

Etkinlikler - Voyvoda Caddesi Toplantıları 2003-2004

Türkiye'de Korumacılık - Serbest Ticaret Sarkacı (1820-2001)

Zafer Toprak

Osmanlı devletinde Tanzimat dönemi önemli bir kırılma noktası. Klasik Osmanlı'dan çağdaş Osmanlı'ya geçiş, bir ölçüde Tanzimat dönüşümleriyle gerçekleşiyor. Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisiyle entegre olduğu bir dönem diyebiliriz Tanzimat için. Hatta yaptığı ticaret anlaşmalarıyla, sözleşmeleriyle, batıda yeşeren ekonomik liberalizmin öncülerinden, bu sürecin başını çeken ülkelerden biri Osmanlı Devleti. Bu tür ticaret anlaşmaları, 100 yıl sonrasında çok değişik biçimlerde yorumlandı. Genellikle, bu anlaşmaların Osmanlıların yararına değil zararına gelişmeler olduğu, Türkiye'nin bu serbest ticaret anlaşmalarıyla birlikte bir ölçüde bağımlılık ilişkisine girdiği söylendi. Serbest ticaret emperyalizme diye bir söylem gündeme geldi bu 1960'lı ve 1970'li yıllarda.

Bu dönemdeki gelişmeleri iki farkı açıdan görmek olası. Birincisi, emperyalizm sorunsalı; Osmanlı devleti sanayileşme sürecine girecekken ya da kapitalizm denen alana açılacakken, aslında bu ticaret sözleşmeleriyle bağımlılık sürecine girdi ve hammadde ihraç eden buna karşılık mamul madde ithal eden bir ülke durumuna geldi; ve bu bağımlılık Osmanlı'nın kaderini belirledi. Emperyalizm kuramları dünyada birçok kişi tarafından bu şekilde yorumlandı ve keza Türkiye'de de 1930'lu yıllarda, ulusal tarihin yükseliş evresinde vurgulandı. (Aslında daha öncelere de gitmek mümkün; yani Genç Türkler döneminde Tanzimatçılara böyle bir eleştiri yapıldı ama doruk noktasını daha çok 1930'larda buldu.) Diğer bir görüş ise şu tür bir tezi savundu: Bu ticaret sözleşmeleri Osmanlı'yı bir boyunduruk altına sokmamış, bilakis bir boyunduruktan kurtarmıştır. Osmanlı bir kısır döngü içerisindeydi ve bu kısır döngüyü kıramıyordu; geleneksel ekonomik modellerle kıskaç altına girmişti. Ancak dış ticaretle, dışarıdan gelen bir ivmeyle bu kısır döngü kırılabilirdi ve bu ivme, bu ticaret sözleşmeleri oldu.

Birinci söylemde emperyalizm kuramlarından söz edilirken, ikincisi daha çok Marx'ın erken döneminde yazdığı, Hindistan için söylenen, ama Türkiye için de geçerli olan bir gözlem. Osmanlı aslında bir şekilde kendini yenileyemiyordu; bir kısır döngü içerisindeydi; kapitalizme geçişinden söz etmek imkânsızdı, bunun kırılması gerekliydi, bunu kıran şey de serbest ticaret oldu. Bir başka deyişle Osmanlı korumacı politikalarını bir kenara bıraktığı takdirde giderek bir gelişme sürecine girebilirdi, narh veya monopol gibi yöntemleri içeren korumacı politikalar devleti bir açmaza sokmuştu. Bu, kısmen doğru. Osmanlı dış ticaretinin son derece sınırlı olduğunu görüyoruz ve serbest ticaret anlaşmalarıyla birlikte ticaret hacminin 8-10 kat arttığını söyleyebiliriz; yani dış ticaretin yeşerdiği ortamda iç ticaret de belirli bir ivme kazanabiliyor, ekonomi parasallaşıyor ve Osmanlı belirli bir büyüme süreci içerisine girebiliyordu. Gerçekten 19. yüzyılda Osmanlı ekonomisinin büyüdüğünü ve bunun büyük ölçüde serbest ticaret anlaşmalarıyla da bağlantılı olduğunu söyleyebiliriz.

Çünkü serbest ticaret anlaşmaları parasallaşmaya, yani para ekonomisinin daha yaygın bir şekilde kullanılmasına ortam sağlamıştır.

Ancak bir süre sonra serbest ticaret politikası eleştiriye uğramaya başladı. Her şeyden önce eli kalem tutan, o dönemin gazetelerinde yazan ve o günün aydınları olarak nitelendirilebileceğimiz Namık Kemal, Mizancı Murat, Ahmet Midhat gibi kişiler bu eleştirilerde başı çektiler. 70'li yıllardan itibaren bu perspektif Osmanlı'da tartışılmaya başlandı. Sorun "azade-i ticaret", yani ticaretin serbestiyeti ya da "usul-i himaye", yani korumacılığın tercih edilmesiydi. Bu, o dönemin literatüründeki tartışmanın ana ekseninin oluştuğu.

Himayeci görüşler daha çok 19. yüzyılın son on yılında giderek güç kazandı ve ders kitaplarına girmeye başladı. Bu "usul-i himaye"nin gerisinde bir tür ulusçuluk, ulus-devlet anlayışı vardı. Korumacılık aslında ulus devlet inşasının bir parçası olarak gündeme geldi. Bu, İttihat ve Terakki diye nitelendirdiğimiz örgütün uygulamalarıyla birlikte güçlenen bir politika oldu. Adı milli iktisat oldu. Ulus ölçeğinde bir iktisattı. Böylece Tanzimat'ın Adam Smith'den esinlenen dünya ölçeğindeki iktisadından ulus düzeyinde bir iktisada geçildi. 1910'lu yıllar çok önemli bir evreyi oluşturur; o yıllardan itibaren Türkiye'de bir korumacılık anlayışı gündeme gelir ve ulus ekonomisini inşa etmek için bir ön koşul olarak ele alınır; çok değişik adlarla 1980'e kadar da devam eder.

Özellikle 19. yüzyılın son çeyreğinde Avrupa'da da giderek korumacı politikalara doğru bir eğilim yaşanır. Özellikle 1873 sonrası dünya krizinin giderek dünya ekonomisini etkilediği bir evrede, ülkelerin artık 1850-1870 dönemindeki serbestiyet anlayışından uzaklaştıklarını görüyoruz. Bu süreç özellikle I. Dünya Savaşı sonrası daha da belirir ve diyebiliriz ki iki dünya savaşı arası dönemde, korumacı olmayan ülke hemen hemen yoktur. Türkiye de bu genel trende uyum sağladı ve özellikle uluslaşmanın erken evrelerinde olduğu için korumacılık başka bir vurgu ile ön plana geçti. İttihat ve Terakki döneminde, eskiden devletle toplum ayrı iki dünyayken, devletle toplumun örtüştüğü bir evreye doğru gidildi; eskiden devletin ekonomiyi ilişkisi son derece marjinalken, bundan böyle devlet bilfiil ekonomiye yön verme çabası içerisine girdi. Bu nedenle de iktisat "devlet iktisadiyatı" olarak nitelendirilmeye başlandı.

Korumacı iktisat politikaları gündeme getirirken örnek olarak verilen, Alman ekonomisinin korumacı yöntemlerle inşa süreci oldu. 1910'lardan itibaren iktisada aynı zamanda sosyal bir içerik kazandırıldı. Sosyal içerikli iktisat gayri ihtiyari devleti devreye soktu; içtimai iktisat zaten özünde devletin şu ya da bu şekilde müdahalesini gerekli kılan bir iktisat anlayışı olarak yeşerdi. I. Dünya Savaşı, zaten tüm dünyada savaşan ülkeler için bir tür devlet müdahalesini getirmişti. Türkiye'de de devlet müdahale etmek zorundaydı; aksi takdirde ülkenin savaşı finanse etmesi, halkı beslemesi, orduyu beslemesi olanaksızdı. Devlet bilfiil üretime el koydu, üreticiyi yönlendirdi, hatta tarlaların ekimi ve benzeri alanlarda kolektivist birtakım yöntemlere başvurdu.

1920'li yıllara geçtiğimizde, genellikle iktisat literatüründe bir serbestiyetten, yani serbest ticaretin ileride tekrar yeşerdiğinden söz edilir, ki bu pek doğru değil. Her ne kadar Lozan Antlaşması'nda eski dış ticarete serbestiyet politikasının 5 yıl daha sürdürüleceğine yönelik bir madde varsa da, aslında 1920'lerden itibaren Türkiye ekonomisi devlet bağlamında daha güdümlü bir ekonomik duruma doğru gitti. Bu da bir tür yeni bir ulus devlet ekonomisinin inşa sürecinin zorunluluğu olarak ele alındı.

Öte yandan genellikle "Osmanlı ekonomisi" diye bir terim kullanıyoruz; oysa aslında tek bir ekonomiden söz etmek olanaksız. Osmanlı'da "ekonomiler" vardı, çünkü Osmanlı toprak açısından çok farklı coğrafyalardan oluşuyordu ve bu coğrafyalar aslında birbirlerinden bağımsızdı. Ayrı ekonomik birimler olarak varlığını sürdürdü. Cumhuriyetin en önemli misyonu aslında bu ayrı ekonomileri entegre etme, tek bir ekonomi haline getirmektir. Bu politikada da ulusal demiryolu politikası son derece önemli bir rol oynadı. Demiryolları sayesinde bu ekonomik birliktelik gerçekleşti; yani demiryolu politikası aslında stratejik bir politika olarak gündeme geldi cumhuriyetle birlikte.

Devlet iktisadiyatı denen politika, 1929'daki dünya kriziyle birlikte "devletçilik" adını aldı. Devlet artık ekonomiye müdahale etmekle kalmadı, daha da ötesinde, bilfiil yatırımcı oldu; sanayileşmenin başını çekti. Sadece sanayide değil tarımda, hayvancılıkta da devlet öncü oldu. Uzun bir savaş döneminden sonra, Türkiye'de sermaye birikiminin son derece yetersiz olduğu bir evrede, devlet vergiler kanalıyla bir biçimde yatırımcı olmak ve birikimi sağlamak durumundaydı. Dünya krizi zaten büyük ölçüde dünya ekonomisini küçültme sürecine girmişti ve Türkiye kendi yağıyla kavrulmuş durumundaydı. Cumhuriyet Türkiye'si işte böyle bir dönemde kuruldu; bu nedenle son derece içe dönük bir modelle sorunların üstesinden gelmek durumunda kaldı ve son kerte değerlendirmesinde başarılı da oldu.

Bu evrede Türkiye sanayileşmenin çok önemli adımlarını attı ve sanayi toplumu için gerekli kültürel dönüşümleri büyük ölçüde gerçekleştirdi. Gerçekleşen yatırımların fizibilitesini bir işletmeci mantığıyla değerlendirmek gerekir; bütün o yatırımlar aslında toplumsal dönüşümleri bağlamında ele alınmalıdır. Bir köylüyü fabrikada işçiye dönüştürmek son derece meşakkatli bir süreçtir, yani tarımsal zamana uyumlu bir insanın fabrikada çalıştırılabilmesi kolay olmaz. Türkiye'nin daha hızlı bir ivmeyle sanayileşme sürecine girdiği 1950'li yıllardaki gelişimin geri planında 1930'lardaki sanayileşme yatar ve bu sanayileşme sürecindeki yetişen ustalar, teknisyenler, girişimciler 1950'lerden sonraki gelişim sürecini belirlemişlerdir.

Türkiye'deki özel bankacılığa baktığımız vakit, 1944'ten itibaren bankaların başındaki kişiler aslında daha önce Türkiye'de kamu sektöründe, bankacılıkta etkin olmuş insanlardır ve bu insanlar Türkiye'de özel bankacılığı ileri götürmüşlerdir. Diğer sektörlerde de bunu söylememiz mümkün. Bu insanlar, devletin bilfiil dışarı gönderdiği, okuttuğu ve döndükten sonra Türkiye'deki inşaa sürecinin kilometre taşlarını oluşturan insanlar oldu.

Korumacılık konusuna geri döndüğümüzde, bu yaklaşımın değişik dozajlarda devam ettiğini söylemeliyiz. En koyu noktası 1930'lardır; bu yıllarda aslında serbest ticaret zaten fiilen yoktu. Türkiye de oyunun kurallarına uyum sağladı ve bir şekilde 1930'lu yıllarda Türkiye giderek kapanan bir ekonomik model içerisine girdi ve çözüm aradı.

I. Dünya Savaşı'nda olduğu gibi II. Dünya Savaşı'nda da aslında ticaretin son derece sınırlı olduğu bir evre söz konusuydu. Savaş sonrası yeni bir dünya kuruldu. Bu yeni kurulan dünya, bloklu bir dünyaydı: Doğu ve Batı bloku. Türkiye bu süreçte Batı blokunda yer aldı ve bunun ön koşulları vardı. Her şeyden evvel, San Fransisco'da Birleşmiş Milletler'in kurulunda bilfiil rol almak gerekiyordu. Bu arada BM'nin kurulmasından bir yıl önce dünya ekonomisi için çok önemli olan IMF ve Dünya Bankası'nın kuruluşunu oluşturan bir dizi düzenleme gerçekleşiyordu. Türkiye IMF veya Dünya Bankası'nın kuruluşunda yer almadı, ama 1945 sonrası artık savaşın kaderi belli olunca ve Sovyetler Birliği'ni tehdit olarak gördüğü zaman, (özellikle Kars-Ardahan, doğudaki bazı illerimiz ve boğazların ortak savunusu gibi taleplerde bulundu Sovyetler Birliği) Türkiye kaçınılmaz bir biçimde Batı blokunda yer almaya karar verdi ve Batı'nın oyun kurallarına göre hareket etmek durumunda kaldı. Bu, şu anlama geliyordu: Her şeyden evvel Türkiye ekonomisinin dışa açılması gerekiyordu. O sırada Avrupa'nın yeniden inşaa süreci ve Marshall planı gündemdediydi; Türkiye'nin bundan yararlanabilmesi için bir şekilde dünya ekonomisine açılmalıydı. Dünya ekonomisine açılmak için her şeyden evvel TL'nin değerini belirlemek, yani TL'yi devalüe etmek gerekiyordu. Nitekim Türkiye IMF'ye girmeden, Dünya Bankası üyesi olmadan önce (ki bunlar 1947 yılında gerçekleşti) 1946 yılında devalüasyona gitti ve parasının değerini düşürdü.

Savaş yıllarında Türkiye'nin altın ve döviz stokları arttı; ithalatı hemen hemen yok gibiydi. Bu nedenle serbest ticaret Türkiye için o evrede son derece yararlı gözüktü ve belirli donanımları, makine teçhizatı ve özellikle tarımdaki makineleşme sürecini gerçekleştirebilmek için bu birikimi harcanmaya başladı. Bir balayı yaşandı Türkiye'de. 1947'den itibaren gerçekleşen bu serbest ticaret tutkusu 1953-1954'e kadar devam etti.

Türkiye'de birikmiş olan altın ve döviz bir şekilde, yatırım amaçlı olarak kullanıldı. O dönemin iktidarının lehine birtakım gelişmeler de vardı; örneğin 1950'li yılların başında iklim koşulları son derece elverişliydi ve Türkiye birdenbire buğday ihraç eden bir ülke haline geldi.

Bir diğer konjonktürel gelişme Kore Savaşı'ydı. Bu savaşla birlikte stratejik bir ürün olan pamuk büyük bir talep doğurdu dünya piyasalarında. Türkiye'nin dış ticaretini lehine geliştiren bir öge oldu. Fakat ekonomi giderek ısındı ve Türkiye 1954'ten itibaren artık gerekli önlemleri alması, ekonomiyi soğutması gerekirken, kısmen siyasi nedenlerle kısmen de öngörülen yoksun oluşu nedeniyle bu önlemleri alamadı. O tarihten itibaren aslında birtakım uluslararası kuruluşlar Türkiye'yi uyarmaya başlamıştı. Menderes hükümetine ekonominin ısındığı, dış ticarete çeki düzen verilmesi, yani ithalatın sınırlandırılması, ekonominin soğutulması, özellikle de bütçede belirli dengelerin gözetilmesi gerektiği telkin edildi. Ama Menderes hükümeti pek kulak asmadı. Ülkenin stratejik konumuna güveniliyor, "bizi gözden çıkaramazlar" diye düşünülüyordu. Gerçekten çok önemli bir cenahıydı NATO bünyesinde. Her halükârda kredi elde edileceği, bu badirenin atlantılacağı görüşü hâkimdi. Ama olay beklenen doğrultuda gelişmedi.

Her şeyden önce bütçenin denkleştirilmesi, yeni bir vergi yapısına geçilmesi, tarım kesiminin vergilendirilmesi gerekirdi, ama oy potansiyeli tarımda olduğu için buna yanaşmadı Demokrat Parti. Oysa birikim o tarihlerde tarımda oluşuyordu; yani Tek Parti döneminde kırsal kesimden kentlere doğru bir servet akışı söz konusuyken, Demokrat Parti döneminde kentlerden kırsala doğru bir servet akışı gündeme geldi.

Bu da büyük ölçüde fiyat politikalarıyla gerçekleşiyordu. Tarımsal ürünlere yüksek fiyat verilerek bir noktada kırsal kesimde belli bir servet birikimi oluşturuldu. Çok orantısız bir servet bölüşümü vardı ve devlet bunu da vergilendiremiyordu. Bu nedenle bütçe açık veriyor, bunun getirdiği birtakım açmazlar Demokrat Parti ekonomisini giderek çıkmaza sürüklüyordu.

İkinci olarak, yatırımların kısılması gerekiyordu. Buna da yanaşılmadı. Demokrat Parti'nin başlangıçta beklentisi yabancı sermayeydi. 1951 ve 1954'te bir yasa çıkarıldı: Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu. Ama Türkiye'ye bir türlü yabancı sermaye gelmedi. Burada da ikinci bir dönüm yaşandı. Özellikle 1940'lı yıllardaki birikimin bir ölçüde yatırımlara yöneleceği beklentisi vardı, ama aile şirketleri bu yola gitmediler. Sonunda devlet, devletçilik döneminde olduğu gibi bilfiil yatırımcı oldu. Balayı 1954'ten sonra sona erdi, birtakım sınırlamalar, kotalar, döviz sınırlamaları geldi ve Türkiye en sonunda uluslararası kuruluşların reçetesini bir kez daha kabul etmek zorunda kaldı: 1958 İstikrar Tedbirleri. İstikrar tedbirlerinde gene en önemli maddelerden biri serbest ticaretti.

Bu arada, devlet müdahalesine başlangıçta son derece karşı olan, planlamayı komünizm olarak nitelendiren Menderes, kendi döneminin sonlarına doğru planlamayı bir ölçüde devreye sokma girişimi içerisindeydi; hatta bir dizi plan deneyimi vardı. O sırada kurulmuş olan Hürriyet Partisi'nin bir planı vardı; ama Türkiye'de devletin aktif bir şekilde devreye girmesi ve ekonomiye çeki düzen verme süreci yeniden 27 Mayıs sonrası Devlet Planlama Teşkilatı'yla birlikte gündeme geldi. Bu arada ekonominin adı da "karma ekonomi" oldu. Karma ekonomi, özel teşebbüsle devletin bir arada olduğu bir evreydi. Planlama 1961'den itibaren gündemdeydi; 1963'ten itibaren 5 yıllık planlar uygulanmaya başlandı. Başlangıçta devlet ağırlıklı plan modeli hakimdi. Demirel'in iktidara gelmesiyle birlikte plan daha çok tavsiye edici, yönlendirici olarak dönüşüme uğradı. Bütün bu süreç boyunca (ki bu dönemde devletin bir noktada ekonomiyi ağırlıklı bir şekilde yönlendirdiğini söyleyebilirim) yatırımlar büyük ölçüde caydırıcı ya da özendirici önlemlerle güdüldü.

İkinci bir kriz belirtisi 1973-1974'te gündeme geldi. Türkiye yine Demokrat Parti'nin 1953-1954'teki hatasına düştü ve bir ölçüde geçici bir kriz olarak algıladı bu gelişmeleri Oysa dünya ekonomisi yeni bir duraklama evresine giriyordu. Gelişmeler çok daha yapısalı. Yapısal darboğazın başında ödemeler dengesi geliyordu. 1970'li yıllardan itibaren işçi dövizlerinde önemli bir artış izleniyordu; Türkiye bir şekilde dışarıdan gelen bu dövizlerle ve dış ticaretindeki gelişmelerle bu badireyi atlatacağını düşünüyordu. O dönemlerde kimi iktisatçılar buna dikkat çekti; özellikle petrol krizinin son derece olumsuz sonuçları olacağı beklentisi vardı. Kıbrıs olayının gündeme gelmesiyle birlikte Türkiye'ye ambargo koyulduğu, bunun ardından iç politikada istikrarsızlıkların yaşandığı ve Milliyetçi Cephe hükümetlerinin kurulduğu bu evrede, sendikal hareket çok güçlenmiş ve politik nitelikli grevler giderek güç kazanmıştı. İç istikrar giderek yok oldu.

Türkiye 1970'li yılların ikinci yarısında çözümsüzlüğe doğru gidiyordu ve bir kez daha IMF'nin kapısını çalmak durumunda kaldı. 12 Eylül'den evvel 24 Ocak kararları alındı. Özal bu kararların alınmasında önemli rol oynadı. Arada ufak aşamalar olsa bile, 1980 yılında sarkacın tam anlamıyla liberal ekonomiden yana savrulması anlamına gelir. Bunun Türkiye'ye yeni bir ivme kazandırdığı bir gerçek; özellikle 1970'li yılların bunalımından sonra Türkiye hızlı bir biçimde dünya ekonomisine entegre oldu. Bu bence ikinci bir

küreselleşme süreci olarak nitelendirilebilecek evredir; ilki 19. yüzyılda Tanzimat dönemindeki ön küreselleşmeydi. Türkiye ekonomisi giderek rekabet gücü kazanan bir ekonomi haline gelmeye başladı; özellikle düşük kapasitelerde çalışan birçok fabrika giderek daha yüksek kapasitelere doğru yöneldi ve daha nitelikli mal üretilmeye başlandı, ülke bir biçimde dünya ekonomisiyle bütünleşti.

Kısacası Türkiye bu son 20 yıldan çok şey öğrendi. Aslında 80lerin başına bakıldığı vakit ne kadar az dünya ekonomisi bildiğimiz ortaya çıktı. Türkiye biraz da bu seksenlere kadarki içe dönük yapısından dolayı, ithal ikamesini tek çözüm olarak algılayışı nedeniyle bir noktada dünyadaki gelişmelerden, dünyayı izlemekten yoksun kalmıştı. Ancak 80 sonrası Türkiye dünyayı keşfetti ve dünya ekonomisinin normlarını bir ölçüde kendi gerçeğine uygulama sürecine girdi. Ama tabii bunun da bedeli epey yüksek oldu. 90'lı yıllarda ve 2000'lerin başlarında Türkiye üst üste bunalım yaşadı.

Bugün Türkiye 150 yıllık veya daha uzun bir süreç sonucu çok daha deneyimli, ilerisini gören bir ülke durumuna geldi. Bundan sonra, karşılaşılan krizler daha önceki açmazlar kadar derin olmayacak gibi gözüküyor. Yumuşak krizler gündemde olabilir, ama son 20 yıl içindeki derinliklerin olmayacağını düşünüyorum. Türkiye'nin finansal derinliğini kazanması önkoşul. Yapılan son vergi reformları bence önemli adımlar. Ancak verginin çok daha geniş bir tabana yayılması gerektiği kanısındayım.