

## PLÂNLİ EKONOMİLERDE DEVLET İŞLETMELERİNİN EN İYİ CESAMETİ MESELESİ

*Doç. Dr. Haydar KAZGAN*

### 1 — G İ R İ Ş

Bilindiği gibi serbest rekabetin hâkim olduğu bir piyasada işletmelerin en iyi cesamet ölçüsü rekabetin şiddetine bağlıdır. Şöyle ki, rekabet şiddetlenince işletmeler bu rekabet sebeble kendi alternatiflerine uygun kârları her an kaybetmek tehlikesine düşebilirler. Bu itibarla asgarî olarak kendi alternatiflerine uygun kârlar elde edebilmek için, bilhassa maliyetler yönünden en iyi cesamete ulaşmak gayretini gösterirler. Bu sebeple işte, en iyi cesamet kendi kendini mecbur eden, zorlayan bir cesamet olarak kabul edilmek lâzımdır. Nitekim bir devlet işletmesinin en iyi cesametini konu ederken ilk olarak bu işletmenin rekabet şartları altında çalışıp çalışmadığına bakmak lâzımdır. Rekabet şartları altında çalışan bir devlet işletmesi için en iyi cesamet özel teşebbüslerde olduğu gibi kendini zorlayan bir cesamet olacaktır. Fakat bir genel kalkınma plânı ile aynı devlet işletmesine plânın hedeflerine uygun faaliyetleri yürütmek vazifesi de verilmektedir. Bu durum karşısında devlet işletmesinin özel teşebbüsce uygun görülen cesametlerden farklı bir cesameti olabilir. Devlet işletmesi büyük bir ünite olarak kendisi ile rekabet halinde bulunan özel işletmeleri kendi alternatiflerine değil, plânın hedeflerine uygun olan cesametlere girmeye, yani istihsal tekniğinde veya istihsal politikasında Plâna uygun olarak hareket etmeye zorlanabilir<sup>1</sup>. Bu sebeple devlet işletmeciliğinde cesamet meselesini konu ederken bir taraftan devlet işletmesinin plâna öngörülen görevlerini, diğer taraftan da piyasa içindeki yerini gözetmek doğru olacaktır.

1) *Doç. Dr. Haydar Kazgan*, «Plânlı Devrede Devlet İşletmeciliğinin Çalışma İlkeleri» Maliye Enstitüsü Konferansları 8. Cilt, ayrı bası.

Devlet işletmelerinin en iyi cesamete göre kuruluş ve işleyişleri hukukî şeklin de seçimine bağlı görülmektedir. Nitekim devlet mekanizmasının geleneksel teşkilâtına uygun devlet işletmeciliğinde en iyi cesametın kuruluşu hattâ bu cesamete ulaşılması mümkün olmamaktadır. Buna sebep cesamet ayarlamaların genel olarak uzun zamanlara ihtiyaç gösteren ve bu sebeple de en iyi cesameti kurmada daima bir gecikmeye ve böylece en iyi cesameti hiçbir zaman tahakkuk ettirmemek gibi bir neticeye götüren kanun ve nizamnamelere bağlı kalmak lüzumudur. Oysa ki, anonim şirket tipi devlet işletmeciliğinde en iyi cesamete ulaşmak için hukukî mâni arzemediği gibi, dinamik seyir içinde bu cesametın kolayca elde edilmesine imkân vermektedir.

Genel olarak devlet işletmesinin en iyi cesameti ile plânlama arasındaki münasebetler hiç olmazsa aşağıdaki iki görüş altında veya bu iki şarta bağlı olarak ele alınmalıdır:<sup>2</sup>

a) Birincisi devlet işletmesi yolile plânlama için gerekli olan karar merkezleri ihdas etmektir. Nitekim büyük cesametteki devlet işletmeleri plânın hedeflerinin tahakkuku için gerek yatırım ve harcamaların yeri oldukları gibi, bilhassa aynı büyük cesametlerdeki özel teşebbüsü teşvik yolile plân hedeflerine bağlamak için gerekli birer vasıta olmaktadır. Başka bir deyişle büyük devlet işletmelerinin enfastrüktür olarak rolleri plânın dolaylı ve dolaysız olarak yürütücüsü olmaları şeklinde ifade edilmek gerekir. Ayrıca aynı devlet işletmeleri iktisadî olarak en tesirli bir şekilde organize edilebilen cesametlere ulaştırılmak imkânını da arz etmektedir. Nitekim geri kalmış memleketlerde finansman yetersizliği bazı işlerde özel teşebbüsün en iyi cesamete göre organize edilmesine mâni teşkil ettiği halde, devlet işletmesi için böyle bir finansman yetersizliği pek konu edilemez.

b) Devlet işletmesi bir taraftan plânın hedeflerine sıkı sıkıya bağlı bulunurken bir taraftan da kabil olduğu kadar aynı devlet işletmesinin özel teşebbüs ile rekabet halinde çalışmasını temin etmek gerekecektir. Bu nokta devlet işletmesini hem «dıştan tasarruflar» hem de «içten tasarruflara» zorlayan bir hükümdür ki, aslında burada tam bir zıddiyet bulunduğu iddia edilebilir. Şöyle ki, devlet işletmesi «dıştan tasarruflar» ı yaratmakla görevli bulunduğu için bu

2) Prof. Sergio Vacca, «Dimensione Ottima dell'Impresa Pubblica» Risparmio Marzo, 1963.

nevi tasarrufları kendine mal edemez, özel teşebbüse sağlar. Oysa ki, devlet işletmesi dıştan tasarruflar sağlamak gayesine bağlandığı takdirde içten tasarruflar ve faydalar yerine içten zararlara katlanmak zorunda kalabilir. Başka bir deyişle, bir devlet işletmesine özel teşebbüsü teşvik veya plân gereğince sadece memleket ekonomisi için yararlı olabilen faaliyetler yüklendiğinde, devlet işletmesi zarar eden bir işletme haline gelebilir.

Bir devlet işletmesi şayet plânın tam bir aracı olarak düşünülürse bu devlet işletmesini katma bütçeli bir teşebbüs haline getirmek gerekecektir. Zira böyle bir işletmenin devamlı olarak işletme seviyesinde nakdî zararlara maruz kalmasını normal kabul etmek zorundayız<sup>3</sup>. Şayet bir devlet işletmesi özel teşebbüs ile rekabet halinde bulunuyorsa plânın gösterici karakterine rağmen bu durumda olan devlet işletmesini plânın direkt aracı yapmak doğru olmaz. Zira bu takdirde devlet işletmesi piyasanın düzenini bozan bir işletme olacaktır. Keza özel teşebbüs ile rekabet halinde bulunan devlet işletmelerinin özel hukuk kaidelerine uygun olarak yani genel şekilde anonim şirket şeklinde bulunması gerekmektedir. Buna sebep işletmenin piyasa şartlarına intibakını sağlayacak hukukî ortamın yaratılması gereğidir ki, biz bunu daha ziyade piyasa şartlarına intibakı kolaylaştıran kararlarda işletmenin serbest kalması ve kararların süratle verilebilmesi şeklinde anlıyoruz.

## 2 — DEVLET İŞLETMESİNDE EN İYİ CESAMET KONUSU

Devlet işletmesinin en iyi cesameti özel teşebbüsdeki en iyi cesametten farklı olarak pek kolay bir şekilde tarif ve tâyin edilemez. Bununla beraber özel işletmelerle rekabet halinde bulunan bir devlet teşebbüsünde en iyi cesameti olarak vasatî birim maliyetinin en düşük olduğu cesametın kabul edilmesi gerekir. Tabii bu *en düşük* den kastımız piyasa alternatiflerine göre en düşüktür. Piyasa ise millî ve dünya piyasası olarak ele alınabilir. Teorik olarak kullanılan istihsal faktörlerinin ve bu arada yönetme fonksiyonunun azalan randımanlar kanuna tâbi olması gözetilerek de en iyi cesamet ölçüsüne varılabilir. Keza finansman imkânları ile riziko derecesinin

3) Memleketimizde olduğu gibi genel ekonomik plânın devlet sektörü bakımından emredici olması gerektiği düşünülürse, bu özelliğe cevap verecek devlet işletmelerinin «âmme hizmeti» anlamı içinde ele alınması ve dolayısıyla devlet bütçesine inikâs eden bir finansman ve kâr ve zarar politikasına bağlanmaları gerekecektir.

de cesameti tahdit eden ve dolayısıyla optimal cesametın teorik olanından farklı bir cesameti en iyi cesamet olarak kabulünü gerektiren sebepler olarak ele alınması gerekir. Diğer taraftan teknik ve finansman bakımından en iyi cesamet olabilecek bir cesamet organizasyon ve yönetme güclüğü ile bu vasfını kaybedebilir. Nitekim birçok devlet işletmelerinde finansman imkânları ile teknik imkânlarla göre ayarlanan en iyi cesamet organizasyon ve yönetme güçlükleri sebebiyle en düşük birim maliyetini arzeden bir cesamet olmayabilir.

Tatbikatta dıştan zararların ve dıştan istifadelerin tesirile işletmenin teorik olarak kurulmuş optimal cesametini maliyetlerin en düşük olduğu cesamet olmaktan çıkarabilir. Nitekim dıştan zararlar halinde birim maliyeti teorik maliyetin üstüne çıkacağı halde, dıştan istifadeler halinde teorik maliyetin altına inebilir. Ayrıca işletmenin ticarî satış yani pazarlama ile ilgili faaliyetleri de maliyetlere göre ayarlanmış en iyi cesamet ölçüsünün değişik olmasını gerektirebilir.

### 3 — DEVLET İŞLETMESİNİN EN İYİ CESAMETİ VE PLÂNLAMA

Devlet işletmesi özel işletmelerden farklı olarak monopol ve oligopol halinde dahi elinde bulundurduğu kaynakları en iyi bir şekilde, yani bunları azamî kapasitelerile kullanmak zorundadır. Bu demektir ki, bir devlet işletmesi meselâ monopolcu durumda olursa en yüksek kârlılığa elinde bulundurduğu istihsal faktörlerini tam olarak kullanmaksızın da erişebilir. Başka bir deyişle istihsal hacmini maliyetin en düşük olduğu noktada değil, istihsal hacminin daha düşük ve maliyetin daha yüksek olduğu bir noktada tesbit edebilir. Kullanılan istihsal faktörleri bir veri olduğunda böyle bir durum kaynakların en iyi bir şekilde kullanılmış olmamasına rağmen en yüksek kârlılığa erişildiğini gösterecektir ki, bir devlet işletmesi, bir özel işletmeden farklı olarak böyle bir karara gidemez. Bu sebeple denilebilir ki, oligopol veya monopol durumunda bulunan bir devlet işletmesi o şekilde bir fiyat politikası takip etmelidir ki, elinde bulunan istihsal faktörlerini tam bir şekilde kullanmış olsun ve bu arada da kendisine yatırılmış olan sermayeyi aynı riziko şartları altında bulunan her türlü sermayenin piyasada elde ettiği gelir nisbetine uygun bir gelir ödeyebilsin. Bu şekilde hareket eden bir devlet işletmesi monopolist veya oligopolist durumda olsa bile piyasa ekonomisini tıpkı rekabet şartları içinde olduğu gibi daha tesirli

bir hale koyar. Başka bir deyişle kaynakları en iyi bir şekilde kullanmak imkânını veren serbest rekabet esaslarına dayanan piyasa ekonomisinin aradığı bir uzuv olur.

Bu şartlar altında devlet işletmesinin plânlamada vasıta olarak kullanılması iki yönden tahdit edilmiş olacaktır. Birincisi elindeki kaynakları tam bir şekilde kullanmak veya bunun bir neticesi olan en düşük birim maliyeti ile istihsal şeklinde hatırlatacağımız huduttur. İkinci hudut ise yatırılmış olan sermayeye aynı riziko şartlarını arzeden alternatif yatırımların getireceği geliri sağlamak sorunluluğu şeklinde ifade edilebilir<sup>4</sup>. Bu hudutlar dahilinde devlet işletmesi gerek içten tasarruflar veya faydalar ve gerek dıştan tasarruflar ve faydalar suretile plânın hedeflerinin tahakkukunda müsbet rol oynayabilir. Fakat bu hudutlar dışına çıktığında plânlama ile devlet işletmesinin en iyi cesameti konusunda bir zıddiyet ortaya çıkabilir. Devlet işletmesine onu tarif ettiğimiz mânada en iyi cesametten ayırabilecek görevler yüklendiğinde iki mesele ortaya çıkabilir. Bu görev, devlet işletmeciliğinin monopolist durumunu ortadan kaldırmak ve özel teşebbüsü onunla rekabet edebilecek seviyeye getirmek amacına uygun olabilir. Bunun aksi de varittir. Devlet işletmesine yükletilen görevler kendisi ile rekabet eden özel teşebbüsü rüçhanlı duruma sokabilir. Bu sebeple her şeyden evvel devlet işletmesi ile özel teşebbüsü eşit rekabet şartları altında çalıştırmanın yollarını aramak gerekir ki bu da:

a) Plânın hedeflerine bağlılığı ve bunun için gerekli olan yatırım ve harcamaları veya faaliyetleri devlet işletmesi ile birlikte aynı piyasada bulunan özel teşebbüse de yüklemek,

b) Şayet plân gereğince sadece devlet işletmesine bir yük tahmil edilmişse, bu yükün maliyetini devlet bütçesinden karşılamak, yani devlet bütçesinden devlet işletmesine plân gereğince katlandığı munzam maliyeti tazmin etmek<sup>5</sup> ile olur.

Nitekim plânın gereklerine uymak sorunluluğu devlet işletmesini sosyal fayda sağlayan bir işletme haline getirecektir<sup>6</sup>. Bu demektir ki, böyle bir işletme hakkında iktisadî olarak hüküm verirken, yani zarar ve kârlarını ele alırken, işletme seviyesinde değil

4) W. A. Robson, «L'industria nazionalizzata e la proprietà pubblica» Milano 1962, s: 533.

5) Prof. Sergio Vacca, adı geçen etüd.

6) Doç. Dr. Haydar Kazgan, «Devlet hizmetlerinin finansmanı ve devlet sektöründe fiyat politikası» ve (1) de zikredilen etüd.

millî ekonomi seviyesinde hesaplar yapmak zorundayız<sup>7</sup>. Olabilir ki, bir devlet işletmesi milyonlarca lira zarar eder, fakat bu zararlar karşısında sağladığı sosyal faydanın kıymeti zararın kıymetini aştığı takdirde, bu devlet işletmesi hakkında müsbet hüküm vermek zorunda bulunuruz.

#### 4 — PLÂNA UYGUNLUK BAKIMINDAN DEVLET İŞLETMELERİ İLE ÖZEL İŞLETMELERDE GAYE VE KÜLFET EŞİTLİĞİ

Özel teşebbüsü plânın genel gayelerine uygun faaliyete mecbur etmenin hukuka bağlı bir devlet hudutları içinde ancak, dolaylı yoldan olabilir. Şöyle ki, bir takım müşevvikler yaratılarak özel teşebbüsün yatırım alternatiflerini plânın öngördüğü alternatiflere eşit kılmak mümkündür. Keza vergi indirimi<sup>8</sup>, veya bunun bir alternatifi olan kâr kayıplarının devlet tarafından tazmini (işçi yetiştirme) özel teşebbüsü plâna uygun hareket etmeğe sevkedebilir. Ucuz kredi<sup>9</sup>, karşılıksız sermaye yardımı gibi tedbirler de aynı neticeyi yara-

7) Bu hususu belirtmek için memleketimizden bir misal almayı faydalı buluyoruz. Meselâ Kütahya Azot Sanayii işletme seviyesinde zarar ederken millî ekonomi seviyesinde bu zararları fazlasıyla telâfi eden bir gelir yaratmaktadır. Meselâ bu işletme Tavşanlı Linyitlerinin toz kömürünü kullanmakta ve bunun için de Tavşanlıya yılda 10.000.000 lira ödemektedir. Oysa ki bu kömür tozunu Azot işletmesi satın almamış olduğu takdirde memleketimizde hiçbir kullanım sahası olmadığı gibi, Tavşanlı işletmesinin birikme halinde yangın çıkarmak tehlikesini arzeden bu kömürü zararsız hale getirebilmek için munzam maliyetlere katlanması gerekmektedir. Bu itibarla aslında bu 10 milyon Azot işletmesi seviyesinde bir maliyet olmakla beraber millî ekonomi seviyesinde bir maliyet unsuru değildir. İlmî bir tâbirle biz bu kömürün alternatif maliyetinin sıfır olduğunu kabul ediyoruz. Bu sebeple Azot sanayiinin zararlarını millî ekonomi seviyesinde yorumladığımızda bu 10 milyonu derhal tenzil etmek gerekecektir. Bu şekilde düşünmeye devam ederek Azot sanayiinin işletme seviyesindeki zararlarının millî ekonomi seviyesindeki kıymetini tâyin edersek bu zararları «sosyal fayda» haline getirebiliriz. Nitekim bir kısım işçilik ve azot gübresinin kullanılmasında topraklarımızın üretim değerindeki yükselme v.s... gözetildiğinde işletme seviyesinde kaydedilen zararların karşılığı olarak millî ekonominin bu zararların çok üstünde bir fayda sağladığı görülecektir. Bu husus bize devlet işletmelerinin özellikle işletme seviyesindeki neticeleri ile değil, millî ekonomi bakımından yarattığı neticeler gözetilerek yorumlanmak gerektiğini de açıkça belli etmektedir.

8) *Gülten ve Haydar Kazgan*, «İktisat Politikası Tedbiri Olarak Yatırım İndirimi» İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt 22, Sayı: 3 - 4, 1962, ayrı bası.

9) *Doç. Dr. Haydar Kazgan*, «Özel Teşebbüse Devlet Yardımı» İktisat ve Maliye, Cilt 8, Sayı 6, 15 Eylül 1961.

tabilir. Eğer bu imkânlarla rağmen özel teşebbüs plâna uygun hareket etmiyorsa, bilhassa stratejik olarak plânın hedeflerinin gerçekleşmesinde ana rolü oynayacak sektörlerde çalışan özel teşebbüsün devletleştirilmesinden başka çare yoktur. Fakat bu devletleştirme hukuka bağlı bir devlet için, mülkiyet transferinin hukukî vecibelerini yerine getirmek şartına bağlı olduğu unutulmamalıdır. O kadar ki, devletleştirme anında devlete ait kılınacak özel teşebbüs veya teşebbüslerin sahiplerine bu işletmelerin kapital değerinin ödemesi gerekeceği gibi, bu değer de satıcının alternatiflerine göre hesabı zaruridir.

Bazı ileri sanayî memleketlerinde plânın hedefleri bakımından stratejik bir rol oynayan özel teşebbüsün devletleştirilmesi yerine devletin istihsal hacmi, fiyatlar ve maliyetler üzerindeki kontrolünü sağlayan bir teşebbüs şekli veya akdî şekil kullanılmaktadır. Genel olarak, bu gibi işletmeler monopolist veya oligopolist durumda oldukları için, devlet bu durumlarını plân hedeflerine uygun olarak kullanmalarını âmir şekilde isteyebilir. Şöyle ki, monopolist veya oligopolist durumlarını resmen tanır, fakat bunlardan plân hedeflerine uygun faaliyet göstermelerini isteyebilir. Hattâ bu yolda onlarla bir mukavele bile yapabilir. Meselâ, arz fiyatlarını bu mukavele gereğince tesbit edebilir veya muayyen yatırımların gerçekleştirilmesini isteyebilir. Tabii mukavele ile bu gibi işletmelerin plân hedeflerine bağlı kılınması ancak içinde buldukları riziko şartlarını aksettiren bir kârın kendilerine bırakılmasını gerektirecektir. Zira ancak bu şartlar altında özel teşebbüs böyle bir mukaveleye rıza gösterecektir. Devlet aslında monopol veya oligopol gibi imtiyazlı durumlarda bulunan özel teşebbüsü plân hedeflerine uygun faaliyette bulunmaya, hiçbir munzam maliyete katlanmadan mecbur edileceği için, bu gibi işletmeler plânlı kalkınmanın gerektirdiği işletmeler olarak gözetilebilmektedir. Yalnız aslında monopolist veya oligopolist durumda bulunan özel teşebbüs rantlar sağlayan işletme mânasına ele alınmak gerekecektir. Devlet bazı hallerde bu işletmelere plân hedefine uygun yatırımları gerçekleştirmek şartıyla bu rantları elde etmelerine de rıza gösterebilir<sup>10</sup>. Fakat genel olarak bu

10) Bundan kastettiğimiz elde edilen yüksek kârların işletme sahiplerine dağıtılmayıp plânca öngörülen yatırımlara tahsis edilmesidir. Bir kısım âmme hizmetlerinin özel sermaye ile yürütüldüğü memleketlerde bu durumda-

işletmelerin plân hedeflerine uymak gerekçesile yüksek rantlar elde etmelerine müsaade edilmesi, demokratik nizam içinde huzursuzluk kaynağı olabilmektedir. İleri sanayi memleketlerinde büyük anonim şirketler şeklinde teşkilâtlanmış bu gibi işletmeler plân hedeflerine uygun faaliyetlerden asla çekinmedikleri için, sahip oldukları monopol veya oligopoller toplum yararına netice verebilmektedir. Fakat geri kalmış memleketlerde bu gibi monopol ve oligopol-leri plân hedeflerine bağlamak mümkün olmadığı gibi, kontrol de imkânsız olduğu için, bunların imtiyazlı durumların küçük bir zümreyi zengin etmekten öteye gitmemektedir<sup>11</sup>. Bu sebeple plânın hedeflerinin gerçekleştirilmesinde monopolist vya oligopolist durumda olması gereken işletmelerin devlet işletmeleri olması gerekmektedir. Yalnız bu monopol veya oligopollerin devlet işletmesini bazı özel plânın hedeflerine bağlarken plânın genel hedefi olması gereken *kaynakların en iyi bir şekilde kullanılması* kaidesine aykırı düşmeleri de şarttır.

5 — DEVLET İŞLETMELERİNİN PLÂN HEDEFLERİNE UYMAK  
SORUNLUĞU İLE ORTAYA ÇIKAN İŞLETME SEVİYESİNDEKİ  
ZARARLARIN DEVLET BÜTÇESİNDEN KARŞILANMASI

Devlet işletmelerinin plânın hedeflerine uygun faaliyetleri neticesi kaydettikleri zararların devlet bütçesinden karşılanması kaidesi demokratik memleketlerde gitgide önem kazanmaktadır. Hatta liberal ekonomi ilkelerine sıkı sıkıya bağlı olan ve bu sebeple de

ki işletmelerle devlet veya mahalli idarelerin yaptıkları mukavelelerde bir taraftan hizmetin fiyatları, diğer taraftan da şirketlere dağıtılacak olan kârın nisbeti tesbit edilmektedir. Bu duruma göre elde edilecek fazla kârların yine mukavele gereğince tesbit edilmiş olan yatırımlara tahsisine gidilmektedir.

11) Geri kalmış memleketlerde ve bu arada Türkiye'de fiyat mukabilinde arzedilen âmme hizmetlerinin bir kısmının olsun özel teşebbüse bırakılması aslında özel teşebbüsün yatırım alternatiflerinin yüksek olmasından ileri gelmektedir. Şöyle ki özel teşebbüsün meselâ en az rizikolu işlerde dahi % 25 nisbetinde bir kârlılık sağladığı bir memlekette özel teşebbüse muayyen bir âmme hizmetinin işletmesini devredebilmek için asgarî bu kârlılığı kendisine tanımak gerekir. Bu da ancak hizmet fiyatlarının yüksek tutulması veya hizmet kalitesinin düşürülmesi ile mümkün olacaktır. Oysa ki âmme hizmetlerinin özelliği vatandaşın ödeme kapasitesine uygun fiyatlarla ve sosyal fayda mülâhasasıyla hizmet arzıdır. Nitekim âmme hizmetlerinin asıl görevlerinden biri de vatandaşın hizmet fiyatları yolile refahını yükseltmek veya diğer bir şekilde daha âdil bir gelir dağıtımını sağlamaktır.



ekonominin genel bir plânlı düzenlenmesine asla taraftar olmayan memleketlerde dahi devlet işletmelerine meselâ piyasanın düzenlenmesi, yani rekabet şartlarının gerçekleştirilmesi için özel diyebileceğimiz görevler verilmekte ve bunlar neticesi devlet işletmeleri zararlar kaydetmektedirler. İşte bu zararlar aslında sosyal diyebileceğimiz faydaların karşılığı olduğu için, devlet bütçesinden bu zararların karşılanmasını uygun gören ekonomik sebep ve gerekçe bulunmuş olmaktadır.

Bu bakımdan devlet işletmelerinin zararlarını iki yönde mütalâa etmek gerekmektedir. Birincisi münhasıran plânın hedeflerini gerçekleştirmek, ikincisi ise rekabet şartlarını daha geniş olarak piyasalara yaymak amacıyla katlanılan zararlardır.

Plânlı ekonomilerde devlet işletmelerine gerek iktisadî ve gerek sosyal bazı hedeflere ulaşmak sorumluluğu yüklenebilir. İktisadî olarak meselâ uzun vâdede nakdî gelir sağlayan, fakat ilk birkaç yıl için nakdî kârlar sağlamadığı halde tüm ekonomiye fayda arzeden yatırım ve faaliyetler sebebiyle devlet işletmesi nakdî zararlar kaydeder. İşte bu zararlar ilerde aynı şekilde nakdî kârlarla kendini amorti edebilecek durumda olabilir, fakat carî olan zararın sebep olduğu finansman açığının devlet bütçesinden kapanması gerekecektir. Bundan başka bazı faaliyetler devamlı olarak işletme seviyesinde nakdî zararlar meydana getirdiği halde millî ekonomi seviyesinde nakdî ve hattâ reel olarak munzam gelir sağlayabilir. Nitekim enfastrüktürlerde durum böyledir. Özel teşebbüs ile rekabet halinde bulunan imalât sektöründe çalışan devlet işletmeleri de özel teşebbüs veya millî ekonomi yönünden enfastrüktür görevini yerine getirebilirler. Bunun en bariz misali kalifiye işçi ve personel yetiştirilmesidir. Bazı devlet imalât işletmeleri memlekette eksik olan kalifiye işçi ve personel yetiştirmek görevi ile kadrolarını ihtiyaçlarının üstünde tutabilirler veya ihtiyaçlarının üstünde işçi ve personel yetiştirmek için munzam maliyetlere katlanırlar. İşte bu işçi ve personelin devlet işletmelerinde yetişerek yetişmiş olarak özel teşebbüse geçmeleri devlet işletmesi bakımından *dıştan zararlar* özel teşebbüs bakımından ise *dıştan istifadeler* şeklinde neticelenir. Bu itibarla devlet işletmelerinin bu yolda katlandıkları zararın devlet bütçesinden karşılanması gayet normaldir. Bu gibi misalleri başka mevzularda da tekrarlayabiliriz.

Plânın sosyal hedeflerini gerçekleştirmek görevi de devlet işletmelerine nakdî zararlar yükleyebilir. Meselâ, geri kalmış ekonomilerde sermaye kıtlığı emek yoğunluğu olan bir istihsal tekniğini

sosyal gayelerle zorlayabilir. Plânın hedeflerinden farklı olduğu halde işletme seviyesinde kârlılığı yükselten sermaye yoğunluğu istih-sal yerine emek yoğunluğu istih-sal tekniğinin seçimi devlet işletme-ine nakdî zararlar tahmil edebilir. Aynı şeyi muayyen ham madde-nin değerlendirilmesinin plânın hedeflerine uygunluğu halinde de tekrar edebiliriz. Yalnız bu gibi hallerde dikkat edilmesi gereken bir nokta plânın hedeflerinin iyi seçilmiş olmasıdır. Kanaatimizce plâ-nın sosyal gayelerini memleket ekonomisine de yararlı gayeler ola-rak ele almak gerekir. Meselâ muayyen bir bölgedeki işgücünü emek yoğunluğu istih-sal tekniği ile istih-dam ederek sosyal bir gayeyi ta-hakkuk ettiren bir devlet işletmesi, sadece atıl işgücünü istih-dam et-mek ve bu insanlara bir gelir sağlamak gibi bir netice yaratmakla kalmayıp, uzun vâdede işçi yetiştirmek yaratılan gelirle mecmu ta-lebi artırmak gibi ekonomik kıymeti de olan neticeler yaratmış ola-caktır. Bu itibarla plânın sosyal hedefleri ekonomik hedeflerle bağ-daştırması devlet işletmesinin hiç olmazsa uzun vâdede münhasıran ekonomik faydalar yaratması için zarurî görülmelidir.

Devlet işletmesinin rekabet şartlarını gerçekleştirmek üzere faaliyet göstermesi ve bunun neticesi de işletme seviyesinde nakdî zarar kaydetmesi «Refah ekonomisi» ni uygulayan ileri sanayî mem-leketlerinin devlet işletmeciliğinden bekledikleri bir netice olarak da ele alınmaktadır. Bu memleketlerde özel teşebbüsün bazı sektörler-de inhisarcı duruma girmesi millî refahın seviyesini tâyin eden kay-nakları en iyi bir şekilde kullanmak imkânını daralttığı için, devlet işletmesine bu gibi işletmelerin kurmuş buldukları monopolleri bertaraf edecek faaliyet göstermeleri istenmektedir. Bunun diğer bir şekli devlet işletmelerinin bu monopollerin kurulmasını önlemek için görevlendirilmiş olmalarıdır. Millî refahı düşürecek şekilde bazı özel işletmelerinin monopolist duruma girerek fiyatları yükseltme-lerine mâni olmak için devlet işletmeleri bu fiyatları düşürmek üze-re gerekli faaliyete girişmektedirler. Depresyon zamanlarında ise bu-nun aksi varit olmaktadır. Bazı büyük işletmelerin fiyatları düşür-mek suretile rakiplerini ortadan kaldırmak ve böylece tam bir mo-nopole kavuşarak kalkınma safhasında yükselen fiyatlarla kalkın-ma hızını kesecek şekilde faaliyetle bulunmak üzere giriştikleri kampanyaya karşı, devlet işletmeleri regülâtör vazifesi görerek rekabetin aksamasına mâni olmaktadır. İşte bu yolda devlet işle-tmelerinin karşılaştıkları nakdî zararların devlet bütçesinden tanzimi gerekmektedir. Zira aslında bu nakdî zararların karşılığı serbest

rekabetin gerçekleşerek refahı yükselten bir tesir göstermesini temin olduğu için, zararın karşılığı yine sosyal fayda olmaktadır.

#### 6 — DEVLET İŞLETMESİNİN EN İYİ CESAMETE DOĞRU BÜYÜMESİ

Bilindiği gibi, bir sınaî işletmenin en iyi cesametinin ölçüsü müstahsil kapasitesine bağlıdır. Müstahsil kapasite ise işletmenin çeşitli yönlerde ve mevzularda gelişmesi ile azamî noktasına varır. Şöyle ki, işletme müstahsil kapasitesini azamiye çıkarabilmek için mevcut cesametini çeşitli yönlerde veya mevzularda geliştirmek zorunda kalabilir. Bunlar sırasile *yatay, dikey* yönlerle farklılaşma veya *finansman* bakımından gelişme olarak ele alınabilir.

Yatay gelişme yolile en iyi cesamete varmak tamamen istihsal hacmi ile alâkalı bir gelişmedir. Nitekim bir sınaî işletme piyasada satabileceği mahsule göre bir hacim tâyin etmek zorundadır. Dikelyine gelişme ise, ham madde veya yarı mamullerin piyasadan tedariki yerine bunları da içine alan tek bir işletmenin kurulması şeklinde olur. Farklılaşma ve finansman yolile gelişme veya büyümede ise bir işletmenin carî olan istihsal neviinin ve istihsal tekniğinin dışına çıkarak başka istihsal nevilere geçmesi veya farklı istihsal tekniğini kullanması halinde konu edilebilir<sup>12</sup>. Bu husus ilerde göreceğimiz gibi tek ürün ve tek yönde büyümenin rizikoyu artırıcı tesirini bertaraf edici olduğu için, büyüme birçok hallerde bu şekli almaktadır.

Bir devlet işletmesinin kendi mevzuunun dışına çıkarak başka sahalara el atması normal istihsal kapasitesi içinde biriken fonların hazırladığı imkânlarla bağlı bulunmaktadır. Bir zamanlar Batı'da şimdi de Türkiye'de bazı devlet bankaları veya özel bankalar topladıkları tasarruf mevduatını kendi kontrolleri altında yatırılabilmek için sanayî kollarına da el atmışlardır<sup>13</sup>. Bugün ise Batı'da uy-

12) E. T. Penrose, «The theory of the growth of the firm» Oxford 1959, Bahis VII.

13) Nitekim Türkiye'de devlet sektörü finansman bakımından kendi kendine yeterli temini amacile bir bankanın başka bulunduğu bir sınaî işletmeler topluluğu sistemi mevcuttur. Fakat bu sistem bilhassa kısa vâdeli fonlarla (mevduat) uzun vâdeli yatırımların finansmanı gibi Batı'da çok acı neticeler vermiş bir sistemdir. Bu sebeple bugün Batı'da Holding'ler bu sistemin yerini almıştır. Özel bankaların memleketimizde sanayî sektöründeki yüksek kârlılığa karşılık topladıkları kısa vâdeli mevduatın nisbî ucuzluğuna güvenerek kanunî tahditlere rağmen riziko derecelerini çok yükselten iştiraklerden kaçınmamışlardır. Prof. Dr. Zeyyat Hatipoğlu, «Türkiye'de Bankacılık» İstanbul 1964, s: 75 - 76.

gulanan şekle göre başta olan bir sanayi işletmesi diğer kendine bağlı sınaî işletmeleri ve bu arada da bir veya birkaç bankayı malî yönden desteklemekte ve kontrolü altına almaktadır. Nitekim bugünkü  *Holding*'lerin özelliği şudur ki, sanayii kuran eskisi gibi bankalar değil, fakat büyük sanayi işletmesi veya finansman gurubu bankasını veya bankaları kurmaktadır. Yani para sanayii değil, sanayi parayı yaratmaktadır.

Bu şekilde büyük işletme en iyi cesamete bugün artık ilk olarak dikey şekilde gelişmek sonra da farklılaşma ve finansman yönünden gelişmek suretile varmaktadır. Bu itibarla bugün devlet işletmesi eninde sonunda bir taraftan rizikoyu dağıtmak, diğer taraftan da kendi imkânları ile gelişebilmek için ilk olarak dikey gelişme ile maliyetlerini düşürüp sonradan çeşitli sahalarda faaliyet göstermek suretile gelişmenin finansmanında kendi kendine yeter olması gerekmektedir. Başka bir deyişle devlet işletmesi için en iyi cesamet, çeşitli faaliyet sahalarında karşılaşılabilecek zarar ve kârların cebirsel toplamının kendisine yatırılmış olan sermayenin alternatif maliyetine eşit bir kâr haddine ulaştığı cesamet olarak kabul edilmek lâzımdır.

#### 7 — DEVLET İŞLETMESİNİN FİNANSMAN VE FARKLILAŞMA SURETİLE GELİŞMESİNDE «İŞLETMELER GURUBU» SİSTEMİ

Muhtelif sektörlerde, hattâ muhtelif mallar istihsal eden bir devlet işletmeler gurubunun tek bir elden idaresi münakaşa edilebilir bir konudur. Aslında guruba ait her bir işletme, teknik ve iktisadî şartları diğerinden farklı olduğu takdirde, grubun tek elden idare edilmesi organizasyon ne kadar mükemmel olursa olsun aksamaktadır. Bu sebeple guruba dahil her işletmeye teknik ve hattâ iktisadî olarak muhtariyet tanımak ve guruba hâkim olan işletmenin koordinasyon görevi ile iktifa etmenin gurubun muvaffakiyeti için şart olduğu ileri sürülmektedir. Keza işletmelere verilen muhtariyet gurubun çok daha büyük cesametlerde organize edilmesine yani bu organizasyonun aksamamasını sağladığı iddia edilmektedir. Fakat koordinasyon için gerekli olan müdahalelerin müessir olabilmesi için, ana işletmenin hiç olmazsa finansman yönünden diğer işletmelere hâkim olması istenmektedir. Bu şekilde kurulmuş bir devlet işletmeler gurubunun genel plânân yürütülmesinde çok daha fazla işe yarayacağı muhakkaktır. Hattâ bu tip işletmenin kendi imkânları

ile plânın istediği cesametlere ulaşması ve faaliyetleri yürütmesi devlet bütçesine yük olmadan mümkün olacağı için, genel olarak muhalefet partilerinin bütçeden yapılan ödemeleri konu ederek iktidar partisini devamlı şekilde yıpratmaları da önlenmiş olacaktır <sup>14</sup>.

Gurup işletmeler şeklinde organize edilmiş devlet işletmelerinin çeşitli sahalarda çalışması organizasyonun rekabet şartlarına uygun çalışmasını da sağlamaktadır. Şöyle ki guruba dahil işletmeler piyasaya tâbi olmakta muhtar bırakılmış oldukları takdirde -ki esas olan budur- bunlar ana işletmenin piyasa şartlarına uygun olmayan kararlarını önlemiş olurlar. Nitekim ana işletme guruba dahil bir işletmeye guruba dahil diğer bir işletmeye piyasa fiyatları altında veya üstünde mal satmağa zorlayacak olursa, bu teklifi alan işletmeler piyasa şartlarını öne sürmek suretile ana işletmenin kararının yersiz olduğunu ispat edebilirler. Bu şekilde hareket fiyat farklarını ortaya koyduğu için piyasa şartlarından inhiraf eden ve genel olarak *sosyal* gayelerle ihdas edilmiş kararların maliyetinin hesabına da imkân verecektir. Meselâ bir işletme ana işletmenin kararı ile piyasada veya guruba dahil diğer bir işletmeye piyasa rayicinin altında mal sattığı takdirde, aradaki fark ana işletmenin sosyal gayeye bağlı olarak aldığı kararın maliyetini gösterecektir. Bu sayede işte ekseriya sosyal gayenin memleket ekonomisine ve sosyal hayatına sağlanacak fayda ile bu faydanın maliyeti arasında bir mukayese yapmak imkânı olacaktır.

#### 8 — DEVLET İŞLETMELERİNİN FARKLILAŞMA SURETİLE BÜYÜMELERİNİN FAYDALARI

Devlet işletmelerinin çeşitli dallarda faaliyet göstermeleri halinde başlıca şu iki fayda elde edilebilmektedir <sup>15</sup>:

a) Devlet işletmeleri çeşitli sektörlerde faaliyette bulunan işletmeler şeklinde organize edildiğinde ana işletmenin memleket ekonomisine yön vermek ve verilen yönlere göre daha tesirli bir şekil-

14) Nitekim memleketimizde her devirde devlet işletmelerinin zararları muhalefetin iktidar partisini tenkit için kullandığı ana konulardan biri olmuştur. Biz bunu bir politikadan ziyade memleketimizde devlet işletmeciliğinin gaye ve vazifelerinin milleti temsil ile yetkili parlamento azalarının çoğunluğunca anlaşılmamış olmasına atfetmekten başka çare bulamadığımızı itiraf etmek isteriz.

15) *Prof. Sergio Vacca*, adı geçen etüd.

de faaliyet göstermek imkânını vermektedir. Nitekim bu işletmelerin başında bulunan ve ihtisaslarını muhtelif yönlerde geliştiren kimselerin bir araya gelmeleri ve böylece her sektörün meselelerini tartışarak düzenlemek imkânı elde edilmiş olmaktadır. Başka bir deyişle, böyle bir işletmeler gurubunun yüksek seviyedeki personeli genel plânın hazırlanması ve yürütülmesinde gerekli olan müşavere fonksiyonunu çok iyi bir şekilde başarabilecek kişiler haline gelebilmektedirler. Şayet devlet işletmeleri tek bir mevzuda çalışan ayrı ayrı muhtar işletmeler olursa, bu işletmelerin başında bulunanların bir araya getirilmesile plânlamaya yardımcı olacak bir topluluk meydana getirilmiş olmaz. Oysa ki, gurup işletmelerin yüksek personelinin bir araya getirilmesile, gurup müşterek olan birçok meseleler yarattığı için faydalı bir istişare yapmak imkânı hasıl olur.

b) Bir devlet işletmesinin birçok işletmeden mürekkep bir gurup olması herşeyden evvel rizikonun dağıtılmasını sağlar demistik. Nitekim devlet bugün memleketin iktisadî kalkınması için gerekli olup da rizikosu yüksek yatırımlara girişmek mecburiyetindedir. İşte bu işi gurup şeklinde teşkilâtlanmış bir devlet işletmesi bir veya birkaç işletmesi ile yapabilir ve bunun dışında kalan işletmeleri de çok düşük veya rizikosu olmayan faaliyetlere bağlamak suretile toplam rizikosunu düşük tutabilir.

Devlet işletmelerinin guruplaşmaları ve her gurup içinde çeşitli riziko arzeden faaliyetlerin yürütülmesi devlet işletmesi - özel teşebbüs sınırının elâstikiyeti için de zarurî görülmektedir. Nitekim iktisadî kalkınma safhasında kalkınmanın vazgeçilmez aracı olan mal ve hizmetlerin istihsali yüksek riziko dolayile özel teşebbüse gerçekleştirilememektedir. Oysa ki, bu riziko birkaç yıl sonrası için tamamen ortadan kalkabilir ve bu rizikoya ait mal ve hizmetin istihsalini artık özel teşebbüse bırakmak zarurî olabilir. Bu zaruret şu noktalardan ileri gelmektedir: birincisi, adı geçen mal veya hizmetin zamanla iktisadî kalkınmanın aracı olmak vasfı kaybaldığı halde, piyasada normal olarak teşekkül eden bir talebi devam edebilir ve bu suretle de riziko azalmış ve kaybolmuş olur. İkincisi, devletin bu gibi faaliyetleri özel teşebbüse bırakması, devlet sektörüne kalkınmanın yeniden gerektirdiği yatırım ve faaliyetleri yürütmek için gerekli finansman imkânını sağlar. Şöyle ki, devlet fonlarını bu gibi sahalardan çekerek yenilerine aktarabilir. Devlet çekildiği yerlerde de özel teşebbüs kaim olur.

Netice itibarile denilebilir ki, bugün artık devlet işletmesinin en iyi cesamet ölçüsü olarak ele alacatı hususlar bir taraftan serbest rekabet şartlarına, diğer taraftan da plânın hedeflerine bağlı olacaktır. Ancak plânın devlet işletmelerine tahmil ettiği yükler dolayısıyla devlet işletmesinin özel teşebbüs ile rekabet halinde olduğu hallerde de devlet işletmesine bazı rüçhanlar tanımak veya zararlarını devlet bütçesinden tazmin etmek yerine guruplaşmış işletmeler şekline gitmek ve bu suretle bu iki mahzuru da önlemek mümkün olmaktadır. Başka bir deyişle, devlet işletmesi, plânın kendisine mecburî hedefler göstermiş olmasına rağmen bir taraftan serbest rekabet şartları içinden çıkmamak, diğer taraftan da devlet bütçesine yük olmamak zorundadır. Bunun için de en iyi çare veya cesamet çeşitli sahalarda faaliyet gösteren bir işletmeler topluluğu sistemine gitmekle bulunmuş olacaktır.

---