

TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ VE FİYATLANDIRMA POLİTİKALARI

Arş. Gör. Orhan ÇOBAN
Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat Bölümü

1. GİRİŞ

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de sosyal ve özellikle ekonomik ihtiyaçlarla kurulmuş olan ve ekonomi içindeki önem ve ağırlığını aynı nedenlere bağlı olarak sürdüren kuruluşlardır.

Ekonomik ve siyasi sistemi ne olursa olsun her ülkede az veya çok sayıda bulunan bu kurumlar, Türkiye'de de esas itibarıyla temel mal ve hizmet üretme işlevlerinin ön plana çıktığı iktisadi alanlarda faaliyet göstermekte ve faaliyet gösterdikleri alanlarda tekel olma özelliklerini taşımaktadırlar. Kurulmaya başladıkları 1930'lu yıllardan günümüze kadar ekonomik kalkınmaya önemli derecelerde katkılar sağlayan KİT'lerin özel sektöre devredilmesine yönelik çalışmalar, 1984 yılında yürürlüğe konulan Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılmasına Dair Kanun ve 1986 yılında yürürlüğe giren 3291 sayılı Kanunla başlatılmıştır. Özelleştirme ile ilgili son düzenleme 27.11.1994 tarihinde yürürlüğe konulan 4046 sayılı Kanunla yapılmıştır.

1930'lu yıllardan günümüze kadar önemli iktisadi görevler üstlenen KİT'ler zaman içerisindeki değişimlere ayak uyduramamış ve Türkiye Ekonomisi için kambur oluşturmuştur. KİT'lerin ekonomi içerisinde hantal kuruluşlar haline gelmesinin en önemli nedeni, globalleşen ekonomik süreçte rekabet üstü kalamamalarıdır. Bu negatif gelişmenin altında yatan en önemli neden, KİT'lerin toplumsal amaçlı faaliyetleriyle serbest piyasa ekonomisi davranışı arasında görülen trade-off'tur. Toplumun faydasını artırmak amacıyla kar amacı gütmeyen faaliyet gösteren KİT'lerin zamanla aynı alanda faaliyet gösteren özel kuruluşlara karşı rekabet güçleri azalmış ve zarar etmişlerdir. Bu zararlardan kurtulma reçetesi olarak, özelleştirme konusu gündemdeki yerini almıştır.

Bu çalışmada KİT'lerin genel özellikleri ve zarar etmesinin en önemli nedenlerinden biri olarak gösterilen fiyatlandırma konusunu açıklanmaya çalışılacaktır.

2. KİT- KAVRAMI, KAPSAMI VE KURULUŞ NEDENLERİ

2.1. Kavramı ve Kapsamı

KİT'ler bir kuruluş statüsüne göre kamuca kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal yada hizmet üreten, ya mülkiyetinin ve/veya denetiminin yeterince devlet

elinde olması nedeniyle yönetim kurullarının hükümetçe atandığı; cari maliyetlerini finanse eden gelirlerinin çoğunu hazine denarından elde etmeyen teşebbüsler (firmalar) olup, temelde sosyal faydanın maksimize edilmesi amacına göre kaynak tahsis edecek kuruluşlardır¹. Genel olarak kamusal kaynakları kullanmak suretiyle ekonomik alanda faaliyet gösteren "Devlet Kuruluşları" olarak anlaşılan "Kamu İktisadi Teşebbüsleri" kavramı tarihsel süreç içerisinde çeşitlilik göstermiştir.

KİT'ler ile ilgili ilk yasal düzenleme, 17.6.1938 tarih ve 3460 sayılı "Sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadi teşekküllerin teşkilatıyla idare ve murakabeleri" hakkındaki kanunla yapılmıştır. Kanun'da sermayesinin tamamı devlete ait olan, tüzel kişiliği bulunan, idari ve mali açıdan özerk ve sorumluluğu sermayeleriyle sınırlı olan kuruluşlar "İktisadi Devlet Teşekkülü" olarak tanımlanmıştır. Kanunda ayrıca, sermayelerinin en az yarısı bu kanuna tabi teşekküllere ait bulunan şirketlerin bilançolarının düzenlenmesi ve denetimleri yönünden bu kanun hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir².

KİT'lerin faaliyetlerinin 3460 sayılı çerçeve kanunu ile düzenlenmesi ve herbirinin kanunla kurulabileceğinin öngörülmesi, kamu kaynaklarının KİT'ler tarafından kullanılmasında TBMM'nin söz sahibi olması ve bunların diğer devlet kurumlarından farklı bir anlayışla yönetilmeleri gerektiği, daha da önemlisi, ülke kalkınmasındaki KİT'lerden beklentilerin boyutlarını göstermesi açısından önemlidir.

1961 Anayasasının 127. Maddesinde "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir"³ hükmü yer almışsa da, ilk kez kullanılan "Kamu İktisadi Teşebbüsü" kavramının tanımı yapılmamıştır.

3460 sayılı kanundan sonra, KİT'lerle ilgili kapsamlı düzenleme 440 sayılı kanunla yapılmıştır. Kanunun 1. Maddesinde "İktisadi Devlet Teşekkülleri, sermayelerinin yarıdan fazlası tek başına veya birlikte Devlet'e ve İktisadi Devlet teşekküllerine ait olup, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu kanuna tabi olacakları belirtilen teşebbüslerdir" şeklinde tanımlanmıştır.

440 sayılı kanunda da, KİT'ler diğer devlet dairelerinden ayrı tutulmuş ve kamu kaynaklarının yine, TBMM'nin bilgisi ve onayı dahilinde kullanılması ilkesi korunmuş, bununla birlikte genel ve katma bütçeli idarelerin bünyesinde yer alan bazı işletmeciler kuruluşlar, kanun kapsamı dışında bırakılmıştır.

1980'li yıllarda çıkarılan yasal düzenlemeler, genellikle Kanun Hükmünde Kararnemeler (KHK) şeklinde olmuştur. Nitekim 1983 yılında çıkarılan 60 sayılı KHK 19.10.1983 tarihinde 2929 sayılı kanunla yasallaşmış ancak 2929 sayılı kanun

¹ Recep KÖK, **Ekonomi- Politik, Popülizm: Özelleştirme ve KİT'ler**, Dergah Yayınları, İstanbul, 1995, s. 18.

² T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **1994 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu**, Ankara, 1996, s.1.

³ 1961 Anayasası.

yedi ay sonra 233 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1984 yılında çıkarılan ve pek çok KHK ile çeşitli hükümleri değiştirilen 233 sayılı KHK günümüze kadar kanunlaştırılmamıştır⁴.

233 sayılı KHK'de KİT'lerin İktisadi Devlet Teşekkülü ve Kamu İktisadi Kuruluşlarının ortak adları olduğu belirtilerek, şu tanımlara yer verilmiştir;

İktisadi Devlet Teşekkülü; "sermayesinin tamamı kamuya ait olan ve iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsüdür".

Kamu İktisadi Kuruluşu; Sermayesinin tamamı devleti ait olan ve tekel (monopol) niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan Kamu İktisadi Teşebbüsüdür. Bu tanımlar Kamu İktisadi teşebbüslerinin ikili bir ayrım tabii tutulabileceğini göstermektedir.

Bunun yanı sıra, 440 sayılı kanunda sermayesinin yandan fazlası tek başına veya birlikte devlete ve Kamu İktisadi Teşebbüsüne ait olan kuruluşlar, Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak tanımlanmış, böylelikle, gerek doğrudan ve gerekse dolaylı olarak sermayesinin yandan fazlası kamuya ait olan kurumların KİT'lerle ilgili mevzuata tabii olması sağlanmıştır.

233 sayılı KHK'de ise, KİT'lerle ilgili mevzuata tabii olma şartı daraltılmıştır. Bu daraltma sonucu, sermayesinin yandan fazlası birden çok KİT'e ait olan şirketler kapsam dışı kalmış ve sermayesinin yandan fazlası birden çok KİT'e veya bağlı ortaklıklara ait olan bazı şirketler, faaliyetini "iştirak" statüsünde ve KİT mevzuatı dışında sürdürmek durumunda kalmıştır.

2.2. Kuruluş Nedenleri

Devlet, genellikle ekonomide sosyal, iktisadi ve siyasi nedenlerle mal ve hizmet üretimine yönelmektedir. Üretim araçlarının Devletin tekelinde ve kontrolünde olması esasına dayalı kollektivist ekonomi modelini benimseyen ülkelerde KİT'ler daha çok ideolojik (siyasi) amaçlara hizmet etmesi amacıyla kurulmuştur. Buna karşın, gelişmiş batılı ülkelerde kalkınmada bölgesel farklılıkları ortadan kaldırmak istenmesi, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve tüketicinin korunması gibi sosyal faktörler ön planda rol oynarken, yeterli sermaye birikimine sahip olmayan gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınmanın Devlet imkanlarıyla hızlı bir biçimde gerçekleştirme amacı ağır basmıştır⁵. Özellikle OECD ülkelerinde 1980'li yıllardan itibaren devletin ekonomide üstlendiği görevlerde artış ortaya çıkmış ve bunun GSMH'ya yansması % 37'lerden % 40'lara artış şeklinde olmuştur⁶.

⁴ T.C. Başbakanlık....., s. 2.

⁵ Mustafa Aysan ve Selahattin Özmen, **KİT, Türkiye'de ve Dünya'da Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Kardeşler Basımevi, İstanbul, 1981, s. 47.

⁶ Sven B. Kjellstrom, "The role of the state in a market economy and privatization as a means to reduce that role in the case of Turkey", SPO Report, Ankara, April, 1991, s. 252.

Devletler belirtilen bu faaliyetlerinin yanısıra elinde bulundurduğu kamu gücüne bağlı olarak bir takım düzenlemeler yapmaktadır. Çünkü, artık günümüz ekonomilerinde sadece anti-tröst yasaları çıkarmak uluslararası ticarete rekabet üstü kalmayı sağlayamamakta ayrıca çıkarılan yasaların etkinliğini artırıcı yeni ticaret politikalarıyla (yabancı yatırımcıyı özendirici, kaynakların etkin şekilde kullanılmasını ve fiyatların piyasa şartlarında oluşumunu sağlayıcı politikalar, vb gibi..) desteklenmesi gerekmektedir⁷.

Türkiye’de devletin ekonomiye müdahalesi ve bu bağlamda sermayesi devlet tarafından kurulan teşebbüsler aracılığıyla doğrudan, sınai ve ticari faaliyetlerde bulunması diğer ülkelerden farklı nedenlere dayanmaktadır. Kurtuluş savaşından sonra Türkiye, savaş alanında kazanılan bağımsızlığın ekonomik kalkınma ile korunabileceği bilinci ve çağdaş uygarlık düzeyine kısa sürede ulaşılabilmesini sağlamak amacıyla tüm dikkatini ekonomik kalkınmanın kısa sürede nasıl sağlanabileceğine yöneltmiş ve toplumun hemen hemen tüm kesimlerinin temsil edildiği 17 Şubat -4 Mart 1923 tarihleri arasında gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresi henüz Cumhuriyet ilan edilmeden toplanmıştır. Söz konusu Kongre’de kalkınmanın sağlanmasında özel sektörün önemi vurgulanmış, devletin özel girişimciliği destek ve teşvik etmesi gereği üzerinde durulmuş ve devletin ihtiyaç duyulan zamanlarda ekonomi içerisinde çeşitli görevler üstlenebileceği görüşü benimsenmiştir. 1929 yılında tüm dünyayı saran iktisadi kriz, dünyada çeşitli ülkelerde olduğu gibi Türkiye Ekonomisi’nde de devleti aktif bir rol üstlenmesine neden olmuştur.

Sonuçta Türkiye’de KİT’lerin kuruluş nedenleri ortaya konulurken; uzun süren savaşın, yeni kurulan devletin iç ve dış güvenlik sorunları, savaşın getirdiği olumsuzlukların biran önce giderilme zorunluluğu ve o dönemlerde revaçta olan Keynesyen iktisat politikaları gözardı edilmemelidir.

3. FİYATLANDIRMA SORUNU

KİT’lerde karlılık ancak yönetsel ve teknolojik etkinliğin teşviki ve gerçekleştirilmesiyle mümkündür. Karlılık konusundaki temel espiri, fiyatlandırma değildir. Fiyatlandırma konusu KİT’ler açısından sadece lokal bir konu (firma düzeyindeki bir mikro etkinlik (X-efficiency)) olmayıp, farklı unsurlarda içeren özellikli bir konudur⁸.

Mikro etkinliğin sağlanabilmesi için KİT üretiminin marjinal maliyetinin, özel sektör üretiminin marjinal maliyetine eşit olması gerekir. Aksi takdirde X-etkinsizlik* durumu ortaya çıkacaktır. X-etkinsizlik derecesi = Aşırı Maliyet/Fiili Maliyet’dir. Bunun sebebi teknolojik veya yönetsel etkinsizliktir. Eğer, KİT ürünün marjinal maliyeti (MC_K), özel sektörün marjinal maliyetinden (MC_0), diğer bir ifadeyle

⁷ G. Patrick, "The role of the state in a market economy: An overview of selected issues", SPO Report, Ankara, April 1991, s. 265.

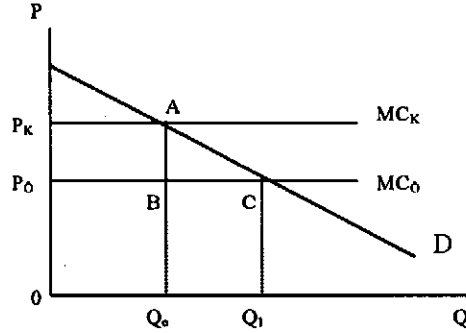
⁸ Güneri Akalın, **KİT Ekonomisi**, Ankara, 1990, s. 47.

* X-Etkinsizliği ile ilgili ayrıntılı bilgi için bakınız; Ingo Schmidt ve Andre Schmidt, "X-Etkinsizliği, Yalın Üretim ve Rekabet Gücü", (Çev: Orhan Çoban), İktisat, İşletme ve Finans, Yıl: 14, Sayı: 163, Ekim '99, ss. 94-103.

KİT'ler tarafından üretilen ürünün fiyatının özel sektöre göre yüksek tespit edilmesi durumunda etkinsizlik derecesi Şekil 1'deki gibi olacaktır.

Şekil 1'e göre X-Etkinsizliğin değeri, $X - Etkinsizlik = \frac{P_k P_0 AB}{0 P_k A Q_0}$ formülü

yardımıyla elde edilir.



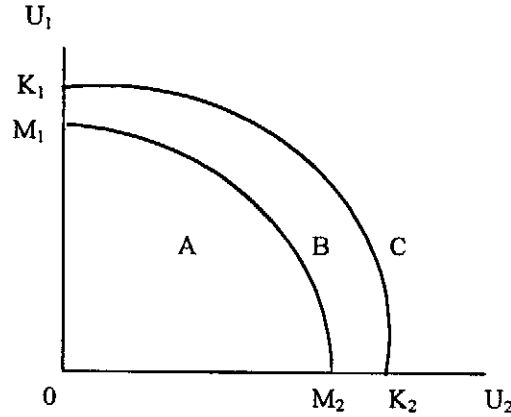
Şekil 1- X-Etkinsizliği

Özellikle Türkiye gibi az gelişmiş ülkeler açısından KİT'nin ürün fiyatlandırması, makro etkinlik ve gelir dağılımını da içine alan kapsamlı bir kavramdır. Bu nedenle KİT fiyatlandırması, aşağıdaki hususları kapsayan bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bunlar mikro ve makro etkinlik olmak üzere iki alt başlık altında incelenmektedir.

3.1. Mikro Etkinlik (X-Etkinlik / İkinci En İyi)

Mikro etkinlik firma düzeyindeki bir optimizasyon sorunu olup, her üretim düzeyindeki maliyetlerin minimize edilmesi ve karın maksimizasyonu ile gerçekleştirilir. Bu açıdan bakıldığında konu bağımsız bir fiyatlandırma sorunu olup piyasa mekanizmasıyla belirlenmeli ve rekabet koşulları içerisinde çözümlenmelidir. Bir başka ifadeyle mikro etkinlik, karlılık ilkesi ile paralel bir anlam ifade etmektedir. Statik ekonomi koşullarında hükümetler kendi denetimlerindeki KİT'lerin fiyat-hasıla kararları ile monopolcülerin davranışlarını etkileyebilmektedirler⁹. Yalnız bu durumda monopolcülerin varlığı ancak ikinci en iyi duruma geçilmesiyle mümkün olmaktadır. Bu durum Şekil 2'de görülmektedir.

⁹ Güneri Akalın, **Kamu Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Yayın No: 486, s.342.



Şekil 2- Mikro Etkinlik (İkinci En İyi)

Şekilde de görüldüğü gibi hükümetler monopolcünün bulunduğu bu ekonomiyi A noktasından ikinci en iyi konumlarını belirten M_1-M_2 eğrisi üzerindeki B noktasına geçirebilir. Şekilde K_1-K_2 eğrisi birinci en iyi (Pareto Optimal) noktalarını göstermektedir.

3.2. Makro Etkinlik

Makro etkinlik zaman boyutlu üretim olanakları eğrisi üzerindeki optimal yatırım hacmini veren noktanın seçimi için toplam kaynakların tahsisindeki etkinlikle ilgilidir. Bu nedenle makro etkinliğin kaba bir göstergesi de veri yatırım hacmiyle maksimum büyüme hızının elde edilmesidir¹⁰. Yalnız makro etkinlik söz konusu olduğunda bebek endüstriler argümanı veya faiz haddinin zaman tercihindeki yetersizliği nedeniyle, bu çeşit bir etkinliğin piyasa mekanizması tarafından oluşturulması mümkün görünmemektedir.

Yukarıdaki söz konusu nedenlere bağlı olarak ya gümrükler, kotalar ve sübvansiyonlar gibi koruma politikaları ile piyasa mekanizmasının zaafı giderilmeye çalışılır veya kamu sektöründe planlama yoluna gidilir. Esas itibarıyla planlama mekanizması adem-i merkezî bir mekanizma olmasına karşın, merkezîyetçi bir kaynak tahsisi mekanizmasıdır¹¹.

3.3. Gelir Dağılımı

Adalet ve gelir dağılımı konusunun fiyatlandırma sorunu içerisinde incelenmesi bazı bilim adamları tarafından eleştirilmektedir. Örneğin Neo-Klasik teoriye göre gelir dağılımı kaynak tahsislerinin bir türevidir¹². Fakat, KİT'lerin kamu mülkiyetin-

¹⁰ Akalın, *Kamu...*, s.343.

¹¹ Akalın, *Kamu...*, s.343.

¹² Sinan Sönmez, *Kamu Ekonomisi Teorisi*, Ankara 1987, s. 260.

de olması gelir dağılımına ilişkin sosyal tercihlerin, oy mekanizması yardımıyla bu kuruluşların fiyatlarına yansımaları kaçınılmaz bir sonuçtur.

Türkiye'deki uygulamaya bakıldığında KİT'lerin tektek ve bir bütün olarak zarar ettikleri ve mikro etkinliklerinin bulunmadığını söyleyebiliriz. Diğer bir ifadeyle KİT'lerde karlılık ilkesi unutulmuş, üretim ve yatırım hedef ve kararları planlamalar doğrultusunda alınmakta ve kaynak tahsisinde etkinlik sağlanmaya çalışılmaktadır. Burada asıl önemli olan nokta sosyal tercihler ve oy mekanizması yoluyla KİT fiyatlarının siyasi fiyatlara dönüşme eğiliminde olmasıdır.

4. FİYATLANDIRMA POLİTİKALARI

Kamu teşebbüsleri ilke olarak orta ve uzun vadede karlı olan ve faaliyetlerini otofinansman yoluyla sürdürebilen kuruluşlardır. Türkiye'de de 440 sayılı yasada bu durum benimsenmiştir.

Oysa İngilteredeki kamu teşebbüslerinin yeni yatırıma gidebilmeleri için %10 oranında kar elde etmeleri şartı vardır¹³. 440 sayılı yasanın 24'üncü maddesine göre, kamu kuruluşları ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarını tespit etmede serbesttirler, fakat temel mal ve hizmetlerin fiyatları gerektiğinde Bakanlar Kurulu tarafından saptanabileceğini belirtmektedir. Belirlenen fiyatların piyasa fiyatının altında olması durumunda meydana gelecek zarar gelecek yılın bütçesine ödenek konulması suretiyle kapatılmaktadır.

Kamunun çalışma alanına giren konularda devletin kendi mülkiyetindeki kuruluşları görevlendirmesi, kamu teşebbüslerinin yoğun olduğu ekonomilerde sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. Bu yetkilerin en çok kullanıldığı alanlardan bir tanesi de kamu teşebbüslerine fiyatları tespit etme imkanının tanınmasıdır. Fiyatları düzenlemekle birlikte mal ve hizmet alımı ve satışı görevi de genellikle kamu teşebbüsleri tarafından yapılmaktadır. Kamu teşebbüslerinin ürettikleri ürünlerinin fiyatlarının, piyasayı düzenleme amacıyla kullanılmasında bu kuruluşların toplam arz içerisindeki yerinin dikkate alınması gerekmektedir. Toplam arz içerisinde önemli bir paya sahip olmayan KİT'lerin düzenlenmesi durumunda, toplum refahı açısından güdülen amaca ters düşmekte ve kamu kaynakları verimsiz kullanılmaktadır. Bu şekilde tespit edilen fiyatlara bağlı olarak ortaya çıkan zararlar yukarıda da belirtildiği gibi devlet bütçesi tarafından karşılanmaktadır.

Yukarıdaki açıklamaların temelinde KİT'lerde fiyatlandırmada doğru tutum, sosyal refahın optimal kılınmasında esas olan fiyatlandırma kuralının izlenmesi ve sosyal yararın maksimizasyonu gerçeği yatmaktadır.

Bu nedenle bir KİT'in amaç fonksiyonu aşağıdaki gibi oluşturulabilir¹⁴;

¹³ Sadık Bakıroğlu, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, Yayın No: 397, Ankara, 1976, s. 72.

¹⁴ Akalın, **Kamu...**, s.344.

$$W = SB - SC \quad (1)$$

$$SB = TR + CS \quad (2)$$

$$W = TR + CS - TC \text{ dir.} \quad (3)$$

Bu denklemlerde W net sosyal faydayı, SB toplam sosyal yararı, SC sosyal maliyeti, TR toplam geliri, CS tüketici rantını ve TC ise toplam maliyeti göstermektedir.

Bu fonksiyonun maksimumunu bulmak için üretime göre türevini alıp, sıfıra eşitlememiz gerekmektedir.

$$\frac{\partial W}{\partial Q} = \frac{d}{dQ}(TR + CS) - \frac{d}{dQ}(TC) = 0 \quad (4)$$

Yalnız burada d/dQ (TC) marjinal maliyet ve $TR+CS$ ise talep eğrisi altında kalan alandır. $P(Q)$ ise, talep eğrisi olarak kabul edilirse;

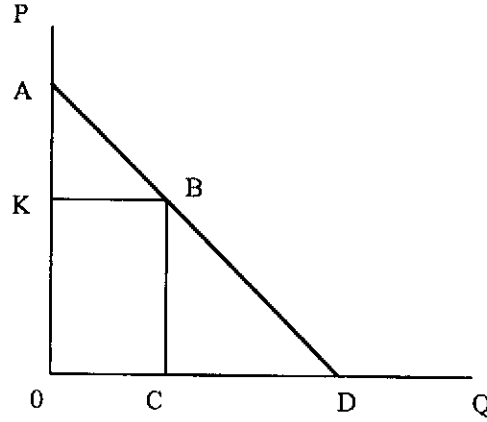
$$TR + CS = \int_0^Q P(Q) dQ \quad (5)$$

Eğer yukarıdaki (5) nolu fonksiyonun üretime göre integralini alındığında (integral, türevin tersidir);

$$\frac{d}{dQ}(TR + CS) = \frac{d}{dQ} \int_0^Q (P(Q) dQ) = P(Q) , P(Q) \text{ burada fiyata eşittir.}$$

$$P - MC = 0 \text{ dir.}$$

Sosyal refahın optimal kılınması için başvurulan sosyal faydanın azamileştirilmesi ilkesi, bizi marjinal maliyet fiyatlandırmasına götürecektir. Yukarıdaki (2) nolu denklemde de gösterdiğimiz gibi sosyal fayda, toplam gelir ve tüketici rantından oluşmaktadır. Bir başka ifadeyle toplam sosyal fayda KİT'lerin üretmiş olduğu malın talep eğrisi altında kalan ve üretim miktarına kadar olan alandır (Şekil 3).



Şekil 3- KİT'lerde Sosyal Fayda

Şekil 3'e göre toplam sosyal fayda OABC alanıdır. AKB alanı fonksiyonumuzdaki CS'yi, yani tüketici rantını, KBCO ise toplam geliri göstermektedir.

Piyasa ekonomisinde yapılan fiyatlandırma da KİT fiyatlandırmasında görülen tüketici rantı (CS) dikkate alınmamaktadır. Fakat bilinen bir gerçektir ki, tüketici rantı sosyal refahın bir göstergesidir. Eğer, KİT'lerin faaliyetine bağlı olarak negatif bir dışılık (çevre kirlenmesi vb gibi...) meydana geliyorsa, bu dışılıkta sosyal maliyete katılmalı ve fiyat yeni duruma göre tespit edilmelidir.

Türkiye'de 24 Ocak 1980 öncesi dönemde KİT ürünlerinde, hükümetlerin bu kuruluşlara yüklediği görev ve sorumluluklar doğrultusunda, fiyatlar genel seviyesinin altında bir fiyatlandırma politikası izlenmiş; 1987 ve 1988 yıllarına ilişkin maden sektörü ve imalat sanayindeki ortalama %10 puanlık bir enflasyon üzeri fiyatlandırma politikası hariç tutulursa; genelde enflasyon oranına paralel bir fiyatlandırma politikasının takip edildiği görülmektedir¹⁵.

İktisat teorisi, kamu mallarının fiyatlandırılması ile ilgili olarak bir takım politikalar geliştirmiştir. Bu politikalar; marjinal maliyet, talep, fiyat farklılaştırması ve ortalama maliyet fiyatlandırmalarıdır.

4.1. Marjinal Maliyet Fiyatlandırması

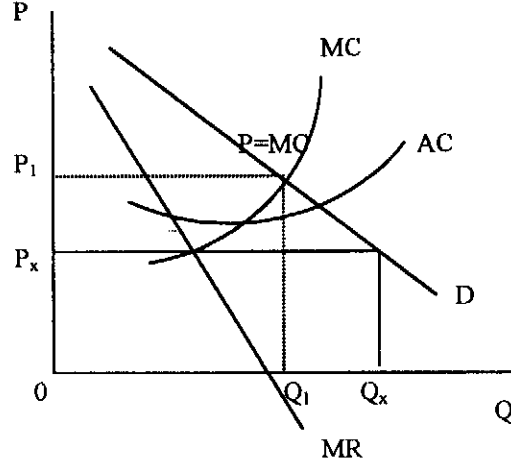
Marjinal maliyet fiyatlandırması, KİT'lerin üretmiş oldukları ürünlerin fiyatlandırılmasında teorik olarak kaynak dağılımında en etkin olan fiyatlandırma şeklidir¹⁶.

Marjinal maliyet fiyatlandırması kısa ve uzun dönem olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır. Kısa dönem marjinal maliyet fiyatlandırması (KDMC), ek birim üre-

¹⁵ Kök, s. 76.

¹⁶ Dündar Sağlam, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri, Ankara 1980, s. 27.

timin toplam değişken giderler üzerinde meydana getirdiği değişiklik esas alınarak yapılan fiyatlandırma değildir. Uzun dönem marjinal maliyet (UDMC) fiyatlandırmasında ise uzun dönem marjinal maliyet dikkate alınarak yapılan fiyatlandırma değildir. Marjinal maliyet fiyatlandırması Şekil 4'de görölmektedir.



Şekil 4- Marjinal Maliyet Fiyatlandırması (a)

Şekilde görüldüğü gibi üretilen malın fiyatı P_1 olacak ve bu fiyattan talep ise Q_1 düzeyinde gerçekleşecektir. Bu düzeylerde $P = MC$ 'dir.

Bu açıklamalarımızdan sonra kısa dönem marjinal maliyet ile uzun dönem marjinal maliyet fiyatlandırmasını aşağıdaki şekilde formüle edebiliriz;

$$KDMC = (\text{Hammadde} + \text{İşçilik} + \text{Günlük Bakım Giderleri})$$

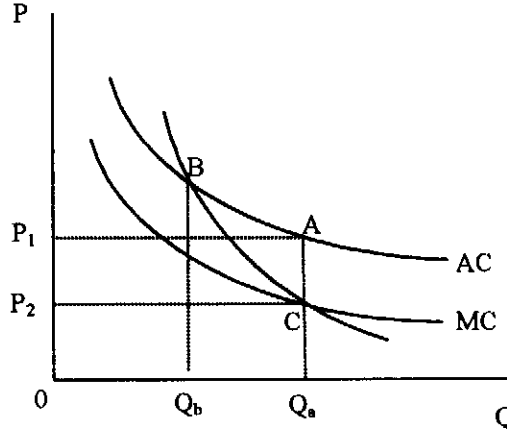
$$UDMC = KDMC + (\text{Amortismanlar} + \text{Amortisman ayrılmış sermaye üzerindeki zımni faiz giderleri})$$

Marjinal maliyet fiyatlandırması esas itibariyle en etkin kaynak dağılımı sağlayan fiyatlandırma politikası olmasına karşılık bir takım sorunlarda yaratmaktadır. Bu sorunlar şunlardır¹⁷;

Birincisi, eğer fiyat kısa dönem marjinal maliyete eşitse talep tam kapasite üretimi aşabilir. Talebin arzdan fazla olması durumunda etkili bir fiyatlandırma yapabilmek için fiyatın yükseltilmesi gerekecektir. Bu sorunun ortadan kaldırılabilmesi için kapasitenin artırılması gerekecek, bu durumda ise, optimal kapasitenin belirlenmesinde güçlükler ortaya çıkacaktır. Diğer bir sorunsu, marjinal maliyetin ortaama maliyetin altında belirlenmesi durumunda üretim-fiyat kararı alınacak olursa, fiyatlandırmanın zarara neden olduğu görülecektir (Şekil 5).

¹⁷ Akalın, Kamu..., s.346.

Eğer bir sübvansiyon sınırı varsa, üretim hacmi marjinal maliyet fiyatlandırmasına göre Q_a olması gerekirken Q_b olacaktır. Şekil 5'e göre P_1P_2AC alanı marjinal maliyet fiyatlandırmasını gösterirken, B noktası başabaş noktasını ve A noktası ise marjinal maliyet fiyatlandırmasını göstermektedir.



Şekil 5 - Marjinal Maliyet Fiyatlandırması (b)

Marjinal analiz, refahı maksimuma ulaştırmak için kullanılan en önemli araçlardan biridir. Fakat dayandığı varsayımlar yukarıda da ifade ettiğimiz gibi bir takım sorunlara ve şüphelere yol açmaktadır. Bunlardan en önemlisi, marjinal maliyetin hesaplanmasının güçlüğüdür. Ayrıca, ekonomide dışsallıklar ve piyasa hakkında belirsizlikler mevcut ise ve talep eğiliminde süreklilik yoksa hesaplamaların zorluğu daha da artacaktır. Azalan birim maliyetlerin geçerli olduğu sektörlerde, bu şekildeki fiyatlandırma politikası işletme açıklarının oluşmasına neden olacaktır. Bu durumda firma toplam maliyetlerini toplam gelirleriyle karşılayamayacaktır. Eğer firma monopolistik bir yapıya sahipse, marjinal maliyet fiyatlandırmasında firma için en uygun fiyat düzeyi marjinal maliyetin marjinal gelire eşit olduğu üretim seviyesidir¹⁸. Bu ise $MR(q) = MC(q)$ şeklinde ifade edilir. Bu türden bir fiyat tesbitinde en önemli iktisadi sorun, firmanın maliyetine ve tüketicilerin talebine uyum gösteren en yüksek seviyedeki üretim miktarının belirlenmesinin zorluğudur¹⁹.

Marjinal maliyete göre fiyatlandırma Fransa'da elektrik, gaz ve demiryolları gibi alanlarda uygulanmıştır.

4.2. Talebe Göre Fiyatlandırma

Bir ekonomide talep iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlar; azami talep ve asgari taleptir. Azami talep durumunda mevcut kapasitenin üstünde, asgari talep

¹⁸ Kalman J. Cohen and Richard M. Cyert, *Firma Teorisi*, (Çev: Aziz Kutlar), CÜ İİBF Yayını, Yayın No: 1, Sivas, 1995, s. 170.

¹⁹ Richard H. Leftwich, *Fiyat Sistemi ve Kaynakların Tahsisi*, (Çev: Talat Güllap), Atatürk Üniversitesi Basımevi, 3. Baskı, Erzurum 1986, s. 170.

durumunda ise, mevcut kapasitenin altında ve atıl bir kapasite vardır. Azami talebin söz konusu olduğu durumda, kapasiteyle ilgili bütün maliyetler, azami talebe neden olan müşterilere yüklenmektedir.

Asgari talebin söz konusu olduğu ve atıl kapasitenin ortaya çıktığı durumlarda fiyat, kısa dönem marjinal maliyete, bir başka ifadeyle marjinal değişken maliyete eşit olmalıdır. Uzun dönemde ise, hizmetin sürekliliği için fiyatın uzun dönem marjinal maliyete eşit olacak şekilde tespit edilmesi gerekecektir.

KİT'lerin varlığının temel ekonomik gerekçesi olarak kabul edilen azalan maliyetle üretim ile mali amacın çatıştığı görülmektedir. Azalan maliyetle üretim yapmak sosyal faydayı ve tüketici rantını artırırken, mali amaca göre yapılan üretimde firma karı esas alınmaktadır. KİT'lerde zarar eden işletmelerin zararının karşılanması için fiyatları talebin fiyat esnekliğinin tersine göre marjinal maliyetten saptırma bir çözüm yolu olabilir²⁰.

4.3. Fiyat Farklılaştırması

Marjinal maliyet fiyatlandırması ile denk bütçe kuralının çatıştığı durumlarda, KİT'lerin uygulayabileceği diğer bir fiyatlandırma politikası, fiyat farklılaştırmasıdır. Fiyat farklılaştırması aynı malın değişik tüketicilere değişik fiyatlarla satılmasıdır²¹. Fiyat farklılaştırmasının temelinde maliyetlerin farklılığı değil, talep ve tüketicilerin satın alma güçleri gibi kriterler dikkate alınmaktadır. Fakat, diğer KİT fiyatlandırma politikalarında olduğu gibi burada da uygulamada çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Fiyat farklılaştırmasının yapılabilmesi için iki şartın gerçekleşmesi gerekmektedir. Bunlardan ilki, her müşteri grubunun talep esnekliklerinin bilinmesi ve ayrıca piyasaların birbirlerinden ayrılması gerekmektedir²². Fiyat farklılaştırılması politikasının başarılı olmasının ikinci şartı, birbirinden ayrılmış olan piyasalarda her mala ait talep esnekliğinin birbirinden farklı olması gerekir. Her bir alt piyasada talep esnekliğinin farklı olmaması durumunda fiyat farklılaştırması başanya ulaşamaz²³.

Kamuya ait bir firmada uygulanabilecek fiyat farklılaştırması Şekül 6'da görülmektedir. Firma üretmiş olduğu bir malı P_1 fiyatından satarsa Q_1 kadar talep olacak bu durumda daha fazla tüketici bu malı satın alacak ve tüketiciler P_4AP_1 alanı kadar tüketici rantı elde edeceklerdir. Fiyatın firma tarafından P_3 'e çıkarılması durumunda talep miktarı Q_3 olacaktır. Bu durumda firma şekildedeki taralı alanla

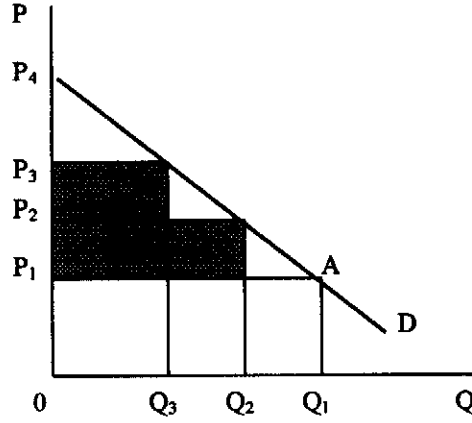
²⁰ Sağlam, s. 28.

²¹ A. Koutsoyiannis, *Modern Mikroiktisat*, (Çev: Muzaffer Sarımeşeli), Teori Yayınları, Birinci Baskı, Ankara, 1987, s. 223.

²² Robert Y. Awh, *Microeconomics: Theory and Applications*, John Wiley, New York, 1976, p. 310.

²³ Dieter Bös, *Pricing and Price Regulation: An Economic Theory for Public Enterprises and Public Utilities*, Elsevier, Amsterdam 1994, p 38; Richard Bilas, *Micro-Economic Theory*, 12. Edition, McGraw Hill, Tokyo, 1983, pp. 213-15.

göstermiş olduğumuz kısımdaki tüketici rantını kendisi alacaktır. Bu şekildeki davranışlar çeşitli fiyat düzeylerinde (P_2, \dots, P_n) tekrarlanabilir.



Şekil 6- Fiyat Farklılaştırması

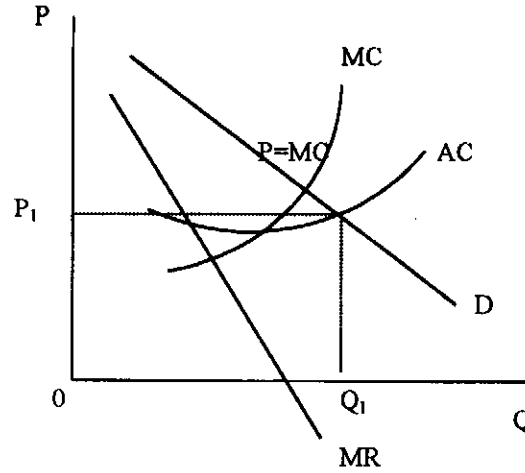
Fiyat farklılaştırmasının teorik açıklamalara göre uygulaması zor görünmesine karşın, bu politikanın uygulamaya konulmasıyla en azından KİT'lerin toplam maliyetlerinin karşılanması mümkündür. Bu fiyatlandırma politikası daha çok elektrik, su ve havağazı gibi ürünlerde daha kolay uygulanmaktadır. Örneğin, şehirlerde ve köylerde kullanılan elektrik fiyatları arasındaki fiyat farklılaştırmasında ve kalkınmada öncelikli yöreler ile diğer bölgeler arasındaki farkı uygulamalarda olduğu gibi..

4.4. Ortalama Maliyetlere Göre Fiyatlandırma

Uygulamada genellikle en çok rastlanan KİT fiyatlandırma politikası, ortalama maliyetlere (AC) göre fiyatlandırma politikasıdır. Bu yöntemin en önemli eksikliği, fiyatlandırma politikası sırasında tarihi maliyetlerin sürekli olarak dikkate alınmasıdır²⁴. Diğer bir ifadeyle ortalama maliyetle marjinal maliyet arasındaki farkı dikkate almadan fiyatlandırma yapılmasıdır.

Ortalama maliyetlere göre yapılacak izlenecek bir fiyatlandırma politikası Şekil 7'de görülmektedir.

²⁴ Sağlam, s. 29.



Şekil 7- Ortalama Maliyetlere Göre Fiyatlandırma

Ortalama maliyet fiyatlandırmasında fiyat, AC eğrisinin talep eğrisini kestiği noktada belirlenir. Şekilde bu Q_1 üretim miktarına denk gelmektedir.

Bu fiyatlandırma politikasına da bazı eleştiriler yapılmaktadır. Bu eleştirilerden birisi, tüketicilerin talep esnekliklerinin dikkate alınmamasıdır. Piyasada esnek bir talep söz konusu ise, ortalama maliyetin altında bir fiyat politikası takip etmek, toplam geliri artırabilecektir.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, mal ve hizmet üretmek, temel prensip olarak iktisadi kural ve düzenlemeler doğrultusunda yönetim, karlılık ve verimlilik anlayışı içerisinde çalışarak ülkenin kalkınması için gerekli olan sermaye birikiminin elde edilmesine yardımcı olmak ve buna bağlı olarak daha fazla yatırım imkanının yaratılmasını sağlamak amacıyla oluşturulmuş kuruluşlardır.

Bu temel amaçlar özellikle Türkiye gibi ekonomik kararların siyasi nitelik kazandığı ülkelerde tam ve etkin bir şekilde gerçekleştirilememektedir. Bunun ilk ve en önemli nedeni ülke idaresini elinde bulunduran hükümetlerin kendi programları çerçevesinde bütün KİT ürünlerinin fiyatlarını tespit etmeye çalışmalarıdır. İktisadi bir kuruluşta alınması gereken kararların siyasi bir nitelik taşıması zaman içerisinde o kurumda iktisadi olmayan bir yapının ortaya çıkması kaçınılmaz bir gerçektir. Nitekim özellikle Türkiye'deki KİT'lerin zarar nedenlerinin başında bu yaklaşım etkili olmaktadır.

Ülke ekonomisinin önemli bir kaynağı olan KİT'lerde meydana gelen yanlış yapılanma son yıllarda özelleştirme yoluyla ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Bu faaliyetler belki serbest piyasa ekonomisinin daha verimli ve etkili işlemlerini sağlayacak bir yöntem olarak görülebilir. Fakat günümüz ekonomilerinde globalleşme

süreci özel sektörün yanısıra kamu sektöründe rekabete zorlamaktadır. Bu durumda rekabet üstü kalabilmenin en optimal yolu, mevcut kaynakların en verimli ve etkili şekilde kullanılmasıdır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'deki mevcut özelleştirilemeyen KİT'lerin öncelikli olarak yeniden re-organize edilmesi gerekmektedir.

KİT'lerin zarar etmelerinin en önemli nedeni olan fiyatlandırma politikaları günümüz piyasa koşullarına ve iktisadi kriterlere göre yeniden gözden geçirilmelidir. Belirlenen fiyatlar öncelikli olarak maliyetlerin tamamını karşılamalı ve fiyatlandırma tüketicinin talep ettiği mal ve hizmetin gerçek maliyetini ödemesini amaçlamalıdır. Ekonomik konjontür dönemleri dikkate alınarak gerektiğinde ekonominin canlanmasını teşvik amacıyla fiyatlara müdahale edilebilmelidir. Örneğin, ekonomide atıl kapasite varsa, fiyatlar toplam maliyetin altında belirlenerek, atıl kapasitenin ekonomi içerisine çekilmeye çalışılmalıdır.

Ekonomide talebin değişken olması durumunda azami ve asgari talebe göre fiyatlandırma politikaları izlenmeli; fiyatlandırma politikasında zaman, bölgesel farklılıklar, mal ve hizmetlerin türü ve tüketicilerin harcamaları içerisindeki payları gibi kriterler dikkate alınmalıdır. Bu ayrımlar yapılırken KİT ürünlerinin fiyatlandırmasında dinamik bir yapı oluşturulmalıdır.

KİT ürünlerinde uygulanacak fiyatlandırma politikaları aynı zamanda işletmeleri tam kapasiteyle çalışmaya teşvik etmelidir. Tüm bu politika oluşturma ve uygulama süreçleri KİT'leri, her geçen gün daha acımasız hale gelen yurtiçi ve uluslararası rekabette rekabetüstü kalmaya ve rekabette artı katma değer elde etmeye yönlendirmelidir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

1961 Anayasası.

Akalın, Güneri, Kamu Ekonomisi, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Yayın No: 486.

Akalın, Güneri, KİT Ekonomisi, Ankara, 1990.

Awh, Robert Y., Microeconomics: Theory and Applications, John Wiley, New York, 1976, p. 310.

Aysan, Mustafa ve Selahattin Özmen, KİT, Türkiye'de ve Dünya'da Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Kardeşler Basımevi, İstanbul, 1981.

Baklacioğlu, Sadık, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, Yayın No: 397, Ankara, 1976.

Bilas, Richard, Micro-Economic Theory, 12. Edition, McGraw Hill, Tokyo, 1983.

Bös, Dieter, Pricing and Price Regulation: An Economic Theory for Public Enterprises and Public Utilities, Elsevier, Amsterdam 1994.

Cohen, Kalman J. and Richard M. Cyert, Firma Teorisi, (Çev: Aziz Kutlar), CÜ İİBF Yayını, Yayın No: 1, Sivas, 1995.

- Kjellstrom, Sven B., "The Role of the State in A Market economy and Privatization as A Means to Reduce that Role in the Case of Turkey", SPO Report, Ankara, April, 1991, s. 252.
- Koutsoyiannis, A., Modern Mikroiktisat, (Çev: Muzaffer Sarımeşeli), Teori Yayınları, Birinci Baskı, Ankara 1987.
- Leftwich, Richard H., Fiyat Sistemi ve Kaynakların Tahsisi, (Çev: Talat Güllap), Atatürk Üniversitesi Basımevi, 3. Baskı, Erzurum 1986.
- Kök, Recep, Ekonomi-Politik Popülizm: Özelleştirme ve KİT'ler, Dergah Yayınları, İstanbul, 1995.
- Patrick, G., "The Role of the State in A Market Economy: An Overview of Selected Issues", SPO Report, Ankara, April 1991.
- Sağlam, Dündar, Türkiyede Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri, Ankara 1980.
- Schmidt, Ingo ve Andre Schmidt, "X-etkinsizliği, Yalın Üretim ve Rekabet Gücü", (Çev: Orhan Çoban), İktisat, İşletme ve Finans, Yıl: 14, Sayı: 163, Ekim '99, ss. 94-103.
- Sönmez, Sinan, Kamu Ekonomisi Teorisi, Ankara 1987.
- T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1994 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, Ankara, 1996.