

Bürokratları İş Dünyasından Çıkarmak: Devlet İşletmelerinin Reformundaki Engeller*

Mary M. Shirley**

Bürokratlar, işletmeleri yönetmeye devam ediyorlar. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) on yılı aşkın süredir devam eden kapatılması çabalarına rağmen ve devlet teşekküllerinin pek çok alanda özel sektör teşekküllerinden daha kötü çalıştıklarının herkes tarafından açıkça bilinmesine karşın, gelişmekte olan ülkelerdeki KİT'lerin bugün halen yapmakta oldukları ekonomik faaliyetler, yirmi yıl öncesinde olduğu kadar büyüktür. Gerçekten, gelişmekte olan ülkelerin çoğundaki ve özellikle en yoksul ülkelerdeki bürokratlar, ekonomik faaliyetlerin geçmişte olduğu kadar büyük bir bölümünü ellerinde tutmaya devam etmektedirler. Hükümet görevlileri, Gana'da bir gazino işletir, Mısır'da hamur işleri yapar, Hindistan'da saat montaj eder, Meksika'da tuz madenlerini işletir, Mali'de saat imal eder, Senegal'de yemeklik yağı şişeleme işini yaparlar. Büyük çapta KİT sektörünü desteklemeye hâlâ devam eden pek çok gelişmekte olan ülkede devletin sahip olduğu verimsiz işletmelerin yol açtığı açıklar, ekonomik büyümeyi engellerken, aynı zamanda insanların yoksulluk çemberini kırmasını daha da zorlaştırmaktadır.

Şu bilgilere dikkat edelim:

** *Dünya Bankası Siyaset Araştırma Bölümü Finans ve Özel Sektör Kalkınma Başkanı.*

• Gelişmekte olan bir çok ülkedeki KİT'ler, büyük miktarlarda fonları kullanırlar. Halbuki bu fonlar, temel sosyal hizmetlerin verilmesi bakımından daha çok ihtiyaç duyulan alanlarda kullanılabilir olan kaynaklardır. Tanzanya merkezi hükümeti, eğitime yaptığı harcamaların yüzde 72'sine ve sağlığa yaptığı harcamaların yüzde 150'sine eşit bir miktarda parayı KİT'lere sübvansiyon desteği olarak verir. Bunun yanında; KİT'lerin verimliliğinde kaydedilecek küçük bir iyileşme, çok sayıdaki gelişmekte olan ülkede görülen mali açıkları önemli ölçüde azaltabilir ve hatta bazı durumlarda tamamen ortadan kaldırabilir. Mısır, Peru, Senegal ve Türkiye'de KİT'lerin işletme maliyetlerinde sadece yüzde 5'lik bir düşüş olsa, mali açıklarda üçte-bir civarında bir düşüş meydana gelebilir.

• KİT'ler, genellikle, toplam kredilerin oran olarak büyük kısmını kullanırlar ve böylece özel sektörün borç bulma imkanlarını daraltırlar. Bengaldeş'teki KİT'ler, ulusal kredilerin aşağı yukarı beşte-birini kullanmalarına rağmen, yaptıkları üretim Yurtiçi Toplam Hasılanın (GDP) yüzde üçünden daha azına tekabül eder.

• KİT işletmeleri, genellikle özel sektör işletmelerinden daha fazla çevre kirliliğine sebep olurlar. Örneğin; Endonezya'daki devlet işletmeleri, ürettikleri ürün birimi başına, aynı büyüklükteki, yaştaki ve faaliyet alanının

daki özel sektör işletmeleri ile karşılaştırıldığında, aşağı yukarı beş kat daha fazla su kirliliğine yol açıyorlar.

Bürokratların işlettiği işletmelerin (yani hükümetlerin sahip oldukları ve işlettiği, ve fakat özel sektör firmalarınınca işletilebilmesi mümkün olan işletmelerin) sebep olduğu ekonomik problemlerin suçunu, sadece bürokratlara yüklemek mümkün değildir. Esasında, bürokratların işletme yönetiminde başarısız bir performans göstermeleri normal bir durumdur. Başarısızlığın nedeni onların yetersiz olmalarında değil, fakat bir insan olarak birbiriyle çelişen hedeflerle (çeldiricilerle) karşı karşıya bulunmaları ve en yetenekli ve azimli devlet memurlarını bile atıl hâle getirebilecek atalet hislerine sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Özel girişimciler tarafından daha iyi yapılabilecek işlerin bürokratların yönetimine verilmesi, gelişmekte olan ülkelerin bürokratlarına hem büyük yük ve sıkıntılar getirir ve hem de sadece hükümetlerin çözümlenebileceği problemlerin dikkatlerden kaçmasına yol açar. Sorun insanlar değil, sistemdir; sadece bürokratların kendileri değil, kendilerinin bürokrat olarak tayin edildikleri işletmelerin içinde bulunduğu şartlardır.

Pek çok hükümet, bazı KİT'lerin satılması ve hükümetin elinde kalan diğer işletmelerin performanslarının daha da iyileştirmesi yönünde planlar yaptılar, fakat sadece birkaç gelişmekte olan ülke, bu planlarını yerine getirmekte kayda değer bir gelişme gösterdi. Kısa bir süre önce yaptığımız *İş Dünyasında Bürokratlar: Devlet Teşekküllerinin Ekonomi ve Politikası* adlı çalışmamız; incelediğimiz geçiş sürecindeki ekonomiler (Çin, Çek Cumhuriyeti, ve Polonya) hariç, gelişmekte olan ülkelerdeki hükümetlerin işlettikleri yüzlerce işletmeden, her sene ortalama sadece üç tanesini ellerinden çıkardıklarını ortaya koymuştur. Gelişmekte olan piyasa ekonomilerinde bazı çok büyük işletmelerin satılması karşın, KİT'lerin ekonomideki payı 1980'lerden bu yana sürekli olarak GDP'nin aşağı yukarı yüzde 11'i gibi yüksek seviyede

kalmıştır. Halbuki bu oran, sanayileşmiş ülkelerde yüzde 9 civarlarından yüzde 7'den daha aşağıya düşmüştür. (bkz.: Grafik 1)

Ayrıca; araştırmamız, KİT açıklarının düşmüş olmasına rağmen, mevcut açıkların gelişmekte olan ülkelerin banka sistemi ve devlet finansmanı üzerinde büyük bir yük olmaya devam ettiğini ortaya koymuştur. Son olarak; araştırmamızın ortaya koyduğu bulgulara göre, KİT sektörü dünyanın en yoksul ülkelerinde diğer ülkelere göre daha geniş düzeyde bulunmakta ve buna bağlı problemler de diğerlerine göre daha şiddetli olmaktadır. Bu ülkelerdeki KİT'lerin GDP içindeki oranı, yüzde 14'e tekabül etmektedir.

Özet olarak; özelleştirmeden ve yapılacak diğer reformlardan elde edilen potansiyel kazançların oldukça yüksek olduğu bilinmesine rağmen, sadece az sayıda ülke, devlet mülkiyetindeki işletmeleri başarılı bir şekilde reforma tabi tutabilmiştir. Bu makale, önce KİT'lerin reformunda nasıl başarılı olunabileceğini inceleyecek ve ardından reformların önündeki siyasi engellerin neler olduğunu ve bu engellerin nasıl kaldırılabileceğini belirtecektir. Son olarak da, gelişmekte olan ülkelerdeki liderlerin ve politika yapıcılarının reformları nasıl hızlandırabilecekleri ve başarı şanslarını nasıl artıracabilecekleri konularında görüşler ileri sürülecektir.

Başarı Stratejileri

Başarılı olmuş ve başarısızlıkla sonuçlanmış KİT reformları arasındaki farkları anlamak için, 12 ülkenin devlet-işletmelerinden oluşan bir örneklem grubunun, objektif başarı kriterlerine ne derece uyup uymadığını analiz ettik. (bkz. Grafik 2). Bu göstergelere baktığımızda; Şili, Güney Kore ve Meksika'nın en iyi sonuçları elde ettiklerini; bunların KİT sektörlerinin diğer ülkelere kıyasla daha iyi performans sergilediklerini; ve zaten iyi işlemekte olan işletmelerin performanslarını daha da iyileştirebildiklerini gördük. Mısır, Gana ve Filipinler, hem iyi hem de kötü sonuçlar elde ederken; Hindistan, Senegal ve Türkiye, en kötü sonuçları elde eden ülkelerdi. Her ne kadar Çin, Çek Cumhuriyeti ve Polonya hakkında değerlendirmemize yar-

dımcı olacak kadar yeterli veriye sahip olmadıysak da; elde ettiğimiz kısmi veriler, bu ülkelerin bazılarının karma (iyi ve kötü) bazılarının da de iyi sonuçlar elde ettiklerini göstermektedir.

Çalışmanın sonuçlarını analize tabi tuttuğumuzda; KİT'lerin reformundaki başarı ya da başarısızlığın nedenlerinin, tamamıyla politika yapıcılarının şu beş konuda ne kadar ilerleme kaydedebildiklerine bağlı olduğu görülmektedir: Elden çıkarma, rekabet, sıkı bütçe, finansal reform, hükümet yetkilileri ile KİT yöneticileri arasındaki ilişkilerdeki değişiklikler. Bu reformların hepsi de, esas olarak devlet işletmelerindeki bürokratların (ya da yöneticilerin) sahip oldukları atalet hislerini devre dışı bırakmak amacıyla dizayn edilmiştir.

Elden Çıkarma. KİT'lerin satılması, tasfiye edilmesi veya hibe edilmesi işlemleri, hem özelleştirilecek işletmelerin hem de devletin elinde kalan diğer işletmelerin performansını iyileştirmek için kullanabilecek önemli yollardan biridir. Araştırmamız; Şili, Güney Kore ve Meksika gibi KİT'lerin performansında en ileri derecede iyileştirmeyi yapan ülkelerin, devletin mülkiyetini özellikle bu mülkiyetin başlangıçta büyük olduğu durumlarda hızlı bir şekilde azalttıklarını ortaya çıkardı. Hindistan, Senegal ve Türkiye gibi KİT reform programlarının en az başarılı olduğu ülkelerde ise, devlet mülkiyetinin elden çıkarılması işlemi daha az oranda gerçekleşmiştir. KİT'lerin ekonomik faaliyetlerdeki payının çok büyük olduğu Mısır gibi ülkeler bile, mülkiyetlerinin daha az kısmını elden çıkarabildiler ve performansta büyük bir iyileştirme yapamadılar. Özellikle sanayileşmiş ülkelerde özel mülkiyete geçiş (özelleştirme), oldukça hızlı bir şekilde yapılmıştır: Devletin işletmelerdeki payı Şili'de yüzde 40'dan yüzde 0'a, Güney Kore'de yüzde 16'dan yüzde 8'e düştü. Buna karşın, bu oranlar, Hindistan'da yüzde 13'ten yüzde 18'e, Senegal'de yüzde 2'den yüzde 3'e yükseldi.

Elden çıkarma işlemini hızlı bir şekilde gerçekleştirmeyi başaran ülkelerin, geride kalan KİT'lerinin performansını iyileştirmek-

te nasıl başarılı oldukları da önemli bir konudur. Bu gruptaki ülkeler, devletin elindeki işletmelerin sayısını azalttıktan sonra, ellerinde mevcut olan kıt sayıdaki yetenekli yöneticileri geride kalan işletmelere yönlendirebilmişlerdir. Bunun yanında, özelleştirilmiş olan işletmelerin piyasadaki rekabeti artırmış ve böylece devlet elindeki işletmelerin performanslarını iyileştirmeye zorlanmış olması da muhtemeldir. (bkz. Grafik 2)

Bununla birlikte, elden çıkarma işleminin devletin elinde kalan diğer KİT'lerin performanslarını iyileştirmekte her zaman yeterli olmadığı görülmüştür. Filipinler gibi bazı ülkeler, devlet teşekkülleri GDP'ye oldukça küçük bir miktarda katkı yapıyor olmalarına rağmen, bazı yıllarda GDP'lerinin yüzde 5'inin üstünde bir miktardaki fonları kendi KİT sektörüne aktarmışlardır.

Rekabet. Rekabet, hem tüm işletmeleri performanslarını artırma yönünde zorladığı için, hem de devlet işletmelerinin verimsiz çalışmalarına göz yummanın maliyetini çıplak bir şekilde ortaya çıkardığı için, KİT'lerin performansının iyileştirilmesine yardımcı olur. Rekabet, aynı zamanda yönetim başarısı açısından karşılaştırma yapabilmek için bir kriter oluşturur: Politika yapıcılar, devlet teşekküllerinin etkinliği ile özel sektördeki rakiplerinin etkinliğini karşılaştırarak, yönetsel çabaların durumunu kolayca test edebilirler. Rekabetin faydaları, Çin örneğinde oldukça açık bir şekilde görülür: Çok büyük sayıda özel sektör işletmelerine sahip olan eyaletler, aynı zamanda eyaletteki KİT'lerin diğer eyaletlerdekine göre nispeten daha yüksek verimliliğe sahip olmasıyla gurur duyarlar.

KİT'lerin çoğu, potansiyel olarak rekabete açık bir piyasada faaliyet göstermeye devam etmektedirler. Bu çalışmada bahsedilen KİT'lerin bazıları; örneğin Gana'da bir yapışkan fabrikası, bir gazino işletmeciliği ve bir deniz hatları işletmeciliği; Hindistan'da cam, bitki yağı ve toprak kazma aletleri üreticiliği; Mısır'da otel ve fırınların işletmeciliğini ve elektrik motorları imalatçılığı yapmaktadırlar. Bu örneklerdeki işletmelerin

hükümetin mülkiyetinde olmasının hiç ya da çok az ekonomik gerekçesi bulunması nedeniyle, esasında elden çıkarma işlemi tercih edilen bir alternatiftir. Bununla birlikte, bu teşekkülleri rekabete açmak, bunların ne kadar verimsiz olduklarını tüm çıplaklığıyla açığa çıkaracak ve özelleştirmeleri yönünde belli bir momentum yaratacaktır.

Başarılı olan reformcu ülkeler daha da ileri gittiler: Sadece fiyat kontrollerini kaldırarak, ülkeye girişteki engelleri düşürerek ve dış ticareti liberalleştirerek rekabeti daha da artırmakla kalmadılar, aynı zamanda tekelleri dağıttılar ve en nihayetinde rekabet eden işletmeleri sattılar.

Sıkı Bütçe. Eğer işletmeler, sıkı bütçe baskısı ile karşı karşıya kalırlarsa, yani sübvansiyon, vergi muafiyetleri, iyileştirme ödenekleri ya da kolay şartlarda borç edinme imkanlarını kullanma şansına sahip olamazlarsa (ki bunlar etkinliği artırmadan rekabet edebilme imkanı veriyor), bu durumda rekabet şartları KİT'lere performanslarını artırmaları yönünde baskı yapar. Bu nedenle; sıkı bütçeler, rekabetçi piyasalardaki KİT'lerin reform edilmesinde çok önemli bir rol oynar. Tekel durumundaki işletmeler için de aynı durum geçerlidir: Yöneticiler, bir tekelin performansını ancak kolay şartlardan elde edilen finansman imkânlarının zorlaşması durumunda gözden geçirmeye başlarlar ve kendi işletmelerinin de ticaret standartlarına uyması gerektiğini ancak bu zamanlarda anlarlar.

KİT'leri sıkı bütçe baskısı altına alma politikası, bazı KİT'lerde kapsamlı bir yeniden yapılandırılma sürecini başlattı. Örneğin; Şili'de çok devasa KİT'lerin sübvansiyon istekleri reddedildi ve bunun yerine mal varlıklarını satmaları teşvik edildi. Şili demiryolları yönetimi bu değişime memurların sayısını 27,000'den (1971'de) 7,000'e (1984'de) düşürerek, gayri menkullerini ve demiryolu işletmeciliğiyle ilgisi olmayan diğer varlıklarını satarak ve zararlı çalışan bazı hizmetlerini iptal ederek karşılık verdi. Böylece, Şili'nin demiryolları sistemi, işletme maliyetlerini daha da küçültmüş ve hatta bazı yıllarda tamamen yok etmeyi başarmış oldu.

Mısır, her ne kadar, KİT'lere yaptığı bütçe ödemelerini 1991'den itibaren parça parça kılmaya başladıysa da, 1990'ların ortasına gelindiğinde, zarar eden KİT'lerin fazla harcamalar yaparak veya uluslararası krediler kullanarak ayakta kalmasına müsaade ettiği gibi, onların iç borçlarını periyodik olarak silmeye devam etti. Örneğin; tekel konumunda iken bile zarar eden Mısır Kamu Pil Şirketi, teknik olarak 1986 yılından itibaren iflas etmiş durumda olmasına rağmen, mevcut bütün borçlarının ve taahhütlerinin hükümet tarafından karşılanması sayesinde hâlâ işletilmeye devam etmektedir.

Finansal Reform. Eğer birbirine bağlı olan KİT'lerin hükümetten destek alamamaları durumunda, kolay borç bulmalarını önleyebilecek derecede sağlam ve iyi işleyen bir finansal sektör mevcut değilse, sıkı bütçelerin tam olarak uygulanması mümkün değildir. Denetimlerin ve düzenlemelerin artırılması, kredi imkanlarının kısılması ve finansal araçlar üzerindeki hükümet kontrolünün azaltılması ve faiz oranları ve döviz kurları üzerindeki kontrolün azaltılması gibi adımlar, ekonomiye toptan bir fayda getirir. Bu tür adımların devlet teşekküllerinin performansının iyileştirilmesine yaptığı katkı da, çok önemli bir adım olarak belirtilmelidir. Çünkü; bu adımlarda olduğu gibi, bağımsız ve ticari gayelerle alınmış kararlar, elden çıkarma, rekabet ve sıkı bütçelerin etkinliğini daha da artırır.

Finans sektörünün reform edilmesi, bankaların tasarrufları artırıcı yöndeki faaliyetlerini ve yeteneklerini artırmak suretiyle özelleştirmeyi de kolaylaştırır; girişimcilerin ihtiyaçlarını ve kredibilitesini dikkate alır; KİT'lerin satışını finanse eder ve yeni yönetimleri denetler. KİT'lerini en başarılı şekilde reforma tabi tutan ülkelere biri olan Güney Kore, 1980'lerin başlarında faiz oranlarını serbest bıraktı, kontrollü kredileri azalttı ve tüm finansal araçların denetimini sıkılaştırdı. Güney Kore, finans sektörünü, devlet teşekküllerini reform sürecinin en başında reforma tabi tutarak, finans sisteminin yapısını (yasalar, tüzükler, denetim ve destekleme) KİT'

lerin reformunu daha kolay yapacak şekilde yeniden güçlendirdi.

Çok acele hareket etmenin maliyeti, Şili'nin ilk reform teşebbüsünde açıkça görülmüştür: Sermayesi yetersiz olan bankaların, denetimi yeterince gelişmiş bir düzenleyici rejimin olmaması nedeniyle çok hızlı bir şekilde özelleştirilmesi, 1982 yılında çok kötü bir finansal krize yol açmıştır. Fakat, en nihayetinde, 1980'ler boyunca çok daha başarılı bir dizi özelleştirmeler yapılmıştır. Meksika'nın Peso'yu devalüe etmesi sonrasında karşılaştığı finansal krizin de benzeri nedenleri olduğu görülmektedir.

Bürokratlar ve Yöneticiler. Elden çıkarma, rekabet ve sıkı bütçe uygulamalarının hepsi de, KİT'lerin daha iyi bir performans göstermesinde rol oynayan temel yapı taşlarıdır. Fakat, yöneticilerin reform konusunda nasıl bir tutum takınacakları, onların değişim yapma konusunda özgürlüğe sahip olup olmadıklarına bağlıdır. Hükümet yetkilileri ile devlet teşekküllerindeki yöneticiler arasında ilişkilere şeffaflık kazandırılması, en son ve gerekli bir adımdır. Bazı hükümetler, KİT yöneticilerine, artan rekabet ve sıkı bütçenin geçerli olduğu yeni çevreye uygun tedbirler alınması için gerekli adımları atma gücünü ve yetkisini vermeyi kabul etmediler. Bu tedbirlerden bazıları; fazla işçilerin çıkarılması, daha ucuz girdilerin elde edilmesi, para kaybettiren hizmetlere son verilmesi ya da yeni piyasalar araştırılması olabilir.

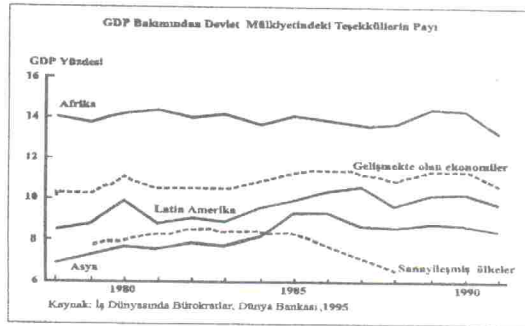
Yöneticiler köklü bir yeniden yapılandırma girişiminde bulunabilme özgürlüğüne sahip olsalar bile, bazı durumlarda bunu yapacak motivasyona sahip olmuyorlar. Hindistan'ın ilk kez faaliyet gösterdiği 1974 yılından beri zarar eden kuruluşu olan Ulusal Tekstil Şirketi, çok acı bir gerçekle karşı karşıya bulunuyor: Şirketin karlı duruma geçebilmesi için 14 fabrikayı kapatması, 59,000 işçiyi çıkartması ve 37 milyon dolar değerindeki kullanılmayan arazi ve diğer atıl mal varlıklarının bazılarını satması gerekiyor. Bunları yapacak bir otorite olmadığı gibi, şirketin yönetiminde sık sık meydana gelen değişimler (1974-1987 yılları arasında bir genel müdürün koltuğunda kalış süresi or-

talama 11 aydır), yöneticilerin radikal ve hızlı adımlar atma motivasyonunu önemli ölçüde düşürmüştür.

Pek çok ülke, hükümet yetkilileri ile KİT yöneticileri arasındaki ilişkileri daha şeffaf hâle getirmek için bazı adımlar atmışlardır. Bu reformlar; Mısır'da Kamu Yatırım Dairesi ve Gana'da Devlet Teşekkülleri Komisyonu gibi yeni denetleme kurumlarının oluşturulması şeklinde olmuştur. Filipinler ve Türkiye'de, KİT yönetim kurullarının kompozisyonu, tüketici ve profesyonel grupların temsilcilerini de içerecek şekilde değiştirildi. Pek çok ülke, yöneticilerine, fiyatlandırma, satın alma, üretim ve personel gibi konular hakkında pratikte uygulanmasa bile resmen karar alma yetkisi vermiştir. Çoğu ülke de, KİT yöneticileriyle açık ve performansa endeksli sözleşmeler yapılmasını kabul etmişlerdir.

Özet olarak; KİT'lerini genel reformdan geçirmeyi başarmış olan ülkelerin, aynı zamanda bu beş reformun çoğunu gerçekleştiklerini gördük. Gerçekten, bunların her biri bağımsız birer opsiyon olarak değil, fakat genel bir reform stratejisini hep birlikte destekleyen parçalar olarak kullanılmıştır. Örneklememizdeki bazı ülkelerin ise, parça parça reform sürecinde daha az başarılı olurken, genel reform sürecinde daha az bütüncül bir strateji izledikleri görülmüştür.

Reformda başarılı olmuş ülkelerin deneyimleri, reform sürecinin gerçekten işleyebildiğini göstermiştir ki, bu bizi bir başka soruya yönlendirmektedir: Niçin daha fazla ülke reform yapamıyor? Bu sorunun cevabı da, reform faaliyetlerinin önünde duran siyasi engellerde bulunabilir.



Siyasi Sorunlar

KİT'lerin reform edilmesi, bir hükümetin halk desteğini kaybetmesine neden olabilir. Çünkü; reformlar, hemen hemen her zaman işgücü çıkarmayı ve uzun zamandır yapılmakta olan karşılıksız desteklerin durdurulmasını gerektirir. Politikacıların, KİT'lerle ilgili politikada yapılacak her hangi bir değişikliği dikkatli tartıp biçmeleri şaşılacak bir durum değildir. Bu nedenle, politikacıların oy aldıkları seçmenlere fayda getirecek ve iktidarda kalmalarına yardımcı olacak politikaları, sahip oldukları desteği azaltacak ve iktidardan düşmelerine yol açabilecek politikalara tercih etmeleri doğal bir durumdur.

Bazı istisnai liderlerin, kendi destek tabanlarını terk etmesi ve reformlar için yeni bir destek tabanına güvenmesi ve onu harekete geçirmesi mümkünse de, çoğu, kaçınılmaz olarak kendilerini iktidara getiren destekçilerin dileklerine kulak verirler. Reformu başarmış olan ülkeler, reform karşıtı siyasi engelleri nasıl kaldırdı? Diğer ülkeler, reform sürecini hızlandırabilmeleri için başarı örneklerinden neler öğrenebilirler? Bu soruların cevapları bağlamında, başarılı reformların gerçekleşmesinde rol oynayan üç şart olduğunu gördük.

1. Reform, liderlerin ve seçmenlerin siyasi çıkarlarına uygun olmalı, arzu edilmeli. Reformun liderlere ve seçmenlerin siyasi çıkarlarına uygun olması demek, siyasi faydaların siyasi maliyetlerden fazla olması demektir. Böyle bir durum, genellikle rejimde bir değişiklik, ya da statükoyu tercih edenlerin güç kaybetmesi sonucunda meydana gelen bir koalisyon değişikliği sonucunda mümkün oluyor. Ya da, bir ekonomik kriz durumunda KİT sübvansiyonlarının oldukça katlanılmaz hâle gelmesi sonucunda, reform yapmanın statükoyu korumaya tercih edilecek hâle gelmesi durumundan olabiliyor.

2. Reform, siyasi açıdan yapılabilir (makul) olmalı. Liderler, değişimi hayata geçirebilecek araçlara sahip olmalı ve reform karşıtı muhalefete dayanıklı olmalı.

3. KİT reformlarıyla ilgili verilen ana vaatler, inandırıcı olmalı. Yatırımcılar, özelleştirilmiş şirketlerin hükümet tarafından tekrar devletleştirilmeyeceğinden emin olmalı. KİT işçileri ve reform sonucunda kendilerinin kaybedebileceği endişesi taşıyan diğer kişiler, hükümetin ileride tazminat ödemelerinin yapılacağı şeklindeki vaatlerini inandırıcı bulmalı.

Bizim bulgularımız ve analizlerimiz, KİT reformunun genellikle demokratik rejimlerden daha çok otoriter rejimlerde mümkün olduğu şeklinde sık sık dile getirilen görüşleri hiçbir şekilde desteklememektedir. Bizim örneklemimizde bulunan otoriter rejimler, KİT sektörünün işletilmesi hususunda hem iyi hem de kötü performans göstermişlerdir. General Augusto Pinochet yönetimindeki Şili, öyle bir KİT reformu gerçekleştirdi ki, bu reformlar sonraki dönemlerde ortaya çıkan hızlı büyümenin temelini oluşturdu. Başkan Ferdinand Marcos yönetimindeki Filipinler ise tam aksi istikamete gitti: özel şirketleri devletleştirdi, rekabete engeller koydu ve bu uygulamalar ekonomik durgunluğa ve daha büyük yoksulluğa katkıda bulundu.

Ne de, demokrasi ile KİT reformları arasında her hangi açık bir olumlu bağlantı vardır. Bizim araştırdığımız dönem içinde, reformlar, Hindistan'da yavaş, fakat Polonya ve Çek Cumhuriyetinde hızlı gerçekleşmiştir. Bu karma sonuçlar beklenen şeylerdi. Otoriter rejimlerdeki liderler reformlara başlamadan önce herhangi bir konsensus oluşturma ihtiyacı duymadığı için, buradaki reformlar daha kolay iken; demokrasilerde konsensus oluşumunu sağlayan kurumlar, geliştirilen politikaların kabul edilebilirliğini artırır veya azaltır. Aşağıda, örneklemimizdeki 12 ülkenin bu her bir şartı nasıl yerine getirdikleri daha detaylı olarak inceleyecek ve bir ülkenin reform yapmaya hazır olup olunmadığı ile ilgili bazı olası göstergeleri ortaya koyacağız.

1. Şart: Arzu Edilmesi

Reformlar birbirini tamamlayan iki durumda liderler tarafında arzu edilirler: İlki, hükü-

mette bir değişim yaşandığı durumlarda: Ya, 1973'te Şili'de ya da 1989'da Çekoslovakya'da Velvet devriminde olduğu gibi toptan bir rejim değişikliği; ya da 1988'de Meksika'da olduğu gibi bir hükümet koalisyonunda meydana gelen bir değişimle ki bu değişim, liderlerin seçim tabanlarını öyle etkiledi ve değiştirdi ki, KİT reformlarından zarar görme ihtimali olanlar, reformu yapan liderin siyasi tabanı ve desteği olmaktan artık vazgeçmişlerdi.

İkincisi, ekonomik bir kriz durumlarında: Örneğin; Çekoslovakya, Gana ve Meksika'da olduğu gibi GDP'de önemli bir düşüş olduğunda veya Senegal ve Mısır'da olduğu gibi net dış yardımda ani bir düşüş yaşandığında. Zira, bu durumlarda hükümetin KİT'lere sübvansiyon yapmaya devam etmesi daha da zorlaşmaktadır. Reformu istenebilir hale getirecek bir ekonomik krizin ne kadar büyük olması gerektiği, liderlerin, statükodan menfaat sağlayan kimselerin desteğine ne kadar çok dayanıp dayanmadığına bağlıdır. Örneklememizde yer alan başarılı reform gerçekleştirmiş ülkelerin hepsi de, siyasi istek şartını yerine getirmişken; karma ya da zayıf reform başarısı elde etmiş ülkelerin çoğu, bu şartta sahip değildiler. Bunlardan ikinci grup ülkelerin çoğu, her ne kadar, ya önemli bir rejim değişikliği ya da reformun başlamasına kıvılcım sağlayabilecek ekonomik problemler yaşamışlarsa da, KİT sektörünün hükümetin önemli bir siyasi destek temeli olmaya devam etmesi nedeniyle, reform siyasi açıdan arzu edilebilir olmadı. Örneğin 1983'te Türkiye'de meydana gelen rejim değişikliği, çok sayıda ekonomik reformların başlamasını sağladı. Fakat, bu çabalar, özelleştirmeyi ya da başka yollardan yapılacak KİT reformlarını tam olarak başaramadı, çünkü KİT çalışanları, yeni hükümetin siyasi destek temelini önemli bir kesimini oluşturuyordu.

II. Şart: Yapılabilir olması

Eğer liderler, başarı açısından işbirliğine gidilmesi çok önemli olan diğer hükümet organlarının onayını ve desteğini alabilirlerse, reform siyasi açıdan yapılabilir hâle gelir. Bu organlar; politikaların yapılmasından ya da reformun uygulanmasından sorumlu olan ya-

sa koyucular, bürokratlar ve devlet ya da yerel yönetimlerdir.

Ayrıca, liderler, zarara uğrama potansiyeli olan kesimlerin reform karşıtı muhalefetine karşı dayanıklı olabilmelidir. Bu kesimler, KİT çalışanları olabilir. Eğer özellikle iyi organize olmuş, çok sayıda ve gösteriler yapmaya, stratejik endüstri kollarında iş durdurmaya ve hükümete çok pahalıya mal olabilecek diğer eylemlerde bulunmaya hazır ve istekli iseler daha da önemlidir. Reform yapılacak ilgili işletmenin fazla çalışanı ne kadar büyükse, muhalefet olasılığı da o kadar büyüktür. Bazı KİT'lerde yüzde 90'a yakın işçi fazlası olduğu için ihtiyaç duyulmuyor olabilir. Bu durumlarda reform yapılmasının işçi çıkarılmasına yol açacağından haklı olarak endişe eden işçiler, güçlü bir direnişe gitme eğilimindedirler.

Örneklememizde yer alan başarılı reform yapmış ülkelerin hepsinde, liderler, reform başladığında politikanın yapımını ve uygulamasını kontrolleri altına aldılar. Bunun yanında, her bir ülkedeki liderler, tazminat vermeyi önermişler ve bazen de normal siyasi kuralların dışına çıkarak direnişleri durdurabilmek için her türlü baskı ve zorlama yollarını kullanmışlardır. Baskıların yüksek sosyal maliyeti olabilir; zorlama yolları kullanılarak gerçekleştirilen reformlar genellikle uzun ömürlü ve sürdürülebilir değildir. Yine araştırmamızda görülmüştür ki; hiçbir hükümet, direnişi yok edebilmek için sadece zorlama yolunu kullanmakla yetinmedi.

Örneğin; Şili'deki askeri hükümet, 1970'lerde sendikaları budamak için genellikle sert yöntemler kullandı; fakat, bunun yanında, ekonomiye zarar verebilecek sendikal eylemler yapabilecek olan liman işçilerine yüksek seviyede işten ayrılma tazminatı önerdi.

Hükümet, 1980'lerde bazı KİT'lerin hisselerini halka ve değişik ödeme kolaylıkları ve alternatifleri sunarak KİT çalışanlarına sattı. Ne Polonya ne de Çek Cumhuriyeti, zorlama yöntemleri kullanmadılar; bunun yerine, reforma karşı olanları satılacak işletmelerden hisseler vererek ikna ettiler.

II. Şartı kısmen yerine getirmiş bir ülke olarak gördüğümüz Gana, reformlarda daha az başarılı olan ülkelerin reform karşıtı muhalefeti etkisiz hâle getirirken ne gibi zorluklarla karşı karşıya kaldıklarını gösteren önemli bir örnektir: Yürütme kanadı 1980'lerin büyük bölümünde ve 1990'larda politika yapımını kontrolü altında tuttu. Hükümet, 1985'te KİT reformuna karşı oluşan ciddi direnişleri önlemek için zorlama ve tazminat yöntemlerini birlikte kullanmaya çalıştı. Bir yandan KİT sendikalarının gücünü azalttı, reformu eleştiren işçi liderlerini göz altına aldı. Diğer yandan, işten çıkarılmış olan KİT işçilerine, oldukça cazip işten ayrılma tazminatı verdi. Fakat, 1988'deki bölge seçimleri yaklaşınca, hükümet zorlama yöntemlerini "zorlama" konusunda daha isteksiz davranmaya başladı. İşten çıkarma tazminatları o kadar pahalı hale geldi ki, hükümet KİT'lerdeki işgücü istihdamını azaltma çalışmalarını terk etmek zorunda kaldı.

III. Şart: İnandırıcı olması

Başarılı bir KİT reformu için gerekli olan üçüncü ve son şart, hükümetin inandırıcılığı konusudur. Bir hükümetin inandırıcılığı konusunda hüküm verebilmek için üç yol belirledik. Birincisi; inandırıcı hükümetler, buldukları vaatleri yerine getirmekle ünlüdürler. Örneğin; genel ekonomik reformları ilan etmişler ve uygulamışlardır ya da özel işletmeleri kamulaştırmamışlardır. İkincisi; politika değişiklikleri konusunda, anayasal sınırlar gibi ulusal sınırlamalara riayet ederler. Anayasal kurallar, yasama yolundan kaçışı zorlaştırır. Üçüncüsü; bu tür hükümetler, reformu durdurma ve geriye almanın maliyetini artıran hükümler içeren ticaret anlaşmaları ya da borç sözleşmeleri gibi uluslararası sınırlamaları kabul ederler.

Bazı mekanizmalar diğerlerinden daha güçlüdürler. Vaatlerini yerine getirmek konusunda iyi bir üne sahip olan ya da güçlü anayasal sınırlamalara maruz kalan bir hükümetin, uluslararası anlaşmalara tabi olsun veya olmasın, yeterince inandırıcılığı sahip olduğunu söyleyebiliriz. Fakat tersi doğru değildir: uluslararası sınırlamalara uyum, diğer şartlar bulunmadığı zaman genellikle

inandırıcılığı sağlayacak kadar güçlü bir kriter değildir.

Ülkelerin vaat ettikleri reformları yerine getirme konusunda inandırıcı olmayı başarıp başaramadıklarını, reform yapmakta az başarılı olmuş iki ülke olan Hindistan ve Mısır'a ve çok başarılı olmuş olan Çek Cumhuriyeti ve Polonya'ya bakarak anlayabiliriz: Hindistan, reform için gerek ilk iki şartı yerine getirmemiş olsa da, gerçekleştirmeye çalıştığı bütün reformlarının inandırıcılık kriterine ciddi olarak uyduğu söylenebilir. Hindistan, politika değişiklikleri konusunda çok güçlü ulusal sınırlamalara sahipti; bu nedenle, yatırım-riski bilgisi veren kurumlar tarafından yatırım yapma bakımından nispeten güvenli bir yer olarak kabul edilmiştir. Buna karşın, Mısır 1980'lerde yabancı yatırımcılara düşük oranda güven telkin etmişti, çünkü yapılan reformların gerç alınmasını önleyecek çok az sayıda ulusal sınırlamalara sahipti. Çek Cumhuriyeti ve Polonya deneyimleri, makro-ekonomik reformların kararlılıkla uygulanmasının ve bunun yanında politikadan geri dönüşü zorlaştıran ulusal sınırlamaları devreye sokmanın, bir ülkenin inandırıcılığını gerçekten çok kısa bir zamanda kazanmasına nasıl yardımcı olduğunu göstermektedir.

Hazır Olup Olunmadığının Tahmin Edilmesi

Siyasi davranış, önceden tahmininin zor olan ve özü itibarıyla karmaşık ve dinamik bir süreçtir. Bununla birlikte, raporda geliştirilen metodoloji, tahminde bulunma konusunda objektif ve şeffaf göstergeleri formüle etmemizi sağlamaktadır. Bu formül yoluyla bu tahminlerin doğruluğu ve uyumluluğu test edilebilir ve bizim kullandığımız tüm örnekleme sistematik bir şekilde uygulanabilir. Ülkelerin "arzu edilme", "yapılabilir olma" ve "inandırıcı olma" şartlarını nasıl yerine getirdiklerinin önceden tahmin edilmesi, reform sonuçlarının tahmin edilmesinde yardımcı olur.

Aşağıdaki tablo, örneklerimizde bulunan ülkelerden hangilerinin objektif kriterler çerçevesinde bu üç gerekli şartı yerine getirmekte başarısız olduklarını göstermektedir.

Tablo 1

**Yeterince Başarılı Olamamış Devlet Teşekküllü Reformcusu Ülkelerin
Yerine Getirmedikleri Şartlar**

* Şartı yerine getirmeyen

Ülke	I.Şart Arzu Edilmesi	II. Şart Yapılabilir olması	III.Şart İnandırıcı olması
Mısır	*		*
Gana			*
Filipinler		*	
Hindistan	*	*	
Senegal			
1983-88	*		
1988-	*	*	*
Türkiye			
1983-91	*	*	
1991-92	*		

I. Şart, eğer koalisyonda bir değişiklik oluyor ya da dış kaynaklı bir kriz meydana geliyor ve KİT reformlarından zarara uğrayanlar hükümetin siyasi destek tabanından değil ise, yerine getiriliyor.

II. Şart, eğer reformcular, diğer organların onayını alabiliyorlarsa ve muhalefeti etkisiz hale getirmek için yeterli tazminat paketleri hazırlayabiliyorlarsa, yerine getiriliyor.

III. Şart, eğer hükümet vaatlerini yerine getirmek konusunda ünlüyse ve politikayı geriye alma konusunda ulusal ve uluslararası sınırlamalara tabi ise, yerine getiriliyor.

Şili, Çek Cumhuriyeti ve Güney Kore, bu karşılaştırmalarda baz olarak alındılar.

Her üç şartı da yerine getiren ülkeler başarılı bir reform gerçekleştirirken; bunu yapamayanlar daha az başarılı oldular. Bu durum, analizimizin önemli bir bulgusudur. Ülkeler, reform konusunda hazır olup olmadıklarını ölçmek açısından kullanılabilecek bu üç şartın her birini yerine getirmediği, reform çabalarında başarılı olamazlar.

Reform Başlatılması

Bulgularımız çok açık bir şekilde göstermiştir ki, bürokratların iş dünyasından çekilmesi

ve geriye kalan KİT'lerin performansının artırılması, ilgili ülkeye çok büyük ekonomik kazançlar getirmektedir. Bu gerçeğe rağmen, reformlar yavaş ve nadiren başarılı olmuştur. Bunun yanında, başarısızlıkla son bulan reform girişimleri, ülkeye çok pahalıya mal olabilmektedir. Örneğin; KİT'leri yeniden yapılandırmak için harcanan paralara ve borçlarının silinmesine rağmen, ilgili teşekkül yine de bir gelişme kaydedemiyorsa, yapılan harcamalar israf edilmiş demektir.

Zararlarının sayısal olarak hesaplanması oldukça zor olan fakat önemi inkar edilemeyecek bir konu, israf edilmiş insan ve siyasi kaynakların maliyetidir. Ya tümünden özelleştirme şeklinde olsun ya da devletin elinden çıkarılmadan sadece reform yapılması şeklinde olsun, yukarıda belirtilen reform yapmaya hazır olmakla ilgili üç şartı yerine getiremeyecek olan ülkelerde, devlet mülkiyetindeki teşekkülleri reforma tabi tutmaya teşebbüs edilmemelidir.

Böyle durumlarda hiçbir şey yapılmaz mı demek istiyoruz ? Kesinlikle hayır. Esasında, politika yapımcılar, bu durumlarda kendileri açısından yararlı olduğuna inandıkları adımları işletme bazında atabilirler ve bu yolla KİT reformunu daha arzu edilebilir, yapılabilir ve inandırıcı hâle getirebilirler. Politika yapımcılar, değişik seçmen kesimlerini etkileyebildikleri için, bu tür reformlar genellikle KİT reformlarının uygulanmasının mümkün olmadığı ortamlarda mümkündür. Örneğin; makro-ekonomik reformlar, KİT reformları yönünde baskı ve destek yaratabilir; ve böylece siyasi açıdan daha arzu edilebilir hale getirebilir. Bu adımlardan bazıları şunlardır:

- Mali açıkların azaltılması. Gelir ve giderleri dengeye getirecek yönde yapılan maliye ve para reformları, aynı zamanda KİT açıklarının yarattığı yükü de apaçık ortaya çıkararak, KİT'lerin de reforma tabi tutulması yönündeki baskıların artmasına neden olur.

- Ticari sınırlamaların gevşetilmesi. Ticaretin liberalleştirilmesi, ihracatçılara ekonomide güçlü bir konum kazandırır. Bunun sonucunda, ihracatçılar KİT reformlarının yapılması için önemli bir baskı grubu haline gelirken, KİT'lerin arz ettikleri mal ve hizmetlerin daha etkin üretilmesini talep ederler.

- Piyasaya girişin önündeki engellerin kaldırılması. Bu yol, KİT'lerin reforma tabi tutulması yönündeki taleplerin sayısını artırır. Yeni girenler, KİT hizmetlerine ihtiyaç duydukları için ya da sübvansede edilmiş KİT ürünleri ile rekabet etmek zorunda oldukları

için, reform yönündeki baskıların artmasına yol açarlar.

- Mali sektör reformlarına başlanması. KİT'lerini reform yapmaya hazır olmayan hükümetler; denetim ve düzenleme gücünü artırarak, kredileri kısıarak, hükümetin mali araçlar üzerindeki doğrudan kontrolünü azaltarak ve bazı faiz oranları üzerindeki kontrollerini zayıflatarak, maliye sistemlerini reforma tabi tutmak isteyebilirler.

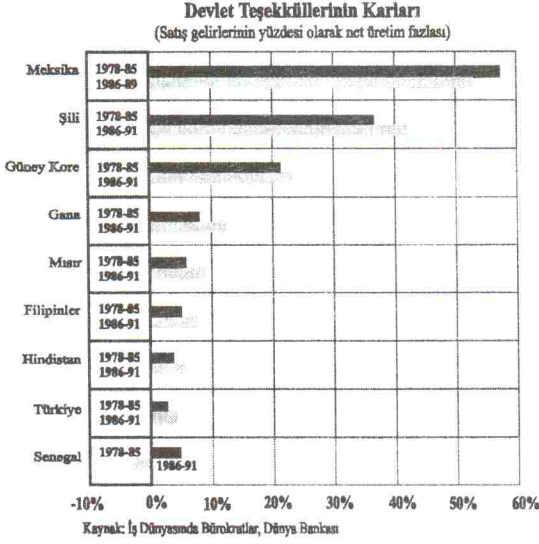
Devlet Teşekkülleri Reformunun Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Pek çok ülkenin kendi KİT'lerinin faaliyetlerini rasyonel bir noktaya getirmeye gayret etmesine rağmen, bunlardan sadece birkaç tanesi devlet teşekküllerinde genellikle görülen israf ve yetersizliği yok etmeyi başaramadı. Dünya Bankası'nın yukarıda bahsettiğimiz *İş Dünyasında Bürokratlar: Hükümet Teşekküllerinin Ekonomi ve Politikası* adlı çalışma, devlet teşekküllerini reforma tabi tutmaya teşebbüs eden, her biri farklı kararlılık ve hazırlık seviyesindeki dokuz ülkenin çalışmalarını detaylı bir şekilde analiz etmektedir.

Bu çalışmada, dokuz ülkenin devlet teşekküllerinin gösterdiği performans, üç noktadaki objektif başarı ölçüsüne göre değerlendirilmiştir. Bunlar: 1. Daha iyi finansal performans, 2. Verimlilikteki artış ve 3. Tasarruf-yatırım açığında görülen iyileşme.

1. *Finansal performans*, vergi öncesi karlılık gibi göstergeler kullanılarak en iyi şekilde değerlendirilebilir. Çalışmanın ilk bulgusu oldukça çarpıcıdır: Bir ülke KİT'lerini ne kadar çok elinden çıkarmışsa, geriye kalan KİT'lerinin performansında o kadar çok iyileşme kaydetmiştir. İncelenen dokuz reformcu ülkenin yedisinde, reformlar etkisini gösterdikçe devlet teşekküllerinin "net üretim fazlası" (standart bir karlılık ölçme aracı) artmıştır. (bkz. Grafik 2) Sadece Meksika ve Senegal'deki devlet mülkiyetindeki teşekküllerin finansal performansında kötüleşme görülmüştür. Sadece, Meksika'nın petrol

sektörü dışındaki KİT'leri, bu alanda büyük gelişme kaydettiler.



KİT'lerin kârlılığı değişik nedenlerle artmıştır: Meksika'da KİT'lerin ürettiği mal ve hizmetlerin (elektrik gibi) daha önce düşük olan fiyatları yükseltildi. Gana Kakao İdaresi, çok önemli bir teşekküldeki 30,000 civarında işçiyi budadı. Mısır'daki reformlar 1991'de başlamış olmasına rağmen, performansta gelişmeler 1980'lerde KİT ürünlerine yapılan fiyat artışları ve işgücü ödemeleri faturasındaki düşüşler sonucunda görülmeye başlamıştı.

2. Verimlilikteki artışlar; doğal kaynaklar, sermaye ve işgücü kombinasyonu ile çok ilişkili olan etkinlik düzeyini ölçen "toplam fabrika verimliliği" gibi göstergeler dikkate alınarak ölçülür. Sekiz ülkenin dördünde bu konuda önemli gelişmeler kaydedildi. Sadece bir ülkede verimliliğin düşmesi, ümit verici bir durumdu: Şili'de devlet teşekküllerinde görülen verimlilik düşüşünün temel nedeni, en büyük ve en iyi işleyen işletmelerin özelleştirilmiş olmasıdır. Bununla birlikte, Senegal ve Gana'daki reformların, verimliliği artırmak bakımından şu ana kadar etkili olmadığı görülmektedir.

3. Üçüncü kriter; KİT'lerin bir gelir kaynağı değil, fakat bütçede bir delik olduğunu ortaya koyan *tasarruf-yatırım dengesidir*. Bu

denge, aynı zamanda, KİT'lerin ekonomi üzerindeki yükünü gösteren çok önemli bir göstergedir. KİT'lerin tamamında görülen büyük açıklar, yatırımdan pazarlamaya kadar uzanan pek çok sorunlarla ilgili olarak genellikle kötü yönetsel kararlar alınmasının sonucunda oluşur. Sürekli devam eden tasarruf-yatırım açıkları, mali açıkları daha da kötüleştirirken uzun dönemdeki büyümeyi de engeller. Örneğin: Filipinler'de 1980'lerin ilk yarısında tasarruf-yatırım açığı GDP'nin yüzde 5'inden daha büyüktü; halbuki bu ülkedeki KİT'lerin kendileri GDP'nin sadece yüzde 2'sine tekabül etmektedir.

Dünya Bankasının çalışması, reformların, dokuz ülkeden altısındaki devlet teşekküllerinin tasarruf-yatırım konumunda iyileşme getirdiğini tespit etmiştir. Sadece Mısır'da ciddi bir kötüleşme görülmüştür. En büyük tasarruf-yatırım fazlasına sahip olan Şili, örneklem grubu içinde en büyük geliri elde eden ülkedir. Bu durum, kısmen, Şili'nin özelleştirmeyi diğer ülkelere daha ileri düzeyde gerçekleştirmiş olmasından kaynaklanmaktadır.

Aynı şekilde; hükümetler, işçilerinin ve KİT'lerden nemalanan diğer kimselerin reform karşıtı muhalefeti azaltarak KİT reformlarını daha makul hâle getirebilir. En çok bilinen adım, özel sektörün iş sahaları yaratma çabalarının önündeki engelleri ortadan kaldırmaktır. KİT işçilerinin reforma karşı çıkmalarının tipik bir nedeni, kendilerinin işten çıkarılmaları sonrasında, aynı seviyedeki cazip iş alternatiflerinin genellikle bulunamamasıdır. Politika yapıcılar, faiz oranları yoluyla yapılan sübvansiyonları kaldırmak suretiyle (ki bu işverenleri sermaye yerine işgücüne yönelmeye teşvik eder) özel istihdam fırsatlarını geliştirerek KİT reformuna giden yolu açabilirler. Özel iş olanaklarının büyümesini sınırlayan bir unsur olarak gösterilen karmaşık istihdam düzenlemeleri de ayrıca lağvedilmelidir.

Diğer önemli bir tedbir, KİT işleri ile sosyal hizmetleri birbirinden ayırmaktır. Çalıştıkları işleri sayesinde bir çok mallara ve sosyal hizmetlere sahip olan devlet işçileri, özel-

likle işten atıldıktan sonra bu imkanları kaybedecekleri için büyük endişe duyarlar. Örneğin; geçiş ekonomilerinin çoğundaki devlet işletmeleri, işçilerine geleneksel olarak, barınma, sağlık, ulaşım, eğitim yardımı ve diğer faydalar sağlarlar. Geçiş ekonomilerinin, teşekküllerin sağladıkları faydalara alternatif olacak yollar bulması gerekir, örneğin ticari usullere göre çalışan ev piyasası ya da kamu sağlık hizmetleri gibi. Böylece, KİT'lerin bu hizmetleri sunmasına gerek kalmaz, bunun yerine çalışanlara daha yüksek maaş olanaqları verebilir. Bu durum, işçilere daha güçlü bir motivasyon verecek, işlerini tehdit edebilecek nitelikteki reformlara karşı direnişlerini azaltacaktır.

Son olarak; hükümetler, inanırlılıklarını artırmak için yukarıda bahsedildiği şekildeki makro reformlar gibi ön hazırlık programları düzenleyerek, güvenirliliklerini artırabilirler. Eğer bu tür programları ciddi ve itinalı bir şekilde uygularlarsa, potansiyel reform destekçileri nazarındaki itibarını da artırabilirler.

Reformcu hükümetler, ayrıca ulusal ve uluslararası sınırlara riayet etmelidirler. Hükümet, mülkiyet hakkını garanti altına alan anayasal hükümlere saygı duyarak ve uygulayarak, yatırımcıların, hükümetin vaatlerini yerine getireceği konusunda güvenlerini arttırmalarına yardımcı olabilir. Uluslararası ticaret antlaşmaları ve çok taraflı anlaşmalar, ileride gerçekleşecek KİT reformlarının durdurulması veya geriye alınmasının maliyetini artırır; bu durum inandırıcılığın artmasına da yardım eder.

Bu gündem maddelerini takip eden politika yapıcılar, ülkelerini eninde sonunda KİT reformları konusunda hazır hâle getireceklerdir. Reform yapmaya hazır olan ülkeler, yukarıda açıklanan başarılı ülkelerin izledikleri politikalara benzer politikalar izleyebilirler. Bunun için özellikle:

-Rekabetçi ya da potansiyel olarak rekabetçi özelliğe sahip piyasalardaki işletmeler elden çıkarılmalı. Bu öyle bir şekilde yapılmalı ki, sonuçta rekabet daha da artsın, satış işlemleri şeffaf bir şekilde gerçekleşsin ve rakipler arasında açık artırmaya gidilsin.

- Tekelci piyasalardaki bazı işletmeler elden çıkarılmalı. Burada da, satışın şeffaf yapılması ve rakipler arasında açık artırmaya gidilmesi ve güvenilir bir denetleyici yapının oluşturulması ve işletilmesi gerekir.

-Rekabet, sübvansiyon ve transferlere son verilmeli ve kolay şartlı kredileri kullanma imkanlarının daraltılması gibi tedbirlerin hepsi birlikte kullanılmalı, geride kalan KİT'ler de kapsamlı bir şekilde reforma tabi tutulmalı. Yöneticiler, rekabete karşılık verecek kadar özgürlüğe sahip olmalı ve sonuçlardan sorumlu tutulabilmeli.

Özet olarak; etkin ve yeterli olmayan devlet teşekkülleri, gelişmekte olan ekonomilere ve özellikle bunlardan en yoksul olanlara çok pahalıya mal oluyor. Bundan kurtulmak için reform yapmak mümkündür ve potansiyel olarak geniş yararlar sunar: Bu yararlardan bazıları: daha fazla mal ve hizmetin daha kaliteli olarak ve daha ucuza elde edilmesi; sağlık, eğitim ve diğer sosyal alanlara daha fazla kaynak ayrılması; ve gelişmiş bir mali istikrarın oluşması. Bunların hepsi birden, daha hızlı bir ekonomik kalkınmaya katkıda bulunacak gelişmelerdir.

Elbette, KİT'lerin reform edilmesi kolay bir şey değildir ve genellikle siyasi maliyetler içerir. Gerçekten, KİT reformlarının son on yılda çok az mesafe kaydetmiş olmasının temel nedeninin siyasi engeller olduğunu gördük. Bununla birlikte, birbirinden çok farklı ekonomilere ve siyasi şartlara sahip olan bazı ülkeler, bu engelleri kaldırdılar ve başarılı reformlar gerçekleştirdiler.

* Bu makale, Dünya Bankası'nın *İş Dünyasında Bürokratlar: Hükümet Teşekküllerinin Ekonomi ve Politikası* (Washington, DC: Oxford University Press, 1995) adlı çalışmasına dayanmaktadır.

'Getting Bureaucrats Out of Business: Obstacles to State Enterprise Reform', *Economic Reform Today*, Number 4, 1995.

Bu yazı, Center for International Private Enterprise (CIPE)'in katkılarıyla çevrilmiş ve yayınlanmıştır.

Çeviren: Ramazan Gözen