

121870-7

**KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİN'DE
REORGANİZASYON SONUÇLARININ
TEKEL BOYUTUNDA İNCELENMESİ**

Namık ERSEN
(Yüksek Lisans Tezi)

Eskişehir-1997

T.C.
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ'NDE
REORGANİZASYON SONUÇLARININ
TEKEL BOYUTUNDA İNCELENMESİ**

Namık ERSEN

(Yüksek Lisans Tezi)

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Hasan İSLATİNCE

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
MERKEZ KÜTÜPHANESİ

Eskişehir-1997

ÖZET

1929 Dünya Ekonomik Bunalımın sosyo-ekonomik ve siyasal nedenlerinin bir uzantısı olarak; gerek devletleştirme politikaları, gerekse özel teşebbüsün yetersizliği nedeniyle KİT'ler gündeme gelmiştir. Her ne amaçla kurulmuş olursa olsun KİT'ler uzun yıllardır devletin ekonomiye müdahale araçlarından biri olmuşlardır.

Kuruluşu 135 önceye kadar dayanan TEKEL; tütün, alkollü içkiler, tuz ve kibritle üretimiyle halen devletin en önemli gelir kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Reorganizasyon çalışmalarıyla TEKEL'e yeni bir kimlik kazandırılması ve etkinliğinin artırılması hedeflenmiştir. Ancak geliştirilen yöntemin bu hedeflere ulaşılmasında fazlaca bir rol oynamadığı görülmektedir.

ABSTRACT

As it a part of socio-economic and political reasons of 1929 crisis, SEE's have come to the agenda, both lack of private sector initiatives and nationalization policies, SEE's, based on whatever goals have been one of the most important means of government interference to economy.

TEKEL, that was established 135 years before, is consisted of the state most important financial resources with production of tobacco, drinks with alcohol, salt and matches. It's proposed that, by reorganization of TEKEL, to gain new construction and to increase it's productivity. But this method has not been successful to reach this goal.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
--------------	----------

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN EKONOMİDEKİ ROLÜ VE KAMU İŞLETMECİLİĞİ

I. DEVLETİN EKONOMİDEKİ ROLÜ	4
1.1. Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Devletin Rolü:	4
1.2. Ekonomik Büyüme ve Kalkınmanın Sağlanmasında Devletin Rolü:	6
1.3. Gelir Dağılımı Adaletsizliklerini Gidermede Devletin Rolü:	6
2. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALE NEDENLERİ	7
3. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALE ŞEKİLLERİ	9
3.1. Düzenleyici-Yönlendirici Olarak Devlet:	9
3.2. Müteşebbis Olarak Devlet:	10
4. KAMU SEKTÖRÜ KAVRAMI	11
4.1. Liberal Yaklaşım:	11
4.2. Radikal Yaklaşım:	12
4.3. Sosyal Demokrat Yaklaşım:	14
5. KAMU KURUMLARI VE KAMU İŞLETMECİLİĞİ	15
5.1. Kamu Kurumu Kavramı:	15
5.2. Ekonomik Modeller ve Kamu İşletmeciliği:	16
5.2.1. Uygulanan Ekonomik Model-Kamu İşletmeciliği İlişkisi:	16
5.2.2. Serbest Piyasa Ekonomisinde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yeri:	17
5.2.3. Devletçilik Modeli ve Kamu İşletmeciliği:	18
5.2.4. Karma Ekonomi ve Kamu İşletmeciliği:	19

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSÜ KAVRAMI

I. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİN TANIMI VE ÖZELLİKLERİ	20
1.1. Kamu İktisadi Teşebbüslerin Tanımı:	20

1.2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Özellikleri:	21
1.3. İktisadi Devlet Teşekkülü ve Kamu İktisadi Kuruluşu Ayrımı:	22
2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ NEDENLERİ	26
2.1. Genel Nedenler:	26
2.1.1. Mülkiyet Hakkı:	26
2.1.2. Devletin Fonksiyonları:	26
2.1.3. Buhranlar ve Planlama:	27
2.1.4. Savaşlar:	27
2.2. Özel Nedenler:	28
2.2.1. Politik Nedenler:	28
2.2.2. Sosyal Nedenler:	29
2.2.3. Ekonomik Nedenler:	29
2.2.4. Devlete Gelir Sağlamak:	30
2.2.5. Sosyo-Ekonomik Nedenler:	31
2.2.6. Diğer Nedenler:	31
3. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞU, GELİŞİMİ VE SONA ERMESİ	31
3.1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Kuruluşu:	31
3.1.1. Ex Nihilo Kuruluş Yöntemi:	32
3.1.2. Devletleştirme ile Kuruluş Yöntemi:	32
3.2. Kamu iktisadi Teşebbüslerinde Biçim Değişikliği:	34
3.3. Kamu iktisadi Teşebbüslerinin Sona Ermesi:	35
4. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TEŞKİLATI, YÖNETİMİ VE DENETİMİ	35
4.1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Teşkilatı:	35
4.1.1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Müessese ve Bağlı Ortaklık Olarak Teşkilatlanması:	35
4.1.2. Kamu iktisadi Teşebbüslerinin Özel Sektörü İştirakleri Şeklinde Teşkilatlanması	37
4.2. Kamu iktisadi Teşebbüslerinin Yönetimi	38
4.2.1. Teşebbüslerin Yönetimi:	38
4.2.2. Müesseselerin Yönetimi:	38
4.2.3. Bağlı Ortaklıkların Yönetimi:	38

4.2.4. İştiraklerin Yönetimi:	39
4.3. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi:	39
4.3.1. İç Denetim:	39
4.3.2. Dış Denetim:	40

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜRKİYE'DE TARİHİ GELİŞİMİ VE EKONOMİDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

I. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Tarihsel Gelişim Süreci	42
1.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM	42
1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem	43
1.3. 1980 Sonrası Dönem	47
2. TÜRKİYE'DE KİT'ler İLE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER	49
3. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ	52
3.1. Kit'lerin İstihdama Katkısı	52
3.2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Yatırıma Katkısı	54
3.3. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'ya Katkısı	55
3.4. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Üretime Katkısı	57
4. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YAŞADIĞI SORUNLAR	58
4.1. Yasal Sorunlar	59
4.2. Kuruluş Aşamasındaki Sorunlar	59
4.3. Yönetim Sorunları	60
4.4. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde işletmecilik ile ilgili Sorunlar	61
4.5. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Finansman Sorunu	61
4.6. Personel Sorunları	63
4.7. Üretim ile ilgili Sorunlar	64
4.8. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Yaşadığı Sorunlara Çözüm Önerileri	65

RDÜNCÜ BÖLÜM

TÜTÜN, TÜTÜN MAMÜLLERİ, TUZ VE ALKOL İŞLETMELERİ (TEKEL) GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA

I. TARİHÇE	69
2. MEVCUT YAPI VE ORGANİZASYON	70
3. GÖREV VE FAALİYET ALANLARI	73
4. TEKEL'İN BAĞLI ORTAKLIKLARI VE İŞTİRAKLERİ	74
5. TEMEL EKONOMİK BÜYÜKLÜKLERLE TEKEL'İN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ	76
5.1. Yatırımlar	77
5.2. Üretim:	79
5.3. Yurt içi Satış Durumu:	80
5.4. ihracat Miktarı	82
5.5. ithalat	83
5.6. İstihdam	85
5.7. Sağlık, Spor, Eğitim, Kültür Ve Sanat Etkinliklerine Katkı:	85
5.8. Toplam Satış Hasılatı	85
5.9. Gelir Tablosu	87
6. TEKEL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'ndeki REORGANİZASYON ÇALIŞMALARININ ANALİZİ	89
6.1. Yeni Sistemin İşleyişi ve Satış Miktarları Bazında Değerlendirilmesi	89
6.2. Yeni Sistemin Satış Hasılatı Bazında Değerlendirilmesi	92
SONUÇ	95
YARARLANILAN KAYNAKLAR	98

GİRİŞ

Kuruluşlarından itibaren, sorunları ve çözüm önerileriyle sürekli gündemde yer alan Kamu İktisadi Teşebbüsleri, 1930'lu yıllarda Türkiye ve dünyada ekonomik istikrar ve kalkınmanın temel aracı olarak değerlendirilmiştir. Özel teşebbüsün yetersizliği nedeniyle, ekonomik kalkınmayı başlatmak ve devamını sağlamak görevi Kamu İktisadi Teşebbüslerine verilmiştir. Bundan dolayıdır ki devlet, sağlık, güvenlik, alt yapı yatırımlarının yanı sıra, mal ve hizmet üretmek içinde teşebbüsler kurmaya başlamıştır.

Günümüzde Kamu İktisadi Teşebbüslerle ilgili yapılan düzenleme çalışmalarından istenen sonuçların alınamaması, hükümetlerin Kamu İktisadi Teşebbüsler üzerindeki siyasal ve finansal otoritelerini sınırlayacak, çözümlere yanaşmamaları, yeni ve köklü çözümlerin aranmasına neden olmuştur.

Artık dünyada pek çok ülke monetarist politikayı benimsemiş bulunmaktadır. Bu yüzden devletin ekonomiyi düzeltme ve yönetme gibi bir amacı olamayacağı düşünülmektedir. Buna göre, devlet para arzı artışı karşısında önceden belirlenmiş bir oranı elde tutmaya çalışmalıdır. Yani devlet, ekonomideki ağırlığını azaltarak, piyasa ekonomisine geçişe yardımcı olmalıdır. Bu düşünce, 70'li yıllara gelindiğinde özelleştirme olgusunu da beraberinde getirmiştir. Dünya iktisadi bunalımıyla aynı döneme rastlayan özelleştirme çalışmaları, bunalımdan bir çıkış yolu olarak görülmüştür. Monetaristler bunalımın asıl nedeninin, devletin ekonomik ve sosyal yaşama aşırı müdahalesi olduğunu ileri sürmektedirler.

Türkiye'de, 1980 sonrası Serbest Piyasa Ekonomisine geçiş çabalarıyla gündeme gelen Kamu İktisadi Teşebbüslerin özelleştirilmesi hâlâ ülkenin en önemli gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır. 1997'lere gelindiğinde, Kamu İktisadi Teşebbüsler resmen sahihsiz bırakılmış durumdadır. Yakın geçmişe kadar en dokunulmaz sayılan PTT ve TEK gibileri dahil, Kamu İktisadi Teşebbüslerin tümüyle ve hızla özelleştirilmesi, "Türkiye'nin Kamu İktisadi Teşebbüs belâsından

kurtarılması”, iktidar ve muhalefet partilerinin birleştiği nadir amaçlardan biri haline gelmiştir. Ülkemizde Kamu İktisadi Teşebbüsler, sermaye birikiminin son derece yetersiz olduğu dönemlerde, ekonomide önemli roller üstlenip, ekonomik istikrarın sağlanmasında ve ülke kalkınmasında öncülük yapmış ve büyük umutlar yaratmıştır. Ancak ekonomik sıkıntıların yaşandığı dönemlerde de, bu sıkıntıların ne yazık ki tek sorumlusu olarak hedef gösterilmişlerdir.

Çalışma, ülke ekonomisinde son derece önemli roller üstlenmiş olan Kamu İktisadi Teşebbüsler hakkında genel bir değerlendirme ve dev bir Kamu İktisadi Teşebbüs olan TEKEL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ üzerine bir araştırmayı hedeflemiştir.

Birinci bölümde, devletin ekonomideki rolü ve kamu işletmeciliği irdelenip, devletin ekonomiye müdahale nedenleri ve bu nedenlere bağlı olarak ne şekilde müdahale edebileceği üzerinde durulmuştur. Ayrıca kamu işletmeciliğinin Liberal, Radikal ve Sosyal Demokrat görüşlerce nasıl değerlendirildiği incelenmiştir.

İkinci bölümde, teorik olarak Kamu İktisadi Teşebbüsü kavramı üzerinde durulmuştur. Tanım ve kuruluş nedenleriyle birlikte, kuruluş biçimleri incelenerek, yönetim ve denetimleri hakkında gerekli açıklamalarda da bulunulmuştur.

Üçüncü bölümde, Kamu İktisadi Teşebbüslerin Türkiye’deki gelişimi ve ekonomideki etkinliği üzerinde genel bir çözümleme yapılmaya çalışılmıştır. Planlı dönemler ele alınarak, ekonomide Kamu İktisadi Teşebbüslerin ne gibi roller üstlendiği üzerinde durulmuş, istihdam, yatırım, gayri safi yurt içi hasıla, üretim gibi temel ekonomik göstergelerle Kamu İktisadi Teşebbüslerin önemi vurgulanmaya çalışılmıştır. Ayrıca bu bölümde Kamu İktisadi Teşebbüslerin mevcut sorunları ve bu sorunların nedenleriyle çözüm önerileri üzerinde kısaca durulmuştur.

Dördüncü bölüm, TEKEL üzerine bir çalışmayı kapsamaktadır. Tekel’in Türkiye ekonomisine katkıları rakamlarla verilmeye çalışılıp, ülke ekonomisinde ne

denli büyük bir pay sahibi olduğu incelenmiştir. Aynı zamanda bu kurumdaki reorganizasyon çalışmalarının analizi yapılarak, özelleştirme kapsamında olmadığı halde küçülme stratejisi içerisine giren kurumun satış ve kârlılık yönünden yeni sistemle eski sistem karşılaştırılarak, bir sonuca varılmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN EKONOMİDEKİ ROLÜ VE KAMU İŞLETMECİLİĞİ

I. DEVLETİN EKONOMİDEKİ ROLÜ

1.1. Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Devletin Rolü:

Klasik iktisatçılar piyasa mekanizmasının serbest işleyişi içinde ekonominin tam istihdam düzeyinde dengeye geleceğini, bu dengeden uzaklaşma şeklindeki istikrarsızlıkların geçici olduğunu, ekonominin otomatik dengelenme mekanizması içinde yeniden istikrarlı tam istihdam dengesine ulaşacağını ve dolayısıyla devletin ekonomiye karışmaması gerektiğini savunmuşlardır. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ile bu görüş sarsılmış, Keynes ve onu izleyen ekonomistler ekonominin sürekli tam istihdam düzeyinde dengeye gelmeyebileceği ve bu dengeye ulaşmak üzere devlet tarafından aktif politikalar izlenmesi gerektiği görüşünü savunmuşlardır. Keynesin geliştirdiği yaklaşım, 1929 Krizinin etkisiyle, esas itibar ile bir eksik istihdam teorisi olup, ekonominin böyle bir ortamdan tam istihdama ulaştırılması için talep yetersizliğinin kamusal harcamalarla giderilmesi temeline dayanır. Kısaca Keynesci yaklaşıma göre devlet, toplum adına karar veren özerk bir birimdir. Bu bağlamda devletin üstlendiği makro ekonomik işlev kamusal yarar veya çıkar terimine açıklık getirebilmektedir. Devletin makro plandaki işlevi ise ekonominin regülasyonu, bu çerçevede konjonktürel dalgalanmaların yumuşatılması ve tam istihdama ulaşılması olarak özetlenebilir.

Neo-Klasiklerin “genel denge” ve “pareto optimumu” kavramları aracılığıyla gerçekleştirdikleri analiz, devletin ekonomiye müdahalesini ilke olarak yadsımaktadır. Ancak saf Neo-Klasik yaklaşımın pratik sorunları çözmedeki yetersizlikleri uygulamalı marjinalizmin teorik temellerini atmış ve işletmelerin

yönetim ilkelerini ortaya koymuştur. Rekabetçi dengeyi savunan Neo-Klasikler, gelir bölüşümünün veri olduğu, oranların fiyatları veri olarak kabul ettikleri, işletmelerin kârlarını ve tüketicilerin duyumlarını maksimize ettikleri bir ekonomide bireysel davranışların bağdaşmasını sağlayan bir fiyat sisteminin bulunduğunu belirtmektedirler. Bu bağlamda yeni refah iktisadının geliştirdiği dışsallık teoremleri dengeli rekabet ile pareto optimumunun bağdaşırılığını kanıtlamaya çalışmaktadırlar. Bu çerçevede başlıca iki teorem ileri sürülmektedir.¹

a) Bir fiyat sistemine göre her rekabetçi denge kaçınılmaz olarak pareto anlamında optimum bir durumdur.

b) Pareto anlamında bir optimal durum veri olduğunda, sıfır değere eşit olmayan öyle bir fiyat sistemi vardır ki, bu optimum, başlangıçtaki belirli kaynak dağılımına tekabül eden aynı fiyat sistemine göre rekabetçi bir dengeyi oluşturmaktadır.

Birinci teoremin işlerlik kazanması için hiçbir müdahale alanı göstermemektedir. İkinci teorem ise devletin potansiyel alanını belirtmektedir.

Optimum sapmalar, piyasa ekonomisinden başka bir kamu ekonomisi ortaya çıkardığından bu defa, bu iki kesim arasında kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması gereklidir. İşte devletin temel fonksiyonu bu optimumu sağlamaktır. Devlet, sosyal optimumu sağlayacak çeşitli ekonomi araçlarına; para ve kredi, maliye, dış ticaret vb. politikalara sahip bulunmaktadır.²

¹ Korkut Boratav, İktisat Politikası Seçenekleri 1, S. 180.

² Coşkun Can Aktan, Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine, Özelleştirme, Ankara 1993, s. 40.

1.2. Ekonomik Büyüme ve Kalkınmanın Sağlanmasında Devletin Rolü:

Bir ekonomide büyüme ve kalkınmanın tamamen piyasa ekonomisinin serbest işleyişine terkedilmesi, yeterli ve istikrarlı bir büyüme ve kalkınma hızına ulaşılmasını engelleyebilecektir. Bu nedenle, özellikle büyümenin yanı sıra ekonomide yapısal değişmeyi de kapsayan kalkınmanın başarılı bir biçimde gerçekleştirilmesi açısından devlet müdahaleleri önem kazanmaktadır.³

İçinde buldukları yapısal nedenlerle yeterli tasarruf düzeyine sahip bulunmayan gelişmekte olan ülkelerde tasarruf açığının ve bununla da ilişkili olarak döviz açığının kapatılması ve bu sayede yatırımların belli bir hızla artışının sağlanması, yatırımların öncelikli sektörlerle yönlendirilmesi, alt yapı yatırımları ile üretken yatırımlar arasında uygun bir dengenin kurulması, yeni gelişmekte olan sanayilerin geçici sürelerle de olsa dış rekabete karşı korunması ve ihracatın teşviki, devletin çeşitli şekillerde ekonomiye müdahalelerde bulunmasını gerekli kılmaktadır.

Devlet, büyüme ve kalkınma hedefi başta olmak üzere belirlenen hedefler doğrultusunda ekonomiye yapacağı müdahaleleri orta-uzun vadeli planlar ve yıllık programlar aracılığıyla daha düzenli bir biçimde yürütme yolunu seçebilir.⁴

1.3. Gelir Dağılımı Adaletsizliklerini Gidermede Devletin Rolü:

Devlet gelir dağılımında büyük dengesizliklere neden olan bazı sorunların (örneğin piyasa yapısındaki aksaklıkların) giderilmesi yönünde tedbirler alarak adil gelir dağılımı amacına katkıda bulunabileceği gibi, özellikle vergi ve transfer

³ Yahya Doğan; Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Doğruluk Matbaası ve Tic. Ltd. Şt. İzmir-1993, s. 15.

⁴ Sinan Sönmez; Kamu Ekonomisi Teorisi, Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı, Ankara 1987, s. 266.

harcaması gibi araçları kullanarak gelirin yeniden dağılımını da daha adil bir hale getirmeye çalışabilir. Bu amaçla artan oranlı vergiler, lüks tüketim maddelerinin daha çok vergilendirilmesi, asgari ücretin vergi dışı tutulması, düşük gelir gruplarına transfer ödemeleri yapılması ya da bu gelir gruplarını ilgilendiren faaliyetlerin sübvansede edilmesi gibi araç ve yöntemler kullanılabilir.⁵

Kısaca devlet, mal ve faktör piyasalarında rekabetçi olmaktan uzak yapıların bulunması ve kronikleşen enflasyon yüzünden bozulan gelir dağılımını yukarıda anılan araçlarla müdahale ederek yeniden düzenleyebilir.

2. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALE NEDENLERİ

Gerçek hayatta tam rekabetten uzak ve çeşitli açılardan sapmalar gösteren monopol oligopol vb. piyasa yapıları mevcuttur. Mal ve faktör piyasalarında rekabet çeşitli nedenlerle aksayabilmekte ve özellikle satıcılar gerektiğinde gizli ya da açık anlaşma, birleşme ve örgütlenmelere giderek piyasaya hakim olabilmektedir. Piyasada rekabetin bunlara benzer nedenlerle aksaması, piyasa mekanizmasının serbestçe işleyişinin toplumsal açıdan optimumdan uzak sonuçlar vermesini beraberinde getirmektedir. Tam rekabet piyasasında gerek kısa dönemde gerekse uzun dönemde marjinal maliyete eşit bir fiyat oluşurken, diğer piyasa türlerinde marjinal maliyetlerin üstünde oluşan fiyatlar malların gerçek değerlerini yansıtmaktan uzak bulunmaktadır. Bunun bir uzantısı olarak aksak rekabet piyasalarında toplumsal açıdan optimumu yansıtmayan üretim düzeyleri söz konusu olmaktadır.⁶

⁵ Yahya Doğan, a.g.e., s. 17.

⁶ Yahya Doğan, a.g.e., s. 5.

Tam rekabetten uzak piyasaların hakim olduğu gerçek hayatta, kaynakların toplumsal açıdan optimum şekilde tahsisi ve kullanımının sağlanması, devlet müdahalelerinin nedenlerinden biridir. Bu çerçevede devlet, rekabet yapısını güçlendirici ve fiyat mekanizmasının toplumsal optimumu sağlayacak şekilde ileyiini kolaylaştırıcı önlemler alabilecek ve elindeki çeşitli politika araçlarını bu amaca yönelik kullanabilecektir.

Fiyat mekanizmasının serbest ileyii çerçevesinde mal ve hizmetlerin toplumsal optimuma uygun düzeylerde üretimini engelleyen, kısaca piyasa ekonomisinin başarsızlığına yol açan diğer bir etmen de dışsal ekonomilerin varlığıdır. Bir ekonomik faaliyet sonucunda başka üretici veya tüketicisi birimlerin olumlu veya olumsuz yönde etkilenmesi anlamına gelen dışsal ekonomilere karşı devlet ya sübvansiyon, vergi veya bazı ek yükümlülükler getirme gibi bir kısım dolaylı tedbirler uygulayarak, ya da ilgili üretim faaliyetlerini bizzat üstlenerek toplumsal açıdan optimum olan duruma yaklaşılmasını sağlayabilecektir.

Firma leğinin genişlemesi sonucunda firmanın uzun dönem ortalama maliyetlerinde azalış veya artış olması durumunda da içsel ekonomilerden söz edilir. Eğer maliyetlerde azalış varsa pozitif içsel ekonomiler söz konusudur. Firma leğinin aşırı genişlemesinin olumsuz etkilerini ise negatif içsel ekonomiler yansıtılmaktadır. Bir malın yada hizmetin en az maliyetle üretilmesi için endüstride birden fazla firmanın bulunmaması gereken bir durum olarak tanımlanabilecek doğal monopol durumunda üretimde etkinlik sağlanabilecekse de, monopol olma gücüyle fiyatlar marjinal maliyetlerin üzerinde oluşacak ve doğal olarak kaynak tahsisinde etkinlik sağlanamayacaktır. İçsel ekonomiler nedeniyle ortaya çıkan doğal monopol durumu piyasa başarsızlığının bir nedenini oluşurmaktadır. İşte toplumsal açıdan optimumdan uzak sonuç verecek olan böyle bir durumda optimum fiyatlama ve kaynak tahsisini sağlamanın bir aracı olarak devlet müdahalesi savunulabilir.

Kısaca devletin düzenleyici, yönlendirici ve müteşebbis olarak ekonomik faaliyetlere müdahalelerde bulunması, farklı iktisatçılar tarafından farklı savunulmuş olmakla birlikte; bu farklı görüşlerin temelinde yukarıda anlatılmaya çalışılan piyasa ekonomisinin başarısızlığı ve optimumdan uzak sonuçlar vereceği düşüncesi yatmaktadır. Bundan dolayıdır ki devlet ekonomik faaliyetlere müdahaleci olmaktadır.

3. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALE ŞEKİLLERİ

Devletin ekonomideki rolü ve ekonomiye müdahale nedenleri incelendikten sonra, ekonomiye ne şekilde müdahale edebileceği üzerinde kısaca durmak gerekmektedir.

3.1. Düzenleyici-Yönlendirici Olarak Devlet:

Devlet, her şeyden önce mülkiyet ve teşebbüs hakları, piyasaların işleyişleri ve rekabet gibi konularda getirdiği düzenlemelerle iktisadi faaliyetlerin gerçekleşeceği ortamın temel yapısını ve çerçevesini belirler. Bu konularda yapılacak yeni düzenlemeler, örneğin piyasaların daha rekabetçi hale gelmesi için alınacak tedbirler, kuşkusuz ekonominin işleyişi ve gelişimi üzerinde önemli etkiler doğuracaktır. Bunun dışında devlet, ekonomi politikasının temel amaçları doğrultusunda, elinde bulunan para, maliye, dış ticaret ve gelirler politikası gibi çok çeşitli araçları kullanabilecektir. Bu politikalar temelde toplam talebi veya toplam arzı etkilemek amacıyla kullanılmaktadır. Politikaların toplam talep üzerindeki ilk etkilerini dikkate alan Harry G. Johnson, politikaları “harcama-değiştirici politikalar” ve ‘harcama-kaydırıcı politikalar’ olmak üzere ikiye ayırmıştır. Buna göre, birinci grupta toplam talebi artırıcı ya da azaltıcı yönde kullanılabilir olan para ve maliye politikaları, ikinci grupta da, toplam talebin düzeyinden daha çok ve bundan önce toplam talebin yerli-yabancı harcamalar arasında bileşimini etkileyen dolaysız dış ticaret politikası araçları ile döviz kuru politikası yer almaktadır. Bu

politikalar harcama değiştirici ve harcama kaydırıcı etkileri ile iç ve dış denge üzerinde önemli etkiler doğuracaktır. Ancak, daha önce de değinildiği üzere, iç ve dış dengenin birlikte sağlanması ve ayrıca ekonomik büyüme ve gelir dağılımı adaleti gibi amaçlarında gözetilmesi, özellikle çelişen amaçlar nedeniyle her zaman pek kolay olmayacak ve bu nedenle ekonomi politikası amaçları arasında bazen birinin diğerine feda edilmesi ya da bazı amaçlara öncelik verilmesi kaçınılmaz olacaktır.

Gerek Keynesyen İktisat gerekse çeşitli açılardan ondan farklı görüşleri ve politika önerilerini savunan Monetarist yaklaşım, konuyu esas itibariyle talep yönünden ele alırken, Amerikalı iktisatçı Arthur Laffer'in öncülüğünde 1980'li yıllarda sesini duyurmaya başlayan arz yönlü iktisat, dikkatleri arz cephesine çekerek, izlenecek politikalarda üretimin artırılmasına önem verilmesi gerektiğini vurgulamışlardır. Piyasa ekonomisi ve devletin rolü konusunda klasik yaklaşımın modern bir uzantısı niteliğini taşıyan bu düşünce ekolü, üretimin ve arzın artması amacıyla izlenebilecek olan çeşitli politikalar arasında vergi indirimlerine özel bir önem vermektedir. Vergi indirimleri yalnızca toplam arzı artırmakla kalmayacak, aynı zamanda toplam vergi gelirlerini artırıcı bir etki de doğuracaktır.

3.2. Müteşebbis Olarak Devlet:

Devlet, önceki kısımda ele alınan nedenler başta olmak üzere çeşitli ekonomik, sosyal, politik vb. nedenlerle çeşitli ekonomi politikaları izlemenin ve bu çerçevede kamusal ve yarı-kamusal mallar üretmenin yanısıra, esas itibariyle özel nitelik taşıyan malları üretip bedel karşılığında satan bir müteşebbis olarak da ekonomik faaliyetlere katılabilir. Devletin bu tür faaliyetleri genel olarak kamu teşebbüsü kavramı ile ifade edilir.

Piyasa ekonomisinin başarısızlık nedenlerinden ve devletin ekonomiye müdahale gerekçelerinden biri de tam-kamusal malların varlığıdır. Bu mallar,

bölünememe ve tüketimden dışlanamama temel özelliklerine sahip bulunan ve bunların doğal sonucu olarak kişisel tüketime değil ortak tüketime konu olan uç bir bedel ödenmese de herkesin yararlanabileceği mallardır. Bu özellikleri nedeniyle tam kamusal mallar piyasa ekonomisi kuralları içinde özel kesim tarafından etkin bir biçimde üretilmesi mümkün olmayabilir. Tam-kamusal malların varlığı milli ekonomi içinde devlet faaliyetlerinin karşı çıkılması güç gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Aynı şekilde eğitim, sağlık gibi yarı-kamusal malların üretiminde devlet müteşebbis olarak ve düzenleyici olarak belirli bir etkinliğe sahiptir. Sosyal, ahlaki, sağlıkla ilgili malların üretiminde de devletin müteşebbis olarak yer alması, bu tür malların üretimini kontrol etmesi, toplum değerlerine sahip çıkma yönünde, devletin büyük sorumluluklarından birini teşkil etmektedir.

4. KAMU SEKTÖRÜ KAVRAMI

Kamu sektörünün işlevi ve bu sektörün ekonomideki büyüklüğü değişik ekol ve yaklaşımlar tarafından farklı şekillerde açıklanıp yorumlanmaktadır. Bunlar sırasıyla, Liberal yaklaşım, Radikal yaklaşım ve Sosyal Demokrat yaklaşım olarak üç gruba ayrılabilir.⁷

4.1. Liberal Yaklaşım:

Liberal yaklaşım bireyci toplum ve kapitalist piyasa örgütlenmesi varsayımlarına dayanır. Bu yaklaşımda toplumsal refah düzeyi, bireysel refah düzeylerinin toplamından oluşur. Bu yaklaşıma göre kamu sektörünün işlevi üç noktada toplanmaktadır. Bunlar; kaynak dağılımı, gelir dağılımı ve istikrardır.⁸

⁷ Yahya Doğan; a.g.e., s. 20.

⁸ İzzettin Önder; İktisat Seçenekleri 2. Tarih ve Yurt Vakfı Yayınları, İstanbul, 1993, s. 14-21.

Kaynak dağılımı, makro düzeyde, kaynakların kamu ve özel kesim arasındaki bölümünü ifade etmektedir. Yerel yönetim, savunma, bayındırlık gibi hizmetler, farklı dereceleri olmak üzere kamu hizmetlerinin tipik örneğini oluşturmaktadır. Liberal yaklaşımda, kamu sektörünün kaynak dağılımı bağlamında bir diğer işlevi de dışsallıkları önleyecek önlemleri geliştirmektedir. Liberal teorinin ilk halinde gelir dağılımı sorunu gündemde yer işgal etmemekteydi.

Gelir dağılımı, çağdaş ekonomilerin işleyişi sonucunda ortaya çıkmıştır. Gelir dağılımı bozukluğu, sistemi aksatan ciddi boyutlara ulaşıncaya, bunun düzeltilmesi de günümüzde kamu işlevleri arasına alınmıştır.

Kamu sektörünün üçüncü temel görevi, ekonomik istikrarı sağlamaktır. Fiyat istikrarı ve istihdam, çağdaş ekonomilerde devlet olmadan çözülebilecek, bir sorun gibi görülmemektedir. Enflasyon ve işsizliğin bir arada seyrettiği stagflasyon, günümüz ekonomilerinin karşılaştığı en önemli sorundur. Hiçbir ekonomi, devlet olmadan bu sorunu çözememektedir. Yoğun devlet müdahalesine rağmen, yine de sorunun tam olarak çözülemediği görülmektedir.

4.2. Radikal Yaklaşım:

Radikal görüşü savunanlara göre, özel sektörün işleyişi için gerekli koşulları hazırlayan ve sistemin işleyiş sorunlarını çözen, hafifleten ya da meşrulaştıran işlev kamu sektörüdür. Bir diğer anlatımla kamu sektörünün işlevi, özel kesimde sermaye birikimine katkıda bulunmak, maliyetleri sosyalleştirmek ve sistemi yumuşatarak meşrulaştırmaktır.⁹

Kamu sektörünün birinci işlevi, özel sektöre ait temel girdilerin maliyetlerini yüklenerek ve bunun devletin işleyiş süreci içinde topluma yayarak yani

⁹ İzzettin Önder; a.g.e., s. 19.

sosyalleştirerek, oluşan kârların marjlarını büyütme. Kamu sektörünün ikinci işlevi ise, bu süreçlerde bozulan sosyal dengeyi kurarak sosyal denetimi sağlamak ve sistemi meşrulaştırmaktır. Bu işlevlere yönelik olarak kamusal harcamalar ikiye ayrılır:

-Sosyal Sermaye harcamaları

-Sosyal Masraflar

Sosyal sermaye harcamaları doğrudan doğruya veya dolaylı sermayenin getirisini artırmaya yönelik harcamalardır. Bu kategori içindeki birinci harcama grubunu oluşturan sosyal yatırımlar, emek gücünün verimliliğini yükselterek, sermayenin getirisine katkıda bulunur. Aynı kategorideki ikinci harcama grubunu oluşturan sosyal tüketim harcamaları, emeğin yeniden üretim maliyetini sosyalleştirerek, sermaye üzerindeki yükü hafifletir ve kâra katkıda bulunur. Sosyal güvenlik harcamaları bunun iyi bir örneğini oluşturur. Sosyal masraflara gelince; bunların sermaye verimliliğine ve dolayısıyla kara katkıları yoktur. Bu harcamalar sistemi yumuşatır ve sosyal düzeni korur. Refah harcamaları sosyal masraflara bir örnek oluşturur.

Radikal görüşe göre, özel kesimde sermaye birikimine yönelik kamu çabaları sonucunda, özel sektörün monopol gücü artar. Bu süreç ile bir yandan sosyal huzursuzluklar büyürken, diğer yandan kamu sektörünün finansman kaynakları tekelleşir. Böylece harcama gereksinimi artan devlet, gerekli finansmanı vergiyle sağlamakta zorluk çekmeye başlar. Doğal olarak harcama gereksinimi vergi ve benzeri kaynaklarla karşılayamayan kamu sektörü, giderek artan borçlanma gereksinimiyle karşı karşıya kalır. İşte böylece ortaya çıkan ve bir türlü önlenemeyen kamu borçlanması gereksinimi, devletin mali krizi olgusunu oluşturur. Ekonomide monopolleşme süreci derinleştikçe devletin mali krizi de büyür. Devletin büyümesi de tekeli sermayenin hem nedeni hem de sonucudur.

4.3. Sosyal Demokrat Yaklaşım:

Özünde liberal yaklaşım ağırlıklı olan fakat radikal görüşlerden de yararlanan sosyal demokrat yaklaşımda kamu harcamaları bireylere fırsat eşitliği sağlarken, sadece radikal anlamda sistemi rahatlatıcı sosyal masraf türü harcama yapmamakta, aynı zamanda emeğin yeniden üretim maliyetini sosyalleştirme işlevi gören bir sosyal tüketim türü harcama da yapmış olmaktadır. Böylece, bir yandan sosyal adalet sağlanırken, öte yandan sermayenin getirisine katkıda bulunmaktadır.¹⁰

Bölgesel dengesizliğin ağır olduğu koşullarda, devletin giriştiği altyapı yatırımları, özel kesim yatırımlarının bu bölgelere çekilebilmesi için yeterli olmayabilir. Bu durumlarda, sadece altyapı yatırımları değil, diğer yatırımları da hiç olmazsa bir müddet için, devletin yapması gerekebilir. Söz konusu yatırımlar, doğrudan ve eş-anlı getiri sağlamıyor olabilir. Ancak bunlar, yapıldıkları yöre ve çevrelerinde ekonomik hayatı canlandırıp, gelişmiş bölgelere olan göçleri hafifleterek, uzun dönemde sosyal fayda sağlar. Bu nedenle, ülkenin gelişmiş yöreleri için altyapı yatırımları ile yetinen devlet, gelişmekte olan yörelerde bunun ötesinde bir işlevi de yüklenmek durumundadır. Bu bağlamda kitler ciddi görev almalıdır.

Sosyal demokrat yaklaşım, liberal ve radikal yaklaşımların aksine, zaman içinde daha hızlı değişimlere adaydır. Çıkış tarihi ve yeri itibarıyla, liberal yaklaşıma radikal elemanlar katarak batı ekonomilerine önemli hizmet vermiş bulunan sosyal demokrat yaklaşım, radikal yaklaşıma liberal elemanlar katarak daha devantralize ve piyasa verileri ile işleyen sistemler yaratmaya çalışan düşünür ve politikacılar tarafından da sempatiyle bakılmaktadır.

¹⁰ İzzettin Önder; a.g.e., s. 20.

5. KAMU KURUMLARI VE KAMU İŞLETMECİLİĞİ

5.1. Kamu Kurumu Kavramı:

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, esas itibariyle birer kamu kuruluşudur. Önceleri endüstriyel ve ticari alanda faaliyet gösteren servislerin giderek genişlemesi sonucu ortaya çıkmaya ve genişlemeye başlayan bu kuruluşlar, gerek batıda, gerek ülkemizde, bir yandan devletleştirme akımlarının, diğer yandan da devletin endüstriyel faaliyetlere daha fazla girme ihtiyacının bir sonucu olarak sayıca çoğalmaya başlamışlardır. Özel sektörle aynı alanda faaliyet gösteren, piyasa için mal ve hizmet üreten kamu işletmelerinin durumu, sermayesinin tamamı devlete ait de olsa kamu sektörü içinde yer alıp almadığı ekonomik açıdan tartışılmaktadır. Buna karşılık toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılayan devlet tarafından kurulmuş ve sermayesinin tamamı devlete ait, karma nitelikli veya özel sektör nitelikli şirketler de ekonomik açıdan kamu sektörünün içinde kabul edilmektedir.

Devlet yönetiminde geleneksel olarak çeşitli kamu kurumları yer almıştır. Bir başka tanımla devlet yönetiminde pek çok idari kuruluşa tüzel kişilik tanınmış, bununla daha esnek bir yönetim kurma, devlet kaynakları dışında bağış kabul edebilme, kuruluşlar bünyesinde çeşitli kesimlerin temsilcilerine organlarında yer verme gibi amaçlar güdülmüştür.¹¹

Bir kuruluşu tüzel kişilik tanınması yerinden yönetim ilkesinin bir sonucu olmaktadır. Bir başka deyişle kendilerine tüzel kişilik tanınan kamu kurumları birer yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmekte ve genel olarak hizmet yerinden yönetimi veya teknik yerinden yönetim kavramlarıyla ifade edilmektedir. Burada belli bir kamu hizmetinin, hizmetlerin veya faaliyetin merkezi yönetimin dışında bir özerk kuruluşu bırakılması söz konusudur. Kısaca bu kuruluşları; kendi öz organları

¹¹ Veysel Atasoy, Türkiye'de KİT ve Özelleştirme Sorunu, Ankara, 1993.

ile ve kendi öz varlığının yardımıyla, bir ölçüde özerk bir biçimde, kendi yetki alanına giren işleri, yani bir kamu hizmetini yöneten tüzel kişilikler olarak tanımlayabiliriz.¹²

5.2. Ekonomik Modeller ve Kamu İşletmeciliği:

5.2.1. Uygulanan Ekonomik Model-Kamu İşletmeciliği İlişkisi:

XX. yüzyılın sonlarına yaklaşılırken siyasal ve ekonomik alanda dünyada yeniden liberalizm rüzgarları esmektedir. Sosyalist Bloкта meydana gelen radikal değişikliklerin sonucu olarak; dağılan Doğu Blokunun sosyalist ülkelerinin bir çoğunda serbest piyasa ekonomisine geçilmekte ya da bu doğrultuda çaba sarfedilmektedir. Türkiye'nin de aralarında bulunduğu pek çok Avrupa ülkesi, ekonomik modellerini ve politikalarını gözden geçirerek, ekonomik alandaki devlet müdahalelerini asgariye indirerek veya KİT'leri özelleştirerek, serbest piyasa ekonomisinin sağlıklı bir biçimde işlemesi amacıyla bir dizi tedbirler almaktadır.

Bir ülkede KİT'lerin yeri ve geleceği, bu ülkede uygulanan ekonomik politikalar ve modellerle yakından ilgilidir. Günümüzde devletin işletmecilik yapmadığı, yani KİT'lerin olmadığı bir devletçi ekonomik model düşünülmemeyeceği gibi, KİT ya da devlet iştiraki mevcut olmayan serbest piyasa ekonomisi modeli uygulayan ülkede gösterilemez. Ancak ister devletçi, ister serbest piyasa, ister karma ekonomi modelinde olması gereken veya istenilen, KİT'lerin piyasa şartlarına uygun hareket etmeleridir.¹³

¹² Veysel Atasoy; a.g.e., s. 15.

¹³ Veysel Atasoy; a.g.e., s. 20-21.

5.2.2. Serbest Piyasa Ekonomisinde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yeri:

Piyasa ekonomisi modeli, teorisi ve uygulaması ile çok gerilere giden tarihi özelliklere sahiptir. Zaman içinde değişmiş, gelişmiş, zaman ve mekan içinde kimi farklılaşmalar göstermiş, ancak özü değişmemiştir.

Bir ülkede piyasa ekonomisinin geçerli olması için şu şartların mevcut olması gerekir.¹⁴

a- Uluslararası ekonomik faaliyetlere getirilen sınırlamalar en aza indirilmeli ve fiyatlar serbestçe oluşabilmelidir.

b- Piyasa tam bir açıklığa sahip olmalıdır.

c- Teşebbüs serbestliğini ortadan kaldıracak merkezi planlama bulunmamalıdır.

d- Gerçek ve tüzel kişilerin ekonomik karar ve tercih serbestliğine sahip olabilmesi gereklidir.

Devlet, ekonomi içinde piyasa ekonomisi kuralları dışında işleyen çok büyük bir varlıktır. Devletin ekonomi içinde yeri ne kadar büyük olursa, o ekonominin Serbest Piyasa Ekonomisine sahip olma karakteri o oranda değişir. Yani bir istisna da olsa Serbest Piyasa ekonomisinde de KİT'ler yer almaktadır. Ancak bunlarında serbest piyasa ekonomisinin kurallarına uygun faaliyet göstermeleri gerekmektedir. Sistemin istismarı olarak, devletin sadece geleneksel görevlerini yerine getirirken özel sektörün girmediği ya da girmesinde ciddi sakınca gördüğü alanlarda faaliyet göstermesi kabul edilmektedir. Serbest Piyasa Ekonomisi modeli, devletin işletmecilik alanına en az seviyede girmesini gerektirmektedir.

¹⁴ Ahmet Kılıçbay; Türkiye'de Piyasa Ekonomisi, İstanbul, 1985, s. 7.

5.2.3. Devletçilik Modeli ve Kamu İşletmeciliği:

Devletçilik, devlet işletmeciliğini zorunlu ve belirleyici bir unsur olarak içeren müdahaleci bir iktisat politikası olarak tanımlanabilir.¹⁵ Bu terimin kapsamı içerisine, müdahaleciliğin özel bir biçimi olan, belli ekonomik faaliyet alanlarında devletleştirmeler veya yeni tesislerin devletçe kurulması yollarıyla gerçekleşen devlet işletmeciliği yaygın bir biçimde yer almaktadır.

Devletçilik uygulamalarının niteliklerini şöyle özetlememiz mümkündür.¹⁶

a- Devletçiliğin söz konusu olduğu uygulamalar, özellikle ülkemizde olduğu gibi sermaye birikiminin başlangıç ve gelişme dönemlerine aittir.

b- Devletçilik, az gelişmiş ülkelerin kapitalist yolla gelişmesinde de alternatif bir methodur.

c- Devletçilik, dünya çapında kapitalizmin gelişmesinde geç kalmış ülkelerde gerçekten bir sermaye birikimi mekanizması olarak ortaya çıkmıştır.

d- Devletçilik, tarihsel olarak hemen hemen istisnasız, kapitalist sermaye birikiminin bir parçası olmuştur.

Devletçilik, daha çok şartların zorlaması sonucu ortaya çıkan, daha ziyade pratik uygulamalara dayanan bir ekonomik model olmaktadır. Avrupa'da savaş şartlarından ve ekonomik krizden sonra uygulama alanı bulabilmiş, ülkemizde de benzer şartlarla birlikte sermaye birikiminin aracı ve kalkınma amacıyla uygulanmıştır.

¹⁵ Korkut Boratav; a.g.e., s. 272-273.

¹⁶ Ahmet Kılıçbay, Türk Ekonomisi, Modeller, politikalar, Stratejiler, Ankara 1984, s. 43.

5.2.4. Karma Ekonomi ve Kamu İşletmeciliği:

Karma ekonomi, genel olarak özel sektör ile kamu sektörünün yan yana faaliyet gösterdiği bir ekonomik modeldir. Ekonomist Samuelson karma ekonomiyi şöyle tanımlar: “Karma ekonomi, özel sektörle kamu sektörünün, piyasa ekonomisi çerçevesinde oluşan serbest karar ve tercihlerle siyasal karar ve tercihlerin, kişisel hak ve özgürlüklerle sosyal sorumlulukların ve kişisel refah kriteri ile sosyal refah ölçülerinin karıştırılıp harmanlandığı bir düzendir.”¹⁷

Bu tanıma göre, esas olan piyasa ekonomisinin kurallarının geçerli olmasıdır. Bu mekanizma içinde özel sektör ve kamu sektörü yan yana yer almaktadır. Kişisel hak ve özgürlüklerin yanında sosyal adaletin sağlanması ve sosyal devlet ilkesinin uygulamaya geçirilmesi gibi ilkeler modelin içinde yer almaktadır.

Bu ekonomide, ekonomik altyapıyı yapma fonksiyonu devlete aittir ve devlet müdahaleleri piyasa ekonomisinin şartları içerisinde gerçekleşir. Şayet müdahaleler özel sektör için yol gösterici olmaktan çok bağlayıcılık sağlıyorsa, karma ekonomik modelden çok, devletçiliğe yönelik bir model söz konusu olmaktadır.

Karma ekonomik modelde, kamu ve özel sektörün ağırlıkları hiçbir zaman eşit olmayabilir. Devletçi politikaların benimsendiği veya ihtiyaç duyulduğu zamanlarda devletin, serbest piyasa ekonomisine olan ilginin arttığı ve liberal politikaların benimsendiği dönemlerde özel sektörün ağırlığı artar.¹⁷

¹⁷ Veysel Atasoy; a.g.e., s. 24.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSÜ KAVRAMI

I. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİN TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

1.1. Kamu İktisadi Teşebbüslerin Tanımı:

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin tam bir tanımını yapmakta bazı zorluklar vardır. Bu zorluklar daha çok bu kuruluşların zaman içinde gösterdikleri değişim ve gelişimden, aynı zamanda konunun diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de çeşitli zamanlarda ve çeşitli düzenlemelerde farklı bir şekilde ele alınmasından kaynaklanmaktadır. Özellikle ülkemizde farklı zamanlarda yapılan düzenlemelerde; kamu iktisadi teşebbüsü, iktisadi devlet teşekkülü, kamu iktisadi kuruluşu gibi kavramların bazen aynı, bazende farklı anlamlarda kullanıldığı görülmekte, bu durumda ayrı bir karışıklığa yol açmaktadır.¹⁸

233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye göre, kamu iktisadi teşebbüsü kavramı, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşlarının ortak adıdır. Bu kuruluşların ortak yönü istisnaların dışında sermayesinin tamamının devlete ait olmasıdır.

Bir tanıma göre KİT'ler, "ekonomik faaliyette bulunmak üzere devlet ya da bir başka kamu kuruluşu tarafından yalnız veya ortaklık yoluyla oluşturulan, sermayesinin tamamı veya çoğunluğu devlet veya diğer kamu kuruluşlarına ait bulunan, doğrudan doğruya veya dolaylı biçimde devlet tarafından denetlenen ve

¹⁸ Veysel Atasoy; a.g.e., s. 25.

ürettikleri mal veya hizmetlerden yararlanabilmek için karşılık ödenmesi gereken iktisadi işletmelerdir”¹⁹

Avrupa’da KİT’lerin üzerinde en yetkili kuruluş olan Avrupa KİT merkezi (CEEP) KİT’leri şöyle tanımlamaktadır: “Mal veya hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, kaynaklarının yarısından fazlası merkezi veya yerel kamu idarelerince sağlanan veya işletme sonuçlarından bu idarelerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimler KİT’dir.”

KİT’lerin başlıca özelliklerini dikkate alan daha kapsamlı bir tanım ise şu şekilde yapılmıştır:²⁰ “KİT’ler bir kuruluş statüsüne göre kamuca kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal ya da hizmet üreten, ya mülkiyetinin veya denetiminin yeterince devlet elinde olması nedeniyle, yönetim kurullarının hükümetçe atandığı, cari maliyetlerini finanse eden gelirlerinin çoğunu hazineden elde etmeyen teşebbüsler olup, ilke olarak sosyal faydanın maksimizasyonu amacına göre kaynak tahsis edecekleri kabul edilir.”²¹

1.2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin Özellikleri:

Yukarda yapılan tanımlamalar çerçevesinde, KİT’lerin belirgin özelliklerini şu şekilde sıralamamız mümkündür:²²

-Kamu teşebbüsleri genellikle bir kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulurlar.

-Kamu teşebbüslerinin genellikle ayrı bir tüzel kişilikleri vardır.

¹⁹ Öztin Akgüç; KİT’lerin Bugünkü Sorunları ve Çözüm Yolları, İstanbul 1981, s. 23.

²⁰ Güneri Akalın; KİT Ekonomisi, Ankara 1990, s. 9.

²¹ Yalçın Acar; Ülkemizde Devlet Girişimciliği ve KİT’ler, Bursa 1989, s. 4.

²² Veysel Atasoy; a.g.e., s. 136.

-Kamu teşebbüsleri idari özerkliğe sahiptirler. Yani kendi organları tarafından yönetilirler.

-Kamu teşebbüsleri genellikle mali bakımdan da özerktirler. Başka bir ifade ile; bu kuruluşların devletinkinden ayrı mal varlıkları vardır ve teşebbüs bu mal varlığı üzerinde tasarruf yetkisine sahiptir.

-Kamu teşebbüslerinin bütçeleri devlet bütçesinin dışında kalır. Ancak devlet bütçesinden yardım alabilecekleri gibi kârları devlet bütçesine de aktarılabilir.

-Kamu teşebbüslerinin çalışmalarını sürdürürken çoğu kez devletten bağımsız hareket ederler.

-Kamu teşebbüslerinin muhasebeleri de devletinkinden ayrıdır. Bu kuruluşlar, faaliyetlerini devlet muhasebesi esaslarına göre değil ticari muhasebe esaslarına göre yürütürler.

-Kamu teşebbüslerinin devlet ile ilişkileri kamu hukukuna, üçüncü şahıslarla ilişkileri ise özel hukuka tabidir.

-Kamu teşebbüslerinde çalışan personel genellikle Devlet Personel Rejimine tabi değildir. Personel ile ilişkiler çoğu kez özel hukuk çerçevesinde yürütülür.

-Hükümetlerin bu tür teşebbüslerin yönetimlerine katkısı ve denetleme yetkisi ülkelere göre farklılıklar göstermektedir.

-Kamu teşebbüsleri genellikle parlamento denetimine tabidir.

-Bu tür teşebbüslerin tek ve baş amacı kâr değildir. Kârın yanı sıra, kamu hizmeti ve sosyal amaçlar da önem taşımaktadır.

1.3. İktisadi Devlet Teşekkülü ve Kamu İktisadi Kuruluşu Ayrımı:

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesinde Kamu İktisadi Teşebbüsü; sadece "iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak

adıdır” diyerek, ayrıntılı bir tanımlama yapmamıştır. Ancak aynı madde de İktisadi Devlet Teşekkülü ile Kamu İktisadi Kuruluşu tanımlarına yer vermiştir. Bu durumda kamu iktisadi teşebbüslerini Kamu İktisadi Kuruluşu ve İktisadi Devlet Teşekkülü olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır.

İktisadi Devlet Teşekkülleri:

İktisadi Devlet Teşekkülü, Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesinde; “sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsü olarak tanımlanmaktadır. Aynı kararnamenin 3. maddesine göre; İktisadi Devlet Teşekkülleri, bankacılık alanında sermayelerinin en az % 91'inin devlete ait olması koşuluyla Anonim Şirket şeklinde de kurulmasına imkan vermektedir. Halen 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye tabi olarak faaliyet gösteren başlıca iktisadi Devlet Teşekkülleri şunlardır.

- T.C. Ziraat Bankası
- SEKA
- DMO
- TPAO
- Türkiye Şeker Fab. A.Ş.
- MKEK
- TMO
- TZOK
- ORÜS A.Ş
- Halk Bankası A.Ş
- Yem Sanayi ve Tic. A.Ş

-T. Emlak Bankası A.Ş.

-Türkiye Gemi San. A.Ş.

-TOFİ

-SEK A.

Listede, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 3. maddesine bir aykırılık görülmektedir. Yukarda da belirtildiği gibi, yalnızca bankaların A.Ş. olarak kurulmasına müsaade edilmesine karşın A.Ş. şeklinde kimi iktisadi Devlet Teşekkülle'ri mevcuttur. Ancak, 3291 sayılı kanununun 13. maddesiyle, özelleştirme programına alınan kuruluşların statülerinin anonim şirket statüsüne dönüştürülmesine imkân tanınmaktadır.²³

Kamu İktisadi Kuruluşları:

Kamu iktisadi Kuruluşu, Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesinde "sermayesinin tamamı devlete ait olan ve Tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak tanımlanmaktadır. Halen faaliyette bulunan başlıca Kamu İktisadi Kuruluşları şunlardır:

-TCDD

-DHMİ

-THY A.O

-ÇAY-KUR

-TEKEL

²³ Veysel Atasoy; a.g.e., s. 136.

-TİGEM

-TEK

-PTT

KİT'lere uygulanan ortak hükümler dışında kamu iktisadi kuruluşlarına ait mali hükümler Kanun Hükmünde Kararname'nin üçüncü kısmının, üçüncü bölümünde düzenlenmiştir. Bu hükümler şunlardır.²⁴

-Kuruluşlara ait uzun vadeli veya yıllık genel yatırım ve finansman programlarının hazırlanmasında; kuruluşların finansman imkanları ve yatırım kapasiteleri yanında ülke ihtiyaçları, plan, program hedef ve tercihleri göz önüne alınır.

-Kuruluşlara ait fiyat tarifelerine sosyal faydayı artırmak amacıyla koordinasyon kurulunca müdahale edilebilir.

-Kuruluşlar kârlarından % 10 yedek akçe ayırırlar.

-Yatırım ve işletme finansman açıkları hazine tarafından karşılanır ve finansman fazlası hazineye devredilir.

Bu hükümlerin dışında Kamu iktisadi Kuruluşları'na KİT'lere ait mali hükümler, tasfiye ve denetim hükümleri uygulanır.

²⁴ Ali Ceylan, Melek Vergiliel; Türkiye'de KİT ve Özelleştirme, Bursa 1989, s. 4.

2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ NEDENLERİ

2.1. Genel Nedenler:

2.1.1. Mülkiyet Hakkı:

XX. yüzyılda ekonominin gelişmesi sonucu iktisatçıların görüşlerinde önemli değişiklikler olmuştur. İngiliz Robert Owen, Fransız Saint Simon ve Simon Sismondi gibi iktisatçılar bu dönemde, üretim araçlarında özel mülkiyetin ekonomik ve sosyal sakıncalarından söz etmişlerdir. Alman iktisatçı Lassale “Devlet Sosyalizmi” sistemini ileri sürmüş, K. Marx ve F. Engels üretim araçları mülkiyetinin devlete ait olmasını önermişlerdir. İktisatçıların mülkiyet hakkı anlayışındaki bu gelişme bazı ülkelerde kamu teşebbüslerinin kurulmasına yol açmıştır.²⁵

2.1.2. Devletin Fonksiyonları:

Zaman içinde devletin görevleri ülke güvenliğini sağlamak ve adaleti düzenlemek aşamasından, sosyal ve ekonomik hayatın düzenlenmesi aşamasına gelmiştir. Bu durumda da ülkede altyapı tesislerinin kurulup işletilmesi, özel sektörün girişmediği ya da olanaklarının yetersizliği nedeniyle girişemediği, özel kesimin tekeller oluşturarak halkı ve hazineyi istismar edebileceği alanlarda teşebbüs kurarak işletmek devletin görevleri arasında yer almıştır.²⁶

1776 yılında Adam Smith, yazdığı “Milletlerin Serveti” adlı kitabında, devletin savunma, adalet, emniyet, eğitim, bayındırlık, genel sağlık ve ulaştırma alanlarında harcama yapmasının gerekliliği üzerinde durmuştur. 1856 yılında ise

²⁵ Sadık Baklacioğlu; Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Genel Esaslar, Ankara, 1976, s. 3-4.

²⁶ Ekrem Özelmas; Devletçilik ve Türkiye’deki Tatbikatından Sümerbank, Ankara, 1963, s. 10

Fransa'da Dupont White "Ferd ve Devlet" isimli eseri ile hemen hemen aynı fikirleri savunmuştur. Öte yandan, 1872 yılında Almanya'da toplanan bir kongrede, devletin halkın büyük bir kısmını medeniyetin nimetlerinden yararlandırmak için çalışması gerektiği amaç olarak gösterilmiştir. Devletin bu fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için de kamu teşebbüsleri kurması gerekmiştir.²⁷

2.1.3. Buhranlar ve Planlama:

1979 Dünya Ekonomik Buhranına kadar .batı ülkelerinde liberal ekonomi politikası hakim olmuştur. Bunalım sonucu batı ekonomilerinin çok güç şartlar içerisine girmesi, ekonominin otomatik işleyişinin gerçekleşemeyeceği inancını oluşturmuş ve liberal ekonomi politikasına olan güven sarsılmıştır. Öte yandan, Avrupa'da otarşi eğilimleri artmış Almanya ve İtalya deneyimleri başarılı olmuştur. Bu gelişmelere paralel olarak çoğu ülkelerde ve Türkiye'de devlet ekonomide aktif rol almaya başlamıştır.²⁸

2.1.4. Savaşlar:

Geçmişte, kamu teşebbüslerinin savaş gereği olarak bazı hizmetlerin yerine getirilebilmesi için kuruldukları görülmüştür. A.B.D.'de II. Dünya Savaşında kurulan kamu teşebbüslerinin bazıları günümüzde faaliyetlerine devam etmektedirler. Fransa'da da işletmelerin devletleştirilmeleri II. Dünya Savaşı nedeniyle olmuştur. Öte yandan Türkiye'de de Cumhuriyet öncesi dönemde genellikle savaş gereksinimlerini karşılama amacıyla kamu teşebbüslerinin kurulduğu görülmüştür.

²⁷ Memduh Yaşa; İktisat, Maliye, Politika; İstanbul 1982, s. 20.

²⁸ William G. Shephord, Puvic; Enterprise, Cexington Booksı london 1976, s. 8.

2.2. Özel Nedenler:

2.2.1. Politik Nedenler:

Kamu Teşebbüsleri, bir politika tercihinin sonucu olarak ortaya çıkabilirler. Bu anlamda kamu teşebbüslerinin rolü toplumun politik ve sosyal yapısını etkilemektir. Politik amaçlar sosyalist ve karma ekonomiler arasında farklılık gösterir. Sosyalist ekonomilerde kamu teşebbüsleri, üretim faaliyetlerinin kamu hizmeti olarak kabul edilmesi sonucu ordunun işletmeleri devletleştirmesiyle oluşmuştur.²⁹

Türkiye’de kamu teşebbüsleri politik amaçlarla kurulmamıştır. Ancak çok partili dönemin başlamasıyla birlikte kamu teşebbüslerine ekonomik fonksiyonlarının yanında, politik fonksiyonlarında yüklendiği görülmüştür. Gereksinmenin çok üzerinde işgöreni işe alan kuruluşlar bu davranışlarını “Türkiye’nin işsizlik sorununa bir çare bulmak” şeklinde savunmuşlar, fakat bu arada görüş farkına dayalı olarak önceki işgörenlerden bir kısmının işine son verdiklerinden huzursuzluğa da neden olmuşlardır.³⁰

Öte yandan, işgal edilen ülkelerdeki işletmelerin, kamu teşebbüsü şekline dönüştürüldükleri de görülmektedir. Alsace-Lorraine’deki demiryollarının Fransa tarafından kamu teşebbüsü şekline getirilmesi örnek olarak verilebilir.

Genellikle devlet, savaş sanayii, bilimsel araştırma, nükleer enerji ve ülke çapında finansman kuruluşlarını, milli savunma ve bağımsızlık gereği kendisi işletmektedir.

²⁹ Adnan Gülerman; Türk Ekonomisinde KİT’ler, Ekim 1981, s. 24.

³⁰ O. Nuri Tosun; Türkiye’de KİT, İstanbul 1973, s. 738.

2.2.2. Sosyal Nedenler:

Devlet, toplumun bölünmez ve kollektif gereksinmelerini karşılamakla yükümlüdür. Bu amaçla kollektif nitelikteki alt yapı yatırımlarını yapan gelişmekte olan ülkelerde devletin görevleri arasında ekonomik kalkınma ile birlikte sosyal kalkınmanın da yer alması kamu teşebbüslerinin kurulmasını gerektirmiştir. Gelişmiş ülkelerde ise sosyal amaçlardaki değişme ve gelişmeler, özellikle I. ve II. Dünya Savaşlarından sonra, devletleri bu faaliyetlere girişmeye zorlamıştır. Çeşitli ülkelerde kamu teşebbüslerinin oluşumunda üç farklı amaç güdülmektedir.³¹

a) Gelirin daha adil dağılımını teşvik: Gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımındaki dengesizlik genel özelliktir. Bu nedenle de kamu teşebbüslerinin kurulması genellikle ekonomik olmaktan çok sosyal ve politiktir.

b) Alt gelir gruplarının ekonomik statüsünü arttırmak.

c) Teşebbüsün yönetiminde çalışanların ortaklığını teşvik etmek.

Sosyal amaçlar toplumdan topluma hızla değiştiği gibi zaman içerisinde de değişim göstermektedir. Ülkemizde, KİT ile ilgili 233 sayılı kanuna göre, sosyal amaçlı kuruluşlar, Kamu iktisadi Kuruluşları olarak isimlendirilmiştir. TEK, DDY, THY, TİGEM bunlar arasında sayılabilir.

2.2.3. Ekonomik Nedenler:

Ülke şartlarına göre değişiklik göstermekle birlikte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde KİT'ler esas itibariyle ekonomik nedenlerle kurulmaktadır. Ekonomik bakımdan KİT'lerin kuruluş nedenlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.³²

³¹ Yalçın Acar; a.g.e., s. 6-7.

³² Veysel Atasoy; a.g.e., s. 34.

a-) Ekonomik kalkınmayı sağlamak ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde sanayileşmeyi hızla gerçekleştirmek.

b-) Özel sektörü teşvik etmek

c-) Özel sektörün giremediği alanlara yatırım yapmak

d-) Önemli projeleri gerçekleştirmeye yetecek özel sermayenin bulunmadığı bölgelere girmek.

e-) Özel sermayenin üstlenemediği bazı riskleri karşılamak

f-) Devlet tekellerini işletmek ve gelir dağılımını düzenlemek amacıyla KİT'lerden yararlanılmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde kalkınmayı engelleyen nedenlerin başında sermaye yetersizliği, müteşebbis ve kalifiye işgücü yokluğu, fiziki ve sosyal altyapının eksikliği gelmektedir. Bu durum devletin kalkınmayı sağlamak üzere bizzat kamu teşebbüsü kurup işletmesini ya da özel sektörle birlikte karma teşebbüsler kurmasını gerektirmiştir. Ayrıca gelişmiş ülkelerde de geri kalmış yöreleri kalkındırmak amacıyla KİT'leri kurmak yoluna gidilmektedir. Bunun yanısıra tütün, alkol gibi malların talep esnekliklerinin çok düşük ve sağlığa zararlı oluşları nedeniyle, genellikle bu malların üretimleri kamu teşebbüsleri tarafından yapılmaktadır. Bazı ürünlerin üretim ve dağıtımının düzenli bir şekilde yürütülebilmesi ve fiyatlarının da uygun düzeyde belirlenmesi için kamu teşebbüsleri ya da kooperatiflerin kurulduğu görülmektedir. Ülkemizde TMO, Çukobirlik, Fiskobirlik gibi kuruluşlar bu amaçla kurulmuşlardır.

2.2.4. Devlete Gelir Sağlamak:

Devlet, bütçeye gelir sağlamak üzere kamu teşebbüsleri kurabilir. Piyango, Spor Toto gibi kamu teşebbüslerinde sosyal amacın yanı sıra, devlete gelir sağlama amacının da önemli etkisi bulunmaktadır.

2.2.5. Sosyo-Ekonomik Nedenler:

Sosyo-ekonomik amaçlar da çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bunlar,³³

- Gelişmemiş bölgeleri kalkındırmak
- Haberleşme ve ulaştırma gibi konularda faaliyet göstermek
- İstihdam olanaklarını artırarak işsizlik sorununa çözüm getirebilmek
- Geniş kitlelerin yararlandığı elektrik üretim ağını yaymak
- Çalışanların hayat seviyelerini yükseltmek amacıyla KİT'ler kurulmaktadır.

2.2.6. Diğer Nedenler:

Askeri ve stratejik nedenler, ulusal prestij, devletin özel şirketleri kurtarma amacı, endüstriyel demokrasi anlayışının gelişmesi gibi nedenlerle de kamu teşebbüsleri kurulabilir.

3. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞU, GELİŞİMİ VE SONA ERMESİ

3.1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Kuruluşu:

Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin kuruluşu iki şekilde gerçekleşir. İlk yöntem yoktan kuruluş olarak da adlandırılan ex nihilo kuruluş şeklidir, yani; önceden kurulan herhangi bir kuruluşun devamı olmaksızın doğrudan doğruya yeni bir işletme ya da kurumun kurulması şeklinde olmaktadır. Diğer bir yöntemde devletleştirme metodudur. Bu yöntemin uygulanabilmesi için ise doğrudan özel teşebbüse ait veya devletin de ortak olduğu bir şirketin mevcut olması gerekir. Şimdi kısaca bu iki metodu irdeleyebiliriz:

³³ Veysel Atasoy; a.g.e., s. 37-38.

3.1.1. Ex Nihilo Kuruluş Yöntemi:

Devlet bir kamu iktisadi teşebbüsü kurmakta ve buna ek olarak tekel tesis etmekte serbesttir. Fransa’da kamu kurumu niteliğindeki kamu işletmelerinin kanunla kurulması usulü kabul edilmektedir. Bir kuruluşu tekel tanınabilmesi için de kesinlikle bir kanun hükmüne dayanması gerekmektedir.³⁴

Ülkemizde de KİT’lerin kuruluşu ve bir kuruluşu tekel tanınması, 233 sayılı KİT hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin yürürlüğe girişine dek genel bir kanunla olmuştur. Halen yürürlükte olan bu kanunla KİT kurma yetkisi Bakanlar Kurulu’na verilmiştir. 1982 Anayasasının 123. maddesinin son fıkrasına göre; “Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” ilkesi ile bu konudaki sorunlara açıklık getirilmiştir.

Anayasanın koyduğu bu ilkeye göre; kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluşu doğrudan doğruya bir kanunla olabileceği gibi, bir kanunun açık bir şekilde verdiği yetkiye dayanarak diğer kamu otoriteleri tarafından da gerçekleştirilebilmektedir.

3.1.2. Devletleştirme ile Kuruluş Yöntemi:

Kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş yöntemlerinden olan devletleştirme, bir ya da birden çok özel sektör kuruluşuna ait şirketlerin mal ve emlakları ile beraber kamu mülkiyetine aktarılması olarak tanımlanabilir. Devletleştirme bazı politik amaçları da taşımaktadır. İlk amaç büyük ve özellikle çok uluslu kuruluşların ekonomik güçlerinin, siyasi otoritenin icraatına ve milli bağımsızlığa zarar vermesini önlemektir. Devletleştirme de kimi zamanda ideolojik nedenler ortaya çıkar, bir antikapitalist doktrinin kesin bir şekilde uygulanması isteniyorsa, asıl amaç özel teşebbüsü ortadan kaldırmak gerekecektir.³⁵

³⁴ Veysel Atasoy; a.g.e., s. 41.

³⁵ Yahya Doğan; a.g.e., s. 46.

Cumhuriyetin kurulmasından sonra ülkemizde gerçekleştirilen devletleştirmeler daha çok ülkenin bağımsızlığını koruma amacına yöneliktir. Devletçi politikaların uygulandığı yıllarda, Ereğli Şirketinin elindeki kömür ocakları ve bazı tesislerin yanında daha sonra, Türk Özel Sektörünün işlettiği ocakların da devletleştirildiğini görmekteyiz.

Bir çok Avrupa ülkesinde de çeşitli zamanlarda devletleştirmeler söz konusu olmuştur. Fransa'da özellikle millileştirme olarak adlandırılan bu uygulama neticesinde, kuruluşların devlete değil de millete mal edildiği ileri sürülmekte ve bu kuruluşların yönetiminde halk temsilcilerine de yer verildiği gözlenmektedir. İngiliz politikasında, özellikle İşçi Partisi'nin iktidara gelmesiyle yoğun olarak devletleştirme uygulamaları yaşanmış, elektrik sektörü, gaz ve kara taşımacılığında 1945-51 arası yapılan devletleştirmelerin yanı sıra muhafazakarların özelleştirdiği demir sanayisi 1967 yılında yeniden devletleştirilmiştir. İngiliz Petrol ve Havacılık Sanayisi de 1977 yılında yeniden devletleştirilen kuruluşlardandır.

Türkiye'de devletleştirmeler genellikle, şirketlerin devlet tarafından satın alınması şeklinde gerçekleşmiştir. 22 Nisan 1924 tarihli ve 506 sayılı Anadolu Demiryollarının Mübayasına ve Müdiriyeti Umumiyesinin Teşkilat ve Vezâifine Dair Kanun'la bazı demiryolları ve limanların satın alınmak suretiyle devletleştirilmesine izin verilerek, aynı zamanda endüstriyel ve ticari alanda faaliyette bulunmak üzere bir kamu kurumu kurulmaktadır. Bu ve bunu takip eden diğer devletleştirmelerle DDY, PTT ve Denizcilik İşletmeleri gibi dev kamu iktisadi teşebbüslerinin nüvesini teşkil eden kurumlar kurulmuştur.

3.2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Biçim Değişikliği:

KİT'ler, faaliyetlerine devam ettikleri sürece biçim değişikliği yaşayabilirler. Bu biçim değişikliği üç şekilde gerçekleşebilir;³⁶

a) Statü Değişikliği: Bir kamu işletmesinin statü değişikliği, endüstriyel ve ticari kamu kurumunun, doğrudan kamu sermayeli ya da karma nitelikli bir şirketin kamu kurumu haline gelmesi şeklinde olmaktadır. Bir endüstriye tekelin kamu kurumuna veya kamu şirketine dönüşmesi de bir statü değişikliği kabul edilse bile, burada statü değişikliğinden çok, bir kamu iktisadi teşebbüsünün kuruluşu söz konusudur.

Ülkemizde DDY, PTT, son 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de TEKEL, ORÜS, DHMİ gibi katma bütçeli işletmelerin kamu iktisadi teşebbüsü haline getirilmesi, THY'nın katma bütçeli kamu kuruluşu statusünden anonim ortaklık şekline dönüştürülmesi, birer statü değişikliği olarak kabul edilebilir.

b) Bölünme: Kamu işletmelerini etkileyebilecek diğer bir biçim değişikliği, kuruluşu meydana getiren unsurlardan birini veya bir kaçını, ana müessesese ile bağımlı ya da bağımsız birer kuruluş haline getirmek üzere ayırmaktır. Bu ana birimden bir bölüm ayrılmasından tamamen parçalanmaya kadar uzanmaktadır.

Bunlara örnek olarak Sümerbank bünyesindeki işletmelerin KİT haline getirilmesi ve Etibank'tan TKİ, TEK, TTK gibi KİT'lerin doğuşunu, gösterebilir.

c) Birleşme: Bir diğer biçim değişikliği olan birleşmeler ayrı bir hukuki rejim içermemektedir. Kamu kurumları ve şirketler için geçerli olan kurallar bu konuda da geçerlidir. 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile KİT'ler bölündüğü gibi bir kısmı da birleştirilerek yeni KİT'ler oluşturulmuştur.

³⁶ Veysel Atasoy; a.g.e., s. 142.

3.3. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Sona Ermesi:

Kamu işletmelerinin sona ermesiyle ilgili kurallar, bunların kamu kurumu ya da şirket oluşuna göre değişmektedir. Eğer kamu iktisadi teşebbüsü kamu kurumu olarak teşkilatlanmışsa, teşkilatlanmasına neden olan kanundaki esaslara, şirketler ise Ticaret Kanunu hükümlerine göre sona erer. Kamu kurumu olarak kanunla kurulmuş bulunan kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş kanunlarında bu konuda hüküm yoksa, tüzel kişiliğinin sona erebilmesi için aynı şekilde bir kanuni düzenleme gerekmektedir.

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kamu iktisadi teşebbüslerinin sona ermesini kuruluşundan daha kolay kurallara bağlamıştır. Kararnamenin 38. maddesine göre, kararname kapsamına giren teşebbüs, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin ve iştiraklerinin tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının verilme kararı koordinasyon kurulu tarafından alınır.

4. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TEŞKİLATI, YÖNETİMİ VE DENETİMİ

4.1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Teşkilatı:

Yukarda da belirtildiği gibi; KİT; iktisadi devlet teşekkülü ve kamu iktisadi kuruluşunun ortak adıdır. Bunların teşkilatlanması iki şekilde mümkündür. Birincisi müessese ve bağlı ortaklık olarak teşkilatlanma şeklindedir. Diğeri de özel sektör şirketlerine iştirakler şeklinde teşkilatlanmadır.

4.1.1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Müessese ve Bağlı Ortaklık Olarak Teşkilatlanması:

a- Müesseseler:

Müessese, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesinde "sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğu" olarak tanımlanır.

Müesseseler, teşebbüs yönetim kurulunun görüşü alınarak ilgili bakanlığın teklifi üzerine koordinasyon kurulu kararı ile bağlı ortaklık veya iştirak haline getirilebilirler. Müesseseler tüzel kişiliğe sahip olup, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de saklı tutulan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabidirler. Bunların sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır.³⁷

Müesseselerin organları, yönetim komitesi ve müessese müdürlüğüdür. Yönetim Komitesi, müessesenin en yüksek seviyede karar organıdır. Müessese Müdürlüğü ise, yetkili ve sorumlu yürütme organıdır.

b- Bağlı Ortaklıklar:

Bağlı ortaklık, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesinde "Sermayesinin % 50'sinden fazlası iktisadi Devlet Teşekkülü'ne ya da Kamu iktisadi Kuruluşu'na ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketler" olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre bağlı ortaklıklar, devlet hissesinin çoğunlukta olduğu bir karma ekonomi şirketi olmaktadır. Kanun Hükmünde Kararname'nin 22. maddesine göre bağlı ortaklıklar üç şekilde kurulabilmektedir.³⁸

-Bir müessesenin doğrudan doğruya bağlı ortaklık haline getirilmesi şekliyle

³⁷ Veysel Atasoy; a.g.e., s. 31.

³⁸ Ergun Önen; Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Ankara 1967, s. 2.

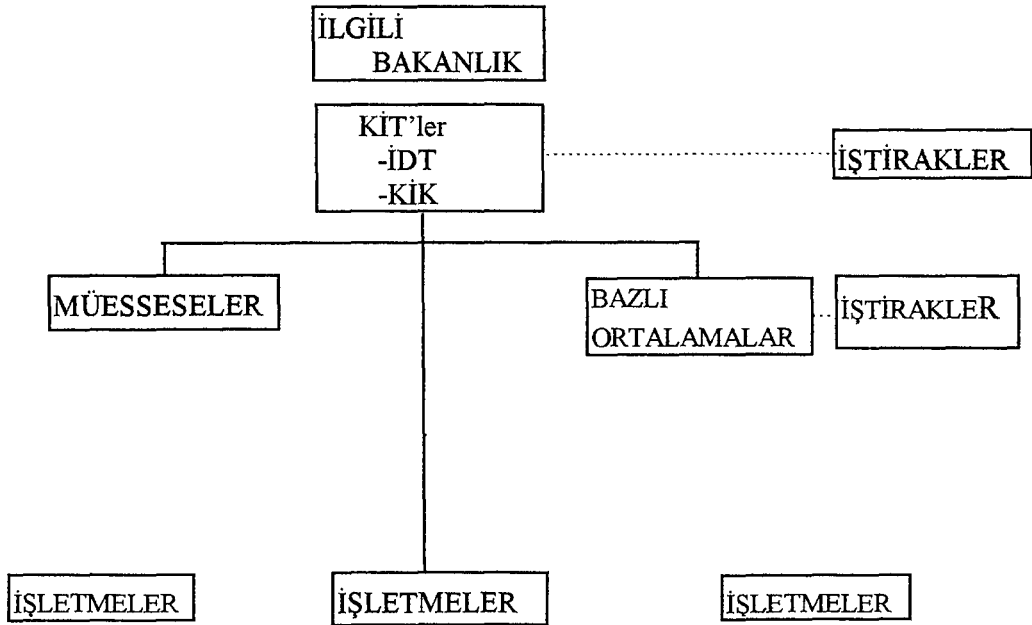
-Herhangi bir KİT'in iştirak ettiği şirketteki hissesinin % 50'nin üzerine çıkması

-Bir KİT tarafından sermayesinin % 50'sinden fazlası konulmak suretiyle, doğrudan yeni bir şirket olarak kurulabilmektedirler.

Bağlı ortaklıkların yönetim kurulu, genel müdür dahil beş üyeden oluşur. Genel Müdür, ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır. Bağlı ortaklıkların genel müdürleri aynı zamanda yönetim kurulunun da başkanıdır.

4.1.2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özel Sektörü İştirakleri Şeklinde Teşkilatlanması

İştiraklerin tanımı, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesinde şöyle yapılmıştır: "İktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az % 15'ine, en çok %50'sine sahip buldukları anonim şirketlerdir." Yani iştirakler; devlet sermayesi azınlıkta olan ya da en fazla yarı yarıya olan karma ekonomi şirketleri olmaktadır.



TABLO 1: Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Teşkilatı

Teşebbüs ve bağı ortaklıklara ait iştiraklerin yönetim kurullarında, teşebbüs ya da bağı ortaklığı temsil eden her % 15 hisse için en az bir üye bulundurulur. Teşebbüs ve bağı ortaklık temsilcileri, yönetim kurulu üyesi oldukları anonim şirketin faaliyetleri ve mali durumu hakkında tüzükte belirtilen esaslara göre teşebbüs veya bağı ortaklığa bilgi vermekle yükümlüdür.

4.2. Kamu iktisadi Teşebbüslerinin Yönetimi

4.2.1. Teşebbüslerin Yönetimi:

Daha önce de belirttiğimiz gibi 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de KİT'leri iktisadi Devlet Teşekkülü ve Kamu iktisadi Kuruluşu olarak ikiye ayrılmıştır. Bunların her ikisine de teşebbüs denilmektedir. Aynı kararnamenin 5. maddesinde teşebbüs organları; yönetim kurulu ve genel müdürlük olarak sayılmıştır. Yönetim Kurulu, teşebbüsün en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organı, Genel Müdürlük ise teşebbüsün yetkili ve sorumlu yürütme organıdır.

4.2.2. Müesseselerin Yönetimi:

Müesseselerin organları, yönetim komitesi ve müessese müdürlüğünden ibarettir. Yönetim Komitesi, müessesenin en yüksek seviyede karar organıdır. Müessese Müdürlüğü ise, müessesenin yetkili ve sorumlu yönetim organıdır.

4.2.3. Bağı Ortaklıkların Yönetimi:

Bağı ortaklıklar esas olarak anonim şirket statüsündedir. Bağı ortaklıkların organları Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre teşekkül eder. Buna göre anonim şirketlerin organları; 312-346. maddeler arasında düzenlenen idare meclisi, 347-359. maddeler arasında düzenlenen murakıplar ve 360-398. maddeler arasında düzenlenen umumi heyetten oluşur.

4.2.4. İştiraklerin Yönetimi:

İştirakler bir anonim şirket olmalarından ötürü Türk Ticaret Kanununa tabidirler. KİT'lere ya da bağlı ortaklıklara ait iştiraklerin yönetim kurullarında, teşebbüs veya bağlı ortaklığı temsilen her % 15 hisse için en az bir üye bulundurulur. Teşebbüs veya bağlı ortaklık temsilcileri, teşebbüsün ya da bağlı ortaklığın kendi mensupları arasından ve iştirakin bulunduğu yere en yakın teşebbüs veya bağlı ortaklık birimi içinden ya da dışarıdan teşebbüs veya bağlı ortaklığın yönetim kurulunun göstereceği adaylar arasından seçilirler.

4.3. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi:

Ülkemizde, birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde sıkı bir devlet denetimi vardır. Devlet bu kuruluşları denetlemekle yetinmeyip, aynı zamanda mali ve ekonomik stratejileri üzerine müdahalelerde de bulunmaktadır. Beş yıllık kalkınma planları, kamu kesimi için bağlayıcı niteliktedir. Yani kamu teşebbüsleri herşeyden önce plan disiplinine uymak zorundadırlar.

Kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde, birçok kuruluş tarafından uygulanan çok sayıda denetim söz konusu olmasına rağmen, bunların çoğu görünüşte kalmakta ve bu kuruluşlar üzerinde etkin bir ekonomik denetim gerçekleştirilememektedir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimini iç ve dış denetim olarak ikiye ayırabiliriz.

4.3.1. İç Denetim:

KİT'lerde denetim; kurulan çeşitli mekanizmalarla sağlanmaktadır. Bu amaçla, işlem ve hesapları incelemek üzere denetim organları ve teftiş kurulları oluşturulmuştur. Bünyelerindeki müfettişler, özel yetiştirilmiş uzman elemanlardır. Bu uzman elemanlar soruşturmanın dışında teşebbüslerin bütün işlemlerini

incelerler. Teftiş ve tahkikatlar genel müdür adına yapılıp, onun tarafından değerlendirilir.³⁹

İç denetim, hataların ve yolsuzlukların meydana çıkarılması ve önlenmesi bakımından etkilidir ancak işletme bünyesinin iyileştirilmesi açısından çok fazla etkili olduğu söylenemez. Bunda teşebbüs müfettişlerinin daha çok kamu yönetimi ilkelerine bağlı kalmaları rol oynamaktadır.

4.3.2. Dış Denetim:

Kamu iktisadi teşebbüslerinin dış denetimi üç ayrı düzeyde yapılmaktadır. Öncelikle Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulu, KİT'leri sürekli bir biçimde denetlemektedir. İkinci olarak KİT ile ilgili bakanlık gözetim görevinin yanında hesapları ve işlemleri inceleme ve araştırma, ekonomik ve mali durumlarını tesbit ettirmeye yetkili bulunmaktadır. Son olarak da KİT, TBMM tarafından denetlenmektedir.

Kamu iktisadi teşekküllerinin denetimiyle ilgili 1938 tarih ve 3460 sayılı yasa denetimin nasıl yapılacağını ayrıntılı bir şekilde belirtmektedir. Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşekküllerinin ekonomik, ticari ve sınai esas ve gereklere uygun, verimli ve akılcı bir biçimde çalışıp çalışmadıklarını ve özellikle var olan koşullarda benzeri kuruluşlarla karşılaştırmalı maliyet hesaplarını yılda en az bir kez inceleme, çözümlenme ve denetleme ile görevlidir. En son yasal düzenlemede Yüksek Denetleme Kurulu'nun inceleme raporunu en geç ilgili yılı izleyen yılın ekim ayı sonuna dek tamamlaması öngörülmüştür.⁴⁰

Denetmemenin ikinci ayağı, anonim ortaklıklarda pay sahipleri genel kuruluna benzeyen süreçtir. İlk yasal düzenlemede, bu amaçla bir genel kurul öngörülmüştür. Genel kurul, Başbakan ya da görevlendireceği bir bakanın başkanlığında

³⁹ Sadık Baklacioğlu; a.g.e., s. 183.

⁴⁰ Yakup Kepenek; 100 Soruda Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Ankara 1989, s. 138.

bir kısım bakanlar, TBMM'nin bir kısım komisyonlarının başkan, yazman, sözcü ve beşer kişilik üyeleri, sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu Başkanları, KİT yönetim kurulu başkanları ve genel müdürlerinden oluşur. Genel kurulun gerekçeli kararı TBMM'ne sunulur. 1960'lı yıllarda, bu genel kurulun yerini TBMM'nin oluşturacağı KİT karma komisyonu almıştır. Günümüzde de bu uygulama sürmektedir.

TBMM KİT komisyonu, KİT'ri genel iktisat politikası, işletmecilik faaliyetlerinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına ve planın uygulama programına uygunluğunu denetlemektedir. Komisyonunu kararlarına siyasi parti grupları, hükümet ya da 20 milletvekili, itiraz da bulunmazsa, komisyon raporu kesinleşip, itiraz halinde ise konu TBMM'ne getirilmektedir. KİT bankaları ile ilgili TBMM denetimi, 2 Nisan 1987'den sonra yapılan bir düzenlemeyle, Bütçe Komisyonunca yapılmaktadır.

KİT denetiminde bu kamusal düzenlemeleri zorunlu kılan sermayelerinin devlete ait olmasıdır. Kamu iktisadi teşebbüsleri ekonomik kurallara uygun çalışmak zorundadırlar ve bu nedenle denetimleri genel kamu yönetimlerinden farklıdır. Kamu iktisadi teşebbüsleri kuruluşundan başlayarak, genel muhasebe yasasına, sayıştay denetimine ve devlet ihale yasalarına bağlı tutulmamaktadırlar.⁴¹

⁴¹ Yakup Kepenek; a.g.e., s. 139.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜRKİYE'DE TARİHİ GELİŞİMİ VE EKONOMİDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

1. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Tarihsel Gelişim Süreci

1.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM

Osmanlı İmparatorluğunda sanayiye geçiş çok geç ve yavaş olmuştur. Genellikle temel yatırımlar ve girişimler devlet tarafından yapılmış veya devlet tarafından denetlenmek üzere yerli ve yabancı şirketlere yaptırılmıştır. Sık sık seferlere çıkan ordunun askeri araç-gereçlerini karşılamak üzere devlet işletmeleri kurulmuştur. Bunların başlıcaları şunlardır:

Beykoz Teçhizatı Askeriye Fabrikası (1812), Fevaidi Osmaniye (1843), İzmit Fabrikası (1845), Hereke Fabrikası (1855), Memleket Sandığı (1863).

Bu kuruluşların temel özelliği, askeri ve saray çevrelerinin ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olmalarıdır. I. Meşrutiyet döneminde, Türk aydınları yapılan çalışmaları yeterli bulmayıp, köklü bir ıslahat yapılmasına karar vermelerine rağmen tek kayda değer çalışma, Memleket Sandığının kaldırılarak Ziraat Bankası'nın kurulmasıdır (1888). II. Meşrutiyet'in ilanı ile bazı kamu teşebbüslerinin yapılmasına olanak sağlanmış, Osmanlı Seyrisefain idaresi ile gemi işletmeciliği yabancı şirketlerden devralınmış ayrıca İtibari Milli Bankası kurulmuştur (1917). Ancak askeri ve siyasi çatışmaların yoğun olması, I. Dünya Savaşının ortaya çıkardığı istikrarsızlık ve çalkantılar, devletin işletmeci olarak faaliyet göstermesine olanak bırakmamıştır.⁴²

⁴² A. Ceylan-Melek Vergilic; a.g.e., s. 14.

1920 yılında TBMM'nin kurulmasından sonra, kurtuluş savaşı nedeniyle fazlaca yatırım yapılamamış, ancak yabancı şirketlerin elinde bulunan Anadolu-Bağdat Hattı ile Tahlisiye ve Fenerler İdaresi tekrar geri alınmıştır.

Görüldüğü gibi ülkemizde devlet işletmeciliğinin temeli Osmanlı İmparatorluğuna dek gitmektedir. Ancak bir kalkınma aracı olarak kullanılması Cumhuriyet dönemine rastlamaktadır.

1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem

Türkiye Cumhuriyeti çok güç koşullar altında kurulmuştur. Özellikle ekonomik durum hiç iç açıcı durumda değildi. Ekonomi ilkel tarıma dayanmaktaydı. Yerli ürünler yerine ithal ürünleri himaye eden bir gümrük rejimi mevcuttu ve ulaştırma, enerji, su gibi ekonominin en önemli sektörlerinde yabancı şirketler faaliyetliydi.

Siyasi bağımsızlık için ekonomik kalkınmanın gerekli olduğunu benimseyen Cumhuriyet yönetimi, yeni bir ekonomik model arayışına girişmiş, 14 Şubat-4 Mart 1923 yılında gerçekleştirilen 1. İzmir İktisat Kongresinde devletin teşvik ve himaye edici olarak ekonomik hayata müdahalesini, asıl istikrarın özel teşebbüsün önderlik ve egemenliğinde sağlanacağını karara bağlamıştır. Özel girişime kolaylık sağlamak amacıyla 28.5.1927'de Teşviki Sanayi Kanunu çıkarılmıştır.

1930'lara gelindiğinde özel teşebbüse dayalı sanayileşmenin beklenen ölçüde gelişmediği görülmüş, Teşviki Sanayi Kanununun uygun hükümlerine karşın sınıai yatırımlar ne çeşit ne de miktar olarak istenen seviyeye çıkarılamamıştır. Kişi Başına Gelirin düşüklüğü, alt yapının yetersizliği, sermaye azlığı, yetişmiş kalifiye eleman sıkıntısı, tecrübesizlik, milli sanayinin dış rekabete karşı korunamaması gibi unsurlar bu başarısızlığın nedenlerindedir. Sonuç itibariyle sanayileşmeye ivme kazandıracak ve kalkınmayı mümkün kılacak yatırımların bizzat devletçe yapılması bir gereklilik haline gelmiştir. Bu bağlamda benimsenen yeni politika devletçilik

olarak tarif edilmiş ve “özel teşebbüs ve ferdi faaliyetler esas olmakla birlikte devletin çıkarları için gerektiğinde devlet ekonomiyeye müdahale edebilecek ve üretici olarak faaliyet gösterecektir” denilmiştir.

Bu politikanın ilk ürünü Birinci Beş Yıllık Sanayi politikasıdır. Bu politikayla kamu teşebbüsleri kurulmaya başlamıştır. 1938 yılında çıkartılan 3460 sayılı yasa çerçevesinde, sayıları artan kamu iktisadi teşebbüslerinin teşkilat ve idaresi bir düzene oturtulmuştur.

1950’li yıllara gelindiğinde ise siyasal iktidar değişmiş, ülkede yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemlerde ilk kez KİT’lerin özel sektöre devri gündeme getirilmiştir. Buna karşın KİT’lerin sayıları ve kapsadıkları alanların genişlediği de diğer bir gerçektir. Bu dönemde; 1950’de MKEK, 1952’de ET-BALIK Kurumu, 1954’de TPAO, 1955’de de SEKA’nın yeni KİT’ler olarak ekonomik hayatta yer aldığını görmekteyiz. Özel sektörü devri düşünülürken KİT’lerin sayılarının artmasının nedenlerini şu şekilde sıralayabiliriz.⁴³

a- Özel sektörün gelişebilmesi için gerekli altyapının kamu sektörünce hazırlanması

b- Özel sektörün ara malı ve hammadde ihtiyacının kamu kuruluşlarınca karşılanması

c- Özellikle 1954’den sonra genişleyen iç pazarda talebin karşılanmaması üzerine devreye peyderpey kamu teşebbüslerinin sokulması.

1960 Harekatiyle başlayan yeni dönemde ise KİT’lerin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına girilmiş ve 1964 yılında çıkarılan 440 sayılı yasayla bu kuruluşların kaynak yaratacak şekilde düzenlenmesine çalışılmıştır. Buna karşın bir takım

⁴³ Yalçın Acar; a.g.e., s. 13.

ekonomik ve politik nedenlerle KİT'ler kaynak yaratamadıkları gibi gitgide kamu kaynaklarını eriten kuruluşlar haline gelmiştir.

1963'den sonra Türkiye ekonomisi beş yıllık planlarla yönetilmeye başlanmış ve kamu teşebbüslerinin rolü de beş yıllık planlar doğrultusunda dönem dönem değişmiştir.⁴⁴

DÖNEMLER	TOPLAM YATIRIM İÇİNDEKİ PAY (%)	KAMU YATIRIMLARI İÇİNDEKİ PAY (%)
1. Plan Dönemi 1963-67	18.1	34.8
2. Plan Dönemi 1968-72	22.7	43.8
3. Plan Dönemi 1973-77	25.6	50.0
4. Plan Dönemi 1978-82	29.7	54.2

TABLO-2. KAMU YATIRIMLARININ PAYLARI

KAYNAK: DPT Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (63-67) kamu sektörüne daha fazla ağırlık vermektedir. Bu plan döneminde kamu teşebbüslerinin faaliyette buldukları başlıca alanlar imalât, madencilik, enerji ve bankacılıktır. Tarım, balıkçılık, kauçuk ve dokuma sanayinde, inşaatta ise özel teşebbüs hakimdir. Devletin ticari faaliyetleri TMO, TZDK, Petrol Ofisi, Sümerbank Satış Mağazaları gibi bir kaç büyük teşebbüsce yapılmaktadır.

⁴⁴ A. Ceylan-Melek Vergiliel; a.g.e., s. 21.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (68-72) özel teşebbüse öncelik tanımıştır. Planda kamu teşebbüslerinin, devletin ekonomik ve sosyal fonksiyonlarını birleştirmesi, düşük verimlilikle çalışan personel alımı, ilgili bakanlıktan ayrı karar alma yetkilerinin sınırlı olması gibi nedenlerle ekonomik olmadıkları ve ekonomiye yük getirdikleri görüşü hakimdir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (73-77), KİT'lere daha fazla ağırlık veren bir zihniyet taşımaktadır. Petrol, lastik, maden gibi alanlarda devlet işletmeciliği esas tutulmuştur. Bu plan döneminde 1975 yılı yeni ve büyük bazı kamu teşebbüsü projelerinin işletmeye açıldığı yıl olarak kabul edilmiştir.

Genel olarak ilk üç plan dönemi kamu teşebbüsleri yönünden yorumlandığında, planlar nedeniyle belirli modellere bağlı kalınması kamu teşebbüslerinin ekonomi içindeki önemlerini devam ettirmelerini sağlamıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminin başladığı 1975 yılında Türkiye Ekonomisi büyük sorunların içinde bulunmaktaydı. Enflasyon oranı % 63,9'a yükselmiş, stokçuluk, karaborsa ve çift fiyat uygulaması alabildiğine yayılmış spekülasyon kârları büyük boyutlara ulaşmıştı. Bu bunalımlar nedeniyle uygulanamayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı KİT'leri ekonomik kalkınmanın temel araçlarından biri saymaktaydı. KİT'lerin üretim, yatırım, iş bulma bakımlarından planlı dönemde nasıl büyüyüp geliştiğini vurgulayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, ilk plan gibi, kamunun sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu girişimlerin dağınlığından, yeniden düzenleme çalışmalarının sonuçlandırılmadığından ve zararlarının artışından yakınmaktaydı. Bu plan, kamu kesiminin üretim ve finansman yapısının bütüncül bir yaklaşımla düzenlenmesinin ve yeniden örgütlenmesinin ertelenemez bir zorunluluk olduğunu özellikle vurguluyordu.

1.3. 1980 Sonrası Dönem

24 Ocak 1980 tarihinde ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla alınan kararlar, ülkemizde uygulanan iktisat politikaları ve iktisat felsefesi alanında önemli bir değişimin başlangıcıdır. Serbest Piyasa mekanizmasını işletmek ve bunun yardımı ile ekonomik istikrarı sağlamak hedefine sahip olan 24 Ocak kararları ile alınan tedbirlerin özellikleri, hedefleri, varılan sonuçları ve dayandığı iktisat felsefesi ile yeni bir dönem başlatmıştır. Bu kararlar, teşebbüs serbestliği alanını genişletmenin yanında piyasa ekonomisinin işleyişini engelleyen müdahalelerin, sınırlamaların, denetimlerin kaldırılmasına ağırlık vermiş, daha sonraki gelişmelerde bu felsefeye uygun biçimde olmuştur.⁴⁵

1980 programının kamu işletmeciliğine yaklaşımı ise, hazine desteğini çekmek ve kamu işletmelerini kendi yağlarıyla kavrulur bir çerçeveye yerleştirmektir. Bu yaklaşımın amacı, kamu teşebbüslerinin başarısının piyasa kurallarına göre işletilmekle mümkün olabileceği inancından kaynaklanmaktadır. Yapılan düzenlemeye göre, sübvansiyonlara konu teşkil eden mal listesi daraltılarak bu listenin dışında kalan malları üreten kuruluşlardan sübvansiyonlar kaldırılmıştır ve KİT'lere kendi fiyatlarını kendileri tarafından belirleme yetkisi verilmiştir. Ayrıca gereksiz proje ve personel alımlarından vazgeçilmesi ilkesi kabul edilmiştir.⁴⁶

Genel ekonomi politikasında kesin bir dönüşümü simgeleyen 1980'li yıllarda iki beş yıllık kalkınma planı hazırlandı. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-89, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ise 1990-94 dönemlerini kapsamaktaydı. Ekonomi politikasının köklü değişimine bağlı olarak, bu planların KİT politikaları da önceki planlara göre farklılaşmalar göstermekteydi. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma

⁴⁵ Ahmet Kılıçbay, Türkiye'de Piyasa Ekonomisi, s. 3.

⁴⁶ Yakup Kepenek, Türkiye Ekonomisi, Ankara 1984, s. 169.

YILLAR	KONSOLİDE KÂR (Milyon TL)	SÜBVANSİYON MİKTARI (Milyon TL)
1976	-1.193	7.422
1977	-12.366	12.156
1978	-7.573	34.687
1979	10.720	79.839
1980	72.112	72.518
1981	163.133	104.669
1982	245.918	107.266
1983	266.179	196.526
1984	1.278.744	326.105

TABLO-3: KİT'lerin Konsolide Kârları Ve Hazinece Verilen Sübvansiyon.

KAYNAK: T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 77,79,81,82,84 Yılı Raporları.

Tablo incelendiğinde; 80 kararları sonrası KİT'lerin kârlılıklarında belirgin bir artış gözlenmektedir. 79 yılından sonra KİT'lerin karlılıkları başlamış ve giderek artan bir eğilim içerisine girmiştir. Aynı zamanda 80 kararlarının amaçlarından olan hazinece verilen sübvansiyonların daraltılması olayı da 80 yılında uygulanmış, ancak sonraları tekrar artış eğilimine girmiştir. Ancak bu artış geçmiş yıllara nazaran daha düşük düzeydedir.

2. TÜRKİYE'DE KİT'ler İLE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER

Türkiye'de, KİT'ler ile ilgili yasal çalışmaların 19.4.25 tarihli ve 633 sayılı kanunla kurulan Türkiye Sanayi Maadin Bankası ile başladığı kabul edilir. Bu banka, Osmanlı İmparatorluğundan Cumhuriyet dönemine devreden dağınık devlet işletmelerini finanse ederek modernizasyonunu sağlamıştır.⁴⁹

KİT'lerin sayılarının artması üzerine yönetim ve denetim şekillerindeki farklılıklar ortaya çıkmış, bu farklılıkların giderilebilmesi için 17.6.38 tarih ve 3460

⁴⁹ Dündar Sağlam; Türkiye'de KİT'nin Yapısı ve Zarar Nedenleri, ankara 1980, s. 2.

sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşebbüslerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki” kanun kabul edilmiştir.

3460 Sayılı Kanun: Bu yasa genel anlamıyla, KİT’lerin tamamını tek bir yönetim ve denetim sistemi altında toplamayı, fakat her bir birimi karar alma ve uygulamada bağımsız bırakmayı amaçlamıştır. Kamu teşebbüsleri, kanun içerisinde iktisadi Devlet Teşekkülü ve müessese olarak ele alınmıştır.

23 Sayılı Kanun: 15 Temmuz 1960 tarihinde 3460 sayılı kanuna ek olarak 23 sayılı kanun çıkarılmıştır. 3460 sayılı kanun veya özel bir yasanın verdiği yetkiyle kurulmuş olan bütün teşekküllerin denetlenmesi bu kanun kapsamına alınmış; Başbakanlığa bağlı olarak görev yapan Yüksek Denetleme Kurulu, Yasama Organı Başkanlığına bağlanmıştır.⁵⁰

154 Sayılı Kanun: Kamu kesimi içindeki borç-alacak ilişkilerini düzenlemek, bu teşebbüslerin durumlarını her yönüyle incelemek, alınması gereken tedbirlerin saptanmasına imkan verecek çalışmaları yapmak amacıyla 6 Aralık 1960 tarihinde 154 sayılı kanun çıkarılmıştır.⁵¹

440 Sayılı Kanun: iktisadi Devlet Teşekkülleri ile benzeri müesseselerin bünyelerinde yapılması gereken ıslahat hakkında raporlardaki kararların, çalışmalardaki etkinliğini sağlamak için 12 Mart 1964 tarihinde çıkarılmış bir kanundur. Bu yasayla, iktisadi Devlet Teşekkülleri yeniden düzenleme komisyonu kurulmuş ve bu komisyon kuruluş yasa taslaklarının hazırlanması, hukuki ve mali statülerinin belirlenmesi ve sorunlara çözüm yolları bulunması ile görevlendirilmiştir.

⁵⁰ Yahya Doğan; a.g.e., s. 37.

⁵¹ Yahya Doğan; a.g.e., s. 37.

468 Sayılı Kanun: 12 Mayıs 1964 tarihinde kabul edilen bu kanunla Anayasadaki KİT kavramının tanımı yapılmış ve iktisadî Devlet Teşekkülleri dışında bazı kamu görev ve yetkileri verilmiş olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan, özel kanunlara tabi kurumlar ve İller Bankasını KİT kapsamı içine almıştır.

233 Sayılı Kanun 19.10.1983 tarih ve 2929 sayılı kanunla 440 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmış, en son olarak da 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı Kanun Hükümünde Kararname ile KİT'lerin yeniden düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Bu kararname ile 2929 sayılı kanunun genel yapısı korunmakla birlikte, özellikle yönetim organının yapısında değişikliklere gidilmiştir. Bu Kanun Hükümünde Kararname'nin amacı⁵²

-İktisadî Devlet Teşekkülü'nün Kamu iktisadî Kuruluşu'nun ve bunların müesseseleri ile bağlı ortaklıklarının amaçlarına ulaşabilmelerini sağlamak için denetlenmelerini

-Kamu iktisadî Kuruluşu'nun kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmelerini,

-İktisadî Devlet Teşekküllerinde ve Kamu iktisadî Kuruluşu'nda ve bunların müesseseleri ile bağlı ortaklıklarında 17.4.1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması hakkında kanunun uygulanması ile ilgili işbirliği ve koordinasyon esaslarını,

-İktisadî Devlet Teşekkülleri ile Kamu iktisadî Kuruluşu'nun ve bunların müesseselerinin, bağlı ortaklıklarının kurulması, iştiraklerinin teşkilini, özerk bir tarzda ve ekonominin kurallarına uygun olarak yönetilmelerini,

⁵² Yahya Doğan; a.g.e., s. 41.

-İktisadi Devlet Teşekküllerinin ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda kendi aralarında ve milli ekonomi ile uyum içinde çalışarak sermaye birikimine yardım etmelerini ve bu suretle daha fazla yatırım kaynağı yaratmalarını düzenlemektir.

3.KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ

3.1. Kit'lerin İstihdama Katkısı

Yıllar	Memur ve Teknik Personel	İşçi	Toplam
1970	165.738	196.562	326.300
1971	170.601	204.020	374.621
1972	179.921	212.462	392.383
1973	192.360	233.502	425.862
1974	179.291	324.543	503.834
1975	195.979	348.399	544.378
1976	216.628	368.964	585.588
1977	225.441	410.753	636.199
1978	229.699	409.116	638.815
1979	246.073	411.953	658.026
1980	263.124	448.843	711.967

Tablo 4: KİT'lerin 70-80 Arası Genel İstihdam Durumu

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğü KİT'ler ve İştirakler Yıllığı, 1980-1981, s. 14.

Türkiye'de KİT'lerin istihdam hacmine önemli bir katkısı vardır. Nüfusun hızla arttığı ülkemizde, istihdam hacmi daha yavaş genişlemekte, dolayısıyla işsizlik bütün türleri ile giderek büyümektedir. Son yapılan tahminler, işsizlik oranının faal nüfusun % 20'sine ulaştığını göstermektedir. Eğer KİT'lerin yüzbinlerce insanın istihdamına imkan veren olanakları olmasaydı, bu oranın daha da büyümesi kaçınılmaz olacaktı. Ancak KİT'ler bir yandan ülkemizdeki işgücüne önemli bir

istihdam imkanı sağlarken öte yandan da personel harcamalarının aşırı şekilde artışı nedeniyle ödeme sorunları ile karşı karşıya kalmışlardır.⁵³

	1985		1990		TR/KİT
	Türkiye	KİT	Türkiye	KİT	%
1. TARIM	9390	11	8385	11	0.1
2. SANAYİ	2052	438	2561	416	16.2
-Madencilik	118	87	226	89	39.4
-İmalât	1802	290	2205	258	11.7
-Enerji	132	61	130	69	53.0
3. HİZMETLER	4513	315	5792	373	6.4
-Ticaret	763	20	1700	19	1.1
-Bankacılık	229	62	388	77	19.8
-Ulaştırma	541	163	648	190	29.3
-Diğer	2908	70	3056	87	2.8
TOPLAM	15955	764	16733	800	4.8

Tablo 5: Sektörler İtibariyle İstihdam (1000 Kişi)

Kaynak: T.C. Bakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, KİT Genel Raporu.

Tabloların incelenmesi durumunda, KİT'lerde çalışan işgücü hakkında çeşitli bilgiler edinilebilir. Buna göre, KİT'lerde çalışanların sayısı (memur+işçi) 1970 yılında 326300 kişiden 1980'de 711967 kişiye, 1990'da ise 800000 kişiye yükselmiştir. Sadece 1970-80 arası artış % 118 düzeyindedir.

YILLAR	ÜRETİM DEĞERİ	TOPLAM İSTİHDAM (1000 kişi)
1985	6.010	449.6
1986	7.071	468.5
1987	10.719	458.4
1988	17.344	445.6
1989	21.255	429.7

Tablo 6: İşletmeci Kit'lerde Üretim-Personel İlişkisi

⁵³ İ. Parasız, Y. Acar; Türkiye'de KİT Açıkları ve Enflasyona Etkisi, Busiad Yayınları, Temmuz 1993, s. 1071.

İşletmeci KİT'lerde alınan tedbirler sonucu verimlilikte önemli artışlar sağlanmıştır. 1985 yılından itibaren personel alımında azalma olmasına karşın üretim değerinde önemli gelişmeler görülmüştür. Tablo incelendiğinde, KİT'lerdeki kişi başına yıllık üretim değerinde büyük artışlar olduğu gözlenmektedir. 1985 yılında kişi başına üretim değeri 13.370 bin TL. iken, 1969'da bu değer 49.465 bin TL'ye yükselmiştir. Bu da beş yıl içinde KİT'lerin nominal değerlerle 3.7 kat verimlilik artışı sağladığını göstermektedir.

YILLAR/1000 TL.	1986	1987	1988	1989	1990
MEMURLAR	127.4	194.0	334.7	758.6	1537.0
*	65.3	69.6	70.4	94.1	116.5
SÖZLEŞMELİ PERSONEL	171.7	257.5	444.2	1076.8	1981.0
*	88.0	92.4	93.5	133.6	150.3
İŞÇİLER	193.6	279.6	466.5	1105.1	2219.0
*	99.2	100.3	98.2	137.1	168.3
TOPLAM	168.7	250.4	431.4	1045.4	2062.0
*	86.5	89.8	90.9	129.7	156.4
*Sabit Fiatlarla (1984=100)					

Tablo 7: Personele Yapılan Kişi Başına Aylık Ortalama Gider

Personele yapılan kişi başına aylık ortalama giderlerin gösterildiği tablo 7'den de anlaşılacağı gibi, 1986 yılında kişi başına toplam nominal gider 168,7 bin TL'dir. Bu rakam 1990 yılında 2062.0 bin TL'ye yükselmiştir. 1984 fiyatlarıyla 100 olan gider, 1986 yılında 86.5'e düşmüş, 1988 yılına kadar da reel anlamda 1984 yılının altında kalmıştır. 1989 yılında 1984 yılının değerinin üzerine çıkmış ve bu artış 1990 yılında da devam etmiştir.

3.2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Yatırıma Katkısı

Plan dönemleri itibariyle gerçekleştirilen Kamu Sabit Sermaye Yatırımları ile bunların içinde KİT'lerin payı Tablo 8'de gösterilmektedir. Görüldüğü gibi Kamu Sabit Sermaye Yatırımlarının birinci plan döneminde % 34,75'i, ikinci plan döneminde % 43,22'si, üçüncü plan döneminde % 46,45'i, dördüncü plan

döneminde % 51,27'si, ve beşinci plan döneminde % 45,34'ü KİT'ler tarafından gerçekleştirilmiştir.⁵⁴

3.3. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'ya Katkısı

90'lı yıllarda gayri safi yurt içi hasılanın ulaştığı değer cari fiyatlarla 170 trilyon lirayı aşmıştır. Bunun % 16,5'ini teşkil eden 28 trilyon liralık bölümünün KİT'lerce yaratıldığı TABLO-9'da görülmektedir. Konuya 1968 faktör fiyatları ile bakıldığında, Türkiye'nin 1990 yılı itibariyle gayri safi yurt içi hasılası 316 milyar liraya ulaşmakta ve bunun da % 15.3'ünü oluşturan 48.2 milyar liralık bölümünün KİT'ler tarafından üretildiği görülmektedir.

KİT'lerin tarımsal faaliyetlerinin çok küçük çapta olması nedeniyle daha sağlıklı bir karşılaştırma yapabilmek için tarım sektörü dışta bırakılırsa aşağıdaki oranların daha da büyüyeceği açıktır.⁵⁵

⁵⁴ İ. Parasız-Y. Acar, a.g.e., s. 7.

⁵⁵ İ. Parasız, Y. Acar; a.g.e., s. 7.

YILLAR	KAMU YATIRIMLARI	KİT YATIRIMLARI	KİT YATIRIMLARINA PAYLARI (%)
1963	4755	1591	33.46
1964	5428	1831	33.73
1965	6118	2115	34.57
1966	7855	2928	37.28
1967	9004	3057	33.95
I. PLAN DÖN. TOP.	33160	11522	34.75
1968	11156	3839	34.41
1969	12763	4810	37.69
1970	14442	6173	42.74
1971	16203	7247	44.73
1972	20027	10171	50.79
II. PLAN DÖN. TOP.	74591	32240	43.22
1973	25078	12060	48.09
1974	35039	15657	44.68
1975	54971	26177	47.62
1976	77361	35495	45.88
1977	110584	46538	42.08
III. PLAN DÖN. TOP	192449	89389	46.45
1978	138466	57391	41.45
1979	228170	113378	49.69
1980	462156	239233	51.76
1981	723491	359171	49.64
1982	868914	458515	52.77
1983	1213344	627484	51.72
IV. PLAN DÖN. TOP	2282731	1170297	51.27
1984	1777139	922827	51.93
1985	3236020	1720633	53.17
1986	5232533	2423626	46.32
1987	7538651	3341142	44.32
1988	11472713	4974630	43.36
V. PLAN DÖN. TOP.	27479917	12460031	45.34

Tablo 8: 5. Plan Döneminde KİT Yatırımları ve Yüzdeleri.

Kaynak: DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesi Gelişmeler

(1984-1988)

SEKTÖRLER	CARİ FİYATLARLA		1968 FAKTÖR FİYATLARIYLA	
	TÜRKİYE	KİT	TÜRKİYE	KİT
Tarım	25.156.2	97.2	53.7	0.3
Sanayi	47.609.3	12.399.2	73.6	18.8
Ticaret	26.937.4	1.177.3	46.8	2.0
Ulaştırma/Haberleşme	16.200.0	4.953.8	26.1	8.0
Mali Kuruluşlar	4.659.9	1.507.3	6.4	2.1
Hizmet-İmalat	21.677.6	34.0	43.9	0.0
TOPLAM	142.240.5	20.168.7	250.7	31.2
Devlet Hizmetleri	9.665.5	0.0	30.6	0.0
GSYİH (Fak.Fiy.)	151.906.0	20.168.7	281.3	31.2
Sübvansiyonlar (-)	1.475.8	1.418.1	1.3	1.2
Dolaylı Vergiler	17.340.3	9.283.8	34.1	18.3
Dış Alem Geliri (Net)	2.862.7	0.0	1.8	0.0
GSYİH (Alıcı Fiyat)	170.633.2	28.034.3	316.0	48.2
KİT Yüzdesi		16.5		15.3

TABLO-9: GSYİH ve KİT'lerin Payları (1990 yılı itibariyle milyon TL)

KAYNAK: T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, KİT Genel Raporu

3.4. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Üretime Katkısı

Kamu iktisadi teşebbüsleri karma ekonominin gereği ve faaliyetlerinin esası olarak ülkemizde özellikle sanayinin temel girdilerini üreten kuruluşlardır. Bu nedenle, ekonomideki toplam üretim ile KİT'lerin üretimi arasında sıkı bir ilişki mevcuttur. KİT'lerin üretim değerleri de gittikçe artan bir seyir izlemiştir.⁵⁶

Tablo 10'da görüldüğü gibi taş kömürü, bakır, boksit cevheri, bor minareli, kükürt, sigara ürünleri, blister, vagon, demiryolu, yük ve yolcu taşımacılığı gibi mal ve hizmetlerin tamamı, linyit, ham petrol, kağıt, karton, çay, havayolu taşımacılığı gibi mal ve hizmetlerin önemli bir bölümü de KİT'ler tarafından üretilmektedir.

⁵⁶ İ. Parasız Y. Acar; a.g.e., s. 12

KİT'lerin üretime katkılarındaki bir diğer önemli nokta da özel sektör gibi kâr maksimizasyonu gütmemeleridir. KİT'ler gerektiğinde üretim maksimizasyonu amacıyla mümkün olduğunca üretimlerini artırabilmektedir. Oysa, aynı üretim düzeyini özel firmalar kâr maksimizasyonunu sağlamadığı için gerçekleştirmeyeceklerdir. Bir diğer deyişle, özel sektörün satış maksimizasyonu amacıyla davranış göstermesi sık rastlanan bir olgu değildir. Bu konu Tekel'in işlendiği 4. Bölümde de daha ayrıntılı olarak görülecektir.

MAL VE HİZMETLER	KİT'LERİN PAYI (%)
Taş Kömürü	100
Bakır Cevheri	100
Boksit Cevheri	100
Bor Mineralleri	100
Kükürt	100
Sigara ve Tütün	100
Blister Bakır	100
Yük ve Yolcu Vagonu	100
Demiryolu Taşımacılığı	100
Çay	91
Elektrik	86
Linyit	84
Havayolu Taşımacılığı	84
Petrol Ürünleri	79
Şeker	78
Ham Petrol	65
Demir Cevheri	57
Kağıt-Karton	55

Tablo-10: KİT'lerin Üretim Payının Önemli Olduğu Mal ve Hizmetler (1990)

KAYNAK: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, KİT Genel Raporu

4. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YAŞADIĞI SORUNLAR

Kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş tarihlerinden itibaren çeşitli sorunları olduğu bilinmektedir. Ancak bu sorunlar, günümüzde önemli boyutlara ulaşmış ve

söz konusu kuruluşların ekonomiye yüklerini artırmıştır. Bu sorunları aşağıdaki temel başlıklar altında inceleyebiliriz:

4.1. Yasal Sorunlar

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye göre bağlı ortaklık olması öngörülmüş fakat henüz bu statüye geçirilmemiş kuruluşlar, anonim şirket şeklindeki iktisadi Devlet Teşekkülü ve Kamu iktisadi Kuruluşu, iştiraklerin durumları, kararnameye ait ekli listede yer aldığı halde henüz kurulmamış müesseseler, çözümlenmemiş yasal sorunlardandır.⁵⁷ Ayrıca söz konusu kararnamenin kanunlaşmaması yeni değişikliklerin beklenerek sürüncemede kalmasına neden olmaktadır.

4.2. Kuruluş Aşamasındaki Sorunlar

KİT'lerce gerçekleştirilen yatırımların projeleri için yeterli araştırmalar ve standartlara uygun fizibilite çalışmaları yapılmadığından, bu yatırımlar genellikle formalite niteliğindeki raporlara dayandırılmış ve bu durum pek çok soruna neden olmuştur. Ayrıca; kuruluş yeri, teknoloji ve kapasite seçiminde yapılan hatalar, kurulan işletme ve tesislerin ya henüz faaliyete geçmeden ekonomik ömürlerini tamamlamalarına, ya demode olmalarına ya da optimal kapasitenin altında yüksek maliyetle çalışmalarına neden olmuştur. Keza, müteahhitlik hizmetlerinin ve kontrol işlemlerinin yetersiz oluşu da çeşitli sorunları gündeme getirmektedir. Devlet ihale sisteminin bozuk oluşu ve tekliflerin değerlendirilmesinde yapılan hatalarında çeşitli sorunlara yol açtığı bir gerçektir.⁵⁸

⁵⁷ A. Ceylan-Melek Vergililer; a.g.e., s. 49.

⁵⁸ İ. Parasız-Y. Acar; a.g.e., s. 13.

4.3. Yönetim Sorunları

KİT'lerin yönetim kurulları bu kuruluşların en yüksek düzeyde karar alma ve yönetme yetki ve sorumluluğunu taşıyan birimleridir. Genel Müdür, genel müdür yardımcıları, ilgili bakanlık, Hazine ve eğer çok sayıda işçi çalıştırıyorsa işçi temsilcisinden oluşan yönetim kurullarının görevleri kanunla belirlenmiştir. Yönetim kurullarına katılacaklarda yüksek öğrenim görmüş olma, bilgi, tecrübe, ehliyet ve memuriyetin gerektirdiği şartlara sahip olma gibi nitelikler arandığı halde, uygulamada bu kriterlere uyulmadığı görülmektedir. Kuruluşu yakından tanıyan, iktisadi ve ticari gelişmeleri iyi değerlendirebilen, yeterli bilgi beceri ve tecrübeyle donatılmış kişiler yerine sıradan ve alakasız kişilerin görevlendirilmesi adı geçen kuruluşların yönetim kurullarının fonksiyonlarını yitirmesine neden olmuştur. Zaten, bu şekilde oluşturulan yönetim kurullarında görevlendirilenler, yasaların verdiği yetkiyi kullanarak bizzat karar almak yerine kendilerini o makama getirenlerin istekleri ve verdiği talimatlar doğrultusunda hareket etmek zorunda kalır.⁵⁹

Bu kurullarda görevlendirilenlerin yetersizliği ve dıştan yapılan müdahalelerin yarattığı sorunların yanı sıra, üst düzey kadrolarda sık sık yapılan değişikliklerin de çeşitli aksamalara neden olduğu bir gerçektir. Son dönemlerde üst düzey yöneticilerin görevde kalma süresi ortalama iki yıl dolayında seyretmiştir ki, bu çok kısa bir süredir. Büyük bir kuruluşun başına getirilen ve bu kuruluşu anca tanıyıp politikasını belirleyerek uygulamaya koyma aşamasında, yönetici görevden alınmakta ve yerine bir yenisi atanmaktadır.

⁵⁹ Atilla Dicle; KİT'lerde Örgüt ve Yönetimi Geliştirme Çabaları Üzerine Bazı Gözlemler, Ankara 1976, s. 242.

4.4. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde İşletmecilik ile İlgili Sorunlar

Çağdaş işletmecilik; işletmelerde yatırım, finansman, üretim yönetimi, personel yönetimi ve pazarlama gibi konularda gerekli koordinasyonun sağlanarak en düşük maliyetle ve en etkin şekilde mal ve hizmet üretip bunların satılmasını ve kârın en çoğa çıkarılmasını öngörmektedir. Oysa, KİT'ler topluma ucuz mal ve hizmet sunmak, ekonomik istikrarı korumak ve dengeli kalkınmayı sağlamak gibi konularda birer araç olarak da kullanılmaktadırlar. KİT'lerin hem bu görevleri üstlenmesi, hem de çağdaş işletmecilik anlayışı ile hareket etmesi şüphesiz kolay değildir. Bu ikilemden kurtulabilmek için, temel mal ve hizmetleri üreten KİT'ler ile piyasa koşulları içinde diğer malları üreten KİT'lerin ayrı ayrı ele alınmasında ve çağdaş işletmecilik anlayışının özellikle ikinci grup KİT'lerde uygulanmasına özel önem gösterilmelidir. Ancak, bu yaklaşımın yanısıra KİT'lerde verimi düşüren ve kârlılığı önleyen sorunların önlenmesi için gereken önlemlerin alınması da bir zorunluluk olmaktadır.⁶⁰

4.5. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Finansman Sorunu

Finansman konusu KİT'lerin sorunları arasında en önemli sırayı almaktadır. Özellikle 1970'li yıllardan itibaren bu kuruluşlara verilen yatırım görevlerinin giderek büyümesi ve bu durumun yol açtığı borçlanmalar nedeniyle KİT'lerin özkaynak-dış kaynak dengeleri iyice bozulmuş ve kuruluşlarının finansman ihtiyacı gittikçe artarak günümüze kadar gelmiştir. 1987, 88, 89, 90, 91 ve 92 yılları itibariyle KİT'lerin finansman dengesini gösteren aşağıdaki tablo'dan anlaşılacağı üzere, bu kuruluşların toplam finansman ihtiyacı 1987'de 5058 milyar TL.den 88'de 7.758 milyar liraya, 92 yılında da 26.797 milyar liraya yükselmiştir.

⁶⁰ İ. Parasız-Y. Acar; a.g.e., s. 14.

Bu ihtiyacın 1987’de 2004 milyar lirası bünye içi fonlardan (yedekler, amortismanlar, karşılıklar, kur farkı gibi kalemlerden) 470 milyar lirası ise bütçe transferlerinden (sermaye, görev zararı ve yardım gibi kalemlerden) karşılanmış dolayısıyla 1987 yılında KİT’lerin borçlanma gereği 2584 milyar lira olarak gerçekleşmiştir. İzleyen yıllarda ise, borçlanma gereği gittikçe büyüyerek 1992 yılında 25067 milyar liraya ulaşmıştır.

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Sabit Sermaye Yatırımları	-3316	-5310	-6829	-9861	-13144	-21090
Stoklardaki Değişim	-1351	-2074	-3730	-12158	-13552	-4017
Sabit Kıymet Değişimi	-315	-482	-410	-3	39	-801
İştirakler Sermaye Akışı	-10	2	-53	-68	-21	-160
Fon Ödemeleri	-65	-74	-122	-165	207	228
Toplam Finansman İhtiyacı	-5058	-7758	-11244	-22255	-26885	-26797
Bünye İçi Fonlar	2004	3993	5099	4496	-6624	-8487
Bütçe Transferleri	470	1053	1259	1394	12359	9717
Geliştirme ve Destekleme Fonu	-	20	381	565	949	-
KİT Borçlanma Gereği	-2584	-2691	-4505	-15800	-21201	-25067

TABLO-11: KİT’lerin Finansman Dengesi (Milyar TL).

KAYNAK: Hazine ve Dış Müsteşarlığı’ndan aktaran T.C. Merkez Bankası Yıllık Raporu 1991

Ancak eğer 1987, 88, 89 yıllarında KİT’lere yatırım görevi verilmeseydi borçlanmaya gerek kalmayacağı, 90, 91 ve 92 yıllarında ise borçlanma gereğinin sırasıyla 5939 milyar, 8057 milyar ve 3977 milyar liraya düşeceği anlaşılmaktadır. Bu durum KİT’lere verilen yatırım görevlerinin ağırlığının bu kuruluşların mali dengelerini ne ölçüde bozduğunu net şekilde ortaya koymaktadır.⁶¹

⁶¹ İ. Parasız-Y. Acar; a.g.e., s. 15.

4.6. Personel Sorunları

Bilindiği gibi işletmelerdeki personel bölümlerinin görevleri arasında, faaliyetlerinin gerektirdiği yeteneklerin belirlenmesi, personelin yeteneklerinin ölçülmesi, işin gereklerine göre eleman seçimi, terfi ve ücret politikası, elemanların eğitimi konuları yer alır. KİT'lerde ise personel bölümü bu tür faaliyetler yerine genellikle müracaat ve iş formlarının kanun ve yönetmeliklere uygun doldurulması, imzalanması ve dosyalanması konuları ile ilgilenmektedir. Söz konusu günlük sorunların çözülmesi ile uğraşan personel bölümü, teşebbüslerin amaçlarını gerçekleştirmelerinde etkin bir araç olarak kullanılmamaktadır.⁶²

Öte yandan, KİT'lerde personel fazlalığının bulunduğu bir gerçektir. Genellikle, kuruluş aşamasında hazırlanan fizibilite raporlarında belirtilen personel sayısının çok üzerine çıktığı görülmektedir. Bu aşırı istihdamın nedenleri çok çeşitli olmakla beraber; teşebbüslerdeki mevcut iş potansiyeli, istihdam edilecek işgücünün miktarı ve niteliği konusunda tutarlı araştırmalar yapılmaması ve dönem hükümetleri tarafından politik amaçlarla işsizlik sorununu çözümlenebilmek için kullanılmaları en etkin nedenlerdir.

Öte yandan işe alma ve yükselme konularında açık ve objektif ölçütler geliştirilmemiştir. Kıdeme göre yükselme yöntemi benimsendiğinden, kişilerin dinamik ve sorumluluk sahibi olmaları önlenmektedir.⁶³

KİT'lerde etkin bir iş değerlendirme söz konusu olmadığından, ücret politikası da sorumluluk, yetenek ve yapılan iş ile orantılı değildir. Kuruluşlar arası ücret farklılıkları yanında, Devlet Memurları Kanununa tabi olanlarda işçi statüsünde

⁶² Richard E. Chislett, İktisadi Devlet Teşekküllerinde Personel İdaresi, (Çev: V. Aydın) Ankara Üniversitesi, SBF. Yayınları, s. 39.

⁶³ Dündar Sağlam, a.g.e., s. 5.

olup sözleşmelere göre ücret alan aynı kuruluş içindeki personel arasında da önemli farklılık vardır. Aynı niteliğe sahip personelin hatta bir genel müdürün, yanında çalışanların pek çoğundan ücret statüsü farklılığı nedeniyle düşük ücret aldığı bilinmektedir. Bu farklılığın en büyük nedeni, toplu sözleşmelerin çeşitli müdahalelere konu edilmesi ve hiçbir nitelik farklılığı aranmaksızın ücret artışlarına gidilmesidir.

Sonuç olarak, personel sayısının normal kadronun % 300 fazlasına ulaşması ve sözkonusu personelin işin gerektirdiği niteliklerden yoksun oluşu, verimliliğin düşmesine, üretim giderleri içinde personel giderlerinin % 85-90 düzeyine çıkmasına neden olmuştur.

4.7. Üretim ile ilgili Sorunlar

Üretim ve tedarik planlaması ve kontrolü, gereği gibi yapılmamaktadır. KİT'ler çok çeşitli mal ve hizmetlerin üretimini yapmakta, hangi tür malın ne miktarda üretileceğine ilişkin tesbit edilmiş istikrarlı bir üretim planlaması ilkeleri bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak KİT'lerin faaliyet alanları, belli bir sınır çizilmediğinden, her dönemde büyük artışlar göstermiştir.

Üretim planlamasına önem verilmediğinden, kapasiteye göre üretim gerçekleştirilmemekte ve üretim artışı kapasite kullanım oranlarının çok altında kalmaktadır. Üretim programları satış ve stok programları ile tüketici tercihleri dikkate alınarak hazırlanmamakta ve bunun sonucu bazı ürünlerin satışı azalmaktadır.

KİT'lerde önemli mal ve hizmetlerin yanında, piyasa payı çok düşük olup, devlet tarafından üretilmesine gerek bulunmayan, basit teknolojiye bazı mal ve hizmetlerin üretimine de devam edilmektedir. (Rafine yağı, bazı tarım aletleri ve un gibi). Diğer taraftan özellikle bakım onarım amacıyla kurulan birimlerin zaman içinde gereksiz yere büyütülmesinden doğan atıl kapasitelerin değerlendirilmesi

amacıyla da bazı mal ve hizmetlerin üretildiği görülmektedir. Bu amaçla yapılan üretim söz konusu tesislerin daha da büyütülmesine neden olmuştur.⁶⁴

4.8. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Yaşadığı Sorunlara Çözüm Önerileri

Yukarıda Türkiye'de KİT'lerin yaşadığı sorunlara ana başlıklarla değinilmiştir. Ancak şu gerçek unutulmamalıdır: Her ne kadar mevcut sorunlar, ekonomi üzerinde olumsuzluklara neden oluyorsa da, KİT'lerin bugünkü ekonomik gelişme seviyesine ulaşılmasında oynadıkları rol asla unutulmamalıdır. Bu bağlamda, sorunların çözümü için KİT'lerin tamamıyla elden çıkarılması yerine, reorganizasyon çalışmalarıyla sorunlara köklü çözümler bulunup, etkinliklerinin devamı sağlanmaya çalışılmalıdır. Çünkü KİT'ler, 1930'lardan bu yana Türkiye'nin ekonomik kalkınmasında, topluma belirli kalite ve fiatta mal ve hizmet sunulmasında, bilgi, beceri ve sermaye birikiminde ve ekonominin ihtiyaç duyduğu nitelikli elemanların yetiştirilmesinde kendilerine düşen görevleri başarıyla yerine getirmişlerdir.⁶⁵

İlk önce KİT'lerde yönetim yetersizliği giderilmelidir. Yöneticilerde belli nitelikler aranmalı, yönetim kurullarında görev yapacak olanların atanmalarında tahsil, mesleki tecrübe ve liyakat esaslarına uyulmalı ve yöneticilerin politize olması önlenmelidir. KİT'lerin ayrı ayrı bakanlığa bağlı oluşları birtakım yönetim sorunlarına yol açmaktadır. Bunun giderilmesi için görev alanı yalnız KİT'ler olan bir bakanlığın kurulması düşünülebilir. Ayrıca yönetim organlarının uzun vadeli kararlar alabilecek istikrarlı bir yapıya kavuşturulması ve yöneticilerin değiştirilmesinde başarının esas alınmasını sağlayacak bir sistem getirilmelidir.

⁶⁴ Yahya Doğan; a.g.e., s. 100-110.

⁶⁵ Rıdvan Karluk; Türkiye Ekonomisi, Eskişehir 1996, s. 159.

Genellikle seçimlerde kaybeden politik kişilerin KİT'lerin yönetim kurullarına getirilmeleri, değişik sıkıntılara neden olduğu açıktır.

KİT'lerin üretim ile ilgili yaşadığı sorunlar, modern bakım-onarım sistemlerinden yeterince yararlanılmaması, teknoloji üretimi ve transferi konularındaki çalışmaların yetersiz olması ve alt yapı yetersizliğinden kaynaklandığı bir gerçektir. Bunun çözümü içinde; genelde çok düşük olan kapasite kullanım oranlarını yükseltmek hedef alınmalı, özellikle çok sayıda benzer tesisleri olan KİT'ler de yeni yatırımlara gitmek yerine kapasite kullanımını artırmaya ağırlık verilmesi yerinde olacaktır. Ayrıca araştırma-geliştirme, teknoloji üretimi ve transferi, poses seçimi, mamül geliştirilmesi, periyodik bakım gibi konulara önem verilmelidir.⁶⁶

KİT'lere verilen yatırım görevleri, pek çok yatırım projesinin hazırlanmasına yol açmış, fakat projelerin gerçekleştirilme oranlarının düşük oluşu bütçeye ek yük getirmelerine neden olmuştur. Proje sayısındaki artışlar, yatırımların gerçekleşme süresini de uzatmaktadır. Bu yüzden projeleri hazırlanmamış, finansman sorunu çözülmemiş yatırımlara kesinlikle izin verilmemelidir. Yeni yatırımlara başlanması yerine, yarım kalmış, bitirilmemiş yatırımların tamamlanmasına ağırlık verilmesi daha doğru olacaktır. Eski tesislerde verim artışı sağlayacak rehabilitasyon yatırımlarının zamanında tamamlanması gereklidir. Teknoloji seçimi, kapasite tesbiti, kuruluş yeri seçimi gibi konularda ön araştırma yapılmalı, özellikle kuruluş yeri seçiminde politik müdahalelerden kaçınılmalıdır. Ayrıca optimal kapasite de kurulmamış, eski ve geri teknoloji tesislerden üretimde bulunmaları milli ekonomiye zarar verecek ve kaynakları tüketecek olanlarının tasfiye yoluna da gidilmelidir.

⁶⁶ Yahya Doğan; a.g.e., s. 108.

KİT'lerde işin gerektirdiğinden fazla personel istihdam edildiği bir gerçektir. İşe almalarda ihtiyaca göre ve aranan nitelikte personel alımı için, politik müdahalelerden uzak, ciddi bir değerlendirme sınavlarının yapılması gerekir. Eşit işe farklı ücret uygulaması, çalışma huzurunu bozup iş verimini düşürdüğünden bu uygulamanın da kaldırılması yaşanan sorunun çözümüne yardımcı olacaktır. Teşebbüsler arasında ücretler ve sosyal haklar bakımından dengenin sağlanmasına çalışılmalı, hizmet içi eğitime önem verilerek, primli ücret sistemleriyle çalışma teşvik edilebilir. Köklü bir personel reformu, şu an KİT'lerin en çok ihtiyaç duyduğu bir olgudur. 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de teşebbüslerin personel rejiminde bağlı kalacakları ilkeler belirlenmiş, ancak bunlara uygulamada sadık kalınmamıştır. Bu ilkeler;⁶⁷

- Yetenekli elemanların işe alınarak, bunların yetiştirilmesi
- Verimlilik ve kârlılık ilkelerine göre personelin çalıştırılması
- Personele özendirici özlük haklarının tanınması
- Yaratıcılığın, girişimciliğın, başarı ve çabanın maddi ve manevi bakımdan değerlendirilmesinin teşviki.

Bu ilkelere bağlılık, yaşanan personel sorunlarının çözümüne büyük ölçüde katkıda bulunacağı açıktır.

KİT'lerin finansal sıkıntılarını karşılayacak bir mali müessesenin olmayışı, döner sermaye darlıklarında büyük üretim ve kâr kaybına neden olduğuna değinilmişti. Yani KİT'lerin temel mali sorunu, iş hacimleri ve yatırımları karşısında özkaynaklarının yetersiz oluşu olduğu vurgulanmaktadır. Bu nakit sıkıntısı bazı KİT'lerin ücret ödemelerini, kredi taksit ve faizlerini, vergi borçlarını ve diğer

⁶⁷ Yahya Doğan; a.g.e., s. 112.

ödemelerini gecikmeli olarak yapmalarına neden olmaktadır. KİT'lerin bütçe üzerindeki yüklerinin azaltılması amaçlanmalıdır. Bu amaçla öz kaynak imkanlarının artırılması, bütçe dışı kamu ortaklığı fonundan yeterli desteğin sağlanması ve uygun koşullarda proje kredilerinin temini gerekmektedir. Bunun yanı sıra KİT'lerde alacak ve stok devir hızlarını yükseltecek önlemlerin bir an önce uygulamaya konulması suretiyle, zaten kıt olan kaynakların uzun süre alacak ve stoklara bağlı kalması önlenmelidir. KİT'lerde her türlü giderlerle ilgili olarak azami tasarrufu sağlayacak etkin tedbirler alınarak maliyetlerdeki artışların asgari seviyeye indirilmesi, etkin pazarlama yöntemleri uygulanarak, kapasite kullanım oranlarının yükseltilmesi ve maliyetlerdeki artışların satış fiyatlarına zamanında ve yeterince yansıtılması suretiyle kuruluşlar karlı ve verimli bir yapıya kavuşturulmalı ve iş hacimlerine uygun oranda özkaynak yaratır hale getirilmelidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜTÜN, TÜTÜN MAMÜLLERİ, TUZ VE ALKOL İŞLETMELERİ (TEKEL) GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÜZERİNE BİR ÇALIŞMA

I. TARİHÇE

Osmanlı Hükümeti, Fransa ve İngiltere arasında, 1862 yılında imzalanan Ticaret Anlaşması ile tütün ithali yasaklanarak, tütün ilk defa inhisar altına alınmıştır.

1879 yılında çıkarılan “Rüsümü Sitte” kararname ile tuz, tütün ve alkollü içkilerin inhisar gelirleri yabancı bankerlere ve 1883 yılında da “Duyunu Umuniye”ye bıkarılmıştır.

1884 yılında tütün inhisarı işletilmesi imtiyazı “Memaliki Osmaniye Duhanları Menfaa Reji Şirketi”ne devrolunmuştur. Bu şirket tarafından 1884 tarihinde Cibali Sigara Fabrikası kurulmuştur.

Cumhuriyet’in kurulmasından sonra tütün, alkollü içkiler, tuz, barut ve patlayıcı maddelerle ilgili “inhisar” hizmetlerini yürütme görevi 1932 yılında kurulan ‘İnhisarlar Umum Müdürlüğü’ne verilmiştir.

Tütün, alkollü içkiler ve tuz 1932, barut ve patlayıcı maddeler 1934, bira 1939, çay ve kahve 1942, kibrit 1946 yılında Devlet tekeli altına alınmıştır. Kahve 1946, şarap 1947, kibrit 1952, barut, patlayıcı madde ve bira 1955, tütün ise 1986 yılında Tekel kapsamı dışına çıkarılmıştır. Çay ise 1973 yılında Çay-Kur Genel Müdürlüğü’ne devredilmiştir.

Faaliyetlerini Tekel Genel Müdürlüğü olarak yürüten kuruluş, 21.5.1941 tarih ve 4036 sayılı kanun ile Teşkilat yasasına kavuşmuştur. Bu kanunla idarenin

merkez ve taşra teşkilatları zamanın şartlarına göre düzenlenmiştir. Kuruluş 10.10.1983 yılında “Kamu iktisadı Kuruluşu” haline getirilmiştir.

11.3.1987 yılında Resmi gazetede yayınlanan Ana Statüsü ile Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve kısaltılmış olarak TEKEL adını alacak bugünkü hüviyetini kazanmıştır.

2. MEVCUT YAPI VE ORGANİZASYON

Tekel Genel Müdürlüğü;

-1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu ve bunu tadil eden 3251,

-4250 sayılı İspirto ve İspirtolu İçkiler İhisarı Kanunu ve bunu tadil eden 6552,

-3078 sayılı Tuz Kanunu,

-196 sayılı Ekici tütünleri satış piyasalarının desteklenmesine dair kanun ve

-1918 sayılı Kaçakçılığın men ve takibine dair kanun ve bunu tadil eden 2550.

Sayıli kanunlarla kendisine verilmiş olan kamu görevlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun ve verimlilik ilkesi doğrultusunda yerine getirerek iç ve dış pazar isteklerini karşılayabilecek nicelik ve nitelikte mal ve hizmet üretmek, ithal ve satışı ile görevlendirildiği mallara ait işlemleri ticari gereklere ve ulusal ekonomiye uygun biçimde yürütmek, kuruluşa ait sanayinin gelişmesi için çalışmalarda bulunmak amacıyla kurulmuştur.

Kuruluşa verilen görevlerin etkin ve verimli olarak yürütülmesini sağlamak amacıyla Ana Statüsü 11.3.87 tarihinde resmi gazetede yayınlanmasını müteakip yeniden düzenlenen organizasyon yapısı şöyledir:

Kuruluşun yönetim kurulu, başkan ve beş üyeden oluşmaktadır. Genel Müdürlük, yönetim kurulu başkanı olan genel müdür ve ikisi yönetim kurulu üyesi olan toplam altı genel müdür yardımcısından ibaret bir yönetim kadrosuna sahiptir.

Genel Müdürlüğün Merkez Örgütünde idari, hukuki ve teknik hizmetler, Daire Başkanlığı veya bu düzeydeki oniki birim ve bir işletme müdürlüğü ile yirmialtı şube müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Genel Müdürlüğü verilmiş olan görevler beş müessese tarafından yürütülür. Bunlar;

- a- Yaprak Tütün İşletmeleri ve Ticareti Müessesesi Müdürlüğü
- b- Sigara Sanayi İşletmeleri Müessesesi Müdürlüğü
- c- Alkollü İçkiler Sanayii Müessesesi Müdürlüğü
- d- Tuz Sanayi Müessesesi Müdürlüğü
- e- Pazarlama ve Dağıtım Müessesesi Müdürlüğü

Tekel'in organizasyonunu şematik olarak şu şekilde gösterilmesi mümkündür.

3. GÖREV VE FAALİYET ALANLARI

Kuruluş başlıca Tütün ve Tütün Mamülleri, İçki, Maden, Tuz ve Kimya Sektöründe ana statüsünde belirtilen aşağıdaki sınai ve ticari faaliyetleri yerine getirmekle görevlendirilmiştir:

-1177 sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanunu, 4250 sayılı İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu, 3078 sayılı Tuz Kanunu ile verilen görev ve hizmetlerin gerektirdiği tüm işlemleri yapmak,

-Bira, viski, her türlü şarap ve diğer alkollü ve alkolsüz içkiler ile kibrit, kahve, kahve hülasesinin imal, ithal ve satışı ile ilgili her türlü faaliyetlerde bulunmak,

-Faaliyet konularına giren ürünlerin kalite, verim ve işletme tekniğinin geliştirilmesi için araştırma, yetiştirme, ıslah gibi her türlü faaliyetlerde bulunmak, bunun için gerekli laboratuvarlar kurmak ve işletmek,

-Ürünlerini ambalajlamak, bunun için ambalaj endüstrisi kurmak,

-Ürünlerinin desteklenmesi, ürün kalitesinin ve veriminin yükseltilmesi için gerektiğinde avans vermek,

-Faaliyet konuları ile ilgili olmak üzere, yurt içinde ve yurt dışında şirket ve kooperatifler kurmak veya bu amaçla kurulan ortaklıklara katılmak,

-Faaliyet alanlarında, yurt içinde ve yurt dışında her türlü mal ve hizmetin pazarlanması faaliyetlerini yürütmek, vergisiz satış mağazaları açmak, işletmek,

-Ortaklıklar kurmak, kurulmuş ve kurulacak ortaklıklara iştirak etmek.

Bunların yanısıra Tekel Genel Müdürlüğü'ne değişik yasal mevzuat ile, devlet nam ve hesabına destekleme yaparak Tütün Alımlarında bulunmak, satın alınan tütünlerin satışına ve ihracına kadar bakım, vb. hizmetleri yürütmek,

d) ÇANKIRI TUZ ÜRÜNLERİ ÜRETİM VE DAĞITIM A.Ş. (ÇANTAŞ):

1975 yılında kurulan şirkete Tekel, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunun 26.12.1986 tarih ve 86134 sayılı kararı üzerine, % 24 ile iştirak etmiştir. Sermayesi 4.4 milyar TL. olan şirket 1990 yılından itibaren beş yıllık bir süre için Çankırı'daki fabrikasını çalışanlarıyla birlikte kaynak Gıda A.Ş.'ne kiraya vermiştir.

e) BİTLİS ENTEGRE SİGARA VE TÜTÜN SANAYİ A.Ş. (BEST):

1983 yılında Bitlis'de sigara üretmek, pazarlamak, tütün yetiştirmek ve satmak amacıyla kurulan şirkete Tekel 10.11.1987 gün ve 87125 sayılı Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunun kararı üzerine % 25 ile iştirak etmiştir. Şirket sermayesi halen 101.191.250 TL. olup, üretilen 600 ton sigaranın satışından 47 milyar TL. kâr sağlamıştır.

f) KRİSTAL TUZ RAFİNESİ SANAYİ VE TİCARET A.Ş.:

1978 yılında kurulan şirkete Tekel, Yüksek Planlama Kurulunun 27.10.1988 tarih ve 8897 sayılı kararı ile % 25 oranında iştirak etmiştir. Kağızman'da kurulu şirketin sermayesi 26 milyar TL. olup, büyük kısmı Tekel'in sağladığı finansmanla 1992 yılında yarım kalmış olan tesis tamamlanarak yılda 30.000 ton rafine tuz üretilmektedir.

g) AZER-TEKEL SİGARA ve İÇKİ ÜRETİM VE PAZARLAMA MÜŞTEREK MÜESSESESİ:

Yönetim Kurulunun 18.7.1991 tarihli kararı, Yüksek Planlama Kurulunun 16.1.1992 tarih ve 92/T-9 sayılı kararı ile kurulmuş, şirket sermayesi 2 milyon dolar olup, Tekel'in payı % 50'dir.

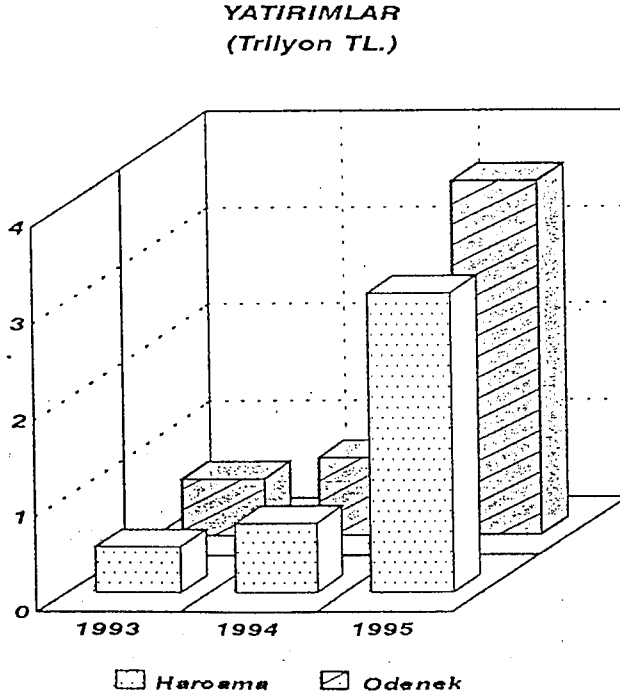
Özellikle Azerbaycan'da kaliteli sigara üretimini gerçekleştirmeyi amaç edinen şirket, Türkiye'den sağladığı tütün ve diğer malzeme ile Maltepe sigarasını

5.1. Yatırımlar

Kuruluşun faaliyetleri içerisinde yatırımlar önemli bir yer almaktadır.

Talep ve ihtiyaçlara uygun üretim kapasitelerinin yaratılması, kalitenin iyileştirilmesi, mevcut tesislerin modernize edilmesi, yüzyılımızın teknolojisini kullanan yeni tesislerin inşası ve çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik projeler, yıllık yatırım programlarıyla gerçekleştirilmektedir.

Kuruluşun 1996 yılı yatırım hacmi 4 trilyon 548 milyar TL'dir. Hazine adına yapılan yaprak tütüne ilişkin yatırımlarla birlikte bu rakam 7 trilyon TL.sına yaklaşmaktadır. Aşağıdaki şekilde, 1993-94-95 yılına ait karşılaştırmalı yatırım durumu görülmektedir.



YATIRIM FAALİYETİ (Milyon TL)

	1993		1994		1995	
	Ödenek Toplam	Harcama Toplam	Ödenek Toplam	Harcama Toplam	Ödenek Toplam	Harcama Toplam
Genel Müdürlük Toplamı	587.500 (937.500)	480.471 (547.108)	800.500 (900.500)	724.176 (804.171)	3.657.400 (3.817.400)	3.093.879 (3.217.441)
Tütün Sektörü Toplamı	456.400	374.896	422.827	376.000 (455.995)	1.471.000 (1.631.000)	1.025.229 1.148.791
İçki Sektörü Toplamı	112.600	95.462	357.173	340.933	2.135.400	2.024.642
Maden-Tuz Sektörü Toplamı	9.000	5.248	15.000	3.216	45.000	38.017
Kimya-Kibrit Sektörü Toplamı	9.500	4.865	5.500	4.027	6.000	5.991

Yukarıda verilen satış miktarları esas alınarak, Tekel'in yurt içi satış bedellerini, üç yıllık karşılaştırmalı olarak şu şekilde gösterebiliriz.

YURTIÇİ SATIŞ BEDELLERİ			
(Milyon TL)			
	1993	1994	1995
<i>Tütün Ürünleri</i>	<i>31.995.857</i>	<i>60.899.311</i>	<i>82.063.906</i>
Tekel Ürünü Filtreli Sigara	23.080.503	51.385.702	80.538.018
Tekel Dışı Filtreli Sigara	3.067.974	7.268.108	82.098
Filtresiz Sigara	251.134	989.030	1.018.349
İthal Tütün Ürünleri	5.566.000	1.190.465	333.380
Diğer Tütün Ürünleri	30.246	66.006	92.061
<i>Alkol ve Alkollü İçkiler</i>	<i>6.288.840</i>	<i>12.694.426</i>	<i>21.457.411</i>
Alkol	361.420	639.140	1.125.904
Rakı	4.429.861	9.120.752	15.535.708
Votka	419.982	806.170	1.318.284
Diğer Yüksek Alkollü İçkiler	374.734	670.125	1.210.966
Şarap	156.189	362.500	543.282
Bira	156.530	319.654	190.372
İthal İçkiler	390.124	776.085	1.532.895
<i>Kibrit</i>	<i>19.129</i>	<i>91.109</i>	<i>155.819</i>
<i>Çay</i>	<i>8.395</i>	<i>5.071</i>	<i>1.560</i>
<i>Kahve</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Tuz</i>	<i>290.233</i>	<i>536.249</i>	<i>932.243</i>
<i>Diğer</i>	<i>790</i>	<i>1.220</i>	<i>38.671</i>
GENEL TOPLAM	38.603.244	74.227.386	104.649.610

KAYNAK: TEKEL 1995 Faaliyet Raporu

5.4. ihracat Miktarı

Yurt içi satış ve dağıtımın yanısıra TEKEL'in ihracatta da belirli bir etkinliği vardır. Yapılan ihracat yıllar itibariyle artan bir seyir göstermektedir. Bu ihracat sonrası elde edilen ihracat bedelleri de ayrıca gösterilmiştir. İhracatta en büyük payı destekleme Yaprak Tütün ihracatı almaktadır.

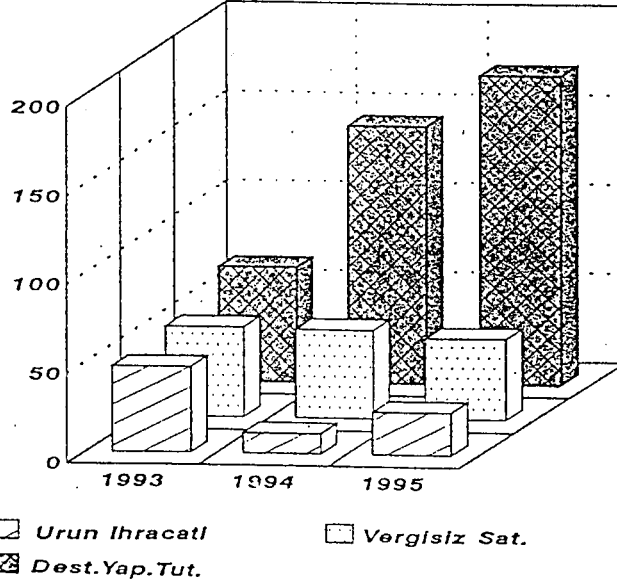
İHRACAT MİKTARI (Milyon Adet) (Bin Kg-Lt)			
	1993	1994	1995
Destekleme Yaprak Tütün	26,988.0	88,791.0	92,205.0
H.Y. Tütün	96.8	51.0	17.0
Diğer Tütün Ürünleri	-	6.0	0.1
Sigara	4,176.3	188.3	1,422.7
Rakı	1,671.8	1,419.5	1,497.0
Votka	0.1	88.1	453.4
Şarap	882.1	683.1	570.2
Likör	8.4	6.9	16.4
Diğer İçkiler	1.2	2.1	3.5
Alkol	-	-	99.2
Tuz	3,271.2	72.0	1,583.3
Vergisiz Satışlar			
Tekel Tütün Ürünü	168.7	391.7	102.4
İthal Tütün Ürünü	482.6	424.1	359.5
Tekel Ürünü İçki	923.7	1,222.1	1,091.1
İthal İçkiler	901.2	756.3	697.0

KAYNAK: TEKEL 1995 Faaliyet Raporu

İHRACAT BEDELLERİ						
	1993		1994		1995	
	<i>(Bin \$)</i>	<i>(Milyon TL)</i>	<i>Bin \$</i>	<i>(Milyon TL)</i>	<i>(Bin \$)</i>	<i>(Milyon TL)</i>
Destekleme Yaprak Tütün	64.318	642.594	144.510	4.369.575	173.148	6.865.204
H.Y. Tütün	76	1.250	226	6.190	76	3.171
Diğer Tütünler	-	-	1	27	1	23
Sigara	40.046	393.436	4.486	104.067	16.354	795.698
Rakı	6.692	71.802	5.721	167.559	6.313	290.147
Votka	3	3	49	1.797	318	13.230
Şarap	984	10.912	658	19.350	680	31.080
Likör	24	261	11	333	29	1.353
Diğer İçkiler	6	61	8	213	18	448
Alkol	-	-	-	-	74	3.153
Tuz	15	471	1	18	11	475
Toplam	47.846	478.196	11.161	299.554	23.874	1.138.778
Vergisiz Satışlar	50.312	549.705	49.350	1.491.560	45.247	2.069.777
Kıbrıs'a Yapılan İhracat	-	31.735	-	68.828	-	12.031
TOPLAM	162.476	1.702.409	205.021	6.229.517	242.269	10.085.790

KAYNAK: TEKEL 1995 Faaliyet Raporu

IHRACAT BEDELİ
(Milyon \$)



5.5. ithalat

Kurumun ithalat durumunu üç yıllık karşılaştırmalı olarak şu şekilde göstermek mümkündür.

İTHALAT			
	1993 (Bin \$)	1994 (Bin \$)	1995 (Bin \$)
Hammadde, Malzeme	185.552	190.000	166.200
Yabancı Mamulat	240.942	26.045	12.814
Vergisiz	21.123	21.884	14.799
TOPLAM	447.617	237.929	193.813

(TABLO) KAYNAK: TEKEL 1995 Faaliyet Raporu

PERSONEL DURUMU			
	1993	1994	1995
Genel Müdürlük ve Bağlı İşl.			
Memur	147	164	151
Sözleşmeli	420	417	365
Daimi İşçi	1.068	931	192
Geçici İşçi	33	61	53
Toplam	1.668	1.573	761
Y. Tütün İşl. ve Tic. Mües.			
Memur	104	109	104
Sözleşmeli	889	907	1.090
Daimi İşçi	13.625	12.327	10.336
Geçici İşçi	10.485	9.561	8.326
Toplam	25.103	22.904	19.856
Sigara San. Mües. Müd.			
Memur	64	64	64
Sözleşmeli	329	347	329
Daimi İşçi	9.904	8.623	7.695
Geçici İşçi	-	-	117
Toplam	10.297	9.034	8.205
Tuz San. Mües. Müd.			
Memur	36	31	32
Sözleşmeli	140	130	122
Daimi İşçi	822	747	558
Geçici İşçi	2.380	2.341	872
Toplam	3.378	3.249	1.584
Alkollü İçki. San. Mües. Müd.			
Memur	74	71	72
Sözleşmeli	354	375	362
Daimi İşçi	3.733	3.164	2.827
Geçici İşçi	498	773	935
Toplam	4.659	4.383	4.196
Paz. ve Dağ. Mües. Müd.			
Memur	274	274	235
Sözleşmeli	3.020	3.036	2.759
Daimi İşçi	4.349	4.025	2.950
Geçici İşçi	-	-	376
Toplam	7.643	7.335	6.320
Memur	699	713	658
Sözleşmeli	5.152	5.212	5.027
Daimi İşçi	33.501	29.817	24.558
Geçici İşçi	13.396	12.736	10.679
GENEL TOPLAM	52.748	48.478	40.922

KAYNAK: TEKEL 1995 Faaliyet Raporu

5.6. İstihdam

Beş müesseseden oluşan Tekel Genel Müdürlüğü, daimi ve geçici işçilerde dahil olmak üzere toplam 40922 kişi istihdam etmektedir. Yaygın örgütleri ve gelişmekte olan yörelerde kurulu fabrikalarıyla, o yörelerdeki istihdama katkıda bulunmaktadır. Yukarıdaki tabloda Tekel Genel Müdürlüğünün personel durumu görülmektedir. Rakamlar 1995 sonu itibariyledir.

5.7. Sağlık, Spor, Eğitim, Kültür Ve Sanat Etkinliklerine Katkı:

Tekel, sadece ekonomik olarak ülke gelişimine katkıda bulunmamakta; sosyal alanda da etkinliklerde bulunmaktadır. Tekel; sağlık, spor, kültür ve sanat etkinliklerini, temel hizmetlerinin ayrılmaz bir parçası olarak görmektedir.

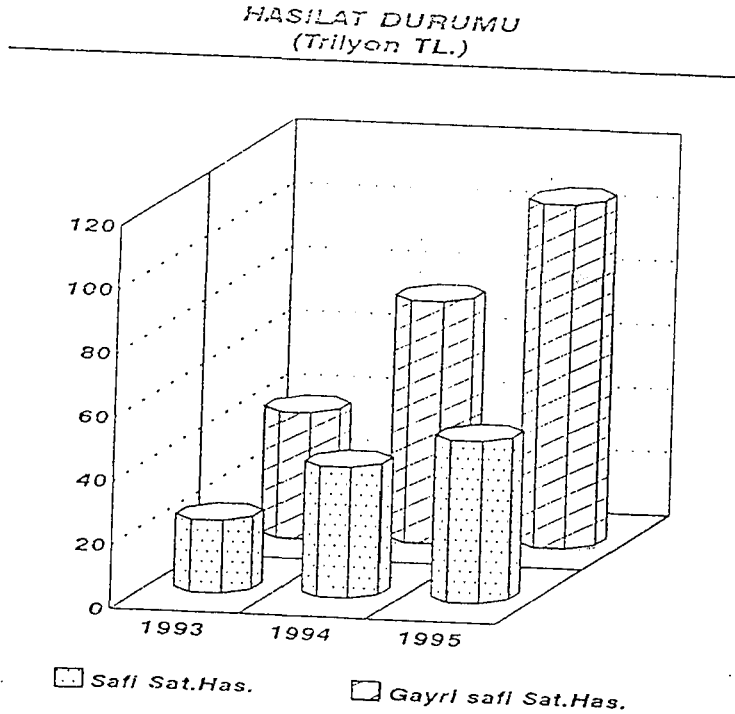
1987 yılından bu yana sürdürülen resim yarışmaları değişik illerde açılan sergiler ve sürekli hizmet veren sanat galerisi ile sanatçılara destek olunmakta ve topluma bu yönde hizmet verilmektedir. Personelinin ruh ve beden sağlığının geliştirilmesine büyük önem veren kurum, 1941 yılında kurulan Tekel Spor Kulübü ile Türkiye’de ikibinikiyüz sporcu, altmışdört antrenör ile onbir branşta ülke sporunun geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Genel Müdürlük Merkezinde bulunan Sağlık Merkezi ile çalışan ve emekli olan personeline sürekli sağlık hizmeti vermenin yanısıra, kırkbin çalışanını kapsayan Tekel Çalışanları Vakfını da faaliyete geçirip, bu vakıftan yararlanılmasını sağlamaktadır.

5.8. Toplam Satış Hasılatı

Kurumun yurtiçi ve yurt dışı satışlarından, ihracat ve dövizli satışlarından elde ettiği hasılat aşağıdaki tabloda verilmektedir.

TOPLAM SATIŞ HASILATI (Milyon TL)				
	1993	1994	1995	1993-1995 Değişim %
İç Satışlar	38.603.244	74.227.386	104.649.610	41.0
Vergisiz Satışlar	549.705	1.491.560	2.069.777	38.8
Diğer Hasılat	-	25.973	56.126	
İhracat	1.152.704	4.737.957	8.016.013	69.2
-Dövizli Satışlar	478.375	299.554	1.138.778	
-K.K.T.C'ne Satışlar	31.735	68.828	12.031	
-Dest.Yaprak Tütün İhracatı	642.594	4.369.575	6.865.204	
TOPLAM HASILAT	40.305.653	80.482.876	114.791.526	42.6

KAYNAK: TEKEL 1995 Faaliyet Raporu



5.9. Gelir Tablosu

Yukarıdaki verilerin yardımıyla Tekel Genel Müdürlüğünün 1995 yılı itibariyle gelir tablosunu şu şekilde çıkartabiliriz.

KARŞILAŞTIRMALI ÖZET GELİR TABLOSU (Milyar TL)				
	1993	1994	1995	1994-95 Değişim %
Gayri Safi Satış Hasılatı	39.663	76.113	107.926	41.8
Vergi, Fon ve Pay	13.890	28.566	45.324	
Beyiye	3.053	6.642	11.896	
Safi Satış Hasılatı	22.720	40.905	50.706	24.0
Maliyetler	19.317	24.771	29.899	
Dönem Giderleri (Pazarlama vs)	1.550	2.603	4.706	
İşletme Faaliyet Kârı	1.853	13.531	16.101	19.0
Faaliyet Dışı Hasılat (+)	174	303	1.182	
Faaliyet Dışı Gelirler (-)	1.187	3.195	4.078	
Dönem Kârı	840	10.689	13.205	23.5
Kurumlar Vergisi ve Fon Payları	282	3.356		
Gelir Vergisi ve Fon Payları	5	1.983		
Kanuni Yükümlülük Payları	29	390	5.895	
Safi Dönem Kârı	524	4.960	7.310	47.4

KAYNAK: TEKEL 1995 Faaliyet Raporu

Görüldüğü üzere Tekel, 1995 yılında Safi Dönem Kârı olarak 7.310 milyarlık bir ciro gerçekleştirmiş ve bir önceki yıla nazaran % 47,4'lük bir artış sağlamıştır. Bu gelir tablosundan hareketle, Genel Müdürlüğün özet bilançosunu şu şekilde gösterebiliriz.

**TEKEL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NÜN
KARŞILAŞTIRMALI ÖZET BİLANÇOSU
(Milyar TL)**

AKTİF	1993	1994	1995	1994-95 Değişim %
<i>Dönen Varlıklar</i>	<i>38.601</i>	<i>93.921</i>	<i>126.546</i>	<i>34.7</i>
Kasa ve bankalar	237	514	372	
Alacaklar	25.957	78.720	97.543	
Stoklar	12.266	14.550	28.326	
Diğer Varlıklar	141	137	305	
<i>Duran Varlıklar</i>	<i>2.896</i>	<i>5.454</i>	<i>14.920</i>	<i>173.6</i>
Alacaklar	7	12	15	
İştirakler	17	14	39	
Duran Varlıklar	2.718	5.035	14.306	
Diğer Varlıklar	154	393	560	
VARLIKLAR	41.497	99.375	141.466	42.4
PASİF				
<i>Yabancı Kaynaklar</i>	<i>34.262</i>	<i>85.195</i>	<i>115.865</i>	<i>36.0</i>
Krediler	1.155	2.052	6.120	
Borçlar	3.344	3.003	5.286	
Vergiler	29.728	26.556	47.195	
Diğer Yabancı Kaynaklar	35	53.584	57.264	
<i>Öz Kaynaklar</i>	<i>7.235</i>	<i>14.180</i>	<i>25.601</i>	<i>80.5</i>
Ödenmiş Sermaye	4.000	4.000	4.000	
Yeniden Değerleme	1.162	2.911	6.771	
Yedekler	181	1.081	1.830	
Özel Karşılıklar	853	242	486	
Sermayeleşecek Tahk. Değ.	-	-	-	
Geçmiş Yıl Kârları	514	986	5.204	
Dönem Kârı	525	4.960	7.310	
KAYNAKLAR TOPLAMI	41.497	99.375	141.466	42.4

KAYNAK: TEKEL 1995 Faaliyet Raporu

6. TEKEL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'ndeki REORGANİZASYON ÇALIŞMALARININ ANALİZİ

Tekel, mevcut ürünlerini geniş bir nakliye ve teşkilat ağıyla hemen hemen her ilçede oluşturulan Pazarlama Dağıtım Müdürlükleri aracılığıyla pazarlamaktaydı. Türkiye genelinde, Pazarlama ve Dağıtım Müessesesi Müdürlüğü'ne bağlı yaklaşık sekizyüz birimde bu hizmet yürütülürken, 1995 yılından itibaren bu hizmeti yürütmek için açılan ihalelerle özel toptancılara pazarlama ve dağıtım faaliyeti yetkisi verilmiştir. Bunun sonucu olarak seksen tane Başmüdürlüğe balı tüm ilçelerdeki Tekel Pazarlama ve Dağıtım Faaliyeti sona ermiş, ilçelerde bu hizmeti özel toptancılar yürütmeye başlamıştır.

Çağdaş Pazarlama ve Dağıtım tekniklerinin uygulanması, verimlilik ve kârlılığı artırıcı, maliyeti ise düşürücü bir rol oynadığı kesindir. Ancak Tekel'de ki yeni uygulamanın gerçekten gerekli ve kârlı olup olmadığı tartışmalıdır. Çalışmanın bu bölümünde Eskişehir bölgesi baz alınarak sistem değişikliği incelenecektir.

6.1. Yeni Sistemin İşleyişi ve Satış Miktarları Bazında Değerlendirilmesi

Sistemin işleyişi ve başbayinin kazancını şu şekilde açıklayabiliriz;

94 yılı sonunda yapılan ihaleler sonucu, ihaleyi kazanan firmalara Tekel tarafından özel hizmet ücreti karşılığı satış yetkisi verilmiştir. Başbaya, periyodik zamanlarla Tekel Stok Deposundan aldığı malı bağlı bulunduğu ilçe hudutları içerisinde satışını gerçekleştirmektedir. Bu pazarlama işini, önceleri Tekel kendi nam ve hesabına yapmaktaydı. Başbayinin kazancı ise; satın aldığı malın perakende satış fiyatıyla, kendine mal olan barem fiyatı arasındaki farkın ihale sonucu aldığı yüzdesini özel hizmet ücreti olarak almaktadır. Örneğin 30.12.1996 tarihli satış fiyatları esas alınarak, baş bayinin kazancını şu şekilde hesaplayabiliriz:

1 kilo 85 mm. Maltepe sigarasının satış fiyatı 2.000.000.-TL'dir. Bunun bayiye gelişi yani barem fiyatı 1.760.000.-TL'dir. Buna göre bayi 1 kilo Maltepe sigarası satışından 240.000.-TL. kazanmaktadır. Bu rakam bayiye olarak

adlandırılır. Başbayinin kazancı bu beyiyenin belirli bir yüzdesidir. Bu yüzdellik oran tüm ilçelerde ayrı olmakla birlikte, ortalama olarak Eskişehir Bölgesinde % 26'dır. Yani başbayi, 240.000.-TL'lık beyiyenin % 26'sını oluşturan 62.400.-TL'yı özel hizmet ücreti olarak almaktadır.

Bu özel hizmet ücreti tutarının, Tekel teşkilatlarının bulunduğu dönemlerle karşılaştırılması yapıldığında, sistemin kârlılığı konusunda daha ayrıntılı olarak fikir sahibi olacağız.

Öncelikle başbayilik sisteminin satış miktarlarını ne ölçüde etkilediğini incelemekte yarar vardır.

ESKİŞEHİR BÖLGESİNDE TEKEL ÜRÜNLERİNİN SATIŞI

	1995 YILI OCAK/ŞUBAT/MART TEKEL'İN SATIŞI		1996 YILI OCAK/ŞUBAT/MART BAŞBAYININ SATIŞI		ÜÇ AYLIK KARŞILAŞTIRMA M.TÜTÜN İÇKİ			
	M.Tütün (Kg)	İçki (Şişe)	M.Tütün (Kg)	İçki (Şişe)	(-)	(+)	(-)	(+)
ALPU	7133	5592	6140	5496	993		96	1092
B. OVA	4141	3876	3630	4968	511			
ÇİFTELER	8420	6624	8115	5424	305		1200	
MAHMUDIYE	4189	3732	3607	3396	582		336	
MİHALIÇLIK	6475	3564	5366	1896	1109		1668	
İNÖNÜ	3089	3804	2898	4944	191			1140
SARICAKAYA	2827	1032	2208	1692	619			660
SEYİTGAZİ	7321	7632	7347	6852		26	780	
SİVRİHİSAR	9888	6156	11263	6876		1375		720
GÜNYÜZÜ	3657	684	3507	348	150		336	
MİHALGAZİ	1457	360	1754	360		297	-	
TOPLAM	58597	4300569	55835	42252	4460	1698	4416	3612

Kaynak: 96 yılı hesap özetleri

Tablo incelendiğinde üç aylık veriler doğrultusunda mevcut sistemin kamu kuruluşu olan Tekel'in kârlılığı ve satış miktarlarının artırılmasına etkisi olmadığı gibi, hissedilir bir azalışa neden olduğu görülmektedir. Nitekim; Eskişehir Bölgesinde mamül tütün satışlarında 2672 kg. alkollü içki satışlarında ise 804 şişelik düşüş yaşanmıştır. Bu düşüşün nedenleri ise, tüketici tercihlerindeki değişiklikten ziyade, baş bayilerin yeterli mal alımında bulunmayıp, sürümü rahat mallara ağırlık verdiğinden kaynaklandığı bir gerçektir.

Fiyat ayarlamaları dönemlerinde Başbayilerin spekülâtif alımları ve bunları piyasaya arz etmemeleri, Başbayilerin kendi nam ve hesaplarına perakende satış yaptıkları da göz önüne alınırsa, satışlardaki düşüşün daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

Tekel İdarelerinde, satış hacmine bakılmaksızın tüm ürünlerin tüketicilere satışı mümkün olduğu halde, sistem değişikliği sonucunda, Başbayilerin satış miktarları yüksek olan ve daha hızlı satışı mümkün olan ürünlere ağırlık verdiği, doğal olarak kâr amacını birinci planda tutarak gerekli hizmeti adil ve çabuk bir şekilde tüketicilere götürmediği açıktır. Hatta çoğu ilçede Başbayilerin hizmet taahhütnamesinde yazılı olan mal ve hizmeti aracı bayilerin ayağına götürme prensibine riayet etmemesi, sistemin kontrolden uzak oluşu ve denetimin kurumca yeterli yapılmaması pek çok aksaklığa neden olmaktadır.

Kısaca; Tekel İdarelerinin var olduğu dönemde satış miktarları açısından kurumun daha avantajlı bir durumda olduğu, sistem değişikliği neticesinde satış hacimlerinde gözle görülür bir düşüşün yaşandığı, Başbayilerin ilçelerde Tekel İdareleri kadar satışı gerçekleştiremediğini söylememiz mümkündür.

6.2. Yeni Sistemin Satış Hasılatı Bazında Değerlendirilmesi

Bir ilçede mevcut olan Tekel İdaresinin giderlerini şu kalemler oluşturmaktadır.

SONUÇ

Yaşanılan iki dünya savaşı, beraberinde getirdiği siyasal ve sosyal sonuçların yanı sıra, ekonomik olarak da ülke düzenlerini felce uğratmıştır. Devletler, savaşın açtığı yaraları sarmak, ekonomik olarak refaha ulaşabilmek için ekonomiye müdahale etmeye başlamışlardır. Bunun sonucu olarak da bir çok ülkede kamu işletmeciliği hızla gelişmiş, devlet hemen hemen her alanda işletmecilik faaliyeti yapmaya başlamıştır. Bu gelişme, bir çok ülkede kalkınmanın temel aracı olmasına rağmen, siyasal ve ekonomik tartışmalarında odağı olmuştur. Çünkü kamu işletmeciliğinin kaynağını devlet gelirleri oluşturmaktadır.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri kuruluşlarından beri bir çok suçlamalarla karşı karşıya kalmıştır. Geri teknolojiyle çalışıyor olmaları, Tekel yaratıyor suçlamaları, aşırı istihdama yol açmaları, sürekli açık verip devlete yük oluyor suçlamaları bunların başlıcalarıdır. İşte bu suçlamaların getirisi olarak karşımıza özelleştirme çıkmaktadır.

Günümüzde hızlı bir özelleştirme faaliyeti yaşanmakta, ülke kalkınmasında çok önemli rol oynamış ve bunun devamını da sağlayabilecek Kamu İktisadi Teşebbüsler elden çıkarılmaya çalışılmaktadır. Sağlıklı ve objektif bir özelleştirme çalışması yapılmadığından, genellikle kârlı kuruluşlar ilk etapta özelleştirilmektedir. Elde edilen gelirin kamu açıklarını kapatmakta kullanılması ve kârlı kuruluşların değerinin çok altında satılması gibi olumsuzluklar yaşanmaktadır. Türkiye Kamu İktisadi Teşebbüsleri geçmişte, ekonomik ve toplumsal gelişmenin öncülüğünü üstlenmiş, tüm özel sektör gelişmelerinde nitelikli iş gücü, sermaye ve yönetim katkılarıyla özel sektörün önünü açmıştır. Bu kurumlara yeni yaklaşımlar getirilmesi zorunludur.

Öncelikle, Kamu İktisadi Teşebbüslerdeki işlev karmaşası sona erdirilmelidir. Bölgesel kalkınma, kârlılık, istihdam yaratma gibi bir çok işlev görmeleri yerine belirli alanda hizmet etmeleri sağlanmalıdır. Buna paralel olarak, yönetim özerkliği sağlanmalı, siyasi otoritenin günlük işlerinde Kamu İktisadi Teşebbüslere

müdahaleci olması önlenmelidir. Bu denetimsizlik anlamına gelmeyip, çağdaş bir yönetim ve işletmecilik ilkesidir.

Gerek iç ve dış pazarlarda sağlanacak, gerekse kurum içinde başarı ve ödüllendirmeye dayalı rekabet ortamı yaratılmak suretiyle daha verimli ve kârlı bir hale gelmeleri sağlanmalıdır. Zaten Kamu İktisadi Teşebbüsler için yegane amaç kâr değildir. Toplumsal faydaları da göz önünde tutulmalıdır. Bu bağlamda, görev zararlarını hesap edip, bunu Kamu İktisadi Teşebbüs zararları olarak öne sürmek ve Kamu İktisadi Teşebbüslerin zarar ettiğini vurgulamak doğru bir yaklaşım olamaz. Yani Kamu İktisadi Teşebbüslerin getirisinin ölçülmesinde, topluma sağladığı katkılarının da göz önünde tutulması gereklidir.

1980 sonrası yaşanan “kurtarma operasyonları” ile, kamu kesiminin sırtına bazı sorunlu işletmeler yıkılmıştır. İlk etapta bunların gerçek değeriyle eski sahiplerine iadesi gerekli olduğu açıktır. Aynı şekilde kamuya hiçbir yükleri olmayan, aksine en çok kaynak yaratan çimento fabrikalarının satışları iptal edilmek suretiyle kamuya dahil edilmeleri yerinde bir karar olacaktır. Doğu ve Güneydoğu başta olmak üzere az gelişmiş yörelerde kurulacak Kamu İktisadi Teşebbüsler bölgesel dengesizliği giderecek, sermaye ve işgücü göçünü durduracaktır. Yörenin özelliğini göz önünde tutarak yeni Kamu İktisadi Teşebbüs yatırımlarının yanısıra, Batıda işlevini tamamlanmış Kamu İktisadi Teşebbüs işletmelerinin bu bölgelere kaydırılması da düşünülebilir.

Araştırmanın son kısmında incelenen TEKEL İŞLETMELERİ'nde ki reorganizasyonunda yeniden ele alınarak, kuruma getiri ve götürüleri tekrar gözden geçirilmelidir. Bu kurumda yapılacak personel reformu ve mevcut fabrikalardaki teknolojik eksikliklerin giderilmesi sayesinde, daha kârlı hale gelebilecekken, küçülme adıyla bu şekilde özel işletmecilere taşeronluk verilmesi, kuruma ek maliyetler getirmektedir. Yeniden oluşturulacak bir pazarlama ve dağıtım ağıyla, özel toptanclara yaptırılan dağıtım faaliyeti işini, tekrar kurum üstlenmeli, hantallık

ve bürokrasiden uzak çağdaş pazarlama teknikleri uygulanmak suretiyle TEKEL'in eski kimliğine kavuşturulmasının kamu yararına olduğu kanaati hakim olmaktadır.

Siyasal yönetime düşen görev, Kamu İktisadi Teşebbüs üzerindeki belirsizlik havasını kaldırmak, Kamu İktisadi Teşebbüse yönetim özerkliği ve yeni işlevler vermek, ekonominin bu aksak yönünün bir an önce düzelmesini sağlamaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

ACAR, Yalçın: Ülkemizde Devlet Girişimciliği ve KİT'ler, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1989

AKALIN, Güner: KİT Ekonomisi, EsBank Yayınları, Ankara, 1990

AKGÜÇ, Öztin: KİT'lerin Bugünkü Sorunları ve Çözüm Yolları, İstanbul, 1981

AKTAN, Coşkun Can: Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine, Ankara, 1993

ALTINOK, Tevfik: KİT Sorunları ve Çözüm Önerileri, T.C. Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No. 1982/241, Ankara, 1982

ATASOY, Veysel: Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunları, Nurol Matbaacılık San. A.Ş., Ankara, 1993

BAKLACIOĞLU, Sadık: Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Genel Esaslar, Çeşitli Ülkelerde, Türkiye'de, AÜHFY, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976

BORATAV, Korkut: Türkiye İktisat Tarihi, Gerçek Yayınları, İstanbul, 1988

BORATAV, Korkut: Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994

CEYLAN, Ali-VERGİLİEL, Melek: Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1989

CHISLETT, Richart E.: İktisadi Devlet Teşekküllerinde Personel İdaresi (Çev: V. Aydın), Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları

DOĞAN, Yahya: Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Doğruluk Matbaası, İzmir, 1993

KARLUK, Rıdvan: Türkiye Ekonomisi, Dirlik Matbaası, Eskişehir, 1994

KEPENEK, Yakup: Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gerçek Yayınları, Ankara, 1990

KILIÇBAY, Ahmet: Türk Ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler, T İş Bankası Yayınları, Ankara, 1984

KILIÇBAY, Ahmet: Türkiye'de Piyasa Ekonomisi, İstanbul, 1985

ÖNDER, İzzettin: İktisat Seçenekleri, II. Tarih ve Yurt Vakfı Yayınları, İstanbul, 1993

ÖNEN, Ergun: Karma İktisadi Teşebbüsler, Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, Başnur Matbaası, Ankara, 1967

ÖZELMAS, Dr. Ekrem: Devletçilik ve Türkiye'deki Tatbikatından Sümerbank, Sümerbank Yayınları, Yeni Desen Basımevi, Ankara, 1963

PARASIZ, İlker-ACAR, Yalçın: Türkiye'de KİT Açıkları, BUSİAD Yayınları, Bursa, 1993

SAĞLAM, Dündar: Türkiye'de KİT'lerin Yapısı ve Zarar Nedenleri, Kalite Matbaası, Ankara, 1983

SÖNMEZ, Sinan: Kamu Ekonomisi Teorisi, Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı, Teori Yayınları, Has-Say Matbaacılık, Ankara, 1987

TEKEL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, 1995 Yılı Faaliyet Raporu

TEKEL HABER BÜLTENİ, 1994-1995 Yılı Temmuz, Ekim, Aralık Sayıları

YAŞA, Memduh: İktisat, Maliye, Politika, Nur Ofset, İstanbul, 1982