

KAMU İKTİSADI TEŞBÜSLERİNİN VARLIK NEDENİNİN NEO-KLASİK YAKLAŞIMLA AÇIKLAMASI

Doç. Dr. Türkân ÖNCEL

I.Ü. İktisat Fakültesi Maliye ve
Mali Kanunlar Kürsüsü

GİRİŞ :

Her toplumda, değişik zamanlarda, temel ekonomik kararlar, mevcut düşünce birliğine göre «genel yarar» gerçekleştirilmeye dönük olmaktadır. Doktrinler tarihi ve iktisat teorileri, «genel yarar» (Intérêt général) kavramının daima bir belirsizlik taşıdığını göstermektedir. Nitekim, klâsikler, maksimum kişisel yararların tam rekabet şartlarında mümkün olacağını savunurken, «genel yararların» da tek organizasyon şekli olan tam rekabet piyasasında sağlanacağına birleşirler.

Oysa bu ahenkli teorik yapının, sanayileşme, büyük üretim üniteleri, işsizlik, sefalet ve ciddi ekonomik krizler karşısında genel yararları sağlamaktan uzak kaldığı görülmüştür. Bu durumda Neo-klâsikler liberal iktisadi faaliyetlerin, geleneksel organizasyon şekli içinde çözümlenebilmesi için ekonomik sistemin iyi işlemlerini sağlayacak uygun prensipleri analizlerinde kullanmışlardır. Bu amaçla, Edgewort, A. Marchal, Léon-Walres, V. Pareto gibi yazarlar, piyasa ekonomisi içinde marjinalist fiyat teşekkülü ile ilgili analizleri geliştirmiş ve üreticiler ve tüketicilerin çıkarlarını maksimize ederek, toplumun «Genel yararının» da maksimizasyon şartını oluşturmuşlardır (1).

(1) Claude BERTHOMIEU; La Gestion des Entreprises Nationalisées, PUF., 1970, s. 16.

Klâsik ve neo-klâsiklerin «genel yararı» belirlemede kullandıkları mikro analizlerin yetersiz kaldığı ve kişisel çıkarların toplamının ötesinde çok daha geniş kolektif bir yararın varlığı ortaya çıkmıştır. Bu, toplumun değer yargıları üzerine kurulmuş ekonomi politikasının seçiminde, sosyal refah fonksiyonu şeklinde bir amacı ifade eder.

Bilindiği gibi günümüz ekonomilerinin başlıca dört temel sorunu vardır. Kaynak dağılımında etkinlik ya da optimum kaynak dağılımı, ekonomik denge, ekonomik büyüme ya da kalkınma ve gelir dağılımında adalettir. Dolayısıyla günümüzde bu toplumsal amaç, «refah», «bolluk» gibi oldukça belirsiz kavramlarla ifade edilmek yerine, millî gelirin maksimizasyonu veya ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi gibi objektif kriterlere bağlanmaktadır. Bu amaçların izlenmesinde önemli koşul, ekonomik «rasyonalizasyonun» araştırılmasıdır. Ancak bu da yeterli görülmemekte ve âdil bir gelir bölüşümünün de amaçlar arasında yer alması gerekmektedir. Dinamik bir ekonomide refah devleti anlayışı içinde en âdil bir gelir bölüşümünün gerçekleşmesinde esasadaki sorun üretim yapılarının organizasyonu olmaktadır.

Görülüyor ki, ekonominin veri şartları içinde genel yarar ya da genel çıkar ile aynı olması arzulanan «amaçların» kesinlikle belirlenmesi gereğidir (2). Bu amaç bir defa belirlendikten sonra kararların alınmasında bir kriter olur.

Her şeyden evvel devletin makro kararları alıp, bu kararlara göre ekonomik hayata müdahale ederek onu yönetmesi, plânlaması gerekir. Kamu iktisadi teşebbüslerine de, bu makro kararları uygulaması zorunludur. Böylece analiz çok genel bir amaca ulaştırıldığında, Kamu iktisadi teşebbüsleri ekonomide plânın gerektirdiği bir politika bütünlüğüne uyarak maksimum ekonomik büyümede kamu gücünün elinde aynı amaca yönelmiş önemli bir araç olmaktadır (3).

(2) C. BERTHOMIEU; a.g.e., s. 18.

(3) P. BAUCHET; Propriété Publique et Planification (entreprises publiques non financières), Edition Cujas, 1962, s. 43-44.

Ancak, kamu iktisadi teşebbüslerinin hangi alanlarda, hangi ölçüde üretimde bulunacakları, hangi hedeflerle donatılacakları, bir yerde o toplumun politik tercihleriyle şekillenir. Bununla beraber rejim ister kapitalist veya karma ekonomi düzeni ister sosyalist düzen olsun bu kuruluşlara verilen hedeflerin, genel amaç olan ekonomik kalkınma veya büyümeye ve Sosyal Refah Devleti anlayışına uygun olması gerekmektedir (4).

Bu genel kuralı belirledikten sonra; kamu iktisadi teşebbüslerinin; kamu kesiminin piyasa talebi için mal ve hizmet üreten kuruluşları olduğuna ve ekonomideki sınırlı üretim faktörlerinin bir kısmının bu amaç için kamu mülkiyetinde bulunduğuna işaret etmek gerekir. Uygulamaya bakıldığında Kamu İktisadi Teşebbüslerinin her ülkenin sosyal, ekonomik, siyasal v.b. şartlarına göre ve tarihi gelişim içinde ortaya çıkmış kuruluşları olduğu görülür ve bu kuruluşlar için ayrı ayrı sıralanabilir nedenler, ekonomideki bir kısım kaynakların kamu mülkiyetinde olmasını teorik olarak açıklamada yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, kamu iktisadi teşebbüsleri bir ekonomik sistemin bütünü'nün analizi içinde ele alınabilir. Ancak bu çalışmada; üretim faktörleri mülkiyetinin tamamının ya da önemli bir kısmının devletin elinde bulunduğu, üretim ve dağıtımın devlet eliyle yapıldığı kollektivist ekonomi sistemleri hariç tutulursa kapitalist ekonomilerle ilgili ve sosyo-ekonomik bakış açıları farklı olan ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin varlık nedenini açıklayan üç yaklaşım bulunduğu işaret etmek gerekir: Bunlar sırasıyla neo-klâsik yaklaşım, «global» diyebileceğimiz yaklaşım ve Marksist yaklaşımdır (5). Bu yazıda, sadece Neo-klâsik yaklaşım üzerinde durulmaktadır.

NEO-KLASİK YAKLAŞIM :

Bu yaklaşım Pareto'nun genel denge analizine dayanmakta ve ekonomide kaynakların etkin dağılımı ile ilgilenmektedir.

-
- (4) O.N.U. Rapport du Cycle d'Etudes des Nations Unies sur l'Organisation des Entreprises Publiques, Genève, 26 septembre au 4
- (5) Marie-France L'HERITEAU; Pourquoi des Entreprises Publiques., PUF, 1972, s. 9-12.

Kabul edilen varsayımların başlıcaları şunlardır: Ekonomide tam rekabet koşullarının bulunduğu, ekonominin bütün sektörlerinde fiyatların sosyal marjinal maliyetlere eşit olduğu, dolayısıyla dışsalıkların bulunmadığı, tüketici tercihlerini en rasyonel bir biçimde yaptığı için tüketilen malların marjinal faydasının birbirine oranı, fiyatlarının oranına da eşit olduğu ve gelir dağılımının veri kabul edildiği gibi temel varsayımlardır. Bu yaklaşım gelir dağılımı sorunu ile ilgilenmez ya da diğer bir deyişle kamu teşebbüslerinde özellikle fiyatlama politikaları açısından gelir dağılımının adil olduğu varsayımına dayanır (6).

Bu varsayımlar altında ekonominin Pareto anlamında dengede olması için üretimde ve tüketimde optimumun gerçekleşmiş gerekir.

Üretimde etkinliğe ulaşılması için optimum üretim miktarının ve optimum faktör bileşiminin çözümlenmesi gerekir. Kârını maksimize etmeyi amaçlayan üretici, fiyatı kabullenmek durumunda olduğundan, optimum üretim miktarını, fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktada saptıyacaktır. Bu üretim miktarındaki optimum faktör bileşimi ise maliyetlerini en düşük yapan bileşim olmalıdır. Bu da, kullanılan üretim faktörlerinin marjinal teknik ikame oranlarının eşitlenmesi ile gerçekleşir. Dolayısıyla bu durumda bir malın üretim miktarını azaltmadan en az diğer bir malın üretim miktarını artırma imkânı yoktur (7). Ekonominin bütünü için üretimde optimuma ulaşılmasında ise, her üretim faktörünün marjinal verimliliğinin birbirine eşit olması aranır.

Tüketimde denge ise tüketim malları arasındaki marjinal ikame oranının bütün tüketiciler için eşit olması ile sağlanır. Bu da tüketici taleplerini belirleyen faktörlere yani, gelire, talep ettiği malların fiyatına, diğer malların fiyatlarına ve nihayet tüketicinin zevklerine bağlı olarak tüketmek istediği mallar arasında seçimini en rasyonel yaptığı varsayımından hareket

(6) M.G. Webb., Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Fiyatlama Politikaları, s. 18.

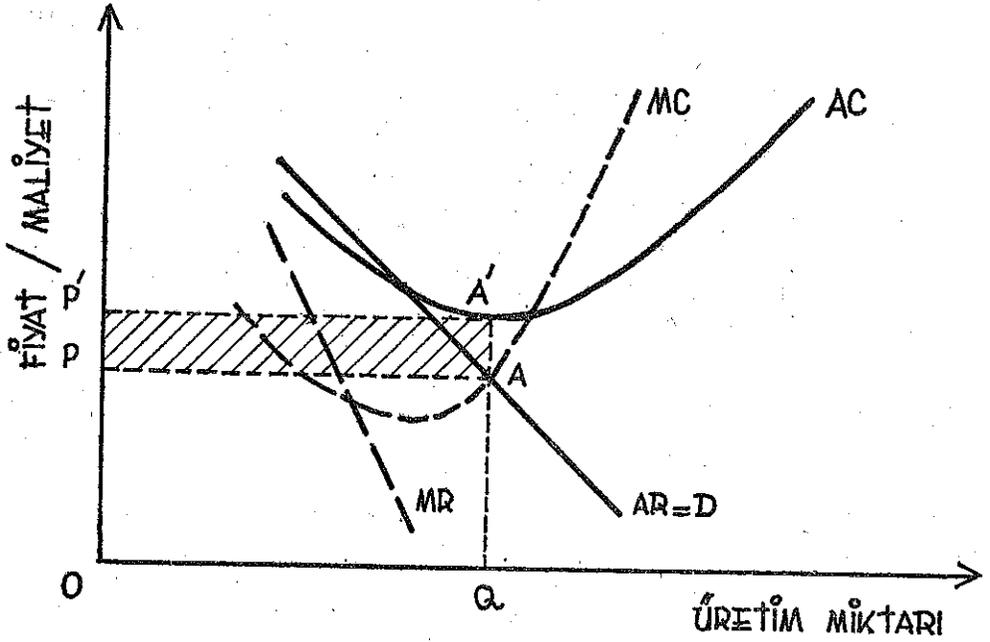
(7) Claude Jesua, a.g.e., s. VIII.

ederek, tüketicinin tükettiği her malın son biriminin kendisine sağladığı faydanın eşitlenmesi ile gerçekleşir. Dolayısıyla genel olarak tüketimde denge, bütün tüketiciler için tüketim malları arasındaki marjinal ikame oranının eşit olması ile gerçekleşir. Üretim faktörleri ve tüketim malları piyasasında tam rekabet şartları bulunduğu takdirde, üretim marjinal maliyetlerin piyasa denge fiyatına eşit olduğu noktaya kadar geliştirilecektir. Yukarıda belirtilen koşullar içinde üretimde ve tüketimde etkinlik gerçekleştiği takdirde ekonominin genel dengesi açısından kaynakların etkin dağılımı sağlanmış ve ekonomide etkinlik gerçekleştirilmiş olur. Buna Pareto optimumu denilmektedir. Bu noktadan hareketle ekonomik refah ise; bir toplumda kişilerden en az birinin refahını azaltmadan diğer birinin refahını artırma imkânı yoksa o toplumda refah optimumdur, şeklinde tanımlanmaktadır ve neo-klâsik yaklaşımda «genel fayda» kişilerin çıkarlarının toplamına eşittir.

Dolayısıyla bu yaklaşımda devlet anlayışı bireycidir. Kolektif bir kararın elde edilmesi, aynı benzer amacı izleyen kişilerin kararlarının bir araya gelmesi anlamındadır (8). Devlet bu kararların dışında ayrı otonom bir varlık değildir. Bu anlayış içinde, devletin bir kısım üretim araçlarının sahibi olması ve onları kullanması üretim tekniklerinin özelliği ile açıklanmaktadır. Bu da özellikle «tabii tekel» durumunda görülür.

Tabii tekelde firmanın optimum üretim kapasitesi piyasa talebine göre daha geniştir. Gerek üretim tekniği gerekse dağıtım açısından büyük ölçekli bir organizasyonu gerektirir. Tabii tekel halinde faaliyette bulunan firmaların diğer belirgin özelliği ise azalan maliyetlerle çalışan üretim kolları olması ve marjinal maliyetlerin devamlı olarak ortalama maliyetlerin altında seyretmesidir. Azalan maliyetlerin nedeni ise yapılan yatırım içinde sabit sermayenin ağırlığı ve üretim kapasitesi ile ilgili teknik bir konudur. Kapasite sınırına kadar üretim arttıkça sabit masrafların, her üretim birimine isabet eden payı git- tikçe azalır. Ayrıca dinamik bir analiz içinde teknolojik gelişme-

(8) Alain Barrère, Institutions Financières, Dalloz, 1972, s. 57.



Şekil: 1

ler de daha düşük ortalama maliyetlerle üretimin gerçekleşmesine neden olmaktadır.

Kurala göre etkin kaynak dağılımını gerçekleştirecek fiyat $MC = AR$ olduğundan, bu fiyat düzeyinde üretim miktarı Q 'dur. Bu durumda ortalama maliyetler devamlı olarak marjinal maliyetlerin üstündedir. Dolayısıyla fiyat, ortalama maliyetlerin altında kaldığından, ortalama maliyetlerle ortalama gelir arasındaki farkı temsil eden taraflı dörtgenin ($A'P'PA$) alanı kadar zarara, teşebbüsün katlanması gerekecektir. Bunun dışındaki her durum kaynakları optimum kullanımdan saptırır. (Gelir dağılımının veri alındığı, ekonominin diğer kesimlerinde normal piyasa mekanizmasının işlediği, dışsallıkların olmadığı vb. varsayımlar altında). Kullanılan kaynakların bu alandan çekilip diğer faaliyet kollarında kullanılması ise toplam üretimi arttırmaz. Ekonomik optimum için kamu iktisadî teşebbüslerinin uğradığı bu zararın üretim ve tüketimin yapısını değiş-

tirmeyen tarafsız vergilerle karşılanması savunulmuştur (9).

Bu üretim alanlarının özel kesime bırakılması halinde ise kaynakların etkin kullanımını bozan diğer bir durumla karşılaşılır. Kâr maksimizasyonu peşinde koşan üretici devamlı zararlarla üretime devam edemeyeceğinden marjinal maliyete uygun fiyatlama kuralını bozup kârını maksimize edecek (MC-MR) fiyatı uygulayacaktır. Dolayısıyla üretim miktarında kısılma ve fiyatlarda yükselme ile karşılaşılacaktır.

Ekonomi genel dengede iken tabii tekel nedeniyle ortaya çıkacak etkin kaynak dağılımını bozucu bu tür davranışlara engel olmak için Kamu iktisadi teşebbüsleri ile üretimde bulunarak, Neo-klâsik yaklaşım başlıca iki soruna çözüm getirmektedir: Kamu sektörünün sınırının çizilmesi ve optimum kaynak dağılımını sağlayacak bir fiyat sistemi.

Kamu sektörünün sınırını belirlemek için M. Allais; her ekonomide, üretim şartlarına göre, tamamen, farklı yapıda iki ekonomik sektörün ayırd edilebileceğini ifade eder. Bunlar, artan maliyetli sektör (secteur différencié, farklılaşmış sektör) ve azalan maliyetli sektörlerdir. (Secteur non différencié) farklılaşmamış sektör.

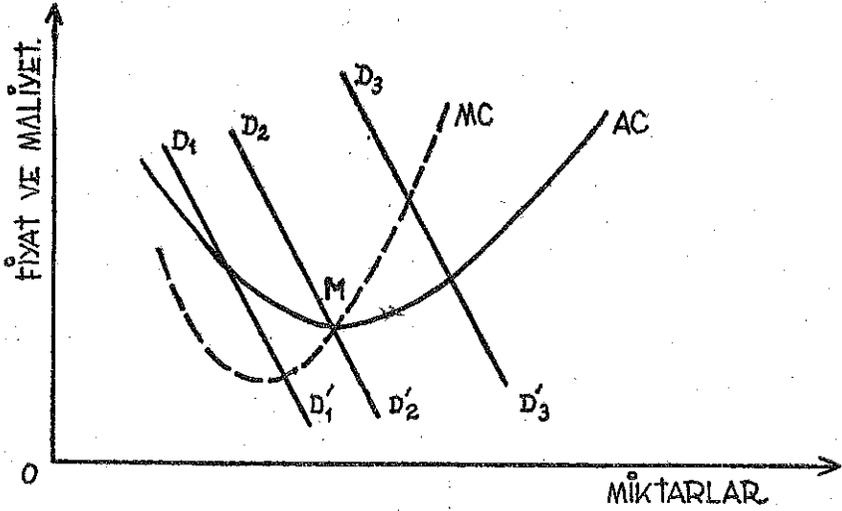
İlk sektör; hemen hemen aynı büyüklükte benzer teşebbüslerin yan yana bulunduğu optimum üretim tekniğini kullanan, dolayısıyla fiziksel olarak optimum üretimi gerçekleştiren endüstrilerin bütünüdür. Örnek olarak, demir çelik sanayii gösterilebilir. Günümüzde mevcut en iyi teknik imkânlar kullanılarak hangi sayıda yüksek fırının tam kapasite kullanılması ile ne miktarda dökme demir elde edileceği belirlidir. Normal olarak bu sektörde optimumu, kişilerin serbest seçimi ve teşebbüslerin serbest rekabeti sağlar.

İkinci sektörde ise üretim, optimum üretim tekniğini kullanan tek bir teşebbüsce tekel halinde yürütülmektedir. Büyük bir kentin su ya da havagazı dağıtım şebekesi örnek olarak

(93) P. W. Reed, a.g.e., s. 20.
P. Bauchet., a.g.e., s. 87.

gösterilebilir (10). Maksimum sosyal randımana ulaşılabilmesi için bu teşebbüsün kamu ekonomisi alanına alınması gerekli görülebilir. Ve üretimde kamu sektörünün sınırını, tekel durumundaki bu farklılaşmamış sektör, «secteur non différencié» ya da azalan maliyetli sektör çizmektedir.

Böylece, «tabii tekel» kavramı, artan randımanlı endüstriler kavramı ile bağıntılı olarak genelleştirilebilir. Burada, üretimi sıfırdan sonsuza kadar değişen, mutlak teknik bir özelliği olan endüstrilerden çok bunların belli bir piyasa boyutu ile bağıntılı bir safhası sözkonusudur. Şu halde, veri maliyet fonksiyonları için teşebbüslerin iki sektörden hangisine ait olacağına kriterini belirlemede, talep şartları önemli rol oynamaktadır.



Şekil: 2

Bu durum yukardaki diyagramda izlenebilir (11).

Talep eğrisi D_3 D'_3 , bu endüstri kolunda ortalama maliyet eğrisi ile marjinal maliyet eğrisinin kesiştiği (M) noktasının sağında bulunuyorsa, bu alan azalan randımanların bulunduğu bir

(10) Elizabeth Vessillier, *Economie Publique*, MASSON, Paris, New-York, Barcelone, Milan, 1977, s. 147.

(11) Marie-France L'HERITEAU, a.g.e., s. 16-17.

faaliyet koludur. Serbest rekabet şartları altında burada pek çok firma faaliyette bulunmakta ve fiyatlar, normal kârı da kapsıyan maliyetleri karşılamakta ve optimum üretim gerçekleşmektedir. Dolayısıyla bu üretim alanlarında devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ile üretimde bulunması gerekmez. Özel teşebbüs bu alanda üretim yapabilir.

$D_2 D'_2$ talep fonksiyonu, M denge noktasından geçiyorsa ve burada faaliyette bulunan tek bir teşebbüs olduğu takdirde bu teşebbüsün ihtiyatla kamu sektörüne alınması gerekir (Millileştirilmesi). Çünkü talebin artabileceği ve bu teşebbüsün azalan randımanlarla çalışan alana girebileceği ihtimali gözden uzak tutulmamalıdır. Marjinal gelir marjinal maliyeti aşarsa firmanın kâr maksimizasyonuna giderek aşırı kârlar elde etme olanağı artar. Ekonomik optimumu sağlamak içinse bu sektörde aşırı kârlara gidilmesi engellenmelidir.

Nihayet $D_1 D'_1$ talep eğrisi, maliyet eğrilerini M noktasının solunda kesiyorsa artan randımanlarla üretimde bulunan tekel halindeki bir teşebbüsün varlığı kaçınılmaz olur. Ve bu teşebbüsün kamu iktisadi teşebbüsü olarak organize edilmesi zorunludur. Çünkü, bu teşebbüs, ortalama maliyetlerinin üstünde bir fiyat uygulayarak maksimum kazanç sağlama yoluna gidebilir, gitmediği takdirde ise devamlı zararlarla karşılaşacaktır. Oysa Neo-klâsik yaklaşıma göre Pareto optimumunu gerçekleştirmek için fiyatın marjinal maliyete göre saptanması gerektiğinden devamlı zararlarda kaçınılmaz olur. Özel firmalar devamlı zararla çalışamayacağına göre bu alanda üretimin kamu iktisadi teşebbüslerince üstlenilmesi uygun görülmektedir. Bu iki durumda da optimumu sağlayacak üretim miktarını gerçekleştirmek için devlet müdahale etmek zorundadır. Dolayısıyla bu yaklaşımda bir teşebbüsün hangi sektöre ait olacağını talep eğrisinin durumu ile maliyet eğrileri birlikte belirlemede ve kamu sektörünün sınırı bunların durumuna göre çizilebilmektedir. Böylece Neo-Klâsik yaklaşım, özellikle tabii tekellerin sık sık görüldüğü, yoğun sermaye gerektiren enerji ve ulaştırma sektörlerinde kamu teşebbüslerinin varlık nedenini bu mantık içinde açıklamaktadır.

Yukarıda; Neo-klâsik yaklaşımın kamu iktisadi teşebbüslerinin varlık nedenini açıklarken iki soruna çözüm getirdiğine değinmiştik. Bunlardan ilki kamu sektörünün sınırını çizmek, diğeri de optimumu sağlayacak uygun fiyat sisteminin araştırılması idi. Bu ikinci sorun doğrudan doğruya birincisi ile ilgilidir. Ve ekonomide optimum kaynak kullanımını sağlayacak, marjinal maliyetlere eşit fiyat uygulamasıdır. Dolayısıyla ortalama maliyete fiyatlandırma dahil, her türlü fiyat, ekonomik optimum teorisinin dışında kalır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin varlık nedenini araştıran Neo-klâsik yaklaşımın en olumlu yönü; kamu sektörünü, ekonominin bütününün işleyişi içine bağlantılı ve sıkı bir şekilde oturtmasıdır. Ekonomilerde gözlenen olaylar karşılaştırıldığı zaman kamu iktisadi teşebbüslerinin, üretimde buldukları alanlar arasında; özellikle sabit sermayenin yoğun olduğu ve azalan maliyetli endüstrilerin önem taşıdığı görülmektedir.

Bununla beraber, yaklaşımda bazı noktalar cevapsız kalmaktadır. Örneğin Bankalar ve Sosyal Sigortalar gibi Malî Kamu iktisadi teşebbüslerinin ve devlet iştiraklerinde olduğu gibi karma teşebbüslerin varlığı bu yaklaşımda açıklanamaz. Ayrıca teorisyenlerce değerlendirilmiş mallar «Merit wants» (12) kavramı olarak ifade edilen sağlık, eğitim gibi dışsallığı olan bazı hizmetlerin üretimlerini devletin üstlenmesinin nedeni de, bu malların sadece teknik sebeplerle (azalan maliyetler gibi) piyasa mantığından uzaklaşması değildir.

(12) R. Musgrave, Mc Graw-Hill Company, INC New-York, Toronto, London, 1959, s. 12-13.