

Devlet Piyasaların Gelişmesine Nasıl Yardımcı Olabilir*

Brian Levy

Hükümetlerin, tarih boyunca, iktisadi faaliyetler karşısında farklı yaklaşımlar geliştirdiği ve *bırakınız yapsınlar* (laissez-faire) anlayışından *emir komuta* (command and control) ekonomisine kadar uzanan bir çeşitlilik içinde, müdahalenin farklı derecelerine tekabül eden roller üstlendiği gözlenmektedir. İktisadi kalkınmayı destekleme bağlamında, bu yaklaşımlardan bazılarının diğerlerine göre daha başarılı olduğu kanıtlanmıştır. Bununla birlikte, yaşanan tecrübeler, herhangi bir yaklaşımın tek doğru yaklaşım olmadığını ve her zaman her yerde doğru sonuçlar vermeyeceğini ortaya koymaktadır.

Devlet ile piyasanın birbirini tamamlayıcı fonksiyonlar üstlendikleri ve devletin, piyasanın gelişmesini sağlayan temel unsur olduğu (örneğin devlet, mülkiyet haklarını tanımlamakta ve korumaktadır) genel olarak kabul edilmekte ise de, devletin *yasal düzenleme* ve *sanayi politikası* gibi alanlarda *ne yapması* ve *nasıl yapması* gerektiğine ilişkin anlaşmazlıklar halen devam etmektedir.

Mülkiyet Hakları

Mülkiyet hakları (property rights) menkul değerlerin kullanma hakkını, onların başkaları tarafından kullanılmasını onaylama veya yasaklama hakkını, bu değerler sayesinde üretilen geliri biriktirme hakkını ve bu değerleri satma hakkını içermektedir. Bu haklar, yeterli ölçüde tanınmadığı takdirde, piyasalar gelişme gösteremezler. Mülkiyet hakları, hukuksuzluğu makul ölçülerde sınırlamayı (hırsızlıktan, şiddetten ve diğer haksız eylemlerden korunma) öngören toplumsal düzenlemeler ile anlaşmazlıkları çözecek adil ve önceden tahmin

* *Finance and Development*, September 1997: 21-23

** Bu makale, Türkçe'ye, *M. Kemal Aydın* tarafından çevrilmiştir.

edilebilir mekanizmalar oluşturulduğu ve iktisadi faaliyetler hükümetin keyfi uygulamalarından korunduğu takdirde güvence altına alınabilmektedir. Fakat çok sayıda ülkenin sözkonusu toplumsal düzenlemelerden yoksun olduğu gözlenmektedir. *Dünya Kalkınma Raporu* (1997) başlığı altında yapılan ve 69 ülkedeki özel işletmeleri kapsayan bir çalışmada, 27 ülkedeki işletmelerin *üçlü lanet* (triple curse) altında faaliyet gösterdikleri ifade edilmektedir: *rüşvet/çürüme* (corruption), *suç* (crime) ve *önceden tahmin edilemez yargı sistemi* (unpredictable judiciary). Bunlar, takdir edileceği gibi yatırımları engelleyici unsurlardır.

Bir yerde biraz düzen var ise, devlet destekli kurumlar (state-sponsored instituti-ons) olmasa bile, orada kalkınma başlayabilir. Örneğin Avrupalı tüccarlar, faaliyetlerini yürütmek için, daha Ortaçağların başlarında kendi yasal kodlarını üretmişlerdir. Öte yandan, Çin'deki *klanların* yaygın ve geniş ticaret ağları, formel olmayan toplumsal yürütme mekanizmalarının yirminci yüzyıldaki bir örneği olarak gösterilebilir.

Bununla birlikte, işletmelerin daha kompleks hale gelmeleri durumunda, informel düzenlemelerin yetersiz kaldığı da bilinmektedir. Bu yetersizliği ortaya koymak için, ondukuzuncu yüzyılda, Birleşik Devletler'in *Vahşi Batı* olarak bilinen Nevada'sındaki madencilik işletmelerini örnek olarak ele alalım:

Başlangıçta, sayıları bir kaç yüzü bulan madenci, gayri resmi mülkiyet sözleşmelerini esas alarak ve kuralları yazıya dökmeksizin faaliyetlerini sürdürebilmişlerdir. Daha sonra zengin altın ve gümüş damarlarının bulunması yatırımcıların sayısını artırmış ve madencilige ilişkin kuralların *yazılı* olarak ortaya konmasını gerekli kılmıştır. Yüzeyledeki cevherin tükenmesinin bir sonucu olarak, madencilik daha maliyetli (sermaye yoğun) bir faaliyet haline gelmeye başlayınca, madenciler, Birleşik Devletler'in hukuk sistemine tamamen bağlanmayı öngören girişimlerde bulunmuşlar ve Nevada bir eyalet haline dönüşmüştür.

Yasal sistemin mülkiyet haklarını destekleyici boyutu tapulardan ve menkul değerlerden, hisse senedi piyasalarını çalıştıran kurallara, fikri eserlerin korunmasına ve tekelleşmeyi önleyici düzenlemelere kadar bir dizi unsuru içermektedir. Bununla birlikte bu alanda yapılacak reformlar, güçlü kurumsal yapıdan yoksun olan ülkelerde sonuç vermeyecektir.

Bilgilenme ve Koordinasyon

Bilgilenme ve koordinasyon sorunları, mülkiyet hakları mükemmel biçimde tanımlanmış ülkelerde bile, piyasaların ve özel girişimciliğin gelişmesini sekteye uğratabilmektedir. Bilgilenme sorunu, oyunun kuralları açık bir biçimde telaffuz edilmediği için, *bilgilenme* ve *anlama* kaçınılmaz olarak sınırlı hale geldiği vakit ortaya çıkmaktadır. Örneğin kişiler veya kurumlar potansiyel ortaklarının dürüstlüğü hakkında yeterli bilgiye sahip olmayabilirler veya potansiyel olarak kâr getirebilecek olan fırsatların farkına varamayabilirler. Kendi çıkarları doğrultusunda hareket eden kişiler ve firmalar, bilgiyi, ancak kayba uğramayacak iseler paylaşma eğiliminde oldukları için, koordinasyon imkânsız hale gelmektedir. Öte

yandan anlaşmalara uymama riski de, firmaların karşılıklı kazanç getirecek fırsatları geçirmelerini de güçleştirmektedir. Bununla birlikte, devletler, *yasal düzenlemeler* ve *sanayi politikaları* aracılığı ile bilgilenme ve koordinasyon sorunlarını azaltabilmektedirler.

Bu alanlarda devletin ne kadar şey yaptığı, onun kurumsal yeteneklerini iki farklı biçimde yansıtmalıdır:

1. Kamu görevlilerinin ve kuruluşlarının teknik karmaşıklığı yönetme becerisi
2. Ülkede yürürlükte bulunan denetim mekanizmalarının ve dengelerin; kuruluşların, bürokratların ve siyasetçilerin verdikleri sözlerden caymalarını kısıtlama ve keyfi davranışlardan kaçınmalarını sağlama derecesi

Kurumsal temelleri sağlam olan ülkelerde sözkonusu kısıtlamalar, bürokratların beklenmedik gelişmelere tepki vermesine müsaade eden birtakım esneklikler ile birlikte yürümektedir. Kurumsal temelleri zayıf olan ülkelerde ise, keyfi davranışların sınırlandırılmasını öngören mekanizmalar, ilerlemeyi güçleştirebilmektedir.

Yasal Düzenleme

İyi dizayn edildiği ve dikkatli bir biçimde uygulandığı takdirde, *yasal düzenleme* (regulation), toplumun, piyasanın ortaya koyacağı sonuçları, ortak çıkarları gözeterek biçimde etkileyebilmesini mümkün kılmaktadır. Nitekim:

1. Yasal düzenleme, çevreyi korumak için olduğu kadar, tüketicilerin ve çalışanların, bilgi çarpıklığının olumsuz sonuçlarından korunmasını sağlamak için de yapılmaktadır.
2. Yasal düzenleme, rekabeti yoğunlaştırıp yenilikleri hızlandıracağı gibi, monopolistik gücün kötüye kullanılmasını da engellemektedir.

Daha geniş bir perspektiften bakıldığı vakit, yasal düzenlemenin, meşruiyetini sağlayarak ve hakkaniyetini güvence altına alarak piyasanın doğurduğu sonuçların toplum tarafından içselleştirilmesine yardımcı olduğu görülmektedir.

Bununla birlikte, kötü dizayn edildiği takdirde yasal düzenleme, işletmelerin ve dolayısıyla toplumun büyük maliyetlere katlanmasına sebebiyet verebilmektedir. Örneğin yasal düzenlemenin belli tipleri, mülkiyet haklarının altını oyabilmekte, yolsuzluklara ve çürümeye ivme kazandırabilmekte, piyasalara girişleri engelleyebilmektedir.

Ülkeler liberal politikalara yöneldikçe yasal düzenlemenin belli tiplerinin, ters sonuçlar doğurduğu için, terkedildiği görülmektedir. Buna mukabil, yasal düzenlemenin, birtakım değerli amaçlara hizmet eden tipleri korunmaya devam etmektedir.

A. Kamu Hizmetlerinde Yasal Düzenleme

Kamu hizmeti (utilities) üreten sektörlerle ilişkin yasal düzenlemeler, teknoloji alanındaki

radikal değişimlerden sonra bile önemini korumaktadır. Örneğin telekomünikasyon alanında sinyaller, farklı operatörlerin sahip olduğu çoklu şebeke sistemlerini takip etmektedir, enerji üreticileri, ortak taşıyıcı bağlantı hatlarını kullanarak tüketicilere ulaşmaktadır. Gerçek rekabet, düzenleyici kurallar birbirine bağlı olmayı mecbur kıldığı, bağlanma fiyatlarının nasıl belirleneceği açıklandığı vakit ortaya çıkabilmektedir.

Yasal düzenleme, özel yatırımcıları *müsadere* (expropriation) riskine karşı koruyor olması açısından da hayati önem arz etmektedir. Kamu hizmetleri, hükümet politikasında meydana gelen değişikliklerden kolaylıkla etkilenmektedir. Çünkü bu hizmetleri sunan unsurların başka alanlarda kullanılmalari mümkün değildir. Düzenleyici bir çerçevenin yokluğunda yatırımcılar, hükümetlerin başlangıçta cazip gösterip sonra yüksek maliyetlere katlanmayı dayatmasından ötürü risk almaktadırlar. Açıkça tanımlanmış hareket tarzlarına uyumlu mükemmel bir mekanizma, potansiyel yatırımcıların ihtiyaç duyduğu *yeniden sigortalamayı* (re-assurance) sağlayabilmektedir.

Telekomünikasyon alanında yapılan reformlar ülkeler itibariyle mukayese edildiğinde, kurumsal yetenekleri farklı seviyelerde olan ülkelere sunulan seçenekleri, bu ülkelerin kendi düzenleyici kuruluşlarına verdikleri esnekliğin seviyesinin belirlemekte olduğu görülmektedir. Kurumsal denetleme mekanizmaları ve dengeleri, oldukça esnek düzenleyici yaklaşımlar içeren deneyimlere özel girişimciliği ürkütmeksizin izin verecek kadar güçlü olan İngiltere, uçtaki bir örneği oluşturmaktadır. Bu ülke, kamu hizmetlerinin fiyatlarına bir üst limit koymaktadır. Sözkonusu fiyatlar, yıllık enflasyon oranından düzenleyici (regulator) tarafından oluşturulan *ayarlama faktörü* (adjustment factor) çıkarılarak belirlenmektedir. Fiyatların belirlenmesi, kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde üretilmesini ve yeniliklerin teşvik edilmesini sağlamakla birlikte, belirleyen kuruluşun eline de, sadece kendisinin kullanabileceği bir güç vermektedir. Denetleme mekanizmaları ve dengeleri zayıf olan ülkeler açısından ise daha uygun bir tercih sözkonusudur. Bu ülkeler, ayarlama faktörünün gerçekleştirdiği fiyat düzenlemesi ile önceden belirlenmiş bir formüle dayandırılan beklenmedik yüksek kazançları paylaşmayı öngören bir anlaşmayı birleştirebilirler. Bu iki uç arasında, kendi düzenleyici kuruluşuna sınırlı esneklik tanımış olan Jamaika'yı görmekteyiz.

Kurumsal temelleri zayıf olan ülkelerin uzun dönemli hedefi, bu temelleri güçlendirmek olmalıdır. Zayıf kurumsal temeller uluslararası bir mekanizma ile ikame edilerek sözkonusu sorunun kısa dönemde giderilmesi mümkün olabilir. Filipinler, *off shore* çerçevesi içinde çok rijit *al veya öde* (take-or-pay) anlaşmaları yaparak elektrik enerjisi üreticilerinin ilgisini çekmektedir. Diğer taraftan Dünya Bankası, özel yatırımcıları ve finansörleri, müsadere de dahil ticaretdışı risklere karşı koruyarak altyapı projelerini güvence altına almaktadır.

B. Bankacılık Sektöründe Yasal Düzenleme

Finans sektöründe de düzenleme (regulation) olgusu zorunludur. Bu düzenlemenin temel hedefi, önceden kesin olarak ortaya konmuş talimatlar çerçevesi içinde kredilerin nereye aktarılacağını belirlemekten ziyade, güvenilir mekanizmalar oluşturarak sistemin sağlığını

korumak olmalıdır. Güvenilir bilgi sunacak düzenleyici özendirme (regulatory incentives) yokluğunda bankalar, portföylerindeki düşük performanslı hesapların derecesini, bir başka ifade ile batık kredilerini kolaylıkla gizleyebilmektedirler. Bankacılık sektöründeki bilgi çarpıklıkları, istikrarsızlığa yol açabilmektedir. Güvenilir bilgi olmadığı için, yatırımcılar, sorunlu bankalar hakkında dedikodu çıktığı vakit, tasarruflarını çekmede acele etmektedir. Bankalar battığında ise, endişeli yatırımcılar, ciddi makroekonomik sonuçlar doğuracak biçimde diğer bankalara yönelmektedir.

Güçlü yönetim kademelerine ve iyi çalışan hukuki süreçlere sahip olan ülkeler, bankaların başarısızlıklarından kaynaklanan riskleri ve maliyetleri hafifletmek için, genellikle ayrıntılı düzenlemeler devreye sokmakta ve banka denetçilerine merkezi bir görev vermektedirler. Bu tür bankacılık sistemlerinin temel özellikleri şunlardır:

1. Sermaye yeterliliğini ve giriş kriterini içermektedir.
2. Bankaların içeriye borçlanmayı kısıtlamaktadır.
3. Bankaları, portföylerindeki riskler ve nitelikleri itibariyle sınıflandırarak yönlendirmektedir.
4. Bankaların sahip olmak zorunda olduğu minimum denetim standartlarını ve ihtiyaç duyduğu unsurları ilan etmektedir.

Bununla birlikte, güvenilir muhasebe ve denetim bilgisinin, bankadan borç alanların finansal sağlamlığının tesbit edilmesi bağlamında yeterli olmayacağı da bilinmektedir. Bilgi ve tecrübe birikiminin yanı sıra, bu işin tarafsız bir biçimde yapılmasını mümkün kılacak ölçüde siyasi bağımsızlığa sahip denetçilerin sayısı fazla olmadığı takdirde, sözkonusu sistemi çalıştırmak pek kolay olmayacaktır.

Özellikle kurumsal temeller zayıf ise, banka sahiplerinin, yöneticilerinin ve yatırımcılarının güvenilir bankacılık sistemine daha fazla ihtiyaç duyacakları söylenebilir. Örneğin, son zamanlarda Dünya Bankası ile Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası, yıllık hesapların uluslararası muhasebe firmaları tarafından incelenmesini ve güvenilirlik normlarına bağlı kalmayı kabul etmiş katılımcı bankalar (participating banks) aracılığı ile Rusya'da ödünç verilebilir fonlar konusunda işbirliği yaptıklarını görmekteyiz.

Sanayi Politikası

Dışsallıkların (externalities), rekabet eksikliğinin ve piyasa yetersizliğinin olduğu durumlarda, özel ve toplumsal hedefler arasında bir farklılık oluşmaktadır. Mutabakat sağlanan konu, devletin piyasaları düzenleyerek refahı artırabileceğidir. Buna mukabil, devletin aktif sanayi politikaları izleyerek piyasanın gelişmesini hızlandırıp hızlandıramayacağı ise, tartışmalı bir konudur. Gelişmekte olan ekonomiler ile geçiş ekonomilerinde izlenen sanayi politikasının mantalitesi, bu tür ekonomilerin bilgilenme ve koordinasyon sorunlarının hassas ve yaygın olmasına dayandırılmaktadır. Bundan ötürü,

piyasa katılımcılarının sayısı az olan ülkelerde bilgi bir güç kaynağıdır ve sıkı bir biçimde korunmaktadır. Piyasa iktisaden yararlı koordinasyonu mümkün kılacak şekilde geliştikçe, evrimleşen kurumsal düzenlemeler zayıf kalmaktadır. Uygun kurumsal temellere sahip olan hükümetler, bilgi akışı sağlayarak, karşılıklı öğrenme ve işbirliği imkânları sunarak sınai gelişmeyi destekleyebilmektedir.

İnsiyatifler arasındaki temel ayrım şudur: Hükümetin daha az müdahale etmesi veya daha yoğun katılımı. Güçlü kurumsal temellere sahip ülkeler istisna, ikincisinden kaçınılmalıdır.

Japonya'nın savaş sonrasında çelik, kömür, makina ve gemiyapım sanayilerinde ortaya koyduğu gelişme, başarılı hükümet faaliyetinin nadir örneklerinden biridir. Öte yandan, 1970'li ve 80'li yıllarda Filipinler hükümetinin izlediği sanayi politikaları şunu göstermiştir: büyük amaçlar, güçlü kurumlar ve hükümet ile denkleşmediği vakit, özel çıkarlar denetim altında tutulmaktadır. 1979 yılında Filipinler hükümeti her biri sermaye-yoğun (capital-intensive) olan ve 5 milyar dolara tekabül eden büyük sanayi projeleri programı ilan etmiştir. 1987 yılına kadar (daha sonra hükümet değişimine ve eleştirilere maruz kalmıştır) başlangıçtaki 11 projeden 5'i (ki bunlar, 4 milyar dolar tutarındadır) rafa kaldırılmıştır.

Hükümetin fazlaca müdahalesini gerektirmeyen sınai insiyatifler (endüstriçi kamusal malların tedarikini hızlandırmayı öngören ve maliyetli olmayan kamu-özel ortaklıkları) daha fazla esneklik sağlamaktadır. Olgunlaşmış piyasa sistemlerinde özel işletmelerin oluşturduğu şebekeler ortaya çıkmaktadır. Dahili, bölgesel ve uluslararası şebekeler, firmalara yeni bilgi kaynakları ve fırsatlar sunmaktadır. Şöyle ki:

1. Uzmanlaşmış müşteriler, yeni pazar alanları açmakta ve ürün standartlarına ilişkin bilgiler sunmaktadır.
2. Ekipman temin edenler, teknik know-how transfer etmektedir.
3. Girdi üreticiler, ürün ve üretim süreci yeniliklerine yardımcı olmaktadır.
4. Rakipler, yeni düşüncelerin zengin bir kaynağı olmaktadır.

Genellikle firma ile onun müşterileri, ekipman ve girdi üreticileri, sanayi birlikleri ve diğer uzmanlaşmış örgütlenmelerden oluşan gruplar aynı bölgede bir araya gelmektedirler. Fakat piyasaları fazlaca gelişmemiş ülkelerde, bu anlamda bir süreci harekete geçirmek için bir aracıya (kamu veya özel) ihtiyaç duyulmaktadır.

Hızlandırıcı inisiyatifler, ya doğrudan firmalara ya da firma gruplarına yönlendirilebilir. Başarılı bazı inisiyatifler, ticaret fuarlarına birlikte katılma gibi olgular üzerinde yoğunlaşmaktadır. Diğerleri (Şili ve Danimarka'dakiler gibi), verimlilik artışı sağlayabilecek işbirliği çabaları lehine, iş kültüründe daha geniş bir dönüşümü mümkün kılmayı amaçlamaktadır. Umut vaat eden bir yaklaşım, firmalara, onların piyasaya girmelerine ve teknolojilerini yükseltmelerine yardım edecek biçimde kredilendirmeyi içermektedir.

Mümkün Olan Üzerinde Yoğunlaşmak

Piyasaların hızlandırılması sürecinde tek doğru çözüm yoktur [*tek beden: herkese uyar* (one-size: fits-all) formülü geçerli değildir]. Kurumsal yapı güçlü ise, etkisi büyük devlet faaliyetleri, iktisadi iyileşmeye katkıda bulunabilir. Güçlü kurumsal temeller olmadığı takdirde, devletin bu tür faaliyetleri, muhtemelen, etkinsizliğini teyid edecektir (veya güçlü özel çıkar grupları tarafından ele geçirilmesini müsait hale getirecektir).

O halde, kurumsal yetenekleri sınırlı olan ülkeler nasıl kalkınacak? Kısa dönemde, kurumsal yapı güçlendirilinceye kadar, yapılması gereken, bir taraftan devlet faaliyetlerinin gündemi biraz daha netleştirilirken, diğer taraftan da hukuku üstün kılmayı ve etkin iktisat politikaları belirlemeyi öngören temeller üzerinde yoğunlaşmaktır. Daha sonra, devlet faaliyetlerini yürütmek üzere, ülkelerin imkânları ile daha uyumlu araçlar bulunmalıdır. Bu bağlamda özellikle iki yaklaşımın umut vaad ettiği görülmektedir:

1. Politikanın içeriğinin kesin kurallar ile belirlenmesi ve böylece izlenen politikanın tersyüz edilmesini daha maliyetli hale getirecek mekanizmalar kullanımını öngören kuralların belirlenmesi.
2. Uygulama sorumluluğunu tamamen hükümet dışına kaydıracak biçimde firmalar ile yurttaşların ortak çalışmasının sağlanması

Sonuçlar, ders kitabı anlamında iyi olmayabilir. Fakat devletin kapasitesi yükseldikçe, etkinlik kazançlarını artırmayı sağlayacak daha esnek araçlara dönüşmek mümkün olacaktır. Velhasıl, devlet, firmaların ve yurttaşların güvenliğini sağlamak zorundadır: ya esneklik, keyfilik ile birlikte sürdürülmeyecek, ya da kalkınmanın temelleri çökecek.