

TÜRKİYE'DE SİYASET, EKONOMİK POPÜLİZM VE HÜKÜMETLER*

Serdar Sayan**
Hakan Berument**

Özet:

Bu yazıda, demokratik rejimin *bazı ülkelerde* kendisini dejenere edecek dinamikleri, doğası gereği, üretebileceği iddia edilmekte ve bunun koşulları ve mekanizmaları tartışılmaktadır. Bu tür bir dejenerasyonun ön koşullarından biri olarak, belirli ekonomik politikaların popülaritesi konusunda uzlaşan geniş seçmen kesimlerinin varlığı gösterilmekte; bu ön koşulun mevcudiyeti halinde, farklı ideolojileri temsil eden siyasi partilerin, popüler ekonomik politikalar konusunda birbirlerine yaklaşma eğiliminde olacakları iddia edilmektedir. Geliştirilen kavramsal çerçevede, askeri müdahaleler, popülist politikaların bozduğu temel ekonomik dengelerin düzeltilmesinin kaçınılmaz hale gelmesini takiben ortaya çıkabilecek iki senaryodan biri olarak ele alınmaktadır. Bu yaklaşımın mantıksal bir uzantısı olarak, müdahale sonrası işbaşına getirilen hükümetlerce uygulanacak ekonomik politikaların seçilmiş hükümetlerinkinden kaçınılmaz biçimde farklı olacağı biçimindeki hipotez geliştirilmiş ve bu Türkiye için test edilmiştir. Bu amaçla yapılan istatistiksel analiz, ekonomik popülizm konusundaki tartışmamızı destekler nitelikte sonuçlar üretmiştir.

* Yazarlar, kalmış olabilecek tüm hata ve eksiklikler konusundaki sorumluluğu üstlenmekle birlikte, bu yazının yazılması sırasındaki araştırma desteği dolayısıyla Aygül Özbafı'ya ve görüş ve önerileri için Bilkent Üniversitesi Ekonomi Bölümü öğretim üyeleri Faruk Selçuk ve İzak Atiyas'a teşekkür ederler.

**Yazarların her ikisinde Y.Doç.Dr., Bilkent Üniversitesi, İktisat Bölümü.

Anahtar Sözcükler: Politik Ekonomi, Ekonomik Popülizm, Hükümet Politikaları

Keywords: Political Economy, Economic Populism, Governmental Politics.

Abstract:**Politics, Economic Populism And Governments in Turkey**

This paper argues that electoral democracies, by their very nature, may generate self-destructive dynamics in *some* countries, causing democratic processes to be interrupted by military interventions. The paper develops a framework relating these self-destructive dynamics to the public's demand for populist economic policies and the tendency of elected officials to give in to this demand, even though these policies are known to distort major economic balances in an unsustainable way. Military intervention is argued to be one of the two possible outcomes, when it becomes absolutely necessary to correct major economic imbalances caused by a prolonged pursuit of populist policies by elected politicians. A testable hypothesis that can be formulated within this framework is that the governments brought to power after military interventions will pursue economic policies that are different than those of the governments elected by popular vote. The hypothesis was tested for the case of monetary policies pursued by different governments in Turkey, a country where the military temporarily interrupted democratic processes three times within the last four decades. The statistical analysis yielded results that generally support the validity of views in this paper.

Giriş

Demokratik rejimlerde hükümetler, özünde birer popülerite yarışması olan seçimlerle işbaşına gelmekte ve değiştirilmektedir. Bu çalışmada, demokratik rejimin *bazı ülkelerde* kendisini dejenere edecek dinamikleri, doğası gereği, üretebileceği iddia edilmekte ve bunun koşulları ve mekanizmaları tartışılmaktadır. Çalışmada, bu tür bir dejenerasyonun ön koşullarından biri olarak, belirli ekonomik politikaların popüleritesi konusunda uzlaşan geniş seçmen kesimlerinin varlığı gösterilmiştir. Bu ön koşulun mevcudiyeti halinde, farklı ideolojileri temsil eden siyasi partilerin, diğer konularda farklı politik acendaları olabileceği ancak popüler ekonomik politikalar konusunda birbirlerine yaklaşma eğiliminde olacakları iddia edilmektedir. Bu yazıda askeri müdahalelerin, popüler politikaların sürdürülemez hale gelmesi durumunda ortaya çıkabilecek iki senaryodan biri olduğu vurgulanmakta; bu senaryonun gerçekleşmesi halinde, müdahale sonrası işbaşına getirilen hükümetlerce uygulanacak ekonomik politikaların seçilmiş hükümetlerinkinden kaçınılmaz biçimde farklı olacağı ileri sürülmektedir. Çalışmanın ikinci bölümünde, ileri sürülen hipotezlerin nedenleri açıklanmakta ve üçüncü bölümde bu hipotezlerin Türkiye için geçerliliği test edilmektedir. Yazı, geliştirilen kavramsal

çerçevenin hangi tür ülkelerde uygulanabileceğinin tartışıldığı ve buradaki analizden çıkarılabilecek sonuçların sunulduğu dördüncü bölümle bitmektedir.

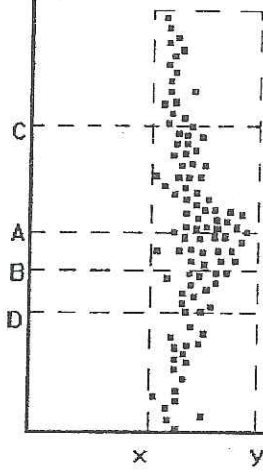
Demokratik Rejimlerde Ekonomik Politika Alternatifleri

Genel ideolojik tavırları ne olursa olsun, demokratik seçimler sonucu doldurulacak pozisyonlar için aday olan politikacıların tümü, "kamu çıkarı" kavramına dayalı bir ortak söylem kullanmaktadır. Buna karşın, bağlama göre değişebilecek alternatif kamu çıkarı tanımları arasında seçim yapmayı sağlayacak mutlak kriterler bulmak, son derece güçtür. Demokratik rejimlerde, farklı kamu çıkarı tanımları olan aday ya da partilerin hükümet olarak iş başına gelmeleri ya da değiştirilmelerinin seçimler yoluyla olması üzerinde uzlaşma sağlanmıştır. Bununla beraber, özünde bir popülerite yarışması olan seçimlerin, gerçekten de kamu çıkarını koruyacak mekanizmalar olup olmadığı tartışılabilir. Örneğin sigara alışkanlığının, bu alışkanlığa sahip bireylere zararı ve toplumsal maliyetleri (sağlık sigortalarının artan yükü, kaybedilen işgücü v.b.) bilindiği halde, sigara içmeyi yasaklayan bir önerinin yapılacak bir referandum ile yasalaşma olasılığı bir çok ülke (ve bu arada Türkiye için) oldukça düşüktür. Bu örnekten de görülebileceği gibi, kamu çıkarının ölçülebilir bir biçimde iyileştirilmesini mümkün kılacak gibi gözükken önerilerin bile popüler oyla reddedilmesi mümkündür.¹

Kamu çıkarı ile popülerite arasında benzer uyum sorunlarının, ekonomik politikalar konusunda da varlığından sözedilebilir. Örneğin kamu kaynaklarının işçi, memur, emekli, çiftçi, sanayici ve diğer tüm kesimlere cömertçe dağıtılmasını, buna karşılık hiç kimsenin vergi yükünün artırılmamasını öngören ekonomik politika kararları, bir çok ülkede neredeyse oy birliği ile desteklenebilir. Kamu açıklarının, en azından belli bir dönem boyunca, sınırsızca artmasına yol açacak böyle bir politikanın sonsuza dek sürdürülemeyeceği açıkça da² demokratik rejimler, iktidara gelmesi popülerite esasına dayalı seçim sonuçlarına bağlı olan aday veya partileri bu tür politikalar izlemeye teşvik etmektedir. Bu iddia şöyle bir önerme çerçevesinde genelleştirilebilir: Belirli ekonomik politikaların (örneğin kamu harcamalarında hızlı bir artışın) arzu edilirliliği konusunda uzlaşan geniş seçmen kesimlerinin varlığı halinde, farklı ideolojileri temsil eden siyasi partiler, farklılıklarını ekonomi dışı konularda vurgulamalı, ancak popüler ekonomik politikalar konusunda birbirlerine yaklaşmalıdır.

Bu önermeyi destekleyen akıl yürütmeyi açıklamak üzere, aşağıdaki çizimler kullanılmıştır. İki ayrı ülkeyi temsil ettiği varsayılan çizimlerdeki dikey eksen üzerinde, kendilerini siyasi spektrumun soldan sağa değişen farklı noktalarında gören seçmenlerin varsayımsal bir dağılımı verilmiştir. Seçim öncesinde seçmen kütlesinin (popülasyonunun) tam dağılımını %100 kesinlikle bilmesi mümkün olmayan ve tahminlerle yetinmek durumunda olan merkez sağ ve merkez sol eğilimli aday ya da partiler, oylarını maksimize etmesini beledikleri pozisyonları almaya çalışmalıdır. Merkez sağda A (A'), merkez solda da B (B') partisi ile yarışan ancak ideolojik aşırılıkları yüzünden tek başına iktidara gelmeyi beklemeyen aşırı sağ C (C') ve aşırı sol D (D') partileri ise, pozisyonlarını A ve B'den biriyle koalisyon yapma ümit ve hesaplarına göre seçecektir. Çizimlerdeki dikey eksenlerde bir ülkedeki partilerin alması muhtemel pozisyonlar, ilgili harflerle gösterilmiştir. Yatay eksenler ise, ilgili ülkedeki seçmen kütlesinin kamu harcamalarının artış hızı konusundaki tercih dağılımını temsil etmektedir. Dolayısıyla, çizimlerdeki her bir siyah noktaçığın koordinatları, bir seçmenin ideolojik eğilimini (dikey eksene referansla) ve kamu harcamalarının artış hızı konusundaki yüzde cinsinden tercihini (yatay eksene referansla) göstermektedir.³ Kamu harcamaları konusundaki tercih dağılımı partilerce %100 kesinlikle bilinemesi de, birinci ülkedeki partiler, kamu harcamalarının artışına ilişkin vaatler konusundaki hareket alanlarının diğer konulara göre çok daha dar olduğunu kavrayacak ve ideolojik pozisyonlarından bağımsız olarak, x ve y (Çizim 1) arasında değişen yüzde artışlar vaad etmek durumunda kalacaklardır.⁴ Kamu harcamalarının artış hızının düşmesini isteyen seçmenlerin de bulunduğu varsayılan ikinci ülkedeki talep aralığı (Çizim 2'deki x'y') ise birinci ülkeye göre daha geniş olacak ve partilere bu konudaki politikaların seçimi konusunda daha geniş bir manevra alanı sunacaktır.

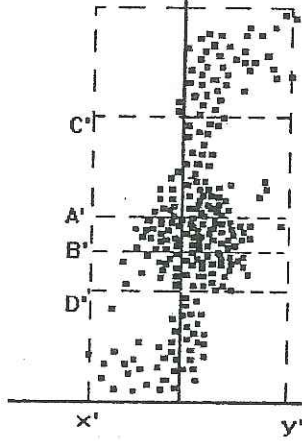
Diğer Konulardaki
Görüşler



Kamu Harcamalarında
Minimum Kabul Edilebilir
Artış Oranı

Çizim 1

Diğer Konulardaki
Görüşler



Kamu Harcamalarında
Minimum Kabul Edilebilir
Artış Oranı

Çizim 2

Birinci ülkedekine benzer türde seçmen taleplerinin yeniden seçilmek isteyen iktidar partilerince sürekli biçimde karşılanması, kamu gelirleri aynı hızla artmadığı sürece, kamu açığını hızla büyütecektir. Öte yandan, kıt kaynakların israfına yol açan ve yatırım maliyetlerini arttırıcı, dolayısıyla büyüme hızını yavaşlatıcı, enflasyona yol açıcı, gelir dağılımını ve dış dengeyi bozucu v.b. etkileri olan açıklar, önlem alınmadığı takdirde istense de sürdürülemez boyutlara ulaşmaktadır. Ancak er ya da geç durdurulması gereken bu gidiş, kamu harcamalarını kıstak ve(ya) vergi yükünü arttırmak gibi popüler olmayan önlemler gerektirdiğinden, bu önlemleri kimin uygulamaya koyacağı sorunu ortaya çıkmaktadır.⁵ Bu konuda örneğin Cukierman, Edwards ve Tabellini (1992), politik istikrarın olmadığı ülkelerde hükümetlerin vergi reformunu gerçekleştirerek popülaritelerini azaltmak istemeyeceklerini savunmaktadır. Benzer sorunlar, sabit kur rejimi altındaki ekonomilerde (ve bu arada Türkiye'de) devalüasyon konusunda yaşanmıştır. Popülarite mülhazaları, kurun kronik cari açık sorunlarına rağmen sabit tutulmasında ısrarlı davranılması sonucunu doğurmuş; zamana yayılarak yapılabilecek mini devalüasyonlar yerine bütün çarelerin tükenmesini⁶ takiben yapılan büyük oranlı devalüasyonlar, ciddi ekonomik ve politik çalkantılara yol açmıştır. Buradan hareketle, son ana kadar ısrarla geciktirilen önlemlerin uygulanabilirliği genel olarak şu iki koşuldan birinin varlığına bağlanabilir. Birincisi ve muhtemelen daha tercih edilebilir olanı, açıkların sürdürülemez hale geldiği konusunda geniş bir toplumsal uzlaşma olması ve değişik toplum kesimlerinin fedakarlık etmeyi kabullenmesidir. Böyle bir durum, farklı toplumsal kesimlerin (iç ya da dış) açıklar ile yukarıda değindiğimiz enflasyon v.b. etkiler arasındaki ilişkiyi net biçimde kavraması ve bu etkilere (maliyetlere?) daha fazla katlanmak istemediği konusunda bir uzlaşmaya varması halinde gözlenebilir.⁷ Buna benzer toplumsal uzlaşma örnekleri –Meksika, Brezilya ve İsrail'de olduğu gibi– mevcutsa da, böyle bir uzlaşmanın oluşmasını güçleştiren nedenler vardır. Bunlardan en önemlisi, makroekonomik istikrarın, varlığını herkesin arzuladığı ancak gereken bedeli ödemekte isteksiz davrandığı bir *kamu malı* niteliğinde olmasıdır. Bir başka deyişle, büyüyen kamu açıklarının yol açtığı bedelden rahatsız olan kamu çalışanları, emekli, sigortalı, çiftçi, sanayici gibi kesimlerin her biri kamu açıklarının düşürülmesini arzulamakta, ancak bunun için gereken kısıntının yükünü üstlenmeye yanaşmamaktadır.⁸ Böyle bir uzlaşmanın mevcut olmaması, kamu açığını düşürmek için gereken önlemlerin popüler olmayacağı kesin olması ile birleştiğinde, seçimle işbaşına gelmiş ve(ya) bir başka seçimle (tekrar) iktidara gelmeyi uman hiçbir

partinin bu önlemleri almaya (ya da olsa dahi ciddiyetle uygulamaya) yanaşmaması sonucunu doğurmaktadır.⁹

Açıkların sürdürülemez boyutlara ulaşmasına karşın, bu tür bir toplumsal uzlaşmanın yaratılmaması halinde gereken önlemlerin uygulanabilirliği, ancak ikinci koşulun varlığına yani yeniden seçilme kaygısı olmayan bir grubun iktidarda olmasına kalmaktadır. Bir başka deyişle, demokratik rejimlerde, profesyonel politikacılardan oluşmuş partilerin seçilme şanslarını kendi iradeleriyle sıfırlamaları beklenemeyeceğinden,¹⁰ gereken önlemlerin uygulanması yeniden seçilme kaygısı olmayan grupça üstlenilmelidir. Böyle bir grubun işbaşına gelmesi de ancak seçim dışı yöntemlerle mümkün olduğundan, sürdürülemez hale gelen açıklara ilişkin önlemler almak, askeri müdahalelerle işbaşına gelen hükümetlere kalmaktadır. Bu çerçevede çıkartılacak sonuç, seçimle iktidara gelen partilerin, ekonomik politikalarda popüler olan alternatifleri uygulamaya devam edeceği ve bu yüzden gerekli hale gelen ancak popüler olmayan politikaların (önlemlerin) uygulanmasının ise seçim dışı yöntemlerle işbaşına getirilen hükümetlere kalacağıdır. Bu da, olağanüstü koşullarda işbaşına gelen hükümetlerin izleyecekleri ekonomik politikaların zorunlu olarak seçilmiş hükümetlerden farklı olacağını ima etmektedir. Bu görüşler çerçevesinde formüle edilecek hipotez, politik yelpazenin sol ve sağ kanatlarının değişik noktalarında bulunan partilerin iktidara geldiklerinde uygulayacakları politikaların birbirine benzer, ancak olağanüstü dönem hükümetlerinkinden farklı olacağıdır. İzleyen bölümde bu hipotezin Türkiye'de uygulanan para politikaları bağlamında test edilmesinden elde edilen sonuçlar verilmektedir.

Türkiye'de Hükümetler ve Para Politikaları

Buraya kadarki tartışmadan, ekonomik popülizmin temel niteliğinin iç ve(ya) dış açıkları sürdürülemez boyutlara getirmesi ve ciddi istikrar paketi uygulamalarını zorunlu kılması olduğu anlaşılmaktadır. 1950'lerden bu yana, üç önemli istikrar paketini¹¹ uygulama *girişiminin* ardından askeri müdahaleler yaşayan, dolayısıyla demokratik deneyimi üç kez kesintiye uğramış olan Türkiye, bu noktaya dek geliştirilen çerçevedeki görüşleri test etmek için yeterli veri sağlayan uygun bir örnektir.

Yukarıdaki tartışmada, ekonomik popülizmin temel göstergeleri olarak iç ve(ya) dış açıklardaki büyümenin gözönüne alınmasına karşılık, bu

bölümdeki analizde para arzındaki büyüme hızı kullanılmıştır. Bu ölçünün seçilmesinde, para arzı için tutarlı ve iyi tanımlanmış zaman serisi verilerinin üç aylık bazda bulunmasının dayattığı teknik bir tercih varolmakla beraber, bu tercihi meşrulaştıracak başka nedenler de ortaya konabilir. Bunlardan birincisi, para arzı artışının, iç ve dış borçlanma ile birlikte kamu açığının finansman araçlarından biri olduğudur. Örneğin, 1960 müdahalesinden önceki istikrar programı (4/Ağustos/1958 paketi) çerçevesinde para arzı artışı sınırlanmaya çalışılmış, ancak buna paralel olarak kamu açıklarının düşürülmeye çalışılması yerine iç borçlanma yoluna gidilmiştir. 1960 müdahalesini takiben demokratik rejime geçilmesinden sonra da, parasal genişleme ivme kazanmış; özellikle bütçe açıklarını kapatmak için Merkez Bankası (MB) kaynaklarından kullanılan avanslar, KİT'lerin finansmanı ve Tekel'e tütün alımları için açılan MB kredileri yoluyla hızla büyümüştür. Bu kredilerin 1962-1981 arasındaki gelişimine ilişkin en çarpıcı gözlem, kredi artış hızında 1972 ve 1973 yıllarında (1971 müdahalesini takiben) ve 1981 yılında (1980 müdahalesini takiben) görülen keskin düşüşlerdir (Kepenek, 1983; s. 169, 237-240). İkinci olarak, kamu açıklarının dış dengeye de bozucu etki yaptığı, ilk nedenle birlikte düşünüldüğünde, para arzı artışlarının, bu yazının amaçları açısından yeterli bir gösterge olduğu ileri sürülebilir. Örneğin, Selçuk ve Rantanen (1996) 1963-1980 döneminde kamu (yatırım) harcamalarının, dış denge üzerinde bire birlik bozucu bir etki yaptığını göstermiştir.¹² Öte yandan, sabit kur rejimi altında ve dış açık veren bir ekonomide, para arzının düşme eğiliminde olmasına karşın dış açığın kronikleşmesi, ancak net para arzının merkez bankası kredileri ve diğer yollarla ve döviz rezervlerindeki düşüşün etkisini sterilize edecek biçimde artmasıyla mümkündür. Türkiye'nin yaşadığı kronik dış açıklara rağmen, seçimle gelmiş hükümetler döneminde para arzının büyüme oranından daha yüksek bir hızda artması ekonomik popülizmin bir göstergesi olarak alınabilir.¹³ Son olarak, demokratik rejimler, seçimle işbaşına gelen hükümetlere, yeniden seçilmek üzere seçim ekonomisi uygulamaları için gereken motivasyonu sağlamaktadır. Üstelik seçim ekonomisi uygulama eğilimi Türkiye'ye özgü olmayıp, sanayileşmiş ülkeler de dahil olmak üzere bir çok ülkede gözlenmektedir (Atiyas, 1995). Dolayısıyla seçilmiş hükümetlerin, bir sonraki seçim öncesinde kendileri için daha uygun bir ortam hazırlamayı arzulayabilecekleri, bu yüzden de para arzını seçimle gelmeyen hükümetlere oranla daha fazla arttırma eğilimine girebilecekleri literatürde tartışılmış bir husustur (örneğin bkz. Hibbs, 1987).

Bu tartışmadan da anlaşılacağı gibi, bu bölümde ele alınan soru, belirli seçmen kesimlerini memnun etme kaygısı olmayan hükümetler ile seçim sonucu iktidara gelen hükümetlerin izlemesi muhtemel para politikalarının farklılaşp farklılaşmayacağı biçiminde formüle edilmiştir. Bu amaçla uygulanan regresyon analizi, belli para politikası araçlarının kullanımının 1) hükümetlerin seçim ve seçim dışı yöntemlerle iktidara gelmesine, 2) seçimle gelen hükümetlerin (sağ ya da sol olarak) politik eğilimlerine göre farklılaşp farklılaşmadığına bakmaktadır. Bu sorulara cevap ararken McCallum'ın (1978) uyguladığı otoregresif süreç kullanılmıştır. Buna göre,

$$\mu_t = \alpha + \sum_{i=1}^v \beta_i \mu_{t-i} + \delta \Delta_t + \mu I_t + \eta E_t + \varepsilon_t$$

Burada, t ve i indeksleri zamanı; m_t para arzının M1 (dolaşımdaki para ve vadesiz tasarruflar) tanımına göre artış oranını; D_t , E_t ve I_t hükümetlerin politik eğilimini ve seçimle gelip gelmediklerini kontrol eden kukla değişkenleri¹⁴ ve ε_t de istatistiksel hata terimini temsil etmektedir.¹⁵ Dolayısıyla yukarıdaki denklem m_t 'deki değişiklikleri, m_t 'nin önceki dönemlerdeki değerleri ve hükümet değişiklikleri ile açıklamaya çalışmaktadır. Bu çerçevede regresyon analizi 1957-1994 dönemi için yapılmış; üç aylık para arzı verileri için IMF'nin yayınladığı *International Financial Statistics*'den yararlanılmıştır. Her parametre için tahmin edilen değerler aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 1: Para Arzı Regresyon Analizi Sonuçları

α	β_1	β_2	β_3	β_4	β_5	δ	μ	η	R^2
0.618	1.177	-0.228	0.185	-0.784	0.655	1.290	-2.489	-3.006	
(0.54)	(16.88)	(-2.17)	(1.73)	(-7.13)	(8.85)	(0.99)	(-0.56)	(-2.07)	0.92

NOT: Parantez içindeki sayılar t istatistikleridir.

Bu tablodan da görüleceği gibi sonuçlar,¹⁶ seçimle gelen sol eğilimli hükümetlerin, her üç aylık dönemde para arzını sağ eğilimli hükümetlerden 1.29 puan daha hızlı arttırma eğiliminde olduklarını göstermektedir. Ancak, tahmin edilen katsayısının t istatistiği (0.99), bu farkın istatistiksel olarak anlamlı olmadığına işaret ettiğinden, çıkartılması gereken sonuç, seçilmiş hükümetlerce uygulanan para politikalarının siyasal eğilime göre farklılaşmadığıdır. Bu sonuç Sadi İrmak hükümeti için de geçerlidir: t testi, İrmak

hükümetinin de seçilmiş hükümetlerden farklı bir para politikası izlemediğini ima etmektedir. Öte yandan, askeri müdahalelerden sonra kurulan hükümetler için kullanılan kukla değişkenin katsayısına (17) ilişkin tahmin, negatif ve istatistiksel olarak anlamlı çıkmış; böylece bu hükümetler döneminde üçer aylık para arzı artışının, seçilmiş hükümetlere göre 3 puan daha yavaş olduğunu göstermiştir. Dolayısıyla bulgular, Türkiye'de uygulanan ekonomik politikaların (en azından parasal genişlemenin) hükümetlerin politik eğilimlerine göre değil, askeri müdahalelerle gelip gelmediklerine bağlı olarak değiştiğini göstermektedir.

Sonuçlar

Bu çalışmada, demokratik rejimin *bazı ülkelerde* kendisini dejenere edecek dinamikleri, doğası gereği, üretebileceği iddia edilmiş ve bunun koşulları ve mekanizmaları tartışılmıştır. Bu tür bir dejenerasyonun ön koşullarından *biri* olarak belirli ekonomik politikaların popülaritesi konusunda uzlaşan geniş seçmen kesimlerinin varlığı gösterilmiş; bu ön koşulun mevcudiyeti halinde, farklı ideolojileri savunan siyasi partilerin, diğer konularda farklı politik acendalarının olabileceği ancak popüler ekonomik politikalar (ekonomik popülizm) konusunda birbirlerine yaklaşma eğiliminde olacakları ileri sürülmüştür. Bu iddianın –yazının, askeri müdahaleleri popüler politikaların sürdürülemez hale gelmesi durumunda ortaya çıkabilecek iki senaryodan biri olarak ele alan kavramsal çerçevesi içindeki– mantıksal uzantısı, müdahale sonrasında işbaşına getirilen hükümetlerce uygulanacak ekonomik politikaların seçilmiş hükümetlerin-kindin kaçınılmaz biçimde farklı olacağıdır. Türkiye için yapılan istatistiksel analizin bulguları, ekonomik popülizm konusundaki tartışmayı destekler nitelikte olmakla birlikte bir soruyu cevapsız bırakmıştır: Burada ele alınan *popülizm-ekonomik politikaların çıkmaza girmesi-askeri müdahale* zinciri niçin demokratik rejim altındaki bütün ülkelerde aynı biçimde işlememektedir?

Bu soruya cevap ararken yapılması zorunlu olan saptama "belirli ekonomik politikaların arzu edilirliliği (popülaritesi) konusunda uzlaşan geniş seçmen kesimlerinin varlığı"nın zincirin işlemesi için *yeterli* bir koşul olmadığıdır. Gerçekten, bu tür kitlesel uzlaşmalar demokratik rejim altındaki başka ülkelerde de gözlenmekte ve siyasi partiler seçim stratejilerini ve ekonomik politikalarını (ya da vaatlerini), büyük ölçüde bu uzlaşmaya katılan seçmen kitlesinin büyüklüğüne göre belirlemektedir. Bu durumda aşırı

harcama eğiliminin tüm temsili demokrasiler için ortak bir sorun olması beklenmelidir –ki Atiyas (1997) durumun gerçekten de bu olduğuna işaret etmektedir (s. 13). Buna rağmen sözkonusu ülkelerde müdahale olasılığının yaşanmaması, büyük ölçüde popülist politikalardan medet umma konusundaki uzlaşmanın Türkiye'deki gibi topyekün olmamasına (farklı siyasi görüşlerdeki bütün seçmenleri kucaklamamasına) bağlıdır. Seçmen kütesinin dağılımının Çizim 2'dekine benzer olması biçiminde ifade edilebilecek bu durum, bir yandan farklı siyasi ideolojileri savunan siyasi partilerin farklı ekonomik politikalar uygulayabilmesi için gerekli hareket alanını sağlarken diğer yandan da popülist politikaları gerektiğinde frenleyecek bir seçmen kitlesinin mevcudiyetini ima etmektedir.¹⁷ Örneğin, Alesina (1987) sol eğilimli hükümetlerin parasal genişleme getiren politikalara genel olarak sağ eğilimli hükümetlerden daha eğilimli olduğunu savunmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri için yapılan test, bu hipotezi destekleyen bulgular vermiştir (Alesina ve Sachs, 1988). Benzer biçimde, Berument'in (1994) 15 OECD ülkesi için yaptığı ve hükümetlerin para arzını vergi politikalarına bağlı olarak nasıl kullandığını inceleyen çalışması yine sol eğilimli hükümetlerin para arzını sağ eğilimli hükümete oranla daha fazla arttırdığını göstermiştir.

En azından sol hükümetlerin popülizme yatkınlığını ima eden bu bulgulara rağmen, iki unsurun mevcudiyeti, gerek sol gerekse sağ hükümetlerce uygulanması muhtemel popülist uygulamaları kriz boyutlarına ulaşmadan frenlemektedir. Bunlardan birincisi, devletin ekonomideki etkinlik alanlarına ve kamu istihdam payının görece küçük olmasına bağlı olarak, popülist uygulamalardan (örneğin büyüyen kamu harcamalarından) pay alma beklentisi olmayan büyük bir seçmen kitlesinin varlığıdır. KİT'lerin mevcut olmadığı ya da toplam istihdamın çok ufak bir bölümünü sağlayacak boyutlarda olduğu, genelde kamu çalışanlarının toplam işgücünün küçük bir bölümünü oluşturduğu, özel emeklilik sigortası alternatiflerinin yaygın biçimde kullanıldığı, esnaf ya da sanayicinin rekabetçi piyasa ortamlarında çalıştığı ve (ihracat dışında) teşviklere yaslanmadığı, kredi piyasalarının dev kamu bankalarınca değil, özel kuruluşlarca işletildiği, kısacası devletin altyapı, güvenlik ve yargı gibi doğal ve asgari işlevlerini üstlendiği bir toplumda popülist politikalara çok da fazla ihtiyaç olmayacağı açıktır. Öte yandan, popülist politika uygulamaları konusunda bu şartlar altında bile var olabilecek motivasyonu frenleyecek olan ikinci bir unsur da mevcuttur. Ahlakî nedenlerle ya da vergi kaçırma şansı olmadığı için tümüyle ödemediği vergilerin nerede kullanıldığı konusunda çok hassas olan seçmen kitlesinin büyüklüğü, bu tür

ülkelerdeki politikacıların kamu kaynaklarını israf etme eğilimini kontrol altında tutmaktadır. Gerek bu tartışmadan, gerekse bir çok ülkedeki sol parti hükümetlerinin geleneksel olarak sağ politikalar diye bilinen özelleştirme, devleti küçültme uygulamalarına başlamalarından da görülebileceği gibi, popülizmin kriz yaratma potansiyeli, popülist politikalara olan talebin büyüklüğüyle doğru, frenleyici mekanizmaların mevcudiyeti ile ters orantılıdır.

Notlar:

¹ Burada sigara alışkanlığının, tütünün keyif verici özellikleri dolayısıyla, bireylerin "fayda maksimizasyonu" probleminin çözümüyle uyumlu olduğu ve sigara endüstrisinin yarattığı istihdam ve gelirin diğer maliyetleri karşılayabileceği iddia edilebilir. İddianın ikinci bölümü ampirik test gerektiriyorsa da, fayda maksimizasyonu konusunun ancak statik bir çerçevede geçerli olabileceği, fayda cinsinden gelecekte üstlenilecek maliyeti (zararı) gözönüne almadığı açıktır. Böyle bir durumda tiryakilerin *miyop* olduğundan (uzağı göremediklerinden) sözedilebilir.

² Bu tür politikaların etkilerinin de sigara veya uyuşturucu alışkanlığına benzer yönleri olduğu düşünülebilir. Bunlar, toplumun kendisini kısa dönemde iyi hissetmesini sağlayacak ama uzun dönemde bedelini ödemek zorunda kalacağı politikalar. Öte yandan, burada sorunun kaynağı bireylerin sigara alışkanlığı benzetmesini sürdüremeyeceğimiz kadar karmaşık olabilir. Bizim de büyük ölçüde katıldığımız ve ileride de ele aldığımız bir görüşe göre (bkz., örneğin Atiyas, 1995) sorun, toplumsal bir "miyopluk"tan çok denk bütçenin bir "kamu malı" (*public good*) olmasından kaynaklanmaktadır. Yalnız, nedeni ne olursa olsun burada önemli olan nokta, temsili demokrasiye dayalı rejimlerin, bazı ülkelerde, sonsuza dek sürdürülemeyeceği zaten açık olan ekonomik politikalarda bile politik krize yol açmaya dek ısrar edilmesini teşvik ettiği.

³ Dikey eksenin de sürekli (*continuous*) değerler alan bir değişkeni temsil etmesi istendiğinde kullanılacak bir örnek, eksenin askeri malzeme ithaline ayrılması gereken para miktarı konusundaki seçmen tercihlerini göstermesidir. Eksenlerin kesişim noktasından yukarı doğru gidildikçe artan harcama tercihlerinin daha sağdaki seçmenlerin pozisyonunu, kesişim noktasına doğru inildikçe azalan harcamaların ise daha soldaki seçmenlerin pozisyonunu yansıttığı düşünülebilir. Bu durumda yatay eksen, diğer kamu harcamalarının artış hızını temsil edecek biçimde algılanmalıdır.

⁴ Sadece diyelim ki A ve B gibi, iki partinin, yarıştığı bir seçimde adaylar, diğer politik sorunlara ilişkin olarak da benzer pozisyonlar alacak; seçimi kazanan seçmen külesinin dağılımını daha iyi tahmin eden taraf olacaktır. Bir başka deyişle, C ve D'nin yokluğunda, dikey ekseninde A ile gösterdiğimiz pozisyonun solundaki bütün oyları alması beklenen A partisi ile, B ile gösterdiğimiz pozisyonun sağındaki bütün oyları alması beklenen B partisi arasındaki bir seçim, pozisyonunu merkeze en yakın belirleyen tarafından kazanılacaktır (McKenzie ve Tullock, 1985). A ile B arasındaki boşluğun iki parti arasında eşit olarak paylaşılacağı söylenebilir. Bu analiz, seçimlerin iki büyük parti arasında geçtiği ABD gibi ülkelerde, partilerin niye birbirine bu kadar benzer pozisyonlar aldığını açıklamaktadır. Öte yandan, ikiden fazla partinin katıldığı seçimlerde, partilerin alacakları pozisyonlara ilişkin strateji belirlemeleri çok daha karmaşık hale gelecek, her parti çeşitli konularda alacağı tavnı diğer partilerin tavrına göre belirleyecektir. Burada amaç hangi partinin nasıl bir seçim stratejisi izleyeceğini belirlemek olmadığı için, partilerin diğerlerine bakarak değiştirebilecekleri pozisyonları irdelemiyoruz. İlgilenen okurlar ekonomi literatüründe oy verme davranışlarını analiz

eden kaynaklara bakabilirler. Üç partili durumda, partilerin iki farklı konuya ilişkin almaları gereken pozisyonların nasıl belirleneceği konusunda kısa ama ilginç bir analiz McKenzie ve Tullock (1985), s. 402-403'te bulunabilir.

⁵ Yazıda birbirinin yerine kullanılan, kamu açığı ve iç açık terimlerinin daha teknik karşılığı kısaca KSBG diye bilinen "kamu sektörü borçlanma gereği"dir. KSBG'nin bileşenleri, konsolide bütçe açığı (merkezi hükümetçe yapılan cari ve yatırım harcamaları ile vergi ve vergi dışı gelirler arasındaki fark), mahalli idare bütçelerindeki açıklar, sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları ve KİT'ler ile döner sermayeli kuruluşların açıklarıdır. 1980'lerden itibaren, muhtelif fonların açık/fazla pozisyonları da KSBG kapsamında değerlendirilmelidir. KSBG'deki değişimlerin, bu yazının amaçlarını ve kapsamını aşan bir değerlendirmesi için Selçuk ve Rantanen (1996)'ya bakılabilir.

⁶ Merkez bankası rezervlerinin tükenmesi ve dış borçlanma yollarının kapanması.

⁷ Böyle toplumsal uzlaşmaların koşullarının teorik bir analizi için, bkz. Alesina ve Drazen (1991).

⁸ Bu konuda Türkiye'deki duruma ilişkin genel bir değerlendirme için, bkz. Atiyas (1995).

⁹ Benzer nedenlerle muhalefet partileri de, hükümetleri kamu harcamalarının yüksekliğinden dolayı değil yeterince yüksek olmamasından dolayı eleştirmektedir. Türkiye'de sıkça görülen bir durum, hükümetlerin zaten dünya fiyatlarının çok üstündeki düzeylerde açıkladığı destek fiyatlarının, muhalefetçe yetersiz bulunması ve hükümetin üreticileri ezmekle suçlanmasıdır. Kamu çalışanlarına yapılan zamlar için de muhalefetin benzer eleştirileri her zaman söz konusu olmuştur.

¹⁰ Zaten böyle bir riski göze alsalar da popüler olmayan önlemlerin alınması gerektiğini savunacak politikacıların seçilerek işbaşına gelme olasılıkları düşük olacaktır. Bu yüzden Türkiye'de, örneğin *Liberal Parti*'nin herhangi bir koalisyonun küçük ortağı olarak bile iktidara gelme şansının çok düşük olduğu düşünülebilir. McKenzie ve Tullock (1985) ne pahasına olursa olsun seçilme amacını güden politikacıların seçimi kazanma olasılığının yüksek, herhangi bir politik acendayı savunma idealini seçilme idealinin önüne koyan politikacıların kazanma olasılığının ise göreceli olarak daha düşük olduğunu ileri sürmektedir. ABD'den 1964 ve 1972 seçimlerini kaybeden Goldwater ve McGovern'i, İngiltere'den de Powell'i örnek gösteren yazarlar, her üç adayın da ulusal çapta büyük ilgi çektiğine, ancak seçimleri kaybettiklerine işaret etmektedir (s. 400).

¹¹ Burada kastedilen 4-Ağustos-1958 ve 24-Ocak-1980 istikrar paketleri ile 1970 yılında alınan ve 10-Ağustos-1970 devalüasyonunu da içeren bir dizi önlemdir. İlgili istikrar politikaları ve uygulama girişimleri konusunda fazla bilgi için, bkz. Kepenek (1983).

¹² Kamu açığı ile cari işlemler açığı arasındaki ilişki Mundell-Fleming modelinde ortaya konulmuş; 1980'lerin ikinci yarısı ve 1990'ların ilk yarısında özellikle ABD'deki "ikiz açıklar" tartışması dolayısıyla tekrar popüler hale gelmiştir. Bu konuda bir literatür taraması için, bkz. Tallman ve Rosensweig (1991).

¹³ Türkiye'deki kamu açıkları ve dış açıkların, bir sonraki bölümde yapılan analize konu olan dönem dışında kalmış olan 1994 ekonomik krizine referansla tartışıldığı bir kaynak olarak, bkz. Selçuk (1997).

¹⁴ D_t ve E_t kukla değişkenleri hükümetlerin niteliğine göre aşağıdaki değerleri almaktadır:

$$D_t = \begin{cases} 1 & \text{sol parti} \\ 0 & \text{sag parti} \end{cases} \quad E_t = \begin{cases} 1 & \text{olağanüstü} \\ 0 & \text{olağan} \end{cases}$$

Ancak Sadi İrmak hükümetinin hem seçim dışı bir yolla gelmiş, hem de sağ ve sol partilerce kurulmuş olması, İrmak hükümetinin işbaşında olduğu üç aylık dönemler için 1, diğerleri için 0 değeri alan üçüncü bir kukla değişkenin (I_t) eklenmesini gerekli kıldı.

¹⁵ Denklemden para arzı büyüme hızı için gecikme dönemleri 5 olarak seçildiği (yani $n=5$ alındığı) için mevsimselliğin etkilerine bakılmasına gerek görülmemiştir. Bu konuya ilişkin ekonometrik bir tartışma için, bkz. Enders (1995, s.112).

¹⁶ Her bir gecikme dönemi için tahmin edilen β_i ($i = 1,2,\dots,5$) değerlerinin toplamı 1'i geçmektedir. Bu durumda, en az bir birim kökün varlığına işaret eden H_0 hipotezi reddedilemezse de bu, H_0 hipotezinin doğru olduğunu göstermemektedir.

¹⁷ Popülist politikaların kriz yaratmasını engelleyen kurumsal nedenlere ilişkin bir tartışma için, bkz. Atiyas (1997), s. 13-14.

Kaynakça

- Alesina, A. (1987). "Macroeconomic Policy in a Two Party System as a Repeated Game," *Quarterly Journal of Economics*, 101,651-678.
- Alesina, A. ve Drazen, A. (1991). "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, 81,1170-1188.
- Alesina, A. ve Sachs, J. (1988). "Political Parties and Business Cycles in the US, 1948-84," *Journal of Money Credit and Banking*, 20,63-82.
- Atiyas, İ. (1997). "Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru," TESEV İçin Hazırlanmış Rapor Taslağı (Ocak).
- Atiyas, İ. (1995). "Ekonomiyi Düzlüğe Çıkarmayan Siyaset," *Görüş*, 23,24-28.
- Berument, H. (1994). "Political Parties and Optimum Government Financing: Empirical Evidence from Industrialized Countries," *Southern Economic Journal*, 61,510-519.

- Cukierman, A., Edwards, S. ve Tabellini, G. (1992). "Seignorage and Political Instability," *American Economic Review*, 82,537-555.
- Enders, W. (1995). *Applied Econometric Time Series*, New York: John Wiley and Sons, Inc.
- Hibbs, D.A. (1987). *The American Political Economy: Electoral Policy and Macroeconomics in Contemporary Politics in America*, Cambridge: Harvard University Press.
- Kepek, Y. (1983). *Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi*, Ankara: ODTÜ.
- McCallum, B.T. (1978). "The Political Business Cycle: An Empirical Test", *Southern Economic Journal*, 44,504-515.
- McKenzie, R.B. ve Tullock, G. (1985). *Modern Political Economy*, Singapore: McGraw-Hill.
- Selçuk, F. (1997). *Con Ahmet'in Devridaim Makinesi: Türkiye İktisadı 1994-1996*, Ankara: İMGE Kitabevi.
- Selçuk, F. ve Rantanen, A. (1996). *Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması: Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler*, İstanbul: TÜSİAD.
- Tallman, W.E., ve Rosensweig J.A. (1991). "Investigating U.S. Government and Trade Deficits," *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review*, (May/June): 1-11.

