

Özel Mülkiyet Karşısında Devlet*

Andrei Shleifer**

Giriş

Ne tür mal ve hizmetler özel firmalar yerine kamu çalışanları tarafından üretilmelidir? Kamu işçileri kamuya ait firmalarda çelik ve otomobil üretmeli midir? Öğretmenler ve doktorlar kamusal alanda mı istihdam edilmeli, yoksa özel okullar ve uygulamalarda mı çalışmalıdırlar? Çöpler özel şirketlerin sivil hizmetçileri tarafından mı toplanmalıdır? Ekonomi bütünüyle toplumsallaştırılmalı mıdır? Bunlar öteden beri sorulan sorular olmasına rağmen, verilen cevaplara götüren sebeplerin değiştiği kadar, cevaplar da değişmektedir. Bu çalışmada, kamu mülkiyeti ile ilgili bazı yeni yaklaşımlar açıkla-nacaktır.

Yarım yüzyıl kadar önce ekonomistler monopol gücü ve dışsallıklar gibi piyasa başarısızlıkları meydana gelince, hatta bu tür kuşkular doğunca, çarçabuk, firmaların kamu mülkiyetini favori olarak görüyorlardı. Bu sebeple, monopol gücüyle ilgilenen Arthur Lewis (1949, s. 101), toprakların, maden yataklarının, telefon ve sigorta hizmetlerinin ve motorlu taşıt endüstrisinin millileştirilmesini savunmuştu. Benzer sebeplerle, James Meade (1948, s. 67), kimya endüstrisinde olduğu gibi, demir-çelik endüstrisinin de kamulaştırılmasını önermişti. Maurice Allais (1947, s. 66), İngiliz emsallerinden bir adım öndeydi. O, kamu

ve özel mülkiyetin karşılaştırmasını kolaylaştırmak amacıyla her bir endüstriden birkaç firmanın kamulaştırılmasını savunmuştu. O zamanlar tutuk evi ve eğitim gibi hizmetlerin özelleştirilmesi ciddi uzmanlarca bile açıkça tartışılmıyordu.

Geleceğin Nobel ödüllüleri tarafından yapılan bu yorumlar, 1930 ve 1940'larda şiddetlenen kapitalizm, sosyalizm ve piyasa ekonomisinde planlamanın rolü üzerine süren daha geniş bir tartışmanın parçasıydılar. Ciddi birçok iktisatçının görüşü, sosyalizmi savunanlardan (Lange, 1936; Lerner, 1944), ona karşı olanlara (Hayek, 1944; Jewkes, 1948), sosyalizm kötüdür ama kaçınılmazdır çünkü kapitalizm devre dışı kalmaktadır, diyerek sosyalizmi gönülsüzce kabul edenlere (Schumpeter, 1942) kadar yayılmıştı. Bu tartışmanın çok önemli bir yanı da, birçok bırakınız yapsınlar taraftarı iktisatçının başarılı rekabet fiyatlarının amacı ve rekabet dışı endüstrilerde kabul edilen kamu mülkiyetinin maliyeti üzerine dikkat çekmeleridir. Bu sebeple, Henry Simons (1934, s. 51), "Laissez-Faire İçin Pozitif Bir Program" adlı çalışmasında; "devlet mülk edinme, yönetim, demiryolları, kamu hizmet birimleri ve etkin rekabet şartlarının sürdürülmesi imkansız olan diğer bütün endüstrilerde yönetimi ele alma gerçeği ile yüz yüze olmalıdır", demiştir. Simons'ın bu tavsiyesi, Büyük Depresyon sırasındaki düzenleme başarısızlık-

** Harvard Üniversitesinde İktisat Profesörü.

larına yönelik kısmi bir yanıt olmakla birlikte, liberal bir ekonomistin bile kamu mülkiyetine rıza göstermesi açısından o zamanki mesleki düşüncenin bir göstergesidir. Bürokratik kontrolün tehlikelerini açıkça gören Pigou (1938) ile birlikte Schumpeter (1942) ve Robbins (1947) de kamu mülkiyetine fazlaca karşı değillerdi. Sosyalizm hakkında oldukça tereddütlü olan Samuelson, *Economics* adlı kitabının ilk baskısında (1948, s. 604) : “Karma serbest girişim sisteminin büyük dinamik canlılığının, bütün hatalarıyla, bir toplumsal isteğin eşitlenmesinin imkansız olması gibi, gelişmenin bir yüz yılına hayat verdiği kolay gizlenemeyecek kadar açıktır” demiştir. Bununla birlikte, Samuelson yalnızca fiyatların dağıtıcı rolü üzerine dikkatini yoğunlaştırır, mülkiyet hakkında hiçbir şey söylemez.

Kamu mülkiyetine karşıtlığın açık yetersizliği sebebiyle, savaş sonrası devlet bütün dünyada, piyasa ekonomisinde olsalar bile, toprak ve madenlerden endüstriyel fabrikalara, haberleşmeye, bankalara, sigorta şirketlerine, hastanelere, okullara varıncaya kadar üretimde büyük roller üstlendi. Japonya, Amerika ve Almanya gibi bazı ülkelerde kamu mülkiyeti sınırlandırılırken, İtalya, Fransa ve Avusturya gibi diğer bazı ülkelerde devlet üretimin önemli bir kısmını kontrolüne aldı. Gelişmekte olan ülkelerin pek çoğunda “stratejik” diye adlandırılan sektörlerin kamu mülkiyetinde olmasına karar verildi. Sosyalist ekonomilerde devlet sadece stratejik sektörleri değil, mümkün olan hemen her şeyi mülkiyetine aldı.

Dünya ne çok değişti! Birkaç on yıl öncesine kadar Nobel ödüllü iktisatçıların bile kamulaştırılmalarına inandıkları çelik, enerji, telekomünikasyon ve finansal hizmetler gibi çeşitli kamu firması son yirmi yılda piyasa ekonomisindeki hükümetlerce bütün dünyada özelleştirildi. Komünizm dünyanın hemen her yerinde yıkıldı ve eski sosyalist dünyanın reformist hükümetleri toplu özelleştirme programlarına giriştiler. Piyasa ekonomilerinde çöp toplama, eğitim gibi temel hizmetlerin devletçe sağlanması sorun haline geldi. Her

ne kadar ödemeleri devletçe yapılırsa da, bu hizmetler artan bir şekilde özel kesimin eline geçti.

Gerçi, kamu mülkiyetine karşı bazı erken tep-ki seslerinin yükselmesine rağmen, özellikle Milton Friedman (1962) not etmeye değer, savaş sonrası ekonomistler kamu mülkiyetinin kaba başarısızlığını önceden görmede genellikle yetersiz kaldılar.¹ Bununla beraber, son yıllarda, kamu mülkiyetinin başarısızlığı üzerine kanıtlar dünyanın dört bir yanında artmaya başladı (World Bank, 1995), *mülkiyet ve sözleşme* teorilerindeki gelişmeler, özel sunuma karşı devlet meselesini yeniden açtı. *Sözleşme yaklaşımı*, eğitim gibi bazı özel hizmetlerin devletçe finansmanı ile bizzat üretilmesini kesin bir şekilde ayırır. Bu yaklaşım, devlet sözleşmesi veya düzenlemesi altında kontrol edilebilen firma tarafından özel arz yoluyla sosyal amaçların başarılması için fırsatları belirlemeye yardım eder. Bir anlamda, özel firmadan çok devlet tarafından verilen “bizzat yapma veya satın alma” kararı ile ilgili sorun dışında, bütün bu konular dikey entegrasyon literatürü ile yakından ilintilidir (Coase, 1937).

Fırsatlar kamu sözleşmesi için kullanıldığında, sosyal amaçlar dikkate alınsa bile, devlet mülkiyetinin yararları anlamsızlaşır. Daha da önemlisi, yenilik yapma ve etkin olma teşviklerinin temel kaynağının özel sektör olduğu açık hale gelir. Bu duruma dikkat çeken Samuelson (1948), bunu serbest girişim sisteminin “muazzam canlılığı” diye adlandırdı. *Sözleşme yaklaşımı*, sosyal refahı devlet maksimize edeceği zaman, bir optimal sunum teorisinin esası gibi hizmet verebilir. Ayrıca, kayırmacılık veya rüşvet gibi yollarla politikacıların politik amaçlarını maksimize ettikleri kusurlu bir hükümet konusunu düşünmemizi sağlar. İşin içine politik değer-

¹ Savaş öncesi ve Depresyon öncesi yıllarda ekonomistler devlet mülkiyeti hakkında oldukça şüpheliydiler. Aşağıda tekrar dönecek olduğum bu şüpheliğin doğru ve açık tanımlaması Alfred Marshall (1907) tarafından yapıldı.

lendirmeler girdikçe, devlet mülkiyetine karşıtlık genellikle kuvvetlenir.

Bu çalışma, mal ve hizmetlerin yararlı bir devlet tarafından bizzat üretildiği durumu değerlendirmeye başlar. İyi bir sözleşme yapma ve sürdürmenin oldukça sınırlı olduğu, küçük teşviklerin bile büyük önem taşıdığı ve rekabetin sınırlılığı sebebiyle kamu mülkiyetinin daha iyi sayılacağı şartların tartışılmasıyla devam eder. Sonra, yararlı olmayan hükümetin daha gerçekçi durumuna dönülür, ki bu durum, pek çok özelleştirme uygulamasından niçin bu kadar kazanç sağlandığını açıklamaya yardım eder. Özellikle ilk ve orta öğrenim hizmetleri bu konuda canlı bir örnektir. Bana göre, ileri demokratik ülkelerde bu işin monopol benzeri bir yapıyla sürdürülmesi savunulamaz.

Bu çalışmanın temel tezi oldukça basittir. Kamu üretiminin geniş kabul gördüğü 1940'ların durumu artık inandırıcı olmuyor. Savaş sırasındaki devlet kontrollerinin bazı başarıları, Büyük Depresyon sırasındaki rekabet ve düzenleme başarısızlıkları ve Sovyet sanayileşmesinin açık başarısı, tecrübi olarak, kamu mülkiyetini kısmen teşvik etmişti. Ancak, bütün bunlar, firmaların politik kontrolünün sonuçlarının yanlış anlaşılması ve piyasa ekonomisindeki yeniliğin öneminin büyük ölçüde ihmal edilmesiyle sağlandı. Bugün artık ne savaş ne de Depresyon var, komünist ekonomiler de çöktüler. Daha da önemlisi, sözleşme ve düzenlemenin kalitesi gelişti, rekabet etkinleşti, üretimin politizasyonunun tehlikeleri görüldü, girişimci firmaların yenilik potansiyelinin değerlendirilmesi yeni bir düzeye ulaştı. Bütün bunlardan dolayı, bir üretici olarak devletin rolünün küçültülmesinin yararları açık hale geliyor ve bu görülmeye başlıyor.

Yararlı Bir Devletin Arzuya Şayan Sahası

Devletin, bazı tüketicilere sunmak üzere bir mal ya da hizmete sahip olmak istediğini düşünelim. Bu ürün yiyecek, barınak, çelik, telefon hizmeti, eğitim, sağlık koruması veya tutuk evi hizmeti olabilir. Devlet, bu hizmetlerin bazısı için bütçe dışı ödemeyi arzulayabilir veya tüketiciler kendi gönüllerince satın alıyor olsalar bile devlet, malların fiyat vb. niteliklerine ilişkin bazı görüşler taşıyabilir. Bu durumda devlet hizmeti sunacak işçileri istihdam etmeli midir, yoksa hizmetin sunumunu (olası bir düzenlemeyle) özel üreticiye mi bırakmalıdır? Ödemeyi devlet yaparken de sunuş şekli önemli midir? Bu bölümde yararlı bir devlet açısından bu sorular üzerinde durulacaktır.

Sözleşme yaklaşımının ilk temel ilgisi, bir işin bizzat devletçe veya sözleşme yoluyla dışarıda yapılması arasında fark olmadığı bilinen durumlarla ilgilidir. Eğer devlet, üreticiye ne yaptırmak istediğini kesin olarak bilirse, bu isteklerini sözleşmeye (veya düzenlemeye) geçirir ve tarafları ona uymaya zorlayabilir. Bu durumda, işin devletçe bizzat yapılması ile sözleşme yoluyla dışarıda yapılması arasında fark kalmaz. İşin esasının bu olduğu bazı açık durumları dikkate alalım. Örneğin, posta hizmetlerinin kamu mülkiyetince yerine getirilmesi hakkındaki yaygın kanı, devletin nüfusun seyrek olduğu yerlere dağıtımını zoraki yapacağı, özel dağıtımın ise bunu kârsız bulacağı ile ilgilidir (Tierney, 1988). Sözleşme açısından bu zayıf bir iddiadır. Çünkü devlet, istediği her yere postaların ulaşması için firmaları zorlayabilir veya piyasaya giriş serbestisi tanıyarak (rekabet yoluyla) farklı bir düzenleme yapabilir. Uygun bir sözleşme veya düzenleme hazırlamak fazlaca zor olmayabilir, yani hükümet postaların nereye ulaşmasını isterse, bunu Birleşik Devletler Posta İdaresi'nden isteyebilir.

Monopol gücü ve fiyat sınırlaması ihtiyacını kamu mülkiyeti tartışması içinde ele alalım. Eğer devlet monopolce sunulacak ürünleri tanımlayabilirse, kamu hizmet birimleri veya telekomünikasyonda sıkça olduğu gibi, bir özel monopolü her zaman düzenleyebilir. Kamu düzenlemesine bir kez izin verildi mi, 1940'lardaki doğrudan kamu mülkiyetinin üstünlüğü buharlaşır. Nihayet, eğitimin özel okullarca sağlanmasına karşı ortak tavır, özel okulların sorunlu öğrencileri almak istemeyeceği, oysa devlet okullarının bu öğrencileri

almaya zorlanabileceği şeklindedir. Eğer hükümet eğitim giderlerinin bir kısmını tüketicilere öderse veya ağır eğitim giderlerine karşı genel bir çıkış yolu bulabilirse, sorun sözleşme yaklaşımıyla çözülebilir. Kusursuz bir sözleşme ve düzenlemeyle mal ve hizmetlerin yararlı bir devlet veya özel sunumu arasında fark kalmaz. Doğal olarak, bu sonuç sıradan veya bütün sözleşmeleri onaylamaz, sosyal amaçlara ulaşmanın tek yolunun sadece kamu mülkiyeti olmadığını gösterir.

Daha önce tanıttığımız gibi, sunum tarzları arasında görülen farklılıklar birçok durumda sözleşme fırsatlarını sınırlandırır: Hükümet her şeyi önceden tam olarak göremez, açıklayamaz, şart koşamaz, düzenleyemez ve istediği şeye tam olarak zorlayamaz. Bu gibi sınırlı sözleşme fırsatlarını açıklamanın özel bir yolu Grossman ve Hart (1986), Hart ve Moore (1990) ve Hart (1995) tarafından geliştirilen *eksik sözleşmeler teorisidir*. Bu yazarlar, genellikle (model bir hükümete göre olmayan) sözleşme kusurlarına, sözleşmede ne yapılması gerektiği açık olmayan durumlarda aktiflerin mülkiyetinin sahiplerine kontrol ve pazarlık gücü vereceği fikrine dikkat çektiler. Sonuç olarak mülkiyet, yöntemler geliştirmeye ve aktifleri kullanarak maliyetleri düşürmeye yönelik yatırım yapmaya ortakları teşvik eder, çünkü ortak, yenilik sayesinde daha çok ödül alacaktır. Eğer posta işinin bir ortağı posta dağıtımında daha etkin bir yol icat ederse, bu yenilik işe uygulanır ve ondan kâr sağlanır. Aksine, işe devlet veya başka biri sahip olursa, yeniliğin olması için yenilikçinin ortak ile anlaşması gerekir, yani yeniliğin faydaları ortak ile bölülmelidir. Mülkiyetçe sağlanan kazanım işi olmaksızın yatırıma ve yeniliğe yönelik teşvikler zayıf kalır.

Hart, Shleifer ve Vishny (1997) özel ve devlet arasındaki seçimde Grossman-Hart-Moore teorisine başvurdular. Onlar, sözleşme yapılamaz özellik gibi, kusurlu bir sözleşme konusunda ürün karakteristiklerine dikkat çektiler. Bu özellik, hangi iyilikteki tutuk evinin tutukluları eğiteceğini, hangi temizlikteki yerlerin su tutacağını, hangi iyilikteki

okulların öğrencilerine vatanseverlik aşılayacağını, hangi uzaklıktaki mesafeye mektup ulaştırılacağını veya hangi yenilikteki arabanın yapılacağını gösterebilir. Özel sunuma karşı kamunun tercihi, bu gibi işlerin maliyetine bağlı olduğu kadar, hangi mülkiyet türünün sözleşme yapılamaz özellikteki bir işi daha etkin yapacağına da bağlıdır. Buradaki etkinlik kavramı bütünüyle kalitenin sosyal değeri ile birleşmeye meyleder.

Hart, Shleifer ve Vishny (1997)'ye göre, maliyet etkinliği ve kaliteye odaklanmak için iki tür yatırım teşviki vardır: Maliyetleri azaltacak olanlar ve kalite veya yeniliği geliştirecek olanlar. Aktifler kamusal olarak sahiplenildiği zaman, mal sahibi olmayan kamu yöneticisi kazançtan sadece küçük bir pay aldığından, gerekli yatırımları yapma konusunda nispeten daha zayıf teşvike sahiptir. Buna karşın, düzenlenmiş özel müteahhitler, ortak olarak yatırımdan daha çok kazanım sağlayacaklarından, daha güçlü teşviklere sahiptirler. Hangi mülkiyet yapısının daha etkin olacağı yatırıma ve yeniliğe yönelik güçlü teşviklere sahip olup olmamaya bağlıdır, ne güzel bir fikir².

Maliyet düşürme ve kalite geliştirme açısından kamu çalışanlarının zayıf teşviki özel mülkiyetin üstünlüğü için temel oluşturur, bu durum çeşitli ampirik çalışmalarla ve basit gözlemlerle doğrulanmaktadır. Özel firmalar mallarını düşük maliyetle, aynı veya daha yüksek kalitede sunarken, devletin bu tür fir-

² Kamu bürokrasisine karşı özel kesim üzerine yapılan pek çok çalışmada, bunlara Stiglitz (1989, 1994), Wilson (1989), Holmstrom ve Milgrom (1991, 1994), Tirole (1994) ve Williamson (1994) tarafından yapılan çalışmalar dahildir, kamu çalışanlarının zayıf teşviki vurgulanır. Bütün bu çalışmalarda her nasılsa, kamu çalışanlarının zayıf teşviki kamu mülkiyeti üzerine yapılan ilave varsayımların bir sonucudur. Bu varsayımlar; memuriyet kuralları, bürokratlara yapılacak ödemelere yönelik yasal sınırlamalar, hükümetin amaçlarının karmaşıklığı vb. faktörlerden oluşur. Grossman-Hart-Moore yaklaşımının bir avantajı zayıf teşviklerin bu ilave varsayımlardan çok, kamu mülkiyetinin açık gerçeğinden doğmasıdır.

malara -ki bu firmalar çelik miller, hava yolları veya dükkanlar olabilir- sahip olması makul değildir. Aslında özelleştirme kanıtı, birkaç istisna ile kamu firmalarına oranla özel firmalardaki hem maliyet düşüşlerini hem de kalite artışlarını göstermiştir (World Bank, 1995). Örneğin Barberis vd. (1996), Rusya'da özelleştirilen fabrikalarda hem kalite hem de etkinliğin arttığını, Ehrlic vd. (1994) ise, özel hava yollarında kamudakinden daha büyük verimlilik artışı olduğunu buldular. Schumpeter (1942)'in kaygılarına karşın, özel girişim gelişmenin lokomotifine olmaya devam ediyor.

Kamu ve özel sunumun nispi üstünlüklerini değerlendirmede yenilik üzerine dikkat çekme işi açık bir şekilde Marshall (1907) tarafından yapıldı. Marshall (1907, s. 339), 19. yüzyılda İngiltere'nin yaşam standardındaki büyük artışta yeniliğin önemini vurguladıktan sonra, sosyalizm sorununa döndü ve devletin genellikle zayıf bir yenilikçi olduğunu tartıştı. "Bir devlet Shakespeare'in çalışmalarının güzel bir baskısını yapabilir, ama onları yazmayı başaramaz... Sürekli yenilik ve teşebbüs gerektiren üretim branşlarında kamu girişiminin her yeni genişlemesi ilk bakışta anti-sosyal olarak nitelenebilir, çünkü o, toplumsal refahın şekillenmesinde kıyas edilemez önemdeki bilgi ve fikirlerin gelişmesini yavaşlatır." Yeniliğin önemini düşük gösterimi, yukarıda anılan Nobel ödüllüleri de dahil, kamu mülkiyetini savunanların pek çoğunu çileden çıkardı.

Bununla beraber, kamu mülkiyetine karşılığın doğru olmadığı bazı durumlar da vardır. Bu durumlarda özel girişimcilerin maliyet azaltmaya yönelik güçlü teşvikleri potansiyel olarak sözleşme yapılamayan kalite üzerine zararlı etkiler yapar. Örneğin, özel tutuk evleri ucuz gardiyanları çalıştırarak ve onların eğitimlerinden kaçınarak mahkumlara kötü muamele yapabilirler, özel hastaneler gelir kaybedecekleri gerekçesiyle hastaları tam olarak tedavi etmeyebilirler, özel okullar yüksek ücretli kalifiye öğretmenler yerine düşük verimli yardımcı öğretmenleri

ikame edebilirler, vs. Böyle durumlarda güçlü teşvikler etkisiz üretime neden olabilir, diğer bir deyişle, etkin üretici zayıf teşvike ihtiyaç duyabilir. O zaman devlet istemeye istemeye etkin üretici olur, çünkü kamu çalışanları maliyetleri düşürecek yolları bulmada güçlü bir şekilde motive edilmezler.

Kamu mülkiyetinin yeni konumuna bütünüyle bu açıdan bakılabilir. Kamu mülkiyetini savunanlar eğitimsiz düşük ücretli gardiyanlardan kurtulmak için tutuk evlerine devletin sahip olmasını isterler, kamu su sağlayıcılarının arıtma yatırımlarını zorunlu olarak yapacağını ve kamu taşıt üreticilerinin çevreyle dost ürünlere yatırım yapacağını savunurlar. Bununla beraber, kamu mülkiyetini savunurken dikkatli olmak gerekir, böyle durumların pek çoğunda, maliyet indirimi sözleşme yapılamayan kalite açısından ters sonuçlar doğursa da, özel mülkiyet hâlâ daha iyi olabilir.

Maliyet düşürme, sözleşme yapılamayan kalite üzerine ters etki yapsa bile, özel müteahhitlerin yeniliğe yönelik büyük teşvikleri etkinlik dengesini onların lehine bozabilir. Örneğin hükümet, yeni bir silah sisteminin projesi ve üretilmesi ile ilgilenirse, özel müteahhitlerin maliyeti düşürmek için kaliteden bazı ödünler vermeleri pahasına (örneğin, özel müteahhitler hükümetin tercihinden daha az gizlilik yatırımı yapabilirler) bir özel müteahhit ile anlaşmayı tercih edebilir, çünkü müteahhit daha iyi bir silah sistemi kurabilir. Telefon şirketlerinin özel mülkiyetinin açık yararları yeni teknolojilerin yaratılması ve adaptasyonu açısından telekomünikasyonda devrim yaptı (Winston, 1998). Yeniliğin esas olduğu endüstrilerde kamu sunumu durumu aşırı bir zorlamadır.

Belki daha önemlisi, tüketiciler mal ve hizmetleri özgürce satın aldıklarında, maliyet düşürmelerin sözleşme yapılamayan kalite üzerindeki ters etkileri problemin daha azını gösterir, çünkü, tüketicilerin bazı seçimlere sahip olması üreticiler arasında yeterli rekabeti doğuracaktır. Örneğin, özel üreticilerin müşterilerine düşük kalitede hizmet suna-

cakları önemli bir endişe olan sağlık sigortası planlarını ve huzurevi hizmetlerini ele alalım. Bu durumlarda müşteriler verilen hizmetten memnun kalmazlarsa, hizmet arz edenleri değiştirebilirler. Sonuçta, hizmet bedelini ister devlet isterse tüketici ödesin, kaliteyi düşürerek maliyeti düşürmeye çalışan üretici daha az talep bulacaktır, diğer bir deyişle, düşük kalite ve fiyatı tercih edenler tarafından talep edilecektir. Ancak, değiştirme maliyetli olabilir, tüketiciler yavaş tepki gösterebilir veya yeni hizmet sunucular da ketum davranabilirler. Buna rağmen, rakip üreticiler arasında seçim yapma, devletçe sunumu hâlâ zayıflatır, çünkü, rakip üreticiler maliyet düşürme ve yenilik yapmada etkinliği sürdürürken, devlet maliyet düşürecek teşvikleri zayıflatır.

Bir başka rekabet mekanizması ün yapmadır. Eğer, özel üreticiler gelecekte müşteri kazanmak isterlerse, kalite azaltma pahasına maliyet düşürme eğilimleri daha az olacaktır, aksi halde etkisizleşirler. Tutuk evlerinin özelleştirilmesini desteklemede ün yapma etkisinin önemi azdır, burada kalite geliştirme önemsizdir ve mahkumun seçimi gerçekçi olmayan bir olasılıktır, ama bazı özel firmalar kalite açısından ün yapmaya çalışabilirler ve bu firmalar, bu yolla yeni bir hükümet sözleşmesi kazanabilirler (Logan, 1990).

'Bu düşünceler, kamu mülkiyetinin daha iyi sayılacağı oldukça dar durumlar setine işaret eder. Bu durumlarda: 1) Sözleşme dışı kalite bozulmalarına yol açan maliyet azaltma fırsatları önemlidir. 2) Yenilik görel olarak önemsizdir. 3) Rekabet zayıf ve tüketici tercihi etkin değildir. 4) Ün yapma mekanizmaları da zayıftır. Kanaatimce, bu liste kamu üretimi için normatif durumun, genellikle, zayıf kaldığını gösterir.

Hatta bunlar bile hâlâ abartılıdır. Çünkü, piyasa ekonomileri kalite düşürerek maliyet azaltmayı teşvik eden kâr maksimizasyoncu üreticilere karşı, *kâr amaçsız tedarik* (not-for-profit provision) diye adlandırılan bir alternatif geliştirdi. Kâr amaçsız firmalar (non-

profit firms) doğurdıkları fazlalıkları; ek ödemeleri artırmak, çalışanların yaşam şartlarını iyileştirmek ve hatta toplumsal olarak motive edildikleri zaman kaliteyi yükseltmek için kullanırlar (Weisbrod, 1988). Kâr amaçsız firmaları işleten girişimciler ek ödemeleri, kâr amaçlı girişimcilerin kârı önemsemelerinden her halde daha az önemserler, ayrıca, kendi çıkarları için kaliteye dikkat edebilirler. Bu iki faktör, girişimcilerin kaliteyi azaltma pahasına maliyet düşürme teşviklerini yavaşlatır. Glaeser ve Shleifer (1998)'in gösterdiği gibi, önceki paragrafta dikkatlice açıklanan zayıf teşviklerin arzu edildiği durumlarda rekabet ve ün yapma mekanizmaları özel üreticilerin teşviklerini zayıflatmaz. O zaman, kâr amaçsız firmaların girişimciliği devletten ve kâr amaçlı özel üreticilerden daha etkin olabilir. Aslında okullar, üniversiteler, hastaneler, kreşler vb. diğer işletmeler genellikle kâr dışı statüye sahip olmakla kamusal iddiasına uygun örneklerdir, buna karşın buralarda da özel sunum artma eğilimindedir (doğru veya yanlış)³.

Bu şartlar altında, devlete bırakılan işler seti çok sınırlıdır, ama yok değildir. Bir örnek olarak, Birleşik Devletler Başkanını taşıyan Hava Gücü Bir uçağının işletilmesini dikkate alalım. Hava Gücü Bir'in işleri ve işletilmesi kamu çalışanları tarafından mı, yoksa özel bir müteahhit tarafından mı yerine getirilmelidir? Bu örnekte, şimdi dikkatlice sayacağım sebepler yüzünden kamu işletmesi fikri zorunlu oluyor: 1) Birleşik Devletler Başkanı'nın güvenliği yeterince önemlidir, işgücü maliyetini düşürecek diye personel kalitesinde, göreve hazır olmada ve hizmette kusurlu davranacak veya yakıttan tasarruf edeceğim diye kısa ve riskli yolları seçecek hizmet sunucuya sahip olmak yanlıştır, maliyet düşürme sorunu doğunca zayıf teşvikler önemli oluyor. 2) Yenilik yapma, belki, bu

³ Coase (1974),-örneğin, Samuelson (1948)'un ifade ettiği gibi- deniz fenerleri kamu inşasına ve işletmesine ihtiyaç duyar şeklindeki ekonomistlerin standart görüşleri aksine, İngiltere'de hem kâr amaçlı hem de kâr amaçsız firmaların deniz fenerlerini işlettiklerini ve gemicilerden ücret toplamayı başardıklarını ispatladı.

özel hizmetin önemli bir boyutu değildir. 3) Başkan, uçağı kısa zamanda hazır olmayınca, hizmet sunucuyu değiştirmeye kolayca karar veremez. 4) Ün yapma algılamaları yukarıda canlandırılan kaygıları giderecek yeterlikte olmayabilir. 5) Kâr amaçsız bir işleticinin teşvikleri, bu hizmeti üstlenmesine yetecek kadar güçlü olabilir. Doğal olarak kamu sunumunun daha iyi olduğu başka örnekler de vardır, bu örnek yapılması gereken tartışmalar hakkında bir fikir verir.

Bu kısmı bitirirken, bu çalışmadaki özel mülkiyet durumunun, temelde yeniliğı geliştirecek ve maliyeti düşürecek teşviklerin öneme dayandığını belirtelim. Bazı durumlarda mesele ne yenilik ne de maliyet etkinliğidir, sözleşme kusurları hükümetin ne istediğini kesin olarak bilmemesinden ve o kadar çok ödememek için (belki vergi gelirlerini artırmanın pahalı olmasından) düşüncesini değiştirmesinden kaynaklanır. Böyle durumlarda, kamu mülkiyetinin giderlerden kesintiye dayalı bir konumu vardır. Bunlara en iyi örnek bir savaş sırasındaki kamulaştırma ve ağır düzenlemedir, bu durumlarda gelirler büyük ölçüde devlet tarafından elde edildiğinden, yeniliğe yönelik teşvikler yavaşlar. (Doğal olarak vatanseverlik, savaş sırasında bu tür teşviklerin bir belirleyicisi ve güç kaynağı olabilir.) Fakat, kamulaştırma ve düzenlemenin daha büyük etkisi, sözleşme şartlarını değiştirmesi için müteahhide bir ödeme yapmaksızın, devlete nelerin, hangi hızda ve kim tarafından üretilmesini istediğı şeyler hakkındaki düşüncesini değiştirme izni vermesidir. Sermaye piyasaları ve hükümetin kredibilitesi düşük olduğunda, hükümetin fikrini değiştirmesinin doğuracağı maliyetin tahmini, kamu üretimi için düşük teklifler sunan özel müteahhitlere sahip olma alternatifini geçersiz kılar. Bu basit kanıt bazı devletlerin savaş sırasında, hatta barış zamanında da, endüstrileri niçin kamulaştırdıklarını, askeri ve dış hizmetler gibi işleri niçin kontrol altında tuttuklarını açıklar: Devlet böylelikle kazançlı çıkar. Aslında, sosyalizm ve kamu mülkiyeti lehine kaleme alınan 1940'ların yazınında savaş atıfları yaygındı. Devletin,

ödeme yapmaksızın, barışta niçin bu kadar sık düşünce değiştir-meye ihtiyaç duyduğu ve özellikle vatanseverliğin itici gücü zayıfladığında, öngörülemezlik iddiasıyla teşvikleri niçin bu kadar göz ardı ettiğinin sebebi pek açık değildir.

Kamu Mülkiyeti ve Özelleştirme Politikaları

Buraya kadar devletin sosyal refahı maksimize edeceği varsayımı altında mülkiyeti tartıştım. Bu, aşırı iyimser bir varsayımdır. Aslında, özelleştirmenin temeli devletin amaçlarındaki çarpıklıklara dayanır. Devletin amaçlarına dikkat etmeksizin yapılan optimal sunum tarzı tartışması büyük ölçüde eksiktir.

Politikacılar iktidarda kalmak istedikleri ve konumlarının imtiyazlarını sevindiklerinden, politik desteğin devamını sağlamak bir hükümetin amaçlarının anlamlı bir parçasıdır. Her ne kadar zayıf demokratik hükümetler, potansiyel karşıtları bastırmak için, krala yakın adamlara ihtiyaç duysalar da, demokrasilerde politik destek oylarla şekillenir. Bütün dünyada hükümetler piyasa ücretlerinin üstünde iş temini veya doğrudan doğruya transfer gibi, kendi politik destekçilerine aktarabilecekleri önemli kaynaklara sahiptirler. Hükümetler, kamu firmalarında aşırı istihdama zorlama, kendi destekçilerine servet transfer edecek kamu projeleri üretme gibi yollarla, kamu kaynaklarını yönlendirme aracı olarak kamu firmalarını ve diğer aktifleri kontrol ederler. Diğer bir ifade ile kamu firmalarının yöneticilerinin etkinsizliği sadece maliyet düşürmedeki zayıf teşviklere sahip olmalarından kaynaklanmaz, bununla birlikte hükümetlerin kaynakları destekçilerine transfer eden kasıtlı politikalarının bir sonucu olarak da etkinsizdirler (Shleifer ve Vishny, 1994, 1998; Bennesen, 1998).

Gözlem ve araştırmaların büyük kısmı kamu üretiminin bu yönünü destekler. İngiliz Devleti İkinci Dünya Savaş'ı sonrası otuz yıl boyunca kömür madenlerini işler tutmak için çok para harcadı. Devletin bu çabası madenin etkin işletilip işletilmeyeceğı endişesinden veya kamu yöneticilerinin zayıf teşvikinden

değil, maden sendikasının hükümet devirecek politik güce sahip olmasından kaynaklanıyordu. Dünya Bankası'na (1995) göre, Türkiye'de devlet sahipli kömür madeni şirketi kişi başına gelirin altı katına eşit işçi başına yıllık zararlar çalışmaktadır; Filipinler'de devlet sahipli elektrik kurumu ülkenin pek çok yerinde günde yedi saat elektrik kesmektedir; Bangladeş'te devletin toz şeker tekeli ülkedeki şeker fiyatını dünya seviyesinin iki katına zorlarken, ihtiyaç fazlası 8 000 işçi istihdam etmektedir; Tanzania'da devlet sahipli ayakkabı fabrikası, Dünya Bankası'nın desteğiyle dahi, kapanmadan önce üretimini kapasitesinin %4'nün üstüne çıkaramamıştır. Kamu mülkiyetinin bu görünümüne uygun olarak, kamu firmalarının özelleştirilmesi anlamlı verimlilik artışlarına, istihdamı azaltarak kârlılığa ve özel standartlara doğru etkinlik artışlarına öncülük etmektedir (Megginson vd., 1994; La Porta ve Lopezde-Silanes, 1997; Frydman vd., 1998). Özel firmaların daha önce geleneksel olarak devletçe yapılan, çöp toplama gibi, pek çok hizmette esasen düşük maliyetlere ve yüksek verimliliğe sahip olduklarına dair kanıtlar da artmaktadır (Savas, 1982).

Diğer yandan, dünyanın her yerinde işçi sendikaları kamuya ait firmalardan politik destek karşılığında üyelerine anlamlı çıkarlar sağladıklarından özelleştirmenin en güçlü muhalifleridirler (Lopez-de-Silanes, 1997; Lopez-de-Silanes, Shleifer ve Vishny, 1997). Patronaj –politik destek karşılığı kamu varlıklarının seçmenlere transferi- yaygın olduğundan kamu mülkiyetinin sosyalliği savı zayıflamaktadır. Patronajın yaygınlığı, aynı zamanda kamu sunumunun sosyal istenirlikten niçin daha hızlı yayıldığını da açıklar.

Kamu mülkiyetini kullanarak politik amaçlar peşinde koşmanın en ekstrem örneği belki komünizmdir. 20. yüzyılın komünist ülkelerinin hükümetleri yöneten diktatörlerini iktidarda tutmak, neredeyse bütün kaynakların dağıtımını planlamak ve aşırı istihdamın tek alıcısı olarak nüfuslarını kontrol etmek amacıyla kendi bütüncül ekonomilerine ulaştılar. Kapitalist ülkelerle kıyaslandığı

ğında bu gibi ekonomik stratejilerin komünist ülkelerdeki yaşam standardı için bir felaket olduğu kanıtlandı. Daha da önemlisi, ekonomik kontrol komünist partilere yeterince siyasi güvence sağlamadığı zaman, komünist iktidarlar bunu sağlamak için kendi halklarını kılıçtan geçirdiler. Son bir hesaplama göre (De Long, 1998), 20. yüzyılda komünist devletler barış zamanında 100 milyondan fazla kendi insanlarını öldürdüler, bu rakam bu yüzyıldaki bütün savaşlarda öldürülenlerden daha fazladır. Komünist trajedi, kamu üretim araçlarının mülkiyetinin refah sonuçlarının belki en iyi kanıtıdır, bu kanıt sorunun teorik temellerinin incelikleri tartışmasında unutulmamalıdır.

Politikacılar, kamu mülkiyetini politik amaçlara ulaşmak için kullanma yanında, rüşvet de dahil kendi gelirleri ile ilgilenirler. Zaten, kamusal sunum politikacıları rüşvet alacak pozisyona sıkça iter. Pek çok ülkede, devletin vergi toplama elemanları vergi makbuzlarında indirim yapmak, devletin polisleri güvenlik sağlamak, devletin doktorları hastaları tedavi etmek için rüşvet alırlar. Aslında bazı gelişen ekonomiler -Arjantin, Endonezya, Nijerya ve Kenya dahil- rüşveti azaltmak amacıyla, gümrük vergilerinin bir kısmını toplamaları için özel İsviçre firmaları ile sözleşme yaptılar (Low, t.y.). Diğer yandan, özelleştirme süreci rüşvete karşı kendiliğinden hassastır. Politikacılar, kampanya yardımları veya rüşvet karşılığında çeşitli anlaşmalar yapabilirler, kamu firmalarını verimsiz üreticilere satabilirler, onlara aşırı ödeme yapabilirler, onları kalite için sorumlu tutmakta ve sözleşmelere uymaya zorlamakta yetersiz kalabilirler.

Teorik olarak, optimal sunum tarzındaki bozulmanın etkileri muğlaktır: Kötü bir hükümet kamu lehine daha az özelleştirme, daha az düzenleme ve daha az sözleşme yapabilir, kamu girişimlerini kamu lehine daha az işletebilir. Bununla beraber, pratikte rüşvetin yaygınlığı, tipik bir şekilde, özel mülkiyetin konumunu güçlendirir, çünkü, kamudaki reformistler için nispeten küçük bir kurumun etkinliğine dayanan rüşvetten bağımsız bir

özelleştirme programı dizayn etmek, kamu firmaları ve kurumlarındaki rüşvetle savaşmaktan daha kolaydır (Kaufmann ve Siegelbaum, 1997). Böylece, bazı Latin Amerika ve Doğu Avrupa ülkeleri, hatta Rusya, bürokrasilerinde rüşvetin yaygın olmasına karşın, rüşvetten nispeten uzak özelleştirme programları yapmada başarılı oldular (Boycko, Shleifer ve Vishny, 1995). Daha da önemlisi, bir iş özelleştirildiği zaman, kamunun bu iş üzerindeki kontrol ve düzenleme alanı yanında rüşvet fırsatları da daralır.

Sözü edilen son husus başka imalara da sahiptir. Rüşvetin yaygınlığı büyük ölçüde içseldir ve kamu düzenlemesinin ekonomideki yaygınlığına bağlıdır. Bazı ülkelerde kötü politikacılar öyle düzenlemeler yaparlar ki, firmalar onlara karşı kendilerini rüşvet karşılığında koruyabilirler (Shleifer ve Vishny, 1993). Uygun sunum tarzlarında rüşvet bu yüzden yaygınlık kazanamaz. Aslında, bazı ülkelerde en etkin üretim, ne etkin olmayan hükümet ne de kötü politikalar yoluyla özel üreticilerle sözleşme yaparak sağlanabilir, aksine, bütünsel olarak düzenlenmemiş piyasa arzı ile sağlanabilir! Böyle bir arz, bütün sosyal amaçlara ulaştıramasa da, anlamlı etkinlik ve rüşvetin azalması gibi iki yarar sağlayabilir. Kurumları zayıf bir ekonomide bütünüyle özel çöp toplamaya sahip olmak, çöplerin kamu çalışanları veya memurlara rüşvet vererek imtiyaz elde eden özel müteahhitler tarafından toplanmasından daha iyidir. Benzer sebeplerle, düzenlenmemiş eğitime sahip olmak da daha iyi olabilir.

Eğer, bir üretim alanı zayıf teşviklere ihtiyaç duyuyorsa, piyasa mekanizmaları sınırlıysa ve yapılacak sürekli düzenlemeler rüşvet tarafından tehdit ediliyorsa, o zaman kötü bir hükümetçe sunum daha iyi olabilir. Böyle durumlarda, kaliteyi önemsemeyen kamu çalışanlarının zayıf teşviklere sahip olmaları, kaliteyi dikkate almamaları için kamu çalışanlarına rüşvet veren özel müteahhitlerin güçlü teşviklere sahip olmalarına tercih edilebilir. Devlet ile özel üreticiler arasındaki sözleşmeleri geliştirecek ayrıntılı işlemlerin olduğu, devletin önemli izleme kapasitesine

sahip olduğu, uzlaşmazlık hallerinde mahkemelerin görevini yaptığı, özel üreticilerin ün yapmaya çalıştığı ve rüşvetin sınırlı olduğu Amerika'da özel tutuk evlerini savunmak makul olabilir. Bunun gibi, sözleşmenin ülkeyi on yıl geriye götürebileceği, tutukluların haklarının sözleşmeler veya mahkemelerce korunamayacağı, sözleşmelerin hizmet kalitesinin artmasıyla ilgilenmeyen hükümet yandaşlarına rüşvet sağlayacak şekilde sonuçlanacağı kurumları zayıf bir ülkede, böyle bir stratejiyi savunmak çok farklı bir şeydir. Böyle meseleler, örneğin Rusya'daki tutuk evlerinin özelleştirilmesine karşı olmaya beni ikna eder.

Özetle, politik değerlendirmeler sadece özelleştirmeyi desteklemekle kalmazlar, aynı zamanda özelleştirmenin temel gerekçesi olurlar. Kuşkusuz, dünyadaki özelleştirmelerin asıl yararı, politik olarak yönlendirilen kaynak dağılımına son vermesidir. Kamu bozulması özelleştirme programlarının şekillenmesi hakkındaki bazı kaygıları artırır, ama pek çok durumda da özel sunumu kuvvetlendirir. Politikanın daha çok hesaba katılması kamu mülkiyetinin optimal alanını daraltır.

Özel Eğitim Durumu

Amerika'da son zamanlardaki en sıcak tartışmalardan biri, şimdilerde ağırlıklı olarak kamu okullarınca sağlanan ilk ve orta eğitimin optimal sunum tarzı ile ilgilidir (Poterba, 1996). Mevcut sistemi eleştirenler son zamanlarda Amerika'da okullara yönelik reel kamu harcamalarındaki büyük artışlara dikkat çekerler, ki bu artışlara eğitim kalitesindeki uygun gelişmeler açıkça eşlik etmemektedir. Hanushek (1996), 1960'ların ortası ile 1990'ların ortası arasında, standartlaştırılmış test sonuçları düşerken, öğrenci başına reel eğitim harcamasının üçe katlandığını göstermiştir. Okul özelleştirme ve okul seçmenin karşıtları, tipik bir şekilde, kalite ve sosyal amaçlar hakkında argümanlar ileri sürerler. Bu çalışmada ortaya konan çerçeve eğitim alanındaki bazı sorunların şekillenmesine belki yardım edebilir.

İş somutlaştırmak için mevcut sistem ve önerilen alternatifler arasındaki her ayrıntı üzerinde durmaksızın, tartışılan şemaların birçok ögesini yansıtacak şekilde iki eğitim sunum modelini karşılaştıracam. Mevcut sistemde okullar, yerel yönetimler olarak düşünülebilecek yerel okul kurulları tarafından denetlenir. Okullara yerel emlak vergilerinden ve devlet bütçelerinden ödemeler yapılır. Böylece okullar, genellikle kamu sahipli ve kamu finansmanlıdır, onların eğitim programlarını devlet yapar, öğretmenlerini devlet istihdam eder. Devlet okullarındaki öğretmenler politik olarak aktif bir sendikaların üyesidirler. Genellikle, öğrenciler çok az okul seçimine sahiptirler. Bağış ve okul taksitleri ile finanse edilen bazı özel okullar vardır. Çocuklarını özel okullara gönderen ebeveynler hem okul taksitlerini, hem de kamu okullarının finansmanına gidecek emlak ve diğer devlet vergilerini öderler.

Önerilen reformların bazısında, ebeveynler yerel ve devlet vergileriyle finanse edilen sabit değerli kuponları alırlar. Kuponun değeri halen verilmekte olan kamu eğitimini ödemeye yetecek düzeyde belirlenir. Öğrenciler bu kuponları, kamu veya özel, istedikleri herhangi bir okul için kullanabilirler. Öğrenciler ve ebeveynlerin anlamlı bir seçim yapılabilmesi için, bir kuponun yeterince okul tarafından kabul edilmesi önemlidir. Devlet kuponların kullanıldığı okulları onaylayabilir, onların müfredatlarının temel esaslarını belirleyebilir, okulun yeniden onaylanması sürecinin bir parçası olarak öğrencilerin bazı testleri geçmesini şart koşabilir. Devlet aşırı ücret almaksızın belli sayıda öğrenci almalarını şart koşabilse bile, özel okullar isterlerse kuponun değerinden yüksek ücret belirleyebilirler.

Sözleşme yaklaşımından hareketle, iki sistemin bu çalışmada karşılaştırılması önemlidir. Yürürlükteki düzenlemenin en azından üç sebeple başarı şansı azdır: 1) Okullar maliyet düşürmeye yönelik teşvikleri zayıf olan kamu çalışanları tarafından işletildiği için. Eğitim maliyetlerindeki patlama şaşırtmıyor. 2) Yenilik teşvikleri zayıf olduğu için. Öğ-

rencilere ne öğretilmeli fikri kadar, nasıl öğretilmeli fikri de hızla değiştiğinden, yeniliğe yönelik zayıf teşvikler ciddi bir sorundur. 3) Okullar, güçlü ve iyi örgütlenmiş sendikalarla yüz yüze olan yerel yönetimlerce işletildiği için. Sendikalar, eğitim hizmeti alanlar yerine sendika üyelerinin refahına ağırlık verme eğilimindedirler. Amerika'daki kamu eğitimine yönelik bütün bu teorik değerlendirmelerin ampirik olarak ispatlanması şaşırtıcı değildir (Hanushek, 1996; Peltzman, 1993, 1996; Chubb ve Moe, 1990).

Sözleşme yaklaşımı açısından, kuponların ve okul seçiminin önerilen alternatifinin açıkça istenir birkaç özelliği vardır: Birincisi, özel okullar, prensipte eğitimin yüksek kalitesine ve etkinliğine öncülük ederek maliyetleri düşürecek ve daha da önemlisi yenilik yapacak güçlü teşviklere sahiptirler. İkincisi, özel okullar öğretmen sendikalarının tercihlerine hizmet etmeye daha az yatkındırlar. Üçüncüsü, okul seçimi ve okullar arası rekabet özel hizmet sunucuları kalite azaltma pahasına maliyetleri düşürmeye teşvik etse de, okullar öğrenci kaybetmemek için bu politikaları benimsemezler. Aslında rekabet hem özel, hem de kamu okullarının kalitesini artırır (Hoxby, 1995). Dördüncüsü, ün yapma algılamaları rekabetin bu yararlarını kuvvetlendirir. Nihayet, kâr amaçsız tercih özel okulların yaygın örgütsel yapısı olduğu için, onların etkisiz maliyet azaltma teşvikleri daha da yumuşatılmıştır. Kısacası, özel sunumun üstünlüğü sayesinde, eğitim-öğretim mükemmelle yaklaşacak gibi görünmektedir.

Her şeye rağmen, kupon projesini eleştirenler birtakım itirazlar üretmektedirler. Bu itirazların bazısını listelemeye ve sözleşme açısından önemlerini değerlendirmeye çalışacağım.

Birincisi, eleştirenler eğitimde geniş sosyal dışsallıklar olduğunu, dolayısıyla özel sistemin bu hizmeti eksik sunacağını ileri sürerler. Poterba'nın (1996) belirttiği gibi, bu dışsallıkların önemi üzerine çok az kanıt vardır. Daha da önemlisi, kuponlar vergi ile finanse edildiğinden, devletin, tüketicilerin

kendi hallerine bırakıldıklarında yapacaklarından daha fazla eğitim harcaması yapması gerçekten mümkündür. Ayrıca, geniş dışsallıklar ortaya çıksa bile, onları engelleyen bir durum yoktur.

İkincisi, eleştirenler heterojenliğin okul içi geniş dışsal yararları olduğunu ileri sürerler. Yani, fakir öğrenciler zengin ailelerin öğrencilerinden yarar sağlarlar veya tersi. Dolayısıyla, kupon sisteminin toplumsal altoptimal ayırmacılığa götüreceği iddia edilir. Hoxby (1996)'nin açıkça gösterdiği gibi, halen Amerika'daki öğrencilerin önemli bir kısmında, ailelerin coğrafi hareketliliği ve yerleşim yeri seçimlerince tahrik edilen belli bir ayırmacılık zaten vardır. Dolayısıyla, eğer fakir ailelerin öğrencileri istedikleri herhangi bir yere gitme seçimine sahiplerse ve okullar en azından bazı öğrencileri devletin ödemeyi taahhüt ettiği kupon değerinden daha yüksek ücret talep etmeksizin kabul ederlerse, o zaman kupon sisteminin ayırmacılığı azaltması pekala mümkündür. Kötü ayırmacılığın bir uç mekanizması Milwaukee'nin kuponlu öğrencilerin okullara tesadüfi dağılımıdır. Aslında, kuponlar pek çok öğrenci için iyi bir eğitime götürecek bir bilet olabilir (Moe, 1995; Rouse, 1998).

Eleştirenler, eğitimin sosyal amaçlarını tam olarak yansıtmayan müfredatlara sahip olacak bazı özel okullar ile ilgilenirler. Diğer yandan, bazı araştırmacılar kamu eğitiminin temel sebebinin öğrencilerin yurtseverlik ve ideolojiyle eğitilmesi olduğunu ileri sürerler (La Chalotais, 1763, aktaran Barker, 1944, s. 80; Lott, 1990; Kremer ve Sarychev, 1998). Örneğin, Prusya ve Fransa, önce dini kuvvetlendirmek sonra onun baskısına karşı koymak amacıyla kamu eğitimini kısmen ideolojik sebeplerle geliştirdiler (Barker, 1944). Amerika'da, bazı özel okulların garip inançlı veya garip kültürlü gruplarca ele geçirilmesi halinde, kamu eğitiminin ideolojik amaçlarının zayıflatılacağı korkusu vardır (Kremer ve Sarychev, 1998).

Sözleşme fırsatları kısıtlı olduğunda, bu gibi endişeler kamu eğitim hizmeti sunu-

munda önemlidir, ama bugün bu fırsatlar engelleyici olarak görülmeyebilir. İdeoloji aşılamanın ileri sürülen yararları beni tamamen Sovyet okullarında yetişmiş biri gibi etkileyemez. Kamu eğitiminin geniş sosyal yararlarına inanan tarafsız biri bu sorunların sözleşme ile geniş bir şekilde çözülebileceğini kabul etmelidir. Bu çözüm; bazı özel derslerin öğretilmesini ve bazılarının öğretilmemesini isteme, temel müfredatı şart koşma ve okulun kupon programına uygunluğu açısından öğrencileri test etme şeklinde olabilir. Bu işler her ne kadar 19. yüzyılda yapılamamış olsa da, bugün, doğal olarak sözleşme yapılamaz türden görünmüyor. Bu nedenle, evrimin niçin öğretildiğinin ve yaratılışçı öğretimin niçin sınırlandırıldığının, doğal olarak sözleşme yapılamaz olduğundan emin değilim: Eğer, yaratılışçılık öğretisini isteyen toplumlardaki özel okullar kamu okullarından daha fazla anlamlı para cezası ile yüz yüze gelselerdi, devletle olan mukavelelerini bozmakla daha fazla ilgilenebilirlerdi. Eğer özel okullarda bazı istenmeyen doktrinlerin öğretilmesi kaçınılmazsa, bu gibi eğitimin sosyal maliyetleri artan teşviklerin bir sonucu olarak gelişen eğitimin potansiyel yararları ile karşılaştırılmalıdır.

Dördüncüsü, eleştirenler özel okulların bazı öğrencileri öğrenme kabiliyetsizlikleri veya eğitimi pahalılaştırma gibi yollarla sorun çıkardıkları gerekçesiyle dışlayabileceklerinden kaygılanırlar. Devlet halen ya mevcut kamu okullarına ya da bu öğrencilere yardım edecek özel programlara (özel veya kamu) muhtemelen daha fazla ödeyeceği için bu karşıtlık geçerli gibi görünmüyor. Bu gibi programlar her zaman devam edebilir. Temel mesele şudur, okullara giriş serbest ve kuponlar öğrenci kabulünü cazip kılacak yeterlikte olduğu müddetçe, ilk etki herkes için iyi bir eğitime daha kolay girmektir.

Nihayet, eleştirenlerin bazıları ebeveynlerin anlamlı bir seçim yapamayacak kadar bilgisiz olduklarını iddia ederler (Arrow, 1996). Bazı durumlarda bu doğru olsa da, okul seçimi için gerekli bilginin derslerin ve eğitim müfredatının vasıfları ile ilgili olmadığı ha-

tırılmalıdır. Pek çok insan, belki, okulları komşuları ile danışarak seçerler, böyle bir araştırmayı pek çok insan yapabilir. Araştırma yapmayan ebeveynlerin çocukları belki kendilerini bugünden daha kötü olmayan bir durum içinde bulacaklardır. Her şeyden önce rekabet, eğer ayakta kalmak isterlerse, kamu okullarının genel kalitesini geliştirmeye de uygundur (Hoxby, 1995).

Özetle, okul seçimi ve kuponların en azından teorik durumu, Amerika'daki mevcut sisteme güçlü bir alternatif olarak görünmektedir. Bu duruma itirazlar, sözleşme ve düzenlemenin doğru olasılıkları ile özel mülkiyet, maliyet etkinliği ve yenilik için rekabetin büyük yararları üzerine yetersizce odaklanacak gözükmektedir.

Sonuç

Yeniliğe ve maliyetleri sınırlamaya yönelik güçlü teşviklerin olması gerektiğinde özel mülkiyet kamu mülkiyetine tercih edilmelidir. Aslında, serbest teşebbüsün dinamik canlılığı diye açıklanan bu durum kapitalizmin sosyalizme üstünlüğüdür. 1930'ların ve 1940'ların ünlü ekonomistleri, kısmen sosyalizm ve kapitalizm koşullarında fiyatların rolü üzerine yoğunlaştıklarından, sosyalizmin sakıncalarını görmede başarısız oldular, yeniliğe yönelik kapitalist teşvikin kaynağı olan mülkiyetin büyük önemini görmezlikten geldiler. Daha da önemlisi, özel firmaların sosyal amaçları karşılama başarısız olacağını şeklindeki itirazların pek çoğu, kamu mülkiyetine başvurmaksızın, kamu sözleşmesi ve düzenlemesi yoluyla çözümlenebilir. Üreticiler arası rekabet olduğunda, ün yapma mekanizmaları işlediğinde ve kâr amaçsız firmalar tarafından etkin sunum mümkün olduğunda özel sunum düşüncesi daha güçlüdür. Son, fakat aynı derecede önemli, kamu görevlilerinin sosyal refaha ters olarak politik amaçlar ve kişisel gelir peşinde koşmaları özel mülkiyet durumunu daha çok güçlendirir, dünyadaki kamu girişimlerinin sönük sicilleri ve komünizm trajedisinin her şeyi çok iyi gösterdiği gibi.

Pek çok mal ve hizmetin özel sunumunun –düzenlemeli veya düzenlemesiz- yararları yeni algılanmaya başlıyor. Sağlık; eğitim; bazı tutuklama, askeri ve polis hizmetleri; şimdilerde sosyal güvenlik gibi sosyal sigorta olacağı farz edilen bazı şeyler özel firmalar tarafından belki daha ucuz ve cazip bir şekilde sunulabilir. Bu hizmetlerin kamu sunumu için bugün verilen destek, endüstrinin kamu mülkiyeti için 1940'ların argümanları şimdi nasıl görünüyorsa, bundan 50 yıl sonra öyle görüneceği akla uygundur. Sosyal amaçları gerçekleştirmek isteyen iyi bir hükümet, hedefine ulaşmak için üreticiliği nadiren üstlenecektir.

Morten Bennedsen, Olivier Blanchard, David Cutler, J. Bradford De Long, Edward Glaeser, Oliver Hart, James Hines, Lawrence Katz, David Laibson, Rafael La Porta, Flo-rencio Lopez-de-Silanes, Caroline Minter-Hoxby, James Poterba ve Timothy Taylor'a yardımlarından dolayı müteşekkirim.

Kaynaklar

- Allais, Maurice, "Le Probleme de la Planification Economique dans une Economie Collectiviste", *Kyklos*, 1947, II, 48-71
- Arrow, Kennteh, J., "Information, Responsibility, and Human Services", in Victor R. Fuschs ed., *Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care, and Long Term Care in America*. Chicago: University Press of Chicago, 1996.
- Barberis, Nicholas, Maxim Boycko, Andrei Shleifer ve Natalia Tsukanova, "How Does Privatization Work? Evidence from the Russian Shops", *Journal of Political Economy*, 1996, 104:4, 764-90.
- Barker, Ernest, *The Development of Public Services in Western Europe 1660-1930*. London: Oxford University Press, 1944.
- Bennedsen, Morten, "Political Ownership," Mimeo, 1998.
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer ve Robert W. Vishny, *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press, 1995.
- Chubb, John E. ve Terry M. Moe, *Politics, Markets and America's Schools*. Washington: The Brookings Institution, 1990.
- Coase, Ronald, "The Nature of the Firm", *Economica*, 1937, 4, 386-405.

- Coase, Ronald, "The Lighthouse in Economics", *Journal of Law and Economics*, 1974, 17:2, 357-76.
- De Long, J. Bradford, *Slouching Towards Utopia*, Book Manuscript, 1998.
- Ehrlich, Isaac, Georgis Gallais-Hamonno ve Randall Lutter, "Productivity Growth and Firm Ownership: An Analytical and Empirical Investigation", *Journal of Political Economy*, 1994, 102:5, 1006-1038.
- Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- Frydman, Roman, Cheryl Gray, Mark Hessel ve Andrzej Rapaczynski, "Private Ownership and Corporate Performance: Evidence from Transition Economies", *Mimeo*, 1998.
- Fuchs, Victor R., ed., *Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care, and Long Term Care in America*. Chicago: University Press of Chicago, 1996.
- Glaeser, Edward ve Andrei Shleifer, "Not-for-Profit Entrepreneurs", *Mimeo*, 1998.
- Grossman, Sanford ve Oliver Hart, "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy*, 1986, 94:4, 691-719,
- Hansmann, Henry, "The Changing roles of Public, Private, and Nonprofit Enterprise in Education, Health Care and Other Human Services", in Victor R. Fuchs ed., *Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care and Long Term Care in America*. Chicago: University Press of Chicago, 1996.
- Hanushek, Eric A., "Rationalizing School Spending: Efficiency, Externalities, and Equity, and Their Connection to Rising Costs", in Victor R. Fuchs ed., *Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care and Long Term Care in America*. Chicago: University Press of Chicago, 1996.
- Hart, Oliver, *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Hart, Oliver ve John Moore, "Property Rights and the Nature of the Firm", *Journal of Political Economy*, 1990, 98:6, 1119-1158.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer ve Robert W. Vishny, "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics*, 1997, 112:4, 1127-1161.
- Hayek, Friedrich, *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press. 1944.
- Holmström, Bengt ve Paul Milgrom, "Multi-task Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design", *Journal of Law, Economics and Organization*, 1991, 7, 24-52.
- Holmström, Bengt ve Paul Milgrom, "The Firm as an Incentive System", *American Economic Review*, 1994, 84, 972-91.
- Hoxby, Caroline Minter, "Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?", *National Bureau of Economic Research Working Paper 4979*, 1995.
- Hoxby, Caroline Minter, "Are Efficiency and Equity in School Finance Substitutes or Compliments?", *Journal of Economic Perspectives*, Fall 1996, 10:4, 51-72.
- Jewkes, John, *Ordeal by Planning*. London: MacMillan and Co., 1948.
- Kaufmann, Daniel ve Paul Siegelbaum, "Privatization and Corruption in Transition Economies", *Journal of International Affairs*, 1997, 50:2, 419-64.
- Kremer, Michael ve Andrei Sarychev, "Why do Governments Operate Schools?", MIT Mimeo, 1998.
- Lange, Oscar, "On the Economic Theory of Socialism: Part One/Part Two", *Review of Economic Studies*, 1936, 4:1 53-71 ve 2, 123-42.
- La Porta, Rafael ve Florencio Lopez-de Silanes, "The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico", *NBER Working Paper No. 6215*, 1997.
- Lerner, Abba, *The Economics of Control*. London: MacMillan, 1944.
- Lewis, W. Arthur, *The Principles of Economic Planning*, London: George Allen & Unwin Ltd., 1949.
- Logan, Charles, *Private Prisons: Cons ve Pros*, New York: Oxford University Press, 1990.
- Lopez-de-Silanes, Florencio, Andrei Shleifer ve Robert W. Vishny, "Privatization in the United States", *Rand Journal of Economics*, 1997, 8:3, 477-71.
- Lott, John R., "An Explanation for Public Provision of Schooling: The Importance of Indoctrination", *Journal of Law and Economics*, 1990, 33:1, 199-232.
- Low, Patrick, "Preshipment Inspection Services", World Bank Mimeo, undated.
- Marshall, Alfred, "The Social Possibilities of Economic Chivalry", *Economic Journal*, 1907, 17, 7-29. Reprinted in A. C. Pigou, ed., *Memorials of Alfred Marshall*. London: Macmillan, 1925, 323-46.
- Meade, James Edward, *Planning and the Price Mechanism: the Liberal Socialist Solution*. London: George Allen & Unwin Ltd. 1948.
- Meggison, William L., Robert C. Nash ve Matthias van Randenborgh, "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: and International Empirical Analysis", *Journal of Finance*, 1994, 49:2, 403-52.
- Moe, Terry M., *Private Vouchers*. Stanford: Hoover Institution Press, 1995.

Peltzman, Sam, "Political Economy of Public Education: Non-College Bound Students", *Journal of Law and Economics*, 1996, 39.1, 73-120.

Peltzman, Sam, "The Political Economy of the Decline of American Public Education", *Journal of Law and Economics*, 1993, 36:1 & 2, 331-70.

Pigou, Alfred C., *The Economics of Welfare*. 4th Edition. London: Macmillan, 1938.

Poterba, James M., "Government Intervention in the Markets for Education and Health Care: How and Why?" In Victor R. Fuchs ed., *Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care, and Long Term Care in America*. Chicago: University Press of Chicago, 1996.

Robbins, Lionel, *The Economic Problem in War and Peace*. London: MacMillan, 1947.

Rouse, Cecilia, "Private School Vouchers and Student Achievement: An Evaluation of Milwaukee Parental Choice Program", *Quarterly Journal of Economics*, 1998, 113:2, 553-602.

Samuelson, Paul A., *Economics*. New York: McGraw-Hill, Inc., 1948.

Savas, E. S., *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1982.

Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper and Row, 1942.

Shleifer, Andrei ve Robert W. Vishny, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 1993, 108:3, 599-618.

Shleifer, Andrei ve Robert W. Vishny, "Politicians and Firms", *Quarterly Journal of Economics*, 1994, 109:4, 995-1025.

Shleifer, Andrei ve Robert W. Vishny, *The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.

Simons, Henry C., "A Positive Program for Laissez-Faire", in *Economic Policy for a Free Society*. Chicago: University Press of Chicago, 1948.

Stiglitz, Joseph E., "On the Economic Role of the State", reprinted in Heertje, A., *The Economic Role of the State*, Oxford: Blackwell, 1989.

Stiglitz, Joseph E., *Whither Socialism*. Cambridge: MIT Press, 1994.

Tierney, John, *The U.S. Postal Service*. New York: Auburn House, 1998.

Tirole, Jean, "The Internal Organization of Government", *Oxford Economic Papers*, 1994, 46, 1-29.

Weisbrod, Burton, *Non Profit Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988.

Williamson, Oliver, "Public and Private Bureaucracies", Mimeo, 1994.

Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1989.

Winston, Clifford, "U.S. Industry Adjustment to Economic Deregulation", *Journal of Economic Perspectives*, 1998, 12:2, 175-96.

World Bank, *Bureaucrats in Business*. London: Oxford University Press, 1995.

* Aslı "State versus Private Ownership" olan makale, *Journal of Economic Perspectives* - Volume 12, Number 4 - Fall 1998'de yayımlanmıştır.

Çeviren: Osman Demir

R. M. Ballantyne

Mercan Adası

LIBERTE'den

çok yakında çıkıyor