

## DEVLET Mİ, PİYASA MI?

### MAL VE HİZMETLER HANGİ SEKTÖR TARAFINDAN VE HANGİ YÖNTEMLERLE SUNULMALI?

**Coşkun Can Aktan**

Dokuz Eylül Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

cacan.aktan@deu.edu.tr

#### Özet

*Kamu ekonomisi ile piyasa ekonomisi arasındaki sınırların tespit edilebilmesi için mal ve hizmetlerin devlet mi, piyasa mı tarafından sunulması gerektiği konusu önem taşır. “Hangi mal ve hizmetler ‘kamu kesimi’ tarafından, ve hangileri ‘özel kesim’ tarafından sunulmalıdır?” “Hangi kamusal mal ve hizmetler devlet tarafından sunulmalıdır?” “Mal ve hizmetlerin arz edilmesinde hangi alternatif yöntemler mevcuttur?” “Mal ve hizmetlerin sunulmasında uygulanabilecek olan en ideal hizmet sunum yöntemi hangisidir?” Bu çalışmamızda bu ve benzeri normatif soruların cevapları araştırılmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** Kamusal mal ve hizmetler, özel mal ve hizmetler, piyasa ekonomisi, kamu ekonomisi, kamu sektörü, özel sektör.

**Alan Tanımı:** Kamu Ekonomisi

#### GOVERNMENT OR MARKET?

#### WHICH GOODS AND SERVICES SHOULD BE DELIVERED BY PUBLIC SECTOR (OR PRIVATE SECTOR) AND WHAT METHODS OF DELIVERY SHOULD BE IMPLEMENTED?

#### Abstract

*In this paper, a normative analysis of privatization will be explored. The main question to be answered is "which public goods should be public and which goods should be private?" The purpose of this paper is more than just exploring public goods. The appropriate criteria and delivery of methods for the privatization of public goods will be analyzed.*

**Keywords:** Public goods and services, private goods and services, market economy, public economy

**JEL Codes:** H41, H49

## I. GİRİŞ

Kamu ekonomisi ile piyasa ekonomisi arasındaki sınırların tespit edilebilmesi için mal ve hizmetlerin devlet mi, piyasa mı tarafından sunulması gerektiği konusu önem taşır. “*Hangi mal ve hizmetler ‘kamu kesimi’ tarafından, ve hangileri ‘özel kesim’ tarafından sunulmalıdır?*” “*Hangi kamusal mal ve hizmetler devlet tarafından sunulmalıdır?*” “*Mal ve hizmetlerin arz edilmesinde hangi alternatif yöntemler mevcuttur?*” “*Mal ve hizmetlerin sunulmasında uygulanabilecek olan en ideal hizmet sunum yöntemi hangisidir?*”

Bu çalışmamızda öncelikle mal ve hizmetlerin tipolojisi ele alınacak, daha sonra da bu tipoloji çerçevesinde yukarıdaki soruların cevapları aranacaktır.

## II. KAMUSAL MALLAR LİTERATÜRÜ ve MAL VE HİZMETLERİN TİPOLOJİSİ

Kamu ekonomisi disiplini içerisindeki kamusal mallar literatürü ışığında kamusal malların genel özelliklerini şu şekilde özetleyebiliriz.<sup>1</sup>

*Arzın Siyasal Talepçe Düzenlenmesi.* Piyasa ekonomisinde özel malların arzını düzenleyen, bireylerin bu mallara olan taleplerinin toplamıdır. Yani, piyasa talebidir. Bu durum kamusal mallar için geçerli değildir. Çünkü kamusal malların bölünmezlik ve pazarlanmazlık özellikleri bu mallara çoğu kez bireylerin tercihlerinin açıklanmasını gerekli kılmaz. Bireyler tercihlerini açıklamaları da kamusal mal arzı yapılacaktır. Bu nedenle kamusal arz, özel malların arzından farklı olarak gerçekleşmektedir. Kamusal malların arzını siyasal talep düzenlemektedir. Siyasal talebin niteliği siyasal rejimin yapısıyla yakından ilgilidir. Demokratik bir rejimde vatandaşlar kamusal mallara olan taleplerini bazı araçlar vasıtasıyla açıklayabilirler. Örneğin, referandum tekniği ile vatandaşların kamusal tercihleri belirlenerek buna göre kamusal arz gerçekleştirilebilir. Ya da vatandaşlar milletvekillerini seçerek, kendi tercih haklarını bu kimselere devredebilirler. Ancak sonuçta kamusal malların arzına karar veren siyasal talep olmaktadır. Dikta rejimlerinde ise hangi türde ve ne miktarda kamusal mal üretileceğine bizzat diktatör karar vermektedir. Bu rejimlerde kamusal arzı düzenleyen sadece diktatördür.

---

<sup>1</sup>Bu konuda öncü çalışmalar ve daha detaylı bilgi için bkz. Musgrave, 1958; Buchanan, 1968; Blumel et.all, 1986; Brown, 1994; Holcombe, 1988; Head, 1974; Savas, 1987; Sandler & Tscirhart, 1980; Forte, 1967; Blumel et. All, 1986. Cornes & Sandler, 1986. Ayrıca bkz: Samuelson, 1954, Samuelson, 1955; Samuelson, 1958 ; Musgrave, 1958 ; Pozner, 1972.

*Bölünebilirlik/Bölünmezlik ya da Tüketimde Rakip Olma/Olmama Özellikleri.* Kamusal malların önemli özelliklerinden birisi de “bölünmezlik” özelliğidir. Özel mallar, tamamen “bölünebilir”, yani tüketimde rakip mallardır. Bir bireyin özel mal tüketimi sadece kendisine ait olabilir ve bu maldan diğer bir bireyin tüketimi engellenebilir. Kamusal malların ise bazıları bölünebilir, bazıları kısmen bölünebilir ve bazıları da bölünemez özelliktedir. Bölünemez özellikteki kamusal malların tipik örneği savunma, adalet ve diplomasi mallarıdır. Bu tür malları esasen üretim tekniği yönünden bölmek mümkün değildir. Örneğin, her eve ayrı bir milli savunma veya diplomasi malı sunmak üretim tekniği yönünden mümkün değildir. Kamusal malların bu temel özelliği bazen bireyler arasında tam bir eşitlik halinde olmayabilir. Örneğin, sınır bölgelerinde oturan vatandaşların savunma hizmetlerinden daha fazla yararlanmaları söz konusu olabilmektedir. Bunun gibi, bazen kamusal mallarda belli bir kapasite sınırından sonra tüketimde rakip olma (rivalness) söz konusu olabilir. Mesela, karayollarında taşıtlar arasında, plajda ise güneşten ya da açıkta gezen insanlar arasında belirli bir kapasiteden sonra tüketimde rekabet başlayabilir.

*Dışlanabilirlik/Dışlanamazlık ya da Tüketimden Mahrum Bırakma/Bırakamama Özellikleri.* Kamusal malların bir diğer özelliği ise bu malların bir kısmında dışlama ilkesinin geçerli olması, bir kısmında ise bireylerin tüketimde dışlanamaması, bir diğer ifadeyle tüketimden mahrum bırakılmamasıdır. Savunma, diplomasi gibi mallarda bireylerin tüketimden mahrum bırakılması düşünülemez. Özel mallar ise tamamen pazarlanabilir nitelikte olduğundan bu mallardan bedel ödemeyenlerin dışlanması pekala mümkündür.

*Kişisel ve Ortak Tüketim.* Ortak ya da kolektif tüketim tek bir maldan birden fazla tüketicinin yararlanmasıdır. Örneğin, savunma, diplomasi, hava kirliliğinin önlenmesi, parklar, tiyatro ve spor gösterileri, vb. mal ve hizmetler ortak tüketime konu mallardır. Bireyler bu tür mallardan ortak olarak yararlanırlar. Bir bireyin bu tür bir mali tüketmesi diğer bireylerin fayda fonksiyonunda bir azalma doğurmaz. Ortak tüketime konu mallara kamusal mallar literatüründe “klüp malları” (club goods) adı verilmektedir. Özel mallarda ise ortak tüketim özelliği yoktur. Bireyler bu mallardan ayrı ayrı yararlanabilirler. Yani, özel mallarda kişisel tüketim söz konusudur.

*Dışsal Ekonomiler.* Kamusal malların bir kısmı önemli ölçüde dışsallık yaratırlar. Daha önce de belirtildiği üzere dışsallık, bir ekonomik birimin üretim ve/veya tüketim faaliyeti sonucunda başka birimlerin fayda ve/veya maliyet fonksiyonlarının olumlu ve/veya olumsuz yönde etkilenmesidir. Dışsal ekonomilerin kamu ekonomisi yönünden taşıdığı önem, herhangi bir kamusal

malın kamu kesimince mi yoksa özel kesimce mi sunulması gerektiğine imkan vermesidir. Gerçekten de pozitif dışsallığın söz konusu olduğu kamusal mallarda özel kesim üretici birimlerinin genellikle üretimi üstlenmemeleri, bu hizmetlerin kamu kesimince yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Öte yandan negatif dışsallığın söz konusu olduğu mallarda, özel kesim topluma, tazmin etmedikleri bir takım ek maliyetler yüklemektedirler. Bu durumda da kamu ekonomisine ihtiyaç duyulmakta ve ek sosyal maliyetin ya düzenleyici vergilerle telafisi, veyahut da söz konusu üretimin kamu kesimince üstlenilmesi gerekmektedir.

Dışsallığın en klasik örnekleri eğitim ve sağlık hizmetleridir. Örneğin, eğitim hizmetinde, ilk olarak hizmetten yararlanan kimse özel bir fayda sağlamaktadır; kişi eğitim hizmeti ile daha iyi parasal imkanlara, iyi bir sosyal mevkiye sahip olabilir. Bunun yanı sıra, eğitim sonucu toplum üyelerinin de bir kısım faydalar elde etmesi söz konusudur. Her şeyden önce, toplumda eğitim görmüş kimselerin sayıca artması, ekonomik ve sosyal kalkınmanın itici gücünü oluşturmaktadır. Ayrıca, eğitim hizmeti toplumsal kültür düzeyinin yükselmesini sağlayacağından, bu yönüyle kişileri değerler çatışmasına, çevre sorunlarına ve manevi huzursuzluklara karşı daha duyarlı bir hale getirecektir. Sağlık hizmetleri için de benzer şeyler söylenebilir. Özellikle koruyucu sağlık hizmetlerinde önemli ölçüde dışsal etkiler söz konusudur. Örneğin, tüm toplum üyelerini kapsamaya yönelik genel bir aşı kampanyası topluma önemli boyutta dışsal faydalar sağlamaktadır. Aynı şekilde tedavi edici sağlık hizmetlerinde de özel fayda yanında çok önemli ölçüde dışsallık söz konusudur. Toplumdaki bir kişinin dahi tedavi edilerek sağlığına kavuşturulması en azından üretimde bir artışa sebep olacaktır.

*İçsel Ekonomiler.* İşletmenin üretim ölçeğinin değişmesi sonucu elde edilen içsel ekonomiler özellikle elektrik, su, havagazı üretimi ve dağıtımı, telekomünikasyon hizmetleri, demiryolu hizmetleri, televizyon yayını vb. hizmetlerde oldukça yaygındır.

*Bedavacı Sorunu.* Özel mallarda, mal ve hizmeti tüketmek için bedelinin ödenmesi gereklidir. Yani "bedava hizmetten yararlanmak mümkün değildir. Oysa, kamusal malların bir kısmı için bedel ödeme söz konusu değildir. Vatandaşlar bedel ödemeseler de bazı kamusal mal ve hizmetlerden (örneğin, savunma hizmeti) yararlanırlar. Kamu ekonomisinde bu duruma "bedavacı" (*free rider*) sorunu adı verilmektedir.

*Talebin Zorunlu Olması.* Kamu ekonomisinde vatandaşların bazı kamusal hizmetlere talepte bulunmaları zorunlu kılınmıştır. Zorunlu askerlik hizmeti,

zorunlu ilköğretim, nüfus cüzdanı alınması, şoför ehliyeti alınması vb. bu konuda örnek olarak verilebilir. Kamusal malların bu özelliği literatürde "*forced rider*" olarak bilinmektedir. Özel mallarda ise tüketici ve üretici açısından tüketim ve üretim özgürlüğü esastır.

Yukarıda belirttiğimiz özellikler kamusal malların genel özellikleridir. Bir kamusal malda yukarıda belirtilen özelliklerin tümü bulunabileceği gibi bir kısmı bulunmayabilir. Şimdi yukarıdaki açıklamalar ışığında kamusal malların türlerini incelemeye çalışalım. Mal ve hizmetleri esasen "*pür mallar*" (*pure goods*) ve "*pür olmayan mallar*" (*impure goods*) olarak ikiye ayırabiliriz (Bkz. Tablo 1). Pür mallar da kendi arasında *pür kamusal mallar* ve *pür özel mallar* olmak üzere ikiye ayrılır. Bölünmezlik (indivisibility) ve dışlanmazlık (non-exclusion) özelliğine sahip mallara *tam kamusal mal* adı verilir. Savunma, diplomasi, adalet hizmetleri bu tür mallara örnek olarak verilebilir. Bölünebilir ve pazarlanabilir mallara ise *tam özel mallar* adı verilir.

Pür olmayan mallar ise bu iki özelliği bir arada taşımayan mallara denilmektedir. Pür olmayan mallar;

- Yarı kamusal mallar (quasi-public goods)
- Doğal tekel malları (toll goods)
- Ortak havuz malları (common pool goods)
- Merit ve demerit mallar olarak sınıflandırılabilir.

*Yarı kamusal mallar*; faydası bölünebilen, pazarlanabilen ve topluma önemli ölçüde dışsal faydalar yayan mallar olarak tanımlanmaktadır. Dışsallık, bölünebilir ve pazarlanabilir nitelikteki özel mallara, yarı kamusal bir nitelik vermektedir. Gerçekten de, bölünebilir ve pazarlanabilir özellikteki bir mal tam özel mal niteliğindedir. Örneğin bir ekmeğin, faydasının bireyler arasında bölünmesi mümkündür. Birinin tüketimi diğerinin tüketimini engelleyebilir. Yani bireyler arasında tüketimde rakip olma söz konusudur. Yine bu malların bölünebilirlik özelliği, malın bir bedelle arz edilmesini imkan dahiline getirir. Dolayısıyla fiyatla arz edilebilen bir malın tüketiminden diğer bireylerin mahrum bırakılması (dışlama) mümkündür. Bu iki özellik malın piyasa ekonomisinde arz edilmesini gerektirir. Ancak bu iki özellik ile birlikte dışsallık özelliğinin de bir malda bulunması halinde çoğu kez malın üretimi piyasa ve kamu ekonomisi kesiminde bölüşülmektedir. Topluma önemli ölçüde dışsal faydalar yayıldığı bir malın üretimi çoğu kez piyasa ekonomisinde

üretilmemektedir. Yarı kamusal mallara tipik örnek, eğitim ve sağlık hizmetleridir.

*Doğal tekel malları*, yarı kamusal mallar gibi bölünebilir, pazarlanabilir ve fiyat yoluyla tüketiciye intikal ettirilebilir mallardır. Ancak yarı kamusal malların temel özelliği dışsal ekonomiler iken, doğal tekel malların temel özelliği içsel ekonomilerdir. İçsel ekonomilerin söz konusu olduğu sektörlerde (telekomünikasyon; havayolu ve demiryolu ulaşımı, elektrik üretimi vb.) sonuçta bir doğal tekel ortaya çıkması dolayısıyla, bu tür malların genel olarak devletçe sunulması arzu edilmektedir. Nitekim pek çok ülkede doğal tekel malları kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığı ile sunulmaktadır. Ortak havuz mallarının temel özelliği ise bu tür malların kullanımının gerçekte "serbest" olması, ancak tüketimine ulaşmanın güç ve maliyetli olmasıdır. Okyanusta bulunan petrol ve diğer doğal zenginlikler, balıklar, vb. bu tür mallara örnek teşkil etmektedir.

*Merit ve demerit mallar*, pür olmayan malları diğer bir türüdür. Ortodoks kamu maliyesinin önemli isimlerinden biri olan Richard A. Musgrave'in çalışmaları ile literatüre giren "*yararlı mallar*" (*merit goods*) ve "*zararlı mallar*" (*demerit goods*) ayrımı bu açıdan önemlidir.<sup>2</sup> Musgrave'e göre topluma önemli ölçüde dışsal yararları olan ancak eksik ve/veya yetersiz tüketime konu olan "*merit mallar*" ( ilk okul eğitimi, müze ziyaretleri, kültür ve sanat faaliyetleri vs.) ile topluma önemli ölçüde dışsal zararları olan ve bilgisizlik vs. nedenlerle fazla ve/veya aşırı tüketime konu olan "*demerit mallar*"ın ( sigara, içki vs.) üretimine ve tüketimine mutlaka devlet tarafından regülasyon ve/veya vergileme yoluyla müdahale edilmelidir. İyiliksever devlet yararlı malların üretimi ve tüketimini teşvik etmeli; zararlı malların tüketimini ise azaltıcı tedbirler almalıdır. Örneğin, kişiler sigara ve alkol gibi maddelerin uzun dönem etkilerini gözardı edebilirler veya bilmeyebilirler. Bu eksik enformasyon sorunu dolayısıyla kişinin kendisine, ailesine ve topluma yüklediği zararlar "*selektif vergileme*" (günah vergileri) uygulanarak azaltılabilir. Sadece sağlığa zararlı alışkanlıklar değil sağlığa zararlı gıdaların tüketiminin de "selektif vergileme" (örneğin obezite vergisi) yoluyla ortadan kaldırılması gerekir.

---

<sup>2</sup> Richard A. Musgrave "merit/demerit" mallar ayrımını ilk olarak 1959 yılında yayınladığı Kamu Maliyesi Teorisi kitabında yapmıştır. Bkz. Musgrave, 1959. Konu hakkında ayrıca bkz. Musgrave, 1987. Konu ile ilgili ayrıca bkz. Posner, 1972.

Tablo: 1 Mal ve Hizmetlerin Sınıflandırılması ve Temel Özellikleri

Mal ve Hizmet Türleri Mal ve Hizmetlerin Özellikleri	1.Pür Kamusal Mallar (savunma, adalet ve diploması v.b.)	2. Pür Özel Mallar (ayakkabı, ekmek, otomobil v.b.)	3. Yarı Kamusal Mallar (eğitim, sağlık v.b.)	4. Doğal Tekel Malları (toll goods) (elektrik, su üretimi ve dağıtım, karayolları v.b.)
Bölünebilirlik/ Bölünemezlik	Bölünemez	Bölünebilir	Kısmen Bölünebilir	Kısmen Bölünebilir
Dışlanabilirlik/ Dışlanamazlık	Dışlama mümkün değil	Dışlama mümkün	Dışlama mümkün	Dışlama mümkün
Kişisel Tüketim/ Ortak Tüketim	Ortak tüketim	Kişisel tüketim	Kişisel ve ortak tüketim birlikte sözkonusu	Kişisel ve ortak tüketim birlikte sözkonusu
Dışsal Ekonomiler	Dışsal ekonomiler sözkonusu	Pozitif dışsal ekonomiler sözkonusu değil (veya ortaya çıkması zor) Negatif dışsal ekonomiler yaygın	Dışsal ekonomiler bu malların temel özelliği	Dışsal ekonomiler sözkonusu olabilir
İçsel Ekonomiler	İçsel ekonomiler sözkonusu	İçsel ekonomiler sözkonusu olabilir	İçsel ekonomiler sözkonusu olabilir	İçsel ekonomiler bu malların temel özelliği
Bedavacılık (free rider)	Bedavacılık var, bireyler tercihlerini açıklamaksızın hizmetten yararlanır	Bedavacılık yok	Bedavacılık yok	Bedavacılık yok
Talebin Zorunlu Olması (forced rider)	Sözkonusu olabilir, örneğin zorunlu askerlik, nüfus cüzdanı alınması v.s.	Talep zorunlu değil, tüketiciler özgür	Bireyler hizmete talepte zorunlu tutulabilir, örneğin bulaşıcı hastalıklarda aşı kullanımı	Talepte zorlama sözkonusu değil

Tablo: 1 Devamı: Mal ve Hizmetlerin Sınıflandırılması ve Temel Özellikleri

Mal ve Hizmet Türleri Mal ve Hizmetlerin Özellikleri	5.Ortak Havuz Malları (common pool goods)  (Okyanustaki mevcut madenler, balıklar v.b.)	6.Merit-Demerit Malları (İlköğretim, huzurevleri, akıl hastaneleri v.b. merit; uyuşturucu kullanımı, sigara ve alkol kullanımı, porno film ve malzemeler demerit mallara örnek verilebilir)
Bölünebilirlik/ Bölünemezlik	Bölünebilir	Bölünebilir
Dışlanabilirlik/ Dışlanamazlık	Dışlama çok zor	Dışlama mümkün
Kişisel Tüketim/ Ortak Tüketim	Kişisel tüketim	Kişisel tüketim
Dışsal Ekonomiler	Dışsal ekonomiler sözkonusu olabilir	Merit mallar dışsal ekonomiler, demerit mallar ise dışsal eksi ekonomiler yayar
İçsel Ekonomiler	İçsel ekonomiler sözkonusu olabilir	İçsel ekonomiler önemsiz
Bedavacılık (free rider)	Bedavacılık sözkonusu olabilir	Bedavacılık sözkonusu olabilir
Talebin Zorunlu Olması (forced rider)	Talep zorunlu değil	İlkokul eğitimi zorunlu olabilir

Kaynak: Yazar tarafından geliştirilmiştir.

### III.MAL VE HİZMETLERİN SUNULMASINDA ALTERNATİF YÖNTEMLER

Mal ve hizmetlerin arz edilmesinde çeşitli yöntemler söz konusudur. Mal ve hizmetlerin üretimini düzenleyen kurum, devlet (kamu sektörü) olabileceği gibi özel sektör de olabilir. Aynı şekilde mal ve hizmet bizzat devlet ve özel sektör tarafından ortak girişim şeklinde müştereken üretilerek tüketiciye arz edilebilir. Kamu ekonomisi (devlet) ve piyasa ekonomisi dışında Üçüncü Ekonomi adı verilen gönüllü kuruluşlar da bazı mal ve hizmetlerin üretimini üstlenebilirler.



Mal ve hizmetlerin arz edilmesinde başlıca şu yöntemler uygulanabilir.<sup>3</sup>

1. *Mal ve hizmetlerin piyasa üretici birimlerince (özel teşebbüsler tarafından) sunulması:* Bu yöntemde mal ve hizmetler kâr amacı ile piyasada faaliyet gösteren teşebbüsler tarafından arz edilir. Özel teşebbüs mal ve hizmeti bir bedel karşılığında tüketiciye sunar.

2. *Mal ve hizmetlerin bizzat devlet tarafından sunulması:* Bu yöntemde mal ve hizmet bizzat devlet tarafından üretilir. Devlet bazı mal ve hizmetleri (örneğin, savunma hizmeti) tümüyle vergilerle finanse ederken, bazı mal ve hizmetleri (eğitim ve sağlık) hizmetten yararlananlardan aldığı harçlarla finanse edilebilir.

3. *Mal ve hizmetlerin merkezi idare tarafından verilen yetki çerçevesinde yerel yönetimler tarafından sunulması:* Bu yöntemde merkezi idare bazı mal ve hizmetlerin üretilmesini yerel yönetimlere bırakmaktadır. Yerel yönetimler mal ve hizmetlerin finansmanını ya merkezi idareden yapılan yardımlarla finanse etmekte veyahut da yerel hizmetlerden yararlanan kimselerden alınan harçlarla ve konulan vergilerle karşılamaktadır.

4. *İhale yöntemi:* Bu yöntemde devlet (merkezi devlet ya da yerel yönetim) mal ve hizmetlerin arz edilmesi için özel bir firma ile sözleşme yapmaktadır. Devlet özel firmaya mal ve hizmetlerin tüketicilere sunulması karşılığında bir para ödemektedir. Örneğin, çöp toplama hizmetini bizzat belediye kendisi yapmak yerine bu hizmeti bir ihale sözleşmesi ile özel kesime devredebilir.

5. *İmtiyaz yöntemi:* İmtiyaz (Franchising) yönteminde mal ve hizmetlerin üretilmesinde monopol hakkının bir tek veya belirli bazı kişilere ve/veya firmalara bırakılması söz konusudur. İmtiyaz yönteminde devlet genellikle bazı düzenleyici yetkilere sahip olmakta (örneğin, fiyat tarifelerinin kontrolü, standartlara uygunluk v.s.) onun dışında hizmete müdahale etmemektedir. İmtiyaz hakkı bir tek kişiye ve/veya firmaya verilebileceği gibi birden çok firmaya da verilebilir. İmtiyaz hakkının bir sözleşme ile tek bir firmaya verilmesine Monopol İmtiyazı (Exclusive Franchising) adı verilir. Birden çok firmaya imtiyaz hakkı verilmesine ise Çoklu İmtiyaz (Multiple Franchising) adı verilir.

6. *Sübvansiyon yöntemi:* Bu yöntemde devlet mal ve hizmeti bizzat kendisi sunmak yerine özel sektöre sübvansiyon vererek mal ve hizmetin özel firmalar tarafından sunulmasını sağlamaktadır. Sübvansiyonlar direkt, karşılıksız nakit sübvansiyonları olabileceği gibi, aynı sübvansiyonlar, vergi

---

<sup>3</sup> Bu konuda detaylı bilgi için bkz: Aktan, 1992. İngilizce literatürde fevkalade güzel bir özet ve açıklamalar için bkz: Savas, 1987.

sübvansiyonları ve garanti sübvansiyonları şeklinde olabilir. Örneğin devlet hayvancılığı desteklemek için besicilere aynı ve/veya nakdi sübvansiyon sağlayabilir.

7. *Kupon yöntemi:* Bu yöntemde devlet üreticileri değil tüketicileri desteklemektedir. Örneğin, devlet gelir düzeyi düşük olan kimselere parasız devlet okullarında eğitim hizmeti veya parasız devlet hastanelerinde sağlık hizmeti sunmak yerine hizmetten yararlanmasını amaçladığı kimselere bir kupon (voucher) vererek bu kimselerin hizmeti özel kesimden karşılayabilmelerini sağlayabilir. Bu yöntemde mal ve hizmetler özel kesim tarafından sunulmaktadır. Devlet sadece gelir düzeyi düşük olan kimselere hizmetin bedelini kapsayan bir kupon vermektedir.

8. *Mal ve hizmetin kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlar tarafından sunulması:* Bu yöntemde mal ve hizmet kâr amacı gütmeyen bazı özel ve kamusal kuruluşlar tarafından sunulmaktadır. Vakıflar, hayırsever kuruluşlar bu konuda örnek verilebilir.

9. *Yönetim devri yöntemi:* Bu yöntemde kamu teşebbüslerinin ve kamu kurumlarının yönetimi bir sözleşme ile özel kesime devredilebilmektedir. Yönetim devri yönteminde mülkiyet devlette kalmakta sadece yönetim özelleştirilmektedir. Örneğin, bir devlet hastanesinin mülkiyeti devlette kalmak üzere sadece yönetimi profesyonel yöneticilik yapan özel bir firmaya devredebilir.

10. *Kiralama yöntemi:* Bu yöntem de yönetim devri yönteminde olduğu gibi bir mülkiyet transferini öngörmektedir. Kiralama yöntemi ile devlet sahip olduğu işletmeleri, mali yapılarını iyileştirmek için belirli bir süre dahilinde özel sektöre kiraya vermektedir.

Kiralama yöntemi ile yönetim devri yöntemleri birbirinden tamamen farklıdır. Yönetim devri yönteminde, özel yönetici veya yöneticiler bir kamu teşebbüsü ya da kamu kurumunun yönetimini üstlenmektedirler. Bu yöntemde, hizmetin iflasında görevli kişiler kamu personelidir ve işletmenin sahip olduğu varlıklar da devletin mülküdür. Kiralamada ise devlet sahip olduğu işletmeyi bir özel sektör firmasına kiralamakta, özel sektör de faaliyetlerini kendi elemanları ile sürdürmektedir.

11. *Ortak girişim yöntemi:* Bir kamu teşebbüsünün veya kamu kurumunun özel sektöre ait bir firma ile ortak olarak bir faaliyeti üstlenmesi halinde Ortak Girişim (Joint Venture) adı verilen yöntem ortaya çıkmaktadır. Ortak girişim kısaca kamu ve özel kesimin sermaye ve yönetim ortaklığını ifade etmektedir.

12. *Yap-İşlet-Sahip Ol veya Yap-İşlet-Devret yöntemleri:* Adından anlaşıldığı üzere bu yöntemde devlet bazı hizmetleri bir sözleşme ile özel

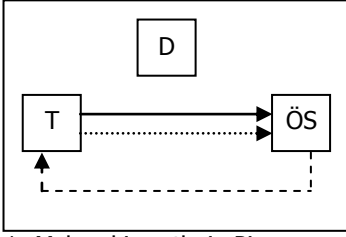
kesime devretmektedir. Özel kesim veya yabancı yatırımcı, devlet desteği ile bir işletmeyi kurmakta, belirli bir süre işletmekte ve daha sonra da sahip olmakta veya devlete bırakmaktadır. Bu yöntem ile devlet bizzat kendisi bir faaliyeti üstlenmemekte, özellikle yabancı yatırımcıları ve yerli firmaları teşvik edici bir rol oynayarak bunların faaliyette bulunmalarını sağlamaktadır.

Yukarıda belirtilen yöntemler Şekil-1 içerisinde yorumlanmıştır. Şekil’de mal ve hizmetlerin üretim, tüketim ve maliyetinin ödenmesi süreçleri gösterilmektedir.

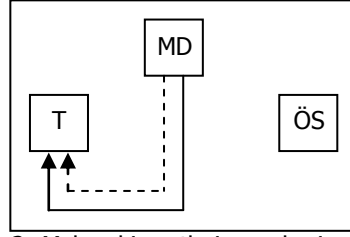
Önceki açıklamalarımızdan anlaşılacağı üzere burada ele alınan yöntemlerin bazılarında hizmet devlet tarafından, bazılarında özel sektör tarafından, birinde ise gönüllü kuruluşlar tarafından sunulmaktadır.

Tablo-2’de ise mal ve hizmetlerin kimin tarafından düzenlendiği, kimin tarafından üretildiği ve kimin tarafından ödemenin yapıldığını topluca görmek mümkündür. Tablodan anlaşılacağı üzere mal ve hizmetlerin sunulmasında devlet (merkezi yönetim ya da yerel yönetimler) bizzat hizmeti düzenleyen ve arz eden konumunda olabileceği gibi bazı durumlarda hizmeti sadece düzenleyici bir fonksiyon üstlenerek, hizmetin sunumunu piyasaya (özel kesime) bırakmaktadır. Kamu tarafından sunulan hizmetin bedelinin ödenmesinde ise bazen vergi mükellefleri ödeme güçleri oranında finansmana katılmakta, bazen sadece hizmetten yararlananlardan bedel talep edilmektedir. Hizmetin özel kesim tarafından sunulmasında ise tüketiciler bedel ödemek durumundadırlar.

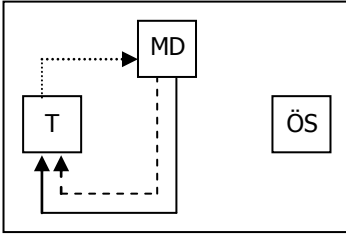
### Şekil-1: Mal Ve Hizmetlerin Sunulmasında Alternatif Yöntemler



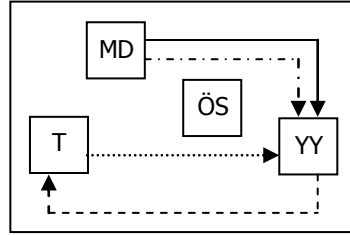
1- Mal ve hizmetlerin Piyasa (Özel Sektör) tarafından sunulması



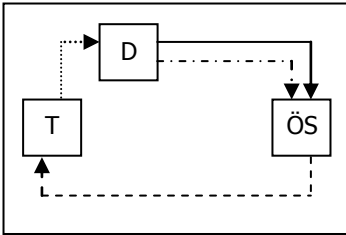
2- Mal ve hizmetlerin merkezi devlet tarafından bedava sunulması ve vergi ile finansmanı



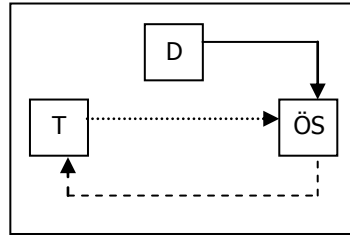
3- Mal ve hizmetlerin merkezi devlet tarafından bir fiyat karşılığında sunulması



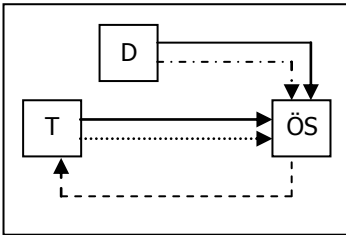
4- Mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulması



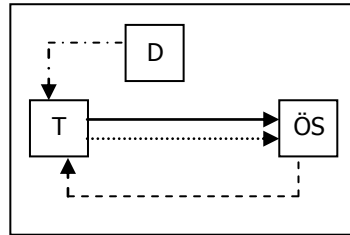
5- İhale yöntemi



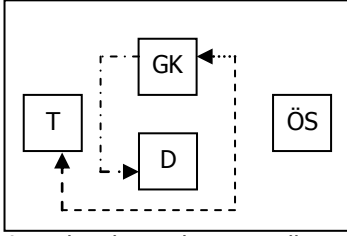
6- İmtiyaz yöntemi



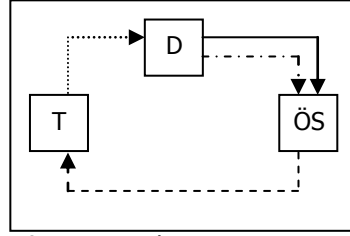
7- Sübvansiyon yöntemi



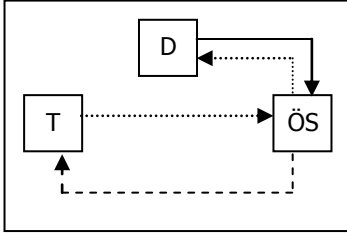
8- Kupon yöntemi



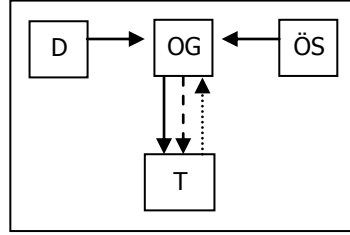
9- Mal ve hizmetlerin gönüllü kuruluşlar (Üçüncü Sektör) tarafından sunulması



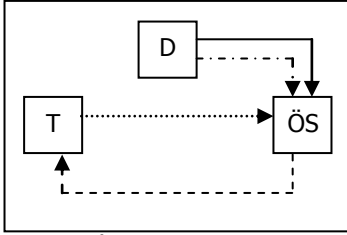
10- Yönetim devri yöntemi



11- Kiralama yöntemi



11- Ortak girişim yöntemi



12- Yap-İşlet-Sahip Ol ve Yap-İşlet-Devret yöntemi

——— Düz çizgi, mal ve hizmetin üretilmesine kimin karar verdiğini, yani üretimi düzenleme yetkisinin kimde olduğunu göstermektedir.

----- Kesikli çizgi, mal ve hizmetin kimin tarafından üretildiğini (arz edildiğini) göstermektedir

..... Noktalı çizgi, mal ve hizmetten yararlanma karşılığında kimin ödemede bulunduğunu göstermektedir.

Bir nokta bir çizgi, hizmetin yerine getirilmesi için devlet tarafından sağlanan finansman ve yardımları göstermektedir.

- MĐ: Merkezi Devlet ÖS: Özel Sektör OG: Ortak Girişim

T: Tüketici; YY: Yerel Yönetimler ; D: Devlet ; GK: Gönüllü Kuruluşlar

Kaynak: E.S. Savas, Privatization, The Key to Better Government, Chatham: Chatham House Pub. 1987. p. 58-92. (Taraflımızdan bazı ilaveler yapılmıştır.)

**Tablo-2: Mal ve Hizmetlerin Arz – Talep İlişkileri**

Mal ve Hizmetlerin Sunulması Yöntemleri	Düzenleyici Organizasyon	Hizmeti Arzeden Organizasyon	Hizmetin Bedelini Ödeyen	Hizmetin Arz Edilmesine Finansal Destek Sağlayan Organizasyon
1. Merkezi Devlet	Merkezi Devlet	Merkezi Devlet	Vergi Mükellefleri	-
2. Merkezi Devlet	Merkezi Devlet	Merkezi Devlet	Hizmetten Yararlananlar	-
3. Mahalli İdareler	Merkezi Devlet	Mahalli İdareler	Yerel Halk	Merkezi Devlet
4. Mahalli İdareler	Mahalli İdareler	Mahalli İdareler	Yerel Halk	Merkezi Devlet
5. İmtiyaz Yönetimi	Devlet	Özel Sektör	Tüketici	-
6. Sübvansiyon Yöntemi	Devlet	Özel Sektör	Tüketici	Devlet üreticiye yardım (teşvik) sağlıyor.
7. Kupon Yöntemi	Devlet	Özel Sektör	Tüketici	Devlet tüketiciye yardım sağlıyor.
8. Özel Teşebbüsler	Piyasa	Özel Sektör	Tüketici	-
9. Gönüllü Kuruluşlar	Gönüllü Kuruluşlar	Gönüllü Kuruluşlar	Tüketici veya bedava sunulmakta	Devlet
10. Yönetim Devri Yöntemi	Devlet	Özel Sektör	Tüketici	Devlet
11. Kiralama Yöntemi	Devlet	Özel Sektör	Tüketici	-
12. Ortak Girişim Yöntemi	Devlet+Özel Sektör	Devlet+Özel Sektör	Tüketici	Devlet+Özel Sektör
13. Yap+İşlet Sahip Ol ve Yap-İşlet-Devret	Devlet	Özel Sektör Yabancı Firma	Tüketici	Devlet

Kaynak: Aktan, 1995:120.

#### IV. MAL VE HİZMETLER DEVLET TARAFINDAN MI, YOKSA PİYASA MEKANİZMASI ARACILIĞIYLA MI SUNULMALI?

Bu bölümde cevaplamaya çalışacağımız sorular şunlardır:

*“Hangi mal ve hizmet, hangi üretim birimi tarafından arzedilmelidir?”, “Hangi mal ve hizmet hangi yöntemle sunulabilir?”, “Herhangi bir mal ya da hizmetin üretilmesinde (arz edilmesinde) en başarılı yöntem hangisidir?”.*

Konuyu geliştirdiğimiz bir tablo içerisinde açıklamaya çalışalım.<sup>4</sup>

Tablo-3’de mal ve hizmetlerin arz edilmesinde alternatif yöntemler değerlendirilmektedir. Tam özel malların arzedilmesinde en uygun yöntem piyasa üretimidir. Tam kamusal mal ve hizmetler ise özellikleri itibariyle sadece devlet tarafından sunulmak durumundadır. Savunma, diplomasi, adalet ve yargı gibi tam kamusal nitelikteki hizmetlerin piyasa tarafından veya başka yöntemlerle sunulması oldukça güçtür. Bununla birlikte bu tür hizmetlerin dahi imkanlar elverdiği ölçüde piyasa mekanizmasına işlerlik kazandıracak yöntemlerle özelleştirilmesi gereklidir. Örneğin, askeri insangücü tedariki hizmetlerinin özelleştirilmesi pekala mümkün olabilir. Zorunlu askerlik yerine gönüllü askerlik (profesyonel ordu) sisteminin uygulamaya konulması daha başarılı sonuçlar verir. Yine tam kamusal bir nitelik taşıyan savunma hizmetlerinin bazı alt hizmet kategorileri itibariyle piyasa mekanizmasına bırakılması mümkündür. Örneğin, askeri birliklerde yiyecek ve giyecek ihtiyaçlarının rekabetçi bir piyasadaki tedariki mümkün olabilir.

Doğal tekel malları da pekala rekabetçi bir piyasada üretilebilir. Geniş ölçekte sunulan elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı, posta ve telekomünikasyon hizmetleri, demiryolu ve karayolu ulaşımı gibi hizmetler piyasa mekanizması aracılığıyla daha etkin bir şekilde arz edilebilir. Bu tür mallar, piyasa yöntemi (özel teşebbüsler aracılığıyla) dışında yine piyasa mekanizmasının işler olduğu imtiyaz yöntemi ile arz edilebilir. Bu tür hizmetler yap-işlet-devret ve ortak girişim gibi yöntemlerle de sunulabilir.

Merit ve demerit malların arz edilmesinde esasen en uygun ve başarılı yöntem gönüllü organizasyonlardır. Bu tür mal ve hizmetlerin üretimini piyasa tek başına başaramaz. Devlet ise bu tür hizmetleri etkin bir şekilde sunamamaktadır. Devletin çeşitli destekleyici tedbirlerle bu tür hizmetleri kâr amacı gütmeyen özel kuruluşlara (gönüllü organizasyonlara) bırakması en doğru karardır.

---

<sup>4</sup> Önemle belirtelim ki, tabloda yapılan değerlendirmeler tamamen normatif ve subjektiftir. Görüşlerimizin geliştirilmeye ve eleştirilmeye muhtaç olduğunun altını çizmek isteriz. Bu görüşlerimiz ilk olarak şu çalışmamız içerisinde inceleme konusu yapılmıştır: Aktan, 1993.

Yarı kamusal mal ve hizmetlerin (eğitim ve sağlık gibi hizmetler bu konuda örnek verilebilir) ise devlet tarafından etkin olarak sunulması sözkonusu değildir. Bu tür hizmetler piyasa tarafından teşvik edilmeli (sübvansiyon yöntemi), gelir düzeyi düşük olanlara ise hizmet kuponu yöntemi ile sunulmalıdır.

**Tablo-3: Mal ve Hizmetlerin Arz Edilmesinde En Uygun Yöntemin Tespiti**

Mal ve Hizmet Türleri	Tam Özel Mal	Tam Kamusal Mal	Yeni Kamusal Mal	Doğal Tekel Malları	Merit/ Demerit Mallar	Ortak Havuz Malları
Üretim Yönetimi						
1. Piyasa	X		XX	XX	XX	XX
2. Devlet		X	XXX	XXX	XX	XX
3. İhale Yöntemi	XX		XX	XX		
4. İmtiyaz Yöntemi				XX		XX
5. Kiralama Yöntemi			XX	XX		
6. Yönetim Sözleşmesi			XX	XX		
7. Ortak Girişim	XXX		XXX	XXX	XX	XX
8. Sübvansiyon Yöntemi	XXX		XX		XX	
9. Kupon Yöntemi			XX		XX	
10. Gönüllü Organizasyonlar					X	
11. Yap-İşlet-Devret	XX		XX	XX		

X= En uygun yöntem

XX= Uygun, kabul edilebilir

XXX= Piyasa ekonomisinin işlerlik kazanmadığı durumlarda en uygun yöntem.



Bir başka açıdan, mal ve hizmetlerin üretilmesinde en uygun üretim birimini tespit edebiliriz. Tablo-4' den anlaşıldığı üzere kamu ekonomisi sadece tam kamusal mal sunulmasında en uygun üretim birimidir. Bunun dışında tam özel, yarı kamusal ve doğal tekel mallarının üretimi piyasa ekonomisine bırakılmalıdır. Merit mallar ve demerit malların arz edilmesinde ise en uygun üretim birimi kar amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlardır. Kamu ekonomisi, piyasa ekonomisinin ve üçüncü ekonominin ürettiği mal ve hizmetlerin üretimine müdahale etmemelidir. Ancak, bu iki kesimin yetersizliği ve başarısızlığı durumunda kamu ekonomisi devreye girmelidir.

**Tablo-4: Mal ve Hizmetler Arz Edilmesinde Uygun Üretim Birimi**

Mal ve Hizmet Türü	En Uygun Üretim Birimi
1. Tam Özel Mal	PİYASA EKONOMİSİ (Özel Sektör)
2. Tam Kamusal Mal	KAMU EKONOMİSİ (Kamu Sektörü)
3. Yarı Kamusal Mal	PİYASA EKONOMİSİ (Özel Sektör)
4. Doğal Tekel Malları	PİYASA EKONOMİSİ (Özel Sektör)
5. Merit/Demerit Mallar	ÜÇÜNCÜ EKONOMİ (Üçüncü Sektör)

## V. SONUÇ

Bu çalışma içerisinde ele alınan normatif sorular ve verilen cevaplar geliştirilmeye ve eleştiriye açıktır ve muhtaçtır. “Devletin başarısızlığı” (*governmental failure*) bir ön kabul olarak ele alınmıştır. Devletin faaliyetlerinin, güç ve yetki alanının genişlemesinin ortaya çıkaracağı sorunlar bu çalışmanın konusu dışında olmasına rağmen devletin piyasaya göre başarısız bir organizasyon olduğu hipotezi bir veri olarak kabul edilmiştir.<sup>5</sup>

Kanaatimizce devlet ve piyasa arasındaki görev ve hizmet bölüşümündeki başlangıç noktası “mümkün olduğu kadar piyasave gerektiği kadar devlet” temel ilkesi olmalıdır. Mal ve hizmetler mümkün olduğu ölçüde piyasa mekanizması aracılığıyla sunulmalı, devletin mal ve hizmet sunumundaki rolü ve fonksiyonları en az seviyeye indirilmelidir.

<sup>5</sup> Devlet başarısızlığı konusunda daha önce yayınlanmış kapsamlı bir çalışmamız için bkz: Aktan, 1992.

Şüphesiz, zaman, mekan ve sosyo-ekonomik şartlar da gözardı edilmeden devletin rolü ve fonksiyonları daraltılmalıdır.

## **KAYNAKLAR**

Aktan, Coskun Can., 21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet, İstanbul: TÜSİAD Yayını, 1995.

Aktan, Coskun Can., Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, İstanbul: TÜSİAD Yayını, 1992.

Aktan, Coskun Can., “*A Normative Analysis of Privatization: Which Public Goods Should Be Public/Private?*”, DEÜ- İİBF Dergisi, Cilt.8, Sayı: 1, Yıl 1993.

Aktan, Coskun Can., Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi, İzmir: Anadolu Matbaacılık, 2001.

Aktan, Coskun Can., En Az Devlet, En İyi Devlet, - Devletin Başarısızlığının Anatomisi- Konya: Çizgi Kitabevi, 2006.

Blumel, Wolfgang; Rudiger Pethig and Oskar von Dem Hagen., “*The Theory of Public Goods: A Survey of Recent Issues*”, Journal of Institutional and Theoretical Economics, vol 142, 1986. pp.241-309.

Brown C.V. & P.M.Jackson, Public Sector Economics, 4th ed. Oxford: Blackwell, 1994.

Buchanan, James M.; The Demand and Supply of Public Goods, Chicago: 1968.  
Cornes, Richard and Todd Sandler., The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods, Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

Forte, Francesco.; “Should “Public Goods” Be Public?”, Papers on Non-Market Decision Making, vol III, Fall-1967.

Head, John. Public Goods and Public Welfare, Durham: Duke University Press, 1974.

Holcombe Randall G., Public Sector Economics, Wadsworth Publ. Co. 1988.  
Musgrave, Richard A.; The Theory of Public Finance, London: 1958.

Musgrave, Richard.A. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw Hill. 1959.

Musgrave, Richard. A. Merit Goods. In The New Palgrave: A Dictionary of Economics, eds. John Eatwell, Murray Milgate, and Peter Newman, vol. 2, 452–453. London: Macmillan. 1998.

Pozner, Elisha A. "Merit Wants and the Theory of Taxation" Public Finance, No:4, 1972.

Samuelson, Paul A.; *"The Pure Theory of Public Expenditure"*, Review of Economics and Statistics, Nov-1954, pp. 387-89.

Samuelson, Paul A. *"Diagrammatic Exposition of A Theory of Public Expenditure"*, Review of Economics and Statistics, Nov 1955, pp. 350-56.

Samuelson, Paul A.; *"Aspects of Public Expenditure Theories"*, Review of Economics and Statistics, Nov-1958, pp. 332-38.

Sandler, Todd and John T. Tscirhart., The Economic Theory of Clubs: "An Evaluative Study" Journal of Economic Literature, vol: xviii, Dec-1980, pp. 1481-1521.

Savas, E.S.; Privatization, The Key To Better Government, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc. 1987.