmuş, fakat o da Muhafazakarlar gibi daha çok ücret politikalarına ağırlık vermiştir. Bu politikalar genellikle yandaş olduğu sendikalara dayatılmış ve bir ara 1975-77 yıllarında sendikalar ücret taleplerini frenlemişlerse de 1978-79 yılı kışında (Winter of Discontent) hükümet ve işverenler tekrar yaygın grevlerle karşılaşmışlardır.

Muhafazakar Parti'nin sağ kanadının önderliği altında büyüyen muhalefet nihayet 1979 yılında kilitlenen çoğulcu yönetimi neo-liberal bir merkeziyetçiliğe geçerek kırmıştır. Neo-liberal koalisyon oldukça otoriter bir merkeziyetçi yönetim altında sanayi ve ücret politikalarına son vermiş, sıkı para politikaları, liberizasyon, özelleştirme gibi tedbirlerle enflasyonu kontrol altına almış, büyümeyi hızlandırmış fakat büyük ölçüde işsizlik yaratmış, bölüşümü son derece olumsuz etkilemiştir.

C. Sonuç

İngiltere sanayiini modernleştirmek ve ulusal rekabet gücünü yüksek bir düzeye getirebilmek için ne Fransa gibi güçlü bir bürokrasiye ve bürokrasi-işadamları işbirliğine dayana-bilmiş, ne de Almanya, İsveç ve Avusturya'da olduğu gibi sanayileşme stratejisini ortak bir

yönetim ile temellendirebilmiştir. İster Muhafazakar Partinin ortak yönetim girişimleri olsun, ister İşçi Partisi'nin merkez-ağırlıklı çabaları olsun, sonuçta, Fransa'dan çok farklı bir bürokratik geleneğe ve finansman yapısına, Almanya, İsveç ve Avusturya çok daha bölünmüş bir-sermaye ve emek kesimine sahip olan İngiltere, her iki girişimde bölünmüş çoğulcu yapının direncini kırabilmekten uzak kalmıştır. Bu yıllarda Batıda ekonomik performansı en düşük ülkeler arasında yer alan İngiltere, duran büyüme ve yüksek işsizlik ve enflasyon sorunlarına çözüm bulmakta aciz kalmıştır.

I.2. MERKEZDEN YÖNETİM

FRANSA: MERKEZDEN PLANLAMA

A. Ekonomik Strateji ve Tedbirler

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Fransa'nın temel ekonomik hedefi ihracata yönelik kalkınma çabasını temellendirecek, üstün rekabet gücüne sahip stratejik (sektörel) sanayi kuruluşlarının yaratılması olmuştur. Bu hedefe yönelik olarak dış ticaretinde esnek kur politikası izlemiş, sermaye ihracatına izin vermiş, yabancı yatırımlara sıcak bakmamış hatta zaman zaman geçici sınırlamalar koymuştur. Ayrıca, Ortak Pazar kuruluşlarının sağladığı kaynaklardan geniş ölçüde faydalanmıştır. İçerde, sanayileşme hamlesinin odak noktasını sektörel politikalar oluşturmuştur. Hükümetin plan çerçevesi içinde seçtiği sektör ve firmalar teşvik ve denetim mekanizmalarını içeren bir süreç içinde modernizasyon hedefi olarak seçilmiştir. Fransa'nın izlediği meso (sektörel) ve mikro (firma) nitelikli müdahale politikaları Fransa'nın kalkınmasında temel rol oynamıştır.

B. Kamusal ve Ekonomik Güçler

Fransa'nın İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra izlediği planlı sanayileşme stratejisinin baş aktörü bürokrasi olmuştur. Güçlü bir yürütmenin (Başkanın) desteğinde Fransız bürokrasisi zayıf merkez-sağ hükümetlerinin yarattığı iktidar boşluğunu merkeziyetçi yapısıyla doldurmuş, bölünmüş sendikal hareketi dışlamayı, küçük üretici ve işadamlarının desteğini almayı becermiş, büyük sermaye ile yakın işbirliği kurmuş, ve kamu kesiminin finansal sistem üzerindeki hakimiyetini sanayinin yeniden yapılanması ve yönlendirilmesi için piyasa-duyarlı bir bağlam içinde etkin bir şekilde kullanmıştır. Başka bir deyişle Fransız kamu yönetimi ekonomiye piyasayı yok etmek için değil yönlendirmek için müdahale etmiş, bu süreç içinde planlı sanayileşmeyi gerçekleştirebilecek toplumsal, kurumsal ve mali altyapıyı oluşturabilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra planlı kalkınmaya yönelik olarak kurulan merkeziyetçi yönetimin üç temel özelliği vardır: (1) güçlü bir başkanlık sisteminin desteğine dayanan güç-

l , uyumlu ve teknik kapasitesi yüksek bir ekonomik bürokrasi; (2) bürokrasinin üzerinde geniş denetim kapasitesine sahip olduğu bir finans sistemi; (3) kamu yönetimi ile ekonomik güçler arasındaki selektif ilişkiler ile desteklenen plan-uyumlu selektif sanayi politikaları.

Fransa'nın ekonomik kalkınmasında bürokrasinin oynadığı kilit rol Fransız planlamasının özeliğinden kaynaklanır. Planlamanın üç boyutu vardır: yol gösterici, teşvik edici ve yaptırımcı. Fransız planlamasının başarı sı planın teşvik edici ve yaptırımcı gücüne bağlıdır. Bu nedenle, Fransa'nın planlı sanayileşme stratejisi Planlama Komisyonu ile Hazine arasındaki yakın işbirliği üzerine kurulmuştur. Bu ilişkinin Fransa'nın planlı kalkınması açısından ne denli stratejik öneme sahip olduğunu, sermaye piyasası uluslararası standartlarla olduğa k  k olan, Fransız finans sistemini incelediğimiz zaman görüyoruz.

Fransız finans sistemi birbirine geçmiş    halkadan oluşur:

Birinci halkanın merkezini Maliye Bakanlığı, Sanayi Bakanlığı ve Merkez Bankası'ndan oluşan ekonomik bürokrasi oluşturur. Merkezin merkezinde ise Maliye Bakanlığı'na bağlı Hazine ile Ulusal Kredi Konseyi vardır. Kredi Konseyi bakanlarla bürokrasi arasında köprü vazifesi görür. Ayrıca, bakanlıklar-arası bir komisyonun denetimi altında olan Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Fonu Hazine'nin finans dünyası üzerindeki etki ve nüfuzunun stratejik araçlarından bir tanesini oluşturur. Bir diğeri ise devletleştirilmiş olan Merkez Bankası'dır.

 kinci halkanın merkezinde yarı-resmi yan kuruluş niteliği taşıyan finans kuruluşları vardır. Bu kuruluşlar resmen devletten bağımsız olmalarına rağmen hükümet ve bürokrasiye danışmanlık yaptıkları gibi alınan ortak kararları genellikle uygulamaya koyarlar. Bu halkanın içine kamusal ve özel nitelik taşıyan ticari ve yatırım bankaları da dahildir.

   nc  halka, finans çevresinin dışındaki kamu ve özel nitelikli büyük ve k  k iş ve sanayi kuruluşlarından oluşur. Bankalarla iş dünyası arasındaki ilişkiler, sektörel ve sektörlerin içindeki firmaların niteliğine göre büyük çeşitlilik gösterir.

Ekonomik bürokrasi yarı-resmi finans kuruluşlarının karar ve uygulamalarını, bu kuruluşlar da banka sistemini etkiler. İlişkiler tam bir hiyerarşik yapı niteliğinde olmasa bile bürokrasi Hazine yoluyla kredi sistemi üzerinde büyük etki ve denetim gücüne sahiptir.

Finans sisteminin beyin takımını oluşturan Hazine merkeziet ci bürokratik yapının içinde zirve bir konuma sahiptir. Elit statüye sahip Fransız bürokrasisi içinde prestiji en yüksek kuruluşlardan biri olan Maliye Bakanlığı'na bağlı Hazine Fransa'nın yine en seçkin ve prestijli iki okulunda yetişen bürokratlardan oluşmaktadır: Ecole National d'Administration (ENA) ve Ecole Polytechnique. Bu iki okulun  ğrencilerinin en başarılı mezunları, "Grand Corps" olarak bilinen bir nevi dayanışma cemiyeti niteliği taşıyan elit bir topluluğun üyelerini oluşturmaktadır. Bu cemiyetlerden mühendislik gibi teknik nitelikli olanların  yeleri yine teknik nitelikli bakanlıkların elit kadrolarını, idari nitelikli olanlar ise yönetim kadrolarının

kremaşını oluşturmaktadır. Bu ikinci tür Grand Corps arasında en güçlü ve en prestijli olan Mali Müřavirler Topluluęu'na her yıl ENA'dan en yüksek puanla mezun olan beř-altı mezun girebilmektedir. Hazine'nin müsteşarı ve kadrosunun büyük bir kısmı Müřavirler Topluluęu'nun en üst düzey üyeleri arasından atanmaktadır. Hazine'nin etkili ve yetkili kadrosu yüz kiřiýi geçmeyen genellikle kırk yaşlarındaki genç bürokratlardan oluşmaktadır.

Az gelişmiş sermaye piyasası ve kredi bazına ve fiyat denetimine dayalı Fransız finans sistemi üzerinde geniş denetim kapasitesine sahip olan Hazine ile Planlama Komisyonu arasındaki işbirliği, Fransız ekonomisinin ekonomik bürokrasi tarafından yönlendirilmesine büyük olanak sağlar.

Ekonomik bürokrasi bu olanağı ekonomik kesimlerle kurduğu selektif ilişkiler yoluyla kullanır. Bu ilişkiler temelde hedef sektör ve firmaların teşvikine, ekonomik modernleşmeden olumsuz olarak etkilenebilecek tarım ve küçük sermaye kesimlerinin dinamik sektörlerle zarar vermeden korunmasına, ve muhalif kesimlerin dışlanması arasında kurulan dengelelere dayanır. İş çevreleriyle kurdukları ilişkilerde, kamusal kesim Fransa'nın en büyük işadamları kuruluşu olan CNPF (Comite National du Patronat Francais) ile örgütsel düzeyde ilişkiler kurmak yerine selektif olarak hedef aldığı stratejik sektör ve büyük firmalarla işbirliğine gitmiştir. Ticari ve sanayi dernekleri düzeyinde örgütlenen CNPF, büyük ve küçük işadamlarının üye oldukları yapısıyla heterojen ve kolektif disiplini zayıf bir kuruluş olduğu için, kamusal güçler belirli hedef sektör ve firmalarla işbirliği yapmayı tercih etmişlerdir. Bu nedenle, Fransa'da kamu-özel sektör işbirliği örgütsel olmaktan daha çok selektif ilişkilere dayanır.

Tarım sektörü korporatist nitelikli yapıya sahip olan FNSEA tarafından temsil edilir. CID-UNATI ve CGPME ile temsil edilen kentli küçük işadamları ve esnaf da korunan kesimler arasındadır. Fransa'da yürütme ve bürokrasi siyasal istikrar açısından destekleri kritik olan fakat sanayileşme karşısında direnç gösterebilecek olan popüler kesimlerin korunmasıyla dinamik sektörlerin teşvik edilmesi arasındaki dengeyi çok iyi kurabilmiştir. Küçük üreticilerin korunmasıyla dinamik büyük sanayi kuruluşlarının teşviki arasındaki denge küçüklerin aleyhine büyüklerin lehine olmasına rağmen (ve zaman zaman özellikle esnaf ve ticaret erbabının başkaldırılarına rağmen), bu "gerekli denge" başarıyla yönetilebilmiştir. Burada hemen ilave edelim ki, özellikle tarım sektörüne sağlanan sübvansiyonlar önemli ölçüde Ortak Pazar ülkeleri tarım fonlarından da beslenmiştir.

Sendikalarla olan ilişkiler, 1940'ların orta ve sonlarına doğru planlama girişimlerinin başlatıldığı sırada, yakın bir ilişkiye dayandığı halde, Marshall Yardım Planı'nın devreye girmesi ve dengelerin merkez-sağ hükümetler ve kamu-özel sektör işbirliği yönünde değişmesi sonucunda, Fransız Komünist Partisi ve ona bağlı en büyük işçi sendikası olan CGT Planlama Komisyonu'ndan desteklerini çekmişlerdir. Üç büyük konfederasyon tarafından temsil edi-

len sendikalar arasında CFTC Sosyalist Partiye, FO ise merkez-sağ partilere yakın olmuş fakat sendikalar, temsilen katıldıkları, 1962 yılında De Gaulle tarafından kurulan, Sosyal ve Ekonomik Konsey'in varlığına rağmen pratikte dışlanmışlardır. Sendikaların ister kamu ister işverenlerle olan ilişkileri, işbirliği ve ortaklıktan uzak hem toplu sözleşme hem de siyasal düzeyde rekabet ve muhalefete dayanmıştır.

C. Sonuç

Ekonomik güçlerin örgütsel olarak çoğulcu nitelik taşıdığı Fransa'da güçlü bir merkeziyetçi yönetimin varlığı Fransa'nın ekonomik performansı üzerinde büyüme açısından olumlu, istikrar, bölüşüm ve güvence açısından ortak yönetimlere göre olumsuz etki yapmıştır.

Fransız örneğinin ilgi çeken yönü izlediği planlı kalkınma stratejisi ve sektörel nitelikli sanayi politikasıdır. İtalya ve İngiltere'nin yönetim yapılarından kaynaklanan planlama kapasitelerinin zayıf olması yanında, Fransa merkeziyetçi yönetimiyle Batı ülkeleri arasında en başarılı planlı kalkınma örneğini vermiştir. bu nedenle, özellikle 1970'li yılların ortasına kadar, güçlü merkeziyetçi bürokrasinin varlığı, merkez-sağ hükümetlerinin sürekliliği, sektör ve firma bazında müdahaleci politikalarının yönlendirdiği sanayileşme stratejileri açısından sık sık Japonya ile karşılaştırılmıştır. Fransa Türkiye açısından da ilginçtir. Fransa gibi Türkiye de 1961'den sonra planlı ekonomi uygulamıştır -- fakat farklı bir yönetim biçimiyle ve çok daha az bir başarıyla. Bu açıdan bakıldığı zaman Fransa ve Türkiye deneyimlerinin arasındaki farkı yine yönetim biçimlerinden kaynaklanan farklılıklarla açıklayabiliriz.

Fransa deneyiminin başarısı ise her dönemde aynı düzeyde olmadığı gibi, günümüzde Fransa'nın halen planlı bir ekonomi olup olmadığı da tartışma konusudur. Burada biz bu tartışmalara girmeden, Fransa'nın sanayileşme ve büyümede gösterdiği genel başarının dayanaklarını şöyle özetleyebiliriz.

(1) Güçlü başkan desteğinde partizan ve klientalist baskılara kapalı, kendi içinde güçlü bir dayanışma ve "esprit de corps"a sahip, iyi eğitilmiş, yüksek teknik kapasiteye sahip, kamusal ve özel sektör arasında rahatlıkla köprü kurabilen teknokrat-bürokrasi;

(2) Tutarlı bürokrasinin teşvik ve yaptırım kapasitesini temellendirebilecek finans sistemi;

(3) Hedefleri iyi belirlenmiş meso ve mikro önceliklere dayalı yönlendirme politikaları;

(4) Belirli hedef sektör ve firmalar ile kamusal güçler arasında yakın işbirliği;

(5) Korunan fakat verimi düşük kesimler ile teşvik edilen dinamik sektörler arasında "gerekli denge" kurulabilmesi, ve siyasal istikrarın sağlanması;

(6) Ulusal Ekonomik ve Sosyal Konsey ve alt komisyonları yoluyla planlı ekonomiye meşruiyet ve destek sağlanması.

1.3. ORTAK YÖNETİM SİSTEMLERİ

ALMANYA, İSVEÇ VE AVUSTURYA: TOPLUMSAL UZLAŞMA

A.Ekonomik Strateji ve Tedbirler

Yukarıda incelediğimiz İtalya, İngiltere ve Fransa'nın belirli düzeylerde dışarıya açık, ihracata yönelik olan ekonomik hedeflerini gerçekleştirmek için iç piyasalarında farklı ekonomik stratejiler ve politikalar izlediklerini belirttik. Aynı zamanda, bu ülkelerin arasındaki ekonomik performans farklılıklarının izledikleri ekonomik strateji ve politika farklılıklarından daha çok sahip oldukları farklı yönetim yapılarından kaynaklandığını göstermeye çalıştık. Almanya, İsveç ve Avusturya da yine diğer üç ülke gibi belirli düzeylerde dışarıya-açık, ihracata yönelik fakat birbirlerinden oldukça farklı ekonomik politikalar uygulayan ülkelerdir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Almanya temel stratejisini "sosyal piyasa" olarak belirlemiş ve bu yaklaşımını sınırlı bir politika repertuarı içinde daha çok dolaylı mali ve parasal politikalar ile desteklemiştir. İsveç ana stratejisini "aktif işgücü piyasası" ve "dayanışmacı" ücret politikalarına dayandırmış, doğrudan müdahaleci politikalarını sermaye piyasası değil emek piyasası üzerinde yoğunlaştırmış, ve temel yaklaşımını talep düzenleme, refah ve konut politikalarıyla takviye etmiştir. Avusturya ise temel stratejisini "Austro-Keynesyen" diye adlandırabileceğimiz talep düzenlemesi, sıkı para ve ücret politikalarının karışımı bir repertuar içinde yürütmüş, bu politikaları kamu harcamalarını verimli yatırımlara yönleltmek için belirli mali ve parasal politikalarla desteklemiştir. Ayrıca, Avusturya büyük bir KİT sektörü olan karma bir ekonomi, Almanya ve İsveç ise özel sektör ağırlıklı ekonomilerdir. Avusturya ve (özellikle) Almanya fiyat istikrarına, İsveç istihdam sorunlarına öncelik vermiştir.

B. Kamusal ve Ekonomik Güçler

Ekonomik stratejilerindeki ve ekonomik yapılarındaki önemli farklılıklara rağmen, Almanya, İsveç ve Avusturya, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomik kalkınmalarını uzlaşma üzerine kurmuşlardır. Bu açıdan bakarsak, bu üç ülkenin paylaştıkları özellikler 1990'lı yıllarda toplumsal uzlaşma arayan Türkiye'nin sorunlarına İtalya, Fransa ve İngiltere'nin deneyimlerinden farklı bir perspektif getirmektedir. Almanya, İsveç ve Avusturya ekonomik kalkınmalarını toplumsal uzlaşma üzerine kurmayı nasıl başarmışlar, nasıl temellendirmişlerdir? Bu ülkelerin deneyiminden Türkiye nasıl ve ne ölçüde faydalanabilir? Aşağıda biz, diğer ülkelere olduğu gibi, ortak yönetim deneyimi güçlü bu üç ülkeye de bu açılardan bakacağız.

Aralarındaki strateji farklılıklarına rağmen Almanya, İsveç ve Avusturya'yı birleştiren özellik her üçünün de şu veya bu ölçüde ortak yönetim sistemine sahip olmalarıdır. Bu or-

taklık Almanya'da diğer iki ülkeye göre daha gevşek ve enformel, İsveç'te Avusturya'ya göre daha gönüllü ve toplum-merkezli, Avusturya'da diğer iki ülkeye göre daha korporatist ve devlet-ağırlıklı, İsveç ve Avusturya'da ise Almanya'ya göre daha kurumsal nitelikler taşır. Fakat bu üç ülkenin paylaştıkları özellikler farklılıklarından daha önemli ve baskındır. Her üç ülkede de ekonomik güçler, özellikle işçi ve işverenler geniş-kapsamlı temsil gücü olan, tekel niteliğinde, merkeziyetçi, güçlü kolektif dayanışma kapasitesine sahip "zirve örgütler" tarafından temsil edilirler. Yine bu üç ülkede, ekonomik güçler zirve örgütleri aracılığıyla tutarlı ve uyumlu yapıya sahip kamu kesimiyle yakın işbirliği içindedirler. Uzlaşmaya dayalı bu işbirliği çerçevesinde kamusal kesim kadar ekonomik kesimler de ekonomik politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında yetki ve sorumluluk taşırlar. Kazanımların olduğu kadar fedakarlıkların bölüşümünde de ortak davranırlar. Başka bir deyişle, ortak yönetimlerde her kesim dikey olarak kendi içinde yatay olarak ulusal düzeyde yüksek yönetim kapasitesine sahiptir.

Doğal olarak, yukarıda çizdiğimiz portre ortak yönetimlerin "altın çağını", uzlaşmanın maksimuma ulaştığı noktayı vurgulamaktadır. Uzlaşmanın zorlandığı zamanlar, işbirliğinin çatışmaya dönüştüğü alanlar yok değildir. Fakat 1970'li yıllarda başlayan ekonomik krizden ekonomik performansları olduğu kadar yönetim biçimleri de en az etkilenen ortak yönetim sahip Avusturya, Almanya ve İsveç olmuştur. Biz burada bu sorunların ayrıntılarına girmeden, bu üç ülkedeki ortak yönetimi temellendiren kamusal ve ekonomik güçlerin dikey ve yatay ilişkilerindeki özelliklere değineceğiz.

Almanya'da hükümet partileri olan Hristiyan Demokrat (CDU/CSU), Sosyal Demokrat (SDP) ve Hür Demokrat Parti (FDP), merkeze yönelik, ılımlı, disiplinli ve birbirleriyle kolay ilişki kurabilen partilerdir. İki büyük partinin (Hristiyan ve Sosyal Demokratların) 1966-1969 yılları arasında bir de başarılı bir "Büyük Koalisyon" deneyimleri olmuştur. Bu nedenle, Almanya'da Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan hükümetler izledikleri politikalar açısından büyük ölçüde süreklilik göstermiş, siyasal açıdan sağlanan istikrar ise ortak yönetimin kurulmasında ve Almanya'nın kalkınmasında çok önemli ve olumlu bir rol oynamıştır. Amerikan siyasal sisteminin örnek alındığı güçler ayrımına ve karşılıklı dengeye dayanan federatif bir devlet sistemi içinde, federal devlet ve eyaletler, seçilen ve atanan kamusal yöneticiler yürütme ağırlıklı bir "Şansolye Demokrasi" çerçevesinde büyük ölçüde uyum ve işbirliği içinde çalışmayı başarmışlardır.

Avusturya uzun yıllar, 1945'ten 1966'ya kadar, iki büyük parti, Avusturya Halk Partisi (ÖVP) ve Sosyalist Parti (SPO) arasında kurulan bir koalisyonla yönetilmiştir. Koalisyonun bu olağanüstü ömrü Avusturya'da iki partinin ne denli güçlü uzlaşma kapasitelerinin olduğunu göstermeye yeterlidir. İkinci Dünya Savaşı'ndan önce bir iç savaş deneyimi geçirmiş olan Avusturya'da uzlaşmanın tarihsel kökenleri bu acı tecrübeye dayanmaktadır. Avru-

pa'nın siyasal istikrarı en yüksek olan bu ülkesinde, daha da ilginç partiler çeşitli kamusal organların yönetiminde (KİT'ler dahil) partilerin parlamentodaki temsil oranlarına (proporz) göre temsil edilmektedir. Seçilmiş ve atanmış yöneticiler arasında çok yakın bir işbirliği ve uyum vardır. Avusturya "konsensuel" siyasal sistemin dünyada en iyi ve en güçlü örneğidir.

İsveç'in kamusal yönetimi egemen parti sistemine dayanır. 1932 yılından 1976 yılına kadar sürekli iktidar olan, 1982-1991 yılları arasında tekrar iktidara gelen Sosyal Demokrat Parti İsveç'te hükümette sürekliliğin ve siyasette istikrarın temel dayanağı olmuştur. Küçük çaplı fakat tutarlı ve disiplinli bir yapıya sahip olan bürokrasi ile hükümetler arasında yakın, uyumlu ve örgütsel ilişkilere dayanan bir işbirliği söz konusudur.

Her üç ülkede de ekonomik kesimler güçlü, merkezîyetçi, kolektif dayanışma ve birlik kapasitesi yüksek zirve örgütlerde örgütlenmişlerdir. Avusturya'da işçiler resmi statü olan, zorunlu üyelik niteliği taşıyan oda sistemi altında örgütlendikleri gibi gönüllü nitelikli sendikalarda da temsil edilirler. Örneğin, oda sistemi dışındaki işçi konfederasyonu OGB aynı odalar gibi örgütlü işçilerin yüzde yüzünü temsil eden "paralel" bir kuruluştur. Benzer geniş-kapsamlı temsil sistemi Almanya ve İsveç için de geçerlidir. Almanya'da sendikal konfederasyon DGB örgütlü işçilerin yüzde seksen üçünü, İsveç'te LO yüzde altmış üçünü temsil eder. (İsveç'te beyaz yakalıları temsil eden konfederasyon (TCO) ile beraber bu oran yüzde doksanüç çıkmaktadır.) Ayrıca İsveç'te 1983'e kadar toplu sözleşmeler "ulusal" düzeyde bağlanmaktaydı. Bu tür düzende, toplu sözleşmeler işletme veya sektör düzeyinde değil, bütün sektörleri kapsayan bir şekilde yürütülmekte ve uygulanmaktadır. Almanya ve Avusturya'da toplu sözleşmeler ulusal düzeyde olmamasına rağmen, çok-sektörlü iş dallarında, "endüstriyel sendikacılık" düzeni içinde yürütülmekte fakat sendikalar konfederasyonun olurlarını almaktadırlar.

Almanya ve Avusturya'nın bir başka özelliği de, işletme düzeyinde yasa ile kurulmuş "İş Konsey"leridir (Betriebsräte). Birçok ülkeden farklı olarak, Almanya ve Avusturya'da, işçi ve işveren toplu pazarlık için işletme düzeyinde karşı karşıya gelmezler. Yasal olarak işçiler işletme düzeyinde toplu sözleşme yetkisi olmayan iş konseyleri tarafından temsil edilirler. Bu düzenleme işletme düzeyinde işçi-işveren anlaşmazlıklarını önlediği gibi pratikte işçiler mensup oldukları iş dalında sendikayla işbirliği yaparak ortak örgütlenme düzeninin bir parçası olurlar.

Almanya'da işadamlarının örgütsel yapısı ve disiplini Avusturya ve İsveç'e göre daha zayıftır. İş çevreleri siyasal baskı grubu niteliği taşıyan BDI ile, endüstriyel ilişkilerden sorumlu, sendikal nitelik taşıyan BDA adlı iki örgüt tarafından temsil edilirler. İşadamları örgütleri Alman Anayasasına göre hükümete danışmanlık sorumluluğuyla yükümlü yarı resmi statüye sahip kuruluşlardır. Ekonomik politikaların oluşturulmasında bu yönden önemli rolleri vardır. Fakat Almanya'da işadamlarının asıl gücü örgütsel kapasitelerinden değil Alman ekono-

misinin ve özel sektörün yapısından kaynaklanır. Kartel nitelikli dev sanayi kuruluşları ile yine kartel nitelikli, üç büyük bankanın hakimiyetinde olan banka sistemi arasında çok yakın ve organik ilişkiler vardır. Alman banka sistemi Alman ekonomisinin adeta "planlama" merkezidir. Bankalar ile sanayi sektörü arasındaki organik ilişkiler, banka bazında tahsis edilen uzun dönemli kredilere ve bu krediler karşılığında bankaların sanayi kuruluşlarına hissedar olmaları ve yönetim kurullarında temsil edilmelerine dayanır. Örneğin, The Deutsche Bank, Mercedes Benz şirketinin hisse senetlerinin yüzde elli altısına sahiptir. Ayrıca, bankaların Almanya'nın en büyük 318 şirketinin yönetim kurullarında (çalışanlar dışında) yüzde otuz üç oranında temsil güçleri vardır. Buna karşılık firmalar banka yönetim kurullarında temsil edilirler. Bankalar ile sanayi kuruluşları arasındaki bu organik ilişki özel sektörü Almanya'nın en güçlü toplumsal kesimi düzeyine yükseltir.

İsveç işverenlerinin örgütü SAF 1902 yılında kurulmuş, günümüzde 36 işadamları derneğinin 37.000 firmayı temsil eden üye firmaların, özel sektörün istihdam ettiği işçilerin yüzde seksen beşini kapsayan merkezîyetçi, güçlü ve kolektif dayanışma kapasitesi yüksek bir kuruluştur. İsveç'te ayrıca bir de daha kapsamlı ve gücü sınırlı sanayi federasyonu bulunmaktadır. Toplu sözleşmelerin işveren muhatabı olan SAF'ın güçlü yönetim kurulunun tasdiki olmadan hiçbir üye işveren örgütü toplu sözleşme imzalayamaz ve uygulamayaz.

Avusturya'da işadamları da aynı işçiler ve ziraatçiler gibi resmi statüye ve zorunlu üyeliğe bağlı odalarda temsil edildikleri gibi ayrıca gönüllü dernekler yoluyla da örgütlenirler. Örneğin, Avusturya Sanayicileri Topluluğu özel sektör firmalarının yüzde seksenbeşini temsil eden Sanayi ve Ticaret Odaları Birliği ile işbirliği yapan güçlü bir kuruluştur.

Fazla ayrıntıya girmeden özetle şu gözlemde bulunabiliriz: üç ülkede de ekonomik kesimler güçlü, disiplinli, merkezîyetçi, kolektif dayanışma ve birlik kapasitesi yüksek zirve örgütler tarafından temsil edilir. İşte bu örgütsel yapı ve özellikler Avusturya, İsveç ve Almanya'da toplumsal ortaklığı temellendiren toplumsal uzlaşmanın kurumsal altyapısını oluşturur. Ekonomik güçler kendi aralarındaki ve devletle olan ilişkilerini bu zirve örgütler düzeyinde kurarlar, toplumsal uzlaşma yine bu örgütler-arası ilişkiler üzerine kurulur.

Ekonomik kesimler ve kamu arasındaki uzlaşma ve işbirliğinin kapsamı ülkeden ülkeye farklılıklar gösterir. İsveç'te ve özellikle Avusturya'da bu işbirliği Almanya'ya göre daha geniş, kapsamlı ve güçlüdür. Örneğin, Almanya'da sendikaların ücret taleplerini sınırlamaları, tam istihdam gibi bazı beklentilere bağlı olmasına rağmen, bu sınırlama belirli bir pazarlık paketine bağlanmaz. Taraflar ancak hükümetin sağladığı teknik bilgi ve projeksiyon hesapları çerçevesinde davranacaklarını taahhüt ederler.

Avusturya'da ise işçi-işveren ortaklığı daha kapsamlı bir anlaşma paketine bağlanır; ücret politikaları işgücü piyasası ve istihdam politikaları ile ele alınır. Bunun da ötesinde, genel

olarak ekonomik politikaların oluşum ve uygulanmasında büyük rolü olan "toplumsal ortaklar" ekonominin tarafların uzun vadeli menfaatleri doğrultusunda yönlendirileceğinden kuşku duymazlar.

İsveç'te de uzlaşmalar geniş kapsamlıdır. Aktif işgücü piyasası ve dayanışmacı ücret politikaları üzerinde işbirliği yapan taraflar bu politikaların geniş-kapsamlı ve uzun-dönemli etkilerini de kabullenirler. Bu politikalar bir yandan verimsiz sektörlerdeki işçileri, yeniden eğitim ve konut politikalarıyla, verimli bölge ve firmalara yönlendirirken, diğer taraftan sektörler arası eşit ücret uygulamasıyla verimsiz firmaların elenmesine dayanan bir nevi sanayi politikasını da kabullenmiş olurlar. İsveç'in ekonomik gelişme stratejisinin ayrılmaz iki unsuru olan bu politikalar İsveç'te ortak yönetim üzerinde anlaştığı temel uzlaşmadır.

Ekonomik ve kamu kesiminin arasındaki ilişkilerin bir başka yüzü de üç ülkede ekonomik ve kamu kesimleri arasındaki ilişkilerin yasal zorlama veya düzenlemeye değil gönüllü işbirliğine dayanmasıdır. Avusturya ve İsveç'te bu gönüllü işbirliği kurumsallaşmış, Almanya'da ise gelenekselleşmiştir. Almanya'da İstikrar ve Kalkınma Yasası'nın çıkarılmasından sonra gönüllü olarak oluşturulan Konzierte Aktion işçi, işveren ve hükümet arasında diyalogu teşvik etmek için adeta bir "müzakere forumu" olarak oluşturulmuşsa da, Almanya'da üçlü ortaklıktan daha çok ikili ve sektörel uzlaşmalar yaygındır. Bu nedenle, Almanya'da ortak yönetim İsveç ve Avusturya'ya göre çok daha gevşek ve dar kapsamlıdır.

İsveç'teki uzlaşmalar işçi-işveren-hükümet arasında üçlü ortaklık üzerine kurulmuştur. 1963 yılına kadar her yaz Başbakanın Harspsund rezidansında toplanan üçlünün tarihsel kökenleri 1932 yılında Saltsjobaden'de yapılan "tarihsel uzlaşmaya" dayanır. Bu nedenle İsveç yönetimine "Harspsund Demokrasisi" adı takılmıştır. Bu gönüllü ve enformel toplantılar daha sonra "Ekonomik Planlama Konseyi"nin bünyesinde kurumsallaştırılmıştır.

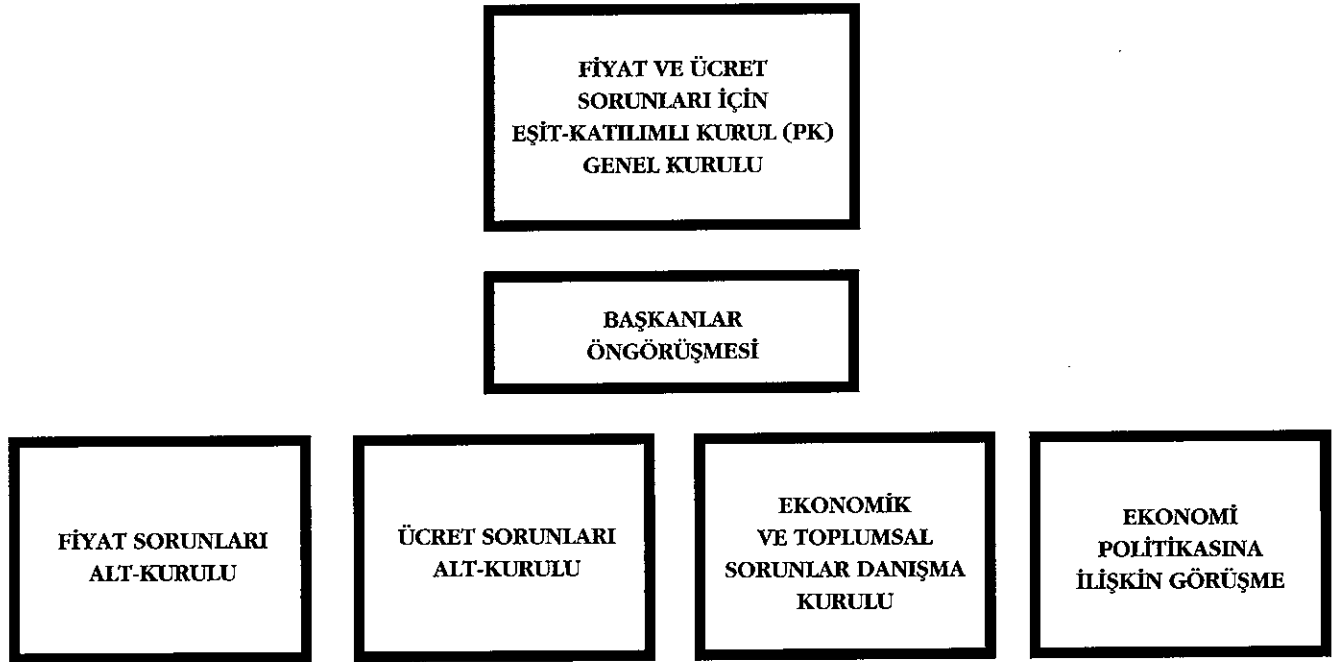
Avusturya'da kamusal ve ekonomik kesimler arasındaki ilişkiler resmi nitelik taşımayan fakat güçlü bir kurumsal ortaklığa dayanır. "Eşit-Katılımlı Kurul" (Paritatische Kommission-PK) toplumsal ve ekonomik ortaklığın dayandığı temel kuruluştur. PK'nın belirli bir adresi, toplantı yeri, telefon numarası, yasal dayanağı ve tüzüğü yoktur. Bu "örgütsüz kurum" tamamen gönüllü ve enformel biçimde işler. Varılan uzlaşmalar "centilmenler anlaşması" niteliği taşır. Ne var ki PK Avusturya ortak yönetim sisteminin merkezi, beyni ve kalbidir.

Adından belli olduğu gibi, uzun adı Paritatische Kommission für Preis und Lohnfragen (Fiyat ve Ücretler için Eşit-Katılımlı Kurul) olan PK ekonomik kesimden "dört büyüklerin" ve hükümetin eşit olarak temsil edildikleri bir kuruluştur. Sanayi ve Ticaret Odaları Birliği, İşçi Odaları Birliği, Ziraat Odaları Birliği ve Sendikalar Birliğinden (OGB) oluşan dört büyükler yalnızca fiyat ve ücretleri değil ekonomiyi bütün boyutlarıyla tartışır, görüşür ve karar alırlar. Hükümet temsilcileri görüşmelere katılırlar fakat oy hakları yoktur. PK'da bir

Başkanlar Kurulu dört tane de alt-kurul vardır. (Bakınız Şema 4) Avusturya'da bütün fiyatların üçte birini denetleyen Fiyat Alt-Kurulu fiyat yükseltme taleplerini değerlendirir. (Fiyatların ikinci bölümü devlet tarafından denetlenir, üçüncü bölümü ise serbest piyasada oluşur) ücret Alt-Kurulu toplu sözleşmelerin zamanlamasını karara bağlar yapılan toplu sözleşmeler bu kurulun tasdikinden geçer. Diğer iki kurul ise ekonominin genel boyutları üzerine öneriler geliştirir.

Şema 4

Avusturya



D. Sonuç

Avusturya, İsveç ve Almanya'daki ortak yönetim sistemleri "örgütlü toplum" anlayışının en yetkin örnekleridir. Toplumsal uzlaşma ancak bu örgütlenmiş, teşkilatlanmış toplumsal yapı üzerine inşa edilmiştir. Geniş-tabanlı, kolektif dayanışma ve birlik kapasitesi yüksek zirve örgütler şemsiyesi altında temsil edilen işçi ve işverenler bu tür yönetimin temel dayanaklarıdır. İşadamları ve özellikle işçiler bu tür toplumlarda siyasi partilerle çok yakın hatta organik ilişkiler içindedir. Örneğin, İsveç'te Sosyal Demokrat Parti ve işçi konfederasyonu LO'nun lider kadroları her iki örgütte de yer alırlar. Avusturya'da Sendikalar Birliği Başkanı aynı zamanda parlamento da birinci Meclisin (Nationalrat) başkanıdır. Üç ülkede de çeşitli

meslek kuruluşları ve sendikalar parlamentoda temsil edilirler.

Yapılan araştırmalar ortak yönetime sahip ülkelerde diğer Avrupa ülkelerine göre fiyat ve ücret istikrarının daha olumlu, işsizliğin ve grevlerin daha düşük, ücretlerin biraz daha düşük olmasına karşılık sosyal güvence ve harcamaların çok daha büyük olduğunu göstermektedir. Ekonomik kalkınma büyümeyle beraber ele alındığında ortak yönetime sahip ülkeler Avrupa ülkeleri arasında en olumlu profili çizmektedir. Ayrıca, 1970 ve 80'lerin kriz dönemlerinde yine bu ülkelerin siyasal ve ekonomik istikrarlarının krizden en az etkilenen toplumlar olduğunu görüyoruz. Doğal olarak, ortak yönetimlerde 1970 ve 80'li yıllarda zorlanmış hatta sarsılmıştır. En çok zorlanan İsveç'te ortak yönetimin mimarı olan Sosyal Demokratlar 42 yıl sonra ilk defa 1976'da iktidardan düşmüşler, 1982-1991 arasında yine hükümet olmalarına rağmen 1991 seçimlerini tekrar kaybetmişlerdir. Ayrıca, beyaz ve mavi yakalı sendikalar arasındaki anlaşmazlıklar, toplu sözleşme düzeninde yapılan değişiklikler, Meidner Planı diye anılan "Ücretliler Fonu" tasarısının kopardığı siyasal fırtına, İsveç ortak yönetiminin bu yıllarda zorlandığını ve zayıfladığını göstermektedir. (İsveç'ten başka örnekler de verilebilir.) Ne var ki, bütün sorunlara rağmen, İsveç yine de ortak yönetim sisteminden vazgeçmemiştir. Avusturya, Almanya, İsveç (ve Norveç) ortak yönetimleri sayesinde Avrupa ülkeleri arasında istikrar ve refahın kaleleri olmuşlardır.

Üçüncü Bölüm

Uzakdoğu Deneyimleri

UZAKDOĞU DENEYİMLERİ: HIZLI BİRİKİM SÜRECİNİN TOPLUMSAL VE KURUMSAL TEMELLERİ

I. UZAKDOĞU MODELİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Uzakdoğu veya Asya-Pasifik bölgesi ekonomik açıdan çağımızın en dinamik bölgelerinden birini oluşturmaktadır. Özellikle Japonya, Güney Kore ve Tayvan deneyimleri uluslararası düzeyde büyük ilgi uyandırmıştır. Savaş sonrasında olağanüstü büyüme hızları kaydeden bu üç ülke, çok kısa bir zaman dilimi içinde sanayi kesimlerinde şaşırtıcı dönüşümleri gerçekleştirmeyi başarmışlardır. Söz konusu değişim neticesinde, Japonya ekonomisi son kırk yıl içinde dünyanın en güçlü ekonomilerinden biri haline gelmiştir ve bugün birçok ileri teknoloji sanayilerde öncü konuma ulaşmıştır. Güney Kore ve Tayvan da gerçekleştirdikleri büyük atılımlar neticesinde giderek üst düzey, teknoloji-yoğun sanayi dallarında uluslararası düzeyde rekabet edebilecek bir güce erişmişlerdir.

Tablo 2

Japonya ve Güney Kore: Temel Başarı Göstergeleri, 1965-1989

	JAPONYA	GÜNEY KORE
GSYM		
BÜYÜME HIZI (%)		
1965-1980	6.6	9.9
1980-1989	4.0	9.7
REEL SANAYİ ÜRETİMİ		
BÜYÜME HIZI (%)		
1965-1980	5.7	16.4
1980-1989	4.8	12.4
İHRACAT HACMİ		
BÜYÜME HIZI (%)		
1965-1980	11.4	27.2
1980-1989	4.6	13.8
ENFLASYON ORANI (%)		
1980-1989	1.3	5.1
TOPLAM YURTIÇİ		
YATIRIMLAR/GSYİH (%)		
1965	28	15
1989	33	35

Bu üç ülkenin çarpıcı başarılarının diğer önemli bir boyutu da hızlı birikim sürecinin oldukça adil bir gelir dağılımı veya bölüşüm düzeni çerçevesinde gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır. (Tablo 2)

Daha sonra ayrıntılı bir biçimde inceleyeceğimiz Japon ve Güney Kore örnekleri arasında iki temel farklılığın bulunduğunu belirtmeliyiz. Sanayileşme sürecin başlangıç noktası Japonya'da bir asır öncesine, yani geçen yüzyılın sonlarına kadar uzanır. Güney Kore'de ise sanayileşme büyük ölçüde İkinci Dünya Savaşı sonrasında gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla iki ülke arasında farklı başlangıç noktalarından kaynaklanan gerek sanayileşme düzeyi gerek kişi başına düşen gelir düzeyi açısından çarpıcı farklılıklar bulunmaktadır. İki ülke arasında siyasal rejim açısından da temel farklılıklar bulunduğu gözlenmektedir. Japonya savaş sonrası hızlı birikim sürecini parlamenter demokrasinin hakim olduğu bir sistem çerçevesinde başarmıştır. Diğer taraftan, Güney Kore ve Tayvan'da hızlı büyüme ancak otoriter bir siyasal yapı çerçevesinde mümkün olmuştur. Gerek Güney Kore, gerek Tayvan'da demokrasiye geçiş sürecinin ilk defa 1980'li yılların ortalarında gündeme gelmesi dikkat çekicidir.

Sanayileşme düzeyinden ve siyasal yapılardan kaynaklanan bariz farklılıklara rağmen, Japonya, Güney Kore ve Tayvan deneyimlerinin "Uzakdoğu modeli" olarak sınıflandırabileceğimiz birçok ortak özellikleri bulunmaktadır. Uzakdoğu modeli dört temel boyuttan oluşmaktadır: (a) hedefler ve öncelikler, (b) hedeflere yönelik politika tedbirleri, (c) politika tedbirlerini destekleyen veya uygulamalarına olanak sağlayan kurumsal yönetim yapısı, (d) hedefler üzerinde uzlaşma sağlanmasına ve politika tedbirlerinin başarılı sonuç vermelerine olanak tanıyan kültürel ve toplumsal öğeler.

A. Hedefler ve Öncelikler

Modelin temelinde uzun vadeli stratejik tercihlerin belirlenmesi, tercihlerin önem derecelerine göre sıralanması ve belirlenen sıralamadan hiçbir şekilde taviz verilmemesi ilkeleri yatmaktadır. Bu çerçevede hızlı büyüme ve uluslararası düzeyde rekabet edebilecek bir sanayi yapısının oluşturulması olağanüstü derecede önem kazanmakta, kısa vadede bölüşüm öncelikli veya siyasal katılımı artırmaya yönelik sosyal içerikli hedefler ise geri plana itilmektedir.

B. Temel Politika Tedbirleri

Uzakdoğu modeli genelde bir "yönlendirilmiş piyasa ekonomisi modeli" olarak nitelendirilebilir. "Yönlendirilmiş piyasa modeli" içerdiği politika tedbirleri ve örgütsel düzenlemeler açısından kamu mülkiyetinin ağırlıklı rol oynadığı katı merkezi planlama uygulamaların-

dan olduğu kadar "yeni-piyasacı" yaklaşımlardan da önemli farklılıklar göstermektedir. Uzakdoğu modelinin, tamamen olmasa bile, birçok unsuru, devletin ekonomideki müdahalesini en aza indirmeye yönelik yeni piyasacı yaklaşımla bağdaşmamaktadır. Uzakdoğu modeli çerçevesinde, devlet son derece önemli bir yönlendirici işlevi üstlenmektedir. Modelin mantığına göre hızlı büyüme artı rekabetçi sanayi yapısının oluşması olağanüstü boyutlarda sermaye birikiminin gerçekleşmesine bağlı olup, toplam yatırım hedeflerine ulaşmak için yatırımların bazı kilit sektörlerde yoğunlaşması gerekmektedir. Söz konusu hedeflere ulaşılabilmesinin ise ancak stratejik sanayi politikaları yolu ile rekabetçi piyasa mekanizmasına müdahale edilmesi ve kaynakların öncelikli sektörlerle yönlendirilmesiyle mümkün olacağı görüşü egemendir.

Yönlendirilmiş piyasa modeli veya stratejik sanayi politikasını oluşturan temel ögeler şu şekilde sıralanabilir:

(a) Koruma düzeyi, "merkezi planlama-geniş kamu kesimi-ithal ikamesi" ağırlıklı sistemlere göre düşük tutulmakta, kur politikası ile birlikte dış piyasalara yönelik üretimi özendirici bir yapının oluşması teşvik edilmektedir. Söz konusu teşvikler, enflasyonun kontrol altına alınması ve makro düzeyde istikrar ve disiplin sağlamaya yönelik, para ve maliye politikaları ile desteklenmektedir. Modelin bu önemli boyutunun yeni-piyasacı yaklaşımla paralellik gösterdiği açıktır.

(b) Makro düzeyde "genel teşvikler" olarak nitelendirebileceğimiz önlemlere ek olarak uluslararası düzeyde orta dönemde rekabet şansına sahip sınırlı sayıda sektör çeşitli yöntemlerle desteklenmektedir. İşte bu noktadan itibaren model saf piyasa mantığından çarpıcı bir şekilde uzaklaşmaktadır. Sektör öncelikli sanayi politikalarının temelinde dinamik karşılaştırmalı üstünlükler ilkesi yatmakta, kısa vadede kaynakların etkin kullanılması düşüncesi yerine büyüme ve verimliliğin azami düzeye çıkarılması hedefleri ön plana çıkmaktadır. Öncelikli sektörlerin seçiminde dünya piyasalarında yüksek gelir esnekliğine sahip olmak ve verimlilik ve teknolojik düzeyin artmasına azami derecede katkıda bulunmak gibi dinamik ölçüler birinci derecede önem kazanmaktadır. Ancak, "katı merkezi planlama" ağırlıklı sistemlerden farklı olarak, sınırlı sayıda öncelikli sektörler dışındaki bütün kesimler devlet tarafından yönlendirilmemekte, söz konusu sanayi kesimlerinin verimi rekabetçi serbest piyasa ortamı tarafından belirlenmektedir. Doğal olarak, sanayi yapısındaki değişimler ve ülkenin teknolojik düzeyinin gelişmesine paralel olarak öncelikli sektörler zaman içinde değişebilmektedir. Belli bir olgunluk aşamasına ulaşan sanayi kesimleri giderek serbest piyasa ortamına terk edilmekte ve duruma göre yeni öncelikli sektörler belirlenmektedir.

(c) Öncelikli sektörlerde yer alan firmalar vergi indirimi, ihracat teşvikleri, düşük kredi faiz oranları ve ithal girdilerin temini için gerekli döviz tahsisi gibi sübvansiyonlarla desteklenmektedir. Daha sonraki aşamalarda ise desteklenen firmaların stratejik hedefler doğrultu-

sunda performansları yakından izlenmekte, hedeflere uyum derecesi denetlenmektedir. Denetleme neticesinde, başarılı firmalar ödüllendirilmeye devam edilmekte, hedeflere uymayan firmalar ise çeşitli şekillerde cezalandırılmaktadır. Örneğin, başarısız kabul edilen bir firma için düşük faizli borçlanma gibi olanaklar daha sonraki aşamalarda kaldırılmaktadır.

(d) Sektör öncelikli politikalar sistematik bir biçimde teknoloji ve rekabet politikaları ile desteklenmektedir. Devlet özellikle lisans anlaşmaları bazında çokuluslu şirketlerle pazarlık yöntemiyle uygun teknoloji transferinin gerçekleşmesinde kilit bir rol üstlenmektedir. Aktif teknoloji politikası çerçevesinde, yine liberal veya yeni-piyasacı yaklaşımdan farklı olarak, yabancı sermaye izinleri sınırlandırılmakta, lisans anlaşmaları yoluyla teknoloji ithaline öncelik verilmektedir. Teknoloji politikasına ek olarak, öncelikli sektörlerdeki firma sayısı kısıtlanmakta, geri kalan az sayıda firma arasında ise gerek iç gerek dış piyasalarda azami düzeyde rekabet ortamı yaratılmasına özen gösterilmektedir. Böylelikle, "ölçek" ve "rekabet" unsurları arasında bir denge sağlanması sanayi politikasının temel unsurlarından birini oluşturmaktadır.

(e) Modelde insan sermayesinin oluşumuna büyük önem verilmekte, eğitime yapılan geniş çaplı yatırımlarda devlet yine öncü rol oynamaktadır.

C. Kurumsal Yapı

Uzakdoğu tarzı sanayi politikalarının başarı şansı büyük ölçüde belirli örgütsel yapıların oluşmasına bağlı bulunmaktadır. Piyasa mekanizmasının yönlendirilmesi yoğun devlet müdahalesi gerektirmekte, yoğun devlet müdahalesinin başarılı bir biçimde gerçekleşmesi ise güçlü, özerk ancak uyum içinde çalışan ve teknik kapasitesi son derece yüksek bir bürokratik veya idari yapının varlığına bağlı olmaktadır. Güçlü ve merkeziyetçi bir bürokratik örgütlenme çerçevesinde planlama ve dış ticaret birimi ön plana çıkmakta ve söz konusu birimin faal rol üstlenmesine siyasal otorite tarafından dayanak sağlanmaktadır. "Güçlü devlet" veya "güçlü bürokrasi" gereksinimi kilit sektörlerin doğru seçimi aşamasında olduğu kadar, desteklenen firmaların denetimi aşamasında da büyük önem kazanmaktadır. Özellikle vurgulamak gerekir ki, sadece kilit sektörlerin doğru seçimi sanayi politikasının başarısı için yeterli olmamaktadır. Uygulama aşamasında firmalar üzerinde etkili disiplinin sağlanamadığı ve sübvansiyonların verimli bir biçimde kullanılıp kullanılmadığının sıkı bir şekilde denetlenmediği ortamlarda sektör-öncelikli sanayi politikaları son derece başarısız sonuçlar verebilmekte ve kıt kaynakların verimsiz bir biçimde kullanılmasına yol açabilmektedir.

Ancak unutmamak gerekir ki, piyasa mekanizmasını yönlendirme işlevini üstlenen "güçlü" bürokrasi veya devlet yapısı geniş çaplı bir kamu kesimi ile eşanlamlı değildir. "Güçlü bürokratik yapı" kavramı ile kamu kesiminin hacmi arasında doğrudan doğruya bir ilişki olmadığını açıkça vurgulamalıyız. Ayrıca Japon örneği de güçlü bir bürokratik yapının göreceli

olarak sınırlı bir kamu kesimi ile eşanlamlı olabileceği gerçeğini çarpıcı bir biçimde sergilemektedir.

Devlet ve özel kesim arasında örgütlenmiş diyalog ve sıkı işbirliği modelin diğer bir temel kurumsal özelliğini oluşturmakta, gerek uygun sektörlerin seçimi gerek uygulama ve denetim aşamalarında büyük bir avantaj oluşturmaktadır. Örgütlenmiş devlet-özel kesim işbirliği, geleceğe yönelik belirsizlik ortamını azaltmakta, böylece hızlı sermaye birikimine önemli bir katkıda bulunmaktadır.

Bu noktada, Uzakdoğu modelinin Japonya ve Kore'ye özgü, ancak Tayvan'da bulunmayan, ve sanayi politikası uygulamasında önemli ek avantajlar sağlayan kurumsal özelliklerine dikkat çekelim. Her iki ülkenin de sanayi kesimlerinde olağanüstü boyutlarda yoğunlaşma gözlenmekte, az sayıda şirketler grubu hakim rol oynamaktadır. Japonya'da "Keiretsu", Güney Kore'de ise "Chaebol" olarak bilinen az sayıda şirket gruplarının varlığı, hükümet-özel kesim işbirliğini perçinleştirmekte, sanayi politikasının oluşum ve denetim aşamalarında önemli kolaylıklar sağlamaktadır. Diğer taraftan, sanayi kesiminin görece olarak çok sayıda küçük firmadan oluşması Tayvan'da sektör-öncelikli politikaların uygulanmasına önemli bir engel oluşturmuş ve kamu kesiminin ağırlık kazandığı farklı kurumsal düzenlemeler gerektirmiştir.

Mali yapının örgütlenme biçimi Japonya ve Güney Kore'de sanayi politikası uygulamasına önemli katkıları olan diğer bir temel unsurdur. Sermaye piyasalarının görece olarak sınırlı düzeyde bulunduğu, firmaların öz kaynak sıkıntısı çektiği ve dolayısıyla banka kredilerinin temel finansman aracı olduğu bir ortam, firmaların devlete olan bağımlılığını artırmakta, böylece sanayi politikasının oluşum ve denetim aşamalarını bir hayli kolaylaştırmaktadır. Firmaların banka kredilerine olan bağımlılıkları kadar, devletin banka kesimi ve kredi kaynakları üzerinde uyguladığı katı denetim modelin diğer bir kilit özelliğini oluşturmaktadır. Söz konusu gözlemlerden, piyasanın mali kaynak sağlamakta ağırlıklı rol oynadığı ve kamu kesiminin kredi kaynakları üzerinde giderek daha az etkili olduğu bir ortamda, Uzakdoğu tarzı sanayi politikalarının temel dayanaklarından birinden yoksun kalacağı gerçeği açıkça ortaya çıkmaktadır.

D. Toplumsal ve Kültürel Öğeler

Uzun vadeli stratejik hedeflerin tayin edilmesi ve hedeflerden zaman içinde taviz verilmemesi toplumun çeşitli kesimleri arasında olağanüstü düzeyde bir uzlaşma gerektirmektedir. Modelin öngördüğü toplumsal uzlaşmanın İkinci Dünya Savaşı sonrası Japonya ve Güney Kore'de birbirinden farklı yöntemlerle nasıl sağlandığını daha sonraki bölümlerde ayrıntılı bir şekilde göreceğiz. Ancak, bu aşamada tüm Uzakdoğu ülkelerinin ortak özelliğini

oluşturan ve toplumsal istikrarın sağlanmasında önemli rol oynayan bazı temel öğelere temas edeceğiz.

Uzakdoğu ülkelerinde, uzun vadeli hedeflerin belirlenmesi ve ödün verilmeden uygulanmasında, toplumu organik bir bütün ve hiyerarşik bir aile yapısı çerçevesinde algılayan, aynı zamanda bireyin daha geniş bir grubun parçası olduğu ölçüde anlam kazandığı anlayışı temel bir işlev üstlenmektedir. Bireyin ön planda olduğu Batı toplum felsefelerinin aksine, Uzakdoğu toplumlarında, hiyerarşik bir düzen çerçevesinde itaat ve işbirliği ilkelerine dayanan bir siyasal kültür egemendir. Böyle bir ortamda, toplumun çeşitli kesimlerinden ve özellikle işçi kesiminden kaynaklanan bölüşüm taleplerinin frenlenmesi büyük ölçüde kolaylaşmaktadır. Toplum genelinde olduğu gibi, firma düzeyinde de gözlediğimiz yaşam-boyu istihdam gibi uygulamalar da aynı kültürel mirasın bir parçası olup, işçi-işveren uyumunun perçinleştirilmesine olanak sağlamaktadır. Sonuç olarak, Uzakdoğu'nun temel toplumsal ve kültürel özellikleri, bölüşüm ve siyasal katılım taleplerini sınırlayıcı bir işlev görmekte, bu şekilde uzun vadeli büyüme ve birikim hedeflerine ödün vermeden ulaşılmasının temel dayanak noktalarından birini oluşturmaktadır.

II. JAPON DENEYİMİ: MERKEZ AĞIRLIKLIL, SINIRLI BİR ORTAK YÖNETİM MODELİ

Japonya'nın savaş sonrasında mucizevi büyüme hızları gerçekleştirmesinde önemli bir payı bulunan, dolaylı yönden yoğun devlet müdahalesi gerektiren yönlendirilmiş piyasa modelinin ana hatlarını özetledikten sonra modelin pratikte uygulanmasına ve zaman içinde, özellikle demokratik bir ortamda, süreklilik göstermesine zemin hazırlayan örgütsel yapılar, siyasal mekanizmalar ve güç dengeleri nelerdir? Bu sorunun yanıtını Japonya'nın kamusal ve ekonomik kurumlarının yapısal şu üç temel unsurunda ve bu unsurlar arasındaki organik bağlarda aramalıyız: (a) bürokratik yapı (b) parti sistemi (c) özel kesimin örgütlenme biçimi.

A. Bürokrasinin Niteliği

Güçlü bürokrasi Japon sanayi politikasının temel dayanak noktalarından biridir. Japon toplumunda bürokratlar yüksek öğrenim kurumlarının en iyi mezunlarından oluşan sayıları sınırlı bir seçkinler grubudur. Ekonomik bürokrasisinin yüksek eğitim düzeyi titiz bir seçim ve eleme sonucunda oluşturulmuş olması yalnızca yönetim yapısının teknik seviyesini ve kapasitesini belirlemekle kalmamakta, aynı zamanda bürokratların toplumda saygın bir yer edinmelerine olanak vermektedir. Toplumdaki seçkin statülerinden kaynaklanan özgüven-

le, bürokrasi kurumsal kimlik kazanmakta ve ülke sorunlarının çözümüne yönelik bir misyon oluşturabilmektedir. Bürokrasinin ekonomiyi piyasa mekanizması çerçevesinde, uzun vadeli sanayi politikaları ile yönlendirebilmesi, üstün seviyesi ve toplumdaki seçkin konumu sayesinde mümkün olmuştur.

Japon sisteminin diğer bir temel özelliği bürokrasinin kendi içinde son derece hiyerarşik bir yapıya sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin, Uluslararası Endüstri ve Ticaret Bakanlığı (MITI) sanayi politikası uygulamasında öncü bir işlev üstlenmekte, fakat aynı zamanda Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası gibi iki temel kuruluş tarafından desteklenmektedir. Söz konusu üç kuruluş arasında çarpıcı bir uyum ve işbirliği gözlenmektedir. Kurumlar arasındaki hiyerarşik yapı, kurumlar düzeyinde de kendini göstermektedir. Kilit bürokratik örgütlerde yükselme, siyasal kökenli veya diğer dış kaynaklı baskılardan arındırılmış olup kurumun kendi içinde ve tamamen performansla bağlı bir düzen çerçevesinde gerçekleşmektedir. Japonya'da sektör-öncelikli sanayi politikalarının kökeni, MITI'nin kurulduğu 1920'li yıllara dayanır. Ancak, MITI'nin sanayi yapısının yönlendirici rolünü başarılı bir biçimde üstlenmesi yüksek büyüme hızlarının gerçekleştirildiği 1950'li ve 1960'lı yıllarda mümkün olabilmıştır. Bu noktadan sanayi politikası için gerekli olan bürokratik yapının kolaylıkla oluşmadığına ve MITI gibi örgütün kurumsal kimliğini kazanmasının ancak zaman içinde ve çetin deneyimler neticesinde mümkün olduğuna işaret etmemiz gerekiyor.

MITI'nin ve genelde ekonomik bürokrasinin diğer bir ilginç özelliği emeklilik yaş sınırı ile ilgilidir. Bürokratların en geç elli beş yaşlarında emekliye ayrılmaları gerekmektedir. Erken sayılabilecek bir çağda emekliye ayrılan üst düzey bürokratlar, daha sonra çalışma hayatlarının en verimli dönemlerini genelde özel sektör yöneticisi olarak devam ettirmekte, bir kısmı da siyasete atlayarak parti düzeyinde faal rol oynamaktadır. Başarılı sanayi politikasının kökeninde yatan bürokrasi-hükümet-özel sektör işbirliğinin oluşmasında, aynı eğitim kurumlarından geçmelerinden kaynaklanan bir seçkinler-arası sosyalleşme sürecinin olduğu kadar, bürokratların ileri yaşlarda özel sektöre ve aktif siyasal yaşama kaymalarının da büyük payı vardır.

B. Parti Sistemi

Japonya'da bürokrasinin, özellikle MITI'nin, sanayi politikası uygulamasında öncü rol oynamasında parti yapısından kaynaklanan siyasal desteğin önemi yadsınamaz. Japonya'da savaş sonrasında tek parti ağırlıklı bir parlamenter demokratik sistem oluşmuştur. 1955 yılında kurulan ve bir merkez sağ partisi konumunda bulunan Liberal Demokrasi Partisi (LDP), günümüze kadar aralıksız olarak hakimiyetini sürdürmektedir. Üstelik, 1980'li yıllarda partinin gücünün daha da perçinleştiği görülmektedir. LDP'nin seçimlerdeki sürekli başarısı so-

nucunda oluşan egemen parti sistemi yönlendirilen piyasa modelinin temel dayanak noktalarından biri haline gelmiştir. Özel kesim tarafından büyük çapta mali destek gören LDP'nin başarısı neticesinde istikrarlı bir ortam oluşmuş ve bu ortamda MITI gibi diğer kilit bürokratik örgütlere gerekli siyasal destek sağlanmıştır.

Özel kesimin, uzun vadeli çıkarlar doğrultusunda, üzerinde yoğun baskı içeren bir sistemi desteklemesi son derece ilginçtir. LDP hükümetleri bir yandan bürokrasiye öncü rol oynamaya olanak veren özerk statüyü ve yetkileri sağlarken, modelin başarısı için gerekli diğer bir temel ögenin, bürokrasi-özel kesim işbirliğinin oluşmasında da kilit rol üstlenmektedir. Siyasal ortamın bu derece istikrarlı olmadığı veya siyasal desteğin sınırlı olduğu ortamlarda, bürokrasi ne kadar iyi örgütlenmiş veya sosyal konumda olursa olsun, piyasa yönlendirme görevini aynı başarı ile uygulayamayacağı açıktır. Ayrıca bürokrasinin gücünün LDP hükümetleri tarafından ustaca dengelendiği gözardı edilmemelidir. Örneğin, MITI'nin görevinin belirli sayıda stratejik sektörün izlenmesi ve yönlendirilmesi ile sınırlandırılması, söz konusu kurumun aşırı derecede güçlenmesini önlemiştir. Dolayısıyla, kilit sektörlerin belirlenmesi ve az sayıda tutulması ekonomik olduğu kadar siyasal bir mantığa da dayanmaktadır. MITI'nin gücü frenlenmektedir. Bu örnekten de görülebileceği gibi, Japon sanayi politikasının başarısı, bürokrasi ve siyasal otorite arasında oluşan ve ithal edilmesi hiç de kolay olmayan ince güç dengelerine dayanmaktadır.

Japonya ile ilgili birçok incelemede sanayi politikasının başarısı siyasal otorite-bürokrasi ve örgütlenmiş özel sektör üçgenine indirgenmiştir. Kanımızca bu görüş oldukça sınırlı bir katılıma dayanan, tamamıyla seçkinler düzeyinde oluşan ve uygulamaya konulan sanayi politikalarına toplumun diğer kesimlerinden nasıl destek sağlandığı sorununu geri plana itmektedir.

Son yıllarda yapılan araştırmalar, uzun vadeli sanayi politikaları için gerekli geniş siyasal desteğin oluşmasında ve toplumsal istikrarın sağlanmasında yine LDP'nin önemli bir rol üstlendiğini açıkça ortaya koymaktadır. LDP'nin seçimlerdeki sürekli başarısının sırrı ülke çapında ve mahalli düzeyde son derece iyi örgütlenmesinde, daha da önemlisi, gelir dağılımını etkilemeye yönelik olarak uyguladığı sistematik politikalarda aranmalıdır. Daha önce de belirttiğimiz gibi, Japonya'nın şaşırtıcı özelliği gelişmiş ülkeler arasında aynı anda hem en yüksek büyüme hızlarını hem de en adil gelir dağılımını gerçekleştiren ülke olmasından kaynaklanmaktadır. Hızlı büyümenin oldukça adil bir gelir dağılımı düzeni içinde gerçekleşmesinin altında yatan birçok neden bulunmaktadır. Bunların ayrıntılı bir biçimde incelenmesi çalışmamızın dışında kalmaktadır. Ancak, "Zaibatsu" gruplarının çöküşü ve toprak reformu gibi faktörlerin sonucunda, Japonya savaş sonrasında oldukça adil bir gelir dağılımı tabanından hızlı büyüme sürecine geçmiştir. Ayrıca, gelir dağılımının düzeltilmesinde LDP hükümetlerinin de yadsınamayacak bir payı vardır. Savaş öncesi dönem ile karşılaştırıldığın-

da, özellikle sağlık ve eğitim harcamalarında, tüm ülke bazında çarpıcı artışlar gerçekleştirilmiştir. Kapsamlı sağlık programlarına ilave olarak, küçük sanayi ve tarım kesimlerine yönelik bölgesel politikalar sonucunda, LDP geniş tabanlı bir koalisyon oluşturmakta büyük başarı sağlamıştır. Özellikle parti gücünün sorgulandığı "kriz" dönemlerinde daha da önem kazanan sistematik bölüşüm politikaları neticesinde LDP, muhalefet partilerinin programlarının temel dayanak noktalarına sahip çıkabilmiş, böylece muhalefet başarılı bir biçimde bertaraf edilerek, seçimlerdeki başarı sürekli kılınmıştır. Dolayısıyla, Japonya'nın başarısında birbirinden ayrı gibi gözüken, ama gerçekte birbirini destekleyen iki temel boyut vardır. Bunlardan birincisi, dış piyasalarda rekabet gücünü hızlı artırmaya yönelik son derece merkezileşmiş bir bürokrasi-hükümet-özel sektör işbirliği, ikincisi ise söz konusu sürecin etkili olmasına siyasal destek sağlayan ve geniş-tabanlı bir toplumsal koalisyonun oluşmasına yol açan kapsamlı gelir dağıtım mekanizmaları ve politikalarıdır.

Japonya rneğini Avrupa'daki "toplumsal ortaklık" modellerinden ayıran önemli özelliklerden biri sendikaların yapısı ve yönetime katılım biçimleri ile ilgilidir. Japonya'da sendikacılık faaliyetleri büyük lde firma düzeyinde örgütlenmekte, işçi kesimi, zirve rgt düzeyinde ekonominin yönetimi ve karar alma süreçleri içinde yer almamaktadır. Bu nedenle, toplumsal ortaklık temeli üzerine kurulu Avrupa modelleri ile karşılaştırıldığında, Japonya, katılım düzeyinin sınırlı, denetim mekanizmalarının gcl olduğu bir merkeziyetçi demokrasi örneğini oluşturmaktadır. Burada ilginç olan nokta, karar alma sürecine katılımın çok sınırlı düzeyde gerçekleşmesine rağmen, Liberal-Demokrat hükümetlerin son derece geniş bir siyasal taban ve koalisyon yaratmak konusunda elde ettikleri başarıdır.

Japonya'da büyük firmalar düzeyinde gerçekleşen sağlıklı işçi-işveren ilişkileri ve "yaşam boyu istihdam" gibi uygulamalar, uzun vadeli stratejik hedefler doğrultusunda ücret-verimlilik dengesini kurmakta olduğu kadar, toplumsal istikrarın sağlanması da önemli katkılarda bulunmaktadır.

"Yaşam boyu istihdam" uygulaması Japonya'ya veya Uzakdoğu'ya özgü kültürel özelliklerin bir ürünü olarak yorumlanmaktadır. Ancak, söz konusu uygulamanın tarihsel gelişimine baktığımızda, bu uygulamanın 1950'li yıllarda ortaya çıktığını ve çıkış sebebinin temelinde firmaların o zamanki militan, uzlaşma yanlısı olmayan sendikaları kontrol altına almak istediğinin yattığını görmekteyiz. Bu nedenle, sürekli istihdam uygulamasını salt kültürel ögelere bağlamamak gerekir. Ayrıca, kk firmalar söz konusu uygulamanın dışında kalmaktadır. Ekonominin daralma eğilimi gösterdiği dönemlerde, uyum süreci büyük lde kk firmaları etkilemekte, böylece bu firmalar sürekli istihdam ilkesini uygulamaktadır. "Sürekli istihdam" uygulaması çalışmamızın genel mantığı çerçevesinde temel bir gerçeği yansıtmaktadır: Toplumsal uzlaşma (veya istikrar) salt kültürel ögelerin veya toplumsal değerlerin ürünü değil, zaman içinde kurumsal gelişme ile gerçekleşebilir bir süreçtir.

C. Özel Kesimin Örgütlenmesi ve Özel Kesim-Bürokrasi İşbirliği

Liberal-Demokrat hükümet, üst-düzey bürokrasi ve önde gelen iş çevrelerinden oluşan, seçkin bir güç üçlüsü Japon politik-ekonomik sisteminin temel dayanağıdır. MITI'nin bir danışma mercii olan "Endüstri Yapısı İnceleme Konseyi" bu üçlünün en etkili organı konumundadır. Konsey sektörlerle, alt-birimlere ayrılmaktadır. Her kesimin öncü firmaları ve bürokratik temsilcilerden oluşan alt-komite, iş çevreleri ile bürokratik görüşler arasında uyum sağlar ve söz konusu sanayi kesiminin gelişme planını hazırlar. Genel konsey üyeleri ise bürokrasi, iş çevreleri ve politik çevreler arasında bir köprü vazifesi görmektedir. Gerek genel konsey gerek alt komiteler, bir uzlaşma aracı oldukları kadar, kilit alt-sektörlerin seçimi, desteklenmesi ve denetimi aşamalarında da temel bilgi kaynağı işlevini görürler.

Başarılı sanayi politikası uygulamalarında, bürokrasi-özel kesim ortak örgütlerinin olduğu kadar, özel kesimin kendi içinde örgütlenmesinin de önemli bir payı vardır. 1950'li yıllarda, Japon hükümeti büyük şirketleri koruyan savaş öncesi uygulamasına dönüş yapmıştı. Tekelleşmeye karşı yasaların gevşetilmesi sonucunda savaş öncesi gruplar (Zaibatsu) yeni bir örgüt modeli kapsamında tekrar ortaya çıkmışlardır. "Keiretsu" adı verilen bu yeni gruplaşmalar İkinci Dünya Savaşı sonrası Japonya'sında önemli bir güç merkezi oluşturmaktadır. Keiretsular "dikey" ve "yatay" olmak üzere iki gruba ayrılırlar. "Dikey Keiretsu" örneğinde, belli bir sanayi kesiminde nihai mal üreten büyük bir firma çok sayıda ham madde, girdi üreticisini ve dağıtım ağını kendi hiyerarşik yapısı çerçevesinde örgütlemektedir. Toyota'nın çok sayıda otomobil yedek parça üreticisi ile kurmuş olduğu organik ilişkiler zinciri "dikey Keiretsu" modelinin en çarpıcı örneklerinden birini oluşturmaktadır. Büyük firmalar küçük ve orta boy firmalar arasındaki ilişkilerin yaygınlığı, Japon sanayi yapısının önemli bir özelliğini oluşturmakta, söz konusu organik bağlar sanayi politikasına ilave destek kaynağı olmaktadır.

Dikey olarak örgütlenmiş büyük sanayi şirketleri daha sonra diğer sanayi kesimlerindeki büyük şirketlere ve bunlara ilave olarak dış ticaret sermaye şirketleri, bankalar ve sigorta şirketleri ile birleşerek "yatay Keiretsu" örneklerini oluşturmaktadır. Birçok sanayi kesimini bünyesinde toplayan yatay Keiretsular, üyeleri için önemli bir mali destek unsuru ve bilgi kaynağı oluşturmakta, aynı zamanda istikrarlı bir piyasa ortamının yaratılmasına katkıda bulunmaktadır. Günümüzde, altı ana yatay Keiretsu grubu Japon ekonomisinde kilit rol oynamaktadır. Bunlardan üç tanesi Mitsubishi, Mitsui ve Sumitomo grupları eski Zaibatsu yapılarının devamını oluşturmaktadır. Diğer üç grup Fuji, Sanva ve Dai-Ichi ise savaş sonrası oluşumlar olarak ortaya çıkmaktadır. Keiretsu örgütlenme biçiminin örnekleriyle ilgili olarak çok daha fazla ayrıntıya girmek mümkündür. Ancak, çalışmamızın boyutları çerçevesinde önemli olan unsur Keiretsu tarzı örgütlenme biçiminin stratejik sanayi politikası uygulaması açısından sağladığı avantajlarla ilgilidir. Birçok ülkede selektif teşviklere dayalı sektör-

öncelikli sanayi politikaları özel kesim bünyesinde ayrıcalıklar yaratarak, şirketler arasında uzlaştırıcı olmaktan çok bölücü bir rol oynamaktadır. Böyle bir ortamda sanayi politikasının başarı şansı düşük olacaktır. Ancak, yatay Keiretsu tarzı örgütlenme çerçevesinde olayı ele aldığımızda Keiretsu gruplarının bütün kilit sanayi kesimlerinde bir veya birkaç firma ile temsil edildiğini görüyoruz. Bu nedenle, sanayi politikasının özel kesim içinde bölünmelere yol açması ihtimali ortadan kalkmaktadır. Bütün bu gözlemler, Keiretsuların Japon sanayi politikasının temel ilkelerinden biri olan "kontrollü rekabet" veya "işbirliği içinde rekabet" ilkesinin pratikte anlam kazanmasına olanak sağlayan temel örgütsel yapılanmalardan bir tanesi olduğunu göstermektedir.

III. GÜNEY KORE DENEYİMİ: BİRİKİM ÖNCELİKLİ TOPLUMSAL DENETİM MODELİ

Güney Kore'nin savaş sonrası kalkınma stratejisi Japonya ile önemli benzerlikler göstermektedir. Kore'de devlet gelişme ve sanayileşme sürecinde faal rol almış, yatırımcıların kilit sektörlerde odaklaşması doğrultusunda piyasa mekanizmasına yoğun bir biçimde müdahale etmiştir. Temel politika önlemlerini, müdahale araçları ve kurumsal yapıları incelediğimizde, Güney Kore ve Japonya arasında şaşırtıcı benzerlikler olduğunu görmekteyiz. Bu benzerliklerin kökeninde, her iki ülkenin sahip olduğu ortak coğrafi ve kültürel miras kadar, Kore'nin Japonya'nın kolonisi olduğu uzun savaş öncesi dönemin (1900-1945) beraberinde getirdiği oluşumlar yatmaktadır. Kore'nin savaş sonrasında gerçekleştirdiği olağanüstü büyüme hızlarının kurumsal altyapısı, özellikle güçlü idari ve bürokratik örgüt yapısı, temelde söz konusu dönemin ürünüdür. Ancak, savaş sonrası Kore deneyimi siyasal rejim açısından Japon deneyiminden temel bir farklılık göstermektedir. Japonya'da, parlamenter demokratik sistem ile bağdaştırılması mümkün olan "yönlendirilen piyasa modeli", Kore'de oldukça katı ve otoriter bir rejim çerçevesinde uygulanmıştır. Burada, iki ülke arasında, savaş sonrası sanayileşme ve kişi başına düşen gelir düzeyi açısından çarpıcı farklılıklar bulunduğu işaret etmeden geçemeyiz. Kanımızca, ekonomik modelin Güney Kore'de otoriter bir yapı içinde uygulanması hızlı büyümenin başlangıç aşamalarındaki düşük sanayileşme ve gelir düzeyi ile yakından ilgilidir. Liberal-Demokrat hükümetlerin Japonya'da üstlendikleri rol Kore'de başkan ve ordu tarafından yerine getirilmiştir. Başkan ve başkana bağlı olarak ordunun sağladığı siyasal destek sayesinde, merkezi bürokrasi çeşitli sosyal grupların istem ve baskılarından arındırılmış ve özerk bir yapıya kavuşturulmuştur. Japonya'da olduğu gibi, özerk statüsü, teknik kapasitesi yüksek bir bürokratik yapı sanayi politikalarının uygulanmasında kilit bir konuma sahip olmuştur. Japonya'da egemen parti sisteminin sağladığı süreklilik ve istik-

rar ortamı, Kore'de otoriter bir rejim tarafından yerine getirilmiştir.

Ordunun iktidarı ele geçirdiği 1960'lı yılların ilk yarısı, aynı zamanda bürokratik örgütlenme ve sanayileşme stratejisi açılarından büyük önem taşımaktadır. 1960'lı yılların ilk yarısında, Parti rejiminin iktidara el koymasıyla birlikte, son derece merkezi ve hiyerarşik tarzda örgütlenmiş bir bürokratik yapı meydana getirilmiştir.

Kore kapsamında, MITI ile paralel konumda bulunan "Ekonomik Planlama Örgütü" (EPB) 1961 yılında kurulmuştur. EPB Kore'de ekonomiye yön veren kuruluşların başında gelmektedir. Özellikle 1980 öncesi dönemde, EPB'nin geniş kapsamlı bir görev alanına sahip olduğu gözlenmektedir. Kalkınma planlarının hazırlanması, devlet bütçesinin oluşturulması, kaynak dağılımı arasında koordinasyon sağlanması, yatırımların, teknolojik düzeyin ve uluslararası ekonomik ilişkilerin geliştirilmesi EPB'nin görev sahasına girmektedir. Burada dikkat çekici kurumsal düzenleme, planlama ve bütçe fonksiyonlarının aynı çatı altında toplanmasıdır.

Ekonomiyi yönlendiren ikinci önemli organ Maliye Bakanlığıdır. Maliye Bakanlığı EPB tarafından oluşturulan ekonomik politikanın uygulanması ve denetimiyle yükümlüdür. Maliye Bakanı, Merkez Bankası Başkanı ve diğer bankalarla yakın işbirliği içindedir. Maliye Bakanlığı aynı zamanda kamu işletmelerinin ve kamu yatırım projelerinin gözetimini yapmaktadır.

Bu noktada, Japonya ve Kore arasında temel bir farklılığa işaret edelim. Japonya'da KİT'ler marjinal bir konumdadır. Ayrıca, toplam kamu harcamalarının milli gelire oranı OECD grubu içinde en düşük olan ülkedir. Kore'de ise geç sanayileşme sürecinin etkisiyle, küçümsenmeyecek boyutlarda bir KİT sektörü oluşmuştur. Aynı zamanda kamu sektörünün boyutları gelişmekte olan ülkelerin ortalamalarının altında değildir. Ayrıca KİT sektörünün son derece etkin ve verimli çalışan bir kesim olduğu dikkat çekicidir. Kore deneyimi, gerçek anlamda özerk statüye sahip kamu kuruluşlarının üstün bir performans gösterebileceği gerçeğini açıkça ortaya koymaktadır.

Son olarak, modelin diğer bir kilit unsurunu oluşturan "Kore Ticaretini Geliştirme Kurumu", KOTRA'nın önemine kısaca değinmeliyiz. Bir kamu kuruluşu olan ve 1962 yılında kurulan KOTRA, uluslararası alana yayılmış olan Güney Kore ticaret merkezleri aracılığıyla Koreli işadamlarına dış pazarlarla ilgili ücretsiz bilgiler ve geniş kapsamlı hizmetler sunmaktadır. Dışsatım ve sanayileşme alanlarındaki başarıyla örgütlenme düzeyi arasındaki doğrusal ilişki kanımızca Güney Kore deneyiminden çıkartılabilecek temel derslerden biridir.

Güçlü, özerk ve merkeziyetçi Kore bürokrasisinin, sanayileşmenin kritik evrelerinde yapısal değişim ve dönüşüm süreçlerini gerçekleştirerek hızlı büyümeye süreklilik kazandırdı-

ğı gerçeği yadsınamaz. Özellikle 1960'lı yıllarda ithal ikamesine dayalı sanayileşmenin ilk aşamasının tamamlanmasından sonra, doğrudan doğruya emek-yoğun sektörlerin önem kazandığı ihracata yönelik sanayileşme aşamasına geçilmesinde bürokrasinin payı büyüktür. Burada ilginç olan, strateji değişikliğinin ciddi bir kriz ortamından kaynaklanmadan bir politika tercihi neticesinde gerçekleşmesidir (Tablo 3). Türkiye'nin de dahil olduğu geniş bir ülke grubunun deneyimleri incelendiğinde Kore'den çok farklı olarak ithal ikamesi sürecinin aşırı bir şekilde uzatıldığı, ancak olağanüstü boyutlarda bir kriz sonrasında terkedildiği gerçeği ortaya çıkmaktadır.

Tablo 3

Güney Kore'de Sanayileşmenin Temel Evreleri, 1900-1990

TEMEL EVRELER	SANAYİLEŞMENİN NİTELİĞİ	TEMEL POLİTİKALAR
1. TEMEL MAMULLERE DAYALI İHRACAT AŞAMASI, 1900-45	TARIMA DAYALI İHRACAT, ÇOK SINIRLI DÜZEYDE SANAYİLEŞME	SERBEST TİCARET VE YABANCI SERMAYE REJİMİ
2. İTHAL İKAMESİ BİRİNCİ AŞAMA 1945-64	TÜKETİM MALLARI AĞIRLIKLI SANAYİLEŞME	KORUMACILIK, SÜBVANSİYON VE DÜŞÜK FAİZLİ KREDİ UYGULAMALARI
3. İHRACAT YÖNELİK SANAYİLEŞME, İLK AŞAMA 1964-70	EMEK YOĞUN İHRACATIN ROL OYNADIĞI SANAYİLEŞME AŞAMASI	DEVALÜASYON, KISMİ LİBERALLEŞME, İHRACATIN SÜBVANSİYON VE DÜŞÜK FAİZLİ KREDİLERLE TEŞVİKİ
4. İHRACAT YÖNELİK SANAYİLEŞME, İKİNCİ AŞAMA 1970- GÜNÜMÜZE KADAR	İHRACAT VE SANAYİ YAPILARINDA DERİNLEŞME SÜRECİ	STRATEJİK SANAYİLEŞME POLİTİKASI ÇERÇEVESİNDE KİLİT SEKTÖRLERİN DESTEKLENMESİ

Kaynak: Haggard (1990)

Güçlü bürokrasinin sisteme kazandırdığı esneklik düzeyi ile ilgili diğer bir çarpıcı örnek de, 1970'li yıllar ile ilgilidir. Kore'nin 1970'li yıllarda uygulamaya koyduğu, ağır sanayiye de ön plana alan, ihracata yönelik sanayileşmeyi kısmi ithal ikamesi ile bağdaştırmaya çalışan "karma strateji", 1970'li yılların sonlarına doğru kriz sinyalleri vermeye başlamıştır.

Ancak krizin ortaya çıkmasına olanak vermeden gerçekleştirilen bir strateji değişikliği ve başarılı istikrar paketi neticesinde Kore tekrar yüksek büyüme grafiğini tutturabilmiştir.

Güney Kore modelinin denetim ağırlıklı olduğu ve karar alma sürecine katılımın çok sınırlı düzeyde bir model olduğu açıktır. Ancak birçok ülkenin deneyimine baktığımızda otoriter rejimlerin otomatikman toplumsal istikrarı sağlayamadığını görmekteyiz. Dolayısıyla, Güney Kore'de sanayi politikasının başarısı için gerekli siyasal istikrar ortamının sağlanmasına katkıda bulunan unsurlar nelerdir sorusu akla gelmektedir.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, Kore'nin Japonya ile paylaştığı ortak kültürel değerler, hammadde ve doğal kaynak eksikliğinden kaynaklanan zayıflığın bilinci, bu bilincin ulusal motivasyonu güçlendirmesi önemli etkenler arasındadır. Ancak, söz konusu etkenler de toplumsal istikrarı açıklamakta tek başına yeterli değildir. Savaş sonrası reformlar, ki toprak reformu bunlardan en önemlisidir, Tayvan için olduğu kadar Güney Kore için de önemli bir toplumsal destek tabanı sağlamıştır. Söz konusu reformlar sonucunda, hızlı büyüme süreci oldukça adil gelir dağılımı temelinden başlatılmıştır. Buna ek olarak, 1960'lı yıllardan itibaren dışarıya yönelik emek-yoğun sanayilere önem verilmesi büyüme sürecinin adil bir bölüşüm profili ile paralel gelişmesini sağlamıştır. Gelir dağılımının 1970'li ve 1980'li yıllarda bozulmasına rağmen, Güney Kore yine de gelişmekte olan ülkeler arasında en adil gelir dağılımına sahip ülkelerden biridir. Ayrıca, eğitim ve insan sermayesi birikimine yapılan olağanüstü yatırımlar neticesinde, hızlı verimlilik artışlarına paralel olarak gerçek ücretlerde önemli artışlar gerçekleşmiştir. Bu nedenle, Güney Kore örneğinde otoriter rejim bozuk bir gelir dağılımı ve sınırlı ücret artışları ile eş anlama gelmemektedir. Daha önce de vurguladığımız gibi, uyarlanan piyasa modelinin temelinde özerk bir bürokrasi olduğu kadar, güçlü bir devlet-özel kesim işbirliği yatmaktadır. MITI'nin "Sektör Geliştirme Konseyleri" ne paralel olarak Güney Kore'de 1960'lı yıllarda "İhracatı Geliştirme Konseyi" kurulmuştur. İhracatı Geliştirme Konseyi, sektör bazında örgütlenen ihracatçı birliklerinin ve diğer özel kesim ve devlet kurumlarının katılımıyla, sektör düzeyinde ihracat hedeflerinin oluşmasına ve daha sonraki aşamalarda da hedeflerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmuştur.

Güney Kore'de özel kesimin yapısı sanayi politikasına önemli bir destek unsuru oluşturmaktadır. "Chaebol" olarak bilinen az sayıda şirket veya şirketler grubu üretimin önemli bir bölümünü gerçekleştirmektedir. Örneğin, 1980'li yılların başlarında, beş büyük Chaebol milli gelirin yüzde kırkını üretmekteydi. On büyük Chaebol'un kontrolü altındaki 233 firma ise milli gelirin yüzde altmışı civarında bir payını ürettiyordu. Chaebol gruplarının iki temel özelliği bulunmaktadır. Söz konusu gruplar, temelde aile şirketleri konumunda olduklarından öz kaynak sıkıntısı çekmekte, bu yüzden banka kredilerine aşırı derecede bağımlılık göstermektedirler. İkinci olarak da, faaliyetleri çok sayıda sektöre

dağılmış bulunmaktadır. Bu iki temel özellik, Chaebol'ların kamu kaynaklarına olan bağımlılığını artırmakta böylece sanayi politikasının başarısının ön şartı olan denetim mekanizmalarını etkili kılmaktadır. Ayrıca, grupların faaliyetlerinin çeşitlilik göstermesi, sanayi politikalarının ayrıcalıklar yaratarak özel kesimin kendi içinde bölünmesi olasılığını ortadan kaldırmaktadır. Bu noktada, sanayi politikasının başarısı açısından özel sektörün yapısının ve örgütlenme biçiminin ne kadar önemli olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır. Örneğin, sanayi yapısının çok sayıda küçük firmadan oluştuğu Tayvan'da sektör-öncelikli sanayi politikalarının uygulanması bir hayli güçleşmekte, kamu firmalarının önem kazandığı yeni kurumsal düzenlemeler gerekmektedir.

IV. UZAKDOĞU MODELİNİN EVRİMİ

Japonya'da demokratik parlamenter, Güney Kore'de ise otoriter bir siyasal yapı çerçevesinde uygulanan yönlendirilmiş piyasa modelini değişmeyen kalıplar içine oturtulmuş, statik bir model olarak değil, tam aksine belli tarihsel süreçlerin sonucunda ortaya çıkan ve zaman içinde değişebilir bir sistem olarak algılamalıyız. Daha önce de vurguladığımız gibi, modelin başarısı belirli güç dengelerine dayanmaktadır. Gerek iç gerek dış baskılardan ötürü bu dengeler zaman içinde sarsılabilmekte ve bir aşınma sürecine girmektedir. Klasik Uzakdoğu modeli, Japonya'da 1970'li yıllardan Güney Kore'de ise 1980'li yılların başından itibaren ciddi bir değişim sürecine girmiştir. Bu değişime yol açan bazı temel etkenlere değinmek yararlı olacaktır.

Uzakdoğu modelinin zaman içinde aşınması modelin temel dayanak noktalarından biri olan devlet-özel sektör işbirliği ve güç dengesinin zaman içinde devlet aleyhine gelişmesinden kaynaklanmaktadır. Gerek Japonya gerek Güney Kore örneklerinden hatırlanacağı gibi, az sayıda şirketin veya şirket gruplarının kamu kaynaklarına bağımlı olmaları, söz konusu grupların devlet tarafından öncelikli sektörlerle yönlendirilmesine ve daha sonraki aşamalarda şirketlerin performansı ile ilgili olarak denetim mekanizmalarının kurulmasına olanak sağlamıştır. Ancak devlet desteğiyle zaman içinde güçlenen özel kesim daha bağımsız bir yapıya kavuşmuş, sanayileşmenin ileri aşamalarında kamunun mali desteğine duydukları gereksinim zamanla azalmıştır. Her iki ülkede yaşanan mali yapının liberalleşmesi süreci özel sektörün kamu kaynaklarından bağımsız bir yapıya kavuşma eğilimini perçinlemiştir. Bu nedenle, sanayi politikasının giderek yumuşamasının ardında iki temel etken yattığını söyleyebiliriz:

(a) Firmalar belli bir olgunluk ve uluslararası rekabet düzeyine ulaştıktan sonra kendi başlarına hareket edebilmekte, bu tip firmalar için devlet desteği giderek önemini kay-

betmektedir. (b) Diğer taraftan, firmaların olgunlaşma sürecinden bağımsız olarak, elinde bulunan müdahale araçlarını zaman içinde yitirmesinden dolayı devlet, firmaları öncelikli setörler doğrultusunda yönlendirmek ve denetlemek için yeterli güce sahip bulunmamaktadır. Uzakdoğu ekonomik sistemlerinin giderek liberalleşmesi sonucunda, devletin mali kaynaklar ve döviz üzerinde kontrolü giderek azalmakta, dolayısıyla sektör-öncelikli sanayi politikası uygulamasının bazı temel müdahale araçları ortadan kalkmaktadır.

Birikim ve denetim ağırlıklı Uzakdoğu modelinin daha yumuşak bir uygulamaya doğru kaymasına yol açan bir başka temel neden de zaman içinde giderek önem kazanan toplumsal baskılardır. Toplumsal baskılar, zaten çok farklı sanayileşme aşamalarında bulunan Japonya ve Güney Kore'de oldukça değişik kökenlerden kaynaklanmaktadır. Ancak, her iki ülkede yoğunlaşan toplumsal baskıları devletin baskı ve denetimine karşı oluşan tepkiler olarak nitelendirmek mümkündür. Japonya'da toplumsal baskılar ileri düzeyde bir sanayi toplumu, hatta sanayi-sonrası toplum aşamasına gelen bir ülkede halkın tüketim ve refah isteklerinin giderek ağır basması şeklinde kendini göstermiştir. Güney Kore'de ve Tayvan'da ise tabandan gelen talepler giderek çoğulcu bir demokrasi ve artan düzeyde siyasal katılım doğrultusunda gelişmiştir. Gerek Güney Kore, gerek Tayvan'da 1980'li yılların ortalarından bu yana demokrasiye geçiş süreci yaşanmaktadır. Bu geçiş sürecinin henüz ne yönde gelişeceği ve baskı gruplarının artan taleplerinin hızlı birikim sürecini ne ölçüde etkileyeceği meçhuldür. Ancak, Güney Kore ve Tayvan'da oluşmaya başlayan demokratik sistemin giderek Japon tarzı parti hakimiyetine dayanan ve denetim özellikleri ağır basan bir yapıya doğru kayacağı izlenimi uyandırmaktadır. Burada ilginç olan nokta, denetim ağırlıklı bir model olan Uzakdoğu modeli, birikime verilen önceliğin aşınmasına paralel olarak, temel denetim araçlarını da giderek yitirdiğidir.

Uzakdoğu modeline karşı oluşan tepkileri ülkelerin kendi içi yapılarından kaynaklanan etkenlerle açıklamaya çalıştık. Ancak, modelin zaman içinde liberalleşmesinin ve sanayi politikalarının yumuşamasının ardında yatan bir başka önemli boyut da uluslararası çevrelerden kaynaklanan yoğun baskılar ile ilgilidir. Japonya'nın ve diğer Uzakdoğu ülkelerinin dünya piyasalarında hızla artan rekabet gücü diğer sanayileşmiş ülkeler için önemli bir tehdit oluşturmıştır. Batılı ülkelerde korumacılık 1970'li yılların başlarından itibaren hız kazanmış ve buna paralel olarak Japonya'ya doğrudan ve dolaylı koruma yöntemlerini ortadan kaldırması doğrultusunda yoğun baskılar yöneltmiştir. Söz konusu baskılar neticesinde, 1950'li ve 1960'lı yıllarda korumacılığın oldukça yüksek düzeylerde seyrettiği Japonya'da gümrük tarifeleri asgari düzeylere çekilmiştir. 1945-1950 döneminden farklı olarak, bugünkü uluslararası ortamda selektif korumacılığa dayanan sanayi politikaları uygulaması giderek zorlaşmakta, bu tür uygulamalara eğilim gösteren ülkeler GATT çer-

çevesinde diğer ülkelerden tepki görmektedir.

Ancak, bütün bu gelişmelere rağmen Uzakdoğu modelinin geçerliliğini yitirdiğini ileri sürmek mümkün değildir. Model halen birçok temel özelliğini korumaya devam etmektedir. Örneğin Japonya ile ilgili son araştırmalar, MITI'nin en ileri düzeyde teknoloji yoğun sektörlerdeki firmaların teknolojik altyapısını oluşturmakta ve söz konusu firmaların rekabet gücünü artırmak doğrultusunda halen önemli bir yönlendirici rol üstlendiğini göstermektedir (Tablo 4). Fakat uygulama, eskiden olduğu gibi kilit sektörlerdeki firmaları katı sübvansiyon-denetim araçları ile yönlendirmek yerine, ortak projeler ve işbirliği çerçevesinde firmaların teknolojik altyapılarını geliştirmeye ağırlık vermektedir. Böylece aktif sanayi politikası uygulaması devam etmekte, değişim MITI'nin kullandığı temel müdahale araçlarında yoğunlaşmaktadır.

Tablo 4

Savaş Sonrası Japonya'da Sanayileşmenin Ana Evreleri ve MITI

ANA EVRELER	TEMEL YAKLAŞIM
1. 1945-1960 Savaş Sonrası Yeniden Yapılanma Dönemi	Sınırlı kaynakların öncelikli sektörlere yönlendirilmesi. Temel sanayi kesimlerine ağırlık verilmesi ve bu çerçevede ithal teknolojinin yoğun kullanımı
2. 1960'lı yıllar. Yüksek Büyüme Döneminde Sanayi Politikası	Sektör öncelikli politikaların ağır ve kimya sanayilerinde odaklaşması Maliyet indirimi ve kalite artışı yoluyla dış piyasalarda rekabet gücünün arttırılması.
3. 1970'li yıllar. Geçiş Döneminde Sanayi Politikası	Uluslararası baskılar neticesinde ticaret rejiminde ve sermaye akımlarında köklü liberalleşme. Özellikle enerji krizi sonrasında giderek teknoloji-yoğun kesimlere önem verilmesi.
4. 1980'li yıllar. Sanayi Politikasının Son Aşaması	Özgün teknolojinin geliştirilmesi Sektör öncelikli politikanın giderek terkedilmesi. Teknoloji düzeyini tüm sanayi kesiminde hızla arttırma çabaları.

Kaynak: JETRO (1985), Japan's Postwar Industry Policy. Economic Programs in the Reconstruction and Expansion Periods

V. TÜRKİYE İÇİN BAZI İPUÇLARI

Uzakdoğu deneyimleri Türkiye için bir model oluşturabilir mi? Bu sorunun yanıtını ararken ilk önce söz konusu deneyimlerin bazı olumsuz yönlerini vurgulayarak başlayalım. Birlik öncelikli Uzakdoğu modellerinin Türkiye'ye bir bütün olarak uyarlanması konusunda en önemli sakınca modelin demokrasi boyutuyla ilgilidir. Güney Kore ve Tayvan'da hızlı sanayileşme süreci İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlamış ancak parlamenter demokrasiye geçiş süreci kırk yıllık bir gecikme ile, 1980'li yılların ikinci yarısında gerçekleşme aşamasına gelmiştir. Modelin demokrasi açısından en olumlu örneği olan Japonya'da bile parlamenter düzen çevresinde tek-parti ağırlıklı bir sistem olduğu gözlenmekte, ücretli kesimin ekonomik politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecine katkıda bulunmadığı sınırlı bir uzlaşma örneği ortaya çıkmaktadır. Ekonomik politikaların oluşması ve uygulanması aşamalarında geniş toplum kesimlerinin katılımını, içeren daha uzlaşmacı bir demokrasi anlayışından hareket ettiğimizde, Japon örneği bir ideal sistem olmaktan uzaktır. Gerek Güney Kore, gerek Tayvan'daki demokrasiye geçiş süreciyle ilgili gelişmeler her iki ülkede de, demokrasi sürecinin perçinlenmesiyle birlikte, Japon tipi tek-parti ağırlıklı sınırlı bir demokratik rejime doğru kayacakları izlenimini vermekte, böylece, Uzakdoğu modellerinin temelde yarıotoriter bir siyasal yapıyla bağdaştırdığı gerçeğini ortaya koymaktadır.

Türkiye'nin özellikle benzer gelir düzeyindeki Güney Kore ve Tayvan ile karşılaştırıldığında, bütün eksiklerine rağmen son kırk yılda yadsınamayacak bir demokrasi deneyimi geçirdiği ve yüksek sayılabilecek büyüme hızlarını genelde demokratik bir ortamda gerçekleştirdiği göz ardı edilmemelidir. Temel stratejik kararların üst düzey bürokrat ve az sayıda büyük firmaların işbirliğiyle oluşturduğu ve toplumun büyük çoğunluğunun söz konusu karar mekanizmalarından dışlandığı bir model, Türkiye için gerçekçi bir alternatif olarak görülmektedir. Diğer taraftan, Uzakdoğu demokrasilerine farklı bir açıdan baktığımızda, şu gerçeğe karşılaşıyoruz. Japonya'da denetim ağırlıklı bir rejim çerçevesinde toplumsal istikrarın sağlanmasında, bu ülkenin kendine özgü tarihsel ve kültürel koşulları önemli rol oynamaktadır. Söz konusu koşulların Türkiye ortamında yaratılabilmesi de olanaklı görünmemektedir.

Bir an için Uzakdoğu modelini kültürel-toplumsal boyutlarından arındırdığınızı düşünelim, yine de Türkiye'deki (1980'li yıllarda uygulanan piyasa ekonomisi modeli ve bu çerçevede oluşan) kurumsal yapılar, Japon veya Güney Kore tarzı sanayi politikalarının devreye sokulmasına önemli engeller teşkil etmektedir. Hatırlanacağı gibi, Japon veya Güney Kore tipi sektör-bazlı stratejik sanayi politikaları, gerek öncelikli sektörlerle sübvansiyon verilmesi gerek daha sonraki denetim aşamalarında, devletin mali kaynaklar üzerinde güçlü bir kontrol uygulamasını öngörmektedir. Ancak, mali kaynakların oluşumunda sermaye piyasasının

uzun dönemde önem kazanmasıyla Japon veya Güney Kore tarzı sanayi politikaları uygulanması önemli bir dayanak noktasından yoksun kalabilir. Ayrıca uluslararası ortam, Japonya'nın ve Güney Kore'nin 1950'li ve 1960'lı yıllarda karşılaştıkları ortamdan çok farklı olarak, sektörlerle yönelik destekleme politikalarına karşı önemli engeller oluşturmaktadır.

Bu nedenlerle, "birikim öncelikli toplumsal denetim" modelinin bir bütün olarak Türkiye şartlarına uyarlanamayacağı bir gerçektir. Ancak, modelin Türkiye'nin yararlanabileceği belirli boyutları olduğuna değinmek gerekir. Uzakdoğu deneyimlerinden Türkiye'ye ışık tutabilecek bazı dersler de çıkarabiliriz.

Yeni-piyasacı veya katı merkezi planlama anlayışlarından farklı olarak, sınırlı sayıda sektörün desteklenmesi yoluyla piyasa mekanizmasına yön vermeye çalışan bir stratejik ve yol gösterici planlama anlayışı, büyüme sürecine ve uluslararası rekabet düzeyi yüksek bir sanayi yapısının oluşmasına önemli katkılarda bulunabilir. Böyle bir modelin işlerlik kazanabilmesi için öncelikli sektörlerin sağlıklı bir şekilde belirlenmesi ve firmalar üzerinde güçlü denetim mekanizmalarının kurulması gerekmektedir. Öncelikli sektörlerin iyi seçilmediği veya denetimin zayıf bulunduğu ortamlarda sanayi politikası çerçevesinde toplumsal uzlaşmanın sağlanması güçtür.

Piyasa mekanizmasının yönlendirilmesi ve hızlı birikim sürecinin gerçekleşmesi özerk konuma sahip, teknik kapasitesi yüksek ve uyum içinde çalışan bir idari yapı gerektirmektedir. Bürokratik örgütlenme çerçevesinde planlama birimi ön plana çıkarılmalı, gerek söz konusu gerek diğer kilit bürokratik örgütlere etkili olabilmeleri için gerekli özerk statü ve siyasal destek sağlanmalıdır.

Güçlü bir destek veya güçlü bürokrasi kavramıyla kamu kesiminin hacmi arasında doğrusal bir ilişki yoktur. Güçlü ve merkezizetçi yönetim modeli geniş-çaplı kamu kesimi gerektirmemekte, sınırlı bir kamu kesimiyle kolaylıkla bağdaşabilmektedir.

Uzun vadeli hedeflere işlerlik kazandırılması ve kısa vadeli popüler baskılardan arındırılması için devlet birimleri ve özel sektör örgütleri arasında gerek makro gerek sektör düzeyinde örgütlenmiş işbirliği büyük önem kazanmaktadır. Söz konusu işbirliğinin kurumsallaşması neticesinde geleceğe yönelik belirsizlik azaltılacak ve yatırım kararları daha sağlıklı bir biçimde oluşturulacaktır.

Sanayileşme sürecinde insan sermayesinin oluşması, dolayısıyla eğitim harcamaları gerek büyüme gerek bölüşüm hedefleri açısından birinci derecede önem taşımaktadır. Eğitim düzeyinin yükselmesi önemli verimlilik artışlarına yol açacaktır. Böylece gerçek ücretlerde kalıcı artışların ancak hızlı verimlilik artışı sağlandığı bir ortamda gerçekleşeceği anlayışı yerleşecek ve ücret-verimlilik dengesinin sağlam bir temele oturması mümkün olacaktır.

Dördüncü Bölüm

Türkiye

TÜRKİYE

Türkiye'nin yönetim yapısı ile ekonomik performansı arasındaki ilişkileri hem yönetim yapısı hem de ekonomik stratejisi açısından önemli farklılıklar gösteren iki döneme ayırarak inceleyeceğiz. 1960-80 arasında Türkiye dağınık bir çoğulcu sistem içinde planlı, ithal ikameci bir ekonomik strateji uygulamaya çalışmış, 1980'den sonra merkeziyetçi bir yapı içinde dışarıya açılan, ihracata yönelik neo-liberal bir ekonomik kalkınma stratejisi izlemeye yönelmiştir. (Tablo 5 ve 6) Bu iki dönemin kendi içlerinde gösterdikleri yönetim farklılıklarını her bölümün kendi içinde ele alacağız.

Tablo 5

**Temel Makro Ekonomik Göstergeler:
Büyüme ve Enflasyon, 1960-1990 (Yüzde Oranlar) ⁽¹⁾**

	BÜYÜME HIZI ⁽²⁾	ENFLASYON ORANI ⁽³⁾
1960-1964	3.9	1.6
1964-1969	6.3	5.8
1970-1974	7.2	17.6
1974-1977	6.3	17.9
1978-1980	0.5	69.0
1981-1986	5.2	39.2
1987-1990	5.5	53.7

1. Dönem ortalamaları.

2. GSMH büyüme hızı.

3. DİE Toptan eşya fiyat endeksi temel alınmıştır.

Kaynak: DPT, Temel Ekonomik Göstergeler; DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı (Çeşitli yıllar)

Tablo 6
Gelir Dağılımı⁽¹⁾

1960-1990
Gelir Payları

		1963	1978	1987
Birinci	%20	57.0	56.5	55.0
İkinci	%20	18.5	19.5	21.0
Üçüncü	%20	11.5	12.5	13.0
Dördüncü	%20	8.5	8.0	7.0
Beşinci	%20	4.5	3.5	4.0

1. Hanelerin gelirden aldıkları payların hanehalkı yüzdelere göre dağılımı

Kaynaklar: DPT, Gelir Dağılımı (1973); DİE, Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi (1987)

I. 1960-1980 DÖNEMİ: DAĞINIK ÇOĞULCULUKTAN, BÖLÜNMÜŞ-KUTUPLAŞMIŞ ÇOĞULCULUĞA

1960-1980 döneminde yukarıda da belirttiğimiz gibi Türkiye planlı ithal-ikameci bir sanayileşme stratejisi izlemiş, bu stratejisini korumacı ve teşvik edici tedbirlerle, dışardan alınan yardımlarla takviye etmiştir. Dış ticaret rejimi, vergi indirimleri, KİT, kredi, faiz ve ücret politikaları bu korumacı- teşvikçi paketin ayrılmaz parçaları olmuştur. Avrupa ülkelerine göre oldukça geri ve tarımsal-nitelikli bir ekonomik yapıdan çıkış yapan Türkiye, 1950'lerin tarım-ağırlıklı tecrübesinden sonra, 1962-76 yılları arasında küçümsenmeyecek bir büyüme ve sanayileşme göstermiş, fakat ne var ki 1970'li yılların sonunda geniş çaplı bir ekonomik kriz ve siyasal istikrarsızlığa boyun eğmek zorunda kalmıştır. Biz bu bölümde, 1960'lı ve 70'li yıllarda, Türkiye'nin sanayileşme yapısının, ekonomik performans profilinin ve sorunlarının yine Türkiye'nin yönetim biçimini temellendiren kamusal ve ekonomik kesimlerin yapısal özellikleri ve aralarındaki ilişkilerin niteliğiyle yakından ilgili olduğunu göstermeye çalışacağız.

I.1. KAMUSAL VE EKONOMİK GÜÇLER

1960-80 döneminin temel sorunlarından bir tanesi hükümet düzeyinde süregiden istikrarsızlıklardır. 1961-65 yıllarında koalisyon hükümetleriyle yönetilen Türkiye, 1965-69 döneminde Adalet Partisi, 1971-73'te ordunun denetimine dayalı, 1973-80 arası yine koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmiştir. Hükümetlerin koalisyona dayalı olmaları, veya koalisyon ortaklarının değişmesi otomatik olarak siyasal istikrarsızlığa yol açmaz. Nitekim Avrupa'da birçok ülkede koalisyon hükümetleri siyasal istikrarın kaynağı olmuş, sosyal bilimler literatürüne temsil tabanı geniş, uzlaşma kapasitesi yüksek anlamına gelen "konsensuel" sistemler olarak geçmiştir. Ne var ki, 1960-80 Türkiye'sinde hükümet yönetimini temellendiren parti sistemi konsensuel olmaktan uzak, önce iki parti arasında kutuplaşan, daha sonra dört parti arasında bölünen, merkez-kaç nitelikleri egemen olan bir sistem niteliği taşımıştır.

Parti sisteminin kutuplaşması Türkiye'nin tek partili rejimden çok-partili sisteme geçmesiyle birlikte başlamıştır. 1950 yılına kadar Türkiye'nin yönetimine hakim olan, Cumhuriyet Halk Partisinin (CHP) sivil ve askeri bürokrasi ile kurduğu ortaklığa dayanan "bürokratik" kanat ile 1950'den sonra iktidara gelen Demokrat Parti'de (DP) birleşmiş olan "ekonomik" kanat arasında başlayan kutuplaşma, 1960 ordu müdahalesiyle devam etmiş, 1961'de parlamenter rejime geçişle birlikte tekrar gündeme gelmiştir. 1960 ordu müdahalesinin hemen sonrasında ekonomik kanat ile bürokratik kanat arasında sanayileşme konusunda ulaşılan konsensus nasıl sanayileşileceği sorunuyla bozulmuştur. Bürokratik kanat bürokrasinin denetimine dayalı merkeziyetçi bir yönetim ile ancak etkin bir sanayileşmenin gerçekleştirileceğine inanmış, ekonomik kanatı oluşturan kesimlere yakın Adalet Partisi siyasileri ise çeşitli ekonomik kesimlerin farklı çıkarlarını gözönünde tutan, parti güdümünde işbirliğine dayalı ortak bir yönetim biçimine daha yatkın görünmüştür. Fakat sonuçta, DPT ve onları destekleyen bürokratik kadroların planlı sanayileşme için gerekli gördükleri merkeziyetçi yönetim sistemi, Türkiye'nin o günkü güçler dengesi ve yapısı açısından ne kadar gerçekçi değilse, AP'nin yatkın olduğu ortak yönetim stratejisinin uygulanması da yine aynı nedenlerle o kadar olanaksız olmuştur.

Fransa ve Uzakdoğu örneklerinde de gördüğümüz gibi başarılı bir merkeziyetçi planlama rejiminin gerçekleştirilmesi bazı koşullara bağlıdır: (1) güçlü yürütme-güçlü bürokrasi dayanışması; (2) kamusal kesimin yaptırım ve teşvik kapasitesinin güçlendirmeye uygun ekonomik-finansal yapı; (3) kamusal kesim ile selektif bazı dinamik sektör ve firmalar arasında yakın bir işbirliğinin kurulması.

1961-1980 dönemi Türkiye'sinde seçilmiş ve atanmış yöneticiler arasında dayanışma ve işbirliği olduğu söylenemez, bilakis siyasiler ile bürokratlar çoğu kez birbirlerine ters düşmüş, belirli bir kopukluk ve didişme içinde olmuştur. Bürokratlar siyasileri tavizkar bulurken, siyasiler bürokratları katı olarak değerlendirmişlerdir. 1960'larda, AP hükümetleri, İtal-

ya'daki Hristiyan Demokratlara benzer bir şekilde, bürokrasi üzerinde partinin siyasi hakimiyetini kurmaya çalışmışlar, 1970'lerde ise bürokrasi hükümetlerin koalisyon ortakları olan partiler tarafından parsellenmiş ve adeta savaş alanına dönmüştür.

Kamusal kesimin yaptırım ve teşvik kapasitesine gelince: Fransa'da bürokrasinin sanayileşmeyi başarılı bir şekilde yönlendirebilmesinin bir başka nedeninin de bürokrasinin finansal yapı üzerindeki hakimiyetinden kaynaklandığını görmüştük. Türkiye'nin kamu ağırlıklı ekonomik yapısı içinde kamusal kesimin çok güçlü ekonomik araçlara sahip olduğu bir gerçektir. Türkiye'nin üretim ve finans alanında geniş payı, dış ticaret rejimi üzerine geniş denetim gücü olan kamu kesiminin 1960-80 döneminde ekonomiye müdahale kapasitesi bir hayli yüksektir. Bu nedenle de, merkeziyetçi bir yönetimi temellendirmeye yeterli bir yaptırım ve teşvik kapasitesi Türkiye'de bu yıllarda geniş ölçüde mevcuttur. Ne var ki, bu kapasitenin etkin ve verimli bir şekilde kullanılması kamu kesiminin özerklik ve tutarlık derecesine, partizan ve dar kapsamlı çıkar baskıların dışında kalabilmesine, ve yürütmeye kurulacak uyumlu ilişkilere bağlıdır. 1960'lı ve 1970'li yıllarda ise kamusal kesimin bu tür nitelikler taşıdığını söylemek çok güçtür. Tam aksine, kamusal güçler kendi içlerinde bölünmüşler ve partizan, klientalist baskılara açık, uyum ve tutarlılıktan uzak bir yapıya doğru sürüklenmişlerdir. İşte, kamusal kesimin bu niteliklerini gözönünde bulundurursak, neden bu kesimin sahip olduğu geniş ve müdahale kapasitesinin etkin bir yaptırım kapasitesine dönüştürülmediği de açıklık kazanmış olur.

Yine Fransa ve Uzakdoğu örneklerinde gördüğümüz gibi, merkeziyetçi kalkınmanın başarısı tutarlı, teknik kapasitesi yüksek ve özerk bir bürokrasi ile selektif olarak hedef seçilen belirli sektör ve firmalar arasında kurulan yakın işbirliğine bağlıdır. Başarılı bir sanayileşme için teşviklerin verimliliği ve potansiyel uluslararası rekabet kapasitesi yüksek, dinamik sektör ve firmalarda yoğunlaştırılması gerekir. Türkiye'de ise hangi sektörlerin desteklenmesi sürekli anlaşmazlık konusu olmuş, teşvikler sektörel değil genel hatta rastgele bir şekilde paylaşılmış, fakat en önemlisi Türkiye'de bürokrasi ile iş dünyası sürekli birbirlerinden kuşku duymuşlardır. İşadamları bürokrasinin piyasa ekononmisini yönetmek değil yoketmek istediklerinden kuşkulananmış, "devletçi" olarak değerlendirdiği bürokrasiyi bir ortak olarak değil bir hasım olarak görmüştür. Bürokrasi ise iş dünyasını uzun-dönemli kalkınma vizyonundan yoksun, kısa-vadeli çıkarlarına yönelik, denetimsiz teşvik isteyen, disiplinsiz bir kesim olarak değerlendirmiştir.

Merkeziyetçi bir yönetim için gerekli koşulların çok zayıf olduğu 1960-80 Türkiye'sinde acaba AP hükümetlerinin daha yatkın olduğu ortak yönetimin koşulları var mıdır? Almanya, İsveç ve Avusturya örneklerinde gördüğümüz gibi, başarılı bir ortak yönetim de belirli koşulların gerçekleşmesine bağlıdır. Bunlardan en önemlisi ekonomik kesimlerin kolektif birlik ve dayanışma kapasitesi yüksek bir yapılanma içinde birbirleriyle ve kamu kesimiyle ör-

gütsel düzeyde uzlaşmaya dayanan işbirliği yapabilmeleridir.

1960-80 yıllarının hiçbir döneminde Türkiye'de bu nitelikte bir örgütlü toplum yapısı gerçekleşmemiştir. İş dünyasının kendi içinde büyük-küçük sanayi, sanayi-ticaret biçiminde bölünmüş olması ve bu bölünmenin ortak örgüt olan oda sistemine (TOBB) yansması yanında, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu (TESK), Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) ve Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) gibi kuruluşlarında kendi içlerinde ve birbirleriyle ilişkilerinde kollektif dayanışma, birlik ve uzlaşma kapasiteleri zayıf bir örgütlenme yapısı içinde olmaları, hem dar-kapsamlı, kısa-vadeli ve tutarsız talepler dile getirmelerine yol açmış, hem de hükümetle ilişkilerini örgütsel düzey dışına kaydırmış ve bu ilişkilere özel imtiyaz arayan, klientalist, perakende nitelikler kazandırmıştır. Tarım kesimi, hükümetler ile olan ilişkilerini kolektif temsil ve birlik kapasitesi çok zayıf olan Türkiye Ziraat Odaları Birliği'ne (TZOB) değil, daha çok oy tabanlarının büyüklüğünden kaynaklanan seçim güçlerine ve yığınsal taleplere dayandırmışlardır. İşçiler ise, önce zayıf bir konfederatif yapıya sahip TÜRK-İŞ altında örgütlenmişler, daha sonra DİSK, MİSK ve HAK-İŞ'in kurulmasıyla ideolojik kamplara bölünmüşlerdir. KİT ağırlıklı bir işçi tabanına dayanan TÜRK-İŞ önceleri AP hükümetleri ile yakın klientalist ilişkiler kurmuş, daha sonra kendi içinde ideolojik kamplara bölünmüştür. DİSK ve diğer iki konfederasyona bağlı sendikalar ise tavizsiz ücret politikaları izlemiş, ideolojik kampların adeta birer organı gibi hareket etmişlerdir.

İşte, ekonomik kesimlerin bu kadar dağınık ve bölünmüş olduğu bir dönemde uzlaşmaya dayalı ortak bir yönetimin gerçekleşmesi herhalde bir "mucize" gerektirirdi. Nitekim bu dönemde bazı mucizevi girişimlerin yapıldığını da görüyoruz. 1960'ların sonunda AP hükümetinin sendikal hareketi tek bir konfederasyona doğru zorlayan yasa düzenlemeleri tamamen ters tepmiş ve Haziran 1970'te Türkiye tarihinde en büyük işçi ayaklanmasına dönüşmüştür. 1970'lerin sonuna doğru işadamları örgütleri TOBB, TZOB, TİSK, TÜSİAD ve TESK'in ortak davranmak için kurdukları Hür Teşebbüs Konseyi ise belirli ve sınırlı çabalardan öteye geçememiştir. Yine 1970'lerin sonunda Ecevit hükümetinin ücret tırmanışını frenlemek için sendikalara çıkardığı ulusal dayanışma çağrısı DİSK'in direnci sonunda akim kalmıştır.

Ekonomik kesimlerin dağınık ve bölünmüş yapısal konumları AP hükümetlerini ortak yönetim yerine perakende ve yığınsal ilişkilere dayalı klientalist ve popülist bir yönetim stratejisi izlemeye zorlamıştır. Doğal olarak ekonomik kesimlerin bölünmüşlüğü AP'nin klientalist-popülist yaklaşımını ne kadar belirlemişse, AP'nin klientalist-popülist stratejisi de ekonomik güçlerin dağınıklığına ve bölünmüşlüğüne o kadar süreklilik kazandırmıştır. 1960-80 döneminde bu kısır döngüyü kırmak mümkün olmamıştır.

Özetlersek: 1961 Anayasası, 1950'lerde Demokrat Partinin parti egemenliğine dayalı, tarım-ağırlıklı aşırı popülist politikalarını temellendiren dengesiz güç dağılımının yarattığı so-

runları aşabilmek ve belirli bir güçler dengesi kurmak amacıyla toplumun örgütlenmiş bürokratik ve ekonomik kesimlerine bazı dayanaklar sağlamış, partilerin ve siyasilerin güçlerine belirli sınırlamalar getirerek, bürokrasi ile ekonomik kesimler arasında kurulabilecek işbirliğine yatkın bir "fırsat alanı" yaratmıştı. Fakat bürokratik ve ekonomik güçler birbirlerine genellikle güven yerine kuşkuyla bakmışlar, işadamları bürokratlardan, bürokratlar siyasilerden kuşkulananmışlardır. Daha da önemlisi, ortak ve merkeziyetçi yönetimleri temellendirebilecek yapısal özelliklerin yokluğunda kamu-ekonomi ilişkileri örgütsel değil klientalist ve popülist bir zemin üzerine kurulmuştur. Bu amaca yönelik olarak AP hükümetleri 1960'larda klientalist-popülist politikalara duyarlı bir ekonomik bürokrasi yaratırken, Cumhuriyet Halk Partisinin bürokratik kanattan kopması ve sol-popülist bir seçim stratejisine kaymasıyla popülizm yeni bir ivme kazanmıştır.

I.2. KAMUSAL MÜDAHALE: KAPSAMI, YÖNETİMİ VE ETKİLERİ

Türkiye'de devletin kamu-ağırlıklı bir ekononmi yapı içinde geniş bir müdahale yetkisi ve denetim kapasitesine sahip olduğuna yukarıda değinmiştik. Yalnız hemen belirtelim ki ekonomik yapının kamu-ağırlıklı olması veya kamunun (veya kamu-toplum ortaklığının) geniş bir müdahale alan ve araçlarına sahip olmasıyla ekonomik performans arasında doğrudan bir ilişki yoktur. Aynı müdahale kapasitesine sahip olan iki ayrı ülkedeki performans farkları yönetim biçimlerinin farklılığından kaynaklanmaktadır. Örneğin, hem Avusturya hem İtalya geniş müdahale kapsamında olan karma ekonomilerdir. Fakat, Avusturya'nın ekonomik prerformasının İtalya'ya göre daha olumlu olması yönetim sistemlerinin farklılığından kaynaklanır. Avusturya'nın hem müdahale kapsamı geniş hem de etkin yönetim kapasitesi yüksek, İtalya'nın kamusal müdahale kapsamı geniş fakat etkin yönetim kapasitesi düşüktür. Önemli olan müdahale biçimi, daha doğrusu müdahale araçlarının nasıl uygulandığıdır.

Türkiye, İtalya gibi, müdahale alanı geniş fakat bu alanı etkin bir şekilde kullanabilmesi için gerekli etkin bir yönetim sisteminden yoksundur. Şimdi, bu açıdan 1960-80 dönemi Türkiye'sine bakarsak, bölünmüş çoğulculuğun şekillendirdiği klientalist-popülist müdahalenin Türkiye'de ithalat ve iç piyasaya aşırı bağımlı bir ekonomik yapı yarattığını görüyoruz. Müdahale araçları planlı bir şekilde stratejik hedeflere yöneltilemediği için sonuçta (1) ihracata açılma potansiyeli düşük, ithalata ve iç piyasaya bağımlı bir sanayi yapısı ortaya çıkmış; (2) verimi yüksek stratejik sektörlerin teşviki ile verimi düşük popüler kesimlerin (kırsal ve kentsel küçük üretici, ticari kesim gibi) korunması arasında gerekli denge kurulamamıştır. Bu sonuçlara giden süreci şu şekilde tanımlayabiliriz: 1. Sanayi haklı olarak teşvik edilmiştir ama potansiyel ihracat gücü yüksek olan dinamik sektörlerle öncelik verilmek yerine genel,

hatta klientalist baskılar altında, biraz da rastgele bir şekilde. 2. Sanayi haklı olarak korunmuştur ama korunmadan bağımsızlaşacak bir biçimde değil, korunmaya bağımlılık yaratacak bir şekilde. 3. Toplumsal istikrarın gereği olarak verimi düşük popöler kesimler mecburen korunmuştur ama ekonomideki rol ve etkilerini azaltacak bir biçimde değil, bilakis arttıracak bir biçimde. 4. Ücretler haklı olarak artmıştır ama verimlilik normlarına uygun olmayan bir biçimde. 5. İç piyasa büyümüştür ama dışarıya açılmayı engelleyen bir biçimde.

Türkiye'nin küçümsenmeyecek bir kalkınma ve sanayileşme hamlesi yapmış olmasına rağmen, 1960-80 döneminin sonunda kısır bir döngünün kısılcasına yakalandığını görüyoruz. Ekonomisi iç sübvansiyonlarla beslenen piyasa ithalat bağımlı sanayiye kenetlenmiştir, sanayi ithalata bağımlıdır ama dövizini bulamamaktadır çünkü iç piyasa-bağımlıdır. Şimdi bu kısır döngüyü yaratan süreci biraz daha yakından inceleyelim.

Müdahale araçlarının başında gelen KİT'lerden başlayalım. Birinci Beşinci Plan KİT'leri ithal-ikameci sanayileşmenin lokomotifi olarak öngörmüş olmasına rağmen KİT'ler planlı kalkınmanın bir parçası olarak değil, siyasi baskılara duyarlı bir biçimde klientalist-popülist politikaların bir aracı olarak her kesimi tatmin etmek için kullanılmıştır. İşçileri tatmin etmek için istihdam depoları ve yüksek ücret kaynağı olarak, parti yandaşlarına destek olmak için arpalık olarak, tarım kesimini tatmin etmek için sübvansiyonlara yönelik olarak, bölgesel istekleri memnun etmek için dağılık olarak, işadamlarının taleplerini karşılamak için de ucuz-girdi sağlayan işletmeler olarak, KİT'ler neredeyse her kesim tarafından adeta sömürülmüştür. Sonuçta, KİT'ler'de kamusal kaynakları sömürmüştür. Bu kaynaklar üzerinde ağır bir yük olan KİT'ler bir yandan enflasyona yol açarken diğer taraftan (zaten zayıf bir vergi bazına dayalı sınırlı) bütçe olanakları verimsiz KİT'leri beslemeye adeta mahkum edilmiştir. Böylece KİT'ler ve kamusal kaynaklar, dinamik sektörlerin sürükleyicisi veya destekçisi olmak yerine, içe bağımlı dağılık bir sanayi yapısına ve verimi düşük popöler kesimlere kenetlenmiştir. Özetle, kamu sektörü planlı bir sanayileşmenin bir parçası olmaktan çok, klientalist ve popülist bölüşüm politikalarının aracı olarak kullanılmıştır. KİT'lere sanayileşmenin lokomotifi değil yükünü taşıyan katar görevi verilmiştir. Hemen ekleyelim ki, kamu sektörünün bu tür kullanımı makro-dengeleri ve sanayileşme yapısını büyük ölçüde olumsuz etkilerken, geniş toplum kesimlerinin mutlak refah düzeyini ve iç piyasa talebini olumlu yönde etkilemiştir. Ne var ki, bir nevi talep düzenlemesi politikalarının aracı olarak kullanılan KİT'ler Türk sanayiinin iç piyasaya aşırı bağlanmasına ve verimi düşük kesimlerin aşırı korunmasına da neden olmuştur.

KİT'ler ve kamusal finans sistemi dışında özel sektör, faiz hadleri, özel banka kredileri, vergi indirimleri, dış ticaret ve kambiyo rejimleri kapsamında alınan önlemlerle teşvik edilmiş ve korunmuştur. Bölünmüş çoğulculuğun ve klientalist ilişkilerin bu koruma-teşvik paketinin uygulanmasını nasıl etkilediği konusunda yine KİT'lerin ve kamusal finans sisteminin kullanımına benzer bir tabloyla karşılaşıyoruz. Teşvik-koruma paketleri planlı bir şekilde

açılım kapasitesi yüksek stratejik hedeflere ve verimli sektörlerle yönelim ile içe yönelik sektörler ve verimi düşük kesimler arasındaki dengeyi tutturamamıştır. Teşvik ve koruma araçları, bölünmüş iş dünyasında amansız bir bölüşüm yarışına ve çatışmasına yol açmış, bu araçlar uzun-dönemli sektör-spesifik amaçlara doğru yönlendirilmek yerine, siyasilerle kurulan partizan ve klientalist ilişkilerin belirlediği yönde uygulanmıştır.

Fransa'nın başarılı bir sanayi politikası uygulayabilmesinin temel nedenlerinden birinin Fransa'da kamusal yönetimin banka sistemini belirli bir şekilde yönlendirebilme kapasitesinin yüksek olmasından kaynaklandığına değinmiştik. Bu kapasitenin yaratılmasında bürokrasi ile bankaların yakın işbirliğinin önemli rolü olduğunu da belirtmiştik. 1960-80 Türkiye'sinde kredilere oldukça bağımlı bir özel sektör olmasına rağmen, banka sisteminin ithal-ikameci sanayi politikalarını etkin bir şekilde desteklediği söylenemez. Banka kredileri sanayi kesiminden çok ticaret ve tarım sektörüne yönelmiştir. Kurulan yatırım bankalarının kaynak yaratma kapasitesi sınırlıdır ve dış borçlanmaya bağımlı kalmışlardır. Merkez Bankası kredilerinin sanayi kesimine değil, KİT'lerin finansmanına, tarımın sübvansiyonuna vs. yönlendirildiğini göz önünde tutarsak, geriye ticari bankaların kısa-vadeli ve daha çok ticari kesime yönelik kredileri kalmıştır. Özetle, bu dönemde banka kredi sistemi sanayi sektörünün şikayetlerini haklı çıkartacak bir şekilde kullanılmıştır. Fakat buna karşılık düşük faiz hadleri büyük bir ağırlıkla sanayi sektörünü ödüllendirmiş, ayrıca banka kredi sisteminin ticaret ağırlıklı niteliği karşısında büyük sanayi kuruluşları kendi bankalarını yaratmaya yönelmişlerdir. Özetle, sübvansiyonlu kredilerin bölüşümü de işadamları arasında amansız bir yarışmanın odak noktalarından birini oluşturmuştur. Ne var ki, bu bölüşüm yarışında da yine perakende, özel imtiyazlı ve klientalist-partizan ilişkilerin rolü büyük olmuştur.

Dış ticaret ve kambiyo rejimi ile ilişkili önlemlerin de yine etkin ithal-ikameci sanayileşme hedeflerinden şaşıttığını görüyoruz. İthal lisans ve kotaları, döviz tahsisi 1960'lı 1970'li yıllarda iş dünyasında en büyük anlaşmazlıkların nedeni olmuştur. 1960'larda odalara verilen ithalat kota tahsisleri, odalara hakim olan ticaret ve küçük-orta boy işletmeciler ile büyük sanayiciler arasında çatışmalara neden olmuştur. Bu yetkinin odalardan alınmasından sonra da dış ticarete ilişkin müdahale araçlarının etkin bir şekilde kullanıldığı söylenemez. Yine klientalist ilişkiler dağınık bir koruma ve teşvik rejimine yol açmış, sanayileşme dinamik sektörlerle öncelik veren bir şekilde gelişememiştir.

1.3. SONUÇ

Merkeziyetçi yaptırım gücünün ve ortak yönetime dayalı uzlaşma kapasitesinin zayıf olduğu 1960-80 dönemi Türkiye'sinde, ithal ikameci kalkınmayı yönlendirmek için devreye sokulan müdahale araç ve politikalarının uygulanmasında bölünmüş-çoğulcu bir ortamda oluşan klientalist-popülist ilişkiler çok etkin bir rol oynamıştır. Sanayi sektörüne bu dönemde önemli

kaynak aktarımları gerçekleşmişse de teşvik-koruma sistemi sektör-öncelikli bir biçimde değil, dağınık, hatta rastgele bir şekilde çalışmıştır. Klientalist ilişkilere dayalı bu süreç, sonuçta, ithalata ve iç piyasaya aşırı bağımlı bir sanayi yapısının oluşmasına neden olmuştur.

Diğer taraftan topluma yönelik olarak uygulanan popülist-sübvansiyonist politikalar, verimi düşük kesimler ile dinamik kesimler arasındaki hassas dengelerin kurulmasını engellemiştir. Bir başka deyişle, popülist-sübvansiyonlarla desteklenen iç piyasa ile ithalata bağımlı sanayi birbirlerine kenetlenmişler ve yukarıda değindiğimiz kısır döngü oluşmuştur.

Bu yapı Türkiye'nin dışarıya açılan, ihracata yönelik bir ekonomik strateji uygulamasını geciktirmiş, sonuçta büyük bir siyasi ve ekonomik bunalımın yaşanmasına neden olmuştur. Bu gecikmenin, yine bu dönemde Türkiye'nin bölünmüş çoğulculuğundan kaynaklanan yönetim ve uyum kapasitesinin zayıflığından kaynaklandığını tekrar belirtmeliyiz. 1970'lerin özellikle ikinci yarısında işadamlarının ve işçilerin kendi aralarında ve hükümetle uzlaşma çabaları bölünmüş bir toplumsal ve siyasal yapının kayalarına çarparak sonuçsuz kalmıştır. 1960'larda ithal ikameci sanayileşmelerin ilk aşamalarında küçümsenmeyecek büyüme ve sanayileşme hızları tutturarak Türkiye, 1970'lerin ikinci yarısında, izlenen klientalist-popülist sanayileşme politikalarının bedelini ödemeye başlamış, sübvansiyon-bağımlı toplum ve ithal-bağımlı sanayi adeta birbirlerine kilitlenerek, ihracata yönelik bir sanayileşme stratejisinin devreye sokulmasını geciktirmişlerdir.

1960-80 dönemi, 1980'den sonra olağanüstü rejim koşulları altında dışarıya açılmaya zorlanan Türk ekonomisi ve yönetimi için çok zengin derslerle doludur. Özellikle etkin bir sanayi politikasının uygulanması için gerekli koşulların yaratılamadığı 1960'lı ve 70'li yıllar bu açıdan 1990'lı yıllara büyük ölçüde ışık tutabilir. Biz bu konuya "Sonuçlar ve Öneriler" bölümünde değinmek üzere şimdi 1980-1991 arasındaki uygulamaları ele alacağız.

II. EKONOMİNİN YÖNETİMİNDE OLAĞANÜSTÜ MERKEZİYETÇİ BİR DÖNEM: 1980-1986

II.1. OTORİTER MERKEZİYETÇİ YÖNETİM SÜRECİ

1980 yılı Türkiye ekonomisinin evriminde bir dönüm noktası oluşturmakta ve yeni dönemin başlangıcını simgelemektedir. 24 Ocak Kararları ile birlikte, Türkiye köklü bir strateji değişikliğine yönelmiş, 1960'lı yıllar ve 1970'li yıllara damgasını vuran ithal ikamesine dayalı, sanayileşme politikası yerini serbest piyasa düzenine dayalı dışa dönük

sanayileşme modeline bırakmıştır. Ekonomik programın ve liberalleşme sürecinin ayrıntıları bu araştırmanın dışında kalmaktadır. Ancak burada işaret etmek istediğimiz nokta ekonominin söz konusu dönemdeki yönetim yapısı ile ilgilidir. 1970'li yıllarda, ekonominin yönetiminde çarpıcı bir dağılma sürecinin yaşandığını ve bu sürecin, krizin oluşmasında önemli bir katkıda bulunduğunu vurgulamıştık. 1980'li yılların ilk yarısında, bazı olağanüstü şartların bir araya gelmesi neticesinde, daha önceki dönemin önde gelen bir özelliğini oluşturan dağınık yapının ortadan kalktığını görüyoruz. Dönemin olağanüstü şartlarının yarattığı tek-merkezli ve tek-sesli yönetim yapısı, yapısal uyum programının başlangıcının ilk safhalarında Türkiye'ye bazı avantajlar sağlamıştır. Türkiye'nin 1980'li yılların ortalarında, liberalleşme aşamasındaki en başarılı ülkelerden biri olarak nitelendirilmesinin ardında kısmen bu etkenler yatmaktadır. Köklü bir strateji değişikliğinin gerçekleştirilmesine olanak sağlayan bu olağanüstü şartları şu şekilde sıralayabiliriz:

(a) Programın uygulamaya konmasında olumlu bir uluslararası ortamın rolü büyüktür. Yapısal uyum programının devreye sokulması, Türkiye'nin kilit coğrafi konumu ile birleşince, geniş çaplı dış kaynaklı mali desteği de beraberinde getirmiştir. Dünya Bankası, IMF ve OECD hükümetleri bu süreçte önemli bir rol üstlenmişlerdir. Dış kaynakların boyutları, programın başarılı olacağı inancını yaygınlaştırmış, istikrar önlemlerinin kısa vadeli daraltıcı etkilerini hafifletmiştir. Aynı zamanda, yurtdışı üretimin temel girdilerini oluşturan ara sermaye malları ithalatı üzerindeki sınırlamaları da kaldırarak ekonominin yeniden büyüme sürecine geçebilmesine olanak sağlamıştır.

(b) 1970'li yılların kriz ortamı sonrasında, aşırı düzeyde korumaya dayalı, fakat aynı derecede ithalata bağımlı bir ekonomik yapıyı sürdürmenin mümkün olamayacağı bilinci özellikle büyük firmalar düzeyinde yerleşmiştir.

(c) Güçlü bir yürütme ve onun etrafındaki sınırlı sayıda üst düzey bürokrattan oluşan bir kadro, programın hazırlanması ve uygulanması ile yetkili kılınmıştır. Gerek iç siyasal ortam, gerek dış destek neticesinde son derece merkeziyetçi ve tek-sesli bir ekonomi yönetimi yapısı oluşmuştur.

(d) Ordunun yönetime el koyması ile birlikte, toplumun çeşitli kesimlerinin, özellikle ücretli kesimin, örgütsel haklarına önemli sınırlamalar getirilmiştir. Söz konusu düzenlemeler neticesinde ücret baskıları, ve genelde bölüşüm talepleri, devre dışı bırakılmıştır.

(e) 1980'li yılların ilk yarısında siyasal istikrarın sağlanmasında, otoriter bir rejimin varlığı kadar, 1970'li yılların istikrarsız ve dönem sonunda giderek çatışmaya dönüşen siyasal yapısına duyulan tepkilerin katkısı olmuştur.

(f) Ekonomik programın, büyüme, ihracat atılımı ve enflasyon kontrolü gibi alanlarda kaydettiği başarılar, olağanüstü dönemin diğer temel unsurlarını perçinleştirmiş ve dış

destek boyutu ile birleştğinde farklı bir yaklaşımın başarı şansı olmadığı bilinci yerleşmiştir.

Olayı salt siyasal açıdan ele aldığımız takdirde 1980-1986 dönemini bir bütün olarak algılamak anlamlı olmayabilir. Çünkü, Kasım 1983 genel seçimleri ile birlikte otoriter bir siyasal yapıdan tekrar parlamenter-demokratik sisteme geçilmekte, dolayısıyla 1983 yılı yakın tarihimizde önemli bir dönüm noktası oluşturmaktadır. Ancak, gelişmeleri dikkatli bir biçimde incelediğimizde 1980-1983 döneminin kendine özgü birçok boyutunun 1983 sonrasında da var olmaya devam ettiğini görmekteyiz. 1983-1986 döneminde, 1983 öncesi dönemle paralellik gösteren iki temel unsur göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi 1983 sonrasında oluşan demokratik sistemin niteliği ile ilgilidir. Gerek 1983 genel seçimlerinde siyasal partilerin katılımı ile ilgili kısıtlamalar, gerek 1982 Anayasası'nın örgütsel faaliyetler ile ilgili getirdiği kısıtlamalar, 1983-1986 dönemini sınırlı ve kontrollü bir demokrasiye geçiş süreci olarak nitelendirmemize yol açmaktadır. Özellikle sendikal haklar üzerindeki birçok sınırlamaların söz konusu dönemde de süreklilik göstermesi nedeniyle ücret baskıları ve bölüşüm talepleri, büyük ölçüde, devre dışı bırakılmaya devam etmiştir. 1980-1983 dönemi ile benzerlik gösteren ikinci temel unsur ekonominin yönetimindeki süreklilik ve tek seslilik ile ilgilidir. 1980 yapısal uyum programının uygulayıcısı konumunda bulunan Turgut Özal, bu sefer değişik bir siyasal ortamda, ekonominin yönetimi ve liberalleşme sürecinin sürdürülmesi ile ilgili kilit rolünü oynamaya devam ettirmiştir. Özetle, 1980-1983 döneminde oluşan, merkeziyetçi ve tek-sesli ekonomik yönetim yapısı, 1983-1986 alt döneminde de büyük ölçüde devam etmiştir.

1980-1986 dönemini bir bütün olarak ele almamızın altında yatan bir diğer neden de ekonominin başarı düzeyi ile ilgilidir. Temel makro göstergeleri incelediğimizde, 1979 sonunda yakın tarihin en derin dış borç krizini yaşamış bir ekonominin, uluslararası düzeyde ilgi çeken bir ihracat atılımını gerçekleştirdiğini ve tekrar oldukça yüksek bir büyüme yörüngesine oturduğunu görüyoruz. 1980'li yılların ihracat atılımına, etkinlik düzeyi ne kadar düşük olursa olsun, 1960'lı ve 1970'li yıllarda ithal ikamesi çerçevesinde oluşturulan sanayi yapısının ve olgunlaşma sürecinin katkıları yadsınamaz.

II. 2. DEMOKRASİYE YENİDEN GEÇİŞ VE YUMUŞAK MERKEZİYETÇİ YÖNETİM SÜRECİ

1983 genel seçimleri Türkiye'de parlamenter demokrasiye yeniden geçişi simgelemekte ve bir dönüm noktası oluşturmaktadır. Her ne kadar 1980-1983 döneminin bazı temel özellikleri 1983 sonrası döneme aksetmiş ve önemini devam ettirmiş ise de, iki alt-dönem arasında bazı çarpıcı farklılıkların bulunduğunu işaret etmeden geçemeyiz. ANAP

ilk bakışta 1950-1980 dönemi merkez-sağ partilerinin bir uzantısı olarak görülse de, yeni bir parti olma özellikleri ağır basmaktadır. ANAP, bütün sınırlamalara karşın, kendini bir siyasal rekabet ortamı içinde bulmuştur. Bu nedenle, 1983 sonrasında iki farklı eğilim ortaya çıkmıştır: ANAP'ın serbest piyasa modelini uygulama stratejisi, partiye geniş bir destek tabanı oluşturma çabaları ile çelişmeye başlamıştır. Ayrıca bilindiği gibi, ANAP'ın kendi bünyesinde "muhafazakar" ve "liberal" kanatlar olarak nitelendirilen, birbiriyle ilişkili eğilimler de bulunmaktaydı.

ANAP'ın destek tabanı oluşturma çabaları, 1980'li yılların ortalarından itibaren 1980 öncesine özgü bazı siyasal yaklaşımları tekrar gündeme getirmiştir. Çok farklı bir ortamda ve çok farklı müdahale araçlarıyla da olsa, popülist politikalar ve perakende patronaj ilişkileri önem kazanmaya başlamıştır. Şu noktayı vurgulamak gerekir: 1980'li yıllarda liberalleşme yönünde atılan önemli adımlara rağmen (dış ticaret ve kambiyo rejimi gibi) serbest piyasa düzeninden bazı ciddi sapmalar olduğu bir gerçektir. 1980 sonrası ortam, 1970'li yılların katı korumacılık uygulamalarından, faiz, döviz kuru ve KİT ürün fiyatları gibi kilit görece fiyatların kontrol altına alındığı bir düzenden çok çarpıcı farklılıklar göstermektedir. Ancak, bütün bu farklılıklara rağmen, dönem içinde kamu kesiminin ekonomideki ağırlığında belirgin bir gerileme olmamış, hükümetin elinde piyasa mekanizmasını yönlendirebilecek ve ayrıcalıklar yaratabilecek birçok müdahale aracı bulunmaya devam etmiştir. KİT'ler, bütçe dışı fonlar, kamu bankaları, ve ihracat teşvikleri söz konusu müdahale araçları arasında en fazla göze çarpan unsurlardır. Siyasal baskıların ortaya çıkması ve buna paralel olarak 1980 öncesi tarzında popülist ve patronaj ilişkilerinin filizlenmesi, 1980'li yılların ortalarından itibaren makro-dengelerin sarsılması şeklinde kendini göstermiştir. Kamu açıkları ve enflasyon temel sorunlar olarak tekrar gündeme gelmeye başlamıştır. Bütün bu etkenlere rağmen, 1987 yılının sonlarına kadar ekonominin yönetiminde ciddi boyutlarda kaygı uyandırabilecek bir sorunla karşılaşılmamıştır.

III. YUMUŞAK MERKEZİYETÇİLİKTEN DAĞINIK ÇOĞULCULUĞA

III.1. SİYASAL BASKILAR VE EKONOMİNİN YÖNETİMİNDE DAĞILMA SÜRECİ

1987 yılı birçok açıdan dönüm noktası olarak ortaya çıkmaktadır. 1987 yılı, 1983 sonundan itibaren giderek önem kazanan bazı eğilimleri güçlendiren yeni gelişmelere sahne olmuştur. Bunlardan belki de en önemlisi, eski dönemin liderlerinin siyasal haklarının Eylül 1987'deki halk oylamasından sonra iade edilmesi olmuştur. Söz konusu halk oylaması sonucunda, ANAP ilk defa ciddi bir merkez-sağ alternatif ile karşı karşıya kal-

mıştır. Siyasal yelpazenin merkez-sağ kanadında yeni seçeneklerin oluşmasına ek olarak, 1987 yılı sendikal faaliyetlerin tekrar önem kazanmaya başladığı ve dolayısıyla ücret baskılarının artmaya başladığı bir yıl olarak nitelendirilebilir. Dış borç ana para ve faiz ödemelerinin bütçe üzerinde artan bir yük oluşturması açısından 1987 yine bir dönüm noktası oluşturmaktadır. Ayrıca, 1987 yılı, ciddi dış politika sorunlarının, örneğin Avrupa Topluluğu'na tam üyelik başvurusunun, gündeme getirildiği bir yıl olmak özelliğine sahiptir. Bütün bu etkenleri biraraya getirdiğimizde, 1987 yılını, Türkiye'de olağanüstü dönem sonrasında rejimin gerçek anlamda açılmaya başladığı ve rekabetçi bir siyasal ortamın olduğu bir dönemin başlangıcı olarak görebiliriz.

1987 genel seçimleri siyasal gelişmeler açısından yeni bir dönemin açıldığına işaret eder. Söz konusu seçimler sonrasında, ANAP'ı oluşturan koalisyon giderek erozyona uğramıştır. Partinin genel seçimler sonrasında uğradığı oy kaybı Mart 1989 belediye seçimlerinde belirgin bir biçimde ortaya çıkmıştır. Bu gelişmelerin arkasında iki temel etkenin olduğunu söyleyebiliriz. Bunlardan birincisi, kronik boyutlara ulaşan enflasyon ve enflasyonun beraberinde getirdiği belirsizlik ortamı ve bölüşüm üzerinde yarattığı dengesizliklerdir. İkinci etken ise giderek yaygınlaşan patronaj ilişkilerinin yarattığı ayrıcalıkların olumsuz örneklerinin somut bir biçimde kamuoyuna yansımalarıdır. Örneğin "hayali ihraç" olayı bu sürecin en bariz örneklerinden bir tanesidir.

1987 sonrası dönemin bir başka dikkat çekici özelliği de bölüşüm baskılarının, tekrar gündeme gelmesinden kaynaklanmaktadır. 1980'li yılların yapısal uyum politikalarından olumsuz olarak etkilenen gruplar olarak nitelendirebileceğimiz "ücretli kesim", "tarım kesimi" ve bir ölçüde "küçük sanayici kesimi", milli gelirden daha yüksek bir pay alabilmek için tekrar harekete geçmişler ve giderek önemli bir baskı tabanı oluşturmuşlardır. Doğru Yol Partisi'nin 1991 seçimlerindeki başarısının, yapısal uyum sürecinde olumsuz yönde etkilenen grupların önemli bir kesiminin desteğini kazanmasından kaynaklandığını söyleyebiliriz. Özetle, 1987'den sonra, 1970'li yıllar düzeyinde olmasa bile, istikrarsız bir siyasal ortamın ve bölüşüm sorunlarının tekrar gündeme gelmesi, ekonomiye temel makro dengelerin sarsılması yoluyla yansımış, enflasyon ve kamu açıkları ciddi boyutlara ulaşmıştır (Tablo 7)

Tablo 7

Kamu Kesimi Açıkları ve Enflasyon, 1980-1990 (%)

	Enflasyon Oranı ⁽¹⁾	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ⁽²⁾
1980	107.2	10.5
1981	36.8	4.9
1982	27.0	4.3
1983	30.5	6.0
1984	50.3	6.5
1985	43.2	4.5
1986	29.6	4.7
1987	32.0	7.8
1988	68.3	6.2
1989	69.6	7.1
1990	54.9	9.5

1. Toptan Eşya Fiyat Endekslerinin Ortalama Yıllık Değişimi

2. Milli Gelire Oranı

Kaynak: DİE, Temel Ekonomik Göstergeler.

Makro düzeyde istikrarsızlığın artmasına paralel olarak, ekonominin yönetiminde koordinasyon sorununun da büyüdüğünü görüyoruz. Makro dengelerin giderek sarsılması, gö-reli olarak istikrarsız bir siyasal ortam ile birleşince, 1980'li yıllarda bürokrasinin kendi için-de koordinasyon sorunları yaşanmaya başlamıştır. Örneğin, 1989 ve 1990'da ortaya çıkan Türk Lirasının aşırı değer kazanma durumu Merkez Bankası ve Devlet Planlama Teşkilatı arasında önemli görüş ayrılıkları yaratmıştır. Merkez Bankası, enflasyonun kontrol altına alınması ve kısa vadede istikrar sağlanması açısından döviz kurunun değer kazanmasını olumlu bir gelişme olarak yorumlamakta, DPT ise söz konusu uygulamanın uzun vadeli ih-racat ve büyüme hedeflerine ters düştüğünü savunmaktadır. Buna benzer bir sorun da, 1990 yılında, Merkez Bankası'nın para programı uygulaması çerçevesinde ortaya çıkmış, DPT ve Hazine, kamu açıklarının kontrol altına alınamadığı bir ortamda, para programının tek başına istenilen neticeyi vermeyeceği tezini ileri sürmüşlerdir. Diğer bir örnek de, 1989 Ağustos ayın-da gerçekleştirilen, kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi sürecinin son aşaması ile ilgilidir. Bu notada, Merkez Bankası, makro dengelerin sağlam kurulamadığı bir ortamda, konvertibiliteye

geçmenin erken ve sakıncalı olacağı görüşünü savunmuş, konvertibilite uygulaması Merkez Bankası ve Hazine'yi karşı karşıya getirmiştir. Yine de, 1970'li yılları bir referans noktası olarak aldığımızda, kısaca değindiğimiz bürokrasi içi koordinasyon sorunlarını çok da fazla abartmamız gerekiyor. Ancak, gerek bölüşüm kökenli baskılar gerek makro dengelerin kontrolden çıkması neticesinde, 1990'lı yılların başında istikrarsız bir ortamın oluştuğu bir gerçektir.

IV. EKONOMİNİN YÖNETİMİNİN KURUMSAL ÖZELLİKLERİ VE YENİDEN DAĞILMA SÜRECİ

1980 sonrası olağanüstü dönem çerçevesinde son derece merkeziyetçi bir ekonomi yönetim yapısı ortaya çıkmıştı. Söz konusu merkeziyetçi modelde, lider konumundaki kişi, programın çeşitli ögeleri arasında uyum sağlama konusunda kilit rol oynamakta ve uygulama sürecinde az sayıda bakan veya üst-düzey bürokrat tarafından desteklenmektedir. Parlamento sisteme geri dönüşün gerçekleştirildiği ilk yıllarda, özellikle 1983-1987 yılları arasında, bu merkeziyetçi yapı korunmuş, hatta perçinleştirilmiştir.

1983 sonrası ANAP hükümetleri döneminde, bürokrasiyi yeniden yapılandırma, ve geleneksel bürokrasiyi daha etkin bir bürokratik örgüte dönüştürme doğrultusunda önemli bazı adımlar atılmıştır. Yeniden yapılanma süreci kısmen yeni bürokratik örgütlerin yaratılması yoluyla gerçekleşmiş, ve bu yeni örgütler serbest piyasa modelinin birçok kilit işlevini üstlenmişlerdir. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, ve Kamu Ortaklığı İdaresi gibi kurumlar, dış ticaret rejimi ve özelleştirme gibi kilit alanlarda görevlendirilmekte, ve bürokraside yeniden yapılanma sürecinin çarpıcı örneklerini oluşturmaktadırlar. Belki de örgütlerin kurulmasından daha da önemli bir eğilim, Merkez Bankası gibi geleneksel bürokrasinin temel kurumlarının üst düzey yönetici kadrolarının değiştirilmesi ve böylelikle söz konusu kurumların yukarıdan başlatılan bir reform sürecinin içine itilmesidir. Genç ve genelde Amerika Birleşik Devletleri'nde lisanüstü eğitim görmüş ve serbest piyasa modelinin mantığına inanmış bir seçkin teknokrat grubu, kilit kurumların başına getirilmiştir. Bu tepeden başlatılan yeniden yapılanma süreci bazı kurumları köklü bir biçimde etkilemiştir. Merkez Bankası bu toptan köklü değişim sürecini en belirgin örneğini oluşturmaktadır. Çok kısa bir süre içinde, Merkez Bankası modern bir banka konumuna dönüşmüş ve özerk bir kurum olma doğrultusunda önemli mesafe kaydetmiştir. Merkez Bankası bünyesinde giderek yaygınlaşan "özerk" yapının önemli bir boyutu atamaların giderek kurum içinde ve siyasal baskılardan bağımsız bir şekilde gerçekleşmesidir.

Ancak Merkez Bankası bünyesinde oluşan yeniden yapılanma sürecini, DPT, Hazine ve geleneksel bürokrasinin diğer kilit kurumlarında aynı ölçüde gördüğümüzü söylemek müm-

kün değildir. 1980'li yıllarda tepeden başlatılan bir yeniden yapılanma süreci ile birlikte, bürokrasinin bir bütün olarak bir aşınma veya erozyon sürecine itildiği de bir gerçektir. Örneğin, Merkez Bankası dışında birçok kilit kurumda, orta düzey müdür seviyesinde atamalar bile, belirli başarı normlarına göre kurum içinde yükseltilme yerine, siyasal atamalar yoluyla gerçekleşmiştir. Söz konusu süreç, Japon veya Avrupa bağlamında özerk statüye sahip, uzun vadeli programların oluşturulması ve uygulanmasında merkezi bir rol oynayabilecek bir bürokratik yapının oluşmasına önemli bir engel teşkil etmektedir. Bürokrasi ile ilgili bir diğer temel gözlem de DPT'nin konumu ile ilgilidir. 1960'lı ve 1970'li yıllarda öncü konumda bulunan bu kurum, 1980'li yıllarda giderek marjinal bir konuma itilmiştir. Söz konusu marjinalleşme sürecinin en belirgin göstergesi Temmuz 1991 döneminde gündeme getirilen, bürokraside yeniden yapılanma programı ile ilgilidir. Bu program çerçevesinde, DPT'nin bazı önemli fonksiyonları Hazine'ye devredilmiş, DPT sadece Hükümet'e önerilerde bulunabilecek bir yan örgüt konumuna dönüştürülmüştür. Bu tarz bir yapılanma, piyasa mantığı çerçevesinde uzun vadeli sanayi politikalarının oluşturulması hedefine ters düşen bir gelişmedir.

1980'li yıllara özgü merkezîyetçi yönetim biçiminin önemli özelliklerinden biri de zirve örgütlerin katılımı ile ilgilidir. Baskı gruplarının çeşitli zirve örgütlerine ekonominin yönetim sürecine katılımları son derece sınırlı düzeyde gerçekleşmiştir. Sendikaların dışlandığı bir dönemde, işçi kesimi zirve örgütlerinin ekonominin yönetiminde sınırlı rol oynamaları doğal karşılanabilir. Ancak, sınırlı katılım olgusu özel kesim zirve örgütleri için de geçerlidir. Gerek Türkiye Odalar Birliği ve TUSİAD gibi zirve örgütler, gerek Türk-Trade, YASED gibi özel kesimlerin belli bölümlerini temsil eden kuruluşlar, ekonominin yönetimi ve performansı ile ilgili görüşlerini Hükümet'e sunabilmiş ve çeşitli teşviklerin oluşturulması sürecinde önemli bir baskı unsuru oluşturabilmişlerdir. Ancak baskı unsuru olmaktan öte, hükümet-bürokrasi-özel kesim işbirliği, temel ekonomik kararların alınması ve uygulanması süreçlerinde son derece sınırlı düzeyde gerçekleşmiş ve bu işbirliği belirli bir sistematik çerçeveye oturtulamamıştır. Buna rağmen, örgütlenmiş özel kesim ile devlet arasında işbirliğinin tamamen eksik olduğu söylenemez. Planlı dönemin bir ürünü olan "Özel İhtisas Komisyonları", 1980'li yıllarda da varlıklarını korumuşlardır. Söz konusu komisyonlar sektör veya alt-sektör düzeyinde örgütlenmekte, bürokrasi akademik çevreler ve özel kesim temsilcilerinden oluşmaktadır. Komisyonların, beş yıllık kalkınma planlarının hazırlanması aşamasında önemli bir bilgi kaynağı olduğu bilinmekte, ayrıca komisyon raporları, planın uygulama aşamasında yatırımcılar için sektör veya alt-sektörlerle ilgili temel bir bilgi veya referans kaynağı oluşturmaktadır. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlanmasında 120 özel ihtisas komisyonu görev almıştır. Ancak, beş yıllık planların yeni ekonomik model çerçevesinde geri plana itilmesine paralel olarak, söz konusu komisyonlar da eski önemini yitirmişlerdir. Fakat burada daha da önemli olan nokta, özel ihtisas komisyonlarının son derece mikro dü-

zeyde bir örgüt olmasıdır. Makro düzeyde, bütün ekonomiyi kapsayacak politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında rol oynayabilecek, hükümet-bürokrasi ve zirve örgütlerinin temsilcilerinin katılımını içeren, Genel Konsey tarzı bir örgütlenme biçimi henüz mevcut değildir. 1988 yılında, Hükümet'in isteği ile çeşitli baskı grubu örgütleriyle zirve toplantıları yapılmış, fakat bu toplantıları sürekli kılacak örgütsel düzenlemeler gerçekleştirilememiştir.

Gerek özel kesimin gerek ücretli kesimin örgütlenme düzeyini incelediğimizde her iki kesimin de dağınık bir yapıya sahip olduklarını görüyoruz. Ayrıca zirve örgütlerinin üyeleri üzerinde yeterli yaptırım gücüne sahip olmadıkları da bir gerçektir. Bürokrasi veya hükümet temsilcileri ise, zirve örgütlerinin temsil ve yaptırım güçlerini küçümsemekte, bu nedenle de örgüt düzeyindeki ilişkilere yeterli desteği sağlamamaktadır. Bütün bu koşullar, hükümet-bürokrasi-özel kesim işbirliğinin kurumsal düzeyde gelişmesini engellemekte, ve kişisel temele dayalı, perakende ilişkileri güçlendirmektedir. Söz konusu yapı uzun vadeli politikaların devreye sokulmasına ve süreklilik kazanmasına önemli bir engel teşkil etmektedir.

Böyle bir ortamda ekonominin yönetimiyle ilgili ciddi koordinasyon sorunları ortaya çıkmaktadır. Gerek bürokrasi gerek zirve örgütleri kendi içlerinde dağınıklık gösterdiklerinden, aralarında örgütlenmiş işbirliğinin gelişmesi de güçleşmektedir. 1980'lerin sonuna doğru yeniden ortaya çıkan "dağınık-çoğulcu" yönetim yapısı önemli bir istikrarsızlık unsuru oluşturmaktadır. Uzun vadeli hedeflere yönelik politikaların geliştirilmesi ve sürekli kılınması açısından söz konusu yönetim yapısının yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

V.1990'LI YILLARIN BAŞINDA TÜRKİYE EKONOMİSİ'NDE YOL AYRIMI VE TOPLUMSAL UZLAŞMA SORUNU

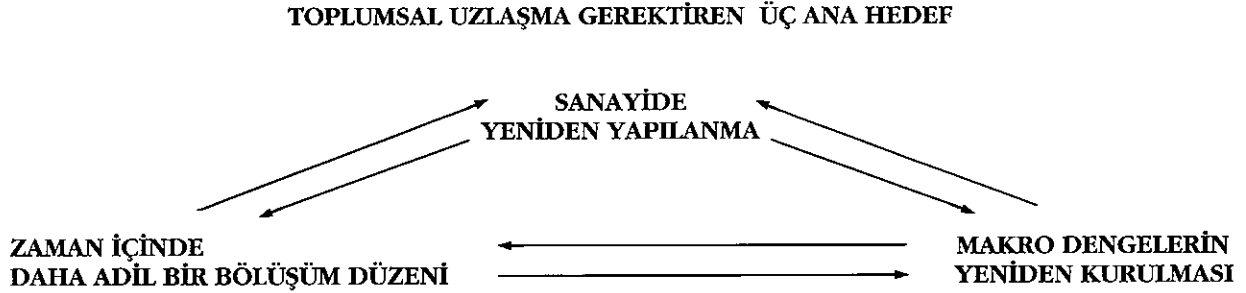
V.1. TEMEL SORUNLAR VE HEDEFLER

1990'lı yılların başında Türkiye büyüme sürecinin kritik bir dönüm noktasında bulunmaktadır. 1980'li yıllarda elde edilen deneyimlerin üzerine inşa edilebilecek yeni bir atılım sürecinin başlatılabilmesi, birbiriyle yakından ilişkili, üç ana hedef üzerinde yoğunlaşmayı gerektirmektedir:

- (a) Sanayide yeniden yapılanma
- (b) Makro düzeyde istikrarsızlığın giderilmesi
- (c) Zaman içinde daha adil bir bölüşüm düzeninin yaratılması.

Bu üç ana hedef üzerinde toplumsal uzlaşma sağlanamadığı takdirde, önümüzdeki yıllarda istenilen düzeyde bir atılımın gerçekleştirilebilmesi zorlaşacaktır.

Toplumsal Uzlaşma Gerektiren Üç Ana Hedef



A. Birinci Hedef: Sanayide Yeniden Yapılanma

1980'li yılların en büyük başarısı ihracat alanında kaydedilmiştir. Özellikle dönemin ilk yarısında, yeni ekonomik model mevcut sanayi yapısını iç pazardan ihracata kaydırmakta ve buna paralel olarak ihracatın yapısını çok kısa bir sürede tarım ağırlıklı bir yapıdan sanayi ağırlıklı bir yapıya dönüştürmekte büyük başarı sağlamıştır. İhracat atılımına ek olarak dönemin bir başka çarpıcı özelliği de ulaştırma, haberleşme ve enerji gibi alt-yapı alanlarında kaydedilen önemli gelişmelerle ilgilidir. Ancak, bütün bu olumlu gelişmelere rağmen, 1990'lı yılların başlarında sanayi kesiminin bazı temel sorunlarla karşı karşıya bulunduğu açıkça görülmektedir. Burada özellikle dikkati çeken nokta, 1980'li yılların ilk yarısında yaratılan ihracat hamlesinin son yıllarda aynı tempoda sürdürülemediği gerçeğidir. Uygulanan ekonomik model, mevcut sanayi yapısını dış pazarlara yöneltmekte başarılı olmuş, ancak söz konusu atılımı sürekli kılacak yatırım hamlesini beraberinde getirememiştir. 1980'li yılları yatırım performansı açısından başarılı yıllar olarak nitelendirmek güçtür. Bunun en belirgin göstergelerinden biri de yatırımların kesimler arası dağılımında sanayi kesiminin giderek ikinci plana düşmesidir (Tablo 8) Kamu yatırımlarının sanayi kesiminden altyapı yatırımlarına kayışını bir politika tercihi olarak nitelendirebiliriz. Fakat, özel kesimde sanayi yatırımlarının giderek konut yatırımlarına kaymasını ekonominin uzun vadeli büyüme potansiyeli açısından aynı iyimserlikle değerlendirmek mümkün değildir.

Türkiye'nin 1980'li yıllara özgü ihracat atılımı ile ilgili diğer bir önemli nokta da sanayi malları ihracatının bileşiminde dönem boyunca ciddi bir değişiklik olmadığı gerçeğidir. Üç ana sanayi dalı, tekstil ve dokumacılık, gıda malları ve demir çelik halen sanayi malları ihracatımızın çok büyük bir bölümünü oluşturmaktadır (Tablo 9).

Tablo 8

Özel Kesim Yatırımları 1980-1990 (%)

	ÖZEL KESİM İMALAT SANAYİ YATIRIMLARI ⁽¹⁾	ÖZEL KESİM YATIRIMLARI ⁽²⁾
1980	35.3	9.3
1981	37.8	7.9
1982	36.3	8.0
1983	34.9	8.2
1984	34.1	8.2
1985	33.4	8.4
1986	32.7	9.8
1987	26.4	11.2
1988	25.3	12.6
1989	20.9	12.3
1990	23.5	11.5

1. Toplam Özel Kesim Sabit Sermaye Yatırımları İçindeki Payı

2. Özel Kesim Sabit Sermaye Yatırımlarının Milli Gelire Oranı

Kaynak: DPT Temel Ekonomik Göstergeler

Tablo 9

İhracatın Bileşimi 1980-1990 (%)

	SANAYİ İHRACATININ TOPLAM İHRACAT İÇİNDEKİ PAYI	ÜÇ TEMEL KESİMİN TOPLAM SANAYİ İHRACATI İÇİNDEKİ PAYI ⁽¹⁾
1980	35.9	63.6
1981	48.7	57.4
1982	59.7	56.4
1983	63.9	64.9
1984	72.1	49.3
1985	75.3	56.6
1986	71.4	62.3
1987	79.2	55.9
1988	76.7	61.9
1989	78.2	63.5
1990	79.0	64.2

1. İşlenmiş Tarım Ürünleri, Dokumacılık, Demir-Çelik

Kaynak: DPT Temel Ekonomik Göstergeler

Sınai malları ihracatının yapısındaki durgunluk veya sınırlı değişim, ihracata dönük sanayi kesimlerinde yeterli düzeyde yatırım yapılamamış olması ile yakından ilgilidir. 1990'ların başında ihracata yönelik sanayileşmenin daha zor bir aşamasına gelmiş bulunuyoruz. Örneğin, 1980'li yılların başlarındaki ihracat atılımına olanak sağlayan olağanüstü siyasi ortam ve otoriter yapının beraberinde getirdiği emek piyasası ile ilgili düzenlemeler artık mevcut değildir. İhracat atılımının bir üst aşamaya taşınması gerek ihracat artışlarının genelde hızlandırılmasını, gerek ihracatın giderek yeni sanayi dallarına kaymasını gerektirecektir. Bu da, büyük ölçüde, sanayi kesiminin ağırlık kazandığı geniş çaplı bir yatırım hamlesiyle mümkün olabilecektir.

Özel kesimin öncü rol üstleneceği bir yatırım hamlesinin gerçekleştirilmesi ise toplumun geniş kesimlerinin desteğine sahip, aktif bir sanayi politikasını gerektirecektir. Burada önemli olan, spesifik müdahale araçlarının ayrıntılarına girmeden, sanayi ve ihracatın yapısındaki dönüşümlerin aktif bir sanayi politikası uygulaması ile gerçekleştirilebileceği bilincinin yaygınlaşmasıdır.

B. İkinci Hedef: Makro Dengelerin Yeniden Kurulması

Kronik düzeyde kamu açıkları ve enflasyon 1980'li yılların ikinci yarısının olumsuz özellikleri arasında yer almakta, Türkiye 1990'lı yıllara bir istikrar sorunu ile girmektedir. Enflasyonu doğrudan doğruya etkileyen yüksek boyutlu kamu açıklarının kökeninde iki temel neden yatmaktadır. Bunlardan birincisi, yeterli düzeyde vergi toplanamaması ve vergi yükünün büyük ölçüde (1980'li yıllarda milli gelirdeki payı giderek marjinal bir konuma ulaşan) ücretli kesim üzerinde yoğunlaşmasından kaynaklanmaktadır. Sorunun diğer boyutu ise genelde kamu kesiminin ve özellikle kamu iktisadi teşebbüslerinin düşük etkinlik düzeyi ile ilgilidir. Böylece, enflasyon cephesinde ciddi ve kalıcı bir başarıya ulaşılması köklü bir vergi reformu ve kamu kesiminin etkinlik düzeyini çarpıcı bir biçimde yükseltebilecek bir dizi önlemleri gerektirmektedir.

Bu noktada müdahale araçlarının seçimi ve uygulamada farklı yöntemlere (örneğin özelleştirme veya özerkleştirme) ne kadar ağırlık verileceği tartışma konusu olabilir. Kamu kesiminin düşük performansı veya etkinlik düzeyi, kamu işletmeleri üzerindeki siyasal baskılar ve patronaj ilişkileri ile yakından ilgilidir. Söz konusu kurumları siyasal baskılardan arındırabilecek gerçek anlamda bir "özerkleştirme" uygulaması önemli bir performans artırıcı etki yaratabilir. Ancak, bu noktada tartışma gerçek anlamda bir özerkleştirmenin mümkün olup olmadığı sorununda düğümlenmektedir. KİT'lerin gerçek anlamda bir özerk yapıya kavuşturulması ekonominin yönetim yapısı ile yakından ilgilidir. Mevcut yönetim yapısı değişmediği takdirde, KİT'lerin kısa vadeli siyasal baskılardan arındırılmış gerçek anlamda özerk bir yapıya kavuşmaları güçleşecektir. Bu durumda, özelleştirmeden başka kalıcı çözüm yolu olmayacaktır.

Özelleştirilmesi mümkün olmayan veya özelleştirilmesi arzu edilmeyen kamu kuruluşlarında ise tam anlamda özerk statü tek başına etkinlik düzeyinin arttırılması için yeterli olmayabilir. Bu noktada özerk statü ile birlikte uygulanması gereken üç temel ilkeyi vurgulamak yararlı olacaktır.

(1) Kurumun rekabete açılması; (2) kurum içinde uygun bir ödüllendirme düzeninin kurulması ve uygulamaya konması; (3) kurumun demokratik bir çerçeve içinde denetlenmesi. Dolayısıyla, "özerk statü", "rekabet", "ödüllendirme" ve "denetim" ilkeleri birarada uygulanabildiği sürece kamu kesiminin etkinlik düzeyinde köklü bir değişimin meydana gelmesi mümkün olacaktır.

Kamu kesiminin küçültülmesi ve etkinlik düzeyinin artırılması yanında, ekonominin uzun vadeli hedefleri çerçevesinde, kamu kesiminin boyutları kadar kamu kesiminin kampozisyonunun da önemli olduğunu görüyoruz. Kamu kesiminin doğrudan üretilen faaliyetler içindeki payı azaltılmalı, ağırlık uzun vadeli sanayileşme ve bölüşüm hedefleri açısından kilit rol oynayabilecek eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi faaliyetlere kaydırılmalıdır.

C. Üçüncü Hedef: Zaman İçinde Daha Olumlu Bir Bölüşüm Düzeyi

1980'li yıllara, ihracat ve büyüme alanlarındaki başarılarla karşın, gelir dağılımı konusunda olumsuz bir tablo ortaya çıktığı özellikle maaş ve ücretlerin milli gelirdeki payının dönem içinde çarpıcı bir biçimde gerilediği bir gerçektir. Ayrıca, başarılı örnekler olarak ele aldığımız Avrupa ülkelerinin ve Japonya'nın Türkiye'ye oranla çok daha adil bir bölüşüm düzeyine sahip olduklarını vurgulamak gerekiyor. (Tablo X) Söz konusu ülkelerin bölüşüm düzeyleri ile toplumsal istikrarı sağlamadaki başarıları arasında önemli bir ilişki olduğuna daha önce değinmiştik.

Tablo 10
Nüfusun Üst %20 ve Alt %40 Gruplarının
Milli Gelirdeki Payları (%)

	ÜST % 20	ALT % 40
Türkiye (1987)	55.0	11.0
Japonya (1979)	37.5	21.9
İtalya (1986)	41.0	18.8
Fransa (1979)	40.8	18.4
Almanya (1984)	38.7	19.5
İsveç (1981)	36.9	21.2
İngiltere (1979)	39.5	17.3

Kaynak: Dünya Bankası World Development Report, 1991. DİE 1987, Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi

Ancak, daha adil bir bölüşüm düzeyinin gerçekleşmesi ve bu düzeyin hızlı bir büyüme ve yapısal değişim süreci ile bağdaştırılabilmesi uzun vadeli politikalar çerçevesinde mümkün olacaktır. Eğitim düzeyini yükseltmeye veya yaygınlaştırmaya yönelik yatırımlar ve halen çok yüksek oranlarda tarım kesiminde istihdam edilen işgücünü çok daha verimli dallara kaydırabilecek sanayi politikaları gelir dağılımında kalıcı düzeltmelere neden olabilecek temel ögeler arasında yer almaktadır. Kapsamlı bir sosyal güvenlik ve sağlık sisteminin zaman içinde oluşturulması diğer bir temel hedef oluşturmalıdır. Diğer taraftan kısa vadede bölüşüm düzeyini köklü bir şekilde düzeltmeye yönelik "popülist" yaklaşımlar, örneğin verimlilik artışları ile hiç bir bağlantısı bulunmayan ücret artışları veya üretken KİT'leri bölüşüm ve istihdam aracı olarak kullanma çabaları, hem uzun vadeli büyüme ve sanayileşme hedefleri ile çelişecek, hem de yaratacağı enflasyonist baskılarla bölüşüm düzeyinde ancak anlık geçici düzeltmeler gerçekleşecektir.

Buradan da anlaşılabileceği gibi "sanayide yeniden yapılanma", "istikrar" ve "bölüşüm" hedefleri arasında önemli bir etkileşim söz konusudur. Bu üç ana hedefi birbirinden bağımsız bir biçimde algılamak gerçekçi değildir. Üç ana hedef arasındaki karşılıklı etkileşimi çeşitli örnekler ile vurgulayabiliriz. Yüksek veya kronik düzeyde enflasyonun yol açtığı belirsizlik ortamında sağlıklı yatırım kararları almak mümkün olmamaktadır. Böyle bir ortamda sanayi kesiminin yeniden yapılanması için gerekli yatırım hamlesi gerçekleşemeyecek, yatırımlar giderek kısa vadede getirisi olan alanlara kayacak ve yatırımların gerek hacmi gerek etkinlik düzeyi azalacaktır. Makro düzeyde istikrar sağlanması sanayide yeniden yapılanmanın bir ön koşuludur.

Ücret ve vergi disiplini, makro ekonomik dengelerin yeniden kurulması için gerekli temel bir dayanak noktasıdır. Ücret ve vergi disiplininin sağlandığı bir ortamda kamu açıkları kontrol altına alınabilecek, enflasyon düşecek, dolayısıyla uzun vadeli bölüşüm hedefi gerçekleştirilebilecektir.

Sanayide yeniden yapılanma hedefinin başarısı tarımdaki fazla nüfusu daha verimli alanlara çekerek daha adil bir bölüşüm düzeyinin oluşmasına birinci derecede katkıda bulunacaktır.

V.2. TOPLUMSAL UZLAŞMANIN DAYANAKLARI VE SINIRLARI

Tekrar bir koalisyon hükümetleri dönemine girdiğimiz bir noktada, istikrarsız bir koalisyon döneminin yaşandığı 1970'li yıllardan çok farklı bir ortamla karşı karşıya bulunduğumuzu görüyoruz. Bu çok farklı ortamda, toplumsal uzlaşma konusunda bizi iyimserliğe iten birçok temel etken bulunmaktadır.

Bütün sorunlara rağmen Türkiye ekonomisi 1970'li yıllara oranla çok daha esnek,

dış dünya ile bütünleşmiş ve döviz üretebilen bir yapıya kavuşmuştur. Özellikle krizi hazırlayan temel etkenlerden biri olan iç üretimin aşırı derecede ithal girdilere ve dövizle olan bağımlılığı büyük ölçüde önemini yitirmiştir. 1980'li yıllarda gerçekleştirilen reformlar sonucunda sermaye piyasası gibi piyasa ekonomisinin bazı kilit kurumların ekonomiye yerleştirilme çabaları yoğunlaşmıştır. Dolayısıyla, daha önce işaret ettiğimiz makro istikrar ve sanayide yeniden yapılanma sorunları 1970'lerden çok farklı bir düzeyde ve ekonomik yapıda gündeme gelmektedir.

1980'li yıllar, yurtiçinde reform sürecinin perçinleşmesine, dış dünyada ise soğuk savaşın sona ermesine sahne olmuştur. Ayrıca, Latin Amerika'dan Doğu Avrupa'ya uzanan geniş bir yelpaze içinde çok sayıda ülkenin aynı tip reformları uygulaması, serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinin Türkiye'ye evrensel bir olgu olarak yansımaya neden olmuştur. Bütün bu etkenler birleşince siyasal partiler arasındaki ideolojik farklılıklar ve kutuplaşmalar da büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. 1991 genel seçimleri arifesinde aday partilerin ekonomik programlarında şaşırtıcı bir benzerlik olduğu göze çarpmakta, farklılıklar amaçlardan ziyade tamamen yöntemlerle ilgili ayrıntılar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bütün partiler ana ilke olarak dışa açık serbest piyasa modeli üzerinde uzlaşmakta, liberal bir dış ticaret rejiminden kapsamlı korumacılığa geri dönüş olasılığını gündem dışı bırakmaktadırlar.

Soğuk savaşın sona ermesi, Sovyetler Birliği'nin parçlanması, buna ilave olarak yeni cumhuriyetler ve Doğu Avrupa'da yaşayan siyasal ve ekonomik liberalleşme süreci, Türkiye üzerindeki jeopolitik baskıları hafifletmiştir. Üstelik, bu şaşırtıcı gelişmeler, Türkiye'ye coğrafi ve kültürel konumundan kaynaklanan, tarihi bir fırsatı yakalama şansı vermiştir. Yurtiçinde istikrarlı bir ortam sağlanabildiği takdirde, Soğuk Savaş sonrasında çok büyük ticaret ve yatırım olanaklarının doğacağı bilinci ve bu bilincin beraberinde getirdiği güven ortamı, toplumsal uzlaşma sürecine ivme kazandırmaktadırlar. Ayrıca gerek 1970'lerde geçirilen deneyimler, gerek global gelişmelerin neticesi olarak toplumsal sorunların demokrasi ve uzlaşma içinde çözülmesi gerektiği bilinci giderek yaygınlaşmaktadır.

Ancak, bütün bu olumlu etkenlerin varlığı kendi başına yeterli değildir. Somut sorunlar somut çözümler gerektirecektir. Örneğin kısa vadede acil çözüm gerektiren kronik enflasyonun ve kamu açıklarının temelinde bir bölüşüm sorunu yatmaktadır. Bölüşüm sorunu kamu açıklarının oluşmasında olduğu kadar açığın kapatılması aşamasında da kendini gösterecektir. Kamu açıkları aşağı çekilirken, uyum sürecinde programın yükünün toplumun çeşitli kesimlerine nasıl dağıtılacağı sorunu gündeme gelecek, dolayısıyla bölüşüm sorunu ön plana geçecektir. Kanımızca, sağlıklı ve sürekli bir toplumsal uzlaşma zemini yaratılması sorunu bölüşüm sorunlarından bağımsız olarak

düşünülmemelidir. Toplumsal uzlaşmanın işlerlik kazanması ancak uzun vadede gelir dağılımını iyileştirme yönünde atılan somut adımlarla mümkün olacaktır. Bu açıdan bakıldığında, "ekonomik anayasa" önerileri ve bu öneriler ışığında bütçe açıklarının ve kamu kesimi borçlanma gereğinin milli gelire oranlarını anayasa çerçevesinde sınırlamayı öngören görüşler, bütçe açıklarının ardında bir bölüşüm sorunu olduğu gerçeğini gözden kaçırmamalıdır.

Bölüşüm sorununun temel bir gündem maddesi olduğu bir ortamda, Türkiye'nin "dağınık-çoğulcu" yönetim yapısının toplumsal uzlaşma için yeterli bir altyapıyı oluşturmadığı açıktır. İşte, toplumsal uzlaşmanın sınırları burada yatmaktadır. Toplumsal uzlaşmanın altyapısının oluşturulması, güçlü, özerk ve uyum içinde çalışan bürokratik bir örgütlenme kadar, kolektif dayanışma gücü yüksek işçi ve işveren zirve örgütleri gerektirmektedir. Ayrıca, söz konusu üç kesimin kendi içlerinde güçlü bir şekilde örgütlenmeleri kadar, bu kesimler arasında diyalogu ve işbirliğini sağlayacak kurumsal mekanizmalar da aynı derecede önem kazanmaktadır. Bütün bu öğeleri içeren bir yönetim yapısının oluşturulması kısa vadede istikrar için gerekli ücret -vergi disiplininin sağlanmasında ve uzun vadeli sanayi politikalarının devreye sokulmasında kilit rol oynayacaktır.

Sonuçlar ve Öneriler

SONUÇLAR VE ÖNERİLER

Ekonomilerin yönetim yapıları ile performansları arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Merkezîyetçi veya toplumsal ortaklığa dayanan yönetim yapılarının bulunduğu ülkelerin ekonomik performanslarının bölünmüş yönetim yapılarının egemen olduğu ülkelere göre daha yüksek olduğu gözlenmektedir.

1960-1980 döneminde Türkiye bölünmüş-çoğulcu bir yönetim yapısı sergilemektedir. Bölünmüş-çoğulcu yönetim yapısı etkin bir ithal ikamesi uygulamasını engellemiş ve 1970'li yılların sonunda krize yol açan temel nedenlerden birini oluşturmuştur. Kriz ortamının yarattığı olağanüstü koşullarda otoriter merkezîyetçi bir yönetim yapısı oluşturulmuş, neo-liberal ekonomik modele geçiş bu merkezîyetçi çerçeve içinde gerçekleşmiştir. Ancak, 1980'li yılların sonlarına doğru, siyasal ortamın serbestleşmesi ve bölüşüm baskılarının gündeme gelmesine paralel olarak, yönetim yapısı tekrar dağınık-çoğulcu özellikler göstermeye başlamıştır. İşaret ettiğimiz bu dağınık yapı, bölüşüm sorunlarına ilişkin olarak gerekli disiplin ve uzlaşmanın oluşturulmasını ve uzun vadeli politikaların devreye sokulmasını engellemektedir. Dağınıklığın bir sonucu olarak, 1990'ların başlarında makro-dengelerin bozulduğunu ve ciddi bir istikrar sorunu ile karşı karşıya kaldığını görüyoruz.

(1) 1990'ların başında Türkiye, sanayileşme sürecinin bir yol ayrımında bulunmaktadır. Makro-dengelerin yeniden kurulması sorununa paralel olarak sanayide yeniden yapılanma gündeme gelmektedir. Her iki hedefin de gerçekleşmesi geniş çaplı toplumsal uzlaşma gerektirmektedir. Toplumsal uzlaşmanın sağlanması ise çeşitli toplum kesimleri arasında işbirliğinin örgütlenmesine ve katlanılacak fedakarlıkların çeşitli kesimler arasında adil bir şekilde paylaşılmasına bağlıdır.

(2) Türkiye'nin uluslararası düzeyde ciddi bir atılım yapabilmesi ve rekabetçi bir ekonomi yaratabilmesi örgütlü bir toplum ve çeşitli kesimler arasında yoğun işbirliği gerektirmektedir. Şu anda Türkiye'de toplumsal uzlaşmayı sağlayabilecek ve arzu edilen düzeyde işbirliğini gerçekleştirebilecek kurumsal altyapı mevcut değildir. Bölünmüş-çoğulcu yapının yerini alabilecek kurumsal düzenlemeler, yönetim yapısının yeniden şekillenmesini gerektirmektedir.

Batı Avrupa ve Uzakdoğu deneyimlerini incelediğimizde, Türkiye açısından iki farklı seçenek ortaya çıkmaktadır: (a) merkezîyetçi yönetim sistemleri; (b) toplumsal uzlaşmaya dayanan ortak yönetim biçimleri. Merkezîyetçi yönetim sistemleri dar-kapsamlı bir toplumsal uzlaşma temeline dayanmakta, sosyal ortaklık üzerine kurulan yönetim sistemleri ise geniş kapsamlı toplumsal uzlaşma içermektedir.

Geniş kapsamlı siyasal ve toplumsal katılıma dayanan sosyal ortaklık sistemi demokratikleşme açısından daha uygun görünmektedir. Ancak, saf merkeziyetçi veya toplumsal ortaklığa dayalı yönetim yapılarını hazırlayan koşulları günümüz Türkiye'sinde yaratılabilmek gerçekçi görünmemektedir. Bu nedenle, "merkeziyetçi" ve "sosyal ortaklık" modellerinin Türkiye koşullarına uygun sentezine dayalı "yumuşak" bir ortak yönetim modeline işlerlik kazandırılması daha uygun olacaktır.

Yumuşak ortak yönetim modelinin temel öğeleri şunlardır:

(a) Teknik kapasitesi yüksek, iyi eğitilmiş ve özerk bir bürokrasi.

(b) Bölünmüş nitelik gösteren iş dünyasının ortak bir zeminde buluşmasını sağlayacak bir Danışma Kurulu'nun devreye sokulması. Bu kurul, gönüllü ve enformel bir yapıya sahip olacak, çeşitli iş kesimi zirve örgütleri arasında koordinasyon sağlama işlevini üstlenecektir. Zirve örgütü düzeyinde dağınık bir yapı gösteren işçi kesimi için de benzer bir Danışma Kurulu öngörülebilir.

(c) Çeşitli ekonomik ve toplumsal kesimler arasındaki işbirliğini sağlayacak, yasal dayanağı olan Sosyal ve Ekonomik Konsey'in kurulması.

(3) Sanayide yeniden-yapılanma aktif bir sanayi politikası gerektirmektedir. Böyle bir politikanın kapsamı ve araçları, ortak işbirliği için de, karşılıklı uzlaşma sonucunda saptanır.

Aktif sanayi politikasının sektör öncelikli bir boyut kazanması halinde, bu tür politikanın şu ana kadar en başarılı uygulamalarının görüldüğü Japonya ve Fransa'nın merkeziyetçi yönetim yapılarına sahip olduğu gözönüne alınmalıdır. Ancak, günümüz Türkiye'sinde merkeziyetçi modellere özgü müdahale araçları, özellikle 1960-1980 dönemi ile karşılaştırıldığında, oldukça sınırlıdır. Son on yılda yeni ekonomik modelin devreye sokulması neticesinde liberal bir dış ticaret ve kambiyo rejimi gerçekleşmiş, döviz kuru ve mevduat faizleri gibi kilit görelî fiyatlar serbest bırakılmıştır. Böyle bir ortamda Japon veya Fransız tarzı sanayi politikasının Türkiye'de köklü bir biçimde uygulanması güç hatta olanaksızdır.

Diğer taraftan, serbest piyasa şartlarına daha yakın, sektör öncelikli bir sanayi politikası yumuşak ortak yönetim modeli çerçevesinde mümkün olabilir. Böyle bir ortamda, kilit sektörler belirlenip teşvik edilebilir. Bu noktada kilit sektörlerin seçimi ve teşvik edilmesi kadar teşvikler üzerinde, ortakların kendi aralarında anlaştıkları denetimin de kurulması önem kazanmaktadır. Uzlaşmaya dayalı denetimin gerçekleşmesinde güçlü zirve örgütlerine büyük görevler düşmektedir. Denetim mekanizmalarının iyi kurulamadığı bir ortamda, sektör öncelikli politikalar politize olabilir, toplumsal uzlaşma yerine toplumsal bölünmeye yol açabilir.

(4) Yumuşak ortak yönetim modeli, sanayide yeniden yapılanma konusunda olduğu kadar, makro dengelerin yeniden kurulması ve bölüşüm talepleri üzerinde disiplin sağlanması konularında da önemli katkılarda bulunabilir. Bölüşüm disiplininin sağlanmasında kolektif birlik ve dayanışma gücü yüksek zirve örgütleri yine kilit rol oynayabilir. Demokratik bir ortamda, toplumsal uzlaşma geniş kapsamlı özveriler gerektirmektedir. Bu noktada, fiyat ve vergi disiplininin sağlanması konusunda işveren zirve örgütlerine, ücret disiplininin sağlanmasında da işçi kesimi zirve örgütlerine önemli görevler düşmektedir.

Bütün bu eğilimler ışığında bir kez daha şu noktaların altının çizilmesinde yarar vardır.

A. Güçlü ve özerk bir bürokratik yapının oluşturulması gerekmektedir. Böyle bir örgütü aşağıdan yukarı doğru yapılandırabilecek eğitim reformuna ihtiyaç vardır. Aşağıdan yukarı yapılanma neticesinde bürokrasinin kurumsal kimlik kazanması mümkün olabilecektir. Bürokrasinin kendi içinde iyi örgütlenmesi ve özerk kurumlar arasında işbirliği sağlanması birinci derecede önem kazanmaktadır. Ayrıca özerk bürokrasi yaratılması kadar, bürokrasinin kendi içinde de koordinasyonun sağlanması gerekmektedir.

B. Zirve örgütler arasında koordinasyon güçlendirilmeli, zirve örgütlerinin rolleri ve işlevleri yeniden tanımlanmalı ve şekillendirilmelidir. Zirve örgütlerinin uzun vadeli hedeflere yönelik politikaların oluşması ve uygulanması süreçlerine aktif bir şekilde ortaklık anlayışıyla katılmaları ve salt baskı grubu kimliğinden uzaklaşmaları büyük önem kazanmaktadır. İşçi ve işveren zirve örgütleri salt kısa vadeli hedeflere yönelik, dar kapsamlı ve baskı grubu konumundan çıkarak, uzun vadeli çıkarları doğrultusunda makro ve sanayi politikaların oluşumuna ve uygulanmasına katkıda bulunan ortaklar niteliği kazanmalıdırlar. Böyle bir aktif katılım öğrenme sürecini de beraberinde getirecektir.

C. Makro düzeyde, güçlü bir kesimlerarası işbirliği örgütünün devreye sokulması gerekmektedir. Bu işbirliğinin kurumsallaştırılması için yasal dayanağı olan Sosyal ve Ekonomik Konsey kurulmalıdır. Konsey uzun vadeli hedeflerin oluşturulması, hedeflere yönelik politikaların geliştirilmesi ve uygulama aşamasında, ortaklar arasında uzlaşmaya dayanan, denetim ve disiplinin işlerlik kazanması gibi konularda önemli katkılarda bulunabilir. Zirve örgütleri düzeyinde olduğu gibi, Konsey de kısa vadede bir öğrenme aracı olarak nitelendirilebilir. Toplumsal uzlaşmanın gerektirdiği fedakarlıkların kesimler arası dağılımında Konsey yine öğretici kilit rol üstlenebilir.

FAYDALANILAN KAYNAKLAR

BİRİNCİ VE İKİNCİ BÖLÜM: YÖNETİM MODELLERİ VE AVRUPA

- BERGER, SUZANNE, **ORGANIZING INTERESTS IN WESTERN EUROPE**, 1979
- BIRNBAUM, PIERRE, **AN ESSAY ON THE POWER ELITE IN FRANCE**, 1981
- COX, ANDREW, **THE CORPORATE STATE**, 1988
- CAWSON, ALAN, **ORGANIZED INTERESTS AND THE STATE**, 1985
- ESPING-ANDERSEN, GOSTA, **POLITICS AGAINST MARKETS**, 1985
- ESSER, JOSEF, "State, Business and Trade Unions in West Germany after the Political Wende", **WEST EUROPEAN POLITICS**, (April 1989)
- FREEMAN, JOHN, **DEMOCRACY AND MARKETS**, 1989
- GOLDTHORPE, JOHN, **ORDER AND CONFLICT IN CONTEMPORARY CAPITALISM**, 1984
- GRANT, WYNN, **THE POLITICAL ECONOMY OF CORPORATISM**, 1985
- HAYWARD, JACK, **THE STATE AND THE MARKET ECONOMY**, 1986
- JESSOP, BOB, ET. AL., **THATCHERISM**, 1988
- KATZENSTEIN, PETER, **BETWEEN POWER AND PLENTY**, 1978
- KESSELMAN, MARK VE JOEL KRIEGER, **EUROPEAN POLITICS IN TRANSITION**, 1989
- LIJPHART, AREND, **DEMOCRACIES**, 1984
- LINDBLOM, CHARLES, **POLITICS AND MARKETS**, 1977
- MARAFFI, MARCO, "State/Economy Relationships: The Case of Italian Public Enterprise", **BRITISH JOURNAL OF SOCIOLOGY**, (December 1980)
- MARTINELLI, ALBERTO, "Organised Business and Italian Politics", **WEST EUROPEAN POLITICS**, (October, 1979)
- MARTINELLI, ALBERTO, "The Italian Experience with State-Controlled Enterprises", **ANNALI DELLA FACOLTA DI SCIENZE POLITICHE DELL'UNIVERSITA DEGLI STUDI DI MILANO**, 1981
- REGINI, MARINO, "The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Britain", Goldthorpe (Ed), **ORDER AND CONFLICT IN CONTEMPORARY CAPITALISM**, 1985
- SCHMITTER, PHILIPPE VE GERHARD STREECK, **ORGANIZATION OF BUSINESS INTERESTS**, Wissenschaftszentrum, Berlin. 1981
- SCHOLTEN, ILIJA, **POLITICAL STABILITY AND NEO-CORPORATISM**, 1987
- SHONFIELD, ANDREW, **MODERN CAPITALISM**, 1965
- SMITH, GORDON, **POLITICS IN WESTERN EUROPE**, 1989
- STREECK, WOLFGANG, "Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany", J. Goldthorpe (Ed), **ORDER AND CONFLICT IN CONTEMPORARY CAPITALISM**, 1985
- TARROW, SYDNEY, "Italy: Crisis, Crises or Transition?", **WEST EUROPEAN POLITICS**, (October 1979)
- TAYLOR, ANDREW, **TRADE UNIONS AND POLITICS**, 1989
- WILSON, GRAHAM, **BUSINESS AND POLITICS**, 1985
- WILSON, FRANK, **INTEREST GROUP POLITICS IN FRANCE**, 1987
- ZYSMAN, JOHN, **POLITICAL STRATEGIES FOR INDUSTRIAL ORDER: STATE, MARKET AND INDUSTRY IN FRANCE**, 1977
- ZYSMAN, JOHN, **GOVERNMENTS, MARKETS AND GROWTH**, 1983

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: UZAK DOĞU ÜLKELERİ

- AMSDEN, ALICE, **ASIA'S NEXT GIANT SOUTH KOREA AND LATE INDUSTRIALIZATION**, 1989
- CALDER, KENT, **CRISIS AND COMPENSATION: PUBLIC POLICY AND POLITICAL STABILITY IN JAPAN**, 1988
- CALDER, KENT, "International Pressure and Domestic Policy Response: Japanese Informatics Policy in the 1980's" **PRINCETON UNIVERSITY RESEARCH MONOGRAPH**, NO:51, 1989
- CALDER, KENT, VE ROY HOFHEINZ, **THE EAST ASIA EDGE**, 1982

- CHEN, TUN-JEN VE STEPHAN HAGGARD, "Taiwan in Transition", **JOURNAL OF DEMOCRACY**, (1990, No 2)
- DEUTSCHMANN, CHRISTOPH, "Economic Restructuring and Company Unionism-The Japanese Model", **ECONOMIC AND INDUSTRIAL DEMOCRACY** 1987, No 4
- GEREFFY, GARY VE DONALD WYMAN, (Ed). **MANUFACTURING MIRACLES: PATHS OF INDUSTRIALIZATION IN LATIN AMERICA AND EAST ASIA**, 1990
- GERLACH, MICHAEL, "Keiretsu Organization and the Japanese Economy: Analysis and Trade Implications", JOHNSON, TYSON VE ZYSMAN İÇİNDE, 1989
- HAGGARD, STEPHAN, **PATHWAYS FROM THE PERIPHERY: THE POLITICS OF GROWTH IN NEWLY INDUSTRIALIZING COUNTRIES**, 1990
- HAGGARD, STEPHAN VE CHUNG-IN-MOON, "Institutions and Economic Policy: Theory and Korean Case Study", **WORLD POLITICS**, 1990
- JOHNSON, CHALMERS, **MITI AND THE JAPANESE MIRACLE**, 1982
- JOHNSON, CHALMERS, "South Korean Democratization: The Role of Economic Development", **THE PACIFIC REVIEW**, 1989
- JOHNSON, CHALMERS, LAURA TYSON VE JOHN ZYSMAN, **POLITICS AND PRODUCTIVITY: HOW JAPAN'S DEVELOPMENT STRATEGY WORKS**, 1989
- JONES, LEROY VE IL SE KONG, **GOVERNMENT, BUSINESS AND ENTREPRENEURSHIP IN ECONOMIC DEVELOPMENT: THE KOREAN CASE**, 1980
- KUZNETS, PAUL, "An East Asian Model of Economic Development: Japan Taiwan and South Korea", **ECONOMIC DEVELOPMENT AND CULTURAL CHANGE**, 1988
- MORISHIMA, MICHIO, **WHY HAS JAPAN SUCCEEDED?** 1982
- WADE, ROBERT, **GOVERNING THE MARKET: ECONOMIC THEORY AND THE ROLE OF GOVERNMENT IN EAST ASIAN INDUSTRIALIZATION**, 1990
- WEISS, JOHN "Japan's Post-War Protection Policy: Some Implications for Less Developed Countries", **JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES**, 1986

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE

- ARICANLI, TOSUN VE DANI RODRIK, "An Overview of Turkey's Experience with Economic Liberalization and Structural Adjustment" **WORLD DEVELOPMENT**, 1990
- ARICANLI, TOSUN VE DANI RODRIK, (EDS.), **THE POLITICAL ECONOMY OF TURKEY: DEBT, ADJUSTMENT AND SUSTAINABILITY**, 1990
- BIANCHI, ROBERT, **INTEREST GROUPS AND POLITICAL DEVELOPMENT IN TURKEY**, 1984
- CELASUN, MERİH, "Income Distribution and Employment Aspects of Turkey's Post-1980 Adjustment", **METU STUDIES IN DEVELOPMENT**, 1989
- DPT, **1980'DEN 1990'A MAKROEKONOMİK POLİTİKALAR, TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ GELİŞMELERİN ANALİZİ VE BAZI DEĞERLENDİRMELER**, 1990
- KIRKPATRICK, COLIN VE ZİYA ÖNİŞ, "Turkey", PAUL MOSLEY, JANE HARRIGAN AND JOHN TOYE (EDS.).. **AID AND POWER THE WORLD BANK AND POLICY BASED LENDING**, 1991
- MILOR, VEDAT, "A Comparative Study of Planning and Economic Development in Turkey and France", Dissertation, Berkeley, 1989
- ODTÜ GELİŞME DERGİSİ, **TÜRKİYE'DE PLANLI GELİŞMENİN YİRMİ YILI, 1960-1980, 1981 ÖZEL SAYI**
- ÖNCÜ, AYŞE, "Chambers of Industry in Turkey", **THE POLITICAL ECONOMY OF INCOME DISTRIBUTION IN TURKEY**, Eds. ÖZBUDUN VE ULUSAN, 1980
- ÖNİŞ, ZİYA VE SÜLEYMAN ÖZMUCUR, **SUPPLY SIDE ORIGINS OF MACROECONOMIC CRISES IN TURKEY**, Boğaziçi University, 1988
- ÖZBUDUN, ERGUN VE AYDIN ULUSAN (EDS.), **THE POLITICAL ECONOMY OF INCOME DISTRIBUTION IN TURKEY**, 1980
- SUNAR, İLKAY, **STATE AND SOCIETY IN THE POLITICS OF TURKEY'S DEVELOPMENT**, 1974
- UYGUR, ERCAN, **POLICY, PRODUCTIVITY, GROWTH AND EMPLOYMENT IN TURKEY, 1960-1989 AND PROSPECTS FOR THE 1990S**, 1990
- WALSTEDT, BERTIL, **STATE MANUFACTURING ENTERPRISES IN A MIXED ECONOMY: THE TURKISH CASE**, 1980

