

## İKTİSAT POLİTİKALARI ÜZERİNE TAKSONOMİK BİR DENEME

Eser KARAKAŞ

İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye  
Bölümü Araştırma Görevlisi

1980'li yılların başından beri, iktisat politikaları tartışmaları yoğun bir biçimde Türkiye'nin gündemine geldi. Türkiye'de insanlar, belki de hiçbir dönemde olmadığı kadar, ücretlerden, faiz oranlarından, fiyatlardan, gümrük vergilerinden, bütçeden bahsetmektedirler. Konuyla profesyonel olarak ilgilenen çevrelerde dikkatleri çeken önemli bir nokta, gerek uygulanmaya çalışılan, gerekse alternatif olarak sunulan iktisat politikası kümelerinin 1980'den bu yana geçen süreye rağmen bir açıklık kazanamaması.

Bu kısa çalışmada, üretim araçlarının özel mülkiyette bulunabildiği bir toplumsal yapı içerisinde, uygulanabilecek iktisat politikaları kümesinin alt ve üst sınırları belirlenmeye çalışılacak. «Üretim araçlarının özel mülkiyette bulunabilirliği» kistası belki de önemli bir kısıtlama oluşturuyor, ama bu kısıtlamanın önemli yararları mevcut. Burada ele alınmaya çalışılacak olan iktisat politikası alternatifleri ancak kapitalist ilişkilerin egemen olduğu bir toplumsal yapıda anlam kazanıyor. Üretim araçlarının toplumsal mülkiyetini gerektiren sosyalist alternatifler, doğaları gereği, iktisat politikaları düzeyinde tartışılmaması gereken bir küme oluşturuyorlar. Bu küme ancak, bir bütün olarak kapitalist üretim tarzına alternatif olmalı, onun alt varyantları olan iktisat politikalarına değil. Türkiye'de son yıllarda, en çok duyulan sözcüklerden biri olan liberalizmin alternatifi, tâbir caizse, ayrı bir paradigma olan sosyalizm değil, devletçiliktir.

Kapitalist bir toplumda uygulanabilecek iktisat politikaları kümesi içinde taksonomik bir çalışma yapabilmek için bazı kısıtlayıcı varsayımlar gerekmektedir. Taksonomik bir çalışma ancak bu koşullarda ilerleyebilir. Bu varsayımlardan en önemlisi, liberal ve devletçi alter-

natifleri birbirinden ayırdetmeye yarayacak<sup>(1)</sup>. Emek, mal ve para piyasalarında karşılaştığımız fiyatların oluşma biçim ve süreci bu ayracı vermektedir. Eğer, bu piyasalarda alım-satımların gerçekleştiği fiyatlar serbest piyasa koşullarında, kamunun *idarî* müdahalesi olmaksızın oluşmuşsa, liberal bir modelin asgari koşulu gerçekleşmiş demektir. Serbest piyasa koşulları kavramı çoğu kez tam rekabet piyasa koşulları kavramı ile karıştırılmaktadır. Kamunun *idarî* müdahalelerinin olmadığı eksik rekabet piyasalarında oluşan fiyatların liberal bir modelle çatıştığını söylemek kolay değildir.

Bu aşamada üstünde durulması gereken bir konu, kamunun mal ve hizmet akımına müdahalesinin idarî ve iktisadî olarak ikiye ayrılması gerektiği. Kamunun ekonomiye, gerek mülkiyet düzeyinde, gerekse kaynak yaratarak yaptığı müdahalelerin liberal bir yapıyla, a priori, çelişeceğini söylemek imkânsız. Son zamanlarda adından çok sık bahsettiren Amerikan Dolarının, ulusal para birimi karşısında sürekli değer kazandığı bir ortam incelendiğinde, siyasal gücün bu gidişe engel olmak için elinde iki temel yöntemi var. Ulusal para biriminin konvertibl olduğu varsayımıyla, Merkez Bankası uluslararası para piyasasına yeterli miktarda dolar sürerek veya ulusal para biriminden satın alarak müdahalede bulunabilir. Bu yöntem, teknik olarak iyi düzenlenmişse, belirli bir süre için ABD Dolarının yükselişi durdurulabilir. Çok yoğun kaynak kullanımını gerektiren bu müdahale biçimi piyasa koşulları içinde olduğundan, liberal bir varyantla çatışmayan bir kamu müdahalesi örneğidir. Devletin elinde bulundurduğu ve Türkiye'de iyi tanınan ikinci yöntem ise, ulusal paranın değer yitirilişine idarî müdahalede bulunulmasıdır. Uluslararası para piyasasının koşulları, yerel konjonktür gözardı edilerek, belirli tercihler doğrultusunda, ABD Dolarının ulusal para birimi cinsinden değeri saptanır ve bu belirli bir süre değişmez. Alım-satımların yapıldığı, fiyatların *idarî* kararlar doğrultusunda olduğu yapılar bu kısa çalışmada devletçi varyantları verecektir.

İktisat politikaları kavramını etimolojik olarak siyaset kavramından ayrı düşünmeye imkân yok. Siyaset kelimesi de en global biçimleriyle sağ ve sol kavramlarını tartışma gündemine getirmektedir. Günümüzde tanımları üzerinde kavramsal ittifak olmadan kullanılan sözcüklerin

(1) Bu çalışmada, liberal ve devletçi sıfatları iktisat politikaları dünyası ile sınırlıdır. Kavramların, iktisat politikalarını çok aşan toplumsal yaşamın her düzeyinde belirleyici olan etkileri soyutlanacaktır. Bu soyutlamanın günü, müzde gerek liberalizmin, gerek devletçiliğin, ekonomik ve siyasal olarak ayrıştırılmasının anlamsız olduğunu hiç akıldan çıkarmadan yapılması gerekiyor.

başında bu ikisi gelmektedir. Çalışmanın başında, taksonominin, üretim araçlarının özel mülkiyette bulunduğu bir dünyada, uygulanabilecek iktisat politikaları düzeyinde olacağı belirtilmişti. Bu nedenle, kapitalist bir toplumsal örgütlenme içinde sağ ve sol kavramlarını tanımlamak için ilâve bir varsayım gerekmektedir. Bu varsayım, uygulanan iktisat politikalarının öngördüğü bütçe büyüklükleri ile ilgili. Gider bütçesinin milli gelire oranını ise hiç şüphesiz demokrasi süreci belirlemektedir. Bir «sol» iktisat politikası, tartışılmaz bir biçimde, yaygın ve yeterli bir sağlık politikasını, tüm işsizler için insan onuru ile çelişmeyecek bir işsizlik sigortasını ve milli gelirden yerel yönetimlerin aldığı payın asgari yüzde onbeş dolayında olmasını gerektirmektedir. Çağdaş pratik ise, bu asgari koşulların yerine getirilebilmesi için gider bütçesinin milli gelire oranının yüzde otuzbeş civarında olmasını gerektiriyor. Türkiye’de de bir «sol» iktisat politikasının asgari koşulu bu oranın yakalanmasından geçmektedir. Bu aşamada gündeme kaçınılmaz olarak gelen kaynak sorununa nasıl çözüm bulunabileceği ise, bu kısa çalışmanın sınırlarını çok aşmaktadır. Türkiye’de daha çağdaş hayat koşulları isteyenlerin ivedilikle çözüm getirmeleri gereken sorunun temeli buradadır.

Çalışmada önerilecek taksonomi için gerekli kavramlar yukarıda verilmiştir. Analiz için gerekli kurumsal kısıtlama (kapitalist toplum) ve liberalizm-devletçilik, sağ-sol kavramlarına ilişkin varsayımlar çerçevesinde, iktisat politikaları taksonomisi dörtlü bir sınıflandırmayı gerekli kılmaktadır: liberal-sağ, liberal-sol, devletçi-sağ, ve devletçi-sol iktisat politikaları.

### 1 — *Liberal-sağ iktisat politikaları :*

Bu varyant, tanım gereği, tüm fiyatların piyasa koşullarında kamunun *idarî* müdahalesi olmaksızın oluştuğu bir yapıyı vermektedir. Varyanta «sağ» olma özelliğini veren olgu, bütçenin milli gelir içindeki payının düşüklüğüdür. Varsayım, «sağ» iktisat politikalarında bu oranın yüzde 15-20 arasında seyretmesidir.

Günümüzde bu varyantın içine giren ülke örneği vermek güçtür, zira, piyasa ekonomisinin nispi olarak gelişmiş olduğu, yarışmacı parlamenter batı demokrasilerinin tümü 1930’lu yıllardan itibaren, Keynesci devrimi yoğun olarak yaşamış ülkelerdir. Bu ülkelerde, 1960’lı yıllarda, yüzde 50 sınırını zorlayan bütçe-milli gelir oranının, krizle birlikte, düşüş göstermişse de, demokrasinin varmış olduğu bu aşamada, yüzde 30’ların altına düşeceğini öne sürmek güçtür. Söz konusu oranın yüzde 20’lerin altında olduğu ülkelerin hemen hemen tümü, zaten piyasa

mekanizmaları gelişmemiş olduğundan, bu varyantın dışında kalmaktadırlar.

Bu çalışmanın amacı piyasa ekonomisi ve demokrasi arasında kozal bir ilişki aramak değildir. Demokrasinin gelişmediği ve fiyatların oluşma biçimi arasında bir paralellik seziliyorsa da, bu salt ampirik düzeyde ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de de Cumhuriyet'ten bu yana uygulanagelen, az çok sürekli iktisat politikaları bütünü bu çerçeve içinde incelemek mümkün değildir. Son 60 yıllık tarihimizde, ücretler, faiz hadleri, hattâ mal ve hizmet fiyatlarının belirlenmesinde, devletin açık idarî tasarrufları söz konusudur. Bütçe-millî gelir oranının özellikle 1980'den bu yana yüzde 20 civarına çekilmesine rağmen, fiyatların piyasa mekanizmaları tarafından belirleneceğine dair bir işaret yoktur.

## 2 — Liberal-sol iktisat politikaları :

Bu varyant, yine tanım gereği, tüm fiyatların (ücret, faiz haddi, mal ve hizmet fiyatları) piyasa ekonomisi koşullarında belirlendiği bir yapıyı vermektedir. Varyantın belirleyici özelliği, bütçenin millî gelir içindeki payının yüzde 30 barajını aşmış olmasıdır. Keynesci devrim ile birlikte, batının yarışmacı demokrasilerinde bütçenin reel olarak büyüdüğü gözlenmektedir. Kriz ile birlikte, bütçe-millî gelir oranının düştüğü saptansa bile, bu oranın demokrasi tarafından belirlenen bir alt sınırı vardır. Bu sınır da yüzde 30'lar civarındadır. Yunanistan hariç tüm AET üyesi ülkeler, ABD, Kanada, Norveç, Finlandiya bu varyant içinde incelenebilecek ülkelerdir. Bu ülkelerde uygulanan iktisat politikalarını «sol» sıfatı ile nitelendirmek çok paradoksal gözükebilir. Biraz önce de belirtildiği gibi, bu ülkelerde, bütçe büyüklüklerini demokrasi belirlemektedir. Siyasal iktidarı dönüşümlü olarak kullanan muhafazakâr ve sosyal demokrat partiler bu büyüklükle ancak marjlarda oynayabilmektedirler. Millî gelir içinde kamusal payı asgariye indirmek şiarı ile iktidara gelen Cumhuriyetçi Reagan hükümeti bile, gider bütçesinde sübstansiyel bir indirim yapamamıştır.

Yukarıda sayılan ülkelerde, sağlık ve işsizlik sigortası gibi temel hakların kısıtlanması kimi muhafazakâr politikacılar tarafından gündeme getirilse bile, bu konuda fazla mesafe katedebilecekleri şüphelidir. Türkiye'de ise yaygın bir sağlık ve işsizlik sigortası sistemi henüz sosyal demokrat partilerin dahi retorikğine dahil olamamıştır. Kapitalist toplum kurumsal varsayımını hatırlatarak, «sol» teriminin bu kapsam içinde kullanılması çok yanlış olmasa gerek, denebilir.

Türkiye, iktisat politikaları tarihi bu varyant içinde düşünülebilecek son ülkelerden biridir. Piyasa ekonomisinin gelişmediği, bütçenin milli gelire oranının yüzde 20'ye düştüğü Türkiye'de, liberal-sol bir iktisat politikaları kümesinden bütün Cumhuriyet tarihi boyunca bahsedebilmek imkânsızdır.

Liberal iktisat politikalarına alternatif olarak sunulması gereken devletçi politikaların temel belirleyici özelliği, fiyatların kamusal otorite tarafından idarî yöntemlerle belirlenmesidir. İdarî fiyatların, piyasa fiyatlarından sapma derecesi de, o ülkede, siyasi otoritenin, kasıtlı veya değil, yarattığı rant miktarını belirlemektedir. Devletçi iktisat politikalarının temel özelliği rant yaratmasıdır. Yaratılan rantın gerek kamu-özel kesim arasında, gerekse özel kesimin kendi içinde bölüştürülmesi, devletçi geleneğe sahip ülkelerde siyasal iktidarın temel işlevidir. Ama aynı zamanda da bizzat siyasal iktidarı belirlemektedir.

Çok daha karmaşık bir belirlenme sürecine tabi olan gayrimenkul rantları bir kenara bırakılırsa, üç temel rant mekanizması bilinmektedir. Döviz kurları, faiz oranları ve KİT ürünleri fiyatlama politikası. Bu üç mekanizmanın Türkiye'de 1980 öncesi yarattığı rant miktarı milli gelirin yaklaşık üçte birini oluşturmaktaydı. Dolayısıyla, bu miktarın bölüştürülmesinin, devletçi politikaların temel ayrıacı olduğu ortadadır.

İdarî kararlarla belirlenen nisbi fiyatların, gerek yurt içi gölge fiyatlardan, gerekse dünya fiyatlarından sapma oranı, o ülkede devletçiliğin ne ölçüde güçlü olduğunu belirlemektedir. Sadece bölüşümsel amaçlarla konuya yaklaşıldığında, bir profesyonel iktisatçının piyasa fiyatları ve idarî fiyatlar arasında tarafsız kalması, hattâ idarî fiyatlardan yana olması daima mümkündür. Piyasa fiyatlarının ve idarî fiyatların bölüşümsel etkileri yanında, üretim etkileri de göz önüne alındığında, tercih zorlaşmaktadır.

Liberal iktisat politikalarının sağ veya sol olmasını belirleyen temel araç, bütçe-millî gelir oranı, hiç şüphesiz, devletçi politikalar için de söz konusu, ama devletçi varyantlar için ilâve bir önermede daha bulunmak gerekiyor. Bu önerme, idarî fiyatlama sürecinin yarattığı rantların kamu veya özel kesim tarafından temellük edilmesinin, politikaların, sağ veya sol olmasını belirleyişine ilişkindir.

### 3 — Devletçi-sağ iktisat politikaları :

Bu üçüncü varyant daha önce de belirtildiği gibi, rant yaratan bir idarî fiyatlama sürecine dayanmaktadır. Bu özellik devletçi politikaları

verirken, fiyatlama sürecinin yarattığı rantların, (rantların kaynağı, belirtildiği gibi siyasal otoritenin fiyat mekanizmasına müdahalesidir) özel kesim elinde bırakılması, varyantın «sağ» olma karakterini belirlemektedir. Örneğin, dövizin kıt kaynak olduğu ve değerinin siyasi iktidar tarafından belirlendiği bir iktisadî çevrede, bürokrasinin bazı ithalâtçılara, ithalât kotaları vermesi, temellük edilebilmeleri için büyük siyasi mücadelelerin döndüğü rantların oluşmasına neden olmaktadır. Kamunun bu rantları, özel kesim elinde bıraktığı varyantlar devletçi-sağ varyantları oluşturmaktadır. Benzer bir iktisadî sorun karşısında siyasal iktidarın alternatif iki politikası daha mevcuttur. Bunlardan ilki döviz kurunun uluslararası para piyasasında serbestçe oluşan değeri üe işlemleri yürütmek. Bu yöntem, rantları sıfırlamakla birlikte modelin devletçi olma özelliğini ortadan kaldırmamaktadır. Çalışmanın başında da belirtildiği gibi, bu tür bir fiyatlama politikası daha önce değinilen liberal varyantlara aittir. Kamunun elinde olan ikinci bir mekanizma ise, birazdan değinilecek olan devletçi-sol varyantı verecektir.

Türkiye’de uygulanan Cumhuriyet dönemi iktisat politikaları kümesi, bu devletçi-sağ varyantla önemli benzerlikler göstermektedir. Cumhuriyet’ten günümüze değin kesintisiz süren iktisat politikası ideolojisi, tüm fiyatlama süreçlerinde kamunun önemli müdahalelerini, via idarî fiyatlama süreçleri oluşan rantların özel kesimce temellük edilmesini ve küçük bütçeleri içeriyor.

#### 4 — Devletçi-sol iktisat politikaları :

Bu varyantın devletçi karakteri, bir önceki varyantta olduğu gibi, fiyatlama süreçlerine kamunun doğrudan, yarı-doğrudan müdahalesinden kaynaklanmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, devletçi varyantların temel özelliği milli gelir içinde önemli oranlara yükselen rantlar yaratmasıdır. Rantların büyüklüğü, idarî fiyatların piyasa fiyatlarından sapma derecesinin doğrudan bir fonksiyonudur.

Modele «sol» olma özelliğini veren iki temel kriter mevcuttur. Birincisi, daha da önce belirtilen bütçe kriteri. İkinci kriter ise, doğrudan, kamunun rant yaratma mekanizmasının bir uzantısıdır. Belirtildiği gibi, eğer devlet, yarattığı rantları özel kesime bırakıyorsa, bu olgu, iktisat politikaları kümesine, «sağ» olma özelliğini veriyordu. Devlet çeşitli mekanizmalar kullanarak, kendi oluşturduğu bu rantları, kamu kesimine aktarma imkânına sahip. Bu koşullarda, bilinçli bir iktisat politikası sonucu oluşturulan rantlar, kamuya aktarılıp, bu kesimin

fon ihtiyaçlarına geniş ölçüde cevap verilebilecektir. Örnek olarak, yine döviz piyasası ele alınırsa, aşağıdaki mekanizmalar gündeme getirilebilir: kamusal otorite, ulusal para biriminin yabancı paralar karşısındaki değerinin serbestçe oluşmasına izin vermemekte, yine idari fiyatlama sürecine başvurmakta, ulusal para birimini aşırı değerli tutmaktadır. Bu tasarrufun sonucu olarak döviz piyasasında talep fazlası oluşmakta, kamu, kıt faktör olan döviz kotalar ile tahsis etmektedir. Bilindiği gibi, bu kota tahsis işlemleri, idarî kararlar ile yapıldığında oluşan rantlar özel kesime devredilmekteydi. Alternatif bir politika olarak, söz konusu kotalar, idarî kararlar ile tahsis edileceğine, talep edenler arasında açık artırma yöntemi ile satılabilir. Bu yöntemle, döviz piyasasında yine büyük rantlar oluşmakta, ama bu rantlar, açık artırma mekanizması ile kamulaştırılmaktadır. Bu yöntemin selektif kur uygulamasından önemli farkları vardır. Benzer rant kamulaştırma mekanizmaları kredi piyasasında ve KİT ürünlerinde de uygulanabilir. İşte bu rant kamulaştırma mekanizmaları, varyanta «sol» olma özelliğini vermektedir. Gerek büyük bütçe, gerekse rant kamulaştırmaları ile aktarılan fonların bölüşümsel amaçlarla mı, yoksa kamu yatırımları için mi kullanılacağı sorunu bu kısa çalışmanın sınırlarını aşmaktadır. Zaten ikincisi uzun dönemde birincisini belirlemektedir.

Çalışma boyunca yapılan, devletçi-liberal, sağ-sol ayrımlarında mülkiyet ögesi üzerinde durulmamıştır. Bunun başlıca iki nedeni var: ilki, analizin sınırlarını iyi belirleyip, mülkiyet gibi çok kompleks bir faktörü bu kapsam içinde ele almamak kaygısından kaynaklanıyor; ikincisi ise, çalışmanın başında yapılan kurumsal varsayımın (kapitalist toplum) bir sonucu. Çağdaş pratik, zaten, fiyatlama süreçlerinin niteliğinin ve bütçe-millî gelir oranlarının belirlenmesinde mülkiyet yapısının nisbi ağırlığının azaldığını ortaya koymaktadır.