

1923-1980 DÖNEMİNDE ÜLKEMİZDE PLANLAR VE MADENCİLİK SEKTÖRÜ

THE STATE PLANS AND MINING SECTOR IN TURKEY BETWEEN 1923 - 1980

TMMOB
Maden Mühendisleri Odası
Yönetim Kurulu

ÖZET

Bildiride madencilik sektörü, kendini belirleyen en temel öge olan ekonomik yapı ile 'jirlikte bir bütün olarak incelenmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarından 1970'li yılların Sonuna kadar olan dönem inceleme kapsamına girmektedir. Bu süreç, ekonomik yapının biçimlendirdiği alt zamansal dilimlere bölünmüştür. Her alt sürecin ekonomik özellikleri ayrı ayrı incelenmeye çalışılmış, bu özelliklerin biçimlendirdiği madencilik sektörünün yapısı analiz edilmiştir.

ABSTRACT

In this paper, Turkish mining sector is examined in a period of time beginning from the first years of the republic to the end of 1970's taking into account of economic structure of the country. This period of time is segmented regarding the economic preferences. Economic characteristics of each segment are studied and accordingly, the structure of the mining sector is analysed.

1. GİRİŞ

Madencilik sektörü, ülke ekonomisinin temel taşlarından biridir. Sektör ekonominin yapısından bağımsız olmadığı gibi, ekonomik yapı tarafından şekillendirilmektedir. Ekonomik yapı da kendi başına bağımsız bir olay değildir. Diğer ülke ekonomileri ile ilişkiler ağı içindedir. Tüm bu bağlantılar dikkate alınmaksızın madencilik sektörünün yapısal analizini yapabilmek olanaklı değildir. Böyle oluncada sektörde ortak zamansal özellikler, ekonominin gösterdiği değişikliklere göre belirlenmektedir. 1960 sonrası oluşturulmuş I., II., III., IV. Beş Yıllık Kalkınma Planları bir bütünlük göstermektedir.

Sektördeki kilometre taşlarını ekonomik yapı belirlediğinden, bu incelemede 1923-1930 yılları bir dönem, 1930 - 1946 bir başka dönem, 1946 - 1960 daha değişik bir dönem ve son olarak 1960 sonrasındaki dört plan bir diğer dönem olarak ele alınmıştır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, bu çalışmanın kapsamı içine alınmamıştır. Bu bir eksiklik gibi gelebilir. Ancak içine girdiğimiz yeni dönem henüz canlılığını korumaktadır. Kendi felsefesine ilişkin meyveleri yeni yeni alınmaktadır. Bu çalışma hacim olarak zaten bir bildiri sınırlamasını aşmaktadır. Bu hacimsal sınırlama içinde bir de yeni döneme girmek öyle sanıyoruz ki bu "yeni döneme" haksızlık olacaktır. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve sektörümüz ile bu dönemi hazırlayan ön koşulları bir başka incelemeye bırakarak ayrıntılı bir irdelemenin çok daha yararlı olacağına inanıyoruz.

2. ÜLKEMİZDE İLK PLANLAMA DENEYİMLERİ

Cumhuriyetin ilk yıllarından başlamak üzere programlı ekonomik etkinliklere sık sık yer verilmiştir. 1923 İzmir İktisat Kongresi ve bu kongrenin almış olduğu liberal ekonomi anlayışına karşın kimi sektörlerde planlı ve programlı bir yaklaşımın izleri vardır. Ancak bu izleri taşıyan sektörler çoğunlukla alt yapı ile ilgili sektörlerdir. Bunlardan en karakterize olanı "Demir Yolları Programı"dır. Türkiye Cumhuriyeti, kuruluş yılları koşulunda demiryolu ulaşım sistemini devlet eliyle gerçekleştirmiştir.

2.1. Cumhuriyet Öncesi Madencilik Sektörü

Cumhuriyetin kurulma yıllarında madenler tümüyle yabancı sermayenin denetimindedir. 1914 yılında toplam 144928 Fransız Fransı tutarında olan "İstihraç sanayii" yatırımlarının % 80'i Fransız, % 12'si İngiliz ve geri kalan % 8'i ise Alman, İtalyan ve Rus sermayelerinin denetimindedir (1).

1861 yılında çıkarılan bir yasa ile madencilik alanında yatırım yapacak yabancı sermayeye on yıllık işletme hakkı tanınmıştır. Bu şirketler kârlarının % 25'ini devlete vermek zorundadır. Bu arada 1810 tarihli Fransız Madencilik Yasa'sını anımsatan yeni bir yasa hazırlanır. Ancak bu yasa ile de, yabancı sermaye aldığı tavizleri yeterli bulmamıştır. 1906 yılında çıkartılan bir başka yasa ile yabancı sermayeye

99 yıllık işletme hakkı tanınmıştır. Bundan sonra üretim de artmıştır. Bu artışın nedeni 99 yıllık işletme hakkının yanı sıra maden türlerine göre alınan çok düşük kiralar (2). Kısaca, Osmanlı Devleti'nin Tanzimat'tan sonraki madencilik denetimi yabancı sermayenin güçlenmesine yardımcı olmaktan başka bir sonuç vermemiştir.

2.2. Cumhuriyetin İlk Yıllarında Madencilik Sektörü

Cumhuriyet döneminin ilk hükümetleri madencilik alanına yatırım yapabilecek bir potansiyele sahip değillerdir, öte yandan yerli sermayenin de yeterince örgütlenmesi ve madencilik yönüne bir kapasitesi yoktu. Devletin stratejisi çok genel anlamda yasal ve kurumsal düzenlemelerle, yabancı sermayeyi belli sınırlar içine almak ve geliştireceği kredi kaynakları ile yerli ve yabancı ortaklıkları devreye sokmaktan ileri gidemiyordu. Kaldı ki sektörün yerli teknisyen ve yetişmiş işçi gereksinimini karşılayacak bir kaynağı bile yoktu.

Bu nedenle Devlet, 1924 yılında "Yüksek Maadin ve Sanayi Mühendis Mektebi"ni kurmuştur. 1924 yılında, Osmanlıdan kalan Maadin Nizamnamesi değiştirilmiştir. Buna göre yabancı sermaye ile kurulacak ortaklıklarda sermayenin en az % 51'i Türk şirketlerine ait olacaktır. Ayrıca burada eğitim ve yetişmiş insan gücü potansiyelini geliştirmeye yönelik bir de önlem vardır. Türklerden yetişmiş insan gücünün bulunmadığı alanlarda yabancı uyrukluların çalıştırılması bir koşula bağlanıyor: Çalıştırılacak her yabancı teknisyen karşılığında yerli (Türk) bir teknisyen yetiştirilecektir ve bunun maliyeti de maden şirketine ait olacaktır (3, 4, 5).

Dönem içindeki koşullar altında, devletin madencilik alanında özel ve kasıtlı dışa bağımlı bir model izlediğini ileri sürmek pek olanaklı değildir. Bu dönemdeki madencilik etkinliklerinin büyük ölçüde dış etkenlere bağımlı olduğu öne sürülebilir. Nevar ki Cumhuriyetin ilk on yılında dışa bağımlı olmayan bir ekonomik etkinlik yok gibidir. Bu durum Osmanlı'dan devralınan bir mirastır.

Herşeye karşın dönem içinde yabancı sermayenin etkinliğini azaltıcı girişimler dikkati çekmektedir. Sektördeki finans kurumlarının içinde Türk şirketlerinin önemi dikkat çekici olmaktadır. Nitekim sektörde 1920 - 1930 yılları arasında toplam 20 yabancı sermayeli şirket kurulmuştur. Bunların ödenmiş sermayeleri 4,2 milyon TL'ni aşkındır. Buna karşın İş Bankası'nın desteği ile 9 yerli şirket kurulmuş ve bunların ödenmiş sermayeleri ise 4,5 milyon TL civarındadır.

Türkiye, bu dönemde izlediği model gereği maden kaynaklarını tümüyle dış ticarete konu yapmıştır. Bir başka anlatımla doğal kaynaklar ülke sanayileşmesinde kullanılması yerine tümüyle bir dışsattım geliri gibi düşünülmüştür.

1923 yılında Türkiye'nin dışsattımı 50,8 milyon dolar düzeyindedir. Bunun %86,3'ü tarım ürünleri, % 5,1'i madencilik, taş ve toprak ürünleri sanayi, geri kalanı ise sanayi ürünleridir (6). Dönem sonunda dışsattım toplamında madencilik payı % 7'ye çıkmaktadır. Bu dışsattımın en önemli kalemi kömürdür. Madencilik Sektörünün bu dönem-

deki diğer özelliklerini de şöyle sıralamak olasıdır: 1927 sayımına göre madencilik sektörü, emek yoğunluğuna göre birinci sıradadır (6). Yerli hammadde kullanımında en yüksek sektörlerden biridir (% 95). Büyüklük ölçek olarak ele alındığında, büyük maden işletmelerinin % 55 ve küçük maden işletmelerinin % 45 dolaylarında olduğu görülmektedir. Metalürji sektöründe kurulu üretim ünitelerinin yaklaşık % 98'inin 6'dan az işçi çalıştırıyor olması, bu ünitelerin kurulu kapasitelerinin yurt içinde üretilen maden ürünlerini işleyecek boyuttan yoksun olduklarını göstermektedir.

3. BİRİNCİ VE İKİNCİ SANAYİ PLANI VE MADENCİLİK SEKTÖRÜ

3.1. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ve madencilik sektörünü incelemeye evvel bu uygulamaların kaynaklandığı iç ve dış koşullara değinmek gereklidir.

3.1.1. İç Koşullar

1920'li yılların sonlarında önemli sektörlerde yurtiçi üretiminin düşmesi, toplam istihdam düzeyinin azalması ve fiyat düşüşleri Türkiye Ekonomisinin başlıca sorunlarıdır. Türkiye ekonomisinin geleneksel yapısı 1920'li yıllarda değişmemiştir. 1929 dünya bunalımı tarım ve madencilik ürünlerine talebi azalttığundan, Türkiye bu malları dünya pazarlarında satamaz duruma gelmiştir. 1929 bunalımının Türkiye için gündeme getirdiği olay, hammadde kaynaklarının ulusal ekonomi içinde sanayileşerek işlenmesi ve 1920'li yıllarda kaybedilmiş kaynak kayıplarının önünün alınmasıdır. "Yerli malı kullanalım ve yerli malı yiyelim" sloganının altında yatan gerçek budur.

Ancak, ülkedeki mevcut teknolojinin geriliği, doğal kaynaklara yoğun sermaye aktarmak yerine bu kaynakları yurt içinde değerlendirip geniş halk kitlelerinin temel tüketim mallarını üreten, "tüketim malları sanayilerine" ağırlık verilmesi tercih edilebilir bir strateji olarak gösteriyordu, özet olarak 1920'li yıllar Türkiye'yi sanayileşmeye zorluyordu.

3.1.2. Dış Koşullar

Dünya liberal ekonomik sistemi 1920'li yıllarda hızla bunalıma gitmekteydi. Bu bunalıma gidiş karşısında da etkin bir önlem önerilemiyordu. Tüm tahribatı ile gelen bunalım liberal ekonomi düşüncesine olan inancı sarsıyordu. Hemen hemen birçok ülkede, sistemin yeniden işlerlik kazanması devletin ekonomik yaşama fiilen ya da dolaylı bir biçimde müdahalesine bağlı olduğu görüşü yaygınlık kazanıyordu. Plan, devletin ekonomiye müdahalesinin önemli bir aracı ve piyasa mekanizmasının iç çelişkilerinden kaynaklanan bunalımların üstesinden gelebilecek bir düzenleyici olarak görülmeye başlanmıştır.

Ayrıca Lozan Antlaşmasından kaynaklanan önemli sınırlamalar yerli sanayinin kurulmasına olanak sağlamıyor ve özel girişime yeterince gelişme ortamı sağlamıyordu. Çünkü bu antlaşmanın 3. maddesi gereğince Türkiye dışalım malları üzerinden alacağı

gümrük vergisi oranlarını 1916 yılında, Osmanlıların uyguladığı oranlarda tutmak zorundaydı. Bu yükümlülük 5 yıllık bir süre içindi ve bu sürede ülke gereksinmelerine göre bir dış ticaret politikası geliştirmek son derece zordu.

Tüm bunlar, devletçiliğe geçişin ve korumacılığa dayalı sanayileşmenin etmenlerini oluşturmaktadır.

3.1.3. Genel Durum

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı, 1932 yılında hazırlanmış ve 9 Ocak 1934'de onaylanarak Mart 1934'te yürürlüğe girmiştir.

Adı, sanayi planı olmasına karşın, BBYSP, yurtiçi zorunlu tüketim mallarını yurt içinde üretmeyi amaçlamıştır. Üretim malları üreten sermaye malları sanayi, elektrifikasyon, ulaşım sistemleri, istihdam olanakları yaratmak gibi etkinlikler ikincil düzeyde ele alınıyordu.

3.1.4. BBYSP'nin Öngördüğü Yatırımlar ve Planın Genel Ekonomi ile Bağlantısı

Planın ana ilkesi Türkiye'nin dışardan aldığı ürünlerden, hammaddesi yerli olarak üretilen tüketim mallarının kurulacak sanayi tesislerince yurt içinde üretilmesi ve bu dışalımın ikame edilmesidir. Bu ana ilke aslında hammaddelerin ve doğal kaynakların yurt içinde değerlendirilmesi ilkesi ile ithal ikamesi ilkelerinin çakışmasıdır.

Bu planın uygulama süresi içinde planda öngörülmeyen önemli altyapı ve kentleşme yatırımları 1933 - 1939 yılları arasında toplam 311 milyon TL'nı bulmaktadır. Oysa birinci planda öngörülen yatırımların tutarı 45 milyon TL dolayındadır (7). BBYSP'inde sektörler ve toplam yatırım tutarları Çizelge 1'de verilmektedir (8).

Çizelge 1 - BBYSP'nin Toplam Yatırımları ve Sektörel Ayrımı

	TL	%
Tekstil Sanayi	21 882 000	49,7
MAADİN SANAYİ	11 850 000	26,9
Demir Çelik Sanayi	10 000 000	
Sömi-Kok	1 000 000	
Bakır	550 000	
Kükürt	300 000	
Selüloz Sanayi	5 305 000	12,0
Kimya Sanayi	2 460 000	5,6
Seramik Sanayi	2 050 000	4,7
Eğitim	500 000	1,1
Toplam Yatırım	44 047 000	100,0

BBYSP, sektörler arası ileri-geri etkileşimi dikkate almıştır. Türkiye ekonomisi sektörler arası görelî ilişkiyi ilk kez dikkate almış bir plan örneği vermektedir. Plan, 35 000 000 CİF değerinde ithal ikamesi öngörmüştür. Bu, üretim alanına giren dışalımın yaklaşık yarısıdır.

3.1.5 . BBYSP'nda Madencilik Sektöründeki Gelişmeler

Planın içerdiği yatırımlar madencilik kesimine % 27 dolaylarında bir ağırlık vermektedir. Oysa bu dönemde madencilik sektörüne verilen önem bu yatırım oranı ile açıklanamaz. Bu dönem kısaca madencilik sektörünün tüm boyutlarıyla ele alındığı bir dönem olmuştur denebilir.

İş Bankası daha 1920'li yıllarda madencilik sektörüne girmiştir. Zonguldak Havzası'nda Türk-İş (Kozlu Kömür İşletmesi), Kilimli ve Kireçlik Şirketlerini kurmuştu. Kozlu kömür işletmelerinin çoğunu elinde bulunduran Fransız şirketinin tüm hisselerini İş Bankası 1938 yılında satın alır. İş Bankası yalnız bununla kalmaz, tüm bu işletmelerde mekanizasyon ve modernizasyon yatırımları yaparak havzanın üretim artışında önemli katkılar sağlar. Bu alandaki uzmanlaşma birikimi ona, BBYSP'nda Ant-rasit fabrikasının yapım işlevini yüklenmesi için bir gerekçe oluşturmuştur (9). Dönemdeki devletleştirme etkinlikleri içinde 1937 yılındaki Ereğli Taşkömürü Şirketi ve Ergani Bakır İşletmesi en önemlilerindedir. 1939 yılında BBYSP'nin en önemli madencilik yatırımı olan Karabük Demir Çelik İşletmesi ve hemen onun arkasından 1940 yılında Keçiborlu Kükürt İşletmesi kurulmuştur. Bunlar BBYSP'nin ürünleridir. Bu dönemdeki devletçilik girişimleri ile devletleştirmeler olumlu sonuçlar vermiştir, örneğin; 1933 yılında 1 852 000 ton olan taşkömürü üretimi 1936 yılında 3 000 000 ton'a yükselmiştir. Benzer artışlar linyit ve krom'da da görülmektedir. Ancak savaş yıllarında, 1937 - 1939 yıllarından itibaren taşkömür, linyit ve kromda belirli düşüşler gözlenmiştir (10).

Madencilik alanında Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Kredi Bankası'nın etkinlikleri önemli olmamış ancak bir yıl yaşayabilmişlerdir. Ancak bu dönemde SÜmerbank'ın sanayileşme konusunda önemli işlevler yüklediğini görüyoruz. Bu dönemde madencilik alanında en önemli kurumsal gelişme Etibank'ın kurulmasıdır. 1935 yılında kurulan Etibank'ın kuruluş sermayesi 20 milyon TL'dir. Bankanın görevleri arasında petrol ve diğer yeraltı kaynaklarının araştırılması, bunların çıkartılması, pazarlanması, maden ocakları ve elektrik santralleri inşa projeleri yapılması yer alıyordu. Etibank, kısa sürede gelişiyor ve sermayesini 1942 yılında 100 milyon TL'na çıkarıyordu (11). Banka kuruluşunu izleyen ilk yıllardan başlamak üzere, devlete ait demir ve krom ocaklarını, Ereğli kömür ocaklarını, Ergani ve Murgul bakır madenlerini, Keçiborlu kükürt ocaklarını yönetimi altına almıştır. Kaldı ki, Banka bu arada Çatalağzı ve Sarıyar gibi büyük elektrik santrallerinin de inşaatını sürdürmekteydi. Dönem sonunda Bankanın bu denli yoğun girişimleri sonucu istihdam düzeyi 36 000 dolaylarına çıkmıştır (12). Etibank 1938 yılında maden kömürü üretiminde % 20'lik payını 1941 yılında % 100'e, linyit kömürü üretimindeki payını 1939 yılında % 69'a ve 1945 yılında da % 81'e, krom üretiminde 1938 yılındaki % 24'lük payını 1945'te % 57'ye, kükürt üretimindeki payını % 42'den dönem sonunda % 91'e ve demir üretimindeki payını da 1939'da % 100'e çıkarmıştır (13).

BBYSP'nda elektrifikasyon, petrol ve altın arama ve işletme alanlarında fonksiyoner bir büronun İktisat Vekaletinde kurulmasını önermiştir. Bu kurumsal gelişmeler gerçekleştirilmiştir. Ne var ki, İktisat Vekaleti içinde yalnızca masa başı çalışmalar yapabilecek dar bir kadro ve ekipmanla bu denli büyük ve önemli işlevlerin yürütülemeyeceği kısa sürede anlaşılmıştır. Bu işlevleri görmek üzere Haziran 1935'te Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü kurulmuştur. MTA'nın kurulması, bu sektörde devlet girişimciliğinin ve korumacılığının en önemli göstergelerinden biridir. Enstitü, rezerv açısından işletmeye elverişli her çeşit maden, taşocağı gibi doğal kaynakları ortaya çıkartmak, işletilenleri modern yönetim ve teknolojileri ile geliştirmek ve sektördeki üretkenliği artıracak yeni yöntem ve teknolojileri araştırmak, jeolojik incelemeler, kimyasal analizler yapmak ve bunları belirli plan ve haritalar halinde sonuçlandırmak işlevleri ile görevlendirilmiştir. Enstitünün en önemli işlevlerinden biri de sektörün gereksinimi olan insan gücünün yetiştirilmesidir.

Tüm bu önemli gelişmelere karşın, sektörde kişi başına verimin diğer ülkelere göre düşük olduğu ve bu durumun linyit ve benzeri alanlarda etkinlik gösteren özel girişimler için daha geçerli olduğunu gösteren veriler vardır. "Üretim on yılda % 57 artmıştır. Ama, bu on yılın yarısı dünyanın gördüğü en zorlu genel savaş yıllarıdır. Karma ekonomide, işletme sayısı olarak en büyük iştirak payı % 89 ile özel sektörün elindedir. Fakat üretim değerine göre yapılan değerlendirmede bu pay ancak % 10 dolaylarındadır. İşletme başına düşen yıllık değerlendirme tonajı özel sektörde 226, devlet sektöründe 17 027 ton olmuştur" (5).

Dönemdeki bir başka önemli gelişme de petrol alanında görülmüştür. Petrol konusundaki en ciddi ve önemli etkinlik MTA'nın kurulması ile başlamıştır. 1940 yılının Nisan ayında Maymune Bölgesi'nde açılan bir kuyudan günlük verimi 10 ton dolaylarında olan petrol çıkarılmıştır. Devletçiliğin ve devlet eliyle doğal kaynakların işletilmesi ve yönlendirilmesinin en önemli ürünlerinden biri de petrolün MTA tarafından bulunmasıdır.

Devletçilik, korumacılık ve ithal ikamesi sanayileşme politikasının plan aracılığı ile olumlu sonuçlar vermesi, ikinci bir beş yıllık sanayi planının gerekçesini oluşturmuştur.

3.2. İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı

İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı, Birinci Planın kısa sürede olgunlaşma eğilimi içine girmesi ile 1936 yılında hazırlanır. İki yıl üzerinde çalışıldıktan sonra 1938 yılının Eylül ayında hükümetçe kabul edilmiştir (14).

İBYSP'nın hedeflerini şöyle özetlemek olanaklıdır:

1. Maden ve yeraltı ve yerüstü kaynaklarının maksimum düzeyde kullanılmasının sağlanması. Gittikçe artan demir - çelik ve yakıt gereksinmesini karşılayacak demir, taşkömürü ve linyit gibi yeraltı kaynaklarının verimli bir biçimde işletilmesi ve yurt içinde girdi olarak kullanımının maksimum düzeye çıkartılması. Ote yandan krom, bakır ve benzeri madenlerin daha çok dışsatımını artıracak bir üretim etkinliğinin geliştirilmesi.

2. Ağır endüstrilerin, ilgili bulunduğu projelerin ya da tesislerin yakınlarında ve özellikle yerel hammadde kaynaklarının ve endüstri bölgelerinin yakınlarında kurulması, özellikle ulaşım şebekesinin bu amaca göre geliştirilmesi.
3. Çeliğin dışalım, modern limanların inşaatı, elektrik santrallerinin inşaatı ve bunların Zonguldak yöresinde yoğunlaştırılması.
4. Sanayi yatırımlarının geri kalmış yörelere yönlendirilmesi.

İBYSP'nın ele aldığı konular ve bunların içsel bağlanması BBYSP'nda oranla daha kapsamlıdır. Gerçekte her iki planda da ileri teknoloji ve sanayileşme devlet girişimciliği ile birlikte gerçekleştirilmek istenmektedir. Ancak, İBYSP, Birincinin tersine yatırım malları sanayine belirgin bir ağırlık vermiştir. Böylelikle ilk planın tüketim malları sanayi alanında gerçekleştirdiği ithal ikamesi stratejisini yatırım malları sanayine kaydırmak istemiştir.

İBYSP'nın sektörel yapısına bakıldığında, yaklaşık 112 milyon TL'lik bir sabit sermaye yatırımın % 44'ü doğrudan doğruya madencilikğe ayrılmıştır. Bunlara metalürji yatırımları da eklenecek olursa bu oran % 50'ye ulaşır. Çizelge 2, toplam yatırımların sektörel dağılımı ile bu yatırımlarla oluşturulacak ek istihdam olanaklarını ve bu istihdamın sektörel dağılımını göstermektedir (14). Çizelge 2'deki veriler, İBYSP'na madencilik planı da denilebileceği şeklinde yorumlara yol açabilecek nitelikte görülmektedir. Ancak II. Dünya Savaşı nedeniyle İBYSP uygulanamamıştır.

4. 1945 - 1960 DÖNEMİ

1940'lı yılların ortalarında planlama işlevi kendinden önceki planların izlerini taşıyarak devam etmiştir. 1950-1960 plansızlık dönemi olarak nitelenen dönem, aslında ne planlı ne plansız bir dönemdir. 1946 ve 1947 planları vardır. 1950'li yılların sonlarında plan gereksinimi yine gündeme gelmiş ve Tinbergen Türkiye'ye getirilmiştir. 1960'lı yıllarda bu iktisatçının danışmanlığında yeni bir planlı döneme girilmiştir, öte yandan 1950 - 1960 dönemi Türkiye ekonomik yapısı için çoğunlukla kesin bir yapı değişikliği olarak belirtilir. Oysa bu iş birdenbire olmamıştır. 1946 devalüasyonu ve 1947 planı ile İBYSP'nın finans kaynağı olarak İngiltere'ye dayanılmak istenmesi bu dönüşümü hazırlayan etkenlerdir.

4.1. Dönemle İlgili İç ve Dış Gelişmeler

İkinci Dünya Savaşı Almanya, Japonya ve İtalya'nın askeri alanda kesin yenilgisiyle son bulurken savaştan galip çıkan ülkeler de eşit durumda değildiler. Özellikle Fransa ağır darbeler almıştır. İngiltere dünya ticaretindeki öncülüğünü yitirmiş ve yerini ABD almıştır. ABD, savaşı kendi üretim ve dışsatım gücünü ve potansiyelini geliştirici bir itici güç olarak kullanmıştır. Artan ekonomik gücü, üretim fazlası ve savaş sanayinin eko-

Çizelge 2 - İBYSP'nın Sektörel Yapısı

Sektörler	Toplam Yatırım		Yaratılan Ek İstihdam		Yaratılacak Üretim (Milyon TL)		
	Milyon TL.	%	Kişi	%	İç Tüketime	Dış Tük.	Toplam
Madencilik	49,05	44	29 600	85	20,3	26,8	47,1
Şark Kromları	0,5		250				
Ferro Krom (Kütahya)	0,8		100				
Ergani Bakır	3,6		500				
Murgul	3,5		1 000				
Simli Kurşun	15,0		6000				
Ereğli Tevsii	17,0		20 000				
Kütahya Linyit	4,65		1250				
Ev Yakıtı	4,0		500				
Toprak Sanayi	2,3	2	300	—	2,0	—	2,0
Gıda Sanayi	9,75	9	2 075	6	23,45	6,0	29,45
Kimya Sanayi	17,34	16	1685	5	8,35	3,2	11,55
Makina Sanayi	4,6	4	650	2	4,25	-	4,25
Denizcilik	10,7	9	-	-	-	-	-
Su Ürünleri	2,5	2	350	2	0,35	1,40	1,75
Bölgesel Elektrik							
Santradan	15,7	14	100	—	1,5	—	1,5
TOPLAM	111,94	100	34 760	100	60,20	37,40	97,60

nomide giderek gelişen yeri ABD'ni dünyada kapitalist blok liderliğine getirmiştir. Gelişen ekonomik güç, sıçrama yaparsa yaşar. Bu zorunluluk İkinci Dünya Savaşı'nda yıkılan Avrupa ve Japonya'nın yeniden inşasını gündeme getirmektedir.

Az gelişmiş ülkeler için durum farklıdır. Bunlardan bir grubu iç pazarı geniş ve ithal ikamesi sanayileşmeyle iç pazara üretim yapabilecek ve ABD teknolojisine ve sermayesine talep yaratabilecektir. İthal ikamesi sanayileşme stratejisi, korumacılık olmaz ise yürümez. ABD'nin bu sanayileşme modelini önermesi ilk bakışta ABD'nin ticaret mantığına ters düşüyor gibi görülmektedir. Ancak az gelişmiş ülkeler ithal ikamesi sanayileşme çabalarını yürütebilmek için döviz gereksinim duyarlar. Dışsattım potansiyelleri dar

ve çoğunlukla tarım ürünleridir, ödemeler dengesi sürekli açık verir. İthal ikamesi sanayinin ürünleri iç pazara yönelik olduğundan dışsattım artmaz, ama belirli mal gruplarının dışalım talebi artar. Bu durum ABD sermayesi için önemli bir hareket alanı sağlayacaktır. Kaldiki savaş sonrası mal değişim serbestliğinden çok sermaye dolaşım serbestliği egemendir.

Bu arada ABD'nde Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) kurulmuştur. Türkiye, bunların kuruluş antlaşmalarına katılmıştır. Bunun ilk ve somut sonuçları, Türkiye'nin 1945 yılında Birleşmiş Milletler antlaşmasını imzalaması ve 1946 devalüasyonunu yapması olarak gösterilebilir. Bu kararlar Türkiye'nin serbest dünya ticaret sisteminde yer alma kararlarıdır.

Eylül 1947'de 16 Avrupa ülkesi OEEC'yi kurdular (Organization for European Economic Corporation). Türkiye bu örgütlenmenin içinde olmak istemiştir. Bunun için 1946 planını 1947 planı haline getirmiş OEEC ülkeleri için düşünülen kalkınma stratejilerine benzetmiştir. Türkiye bu klüp içinde yerini alamamış ama dışında da kalmamıştır. Türkiye'ye çok marjinal bir yer verilmiştir. Bunun nedeni Avrupa'nın inşasında, Türkiye'nin tarım ve madencilik ürünlerine gereksinim olabileceği görüşüydü.

4.2. 1946 Planı

Savaş sonunda Türkiye önemli üretim gerilemeleri ile karşılaşmıştır. Bunun üzerine 1944 yılında ekonominin savaş sonrasında uyumunu sağlayacak bir çalışma yapmak üzere bakanlıklar arası bir kurul oluşturulmuştur. Bu kurulca hazırlanan rapor 1946 planı olarak adlandırılır. Raporda (ya da planda) ekonominin savaştan barışa geçiş dönemindeki korunma ve geliştirilmesine ilişkin sorunlar (Genel Rapor Bölümü), planın teknik araçlarını anlatan bölümler (öz Rapor), Sümerbank ve Etibank'ça yapılması öngörülen projeler yer almıştır (15).

Bu Plan genel olarak 1930'lu yılların planlarının özelliklerini taşımaktadır. Hatta daha da geliştirilmiş makro büyüklükler içinde düşünülmüş yatırım ve sektör hedeflerine sahiptir. Ancak bu planda uygulanmayacak ve bir yıl sonra önemli yön değişiklikleri ile 1947 Planı'na dönüştürülecektir.

1946 Planı'ndaki sektörel büyüklükler Çizelge 3'te gösterilmiştir.

4.3. 1947 Planı

Bu plan tek tek projeler bazında değil ama, genel tercihleri açısından sanayi yerine tarıma ağırlık vermektedir. Ayrıca devlet sektörü yerine özel kesime ve yabancı sermayeye ağırlık verilerek uygulanmıştır (16, 17). Ancak tüm tercihlerine karşın 1947 planı, finansman sağlama açısından Marshall Planı içine girememiştir.

1947 Planı'nın sektörel yatırımlarını Çizelge 4'teki gibi özetlemek olanaklıdır (18).

Çizelge 3 - 1946 Planının Sektörel Büyüklükleri

Sektör Adı	Milyon TL	%
Tekstil Sanayi	286	21,3
Selüloz Sanayi	11	0,8
Yapı Malzemesi Sanayi	60	4,5
Kimya Sanayi	293	21,8
Makina, Madeni Eşya, Malzeme	373	27,7
Madencilik	250	18,6
Elektrik Santraldan ve Dağıtım Ağları	72	5,3
Genel Toplam	1 345	100,0

Çizelge 4 - 1947 Plan Sektörel Yatırımları (1947 -1952)

Sektörler	Yatırım (1000TL)		Toplam	Dağılım %
	İç	Dış		
Tarım	332 000	280 000	612 000	16,4
Ulaştırma	848 855	779 500	1 628 355	43,7
Büyük Su İşleri	142 659	12 341	155 000	4,2
Madencilik			593 940	16,0
Demir Çelik	35 000	93 290	128 290	
Krom	1 800	800	2 600	
Bakır	5 800	10 000	15 800	
Kükürt	3 750	1 500	5 250	
Demir	5 000	7 000	12 000	
Kurşun	3 200	3 900	7 100	
Tuz	17 000		17 000	
Ereğli Kömür Ocakları	149 500	218 600	368 100	
Linyit (Garp)	13 200	24 600	37 800	
Sanayi	237 317	287 705	525 022	14,0
Diğerleri	—	—	214 500	5,7
TOPLAM	1 912 981	1 815 836	3 728 817	100,0

4.4. Barker Raporu

özellikle 1954 yılına kadar etkin olan bir üçüncü planda "Barker Raporu" ya da Dünya Bankası'nın "Kalkınma Programı" dır. Bu raporda "Kapsamlı planlama (Comprehensive Planning), Türkiye'de ne istenir ne de olanaklıdır" (19). Bu plana göre Türkiye tarımla kalkınacaktır. Buna ilişkin genel önerilerin yanı sıra madencilik sektörü için önerilerde oldukça ilginçtir.

"özel mülkiyeti ve istihracı sınırlayan mevcut yasanın gözden geçirilmesi", "özel sermayenin girebileceği alanlardan biri olan ve geniş finans ve teknik kaynakların gerekli olduğu petrol girişimlerinde, devletin özel girişimi özendirilmesi görüşünderiz" (19). Rapor, Etibank ve MTA arasındaki ilişkilerin analizini de yaparak, MTA'nın jeolojik etütlerde sınırlı kalmasını ve elde ettiği bulguları özel ve kamu kurumlarının bilgilerine açık tutmasını istemektedir. Raporda "Kısacası, devletin madencilikteki yatırım bağınımları, Zonguldak kömür tevsii dışında, görece olarak düşük tutulmalıdır" (19) denmektedir.

Bu raporun önerdiği yatırımlar Çizelge 5'te verilmiştir.

Çizelge 5 - Barker Raporunca Önerilen Kamu Yatırımları

Sektörel Etkinlik	1949	1952	Pay %	5 Yıllık Dönem	Pay %
	Yatırım Durumu	önerilen Aralık			
Tarımsal Gelişme	27,5	50-60	10,4	350 - 425	15,0
Ulaştırma Sistemi	225,0	165-210	37,0	825 - 1025	36,0
Haberleşme	21,7	15-20	3,4	75 - 100	4,0
Kamu Etkinlikleri	103,0	70-90	15,6	350 - 450	16,0
Elektrik Enerjisi	22,4	45-60	11,2	250 - 350	13,0
Madencilik	73,6	55-60	11,2	175-225	8,0
Sanayi	37,9	40-60	11,2	150-200	7,0
Diğer	6,1	—	—	-	-
TOPLAM	523,2	450 - 575	100,0	2250 - 2875	100,0

4.5. 1946 - 1947 Planları ve Barker Raporu'nun Madencilik Sektörüne Etkileri

İncelenen dönemde madencilğin gelişmesine özel bir önem verildiği ileri sürülemez. Madencilik sektöründe etkinliğini sürdüren kamu girişimlerinde üretim artışları sağlanırken, Barker Raporu çerçevesinde özel girişimcilik özendirilmekte ve bunda da başarılı olunmaktadır. Madencilik alanında özel işletme sayısındaki artış 1945 - 1955 dönemi içinde % 60 dolaylarında gerçekleşirken, bu işletmelerin toplam işletmeler içindeki payının % 99'a ulaştığı anlaşılmaktadır (5). İşletme başına değerlendirme devlet sektöründe 36 000 tonu aşarken bunun özel sektörde 486 ton dolaylarında bulunması, özel sektör girişimcilerinin gerek üretkenliği düşük teknoloji ile çalıştığını, gerek

işletme amaçlarından çok spekülâtif etkinlikler için bu alana girdiğini yansıtan bir göster gedir (5).

Çizelge 6'da bazı madenlerdeki üretim gelişmeleri verilmektedir (20).

Çizelge 6, iki etkinliğin üretim artışlarının diğerlerine göre üstün olduğunu göstermektedir. Bunlardan biri linyit, diğeri de ham petrol üretimidir, özellikle Barker Raporu'nun önerilerine uygun düzenlemelerin sonucunda bu alanda artış görülmektedir. Ne var ki, yabancı sermayenin kısa sürede Türkiye'de ham petrol arama ve işletmesinin kârlı olmadığını anlaması uzun sürmemiştir.

1954 yılında TPAO kurulmuştur. Türkiye'nin 1954'den sonra petrol üretiminin artmasının bir başka önemli nedeni daha vardır. 1954 yılı ithalatın daralmasının başladığı yıldır. Türkiye, kredi ve yardım olanaklarının ithal talebini finanse etmediğini görünce 1954 yılından başlamak üzere kendiliğinden bir ithal ikamesi politikası izlemek zorunda kalmıştır.

Nitekim dönem sonunda TPAO'nun ham petrol üretimindeki payı % 60'ın üzerine çıkmıştır. Ancak arama yetkisi alanında payı ise % 30 dolaylarında sınırlandırılmıştır. Çünkü o yıllarda TPAO'dan başka 13 ortaklık petrol üretme yetkisine sahiptir (2).

Madencilik alanında dönem içinde yapılan düzenlemelere gelince, 1954 yılında Maden Yasası'nın yeniden düzenlenmesi, petrol yasasının değiştirilmesi gibi önemli düzenlemeleri burada vurgulamak gereklidir. 1954 yılında çıkartılan 6309 sayılı yasa ile Maden Yasası'nın 12 ve 69'ncü maddelerinde yer alan "madenlerin devlet eliyle geliştirilmesi" ilkesi terkedilerek bunun yerine "bu alanda özel ve kamuya ait girişimlerin eşit haklara sahip olmalarına" ilişkin hükümler getirilmiştir. Petrol konusunda da benzer ilkelerin yasa düzenlemeleri içinde yer aldığını görürüz. Petrol kaynaklarının devlet eliyle değerlendirilmesi ilkesine dayalı ve 1926'dan bu yana yürürlükte bulunan Petrol Yasası 1954 yılında kaldırılıp yerine 6326 sayılı yasa yürürlüğe konulmuştur. Yasa, petrol aramaları, üretimi ve dağıtımında özel Türk ve yabancı girişimlerin etkinlik gösterebilecekleri ilkesini getirmiştir, öte yandan devlete ait taşkömürü ve linyit işletmelerinde de yeniden düzenlemelere gidilmiş ve Etibank'a bağlı bu işletmeler, 1957 yılında KİT olarak kurulan Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu'na, bu güne değin değerlendirilmemiş kömür alanlarıyla birlikte devredilmiştir.

Çizelge 6 - Bazı Önemli Maden Türlerindeki Üretim Gelişmeleri

Cinsi	1950	1955	1960
Taşkömürü	2 832	3 498	3 653
Linyit	1 204	2 416	2 992
Manganez	32	25	25
Demir	-	479	598
Blişter Bakır	12	24	26
Krom	-	312	221
Ham Petrol	18	179	362

5. PLANLI DÖNEMLER VE İLK DÖRT PLAN

1960 sonrası yapılan planlara girmeden önce dış gelişmeleri gözden geçirmekte yarar vardır. Şöyle ki; ABD, savaş sonrası Kıta Avrupası'nı yeniden inşa ederken kendi sermaye birikim sürecine işlerlik kazandırmak istiyordu. Bunda da başarılı olmuştur. Ancak Kıta Avrupası ve Japonya bu sermaye hareketlerini kendi gelişmeleri doğrultusunda verimli bir şekilde kullanmakta pek usta çıktılar. Bu ülkeler olağanüstü geliştiler. Giderek Kıta Avrupası'nda, ABD sermayesine talep azaldı. Çünkü bu ülkeler artık dünya ticaretinde söz sahibidir ve geliştirdikleri teknoloji ve üretim yapısı ile ABD'ni dünya ticaretinde geriletmişlerdir. Artık ABD sermayesi için doymuş Kıta Avrupası yanında az gelişmiş ülkelerin ekonomisine akmasından başka yol yoktur. Ancak bu iş kontrollü olmak zorundadır. Kendi açılarından bu işlevin rasyoneli planlı hareket etmek, serbest ticaret ama Keynesgil müdahalelerle yönlendirmektir.

S.1. İlk Dört Planın Genel Karakterleri

Bu planlar, önceki dönemlerin tersine ne devletçiliği ne de liberalizmi benimsediler. Ya da bir başka deyişle her ikisini de benimsemişlerdir. Yani Karma ekonomi.

Plan, anayasal bir kavram oldu ve Anayasalarımıza girdi. Bu planların kendilerine yönelttikleri değer şu şekilde ifade edildi: "Türk ekonomisi devlet ve özel teşebbüs sektörlerinin yanyana bulunduğu karma bir ekonomidir... Devlet sektörünün faaliyeti, kararlaştırılan gelişme hızını gerçekleştirecek ve stratejinin gerektirdiği yönde dengeli bir kalkınma sağlayacak şekilde planlanacaktır. Toplam tasarrufun artmasına paralel olarak özel teşebbüsün yatırımlarını artırması, bunların hızlı ve dengeli kalkınmasının gerektirdiği sahalara yöneltilmesi teşvik edilecek ve bu teşvikte doğrudan doğruya kontrollardan kaçınılacaktır".

Dört Planın da ortak özelliklerinden bir kısmı şu şekildedir:

1. Her plan yüksek bir kalkınma hızı önermiştir.
2. Planların dayandığı matematik modeller ve planlama yaklaşım ve felsefesi birbirinin benzeridir. Optimizasyon çözümlerinde var olan yapının verileri titizlikle kullanılmış, optimizasyonda istemli değişiklikler yer almıştır, örneğin yatırım malları ve tüketim malları sektörleri arasında var olan dengenin bozulup, ilerdeki bir başka dengeye ulaşmak amacıyla istemli bir kaynak ayrılması yoluna gitmemişlerdir.
3. Fiyatlar, dört planda da modellerin tutarlığı içinde düşünülmemiştir. Malların göreceli fiyatlarının değişmediği varsayılmıştır.
4. Tüm planlar "kıt-kaynak" ilkesine ve bu kaynakların maksimum üretim düzeyine erişmek üzere optimum kullanımını içermektedir.
5. Planlar, gelir bölüşümü ile kalkınma arasındaki organik bağı görmek ve çözmek durumunda değillerdir.

Çizelge 7 - Kalkınma Planlarının Makro Hedef ve Gerçekleşmeleri

	I. Plan		II. Plan		III. Plan		IV. Plan	
	Hedef	Gerçekl.	Hedef	Gerçekl.	Hedef	Gerçekl.	Hedef	Gerçekl.
Tanım	4,2	3,2	4,1	3,1	3,7	3,3	5,3	2,1
Sanayi	12,3	9,7	12,0	7,6	11,4	9,9	9,9	1,7
İnşaat	10,7	8,0	7,2	6,6	11,9			
Ulaştırma	10,5	7,2	7,2	7,8	8,2			
Konut		8,1	5,9	8,2	5,0			
Hizmetler	6,8	7,4	6,3	7,7	7,1	7,9	8,5	2,6
Yurtiçi gelir	6,9	6,4	6,8	6,1	7,6	6,9	8,2	2,3
GSMH	7,0	6,7	7,0	6,9	7,4	6,5	8,0	2,1
Sanayi Yapısı		100,0		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
-Tüketim Malları		52,9		46,6	38,0	49,0	36,8	46,0
-Ara Malları		35,4		39,4	44,0	37,7	43,3	41,0
-Yatırım Malları		11,7		14,0	18,0	13,3	19,9	13,0
Sabit Sermaye Yatırımları Sektör Dağılımı % Payları								
Tanım	17,7	13,84	15,20	11,10	11,7	11,83	12,2	10,0
Madencilik	5,4	5,63	3,70	3,29	5,8	3,68	6,1	5,6
Sanayi	16,9	20,42	22,4	26,70	31,1	28,24	27,4	25,6
Enerji	8,6	6,54	8,0	8,96	8,5	7,38	10,6	15,2
Ulaştırma	13,7	15,57	16,1	15,98	14,5	20,57	16,3	17,9
İlurum	1,4	1,32	2,3	2,09	1,6	1,00	1,2	0,6
Konut	20,3	22,41	17,9	20,08	15,7	16,95	14,6	15,8
Eğitim	7,1	6,61	6,7	4,66	5,0	3,28	4,8	2,4
Sağlık	2,3	1,76	1,8	1,55	1,4	1,10	1,4	1,1
Diğer Hizmetler	6,6	5,90	5,9	5,44	4,7	5,97	5,3	5,9
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Yatırımlar %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Kamu	59,9	>2,6	56,4	57,0	56,4	51,1	57,0	
Özel	40,1	47,4	43,6	43,0	43,6	48,9	43,0	
Yatırım/GSMH%	18,3	16,0	21,3	16,1	21,9	20,2	22,8	
İç Kaynaklar	14,8	14,2	19,4	15,5	21,1	16,0		
Dış Kaynaklar	3,5	1,8	1,9	0,6	0,8	4,2		
Tüketim Artışı % Değişimi Yıllık								
Kamu	8,7	7,7	8,8	12,3	8,9	10,4	9,3	
Özel	5,4	4,8	5,1	5,5	4,8	6,2	5,7	
İlusal Tasarruf								
Yıllık Artış	13,4	16,2	12,2	9,1	13,6	4,7	12,4	
CSMII'nın / 5'i	14,8	16,3	19,4	18,2	22,7	22,0	22,4	
Marjinal tasarruf	27,0	32,0	34,0	12,0	38,0	12,0	35,1	

Kaynaklar

Sektörlerin Büyüme Oranları

Sabit Sermaye Yatırımları
Tüketim Artışları

Birinci ve ikinci plan rakamları DPT, 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı üçüncü plan rakamları DPT, 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Dördüncü Plan rakamları, DPT DPT, 4. Beş Yıllık Plan S. 32 - 34
IBRD, Turkey Prospects and Problem of an Expanding Economy Washington DC 1975, I. ve II plan için üçüncü plan rakamları IV. 5 Yıllık Kalkınma Planı S. 212

6. Planların araçları sınırlıdır. Dört planın da yalnızca bir somut aracı vardır: Yatırımların planlanabilmesi. Ancak yalnızca kamu yatırımlarının planlanması yapılabilmiş, özel kesim yatırımları ve tasarrufları tahmini olarak hesaplanmış ve gerçekleşmesi için özendirme ve gücendirme araçlarına başvurulmuştur.
7. Planların dördü de dışa bağımlılığı azaltmayı hedeflemişlerdir. Birinci plan konsorsiyum kredileri ile finanse edilmiştir. Proje ve program kredilerinden oluşan finansman kaynaklarının toplamı 1962 -1971 yılları arasında 2,3 milyar dolar tutmuştur. Talep edilen finansman yaklaşık 3 milyar dolardır. Böylece birinci ve ikinci planın bir kısmı bu dış kaynaklarla finanse edilmiştir. Üçüncü planı yurt dışında çalışan işçilerin gönderdikleri tasarruflar finanse etmiş, geri kalan kısmı ise DÇM adı verilen kısa vadeli borçlanmalarla karşılanmıştır. Dördüncü plan finanse edilmemiştir. Uygulanmamıştır da.

Çizelge 7'de dört planın genel makro ekonomik büyüklüklerine ilişkin hedef ve gerçekleştirmeleri verilmektedir. Bunlar incelendiğinde dört planında çok dar bir eylem alanı içinde kaldıkları ortaya çıkmaktadır. Çizelge 7'den çıkarılacak sonuçlardan birincisi budur. İkincisi ise, planların gerçekleştirdikleri hedeflerin esasen ekonominin doğal gelişme başarısı ile ulaştıkları büyüklükler olmasıdır.

5.2. İlk Dört Plan ve Madencilik Sektörü

"Yeryüzü ve yeraltı cevherlerinin ekonomik ve teknik kaidelere uygun olarak istihracı ve çıkarılan madenlerin yurt içinde işlenerek değerlendirilmesi...", ". . . metal madenleri konusunda, temel metal (başta demir, bakır, alüminyum, çinko, kurşun, tungsten, nikel, antimon, cıva v.b. olmak üzere) üretimini artıracak etkin bir arama ve işletme programının gerçekleştirilmesi; enerji kaynaklarını geliştirme programı çerçevesinde; uranyum ve toryum'un kullanma olanaklarını ortaya koyacak çalışmaların hızlandırılması; bor tuzları, manyezit, mermer v.b. metal dışı madenlerde kamunun sorumluluk yüklenerek özellikle ihracata dönük gelişme projelerinin uygulanması.", "...on yıl içinde (1973 - 1983) kömür üretiminin 40 - 50 milyon tona çıkartılması", "... linyit, demir cevheri, bor tuzları, taş kömürü, fosfat kayası, manyezit, mangenez, krom, radyoaktif mineraller ve volfram madeni yatakları ile bakır, çinko ve kurşun yataklarının kamu kuruluşları tarafından işletilmesi, madencilik işletmelerinin milli kalması...", ". . . metal dışı madenler üretiminin ülke gereksinmesini karşılayabilecek düzeye çıkarılması ve bu amaçla kömür ve asbest dışı bağımlılığın hızla azaltılması..", "... MTA tarafından yapılan arama çalışmalarının bulgularının ilgili kamu kuruluşlarınca değerlendirilmesinin ve aramada kamuya öncelik verilmesinin olanakları üzerinde durulması; ETKB'nin doğal kaynaklar üzerindeki gözetim ve denetiminin artırılması, . . özel sektör işletmelerinin . . . sermaye artırımlarına zorlanması, yatırım taahhüdünde bulunması, aksi halde ruhsatlarının iptal edilmesi. . . Üretim zorlamalarından kaçınılan yeni yöntemlerle; dış satımda işlenmiş maden satılması, dış satım ve alımda MTA'nın denetiminin sağlanması. . . Petrol rezervlerinin ulusal çıkarlar doğrultusunda bulunması, . . ham petrol üretmeyen yabancı şirketlerin pazarlama etkinliklerinin sınırlanması..."

Yukarıda verilen hedef ve politikalar dört planın madencilik alanında öngördükleri her bir plan kendinden öncekine taş çıkartan önemli hedef ve politika ilkesi getirmiş görülmektedir. Planların sıra numarası arttıkça, önerilen hedef ve ilkelerin sayısı artmıştır. Dördüncü Beş Yıllık Plan bu konuda en ileri giden plan olmuştur. Her konuya ayrıntılı bir biçimde değinmiştir. Temel yaklaşımı; kamunun arama, üretim, işletme ve denetim işlevlerini, madencilik sektörü etkinlikleri üzerinde egemen kalmaktadır. Ancak verilen bu amaç ve politika hedeflerine karşın ulaşılan düzey, sektörde pek iç açıcı değildir.

Planların doğal kaynaklardan, özellikle madenlerden optimal yararlanma eğilimleri çok doğaldır. Doğal olmayan bu eğilimlerin kâğıt üzerinde kalması, yaşama aktarılamamasıdır.

Madencilik sektörü başlıca metal, metaldışı ve enerji kaynağı olan madenler biçiminde üç grupta toplanabilmektedir. Bu ayırım planların hiç birinde doğru bir biçimde yapılmadığı ya da bu ayırma uyulmadığı için alt sektörlerin ayrıntılarında bu değerlendirme olanağı sınırlıdır. Bununla birlikte her dört plana ilişkin üretim ve yatırıma dönük bir değerlendirmeğe gidilmeye çalışılmıştır.

Çizelge 8'den çıkan en önemli sonuç her dört planda da madencilik üretim artış hızının planlanan artış hızının altında olmasıdır. Nerede ise dördüncü plan döneminde üretim belli bir düzeyde kalmış ve artış olmamıştır.

Madencilik sektörünün, planlar döneminde, toplam yatırımlardan aldıkları paylarda da önemli gelişmeler görülüyor. BBYKP'nında toplam yatırımlardan % 5,4 pay alması öngörülen sektör, ilk kez bu dönem için yatırımları gerçekleştirebiliyor. Bunun dışındaki üç plan döneminde madencilik sektörü hedef olarak toplam yatırımların % 3,7, % 5,8 ve % 6,1'ini alabilmiştir. Gerçekleşmeler, hedeflerin altında olmuştur (Bkz. Çizelge 7).

Bu dört plan döneminde madencilik sektöründe dağılık, küçük ölçek ve geri teknoloji ile etkinliklerini sürdüren özel sektör girişimlerinin verimliliğini artıracak, ölçeklerini büyütecek ve ileri teknolojilere onları yönlendirecek hemen hemen önemli bir girişime rastlanmamaktadır. Nitekim sektördeki yatırımların kamu ve özel sektöre göre dağılımlarına bakıldığında özel sektörün payının % 5'i geçmediği görülür (21).

Dört plan dönemini, seçilmiş başlıca madenler açısından değerlendirmesini yapacak olursak şu şekilde bir görünüm ortaya çıkmaktadır:

1. BBYKP'nın kararlı ve belirgin politikası sonucu, özellikle petrol başta olmak üzere demir, bor ve linyit üretiminde önemli artışlar sağlanmıştır. Bu artışlar 1970 -1975 yıllarına değin sürmüştür. Bu dönem içinde Ereğli Demir Çelik Fabrikası'nın ve 1975 yılında devreye giren iskenderun Demir Çelik Tesisleri'nin gereksinimleri için demirdeki üretim artışı planlanmış bulunuyordu.

Çizelge 8 - Madencilik Sektörün Üretimi P = Planlama G = Gerçekleşen (1 000 ton/yıl)

I. METAL	BBYKP				İBYKP			ÜBYKP			DBYKP		
	1962 ÜRETİMİ	P	G 1967	G/P %	P	G 1972	P/G %	P	G 1977	G/P (%)	P	G	G/P(%)
Demir	813,0	2 000	1526,6	76,33	3 200	3 200	100,0	5 064	7 780	153,64	12 630	3 678	29,1
Krom	527,0	550	632,2	114,95	-	275	-	444	276	62,16	600	465	77,5
Manganez	21,0	80	18,2	22,75	120	20	16,7	-	-	-	20	27	135,0
Bakır	72,0	-	93,3	-	-	120	-	350	110	31,4	7 000 (*)	2 189	31,3
Çıva	19,6	-	55,6	-	-	130	-	-	-	-	-	62	-
Antimuan	3,2	-	16,2	-	75	35	46,7	-	-	-	200	26	13,0
Pirit	102,0	210	125,0	59,5	500	75	15,0	-	-	-	1050	65,3	6,2
n. METAL DIŞI													
Kükürt	18,5	30	25,0	83,3	26	55	211,5	-	-	-	100	31,2	31,2
Zımpara Taőı	10,4	12	31,1	259,2	80	11	13,75	-	-	-	116	47,5	41,0
Mermer	16,0	-	50,0	-	70	125	178,6	-	-	-	192	185	96,3
Asbest	0,8	-	3,9	-	20	9	45,0	-	-	-	5	21,6	-
Barit	-	-	31,6	-	14	41	292,86	-	-	-	-	-	-
Bor Tuzu	136,9	-	287,6	-	425	700	164,7	794	739	93,07	980	749	76,4
in.BİRİNCİL ENERJİ KAYNAĞI													
Taj Kömürü	3 893,0	4 700	4 893,2	104,1	6 250	4 800	76,80	5 050	4 405	87,21	6 000	3 537	59,0
Linyit	2 929,0	5 900	4 750,0	80,51	8 500	6 500	76,5	19 921	13 000	65,3	51 555	20 282	39,3
Ham Petrol	595,4	-	2 041,0	-	6 000	3 500	58,33	5 888	2 713	46,11	6 000	2 204	36,7
Yıllık Ortalama Üretim Artışları	-	17,2	13,3	-	11,0	8,0	-	14,3	4,1	-	16	0,9	-

Kaynak : 1) DPT, ÜBYKP, S. 270-271, DBYKP, S. 376

(*) Bakır w bakirli pirit toplamı

2) DPT, 1985 Yılı Programı, S. 152 -153

3) DPT, DBYKP

2. 1970 sonrasında üretimi dikkat çekecek kadar artan madenler önemli ihraç maddesi olan manyezit, bakır, demir ve boksit üretimleridir.
3. Taş kömürü üretimi de 1976 yılına kadar sürekli bir artış göstermiştir. Bu yıldan sonra önemli ölçüde gerilemiştir. Linyitte ise sürekli bir üretim artışı sağlanmıştır.

53. Devletleştirme Girişimi

Bu başlık altında, 1978 yılında yapılan bir uygulamanın kronolojik bir aktarımı yapılacaktır. Devletleştirmenin mantığı, felsefesinin incelenmesi bir başka çalışmaya bırakılmıştır.

Dört plan dönemi madencilik konusunda özellikle işletme haklarıyla ilgili olarak mülkiyet tartışmalarının yapıldığı ilginç bir dönemdir. Bu konu 1970'li yılların başından itibaren güncellik kazanan bir konu oldu. 1978 yılında çıkartılan bir yasa ile bu konu iyice canlandı. Çünkü bu yasa Bakanlar Kurulu'na gerekli gördüğü maden işletmelerini kamulaştırma yetkisi tanıyordu. 2172 sayılı yasa ile "Devletçe İşletilecek Madenler" ve "Kamulaştırma" ve devir alınacak madenler ile ilgili esaslar saptanmıştır. Buna göre: "Belirli bölgelerde belirli cins madenlerin devletçe aranmasına, bu madenlerle ilgili olarak daha önce gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişilerine verilmiş arama ruhsatnameleri ve işletme haklarının geri alınmasına karar vermeğe" Bakanlar Kurulu yetkili kılınıyordu. Egemen olan görüşe göre arama ve işletme izinlerinin yasa ile düzenlendiği ancak 6309 sayılı yasanın yalnızca bu izinlerin verilmesine ilişkin düzenlemeleri içerdiği, izinlerin geri alınmasının da bir yasa yetkisi olduğu ve 6309 sayılı bu yasanın bu önemli boşluğunun 2172 sayılı yasa ile doldurulması gerekliliğidir.

2172 sayılı yasaya, Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle itiraz edilmiş ve Anayasa Mahkemesi'nce iptali istenmiştir. Anayasa Mahkemesi ise yasanın "6309 Sayılı Maden Yasası'nı tamamlayan bir yasa olduğu ve Anayasaya uygun olduğu" gerekçesiyle itirazı red etmiştir.

Bakanlar Kurulu elde ettiği yetkiye dayanarak bir bölgede bor tuzlarının, onbir bölgede linyit ve asfaltitlerin, dokuz bölgede demirlerin devletçe aranması, işletilmesi ve bu madenlerle ilgili daha önce verilmiş arama işletme haklarının geri alınmasına ilişkin kararname çıkartmıştır. Bu kararnamelerle madenlerin sırasıyla Etibank, TKİ ve TDÇİ Genel Müdürlüklerince arama ve işletmesine geçilmiş olunuyordu. Devletleştirilecek bu madenlerin saptanması ve değerlendirilmesi için 927 maden alanında 28 takdir komisyonu kurulmuş ve bunların yaklaşık bir yıla yakın çalışmaları sonucu, 16 bor tuzu alanından 9'una, 238 kömür ve asfaltit alanından 85'ine, 117 demir alanından 84'üne ETKB'nca el konulmuştur. Bu eski arama ruhsatnamesi ve işletme hakkı sahiplerine ödenmesi gereken tazminatlar ise; bor tuzları için 38 milyon, kömür ve asfaltitler için 440 milyon ve demirler için 74 milyon liradır.

Devletleştirme girişimi henüz ürünlerini almadan 14 Ekim 1979 'daki seçimlerden sonra durdurulmuştur. Arama ruhsatnameleri ve işletme hakları geri alınan maden iş-

letmelerine bu hakların yeniden verilmesi ile ilgili 1980'de bir kararname çıkarılmışsa da bu karar Danıştay'ca bozulmuştur.

1980 yılında, yani dört plan döneminin sonunda madencilik alanındaki görünüm ve devletleştirme girişimlerinin sonucu hiçte iç açıcı bir biçimde gözükmemektedir.

Kuşkusuz, devletleştirme etkinliği plan ve programların bir uzantısı değildir. Bunu saptamak gerekir. Çünkü DBYKP'nda bu konuda ciddi bir işaret bulunmamaktadır. Bu durum planların ekonomiyi artık yönetemediğinin bir kanıtı olmaktadır.

6. SONUÇ

Türkiye ekonomisi liberalizm, liberalizmin başarısızlığı sonucu devletçilik ve onunla eş anlamlı planlı yönetim biçimini yaşıyor. Sanki bu gözlenen olgu kalkınma çabası içindeki gelişmekte olan ülkelerin alın yazısı gibi. Bir süre serbest ticaret ve liberalizm ve bir sürede bunun karşıtı olan korumacılık ve onunla birlikte devreye giren devletçilik anlayışları. Bunlardan birincisi, dış ticarete ve dünya serbest ticaret sistemi içinde karşılaştırmalı üstünlük ilkesine bağlı gelişme stratejisine, ikincisi de iç pazara, ithal ikamesine dayalı korumacı sanayileşme stratejisine dayalıdır.

Bu iki olay, yani liberal yöntem ile devletçilik arasında gidip gelmeler, bir sarkacın salınımına benzemektedir. Ancak bu salınımlar bir rastlantı salınımı değildir. İç ve dış koşullar bu salınımın genliğini, uzanımını ve periyodunu belirlemektedir.

Türkiye ekonomisi, Cumhuriyetin ilk on yılında "Liberal İktisat" anlayışına göre yönetilmiştir. Çünkü, Lozan Antlaşmasının sınırlamaları, korumacı ve devletçi bir yönetimin gerçekleştirilmesini önlemektedir. 1930'lu planlara ve devletçilik anlayışlarına, 1929 büyük bunalımından sonra geçilmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası ABD'nin gelişen ekonomisinin daha da işlerlik kazanması amacıyla Kıta Avrupası'nın ve Japonya'nın yeniden inşası sırasında sarkaç liberalizm yönüne doğru salınım yapılmaktaydı. 1960 sonrası planlarla ya da daha doğrusu ekonomik gelişmelere salınım yeni durumlara doğru uzanmıştır. Karma ekonomi. Ve sarkaç 1980'lerde tekrar liberal uygulamalara doğru yön değiştirmiştir.

Madencilik Sektörü, bu sarkacın ucunda asılıdır. Salınımlara karşı diğer sektörlerden çok daha duyarlıdır. Ayrı ayrı incelenen dönemlerde üretim, üretimin iç pazarda değerlendirme oranı, dışalım, dışalımın üretim içindeki payı v.b. bu duyarlılığı göstermektedir.

KAYNAKLAR

1. ELDEM, V., Osmanlı imparatorluğunun İktisadı S. Jarı Hakkında Bir Tetkik, s. 96
2. KEPENEK, Y., Türkiye Ekonomisi, Savaş Yayınları, 1983
3. ETKB, 50. Yıl, s. 27
4. BORATAV, K., Türkiye'de Devletçilik, s. 114
5. YERSEL, K., Madenlerden Yararlanma Düzenimiz, MADENCİLİK, TMMOB Maden Mühendisleri Odası Yayın Organı, Ocak 1973

6. DİE Verileri
7. ELDEM, V., Gross National Product of Turkey (1927 - 1945), s. 47
8. İNAN, A., Devletçilik ilkesi, T.C. BBYSP, Ek Raporlar, 1933
9. İş Bankasının On Yılı
10. BULUTAY, T. ve Arkadaşları, Türkiye Milli Geliri, 1923-1948
11. ETİBANK, 1935 - 1946
12. AYDINELLİ, C. ve Arkadaşları, Türkiye'de Devlet Sanayi, s. 80 - 84
13. TURAN, M., Madencilüğümüzün Tarihsel Gelişimi, Cumhuriyet Donemi Türkiye Ansiklopedisi, s. 1332
14. İNAN, A., Türkiye Cumhuriyeti ikinci Sanayi Planı, 1936
15. TEKELİ, i., II. Dünya Savaşı Sırasında Hazırlanan Savaş Sonrası Kalkınma Planı ve Programları, ODTU Gelişme Dergisi, 1979-80 özel Sayı, s. 300
16. GUŇE, E., Planlamanın DünU-Bugünü-Yarım, ODTU, 1981 özel Sayı, s. 123
17. TBMM Zabıt Ceridesi, 16 Aralık 1955, Cilt 8, s. 264 - 310
18. TEKELİ, i., Savaş Sonrası Ortamda Türkiye İktisadı Kalkınma Planı ODTU, 1974
19. IBRD, The Economy of Turkey, An Analysis and Recommendation for A Development Program, Washington, 1951
20. TSO, İktisadi Rapor, 1965, DPT, 1964 Yıllık Program ve DİE, TİY, 1968
21. Dünya ve Türkiye Madenciliğine Toplu Bakış, MADENCİLİK, TMMOB Maden Mühendisleri Odası Yayın Organı, özel Sayı, Aralık, 1983

