

TÜRKİYE'DE İTHAL İKAMESİ VE DIŞA AÇILMA : ELEŞTİRİ

Hasan OLGUN*

1. Giriş

H. Gülalp, Gelişme Dergisi'nin geçen sayısında yayınlanan "Türkiye'de İthal İkamesi Bunalımı ve Dışa Açılma" başlıklı makalesinde, Türkiye ekonomi tarihinin yorumuna ve bugünkü bunalımdan çıkmak için uygulanabilecek ekonomik politikalara ilişkin bazı savlar geliştirmiştir. Şöyle ki :

- 1 — Türkiye, ekonomi tarihi boyunca devrevi olarak ortaya çıkan bunalımlara bağlı olarak dışa açılmış ve kapanmıştır.
- 2 — Devrevi bunalımlar uygulanan parasal-mali ve ödemeler dengesi politikalarından bağımsız olarak ekonomik sistemin sonucudur.
- 3 — Bugün Türkiye'de tartışılmakta olan modeller seçime açık alternatif stratejiler değildir.

Yazımın amacı, belirtilen savların geçerliğini eleştirel bir bakışla sınamaktır. İkinci kesimde ilkin Gülalp'ın kullandığı kavramsal çerçeve ve tarihi yorumlama yöntemi ayrıntılı olarak incelenmektedir. Böylece kuramsal çerçevenin ve yöntemin yeterlilikleri ve içerdikleri yanlışlar birleşmekte ve Gülalp'ın 2. ve 3. savlarının geçersiz oldukları öne sürülmektedir. Üçüncü kesimde Türkiye ekonomisini inceleyen kimi görgül çalışmaların bulguları kullanılarak Gülalp'ın birinci savı yanlışlanmaktadır. Dördüncü kesim, kavramsal çerçevede yapılan hataların, ithal ikameci kalkınma stratejisini değerlendirme sorununa nasıl taş-

(*) Doçent. Dr. Ekonomi Bölümü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi.

tığını saptamakta ve bu stretijinin Türkiye'deki ve diğer az gelişmiş ülkelerdeki sonuçlarını özetlemektedir. Beşinci kesim kalkınma stratejisi seçimi sorunu ile siyasal görüş arasındaki farkı belirlemede ve sorunu yeniden şekillendirmektedir. Altıncı kesim yazının sonuçlarını özetlemektedir.

2. Kuramsal Çerçeve ve Tarihi Yorumlama Yöntemi

Türkiye için son derece önemli olan bir sorunun akademik tartışmalarda⁽¹⁾ [... Gerek teorik gerek tarihsel perspektiften yoksun bir biçimde ele alınması... (s. 38)] eğiliminden yakınan bir araştırmacının ilkin sağlam bir kavramsal-kuramsal çerçeve geliştirmesi gerekir. Bu kesimde Gülalp'ın kullandığı kuramsal çerçeveyi ve Türkiye tarihini yorumlama yöntemini belirlemeye çalışacağız.

Her kuramsal çerçevenin temel taşları kullanılan kavramlardır. Ne var ki Gülalp, incelediği konuya ilişkin ana kavramları ("ithal ikamesi" dışında) tanımlamaktan kaçınmaktadır. Makalesinde verdiği tek tanım şöyledir :

[... "ithal ikamesi"nin en basit tanımı, daha önce dışarıdan ithal edilen bir malın yurt içinde üretilmeye başlamasıdır... kısaca denebilir ki az gelişmiş bir ülke için ithal ikamesi ile sınılaşma özdeştir. Bu az gelişmiş ülkelerin yapısına ilişkin bir tanımlamadır. (s. 40)]

Bu tanımlamanın yanlış ve yetersiz olduğu kolayca gösterilebilir. Tanıma göre (i) yurt içinde üretilmekte olan bir malda ithal ikamesi söz konusu olamaz, (ii) tarımsal ürünlerini çeşitlendirmek amacı ile dıştan aldığı ürünleri üretmeye başlayan bir az gelişmiş ekonomi ithal ikamesi yapmamaktadır, (iii) gelişmiş ülkeler için farklı bir tanım gerekmektedir. Örneğin, bilgisayar ya da atom reaktörü üretimine geçen bir gelişmiş ülke ithal ikamesinde bulunmamaktadır.⁽²⁾

Yanlış tanımlanan bir ithal ikamesi kavramı ve tanımlanmayan kavramlarla, oldukça teknik ve karmaşık bir sorunun in-

(1) Gülalp'ın makalesinden alıntılar köşeli parantez içerisinde verilmektedir.

(2) İthal ikamesinin literatüre giren ilk tanımları için bk. Chenery (1960). Farklı tanımlar için, Chenery - Shishido - Watanabe (1962), Morley - Smith (1970), Desai (1969), klasik kaynaklardır.

celemesinde hata yapılması hemen hemen kaçınılmazdır. Kavramlarını tanımlamayan Gülalp, **ithal ikamesi olgusu ile ithal ikameci kalkınma stratejisi arasında bir ayırım yapmamakta ve aralarındaki büyük farka karşın ikisini özdeş tutmaktadır.** Bu hata yazarın, ihracata dayalı kalkınma stratejisi izleyen bir ekonominin de ithal ikamesinde bulunabileceği gerçeğini görmesini engellemektedir. Benzer şekilde, tanımlanmayan “dışa açık” ekonomi de pür liberal ekonomi ile özdeş tutulmaktadır.

Birbirinden tamamen farklı şeyleri özdeş tutmanın olanaklı kıldığı mantık oyunlarını ileride inceleyeceğiz. Şimdi yapmamız gereken şey, yazarın temel savını ne türden bir “tarihi yorumlama yöntemi” ile elde ettiğini belirlemektir. Gülalp’ın görüşüne göre Türkiye, tarihi boyunca (devrevi) ekonomik bunalımlara girdikçe dışa açık model ile dışa kapalı model arasında bir sarkaç gibi gidip gelmiştir. Ve ayrıca [... devrevi olarak alternatif modellerin birbirini izlemesi, benimsenen modelin öznel tercihlerle değil sistemin zorlaması ile benimsendiğini... (s. 42)] göstermektedir.

Türkiye’nin bir sarkaç gibi aralarında gidip geldiği alternatif modeller nelerdir ve model değişiklikleri hangi dönemlerde olmuştur? Gülalp’a göre birinci dönem 1923-1930 dönemidir ve bu dönemde ekonomi dışa açıktır. [... Bu “dışa açık” az gelişmiş yapının 1920’lerin sonuna gelindiğinde döviz darboğazları ve ödemeler güçlükleri ile karşılaşması kaçınılmazdı. (s. 44)] Bu kaçınılmazlığın nedeni belirtilmemiştir. Bu ekonomiyi “dışa açık” kılan özelliklerin neler olduğu ise belirtilmiştir. Yazara göre [... 1923 İzmir İktisat Kongresi ile belirlenen bu politika, “liberalizm” deyimi ile özetlenebilir... Bu dönemde yabancı sermayeye karşı davetkâr bir tutum takınılmış, bu anlamda emperyalizm ile ekonomik bağları koparma sürecine girilmemiştir. Dönem boyunca söz konusu olan tek kamu girişimi, Osmanlı döneminden devralınan devlet fabrikalarını işletmek ve zaman içerisinde özel kesime devretmek üzere kurulan Sanayi ve Maadin Bankasıdır (1925) (s. 44)].

Demek ki, Gülalp’a göre yurt içi ekonomik yaşamda liberalizmi benimseyen ve yabancı sermayeye karşı davetkâr bir tutum takınan ekonomi, “dışa açık” bir ekonomidir. Öte yandan, iktisatçılar değişik ekonomileri dışa açıklık bakımından karşıla-

tırırken en azından ithalât ve ihracatlarının SMH içindeki oranlarını ya da döviz kuru, koruma oranları vb. gibi politika değişkenlerini karşılaştırırlar. Bir sonraki kesimde göstereceğimiz gibi 1923-1930 dönemi Türk ekonomisi, Gülalp'ın nitelemesinin tersine "dışa açık" bir ekonomi değil gümrük vergilerinin bulunmasına karşılık ihracatın teşvik edilmediği bir ekonomidir.

Dışa açık ekonomi döneminden sonra, 1929 Dünya buhranının patlak vermesi ile [... Tüm diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de içine kapanma ve otarşik bir yapı oluşturma süreci egemen olmuş ve böylece ithal ikameci sınaileşme süreci başlamıştır... s (45)]. Çeşitli araştırmacıların Devletçilik dönemi olarak adlandırdıkları bu dönemde ithal ikamesi sürdürülmüştür.⁽³⁾ Gülalp'ın dikkate almadığı Kurmuş'un (1978) çalışmasına göre dönemin ödemeler dengesi politikası, içe dönük bir politikadır.

İkinci Dünya Savaşının sona ermesinden sonra değişen dünya koşulları uyarınca [... "dışa açılma" tekrar Türkiye'nin gündemine gelmiştir.] Yazara göre, bu bağlamda 1947 Kalkınma Planı üzerinde önemle durulmalıdır. Bu Planda [Sanayiden ziyade tarıma ağırlık verilmesi, ithal ikameci politikadan vazgeçilip ihracata dönük politikanın izlenmesi anlamına gelmektedir. (s. 48)].

Gülalp'ın düşünce sistemine göre, resmi bir metin üzerinde sanayiden çok tarıma ağırlık verilmesi, ithal ikameci politikanın **terkedilerek** ihracata dönük politikanın benimsenmesi anlamına gelmektedir.⁽⁴⁾ Bu mantığı kabullenmemiz olanaksızdır. Buna ek olarak aynı sayfada [Plan'da en büyük ağırlığın ulaşım ve haberleşmeye verilmiş. (s. 48)] denildiğine göre planın tarıma ağırlık verdiği savı yazarın kendisi tarafından reddediliyor demektir.

Bu dönemde ekonomiyi "dışa açık" kılan diğer özellikler [... 1950-53 yılları arasında ithalâtın liberasyonu yanısıra tarım

(3) Ne var ki aynı sayfada IO döneme kadar ciddi bir sınai sermaye biriktirmiş olmayan özel kesim ithal ikameciliğinde başarılı olamayınca, bu işi bizzat devlet yüklenmiştir! diyen yazar fikir değiştirmiş ve ithal ikamesini 1923 - 1930 döneminde başlatmıştır.

(4) Ancak tarıma verildiği söylenen bu ağırlığın ne biçimde verildiği (tarımsal yatırımların artırılarak mı, yoksa fiyat politikası ile mi verildiği) konusunda makaleden bir ipucu elde etmemize olanak yoktur. Sadece 48. sayfada yer alan 5 numaralı dipnotta [Günçe (1967 : 22) 1947 Planı'nı hazırlayan kişinin, Plann DP iktidarınca aynen uygulandığını söylediğini aktarmaktadır.] denilmektedir. Bu alıntı ve gönderme, Doç. Dr. Hasan Ersel'in deyişi ile Türkiye'de yaygın olan "empresyonist iktisat"ın en güzel örnekleridir.

ürünleri ihracatına ağırlık verilmiş... (s. 49)] olmasıdır. Ancak bu dışa açık ekonomi tekrar kapanmıştır; çünkü, DP iktidarı döneminde [... dış ticarete ortaya çıkan tıkanıklıklar ithalâtta liberasyon politikasından vazgeçilmesine neden olmuş, kota ve yasaklama yöntemleriyle ithalâtta sınırlamaya gidilmiştir. (s. 49)]

Özetlersek; ekonomiyi dışa açık kılan ithalât liberasyonu ve tarıma ağırlık verme gibi politikalar tersinden çalıştırılınca ekonomi dışa kapalı olmaktadır. Türkiye'nin ekonomi tarihini yorumlamada ve dönemlere ayırmada kullanılan bu ilginç yöntem daha da ilginç sonuçlar vermektedir. 1947 planının uygulanması döneminde **kesilen** ithal ikameci süreç, Gülalp'ın deyişi ile [... 1950'lerin ortalarında kurulan ve bir yandan ulaştırma ve haberleşme hizmetleri, bir yandan da sanayiye girdi üretmeyi amaçlayan bu kuruluşlar, sanayileşmede ithal ikameci sürecin **yeniden başlamasında ilk adımları** oluşturmuşlardır... (s. 50)] .

Bir dönemde duran, bir sonraki dönemde yeniden başlayan ithal ikameci süreç, siyasal partileri paradokslarla karşı karşıya bırakmaktadır. [Böylece geleneksel olarak devletçi diye tanınan CHP iktidarı sırasında başlatılan "ihracat teşviki" modeli, liberalizmin bayraktarı olarak tanınan DP iktidarı sırasında başlatılan "ithal ikamesi" modeline yeniden geçiş ile son bulmuştur. (s. 50)] ⁽⁵⁾

Buraya kadar yaptığımız alıntılar Gülalp'ın "teorik ve tarihsel" yönetiminin, Türkiye ekonomi tarihini yorumlama ve uygulanan modelleri saptama işlevini yerine getirirken, birkaç politika aracındaki değişimin yönünü saptamakla yetindiğini göstermektedir. İthalâtta liberasyona gidildiğinde ya da tarıma ağırlık verildiğinde ekonomi dışa açılmakta, ithalâtta kısıtlamaya gidildiğinde ise ekonomi dışa kapanmaktadır. Bu yöntemi bilimsel olarak kabullenmemize olanak yoktur. Sözü edilen (ve edilmeyen) ekonomi politikası araçlarındaki değişmelerin ekonomiyi dışa açıp açmadığını, ya da bir strateji değişikliği anlamına gelip gelmediğini bilebilmemiz için, yurt içi üretim ve ihracata olan net etkilerinin hesaplanması gerekir. Bu nedenle buradaki "tarihsel yöntem" Türkiye ekonomi tarihini dönemlere ayırırken, sadece "görünüşlere" bakan yüzeysel bir yöntemdir. "Görünüşler

(5) Gülalp'ın görüşleri doğru ise Türkiye, dünyadaki tüm gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler arasında en sık model ya da strateji değiştiren ülkedir.

ve özler çakışsa idi bilime ve sanata gerek kalmazdı". Bundan ötürü de Gülalp'ın I... Yukarıda anlatılanlar en azından alternatif yaklaşımın Türkiye tarihini algılamada daha sağlıklı çözümlere yol açabileceğini göstermektedir... (s. 59) önermesini, reddetmemiz gerekir.

Yönetimin ikinci özelliği, ithal ikamesi sürecini değerlendirmeye yetecek kuramsal bir çerçeveden yoksun olmasıdır. İthal ikamesi kuramlarına ilişkin olarak sadece Hirschman'ın 1968 makalesine gönderme yapılmaktadır. 1968 yılından günümüze dek geliştirilen kuramsal kavram ve teknikler ve Türkiye ekonomisi üzerine yapılan birçok araştırma dikkate alınmamaktadır. Bu niteliğiyle de yöntem eklektiktir. Ancak, bu eklektik yöntem son derece esnek olabilmektedir. Örneğin, Gülalp, Balassa'nın (1979) çalışmasındaki politika önerilerini yanlış aktarmaktadır. **Gülalp'a göre** Balassa'nın 1979 çalışmasında şu öneriler yer almaktadır: I... (b) **korumacılıktan vazgeçilip** ihracatın sübvansede edilmesi, (c) dokuma, giyim ve gıda başta olmak üzere, dayanıksız tüketim mallarının teşviki ile ihracata yönlendirilmeleri, **bu na karşılık dayanıklı tüketim malları sanayilerinin tasfiyeye yöneltilmeleri...** (s. 57) I⁽⁶⁾. Bu öneriler Balassa'nın söz konusu makalesinde yer almamaktadır. Yine aynı sayfada [Balassa son olarak şunu eklemektedir: Türkiye bu önlemleri aldığı takdirde, bir miktar zaman alacak olan geçiş sürecinin güçlüklerinin atlatılması için gelişmiş ülkeler mali yardımda bulunacaklardır.] Bu cümlelerin Gülalp'ın makalesine çeviri hatası sonucu olarak girdiğini düşünmek isteriz.⁽⁷⁾

Üçüncü olarak yöntem, birkaç ekonomik politika aracındaki değişimleri "model" değişmesi ile özdeş tuttuğu ve ekonominin bu modeller arasında sarkaç gibi yalpaladığını savunduğu ölçüde deterministiktir. Son olarak da bu yöntem, Türkiye ekonomisi tarihinde ortaya çıkan bunalımları, bunalım döneminden önce uygulanan para-kredi-maliye, ödemeler dengesi vb. politikalarına bakmadan kaçınılmaz devrevi bunalımlar olarak gördüğü için sığ bir yöntemdir. Böylesi nitelikleri olan bir yöntemi "bilimsel" kabul etmek güçtür.

(6) Vurgular benimdir.

(7) Balassa'nın makalesinde ilgili cümle şöyledir: "It should be understood that it will take time until the full effects of the proposed measures will be felt. Correspondingly, the government needs a "cushion" to ease the transition from a large balance of payments deficit to an equilibrium position..." Balassa (1979 : 48).

Gülalp'ın makalesinin 59. ve 60. sayfalarında, 1930'larda ve 1960'larda yer alan ithal ikamesi süreçlerinin "başlama" nedenleri olarak gösterdiği özellikler Hirschman'da (1968) vardır. Latin Amerika ülkelerini ithal ikameci kalkınma stratejisine iten nedenleri araştıran Hirschman, her ülke için bir ya da birden fazla neden, tarihsel ya da toplumsal koşul belirlemektedir. Latin Amerika ülkelerinin kimileri benzer, kimileri ise farklı ekonomik, tarihsel ve toplumsal nedenlerden ötürü, ithal ikameci sanayileşme stratejisini benimsemek durumunda kalmışlardır. Hirschman'da bir ya da birden fazla ülkenin ithal ikameci stratejiyi benimseyişini açıklayan nedenler, Gülalp'da bir tek ekonominin, daha açık bir deyişle, ithal ikameci bir kalkınma sürecinin değişik aşamalarına uygulanmaktadır. Burada, Gülalp'ın (i) ithal ikameci kalkınma sürecinin "aşamaları" ile, bu süreç içerisinde, yanlış uygulanan para-kredi-faiz, bütçe-yatırım vb. politikalarının etkisi ile de ortaya çıkan ekonomik bunalımları birbirine karıştırdığı ve (ii) ithal ikameci kalkınma sürecinin birbirini izleyen, kesin sıralı, aşamalarını hatalı belirlediği vurgulanmalıdır. Örneğin Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemindeki ithal ikamesini yorumlamaya çalışırken yazar, [1960'ların sonuna gelindiğinde ithal ikamesinin "kolay" aşaması aşılmış... (s. 52)] demektedir. Bir başka deyişle ithal ikameci süreci 1923-1930 döneminde başlatan Türkiye, bu sürecin "kolay" aşamasını ancak 1960'ların sonunda aşabilmiştir. İktisat yazınında bu aşama, "gelişmiş teknoloji gerektirmeyen, ithalât gereği düşük tüketim mallarının yurt içinde (önemli güçlüklerle karşılaşmadan) üretilebilmesi" olarak tanımlanır. 1953-55 döneminden günümüze dek gelişmiş teknoloji gerektirmeyen tüketim mallarının toplam ithalât içerisindeki payının çok küçük olması, Türkiye'nin "kolay" aşamayı 1960'ların sonlarında değil, 1950'lerde aştığını gösterir.

Gülalp'ın çok daha ciddi sonuçları olan birinci hatasını açıklamak için Kreuger'in (1974) çalışmasına bakmamız gerekir.⁽⁸⁾ Gülalp'ın esinlendiği açık olan bu çalışmada Kreuger, döviz kuru, koruma oranları, ithalâtta miktar kısıtlamaları vb. politika araçlarında gözlenen değişmelere göre, 1950-1972 dönemi Türkiye ekonomisini sekiz faz (phase) ile dönemler. Ancak bu fazlar, ithal ikameci kalkınma sürecinin "aşamaları"ndan farklıdır. Kalkınma

(8) Kanımızca Türk ekonomisi üzerine yapılan bilimsel çalışmaların en başarılılarından biri olan Krueger (1974)'e, Gülalp'ın herhangi bir göndermede bulunması şaşırtıcıdır.

süreci içerisinde fazlar kesin sıralı değildir. Örneğin, Ağustos 1960-Aralık 1970 döneminde IV. fazda olan ekonomi, Ocak 1964-Ağustos 1970 döneminde II. faza gerilemiştir.⁽⁹⁾ Fazlar, değişmeyen, kesintisiz sürdürülen kalkınma stratejisinin, iç ve dış ekonomik gelişmelere tepki olarak yeniden ayarlanan ödemeler dengesi politikalarına bağlı değişik görüntülerdir. Gülalp ise bu görüntüleri **strateji ve model değişmesi olarak** yorumlamakta, dolayısıyla **da değişmeyen stratejinin evrimleşmesini, dışa açılma ile içe kapanma arasında gidip gelen mekanik bir hareket olarak algılamaktadır.**

3. Türkiye'nin Kalkınma Stratejisi

Bir önceki kesimde Gülalp'ın Türkiye ekonomi tarihini yorumlama, dönemlere ayırma yönteminin güvenilir olmadığını ve uygulanabileceği kalkınma stratejilerini belirleyemeyeceğini gösterdik. Bu kesimde, tarihi yorumlama yöntemi geliştirmeye girişmeden, var olan verilerin sınırlamalarını dikkate alarak, 1923-1979 döneminde uygulanan kalkınma stratejilerinin temel özelliğini belirlemeye çalışacağız.

Ülkede uygulanan **tüm** ekonomik ve toplumsal politikaları ayrıştırabildiğimiz ölçüde ayrıştırılmalıdır. Örneğin, ithalat vergisi, gelir vergisi, kurumlar vergisi, eğitim politikası vb. gibi. Bu politikaları P_j ile simgeleyelim ve ($j = 1, 2, \dots, J$) olsun. Ekonomide n -üretim sektörü, m -toplumsal kesim olsun. Sektör ya da kesimleri i -alt işareti ile simgelersek ($i = 1, 2, \dots, n+m$)'dir. i -sektörüne yönelik j -politikasına P_{ij} dersek, $(n+m, J)$ boyutlu $P = [P_{ij}]$ matrisi ülkenin kalkınma stratejisini verecektir. Bir sektöre (kesime) yönelik $j = 1$ politikası $j = 2$ politikası tarafından nütürleştirilebilir, t -anında $P_{ij} = P_{ik}$, $k \neq j$, ya da $P_{ij} = P_{kj}$, $k \neq j$ olabilir ya da olmayabilir ve P_{ij} zaman içinde değişebilir. P -matrisi tüm ekonomik ve toplumsal politikaları içerdiğinden bilgi içeriği tamdır.

Amacımız, belli bir t -anında (ya da döneminde) veri olan P_t matrisinin ima ettiği kalkınma stratejisini belirlememizi sağlayacak, ölçülebilen göstergeleri tanımlamaktır. İktisat yazınında bu amaç için tanımlanan göstergelerden üç tanesi şunlardır :

(9) Fazla bilgi için Krueger (1974). S. 19-25.

1. i-sektörüne tüm dışalım vergileri ve tüm ihracat sübvansiyonları ile sağlanan nominal koruma oranı T_i ve nominal dışsatım teşvik oranı S_i . Bu (ve aşağıda açıklanan) göstergeler mal bazında, sektör bazında, sektör grupları ya da ekonomi bazında hesaplanabilir. $T_i > S_i$ ise dışalım vergisi-sübvansiyon politikası i-sektöründe içe dönüktür.
2. T_i ve S_i göstergelerinin içerdiği politika değişkenleri yanında nominal döviz kurunu da dikkate alan (katlı kur sisteminde nominal döviz kuru tek değildir) ve sektörler yanında döviz kazandırıcı her türlü kalem (işçi dövizleri, turizm dövizleri, kısa vadeli sermaye hareketleri, vs.) için hesaplanabilen efektif döviz kuru (EDK) oranı.
3. EDK'nın içerdiği tüm politika araçları yanında, yurt içi üretime ve ihracata, para-kredi-faiz-maliye-bütçe-yatırım politikaları ile sağlanan tüm teşvikleri, bu teşviklerin herhangi bir sektör çıktısı ile girdilerine farklı yansıtacağını dikkate alan efektif koruma oranı (EKO). EKO kuramı çerçevesinde i-sektöründe yurt içi üretime karşı ihracat yandaşlık oranı. Buna göre herhangi bir sektörün yurt içi piyasaya yönelen üretimine sağlanan EKO, dış piyasaya yönelen ürününe sağlanan EKO'dan büyük ise, yukarıda adı geçen tüm politikaların net etkisi o sektörde içe-dönüktür.

Bugüne dek Türkiye ekonomisi için çeşitli araştırmacılar tarafından hesaplanan bu göstergelerin incelenmesi şu sonuçları vermektedir :

- (i) Birinci göstergelyi kullanan Kurmuş'un çalışmasına göre 1916-1929 döneminde ve 1929 yılı gümrük tarife cetvelinin yeniden düzenlendiği 1954 yılına kadar Türkiye içe dönük kalkınma stratejisi uygulamıştır.⁽¹⁰⁾ (Kurmuş (1978 : Tablo : 4, 6 ve Ek 1.))

(10) 1916 ve 1919 gümrük vergilerini karşılaştıran Kurmuş, nominal koruma oranları arttırılan malların üretim miktarlarının 1933 - 1937 döneminde düştüğünü saptamıştır. Kurmuş'un temel bulgusu son derece ilginçtir : "Tablonun incelenmesinden çıkan sonuç, belki de, gümrük vergilerinin arttırılmasıyla üretimin artması arasında olumlu bir ilişki olmadığı, tam tersine, gümrük vergilerinin azaltılmasıyla dış rekabete açılan üretim dallarında bir üretim artışı olduğudur. ... (S. 199)" Bu bulgu, İdevletçilik döneminde güçlüklerle karşılaşmayan ithal ikamesi (S. 43) diyen Gülalp'ı doğrulamamaktadır.

- (ii) İkinci göstergeyi kullanan Krueger'ın bulgularına göre 1950-1972 döneminde Türkiye, kesintisiz (her yıl) içe dönük kalkınma stratejisi uygulamıştır. (Krueger (1974 : Tablo II-3, III-2, III-3, VI-10, VI-11, VII-6, A-4, A-5, A-11, A-12, A-13, A-15.))
- (iii) Üçüncü göstergeyi kullanan Olgun'un (1974) çalışmasına göre İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) döneminde Türkiye içe dönük kalkınma stratejisi uygulamıştır.
- (iv) İkinci göstergeyi kullanan Celasun'a (1980) göre 1968-1979 yıllarında Türkiye'de (kesintisiz olarak) içe dönük kalkınma stratejisi uygulanmıştır.

Bu kesimde, tarihi boyunca Türkiye'nin içe dönük bir kalkınma stratejisini uyguladığını gösterdik. Bu stratejinin Türkiye'deki ve uygulandığı diğer az gelişmiş ülkelerdeki sonuçları bundan sonraki bölümde ele alınacaktır.

4. Bilim ve Totoloji

İthal ikamesini, "ithal edilen bir malı yurt içinde üretmeye başlamak" diye tanımlamanın sınaileşme ile özdeş tutmanın ve ithal ikamesi olgusu ile ithal ikameci kalkınma stratejisi arasında bir ayırım yapmamanın mantıksal uzantısı [... Türkiye'de sınaileşmenin günümüze kadar ithal ikamesi ile olduğu, gerçekte bundan başka yol olmadığı (s. 39)] ve [... Türkiye ne başardı ise bunun sayesinde başarmıştır...] vargısıdır.

Bu sonuç bilimsel bir hipotez değil bir totolojidir; çünkü çıkarsama sürecinde başlangıç önermesi olarak alınan tanımlara göre bütün ülkeler ve bütün dönemler için geçerlidir. Daha açık bir deyişle bu vargı, tarihte ilk sınai ürünün ihraç edilmesinden sonra sınaileşmeye girişen her ülke için geçerlidir. Dolayısıyla, örneğin, "Japonya ne başardı ise bunun sayesinde başarmıştır" ya da "Türkiye bilgisayar üretimine başladığında bunu ithal ikamesi sayesinde başarmış olacaktır" dersek, mantıksal bir hata yapmamış oluruz. Sadece yanlış tanımlardan (önergelerden) hareketle bir totolojiye varmış oluruz.

Ancak bu totoloji egzersizi çok önemli sorunları gözden çıkarmaktadır. Sorun, Türkiye'nin ya da bir başka ülkenin geçmiş

bir dönemde ne başardığı değil, başarılan ile, aynı dönemde başarılması olanaklı olan arasındaki farktır. Bu farkın boyutunu görebilmek için, ithal ikameci kalkınma stratejisini uygulayan Türkiye ve diğer az gelişmiş ülkelerde (özellikle Latin Amerika ülkeleri) elde edilen sonuçlara topluca bakmamız gerekmektedir.⁽¹¹⁾ İthalât gereğini azaltmak, bebek endüstrileri korumak ve büyümelerini sağlamak güdüsü ile uygulanan aşırı değerlenmiş döviz kuru - aşırı korumacı, selektif olmadan, her türlü ithal ikameci yatırımları para-kredi-faiz-bütçe politikaları ile teşvik stratejisi tüm ülkelerde :

1. İthal ikamesi sürecinin kolay aşamasının tamamlanmasından sonra ithalâta bağımlılığın artması;
2. Küçük ölçekli, yüksek maliyetli, verimi düşük sınıai birimlerin kurulması;
3. Bebek endüstrilerinin hiç büyümemesi;
4. Sermaye yoğunluğu yüksek sınıai işletmelerin kurulmasına prim verilmesi ve dolayısıyla yüksek tutarlı yatırımların işsizlik sorununun çözümüne katkısının sınırlı kalması;
5. Koruma-teşvikler ve fiyat politikalarının ihracat aleyhine yandaşlık yaratması, yerli piyasa için üretimin daha kârlı kılınması ve dolayısıyla da faktör donanımlarına bağlı olarak geleneksel ihraç malları dışında sınıai mal ihracatının gelişmemesi;
6. Herhangi bir sınıai mal üretimine ilk başlayan firmanın iç ve dış rekabet yokluğu ile kısa sürede tekeli duruma gelmesi;
7. İç ve dış rekabetten korunmuş firmaların dünya standartlarını dikkate almadan, verimlilik, etkenlik, araştırma-geliştirme, teknolojik ilerleme gibi itici güçlerle zorlanmadan korunmuş piyasalarda rehabet içerisinde kolay ve yüksek kâr sağlayabilmeleri;

ile sonuçlanmıştır.

(11) Bu özetleme Türkiye için Krueger (1972 ; 1974 ; 1978), Korum (1977), Olgun (1974 ; 1975 ; 1978), ve diğer ülkeler için Aspra (1977), Ahmad (1965), Bruton (1970), Felix (1968), Soligo ve Stern (1965), Thorp (1977), De Pablo (1977)'e dayanmaktadır.

Türkiye gibi piyasaya müdahalenin yoğun olduğu ülkelerde bu strateji ayrıca :

8. Piyasa mekanizmasının kaynak dağıtma işlevinin çarpıtılması ve dolayısıyla dış alımda ve özellikle ticaret sektöründe yüksek rantların oluşması;
9. Piyasa mekanizmasının çarptırılması sonucu (döviz darboğazına ek olarak) üretim sürecinin temel girdilerinde darboğazların yaratılması, üretim miktarı üzerine etken bir sınır oluşturan bu darboğazlar nedeni ile sanayide ve tarımda atıl kapasitenin yaratılması;
10. Darboğazların varlığı dikkate alınmadan, gösterişli yatırımlar ve süratli kalkınma tutkusu ile uygulanan açık-bütçe, dış borçlanma, bol-para ucuz-kredi politikası, süratli enflasyon ve giderek kötüleşen gelir dağılımı ile sonuçlanmıştır.

Demek ki, "Türkiye ne başardı ise bunun sayesinde başarmıştır" önermesi "boş" bir önermedir. Geçmişe yönelik olarak sorulması gereken soru şudur : Türkiye geçmişte uyguladığı strateji yerine bir başka stratejiyi uygulamış olsaydı sonuç ne olurdu? Bu sorunun bir yanıtı Krueger tarafından verilmiştir. Ona göre İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye, uyguladığı strateji ile imalat sanayiinde (yurt içi fiyatlarla) yılda ortalama % 11.1 büyüme sağlamıştır. Halbuki o strateji yerine, ithal ikamesi ile ihracat teşvikini dengeleyen bir strateji uygulamış olsa idi yılda ortalama % 15'lik büyüme sağlamış olacaktı (Krueger, 1974 : 259). Krueger'in ve diğer araştırmacıların bulguları, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ve sonrasında yüzeysel milliyetçilik, verimlilik-etkenlik kıtasını dikkate almayan kolay planlamacılık vb. tutumu içerisinde uygulanan stratejinin Türk ekonomisine çok pahalıya mal olduğunu göstermektedir.

5. Kalkınma Stratejisi ve Siyasal Görüş

Yüzeysel bir determinizmin Türkiye'nin ekonomi tarihini yorumlamada yararlı olamaması gibi, temel kavramlar arasında ayırım yapmayan yüzeysel bir yaklaşımın da, siyasal görüşler ile kalkınma stratejileri arasında seçim yapma sorununu birbirine

karıştırmayı kaçınılmazdır. Örneğin, Gülalp eleştirmekte olduğumuz makalesinde Devletçilik ile Sosyalizmi birbirinden farklı görmesine karşılık, içine dönük kalkınma stratejisi ile devlet müdahaleciliğini, dışa dönük kalkınma stratejisi ile pür liberalizmi özdeş tutarak önemli bir yanılığa düşmektedir. Ona göre, dışa dönük kalkınma stratejisi ile devlet müdahaleciliği bağdaşmaz, ya da, içe dönük strateji kaçınılmaz olarak devlet müdahalesini, dışa dönük strateji ise kaçınılmaz olarak pür liberalizmi gerektirir. Örneğin, ihracata ağırlık veren kalkınma stratejisi Adam Smith'in görünmez eli ile; [... kapitalizmin kuralları uyarınca dış rekabete açılmak, ithal ikamesinden vazgeçip ihracata dönük gelişmeyi izlemek... (s. 39)] özdeştir. Bu böyle olunca da [... Neden günümüz Türkiye'sinde modası çoktan geçmiş savlara dönmekte, A dam Smith'in "görünmez eli" yeniden keşfedilmeye çalışılmaktadır? Belirtilmesi gereken nokta bunun bir rastlantı olmadığıdır (s. 41)] denebilmektedir.⁽¹²⁾

Tartıştığımız stratejiler arasında seçim yapma sorunu üretim araçlarının mülkiyet biçiminden bağımsızdır. Bu stratejilerden herhangi birisi sosyalist bir ekonomide uygulanabildiği gibi, karma bir ekonomide ya da liberal bir ekonomide de uygulanabilir. İkinci olarak da sosyalist ya da karma bir ekonomi, uygulayageldiği bir stratejiyi terkederek farklı bir strateji izleyebilir.⁽¹³⁾

Belirli bir stratejiyi belirli bir ekonomik düzen ile özdeş kılma tutumunun nedenlerinden biri, benimsenen siyasal görüşü bilimsel çözümlenmeden daha önemli tutma güdüsüdür. Gülalp'in [genel anlamıyla doğru (s. 39-40)] kabul ettiği Korkut Boratav'ın düşünce sistemine göre de, ithal ikamesi ile sınılaşma özdeştir, olgu ile strateji arasında bir ayırım yapmaya gerek yoktur, (Türkiye için) çözüm dışa açılmak değil, tersine ithal ikamesini daha yüksek aşamalara getirmektir; devlet müdahaleciliğini kaldırmaya gerek yoktur, tam tersine, piyasada oluşan rantları devlete mal etmek için devlet müdahaleciliğini yaygınlaştırmak gerekmektedir (Boratav, 1979).

(12) Gülalp'in makalesinde diğer birçok görüş ve karşı görüşlere olduğu gibi, "görünmez ele" de referans verilmediği için yeniden keşfi kimin, ne zaman başardığı belli değildir.

(13) Norveç, Yugoslavya, Macaristan, Japonya, Kore, Peru ve Meksika, bu tür değişikliklerin ilk akla gelen örnekleridir.

Kalkınma stratejilerinden her birini belirli bir sosyal ya da siyasal düzen ya da siyasal görüş ile **a priori** ve **de facto** özdeş tutmanın en sakıncalı yanı ise; Türkiye ekonomi tarihinden alınması gereken dersi almadan, diğer ülkelerin deneyimlerini incelemeden, strateji seçimi sorununu çözümleyici, bilimsel bir çerçevede içinde ele almaya gerek görmeden "stratejiler tercihe konu alternatifler" değildir, ya da "çözüm dışı açılmak değil, tam tersine ithal ikamesini daha yüksek aşamalara geçirmektir" diyerek sonuca kestirmeden gitmektir. Böylesi bilimsel olmayan tutumların tüm toplumun geleceğini ilgilendiren konuların tartışmasında yararlı olmadığı açıktır. Toplumun geleceğini etkileyecek konularda fikir yürütürken tüm **a priori** inançların terkedilmesi gerekir.

Türk ekonomisinin geleceğini etkileyecek olan kalkınma stratejisi seçimine ilişkin olarak sorun şu şekilde formüle edilmelidir: Uygulanabilecek, seçime bağlı tüm stratejiler arasında hangisi, milli gelir büyümesi, adil gelir dağılımı, istikrarlı fiyat düzeyi, dengelenmiş ödemeler dengesi vb. hedefleri bakımından optimum sonucu verir? İktisat bilimi bu soruyu yanıtlayacak düzeye çoktan ulaşmıştır.

6. Sonuç

Özetlersek :

1. Türkiye'nin ekonomik tarihi, devrevi bunalımların belirlediği, dışa dönük ve içe dönük stratejiler arasında gidip gelen bir sarkacın hareketi olarak görülemez. Türkiye, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze dek sürekli ve kesintisiz olarak **ithal ikameci kalkınma stratejisini** uygulamıştır.
2. Türkiye ekonomisi tarihinin bunalımları kapitalizmin olduğu kadar ithal ikameci kalkınma stratejisinin bunalımlarıdır. İthal ikameci kalkınma stratejisinin değişik aşamalarında ortaya çıkan bunalımlara tepki olarak ekonomi politikasında yapılan değişiklikler bir model ya da strateji değişikliğine yol açmamıştır.
3. İthal ikameci kalkınma stratejisinin değişik aşamalarında ortaya çıkan bunalımlar sadece ve sadece bu stratejinin

zaman içerisindeki evriminin değişik fazlarını (phase) belirlemiştir.

4. Kalkınma stratejisinin fazlarını belirleyen bunalımlarda, ödemeler dengesine ilişkin darboğazlar yanında, para - kredi-faiz; maliye ve bütçe, yatırım politikaları da önemli rol oynamışlardır.
5. İthal ikameci ile ihracata ağırlık veren (ya da içe dönük ile dışa dönük) kalkınma (büyüme) stratejileri toplumun ve devletin özgür iradesine bağlı, **bilinçli seçime konu olabilecek** stratejilerdir.
6. Bilinçli seçime bağlı bu iki stratejiden her birisi farklı koruma düzeylerinde sürdürülebilir.
7. İthal ikamesi ile ihracata eşit oranda ağırlık veren “tarafsız” bir strateji tanımlanabilir. Bu “tarafsız” strateji de toplumun ve devletin özgür iradesine bağlı, seçime konu olabilecek bir stratejidir. Diğer iki strateji gibi “tarafsız” strateji de değişik koruma düzeylerinde uygulanabilir.
8. Toplumun ve devletin özgür iradesine bağlı kalkınma stratejileri, üretim araçlarının mülkiyet biçiminden bağımsızdır. Sosyalist bir toplum da içe ya da dışa dönük kalkınma stratejilerinden birini seçmek durumundadır. Dolayısıyla bu iki strateji arasında seçim tartışmasını, örneğin, sağcılık-solculuk tartışması ile özdeşleştirmek, önyarguların ve doğmaların getirdiği büyük bir hatadır.
9. İçe dönük-dışa dönük strateji sorunu 1960-1980 yılları arasında iktisat yazınında yoğun olarak tartışılmış ve az çok kesin bir sonuca bağlanmıştır : Gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler arasında dışa dönük stratejiyi izleyen ekonomiler milli gelir büyümesi ve milli gelirin dağılımı bakımından, içe dönük stratejiyi izleyen ekonomilere kıyasla daha başarılı olmuşlardır.

KAYNAKLAR

- AHMAD, J. (1965) "Import Substitution and Structural Change in Indian Manufacturing Industry", *Journal of Development Studies*, 5, 350-79.
- ASPRA, L.A. (1977) "Import Substitution in Mexico: Past and Present", *World Development*, 5, 111-123.
- BALASSA, B. (1979) "Policies for Stable Economic Growth in Turkey", Seminar Tebliği.
- BRUTON, H.J. (1970) "The Import Substitution Strategy of Economic Development: A Survey", *Pakistan Development Review*, 10, (2).
- CELASUN, M. (1980) "Real and Monetary Aspects in the Turkish Economic Planning", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 7, 1-31.
- CHENERY, H.B. (1960) "Patterns of Industrial Growth", *American Economic Review*, 50, 624-53.
- CHENERY, H.B. SHISHIDO, S. and WATANABE, T. (1962) "The Pattern of Japanese Growth", *Econometrica*, 30, 98-139.
- DESAI, P., (1969) "Alternative Measures of Import Substitution", *Oxford Economic Papers*, 21, 312-24.
- FELIX, D. (1968) "The Dilemma of Import Substitution: Argentina", in G. Papanek (ed.), *Development Policy: Theory and Practice*. Cambridge: Harvard University Press.
- GÜLALP, H. (1980) "Türkiye'de İthal İkamesi Bunalımı ve Dışa Açılma", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 7, 37-66.
- HIRSCHMAN, A.O. (1968) "The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America", *Quarterly Journal of Economics*, 82, 2-32.
- KORUM, U. (1977) *Türk İmalat Sanayii ve İthal İkamesi: Bir Değerlendirme*. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- KURMUŞ, O. (1978) "1916 ve 1929 Gümrük Tarifeleri Üzerine Bazı Gözlemler", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1978 Özel Sayısı, 181-209.
- KRUEGER, A. (1974) *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Turkey*. National Bureau of Economic Research, Mass.: Balinger.
- KRUEGER, A. (1978) *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*. National Bureau and Economic Research, Mass.: Balinger.

- MORLEY, S.A., SMITH, G.W. (1970) "On the Measurement of Import Substitution", *American Economic Review*, 60, 728-35.
- OLGUN, H. (1974) "The Structure of Protection and Policies of Industrialization in the Turkish Manufacturing Industries", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, No. 6, 129-62.
- OLGUN, H. (1974) "An Evaluation Some Consequences of the Turkish Import System", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, No. 7, 57-68.
- OLGUN, H. (1978) "Türkiye'de Ödemeler Dengesi, Para ve Enflasyon: 1963 - 1977. Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, Ankara, mimco.
- DE PABLO, J.C. (1977) "Beyond Import Substitution: The Case of Argentina", *World Development*, 5, 7-17.
- POWER, J.H. (1966) "Import Substitutions as an Industrialization Strategy", *Philippine Economic Journal*.
- SOLIGO, R. and STERN, J.J. (1965) "Tariff Protection, Import Substitution and Economic Efficiency", *Pakistan Development Review*, (Summer).
- THORP, R. (1977) "The Post Import Substitution Era: The Case of Peru", *World Development*, 5, 125-136.

S U M M A R Y

COMMENT ON "THE CRISIS OF IMPORT SUBSTITUTION
IN TURKEY"

The paper attempts to refute the arguments advanced by Gülalp (1980) that Turkey's economic development is characterised by recurrent oscillations between an inward-looking and outward-looking model, that these oscillations have coincided with cyclical crises which emerged more or less independently of the monetary and fiscal policies followed and that presently a choice between these two models is out of question as these are not alternative strategies to be pursued at will. A critical analysis of the conceptual framework and the "historical" method employed by Gülalp is provided to illustrate that neither of them are adequate for the task. Utilising the results of empirical studies, it is shown that throughout its history Turkey has uninterruptedly implemented an inward looking development strategy. Finally, we indicate how the problem of choice between alternative strategies can be formulated.