

İ. Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
42. Seri / Yıl 2002

**ÖZELLEŞTİRME TEORİSİ
YA DA
BÜROKRATLARIN İŞ BAŞINDA OLMA
NEDENLERİ***

George Yarrow, "A Theory of Privatization, or Why Bureaucrats are Still in Business", *World Development*, Volume 27, Number 1, pp. 157-168, 1999.

Çeviren: Dr. Cenk Gökçe ADAŞ

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
İngilizce İktisat Bölümü

ÖZET

Özelleştirme dinamik bir olgudur ve mülkiyet yapısındaki değişiklikler, arka plandaki değişkenlere dayanan açıklamalar gerektirir. Bu değişkenlerde bir değişiklik yapılmadığı takdirde reform, etkinliği arttırırsa bile bürokratlar muhtemelen görevlerini sürdürür. Bu tür değişkenlerden birinde, devlet finansman maliyetinde yapılan değişimlerin özelleştirme ve ilgili reformları tetiklediği iddia edilmektedir. Yüksek düzeyde genel kamu harcamaları ve vergilendirme sonucu artan devlet finansman maliyeti, birçok ülkede gözlemlendiği gibi kapsamlı mülkiyet reformundan önce kamu teşebbüslerinin finansal açıdan zor bir dönem içinde bulunduğunu açıklamaktadır.

1. GİRİŞ

Özelleştirme politikalarının 1980 ve 1990'larda dünya çapındaki yayılması ve kamu sektörünün global üretimdeki artan payı, önce duran daha sonra önüne geçilemez bir yükseliş trendi gösteren önemli bir olgudur. İzlenen politikanın değişmesiyle birlikte, özellikle geniş kapsamlı her çeşit mülkiyet reform programında, ortaya çıkan çok sayıda detaylı politikaların vurgulandığı özelleştirme analizlerinin sayısı hızlı bir şekilde artmıştır. Yani, analitik çalışmaların büyük bir bölümü normatif gündemlerle elde edilmiş ve özelleştirme programlarının formülasyon ve uygulanmasını geliştirmek hedeflenmiştir.

Bununla birlikte, özelleştirme politikalarının ortaya çıkışı ve gelişimini, özellikle de tarihin aynı döneminde farklı kurumsal yapıları olan farklı ekonomik gelişim aşamalarındaki birbirinden tamamen farklı ekonomilerin neden benzer politikalar izlediğini açıklayan yeterli sayıda çalışma yapılmamıştır. Dahası, ortaya çıkan pozitif özelleştirme teorileri, olguyu analiz etme konusunda tam olarak tatmin edici değildi. Söz konusu eksiklik, bir bakıma özel mülkiyete ait, kar maksimizasyonu yapan girişimci modelleriyle karşılaştırılabilecek KİT'lerle ilgili genel kabul görmüş, pozitif herhangi bir ekonomi kuramının eksikliğiyle ilgilidir.

Buradaki kuramsal durum, *Bureaucrats in Business (BIB, 1995)* ile çözülebilen bulmacanın bir kısmını izah edebilir. Bir yandan, yazarlar açıkça tecridin ve ilgili öteki reformların ekonomik performansı arttıracağına inanmaktadır, ki bu durum bütün dünyada bu tür politikaların etkilerine dair elde edilen bol miktarda örnek de desteklenmektedir. Öte yandan, birçok ülkenin büyük bir istek duyarak reform yolunu tutmadığı ve *BIB*'in de belirttiği gibi KİT'lerin gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerindeki bugünkü ağırlığının yirmi yıl önceki ağırlığına eşit olduğu açıktır. *BIB*'in üzerinde en çok durduğu soru *neden?*¹ sorusu olmuştur.

Bu makalede, KİT reformunun potansiyel verimlilik kazançları ile dünyanın birçok bölümünde yavaşça atılan adımlarla gerçekleşen değişim arasındaki açık gerilimin değişik yönlerini keşfetmeye çalışacağım. İkinci bölümde, mülkiyet reformunun motivasyonlar ve piyasa performansı üzerinde beklenen etkileri üzerinde durulmaktadır.

Halihazırda sağlam temellere oturmuş ve kapsamlı bir literatür taraması vardır (bkz. Yarrow ve Jasinski, 1996) ve benim yapacağım şeyler bazı önemli konuları özetlemek ve bir ya da iki önemli noktayı vurgulamaktan ibarettir. Özellikle, KİT reformları ya da özelleştirmenin teşvikler (incentives) ve piyasa performansı üzerindeki etkiyi belirlemede, piyasa rekabetine ve buna bağlı olarak (basit yeniden düzenleme seçeneği de içerecek şekilde) düzenleyici reformlara uymanın hayati önemini vurgulayacağım. Düzenleme ve/veya rekabet şartlarında önemli değişiklikler içermeyen politikalar, örneğin KİT performansı üzerinde performans sözleşmelerinin yaptığı sınırlı katkıyla gösterildiği gibi ekonomik verimlilik üzerinde öyle önemli bir etkiye sahip değildir (bkz. *BIB*).

Bu makalenin sonraki bölümleri önemli KİT reformlarını neyin başlattığı sorusu üzerinde durmaktadır. Bu soruya hemen bir dizi cevap bulunabilir. Öncelikle, özelleştirme ve özelleştirmeye dair duyulan global ilgi, bir kısım genel, yaygın etkilerin yürürlükte olduğunu göstermektedir. İkincisi, özelleştirme ve düzenleme reformu kamu politikasında değişikliklere neden olduğundan, ilgili dönemde değişen açıklayıcı faktörlere de bakmalıyız. Örneğin, özelleştirmeyi özel mülkiyetin temelinde kamu mülkiyetinden daha verimli olduğu şeklinde açıklamak tatmin edici değildir. Çünkü, bu açıklama kendi içinde, hükümetlerin önce KİT aktivitelerini artırma daha sonra düşürme nedenini barındırmaz.

Özelleştirme ve KİT reformlarını tetikleyen en yaygın mekanizmanın mali baskı olduğunu tartışacağım. Birçok aktivitelerde ve bir çok ülkelerde kamu harcamalarının artması konusundaki talepler (sadece KİT sektöründe değil) kamu finansmanın fırsat maliyetini yükseltme eğilimi olduğunu göstermiştir; ve artan finansman maliyetlerinin sonuçları, sınırlanmış KİT bütçelerini, kesilmiş yatırım programlarını ve KİT'lerin tecridini kapsamaktadır. Diğer taraftan, KİT'lerin operasyonu ile elde edilen siyasi faydalar (dağılımsal etkiler içeren) önemli ölçüde değişebildiğinden, ülkelerdeki değişim hızı da yerel siyasi etmenlerden etkilenecektir.

2. MOTİVASYON ve ETKİNLİK

Özelleştirmenin ekonomik analizi sonunda ortaya çıkan en önemli derslerden iki tanesi şunlardır:

- (a) Bir teşebbüsün yöneticilerinin karşı karşıya kaldığı teşvikler, söz konusu şirketin faaliyet gösterdiği piyasa faktörleri ve politik faktörlerden kaynaklanan bir dizi faktörün etkileşimiyle belirlenir, bu faktörler şunlardır; mal piyasaları (örneğin, rekabet yoğunluğu, alıcıların gücü), sermaye piyasaları (örneğin, müşterek yönetim, devralma ve iflas tehditleri, şirketin mali yapısı), yönetsel işgücü piyasası (örneğin, repütasyonun değeri, beşeri sermayenin aktarılabilirliği) ve düzenleme (regülasyon) sistemi (örneğin, şirket için düzenlemeye gidilsin mi gidilmesin mi, yürürlükte olan spesifik düzenleme hükümleri);

- (b) Şirketin faaliyet gösterdiği siyasi çevrelerin bizzat kendi, siyasilerin belirlediği teşvik yapılarının fonksiyonlarıdır, öte yandan bunlar yürürlükteki kurumsal ve siyasi faktörlere bağlıdır ki bunlara mecazen “piyasa için düzenleme” denebilir.² Bu faktörler, çıkar gruplarının baskılarını, kararların şeffaflığını ve bunların incelenmelerini, kamuoyu etkisini, düzenleme sağduyusunun derecesini, bürokratik hedefleri, siyasi güç dengelerini ve düzenleme üzerindeki hukuki boyutu kapsamaktadır.

İlk değerlendirmede, özelleştirme; ekonomik teşvikler, davranış ve performans üzerinde siyasi etmenlerin etkisini azaltma aracı olarak görülebilir (Vickers ve Yarrow, 1991). Daha spesifik olarak, mülkiyet değişiminin herhangi bir durumdaki kesin etkisi ilgili sermaye piyasasının ve ilgili piyasa için düzenleme durumuna bağlı olmasına rağmen, tecrit siyasi etkiyi azaltır ve sermaye piyasası faktörlerin etkisini artırır.

(a) *Düzenleyici reformun önemi*

Ekonomik karar alma mekanizması üzerindeki siyasi etkiyi azaltma yolunu aramanın temel nedeni, en genel şekliyle ekonomik verimliliği arttıracak motivasyonu girişimci düzeyinde geliştirmektir. Özelleştirmenin temelinde yatan neden “hükümet başarısızlığı” görüşüdür. Şöyle ki, kamu siyaseti o ya da bu şekilde piyasaların verimli işlenmesini engelleyecek şekilde çalışır. Ya da, başka türlü ifade etmek gerekirse, piyasa için düzenlemenin kendisi mükemmel değildir ve bu piyasadan verimsiz kazanımlar elde edilmesi ve devlet müdahalesi beklenebilir.

Birçok durumda, bu nispeten temel davranış süreci gerekli olan tek şeydir. Örneğin, rekabetçi bir piyasada olan KİT özel sektöre devredildiğinde ve devletle şirket arasındaki bütün doğrudan bağlantılar koparıldığında, siyasetçi ve bürokratların denetleme görevini sermaye piyasası iştirakçileri alacaktır. Fakat, diğer birçok durumda, nispeten yüksek düzeyde devlet müdahalesi, örneğin şirketin kendisine ve/veya şirketin faaliyet gösterdiği piyasaya/piyasalara uygulanacak spesifik düzenlemeler şeklinde özelleştirme sonrası sürebilir. Bu tür bir müdahalenin sürmesi (daha muhtemelen pratikte), yeniden düzenlemeden kaynaklanabilen siyasi açıdan istenmeyen yeniden dağıtım etkilerine ve/veya görülen piyasa başarısızlıklarına bir cevap olarak ortaya çıkabilir.

Özelleştirmeden sonra müdahalenin devam ettiği yerlerde, piyasa için düzenlemede yürürlükte olan faktörlerin etkisindeki teşebbüs (idari) teşviklerinin *de-coupling* derecesi açıkça düşük düzeyde olur. Özellikle, teşebbüs teşvikleri, idare ve performansı siyasi ve bürokratik gündeme karşı hassasiyetini koruma eğilimini sürdürecektir. Burada şunu belirtmek de yerinde olacaktır; özelleştirme politikaları belirli devlet aktiviteleri olduğundan, bunlar siyasi ve bürokratik etkilerden kaynaklanan olumsuzluklara maruz kalmaktadır. Örneğin, tecrit öyle bir yolla gerçekleştirilebilir ki, hedeflenen siyasi seçmenlerin süregelen korunumunu sağlayabilir, ve bazı durumlarda toplam ekonomik performanstan feragat edilmesi bile gerekebilir. Özelleştirme ancak (verilen örnekte, arz tarafı yapısının düzenleme lehine değiştirilme etkisine sahip olan) nispeten radikal siyasi ve anayasal reformlar eşliğinde yapılırsa etkinlik kazanabilir.

Bu durumda, eğer geniş ölçekte, bürokratların neden hâlâ işbaşında olduğu ya da özelleştirme politikalarının daha etkin nasıl uygulanabileceği sorusuyla ilgileniyorsak, üzerinde yoğunlaşmamız gereken nokta ilgili piyasalar için düzenlemenin analizidir. Bununla birlikte, bunu yapmadan önce gidilmeye değer bir yol vardır. Bu yol, teşebbüs teşvikleriyle mülkiyet ve mal piyasası rekabeti arasındaki ilişkilerle ilgilidir.

(b) *Mal piyasası rekabetinin önemi*

İlgili şirketi (1) monopol piyasasında ve (2) makul bir rekabetin olduğu bir piyasa da faaliyet gösterdiği KİT teşvik yapılarını göz önünde bulunduralım. İkinci durumda, verimsizlik pazar payının kaybedilmesiyle cezalandırılırken, birinci durumda, şirket verimli olsun ya da olmasın (aşağı yukarı aynı ölçüde) işleyecek ve varlığını sürdürecektir. Tartışmaya açık olarak, monopol durumunda, kamu görevlileri verimlilik performansını idari ödüllerle ödüllendiren bir motivasyon sözleşmesiyle teşebbüs idaresi üzerinde doğrudan motivasyon eksikliğini telafi eder. Bununla birlikte, resmi yetkililer denetleme etkinliklerini dayandırabilecekleri daha az bilgiye sahip olma eğilimi içinde olacaktır; aslında, mal piyasası tekeli, enformasyon tekeliyle bağlantılıdır. Örneğin, bürokratlar hangi düzeydeki birim maliyetin azaltılmasının daha gerçekçi olacağını ya da hangi yeni hizmetlerin tüketici ihtiyaçlarını karşılayacağını nereden bileceklerdir?

İster kamu mülkiyetinde isterse özel mülkiyette olsun, düzenlenen tekelin ekonomik analizinin büyük bölümü, şirketlerle düzenleme yapanlar arasındaki bilgi asimetrisine odaklanmıştır. Örneğin, şirket yöneticilerinin elde edilebilir birim maliyet düzeyini ya da maliyet düşürmede kullanılacak efor düzeyini bildiği varsayılırken, düzenleme yapanın bu bilgilere sahip olmadığı varsayılır. Bu durumda düzenleme görevi, düzenleme yapılan şirketin başındaki yöneticilerin bilgi vermesini ya da kamu siyasi hedeflerine azami oranda katkı sağlayan efor düzeyini seçmesini sağlayan optimal bir motivasyon yapısının tasarlanmasıdır.

Bu tür asil-vekil (*principal-agent*) düzenleme modelleri başarılı olmalarına rağmen, bunların sınırlı olma eğilimleri vardır. Çünkü; (i) bu modeller, düzenleme yapanlarca ortaya konan teşvik sorunundan soyutlanmışlardır ve (ii) enformasyon durumlarıyla ilgili yüksek derecede sınırlayıcı varsayımlar mevcuttur. Bilgi asimetrisi açıkça mevcutken ve düzenleme analizinin önemli faktörleriyeğin, düzenleme yapılan tekelde ilgili tartışmaya açık olarak daha problematik olan şey (başlangıçta, ne düzenleme yapanın ne de şirketin bilmediği şeyler gibi) keşfedilecek, kullanılacak ve açıklanacak dinamik motivasyonların olmamasıdır. Böylece, pratikte, düzenleme yapılan şirketlerin performansıyla ilgili olarak son yıllarda elde edilen en önemli ampirik bulgulardan biri şudur; daha önce tekelleştirilmiş alanlara rekabetçi baskıların girmesi, ilgili büyük taraflardan herhangi biri tarafından başta uygulanabilir olarak düşünüldenden önemli oranda daha fazla maliyet azaltımına yol açmıştır. Ya da, başka bir örneğe bakalım, rekabet ortamına yeni girmiş şirketler, kendi maliyet yapılarını keşfetmeleri konusunda ilk kez motive edilmiştir; düzenleme yapılan bir tekel kendi marjinal maliyetlerini doğru olarak hesaplamak için önemli bir motivasyona sahip olmayabilir fakat, böyle bir bilgi rekabetçi bir ortamda çalışan yöneticiler için çok büyük önem taşır. Bundan dolayı, yine, sorun daha çok şirketin marjinal maliyetlerini bilmesi ve düzenleme yapanın bilmemesi

değil fakat, hiçbir tarafın bu maliyetleri bilmemesi ve bunları keşfedecek motivasyonun olmamasıdır (örneğin, bürokratların marjinal maliyetleri belirlemek gibi motivasyonu olmayabilir ya da etkin motivasyon yapıları kurmak için yeterli bilgiye sahip olamayabilirler).

Bürokratların sahip olduğu bilgilerin, piyasadaki performans ölçütleri müsait olduğundan rekabet durumunda (2. durum) daha fazla olması beklenebilir. Bundan dolayı, prensipte, artan bilgilerle uygulanabilir hale (belki bir performans ya da idare sözleşmesiyle somut hale) getirilen geliştirilmiş motivasyonlar verimliliği arttırmada piyasa rekabetinin doğrudan motivasyonlarını takviye etmelidir. Madalyanın öteki yüzündeysse, rekabetle sağlanan doğrudan motivasyonlar optimal bir sözleşme yazma görevini daha karmaşık hale getirmektedir. Son motivasyonlar ortaklaşa belirlendiğinden, performans sözleşmesinin şartnamesi, kendi şartları ve doğrudan ticari hareketi etkileyen rekabet baskıları arasındaki etkileşimi göz önünde bulundurmak durumundadır. Bu, hata yapma için, belki de daha önemlisi bürokratik yetki için büyük pay bırakan karmaşık bir görevdir. Bundan dolayı, belirleyici verimlilik sözleşmelerinin karmaşık oluşu bürokrasinin sürece daha fazla dahil olmasına izin verirse, rekabetin faydalı motivasyon ve bilgi etkilerine kısmen zarar verilebilir.

Yine de, bazı durumlarda rekabet eden şirketler KİT'ler olsa bile, rekabetçi piyasalar tekel piyasaları üzerinde belirleyici performans avantajlarına sahip olacaktır. Örneğin, müşteri memnuniyetini arttıran ürün değişiklikleri ve keşiflerle ilgilenen bu iki piyasa yapısı tarafından ortaya konan motivasyon yapıları olduğunu düşünün. Rekabet piyasası hem ödül hem de cezaıyla motive edilir. Ödül, yenilik yapan bir şirketse söz konusu olan gerçekleşmesini istediği (yüksek fiyatlar ya da yüksek miktarlardan, ya da her ikisinden gerçekleşen) artan nakit akışlarıdır; ceza ise, şirket yenilikleri belli bir zaman farkıyla takip ediyorsa kötüye gideceğinden (düşük fiyatlar ya da miktarlardan gerçekleşen) azalan nakit akışları şeklindedir.³ Aksine, fiyat kontrolleri bir tekelin ürün geliştirmelerinden elde edeceği mali faydaları önleyebilir. Daha önemlisi, düzenleme yapılsın veya yapılsın bir tekel, uygun zamanda yenilik yapmada başarısız olursa, kendisine zarar verecek mali koşullarla yüzleşmek durumunda kalmaz çünkü, sonuçta başka hiçbir şirket onun pazar payını kapamayacaktır.

Bu son nokta Adam Smith'in görüşü içinde yer almaktadır. Kendisi şöyle ifade ediyor;

Bunun yanında tekel, iyi bir yönetimin büyük düşmanıdır. İyi bir yönetimin tüm dünyada tesis edilmesi imkansızdır ancak yine de serbest ve evrensel rekabet kendilerini savunabilmeleri açısından herkesi iyi bir yönetim kurmak için çalışmaya mecbur bırakmaktadır.

Bununla birlikte, burada, Smith'in hedeflediği saldırının, geçici değil sürekli ya da "daimi" olan bir tekel (örneğin, rekabet edilemeyen bir tekel) olduğunu belirtmek gerekir. Daha sonra, *Wealth of Nations* (1976) başlıklı eserde şunları söylemektedir;

Sürekliliği olan bir tekelle, devlete bağlı diğer bütün kurumlar absürd bir biçimde iki türlü vergilendirilir; ilki, malların yüksek fiyatlı olmasıdır ki

serbest ticaret durumunda bunlar daha ucuza satın alınabilir; ve ikincisi, bunların çoğunun devam etmesinin hem kârlı hem de uygun olabildiği bir dizi iş alanının dışında bırakılmasıdır. Bu şekilde gerçekleştirilen vergilendirilmeler bütün hedefler arasında en değersiz olanıdır.

Pratikte, en sürekli tekeller, teşebbüslere özel imtiyazlar tanıyan devlet müdahalelerinden dolayı var olduğundan, tekelleri ortadan kaldırmanın verimlilik gelişimini hızlandıracak bir güç olması beklenebilir. Aslında, böyle olması beklenir çünkü bu durum piyasa idaresi ve performansı üzerinde o kadar büyük bir etkiye sahip olma eğilimi gösterir ki tekeli kaldırma genellikle bu durumdan kötü yönde etkilenmesi olası grupların direnciyle karşılaşmıştır. Böylece, özelleştirmenin ekonomik analizinin büyük bir bölümü, devlet müdahalesinin devamı için bir gerekçe olarak piyasa başarısızlığı/verimliliği ihtimalini vurgulamaya eğilimi gösterirken, birçok durumda, müdahalenin devamı çıkar gruplarının piyasa güçlerinin etkilerinden korunmak için talepte bulunmalarıyla birleştirilmiştir.

3. DÜZENLEME OLARAK DEVLET MÜLKİYETİ

Özelleştirme önündeki engelleri açıklamak için, ilgili karar alıcıların hedeflerine ve bu hedeflere KİT'lerin olan katkısına bakmak gerekir. Birinci bölümde belirtildiği üzere, genel ve pozitif bir özelleştirme kuramı ortaya koyma konusunda görece eksikliği olan etkenlerden biri, devlet mülkiyetiyle ilgili pozitif, genel bir kuramın yokluğudur. Kamu mülkiyetiyle ilgili kuramsal literatürde, devlete ait şirketlerin optimal fiyatlandırması ve yatırım politikaları gibi normatif meseleler baskındır. Ayrıca, KİT'lerin idaresi ve performansı ile ilgili önemli miktarda ampirik malzeme olmasına rağmen, bu alanda genel kabul gören modeller elde etmek zor olmuştur.

Sağlam ve endüstrileşmiş ekonomilerde bile, KİT'ler oldukça farklı olma eğilimindedir. Bunlar, piyasa ortamında çalışan, bazen önemli derecede farklı geçmişleri olmuş ve birçok farklı şekilde haklılıkları görülmüştür. Bu da devlet mülkiyetinin çok esnek politik bir araç olabileceğine işaret eder ya da daha somut olmak gerekirse, devlet mülkiyeti, hemen kullanılabilir politik araçların sahasını genişleterek politik esnekliği artırma aracıdır. Devlet mülkiyeti altında bulunan şirketlerin bütün karar değişkenleri (fiyatlar, yatırım, istihdam, yer vs.) potansiyel olarak kamu politik araçları olmuştur.

Yine de, içinde bulunduğu durum çeşitliliğine rağmen, kamu mülkiyeti olayının çok kesin kendine özgü kalıpların vardır. KİT'lerin birçok amacı olduğunu kabul ederken, analizin önemli bir görevi de bu kalıpların temel özelliklerini açıklamaya çalışmaktır. Örneğin, gelişmiş piyasa ekonomilerinde KİT'lerin yüklendiği ekonomik aktivitelerin neden iletişim, enerji, su ve ulaşım sektörlerinde yoğunlaştığı açıklanmalıdır.

Bu sektörlerin genelde sahip olduğu özellikler devlet müdahalesi yokluğunun, yüksek düzeyde bir konsantrasyona ve fiziksel olarak benzer mal ve hizmetlerin farklı alanlarda oturan müşterilere farklı fiyatlar üzerinden satma eğilimine neden olmasının beklendiği (Örneğin, yanında elektrik santrali olan bir kasaba ile yerleşim yerine uzak bir köye elektrik götürmenin maliyetini karşılaştırm) büyük ve yoğun ekonomileri kapsamaktadır. Etkilenen grupların düzenleme taleplerine cevaben, devlet müdahale eğilimi, yüksek maliyetli müşteri ihtiyaçlarını sübvansede etmede kullanmak üzere tekel rantları yaratarak az ya da çok bu fiyat farklılıklarını ortadan kaldırma yönündedir. Yani, devletler, burada temel olarak oturuş yerle tanımlanan, farklı müşteri grupları arasında ekonomik kaynakların yeniden dağılımını araştırmıştır.

Tabii ki, devlet mülkiyeti çapraz sübvansiyonun gerçekleştiği tek araç değildir. Düzenlemeye tabi olan özel tekel ya da genel vergilendirmeden elde edilen açık sübvansiyonlar belli alternatiflerdir. Çapraz sübvansiyonun hedefini belirledikten sonra, asıl nokta bu alternatiflerin devlet mülkiyetini daha cazip hale getiren avantajları olmasıdır. Örneğin, açık sübvansiyonlar düzenleme giderlerini daha şeffaf hale getirebilir ve böylece (örneğin, kaybedenlerin muhalefetine arttırarak) siyasi bedelleri azaltabilir. Öte yandan, düzenleme yapılan özel mülkiyet, endüstrideki işçileri korumak veya alt ve/veya üst endüstrileri çapraz-sübvansede etmek için teşebbüsü kullanmak gibi ikincil siyasi amaçlara ulaşmada daha etkisiz olabilir.

Düzenleme hedeflerine ulaşmak için kamu mülkiyeti konusunda ikinci bir örnek olarak, iflas ya da likidasyonla olumsuz yönde etkilenecek çıkar gruplarını korumak için siyasi bir arzuyla hareket eden iflas eşliğindeki bir şirketi "kurtarma" durumunu düşünelim. Devlet mülkiyetinin, sıkıntıda olan şirkete mali yardımda bulunma avantajı vardır (bunu, sanayideki bütün şirketleri sübvansede etme alternatif seçenек maliyeti ile karşılaştırm). Fakat, buna karşılık gelen dezavantaj, endüstrideki şirketlere eşit muamele edilmemesinin, hedeflenen sübvansiyonlardan olumsuz yönde etkilenecek rakip çıkar gruplarından gelecek negatif bir siyasi tepki yaratacak olmasıdır. Bu ikinci faktör (yani ayrımcılık yapılması) rekabet ortamında olan endüstrinin sadece bir bölümüne ait devlet mülkiyetinin siyasi maliyetini arttırır fakat, bu durum, yerli endüstrinin tamamen kamu mülkiyetinde olduğu durumda işlemez.

4. DÜZENLEME REFORMU OLARAK ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirmenin birçok şekli olabilir fakat, bizim burada üzerinde duracağımız şekli KİT'lerin tecridi olacaktır. İlgili teşebbüsün ticari operasyonu ile ilgili herhangi yeni bir düzenlemenin varlığı olmaksızın tecrit, belki de en basit özelleştirme şeklidir. Böyle bir durumda gerçekleşen özelleştirmede devlet, fiyatlar, yatırım ve istihdam düzeyleri gibi değişkenler üzerindeki kontrolü (ya da potansiyel kontrolü) bırakmıştır ve mülkiyet devri bundan dolayı, başka bir anlama yer vermeyecek şekilde yeniden düzenleme ile birleştirilmiştir. Bununla birlikte, yeniden düzenlemenin hangi ölçüde gerçekleşeceği, teşebbüsün kamu sektöründe nasıl yönetilmiş olduğuna bağlıdır. KİT'ler, çapraz-sübvansiyon gibi siyasi hedeflere ulaşmak için aktif bir biçimde kullanılırken (böy-

lece bunların davranışı düzenleme yapılmayan özel şirketlerin davranışından farklıdır) yeniden düzenleme devamlı olacaktır. Aksine, KİT'lerin zaten devletin hemen elinin altında işlediği ve mali kısıtları karşıladığı durumlarda, tecrit işlemiyle birleştirilmiş yeniden düzenleme kapsamı oldukça sınırlı olabilir. Sonraki durumda, daha çok sürekliliği olan yeniden düzenlemenin, daha önce örneğin teşebbüsten ilk kez kar amaçlı davranması istendiğinde meydana gelmiş olabilir.

Bununla birlikte, yukarıda belirtildiği gibi, mülkiyet aktarımının yeniden düzenlemeye yol açması kaçınılmaz değildir. Özellikle kamu hizmeti yapan kuruluşların endüstrisinde, özelleştirme genellikle yeni düzenleme rejimlerinin kurulmasıyla gerçekleşir ve bu gibi durumlarda, düzenleme politikasının gerçekte ne ölçüde değiştiğini belirlemek için detaylı analizlere gereksinim duyulur. Örneğin, devlet tekelinin yerini özel tekelin aldığı durumlarda, mülkiyetteki değişim izlenen yolda meydana gelen küçük bir değişimden ötesini ifade etmez. Diğer taraftan, özelleştirme, özellikle, tecrit, (yasal giriş engellerinin ortadan kaldırılması gibi) rekabeti motive etmek için tedbirler eşliğinde ve çapraz-sübvansiyon hedeflerinin (genellikle tam olarak) terk edilmesiyle gerçekleştirirse piyasada daha temel davranış değişikliklerine yol açan düzenleme politikasındaki daha geniş kapsamlı bir değişimin parçası olabilir. Bundan dolayı, muhtemelen büyük ekonomik öneme sahip düzenleme reformları paketinin tümü önem taşımaktadır yoksa özelleştirmenin kendisi değil. Bir KİT'in tecridi, küçük bir düzenleme politikası değişikliğinden, kendisine eşlik eden tedbirlere bağlı olarak geniş kapsamlı bir düzenleme reformuna kadar değişen şeyler olabilir.

5. NEDEN ÖZELLEŞTİRME ?

Özelleştirme politikalarının ortaya çıkışı genel olarak devlet mülkiyetinin, özel mülkiyetten daha verimsiz bir üretim organizasyonuna sahip olmasıyla açıklanabilir. Bu, kamu yararı teorisiyle birleştirildiğinde,⁴ anlamı olabildiğince açıktır; özelleştirme, ekonomik verimlilik açısından idealdir ve kesinlikle bu sebeple ortaya çıkmıştır.

Verimsizliği gösteren örnekleri kamu sektöründe bulmak zor olmamasına rağmen, yine de özelleştirmeyle ilgili bu "açıklamanın" neden zorlayıcı olduğunu görmek kolaydır. Eğer (a) kamu teşebbüslerinin özel teşebbüslerden daha verimsiz olduğu ve (b) siyasetçilerin ekonomik verimliliği arttırmak istedikleri doğruysa, özelleştirilecek çeşitli aktivitelerin neden öncelikle kamu sektörü kapsamına alındığı sorusu zihinleri kurcalamaktadır.

Bu kafa karıştırıcı duruma getirilen olası bir yanıt, yüzyılın başlarında oluşan sosyalist düşüncenin etkisine bağlı olarak kamu mülkiyetinin bir "hata" olduğu düşüncesidir. Bununla birlikte, sistematik ve dünya çapındaki "hatalar" üzerine kurulu teoriler belli bir güvenilirlikten yoksundur. Diğer şeyler arasında, bu teoriler, kamu sektörü uzmanlarının ekonomideki önemli çıkar gruplarının karşılaştığı sorunlara pragmatik bir yanıt olduğu birçok örneği gösteren kamusalallaştırmayla ilgili durum çalışmalarının önemini kabul edememektedir.

Sadece göreceli kamu üretimi ve özel üretim verimiyle ilgili önermelere dayanan özelleştirme analizleri altında yatan zorluk, temelde statik özellikte olma eğilimi içinde olmalarıdır. Kamu teşebbüslerinin önce meydana getirilmesi ve daha sonra özelleştirilmeleri, izlenen siyasette meydana gelen değişimleri gösterir ve bundan dolayı, ekonomik koşullardaki değişim açısından bunlara açıklama getirmeye çalışmak doğaldır. Böylece, amaç, özel sektör ve kamu sektörünün farklı verimliliği açısından özelleştirmeyi açıklamaksa, analizin üzerinde yoğunlaşacağı nokta özel sektörün göreceli verimliliğini artırma hipotezi olmalıdır. Bu durum sorunu, tabii ki karmaşık hale getirir çünkü, kamu mülkiyeti özel sektör verimliliğinden daha düşük görünse bile, göreceli performansının zamanla bozulma nedenleri yeterince açık değildir.

Benzer itirazlar, geçtiğimiz yıllarda ortaya konan diğer özelleştirme teorileri konusunda da getirilebilir. Bu konuda ilk çalışmaları yapanlardan Sappington ve Stiglitz (1987) kamu mülkiyeti ve özel mülkiyet arasındaki temel farkın üretim aktivitelerine müdahale etme girişiminde bulunan devletin üstlendiği işlem maliyetleri olduğu bir model geliştirmiştir. O zaman, müdahale kolaylığı olan (kamu mülkiyeti) ve müdahaleyi güç hale getiren (özel mülkiyet) durumlar arasında bir *tradeoff* söz konusudur.

Saphiro ve Willig (1990) sadece düzenleme yapanların kullanabileceği bilgilerin azalması fakat, ilgili teşebbüsün yöneticilerine ait efor düzeylerini de düşüren özelleştirme modelleri ortaya koymuştur (bu durumda teşebbüs düzenlemeye tabidir). Diğer taraftan, kullanıma sunduğu önemli bilgilerle ekonomik verimliliği tamamen tahrip etme pahasına siyasiler ve bürokratlara kendi gündemlerine/amaçlarına ulaşma imkanı verdiğinden, kamu mülkiyetinin avantajlı olmadığını iddia etmektedirler. Sonuç olarak, çatışan bir çok teşvik etkileri arasında bir *tradeoff* mevcuttur.

Bunlar ve diğer *asil-vekil* modelleri (principal-agent models), enformasyon oluşturma eğilimi gösterdiklerine dair yapılan güçlü varsayımlarla sınırlandırılmışlardır. Örneğin, devlet bürokrasilerinin işleyişini bilenler için kamu mülkiyetinin, siyasilere şirketin üretim imkanlarıyla ilgili tam bilgi verdiği varsayımı inandırıcı olmaktan uzaktır. Aslında, düzenleme yapanların kullanımındaki bilgiler özelleştirmeye birlikte azalmıştır. Özelleştirme, devletin şirkete ait bilgileri kullanımını sınırlarken, böyle bir kayıp, özelleştirmenin sermaye piyasasında hisse fiyatlarını etkileyebilecek bilgi analizleri yapma ve gelişmeleri takip etme konusunda rekabet halindeki operatörlere (brokerler, fon yöneticileri, bireysel yatırımcılar) motivasyon sağlamasıyla dengelenir.

Bununla birlikte, burada asıl üzerinde durulan nokta, çeşitli *sahip-yönetici* modellerinin yapısal olarak statik oluşu ve bunların sadece özelleştirme adı altında gerçekleşen politika değişikliklerini açıklayabilen dinamik teorilere giriş olarak görülmeledir. Ayrıca, *sahip-yönetici* modellerinin üzerinde durduğu değişkenler daha dinamik analizler geliştirmek için ikna edici zeminler hazırlayan değişkenlerden değildir. Örneğin, bütün dünyada kamu şirketlerinden ve özel şirketlerden bilgi elde etme zorluğunun ya da şirketin karar alma mekanizmasına bürokrat ya da siyasetçilerin kendi gündemlerini koyma yetkilerinin neden değişmiş olabildiğini görmek kolay değildir. Aslında, genel olarak, enformasyon durumları ve siyasi takdir yetkisi gibi faktörleri özel durumla ilgili ya da bağlamla ilgili olarak incelemek, bu faktörlerin farklı ekonomik sektörler ve ülke-

lerle ilgili belli siyasi, kurumsal ve kültürel şarta bağlı olma eğilimi göstermesinden dolayı daha gerçekçi olacaktır.

6. KAMU SEKTÖRÜNÜN TOPLAM BÜYÜKLÜĞÜ

Bir özelleştirme analizi yapmak için başlanabilecek güvenilir bir nokta, ekonomide devletin sorumlu olduğu aktivitelerin toplam portföyünü göz önünde bulundurmak olacaktır. Özelleştirme programlarının çok radikal olduğu durumlarda bile özelleştirme, bu aktivitelerin geniş bir portföyünün özel sektöre aktarımından öte bir şey olmadığı için, devlet ekonomik aktivitelerdeki ağırlığını korumaya devam eder.

Mükemmel olmasa da, toplam devlet aktivite portföyünün büyüklüğünü ölçme yollarından biri dünyanın birçok yerinde 20.yüzyılın ilk üç çeyrek döneminde GSMH ya da GSYH'da yükselme eğilimi göstermiş olan kamu harcamalarının düzeyine bakmaktır.⁵ Bir örnek vermek gerekirse, İngiltere'de kamu harcamaları GSMH'nin 1890'da %8'i, 1910'da %12'si, 1932'de %29'u ve 1961'de %38'idir. Bu oran 1970'lerin ortasında, kamu harcamaları GSYH'nin %49'unu aşmasıyla zirveye çıkmıştır. O zamandan beri, önemli çevrimsel dalgalanmalarla bu oran düşmüştür.

Şimdiki amaçlar açısından, kamu harcama programları üzerinde yükseltici baskılara neden olan faktörlerle ilgili çok ayrıntılı bilgilere girmeye gerek yoktur; kamu harcamalarının 20. yüzyıl boyunca milli gelir açısından güçlü bir yükseliş eğilimi gösterdiğini bilmek yeterli olacaktır. Bu trendin önemi, devletin yüksek düzeyde harcamaları karşılamak için vergi yükünü arttırmak zorunda kalması ve ekstra finansman maliyetlerinin bu sebepten ötürü zamanla yükselme eğilimi göstermesidir.

Sorun şudur; devletin yaptığı üretim ya fiyatlandırmaya tabi tutulmamaktadır (eğitim ya da sağlık hizmetlerinin bedava sağlanması gibi) ya da arzın ilgili maliyetini yansıtmayan bir fiyatlandırmaya tabi tutulmaktadır (elektrik gücünün kırsal alanlara sübvansiyonla üzerinden sağlanması gibi). Aslında, aktiviteler kar amaçlı bir temele dayanılarak fiyatlandırılırsa, birçok durumda devletin var oluş mantığı ortadan kalkardı. O zaman, pratikte, devlet aktivitelerini finanse etmek ağırlıklı olarak vergi gelirlerine bağlıdır ve vergiler ilgili bireylerce alınan devlet kazancıyla değişmeyen belli oranlarla bireylerden toplanır.

Kamu aktivitelerinden elde edilen kazançlarla bu aktiviteleri finanse etmek için gereken vergilendirme arasındaki ilişki eksikliği dikkate alındığında, vergilendirmenin ekonomik teşviklerin bozulmasına neden olduğu görülecektir. Ekonomik aktörlerin, devlet tarafından vergilendirilmeyen (ya da sübvansiyonla edilmeyen) bu mal ve hizmetleri, vergilendirilenlerle telafi etmesi beklenir. Ayrıca, devlet aktivitesi ne kadar fazla olursa ilgili vergi ve sübvansiyonları da o derece yüksek olacağından bu telafi etme davranışının (ya da davranıştaki değişimin) boyutu devlet etkinlik düzeyinin artması eğilimi gösterecektir.

Vergilendirmenin sebep olduğu aşırı yük (*dead-weight*) ya da etkinlik kaybı E olsun, devlet müdahalesinin toplam maliyeti $T+E$ şeklinde yazılabilir. Burada T vergi geliri düzeyidir. İlk öge (T), devlete tüketici ve üreticilerden aktarılan geliri ve ikinci öge (E), ekonomide fonların aktarımını etkileme sonucu borç edinilen gerçek kaynak kaybını gösterir.

Bütün vergi gelirlerinin devletin vergi geliri toplamak için gereken idari hizmetler de dahil, mal/hizmet ve transfer ödemeleri sağlamada kullanıldığını varsayalım, toplam devlet harcaması G vergi gelirin T eşit olacaktır. Bu şartlarda, devlet harcamaları düzeyi ile “giderleri” arasındaki ilişki $T+E$ niceliğinin T ile ne kadar değiştiği tespit edilerek bulunabilir. Örneğin, böylece, devlet harcamalarının marjinal “maliyeti” $(\Delta T + \Delta E) / \Delta T = 1 + \Delta E / \Delta T$ olur. Bu ifadedeki ikinci terim, $\Delta E / \Delta T$, λ ile gösterilecek olan devlet finansmanının marjinal kaynak maliyetidir.

Genel olarak, devlet harcamalarıyla empoze edilen marjinal maliyetlerin, milli gelire göre devlet harcama düzeyinin artan bir fonksiyonu olduğu varsayılabilir. Madalyonun öteki yüzünde, devlet harcamalarının, devletin sunduğu hizmetleri kullanan ve transfer ödemeleri alan birey ve gruplara avantajlar şeklinde ekonomik faydalar sağladığı varsayılabilir. Bu tür faydalar devlet harcamalarıyla artarken, kaynaklar sınırlı olduğunda yüksek faydalı aktivitelere öncelik verilme eğilimi görüleceğinden marjinal faydaların bütçenin büyüklüğüyle düşmesi beklenebilir.

Benzer noktalar, harcamalar ve karar alanlarla ilgili olacak siyasi/düzenleme faydaları arasındaki ilişki için de geçerlidir. Marjinal ödemeler harcamanın azalan bir fonksiyonu olurken, toplam siyasi ödemelerin devlet harcamalarının artan bir fonksiyonu olduğu varsayılabilir. Devlet harcamalarının denge düzeyi bu durumda marjinal siyasi/düzenleme faydaların marjinal maliyete eşit olması koşuluyla belirlenir.

Bu çerçevede, GSYH'ya göre devlet harcamalarındaki artışlar, ya kamu harcamaları konusundaki taleplerin artmasıyla ya da devlet finansmanının marjinal maliyetinin azalmasıyla açıklanabilir. Bu ihtimallerden ikincisi birçok ülkede önemli bir faktör olabilmişken (özellikle piyasanın daha kolay vergilendirilebilir doğrultuda değiştiği ülkelerde) açıkça görülüyor ki, talep artışı genellikle ikisi arasında daha hızlı olmuş ve bundan dolayı devlet finansmanının marjinal kaynak maliyetini artırma etkisi doğmuştur. Komünist olmayan ülkelerdeki özelleştirme programları arkasındaki itici gücün devlet finansmanını yükseltme maliyetinin artışı ve bununla ilgili olarak devlet harcamalarının arz fiyatlarındaki ilgili artış olduğu hipotezi ortaya konabilir.

7. ÖZELLEŞTİRME ve KAMU SEKTÖRÜ ÜRETİM PORTFÖYÜ

Toplam devlet harcamaları, her biri devlet sektörünün ayrı bir üretimi olarak görülebilen çok çeşitli farklı aktivitelerden oluşur. Bundan dolayı, kamu sektörünün toplam büyüklüğünü belirme sorunu yanında, devletin sunacağı kesin üretim portföyüyle ilgili halledilmesi gereken konular vardır. Örneğin, ne dereceye kadar devlet sağlık, ulaşım ya da eğitim sektörünün sağlayıcısı olmalıdır? Böylece, ne kapsamlı harcamalar

toplamındaki hareketler çeşitli bileşenleri arasında eşit-orantılı hareketleri beraberinde getirir ne de statik bir harcama düzeyi devlet tarafından üstlenilen farklı aktiviteler arasında değişikliklerin yokluğunu gösterir.

Eğer odak, devlet sektöründeki belli bir aktiviteye kaydırılırsa, q 'nun aktivite düzeyini göstermesine (q üretim düzeyi ölçüsüdür) ve g 'nin tamamen o aktiviteye tahsis edilen bütçe büyüklüğünü temsil etmesine izin verebiliriz. Diğer şeyler eşit olmak kaydıyla, normalde yüksek üretimin yüksek bütçeler gerektirdiği varsayılabilir. Zamanla, şartlar değiştikçe üretim ve bütçe tahsisatının da değişmesi beklenebilir. Belli bir aktivite genişletilebilir ya da küçültülebilir ve bu çerçevede ilgili aktivitenin seviyesi sifıra düştüğünde özelleştirmenin tam olarak gerçekleşeceği söylenebilir. Yani devlet artık belli bir aktiviteye girmez.

Yürütülen bu mantığı formüllestirmek için $B(q)$, maliyetin çıkarılmasından önce bir aktivite düzeyinden q elde edilen gelirler olsun. Örneğin, aktivite bir yol yapımıysa, $B(q)$ yolu kullananlara sağlanan faydanın bugünkü değerinden çevresel aşınma, gürültü gibi etmenlerin çıkarılmasıyla elde edilir. Bu hesaplamada faydalar ve zararlar, ilgili karar alıcıların dağıtımsal tercihlerini yansıtacak şekilde değerlendirilir.

Çok karmaşık olmaması için, $q > 0$ olduğunda üretim düzeyi ile bütçe arasında doğrusal bir ilişki olduğu varsayılacaktır; $g = \alpha + \beta q$ olur, burada α ve β pozitif sabitelerdir. Ayrıca, $q = 0$ olduğunda $g = 0$ olacağı varsayılır ve bu durum α 'nın kaçınılmaz bir maliyet olduğunu gösterir. Örneğin, KİT durumunda sabit maliyet elemanı, şirket aktiflerinin değeri olarak yorumlanabilir. Daha kesin biçimde, α aktifleri sermaye piyasasında satmak yerine kamu sektöründe elde tutmanın fırsat maliyeti olarak yorumlanabilir.

Bu varsayımlar ışığında, devlet aktivitelerinden elde edilen net faydalar şu şekilde yazılabilir:

$$NB(q) = B(q) - (1+\lambda)[\alpha + \beta q], \quad (1)$$

Burada λ devlet gelirinin bir birimine ait marjinal kaynak maliyetidir ve diğer şeyler arasında vergilendirme/harcama düzeyine (G), GSYH'ya (Y) göreli olarak, belirlenir. Yani, $\lambda = \lambda(G/Y)$.

Belli bir devlet aktivitesi konusundaki küçük ayarlamalar için, λ , parametrik olarak alınabilir. Bununla birlikte, harcamalardaki büyük ölçekli değişimler λ değerini önemli ölçüde etkiler ve politika değerlendirmelerinde bu durum dikkate alınmalıdır. Örneğin, söz konusu aktivite de olduğu gibi, devletin önemli bir etkinlik için yaptığı harcamalarda büyük ölçekli bir azaltılmanın yapılması, diğer devlet aktivitelerinden, devlet sektöründeki λ değerinin düşürülmesiyle daha yüksek net faydalar elde edilmesini sağlar. Net faydaların artışıdaki bu büyüklük, toplam devlet harcaması ve finansman maliyetindeki düşüşe eşit olacaktır.

Devlet aktivitesinin denge düzeyi, iki durumla belirlenir. İlk olarak, marjinal faydanın marjinal maliyete eşit olduğu lokal durum vardır, $B'(q) = (1+\lambda)\beta$. İkinci ola-

rak, marjinal faydanın marjinal maliyete eşit olması durumuyla tanımlanan herhangi bir lokal maksimum (bu, q^* olsun) ayrıca global maksimum olmalıdır. Özellikle, q^* daki net faydalar negatif olmamalıdır, aksi takdirde denge politikası devletin söz konusu aktiviteye girmemesini gösterir. Bu ikinci durum şu şekilde yazılabilir:

$$B(q^*) - (1+\lambda)\beta q^* \geq (1+\lambda)\alpha, \quad (2)$$

Bu ifade, özelleştirme bağlamında, KİT'lerle ilgili faydaların, yani mevcut mali transfer net maliyetlerinin, en az özelleştirmeden elde edilen gelire eşit olması şeklinde yorumlanabilir.

Şimdi bir devlet aktivitesinin reel terimlerle faydaları ve maliyetlerinin statik olduğunu düşünün ($B(q)$, α ve β zaman içinde sabittir). Devlet gelirin marjinal kaynak maliyeti, λ , zamanla artıyorsa, aktiviteden elde edilecek net fayda zamanla düşecektir. 2. durumun başta sürmekte olduğu varsayılırsa, aktivitenin denge düzeyi başta düşecektir. Sürecin bu aşaması sırasında, aktivite için tahsis edilen bütçe kısılır. KİT'lerin durumunda, yeni yatırım için ayrılan finansman miktarında bir düşüş olabilir ya da, daha genel olarak, teşebbüsün bütçe tahdidi güçlendirilebilir. Bununla birlikte, λ^c gibi, λ değerine yakın kritik bir değerde, 2. durum geçerliliğini koruyamaz ve devlet mevcudiyet düzeyi, aktivitenin özelleştirme yönünde değiştiğini gösteren sıfıra doğru sürekli sıçrayışlar gerçekleşir. Bundan dolayı, zaman içinde tipik sıralama, özelleştirmeyi izleyen sıkı bütçelerdir.

Bu analizde, değişimi tetikleyen şey devlet finansman maliyetindeki değişikliklerken, diğer faktörlerin reform zamanlamasını etkilemede rol oynadığı unutulmamalıdır. Örneğin, β , KİT verimlilik ölçüsü olarak yorumlanabilir; β değeri ne kadar yüksek olursa teşebbüsün verimliliği o kadar düşük olur. (2) numaralı ifadeden görülebileceği gibi, λ 'nin kritik değeri β 'nin azalan bir fonksiyonudur. Bundan dolayı, diğer faktörler eşit olmak koşuluyla, KİT'lerin daha verimsiz oluşuyla özelleştirme daha erken meydana gelme eğilimi gösterir. Aynı şekilde, devlet mülkiyetinden elde edilen siyasi faydaların değeri, reformun zamanlamasını etkileyecektir ve bu değer, belli bir dizi durumla ilgili spesifik özelliklere göre ülkeden ülkeye ve endüstriden endüstriye farklılık göstermesi beklenebilir.

Bu analiz, özelleştirmenin kamu sektörü yönetiminin normal bir parçası olması gerektiğini gösterir. Zamanla, tercihler, kurumlar, siyasi etkiler ve teknolojiler değiştikçe, devlet aktivitelerinin portföyünde değişiklikler olması doğaldır. Örneğin, devlet tarafından sağlanan ya da sübvans edilen sağlık ve eğitim gibi hizmetlere dair taleplerde bulunan yüksek gelir esnekliği, devlet harcamalarını arttıracaktır. Bu aktiviteler konusundaki talep arttıkça diğerleri (talepteki gelir esnekliğinin düşük olanlar), devlet gelirlerinin maliyetinin artmasıyla "dışa itilme" eğilimi gösterecektir.

O zaman, diğer faktörlerin eşit olması koşuluyla, devlet geliri marjinal kaynak maliyetinin λ yüksek olduğu ve yükseldiği durumda özelleştirme politikalarının benimsenmesini görmeyi bekleyebiliriz. λ değişkeninin kendisi gözlenmeyebilir fakat hipotez, devlet gelirlerinin kaynak maliyetiyle ilişkilendirilerek *proxy* değişkenlerle test edilebi-

ir. Örneğin, yukarıda özelleştirmenin yüksek ve artan vergi oranlarına bağlanacağı durumda, λ 'nin toplam vergi oranının artan bir fonksiyonu olabileceği iddia edildi. Daha genel olarak, özelleştirme mali krizlerle tetiklenme eğilimi gösterecektir.

Özelleştirilmesi muhtemel aktivite türleri açısından, belli adaylar, kâr artışı milli gelirin altında gerçekleşen devlet üretimleri ve maliyetlerin azaltılmasını sağlamaya maruz kalmayanlardır. Ekonominin KİT sektörü bu koşulları yerine getirme eğilimi gösterir; örneğin, ekonominin belli bir sektörünün gelişimini sübvans edecek kamu mülkiyeti, ulusal bir telefon şebekesinin yapılması, ulusal bir elektrik şebekesinin yapılması vs. arzu edilen gelişmeler gerçekleştirilirse zamanla bir öncelik olmaktan çıkacaktır.

Aynı şekilde, kırsal kesimlerdeki telefon hizmetlerinin, kentsel kesimdeki yüksek fiyatlarla sübvans edilmesi gibi bir mal arzının nüfusun bir bölümüne çapraz sübvans edilmesinde KİT'lerin faydasını düşünün. Bu durumda, (kent tüketicilerine uygulanan) dolaylı vergi şeffaf değildir ve mali hesaplamalarda doğrudan önemli bir rol oynamaz fakat, altında yatan analiz benzerdir. Yani, dolaylı vergi, kaynak tahsisat sapmalarını büyütme için dolaysız vergilendirmeyle birleşir ve çapraz-sübvansiyonun verimlilik maliyeti zamanla artma eğilimi gösterir. Aksine, kaynakların yeniden dağılımı konusundaki talebin gelir-esnekliğinin özellikle yüksek olacağını beklemek için açık bir neden yoktur.

Son olarak, analiz, toplam ekonomik aktivite düzeyindeki ve kamu sektörü finansmanlarının durumundaki kısa-vadeli dalgalanmaların özelleştirme zamanlaması üzerinde önemli anlamları olabileceğini de iddia ettiği belirtilmelidir. Ekonomideki çevrimsel hareketler, genellikle GSYH'ya göre devlet harcama ve vergilerindeki hareketlerle bağlantılıdır. Bir durgunluk döneminde, ekonomik koşulların değişmesinden (işsizlik gibi) olumsuz yönde etkilenenleri desteklemek için mali kaynak talebinde görece bir artış olacaktır ve devlet harcama programlarının kısa dönemli esnek olmayışı göz önüne alındığında, diğer alanlarda telafi edici azaltmaların gerçekleştirilmesi zor olacaktır. Bundan dolayı, harcamaların GSYH'ya oranı artma eğilimi gösterir. Bununla birlikte, vergi gelirlerinin GSYH'ya oranında, vergi oranlarında bir artış olmadan aynı şekilde artması olası değildir. Aslında, genelde olduğu gibi, marjinal vergi oranları (ekonomik aktivite açısından) ortalama oranlardan daha büyük olduğunda, durgunluk dönemlerinde vergi gelirleri GSYH'ya göre düşme eğilimi gösterir.

Bir ekonomide durgunluk yaratan eğilimlere ait net sonuçların, bundan dolayı, devlet üzerindeki mali baskıları arttıran bir etkiye sahip olması beklenebilir. Bu da gösterir ki, diğer koşulların eşit olması şartıyla, özelleştirme, ekonomideki olumlu gelişmelerle değil, durgunluk yaratan koşullarla tetiklenir (başka bir ifadeyle, durgunluk, tecrit programlarını hızlandırma eğilimi içindedir).

8. SONUÇLAR

Yukarıda geliştirilen analiz, kuramsal ekonomi biliminde popüler olan sahip-yönetici (*princible-agent*) analizine dayanan özelleştirme analizlerinden oldukça farklıdır. Bununla birlikte, bu analiz ampirik gerçeklere çok yakın görünmektedir. Örneğin,

agency kuramı, neredeyse bütün durumlarda ya da en azından doğal tekellerin olmadığı hallerde, özel teşebbüslerin kamu teşebbüslerinden aslında daha verimli olduğu argümanını desteklemede kullanılabilir. Bununla birlikte, böyle bir önermenin kabul edilmesi bir özelleştirme kuramı olarak çok yardımcı değildir. Bu önerme, teşebbüsün kamu sektöründe ilk etapta nasıl olması gerektiğini açıklayamaz ya da açıkladı diyelim, özelleştirmenin neden daha önce ya da daha sonra gerçekleştiğini açıklayamaz.

Aksine, yukarıda geliştirilen yaklaşım, daha genel bir devlet davranış kuramına bir özelleştirme kuramı yerleştirmektedir. Ayrıca, birçok faktör belli herhangi bir zamanda devlete ait tercih edilen politik çıktıları etkileyebilirken, devlet finansmanının artan maliyeti, özelleştirme programlarının ortaya çıkışında özellikle ampirik önem taşıyan bir etmen olarak karşımıza çıkmaktadır.

Daha spesifik olarak, devlet harcamalarını arttıran taleplerle ortaya çıkan artan devlet finansman maliyeti (örneğin, yüksek gelir esnekliği olan kamu hizmetleri konusundaki talep artışından dolayı), faydaları daha yavaş bir artış gösteren devlet çıktıları üzerinde daha uzun vadeli bir baskı yaratacaktır. Bu ikinci tür çıktılar, 20.yüzyıl sonunda tartışmaya açık olarak birçok KİT sektöründe görülen ortak özelliklerdir.

Tabii ki, bu alternatif yaklaşım, kamu teşebbüsleri ve özel teşebbüsler arasındaki verimlilik farklarının politik kararlar üzerinde önemli etkileri olmadığını göstermez. Diğer koşulların eşit olması şartıyla, kamu sektörü seçenekleri özel sektör alternatiflerinden daha verimsizse, kamu mülkiyeti çekiciliğini bayağı kaybedecek ve tecrit, devlet finansman maliyetinin daha düşük bir değerinde tetiklenecektir. Görece verimliliğin, mevcut analizde vurgulanmama nedeni basitçe zaman içinde nispeten durağan olma ihtimali bulunan bir faktör olmasıdır.

Son olarak, KİT'lere bağlanan spesifik siyasi faydalar durumdan duruma değişektir, öyle ki, özelleştirme genel trendi apaçıkken, bireysel tecritlerin zamanlaması ağırlıklı olarak yerel durumlardan etkilenecektir. Böyle durumlarda meydana gelen değişiklikler dikkate alındığında, bütün bürokratların hemen hemen aynı zamanda işi bırakması beklenmemelidir.

NOTLAR

1. *Bureaucrats in Business* ayrıca reform hızının nasıl artırılabilirliği sorusuna da cevap aramaktadır. Fakat, bu makalede temas etmeyeceğim bir noktadır.
2. Bu mecaza göre, değişik devlet müdahale biçimleri (örneğin, yeni bir düzenlemeye gitmek, bir sübvansiyon vermek) nüfusun bir ya da daha çok kesimi (örneğin, üreticiler, işçi sendikaları, tüketiciler, vergi mükellefleri) tarafından açık ya da gizli biçimde bulunulan taleplere cevaben devletin bir organı tarafından (örneğin, yasama, bakanlık, düzenleme kurumu) sağlanan çıktılardır.
3. Teşebbüs yöneticileri tarafından, nakit akışlarındaki değişikliklerle ilgili yapılan değerlendirme ve böylece dinamik motivasyonların gücü, mülkiyet

de dahil bir dizi etmene bağlıdır. Örneğin, nispeten zayıf bir bütçe tahdidi KİT durumundaki güçlüğü azaltacaktır ve ayrıca rekabet eden, özel mülkiyetteki bir şirketin avantaj değerini (value of the carrot) düşürmede dolaylı bir etkisi olabilir.

4. Kamu fayda kuramları, siyasi sistemdeki 'agency' sorunlarından soyutlanmıştır ve politikacıların en genel şekliyle ekonomik verimlilik açısından tanımlanan sosyal refahı azami hale getirdiğini varsayar.
5. Bu ölçü, kanunlar ve düzenlemeler şeklinde olan devlet "çıktıları"nın önemini vurgulayamaz. Örneğin, kamu harcamalarının GSYH açısından düşük düzeyde olduğu fakat devletin özel sektörün en küçük aktivitelerine bile karıştığı bir ekonomi tasavvur etmek zor değildir.

REFERANSLAR

- Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, World Bank Policy Research Report (New York: Oxford Univ. Press, 1995).
- Sappington, D. E. M. And J. E. Stiglitz. "Privatization, Information and Incentives", *Journal of Policy Analysis and Management*, 6, 1987.
- Shapiro, C. and R. D. Willig. "Economic Rationales for the Scope of Privatization", in E. N. Suleimann and J. Waterbury (Eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization* (Oxford: Westview Press, 1990).
- Smith, A. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, edited by R. H. Campbell and a. S. Skinner (Oxford: Clarendon Press, 1976).
- Vickers, J. And G. Yarrow. "Perspectives on Privatization", *Journal of Economic Perspectives* (1991).
- Yarrow, G. And P. Jasinski (Eds.), *Privatization: Critical Perspectives on the World Economy* (London: Routledge, 1996).