

100 SORUDA

GELİŞİMİ, SORUNLARI VE ÖZELLEŞTİRİLMELERİYLE

TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (KİT)

PROF. DR.
YAKUP KEPENEK

GERÇEK  YAYINEVİ

**100 SORUDA
GELİŞİMİ, SORUNLARI VE ÖZELLEŞTİRİLMELERİYLE
TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (KİT)
Prof. Dr. Yakup Kıpınık**

100 SORUDA DİZİSİ: 57

Birinci Baskı: Ocak 1990

İkinci Baskı: 1993

Kapak: Sait Maden

Kapak Baskısı: Reyo Basımevi

Dizgi: Yazıevi

İç Baskı: Özal Matbaası

Cilt: Esra Mücellithanesi

93.34.Y.0091.41

ISBN 975-7551-14-7

PROF. DR. YAKUP KEPENEK

100 SORUDA
GELİŞİMİ, SORUNLARI VE ÖZELLEŞTİRİLMELERİYLE
TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ
TEŞEBBÜSLERİ
(KİT)

GERÇEK YAYINEVİ
Cağaloğlu Yokuşu, Saadet İş Hanı, Kat 4
İSTANBUL

Bilinmeyen konularda kamuoyunu yanıltmak gerçekten çok kolay oluyor. Yanlış görüşler, kanılar ve yargılar, çoğu kez birikimli bir biçimde yayılıyor, kendi kendini besleyen bir nitelik kazanıyor. KİT konusunda Türkiye yıllardır bu ilikelliği yaşıyor. Özellikle demokrasinin askıya alındığı bir ortamda, yanlış kanılar, yönetenlerin bilinçle yanlış ve yıkıcı karar almalarında gerekçe olarak kullanılıyor.

Çalışma, çok sınırlı da olsa, bu sis perdesini aralamayı amaçlıyor. KİT ile ilgili soruların bir bölümüne yanıt arıyor; nesnel verilerle KİT konusuna açıklık getirmek istiyor.

Ülkemizde bilimsel çalışma yapmanın, nesnel ve öznel güçlükleri, olanaksızlıkları biliniyor. Özellikle veri yokluğu çok büyük bir sorun oluyor. Sağlıklı veri derlenmemesi bir yana, hükümetler, 1984'de, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun ücret verileri örneğinde olduğu gibi, verilerin yayınlanmasını yasaklayabiliyor; yasaklı demokrasi, yasaklı verilerle tamamlanıyor. Ek olarak, çoğu kez ekonomiyle ilgili veriler, yabancı kişi ve kuruluşlara çok daha cömertçe sağlanabiliyor.

Gerçekte, son yıllarda, öbür ürün ve hizmetlerde yapıldığı gibi, bilimsel üretimde de, yerlinin yerini yabancıların almasına çok büyük özen gösteriliyor, önem veriliyor. KİT'in nasıl satılacağı bile yabancılara soruluyor. En ilkel tasarım ve danışmanlık hizmetleri, yabancılara yaptırılıyor. Ülkenin, 1980 sonrasında birer kışlaya dönüştürülmek istenen üniversitelerine, öbür araştırma kurumlarına, özetle yerli beyin gücüne, hiçbir biçimde, güvenilmiyor.

Türkiye'yi, 1980 sonrasında her bakımdan yıkıma sürükleyen

uygulamaların ve düzenlemelerin belirleyici özelliğinin üretimsizlik olduğu görülüyor. Toplumun üzerine bir karabasan gibi çöken baskı ve yıldırma, yalnızca beyin gücüne dayalı üretimi değil, sınai üretimi de yıkıma sürüklüyor. Bundan yarım yüzyıl öncesinden başlayarak, Türkiye’de, demir-çelik, kâğıt, ağır kimya sanayilerinin kurulmasına ve yerli makine ve motor yapılmasına karşı çıkan yabancı tekeller, 1980 sonrasında, adım adım bu amaçlarına ulaşıyor. Ülkeyi yabancı tekellerin, ürünlerin pazarı yapanlar, hükümet edenler, gelişmiş ülkelerin kendi yerli üretimlerini korumaları, ABD ve AET’nin Türkiye çıkışı ürünlere sınırlama getirmeleri, kota uygulamaları karşısında, sözüm ona hayrete düşüyor. Çok daha serbest dış ticaretin savunuculuğuna soyunuyor. Gelişmiş kapitalistlere, bizim az gelişmişlerimiz, kapitalizm dersi vermeye kalkıyor. Kendi çalışanlarının emeğinin karşılığını vermeyenler, işçisiyle, memuruyla, köylüsüyle, esnafı ve yerli sanayicisiyle toplumun yoksullaşmasını sağlayanlar, yabancılardan övgülerine sığınıyor.

Bu çelişik durumun giderilmesi, bu tersliğin kırılması gerekiyor. Bu nedenle, yerli olana, ulusal olana sahip çıkılması ve sahip çıkmanın toplumsallaşması gerekiyor. Toplumsal sahip çıkma, demokrasiden geçiyor, hak ve özgürlüklerin yaygınlaşmasından, örgütlü hak arama yollarının açılmasından, özetle, beyin gücüne dayalı üretime, en azından özgürce çalışma olanağı sağlanmasından geçiyor.

Ülkemizde yerli beyin gücüne dayalı üretimin, demokrasinin görece olarak işlerlik kazandığı 1960’lı yıllarda büyük gelişme gösterdiği bir gerçektir. Aynı yıllar, sanayileşmede, KİT’in gelişiminde de önemli aşamalar elde edilmesine tanıklık ediyor. Her türlü yerli üretimin demokratik ortamlarda yeşerdiği, geliştiği görülüyor, toplumsal özelemler, istemler, demokrasiyle su yüzüne çıkıyor. Toplumsal sahip çıkma bilinci demokrasiyle güçleniyor; ulusal olan, yerli olan demokrasiyle canlanıyor.

Bu sözlerden, çalışmanın önyargılı olduğu sonucuna varılamaz. Çalışmanın son bölümü dışında kalan tüm bölümleri, varolan sayısal verilere ve somut olgulara dayanıyor. Bir kısım tanımları, kavramsal açıklamaları içeren giriş bölümünden sonra, İkinci Bölümde, KİT’in tarihsel gelişimi ve ekonomi politikalarındaki yeri ele alınıyor. Üçüncü Bölümde, KİT’in ekonomi içindeki yerinin değişik yönleriyle saptanmasına çalışılıyor. Dördüncü Bölüm KİT’te sermaye ve işgücü konularına ayrılıyor. Beşinci Bölümde KİT-özel sektör

ilişkileri ele alınıyor. KİT'in yönetimi ve denetimiyle ilgili Altıncı Bölüm'ü, özelleştirme konusunun incelendiği Yedinci Bölüm izliyor.

Son bölümde, Ekonominin ve KİT'in Geleceği ele alınıyor. Yalnızca bu bölümde, yerli üretim olanaklarının genişletilmesi, beyin gücüne dayalı üretim süreçlerinin özümsemesi ve gelişmesi için düzgüsel (normatif) önermelere gidiliyor. Ancak bu önermelerin de evrensel olgulara, bilimsel doğrulara ve gerçeklere uygun olmasına kesinlikle özen gösteriliyor.

Bu mantıksal kuzgu, KİT ile ilgili tüm soruların yanıtını vermiyor, denilebilir. Bununla birlikte, KİT ile ilgili olan önemli sayılabilecek tüm konuları içerdiği de yadsınamaz. Bir başka anlatımla, KİT konusunda burada sıralanandan çok soru sorulabilir. Çalışma bu konuda belli bir çerçeve çiziyor. Yeterince incelenmeyen, eksik kalan alt konuların yapılacak yeni araştırmalarla tamamlanması, çalışmanın bu tür girişimleri uyarması, doğrusu, başlıca amaçlarından biri sayılmalıdır.

Çalışmanın hazırlanmasında çok kişinin emeği, doğrudan ve dolaylı katkıları vardır.

Önce, ODTÜ'deki görevimden uzaklaştırıldığım günlerde on beş dolayında öğrencim beni yalnız bırakmadı. Onlarla birlikte KİT üzerine bir çalışma başlattık. Her biri ekonomi alanında bilimsel çalışmalar yapmaya yönelen bu öğrencilerime içtenlikle teşekkür ediyorum; çalışmalarında başarılar diliyorum. Kendilerinden şu anda tek tek izin alma olanağı bulunmadığından, adlarını yazamıyorum.

Çalışmanın başlangıcında eski öğrencim, şimdilerde meslektaşım Mustafa Yavuz Ata'nın, son aşamasında da öğrencilerimden Melike Gülbay'ın büyük katkıları oldu, kendilerine teşekkür ediyorum. Yüksek Denetleme Kurulu Kütüphanesi Müdürü Nurten Ayılmaz ve TBMM Kütüphanesi Müdür Yardımcısı Ali Rıza Cihan'a veri sağlamada gösterdikleri yardımlar için; Aykut Ekzen'e de KİT üzerine yaptığı derlemeden yararlanma olanağı sağladığı için, teşekkür borçluyum. Fotokopi işinde yardımlarından dolayı Nihat Özdemir'e teşekkür ediyorum.

Çalışmayı ayrıntılı bir biçimde okuyarak düzeltmeler yapan, uyarılarda bulunan ve geliştirilmesini sağlayan ODTÜ öğretim üyesi Doç. Dr. Oktar Türel'e, teşekkürün yeterli olmadığını biliyorum; ellerine sağlık diyorum. BASS Sendikası'nın yönetici ve çalışanlarına araştırmaya zaman ayırmamı sağladıkları için teşekkür borçluyum. GERÇEK Yayınevi'nin sahibi Fethi Naci'ye, hiç zorlamadan, ancak

kesinlikle sonuç alıcı özendirmeleri için teşekkür borçluyum. Teşekkür konusunda son bölüm eşim ve çocuklarıma aittir. Olağanüstü destekleri nedeniyle, Nuran, Önder ve Emek'e teşekkür ediyorum.

Bunca destek ve katkılardan sonra kalan eksik ve yanlışların sorumlusu ise yalnızca benim.

Ankara, 15 Ekim 1989

Yakup KEPENEK

I. GİRİŞ

Soru 1: Çalışmanın kapsamı nedir?

Çalışma, Türkiye ekonomisinde kamu ekonomik girişimlerini konu alıyor. Kamuoyunda genellikle KİT (Kamu İktisadi Teşebbüs-leri) olarak bilinen bu girişimlerin, tarihsel gelişimleri, ekonomiye katkıları ve başlıca nitelikleri çalışmanın esasını oluşturuyor.

KİT, mal ve hizmet üretmek üzere kurulan ve sermayelerinin *en az yarısından fazlası* devlet tarafından karşılanan ekonomik kuruluşlardır. Burada devlet deyimi yalnızca genel ve katma bütçeye dahil kuruluşları kapsıyor; il özel idareleri ve belediyelerin ekonomik birimleri, bu tanımın dışında kalıyor.

Sözü edilen açıklığa karşın, KİT kavramının gerçek sınırlarını belirlemek, hiç de kolay olmuyor. Önce, sermayesinin yarısından fazlası, hatta tamamı devlet tarafından karşılanan bir kısım ekonomik birimler *yasal* olarak KİT kapsamına girmiyor. Bu nedenle, KİT tanımında yasal düzenleme, birinci derecede önem kazanıyor.

Sonra, bir kısım kamu hizmeti birimleri, salt denetim açısından KİT sayılıyor; Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK)'nın denetimine giriyor. Ancak bu kuruluşlar, öbür nitelikleri yönünden KİT sayılmadığı gibi, ilgili yasal düzenlemelere göre de KİT sayılmıyor, kendi özel yasal düzenlemeleriyle çalışıyor. Bir başka deyişle YDK'nın denetimi, KİT'ten çok daha geniş bir alanı kapsıyor. Çalışmada, YDK denetimi değil, öbür yasal düzenlemelere göre KİT sayılma, esas alınıyor.

Ekonomiyle ilgili tüzel kişilerde sermaye sahipliği iki öğeyi de birlikte getirir: yönetim ve denetim. Devletin sermaye çoğunluğuna

sahip olduğu kamu girişimlerinde bu iki işlevin kamusal olması kuraldır. Bu kuralın dışında tutulan kamu işletmeleri yasal yollardan ayrıca belirlenir.

Yukarıdaki tanım çerçevesine giren ekonomik işletme birimleri genellikle KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsleri) olarak biliniyor. Çalışma esas olarak KİT'i konu alıyor. Bu nedenle, öncelikle bu kavrama açıklık getirilmesi gerekiyor.

Kamu ekonomik girişimleriyle ilgili yasal düzenlemeler içinde, yalnızca 22 Mayıs 1964 tarih ve 468 sayılı yasada KİT deyiminin yer aldığı görölüyor. Bu tarihten önce, kamu ekonomik girişimleri, iktisadi devlet teşekkülü-İDT olarak adlandırılıyor. Belirtmek gerekir ki burada sözü edilen yasa, kamu girişimlerinin *denetimiyle ilgilidir*. KİT ve İDT deyimleri 20 Mayıs 1983'te çıkarılan 60 sayılı yasa gücünde kararnameye (KHK) dek eşanlamli olarak kullanıldı. Bu tarihten sonra ise KİT'in iki ana alt gruba ayrıldığı görölüyor. Bunlardan birincisi sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kuruluşlar iktisadi devlet teşekkülü (İDT) olarak adlandırılıyor. İkincisi de sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve kamu hizmeti ağır basan kamu girişimleri de kamu iktisadi kuruluşu (KİK) olarak adlandırılıyor. Bir başka deyişle KİT, İDT ve KİK'ten oluşuyor.

KİT'in, bu iki ana grubu da, kendi içinde, *önce*, kurum, işletme, genel müdürlük, anonim ortaklık gibi değişik biçimlerde nitelenen alt birimlere ayrılıyor, örneğın Etibank, TMO ve TCDD vb. bu alt birimleri oluşturuyor. Sonra alt birimler, kendi içinde, müesseselere ve bağlı ortaklıklara ayrılıyor. Bunlardan birincisinde sermayenin tamamı kamuya, ikincisinde de yarıdan fazlası kamuya ait bulunuyor. Müessese ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üretim birimlerine de işletme deniyor. KİT sözcüğü bunların tamamını kapsıyor.

KİT kavramının içerdigi ekonomik birimlerin bir listesi 18. so-ruda sunuluyor. Kavramlara, KİT'in yönetim ve işleyişiyle ilgili bölümdede de ayrıca açıklık getiriliyor. KİT kapsamına girmemekle birlikte, KİT ve bağlı ortaklıklarının sermayesinin yarısından *azına* sahip olduğu ekonomik girişimlere iştirak denildiğini belirtelim.

Çalışmanın, kapsamı açısından bir noktaya daha açıklık getirilmesi gerekiyor. Gelişme süreci içinde bir kısım kamu kurum ve kuruluşları denetim açısından KİT sayılıyor; ya da sermayesinin tamamı devlete ait olmakla birlikte, bir kısım kuruluşların açıkça KİT olmadığı belirtiliyor. Çalışmada verilerin değerlendirilmesinde bu noktaya olabildiğince özen gösteriliyor. Veri kaynaklarının uyumu

sağlanmaya çalışılıyor. Bu nedenle, önemli bir veri kaynağı olan Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine giren bir kısım kuruluşlar, örneğin SSK, Emekli Sandığı, İş ve İşçi Bulma Kurumu, TRT, Atom Enerjisi Kurumu ve Kredi ve Yurtlar Kurumu ile *fonlar* inceleme kapsamının dışında tutuluyor. Buna karşılık, 1970'li yıllarda kamu sermayesiyle kurulan ve KİT sayılmayan ve genellikle SAN'lı kuruluşlar olarak adlandırılan kuruluşlar, 1983'ten sonra KİT sayıldıkları için, incelemenin kapsamında sayılıyor. T.C. Merkez Bankası ise esasen, yasal olarak, KİT sayılıyor.

Tüm yasal düzenlemelere karşın, bir kısım kamu girişimlerinin KİT içindeki konumu zaman içinde farklı tanımlanabiliyor; İller Bankası, örneğin bazen KİT olarak sayılıyor, bazen de bu kapsamdan çıkarılmış bulunuyor. Ancak, KİT ile ilgili bu incelemede tutarlılığı ve sürekliliği sağlamak amacıyla dönemler arası uyum sağlanıyor. KİT'in dönemlere göre büyümelerinin, genişlemelerinin genel çizgileri, boyutları belirtiliyor. Sayısal veriler ve değerlendirmelerin içeriği bu yaklaşımla sağlıklı bir yapıya kavuşturulmuş oluyor.

Soru 2: Çalışmanın yöntemi nedir?

KİT, mal ve hizmet üretimi ve sunumuyla uğraşan ekonomik birimlerdir. Bu tür birimlerin incelenmesinde iki yaklaşım izlenebilir. Yaklaşımlardan birincisi, KİT'in bir ya da birkaçını belirli gösterge ve değişkenler kullanarak ele almak ve buradan tümüne ilişkin sonuçlara, genellemelere ulaşmaktır. İkincisi de, KİT'in *tümüyle* ilgili verilerin, gelişmelerin incelenmesidir. Çalışmada, ikinci yaklaşım benimseniyor; bu anlamda, bütüncül bir yaklaşım izleniyor.

KİT'in bütünüyle ele alınması, ekonomi içindeki konumunun olduğu kadar niteliksel yönlerinin saptanmasında da olumlu bir işlev görüyor; KİT'in tümüne ait sayısal veriler, niteliksel öğelerle tamamlanabiliyor. Böylece KİT konusunda, çoğu kez yapıldığının tersine, "körün fili tutmasına benzer değerlendirmelerden" uzak kalınmaya çalışılıyor.

Ekonominin bütünü içinde KİT incelenirken, yalnızca belli bir yılın verilerine dayanan, kesit bir yaklaşım yeğlenmiyor. Konuyu olabildiğince gerçekçi yansıtmak amacıyla ve verilerin elverdiği ölçüde son 15-20 yılın gelişmeleri üzerinde duruluyor. Böylece, ekonomi politikalarında ve genel ekonomik durumda görülen değişimlerin KİT üzerindeki etkileri de açıklık kazanıyor.

Yöntem konusunda vurgulanması gerekli nokta, çalışmanın bir iktisat tarihi çalışması *olmadığıdır*. KİT'in iktisat tarihi çok ayrı bir çalışma konusudur. Bununla birlikte, KİT'in oluşumuna ve gelişimine olan etkileri, KİT olgusuyla doğrudan ilişkileri nedeniyle, ekonomi politikalarının evrimine çok genel çizgileriyle değiniliyor. Ekonomi politikalarının evrimi, KİT'in nicel ve nitel yönlerinin açıklanmasında yardımcı oluyor. KİT'in yoğunlaştığı alt sektörler, bu alanda zaman içinde görülen farklılaşmalar, ekonomi politikalarına bağlı olarak, açıklık kazanıyor.

KİT'in, ekonomi içindeki yerinin bütünüyle incelenebilmesi için, yalnızca dar anlamda ekonomik değişkenlere bağlı bir çözümlemenin yeterli olmayacağı açıktır. Bu nedenle, çalışmada, KİT'in kendi iç yapılarıyla özel kesim ile ilişkilerinin ayrıca ele alınması yoluna gidiliyor.

KİT'in iç yapılarının incelenmesi, başlıca iki ögeyi içeriyor. Bunlardan birincisi, iki temel üretim etmeninin, emek ve sermayenin, durumudur; ikincisi de KİT'in yönetim ve denetimleridir.

KİT'te, işgücü ve sermayenin durumu, bunların gelişmeleri ve özellikle verimlilikleri, KİT'in anlaşılmasında büyük önem taşıyor. Ek olarak da, KİT'in sermaye ve işgücüne ilişkin sorunlarının, özellikle 1980 öncesinde sürekli bir biçimde tartışma konusu olması, bu konuların ayrı bir önemle incelenmesini gerektiriyor. Benzer bir durum, KİT'in yönetimiyle ilgili olarak geçerlidir. KİT'in yönetiminin kendine özgü niteliğiyle açıklanması, ele alınması gerekiyordu. Ek olarak da, KİT ile ilgili tartışma ve değerlendirmelerin odak noktasını, sürekli olarak bu kuruluşların yönetiminin oluşturduğu biliniyor. Bu nedenlerle KİT'in yalnız işgücü ve sermaye yapıları değil, yönetim ve denetimleriyle ilgili sorular da, çalışmanın kapsamına alınmış bulunuyor.

KİT'in özel kesimle ilişkileri de KİT olgusunun anlaşılmasında çok büyük bir önem taşıyor. Gerçekten, KİT-özel kesim ilişkilerinde, yalnız bu kuruluşların özel sermaye birikimine katkıları ve buradan ekonomik gelişmedeki dolaylı işlevleri değil, ekonomi-dışı, siyasal ve toplumsal etmenlerin de varlığı, saptanabiliyor. Bu nedenle, KİT-özel kesim ilişkilerine olabildiğince ayrıntılı bir biçimde yer veriliyor.

Çalışmada özelleştirme konusuna yer verilmesi, son yılların bu çok güncel ve önemli sorununun anlaşılması amacını taşıyor. Bu satırların yazıldığı 1989'da, kamuoyunda, KİT ile özelleştirme kavramları, neredeyse, *eşanlamlı* bir duruma getirilmiş bulunuyor. Bu durumda özelleştirme olgusuna yer verilmesi, kaçınılmaz oluyor.

Tüm bu noktalar, Türkiye ekonomisinin ve KİT'in geleceği üzerinde bir kısım görüşlerle tamamlanıyor. Çalışmaya bütüncül özelliğini de bu konulara yer verilmesi kazandırıyor.

Soru 3: KİT ile ilgili sayısal veri kaynakları nelerdir?

KİT konusunda ana veri kaynağı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun (YDK) yıllık raporları ve bu raporlara kaynaklık eden ayrıntılı işletme çalışmalarıdır. Bunlara ek olarak ekonomi ile ilgili yayınlarda KİT konusunda veriler yer alıyor.

YDK'nın yıllık raporları tüm KİT'i kapsıyor; bu yönüyle genel niteliktedir. YDK raporları, 1971 ve sonrası yıllar için belirli bir düzenleme içinde süreklilik kazanmış bulunuyor. Bu tarihten önceki yıllarla ilgili raporlar ya hiç bulunmuyor, ya da belirli bir düzenlemeye oturmuyor. Düzenli raporlarda, KİT'in tüm ekonomi içindeki yerleri, işbulma ve mali durumları, işletme çalışmaları, iştirak ve yatırımları konularında sayısal veriler yer alıyor. Ek olarak KİT'in başlıca sorunlarına ve bunların çözüm önerilerine değiniliyor.

KİT konusunda önemli sayılabilecek bir veri kaynağı da Maliye Bakanlığı'nın 1975 ve sonrası için yayınladığı KİT yıllıklarıdır. Yıllıklarda yalnız genel sayısal veriler değil, sektör ayırımı içinde kurumlarla ilgili ayrıntılı bilgiler yer alıyor. Bakanlığın bu yayını, 1983 ve sonrasında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından, ancak çok dar kapsamlı bir biçimde sürdürülüyor.

Sözü edilen iki ana veri kaynağına ek olarak, hükümetçe her yıl hazırlanan bütçe gerekçeleriyle, yıllık programlarla ve kalkınma planlarında da KİT konusunda, özellikle KİT finansmanı ile ilgili veriler yer alıyor.

KİT konusunda oldukça ayrıntılı sayısal veriler, Devlet İstatistik Enstitüsü'nün 1939-1976 yıllarını kapsayan *Kamu İktisadi Kuruluşları Ekonomik Hesapları* adlı yayınlarında bulunuyor. Bu yayınlarda, toplam ve sektörlere göre, üretim, üretimde kullanılan girdiler, katma değer, maaş ve ücretler, dolaylı vergiler, kira, faiz ve komisyon ödemeleri, amortismanlar, sübvansiyonlar ve kâr-zarar durumları yalnızca sayı olarak, veriliyor. Çalışmanın bir olumlu yanı da hangi kamu işletmelerinin kapsandığını belirtmesidir.

KİT ile ilgili yayınlanmış kitapların sayısı oldukça sınırlıdır. Dilimizde, Selahattin Özmen'in *Türkiye'de ve Dünyada İktisadi Devlet Teşekkülleri* (Ankara, 1967), aynı yıl yayınlanmış olan Dündar

Sağlam'ın *Türkiye'de KİT* (Ankara, 1967), Mustafa Aysan'ın *Türkiye'de Devlet İşletmeciliği* (İ.Ü. İşletme Fakültesi, 1971) ve Selahattin Özmen ile Mustafa Aysan'ın birlikte yayınladıkları *KİT Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri* (İstanbul, 1981) sayılabilir. İngilizce olarak *State Manufacturing Enterprise in a Mixed Economy The Turkish Case* adlı Bertil Walstedt'in Dünya Bankası ve John Hopkins Üniversitesi tarafından 1980'de yayınlanan yapıtı vardır. Son olarak, Selahattin Özmen'in *Türkiye'de ve Dünyada KİT'lerin Özelleştirilmesi* (İstanbul, 1987) adlı bir yapıtı olduğunu belirtelim.

Yasalarla kurulmalarına, kamusal olmalarına ve bu nedenle kayıtlarının düzenli tutulması gerekli olmasına karşın, KİT konusundaki sayısal verilerin güvenilirliği tartışma konusudur.

Önce, 1970'li yıllara dek, YDK raporlarının düzenli tutulmadığı, sayısal verilerin derlenmediği görülüyor. O kadar ki, o yıllara dek, değil sayısal verilerin, KİT'in kendisinin tam bir listesinin bile elde edilemediğini İstatistik Enstitüsü yukarıda sözü edilen yayınında belirtiyor. Bu durumda KİT üzerine yapılacak araştırmaların sağlıklı olabilmesi için kapsanan KİT'in doğru tanımlanması büyük önem taşıyor. KİT sayılan işletme birimleri, Ereğli Demir Çelik örneğinde olduğu gibi, kimi zaman KİT sayılıyor, bazen de KİT kapsamına girmiyor. Araştırmalarda kapsam tanımı bu nedenle öncelikli sayılmalıdır.

Sonra, KİT konusundaki sayısal veriler kaynaklarına göre büyük farklılıklar gösteriyor. Özellikle işbulma, kârlılık gibi temel değişkenler bile aynı yıl için farklı kamu birimlerinin yayınlarında farklılaşabiliyor. Çalışmada, bu tür uyumsuzlukları gidermek için ayrıntılı işletme (YDK) raporlarına başvuruluyor.

Üçüncü olarak, birçok çalışma ve yayında KİT kavramı yalnızca *işletmecî KİT* için kullanılıyor. Bu durum özellikle DPT ve bütçe gerekçelerinde görülüyor. Çalışmada tüm KİT ile ilgili veriler kullanılıyor.

KİT ile ilgili sayısal verilerin değerlendirilmesinde bu noktaların özellikle göz önünde tutulması gerekiyor.

Soru 4: KİT işlevlerine göre nasıl sınıflandırılıyor?

KİT'in ekonomik işlevlerine göre, ya da sektörel konumlarına göre ayırımında, genellikle *iki* ana gruba ayrıldıkları görülüyor. Çoğu YDK Raporları'nda ve özellikle KİT ile ilgili özel çalışmalarda, KİT'in

işlevsel olarak, *işletmeci* ve *tasarrufçu* olarak ikiye ayrıldıkları görülmüyor. Bu çerçevede, bankacılık dışında kalan tüm KİT birimleri *işletmeci*, bankacılık alanında çalışanlar da *tasarrufçu* olarak adlandırılıyor.

Bu ayırım konusunda özellikle göz önünde tutulması gerekli nokta, birçok çalışmada, yalnızca *işletmeci kuruluşların KİT sayılması*, tasarrufçu kuruluşların bir yana bırakılmasıdır.

İşlevsel ayırımın bir başka örneğini, 1970'li yıllardan başlayarak Maliye Bakanlığının yayınladığı KİT ve İştirakleri Yıllıkları veriyor. Bu yaklaşımda KİT, "imalat ve sanayi", "maden ve enerji", "tarım", "ulaştırma ve haberleşme" ve "mali kurumlar" olmak üzere, beş ana gruba ayrılıyor. Çalışmanın sektörel çözümlemelerinde bu ayırımı büyük ölçüde bağlı kalındığından üzerinde daha ayrıntılı durulması gerekiyor.

Maliye Bakanlığı'nın ayırımında, MKEK, Sümerbank, T. Çimento, T. Demir-Çelik, SEKA ve Türkiye Uçak Sanayii, *imalat*; Eti-bank, TEK, PETKİM, Petrol Ofisi, TPAO, Karadeniz Bakır ve TKİ *maden ve enerji* sektöründe sayılıyor. *Tarım*la ilgili tüm kuruluşlar, Azot (Gübre), EBK, TMO, TSEK, Türkiye Şeker, Yapağı ve Tiftik, ÇAY-KUR, Yem Sanayii ve TZDK, tarım kurumları adı altında toplanıyor. Denizcilik Bankası ve Deniz Nakliyat, PTT, TCDD, THY *ulaştırma ve haberleşme* kurumları sayılıyor. Tüm kamu bankaları ve DMO da *mali kuruluşlar* olarak adlandırılıyor. Bu arada belirtelim ki, Bakanlığın Yıllıklarında TRT ulaştırma ve haberleşmenin, SSK ve Emekli Sandığı da mali kuruluşların içinde yer alıyor. Son olarak, SAN'lı kuruluşlara 1982'ye dek, ayrıca yer verildiğini belirtelim.

Çalışmada, bu ayırım esas alınmakla birlikte, yeni bir düzenlemeye gidiliyor. Buna göre, *tarım* kesiminde KİT olarak, 1983 sonrasında KİT yapılan TIGEM alınıyor. *Madencilik* sektöründe Eti-bank, TTK, TKİ ve TPAO yer alıyor. *İmalat* sektörüne tüm sanayi kuruluşları giriyor; MKEK, Sümerbank, Çimento, Demir-Çelik, SEKA, T. Şeker, PETKİM, T. Gübre (Azot) ASOK (SAN'lı kuruluşlar), TSEK, EBK, ÇAY-KUR, Türkiye Uçak, Yem bu grupta yer alıyor. Ek olarak, Etibank ve TCDD'nin işleme ve üretim birimleri imalat kesiminde sayılıyor. *Enerji* sektörü olarak TEK alınıyor. DMO, TMO, Yapağı ve Tiftik, TZDK ve Petrol Ofisi *ticaret* sektörünü oluşturuyor. *Ulaştırma-haberleşme* alanında KİT olarak ise, Denizcilik İşletmeleri, Deniz Nakliyat, TCDD, PTT, DHMİ, THY ve USAŞ alınıyor. KİT içinde sayısal boyutu çok sınırlı kalan Ankara İmar Ltd., Turizm Bankası ve Abant ve Bolu Çevresi Turizm A.Ş. hizmetler kesiminde sayılıyor. Son olarak, tüm kamu bankalarının, DYB dahil, ve Güven

Sigorta'nın, *bankacılık ve sigortacılık* sektörünü oluşturduklarını ve Etibank, Sümerbank ve Denizcilik Bankası gibi bankacılık işlemleri yapmakla birlikte asıl işlevleri bankacılık olmayan kuruluşların bankacılık çalışmalarının da bu başlık altında yer aldığını, önemle, vurgulamamız gerekiyor.

KİT'in ekonomik işlevlerine göre sektörel ayırımı, yasal düzenlemelere dayanmıyor. Tümüyle işlevsel konumlarından kaynaklanıyor. Çalışmanın sektör ayırımında bu yaklaşım izleniyor. Tarım ve hizmet kesimlerinde KİT'in sayısal ağırlığı çok sınırlı kaldığından, bu alt sektörlerle, ayrıca yer verilmiyor.

II. TARİHSEL GELİŞİM VE EKONOMİ POLİTİKALARINDA KİT'İN YERİ

Soru 5: Toplumumuzda "devletçiliğin kökenleri" nelerdir?

Ülkemizde, devletçiliğin kökenleri kolaylıkla Osmanlı dönemine götürülebilir. Osmanlı üretim yapısının esas olarak tarıma dayalı olduğu biliniyor. Ek olarak, Osmanlı döneminde toprakta kamu-devlet mülkiyetinin egemen mülkiyet biçimi olduğu da bir gerçektir. Toprak mülkiyetinin bu özelliği toplumsal ve ekonomik ilişkilerde belirleyicidir. Tarımsal ürünün bir bölümüne, mülk sahibi olarak devletin el koyması, bunun karşılığında da sulama, ulaşım gibi bir kısım hizmetlerin devlet tarafından sağlanması zorunluluğunu getirir. Halk, giderek temel gereksinimlerinin karşılanmasını bile devletten "bekler". Devletin "ana" ya da "baba" biçiminde nitelendirilmesi, bu kavramın toplumumuza özgü boyutlarını gösterir. Atatürk'ün, 1931'de söylediği "halkımız tab'an (yaradılıştan) devletçidir" sözleri bu gerçeği özetliyor.

Osmanlı toprak düzeni, bilindiği gibi, devlete ait tarım arazisinin, uygun deyimiyle dirliklerin, sağlayacakları yıllık gelire göre, has, zeamet ve timar biçiminde örgütlenmesine dayanıyordu. Bunların yönetimini üstlenenler birer kamu görevlisi olarak belirli miktarda ürünü devlete sağlamak ve gerektiğinde askeri birlikleriyle savaşa katılmak zorundaydı. Dolayısıyla, timar düzeninin bir tür ekonomik birim ya da işletmelerden oluştuğu söylenebilir. Ancak bunun, günümüz kamu işletmeleriyle benzerliğinden söz edilemez. Çünkü dirlik birimlerinde çalışanlar kamu işletmelerinde çalışanlar sayılmadığı gibi bugünkünün aksine pazar için üretim de geçerli değildi, ya da egemen amaç değildi. Burada vurgulanmak istenen, toplumumuzda "devletçi" anlayışın kökenlerinin Cumhuriyetin çok ön-

celerine gittiğidir.

Osmanlı'nın son dönemleriyle Cumhuriyet dönemi, toprak mülkiyetinin hızla özelleştirilmesine tanıklık etmişse de toplumumuzda sorunlara çözümünü sürekli biçimde devletten bekleyen anlayış varlığını sürdürmüştür, denilebilir. Nitekim birçok büyük sanayici yayınladıkları anılarında nasıl devlet desteği gördüklerini ilginç bir biçimde sergiliyor.

Cumhuriyet döneminde devletçiliğin doğuşunda en önemli etmenin ülkenin yöneticilerinde egemen olan çağdaşlaşma özlemi ile ekonomik koşulların yetersizliği ya da uyumsuzluğu olduğu söylenebilir. Bir başka deyişle, devletçilik aracılığıyla çağdaşlaşma sürecinin ekonomik yönü tamamlanmak istenmiştir. Varolan özel sermaye birikiminin düzeyi bu işlevi görmekten uzaktır; ve ekonomik atılım sağlamada yetersiz kalmaktadır. Devlet bu eksiği doğrudan giderme yolunu seçmiştir.

Yukarıda belirtilen toplumsal koşullar, 1930'lu yılların iç ve dış gelişmelerinin de etkisiyle devletçilik'i gündeme getirmiştir.

Soru 6: Osmanlı döneminde kamu girişimciliği nasıl bir gelişme gösterdi?

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, 1840'lı yıllarda, özellikle ordunun ve diğer kamu çalışanlarının gereksinmelerini karşılamak üzere bir dizi dokuma fabrikası kurulduğu görülüyor. Bunlar arasında bugün de varlığını sürdüren Bakırköy iplik ve dokuma, Beykoz ayakkabı, kemer, Tophane top ve tüfek ile İnceköy cam tesisleri sayılabilir.

Osmanlı döneminde görülen bu ilk sanayi işletmeleri kurulması girişimi, düzenli, bilinçli ve programlı bir sanayileşme çabasından çok yönetimin gereksinmelerini düzenli ve kararlı biçimde karşılama isteğinden kaynaklanıyordu. Ek olarak, o yıllarda Mehmet Ali Paşa'nın Mısır'da giriştiği sanayileşme atılımının da bu oluşumda etkisi olduğu öne sürülebilir.

Bu noktada, Osmanlı'nın neden sanayileşemediği, ya da sanayi devrimine neden katılamadığı üzerinde durulmalıdır. Konu üzerinde bir kısım genel olguları, nedenleri sıralamak gerekiyor.

Önce, tarımsal artığa, ürün fazlasına özel girişimcilerin değil de devletin el koyması, sermaye birikiminin de devlet eliyle olması gerektiği gibi bir sonuç doğurur. Osmanlı devlet yapısı bu atılımı ger-

çekleştirecek donanımdan yoksundur. Bu tür bir süreç, eğitimiyle, ulaştırmasıyla bir bütünlük isterdi.

Sonra, 1838 Baltalimanı Anlaşması sonucu Osmanlı iç pazarı yabancı sınai ürünlere "açılmış" bulunuyordu. Hiçbir ülke yerli üretimini dış rekabete karşı "korumadan" sanayileşemezdi.

Bir başka nokta da Osmanlı İmparatorluğu'nun etnik yapısıdır denilebilir. Osmanlı'da ticaret kesimini ellerinde tutanlar büyük ölçüde azınlık gruplarıydı. Dolayısıyla, ticaret sermayesinin sanayi sermayesine *dönüşümünü* sağlayacak toplumsal koşullardan da Osmanlı yoksundu. İmparatorluk, bağımsızlık savaşları veren azınlık gruplarının güvenceli bir ortamda sınai üretime yönelmelerine olanak vermiyordu.

Bununla birlikte, İmparatorluğun son yıllarında yerli sanayii geliştirme çabaları görülüyor. 1908 sonrasında makine dışalımını üzerinden gümrük vergilerinin kaldırıldığı, buna koşut olarak, yerli sınai üretimi korumak amacıyla, dışalım gümrük vergilerinin artırıldığı görülüyor. Yine aynı yıllarda, 1913'te sanayiın teşviki için bir yasa çıkarılıyor, özel sanayi üretiminin geliştirilmesine çalışılıyor. Birinci Dünya Savaşı yıllarında devlet-özel işbirliğiyle Adapazarı Demir ve Ahşap İmalathanesi örneğinde görüldüğü gibi, bir milli sanayi kurulması özlemi öne çıkıyor. Ortaklıklar kurulması özendiriliyor. Savaş yıllarında devlet, gıda maddeleri başta olmak üzere, ticaret alanına doğrudan giriyor.

Osmanlı devlet işletmeciliğinin ilginç bir örneği, Ziraat Bankası'dır. 1863'te Niş'in Pirok kasabasında kurulan memleket sandıkları 1888'de Ziraat Bankasına dönüşüyor ve çiftçiye kredi sağlama işlevini üstleniyor.

Osmanlı döneminde, esas olarak ordunun gereksinmelerini karşılamak üzere kurulan işletmeler, Cumhuriyet döneminde KİT'e öncülük etmişlerdir, denilebilir. Gıda, porselen, deri ve özellikle dokuma alanında görülen Osmanlı kamu girişimleri sayısal ağırlıktan ve niteliksel etkinlikten uzaktır. Bunlar, Unkapanı gıda, Yıldız porselen, Beykoz deri, Defterdar, Bakırköy ve Hereke'de kurulan dokuma işletmeleridir. Sonuç olarak, Osmanlı'nın son dönemlerinde *sanayileşmenin gerekliliğinin* anlaşılmış olmasına karşın, bu doğrultuda başarılı sonuçlar alındığı söylenemez.

Soru 7: Devletçiliğin oluşum nedenleri nelerdir?

Günümüz KİT'inin başlangıcı 1930'lu yıllarda gerçekleştirilen devletçilik uygulamasıdır. Devletçilik uygulaması, kendine özgü koşulların, ekonomik ve toplumsal olguların doğrudan bir sonucudur. Ancak gerek Türkiye ekonomisinin daha sonraki gelişmelerine olan etkileri ve tartışmalı niteliği, gerekse KİT sürecinin özünü oluşturması nedeniyle üzerinde durulmalıdır.

Devletçiliğin nedenleri üzerinde daha ayrıntılı durmadan, önemli bir noktanın belirtilmesi gerekiyor. Devletçilik, bu anlayışı savunan bir siyasal eğilimin örgütlü bir biçimde, ya da siyasal parti olarak yönetime gelmesi sonucu uygulama alanına konulmamış, tersine olağanüstü sayılabilecek koşulların zorlaması sonucu doğmuştur.

Cumhuriyet öncesinin on yılını sürekli savaşlarla geçiren ve başarılı bir ulusal bağımsızlık savaşı veren toplumumuz, 1920'li yıllara tam anlamıyla bir yoksulluk içinde giriyordu. Cumhuriyetin kuruluşundan hemen önce, 1923 ilkbaharında toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde, özel girişimciliğe öncelik veren bir ekonomi politikası çok kalın çizgileriyle belirliyordu. Ancak, Kongre'ye katılan, çiftçi, işçi, tüccar ve sanayici kesimlerinin temsilcileri, istek ve önerilerinin yerine getirilmesini, yine de, devletten bekliyorlardı.

Ulusal sermaye birikiminin sağlanması amacıyla, daha sonraki yıllarda, demir ve denizyolu ulaşımında kamu kesiminin öncülüğü gerçekleştiriliyor; tarımsal krediler artırılıyor; İş Bankası'nın kurulmasını sanayi kesimini canlandırmak üzere Sanayi ve Maadin Bankası'nın kurulması izliyordu. Sanayiın özendirilmesi amacıyla çıkarılan yasayı, Lozan Barış Anlaşması uyarınca 1929'dan sonra gerçekleştirilebilen sanayii dış rekabete karşı koruma önlemleri tamamlıyordu.

Tüm bu yeniden düzenleme ve girişimlere karşın, Cumhuriyetin ilk on yılında gerçekleştirilen çağdaşlaşma amacına yönelik köklü yasal ve kurumsal düzenlemeler, bunlara koşut ekonomik gelişmelerle tamamlanamıyordu. Atatürk'ün İktisat Kongresini açış konuşmasında vurguladığı siyasal bağımsızlığın ekonomik bağımsızlıkla tamamlanması, amacına ulaşamamıştı. Bir başka deyişle devrim niteliğindeki düzenlemelerle ekonomik gelişme arasında eşitsiz bir gelişme, çelişki söz konusuydu. Özel sermaye birikimi, beklenen, istenen hızda gerçekleşmiyordu.

Bu olgu, 1929'da gelişmiş kapitalist ülkelerde görülen ağır ekonomik bunalımla birlikte, devletçilik uygulamasının alt yapısını oluşturdu, denilebilir. Türkiye'nin dışsatımında çok önemli bir yeri olan ülkelerin ekonomik bunalım içine düşmeleri, dışsatımın azal-

masına ve dışsatıma dayalı geleneksel tarım ürünlerinin fiyatının düşmesine yol açtı. Bu durum, üretim düşüşlerine neden oldu. Dolayısıyla, ekonomiye canlılık kazandırmak için dışsatımı yapılamayan tarım ürünlerinin yerli olarak değerlendirilmesi gerekiyordu. Bu yaklaşımla, Türkiye'nin dışalımına sağladığı, başta dokuma olmak üzere, sınai tüketim mallarının yerli üretimi de sağlanmış olacaktı.

Bu ülke içi gelişmelere koşut olarak aynı yıllarda görülen *iki* dış gelişme de Türkiye'de devletçiliğin oluşumunu etkilemiştir. Bunlardan biri, gelişmiş kapitalist ülkelerin ekonomik bunalıma çözüm olarak kamu girişimciliğine önem vermeleri ve bu doğrultuda gerçekleştirilen kuramsal ve uygulamalı gelişmelerdir. Öbürü de Sovyetler Birliği'nde uygulanan planlı sanayileşme örneğidir. Türkiye'de ekonomi politikası arayışlarına girenlerin bu iki süreçten etkilendiği yadsınamaz.

Gerçekten 1929 büyük bunalımı, en aşırı liberal ekonomi yanlılarını bile piyasa mekanizmasının ekonomiye kendiliğinden ve dengeli yön vereceği konusunda kuşkuyla düşürüyordu. Kapitalist ekonomiler bunalımdan çıkış için kamu harcamalarının artırılması, devletin ekonomiyi düzenlemede karışmacı bir davranış göstermesi gibi yöntemleri benimsiyordu. Bu gelişmelerin "tab'an" devletçi olan bir toplumsal yapıda etkili olmaması düşünülemezdi.

Sovyetler Birliği'nin planlı ekonomi politikasıyla sanayileşme alanında hızla gelişmesi ve daha da önemlisi ekonomik bunalımla karşılaşmadan gelişmesini sürdürmesi, Türkiye'nin yönetici kesiminde, Kurtuluş Savaşı sırasında başlayan yakınlaşmanın da katkısıyla, ilgiyle izleniyordu. O yıllarda ekonomi ile ilgili kurumsal düzenlemelerde, Âli İktisat Meclisi kurulması, Plan yapılması vb., Sovyet deneyiminden esinlenildiği görülüyor. Kaldı ki o yıllarda Türkiye ekonomisini inceleyen yabancı uzmanlar arasında, ABD, Fransız ve Alman olanlarla birlikte Sovyet uzmanları da bulunuyordu.

Belirtilen dış etmenlerin devletçilik uygulamasına etkileri bulunmakla birlikte, Türkiye'nin yöneticileri hemen her fırsatta devletçiliğin kendi koşullarımızdan doğduğunu, kendine özgü niteliğiyle herhangi bir yabancı görüşe dayandırılmayacağını vurgulamışlardır. Bu yaklaşımdaki ulusalcılık ögesi ya da siyasal etmen önemli olmakla birlikte, devletçiliğin oluşumunda iç ve dış etmenlerin göreceli ağırlığı karşılaştırılırsa, iç etmenlerin daha ağırlıklı olduğu söylenebilir⁽¹⁾.

(1) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Tekeli, İlhan ve İlkin, Selim, *Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu*, Ankara: ODTÜ, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi 3, 1982.

Burada sözü edilen iç ve dış etmenler, Türkiye’de devletin ekonomiyi harekete geçirecek girişimlerde bulunmasını zorunlu kılıyordu. Çünkü özel sermaye birikimi yetersizdi ve yabancı sermaye de ulusal bağımsızlığını “emperyalizme karşı” kazanan Türkiye’ye kuşku ile baktığı gibi; varolan bunalım koşullarında gelmesi de beklenemezdi.

Devletin ekonomiyi harekete geçireceği tek alan sanayi olmalıydı. Şekerden dokumaya dek hemen tüm temel tüketim gereksinimlerini dışalımla sağlayan bir Türkiye nasıl “bağımsız” sayılırdı⁽²⁾? Kaldı ki, dışsatımı giderek güçleşen tarım ürünlerinin işlenmesi, sınai ürüne dönüştürülmesi de ancak devletin sanayi işletmeleri kurmasıyla olanaklıydı. Fiyatların düşmesi, dışarıdan makine ve teçhizat sağlanmasını kolaylaştırıyordu.

Özetle, 1930’lu yılların başında, iç ve dış koşullar, devlet girişiyle sanayileşmeye olanak veriyordu.

Soru 8: İlk KİT ne zaman ve nasıl kuruldu?

Günümüzdeki anlamıyla ilk KİT 1930’lu yıllarda oluşturuldu. Gerçekten, 4 Temmuz 1938 tarih ve 3460 sayılı yasa, “sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan” kamu ekonomik kuruluşlarına ilişkindi. İktisadi devlet teşekkülü (İDT) de denilen bu tür kuruluşların adları bu yasada belirtilmiyor; kuruluşların kendi yasalarında bu duruma açıklık getiriliyordu.

Kamu ekonomik girişimlerinin kuruluşu, bu konudaki yasa/ düzenlemeden çok daha öncelere gidiyor; Ziraat Bankası örneğinde olduğu gibi 1863’e dek uzanıyor. Bunun gibi, Cumhuriyetin ilk yıllarında, 1925’te, kamu mülkiyetinde olan sınai üretim birimlerini çalıştırmak, yenilerini kurmak ve özel kesime de destek olmak üzere Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası kuruldu. Banka daha sonra, 1933’te, Sümerbank’a dönüştürüldü, daha doğrusu devredildi. Etibank ise 1934’te kuruldu. Özetle, 1938’de ilk KİT ile ilgili yasal düzenleme yapıldığında, Ziraat Bankası, Sümerbank, Etibank daha önceden kurulmuş bulunuyordu. T Halk Bankası ise 1933’te kurulmasına karşın, ancak 1938’de çalışmaya başladı. 1938’de kurulan TMO, daha önce Ziraat Bankası’nın yapmakta olduğu tarım

(2) O günlerin bağımsızlık anlayışını Şevket Süreyya Aydemir’in “şeker istiklali ve 160.000 ton Türk şekeri” başlıklı yazısı simgeliyor. *Kadro*, Sayı 11, İkinci Teşrin (Kasım) 1932, s. 5.

ürünlerini destekleme alımlarıyla görevlendirildi. KİT'in oluşumuyla ilgili, ayrıca bir noktaya daha değinilmelidir. 18 Ocak 1940 tarih ve 3780 sayılı Milli Korunma Yasası devlete hemen her türlü ekonomik işletme kurma hakkını veriyordu. Nitekim Petrol Ofisi (1941) ve Et ve Balık Kurumu (1952) bu yasaya dayanılarak oluşturulmuşlardır.

Son olarak belirtelim ki, daha sonraki yıllarda kurulan pek çok KİT'in ilk oluşumları daha eskilere gidiyor. Örneğin SEKA ve Demir-Çelik işletmeleri, önceleri Sümerbank'ın müesseseleri olarak oluşmuş, daha sonra bağımsız KİT olmuşlardır.

Denilebilir ki, KİT'in çekirdeği, Sümerbank ve Etibank'ın kurulumalarıyla oluşturuldu. Gerçekte, her iki kuruluş 1934 başında uygulanmasına başlanan Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı'nı yaşama geçirmenin araçları olarak oluşturuldu. Bu Plan'la özellikle dokuma, maden işleme, kâğıt, bir kısım kimyasal ürünlerle cam ve çimento sanayilerinin kurulması amaçlanıyordu.

Birinci Planı, gıda, kimya, makine ve deniz ulaşımı konularına öncelik veren İkinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı izleyecekti. Ancak Birinci Plan'ın tam olarak uygulanmasına karşın, İkinci Plan, İkinci Dünya Savaşı nedeniyle uygulanamadı.

İlk KİT hemen tümüyle sanayi alanında oluşmuş olmakla birlikte, o yıllarda sanayileşme sürecinin çok önemli *kurumsal düzenleme* ve *önlemlerle tamamlandığı*, ayrıca vurgulanmalıdır. Gerçekten, tarım, madencilik, ulaştırma ve bankacılık alanında o yıllarda yapılan düzenlemeler, bir yönüyle sanayileşme çabalarını destekleme işlevi görmüşler, öbür yönüyle de bu alanlarda daha sonraki gelişmeleri belirleyici olmuşlardır. Bu çerçevede, tarım kesiminde kooperatifçiliğe gidilmesi ve —o günlerde— Ziraat Bankası aracılığıyla tarım ürünlerinin destekleme alımına konu olması, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü'nün kurulması, deniz ve demiryolları ulaşımında kamu girişimciliğine öncelik verilmesi, bankacılık konusunda yapılan düzenlemeler ve özellikle T.C. Merkez Bankası'nın kurulması, belirtilebilir. Dolayısıyla, KİT'in oluşumunu bu bütünlük içinde algılamak gerekir.

Soru 9: İlk KİT'In sermaye kaynakları nasıl sağlandı?

KİT aracılığıyla sanayileşme girişimlerinin gerçekleştirilmesinde en önemli sorun gerekli sermayenin sağlanmasıdır. Gerçekte sermaye sağlanması, yalnız KİT'e ilişkin olmayan, genel bir sorun-

dur. KİT eliyle kurulacak sınai girişimlerin kuruluş sermayesinin nasıl karşılanacağı 1930'lu yılların bugüne göre çok daha yoksul olan Türkiye'sinde büyük önem taşıyordu. Kaldı ki, Kurtuluş Savaşı'nı izleyen yıllarda yabancı sermayeli işletmeler, demiryolları başta olmak üzere, millileştirildiğinden, yabancı sermayeden yararlanılamazdı. O yıllarda büyük bir ekonomik bunalımla karşı karşıya bulunan gelişmiş kapitalist ülkelerden dış kredi ve yardım sağlanması olanağı da bulunmuyordu. Ülke, kendi kaynaklarına başvurmak durumundaydı.

Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı'nda öngörülen sanayi tesislerinin kurulması için, başlangıçta, beş yıl için toplam 44 milyon lira öngörülüyordu. Bu miktar, o yıllarda yıllık bütçenin yaklaşık beşte biri dolayındaydı.

Sanayileşmenin finansmanı için, öncelikle her yıl bütçeden altı milyon lira ayrılması öngörülüyordu. Buna ek olarak, tamamı dokuma sanayiinde kullanılmak üzere, Sovyetler Birliği'nden, faizsiz ve tarım ürünleri verilerek ödenmek üzere, 10,5 milyon lira uzun süreli kredi sağlandı.

Türkiye İş Bankası da 2,4 milyon lira ile cam ve bir kısım kimya sanayiinin kurulmasına yardımcı olacaktı.

Birinci Sanayileşme Planı'nda öngörülen sınai işletmelerin tamamlanması için gerekli sermaye, daha sonra artırıldı; 100 milyon liraya çıkarıldı. Ancak, kullanılan sermayenin yerli olmasına büyük özen gösterildi. Özetle ilk KİT hemen tümüyle yerli sermaye ile oluşturuldu.

İlk KİT'in kuruluş sermayelerinin yerli karşılanmasını olanaklı kılan bir kısım etmenlere değinilmelidir. Önce, gümrük vergilerinin ve bir kısım temel tüketim mallarından alınan vergilerin yükseltilmesi yoluna gidildi. Birinci Sanayileşme Planı'nda öngörülen sınai girişimler tamamlandığında, o yılların toplam dışalımının önemli bir bölümü yerli üretimle karşılanabilecek ve bunlar kâr edecekti. Bu olgu, üretim yoluyla, yeniden üretimde kullanılabilecek sermayenin sağlanması anlamına geliyordu. Ancak bir nokta çok açıktı; KİT'in finansmanı halkın ödediği vergilerle karşılanacaktı. Ek olarak, o yıllarda gerçek ücretlerin çok sınırlı tutulduğu, bunun da üretim maliyetlerinin düşük olmasını sağladığı belirtilmelidir.

İlk KİT'in yerli sermaye ile kurulmasının nedenleri o yılların iç ve dış koşullarından kaynaklanıyordu, denilebilir. Bu görüş genelde doğru olmakla birlikte, ilk sanayileşme atılımının, para miktarını artırarak enflasyoncu yaklaşımlara başvurulmadan ve ağır dış borç yükü altına girmeden gerçekleştirildiği de önemle vurgulanmalıdır.

Bu açılardan ilk KİT çok başarılı bir uygulama örneğidir⁽³⁾.

Soru 10: KİT, neden sanayi alanında yoğunlaştı?

Ülkemizde kamu ekonomik girişimciliğinin sanayi eksenine oturtulması, varolan nesnel koşulların sonucudur, denilebilir. İlk KİT oluşumunda, ekonomik gelişme ile sanayileşmeyi eşanlamli tutan bir anlayış egemendi. Sanayileşmeyi ekonomik gelişme sayan anlayışın kökeninde Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılması ile ilgili tartışmaların ve bunu izleyen yıllarda doğan ulusalcı görüşlerin bulunduğu açıktır. İmparatorluğun çöküşünü sanayileşememesine bağlayan anlayış, Cumhuriyet dönemine de yansiyordu. Cumhuriyetin ilk on yılında özel girişimciliğe dayalı olarak sanayileşme doğrultusunda somut sonuçlar, gelişmeler elde edilemediğinden, siyasal yönetim önlem alma gereğini duyuyordu.

Kaldı ki iç ve dış koşullar da devletçi sanayileşmeye olanak veriyordu. Ülke 1929'dan sonra gümrük sınırlamalarında tam yetkili oluyordu; yerli sanayi dış rekabete karşı korunabilirdi. Ek olarak, kapitalist ekonomilerin içine sürüklendiği büyük ekonomik "bunalım" da Türkiye'nin, görece olarak, daha serbest bir ortamda sanayileşmesini olanaklı kılıyordu. Bir başka deyişle, ülke ekonomisi emperyalizmin baskılarının hafiflediği bir dönemden geçiyordu. Bir yandan yerli tarım ürünlerine ülke dışında pazar bulunması güçleşiyor, bunların yerli işlenmesi gereği doğuyor; öbür yandan da sanayi üretimi için gerekli makine ve gereçlerin uygun koşullarda sağlanması kolaylaşıyordu. İlk KİT'ler bu tür olağandışı sayılabilecek bir ortamda oluştu.

Gerçekten, 1930'lu yıllara gelindiğinde, yaptığı yasal ve kurumsal düzenlemelerle, Cumhuriyet hükümeti siyasal bağımsızlığı pekiştirmiş bulunuyordu. Ancak, siyasal bağımsızlığın ekonomik bağımsızlıkla tamamlanması gerektiği yönünde Atatürk'ün İzmir İktisat Kongresi'nde dile getirdiği özlem, gerçekleştirilemiyordu. O yıllarda,

(3) İlk KİT'in finansmanı için Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nda öngörülen 44 milyon liranın öngörülen tüm projelerin gerçekleştirilmesinde yeterli olmadığı, daha doğrusu ek finansman gereksinimi doğduğu ve toplam gerçekleşme maliyetinin 100 milyon lira dolayına yükseldiği biliniyor. Bu süreçte, özellikle Karabük demir-çelik fabrikasının finansmanı için dış kredi alınması yoluna gidilmiş ve bu nedenle Plan'ın finansmanının %50 gibi bir bölümünün dış kaynaklardan sağlandığı sonucuna varılmıştır. Krş. Tekeli ve İkinci, *yage*, s. 337. Karabük demir-çeliğin kendine özgü durumu bir yana bırakılırsa, yine de ilk KİT sanayi birimlerinin büyük ölçüde yerli sermaye ile kurulduğu söylenebilir.

gelişmiş kapitalist ülkelerde yaşanan büyük ekonomik bunalım sonucu, Türkiye geleneksel tarım ürünlerinin dışsatımını gerçekleştiremiyordu. Başta pamuk ve tütün olmak üzere, tarım ürünlerinin dışa satılamaması, bir yönüyle ülke içinde ürün fiyatlarının düşmesine ve işsizliğe yol açıyor, öbür yönüyle de dışalımını güçleştiriyordu.

Türkiye’de o yıllarda yaygın kanı, sanayileşmiş kapitalist ülkelerin “aralarındaki bütün iktisadi ve siyasi münazaalara ve ihtilaflara (çekişme ve anlaşmazlıklara) rağmen, ziraatçı memleketlerin piyasalarına hakim olmak davasında müttefik” olduklarıydı (Celal Bayar’ın Ekonomi Bakanı olduğu günlerde, Aralık 1933’te Ekonomi Bakanlığı’nın hazırladığı *Raporlar*, s. 6-7).

Ek olarak, aynı yıllarda, gelişmiş ülkeler ekonomik bunalım sorununun çözümünü *devletten* bekliyordu. Fiyat düşüşleri, kapasite kullanımının düşmesi ve yaygın işsizlik biçiminde görülen bunalımın, yalnızca devletin kamu harcamalarını artırması yoluyla ekonomiye canlılık getirmesi sonucu aşılabileceği görüşü, kuramsal düzeyde ve uygulamada egemen oluyordu. Devlet, girişimleriyle, işlemeyen piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırmalıydı. Bu olgu, esasen sorunlarının çözümünü devletten bekleyen Türkiye toplumsal yapısı için uygun koşullar yaratıyordu.

Son olarak, devletin, eğer ekonomi alanında girişimci olacaksa sanayi alanına el atması en uygun, çıkar yoldu. Sanayi ile, bir yünden yerli tarım ürünlerinin işlenmesi, madenlerin değerlendirilmesi sağlanacak, öbür yünden de, dışalımla sağlanan sanayi ürünlerinin yerini, o yıllarda gözde sayılan yerli ürünler alacaktı.

Denilebilir ki, devletçi sanayileşme, bir bakıma, özel sermaye yatırım yapsaydı nereden başlarsa o noktadan başlıyordu. Sonuç, devletçiliğin kuramsal çerçevesi için öne sürülen, özel kesimin yapamadığını devletin yaptığı görüşüne uygun sayılabilir.

Sanayileşme programı, kural olarak, dışalım konusu olan malların yerli üretimini sağlamaya yönelikti. Bu mallar büyük ölçüde, dokuma ve şeker gibi temel tüketim mallarıyla, o yıllarda önemli tutulan eğitim ve yapım işlerinin iki temel maddesi, kâğıt ve çimento olarak görülüyordu. Bu çerçevede, olağandışı sayılabilecek tek girişim, Karabük Demir-Çelik işletmesidir; yerli savunma sanayiinin kurulmasına katkısı ve demir-çelik üretiminin ulusal bağımsızlığın bir simgesi sayılması, bu konuda etkili olmuştur denilebilir.

Nitekim Cumhuriyet’in kuruluş yıllarında bir ağır sanayi kurulması özlemi bulunuyor. 29 Mart 1926 günlü Resmi Gazete’de yayınlanan 786 sayılı yasayla devlete demir-çelik sanayiini kurma görevi veriliyor, ve bu iş için bütçeden dört yılda harcanmak üzere 18 milyon

TL ayrılması öngörülüyordu. O yıl bütçe gelirleri 180 milyon TL'ydi.

Soru 11: KİT türü sanayileşme farklı nitelikte olabilir miydi?

KİT olarak kurulan sanayi işletmelerinin, çok büyük ölçüde temel tüketim mallarının yerli üretimine yöneldiği, bunu amaçladığı görülüyor. O günün koşullarında ileri teknolojiyle kurulmalarına ve çağdaş üretim birimleri olmalarına karşın, birimlerin dışalım konusu olan tüketim mallarını yerli üretme politikasının bir sonucu oldukları yadsınamaz. Burada akla gelebilecek önemli bir soru devletçi sanayileşme uygulamasının neden yatırım malları üretiminden başlamadığıdır. Devletçi sanayileşme, makine ve motor yapımı, makine yapan makineler ve ara malları üretimiyle başlatılamaz mıydı?

Bu sorunun ya da yanıtının kuramsal güzelliği ne olursa olsun, o günlerin nesnel koşulları, bu tür bir yaklaşıma olanak vermiyordu.

Önce, devletçi sanayileşmenin bilinçli bir biçimde dışalım yerine yerli üretim politikasına dayalı olduğu dikkate alınmalıdır. İlk sanayileşme planıyla, örneğin, ülkenin toplam yıllık dışalımının %44 gibi bir bölümünün yerli üretimle karşılanması amaçlanıyordu. Yerli girdilerin, özellikle tarım ürünlerinin sanayi üretiminin hammaddesi olarak kullanılması tarım kesimine belli bir canlılık getirecekti. Bu ikili baskı, dışalım ve yerli tarım ürünlerinin değerlendirilmesi, sanayileşmenin tüketim mallarından başlamasını zorunlu kılıyordu.

Sonra, ara ve özellikle yatırım malları üretiminin niteliğinden doğan sınırlamalar büyük önem taşıyor. Makine gerek nitelikli işgücü, gerekse üretim girdilerinin sağlanması açısından tüketim malları üretiminden farklıdır. O yıllarda, ülkenin nitelikli işgücünün düzeyi ve tüm üretim girdilerinin dışalımla sağlanacak olması, yerli makine yapımına geçilmesini engelliyordu. Dışalım güçlükleri ortamında, ara ve yatırım malları üretimi için, yalnız öbür girdilerin değil, nitelikli işgücünün de dışarıdan sağlanması zorunluluğu, bu tür bir girişimi olanaksız kılıyordu.

Ek olarak, yerli üretilecek yatırım mallarının yerli pazarı oluşmamıştı; dış pazar bulma olanakları da gelişmiş kapitalist ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik bunalım nedeniyle, çok sınırlıydı. Yatırım ve ara mallarının yerli kullanımının sağlanabilmesi için devletçilik uygulamasının, kısa dönemli bir bunalımdan çıkış olgusu biçiminde değil, çok daha uzun dönemli, kapsayıcı bir ekonomik gelişme planının bir parçası olarak yürütülmesi gerekirdi. Bunu

sağlayacak nesnel koşulların bulunmadığı da ayrıca belirtilmelidir⁽⁴⁾.

Sonuç olarak, devletçi sanayileşmenin makine yapan makineler üretimine yönelmesi, ekonomik, toplumsal ve teknik açılardan olanaksızdı. Bu nedenle, devletçi sanayileşmenin yanlış noktadan başladığı savları geçerli değildir. Denilebilir ki, devletçi sanayileşme, dışalım yerine yerli üretim politikasını, özel kesim benzeri bir yaklaşımla yürütmüş; uygun deyimle, özel sermayenin yatırım yapsaydı ilgi duyacağı alanlara yönelmiştir. Ancak kamu girişimlerinin üretim tekniklerinin o günlerde en ileri düzeyde olması ve sanayiın bölgesel dağılımına özen gösterilerek kurulmaları, özel kesim kuruluşlarına göre çok önemli nitelik farklarıdır.

Devletçi sanayileşmenin, ilke olarak, temel tüketim mallarının yerli üretimine yönelik olması, bir kısım ara malı sanayilerinin kurulmasını dışta tutmuyordu. O yıllarda büyük önem verilen eğitim ve yapı işleri, sırasıyla kâğıt ve çimento üretimine önem verilmesini gerektiriyordu. Bu çerçevede olağan dışı sayılabilecek tek girişim, demir-çelik işletmesinin kurulmasıdır. Demir çelik üretimi, ulusal bağımsızlığın bir simgesi sayılmasının ötesinde, yerli maden kaynaklarının değerlendirilmesi ve özellikle kurulacak savunma sanayiine girdi sağlama işlevi nedeniyle de öncelikli sayılmaktaydı.

Soru 12: KİT'in oluşumu, ya da devletçilik nasıl algılanıyor (du)?

Devletçilik uygulaması oluşum yıllarında ve sonrasında yoğun tartışmalara konu olmuş bulunuyor. Ekonomi ile ilgili yazılarda konunun çok farklı, çelişik ve karışık sayılabilecek algılamaya biçimlerine tanık olunuyor. Salt ilginç olacağı düşüncesiyle farklı algılama bi-

(4) Doğrusu, *Kadro* Dergisi'nde de, sanayileşmenin makine yapan makineler türü, yatırım malları üretimiyle başlaması savunulmuyordu; ancak Türkiye'de "ağır sanayiın de kurulması" özlemi dile getiriliyordu.

Bu arada devletçilik anlayışıyla neredeyse özdeşleşen Kadrocu yaklaşım üzerinde çok kısa olarak durulmalıdır. Kadro çizgisi, Türkiye gibi azgelişmiş ülkelerde, sınıf farklılaşmasının belirgin olmadığını; temel çelişkinin sanayileşmiş ülkelerde az gelişmiş ülkeler arasında olduğunu; siyasal bağımsızlığın kazanılmasıyla, geleceğin sınırsız toplumuna geçiş için devletin, aydın kesimlerin belirli kadrolarının öncülüğünde sanayileşmeyi üstlenmesi gerektiğini savunur. Bu görüşler, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomi yazınlarında tartışılmaya başlanılan gelişmişlik-az gelişmişlik, çevre-merkez ve benzeri kuramsal tartışmaların, daha 1930'lu yılların başında ülkemizde öne sürüldüğünü gösteriyor. Uygulanma olasılığı, ya da geçerliliği bir yana, *Kadro* Dergisi'nde tartışılan görüşler, bu bakımdan gerçekten özgün ve öncü niteliğindedir.

çimlerine değinmek gerekiyor.

Doğuşu yıllarında, devletçilikle ilgili görüşlerin iki ana gruba ayrıldığı söylenebilir. Bir yönden *Kadro* Dergisi çevresinde toplanan grup devletçiliği sürekli ve kapitalizmin yerine uygulanması gerekli bir seçenek olarak görüyor, öbür yönden bir başka kesim de devletçiliği yerli kapitalizmin geliştirilmesinin bir aracı sayıyordu. Devletçilik, sermaye birikimini sağlayacak, sınai üretimi artıracak ve özel sermaye birikimini besleyecekti.

Denilebilir ki, daha sonraki yıllarda, ikinci görüş egemen oldu, uygulandı.

Türkiye ekonomisiyle ilgili çalışmalar yapan yabancı uzmanların devletçiliği çok daha farklı yorumladıkları görülüyor. Örneğin, William Yale, devletçiliği "merkantilizmin çağdaş bir biçimi" olarak algılıyor. (Aktaran, Suna Kili, *Kemalizm*, İstanbul, 1969, s. 97). Merkantilizm, adı üstünde, ticaret, özellikle dış ticaret yoluyla sermaye birikimi öngören anlayıştır; devletçilik ise sanayileşmeye, üretken sermayeye öncelik vermeye dayanır. Burada "merkantilizm" deyiimi ile Yale, devletin ekonomiye karışmasını belirtmek istiyor. Bunun gibi Maxweel Fry devletçilikten "hafif (İngilizcesiyle mild) sosyalizm" olarak söz ediyor (*Finance and Development Planning in Turkey*, Leiden, Brill, 1972). Buna karşılık üç kişilik bir araştırma grubunun başı olarak Türkiye ekonomisini inceleyen Max W. Thornburg, devletçiliği "yönetici sınıfın konumunu ve siyasal gücünü korumaya yarayan"... "sermayenin büyük ölçüde devletçe sağlandığı kötü yönetilen bir kapitalizm" olarak yorumluyor. (*Turkey, An Economic Appriasal*, New York, Twentieth Century Fund, 1949, s. 38-39). William Hale ise devletçiliğin kökenlerinin, zamanının komünizmine ya da faşizmine götürülmüş bulunduğunu, buna karşılık, Türkiye'nin siyasal yönetiminin devletçiliği, ülkenin nesnel ekonomik durumundan kaynaklanan, dogmatik ideolojilerle ilişkisi bulunmayan, bir yerli üretim olarak tanımladığını belirtiyor (*The Political and Economic Development of Modern Turkey*, New York: St. Martin's Press, 1981, s. 55). Dünya Bankası hesabına Türkiye ekonomisini, özellikle KİT'i, yakın yıllarda inceleyen B. Waslstedt de, Cumhuriyet Halk Partisi'nin "güçlü sosyalist eğilimi" olduğunu belirtiyor (Yukarıda soru 3'te age, s. 35).

Yabancıların bu farklı ve çok çelişik algılama biçimlerine çoğu kez yerli yetkililer de katılmış bulunuyor. Örneğin, 1942-46 döneminde Başbakanlık yapan Şükrü Saracoğlu, devletçiliği "sosyalizmin gelişmiş biçimi" olarak görüyor (Aktaran, Kemal Karpat, *Turkey's Politics*, Princeton: P. University Press, 1959, s. 87). 1950

sonrasında bakanlık yapmış olan Muhlis Ete ise bu konuda yazdığı kitapçığının adını "Türkiye'de devlet sömürüsü" olarak koymuştur (*State Exploitation in Turkey*, Ankara: Basın Yayın ve Turizm Genel Müdürlüğü, 1951). Devletçilik yıllarının Ekonomi Bakanı Celal Bayar da devletçiliğin özel sermaye birikimine büyük katkıları olacağını öne sürüyor. Bu noktaya KİT-özel sektör ilişkileri bölümünde ayrıca değinilecektir.

Devletçilik konusundaki bu farklı algılama biçimleri, çelişik görüşler, hiç kuşkusuz, belli sonuçlara ulaşmak, belli çıkarlara yardım etmek için sergilenen görüşlerdir.

Günümüze dek devletçilik konusunda en ayrıntılı ve bilimsel çalışmalardan birini yapmış olan Korkut Boratav'a göre, devletçilik, üçüncü dünya ülkeleri için, kendi öz kaynaklarına dayanarak sanayileşmelerinin yöntemidir; bir bakıma "üçüncü" yoldur. Kapitalist "merkez" ile, bunalım ve savaş dönemlerinde ekonomik ve siyasal bağların zayıflaması, dış rekabete karşı korumacı önlemlerin alınması ile gelişmekte olan ülkeler, devlet öncülüğünde sanayileşmede yol alabilir: sonuçta ulusal kapitalizm yaratılabilecektir. (100 Soruda *Türkiye'de Devletçilik*, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1974).

KİT'in ilk oluşum yıllarındaki durumuyla, daha doğrusu devletçilikle ilgili bu algılama biçimleri, daha sonraki on yıllarda, özellikle 1970'li yıllarda, KİT'in finansmanının *enflasyonun* başlıca nedeni olduğu, gereğinde *fazla personel* çalıştırdıkları, yönetimlerinin siyasal kadroların *arpalığı* olarak kullanıldığı biçimlerine dönüştürülüyor. Tüm bu ve benzeri nitelermelerde az, ya da çok, gerçek payı bulunduğu belirtilmelidir. Bu doğru olmakla birlikte, devletçilik uygulaması ve bunun devamı olan KİT olmasaydı Türkiye ekonomisi ne durumda olurdu sorusunun yanıtını verme olanağının bulunmadığı da bir gerçektir. Sonuç olarak ilginç, çoğu kez dayanıksız ve gerçek dışı algılama biçimleri bir yana, devletçilik-KİT olgusu, Türkiye'nin yerli üretim olanaklarının genişletilmesinde, özellikle temel sanayilerin kurulmasında çok büyük bir işlev görmüştür.

Soru 13: KİT'e dayalı sanayileşmeden ne zaman ve nasıl vazgeçildi?

Türkiye İkinci Dünya Savaşı'na katılmamakla birlikte, ülke ekonomisi savaş yıllarında olağanüstü yöntemlerle yönetildi. Milli Korunma ve Varlık Vergisi yasaları örneklerinden de anlaşılabileceği

gibi savaş yılları özel sermaye birikimi ürkütücü nitelikteydi. Bu olağanüstü karışmacı önlemlere karşın, dönem boyunca özellikle *ticari sermaye* birikiminin, karaborsa ve yasa dışı kazançların da katkılarıyla çok büyük boyutlara ulaştığı görülmekteydi. Güçlenen özel sermaye daha özgürlükçü bir yaklaşım istiyordu. Çok partili döneme geçilmesiyle bu özlem daha da somutlaştı, yoğunlaştı. Ülke, daha savaş-öncesi yıllardan başlayarak, dış siyasal ilişkilerinde İngiltere'ye yakınlaşmıştı. Savaş sonrasında İngiltere'nin yerini ABD alıyordu. SSCB ile ilişkilerin bozulması da ABD'ye yakınlaşma eğilimlerini güçlendiriyordu. Truman Doktrini ve Marshall Planı uygulamaları çerçevesinde Türkiye'ye gönderilen ABD'li uzmanlar, ekonomi politikasında *kesin* bir dönüşüm öneriyorlardı.

Ülke içi gelişmelerin dış etmenlerle tamamlanması sonucu Türkiye İkinci Dünya Savaşı sonrasında "devletçi" sanayileşme politikasını terk etti. Bu eşanlı etkileşim, ekonomi politikası olarak devletçiliğin yerini özel girişimciliğe bırakması sonucunu verdi.

Savaş sonrasında ekonomi politikası tartışmalarının özünü ekonomide kamu kesiminin yeri oluşturdu. Sonuçta, iş başındaki hükümet devletçilik politikasını yeniden tanımlama gereği duydu. *Yeni devletçilik* olarak tanımlanan bu yaklaşıma göre hükümet özel girişimciliği desteklemeli; ülkenin yönetimi ve güvenliğiyle kamu hizmetleri dışında kalan ekonomik faaliyet alanlarında özel kesimin güçlenmesi ve bu süreçte yerli ve yabancı özel sermayeden yararlanılması sağlanmalıydı. Yine de ekonominin planlı ve programlı gelişmesi öneriliyordu.

Yeni devletçilik anlayışının oluşmasında ABD ile ekonomik ilişkiler de belirleyici rol oynuyordu. ABD'li uzmanlar, yalnız özel girişimciliğe önem verilmesini istemekle kalmıyor, yepyeni bir ekonomi politikası öneriyorlardı. ABD'li uzmanlara göre, Türkiye, ağır sanayi (demir-çelik, ağır kimya, özellikle kimyasal gübre, selüloz ve kâğıt) alanlarında yeni yatırım *yapmamalıydı*. Demiryolları yerine karayollarına önem vermeliydi. İç ve özellikle dış ticarete serbestlik egemen kılınmalıydı. Yerli ve yabancı özel sermayeye olanaklar sağlanmalıydı⁽⁵⁾.

(5) Bu konuda özellikle bkz. Max W. Thornburg, Graham Spry George Soule, *Turkey An Economic Appraisal*, New York; The Twentieth Century Fund, 1949, s. 205-255. Thornburg, *The Economist* Dergisi'ne verdiği bir demeçte de Türkiye'nin hazırladığı savaş sonrası kalkınma planını "devlet sosyalizminin aşırı bir ifadesi" olarak niteliyordu (Aktaran, Yahya Tezel, *Cumhuriyet Dönemi İktisat Tarihi, 1923-1950*, Ankara: Yurt Yayınları 4, s. 242. Ayrıca bkz. Dünya Bankası (International Bank for Reconstruction and Development) *The Economy of Turkey An Analysis and Recommendations for a Development Program*, Washington, D.C. 1951, ss. 97-100.

Ekonomi politikasında bu *köklü* değişiklik, Türkiye'nin Marshall Planı kapsamına alınması için bir *önkoşul* sayılıyordu. Türkiye, tarıma, karayolu taşımacılığına ve ABD'nin çıkarları için önemli olan, başta krom, maden çıkarılmasına önem verilmeliydi.

Hükümet bu dış istemler üzerine savaş sonrası dönemde Sümerbank ve Etibank'ın öncülüğünde devletçi sanayileşme programını sürdürme amacından, daha doğrusu bu amaçla hazırlanan kalkınma planını uygulamaktan, vazgeçti. Bunun yerine, 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı hazırlandı. Plan, tarıma, karayolları başta olmak üzere ulaştırmaya öncelik veriyordu. Planda öngörülen yatırımların yarıya yakını dış borç ve yardımlarla karşılanacaktı. Resmi belge özelliği kazanmamakla birlikte 1947 planında öngörülen ekonomi politikaları o yıllarda uygulandı, denilebilir.

Soru 14: Demokrat Parti yönetiminin KİT anlayışı nasıldı?

Demokrat Parti'nin 22 Mayıs 1950'de TBMM'de okunan hükümet programında "...iktisadi sahada devlet sektörünü mümkün olduğu kadar daraltmak... hususi teşebbüs sahasını mümkün olduğu kadar genişletmek" esas alınıyordu. Ek olarak da "amme hizmeti gören ve ana sanayie taalluk edenler hariç" devlet işletmelerinin... "bir plan dahilinde ve elverişli şartlarla peyderpey hususi teşebbüse devredileceği" vurgulanıyordu.

Demokrat Parti'nin on yıl süren yönetimi döneminde bu programın uygulanamadığı, söylenebilir. Bir başka deyişle, devlet sektörünün olabildiğince daraltılması ve bir kısım KİT'in özel sermayeye devredilmesi yoluna *gidilemedi*.

Demokrat Parti yönetiminin KİT'in ekonomideki yerini daraltma ve özel kesime devretme önermelerinin gerçekleştirilememesi nesenel, toplumsal koşullardan kaynaklanıyordu. Demokrat Parti yönetimi, hızla genişleyen para sunumu ve uyguladığı ücret-fiyat politikalarıyla artan iç talebi karşılamak zorundaydı. Dışalığa getirilen kolaylıklar, savaş yıllarında biriken döviz kaynaklarının hızla tükenmesine ve dışalım güçlüklerine yol açınca, büyüyen iç talebi karşılayanın tek yolu yerli üretimi artırmaktı. Hükümet, özel girişimciliğin yeterince gelişmediğini de dikkate alarak, KİT'e önem vermek zorunda kaldı. Daha doğrusu, KİT'in üretim kapasitesini genişletme,

Üretim olanaklarını artırma, ivedi bir çözüm niteliği kazandı. Böyle olmakla birlikte 1950'li yıllarda KİT'in ekonomi içindeki yeri önemli bir *niteliksel* değişime uğradı. KİT'in özel kesimi *doğrudan* desteklemesinin yolları aıldı.

Gerçekten, Demokrat Parti iktidarı döneminde, birçok yeni KİT oluşturulduğu gibi, birçoğu da önceden kurulanlardan ayrılarak bağımsız KİT'e dönüştürüldü.

nce, PTT, Devlet Demir ve Denizyolları, KİT olarak yeniden örgütlendi, ek olarak, Sümerbank'tan SEKA ve T. Demir-elik; Etibank'tan T. Kömür İşletmeleri ayrılarak KİT özelliği kazandırıldı. Et ve Balık Kurumu, TMO'dan ayrılarak KİT yapıldı. Son olarak da Devlet Malzeme Ofisi, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) ve T.C. Turizm Bankası kuruldu. Tüm bu oluşumlar, özel kesime öncelik veren bir siyasal partinin döneminde gerçekleştiriliyordu.

Demokrat Parti döneminde *asıl gelişme, KİT iştirakleri* konusunda görüldü. O zamana dek çok sınırlı tutulan "iştirak" olgusu bu dönemde hızla yaygınlaştırıldı. İlgili bölümde ayrıntılarıyla verildiği gibi, iştirakler yoluyla devlet sermayesinin özel sermaye birikimine çok büyük katkılar yapması sağlandı. Denilebilir ki, 1950'li yıllarda KİT'in genişlemesinde, yerli üretimi artırma, büyüyen ekonomik ve toplumsal istemleri karşılama baskısının yanında özel kesime sermaye aktarılması da çok önemli bir etkindir.

Soru 15: KİT'in temel işlevleri zaman içinde nasıl bir değişim gösterdi?

KİT'in ilk kuruluş yıllarından başlayarak sanayi alanında yoğunlaştığı biliniyor. Ancak zaman içinde KİT eliyle sanayileşmenin niteliği değişiyor. Bu değişimin nedenlerinin açıklanması gerekiyor.

KİT, ilk kuruluş yıllarında temel tüketim malları üreten sanayilerin kurulmasını üstleniyordu. Özellikle gıda, dokuma, içki ve tütün sanayiinde ilk KİT önemli üretim artışları sağlıyordu. Daha sonra, 1950'li ve özellikle 1960'lı yıllarda, KİT'in *ara malları* denilen kâğıt, imento, demir-elik, gübre ve petro-kimya üretimine yöneldiği görülüyor. Gerçekte, o yıllarda, KİT ile özel sanayi girişimleri arasında, yerinde deyimiyle bir *işbölümü* gerçekleşiyor. KİT; ara malları üretimine yönelirken, özel kesim de dayanıklı tüketim mallarının yerli üretimini üstlenmiş bulunuyor. Özel kesim, otomobil, buzdolabı, çamaşır makinesi, daha sonra TV alıcısı gibi dayanıklı tüketim mal-

larının yerli üretimini sağlıyor⁽⁶⁾.

KİT'in temel işlevlerindeki bu değişimin belirleyici nedeni, ülkenin izlediği sanayileşme politikasıdır. Türkiye, 1980'e dek, *dışalım yerine yerli üretim* (ya da Arapça deyiimiyle ithal ikameci) türü sanayileşme politikası izliyordu. Bu tür sanayileşme belli aşamalardan geçer; birinci aşamada temel tüketim mallarının, ikinci aşamada ara ve dayanıklı tüketim mallarının yerli üretimi gerçekleşir. Üçüncü aşama ise yatırım malları üretimi ve teknolojinin yerli üretimine geçilmesi aşamasıdır. Türkiye ekonomisi 1960'lı yıllara gelindiğinde, temel tüketim mallarıyla bir kısım ara mallarının yerli üretiminde belirli bir düzeye ulaşmış, dışalım yerine yerli üretim sürecinin birinci aşamasını tamamlamıştı. KİT'in farklı işlev üstlenmesi bu noktada gündeme geldi

KİT'in başlıca ara mallarının yerli üretimine yönelmesi, nesnel koşullara dayanıyordu. Ara malları, niteliği gereği, belli üretim ölçeğiyle kurulabilirdi. Örneğin, demir-çelik, alüminyum ve petrokimya ürünlerinin, petrol rafinerilerinin verimli olabilmeleri için bir en az üretim kapasitesiyle kurulmaları zorunluydu. Bu durum, büyük sermaye kaynağı gerektiriyordu. Bu gereklilik, ara malları sanayiinin KİT eliyle kurulmasına yol açtı. Bu yaklaşım izlenmeseydi, Türkiye'de sözü edilen ara malları sanayileri —en azından o yıllarda— kurulamazdı.

Öte yandan, özel kesimin üstlendiği dayanıklı tüketim mallarının üretiminde, üretim birimleri, başlangıçta çok düşük bir üretim kapasitesiyle kuruldular. O yıllara dek dışalımçı-tüccar olan özel girişimciler, dışalımını yaptıkları malların yerli üretimine yöneldiler. Bu durum, önce, çok sayıda firmanın aynı malı üretmesi gibi bir sonuç doğurdu. O kadar ki, 1970'li yıllarda, B. Almanya ve ABD'de 3-4 otomotiv üreticisi bulunmasına karşılık, Türkiye'de 20 dolayında firma bu alanda üretimde bulunuyordu. Özel kesim, ana parçalarını dışarıdan getirdiği dayanıklı tüketim mallarının yerli birleştirilmelelerini (montajını) yapıyordu. Yıllık 5-10 bin dolayında üretim kapasitesi her şeyden önce, yüksek maliyet anlamına geliyordu.

(6) Devletin dayanıklı tüketim malı *üretmemesi* gerektiği, 1960'lı yılların başında "Devrim otomobili" girişimiyle, kamuoyunun gözünde kanıtlandı. Askeri yönetim, Eskişehir cer atölyelerinde iki otomobil yaptırdı. Bunlara, 27 Mayıs 1960 askeri hareketinden esinlenilerek "Devrim" markası verildi. Devrim otomobilleri, o günlerde, en lüks yabancı markalara göre, on-onbeş kat daha yüksek maliyetle üretilmişti. Birim maliyetin bu ölçüde yüksek olması doğaldı; çünkü otomobillerin parçaları ayrı ayrı üretilmişti. Devrim otomobilleri çalıştırılmadılar, müzeli oldular. Bu olay, o günlerin yerli otomobil üretme özlemini sergilemekle kalmıyordu; devlet otomobil üretemez kanısını da yerleştiriyordu.

KİT ile özel kesim arasındaki bu işlevsel işbölümü, 1970'li yıllarda, çok daha yoğun bir biçimde sürdürölmek istendi. Ancak yoğunlaşan ekonomik ve siyasal bunalım ve bunu izleyen iç ve dış gelişmeler, 1980 sonrasında KİT eliyle sanayileşme politikasından tümüyle vazgeçilmesi sonucunu doğurdu.

Türkiye, 1970'li yıllara gelindiğinde, sanayi alanında dışalım yerine yerli üretim politikasının dayanıklı tüketim malları aşamasını tamamlamış sayılabilir. Gerçi, sanayi üretiminin temel girdileri, özellikle makine ve ana parçaları dışarıdan alınıyordu; ancak dayanıklı tüketim mallarının üretiminde kullanılan yerli girdilerin oranı da artıyordu. Sınai üretimin dışalım girdilere bağımlılığı, 1974 petrol fiyatlarından kaynaklanan dış ödeme güçlükleri ortamında, üretim sürecinde kesintilere, azalmalara neden oldu. Bir başka deyişle, ekonomik bunalım sanayi kesiminde somutlaştı. Aynı yıllarda, SAN'lı kuruluşlar eliyle dışalım yerine yerli makine ve motor yapımına geçilmesi gündeme geliyordu. Adı KİT olmasa da SAN'lı kuruluşlar tümüyle kamu eliyle sanayileşmeyi daha ileri aşamalara taşıma özleminin göstergeleriydi; kamu girişimciliğinde yeni bir işlevsel boyut demekti. Ekonomik bunalımın 1978 ve 1979'da dış ödeme güçlükleri ve fiyat artışları çevresinde ağırlaşması, 24 Ocak 1980 ve sonrasında izlenen ekonomik istikrar önlemlerini gündeme getirdi. İstikrar önlemleri, bunalımdan çıkış gerekçesiyle, KİT'in yatırımlarını azaltmasını, öncelikle ve özellikle, içermekteydi. KİT'in sanayi alanında yeni yatırımlara girişmemesi, başlanmış yatırımlarının olanak ölçüsünde bir yana bırakılması 1980'li yılların ana politikası oldu.

Soru 16: Kalkınma planlarının —1980'e dek— KİT yaklaşımı nasıldı?

Ölkemizde, 1930'lu yılların beş yıllık sanayileşme programlarını bir yana bırakırsak, planlı gelişme dönemi 1960'ların başında başlıyor. Denilebilir ki ilk üç beşer yıllık kalkınma planları 1963'ten başlayarak, tutarlı bir biçimde uygulandı. Buna karşılık, 1979-83 dönemi için hazırlanan IV. Kalkınma Planı, ekonomik (ve siyasal) bunalım nedeniyle uygulanamadı. Ancak daha sonra da öncekilerden çok farklı nitelikte V. ve VI. Beş Yıllık Kalkınma Planları yayınlandı.

Planlı gelişme anlayışı, belirli toplumsal amaçlara belirli bir sürede ulaşılmasının *nasıl* olabileceğini içerir. Belirli üretim, işbulma

ya da dışsatım amaçlarını elde etmede kaynak kullanımı biçimleri, özellikle sermaye kaynaklarının yönlendirilmesi, önem kazanır. Bu durum, zorunlu olarak, kamu ekonomik kesiminin önemsenmesini gerektirir. Bir başka deyişle, ekonomik ve toplumsal gelişme için belirli amaçların saptanması yeterli olamaz, bu amaçlara ulaşılması gerekir ve KİT saptanan amaçlara ulaşmanın en etkin aracı niteliği kazanır. Bu anlayışla hazırlanan ilk dört beş yıllık kalkınma planlarında KİT'e özel bir önem verildiği görülüyor.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-67) (bundan sonra IKP olarak kısaltılacaktır), KİT'e özel bir önem veriyor. İlk kez KİT'in ayrıntılı bir dökümü yapılıyor; sermaye yapısı, mali durumu, iştirakleri sergileniyor. KİT'in önemsenmesinin asıl nedeni, IKP'ye göre, "ileri teknoloji ve büyük sermaye isteyen yeni üretim kollarında teşebbüsler kurmak suretiyle devletin sanayi alanında gelişmeye öncülük etmesi"nin "gerekli" bulunmasıdır (s. 60). Bu anlayış, KİT'in nasıl çalışması gerektiğini ve *yeniden düzenlenme* sorunlarını da gündeme getirir. Nitekim planlı dönemin ilk on beş yılında KİT'in yeniden düzenlenmesinin sürekli olarak gündemde tutulduğu görülüyor.

IKP ayrıca KİT'in çalışma ilkelerini sıralıyor (s. 98). Kalkınma planlarının yasal niteliği gereği bu ilkeler KİT için uyulması gerekli, emredici kurallar sayılıyor. Plan'a göre, KİT birimleri, en uygun üretim düzeyini gerçekleştirme, serbest piyasa koşullarında çalışarak en yüksek kâra ulaşma, faaliyetlerinde esas olarak kendi özkaynaklarına dayanma ilkelerine bağlı olacaklardır. Ek olarak üreticilerle ilişkileri, gelişmemiş yörelere yatırım yapmaları, kalite kontrolü, pazarlama, dağıtım ve satış düzeni gibi konularda da Plan, KİT'i bir bakıma uyarıyor ve alınacak önlemlerde araçların haksız kazanç sağlamalarının engellenmesini istiyor.

IKP'de KİT'in kârlarını ençoklaştırmalarının fiyat saptama serbestisine bağlı olduğu görüşü benimseniyor. Ancak bu konuda bir kısım sınırlamalar getiriliyor. KİT'in ürettiği mal ve hizmet fiyatlarını serbestçe saptama yetkisi, yeni kurulan bir (özel) sanayi biriminin yerli piyasada bir süre korunması gerekiyorsa, ya da toplumsal amaçlarla siyasal tercihlerin bir sonucu olarak bir kısım tüketici gruplarının korunması gerekiyorsa, bir tarafa bırakılabilir. KİT bu durumlarda fiyatlarını maliyetin altında saptayacak ve işletme açığı bütçeden karşılanacaktır (IKP, s. 62). Uygulamada, maliyetin altında fiyat saptanmasının çok yaygın olduğu görülüyor. Görev zararı

denilen bu olguya ayrıca değinilecektir. IKP, KİT'in özel kesimle fiyat rekabetini haksız rekabete dönüştürmesini de yasaklıyor.

IKP, ayrıca, KİT'in özel kesimle karma girişimler kurmasına karşı çıkıyor, bundan kaçınılmasını istiyor (s. 62). Öyle anlaşıyor ki KİT-özel sektör karma ortaklıklarıyla ilgili 1960-öncesi deneyimlerinin olumsuzluğu, ortak alınan özel girişimlerin seçiminde nesnel kuralların yerine kişisel ilişkilerin egemen oluşu, bu önermenin nedenidir.

İkinci Kalkınma Planı (1968-72)'nin (kısaca, IIKP) KİT'e, birincisine göre, oldukça farklı bir anlayışla yaklaştığı görülüyor. IIKP, KİT'in yalnızca "ekonominin hızla gelişmesi için gerekli olan ve özel sektörün kullanılacak teşvik araçlarına rağmen giremediği güç gelişen veya ekonomide dar boğazlar yaratan sanayi alanlarına" etkin bir girişimci olarak girmesini öngörüyor (s. 101). Yine IKP'nin aksine, *karma girişimlerin* (iştiraklerin) tercih edileceklerini vurguluyor. Ancak karma girişimler sınırlı sayıda özel kişilerin sermaye ve yönetim egemenliğinde olmayacaktır. IIKP, yeniden düzenleme çalışmalarının sona erdirileceğini, KİT'in tasarrufları artırıcı olmalarının sağlanacağını belirtiyor.

Üçüncü Kalkınma Planı (1973-77) (kısaca IIIKP) KİT'i Türkiye'nin "sanayileşerek kalkınmasında etkili bir araç" biçiminde algılıyor. IIIKP'ye göre, KİT özellikle üretim, işbulma (istihdam), ileri teknoloji kullanımı ve fiyat istikrarını koruma konularında olumlu katkılarda bulunuyor; işgücüne beceri kazandırmada da yararlı oluyor. Ek olarak IIIKP, KİT'in verimlilikle ilgili sorunları bulunduğunu belirtiyor ve yeniden düzenlenmeleri gerektiğini vurguluyor. (s. 48, v.d.)

Ekonomik ve bunu izleyen siyasal bunalım nedeniyle uygulamayan Dördüncü Kalkınma Planı (1979-83) (IVKP) KİT'i ekonomik kalkınmanın temel araçlarından biri sayıyor. KİT'in üretim, yatırım ve işbulma bakımlarından planlı dönemde nasıl büyüyüp geliştiğini vurgulayan IVKP, ilk plan gibi, kamunun sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu girişimlerin de bir listesini veriyor. IVKP, KİT'in dağınlığından, yeniden düzenleme çalışmalarının sonuçlandırılmadığından ve zararlarının artışından yakınıyor. IV. Plan, kamu kesiminin "üretim ve finansman yapısının bütüncül bir yaklaşımla düzenlenmesinin ve yeniden örgütlenmesinin ertelenemez bir zorunluluk olduğunu" özellikle vurguluyor (s. 202).

Özetle, ilk dört kalkınma planı, KİT'e özel bir önem veriyor; özellikle ülkenin sanayi yapısında ara ve yatırım mallarının yerli üretimi yönünde hızla bir dönüşüm gerçekleştirme sorununun çö-

zümü KİT'e bağlanıyor. KİT, ekonomik gelişmenin, bununla eşanlamli olarak algılanan sanayileşmenin motoru sayılıyor.

Soru 17: 1980 sonrasının Kalkınma Planları'nın KİT politikaları nedir?

Genel ekonomi politikasında kesin bir dönüşümü simgeleyen 1980'li yıllarda iki beş yıllık kalkınma planı hazırlandı. Beşinci Beş Yıllık Plan (VKP), 1985-1989 ve Altıncı Beş Yıllık Plan (VIKP) da 1990-1994 dönemlerini kapsıyor. Ekonomi politikasının köklü değişimine koşut olarak, bu planların KİT politikaları da, önceki planlara göre büyük farklılaşma gösteriyor.

VKP, KİT'in kârlı ve verimli çalışmaları gerektiğini vurguluyor (s. 35). Bu amaçla, yönetimin sürekliliğinin sağlanmasını, bilgili, deneyimli ve yetenekli personel oluşumunun gerçekleşmesini ve KİT'in yönetim ve mali bakımlardan bağımsız çalışmalarını öngörüyor; bu doğrultuda düzenlemeler yapılacağını belirtiyor.

Ancak, 1989'da yayınlanan VIKP'de, geçen beş yılda bu konularda neler yapıldığı belirtilmeden, KİT'in kârlı ve verimli çalışmaları gerektiği yineleniyor. Yönetimsel ve mali bağımsızlık konusuna ise hiç değinilmiyor. Gerçekte, KİT konusunda, 1984 sonrasında bu doğrultuda bir düzenlemeye gidilmediği görülüyor.

VKP'de KİT ile ilgili ilginç düzenlemelerden biri yatırım politikalarıyla ilgilidir, diğeri de özelleştirme konusundadır.

VKP, KİT yatırımlarının enerji, madencilik, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinde yoğunlaşmasını öngörüyor (s. 35). Bir başka deyişle, önceki kalkınma planlarının tersine, VKP ile, KİT'in sanayileşmedeki önceliği, ya da sanayi yatırımlarına önem vermeleri politikası bir yana bırakılıyor. Bu nokta, ülkenin sanayileşmesinin hemen tümüyle özel girişime, ya da piyasa koşullarının kendiliğinden gelişmelerine bırakılmış olduğunu gösteriyor.

VIKP'de KİT yatırımlarının sektörel önceliği konusuna yer verilmiyor. Ancak yatırım konusuna yeni bir boyut getiriliyor. KİT'in üretim yapılarını ve teknolojilerini geliştirmek için yabancı sermaye ile ortak yatırım olanakları aramaları öngörülüyor. Bir plan ilkesi olarak yabancı sermaye ile ortak yatırım yapılmasının benimsenmesi VIKP ile ilk kez gündeme getirilmiş oluyor (s. 40).

Özelleştirme, 1980 sonrası kalkınma planlarının KİT ile ilgili düzenlemelerinde özel bir önem taşıyor. Bu konuda VKP, KİT'e

"bağlı işletmelerin" bir bölümünün "hisse senetleri satışı yoluyla" halka açılmasından söz ederken, VIKP, özelleştirme programının hızla gerçekleştirilmesini öngörüyor (s. 39). İlginç nokta, VKP'de yalnızca bağlı işletmelerin özelleştirilmesinden söz edilirken, VIKP'de KİT'in tümüyle özelleştirilmesine ayrı bir önem verilmesidir. Ek olarak, özelleştirme yöntemi VKP'de "hisse senetleri satışı" biçiminde belirleniyordu; VIKP'de yöntem konusuna hiç değinilmiyor; halka açılmadan söz edilmiyor. Bir başka deyişle, VIKP'de, özelleştirme, biçimi ve yöntemi söz konusu edilmeden temel politika olarak alınıyor; varsa-yoksa özelleştirme türünden bir anlayışa yer veriliyor.

Son olarak VIKP'de, KİT'in yerli ve uluslararası piyasalarda rekabet güçlerini artıracak önlemlerin alınacağı, bu kuruluşların yerli sanayiye uluslararası fiyatlardan girdi sağlama işlevlerini yerine getirmeleri için ürettikleri mal ve hizmetlerin kalitesinin yükseltileceği gibi önerilere yer veriliyor.

Görülüyor ki, 1990-94 yıllarında uygulanacak olan VIKP ile KİT olgusu sona erdirilmek, noktalanmak isteniyor. Önceki planların tersine, ne KİT'in yeniden düzenlenmeleriyle, ne de sanayileşme amacıyla yatırım yapmalarıyla ilgili yaptırımcı önermelere yer veriliyor.

Soru 18: Günümüzde KİT ve alt birimleri nelerdir?

KİT konusunda çıkarılan son yasalarda bunların tam bir listesinin verilmesi yoluna gidiliyor. Bu sağlıklı bir yaklaşımdır. Ancak, yasal düzenlemelerin içerdiği KİT listesi, bu düzenlemeler bir yıl gibi kısa bir sürede yapılmalarına karşın, büyük farklılıklar gösteriyor. Ek olarak da, 1984 sonrasında KİT'in yapısı sürekli olarak değiştiriliyor.

KİT listesini de içeren en son yasal düzenleme 8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı yasa gücünde kararnamedir. Bu düzenlemenin KİT listesi aşağıdadır. Liste, KİT'in alt birimlerinin kurulduğu değil KİT sayıldığı, tarihleri de açmalık içinde, içeriyor.

Bu düzenlemeden yaklaşık bir yıl önce, 20 Mayıs 1983 tarih ve 60 sayılı yasa gücünde kararname, ki aynı yılın 19 Ekim'inde 2929 sayılı yasaya dönüştürülmüştü, KİT düzenlemesini "sektör kurumları" anlayışıyla yapıyor (Bu noktaya daha sonra 72. soruda değiniliyor). Bu çerçevede, örneğin, Anadolu Bankası, İstanbul Emniyet Sandığı ve Yurt Ürünleri Sanayi ve Ticaret A.Ş., Güven Sigorta ile

birlikte Ziraat Bankası'nın, SAN'lı kuruluşlar MKEK'nin bağlı ortaklıkları yapılıyor; SEK de Türkiye Tarım Ürünleri Kurumu'nun bir müessesesi oluyor. Ekli listeden izlenebileceği gibi, bir yıl sonra, 1984'de, bu düzenleme bir yana bırakılıyor. KİT büyük ölçüde Başbakanlık'a bağlanıyor. 1975'te kurulan DESİYAB (Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası) 1984'te KİT olmaktan çıkarılıyor; bir kısım KİT bağlı ortaklık yapılıyor.

En son yasal düzenlemeden, 1984'ten sonra, özellikle kamu bankalarının üst düzeyde yeniden örgütlenmesi yoluna gidiliyor. Bu çerçevede, 1987'de, DYB (Devlet Yatırım Bankası) Türkiye İhracat Kredi Bankası (Eximbank) yapılmış, T. Emlak Kredi Bankası, 1988'de Anadolu Bankası ile birleştirilerek T. Emlak Bankası-Konutbank adını almış, DESİYAB Türkiye Kalkınma Bankası (Turizm Bankası'nın da katılımıyla) adını almıştır. Özetle, KİT "satışa hazırlanırken" üst yönetimlerinin sürekli yeniden düzenlenmeleri yoluna gidilmesi dikkati çekiyor.

KİT ile ilgili yeniden düzenlemelerin 1985-1989 döneminde aldığı durum aşağıdaki listenin sonundaki notlarla açıklanıyor. Yeniden düzenlemelerin iki boyutu dikkat çekicidir. Bunlardan biri, KİT'in özelleştirmeye hazırlanmasıdır. Birçok müessese bağlı ortaklığa dönüştürülüyor, anonim ortaklık biçimine sokuluyor. Bağlı ortaklıkların özelleştirilmesi çok daha kolay oluyor. Ek olarak, birçok çimento fabrikası, özellikle Orta ve Doğu Anadolu'da bulunan ve zarar edenler, ÇİTOSAN'a bağlanıyor, bu yöntemle bunların özelleştirilmek üzere kârlı duruma getirilmesine çalışılıyor. Bu nokta da yeniden düzenlemenin ikinci ana nedeni oluyor. KİT'in özelleştirilmesinde varılan nokta ilgili bölümde (soru 89) ayrıca ele alınıyor

A — İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ (DT)

İçli Bakınca: BAŞBAKANLIK

Teşekkül	Müesseseler	Bağlı Ortaklıklar
1. Devlet Yatırım Bankası (1984)	1. Pamuk Sırtalama ve Çirpi Fab. Müss.	1. Güven Sigorta Türk Anonim Şirketi
2. Türkiye Cumhuriyet Ziraat Bankası (1938)	2. Adıyaman Pamuklu Sanayi Müessesesi	1. Antalya Pamuklu Dokuma San. A.Ş.
3. Anadolu Bankası T.A.Ş. (1961)	3. Diyarbakır Pamuklu Sanayi Müessesesi	2. Bergama Pamuk İpliği ve Dokuma Sanayi T.A.Ş.
4. Sumerbank (1938)	4. Karaman Pamuklu Sanayi Müessesesi	3. Maras Pamuklu Mensucat A.Ş.
	5. Nevşehir Pamuklu Sanayi Müessesesi	4. Türkiye Yapı ve Tirk A.Ş.
	6. Adana Pamuklu Sanayi Müessesesi	5. Çukobirlik İplik ve Dokuma Fabrikası
	7. Denizli Pamuklu Sanayi Müessesesi	6. Antarkik Akıllı Fabrikası ve Yağ Kombinesi
	8. Erzurum Pamuklu Sanayi Müessesesi	7. Tazı İplik ve Yağ Fabrikası
	9. Bekiröy Pamuklu Sanayi Müessesesi	
	10. Ereğli Pamuklu Sanayi Müessesesi	
	11. Kahramanmaraş Pamuklu Sanayi Müss.	
	12. Kayseri Pamuklu Sanayi Müessesesi	
	13. Malatya Pamuklu Sanayi Müessesesi	
	14. Irmir Pamuklu Sanayi Müessesesi	
	15. Nazlı Başı Sanayi Müessesesi	

16. Eskişehir Beame Sanayi Müessesesi
17. Marmas Yünü Sanayi Müessesesi
18. Herakle Yünü Sanayi Müessesesi
19. Derbentler Yünü Sanayi Müessesesi
20. Bünyan Yünü Sanayi Müessesesi
21. Halıcak Müessesesi
22. Diyarbakır Halı ve Yünü Sanayi Mües.
23. Taşlıpınar Kendir Sanayi Müessesesi
24. Baykız Deri ve Kundura Sanayi Mües.
25. Van Deri ve Kundura Sanayi Müessesesi
26. Gümük Sırgıgök ve Vahut Mamurları Sanayi Müessesesi
27. Yıldız Çiri ve Porcelen Sanayi Müessesesi
28. Maraşat Boyaları Sanayi Müessesesi
29. Alın ve Satın Müessesesi
30. Tekstil Eşya ve Araştırma Müessesesi
31. Sümerbank Ordu Saye Sanayi Müessesesi

5. Türkiye Bakır ve Kâğıt Fabrikaları (SEKA) (1954)

6. Türkiye Çimento Sanayi T.A.Ş. (1953)

7. Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri (1959)

8. Şişank (1938)

9. Türkiye Petroleri A.O. (T.P.A.O.) (1954)

10. Petkim Petrolimya A.Ş. (1963)

11. Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. (Azot Sanayi A.Ş.) (1953)

12. Türkiye Taşkömürü Kurumu (1963)

1. Akyon Müessesesi
2. Akıni Müessesesi
3. Akdeniz Müessesesi
4. Balıkesir Müessesesi
5. Çaycuma Müessesesi
6. Dileman Müessesesi
7. Kastamonu Müessesesi
8. İsmet Selçuk ve Kâğıt Sanayi Müessesesi
9. Bolu Lamin ve Ld Levha Sanayi Mües.
1. Fiyas Atış Tuğlası Sanayi Müessesesi
2. Yarıncı Seramik Sanayi Müessesesi
2. Bozüyük Seramik Sanayi Müessesesi
4. Konya Kram Mağnezit Tuğla Sanayi Mües.

1. Karabük Demir ve Çelik Fab. Müessesesi
2. İzmit Demir ve Çelik Fab. Mües.
3. Düzgü Madenleri Müessesesi
4. Halamhan Madenleri Müessesesi
5. Atapaz Madenleri Müessesesi
1. Bandırma Boraks ve Asit Fabrikaları İşletme Müessesesi
2. Emel Kalemant İşletme Müessesesi
3. Ergani Bakır İşletme Müessesesi
4. Heidesay Maden İşletme Müessesesi
5. Keçiborlu Kükürtün İşletme Müessesesi
6. Küre Bakır Pirit İşletme Müessesesi
7. Marmul Bakır İşletme Müessesesi
8. Uşaklıpınar Maden İşletme Müessesesi
9. Şırnak Kromları İşletme Müessesesi
10. Kırıka Boraks İşletme Müessesesi
11. Antalya Elektro Metalürji Sanayi Mües.
12. Seydigher Alüminyum Tesisleri Müessesesi

1. Yarıncı Petrolimya Müessesesi
2. Akıni Petrolimya Müessesesi

1. Kozlu Taşkömürü İşletme Müessesesi
2. Karadeniz Taşkömürü İşletme Müessesesi
3. Armutçuk Taşkömürü İşletme Müessesesi
4. Üzümler Taşkömürü İşletme Müessesesi
5. Amasra Taşkömürü İşletme Müessesesi

1. Akyon Çimento Sanayi T.A.Ş.
2. Ankara Çimento Sanayi T.A.Ş.
3. Balıkesir Çimento Sanayi T.A.Ş.
4. Bartın Çimento Sanayi T.A.Ş.
5. Çorum Çimento Sanayi T.A.Ş.
6. Elazığ Çimento Sanayi T.A.Ş.
7. Gaziantep Çimento Sanayi T.A.Ş.
8. Niğde Çimento Sanayi T.A.Ş.
9. Söke Çimento Sanayi T.A.Ş.
10. Trabzon Çimento Sanayi T.A.Ş.
11. Adana Kâğıt Tesisleri Sanayi T.A.Ş.
12. Kırıyca Mağnezit İşletme A.Ş. (KÜMAŞ)

1. Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş.
2. Çinko Kurşun Sanayi A.Ş. (ÇİNKUR)

1. Petrol Ofisi A.Ş.
2. Deniz İşletmeciliği ve Tankerleşliği A.Ş. (DİTAŞ)
2. Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.
4. Boru Hatları ile Petrol Taahhüt A.Ş.
1. Petrol-Larık Sanayi ve Tic. A.Ş.
1. İstanbul Gübre Sanayi A.Ş. (İGSAS)

İlgili Bakanlık: MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI

Teşekkül

13. Devlet Malzeme Ofisi (1954)

Müesseseler

1. İsmik İmalat Atölyesi Müessesesi
2. Basım Müessesesi

Bağlı Ortaklıklar

İlgili Bakanlık: SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI

Teşekkül

14. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (1956)
15. Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK) (1950)
16. Halk Bankası A.Ş. (1938)
17. Aljir Sanayi ve Otomotiv Kurumu (ASOK) (1984)

Müesseseler

1. Alkoloid Müessesesi
1. Makina Sanayi Müessesesi
2. Silah Sanayi Müessesesi

Bağlı Ortaklıklar

1. Takım Tezgaahları Sanayi ve Tic. A.Ş. (TAKSAN)
2. Türk Motor Sanayi ve Ticaret A.Ş. (TÜMOSAN)
3. Akarsay Motor Sanayi ve Ticaret A.Ş. (AKMOSAN)
4. Türkiye Elektronik Sanayi ve Tic. A.Ş. (TESTAŞ)
5. Asil Çelik Sanayi ve Ticaret A.Ş.

İlgili Bakanlık: ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI

Teşekkül

18. Türkiye Kömür İşletmeleri (1957)

Müesseseler

1. Garp Linyitleri İşletmesi Müessesesi
2. Kömür Satış ve Tesvi Müessesesi
3. Alpagut Dodurga Linyit İşletmesi Mües.
4. Doğu Linyitleri İşletmesi Müessesesi
5. Orta Anadolu Linyitleri İşletmesi Mües.
6. Ege Linyitleri İşletmesi Müessesesi
7. Çanakkale Linyitleri İşletmesi Müessesesi
8. Sivas Kangal Linyitleri İşletmesi Müessesesi
9. Bursa Linyitleri İşletmesi Müessesesi
10. Bolu Linyit Kömür İşletmesi Müessesesi
11. Güneydoğu Linyitleri İşletmesi Müessesesi
12. Afşin-Elâzığ Linyitleri İşletmesi Mües.

Bağlı Ortaklıklar

İlgili Bakanlık: TARIM, ORMAN VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI

Teşekkül

19. Et ve Balık Kurumu (1952)
20. Toprak Mahsulleri Ofisi (1938)
21. Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (1963)
22. Yem Sanayi T.A.Ş. (1956)
23. Türkiye Ziraat Donatım Kurumu (1944)
24. Orman Ürünleri Sanayi Kurumu (1984)

Müesseseler

1. Bakıçlık Müessesesi
1. Alım-Satım Müessesesi
1. Alım-Satım Müessesesi
2. Ziraat Aletleri ve Makinaları Fabrikaları Müessesesi

Bağlı Ortaklıklar

1. Bursa Soğuk Depoculuk Ltd. Şti.
1. Akarsay Azma Mili T.A.Ş.

İlgili Bakanlık: KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI

Teşekkül

25. Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bankası A.Ş.

Müesseseler

1. Turizm İşletmeleri Müessesesi (1955)

Bağlı Ortaklıklar

1. Abant ve Bolu Çevresi Turizm A.Ş.

İlgili Bakanlık: BAYINDIRLIK VE İSKÂN BAKANLIĞI

Teşekkül

26. Türkiye Emialık Kredi Bankası A.O. (1946)

Müesseseler

Bağlı Ortaklıklar

1. İnşaat ve İmar A.Ş.

İlgili Bakanlık: ULAŞTIRMA

Teşekkül

27. Türkiye Gemi Sanayi A.Ş. (1984)
28. Türkiye Denizcilik İşletmeleri (1952)

Müesseseler

1. Deniz Yolları Müessesesi
2. Liman İşletme ve Gemi Kurtarma Mües.

Bağlı Ortaklıklar

1. D.B. Deniz Nakliyatı T.A.Ş.
2. Denizcilik Bankası T.A.Ş.

İlgili Bakanlık: ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI

Kamu İktisadi Kuruluşu

1. Türkiye Elektrik Kurumu (1970)

Müesseseler

1. Elektrik Üretim ve İletim Müessesesi
-
2. Dağıtım Müesseseleri

Bağlı Ortaklıklar

1. Türkiye Elektro Mekanik San. A.Ş. (TEMSAN)

İlgili Bakanlık: ULAŞTIRMA BAKANLIĞI

Kamu İktisadi Kuruluşu

2. Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (TCDD) (1953)
-
3. Türkiye Cumhuriyeti Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğü (PTT) (1959)
-
4. Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMI) (1983)
-
5. Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı (1955) (THY)
-
6. Uçak Servisi Anonim Şirketi (USAŞ) (1983)

Müesseseler

1. Adapazarı Vagon Sanayi Müessesesi
-
2. Eskişehir Lokomotif ve Motor San. Müessesesi
-
3. Sivas Demiryolu Makineleri Sanayi Müessesesi
-
4. Umanlar İşletmesi Müessesesi

Bağlı Ortaklıklar

İlgili Bakanlık: MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI

Kamu İktisadi Kuruluşu

7. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (1971) (ÇAY-KUR)
-
8. Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (1984)

Müesseseler

1. Tütün ve Sigara İşletmeleri Mües.
-
2. İspirto ve İspirtozu İşletmeleri Mües.
-
3. Tuz İşletmeleri Müessesesi
-
4. Tekel Ürünleri Dağıtım Müessesesi

Bağlı Ortaklıklar

İlgili Bakanlık: TARIM, ORMAN VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI

Kamu İktisadi Kuruluşu

9. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (1984)

Müesseseler

Bağlı Ortaklıklar

İlgili Bakanlık: MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI

Kamu İktisadi Kuruluşu

10. Savunma Donatım İşletmeleri Genel Müd. (1984)

Müesseseler

Bağlı Ortaklıklar

1. Türk Uçak Sanayi A.Ş. (TUSAŞ)

1984-89 döneminde KİT örgütlenmesinde yapılan değişikliklerle ilgili notlar:

1. DYB, 1987'de, Türkiye İhracat Bankası (Türk Eximbank) yapılmıştır; KİT sayılmamaktadır.

2. T. Emlak Kredi Bankası, 1988'de Anadolu Bankası ile birleştirilerek Türkiye Emlak Bankası adını almıştır.

3. Sümerbank, 1988 başında KİT olmaktan çıkarılmıştır.

4. Türkiye Çimento Sanayii T.A.Ş., Türkiye Çimento ve Toprak Sanayii T.A.Ş. adını almış, *müesseselerinin tamamı* anonim ortaklığa dönüştürülerek *bağlı ortaklık* yapılmış; listede yer alan, Afyon, Ankara, Balıkesir, Söke, Niğde, Trakya Çimento ile Adana Kâğıt Torba özelleştirme kapsamına alınmış; bunların yerine, Adıyaman, Ergani, Kars, Siirt-Kurtalan, Ladik, Sivas, İskenderun ve Van Çimento Fabrikaları anonim ortaklık biçiminde, bağlı ortaklık yapılmışlardır.

5. Gerede Çelik Konstrüksiyon, TDÇİ'nin bağlı ortaklığı yapılmıştır.
6. İstanbul Gübre Sanayii TPAO'nun bağlı ortaklığına dönüştürülmüştür.
7. PETKİM, 1988'de özelleştirme kapsamına alınmıştır.
8. Türkiye Gübre Sanayii A.Ş., Elazığ İşletmeler Müessesesi ve Kütahya, Samsun ve Gemlik Gübre Fabrikalarının bağlı ortaklıklara dönüştürülmesi biçiminde yeniden örgütlenmiştir.
9. ASOK'nun bağlı ortaklıkları AKMOSAN ve TESTAŞ özelleştirme kapsamına alınmışlardır.
10. TKİ'nin Sivas Kangal Müessesesi, müessese olmaktan çıkarılmıştır.
11. TZDK'nın Alım-Satım Müessesesi kaldırılmıştır.
12. ORÜS'ün Antalya, Artvin, Ayancık, Bartın, Devrek ve Vezirköprü Orman ürünleri Sanayi müesseseleri ile yeniden örgütlenmesine gidilmiştir.
13. Denizcilik Bankası T.A.Ş. yeniden İDT yapılmış, T. Denizcilik İşletmelerinin bağlı ortaklığı olmaktan çıkarılmıştır.
14. TCDD'nin müesseseleri anonim ortaklık biçiminde bağlı ortaklıklara dönüştürülmüş, Limanlar İşletmesi kaldırılmıştır.
15. DHMİ'ye Havalimanları ve Yer Hizmetleri adıyla bir bağlı ortaklık oluşturulmuştur.
16. USAŞ, özelleştirme kapsamına alınmıştır.
17. TEKEL'in müesseseleri, Pazarlama ve Dağıtım Müessesesi kurularak, yeniden düzenlenmiştir.

Kaynak:

T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı *Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1985-1989*, Ankara: 1989, s. 19 v.d.

Soru 19: KİT'in ekonomiye katkısı denilince neler anlaşılır?

KİT'in ekonomiye katkılarının genel olarak iki boyutu vardır. Bunlardan biri, bu kuruluşların, ekonomi içindeki sayısal, ya da nicel konumlarıdır; öbürü de sayılarda görülmeyen niteliksel diyebileceğimiz katkılarıdır.

KİT'in ekonomiye sayısal, nicel katkıları denilince, belirli ekonomik alanlardaki büyüklükleri anlaşılır. Bu çerçevede, öncelikle, ekonominin tümüne ilişkin başlıca değişkenler içinde KİT'in yeri saptanmalıdır. Ulusal gelir, işbulma, yatırımlar, üretim ve dışsatım bütüncül değişkenlerin başlıcalarıdır. Çalışmada öncelikle bu yapılıyor. KİT'in nicel katkıları, ek olarak, alt sektör düzeyinde ele alınıyor.

KİT'in ekonomiye sayısal katkılarının incelenmesinde tek bir yılın verilerine dayalı, kesit, bir yaklaşım yeğlenmiyor. Genellikle, sayısal verilerin elde edilebildiği 1987'nin verileri ile on yıl öncesinin durumunun karşılaştırılması yoluna gidiliyor. Bu durum, özellikle ekonomi politikalarında köklü bir değişikliğin söz konusu olduğu 1980 öncesiyile, sonrasının karşılaştırılmasına, daha doğrusu KİT'in farklı ekonomi politikalarına göre konumunun saptanmasına, olanak veriyor.

KİT'in ekonomiye nicel katkılarının kendi içinde iki yönü bulunduğu söylenebilir. Niteliksel katkıların birinci yönü, KİT'in yoğunlaştığı alt sektörlerle açıklık kazanıyor. KİT'in ürettikleri mal ve hizmetlerin türleri, üretim teknikleri bu bağlamda önem kazanıyor. Bu nedenle, KİT'in sektörlerdeki durumları ayrıca ele alınıyor.

KİT'in ekonomiye niteliksel katkılarının birinci boyutu, üzerinde sayısal veri bulunmayan, daha doğrusu *ölçülemeyen* öğelerden

oluşuyor. Örneğin KİT'in çalışanlarının öğrendikleri ve bu öğrendiklerini özel kesime geçtiklerinde kullanmaları yoluyla ekonomiye olan katkılarının boyutları konusunda veri bulunmuyor. Varlığı bilinen bu sürecin ülke ekonomisine önemli katkıları olduğu çok açıktır. KİT'ten özel kesime geçen nitelikli işgücünün bu kesimde üretim maliyetlerini düşürdüğü, bir başka deyişle verimliliği artırdığı ve bu yönden sermaye birikimine önemli katkılar yaptığı söylenebilir. KİT'in insangücü sağlamasının dışında da özel kesime niteliksel sayılabilecek katkıları bulunuyor. Özellikle kaliteli hammadde ve ara malı sağlanması bu anlamda önem taşıyor. Örneğin iplik, ya da hadde mamullerinin sağlanması sonucu özel girişimin bunların kullanımıyla geliştiği görülüyor. Tüm bu olguları sayısal olarak saptama olanağı bulunmuyor. Sonuç olarak, ekonomi kuramında dışsal ekonomiler denilen ve bir ekonomik faaliyetin sağladığı yararları anlatan süreç, KİT için de geçerli oluyor.

Bu çalışmada KİT'in ekonomideki yeri ele alınırken bunun nicel ve nitel yönlerinin dengeli bir biçimde incelenmesine çalışılıyor. Kuşkusuz, sayısal veri bulunmayan konularda, özellikle niteliksel katkılarda, yalnızca değişimlerle yetinmek kaçınılmaz oluyor.

Soru 20: KİT'in ulusal gelire katkısının boyutları nedir?

Ulusal gelir, bir yıl içinde ülkede üretilen mal ve hizmetlerin parasal göstergesidir. Ulusal gelire sektörlerin katkıları genellikle katma değerleriyle belirlenir. Katma değere üretim değerinden masrafların düşülmesiyle ulaşılır. Bu toplam, aşınma ve eskime payları ile yurt dışından emek ve sermaye gibi üretim faktörleri karşılığı sağlanan gelirleri de içeriyorsa, katkılı ulusal gelir, ya da yaygın deyişle gayri safi milli hâsıla (GSMH) olarak adlandırılır⁽⁷⁾.

(7) Ulusal gelirin hesaplanmasında başlıca üç yöntem kullanılır. Bunlar üretim, gelir ve harcama yöntemleridir. Üretim, ya da bununla eşanlamlı olarak kullanılan katma değer yöntemi, üretim değerinden, üretimde kullanılan girdilere yapılan harcamaların (üretimin dışında kalan tüm ödemelerin) çıkarılmasıyla elde edilir. Üretim tutarından, aşınma ve eskime paylarının çıkarılmasından sonra net katma değere, ya da üretim değerine ulaşılır. Bir başka açıdan, üretim değeri, üretime katkısı olan emek ve sermaye arasında bölüşülecektir. Ücret, kâr, faiz ve rant *gelirleri* buradan kaynaklanır ki, toplam ulusal gelire ulaşmanın ikinci yolu da budur. Üçüncü olarak, elde edilen gelirler, tüketilir, ya da biriktirilir (tasarruf edilir). *Toplam harcamalar* yöntemiyle ulusal gelire bu harcama biçimleriyle ulaşılır. Sonuçta tüm bu ayrı yöntemler kullanılarak, toplam ulusal gelire ulaşılmaktadır. Ulusal gelirin öngörüsünde, ülkemizde her üç yöntem kullanılmakla birlikte, esas olarak üretim, ya da katma değer yöntemi kullanılıyor.

Tablo: 1
KİT'İN ULUSAL ÜRETİMDEKİ YERİ, 1977, 1987
(Sabit, 1968 fiyatlarıyla, milyar TL)

Sektörler	1977			1987		
	Türkiye	KİT	KİT'in Payı %	Türkiye	KİT	KİT'in Payı %
Tarım	42,2	—	—	56,2	0,2	0,4
Sanayi	43,1	14,2	32,9	69,2	17,9	25,9
— Madencilik	4,4	4,3	91,2	5,0	3,8	76,0
— İmalat	35,5	7,7	21,7	57,3	10,5	18,3
— Enerji	3,2	1,8	56,3	6,9	3,6	52,1
Ticaret	26,4	0,8	3,0	42,8	1,2	2,8
Ulaştırma-Haberleşme	19,0	4,7	24,2	24,7	6,5	26,3
Mali kuruluşlar	4,6	2,1	45,7	6,1	3,3	54,1
Hizmet, inşaat ve diğerleri	30,0	—	—	41,8	9,1	21,8
Toplam	165,2	20,9	12,6			
Devlet Hizm.	17,5	—	—	27,0	—	—
Toplam katkılı yurtiçi üretim faktör fiy. (eksi)	182,7	20,9	12,6	267,7	38,2	14,3
Sübvansiyonlar	3,0	0,9	30,0	1,1	0,02	2,1
Dolaylı vergiler	21,8	4,2	19,3	33,0	15,0	50,0
Toplam katkılı yurtiçi üretim (alıcı fiy.)	201,5	24,2	12,0	299,6	53,2	17,8

Notlar:

1. Toplamlar, ana sektörlerin toplamını veriyor.
2. Genel toplama dış dünyadan net faktör gelirleri, sermaye ve emek gelirleri, eklendiğinde katkılı ulusal gelire (bilinen deyimle, gayri safi milli hasıla [GSMH]ya) ulaşılır. Yurt dışı faktör gelirleri 1990 öncesinde toplamın %1'i dolayındaydı, bu tarihten sonra hızla azalmış bulunuyor.
3. KİT sübvansiyonları görev zararlarını içermiyor.

Kaynak:

DPT, Yıllık Programlar ve YDK, Yıllık Raporlar.

Toplam ulusal üretim içinde KİT'in payı, 1987 de, %18 dolayındadır. Bu pay, salt üretim sektörleri göz önünde tutulursa, %15 dolayında kalmaktadır. Aradaki fark, dolaylı vergiler içinde KİT'in büyük bir paya sahip olmasından kaynaklanıyor. Esasen, KİT'in ulusal gelire katkısı, sayısal olarak, 1980'li yıllara dek, %8-10 arasında değişmekteydi; son yıllardaki görece artışın nedeni KİT mal ve hizmetlerinin fiyatlarını artırmada hükümetin daha serbest davranmasıdır. Alt sektörlerde yaratılan katma değer (ulusal üretime katkıya) bakıldığında KİT'in tarım kesiminde hemen hiçbir varlığı olmadığı görülüyor. Buna karşılık KİT, toplam sanayi üretiminin %26 gibi bir bölümünü sağlıyor. Sanayiin alt sektörleri içinde de KİT'in madencilik üretiminin, son yıllarda azalma eğilimi göstermekle birlikte, büyük bir bölümünü; enerji üretiminin de yarısından fazlasını sağladığı görülüyor. Bunlara ek olarak KİT, bankacılık kesiminde %45-50 dolayında bir ağırlığa sahip bulunuyor. Ulaştırma ve haberleşmede KİT'in payı toplamın dörtte birine ulaşıyor. Ticaret sek-

töründe ise KİT'in payı %3 dolayında kalıyor.

KİT'in toplam ulusal üretime sayısal katkılarının incelenmesinde, dolaylı vergiler, büyük önem taşıyor. Dolaylı vergiler alanında KİT'in ekonomiye katkısının üretim ve gelirlerinin toplam içindeki payı ile karşılaştırıldığında çok daha yüksek bir oranda olduğu görülüyor. Bilindiği gibi dolaylı vergiler, satış ve muamele vergileridir. Bu konuda KİT'in, özel kesime göre ve yasaların da gereği olarak, daha titiz davrandığı söylenebilir.

KİT'in ulusal gelire sayısal katkıları, gerçekte, burada belirtilenden fazladır. Buradaki veriler, KİT'in "iştirakleri" yoluyla *ekonomiye olan katkılarını içermiyor*.

KİT'in ulusal gelire katkılarının niteliksel boyutları yoğunlaştıkları alt sektörlerle açıklık kazanıyor. KİT, özellikle madencilik, bankacılık, enerji, ulaştırma ve haberleşme sektörlerinde ağırlıklıdır. İmalat sanayi üretiminin de yaklaşık %20'sini KİT sağlıyor. Ek olarak, 1980 sonrasında KİT'in, inşaat ve turizm gibi hizmet sektörlerinde önemli bir yer tutmaya başladığı görülüyor.

On yılın değişimleri incelendiğinde, KİT'in, sanayiın tüm alt kesimlerinde görece ağırlığının azaldığı görülüyor. Buna karşılık özellikle mali kuruluşlar ve hizmet kesimlerinde KİT'in ulusal gelir içindeki payının arttığı anlaşıyor. Bu durum, özellikle, 1980'li yıllarda, turizm ve konut sektörlerine öncelik verilmesinden kaynaklanıyor. Ticaret kesiminde ise KİT'in görece ağırlığını koruduğu söylenebilir. Sonuç olarak, KİT'in ulusal gelire katkısı açısından 1977'ye göre, 1987'de en büyük farklılaşma, sanayiın payının yaklaşık yedi puan azalarak, %33 dolayından %26 dolayına düşmesidir. Sanayiın alt sektörleri içinde oransal olarak en büyük düşüş, madencilikte görülüyor, bu sektörde KİT'in payı, 15 puan bir azalma ile %91'den %76'ya iniyor. İmalat sektöründe KİT katkısı yaklaşık %22'den %18'e, enerjide de %56'dan %52'ye inmiş bulunuyor.

Dikkat edilirse, KİT'in ulusal gelir içindeki yeri *üretim* sektörlerinde görece olarak azalıyor. Buna karşılık, *toplamda*, KİT'in katkısı 1977'de %12'den 1987'de %18 dolayına yükseliyor. Biraz önce belirtildiği gibi farklılaşma büyük ölçüde dolaylı vergilerden kaynaklanıyor. Toplam yurt içi üretimde KİT'in payı bu ölçüde artmamıştır, 1977'de %12,6 olan bu pay, 1987'de yalnızca %14,3'e çıkmış bulunuyor.

Soru 21: KİT'in toplam yatırımlar içindeki yeri nedir?

KİT'in, ülkenin üretim olanaklarını artırması yatırımlarına bağımlıdır. Bu nedenle KİT yatırımlarının miktarı ve sektörel dağılımı, KİT'in ekonomiye katkıları açısından büyük önem taşıyor.

KİT'in, ülkenin *toplam* sabit sermaye yatırımları içindeki payı, genel olarak, 1960 sonrasının planlı döneminde sürekli bir biçimde artıyor, %18 dolayından bunun iki katından fazla bir orana yükseliyor. Ancak bu süreç 1985 sonrasında hızla azalma eğilimine giriyor; 1960'lı yıllardaki düzeyinin *altına indiriliyor*. İndiriliyor diyoruz, çünkü, KİT yatırımlarının miktarını ve hangi alt sektörlerle yapılacağını hükümetler kararlaştırıyor. KİT'in esas yatırım kararlarını yıllık programlarla DPT 1984 sonrasında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın da katkılarıyla alıyor. KİT yönetimleri, yalnızca, darboğaz giderme ve küçük ölçekli yenileme yatırımlarını kendileri yapabiliyor.

KİT yatırımlarının önceliğini genel anlamda kamuyu temsil eden hükümetlerin saptaması doğaldır. Ülke kalkınmasının gereklerine, plan ve program önceliklerine göre KİT yatırımlarını hükümetler yönlendirir. Ancak, 1980 ve özellikle 1984 sonrasında yapılan, bunun ötesinde bir olgudur. KİT yatırımları bilinçle azaltılıyor. Üstelik bu azaltma, KİT'in görece olarak çok kârlı çalıştığı, yatırım yapma olanaklarına kavuştuğu bir dönemde oluyor. Bunun nedeni, 1980 sonrasında uygulanan ekonomi politikalarının KİT'i olabildiğince etkisiz kılma, giderek özelleştirme amacına dayalı olmasıdır. Gerçekte, 1980 sonrasında KİT yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki görece paylarının yüksekliği, ekonomik bunalım nedeniyle özel yatırımların azlığından kaynaklanıyor. Hükümet, bu azalmayı ulaştırma ve haberleşme gibi altyapı alanında artırılan kamu yatırımlarıyla gidermiş bulunuyor.

Kamu yatırımları içinde de KİT yatırımlarının görece ağırlığı, toplam yatırımlar içindeki eğilime uygun, ya da koşut gelişiyor. Toplam *kamu* yatırımlarının I. Plan döneminde yaklaşık %35'ini gerçekleştiren KİT, 1980'li yıllarda bu payı %60'ın üzerine çıkarıyor; 1985 sonrasında ise KİT payı yeniden %40 dolayına iniyor.

KİT'in yatırımlar içindeki payını incelerken bir noktanın daha altını çizmek gerekiyor. Genellikle kamu yatırımları özellikle de KİT yatırımlarının "gerçekleşme/programlanan" oranı alt sektör düzeyinde özel kesimden daha yüksektir. Bu olgu doğaldır, çünkü plan ve programların özel yatırımlarla ilgili öngörüler, adı üstünde, yalnızca öngörülere dayanıyor. Kamu kesimi ise bu konuda çok daha kesin davranabiliyor. Ekonomik planlama eğer belli bir sürede belli amaçlara ulaşılması ise, etkin bir plan uygulaması için kamu eko-

nomik kuruluşlarının gerekli olduğu da, bu noktada açıklık kazanıyor.

Tablo: 2

KİT YATIRIMLARININ TOPLAM YATIRIMLAR İÇİNDEKİ YERİ, 1963-1988

	KİT Yatırımları/ Kamu Yatırımları %	KİT Yatırımları/ Toplam Yatırımlar %
I. Plan Dönemi (1963-1967)	34,8	18,4
II. Plan Dönemi (1968-1972)	43,8	22,7
III. Plan Dönemi (1973-1977)	50,0	27,3
1978	44,8	22,7
IV. Plan Dönemi (1979-1983)	52,3	32,0
1984	61,4	36,7
1985	61,1	38,4
1986	58,1	33,2
1987	44,2	23,6
1988	40,1	19,5

Kaynak:

DPT, *Kalkınma Planları ve YDK, KİT Genel Raporları.*

Soru 22: KİT yatırımları hangi sektörlerde yoğunlaşıyor?

KİT yatırımlarının sektörel dağılımı genel olarak izlenen ekonomi politikasını yansıtıyor; ekonomi politikasının önceliklerine göre biçimleniyor.

Önce, tarım kesiminde KİT yatırımları önemsiz sayılabilecek bir düzeyde bulunuyor. Bir başka deyişle tarım kesiminde KİT yatırımı, ya da kamu sermaye birikimi, yok denecek düzeydedir. Madencilik alanında KİT yatırımları, I. ve IV. Plan dönemlerinde, sırasıyla, %19,7 ve %14 dolayına ulaşırken, öbür dönemlerde %8-10 arasında değişiyor.

En ilginç gelişme, KİT imalat sanayi yatırımlarının toplam içindeki payında görülüyor. Planlı dönemin ilk on beş yılında KİT yatırımları, giderek artan bir oranda, imalat sanayii sektörüne yapılıyor. Hızla sanayileşmeyi ve sınai üretimde yapısal dönüşümü amaçlayan ilk dört kalkınma planının bu sonucu vermesi doğaldır. Bunalım nedeniyle uygulanamayan IV. Plan bir yana bırakılırsa, özellikle II. ve III. Plan dönemlerinde toplam KİT yatırımlarının yarıya yakın bir

bölümünün imalat sanayii kesimine yapıldığı görülüyor. Daha sonraki yıllarda, KİT yatırımlarının imalat sanayiine giden bölümü, ekonomi politikalarının *sanayileşmeden vazgeçme* anlayışına uygun olarak, azalıyor.

Gerçekten, dışsarıya dayalı ekonomik büyüme politikasının ekonomi politikalarının esasını oluşturduğu 1980 sonrası yıllarda, KİT yatırımlarının büyük ölçüde altyapı sektörlerine aktarıldığı, bu çerçevede, enerji, ulaştırma ve haberleşmenin KİT yatırımlarının aslan payını aldığı, dikkat çekiyor. KİT yatırımlarında görülen bu niteliksel değişme, sayısal olarak azaltılmaları da dikkate alındığında, KİT'in ülkenin üretim olanaklarını artırma, sanayileşmesini sağlama ve işbulma sorununun çözümüne yardım gibi temel işlevlerden uzaklaştırıldıkları görülüyor.

Tablo: 3
KİT YATIRIMLARININ SEKTÖREL DAĞILIMI, 1963-1988
(Yüzde dağılım ve milyar TL olarak gerçekleşen toplamlar)

Sektörler	I. Plan Dönemi	II. Plan Dönemi	III. Plan Dönemi	IV. Plan Dönemi	1984-88 Dönemi
Tarım	1,0	0,4	0,6	0,6	2,1
Madencilik	19,7	8,8	10,3	14,0	9,6
İmalat	31,4	47,9	44,2	37,1	16,0
Enerji	18,0	18,8	20,2	32,9	34,7
Hizmetler	29,9	24,1	24,7	15,4	37,6
(Ulaştırma-Haberleşme)	—	—	—	(14,5)	(36,3)
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Yatırımlar	11,5	32,7	147,4	2.075,2	13.585,2
(Cari Fiyatlarla)					

Not: Açmalık içindeki sayılar, ulaştırma ve haberleşme sektörünün yatırımlar içindeki payıdır, ilk üç plan döneminde bu sektörün payı hizmetlerin bütünü içindedir.

Kaynak:
DPT, Yıllık Programlar.

Eğer tarım, madencilik, imalat ve enerji sektörleri *doğrudan* üretim sektörleri olarak alınırsa, ki böyle bir yaklaşım doğrudur, KİT yatırımları, 1980 sonrasında, enerji ve tarım dışında üretken sektörlerle yapılmıyor. Tarımda KİT'in varlığı hiçbir önem taşıyor. Bu süreçte asıl kayba imalat sanayii uğramış bulunuyor. İmalat sanayii yatırımlarının KİT yatırımları içindeki payı %48 dolayından, 32

puanlık bir azalma ile, %16'ya indirilmiş bulunuyor.

KİT yatırımlarının 1980 sonrasında yoğunlaştığı hizmet kesimlerinin üretim sürecine, ülkenin üretim olanaklarının genişletilmesine katkısı, dolaylıdır; bunların gelişmesinin üretken yatırımları *uyaracağı* beklentisine dayanır.

Sonuç olarak KİT, 1980 sonrasında izlenen yatırım programıyla, temel tarihsel ve toplumsal işlevlerinden uzaklaştırılmış bulunuyor.

Nitekim, 1990-1994 yıllarında uygulanacak olan VI. Plan'da KİT yatırımlarına ayrıca yer verilme gereği duyulmuyor. Kamu yatırımlarının sektörel dağılımında, *imalat sanayiinin* %7,7 bir pay ile, görece öneminin aşırı bir biçimde düşürüldüğü görülüyor. Bu yaklaşım, 1980 sonrasında uygulanmakta olan ve KİT eliyle sanayileşmeden tümüyle vazgeçilmesi olarak özetlenebilecek politikanın ısrarlı bir biçimde uygulanacağını kanıtlıyor.

Soru 23: KİT'in işbulma (İstihdam) bakımından durumu nedir?

KİT'in toplam sivil işgücü talebi içindeki payı sürekli olarak artmakla birlikte, en son verilere göre %4,5'un altında bulunuyor. Ancak bu genel ortalama, alt sektör düzeyinde büyük farklılıklar gösteriyor.

Ülkemizin toplam işbulması içinde tarım kesimi 1987'de de görece ağırlığını koruyor, sivil işbulmanın %56,4'ü bu sektörde bulunuyor. Oysa tarım kesiminde KİT çalışanlarının oranı 0,1 düzeyinde bulunuyor. (1984 öncesinde devletin tarım işletmeleri KİT sayılmadığından önceki yıllara ilişkin veri yoktur). Buna karşılık, aynı yıl, sanayide çalışanların yaklaşık beşte biri, hizmet kesimlerinde çalışanların da %5,5'i KİT çalışanları konumunda bulunuyor.

Sivil işgücü talebinin, ya da fiili istihdamın sektörel dağılımında KİT çalışanlarının en yüksek paya sahip oldukları alt sektör madenciliktir. Madencilikte çalışanların 1967'de yarısı KİT çalışanıyken, bu oran 1977'de %79'a, 1987'de de %71,4'e ulaşılıyor. İmalet sanayiinde çalışanlar içinde KİT'in yeri, 1967'de %7,8'den, 1977'de %13'e yükselmiş bulunuyor. Bu hızlı artışın nedeni sözü edilen dönemde KİT eliyle sanayileşmeye önem verilmesidir. Daha doğrusu bu yargı 1967-1980 dönemi için geçerlidir. Sektörel işgücü içinde KİT payının en hızlı arttığı alt sektör enerjidir. Bu sektörün toplam

çalışanları içinde KİT'in payı 1967'de %7,3'den, 1977'de %21,8'e ve 1987'de de %48,9'a ulaşıyor. Bu dönemde enerji sektöründe KİT yatırımlarına büyük önem verilmesi bu sonucu sağlamış bulunuyor.

Tablo: 4
SİVİL İŞBULMA İÇİNDE KİT'İN YERİ, 1967, 1977, 1987
(Sektörel işbulma bin kişi, KİT payı bunun yüzdesi olarak)

	1967		1977		1987	
	Türkiye	KİT Payı %	Türkiye	KİT Payı %	Türkiye	KİT Payı %
Sektörler						
Tarım	9.556	—	9.100	—	9.355	0,1
Madencilik	101	50,0	150	79,0	129	71,4
İmalat	1.082	7,8	1.619	13,1	2.008	14,0
Enerji	39	7,3	90	21,8	145	48,9
Sanayi-toplamı	1.222	11,2	1.859	17,5	2.282	19,5
Ticaret	434	3,8	632	3,1	876	3,1
Ulaştırma-Haberleşme	312	33,1	496	31,1	592	30,1
Mali kuruluşlar	87	—	188	23,7	250	28,5
Hizmetler v.b.	1.300	2,5	2.451	0,3	3.215	0,1
Hizmetler toplamı	2.133	6,6	3.767	6,4	4.948	5,5
Genel toplam	13.238	2,3	14.726	3,4	16.550	4,4

Not:

1967 yılı sivil işgücünün sektörel dağılımında mali kuruluşlar hizmetler başlığı altında veriliyor, bu nedenle KİT çalışanlarının payı ayrıca gösterilemiyor.

Kaynak:

YDK, KİT Yıllık Genel Raporları, DPT, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 26, ve 1989 Programı, s. 312.

Hizmet alt kesimleri içinde KİT çalışanları ulaştırma ve haberleşme sektöründe %30'un üzerinde bir pay ile öncelikli bulunuyor. KİT çalışanlarının yoğun olduğu öbür hizmet alt kesimi de mali kuruluşlardır. Toplam mali kuruluşlar çalışanları içinde KİT çalışanlarının göreceli ağırlığı hızla artmış, 1977'de %23,7'den 1987'de %28,5'e ulaşmış bulunuyor. Bununla birlikte hizmet kesimleri tümüyle alındığında KİT çalışanlarının bu kesimin toplam çalışanları içindeki payı %5-6 dolayında kalıyor. Oysa toplam sivil işgücünün yaklaşık %25-30'u hizmet kesimlerinde çalışıyor.

Sanayi sektörünün tüm çalışanları içinde KİT çalışanlarının payının 1987'de %19,5'e yükselmesi, büyük ölçüde enerji sektöründen kaynaklanıyor. Gerçekten, on yıl öncesine göre enerji sektöründe çalışan KİT personeli oransal olarak, iki katından fazla bir artışla, %22 dolayından %49 dolayına yükseliyor. Buna karşılık, imalat sektöründe on yılda bir puanlık bir artış ve madencilik sektöründe dokuz puanlık bir azalma söz konusu oluyor.

Sivil işbulma yılda ortalama %1,2 dolayında artıyor; buna karşılık KİT çalışanlarının yıllık artış ortalaması 1967-77 döneminde

%6,4 dolayına yükseliyor; 1977-87 döneminde ise, %4,5 yıllık ortalamayla, önceki on yıla göre azalmakla birlikte, ülke ortalamasının çok üzerinde bulunuyor. Bir başka deyişle KİT, 1980 sonrasında getirilen personel sayısını azaltma uygulamasına karşın, sivil iş-bulmadaki önemli yerini koruyor.

Soru 24: KİT ekonominin hangi alt sektörlerinde yoğunlaşıyor?

KİT mal ve hizmetlerinin yoğunlukta olduğu alt sektörler ulusal gelire katkılarında da anlaşılabilir gibi madencilik, enerji ve bankacılıktır. Ancak soruyu sektörel bütünlük yerine mal ve hizmet düzeyinde sorduğumuzda, ya da bu ayrıntıda incelediğimizde, oldukça farklı bir görünüm elde ediliyor. KİT'in bir kısım mal ve hizmetlerde tam anlamıyla "tekel" olduğu görülüyor.

Gerçekten KİT, birçok mal ve hizmet alanında mutlak anlamda tekeldir; tek üretici ya da tek sunucudur. KİT'in tekel konumunda bulunduğu alt sektörler madencilik, imalat sanayii ve ulaştırma alanında görülüyor. KİT'in üretim ve hizmet payının *tamamına* sahip olduğu mal ve hizmetler şunlardır: 1987'de (bin ton).

- Taşkömürü (3461)
- Bakır (2622)
- Bor mineralleri (1629)
- Kükürt (39)
- Yüksek alkollü içkiler (58 bin litre, 1986)
- Sigara (59.4)
- Petro-kimya ürünleri (635 ton, 1986)
- Lokomotif (20 adet, 1986; 1980 öncesi yılda 50 adet)
- Vagon (905 adet)
- Demiryolu ulaşımı (6760 milyon yolcu km)

Burada sözü edilen mal ve hizmetlerin *yerli* üretiminin tamamı KİT tarafından sağlanıyor. Hemen belirtilmelidir ki, bu malların yurtiçi talebi karşılamaması durumunda dışalım yoluna gidiliyor. Bir başka deyişle sözü edilen mallarda tekel durumu KİT'in iç piyasaya mutlak egemenliği anlamına geliyor.

KİT'in tekel konumunda *olmadığı*, ancak üretiminin çok önemli bir bölümünü sağladığı kimi ürünler şöyle sıralanıyor:

	1 9 7 7		1 9 8 7	
(Bin ton)	Toplam Üretim	KİT Payı %	Toplam Üretim	KİT Payı %
Krom	909	30,8	1.049	20,8
Linyit	13.000	63,8	43.600	84,0
Petrol ürünleri	13.038	80,4	22.690	80,9
Bor mineralleri	1.100	59,0	1.629	100
Şeker	995	64,6	1.650	72,1
Çay	74	100,0	157	71,1
Kok	1.993	54,2	3.170	67,3
Demir cevheri	3.283	38,3	4.900	65,1
Kâğıt-karton	459	73,9	882	60,3
Çimento	13.832	33,1	21.980	34,2
Traktör (sayı)	31.658	10,0	36.382	13,5
Elektrik Gwh	20.565	64,8	44.367	89,4
Ham Petrol	2.717	39,5	2.630	56,9
Havayolu bin kişikm	3.065	100,0	4.243	91,1

KİT'in sağladığı önemli sayılabilecek mal ve hizmetlerden bir bölümünde tekel niteliğinin ortadan kalktığı görülüyor. Bu durum çay ve havayolu ulaşımı için geçerlidir. Buna karşılık burada belirtilen ürünlerin çok büyük bir bölümünde KİT'in toplam üretim içindeki payının son on yılda önemli oranda *arttığı* görülüyor. Unutulmaması gereken burada verilen miktarların mutlak üretim düzeyi olduğu, ya da fiyatlama olgusuyla ilişkilerinin bulunmadığıdır. Bu çerçevede KİT'in son on yılda önemli malların üretimindeki payının arttığı sonucuna varılabilir. Bu olgu, bor mineralleri ve kükürt örneğinde olduğu gibi KİT'in tümüyle tekel konumuna gelmesiyle de sonuçlanabiliyor. KİT'in üretimdeki payı, linyit, kok, elektrik enerjisi ve ham petrol gibi enerji alt sektörlerinde çok daha büyük oranda artmış bulunuyor. Bunun nedeni, özellikle 1974 petrol fiyatlarının artışından sonra enerji sektörüne önem verilmesi ve 1980 sonrası ekonomi politikalarında enerji sektörünün öncelik almasıdır.

KİT'in üretimindeki payının kâğıt ve krom alt sektörlerinde azaldığı görülüyor. Azalma, bu ürünlerin üretiminde özel kesime öncelik verilmesinden kaynaklanıyor. Bu sürecin listede yer almayan pek çok sınai ürün için geçerli olduğu belirtilmelidir.

Burada bir açmalık (parantez) ile önemli sayılabilecek bir noktaya açıklık getirilmesi gerekiyor. KİT'in üretimindeki payının incelenmesinde çok daha ayrıntılı ürünler alındığında çok farklı sonuçlara ulaşılabiliyor. Örneğin, orman ürünlerinde KİT'in payı, alt türlere göre, %4 ile %40 arasında değişebiliyor; bir kısım kimyasal mad-

delerde %100 olmasına karşın, aynı grupta yer alan örneğin sülfat üretiminde 1987'de %34'e kadar düşebiliyor. KİT'in üretimdeki payı incelenirken bu noktanın göz önünde tutulması gerekiyor. Sonuç olarak KİT'in madencilik, enerji ve bir kısım ara malları üretiminde tekelci, ya da yarı tekelci bir konumda bulunduğu görülüyor.

Soru 25: KİT'in tekelci konumunun sonuçları nelerdir?

Bir kısım mal ve hizmet üretiminde KİT'in tekelci konumda bulunması, bu kuruluşlara, ekonomi kuramında sözü edilen tekelci bir nitelik kazandırmıyor. Ekonomi kuramında bir mal ya da hizmetin tekeli elinde bulunduran ekonomik birim, bu konumundan yararlanarak tekelci kârı denilen bir kâr elde eder. Sözü edilen tekelci kârının kaynağı, ana nedeni, fiyat saptama serbestisidir. Tekel, tüketicinin eğilimlerini ve gelirini gözönünde tutarak fiyatını saptar ve sonuçta, ilgili ürünün ya da hizmetin vazgeçilmezliğine bağlı olarak bir kâr fazlası elde eder. Aynı malı ve hizmeti sağlayan çok sayıda başka birimler varsa, yani rekabetçi piyasa yapısında, bu kâr fazlası, ya da tekelci kârı olmaz, fiyat-maliyet farkından doğan olağan kâr elde edilir⁽⁸⁾.

KİT'in ürün ve hizmet fiyatlarının saptanmasında, hükümetler son sözü söylüyor. Bu nedenle de KİT'in, fiyat saptama serbestliği bulunmadığından, yukarıda sözü edilen tekelci kârını elde etmeleri olanağı bulunmuyor. Hükümet fiyat saptama sürecine hiç karışmasa bile, alkollü içkiler, sigara, enerji ve bir kısım madenler dışında KİT'in tekel olmasının da bir anlamı bulunmuyor. Örneğin ulaşım konusunda karayolu ulaşımı seçeneğinin bulunması, KİT'e ulaşımında tekelci fiyatı saptama olanağını esasen vermiyor.

KİT'in tekel konumuyla ilgili bir noktaya daha değinilmelidir. Kâğıt ve çay gibi ürünlerin üretiminde KİT uzun yıllar sürdürdüğü tek el konumunu son yıllarda yitirmiş bulunuyor. Sigara üretiminde de özel girişimler yer alabiliyor.

Ek olarak, tekeller konusunda ülkemizin durumuna değinilmelidir. Sanayileşmiş ülkelerde bir firmanın piyasanın en az %25 do-

(8) Çalışmanın niteliği gereği burada piyasa biçimleri üzerinde daha ayrıntılı durulmuyor. Gerçekte, tek elci piyasa ile rekabetçi piyasa arasında geniş bir alan vardır. Genellikle iki ve daha fazla firmanın yer aldığı ve toplam firma sayısının 5-6 dolayında bulunduğu piyasa yapılarına oligopol deniliyor. Bu arada tümüyle rekabetçi piyasanın yalnızca kuramsal bir süsleme olduğu, hiçbir biçimde gerçekleşmediği belirtilmelidir.

layında bir bölümünü elinde bulundurması, genellikle tekel konumunda bulunduğu kanıtı sayılıyor. Bu ülkelerde tüketiciyi korumak üzere yasalar yapılıyor, bir ya da birkaç firmanın tekelci, yarı tekelci bir konum kazanması engelleniyor. Türkiye’de, yine geleneksel olarak, firmaların büyümesi tüketicinin korunmasından daha öncelikli sayıldığından, tekelci, yarı tekelci piyasa yapıları egemen bulunuyor. O ölçüde ki, Türkiye sanayiinde en büyük dört işletmenin piyasa paylarına göre yapılan bir hesaplamada, 24 özel ve 3 kamu işletmesinin piyasanın %90-100’üne, 11 özel ve 3 kamu işletmesinin piyasanın %81-90’ına, ve 15 özel ve bir kamu işletmesinin piyasalarının %71-80’ine sahip olduğu görülüyor. Sonuç olarak, ülkemizde tekelci-yarı tekelci piyasa yapılarının kamu-özel ayırımı yapılmadan bütünüyle ele alınması ve tüketiciyi koruyucu önlemler alınması KİT’in tekel olduğu yargısından çok daha büyük önem taşıyor.

Varolan piyasa yapılarının tekelci-yarı tekelci özelliğinin KİT ile doğrudan bir bağlantısı kurulamaz. Bir başka deyişle, Türkiye’nin tekelci piyasa yapısının *sorumlusu* olarak KİT’i görmek büyük yanılgıdır. Yerli ve yabancı özel sermayeli işletmelerin, üretim, dağıtım ve pazarlama süreçlerinde çok büyük tekelci kârları elde ettikleri biliniyor.

Yerli üretimde tekelci yapının *düzeltilmesi*, üretim yapısının daha rekabetçi bir özelliğe kavuşmasının iki ana yöntemi vardır. Bunlardan birincisi, yerli üretimi geliştirerek ve tüketiciyi koruyucu düzenlemeleri gerçekleştirerek tekel egemenliğinin törpülenmesi, ikincisi de gümrük vergilerini azaltarak iç pazarın yabancı ürünlere açılmasıdır.

İkinci yolun denenmesinin, gümrük duvarlarını indirerek tekelcilikle savaşımın, hiçbir olumlu sonuç vermediğini, öbür ülkelerin deneyimleri kanıtıyor. Uygulamada, yerli tekellerin yerini uluslararası tekeller ve onların yerli uzantıları alıyor. Dolayısıyla tekellere karşı bir yaklaşım isteniyorsa, yapılması gereken, yerli önlemlerle “eğitilmelerini” sağlamaktır. Yerli düzenleme, bir yönüyle üretim olanaklarının genişletilmesi, asıl önemli yönüyle de, toplumsal çıkarı koruyacak, tüketiciyi gözetecek yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesidir. Tekelci uygulamalara karşı, tüm ülkelerde, tüketicinin bilinçlenmesi, haklarını korumak üzere örgütlenmesi girişimleri, hükümetler üzerine baskı oluşturarak tekellerin nitelikli ve ucuz ürün ve hizmet sunmalarının sağlanmasıyla tamamlanmalıdır.

Soru 26: Tarım kesiminde KİT’in varlığı ne ölçüdedir?

Tarım kesiminde, yalnızca üretim ve satış yapmak üzere kurulu KİT yoktur. Bununla birlikte, 20.6.1983'te çıkarılan 60 sayılı yasa gücünde kararname ile, devlet üretme çiftlikleri, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM) adıyla KİT sayılmış, daha doğrusu tarım kesiminde ilk KİT bu tarihte kurulmuştur.

Devlet üretme çiftliklerinin amacı, ülkenin bitkisel ve hayvancılık alanında üretiminin artırılması, çeşitlendirilmesi ve ürünlerin niteliğinin geliştirilmesi için çalışmalar yapmak, çiftçilere uygun koşullarda girdi sağlamak ve onları eğitmektir. Çiftlikler bu çerçevede elde ettikleri ürünün bir bölümünü satabiliyor. Ancak tarım kesiminde KİT'in üretiminin toplam tarımsal ürün içinde önemli bir sayısal yeri yoktur. Çiftliklerde, yılda yaklaşık 100-150 bin ton buğday, 25-35 bin ton arpa, 2-3 bin ton yulaf yetiştiriliyor. Ayrıca büyük ve küçükbaş hayvan yetiştiriciliği yapıyor, yılda 25-30 bin ton süt elde ediliyor.

KİT'in tarım kesimiyle ilişkisi üretme çiftlikleriyle sınırlı kalmıyor. İmalat, ticaret ve bankacılık kesimlerinde pek çok KİT tarım ile doğrudan ilişkili bulunuyor.

Önce tarım ürünlerinin işlenmesinde KİT önemli işlevler görüyor. Pamuk, tütün, yaş çay yaprağı, yapağı ve tiftik, et ve süt alımlarında KİT tarım kesimiyle doğrudan ilişki içinde bulunuyor, TMO ise özellikle tahıl ürünleri destekleme alımlarında etkin oluyor. Tarım kesimine girdi ve kredi sağlamada da KİT önemli işlevleri üstlenmiş bulunuyor. Gübre, ilaç, tarım aletleri TZDK ve kooperatifler aracılığıyla tarım kesimine ulaşıyor, Ziraat Bankası tarım kredilerinin tamamına yakınına sağlıyor.

Gerçekten, 1930'lu yıllardan başlayarak uygulanan ve yerleşik bir özellik kazanan tarım ürünleri destekleme alımları, tarım kesimi için büyük önem taşıyor. Yıllara göre, desteklenen ürün türü ve ürünlere verilen gerçek fiyatlar büyük değişim gösteriyor. Gerçekten, tarımsal ürün desteklemesinin en yaygın olduğu 1979'da 23 tarım ürünü destekleme kapsamına alınmışken, bu miktar 1988'de 10'a indirilmiş bulunuyor.

Destekleme alımları, birçok üründe önemli sayısal boyutlara ulaşmıyor. Örneğin, buğdayda TMO'nun destekleme yoluyla aldığı ürünün toplama oranı yıllık %15-20 dolayında değişiyor; aynı kuruluş arpa üretiminin toplamının %5-10 gibi bir bölümünü alırken, haşhaş kapsülünün tamamını satın alıyor. Tütün, pamuk gibi ürünlerin alımında fiyatları önemli bir etken oluyor. Tekel, tütün üretiminin yarısı dolayında bir bölümünü alıyor. Sümerbank da pamuk alımlarında önemli bir paya sahip olmakla birlikte, çok inişli-çıkışlı bir alım süreci izliyor. Yaş çay yaprağı alımlarında önceleri Tekel, 1971-85

döneminde ÇAY-KUR tek alıcı durumundaydı, 1985 sonrasında özel kesim de %10-15 dolayında bir paya sahip bulunuyor.

Destekleme alımlarının önemi, sayısal düzeyinden değil, doğrudan varolmasından kaynaklanıyor. KİT'in alıcı olarak varlığı, pek çok ürünün piyasa fiyatının üreticiyi koruyacak düzeyde kalmasını sağlıyor.

KİT'in tarım kesimine desteği bununla da kalmıyor. Gübre, ilaç ve tohumluk sağlamada, TZDK ve TMO etkin işlevler görüyor. Çoğu kez tarım kooperatifleri KİT ile üretici arasındaki bağı oluşturuyor. Benzer bir bağ, Ziraat Bankası kredileri için de geçerli oluyor.

Burada belirtilen KİT-tarım kesimi ilişkilerinin son yıllarda, özellikle 1984 sonrasında, gerek tarım ürünleri destekleme fiyatlarının genel fiyat artışı oranlarının altında tutulması, gerekse gübre gibi başlıca tarım girdilerinin sübvansiyonuna sınırlama getirilmesi sonucu önceki yıllardaki etkinlikten oldukça uzak olduğu ek olarak belirtilmelidir.

Sonuç olarak, KİT, tarım kesiminde doğrudan üretimle, TİGEM aracılığıyla ve çok sınırlı bir biçimde ilişkilidir. Buna karşılık, *destekleme alımları*, gübre, ilaç, tohumluk, traktör gibi tarım *girdilerinin sübvansiyonu*, düşük faizli tarımsal *kredi* sağlanması gibi yöntemlerle, dolaylı olarak tarım kesimiyle ilişkilidir. Ek olarak uygulanan fiyat politikası yoluyla, özellikle et ve süt ürünleri fiyatları aracılığıyla *kentsel tüketicilerin de korunmak* istendiği söylenebilir. Bu durumda, devletin, KİT aracılığıyla, bir yönden tarımsal gelişmeye, üretim artışına katkı yaptığı, öbür yönden de, büyük bir olasılıkla kentli işgücünün maliyetini düşük tutma amacıyla bir kısım ürünlerin sübvansiyonu yoluna gittiği söylenebilir.

Soru 27: Madencilik alanında KİT'in konumu nedir?

Ülkemizin madencilik üretiminin parasal olarak %85 gibi bir bölümünü KİT üretiyor. Madencilik sektörü çalışanlarının da %70'e yakını KİT'te çalışıyor. Birçok maden ürününde KİT tekel konumunda bulunuyor.

Genellikle, madencilik üretimi, birincil enerji kaynakları, metal ve metal dışı madenler olmak üzere üçe ayrılır. Birincil enerji kaynaklarından taş kömüründe KİT tekeldir; Türkiye Taşkömürü Kurumu bu konuda çalışıyor. Linyit üretimi ise büyük ölçüde Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu'na gerçekleştiriliyor. Linyit üretiminin

Tablo 5:
MADEN ÜRETİMİNDE KİT, 1976, 1986
(Tuvönan, bin ton)

Cevher Türü	1 9 7 6		1 9 8 6	
	KİT Üretimi	Toplam İçinde % Pay	KİT Üretimi	Toplam İçinde % Pay
Çinko	—	—	7,8	8,3
Demir	1.867,2	51,4	4.157,4	79,2
Krom	284,2	30,0	237,1	26,5
Bakır	1.994,1	99,2	2.374,9	?
Cıva	76,3	100,0	41,4	?
Kükürt	79,6	100,0	172,9	100,0
Kurşunlu Çinko	38,8	42,9	15,6	6,8
Manyezit	84,4	20,6	173,4	13,1
Taşkömürü	8.078,0	100,0	7.015,3	100,0
Linyit	9.853,7	71,8	39.266,5	86,4
Barit	1,8	1,0	73,4	22,7
Bor	640,0	70,2	1.635,6	?
Pirit	84,6	100,0	10,2	100,0
Zımpara	5,6	8,3	3,3	53,4

Not:

Soru işareti ilgili sektörde özel kesim üretimi *bulunmasına* karşın, firma sayısı üçün altında olduğundan ve "gizlilik" nedeniyle üretim miktarları verilemediğinden varolan belirsizliği gösterir.

Kaynak:

DİE, *Türkiye İstatistik Yıllığı 1981 ve 1987*, s. (sırasıyla) 201 v.d., 221 v.d.

yarıya yakınıni özel girişimciler sağlıyor. Ham petrol üretimini, toplam yerli üretimin yaklaşık yarısını üreten TPAO yapıyor.

Metal madenler üretimini esas olarak Etibank yürütüyor. Yalnızca demir cevheri üretimini Demir- Çelik İşletmeleri yapıyor. Etibank, blister, bakır, boksit, çinko, volfram ve cıva üretiminde tekel durumundadır; antimuan ve krom üretiminde Etibank'ın payı, sırasıyla, yaklaşık %20 ve %45 dolayındadır.

Metal dışı madenlerin üretiminde de Etibank çok ağırlıklıdır. Bor tuzları, kükürt ve fosfat üretiminde Etibank tekel, ya da yarı-tekel durumundadır. Yalnızca barit üretiminde Etibank'ın payı yaklaşık %25 dolayında bulunuyor.

Burada ayrıntıya girmeden belirtelim ki, madencilik sektöründe,

kamu kesimi işletmelerinin gerek öbür girdiler gerekse enerji kullanımı ortalaması özel kesimin yaklaşık dört katı dolayındadır. Bir başka deyişle, madencilik kesiminde kamu sektörünün üretim teknolojisi açısından özel kesime çok açık bir üstünlüğü vardır. Bununla birlikte ülkemizin madenlerinin etkin bir araştırma, üretim ve satış sürecine sahip olduklarını söylemek olanağı bulunmuyor.

On yıl öncesiyle karşılaştırıldığında, KİT'in bir kısım madenlerin üretimindeki payının arttığı, bir kısım madenlerde de azaldığı görülüyor. KİT, özellikle demir, linyit madenleriyle barit üretimindeki payını önemli oranda artırmış, buna karşılık, özellikle kurşunlu çinko, manyezit ve krom üretimindeki KİT payı azalmıştır.

Aynı dönemde KİT'in tekel konumunda bulunduğu bakır ve cıva üretiminde bu konumunu yitirdiği görülüyor. Ancak özel kesimin üretimiyle ilgili veriler elde edilemediğinden KİT'in bu madenlerin üretimindeki payı belirlenemiyor⁽⁹⁾.

Sonuç olarak, madencilik üretiminde KİT'in sayısal ve niteliksel ağırlığının bulunması, bu sektörde, arama, üretim, işleme ve satış işlemlerinin etkin ve verimli yürütüldüğü anlamına gelmiyor; 1977, 1987 karşılaştırması madencilik alanında sağlıklı bir gelişme sağlandığını göstermiyor.

Soru 28: İmalat sanayii sektöründe KİT'in konumu nedir?

Sanayi sözcüğünü ister geniş, madencilik, imalat (yapım) ve enerji toplamı olarak tanımlayalım, istenirse yalnızca imalat biçiminde alalım, ülkemizde KİT'in sanayi alanında yoğunlaştığı açıktır. Madencilik ve enerji alanlarında KİT'in konumu ayrıca ele alındığından, burada yalnızca imalat sanayii üzerinde duruluyor.

KİT'in sanayi alanında yoğunlaşması, öncelikle, tarihsel nedenlere dayanıyor. Cumhuriyet'in kuruluşundan 1980'li yıllara dek, ülkenin ekonomi politikası sanayie öncelik veren bir nitelik taşıyordu. Gerek, daha önce değinildiği gibi, devletçilik döneminde, ge-

(9) Burada, ülkemizde istatistik derlenmesiyle ilgili önemli bir noktanın altını çizmek gerekiyor. Devlet İstatistik Enstitüsü, sanayi ve madencilik sektörlerinde özel kesim işletmelerinin sayısı *iki ve daha fazla değilse*, yasal olarak o üretim dalıyla ilgili verileri yayınlamıyor. Tablo 5'in son sütununda soru işareti bu nedenle yayınlanamayan verileri gösteriyor. Oysa, üretim birimi sayısı, kamu verilerinin açıklanmasında dikkate alınmıyor. Sürekli olarak kamu-özel kesimler arasında eşitlik isteyen öneriler nedense bu konuyu hiç önemsemiyor. Sağlıklı veri düzeni için bu yasal sorunun çözümü gerekiyor.

Tablo: 6
BÜYÜK İMALAT SANAYİİNDE KİT KATMA DEĞERİ, 1970, 1985
(On ve daha fazla kişi çalıştıran işyerleri)

Sektör	1970			1985		
	Türkiye	KİT	Payı %	Türkiye	KİT	Payı %
Gıda	12,7	12,0	51,4	9,5	7,4	29,7
İçki	3,7	5,4	79,4	3,1	5,6	68,5
Tütün İşleme	9,7	17,3	96,2	8,1	19,5	91,5
Dokuma	13,8	5,5	22,7	12,4	3,4	10,4
Giyim	0,5	0,4	42,3	1,6	—	—
Deri-Kürk	0,2	—	—	0,4	—	—
Ayakkabı	0,3	0,4	76,0	0,2	0,2	38,7
Ağaç Ürünleri	0,9	0,5	30,6	0,7	0,6	34,2
Mobilya	0,1	—	—	0,6	0,8	56,7
Kâğıt	2,6	3,4	81,8	2,3	3,3	55,4
Basım	1,8	0,2	7,0	1,3	0,2	6,0
Kimya	16,6	2,4	19,8	8,1	3,9	18,3
Petrol Arıtımı	15,2	27,9	100,0	14,0	36,7	100,0
Petrol, Kömür Tür.	0,1	0,1	40,5	1,4	0,4	11,7
Lastik-Plastik	1,7	—	—	2,3	—	—
Metal Dışı	5,2	14,1	86,1	6,6	2,5	14,6
Metal Ana	10,6	16,3	83,3	8,6	9,6	42,6
Metal Eşya	4,3	1,6	19,9	3,5	0,8	8,8
Makina	4,0	1,4	18,4	4,4	2,2	19,1
Elektrik Mak.	1,3	—	—	5,2	0,9	7,2
Taşıt Araçları	3,1	3,4	57,2	5,7	1,5	11,5
Diğer	0,3	—	—	0,5	—	—
Toplam (Pay)	100,0	100,0	—	100,0	100,0	—
(Katma Değ.)						
Milyar TL	28.542,2	13.052,0	45,2	5.656,8	2.151,1	38,0

Kaynak:
DİE, *Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı, 1980, 1985* Ankara, 1985, s. 2 v.d., 1988, s. 11 v.d

rekse 1963 sonrasındaki planlı gelişme döneminde, sınai yatırımlara büyük öncelik veriliyordu. Sanayiinin, ekonominin *sürükleyici sektörü* olarak algılandığı bu süreç, sermaye kaynaklarının bu doğrultuda harekete geçirilmesini zorunlu kılıyordu.

Sanayileşmenin gerekli olduğu veri alındığında ve özel yorlu ya da yabancı sermaye bu doğrultuda onca özendirmelere karşın beklenen ölçüde harekete geçmiyorsa, yapılabilecek olan kamu girişimleri eliyle bu amaca ulaşılmasıdır. KİT'in sanayide yaygınlık kazanmasının ana nedeni budur.

Ek olarak, sınai üretimin niteliği de KİT'in sanayi alanında yoğunlaşmasını gerektiriyordu. Özellikle 1960'lı ve 70'li yıllarda yorlu sanayiinin üretimde kullanacağı *girdilerin* sağlanması için KİT üretili-

mine gereksinim vardı. Örneğin, otomobil üretimi için demir-çelik-ten, lastik ürünlerine, dokumadan elektrikli malzemeye kadar bir dizi girdi gereklidir. KİT üretim girdileri, ya da ara malları üretiminde de, yine özel sektörün yapmadıklarını yapma göreviyle karşı karşıyaydı.

Bu gelişmeler sonucu, imalat sanayiinin *iki* basamaklı alt sektör ayırımında, KİT'in, 28 alt sektörden yalnızca üçünde hiçbir faaliyeti bulunmuyor. KİT'in üretiminde bulunmadığı alt sektörler kürk ve deri, lastik ve plastik ve cam ve cam eşya sanayileridir. Buna karşılık, yalnızca petrol arıtma işleminde özel sektörün girişimi yoktur. Petrol arıtmada KİT payı %100'e ulaşüyor.

KİT'in sanayide ağırlıklı olduğu öbür alt sektörler şöyle sıralanıyor: tütün işleme, çay, içki ve kâğıt. Bu alt sektörlerde KİT üretimi katma değer olarak, toplamın yarısından fazlasını oluşturuyor. En son (1985) sanayi sayımı sonuçlarına göre KİT, ülke tütün işleme sanayiinin katma değerinin %91,5'ini, içki katma değerinin %68,5'ini ve kâğıt üretim değerinin de %55,4'ünü sağlıyor. Bunları ülke üretiminde %42,6 bir pay ile demir-çelik ve öbür ana metal üretimi izliyor. KİT'in üretime katkısı gıda sektöründe %29,7, ağaç ürünlerinde %34,2, makine yapımında %19,1 ve taşıt araçlarında %11,5 dolayında bulunuyor. Her ne kadar son sayım sonuçları KİT'in mobilya ve ayakkabı üretiminde de sırasıyla %56,7 ve %38,7 gibi bir paya sahip olduklarını gösteriyorsa da, bu verilerin güvenilir olmadığı söylenebilir. Çünkü, sayım sonuçları yalnız 10 ve daha fazla kişi çalıştıran işyerlerini içeriyor; ve bu alt sektörlerin niteliği gereği, üretimin büyük ölçüde 10'dan az kişi çalıştıran işyerlerinde yapıldığı, biliniyor.

KİT'in imalat sanayii alt sektörlerindeki üretim *payının* zaman içinde azalma eğilimi gösterdiği görülüyor. Bu durum özellikle dokuma, kimya ve metal ana gibi temel sanayi sektörlerinde özellikle belirgindir. Bu olgunun nedeni, KİT'in "öncülük" ettiği birçok sanayi kolunda, üretimin daha kârlı olduğunun anlaşılması sonucu özel sermayenin bu alanlara yatırım yapmasıdır.

Soru 29: KİT'in sanayide üretim teknolojisi açısından konumları nedir?

Üretim teknolojisi, üretime katkısı olan etmenlerin, işgücü ve makinelerin üretkenlik düzeyini gösterir. Bir başka deyişle, üretim olgusu, öncelikle işgücü ve bunun kullandığı araç ve gereçlere dayanır. Araç ve gereçlerin gelişmişlik düzeyi ve buna koşut olarak

Tablo: 7

İMALAT SANAYİİ İŞYERLERİNDE ÇEVİRİCİ GÜÇ KAPASİTESİ, 1985

(İşyeri başına BG olarak, özel kesimin 25 ve daha fazla kişi çalıştırarak, kamu kesiminin tüm işyerleri)

Sektör	KİT	Özel	Sektör	KİT	Özel
311. Gıda	2.683,5	1.126,4	353. Petrol Rafinerileri	33.793,5	—
313. İçki	694,9	901,0	345. Petrol-Kömür Ürünleri	1.007,3	934,0
314. Tütün	562,2	465,5	355. Lastik	—	960,6
321. Dokuma	4.483,9	1.836,2	361. Çini, Porselen	2.053,3	1.020,8
322. Giyim	171,0	207,2	362. Cam	—	2.989,9
323. Deri	—	402,0	369. Çimento v.b.	8.527,1	1.577,0
324. Ayakkabı	2.089,8	333,6	371. Demir-Çelik	140.824,1	1.569,0
331. Orman Ür.	2.015,4	840,8	372. Diğer Metal Ana	36.963,7	1.364,5
332. Ağ. Mobilya	140,0	227,2	381. Metal Eşya	1.814,4	738,7
341. Kağıt	18.414,4	1.143,3	382. Makina	4.963,0	647,9
342. Basım	838,6	148,9	383. Elektrik Makinaları	1.755,0	564,5
351. Ana Kimya	33.529,2	3.335,3	384. Taşıt Araçları	6.630,2	1.066,5
352. Diğer Kimya	1.301,8	608,9			

TOPLAM-ORTALAMA

KİT 7.536,8

Özel 1.127,5

Toplam 1.643,4

Kaynak: DİE, 1985 Genel Sanayi ve İşyerleri Sayımı.

İşgücünün beceri durumu, birlikte, üretim teknolojisini verir.

Belli bir üretim sürecinde üretim teknolojisinin belirlenmesi için bir kısım göstergeler kullanılır. Bu göstergelerin başlıcaları, elde edilen üretimin fiziksel miktarı, işyerinde çalışanların miktarı, ya da kullanılan çevirici güç olabilir. İşgücü ve makineler birlikte, belli bir sürede, öbür koşullar veri alındığında, daha fazla miktarda üretim sağlıyorsa, bu teknoloji daha ileri sayılır. Burada öbür koşullar deyimi, kullanılan hammaddelerin miktar ve nitelik olarak aynı olması anlamına gelir. İşyeri başına çalışanların çokluğu da, kullanılan teknolojinin bir göstergesi sayılabilir. Özellikle sanayi işletmelerinde çalışan sayısı ileri teknolojinin bir göstergesi sayılmaktadır. Ancak,

bir yönden, özellikle KİT olan sanayi işletmelerine toplumsal, siyasal nedenlerle teknolojik olarak gerektiğinden fazla işçi alınması, öbür yönden de bir kısım yeni üretim tekniklerinin giderek daha az işgücü kullanmakla birlikte daha çok üretime olanak vermeleri, işyeri başına *çalışan sayısını teknolojinin bir göstergesi* olmaktan *çıkartıyor*. Bu durumda, en sağlıklı gösterge olarak, işyeri başına *çevirici güç miktarı*, üretim teknolojisinin bir göstergesi oluyor. Çevirici güç, elektrikli motorlar dahil, işletmenin üretim için hareketini sağlayan ve beygir gücü (BG) olarak gösterilen motor gücüdür. Çevirici gücün büyüklüğü, üretim teknolojisinin bir *göstergesi* olarak alınabilir.

Sanayi işletmelerinin çevirici güç kapasitesiyle ilgili veriler, yalnızca sanayi sayımlarının yapıldığı yıllar için vardır. Burada, en son (1985'de yapılan) sanayi sayımının sonuçlarına değinilecektir.

Öncelikle belirtilmesi gereken, ele alınan sınıai işletmelerin *büyük* işletmeler olduklarıdır; özel kesimin 25 veya daha fazla kişi çalıştıran işyerleri ve kamu sınıai girişimlerinin tamamı dikkate alınmaktadır. Bu çerçevede, kamu kesiminin 392, özel kesimin de 4.478 sınıai işletmesine ait veriler karşılaştırılmaktadır.

Önce, çevirici güç bakımından ülke ortalamasının 1985'te 1.643,3 BG olduğu görülüyor. Ancak, toplam kamu kesiminde işyeri başına ortalama 7.537 dolayında olan çevirici gücün, özel kesimde 1.128 dolayında kaldığı görülüyor. Bu verilerden özel sınıai işletmelerinde üretim teknolojisinin, ortalama olarak, özel kesimden çok daha ileri düzeyde olduğu sonucuna varılabilir. Gerçekte, bu sonuç yalnızca büyük sınıai işyerleriyle ilgilidir. Büyük -orta ya da küçük- ayırımı yapmadan, tüm sanayi işletmeleri dikkate alınırsa, çevirici güç ortalaması 58,4 BG düzeyine düşüyor. Bu arada belirtelim ki, 1-9 kişi çalıştıran *küçük* işyerlerinde, ki bunlar tümüyle özel kesimindir, ortalama çevirici güç kapasitesi 15,2 BG'ye düşüyor; 10-25 kişi çalıştıran *orta* işletmelerde de ortalama 90,6 BG düzeyinde bulunuyor. Bu durum *katma değer* olgusuna doğrudan yansıyor: toplam sınıai katma değer *%84,4'ü* büyük sınıai işletmelerde kalanı da küçük ve orta işletmelerde yaratılıyor. Kamu kesiminin katma değerdeki payı da *%33,3* dolayında bulunuyor.

Çevirici güç bakımından, KİT'in en yüksek düzeye sahip olduğu alt sektör, demir-çeliktir. Ek olarak, bu sektörde, kamu-özel farklılaşmasının, 90 kat gibi çok yüksek bir orana ulaştığı görülüyor. KİT'in çevirici güç kapasitesi bakımından çok üstün olduğu öbür alt sektörler, diğer metal ana, ana kimya ve petrol rafinerileridir. Bu sonuncuda esasen özel girişim bulunmuyor. Bu alt sektörlerle yakın sayılabilecek tek alt sektör kâğıt üretimidir. Sonuç olarak KİT'in, demir-çelik, öbür

metallerin işlenmesi, ana kimya ve kâğıt üretiminde özel kesime göre çok daha ileri teknoloji ile çalıştıkları görülüyor. Bu ürünlerin ortak özelliği *ara malları* olmalarıdır. Denilebilir ki, KİT, ara malları üretiminde, özel kesime göre çok daha ileri teknolojiye sahiptir.

Teknoloji farklılaşması, genellikle yatırım malları sektörleri olarak adlandırılan, metal eşya, makine ve taşıt araçları alt sektörlerinde, ara malları sektörlerine göre, çok daha azdır. Metal eşya alt sektöründe KİT'in ortalama çevirici güç kapasitesi özel kesimin iki katı dolayındadır. Farklılık, elektrik makinelerinde üç katına, taşıt araçlarında altı katına yükselirken, makine üretiminde sekiz katına yaklaşıyor.

Geleneksel olarak *erken* geliştiği bilinen tüketim malları sanayilerinde, kamu-özel teknoloji farklılaşması, çok daha sınırlı kalıyor. Bunun da ötesinde, içki ve giyim alt sektörlerinde özel kesimin çevirici güç ortalaması, kamu kesiminin üzerinde bulunuyor. Bununla birlikte, tüketim malları alt sektörlerinde çevirici güç kapasitesinin esasen ülke ortalamasının altında olduğu görülüyor.

Sonuç olarak, sanayi sektöründe üretim teknolojisi yönünden KİT'in açık bir üstünlüğü vardır. Bu durum, özellikle ara malları üretiminde geçerlidir. Sözü edilen üretim teknolojisi farklılığı, KİT'in ulusal ekonomiye katkıları açısından niteliksel farkını da gösteriyor, sınai üretimde gelişme düzeyini sergiliyor. Üretim teknolojisinin daha ileri düzeyde bulunması, yalnız üretimin niteliğinin daha iyi olmasını sağlamakla kalmıyor, aynı zamanda, öbür koşullar veri alındığında, daha düşük maliyet anlamına da geliyor.

Soru 30: SAN'lı kuruluşlar, ne zaman ve niçin kuruldular?

Daha önce değinildiği gibi, 1980 öncesinin beş yıllık kalkınma planları, bunlar arasında özellikle Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), imalat sanayiinde köklü bir yapısal değişikliği amaçlıyordu. O yıllarda, sanayileşmenin kesinkes gerekliliği, bunun da yalnız ve ancak, yatırım malları üretimine öncelik vermekle gerçekleştirilebileceği, temel ekonomi politikası anlayışıydı. SAN'lı kuruluşlar, bu özlemin somut biçimleridir.

SAN'lı kuruluşlar deyimi, makine ve motor yapımına yönelik kamu girişimlerinin ortak adıdır. Büyük çoğunluğunun adının kısaltılmış biçimi SAN takısını içerdiğinden bu deyim kullanılıyor. Tümyle kamu sermayesiyle kurulan SAN'lı kuruluşlar, özel hukuk ku-

rallarına göre, birer anonim ortaklık biçiminde örgütlenmişlerdi. Özel hukuk kurallarına göre çalışacak bu anonim ortaklıklar, işlevlerini, KİT'e göre, çok daha etkin ve verimli bir biçimde yapacaklar, özel sermayenin esnekliğine benzer bir biçimde çalışabileceklerdi. Bu anlayışla 1975 yılı sonunda 13 Sayılı Yasa Gücünde Kararname ile kurulan SAN'lı kuruluşlar, 1983 sonrasında, Ağır Sanayi ve Otomotiv Kurumu (ASOK) içinde birleştirilerek, KİT durumuna getirildiler.

SAN'lı kuruluşlar çerçevesinde TUMOSAN (Türk Motor Sanayi ve Ticaret A.Ş.), TAKSAN (Takım Tezgâhları Sanayi ve Ticaret A.Ş.), TEMSAN (Türkiye Elektromekanik Sanayii A.Ş.), TESTAŞ (Türkiye Elektronik Sanayi ve Ticaret A.Ş.) ve GERKONSAN (Gerde Çelik Konstrüksiyon ve Teçhizat Sanayi ve Ticaret A.Ş.) kurulmuştu. Bunlara ek olarak, AKMOSAN (Aksaray Motor Sanayi ve Ticaret A.Ş.) oluşturulmuş, özel sermaye tarafından nitelikli çelik üretmek üzere kurulan Asil Çelik de, bu girişim başarısız olunca hükümet tarafından satın alınarak, bu çerçevede kamu girişimi yapılmıştı.

SAN'lı kuruluşlarla, öncelikle, makine, motor, elektrik ve elektronik alanlarında yerli üretime geçilmesi amaçlanıyordu. Yabancılarla yapılacak lisans anlaşmalarıyla yerli makine ve motor üretimine geçilecek, bu sürecin gerektireceği girdiler de olabildiğince yerli sağlanacaktı. Bunlara ek olarak, kurulacak araştırma-geliştirme birimleriyle, yatırım malları üretiminin gerçekleştirilmesi, daha köklü temellere oturtulacaktı.

Ek olarak, SAN'lı kuruluşlarla, sanayiın ülke düzeyinde dengeli dağılımı konusunda bir yaklaşım izleniyor. TUMOSAN, TAKSAN ve AKMOSAN'ın orta Anadolu'da, TEMSAN'ın Doğu Anadolu'da, TESTAŞ ve GERKONSAN'ın da Orta Batı Anadolu'da kurulması yoluna gidiliyordu⁽¹⁰⁾.

Soru 31: SAN'lı kuruluşlar neden başarılı olamadı?

SAN'lı kuruluşlar, önce, genel olarak etkin bir hazırlık dönemi ve projelendirme söz konusu olmadan, bu bakımdan "acele ile" kuruldular. Yer seçiminde, ekonomik değişkenlerden çok, sanayiın dengeli dağılımı, ya da belli az gelişmiş yöreleri geliştirme gibi et-

(10) Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Türel, Oktar, "1970'li Yıllarda Mühendislik Sanayilerindeki Kamu Yatırımları: Gözlem ve Değerlendirmeler" *ODTÜ Gelişme Dergisi* 1981 Özel Sayısı, ss. 575-612.

kenler belirleyici oldu. Ancak tüm bu öğeler, başarısızlığın gerçek nedenlerini açıklamaya yetmez.

SAN'lı kuruluşların başarısızlıklarının asıl nedeni, bir ekonomik bunalım döneminde kurulmaları ve bunu izleyen yıllarda, sanayileşme politikasının tümüyle değiştirilmesidir, denilebilir. Gerçekten, 1970'li yılların ikinci yarısında, ekonomi dış ödeme güçlüğü ve enflasyon biçiminde görülen ağır bir ekonomik bunalımla karşı karşıyaydı. Bu yıllarda SAN'lı kuruluşlar için gerekli kamu sermayesini ayırma olanağı yok denecek düzeydeydi.

SAN'lı kuruluşların başarısızlığının asıl nedeni, 1980 sonrasında, *sanayileşme politikasının kökten değişmesi*; uygun deyişimle, Türkiye'nin sanayileşmesinden tümüyle vazgeçilmesidir. Özellikle IMF ve Dünya Bankası, Türkiye'nin makine ve motor üretimine, ağır sanayiye yönelmesini kesinlikle istemiyor, bunu, rapor, öneri ve istemlerinde sürekli bir biçimde vurguluyorlardı. Ekonomi politikasını bu uluslararası kuruluşların istemlerine göre düzenleyen, bunları olmazsa-olmaz biçiminde uygulayan bir yaklaşım, SAN'lı kuruluşların gelişmesini sağlayamazdı. Nitekim sonraki gelişmeler de bu doğrultuda oldu.

SAN'lı kuruluşların pek çok projeleri tümüyle bir yana bırakıldı, yalnızca yerli savunma gereçleri üretiminde gerekli olanların bir ölçüde gelişmesi sağlandı. AKMOSAN başta olmak üzere bir bölümünün özelleştirme çerçevesinde özel sektöre devri yoluna gidildi. ASOK çerçevesinde varlıklarını sürdüren TUMOSAN, TAKSAN ve TESTAŞ da, yatırımları çok sınırlı tutularak ve her yıl büyük zararlar eden kuruluşlar olarak, varlıklarını sürdürüyor.

SAN'lı kuruluşların başarısızlığı Türkiye'de bu tür sınai girişimlerin olamayacağını, kurulamayacağını bir kanıtı olabilir mi? Bu sorunun yanıtı, kanımızca, olumsuzdur; Türkiye sanayii makine ve motor üretimine olanak verecek bir gelişme düzeyine ulaşmıştır. Bu nokta üzerinde daha ayrıntılı durulması gerekiyor.

Önce, kamu olsun, özel olsun, tüm ekonomik üretim birimleri "kuruluş aşamalarında" çok kârlı, bu anlamda başarılı üretime olanak vermez. Bu durum, özellikle, SAN'lı kuruluşlar örneğinde olduğu gibi, tümüyle *yeni* üretim alanlarında özellikle geçerlidir. Bu nedenle, SAN'lı kuruluşların başarısız olduğu yargısı, en azından çok erken ulaşılmış bir yargıdır.

İkinci olarak, SAN'lı kuruluşların, üretim ölçeği ve kuruluş yeri açılarından ekonomik ve teknik verimlilik ilkelerine uymadığı öne sürülemez. Bu tür girişimlerde, üretim ölçeğinin belirli bir düzeyde olması gerekir, ancak bu düzeye ulaşılması iç ve dış pazar olanak-

larının tümüyle değerlendirilmesi sonucu ulaşılabilecek bir noktadır. SAN'lı kuruluşlar için bu çabanın gösterilmediği biliniyor. Kuruluş yerinin seçimi de çoğu kez *görelî* bir kavram niteliği taşıır. Pek çok işletme, başlangıçta "yanlış" gibi görünen yerlerde kurulmuş olmakla birlikte, zaman içinde, yaratılan dış ekonomilerle, bu sakin- canın kalktığı; girişimlerin etkin ve verimli bir duruma geldikleri, de- neylerle kanıtlanmış bulunuyor.

Üçüncü olarak, SAN'lı kuruluşlar türü yatırımların salt kısa dö- nemli ekonomik getirilerine göre, ya da kârlılık ölçütü kullanılarak değerlendirilmeleri yanlıştır. Bu tür girişimler, önce, nitelikli işgü- cünün gelişmesine katkılarıyla, sonra da öbür sınaî işletmelere sağlayacakları eğitici konumlarıyla, toplumsal yararlar da sağlarlar. Bu nedenle, salt ekonomik maliyet-getiri ölçütüne göre değeren- dirilmeleri yanlış olur.

Soru 32: En büyük sanayi işletmeleri arasında KİT'in yeri nedir?

Ülkemizde, sınaî üretim birimlerinin üretim ölçeği, gelişmiş ekonomilerin aynı birimlerine göre, çok düşüktür. Üretim ölçeği, işletmelerin düşük maliyetle, daha doğrusu etkin ve verimli çalış- maları açısından büyük önem taşıır. Genellikle üretim ölçeği arttıkça, birim maliyet, ortalama ya da marjinal, düşer. Bu nedenle, üretim ölçeğinin büyüklüğü ile maliyet arasında tersine bir ilişkinin varlığı, genellikle benimsenen bir görüştür.

Gelişmiş ülkelerin sınaî işletmelerine kıyasla düşük düzeyde bir üretim ölçeğine sahip olmakla birlikte, Türkiye'nin sınaî üretim bi- rimleri de kendi içinde büyüklüklerine göre sıralanabilir. Bu çerçe- vede bir çalışmayı, İstanbul Sanayi Odası, 1960'lı yıllardan bu yana sürekli olarak yapıyor. Önceleri en büyük 100 firma ile ilgili sınırlı verileri içeren bu çalışmalar, 1970'li yıllarda 300 firmayı, 1980 son- rasında da 500 firmayı içerecek biçimde yürütölüyor.

İşletmelerin büyüklük sıralaması, genellikle, satışlarının getiri- sine göre yapılıyor. Bu sıralamaya göre Türkiye'nin en büyük sanayi kuruluşları KİT'tir. Nitekim hemen tüm yılların sıralamalarında, en yüksek satış geliri elde eden ilk on kuruluşun, 1987'de sekizi, 1986'da dokuzu KİT'tir. Bu durum 1980 öncesi yıllarda da çok de- ğişmiyor. Örneğin 1976 gibi KİT'in genellikle sıkıntılı olduğı bir yılda da, ilk on kuruluşun ilk beşi KİT'ten oluşuyor.

En büyük 500 içinde KİT'in yerine geçmeden belirtelim ki, en büyük 500, Türkiye sanayiinde yaratılan katma değer 1980 sonrasında yaklaşık %35-45'ini yaratıyor; sınai istihdamın %30 dolayında bir bölümünü çalıştırıyor; sınai ürün dışsatımının yarısı dolayında bölümünü gerçekleştiriyor. Bununla birlikte en büyüklerin üretimden satışlarının yalnızca %10-15 dolayında bir bölümü dışsatıma gidiyor; bir başka deyişle en büyük sanayi kuruluşları da esas olarak iç pazar için üretimde bulunuyor.

Türkiye'nin en büyük 500 sanayi kuruluşu içinde KİT olanların sayısı, yıllara göre değişmekle birlikte, 100'ün altındadır. Bu arada belirtelim ki, KİT bir bütün olarak değil alt kuruluşlarına göre listeye alınıyor; örneğin Petkim, Etibank, Sümerbank ve Demir Çelik müessese ya da bağlı ortaklıklarıyla sıralanıyor.

En büyük 500 sanayi kuruluşu içinde KİT, 1980 sonrasında, üretimden satışların ve satış getirisinin yarıya yakınına sağlıyor. Bilanço kârlarının da yarıya yakınına KİT elde ediyor. Buna karşın, en büyüklerin dışsatım ve dışalımının yalnızca %24 dolayında bir bölümü 1987'de KİT tarafından gerçekleştiriliyor. En büyüklerin toplam öz sermayelerinin %65'i, net aktiflerinin de %60 dolayında bir bölümü KİT'te toplanıyor. Bu noktadan, KİT'in finansman yönünden, özel kesimin en büyüklerine göre çok daha sağlıklı bir yapıya sahip oldukları söylenebilir. Yine 1987'de 500 en büyük içinde KİT'in KDV ödemelerindeki payı %45'i aşıyor.

En büyük 500 sanayi kuruluşu içinde KİT'in konumu, işletme, ya da kuruluş başına *ortalama* verilerden çok daha açık görülüyor. Örneğin, işyeri başına çalışanlar sayısı KİT'te özel kuruluşların ortalamasının 5-6 *katı* dolayındadır. Kuruluş başına satış getirisi de KİT'te özel kesim ortalamasının beş katından fazladır. Nitekim KİT olan ve 500 büyüklerin en büyüğü olan TÜPRAŞ'ın 1987'de satışları 3.137,7 milyar lira olurken, özel kuruluşların en büyüğü olan Arçelik'in satış getirisi 317,1 milyar lira düzeyinde kalıyor.

Veriler, Türkiye sanayiinde gerçekten büyük sayılabilecek işletmelerin KİT olduğunu kanıtlıyor. Bu durumun, iç ve dış ekonomik gelişmeler bakımından bir kısım değerlendirmelere olanak vermesi kaçınılmazdır. Önce, iç piyasada KİT bir kısım ürünlerde tek elci ve yarı tek elci konumuyla, eğer fiyat saptama serbestisine sahip olur, bu alanda hükümetin karışması olmazsa, tek elci uygulamalara yönelebilir. KİT'in özelleştirilmesi durumunda da aynı sonuç doğacaktır. Dış piyasa açısından ise, uluslararası piyasa koşulları dikkate alınırsa, büyüklüğün ülke ekonomisi açısından olumlu sonuçlar vereceği belirtilebilir. Uluslararası dev sanayi kuruluşları rekabet

açısından KİT'in görelî bir üstünlüğe sahip olduğu, özellikle Avrupa Topluluğu ile bütünleşme olgusunda olumlu bir işlev görebileceğı sonucuna varılabilir.

Soru 33: Bankacılık ve sigortacılık alanında KİT'in konumu nedir?

Tüm bankacılık kesiminde, gerek kaynaklar gerekse kullanımlar açısından, KİT bankalarının önemli bir yeri vardır. KİT bankaları toplam mevduatın %35-36 gibi bir bölümünü toplarken, toplam kredilerin de %45 gibi bir bölümünü sağlıyor. Kamu bankaları içinde T.C. Merkez Bankası, İller Bankası ve T. Kalkınma Bankası (1975-83 döneminde Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası-DEŞİ-YAB) mevduat toplamıyor ve ayrıca KİT sayılmıyorlar. Merkez Bankası yalnızca döviz mevduatı toplayabiliyor ve kredilerini bankalar aracılığıyla dağıtıyor. Ayrıca, özel bankaların çok büyük bir bölümünde KİT iştirakleri vardır. Bu nedenlerle, bankacılık kesiminde KİT'in ağırlığı burada belirtilen sayıların çok üzerindedir, denilebilir.

En son (1987) verilere göre, KİT bankaları, tüm bankacılık kesiminin nominal sermayesinin %47 dolayında bir bölümüne, ödenmiş sermayenin %38,9'una, yedek akçelerin %33 ve karşılıkların %48 dolayında bir bölümüne sahip bulunuyor. Resmi mevduatın %74'ü, tasarruf mevduatının %35'i, ticari mevduatın %28'i, döviz mevduatının %32,3'ü ve diğer mevduatın %51'i kamu bankalarında toplanıyor.

Toplam-kredilerin %45 dolayında bir bölümünü KİT bankaları sağlıyor. Kredilerin, üretim ve hizmet amacıyla verilen, uzmanlık (ihtisas) kredileri bölümünde KİT'in toplam içindeki payı yaklaşık %98 düzeyinde bulunuyor. Buna karşılık kısa süreli (vadeli) kredilerde KİT payı %28,8 ve orta ve uzun süreli kredilerde de 1987'de %17,4 oluyor.

Sözü edilen kaynaklar ve kullanımlar sonucu KİT bankaları bankacılık kesiminin toplam kârlarının yalnızca %27,8'ini oluşturuyor.

On yıl öncesıyla karşılaştırıldığında, KİT bankalarının görelî payının, gerek mevduat, gerekse krediler yönünden bir ölçüde de olsa arttığı anlaşıyor.

Son olarak, KİT'in bankacılıktaki yeri konusunda bir noktanın altının çizilmesi gerekiyor: KİT kredilerinin ortalama %80 dolayında

Tablo: 8
BANKACILIK ALANINDA KİT, 1977, 1987
(Milyar TL)

	Türkiye Toplamı	1977 KİT Bankaları	KİT Payı %	Türkiye Toplamı	1987 KİT Bankaları	KİT Payı %
Kaynaklar						
Ödenmiş sermaye	15,6	11,4	41,2	1.544,7	601,4	38,9
Yedek akçeler				511,7	162,4	32,7
Karşılıklar	8,9			216,3	103,6	47,9
Kâr	3,2			923,8	256,7	27,8
Mevduat						
— Döviz	—	—	—	5.598,1	1.807,9	32,3
— Resmî	26,1	18,4	70,7	2.237,3	1.655,3	74,0
— Ticarî	63,9	12,3	19,3	5.179,0	1.461,0	28,2
— Tasarruf	123,2	38,9	31,5	8.321,3	2.912,5	35,0
— Diğer	—	—	—	791,6	403,6	51,0
Toplam mevduat	213,4	69,6	32,7	24.163,2	8.562,9	35,4
Toplam kaynaklar	240,9	81,0	33,6	27.359,7	9.687,0	35,4
Kullanımlar						
Krediler						
— Kısa süreli				10.042,6	2.888,0	28,8
— Orta ve uzun	160,4	45,3	28,3	3.633,2	629,3	17,4
Uzmanlık						
— Tarımsal	46,6	46,6	100,0	2.758,8	2.748,8	99,6
— Gayrimenkul	6,5	6,5	100,0	1.539,1	1.463,4	95,1
— Mesleki	18,0	9,5	52,3	686,1	678,7	98,9
— Denizcilik	—	—	—	59,7	50,5	84,5
Toplam krediler	231,5	107,9	46,6	18.709,6	8.458,6	45,2

Not:

Mevduat toplamına bankalar mevduatı da dahildir; KİT bankalarının bankalar mevduatı içindeki payı 1987'de %15,8'dir.

Kaynak:

YDK, KİT Genel Raporu, 1978 s. 190; 1987, s. 114 v.d.

bir bölümü, özel kesime veriliyor; özel sermaye birikimine katkıda bulunacak biçimde kullanılıyor. *Sigortacılık* alanında tek KİT, Ziraat Bankası'nın bir bağlı ortaklığı olan Güven Sigorta A.Ş.'dir. Güven Sigorta, 1985'e dek büyük ölçüde kamu kuruluşlarının sigorta işlemlerini yürütüyor ve sigorta piyasasının %10'un üzerinde bir bölümünü elinde tutuyordu. Bu tarihten sonra özellikle TÜPRAŞ (Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.)'ın petrol nakliyatı ile ilgili sigorta işlemlerini öbür sigorta şirketlerine yaptırması sonucu, Güven Sigorta, piyasa payını ve ikincilik konumunu yitirmiş bulunuyor. Bu arada birçok KİT'in güvenceli buldukları durumlarda varlıklarını sigorta etme yerine bu amaçla kendilerinin para ayırdığını ve "iç sigorta fonları" denilen bu kaynağı ayrıca değerlendirdiklerini belirtelim.

Soru 34: KİT bankacılığının niteliksel yönleri nelerdir?

Ülkemizde, ulusal bankacılığın gelişmesinde, kamu bankacılığının öncülük ettiği biliniyor. Bunun somut göstergesi, 1863'te tarımsal kredi sağlama amacıyla oluşturulan "memleket sandıklarının" 1888'de Ziraat Bankası'na dönüşmesi ve günümüzde de etkinliğini sürdürmesidir. Sanayi ve madencilik alanında kredi vermek ve o günlerde varolan kamu girişimlerini çalıştırmak üzere 1926'da kurulan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası, daha sonra aynı amaçla kurulan Türkiye Sınai Kredi Bankası, 1933'te kurulacak, Sümerbank'ın öncüleri durumundaydı. Bunların yerini Sümerbank alırken, bir yıl sonra kurulan Etibank da madencilik ve enerji kesiminde kamu girişimciliğini geliştirmekle görevlendiriliyordu. Konut kredisi sağlamak üzere 1927'de Emlak ve Eytam Bankası kuruldu, bunu esnaf ve sanatkâra kredi sağlamak üzere 1938'de kurulan T. Halk Bankası izledi. Emlak ve Eytam Bankası 1946'da T. Emlak Kredi Bankası'na dönüşürken, 1938'de kurulan ve kısa bir süre çalışan Denizcilik Bankası, 1952'de yeniden oluşturuldu. Tüm bu tarihsel gelişme süreci, kamu bankacılığının belirleyici niteliğinin *uzmanlık* bankacılığı olması sonucunu verdi.

Uzmanlık bankacılığı nitelmesi özünde kaynak kullanımlarıyla ilgilidir. KİT bankaları kredilerini belirli alanlarda yoğunlaştırma durumundadır. Nitekim, 1987'de KİT bankalarının toplam kredilerinin %60'a yakın bir bölümü uzmanlık kredileridir.

KİT bankacılığının uzmanlığı, denilebilir ki, iki yönlüdür. Bunlardan birincisi, KİT bankalarının doğrudan işletmeler kurarak üretimde bulunmalarıdır. Gerçekten, Sümerbank ve Etibank örneklerinde olduğu gibi, KİT'in kuruluş yıllarında kendi finansman olanaklarını yaratmaları da birlikte düşünülmüş, bu anlamda çağdaş diyebileceğimiz bir yaklaşım izlenmiştir. Benzer biçimde Denizcilik Bankası hizmet sunmakta, T. Emlak Kredi Bankası da konut üretiminde bulunmaktadır. 1975'te kurulan ve 1983'e dek KİT sayılan DESİYAB (Devlet Sanayi İşçi Yatırım Bankası) da "çok ortaklı" işletmelerin, özellikle başarısız "işçi şirketlerinin" mülkiyetini üstlenerek, doğrudan üretimde bulunan kamu bankası özelliği kazanmıştır.

KİT uzman bankacılığının ikinci yönü, özel girişimcilere kredi sağlanmasıyla belirleniyor. Bu çerçevede, özellikle T.C. Ziraat Bankası tarım kredilerinde, T. Halk Bankası da esnafa, sanatkâra ve serbest meslek sahiplerine verdiği "meslekî" kredilerde uzmanlaşmış bulunuyor. Son yıllarda bir kısım özel bankalar da bu alanlarda kredi veriyorlarsa da, tarımsal kredilerin 1987'de %99,6'sı, gayrimenkul kredilerinin %95,1'i, mesleki kredilerin %89,5'i ve denizcilik kredilerinin %84,5'i kamu bankalarınca sağlanıyor.

Kamu bankalarının uzmanlık kredileri konusunda karşılaştıkları en önemli sorun, özel kesim projeleriyle ilgilidir. Tarım, denizcilik ve mesleki kredilerin, üretimi ve hizmeti artırıcı özelliğinin çoğu kez aranmadığı, daha doğrusu bu tür kredilerin sağlıklı projelere dayalı olarak verilmediği söylenebilir. Bu nedenle kamu bankalarının kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimlilik kurallarına uyulmasının sağlanması büyük önem taşıyor.

Soru 35: Ticaret kesiminde KİT'in yeri nedir?

Toplam ulusal gelirin yaklaşık %15-16 gibi bir bölümü ticaret kesiminden kaynaklanıyor; bunun da %3-4 gibi bir bölümünü KİT sağlıyor. Salt bu açıdan bakılınca KİT'in ticaret kesiminde önemli bir payı olmadığı sonucuna varılabilir. Ancak sorunun niteliksel yönleri KİT'in ticarete önemli bir yeri olduğunu gösteriyor.

Konunun niteliksel yönlerine geçmeden, önemli bir noktanın altı çizilmelidir. Yukarıda sözü edilen *ticaret kesiminde KİT, tüm KİT'in alım satımlarını, yani ticaretini içermiyor*; yalnızca bir kısım KİT'in ticaret çalışmalarını içeriyor. Bu ayırıma özellikle dikkat edilmesi gerekiyor.

Ticaret kesiminde çalışan KİT, DMO, TMO, Petrol Ofisi, TZDK ve Yapağı ve Tiftik A.Ş.'dir. Bunların içinde, DMO ve Petrol Ofisi dışında kalanlar, ya tarımsal ürün alımlarıyla ya da tarım kesimine başlıca girdileri sağlamakla görevlidirler. Bir başka deyişle, tarım kesimine kredi verme dışında devletin tarım kesimiyle ilişkilerini, büyük ölçüde bu kuruluşlar yürütüyor. Bu nedenle de, hükümetlerin tarımsal üretimi destekleme politikalarının doğrudan uygulayıcıları durumunda bulunuyorlar. Diğer yönden, DMO kamu kurum ve kuruluşlarına büro malzemesi sağlıyor; Petrol Ofisi de petrol ürünlerinin alım, satım ve dağıtımında önemli işlevler görüyor. Bu durum, ticaret kesiminde çalışan KİT'e sayısal konumlarının ötesinde bir yer kazandırıyor.

Soru 36: Ulaştırma alanında KİT'in yeri nedir?

Ulaştırma alanında KİT, *kurumsal* açıdan büyük ağırlığa sahiptir; demiryollarının tamamı, deniz yollarında yolcu taşımacılığı tümüyle KİT'in eliyle yürütülüyor. Havayollarında ise özel kesim,

1985 sonrasında çalışabiliyor. *Sayısal* olarak, KİT'in ulaştırmadaki konumu hiç de belirleyici değildir. Bu farklılık, ülkenin sağlıklı ve uzun dönemli bir ulaştırma politikasının olmamasından kaynaklanıyor.

Gerçekten, günümüzde, tüm yurt içi yolcu taşımacılığının %90' dan fazla bir bölümü karayolu ile oluyor. Yolcu taşımada demiryollarının payı %6 dolayında kalıyor, deniz ve hava yollarının her biri de %1 dolayında bir paya sahip bulunuyor. Yolcu taşımacılığında karayollarının bu çok yüksek payı, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra izlenen karayolları politikasının doğrudan sonucudur. Nitekim, 1950'de yolcu taşımada karayolları toplamın yalnız %46 gibi bir bölümünü alırken, 1967'de bu oran %67 dolayına ve daha sonra da %90'ın üzerine çıkıyor. Karayollarına önem ve öncelik verilmesi, birikimli biçimde bu ulaşım türünün görece ağırlığını artırıyor.

Yük taşımacılığında da benzer bir gelişme izleniyor. Karayollarının yük taşımadaki payı, 1950'de %17 dolayından, günümüzde %75 dolayına yükselmiş bulunuyor. Günümüzde yük taşımacılığının %10 dolayında bir bölümü demiryolu, %5-6 dolayında bir bölümü de denizyolu ile yapılıyor. Yük taşımacılığının %10 gibi bir bölümü de KİT olan BOTAŞ eliyle, boru hattı taşımacılığı biçiminde görülmüyor.

Bu sayısal veriler, ülkemizde ulaştırma yapısının tümüyle sağlıksız, düzensiz ve eşgüdünden uzak olduğunu kanıtlıyor.

Ülkemizde, alt ulaşım sistemlerinin, özellikle demiryolu ve kara ulaşımının birbirini *tamamlayıcı* bir biçimde geliştirilmesi sağlanmamıştır. Bu durum, enerji maliyetlerinin çok yükseldiği 1974 sonrasında, ulaşım masraflarının hızla yükselmesine, bu süreçte tıkanıklıklara ve bundan kaynaklanan üretim ve hizmet düşüşlerine neden olmuştur.

Benzer bir durum denizyolu ulaşımı için geçerlidir. En ucuz ulaşım biçimlerinden biri sayılan deniz ulaşımında, genel olarak Türkiye, özel olarak da KİT, başarılı olamıyor.

Bu olumsuz gelişmelerin nedeni, yukarıda belirtildiği gibi ülkenin, uzun dönemli, tüm ulaşım sistemlerini birlikte göz önünde tutan ve eşgüdüm içinde gelişmelerini sağlayan bir ulaştırma ana planının uygulanmamasıdır.

Bir KİT olan PTT, denilebilir ki haberleşme tekelini elinde tutuyor. PTT, posta ve telekomünikasyon hizmetlerini 1980 sonrasında hızla genişletiyor ve özkaynaklarına göre yüksek kâr oranlarıyla çalışıyor. Bununla birlikte özkaynak ve nitelikli personel yetersizliği

nedeniyle gerekli etkinliği gösteremiyor. Bu nedenle yine son yıllarda özel posta girişimlerinin yaygınlaştığı gözleniyor.

Soru 37: Vergi ödemede KİT'in konumu nedir?

Vergi olgusunun, toplumsal ve ekonomik yönleriyle ve siyasal boyutlarıyla çok önem taşıdığı biliniyor. Vergilerin kimlerden alındığı, nerede ve nasıl kullanıldıkları kadar önemlidir. Ekonomide, "kamusal" ile "özel" ayırımında, vergiler çok etkili bir geçiş noktası niteliği taşıyor; sermaye birikimiyle doğrudan ilişkisi nedeniyle de *kilit* işlevi görüyor.

KİT'in, toplam vergi gelirleri içinde çok büyük bir yeri olduğu görülüyor. KİT'in vergi gelirleri içindeki yeri, yarattıkları katma değer, ya da ulusal gelire katkıları yönünden alındığında, özel kesimle kıyaslanamayacak bir düzeye çıkıyor. Hemen her yıl, en zararlı göründükleri yıllarda bile, KİT'in toplam vergi gelirlerine katkısı, oran olarak, ulusal gelir içindeki paylarının iki katından fazla oluyor.

Denilebilir ki, KİT'in vergi ödemedeki konumu, kuruluşlarını izleyen yıllarda da belirli bir özellik gösteriyor. Örneğin, 1950-1960 döneminin bütçe gerekçeleri incelendiğinde, o günlerin önemli vergisi olan "dahilde alınan istihsal vergisi"nin ortalama %65 gibi bir bölümü, Sümerbank, Etibank, Çimento, Demir-Çelik ve SEKA'dan sağlanıyor. Yine aynı dönemde, kurumlar vergisinin her yıl %65-70 gibi bir bölümü KİT tarafından ödeniyor.

KİT'in vergi ödemede görece üstünlüğü, son yıllarda da sürüyor. 1984-1987 dört yılında, Türkiye'nin dolaylı-dolaysız *tüm vergi gelirlerinin* %44,5'i, KİT tarafından ödenmiş bulunuyor. KİT'in toplam vergi gelirlerine katkısı, 1970'li yıllarda %20 dolayında bulunuyor.

KİT'in vergiler yönünden bu ağırlıklı konumu, özelleştirilmeleri durumunda, devletin vergi gelirlerinin önemli ölçüde azalacağı kanısını doğuruyor. Bu yargı, aynı büyüklük ve etkinlikte bir özel girişimin, KİT kadar vergi vermediğı görüşüne dayanıyor.

Türkiye'de, vergilerin hangi toplum kesimlerinden alındığı konusunda veri sağlama olanağı yoktur. Ancak yapılan bir kısım hesaplar, toplam vergilerin %35 dolayında bir bölümünün işçi ve memurlardan alındığını gösteriyor. Bu durumda, esnafı, nakliyecisi, büyük ve küçük sanayii ve iç ve dış ticaretle uğraşan tüccarıyla, tüm özel sermaye kesiminin toplam vergilerin %20'si gibi bir bölümünü ödedikleri görülüyor. Ulusal gelirin %73 dolayında bir bölümünü alan

sermaye kesiminin bu vergi oranıyla ilgili olarak, her halde, bir yoruma gerek kalmıyor.

Soru 38: KİT'in dış ticaret açısından durumu nedir?

KİT, ülkenin dış ticaretinde, ulusal ekonomideki konumuna uygun bir yere sahiptir. Toplam mal ve hizmet dışsatımının her yıl %15-20 dolayında bir bölümü KİT tarafından gerçekleştiriliyor. Toplam dışalımın da %25-30 dolayında bir bölümünü KİT yapıyor.

KİT dışsatımının, geleneksel olarak, yaklaşık 1/3 bir bölümü hizmet satışlarından kaynaklanıyor. Son yıllarda bu oran artıyor. Hizmet dışsatımı, özellikle, hava ve deniz taşımacılığı ile boru hatlarıyla petrol taşımacılığında yoğunlaşıyor. KİT'in mal dışsatımında, Etibank en büyük paya sahiptir, denilebilir. Etibank'ın dışsatımı istikrarlı sayılabilir. Madencilik dışında kalan KİT mal ve ürün dışsatımında, oldukça istikrarsız bir gelişim gözleniyor. Demir-çelik, petrol ürünleri, tahıl, dokuma v.b. ürünlerin dışsatımı yıllara göre çok büyük farklılıklar gösteriyor.

KİT dışsatımının bu ölçüde sınırlı kalmasının ana nedeni KİT'in genellikle *iç piyasa için üretim* amacıyla kurulmuş olmalarıdır. İlk kuruluş günlerinden başlayarak KİT üretiminde ana amaç, dışalım yerine yerli üretimdir. Dolayısıyla KİT satışlarında iç piyasa büyük ağırlık taşıyor. Bununla birlikte, KİT'in birlikte oluşturacakları dışsatım birimleri eliyle, etkin bir dış pazarlama çabasıyla, dışsatımlarını artırebilecekleri öne sürülebilir. Çünkü, pek çok KİT ürünü, özel dışsatımcılar tarafından ülke dışına pazarlanıyor. Büyük olanaklarıyla KİT'in kendi ürünlerinin dışsatımında etkin olacakları çok açıktır. Sonuç olarak, KİT'in dışsatım açısından en büyük sorunu bu amaçla örgütlenmedir.

Toplam dışalımın %25-30'unu gerçekleştiren KİT, büyük ölçüde ara malları, makine ve araç gereç (yatırım malları) dışalımında yoğunlaşıyor. KİT dışalımında %60 dolayında bir pay ile, 1974 sonrasında, ham petrol en büyük paya sahip bulunuyor. Dışsatımda olduğu gibi, KİT dışalımında da ortak bir örgütlenmeye gidilmemesi, önemli kaynak kayıplarına yol açıyor.

Soru 39: KİT'in dış borçları ne kadardır?

Türkiye'nin dış borçlarının 1980 sonrasında hızla arttığı, 13 milyar dolar dolayından 1988'de 40 milyar dolar dolayına yükseldiği biliniyor. Benzer bir borç gelişmesi KİT için de geçerli oluyor. KİT'in dış borçları, son yıllarda ülkenin toplam uzun dönemli dış borçlarının %12'si dolayındadır. Bu oran KİT'in ulusal gelire katkısı dikkate alınırsa, yüksek sayılmaz. Bununla birlikte KİT'in dış borç oranı, 1980'li yıllarda katlanarak artıyor.

KİT'in dış borçlarının artması üç nedenden kaynaklanıyor. Önce, Devlet Yatırım Bankası'nın KİT yatırım projelerinin finansmanı ile ilgili ana işlevinden uzaklaştırılması ve T. İhracat Kredi Bankası'na dönüştürülmesi KİT'in kaynak gereksinimini karşılamada güçlükler yaratıyor ve dış kredilere başvurmasına yol açıyor. İkinci olarak, 1980 öncesine göre iç faiz oranlarının yüksekliği ve buna koşut olarak dış kredi bulma olanaklarının kolaylaşması, KİT'i dış borçlanmaya daha çok başvurma durumunda bırakıyor. Üçüncü olarak da, KİT'in yabancı kredi kuruluşlarıyla bütünleşmeleri, zamanla özelleştirilmeleri, uygulanmakta olan ekonomi politikasının bir temel dayanağı olarak, dış borçların artırılmasının yollarını açıyor. Dış borç almada, ana hizmet kuruluşları, özellikle TEK ve PTT en büyük paya sahip bulunuyor.

KİT'in dış borçlanmasında 1980 sonrasında alt-yapı hizmetlerinin önem kazandığı görülüyor. Aynı dış borçlanma olanağı, sanayi üretimin artırılması, sınai üretim olanaklarının geliştirilmesi için, sağlanamıyor; daha doğrusu sağlanmıyor.

Bir başka deyişle KİT'in dış borçlanmasında, 1980 sonrasında, öncesine göre, çok önemli bir nitelik farkı vardır. 1980 öncesinde KİT dış borçlanmasıyla, Aliğa Petro-Kimya, İskenderun Demir-Çelik ve Karadeniz Bakır örneklerinde olduğu gibi büyük sınai projelerin gerçekleştirilmesi yoluna gidiliyordu; 1980 sonrasında bu politika tümüyle tersine çevrilmiş bulunuyor. Dış borçlanma ile, PTT ve TEK örneklerinde olduğu gibi, üretim değil hizmet kesimlerinin geliştirilmesi yoluna gidiliyor. Ek olarak da bir kısım KİT'in durumunun iyileştirilmesi, kârlılığının artırılması ve satışa (özelleştirmeye) hazırlanması dış borçlanmada çok büyük bir etmen oluyor.

Soru 40: KİT'in, Türkiye ekonomisinde “çok ağırlıklı” olduğu söylenebilir mi?

Türkiye ekonomisinde KİT'in göreceli yerinin büyük olduğu kanısı

yaygındır. Türkiye'de kamu girişimciliğinin özellikle Batı Avrupa ülkelerine göre çok daha yaygın bir biçimde ekonomiye egemen olduğu kanısı vardır. Oysa karşılaştırmalı veriler bu kanının hiç de doğru olmadığını kanıtlıyor.

Son yılların özelleştirme salgınına dek, Batı Avrupa ülkelerinde kamu girişimlerinin ekonomideki göreceli yerlerinin Türkiye'deki KİT'in konumundan geri kalmadığı görülüyor. Örneğin, kamu girişimleri 1980'li yılların başında toplam ulusal üretimin İtalya'da %24, Fransa'da %16, İngiltere'de %12 ve Batı Almanya'da %10 gibi bir bölümünü sağlıyordu. Aynı durum, toplam işbulma (istihdam) açısından da fazlasıyla geçerlidir. Nitekim toplam sivil istihdamın İtalya'da %23'ten çoğu, Fransa'da %10'u, İngiltere'de %8'i ve Batı Almanya'da %7,6'sı kamu girişimlerinde çalışıyordu. Ülkemizde ise aynı yıllarda, KİT'in ulusal gelir içindeki payı %10, toplam istihdam içindeki payı da %3-4 dolayındaydı.

KİT'in ekonominin genel, ya da bütüncül (makro) düzlemde olmasa bile, bir kısım alt sektörlerde (mikro düzeyde) yoğun olduğu da, yine Batı Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında geçerli değildir. Birçok Avrupa ülkesinde, örneğin otomotiv üretiminde kamu payı ülke toplamının %25'inin üzerindedir, ülkemizde çok bilinen Renault, Volkswagen ve Alfa Romeo gibi otomobil üretim birimlerinin son yılların özelleştirmelerine dek kamu girişimi oldukları, İngiltere'de şehirlerarası otobüs taşımacılığında kamu payının %25 dolayına ulaştığı biliniyor. Ülkemizde ise, otomotiv sektöründe iştirak olgusu bir yana bırakılırsa, bu sektörlerde KİT yoktur.

Türkiye'de kamu ekonomik girişimciliğinin göreceli ağırlığının büyük olduğu kanısı yanlış olmakla birlikte, yine de bu kanının nedenleri üzerinde durmak gerekiyor. Türkiye'de kamu kesiminin ağırlıklı olduğu kanısı öncelikle geleneksel olarak, KİT'in sanayileşmede öncülük etmesinden kaynaklanıyor. Yerli sınıai üretimin başlangıçta büyük ölçüde KİT'ten kaynaklanması, dokuma, şeker, tek el ürünleri gibi temel tüketim mallarının KİT tarafından üretilmekte oluşu, KİT'in yaygın ya da ağırlıklı olduğu kanısını güçlendiriyor. Buna geleneksel devlet bürokrasisinin ve her şeyi devletten bekleme anlayışının da eklenmesiyle kamu ekonomik kesiminin göreceli ağırlığının büyük olduğu kanısı yaygınlaşıyor. Tüm bu olgulara en büyük sanayi kuruluşlarının KİT olmasının katkısı da eklenmelidir. Son olarak, KİT'i özel sermaye birikimine "engel" gören anlayışın tümüyle dayanaksız savlarının da bu kanının oluşumuna katkısı bulunduğu belirtilmelidir.

IV. KİT'TE SERMAYE VE İŞGÜCÜ

A. SERMAYE

Soru 41: KİT'in sermayesi ne kadardır?

Bir ekonomik üretim ya da hizmet biriminin sermayesinin miktarını saptama kolay olsaydı, bu kolaylık KİT için çok büyük olurdu. Çünkü KİT, belli bir kamu sermayesiyle oluşturuluyor ve sermayeleri günün koşullarına uygun olarak artırılıyor. Bu görece kolaylığa karşın KİT'in sermayesi şu kadardır deme olanağı bulunmuyor.

Kuşkusuz, her bir KİT'in, ya da tamamının kâğıt üzerinde nominal ve ödenmiş sermayelerini belirtme olanağı vardır. Ancak bu sayılar ilgili KİT'in gerçek varlığının bir göstergesi bile olamaz. Örneğin, Sümerbank'ın toplam nominal sermayesinin 1987'de 200, ödenmiş sermayesinin de yaklaşık 134 milyar lira olması, Sümerbank'ın sermaye varlığını hiçbir biçimde yansıtmaz. Dolayısıyla da KİT'in sermayesi şu kadardır türünden bir sonuca ulaşılmaz.

Gerçekte, sermaye ile ilgili hesaplar, sermayenin devingen özelliği nedeniyle kesin olarak saptanamıyor. Bir birimin sermayesi, kurulduğu arsa ya da arazinin, binaların, makinelerin, taşıt araçlarının, araç ve gereçlerle demirbaşların *parasal* tutarıdır, denilebilir. Ancak bu tutarların *her an değişeceği* de açıktır. Bu nedenle, sermaye ile ilgili hesaplar var olan sermaye stokunun yeniden değerlendirilmesi, bunların yıllık getirisi, kullanım süreleri v.b. değişkenlerin kullanılmasıyla yapılabilir.

Bu çalışmada KİT'in sermaye stokuyla ilgili bir hesaplama yapılmamıştır. Bunun yerine, KİT'in, toplam olarak ve sektör düzeyinde kullandıkları sermaye ele alınacaktır. Kullanılan sermaye, KİT'in kendilerine ait olan parasal olanaklar-artı- iç ve dış borçlanma

yoluyla sağladıkları parasal kaynaklar, kısaca öz kaynaklar ve yabancı kaynaklar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sermaye ile ilgili çözümlemede bu çerçeveye bağlı kalınacaktır.

Soru 42: KİT'in sermaye yapısı nasıldır?

KİT'in sermaye yapısının iki boyutu vardır. Önce KİT'in *kullandığı* parasal olanakların, kendilerine ya da başkalarına ait olmasına göre sermaye yapısı incelenmelidir. İkinci olarak da KİT'in kendi kaynaklarının sektörlere göre dağılımı ve gelişimi ele alınmalıdır. Burada KİT'in kullandığı sermaye kaynaklarının birinci yönü ele alınıyor; bir sonraki soruda da, KİT sermayesinin sektörel gelişimi konu ediliyor.

KİT'in sermaye kaynakları iki ana gruba ayrılıyor: öz kaynaklar ve yabancı kaynaklar. Yabancı kaynaklar da kendi içinde, kısa ve uzun dönemli olarak sınıflandırılıyor.

KİT'in öz kaynakları ödenmiş sermayeleri ve kendilerine ait, doğrudan kullanabildikleri birikimlerini içeriyor. KİT'in yasal olarak ayırdığı yedek akçeler, iç sigorta fonları, öbür karşılıkları, ödenmiş sermaye ile birlikte öz kaynaklarını oluşturuyor. Ancak, öz kaynak miktarı içinde, yeniden değerlendirmeden doğan sermaye artışları, aktifleriyle ilgili olmayan karşılıklar ve Hazine'nin çoğu kez sermaye ödemelerini nakit verme yerine alacak-borç ilişkileriyle kapatması, ek olarak da KİT alacaklarının ve stoklarının devir hızının düşük olması, öz kaynakların tümüyle kullanılabilir parasal kaynak olmasını engelliyor. Bu durum da KİT'i yabancı kaynaklara başvurmak zorunda bırakıyor.

KİT'in kullandığı sermayenin yabancı kaynakları, ya da KİT borçlanmaları, büyük ölçüde, hazine, Merkez Bankası, Devlet Yatırım Bankası, çıkardıkları tahviller ve diğer yurt içi ve yurt dışı borçlanmalarından oluşuyor. Yabancı kaynakların içinde, hazine ve DYP geleneksel olarak en büyük paya sahip bulunuyor. Yabancı sermaye kaynaklarının yapısı ve kaynakları günün koşullarına göre değişiyor.

İncelenebilen yıllarda KİT'in öz kaynaklarının toplam sermaye kaynaklarına oranı kararsız bir gelişme gösteriyor, denilebilir. Toplam kaynakların 1960'lı yılların sonu ile 1970'li yılların başlarında %30 dolayında bir bölümü öz kaynaklardan oluşuyordu; öz kaynak oranının, özellikle 1975 sonrasında hızla azalarak, 1979'da %15

Tablo 9:
KİT'İN SERMAYE YAPISI, 1967-1987
(Milyar TL)

Yıl	Öz Kaynaklar		Öz Kaynak Toplam Kaynak Oranı-Yüzde	Yabancı Kaynaklar Yüzde Olarak	
	Babıt (1967) Fiyatları	Carl Fiyatları		Kısa Süreli	Uzun Süreli
1967	2.485,3	14,34	31,3	67,8	
1968	2.755,2	16,40	30,2	69,8	
1969	2.712,3	17,31	28,5	71,5	
1970	2.671,1	18,32	26,2	73,8	
1971	3.372,0	26,63	29,0	71,0	
1972	3.678,6	34,28	31,0	69,0	
1973	4.097,4	46,00	31,9	39,4	28,7
1974	3.917,2	57,11	28,8	37,7	33,5
1975	4.006,3	64,29	25,4	39,6	35,0
1976	3.356,8	62,25	20,1	45,2	34,7
1977	3.220,5	81,00	17,9	49,2	32,9
1978	2.861,5	100,46	16,1	46,4	37,5
1979	2.522,3	145,14	14,6	36,4	49,0
1980	2.802,5	334,23	18,6	51,9	31,5
1981	3.526,3	575,17	17,4	48,7	33,9
1982	4.546,7	828,88	19,0	47,5	33,5
1983	7.585,4	2.024,51	24,7	39,3	26,1
1984	10.458,9	4.243,66	34,6	38,5	25,1
1985	10.565,9	6.000,00	32,7	42,7	24,6
1986	10.146,0	7.300,00	27,5	43,8	28,7
1987	10.000,00	10.000,00	23,8	46,5	29,7

Notlar:

1. Çok küçük bir miktar tutan "diğer hizmetler" ve 1984 sonrasında KİT sayılan "tarım işletmelerinin" sermaye durumunu, bu veriler içermiyor.
2. Yabancı kaynakların "kısa" ve "uzun" süreli olarak ayrımına ilişkin veriler 1973'e dek birliktedir; aynı veriler bu tarihte başlıyor. Doğal olarak bu tarihte kadar 100, daha sonra üç yüzdelerin toplamı 100'e eşit oluyor.

Kaynak:

YDK, KİT Yıllık Genel Raporları.

dolayına düştüğü görülüyor. Bu en düşük oran daha sonraki yıllarda artarak 1984'te yine incelenen dönemin en yüksek oranına, %35 dolayına, çıkıyor. Ancak 1979'un bir başka özelliği dikkat çekiyor. Verilerin bulunduğu 1973 sonrasının tüm yıllarında yabancı kaynakların içinde kısa süreli olanların payı, uzun süreli olanların üzerinde. Bu eğilimin tek istisnası, 1979 yılıdır. Yalnızca 1979'da KİT'in yabancı kaynakları içinde uzun süreli olanların oranı, kısa süreli yabancı kaynaklardan daha fazladır. İşletme finansmanı açısından, uzun süreli dış kaynak, kısa süreli olanına göre daha kararlı çalışma olanağı sağlayacağından, olumlu sayılır. Bu açıdan KİT'in dış kaynak kullanımının genel olarak olumlu sayılamayacağı sonucuna varılabilir. Bu arada, büyük sanayi işletmeleriyle ilgili verilerin, KİT'in öz sermaye kaynağı kullanımında, özel sektör kuruluşlarına göre çok daha yüksek orana sahip olduğunu; bir başka deyişle

KİT'te üretim ve hizmetlerin, özel kesime göre daha yüksek oranda öz kaynaklarla yürütüldüğünü belirtelim.

KİT'in öz kaynaklarının sabit fiyatlarla gelişmesinde de benzer bir süreç yaşanıyor. Ancak, sabit fiyatlarla öz kaynakların özellikle 1983 sonrasında hızla artarak 10 trilyon lira dolayında kararlı bir duruma geldiği görülüyor. Bu durum, 1984-85 yılları bir yana bırakılırsa, *toplam* kaynaklar içinde öz kaynak *oranının* azalmasına engel olmuyor.

Soru 43: KİT sermayesinin sektörel dağılımı nasıl bir gelişme gösteriyor?

KİT'in doğrudan kullanabildiği, yani öz sermayesinin ekonominin alt sektörlerine dağılımı ilginç bir gelişme gösteriyor. Bir kısım sektörler belirli yıllarda sermaye içindeki göreceli paylarını yitirirken, bir kısım sektörlerin de sermaye açısından konumlarını artırdıkları görülüyor. Bu oluşum, büyük ölçüde ekonomik gelişmelerden ve ekonomi politikası değişikliklerinden kaynaklanıyor.

İncelenen dönem süresinde sermaye kaynaklarında sürekli pay kaybeden alt sektör bankacılıktır. Toplam öz kaynakların, dönemin başında dörtte-bir gibi bir bölümünü kullanan kamu kesiminin bu payı, 1980 sonrasında hızla azalıyor, %7-8 dolayına iniyor. Bu olgunun ana, belirleyici nedeni, KİT bankacılığı içinde çok önemli bir yeri olan Devlet Yatırım Bankasının temel işlevlerinden uzaklaştırılmasıdır. DYB, KİT'in kredi kaynağı olmaktan çıkarılmış, ihracat kredi bankasına dönüştürülmüştür. Ek olarak, özel sermaye kuruluşlarının, özellikle yabancı bankaların, Arap sermayeli bankalar dahil, Türkiye'deki etkinliklerini artırmaları, kamu bankalarının göreceli konumunu sarsmıştır, denilebilir.

Öbür sektörlerin öz kaynakları bakımından en belirgin gelişme, 1970'li yılların ikinci yarısında, KİT öz kaynakları içinde, madencilik, ulaştırma ve bir ölçüde de imalat alt kesimlerinin göreceli paylarının önemli ölçüde azalmasıdır. Bu azalma, büyük ölçüde, kamu öz kaynaklarının, o yılların çok önemli sorunu olan enerji alanına aktarılmasından kaynaklanıyor. Ek olarak yine o yıllarda KİT öz kaynaklarının reel-gerçek fiyatlarla artmadığı, hatta 1976'da olduğu gibi parasal olarak bile azaldığı dikkate alınmalıdır. O dönemde KİT öz kaynak açısından iki yönlü baskı altında kalmış, bir yönden kâr miktarının azlığı öz kaynakların azalması sonucunu vermiş, öbür

Tablo 10:

KİT ÖZKAYNAKLARININ SEKTÖREL DAĞILIMI, 1967-1987

(Toplamin yüzdesi olarak toplamlar 100'e eşittir; miktarlar için bkz. Tablo 9)

Yıl	Madencilik	İmalat	Enerji	Ticaret	Ulaştırma	Bankacılık
1967	15,3	27,6	4,2	9,8	20,6	25,2
1968	15,8	26,6	5,2	8,9	19,5	24,0
1969	17,2	27,3	5,1	8,7	18,0	23,7
1970	17,6	34,7	7,6	7,1	12,5	20,5
1971	16,9	28,8	12,1	6,1	16,4	15,6
1972	16,6	32,8	11,7	5,9	18,3	14,3
1973	14,7	32,0	15,0	4,6	17,9	13,2
1974	11,6	30,8	23,6	4,4	16,3	11,0
1975	11,3	30,1	22,9	5,2	16,5	13,8
1976	0,5	30,6	27,9	5,6	16,7	14,0
1977	1,9	23,2	46,9	5,3	8,6	13,9
1978	2,1	13,7	67,3	4,0	2,1	12,5
1979	6,4	25,3	49,4	6,4	1,4	10,8
1980	10,6	28,2	36,5	4,8	11,7	8,0
1981	11,8	28,4	30,5	4,7	18,9	13,4
1982	15,6	22,2	28,6	2,7	15,5	15,0
1983	14,7	26,3	24,2	2,8	22,7	9,0
1984	14,1	26,9	25,9	5,1	20,2	7,6
1985	13,6	28,2	24,9	4,6	21,7	7,0
1986	14,0	27,7	22,9	4,3	23,2	7,8
1987	11,7	32,1	20,9	2,6	23,8	8,9

Notlar:

1. 1984 sonrasında KİT sayılan "tarım" işletmeleri ile esasen çok küçük bir öz-kaynağı bulunan öbür hizmetler alt sektörleri toplama alınmamıştır.
2. YDK Genel Raporları'nda 1984 sonrası özkaynaklar "artış-azalış" miktarları biçiminde verilmektedir; burada gerekli düzeltmeler yapılmıştır.

Kaynak:

YDK, KİT Yıllık Genel Raporları.

yönden de hükümet sermaye artırımlarını etkin bir biçimde yapmamıştır.

Soru 44: KİT'in finansmanı nasıl sağlanıyor?

KİT'in yıllık finansman gereksinimleri, varolan finansman açıklarıyla yatırım harcamalarının toplamından oluşuyor. Sonra da finansman gereksinimlerinin karşılanması gerekiyor

KİT'in finansman olanakları, kendi faktör gelirleriyle iç ve dış alacaklarının toplamından, vergiler, öbür yasal ödemeler, iştiraklerin sermaye artışı, stok değişimi ve borç ödemeleri çıkarılarak elde ediliyor. Bu gelir-gider farkı, ya da teknik deyimiyle kaynak-ödeme farkı (KÖF) ve yatırım giderleri toplamı, KİT'in yıllık finansman gereksinimlerini veriyor. Burada bir noktanın vurgulanması gerekiyor. Kaynak-ödeme farkının 1981'e dek eksi (-) olması, KİT'in zarar etmiş olduğu anlamına gelmiyor. Bununla birlikte, KİT'in zarar ettiği yıllarda KÖF daha yüksek boyutlara ulaşıyor (Tablo: 11, ilk sütun ve krs. aşağıda Tablo: 13).

Yatırım gereksinimlerini ise hükümet saptıyor. Bir başka deyişle, yatırım miktarı hükümetin izlediği ekonomi politikalarının bir uygulaması oluyor ve büyüklüğü, finansman kaynaklarının büyüklüğüne ve KÖF'ün durumuna bağımlı bulunuyor. 1982 sonrasında KÖF'ün artı olmasına, bir başka deyişle, KİT'in kendi finansman olanaklarıyla yatırımlarının 1985'te % 40'tan, 1986 ve 1987'de de yarısından fazlasını karşılayacak bir güce ulaşmasına karşın yatırımların artışı, 1985 sonrasında özellikle yavaşlatılmış bulunuyor. Sonuçta, KİT finansman gereksinimlerinin yıllık artış oranı 1980 sonrasında azalan bir eğilim gösteriyor.

KİT'in finansman gereksinimleri, bütçe, DYB, dış proje kredileri, fonlar ve öbür kaynaklardan karşılanıyor. KİT finansmanı için destekleme ve fiyat istikrar fonu ve 20 sayılı fonun olanakları kullanılıyor. Bu finansman kaynaklarının KİT finansmanına katkıları -yüzde oranlarıyla- Tablo: 11, son dört sütunda veriliyor.

KİT'in finansman kaynaklarının ana ögesini bütçeden ayrılan para oluşturuyor. Yıllara göre değişmekle birlikte bu ana kaynağın, yatırımlara koşut olarak arttığı görülüyor.

Başlangıçta KİT'in finansmanı içinde önemli bir yeri olan ve esasen KİT'e uzun dönemli yatırım kredisi açmak amacıyla kendisi de bir KİT olarak kurulan Devlet Yatırım Bankasının görece öneminin 1970'li yılların ikinci yarısından sonra hızla azaldığı görülüyor. Devlet Yatırım Bankasının bu işlevinin azaltılmasından doğan açığın, "dış proje kredileriyle" kapatıldığı, ya da kapatılmak istendiği görülüyor. Burada bir başka önemli nokta, KİT'in kısa dönemli dış borçlarının, ayrıca alındığıdır. Proje kredileri miktarından daha az olmakla birlikte, KİT'in kısa süreli dış borçlarının son yıllarda arttığı, örneğin 1986'da toplam finansman gereğinin yarısına yakın bir bo-

Tablo 11:
KİT'İN FİNANSMAN KAYNAKLARI, 1970-1987
(Cari fiyatlarla, milyar TL)

	Gereksinim			Kaynaklar (Yüzde oranlarıyla)			
	KÖF	Yatırım	TOPLAM	Bütçe	DYB	DPK	Fon
1970	(—) 2,0	6,2	8,2	22,0	31,7	31,7	15,9
1971	—	7,2	7,2	52,0	19,2	28,3	—
1972	(—) 0,9	10,6	11,5	58,3	19,1	22,6	—
1973	(—) 1,3	12,9	14,2	43,0	31,7	25,3	—
1974	(—) 6,1	17,0	22,3	31,8	25,6	9,4	32,2
1975	(—) 4,5	26,2	30,7	34,3	22,8	4,6	38,4
1976	(—)12,5	35,5	48,2	34,2	24,3	7,9	33,6
1977	(—)12,6	46,1	58,8	48,1	17,5	9,7	25,0
1978	(—)15,1	60,5	75,6	52,9	12,0	18,7	16,3
1979	(—)58,1	128,6	190,6	46,1	7,6	22,5	22,8
1980	(—)24,4	281,1	305,5	50,1	5,3	27,0	17,5
1981	(—)43,2	405,8	449,0	51,1	11,5	20,9	16,4
1982	66,2	532,9	464,7	44,1	11,2	24,5	20,2
1983	174,2	772,9	594,7	49,1	6,6	26,0	18,2
1984	146,3	917,4	771,0	35,6	6,6	33,4	24,6
1985	703,5	1.708,4	1.004,9	18,0	3,7	52,8	26,5
1986	1.240,8	2.405,8	1.165,0	11,8	7,9	65,1	15,2
1987	1.975,2	3.642,2	1.667,0	29,5	1,7	61,0	7,7

KÖF: Kaynak-Ödeme Farkı
DYB: Devlet Yatırım Bankası
DPK: Dış Proje Kredileri

Kaynak:

Maliye Bakanlığı, *KİT Yıllıkları* ve DPT, VI. Beş Yıllık Plan Öncesinde Gelişmeler, Ankara: 1989.

yuta ulaştığı görülüyor. Bir başka deyişle, özellikle 1978 sonrasında, KİT'in finansman gereksinimlerini karşılayan kaynaklar içinde dış proje kredilerinin payı hızla artıyor; KİT'in finansmanı dış borç ve kredilere çok daha bağımlı bir duruma getiriliyor.

KİT'in finansmanında, T.C. Merkez Bankası'nın yeri iki açıdan önem taşıyor. Birincisi, tarımsal ürünlerin destekleme alımlarında Banka'nın, TMO, T. Şeker gibi KİT'e açtığı kredilerdir. İkincisi de DYB aracılığıyla KİT'in yatırımlarının finansmanına yaptığı katkılarıdır.

Gerçekte, 14 Ocak 1970 tarih ve 1211 sayılı Merkez Bankası Yasası'na göre (m. 51), Banka, KİT'e kredi açamıyor. Ancak o yıllarda bütçe yasalarına konulan bir madde ile (m. 11), Merkez Bankası'nın mevduat yasal karşılıklarının (bankaların topladıkları mevduatın belirli bir yüzdesini Merkez Bankası hesabında tutmaları sonucu elde edilen toplamın) en çok yarısına kadar bölümünü, Maliye Bakanlığı'nın izni ve DYB aracılığıyla KİT'in yatırımlarının finansmanında kullanılması olanağı sağlanıyordu.

KİT'in finansmanı açısından en önemli kurumsal düzenleme, DYB'dir. DYB, 12 Mart 1964 tarih ve 441 sayılı yasa ile, bir KİT olarak kurulmuş ve aynı yıl Mayıs ayında çalışmaya başlamıştır. KİT bankaları içinde yatırım bankası özelliği taşıyan DYB, KİT'e yalnız yatırım kredisi açmakla kalmıyor, işletme kredisi de verebiliyordu. DYB'nin tüm KİT bankaları içinde öz kaynaklar toplamının yaklaşık yarısına sahip olduğunu ve 1980'li yılların ikinci yarısına kadar KİT'in finansmanında çok önemli bir yeri bulunduğunu belirtmeliyiz. Ancak, KİT'e açılan tüm iç ve dış kredilerin DYB aracılığıyla yapılması uygulamada eşgüdüm eksikliğinden doğan sorunlar yaratmıştır. Bir başka deyişle, KİT'in finansmanı, DYB'nin kurulmasıyla bu doğrultuda önemli bir adım atılmasına karşın, sağlıklı bir yapıya kavuşturulmamıştır. KİT'in "görünüşte" kârlı olduğu yıllarda, özellikle 1982 sonrasında kaynak ödeme farkının fazlalık vermesi de finansman sorununun çözümüne yeterli olmamıştır, denilebilir.

Soru 45: KİT hazineye ne ölçüde yük oluyor?

Kamuoyunda, KİT'in hazineye çok büyük parasal bir yük oluşturduğu kanısı yaygındır; bunun da ötesinde yerleşmiştir. Özellikle son on-onbeş yıl boyunca KİT ile ilgili tartışmaların ana eksenini bu yargıya bağlanmıştır. Oysa veriler, hiç de bu görüşü doğrulamıyor.

Hazinenin KİT'e para aktarması başlıca iki kanaldan oluyor: sübvansiyonlar ve KİT'in sermaye artırımları. Bu iki ana öğeye, kullanımı KİT'e bırakılan vergiler, birikmiş zararlar için yapılan ödemeler de eklenebilir. Ek olarak, özel girişimler gibi KİT bir ölçüde de olsa vergi iadesi alıyor.

KİT'in hazineye ödemeleri yalnızca iki noktada toplanıyor: KİT kârından hazineye yapılan ödemeler ve KİT'in ödediği vergiler.

KİT'in hazineye ne ölçüde parasal yük olduğunun anlaşılması için, hazineden KİT'e yapılan ödemelerle KİT'in hazineye katkıları-

Tablo 12:

HAZİNE-KİT PARA AKIMI, 1971-1987

(Son sütun 1971-sabit, kalanı cari fiyatlarla, milyar TL)

Yıl	Hazine'den-KİT'e				KİT'ten-Hazineye			Toplamların Farkı (2-1)	
	Süb.	Ver. İad.	Serm.	Diğer	Toplam (1)	Kâr Payı	Vergi	Toplam (2)	
1971	0,77	0,12	5,74	2,73	9,35	0,22	6,20	6,42	Carl Sabit
1972	1,02	0,25	7,01	1,27	9,95	0,30	8,54	8,84	(-) 2,93 (-) 0,97
1973	1,41	0,22	5,18	1,29	8,60	0,41	9,97	10,38	(-) 1,12 (-) 0,97
1974	3,68	0,18	4,79	1,58	10,23	0,14	12,50	12,64	1,80 1,29
1975	5,16	0,18	10,89	2,80	19,02	1,27	17,55	18,82	2,41 1,36
1976	7,42	0,21	3,99	9,05	20,66	1,48	23,00	24,48	(-) 0,20 (-) 0,10
1977	12,16	0,17	11,56	10,67	34,55	0,65	35,30	35,95	3,82 1,63
1978	34,69	0,21	1,94	2,68	39,52	3,37	45,60	48,97	1,40 0,46
1979	79,84	0,28	32,37	1,91	114,40	3,41	85,90	89,31	9,45 2,07
1980	72,52	0,48	150,06	4,40	227,46	3,29	184,70	187,99	(-) 25,09 (-) 3,53
1981	104,67	4,07	155,66	11,58	275,98	3,36	296,40	299,76	(-) 39,46 (-) 2,62
1982	110,85	6,18	261,82	12,08	390,93	22,04	380,40	402,44	23,78 1,15
1983	193,70	11,33	249,64	13,41	468,08	19,82	526,08	545,32	11,51 0,45
1984	326,11	15,37	993,75	22,78	1.347,50	26,46	1.069,00	1.095,46	77,74 2,31
1985	423,00	17,78	292,49	—	733,27	91,98	2.316,00	2.407,98	(-) 252,04 (-) 4,92
1986	357,74	21,08	113,47	35,78	528,07	153,14	3.416,00	3.569,14	1.674,71 23,36
1987	288,54	52,13	374,04	—	714,71	488,45	4.188,00	4.676,45	3.041,07 33,48
									3.961,74 31,38

Not: Sabit fiyatlara dönüştürmede, DİE toptan eşya fiyatları indeksi, 1971=100 alınarak kullanılmıştır.

Kaynak: YDK, KİT Yıllık Genel Raporları.

nın karşılaştırılması gerekiyor.

KİT ile hazine arasındaki para akımının yıllara göre incelenmesinden çıkan sonuç, son onyediyı yılın yalnızca beşinde KİT'in hazineye katkılarının, hazineden aldıklarından daha az olduğu, kalan oniki yılda ise, KİT'in katkılarının net fazlalık verdiği'dir. Sabit fiyatlarla yapılan karşılaştırma ise, incelenen 1971-87 döneminde KİT'in hazineye olan katkılarının hazinenin KİT'e katkılarının 6,6 katı olduğunu kanıtlıyor.

Hazine, KİT'e sübvansiyon-görev zararı, vergi iadesi, sermaye artırım ve salt hazine yardımı (Tablo: 12, sütun 3) türlerinde olmak üzere dört tür para akımı sağlıyor; buna karşılık KİT de hazineye kâr payı ve vergi ödemelerinde bulunuyor. Bu iki ana parasal akımın 1971-1987 yıllarındaki gelişmeleri, KİT'in hazineye yük olmadığını, ilgili dönem bütünüyle alınırsa, kanıtlıyor.

Hazine'den KİT'e para akımının ana bölümlerini sübvansiyonlar ve sermaye artırımları oluşturuyor. KİT'in özel kesim gibi girişimci olarak aldığı vergi iadeleri ile öbür yardımları toplam içinde önemsiz bir yer tutuyor.

KİT'ten hazineye para akımı toplamından hazinenin KİT'e ödediği miktarın çıkarılması (Tablo: 12, Toplam [2] - Toplam [1]) sonucu KİT'in hazineye her yıl ne ölçüde yük olduğu saptanıyor. Bu sonuca göre eksi (-) ile gösterilen beş yılda KİT'in hazineden, hazineye ödediğinin üzerinde para aldığı, kalan yıllarda da KİT'in hazineye ödemelerinin aldıklarının üzerinde olduğu görülüyor.

KİT-hazine para akımının sabit fiyatlara dönüştürülmüş verileri, incelenen yıllarda KİT'ten hazineye para akımının hazineden aldığı, netleştirilmiş biçimiyle ve toplam olarak 84,5 milyar lira üzerinde olduğunu gösteriyor. Bir başka anlatımla KİT'in net fazlalığı, borçluluğunun 6,6 katına ulaşıyor. Sonuç olarak, KİT'in hazineye yük olduğu kanısı, en azından incelenen yıllar için, geçerli değildir.

Soru 46: KİT, sürekli zarar mı ediyor?

Ülkemizin kamuoyunda yerleşik yanlış kanılardan biri de KİT'in sürekli zarar eden ekonomik birimler olduklarıdır. Ancak, veriler, bu kanının hiç de doğru olmadığını gösteriyor.

Elde edilebilen 1967 sonrasının verileri, son yirmi yılın yalnızca beş yılında bir bütün olarak KİT'in zarar ettiğini kanıtlıyor. Bunlardan biri 1970, öbürleri de 1975-78 dönemini kapsayan yıllardır. İlk zarar

yılına bir yana bırakırsak, 1975 sonrasındaki zararın, o yıllarda yoğunlaşan genel ekonomik bunalımın bir sonucu olduğu açıktır. Sözü edilen ekonomik bunalım, bir yönüyle 1974 yılında OPEC'in petrol fiyatlarını 5,6 kat artırmasıyla yoğunlaştı. Aynı yıl karşılaşılan Kıbrıs bunalımı da kamu kesimini tümüyle büyük harcamalar yapma durumunda bıraktı. Bu iki beklenmedik gelişme, madencilik ve ulaştırma-haberleşme alt sektörlerinde KİT'in büyük zararlarla karşılaşmaları sonucunu doğurdu.

Gerçekten, son yirmi yılın verileri incelendiğinde, düzenli zarar eden KİT, ulaştırma ve haberleşme alt sektöründe bulunanlardır. Demir ve deniz yolları, hava yolları ve PTT bu sektörün başlıca birimleridir. Bu hizmet birimlerinde geleneksel olarak kamu kesiminin sübvansiyon yoluna gittiği, bir başka deyişle bu hizmetlerin tarife ve fiyatlarının ekonomik ve toplumsal yarar nedeniyle düşük tutulduğu bilinmektedir. Özel kesime kaynak aktarılmasının bir başka biçimini oluşturan bu süreç 1980'li yıllarda, büyük ölçüde bir yana bırakılmıştır. Benzer bir yaklaşımın 1974-78 döneminde madencilik sektörü üretimi için de geçerli olduğu söylenebilir.

KİT'in kâr ya da zarar durumu, üretilen mal ve hizmet satışlarıyla işletme çalışmaları dışından sağlanan net gelirlerin toplamından vergi ve öbür indirimler ve tüm maliyet giderlerinin çıkarılmasıyla saptanıyor. İşletme çalışmaları dışından sağlanan gelirlerin başlıcaları "iştirakler"den alınan kâr payları ile faiz gelirleridir. Bu arada belirtelim ki, KİT'in işletme çalışmaları gelirlerine varsa vergi iadeleri ve sübvansiyonlar da ekleniyor.

KİT'in *zarar etmemeleri*, tümünün *ekonomik* bakımdan *etkin* olduğu anlamına gelmiyor. KİT'in etkinlikten uzak olması, esasen tarihsel ve toplumsal koşullara dayanıyor. Bu nokta üzerinde daha ayrıntılı durulması gerekiyor.

Önce birçok KİT'in kuruluş yerinin seçiminde ekonomik etkenler değil, savunma ya da sanayiin bölgesel dağılımı gibi anlayışlar etkili oluyor. Örneğin Karabük Demir-Çelik liman olanaklarından 100 km, ana girdisi olan demirin üretildiği Divriği'den yaklaşık 400 km. uzakta kuruluyor ve bu durum ulaşım maliyetini çok yükseltiyor. Bunun gibi, dokuma, çimento, yem ve süt işletmelerinin Anadolu'ya yaygınlaştırılmasında yöresel işbulma istemleri ve sanayiin bölgesel dağılımında denge arayışları maliyet öğesinin ikinci derecede tutulmasına neden olabiliyor. Bu durum, işletmelerin yüksek maliyetle çalışmasına neden oluyor.

Sonra, şeker pancarı, yaş çay yaprağı örneklerinde olduğu gibi KİT üretiminde kullanılan bir kısım ana girdilerin maliyeti öbür ül-

Tablo 13:
KİT'İN SEKTÖRLERE GÖRE KÂR-ZARAR DURUMLARI, 1967-1987
(Cari Fiyatlarla, milyon TL)

Yıl	Madencilik	İmalat	Enerji	Ticaret	Ulaştırma Haberleşme	Bankacılık	TOPLAM
1967	397	514	295	70	(-) 384	321	1.213
1968	238	542	234	72	(-) 455	357	988
1969	427	491	278	74	(-) 772	250	748
1970	269	672	147	(-) 98	(-) 1.451	(-) 178	(-) 639
1971	557	674	293	(-) 74	(-) 690	299	1.059
1972	451	1.130	571	(-) 106	(-) 614	472	1.904
1973	116	190	229	234	(-) 61	707	1.415
1974	(-) 378	2.569	83	205	(-) 1.376	846	1.949
1975	(-) 1.498	1.256	494	289	(-) 1.945	1.326	(-) 78
1976	(-) 5.461	121	1.463	70	(-) 2.223	2.355	(-) 3.675
1977	(-) 10.745	(-) 3.419	2.048	(-) 89	(-) 4.754	2.421	(-) 14.538
1978	(-) 3.294	(-) 2.797	2.095	702	(-) 9.751	1.731	(-) 11.314
1979	1.642	5.023	3.910	2.863	(-) 9.500	2.485	6.423
1980	16.395	13.474	14.947	8.366	(-) 11.093	12.924	55.013
1981	39.597	22.229	19.127	17.216	18.315	36.865	153.349
1982	61.360	9.935	41.761	9.370	50.467	34.663	207.556
1983	113.570	(-) 14.144	(-) 14.400	20.115	65.840	30.920	201.901
1984	138.016	158.612	151.866	72.570	225.579	71.633	818.276
1985	297.957	240.480	277.965	96.823	352.009	71.461	1.336.695
1986	323.104	321.151	24.174	82.278	361.683	115.919	1.228.309
1987	493.682	325.764	(-) 31.054	(-) 25.600	395.667	263.118	1.421.577

Not:

"Hizmetler" başlığı altında yer alan turizm, Milli Piyango ve Kredi ve Yurtlar gibi YDK denetimine giren, ancak KİT sayılmayan kuruluşların sonuçları alınmamıştır.

Kaynak:

YDK, *KİT Yıllık Genel Raporları*.

kelere göre çok daha yüksek olabiliyor. Girdilerin etkinlikten uzak ya da yüksek maliyeti, KİT ürünlerine de yansıyor.

Ek olarak, birçok KİT'te "gereğinden fazla" kişi çalıştırıldığı biliniyor. KİT yönetimlerinin doğrudan hükümete bağımlılığı, siyasal ve toplumsal baskılarla, KİT'in bir tür işbulma alanı sayılmalarına yol açıyor. Bu konuda köklü bir çözüme gidilmediği, yeniden düzenleme çalışmalarında bu soruna önemle yer verilmesine karşın, görülüyor. Doğrusu, KİT'in kârlı görünmeleri çok büyük yönetim sorunlarının varlığı ile birlikte sağlanıyor. Bir başka deyişle, KİT yönetimlerinin oluşumu ve işleyişi, daha sonra değinileceği gibi, etkin ve verimli bir işletmecilik uygulamasına izin vermiyor.

KİT, tüm bu olumsuzluklara karşın kâr eder görünüyor. Bu kârlılığın sağlıklı olmadığına vurgulanması gerekiyor. KİT, yönetsel, ekonomik ve toplumsal nedenlerle, etkinlikten çok uzak

alışıyor. Sonuçta, KİT retimi birçok mal ve hizmetin maliyeti, dünya maliyetlerinin üzerinde bulunuyor. Bu nedenle, KİT'in kârlılığı, çoğu durumda, bir *görüntü* olarak, fiyat saptama serbestisine dayalı bir olgu olarak, kalıyor.

Soru 47: KİT'in kâr oranlarının düzeyi nedir?

KİT'in kr oranları, elde edilen net kârın kullandıkları sermayeye oranıdır. Öncelikle belirtilmelidir ki, kr oranının elde edilmesinde toplam kârın satış gelirlerine ya da denmiş sermayeye bölünmesi gibi yöntemler de kullanılıyor. Ancak, yaygın olarak benimsenen, kârın sermayenin getirisi olduğudur. KİT'in sermayesi olarak yalnız denmiş sermayeleri değil, bununla birlikte, borçlanmaya gitmeden, doğrudan kullanabildiği tüm sermaye alınmalıdır. Bu nedenle, kr oranları, toplam kârın öz kaynaklara oranıdır.

KİT'in bir bütün olarak kr oranlarının 1980 sonrasında yılda ortalama %18,8 düzeyinde olduğu görülüyor. Bu sonuç, söz konusu dönemde KİT'in genellikle yüksek krlarla çalışmasından kaynaklanıyor. KİT'in 1980 sonrasında yüksek oranda kârlı olmalarının ana nedeni *fiyatlama* sürecidir. KİT yönetimleri, daha doğrusu hükümet, KİT mal ve hizmetlerinin fiyatlarını sürekli bir biçimde artırıyor. Bir başka deyişle, KİT'in kârlılığı, etkin ve verimli bir yönetim yapısına kavuşmalarının, ekonomik ve teknik etkinliğinin sağlanması bir sonucu değildir. KİT'in 1980 sonrasında kârlı konuma gelmesinin ikinci, ancak kesinlikle ikincil olmayan bir nedeni de bu dönemde personel giderlerinin azaltılmasıdır. Örneğin, işletmeci KİT'te personel giderleri 1979'da üretim değerinin %46,8 gibi bir bölümünü oluştururken bu oran 1987'de %20,6'ya düşmüştür. Bu durum, bir yönüyle, KİT'in 1980 sonrasında görelili olarak her yıl daha az sayıda personeli işe almasından kaynaklanıyor. Ancak asıl neden, 1980 sonrasında hükümetin uyguladığı ücretleri düşük tutma ve sendikal hakları kısma politikasıdır.

Sektörel kr oranları incelendiğinde bankacılık kesiminin çok düzenli bir kârlılık süreci izlediği, buna karşılık özellikle madencilik alt sektöründe alışan KİT'in krlılığında çok büyük iniş-ıkışlar olduğu görülüyor. 1981 yılına dek sürekli zarar ettiği görülen ulaştırma ve haberleşme alt sektöründe 1978 yılı ayrı bir özellik gösteriyor. İlgili yılda ulaştırma ve haberleşme birimlerinin öz kaynaklarının olağandışı bir biçimde azalması aşırılı ölçüde bir zarar oranına yol

Tablo 14:
KİT'İN GENEL VE SEKTÖREL KÂR ORANLARI, 1967-1987
(Kâr-ZararÖz Kaynaklar-Yüzde)

Yıl	Madencilik	İmalat	Enerji	Ticaret	Ulaştırma Haberleşme	Bankacılık	GENEL
1967	16,8	13,0	48,8	5,0	(-) 13,0	8,9	8,2
1968	9,2	12,4	27,6	5,1	(-) 14,2	9,0	6,0
1969	14,3	10,4	31,7	4,9	(-) 24,8	6,1	4,3
1970	8,3	10,6	10,6	(-) 7,5	(-) 63,4	(-) 4,7	(-) 3,5
1971	12,4	8,8	9,0	(-) 4,5	(-) 15,6	7,2	4,1
1972	8,8	9,9	14,0	(-) 5,2	(-) 9,8	9,6	5,6
1973	1,7	1,3	3,3	1,1	(-) 0,7	12,8	3,2
1974	(-) 5,7	14,6	1,2	8,1	(-) 15,0	13,7	3,5
1975	(-) 20,6	6,5	3,5	8,8	(-) 18,6	21,0	(-) 0,1
1976	(-) 171,6	0,6	8,2	2,0	(-) 20,9	26,4	(-) 5,8
1977	(-) 174,9	(-) 18,2	5,4	(-) 2,0	(-) 67,6	21,3	(-) 17,0
1978	(-) 152,6	(-) 20,3	3,1	14,3	(-) 10.598,9	13,7	(-) 11,1
1979	17,4	13,6	5,4	30,8	(-) 22,7	15,8	4,4
1980	45,9	14,3	12,2	51,7	(-) 28,0	48,2	19,5
1981	58,1	13,6	10,9	63,7	29,1	47,8	26,7
1982	42,1	4,8	15,7	36,4	34,9	24,8	22,3
1983	38,0	(-) 2,7	(-) 2,9	34,7	14,3	16,9	10,0
1984	23,0	13,9	13,8	33,3	26,2	22,2	19,3
1985	36,6	14,2	18,6	34,9	27,0	17,1	22,3
1986	30,9	15,5	1,4	24,8	20,9	20,1	16,5
1987	40,7	9,8	(-) 1,4	(-) 9,4	16,0	28,7	13,7

Notlar:

1. Oranlar, yıllık kâr ya da zararın (—) öz kaynaklara bölünmesiyle elde edilmiştir; öz kaynak miktar ilgili yılın öz kaynaklarının miktarıdır, yıl başı ya da sonu gibi bir ayrıma gidilmemiştir.
2. Öz kaynaklar, ödenmiş sermaye, yedek akçeler, iç sigorta fonları, dağıtılmamış kârlar ve dönem kârının öz kaynaklara kalacak olan bölümünün toplamından birikmiş ve dönem zararlarının çıkarılmasıyla elde edilen miktardır.
3. İç sigorta fonu, KİT'in mal varlığı için ayırdığı sigorta yaptırmadan kendisinin biriktirdiği paradır.

Kaynak:

YDK, KİT Yıllık Genel Raporları.

açıyor. Benzer bir durum 1976-78 üç yılında madencilik sektöründe görülüyor. Zarar oranlarının bu durumu, öz kaynaklarla ilgili hesaplamadan doğuyor. Varolan sermaye kaynaklarından birikmiş ve ilgili yılın zararları çıkarılarak öz kaynak miktarına ulaşıyor. Geçmiş yılların zararları ve ilgili yılın zararlarının toplamı yüksek olduğunda, öz kaynak miktarı çok az görülüyor. Sonuçta da, zararın öz kaynaklara bölünmesi, yüksek oranda bir sermaye verimsizliğine yol açıyor.

Son olarak, KİT'in kâr oranlarını, veri bulunmadığından, özel kesimle karşılaştırma olanağı bulunmuyor.

Soru 48: KİT'in kârları nasıl dağıtılıyor?

KİT ile ilgili yasal düzenlemeler, 1980'li yıllara dek kâr dağıtımına ilişkin ortak noktaları içermiyor. Yalnızca KİT'in özel yasalarında *yedek akçe* ayrılmasına ilişkin hükümlere yer veriliyor. Bu nedenle burada yalnız, kâr dağıtımıyla ilgili 1980 sonrası yasal düzenlemelerine yer veriliyor.

KİT ile ilgili 233 sayılı Yasa Gücünde Kararname'nin 36. maddesi kâr dağıtımına ilişkindir. 8 Haziran 1984 tarihli bu düzenlemeden önce 1983'te çıkarılan, yasa gücünde kararname ve yasada da benzer düzenlemeler yer alıyor. Bu nedenle 1980'li yıllarda çıkarılan toplam üç yasa yasa gücünde kararname ile birlikte ele alınıyor.

KİT Yasası'na göre, *İDT ve müesseseler* yıllık kârlarının %20'sini, "nominal sermayelerinin tamamına ulaşınca kadar" birinci derecede "*yedek akçe*" olarak ayıracaklardır. Yasa, açıkça, kârların ödenmiş sermayeye dönüştürülmesini öngörüyor. Bankalar Yasası'na bağlı İDT ayrıca bu yasada öngörülen yedek akçeleri ayıracaklardır.

İDT ve müesseseler, yukarıda sözü edilen yedek akçeleri ayırdıktan sonra, kalan kârdan vergi ve öbür yasal yükümlülüklerini öderler. Bu ödemelerden sonra geriye kalan kârın %20'sini, yine nominal sermayelerini tamamlayınca kadar "ikinci" derecede olağan yedek akçe olarak ayıracaklardır. Yedek akçe ayrılması işlemi nominal sermaye tümüyle karşılanıncaya dek sürdürülecektir. Eğer yeni bir sermaye artırımına gidilmez ve nominal ve ödenmiş sermaye eşitlenirse, İDT ve müesseseler, yine de kârın %10'u oranında yedek akçe ayırma işlemini sürdürecektir.

İDT ve müesseselerin kârlarından -varsa- bir önceki yılın zararları çıkarılacaktır. Bir başka deyişle bir önceki yılın zararı da kârlardan karşılanacaktır. Tüm bu ödeme, ayırma işlemlerinden sonra, kalan müessese kârları İDT'ye; İDT'nin kârları da tümüyle hazineye aktarılıyor.

KİT ile ilgili yasal düzenleme, kamu iktisadi kuruluşları (KİK)'nın da kârlarından %10 yedek akçe ayrılmasını öngörüyor. Bu düzenleme, gerçekte İDT için de geçerlidir. Bu miktarın dışında kalan KİK kârları, İDT gibi hazineye aktarılıyor.

İDT ve KİK'in sermayelerinin yarısından fazlasına sahip olduğu *bağlı ortaklıklarda* ise, kâr dağıtımı farklı bir özellik gösteriyor. Bağlı ortaklıklarda, olağan yedek akçeler, vergiler ve öbür yasal ödemeler yapıldıktan sonra kalan kârın *en az* %50'si, sermaye payları oranında ortaklara dağıtılacaktır. KİT'in kâr dağıtımıyla ilgili yasal dü-

zenleme, gerçekte, bu kuruluşların finansman yönünden güçlü kılınmasını amaçlıyor. Gerek olağan yedek akçeler ayrılması, gerekse nominal sermayenin tümüyle ödenmiş sermayeye dönüşmesine kadar kârdan pay ayrılması KİT'in finansman yapısını güçlendirici önlemlerdir. KİT kârları öncelikle hazine için değil, kendi sermayeleri için kullanılmaktadır.

B. İŞGÜCÜ

Soru 49: KİT İlgücünün sektörel dağılımı nasıldır?

KİT işgücünün sektörel dağılımı KİT'in yatırımlarına ve yoğunlaştığı sektörlerle bağlıdır; dağılımın yıllara göre değişimi de bu süreci izliyor.

Tarım kesiminde yok denecek düzeyde kalan KİT işgücü büyük ölçüde sanayide yoğunlaşıyor. KİT işgücünün 1967'de yarısından fazlası sanayide çalışıyordu; bu oran 1987'de %60'ın üzerine çıkmış bulunuyor. Buna koşut olarak KİT işgücünün hizmetler kesimindeki ağırlığı da azalmış oluyor.

Sanayiinin kendi alt sektörleri incelendiğinde, madencilik in görel i payının ilgili dönemde azalmasına karşın, imalat ve enerji alt sektörlerinin KİT işgücü içindeki görel i payı hızla yükselmiş bulunuyor. Artış, 1967-1977 dönemi için büyük ölçüde imalat sanayiinden kaynaklanıyor, 1977-1987 döneminde ise enerji sektöründe KİT çalışanlarının artışı öne çıkıyor. Gerçekte bu durum, sözü edilen dönemlerde izlenen genel ekonomi politikasından kaynaklanıyor; 1967-1977 döneminde imalat sanayiine öncelik verilirken, 1977-1987 döneminde enerji sektörüne ağırlık verildiği görülüyor.

Hizmet alt kesimleri içinde KİT işgücünün en yoğun olduğu sektör, göreceli payı giderek azalmakla birlikte, ulaştırma ve haberleşmedir. PTT, deniz ve demir yollarının yer aldığı KİT çalışanları bu sektörde, imalat sanayiinden sonra ikinci sırada yer alıyor. Ulaştırma ve haberleşme sektörü çalışanlarının KİT işgücü içindeki payı 1967-1987 döneminde 10 puandan fazla azalıyor; benzer bir oran

düşüşü ticaret kesiminde görülüyor. Bunlara karşılık, bankacılık ve sigortacılık kesiminde çalışanların oranı önemli artışlar gösteriyor.

Talo 15:
KİT İŞGÜCÜNÜN SEKTÖREL DAĞILIMI, 1967, 1977, 1987
(Yüzde olarak)

Sektörler	1967	1977	1987
Tarım	—	—	1,5
Sanayi	50,3	59,0	60,9
Madencilik	18,7	16,5	12,6
İmalat	30,7	38,9	38,6
Enerji	0,9	3,6	9,7
Hizmetler	49,7	41,0	37,4
Ticaret	6,1	3,7	2,9
Ulaştırma-Haberleşme	35,2	28,1	24,4
Mali Kuruluşlar	6,8	8,1	9,8
Hizmetler v.b.	1,5	1,2	0,4
Toplam	100,0	100,0	100,0
KİT Çalışanları Toplamı	321.600	550.300	728.200

Not:

Ana sektörlerin ya da alt sektörlerinin ayrı ayrı toplamının 100'e eşit olduğu dikkate alınmalıdır.

Kaynak:

DPT, Yıllık Programlar ve YDK, KİT Genel Raporları.

KİT çalışanlarının sektörel dağılımının bu gelişmeleri izlenen KİT politikasından kaynaklanıyor. Aynı durum, toplam KİT çalışanlarının gelişiminde de görülüyor. KİT çalışanları toplamı, 1967-77 onyılında %71,1 oranında artmış bulunuyor; basit aritmetik ortalama ile yılda %7,1 dolayında artış gösteriyor. İncelenen ikinci onyılıda ise, KİT toplam çalışanları %32,3 oranında artmıştır ki bu gelişme bir önceki onyıla göre, yarıdan da az bir düzeyde kalıyor. KİT toplam çalışanlarının artışı *oranında* görülen bu yavaşlama eğilimi, 1980 sonrasında uygulanan politikaların bir sonucudur.

Doğrusu, 1980 sonrasında uygulanan KİT'e ilişkin politikaların çalışanları ilgilendiren iki boyutu bulunuyor. Bunlardan birincisi, KİT'in yatırımlarının azaltılması, KİT eliyle sanayileşmeden vazgeçilmesi uygulamasının bir sonucu olarak KİT'in genel olarak per-

sonel alımında bir sınırlama getirilmiş bulunuyor. İkinci önemli etmen, KİT'te uygulanan personel politikasıdır. KİT'te varolduğu belirtilen personel fazlasının giderilmesi amacıyla, KİT'e, ayrılan ve emekli olanların yerine aynı miktarda çalışan alınmaması politikası izleniyor. Bu uygulama da KİT çalışanlarının artış oranını azaltıcı bir etki yapıyor.

Soru 50: KİT çalışanlarının ücret ve maaşları nasıl bir gelişme gösteriyor?

KİT çalışanları, 1984'e dek, işçiler ve memurlar-artı teknik personel olarak iki ana gruba ayrılıyordu. KİT toplamının kişi başına ödediği ücret ve maaşların gerçek (reel) anlamda gelişmeleri ilginç gözlemlere olanak veriyor.

Önce, başlangıçta, 1968'de maaşların ücretlerden %35,7 dolayında yüksek olduğu, daha sonraki yıllarda, kişi başına ücretin hızla arttığı ve 1976 sonrasındaki tüm yıllarda, birim ücretin, birim maaşların üzerinde bulunduğu izleniyor. İlginç nokta bu durumun, toplu iş sözleşmesi ve grev haklarına sınırlama getirilmesinden, yani 1980 sonrasında da sürmekte oluşudur. 1980'li yıllarda, kişi başına ücretin, kişi başına maaşların yaklaşık iki katı olduğu gözleniyor. Kişi başına sözleşmeli personel geliri de, 1984-86 üç yılında kişi başına ücretten daha azdır; bu durum 1987'de değişiyor; bu yıl sözleşmeli personel ücreti işçi ücretinin üzerine çıkıyor.

Sonra, gerçek ücret ve maaş gelişmelerinin yıllara göre değişimi de bunların, görece olarak, ücretlerin maaşlardan fazla olduğunu gösteriyor.

Ücretler, gerçek alım gücü yönünden, 1978'e dek sürekli bir biçimde artıyor, o yıldan sonra göre düşüşleri başlıyor. Denilebilir ki, 1981 ve 1986'da görülen çok sınırlı yeniden artışları bir yana, gerçek ücretler, 1978-87 döneminde, yarı yarıya azalmış bulunuyor. Bu azalmanın nedeni, KİT'in parasal bakımdan güç durumda bulunmaları değildir. Tam tersine, KİT'in bu dönemde, özellikle 1980 sonrasında, çok kârlı oldukları biliniyor. Ücretlerin azalmasının nedeni, sendikal haklar üzerine getirilen sınırlamalardır.

KİT'te gerçek maaşların gelişimi ise çok daha keskindir. Gerçek kişi başına maaş, 1976'da, 1968'e göre 127 ile en yüksek düzeyine ulaşıyor. Bu yükseliş, ücretlerle kıyaslanmayacak kadar azdır. Bu yıldan sonra gerçek maaşlar sürekli azalıyor ve 1987'de, 1968'e

Tablo 16:
KİTTE KİŞİ BAŞINA ÜCRET VE MAAŞ GELİŞMELERİ
(Gerçek (reel) işgücü ödemeleri, 1968-100)

Yıl	Ücretler	Maaşlar
1968	100,00	100,00
1969	100,65	97,59
1970	109,44	125,20
1971	103,39	119,36
1972	114,23	104,84
1973	110,00	93,65
1974	116,95	96,90
1975	138,54	123,49
1976	189,36	127,24
1977	195,25	124,88
1978	220,54	108,50
1979	195,88	105,68
1980	158,44	74,82
1981	169,34	62,32
1982	165,71	60,07
1983	152,00	60,60
1984	127,97	50,18
1985	118,00	43,57
1986	120,80	48,40
1987	118,09	44,20

Not:

Gerçek ücrete dönüştürmede, DİE Toptan Eşya Fiyatları İndeksi, 1963-100, kullanılmıştır.

Kaynak:

YDK, *KİT Genel Raporları*.

göre %44 düzeyine inmiş bulunuyor. Maaş azalması en yüksek olduğu 1976'ya göre 1987'de 65 puana ulaşıyor, ya da %35 düzeyine iniyor. Memur maaşlarında görülen bu azalma, 1980 sonrasında, emek gelirlerini olabildiğince düşük tutmayı esas alan ekonomi politikalarından kaynaklanıyor.

Tüm bu gelişmelerin bir sonucu olarak, örneğin, *işletmeci* KİT'te, personel giderleri, üretim değerinin, 1979'da %46,8'ini kapsıyordu. Bu oran, 1980'de %33,8'e, 1981'de %27,1'e ve 1982'de %22,7'ye düşürülüyor. Daha sonraki yıllarda, %19-20 dolayında kalıyor.

KİT'te ücretlerin toplamıyla ilgili bu eğilimler konunun çok genel çizgilerini veriyor. Gerçekte, KİT ile ilgili sorunların en önemlilerinden birinin bu kuruluşlarda uygulanan ücret politikası olduğu biliniyor. Önce, KİT çalışanlarının birçoğunun, özellikle üst düzey yöneticilerinin ve teknik personelin ücret düzeyi aynı işi yapan özel kesim ücretlerinin altında bulunuyor. Bunun sonucu olarak da KİT sürekli olarak nitelikli işgücü kaybına uğruyor. İkinci olarak, KİT ücret düzeyinin *kendi içinde* çok büyük ölçüde düzensiz olduğu, ücretlerin belirli iş tanımlarına ve özellikle verimliliğe bağlanmadığı görülüyor. Bu durum halk deyimiyle, KİT'te, "suyu getiren ile testiği kıranın" aynı ücreti alması, hiç kuşkusuz KİT'in etkin ve verimli çalışmasını, çok olumsuz yönde etkilemiş bulunuyor.

Soru 51: Kamu kesiminde ücret düzeyi özel kesime göre nasıldır?

Ülkemizde ücret verilerinin düzenli olduğu söylenemez. Bu konuda tek veri kaynağı olan SSK'ya bağlı işyerlerinde sigortalı olarak çalışanların ücret serilerinin yayını, 1985'ten sonra hükümet tarafından yasaklanmış bulunuyor. Dolayısıyla sosyal sigorta kapsamına girmeyen çalışanların ücretlerini saptama olanağı bulunmadığı gibi, elde bulunan veriler de 1984'de kesintiye uğruyor, sona eriyor.

Varolan veriler, kamu kesiminde çalışanların özel kesime göre daha yüksek ücret aldıklarını gösteriyor. Kamu-özel ücret farklılaşması, özellikle 1970'li yıllarda çok büyük boyutlara ulaşıyor. Giderek yükselen bu farklılaşma 1980 sonrasında yeniden azalma eğilimine giriyor.

Kamu kesiminde işçi ücretlerinin özel kesime göre yüksek olmasının başlıca iki nedene dayandığı söylenebilir. Bunlardan birincisi, kamu kesiminde özellikle üretime yönelik kamu işletmelerinde kişi başına verimliliğin, ya da katma değer in özel kesimden çok daha fazla olmasıdır. İkinci önemli nedeni de seçimle gelen hükümetlerin, büyük ölçüde oy kaygısıyla, *işveren* olarak işçilere karşı daha anlayışlı davranmalarındır, denilebilir. Bu arada belirtelim ki, 1980 Eylül'üne dek incelenen dönem (1971-73'ün kısa süren kesintisi bir yana) ülkemizde sendikal hak ve özgürlüklerin genellikle işlerlik kazanmış bulunduğu bir dönemdir. Bu konuda yapılan araştırmalar, sendikalı işçilerin ortalama ücretinin sendikasız olanlara

Tablo 17:

KAMU KESİMİÖZEL KESİM ÜCRET ORANLARI, 1966-1984
(SSK'ya kayıtlı çalışanların ortalama günlük ücretlerinin oranıx100 olarak)

1966	109,0	1975	124,9
1967	109,0	1976	124,9
1968	118,7	1977	138,5
1969	111,5	1978	131,7
1970	117,5	1979	133,7
1971	122,3	1980	143,0
1972	117,8	1981	124,9
1973	120,9	1982	127,1
1974	121,0	1983	130,8
		1984	127,5

Kaynak:

SSK İstatistik Yıllıkları, Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu.

Önemli Not:

Hükümet, SSK'ya kayıtlı çalışanların ücretleriyle ilgili verilerin yayınlanmasını, 1984'den sonra, yasaklamış bulunuyor.

göre %30 dolayında bir fazlalık gösterdiğini belirtiyor.

Kamu kesiminde sendikalı işçilerin ücretlerinde görülen bu *görelî* fazlalık, iki yönüyle önem taşıyor. Önce, kamu kesimi ücretlerinin yüksekliği, özel girişimcileri de yüksek ücret bakımından zorluyor; işgücü ödemeleri için bir gösterge özelliği taşıyor; daha doğrusu yakın yıllara dek bu tür bir işlev görüyordu. Kamu kesimi ücret göstergelerinin ikinci önemi de, öbür koşullar ne ölçüde elverişsiz olursa olsun, yüksek verimliliğin sağlanmasıyla ücretlerin de yüksek tutulabileceğini kanıtlamasıdır.

Bilindiği gibi, kişi başına katma değerden ücretlerin düşülmesiyle işletmenin kişi başına kârı elde ediliyor. Bir başka deyişle veri koşullarda, yüksek ücret düşük kâr anlamına geliyor. Özel kesimin kârlarını ençoklaştırması başlıca varlık nedeni olduğundan, kamu kesiminin yüksek ücret düzeyi, özel kesimin çıkarlarıyla, doğrudan çelişiyor. Bu nedenle, yerli ve yabancı özel sermayenin KİT'in bir an önce özelleştirilmesini istemelerinin bir nedeni ortaya çıkıyor.

Kamu kesimi-özel kesim ortalama ücret farklılaşması, ekonomik bunalımın ağırlaştığı 1977-1980 yıllarında en yüksek düzeye ulaşıyor. Gerçekten, 1977'de ortalama ücret farkı, 38,5 puana ulaşıyor; bunu izleyen iki yıl, sırasıyla %32 ve %34 olan bu fark, 1980'de

%43 ile incelenen dönemin *en yüksek* düzeyine ulaşıyor. Daha sonra ise aradaki fark hızla kapatılıyor. Bu durum, 1980 sonrasında ücret gelirlerini azaltma politikasını doğrudan yansıtıyor. Bununla birlikte kamu kesiminin, kişi başına ücret ortalaması özel kesimin üzerinde bulunuyor.

Soru 52: KİT'te İşgücünün verimlilik düzeyi nedir?

İşgücünün verimliliği üretime katkısıyla ölçülür. Bu anlamda kişi başına katma değer, verimliliğin bir göstergesi sayılır. Çok genel olarak, işgücünün sektörel dağılımıyla ulusal gelirin sektörel dağılımının karşılaştırılması işgücü verimliliği konusunda gösterge olabilir. Bu genel çerçevede, önce KİT'in toplam işgücü içindeki payının %5 dolayında olmasına karşın üretim ve hizmet sektörleri toplamı olarak alınan ulusal gelirin %14,7 gibi bir bölümünü yarattığı görülüyor. Salt bu genellemeyle, KİT'te kişi başına üretimin ülke ortalamasının üç katı olduğu gibi bir sonuca ulaşılır. Bu sonuç, KİT çalışanlarının hemen tümüyle tarım-dışı sektörlerde yer almasından kaynaklanıyor. Alt sektör düzeyinde verimlilik farkı büyük ölçüde değişiyor.

Sektörel düzeyde ulusal üretime katkı ve işgücü oranlarının karşılaştırılması, KİT'in en yüksek verimliliği, 1986'da, madencilik sektöründe sağladığı görülüyor. Madencilikte, ülke madencilik istihdamının %75,7'sini içeren KİT bu sektörün ulusal üretime katkısının %92,4'ünü sağlıyor. İşgücünün verimlilik düzeyinin ikinci derecede yüksek olduğu alt sektör, imalat sanayiidir. Bu sektörde KİT %14,9 işgücü payıyla ulusal gelire %20,9 oranında katkı yapıyor.

Öbür ana alt sektörlerde KİT'te kişi başına verimlilik ülke ortalamasının altına düşüyor. Bu açıdan örneğin enerji alt sektöründe KİT işgücünün %49,4'ünü kapsamasına karşın bu sektörün ulusal üretime katkısının yalnızca %34,8'ini sağlıyor. Benzer bir durum mali kuruluşlar, ulaştırma ve haberleşme alt sektörleri için de geçerlidir. Mali kuruluşlarda kamu kesimi işgücünün %28,5'i ile bu sektörün ulusal gelire katkısının %22'sini yaratıyor. Ulaştırma ve haberleşmede ise işgücü payının %29,8 olmasına karşın sektörün ulusal gelire katkısı içinde KİT'in payı %26,3 düzeyinde kalıyor.

• Bilindiği gibi ulusal gelirin hesaplanmasında esas alınan katma değer üretimin parasal tutarıyla bu üretimde kullanılan girdilere yapılan ödemeler arasındaki farktır. Bir başka deyişle, katma değer,

tümüyle bir "fiyatlama" olgusudur. Dolayısıyla bir kısım kamu mal ve hizmetlerinin fiyatının ekonomik ve toplumsal nedenlerle düşük tutulması kişi başına katma değerin de düşük olması sonucunu veriyor.

Kişi başına verimliliğin katma değer verilerinden gidilerek ölçülebileceği önemli alt sektörlerin başında imalat sanayii geliyor.

İmalat sanayiinde çalışan kişi başına katma değerin 1963-1986 döneminde, yalnızca iki yıl, 1978 ve 1979'da, kamu kesiminde özel kesimden daha az olduğu görülüyor, tüm öbür yıllarda kamu kesimi katma değerinin özel kesimin üzerinde bulunduğu anlaşıyor. Kişi başına katma değerde kamu-özel oranı özellikle 1960'lı yılların ikinci yarısıyla 1980'li yıllarda çok yüksek boyutlara ulaşıyor.

İşgücü verimliliğindeki bu farklılaşmanın nedeni, öncelikle belirtelim ki, üretim teknolojisidir. İlgili bölümde belirtildiği gibi imalat sanayiinde kamu kesiminin tartışmasız bir teknolojik üstünlüğe sahip olduğu açıktır. Bu olgu işgücü verimliliğine yansıyor. Ek olarak, KİT'in görelî olarak fiyat saptama serbestisine sahip olduğu yıllarda da kişi başına verimlilik, büyük sıçrama gösteriyor.

KİT'in imalat sanayiinde verimlilik yönünden bu açık üstünlüğü, belirtmek gerekir ki, ilgili üretim birimlerinin yönetimlerindeki bozukluklara, düzensizliklere ve olumsuzluklara karşın, elde edilmiş bulunuyor.

Soru 53: İmalat sanayiinde katma değer-ücret ilişkileri nasıldır?

İşgücü verimliliğinin ücretlere yansıma derecesi, katma değer içinde ücretin payı ile belirlenir, ya da ölçülür. İmalat sanayiinde katma değer ücret ilişkileri ve bu çerçevede kamu-özel karşılaştırması Tablo: 18'de veriliyor.

Öncelikle belirtelim ki, çalışan kişi başına katma değerin içinde ücretler özel kesimde genellikle kamu kesimindekinden fazladır. Bu durum üçüncü ve altınca sütunların karşılaştırılmasından anlaşıyor. Bu olgu yalnızca 1977-80 dört yılında geçerli değildir. Buna karşılık ikinci ve dördüncü sütunların karşılaştırılmasından, kamu kesiminde ortalama ücretlerin, -daha önce de değinildiği gibi- özel kesimin ücretlerinden yüksek olduğu görülüyor. Nitekim, kamu/özel ücret oranları (son sütun) özellikle 1960'lı yıllarda ve 1977-82 döneminde kamu kesimi ücretlerinin yüksekliğini kanıtlıyor.

Tablo 18:
İMALAT SANAYİİNDE KATMA DEĞER-ÜCRET GELİŞMELERİ
(Kişi başına ortalama, bin TL olarak)

Yıl	Kamu Kesimi			Özel Kesim			Kamu/Özel Oranı	
	K. Değer (1)	Ücret (2)	2/1	K. Değer (3)	Ücret (4)	4/3	1/3 K.D.	2/4 Ücret
1963	24,9	7,5	30,0	17,5	5,7	32,6	1,42	1,32
1964	28,0	8,5	30,4	19,7	6,5	33,0	1,42	1,30
1965	37,3	9,7	26,0	24,4	7,1	29,1	1,53	1,37
1966	40,4	10,7	26,5	27,1	8,5	31,4	1,49	1,26
1967	55,5	12,0	21,6	29,1	9,1	31,3	1,91	1,32
1968	63,0	13,1	20,8	31,1	9,8	31,5	2,03	1,34
1969*								
1970	83,5	17,0	20,4	41,0	13,3	32,4	2,04	1,28
1971	106,4	20,0	18,8	50,7	17,2	33,9	2,10	1,16
1972	91,6	22,3	24,3	61,0	18,4	30,2	1,50	1,21
1973	117,0	26,0	22,2	70,6	21,9	31,0	1,66	1,19
1974	170,6	34,9	20,5	83,1	27,1	32,6	2,05	1,29
1975	170,2	47,5	27,9	99,3	35,7	35,9	1,71	1,33
1976	184,2	50,7	27,5	135,2	47,0	34,7	1,36	1,08
1977	206,1	83,6	40,6	190,0	65,7	34,6	1,08	1,27
1978	286,8	132,9	46,3	298,1	98,7	33,1	0,96	1,35
1979	430,6	209,9	48,7	482,8	153,4	31,8	0,89	1,37
1980	1.159,3	409,7	35,3	965,7	266,3	27,6	1,20	1,54
1981	2.292,5	603,5	26,3	1.380,1	382,7	27,7	1,66	1,57
1982	3.067,1	723,8	23,6	1.886,5	496,1	26,3	1,63	1,46
1983	3.742,3	870,6	23,3	2.607,2	679,0	26,0	1,44	1,28
1984	4.763,1	1.089,8	22,9	3.853,6	917,5	23,8	1,24	1,19
1985	7.793,4	1.451,6	18,6	5.793,3	1.320,5	22,8	1,35	1,10

Notlar:

1*. 1969 Yılı için sanayi sektörü verileri derlenmemiştir, yoktur.

2. Özel sanayinin yalnızca 10 ve daha fazla kişi çalışan birimlerini kapsar.

Kaynak:

DiE, Yıllık Sanayi Anketleri ve Sayımları, 1963, 1970, 1980.

Kamu kesiminde ücretin kişi başına katma değer içindeki oranının özel kesimden düşük olmasına karşın, ücret düzeyinin genelde özel kesim ücretlerinden yüksek olması, kamu girişimlerinde katma değer özel kesimden fazla olmasından kaynaklanıyor (sütun 7).

Katma değer-ücret ilişkilerinde özel kesim-kamu kesimi karşılaştırılmasında belirtilen farklılaşmalara karşın, ikisinde de ortak olan bir eğilim dikkat çekiyor. O da katma değer içindeki ücret payının, her iki kesimde de 1980 sonrasında hızla azalması ve 1985'te en düşük düzeylerine inmeleridir. Bu çerçevede, kamu kesimi ile özel kesim arasındaki ücret farklılaşması da olabildiğince daraltılıyor.

Ancak asıl önemli olan katma değer içindeki ücret payının özel kesimde de kamu kesiminde de hızla azaltılmasıdır.

Ortalama ücretlerde kamu-özel farkının giderek azalması, ya da her iki kesimdeki ücretlerin eşit duruma getirilmesi, ancak bunun her iki ücret grubunun katma değer içindeki paylarının azaltılarak gerçekleştirilmesi, öncelikle kamu imalat kesiminde kişi başına kâr oranının özel kesimden daha fazla olmasına neden oluyor. Fazlalık, kişi başına katma değer farkından kaynaklanıyor. İkinci olarak, her iki sektörün ücretlerinin düşük düzeyde *eşitlenmesi* bir yönüyle kâr oranlarının yükseldiği anlamını taşıyor, öbür yönüyle de KİT'in, öbür koşullar veri alınırsa, çok kârlı çalıştıkları görünümünü veriyor.

Soru 54: KİT çalışanları yasal olarak hangi alt gruplara ayrılıyor?

KİT çalışanlarının yasal konumu ve uygulaması sürekli tartışma konusudur. KİT'te çalışanlar, 1984'e dek memurlar ve işçiler olmak üzere iki ana gruba ayrılıyordu; 1984 sonrasında bu alanda yeni düzenlemeler yapılıyor.

Memurlar ve memur sayılan teknik personel, devlet memurlarıyla ilgili yasal düzenlemelere göre çalışıyor. Kadro dereceleri ve maaş ödemeleri devlet memurları gibi yürütülüyor. Ancak bir kısım KİT'te ikramiye ve teknik personelin niteliğine bağlı ek ödemeler de yapılıyor.

Memur kadrolarının oluşumunda, ilgili KİT'in doğrudan gereksinimleri kadar bağlı olduğu *bakanlığın* gereksinimlerinin de etkili olduğu, daha doğrusu, yasal düzenlemelerdeki boşluklardan yararlanılarak özellikle kadro gereksinimlerini bütçe yasasıyla sağlayamayan bakanlıkların KİT'in kadrolarına alınan memurları doğrudan çalıştırdıkları görülüyor. Ek olarak bu yöntemle ilgili bakanlığın üst düzey yöneticilerine KİT aracılığıyla ek kadro ve maaş olanaklarının yaratıldığı görülüyor.

İşçiler, yasal açıdan iş yasalarına bağlı bulunuyor, sendikal haklardan yararlanıyor. Ancak, 1984 sonrasında, geçici işçi uygulaması yaygınlaşıyor, buna ek olarak da bir kısım işçilerin iş yasalarının kapsamında sayılmaması yoluna gidiliyor. Bu *kapsam dışı* işçiler, işveren vekili konumunda tutuluyor ve işçiler gibi sendikal örgütlenme ve bu yoldan hak arama olanaklarından yoksun bulunuyor.

KİT çalışanlarıyla ilgili bu yasal düzenlemeler sonucu, 1987'de tüm çalışanların içinde memurların oranı, 1984 öncesinde yaklaşık %30'dan %18,7'ye, işçilerin oranı da yaklaşık %70'ten %53'e indirilmiş bulunuyor. Aynı yıl (1987) KİT çalışanlarının %12,2'si sözleşmeli, %11,6'sı geçici işçi ve %4,4'ü de kapsam dışı sayılıyor. Özetle KİT çalışanlarının %20 dolayında bölümünün sendikali olabilmesi engellenmiş oluyor.

Aynı eğilimin 1989'da da sürdürüleceği anlaşıyor. 1989 *programına* göre, KİT çalışanlarının 1989'da yalnızca %6,4'ü memur sayılabilecek, sözleşmeli personel oranı %26,6'ya çıkarılırken işçi oranı da %49,3'e indirilecektir. Kapsam dışı personelin %4,2 ve geçici işçilerin de %13,4 olması *programlanıyor*.

KİT çalışanlarının yasal konumuyla ilgili olarak yapılan tüm bu düzenlemeler, KİT'in daha etkin ve verimli çalıştırılmasını amaçlayan bir nitelik *taşımıyor*. Yalnızca, işçi sayısının görece olarak azaltılmasıyla sendikal hakların kullanımına sınırlama getirilmek isteniyor.

Soru 55: Sözleşmeli personel ne demektir?

KİT çalışanları, 1984 yılına dek, genellikle işçiler ve memurlar olarak ikiye ayrılıyordu. KİT, ancak, yasalara göre "zorunlu ve istisnai" durumlarda ve belirli projeleri gerçekleştirmek üzere, sözleşmeli personel çalıştırabilirdi. Nitekim 1984'e dek KİT'te sözleşmeli çalışanlar yüzlerle ifade edilirken, bu sayı 1985'te 4.200, 1986'da 21.100 ve 1987'de de 80.380 dolayına yükselmiş bulunuyor. Yapılan yasal düzenlemelerle, KİT çalışanlarının işçiler ve sözleşmeliler olmak üzere iki gruba indirilmesi, memur kadrolarının tümüyle kaldırılması öngörüldüğü.

Sözleşmeli personel, genellikle altı-dokuz ay süreli iş bağıtıyla çalışan kişilerdir. İşveren ile bireyin karşılıklı anlaşmalarının sonucu doğan sözleşme olgusu, bu konumda olanların sendikalara üye olma ve bu yoldan toplu iş sözleşmelerinden yararlanma haklarını sınırlandırıyor. Sözleşmeli personel uygulamasının sendikalaşabilecek olan çalışanlara da yaygınlaştırılmasının sendikalaşma sürecini olumsuz etkileyeceği ve bu nedenle de çağdaş çalışma hak ve özgürlükleriyle bağdaşmadığı söylenebilir.

Ek olarak belirtilmesi gereken, sözleşmeli personel uygulamasıyla KİT'in özelleştirilmelerinin eş anlı olarak yürütüldüğüdür. KİT'in

özelleştirilmesiyle ilgili olarak yabancı danışmanlık kuruluşlarına yaptırılan çalışmalarda, KİT'in *istihdam* fazlası, özelleştirme açısından, çözümü gereken en önemli sorunlardan biri sayılıyor. Sözleşmeli personel uygulamasıyla, KİT'in bu sorununun kolayca (!) çözümüne kavuşturulması amaçlanıyor. Adı üstünde, sözleşme süresinin sonunda, işveren, sözleşmeli personelin işine, hiçbir yükümlülük üstlenmeden, son verebiliyor.

KİT'te sözleşmeli personel uygulamasının Anayasa (1982)'ya aykırı olduğu öne sürülmüş ve Anayasa Mahkemesi, ilgili yasal düzenlemelerin bir kısım yönleriyle Anayasa'ya uymadıkları sonucuna varmıştır. Bu durumda, yeni yasal düzenlemelere gidilecektir. Yasal düzenlemenin yeni biçimiyle nasıl olacağı bir yana, sözleşmeli personel konusunda fiili durum ve uygulama sürüyor. Bu durum esasen düzensiz olan KİT personel yapısını daha da olumsuz kılıyor.

Sözleşmeli personel uygulamasının bir başka olumsuzluğu da KİT çalışmalarını ve işleyişini tümüyle belirsizliğe itmesidir. Üst düzey teknik personelin sözleşmeli duruma getirilmesi, etkin ve verimli çalışmalarını çok büyük ölçüde engelliyor, KİT'in kendi iç gücünü zayıflatıyor. Buna koşut olarak, yer değiştirme ve başka görevler verme gibi işlemlerle, KİT'in sağlıklı bir biçimde yönetilmeleri, üretim ve satış süreçlerini etkin bir biçimde yürütmeleri engelleniyor. Üst yönetimi tümüyle hükümete bağımlı olan KİT'in ara yönetimini de bağımlı kılmanın bir aracı oluyor.

Soru 56: KİT'in personel yapısı ne ölçüde sağlıklıdır?

KİT'in her birinin kendi özgül işlevlerine uygun ve esnek yönetime olanak veren bir personel rejimine sahip olmadıkları görülüyor. Personel rejimi açısından KİT'te gerçek bir karmaşa, daha doğrusu kargaşadan söz edilebilir. Bu durum, üretim ve hizmetlerde verimliliği olumsuz yönde etkiliyor; dolayısıyla maliyetleri artırıyor.

Önce, personelin işe alınmasında, göstermelik genel sınavların dışında, yapacakları işe uygunluk yönünden herhangi bir düzenleme görülüyor. Uygun deyimiyle, KİT'te "işe adam alınmıyor, adama iş bulunuyor".

Sonra, yapılacak işin niteliği ve buna bağlı olarak işgücü düzenlemeleri yoluna gidilmiyor. Üretim ve hizmet sunumuyla bağlantılı kişilendirme yapılmıyor. Sonuçta, personel giderleriyle üretilen

mal ve hizmetin maliyeti arasında bir bağ kurulamıyor. Bu durumda, bir ekonomik birimin, en önemli konuda, *personel gideri* ile ilgili *personelin verimliliği* arasında kurması gereken önemli ilişki kurulamıyor; ücret- verimlilik bağı kopuk kalıyor. Sonuçta, KİT'in personel giderleri belirsizliğe ve kuruluş dışı etmenlere bağlı bir duruma geliyor.

Üçüncü olarak, çoğu kez aynı ya da benzer nitelikte işi yapanlar farklı yasal konumda bulunabiliyor. Memurların, kapsam dışı ve kapsam içi büro personelinin iş ayırımı kesin sınırlarıyla çizilmemiş bulunuyor. Böyle olunca da eşit işe eşit ücret ilkesine uyulamıyor ve biraz önce sözü edilen ücret-verimlilik bağının kopukluğu sürüyor.

Dördüncü olarak, yapılan işlerin düzenli bir biçimde değerlendirilmesi sağlanamıyor. Çoğu kez, "testiyi kıran ile suyu getiren" aynı ücreti alıyor. Buna bağlı olarak ücret ve maaş artışlarıyla ilgili kişinin iş verimi arasında ilişki kalmıyor. Çalışanların iş başında eğitimi ve verimliliklerinin artırılması doğrultusunda da çaba harcanmıyor.

KİT işgücü kadrolarının sağlıklı yapısı, gerçekte, bu kuruluşların yönetimlerinin doğrudan *hükümetlere* bağımlı olmasından kaynaklanıyor. Çalışan sayısında üretim ve yatırımlarla bağlantılı olmayan artışlar görülüyor. KİT, siyasal baskılarla çok sayıda kişi için bir işbulma alanı oluyor.

Ancak, 1980 sonrasında, KİT'e siyasal, toplumsal baskılarla işçi alınması çok büyük ölçüde sınırlı kalıyor. KİT'in işgücü sayısı, önceki yıllara oranla çok az artıyor. Bununla birlikte, varolan personelin etkin ve verimli çalışması, bu konudaki yasal boşlukların giderilmesi, sağlanmamış bulunuyor. Yaklaşık yirmi yıl öncesinde çıkarılan İş Yasası'nda öngörülen kıdem tazminatı fonu bile kurulmamıştır.

Son olarak KİT'in işgücü yapısıyla ilgili iki noktaya değinilmelidir. Türkiye gibi, az gelişmiş-gelişmekte olan ekonomilerde iş bulmak için başvuranların çok büyük çoğunluğu kırsal kesimden geliyor. Bu durumda, işe alınanların çağdaş teknolojileri kullanan KİT'te verimli çalışmaları için, öncelikli olarak, bir, iş öncesi eğitimi görmeleri gerekir. KİT birlikte ya da ayrı ayrı, bu tür bir eğitim programı uygulaması yoluna gitmiyorlar. Oysa böyle bir yaklaşım daha sonraki yıllarda sağlayacağı verimlilik artışıyla, KİT'e çok yararlı olabilir. İkinci olarak, KİT'e gereğinden fazla işçi ve memur alınmasının, kuşkusuz bir toplumsal boyutu vardır. KİT'in toplumsal sorumluluğu, işsizliğin yaygın olması nedeniyle, bir gereksiz işçi alma zorunluluğu getirebilir. Ancak, bunun, açık, KİT'in her birinde eşit düzeyde ve

gerçekçi yapılması gerekir. Çok sayıda işçi, verim düşüşlerine yol açacak düzeye hiçbir zaman yükselmemelidir. Kaldı ki, KİT, işsizlik sigortası ya da özel işbulma yeri değildir, toplumsal olduğu kadar, bundan daha da çok ekonomik sorumlulukları bulunmaktadır.

Soru 57: KİT, çalışanlarına ne tür sosyal yardımlar sağlıyor?

Bilindiği gibi personel için bir işletmenin yaptığı harcamalar iki ana gruba ayrılıyor. Ücret ödemeleri, işgücüne yapılan doğrudan ödemeleri gösteriyor; sosyal yardımlar adı altında da doğrudan ya da dolaylı biçimde, belirli konularda personel için yapılan harcamalar toplanıyor.

KİT'in toplam personel giderlerinin %70 dolayında bir bölümü ücretlerden, kalan %30 dolayında bir bölümü de sosyal yardımlardan oluşuyor. Bu arada belirtelim ki, toplam personel giderleri içinde ücret ödemelerinin payı 1960'lı yılların sonunda %80 dolayındaydı, 1978 sonrasında hızla bir azalma sürecine giriyor ve 1978'de %77'den 1987'de %68 dolayına düşmüş bulunuyor. Bu azalmanın nedeni, sosyal yardımların gerçek anlamda artmasından çok, ücretlerin düşürülmesidir.

KİT'in çalışanlarına, barınma, sağlık, taşıma, yedirme eğitim ve spor gibi konularda sosyal yardım sağladığı görülüyor. Ayrıca birçok KİT'in dinlenme ve tatil tesisleri ve konuk evleri vardır. Tüm bu alanlarda yapılan harcamalar, sosyal yardımlar sayılıyor.

Sosyal yardımlar konusunda öncelikle belirtilmesi gereken nokta, bunların tüm KİT'te aynı yaygınlık ve etkinlikte olmadıklarıdır. Özellikle dinlenme yerleri ve spor tesislerinin kullanımında eşitlik ve verimlilik sağlanamıyor. Dinlenme olanakları, tüm KİT çalışanları için yeterli değildir, spor tesisleri ise çoğu kez çalıştırılmıyor; atıl kalıyor. Bunun gibi, KİT personelinin yetiştirilmesiyle ilgili eğitim çalışmaları da, eşgüdüm içinde ve etkin bir biçimde yürütülmüyor. Buna karşılık KİT konutlarının kullanımında ve yemek bedellerinde daha yaygın ve eşitlikçi bir uygulamadan söz edilebilir.

Özetle, özel sektörle hiçbir biçimde kıyaslanmayacak ölçüde kaynak ayrılan KİT sosyal yardımlarının çok daha etkin ve yaygın kullanımının sağlanması büyük önem taşıyor.

Sosyal yardımlar, çağımızın kültür ve sanat gelişmelerine uygun bir düzenlemeye kavuşturulmalı ve yaygınlaştırılmalıdır. Bun-

ların, gerçek ücretleri eritmesine, ya da ücretin azalmasına yol açacak biçimde değil, toplumsal ve ekonomik gelişmelere, gereksinimlere göre geliştirilmesi yoluna gidilmelidir.

Soru 58: KİT'te, İşçi ve İşveren sendikacılığı nasıldır?

KİT çalışanları içinde, yalnızca işçiler, genel yasal düzenlemeler çerçevesinde, sendikal haklardan yararlanıyor; toplu iş sözleşmesi yapabiliyor ve grev haklarını kullanabiliyor. Memurlar, sözleşmeliler ve yasal olarak sendika üyesi olamayan KİT personeli ise örgütlü hak arama yollarını kullanamıyor. KİT işçileri büyük ölçüde ya da geleneksel olarak Türk- İş'e bağlı sendikalarda toplanıyor.

KİT, "işveren" olarak sendikalaşmış bulunuyor. İşveren sendikacılığının da işçilerin sendikalaşmasına koşut olarak yaygınlaştığı 1960-sonrası yıllarda, KİT'in büyük ölçüde sektörel düzeyde işveren sendikaları oluşturdukları görülüyor. Günümüzde, KİT'in belirli işveren sendikalarında toplandıkları gözlemleniyor. Bunlar arasında özellikle, Türkiye Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü İşverenleri Sendikası (TÜHİS), Türkiye Maden, Enerji ve Hizmet Sektörü İşverenleri Sendikası (Türk Kamu-Sen) ve Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu-İş) bunların başlıcalarıdır. Kamu işveren sendikalarına yalnız KİT değil, öbür kamu kurum ve kuruluşları da katılabilir.

KİT'in işveren olarak özel kesim işveren sendikalarına ya da bunların konfederasyonlarına katılıp katılamayacakları tartışmalıdır. Pek çok Avrupa ülkesinde, kamu işveren sendikaları özel sektörün işveren sendikalarından ayrıdır. Tartışmalar devletin emek-sermaye arasında tarafsızlığı noktasında düğümleniyor. Ek olarak da kamu girişimlerinin kaynaklarının özel işverenler tarafından kullanılma olanağı tartışılıyor. Ülkemizde, 1978'de, hükümetle Türk-İş arasında yapılan Toplumsal Anlaşma ile, kamu girişimlerinin özel sektörün işveren sendikalarına, örneğin TİSK'e üye olmaları yasaklanmıştı. Daha sonraki yıllarda T. Şeker İşverenleri Sendikası dışında tüm kamu işveren sendikaları TİSK'ten ayrılmıştı. Sendikalarla ilgili yeni yasal düzenlemelerin yapıldığı 1983 sonrası dönemde yukarıda sözü edilen üç ana kamu işveren sendikaları kurulmuş, ayrıca birçok KİT de Türkiye Madeni Eşya Sanayicileri Sendikası (MESS) ve TİSK üyesi yapılmıştır. KİT'in hangi işveren sendikasına üye olacağını Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

belirliyor. Gerçekte varolan sendikal yasalar çerçevesinde KİT'in *işveren* olarak ayrıca örgütlenmesinin bir anlamı da yoktur. KİT'in işveren olarak sendikal haklarının uygulamadaki sınırlarını son noktada hükümet belirliyor.

Grev hakkının kullanımında KİT çalışanlarının özel kesimdeki işçilere göre bu yöntem daha fazla başvurdukları görülüyor. Nitekim grev yasağının geçerli olduğu 1980-1983 yılları bir yana bırakılırsa, 1963-1988 döneminde yapılan toplam grevlerin %18,7'si kamu işletmelerinde görülmüştür. Greve katılan toplam işçilerin %35,2'si kamu çalışanlarıdır ve kaybolan işgünü toplamının da %23,8'i kamu kesimine aittir. Kamu kesimi çalışanlarının toplam içindeki oranı dikkate alınırsa, görece olarak, kamu çalışanlarının daha çok greve başvurdukları görülüyor. Ancak, greve katılan kamu işçileri içinde KİT sayılmayan kamu kesiminin, özellikle belediye çalışanlarının da bulunduğunu belirtmeliyiz.

KİT'te, bu kuruluşların niteliği gereği lokavt yoluna gidilmiyor. Bununla birlikte, 1984 sonrasının sınırlı sendikal haklar ortamında, birçok KİT'te iş uyuşmazlığı sırasında kamuoyuna lokavt yapılacağı açıklamasının yapıldığı da biliniyor.

Soru 59: KİT, özel sektöre karşı bir anlayışla mı kuruldu?

KİT ile ilgili olarak, en az tartışılması gereken, ancak en çok tartışılan konulardan biri budur. Çünkü KİT, özel sermaye birikimini sınırlama bir yana, onu güçlendirme amacıyla kurulmuştur. Kuruluşlarından başlayarak, KİT özel sermayenin gelişmesine değişik biçimlerde katkılar yapmıştır.

Önce KİT'in ilk kuruluşu aşamasında, KİT-özel sektör ilişkileri tartışma konusu olmuş ve bu konuya açıklık getirilmesi yoluna gidilmiştir. Nitekim, Aralık 1933'te, Ekonomi Bakanlığı'nca hazırlanan *Raporlar*'da (s. 10), KİT-özel sektör ilişkilerinin geleceği şöyle açıklanıyor: "...ana sanayi hususi teşebbüs ve sermaye erbabına da daha çok geniş ve faideli *Industrie* imkânları bahşedecektir. Devlet teşebbüsü ile kurulacak ana demir sanayii hususi teşebbüslerin yeniden tesis edecekleri makine, tel çivi... fabrikalarına ve sanayie *ucuz ve kolay tedarik edilir* yarı mamul emtia verecektir. Yeni bez dokuma sanayiimiz... pamuk, ip, halat... pamuk örme sanayiine de *yeni faaliyet* imkânları bahşedilecektir. Bunlar gibi etrafında hususi teşebbüslerle takviye edilebilecek ve memleketin sınai inkişafı ile mütenasip... birçok sanayi şubası doğacaktır ki bunların hakkı hayatları da... mümasillerine kıyasen daha ziyade *taht-ı emniyet*te olacaktır."

Altı çizili noktalarda açıklandığı gibi, kamu girişimleri, özel kesime ucuz ve kolay sağlanır girdi vererek, yeni çalışma alanları açarak ve güvence ortamı yaratarak destek olacaktı.

Nitekim, kuruluş döneminin Ekonomi Bakanı Celal Bayar da kamu girişimlerini özel kesimi besleyip büyütecek "çocuk bakıcısı" olarak algılıyordu. Uygulama da bu doğrultuda oldu. Ekonomi poli-

tikası, daha sonraki yıllarda, özel sektörün üstlenmediği, ancak ülke ekonomisi için gerekli girişimlerin kamu kesimince yürütülmesi kuralına oturtuldu. Kamu ve özel sektörün birbirlerini *tamamlayıcı* bir konumda oldukları görüşü, 1980'li yıllara dek, hem politika hem de uygulama düzeyinde egemen oldu. Bu tarihten sonra da KİT'in satılması hazırlıklarına geçildi.

KİT uygulamasının geçerli olduğu yarım yüzyıla yaklaşan sürede, özel kesim-KİT ilişkilerinin tüm dönemlerde çok uyumlu olduğunu söyleme olanağı bulunmuyor. Özellikle, ekonominin dış ödeme güçlükleri içinde bulunduğu dönemlerle kredi talebinin yüksek olduğu iç piyasada kısa dönem kâr oranlarının yükseldiği yıllarda, KİT ile özel kesim arasında makro düzeyde *bölüşüm* sorunları doğuyor. Burada *bölüşüm* deyiimi *kamu kredi olanaklarının dağıtım*ıya, KİT ürünlerinin *tahsislerinden* kaynaklanıyor. Özellikle 1980 öncesinde faiz oranlarının reel anlamda düşük, daha doğrusu eksi olduğu yıllarda, sermaye talebi doğallıkla yüksek oluyor. KİT kredi kaynaklarına özel kesimin varolan talebinin yeterince karşılanamaması uyuşmazlık yaratıyor. Yine 1980 öncesinde piyasa yapısının dışalım darlıklarının da katkısıyla işlerliğini yitirdiği yıllarda KİT ürünlerine talepten doğan uyuşmazlıklar olduğu biliniyor.

Soru 60: KİT'in özel sektöre destek olmasının başlıca biçimleri nelerdir?

KİT'in özel sermaye birikimine katkıları, genel olarak iki ana gruba ayrılabilir. Bunlardan biri, doğrudan kaynak aktarılmasıdır; ikincisi de dolaylı katkılar olarak adlandırılabilir. KİT'in özel sermaye birikimine doğrudan katkıları, mal ve hizmet fiyatlarını *fiyatlama süreci* ve *iştirakler* biçimlerinde oluyor. Bu iki konu üzerinde ayrıntılı olarak durulacaktır. Burada dolaylı katkı biçimleri ele alınıyor.

KİT'in özel sermaye birikimine dolaylı katkılarının en önemlisi, bir kısım KİT ürünlerinin, özel kesim tarafından *son kullanıma* hazır duruma getirilmesidir. KİT'ten yarı işlenmiş malları satın alan özel girişimciler bunları çok az bir sermaye ve işgücü ile son kullanıma hazır duruma getirmekte ve bu yöntemle önemli kazançlar sağlamaktadır. Bu olgunun en ilginç örnekleri, demir-çelik ve kâğıtta görülüyor. KİT olan demir-çelik işletmelerinden kütük, ya da som demiri alan haddeciler, bunları değişik türde inşaat demirine dönüştürmekte ve satmaktadır. Bunun gibi SEKA'dan alınan kâğıt da özel

girişimcilerce, defter, dosya kâğıdı v.b. biçimlere sokularak piyasa sürülüyor. Özetle, K  T'in üretim sürecini bir anlamda yarıda keserek ürünlerini özel kesime satmaları, çok önemli bir sermaye birikimi kaynağı oluşturuyor.

Son kullanım yöntemiyle K  T'in özel sermaye birikimine *ne ölçüde* katkı yaptığını saptamak için çok ayrıntılı, mal düzeyinde araştırmalar yapılması gerekir. Özellikle piyasa işleyişinde tıkanıklıkların varlığında, mal darlıkları ve karaborsa gibi ortamlarda, bu yöntemle sağlanan k  r oranları aşırı yüksek boyutlara ulaşıyor. İlginç olan, özel kesime kaynak aktarmanın en önemli yollarından biri hakkında hemen hiçbir sayısal veri elde edilememesi, somut bilgi bulunmamasıdır. K  T'in özel sermaye birikimine dolaylı katkılarının ikinci yolu da, özel kesim için çok iyi bir pazar oluştırmalarıdır. Tekel'in tütün, Sümerbank'ın pamuk ve y  n, SEK'in süt alımları örneklerinde görüldüğü gibi, K  T   zel satıcılar için geniş bir pazar oluşturuyor. Bu süreçte, ilgili malın fiyatı geçerli piyasa fiyatının üzerinde olduğ u oranda, özel satıcılara gelir aktarımı gerçekleşmiş oluyor.

    nc   olarak, özel kesim, K  T'in genişlemesi sonucu doğacak dış ölçek   konomilerinden de yararlanıyor. K  T'in genişlemesiyle doğan üretim artışı, bu sektöre *girdi* sağlayan işletmelerin de üretimlerini artırmalarına ve bu nedenle daha etkin üretimde bulunmalarına yol açar. Sonuçta, bu işletmeler maliyetlerini düşürür, ya da k  r oranlarını artırırlar.

Ülkemizin ekonomik gelişmesinde K  T'in birer okul işlevi gördükleri genellikle benimsenen bir görüştür. K  T   oğ u kez özel kesimin   stlenmeyeceğ i üretim alanlarına girerek bu alanlarda k  rly   retilimin yollarını a  ıyor, bir tür deney sürecini yaşatıyor ve bu yöntemle, eğ itici görevi yapıyor. Ek olarak da özel kesime nitelikli işgücü aktarımıyla, bu kesimin daha etkin ve verimli çalışmasını sağlıyor.

Özellikle 1950'li yıllardan başlayarak, pek çok üst düzey K  T yöneticisinin özel kesime ge  tiğ i biliniyor. Daha çok mühendislik dallarında görülen nitelikli işgücü akımının özel sermaye birikimine olumlu katkıları olduğ u biliniyor. Deneyimli, işbaşında eğ itim görmüş personelin özel kesime yararlı olduğ u bir gerçektir. Kuşkusuz K  T nitelikli işgücü yitirerek etkinlikten uzaklaşıyor, verim düşüyor ve maliyetler artıyor.

K  T'in nitelikli işgücü kaybının ana nedeni yönetici ve nitelikli işgücünün ücret farklılıklarıdır. Nitekim, kamu-özel kesim yöneticilerinin ücret farkı azaldığı ölçüde K  T'in üst düzey yönetici ve teknik personel kaybı da azalıyor.

KİT'in özel kesime olan katkılarının iştirakler ve fiyatlama süreciyle olanları sayısal olarak saptanabilir; buna karşılık *nitelikli işgücü* aktarımının sayısal boyutlarını saptama olanağı bulunmuyor. Bu nedenle burada işgücü aktarımına ilişkin ayrı çözümlere gidilmeyecektir.

Soru 61: "İştirak" ne anlama geliyor?

KİT-özel sermaye ilişkilerinin en önemli yönlerinden biri iştiraklerdir. İştirak, (yerli ya da yabancı) *özel sermaye* payının ortaklığın toplam sermayesinin *yarısından fazla* olduğu ortak girişimlerdir.

KİT'in zaman içinde özel kesime devredileceği, ya da satılacağı, kamu girişimlerinin bu anlayışla kurulduğu görüşü, iştirakler konusundaki yasal düzenlemelere dayandırılıyor. Nitekim gerek 1926'da kurulan T. Sanayi ve Maadin Bankası yasasında, gerekse Sümerbank'ın kuruluş yasasında bu doğrultuda hükümler bulunuyor. Daha sonra, 1938 tarih ve 3460 sayılı KİT yasasında, KİT müesseselerinin hükümetin önerisi ve genel kurullarının kararıyla "pay sahiplerinin Türk olması koşuluyla", payları ada (nama) yazılı limited ya da anonim ortaklığa dönüştürülebileceği düzenlemesi yer alıyor. Ek olarak, Bakanlar Kurulu gerekli görürse, bu tür anonim ortaklık paylarının taşıyana (hamiline) yazılı olabileceği de yasada yer alıyor. Ancak iştirak yoluyla KİT satışı ya da devri uygulamada görülüyor. KİT'in satışı ya da devri bir yana, 1950'li yıllara dek, KİT "iştirak" türü ortaklıklardan uzak tutuluyor; bu tarihe kadar tamamı bankacılık kesiminde olmak üzere üç iştirak görülüyor. Yaygın uygulama 1950'den sonra başlıyor.

KİT uygulamasında iştiraklerin yaygınlaşması üzerine 1960'tan sonra yapılan yasal düzenlemede, KİT'in, *Bakanlar Kurulu* kararıyla, "kuruluş amaçlarına uygun" alanlarda çalışan özel ortaklıklara iştirak edebileceği görüşüne yer veriliyor. Hazinesin-devletin-iştiraki için yasa çıkarılması gerekiyordu. İştirakler konusunda 1983'e dek yapılan yasal düzenlemelerde KİT'in katılma payına bir alt sınır getirilmiyor. Ayrıca aynı ortaklığa birden çok KİT'in ortak olabileceği uygulaması geçerli oluyor. Oysa, aynı amaçlı iki KİT kurulmayacağına göre, birden çok KİT'in amaçlarına uygun çalışan bir ortaklığın bulunmaması gerekir.

İştiraklerle ilgili yasal düzenlemelerde, 1983 sonrasında çok ilginç gelişmeler görülüyor. KİT'in iştirak payının 60 sayılı yasa gü-

cünde kararname ve 2929 sayılı yasada *enaz* %26 olması öngörülürken bu oran 8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı yasa gücünde kararnamede %15'e indiriliyor. İştiraklerin sermayelerini artırmaları durumunda bu enaz sermaye payı oranlarının korunması gerekiyor. Ancak bu son yasa gücünde kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihte mevcut iştiraklerden KİT'in çalışma alanı içinde kalanların iştirak payları %10'un altında bulunanların sürdürülmesinde kamu yararı ya da ekonomik yarar olanlar, Koordinasyon Kurulu kararıyla, korunabiliyor⁽¹¹⁾.

İştirakler konusunda çok tartışmalı olan bir konuyu 1983 ve sonrasında yapılan tüm yasal düzenlemeler çözüme bağlar görünüyor. Buna göre "aynı iştirake birden fazla teşebbüs veya bağlı ortaklık katılamaz". Bu amacı gerçekleştirmek üzere, yine 1983 ve sonrası tüm yasal düzenlemeler, bu tür iştirak paylarının bir yıl içinde "faaliyet alanına en yakın" KİT ya da bağlı ortaklıklara devir edilmesini öngörüyor. Ancak, 18 Ocak 1988 tarih ve 308 sayılı yasa gücünde kararname iştirak paylarının faaliyet alanına en yakın kamu kuruluşunda toplanmasıyla ilgili bir yıllık süreyi *on yıla* çıkarmış bulunuyor. Sonuçta, KİT iştirakleriyle ilgili uygulama kargaşası sürüyor.

Soru 62: Özel sektör KİT ile ortaklık kurmayı neden ister?

Özel sermayenin kamu ekonomik girişimleriyle ortaklık kurma isteği, ya da iştirak süreci, birçok nedene bağlanabilir: kamu girişimlerinin ürünlerini ucuza alma, KİT'e kendi ürününü kolaylıkla satma, KİT'ten sermaye ve kredi sağlama gibi.

Bütün bunların ötesinde, özel sermayenin KİT ile ortaklık kurmasının önemli bir nedeninden söz edilebilir. Özel sermaye, girişiminin, özellikle *kuruluş* aşamasında devlet desteğini, ya da kamu *güvencesini* yanında görmek istemektedir. Girişimin gelecekte başarılı olup olmayacağını belirsiz olduğu ortamlarda, kamu sermayesinin katılımı, bir yönden başarı için olanaklar sağlayacak, yeni kapılar açacak, öbür yönden de, olası bir başarısızlığa ortak edilmiş

(11) Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu olarak da adlandırılan bu kurulda, Başbakan, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, bir Devlet Bakanı, Maliye, Ticaret, Gümrük ve Tekel, Ulaştırma, Tarım ve Orman, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm Bakanları yer alıyor. KİT konularının görüşülmesi sırasında bunlarla ilgili diğer bakanlar da üye olarak katılıyor; ayrıca bazı üst düzey bürokratlar da katılıyor.

olacaktır. Bu olgu birçok özel girişimin iştirak anlayışına yansımış bulunuyor. Örneğin, kamu kurum ve kuruluşlarına büro malzemesi sağlamakla görevli olan Devlet Malzeme Ofisi, Arçelik'in kuruluşunda %15 bir pay ile ortak ediliyor. Bunun gibi TEK, Çanakkale Seramik'e %22,2 bir pay ile iştirak ediyor. T. Şeker Tat Konserve'nin, Makine Kimya Endüstrisi Kurumu da %25'şer pay ile Tofaş Otomobil Sanayiinin ortağı oluyorlar. Tüm bu başarılı örnekler, iştirak olgusunda kamu güvencesi arayışından kaynaklanıyor.

İkinci önemli ortaklık nedeni, KİT'in *başarısız* olan, uygun de-yimiyle, batmakta olan özel girişimi kurtarma isteğidir. Özellikle tekstil, demir-çelik ve bankacılık alanlarında başarısız özel ortaklıklar KİT ile ortak edilerek kurtarılmış, ya da KİT'e dönüştürülmüştür. Bunun en ilginç örnekleri, Paktaş, Güney Sanayi, Töbank ve Asil Çelik'tir.

Özel kesimin KİT ile ortaklık kurma isteğinin üçüncü ve *asıl* nedeni bu yolla *sermaye* aktarımıdır. Bu sürecin yasal boşluklardan kaynaklanan, taahhüt edilen sermaye-ödenen sermaye ayırımına biraz sonra değinilecektir. Ancak iştirak yoluyla sermaye katkısının bir başka boyutu da kredi olanaklarıdır. Burada bu konu üzerinde durulacaktır.

KİT ortaklıklarının, daha doğrusu iştiraklerinin listesi incelen-diğinde, Ziraat Bankası'nın 1980'li yıllarda 80 dolayında iştirakle en yüksek iştirak sahibi olduğu görülüyor. Banka'nın iştirakleri arasın-da, örneğin 1955'te kurulan Aydın Tekstil, 1957'de kurulan İstanbul Demir Çelik Sanayii, 1970'te Türktur İnşaat ve Turizm gibi çalışma alanıyla uzaktan- yakından ilgisi bulunmayan özel girişimlere iştirak ettirildiği görülüyor. Bu iştirak sürecinde iştirak sermayesinin baştan tümüyle ödenmesinin çok büyük katkıların yanında, bunun kadar önemli olan, zaman içinde kredi sağlanmasıdır. Banka, iştirak ettiği kuruluşa doğal olarak büyük kredi kolaylıkları sağlıyor; alacaklarını zamanında almıyor ve bu yöntemle özel sermaye birikimine katkıda bulunuyor.

Örnekler çoğaltılabilir. Bu konuda kesin sonuca ulaşılması için, KİT'in bu yöntemle sermaye aktarımının ayrıntılı firma düzeyinde çalışmalarla saptanması gerekiyor.

Soru 63: İştirakler yoluyla özel sektöre sermaye aktarıl-ması nasıl gerçekleşiyor?

Bir ortaklığın sermaye payına katılma biçiminde görülen KİT'in iştiraklerinde kural, ya da yasal zorunluluk, KİT'in sermaye payının toplam sermayenin yarısından az olmasıdır.

Ticaret Yasası'na göre, ortaklıklarda, kuruluş sermayesinin dörtte birinin ödenmiş olması, kalanının da taahhüt edilmesi yeterlidir. Tüm ortaklar, kamu-özel ayırımı yapılmadan aynı oranda sermaye ödemesi yaparlarsa, salt iştirak yoluyla KİT'in özel kesime sermaye aktarması söz konusu olmaz. Sermaye aktarımı, taahhüt edilen sermaye-ödenen sermaye farklılaşmasından doğuyor. Örneğin, ortaklığın toplam sermayesi 100 ise bunun 25'inin fiilen ödemesi kuruluş için yeterlidir. Ancak, KİT'e taahhüt ettikleri sermayenin tamamı, ya da tamamına yakını ödetilir, özel kesimin aynı oranda ödeme yapması sağlanmazsa, sonuçta KİT'in sermayesi, özel işletme tarafından kullanılmış oluyor. Örneğimizde olduğu gibi KİT'in sermaye taahhüdü %49,9 ise ve bunun tamamı ödenirse, özel sermaye sahibi, yalnızca %50,1'in dörtte biri bir sermaye ile (%12,525 ile) tüm şirketi yönetiyor. Sorun burada sona ermiyor; kârın bölüşülmesi, ödenen sermayeye göre değil, taahhüt edilen sermaye payına göre yapılıyor. Özel sermaye, %50,1 taahhüt ve %12,525 ödeme ile, kârın yarıdan fazlasını alıyor.

Uygulamada, taahhüt edilen-ödenen sermaye farklılaşması bu ölçüde geniş olmuyor. Ancak genellikle, KİT'in sermaye ödemesi özel kesimden fazla oluyor. Bu sürecin işleminin âna nedeni KİT yönetimlerinin tümüyle siyasal iktidara bağımlı olmaları ya da siyasal baskılardır, denilebilir.

İştirakler yoluyla özel kesimin kullanımına ne kadar fazla sermaye aktarıldığı, firma düzeyinde ve yıllara göre sermaye yapısı incelenerek saptanabilir. Burada yalnızca toplam iştiraklerle ilgili gelişmeler ele alınıyor.

Verilerin elde edilebildiği 1962 ve 1971-87 dönemleri incelendiğinde, KİT'in iştiraklerinde ödediği sermaye *oranı*, 1977 ve 1979 dışarda tutulursa, tüm yıllarda, özel kesimden fazladır. Bu durumda KİT'in, iştiraklerin toplamının ödenmiş sermaye oranı ile KİT'in bu orana göre ödemesi gereken sermaye saptanabilir. Bu miktarın KİT'in fiilen ödediği sermayeden çıkarılması, özel ortaklara göre yaptığı fazla ödemenin miktarını verir. Örneğin 1962'de tüm iştiraklerin nominal sermayesi 1.915,7 milyon, ödenmiş sermayeleri de 1.586,9 milyon liradır. Ödeme oranı %82,8'dir. KİT aynı oranda iştiraklere sermaye ödemesi yapsaydı, taahhüt ettikleri sermaye 291,8 milyon olduğuna göre, 241,7 milyon ödemiş olacaktı. Oysa ödedikleri sermaye 283,7 milyondur ve aradaki fark, yani 42 milyon,

Tablo 19:

KİT'İN İŞTİRAKLERİNE SERMAYE ÖDEMELERİ
(Milyon TL)

İştiraklerin Sermayesi				KİT'in Katılımı		Fazla-Eksik Ödeme	
Nominal	Ödenmiş	Ödeme Oranı	Taahhüdü	Ödemesi	Ödenmesi Gereken	Carl Fiyatları	Sabit (1987) Fiyatları
1962	1.915,7	1.586,9	291,8	283,7	241,7	42,0	8.982,4
1971	2.263,8	1.794,7	993,0	823,2	787,2	36,0	4.545,0
1972	4.574,6	3.753,4	1.400,1	1.270,4	1.143,9	126,1	13.787,6
1973	5.604,1	4.747,3	1.689,0	1.585,6	1.430,6	155,0	14.004,5
1974	6.333,8	5.520,5	1.991,0	1.785,4	1.735,3	50,1	3.566,8
1975	7.618,4	6.601,9	2.439,7	2.213,4	2.114,2	99,2	6.340,6
1976	9.561,4	7.462,1	2.806,0	2.482,6	2.188,7	293,5	16.010,1
1977	12.102,0	10.626,7	3.343,0	2.918,1	2.931,8	(-) 13,7	(-) 581,0
1978	13.736,8	11.513,8	3.892,7	3.344,0	3.262,1	81,9	2.260,6
1979	16.517,6	13.887,5	5.882,8	4.569,5	4.946,1	(-) 376,6	(-) 6.544,4
1980	28.790,1	23.217,8	8.199,0	6.936,1	6.608,4	327,7	2.747,8
1981	46.042,4	38.611,1	13.426,6	11.578,8	11.264,9	313,9	1.924,5
1982	127.630,9	101.409,0	22.424,1	18.242,1	17.827,2	414,9	2.030,9
1983	146.480,0	120.559,8	25.091,0	21.908,4	20.649,9	1.258,5	4.715,3
1984	285.571,6	234.731,1	79.070,1	71.084,0	64.995,6	6.088,4	15.005,5
1985	407.241,8	367.473,6	104.166,7	96.625,5	93.958,4	2.667,1	4.696,7
1986	589.780,5	515.049,9	134.673,0	120.010,1	117.569,5	2.440,6	3.392,1
1987	1.989.919,1	1.261.529,2	333.810,7	275.137,9	211.622,6	63.515,3	63.515,3

Not: Sabit fiyatlarla dönüştürmede DİE (Ticaret Bakanlığı-Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı) toptan eşya fiyatları indeksi kullanılmıştır.

Kaynak: YDK, KİT Genel Raporları.

cari fiyatlarla o yıl KİT'in yaptığı ödeme fazlasıdır. Bu miktar, 1987 fiyatlarıyla 9 milyar liraya yakındır.

İştiraklere katılma payı olarak KİT'in özel sermaye sahiplerine göre yaptığı fazla ödemelerin tüm boyutlarıyla saptanabilmesi için, iştirak olgusunun başladığı tarihten bu yana geçen dönemde, tasfiye edilen, ya da zaman içinde KİT'e dönüşen iştiraklerin durumlarının da ayrıca incelenmesi gerekir. Bir başka deyişle, buradâ verilen sayılar, iştirakler yoluyla KİT'in özel kesime sermaye aktarımının tamamını içermiyor.

Soru 64: KİT İştiraklerinden kâr payı alıyor mu?

Bu tür soru olur mu, KİT iştiraklerinden sermayelerine katkısı oranında kâr almalıdır, denilebilir. Ancak uygulama hiç de bu görüşü doğrulamıyor. KİT'in iştiraklerine oranla sermaye katkısıyla elde ettiği kâr payları arasında doğrudan bir ilişki kurulamıyor.

KİT'in iştiraklerinin kâr durumu ile ilgili veriler, 1975 sonrası için vardır; daha doğrusu KİT'in iştiraklerinden aldığı kâr miktarları yalnızca 1975 sonrasında görülüyor. Bu tarihten önceki yılların verileri bulunmuyor. Varolan veriler, iştiraklerin kâr oranının çok yüksek olmasına karşılık, KİT'in aynı oranda kâr sağlayamadığını gösteriyor. KİT iştirakleri, bir bütün olarak, 1975-87 döneminde yılda ortalama %42,5 oranında kâr sağlıyor. Elde edilen kâr/ödenmiş sermaye oranı olarak tanımlanan kâr oranının KİT için yılda ortalama %12,7 düzeyinde kaldığı görülüyor.

Bu durumda KİT'in fiilen aldığı kâr payı ile, ödenmiş sermayelerine ve iştiraklerinin ortalama kâr oranına göre *alması gereken* kâr payı arasında çok büyük bir farklılık doğuyor.

KİT'in iştiraklerinden sağladığı kâr paylarının, iştiraklerinin ortalama kâr oranına göre çok daha az olmasının *ana nedeni yanlış iştirak politikasıdır*. Pek çok KİT iştiraki, gerekli tasarım çalışmaları yapılmadan, teknik hazırlıklar gerçekleştirilmeden kurulmuş ve başarısız olmuştur. Kâr paylarının azlığı, buna ek olarak bir kısım iştiraklerin kârlarını geçmiş yılların zararlarına karşılık alıkoyması, ya da yedek akçe olarak ayırmasıdır.

Gerçekten, KİT'in iştiraklerinden *alması gereken* kârı alamasının ana nedeni KİT iştiraklerinin niteliğinden kaynaklanıyor. KİT iştiraklerinin çok önemli bir bölümü sürekli olarak zarar eder görünüyor; daha doğrusu gerçek kârlılık durumları belirsiz bulun-

Tablo 20:
KİT'İN İŞTİRAKLERİNDEN ALDIĞI KÂR PAYLARI, 1975-1987
(Milyon TL)

Yıl	İştiraklerin Toplam Kâr	Kâr Oranı	KİT'in Aldığı Kâr Toplamı	Kâr Oranı	KİT'in Alması Gereken	Fark	
						Carî	Sabit
1975	1.484,4	22,5	169,1	7,5	498,0	328,9	21.022,4
1976	1.455,5	19,5	212,7	8,6	484,1	271,4	14.784,4
1977	1.553,3	14,8	232,5	8,0	431,9	199,4	8.456,3
1978	3.657,5	31,7	325,5	9,4	1.060,0	734,5	20.264,8
1979	6.896,5	49,6	421,9	9,2	2.266,5	1.844,6	32.054,9
1980	18.766,5	80,8	472,8	9,7	5.604,4	5.131,6	43.028,3
1981	29.120,8	75,4	1.578,4	13,6	8.730,4	7.152,0	43.847,5
1982	27.424,0	27,0	4.261,4	23,4	4.925,4	664,0	3.250,2
1983	52.825,1	43,8	6.009,4	27,4	9.595,9	3.596,5	13.437,9
1984	137.283,4	58,5	8.369,6	11,8	41.584,1	33.214,5	81.861,0
1985	202.654,2	55,1	11.081,5	11,5	53.240,7	42.159,2	74.241,2
1986	380.840,1	73,9	16.909,1	14,1	88.687,5	71.778,4	99.761,9
1987	605.158,1	48,0	30.652,1	11,1	132.066,2	101.414,1	101.414,1

Notlar:

1. Kâr oranları, kâr ödenmiş sermaye yüzdesi olarak alınmıştır.
2. KİT'in alması gereken kâr miktarı, iştirakler için geçerli kâr oranı KİT'in iştirakleri ödenmiş sermayesi için de geçerli olsaydı alınabilecek tutardır.
3. Fark, KİT'in alması gereken-aldığı kâr farkıdır.
4. Sabit fiyatlarla dönüştürmede DİE (Ticaret Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı) toptan eşya fiyatlarındaki indeksi kullanılmıştır.

Kaynak:

YDK, KİT Yıllık Genel Raporları.

yor. Esasen, iştiraklerin çok önemli bir bölümünün, ekonomik ve teknolojik açılardan gerekli ön hazırlıklar tam olarak yapılmadan kuruldukları ve bu durumun kâr durumlarına yansıdığı biliniyor. Ek olarak, iştiraklerin kârları, çoğunluğu özel kesimden gelen kurullarca sermaye artırımları olarak kolayca, ayrılabilir. Bu süreç de, KİT'in iştiraklerden aldığı kâr paylarını azaltıcı bir etki yapıyor. Yine bazı durumlarda, iştirakin yöneticileri kâr paylarını KİT'e ödeme yerine kredi olarak kullanma yoluna gidiyor. Tüm bu uygulamalara, iştiraklerin muhasebe düzenlerinden doğabilecek boşlukların da eklenmesi gerekiyor. Sonuçta, KİT iştiraklerinden sermayelerine göre alması gereken kârı alamıyor.

Soru 65: KİT iştirakleriyle ilgili genel olarak neler söylenebilir?

KİT iştirak yoluyla özel sermaye birikimine katkıda bulunuyor,

kaynak aktarıyor. En son verilere göre (1987) KİT iştiraklerinin sayısı 306'dır. Bunun 40'ında yabancı sermaye de ortaktır. Bir başka deyişle, KİT, yerli ve yabancı özel sermaye ile ortaklık kurmuştur. Toplam iştiraklerin 25'i tasfiye durumundadır. Yine bu toplam iştiraklerin 35'inde KİT'in sermayeye katılma oranı %50'den fazladır, 52 ortaklığa birden çok KİT iştirak etmiş bulunmaktadır.

Önemli nokta, iştirak sayısının hızla artırılmasıdır. Nitekim, 1962'de 72 olan iştirak toplamı, 1972'de 129'a, 1982'de de 227'ye yükselmiştir. 1982 sonrasında 80 dolayında yeni iştirak kurulmuştur.

İştiraklerle ilgili olarak yapılan ilk yasal düzenlemelerde (1960 sonrası), bunların, ekonomik gerekler, bölgesel özellikler ve sektörel öncelikler dikkate alınarak, kamu kaynaklarının bir bölümünün kullanılmasıyla ülke ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunmak amaçlanıyordu. Ancak uygulamada bu kurallara uyulmadığı görülmüyor. Uygulamanın düzensizliği ya da keyfiliği, 1983 sonrasında yapılan yasal kurallara uyulmamasıyla da açıklık kazanıyor. Örneğin, birden çok KİT'in aynı ortaklığa iştirakinin yasaklanmış bulunması, bir KİT'in çalışma alanı içinde bulunmayan iştirak paylarının elden çıkarılması ve iştiraklerdeki KİT sermaye payının enaz %15, ençok %50 ile sınırlanması gibi kurallar, uygulanmıyor.

KİT'in iştirakleriyle ilgili nesnel ölçütlerin, açık ilkelerin bulunmaması, iştirakleri, kişisel çıkar, siyasal baskı, ya da ilişki ve ekonomik ve toplumsal yarar gibi etkenlerin bir bileşkesi, karışık bir bileşimi yapıyor.

İştirakler, KİT'i, ya ucuz girdi sağlamanın en etkin bir aracı ya da ucuz, kolay finansman kaynağı olarak görüyor. Genellikle, KİT'in sağladığı ara ürünleri alma hakkını elde eden, ki bu işleme tahsis deniliyor, aldığı ara ürünü, uygun görürse serbestçe satabiliyor. İştirakin ilgili ara ürünü KİT dışından almasıyla KİT'ten alması arasındaki fiyat farkı doğrudan kazanç oluyor. Ek olarak, KİT ürünlerini serbest piyasada satış yoluyla da büyük kârlar, özellikle piyasa aksaklıkları ve karaborsa varsa, elde edilebiliyor. KİT'ten kredi alma, uygun koşullarda borçlanma da iştirak sürecinin çok önemli bir nedenini oluşturuyor.

Ek olarak, iştiraklerin yönetimine seçilen ya da denetimleriyle görevlendirilen KİT temsilcileri, asıl işlerinin yoğunluğu nedeniyle verimli olamıyor. Bu arada, birçok iştirakin, KİT yöneticilerine ek gelir sağlama aracı olduğu da öne sürülüyor.

Önemli sayılabilecek bir iştirak süreci de başarısız özel girişimlerin önce kamu bankalarına borçlanmaları, sonra da bu borcun iştirak sermayesine dönüştürülmesi biçiminde görülüyor. Kuşkusuz

bu tür iştiraklerin yalnızca KİT desteğiyle başarılı olması beklene-
mez. Bu durum, iştiraklerin başarısız biçimde varlığını sürdürmesi-
ne yol açıyor.

Birçok iştirakte, kamu sermaye payı yıllardır %50'den fazla ol-
duğu halde bunların KİT sayılmasından özenle kaçınılıyor. Bunlar
arasında, Ereğli Demir-Çelik, Northern Electric ve Kuzey Kıbrıs Türk
Cumhuriyeti ile işbirliği sonucu kurulan Petrol, Turizm, Deniz ve
Hava Yolları ile Sanayi İşletmeler Ltd. Ortaklıkları bulunuyor. Ek
olarak, birçok iştirakte kamu sermaye payının %50'nin altında "gö-
rünmesi" için özel muhasebe düzenlemeleri yapıldığı, YDK rapor-
larında yer alıyor.

İştiraklerle ilgili sorunlar, bir bakıma, saymakla bitmiyor, daha
doğrusu, iştirak olgusunun kendisi bir sorun olmakta devam ediyor.

**Soru 66: Fiyatlama yoluyla KİT'in özel kesimin sermaye
birikimine katkıları olabilir mi, bu süreç nasıl
işler?**

KİT ürün ve hizmetlerinin fiyatlarının düzeyi, özel sermaye bi-
rikimine önemli katkılar yapabilir. Fiyatlama yoluyla özel sermaye
birikimine olan KİT katkıları, dolaylı ya da doğrudan olmaktadır.

Fiyatlama yoluyla KİT'in özel sermaye birikimine doğrudan
katkıları, KİT ürün ve hizmetlerinin maliyetlerinin altında bir fiyatla
özel kesime satılmasıyla gerçekleşir. Maliyetin altında saptanan
fiyatlarla özel kesime mal ve hizmet sunulması, aradaki farkın bü-
yüklüğüne bağlı olarak özel girişimcilerin kârlarını artıracaktır. KİT'in
ürün ve hizmetlerinin fiyatlandırılmasında, uluslararası piyasa fi-
yatları ile de bir karşılaştırma yapılabilir. Eğer özel sermaye, dışa-
lımla, uluslararası piyasalardan satın alma durumunda daha yüksek
fiyat ödeyecekse, bu fiyat ile KİT'in satış fiyatı arasındaki fark esas
alınmalıdır. Ancak, eldeki veriler, yalnızca KİT'in maliyet-fiyat far-
kını, sübvansiyon ya da görev zararı olarak saptamamıza olanak
veriyor. Dolayısıyla fiyatlama yoluyla KİT'in özel sermaye birikimine
katkıları bu çerçevede inceleniyor.

KİT'in özel sermaye birikimine fiyatlama yoluyla doğrudan
katkıları, KİT ürünlerinin ticaretiyle de gerçekleşiyor. Ülkemizde ge-
leneksel olarak, KİT ürünlerinin perakende ticaretini, satış ve pa-
zarlama işlerini özel girişimciler yapıyor. Sümerbank'ın 1950'ye dek
sayıları 25 dolayına yükselen satış mağazaları uygulaması bir yana

birakılırsa, KİT ürünlerinin ticareti özel ellerde toplanıyor. Sümerbank'ın satış mağazaları uygulaması da, siyasi baskılarla 1950'den sonra sınırlanıyor; mağaza sayısı dörde düşürülüyor, ancak son yıllarda yeniden artırılmış bulunuyor. Bunun gibi SEK, Tekel v.b. KİT'in bir kısım doğrudan satış birimleri bulunuyor. Ancak, KİT'in ticareti kural değil, tümüyle "istisna" niteliği taşıyor.

KİT ürünlerinin ticareti yoluyla özel sermaye birikimine katkı özellikle piyasa işleyişinde aksaklıkların bulunduğu, *karaborsanın yaygın olduğu yıllarda* çok büyük boyutlara ulaşıyor. O ölçüde ki, KİT'in ürünlerini "tahsis" ettiği satıcılar, bunları alış fiyatlarının birkaç katı bir fiyatla tüketicilere satıyor.

Fiyatlama yoluyla KİT'in doğrudan özel sermaye birikimine katkılarının tam olarak saptanabilmesi için, ürün düzeyinde ve yıllara göre çok ayrıntılı çalışmalar yapılması gerekiyor.

KİT, özel sermaye birikimine, fiyatlama yoluyla, dolaylı biçimde de katkıda bulunuyor. Pek çok üründe, özellikle doğrudan tüketim mallarında, *KİT fiyat belirleyici* konumunda bulunuyor. KİT'in belirlediği fiyat, özel girişimciler için geçerli oluyor, onlar tarafından veri alınıyor. Bu süreçte, eğer özel girişimci, bu geçerli fiyatın altında bir maliyetle üretimde bulunuyor ya da çoğu kez yapıldığı gibi dışalım yoluyla piyasaya mal verebiliyorsa, yüksek oran kâr sağlayabiliyor. Sonuçta, KİT'in fiyat belirleyiciliği olmasaydı daha düşük fiyatla satış yapacak olan özel girişimci bu yöntemle kârlarını artırıyor. Özellikle tekstil ürünlerinde bu süreç yaşandığı gibi, daha da önemli olarak dışalım yoluyla ürün sağlamada da görülüyor. Bu sürecin uygulamasında, KİT ürünlerinin fiyatlarının hükümetçe saptanmasının büyük katkısı oluyor. Yerli üretici ya da dışalımçı özel girişimciler, hükümeti belirli bir ürünün fiyatını belirli bir düzeyde saptamada baskı altına alıyor. Daha önce 1930'lu yıllarda ve 1989'da, şeker fiyatları, hükümet tarafından dışalım şeker satışını kârlı duruma getirecek bir düzeye çıkarılıyor. Sonuçta, dışalımçı özel girişimlerin büyük oranlarda kâr etmeleri sağlanmış oluyor.

KİT'in, özel sermaye birikimine fiyatlama yoluyla dolaylı katkılarının sayısal boyutlarını saptamak için, ürün düzeyinde, ayrıntılı araştırmalar yapılması gerekiyor. Ancak KİT'in fiyatlama yoluyla gelir aktarmasının *iki* genel niteliği üzerinde durmak gerekiyor. KİT, fiyatlama yoluyla kaynak aktarımını, genellikle son kullanım (nihai tüketim) mallarında *yüksek* fiyatlama yoluyla; ara malları, ya da üretim *girdilerini* de *düşük* fiyatlama yoluyla gerçekleştiriyor. Bu

konuda yapılacak ayrıntılı çalışmalarda bu iki sürecin ayrı ayrı incelenmesi gerekiyor.

Soru 67: KİT ürün ve hizmetlerinin fiyatları nasıl saptanıyor?

Ürün ve hizmet fiyatının saptanması, her ekonomik girişim gibi, KİT için de, uygun deyimiyle, yaşamsaldır. Girişimin başarısının göstergesi, kârlılık durumu, fiyata göre belirecek, açıklık kazandıracaktır.

KİT ile ilgili yasal düzenlemelerde, ürün ve hizmet fiyatlarının, *ilke olarak*, KİT yönetimince saptanması öngörülmüyor. Ancak hemen belirtelim ki, bu ilke tümüyle kâğıt üzerinde kalıyor; KİT ürün ve hizmet fiyatlarını hükümetler saptıyor.

KİT konusundaki ilk yasal düzenlemede ürün ve hizmetlerin fiyatlanması konusunda açık bir hüküm bulunmuyor. Buna karşılık, yasa tüm KİT yöneticilerinin "tedbirli bir tacir gibi" görev yapmalarını istiyor (m. 43). Basiretli ve tedbirli tacir her şeyden önce, alım ve satım işlemlerinde, en ucuz-en pahalı kuralını uygular; girdi alımlarında en ucuzu bulmaya, ürün satımlarında da en yüksek fiyata satmaya özen gösterir. Yasa, bunun da ötesinde, böyle davranmayacak olan KİT yönetici ve çalışanlarının sorumlu olacağını da önemle vurguluyor.

İlk yasal düzenlemenin yürürlükte kaldığı yaklaşık yirmi yıl boyunca fiyat saptaması hiç de bu kurala göre yürütülmedi; hükümetler fiyat saptama işlemine doğrudan karıştılar; ekonomik, toplumsal ve siyasal gerekçelerle, KİT ürün ve hizmet fiyatlarının hükümetçe saptanması kuralı geçerli oldu.

Bu uygulamaya son vermek amacıyla, 1960 sonrasında yapılan yasal düzenlemede, KİT ürün ve hizmetlerinden, yalnızca "temel mal ve hizmet" niteliğinde olanların fiyatının hükümetçe saptanması, bunun dışında kalanların fiyatının kamu girişiminin yönetimince belirlenmesi ilkesi benimsendi. Nitekim, 440 sayılı ve 21 Mart 1964 tarihli yasanın 24. maddesi, "teşekküller mal ve hizmet fiyatlarını tesbitte serbesttirler" tümcesiyle başladıktan sonra yukarıdaki istisnayı getiriyor.

Aynı madde, hükümetin saptadığı fiyat maliyetin altında olursa, "zarar, en geç ait olduğu yılı kovalayan yılın genel bütçesine konulacak ödenekle kapatılır" diyor. Bu tür zarar, görev zararı oluyor.

Görev zararı konusuna biraz sonra değinilecektir. Ancak, yasanın uygulandığı 1980'li yıllara dek, temel mal ve hizmet kavramının olabildiğince geniş tutulduğu, KİT ürün ve hizmet fiyatlarını hükümetlerin saptadığı söylenebilir.

Ekonomik bunalım sırasında, 24 Ocak 1980'de alınan ünlü ekonomik istikrar tedbirleri, KİT ürün ve hizmet fiyatlarının saptanmasını bu kuruluşlara bırakıyor, temel mal ve hizmet sayılarını açıkça belirtiyordu. Hükümet, kömür, gübre, ferrokrom ve alüminyum üretiminde kullanılan elektrik fiyatları ile demir ve denizyollarının yük taşıma ücretini, bunlar temel mal ve hizmet sayıldığından, belirleyecekti. Yine de uygulama bu kurala göre yürütülmedi, hükümetler, KİT fiyatlarını saptamayı sürdürdü. Fiyat saptama konusu, 1980 sonrasında yapılan tüm yasal düzenlemelerde aynıdır. Günümüzde de yürürlükte bulunan bu düzenlemeye göre, "fiyat ve tarifelerin" saptanmasında, İDT ve KİK farklı konumda tutuluyor.

İDT, müessese ve bağlı ortaklıkları, "işletmelerinde üretilen mal ve hizmetin fiyatlarını tesbitte serbesttirler" kuralı konulduktan hemen sonra, "üretilen mal ve hizmetlerin fiyatları gerektiğinde Bakanlar Kurulu'nca tesbit edilir" tümcesine yer veriliyor. Fiyatların, *gerektiğinde* hükümetçe saptanabilmesi, gerçekte, herhangi bir nitelermeye bağlanmıyor. Burada, 1964'ten sonra geçerli olan "temel mal ve hizmet" özelliği de aranmıyor. Hükümetin KİT mal ve hizmet fiyatlarını saptama yetkisi, daha da genişletilmiş, ya da genelleştirilmiş oluyor.

Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK)nın fiyatlarının saptanmasında ise, Koordinasyon Kurulu, "sosyal faydayı artırmak amacı ile" karışabilecektir. Hatırlanacağı üzere KİK, "tekeli niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere" kurulan ve kamu hizmeti niteliği ağır basan KİT'tir. Burada, fiyat saptama sürecine sosyal faydayı artırma amacıyla Koordinasyon Kurulu'nun (hükümetin) karışması, gerçekte, KİK mal ve hizmetlerinde sübvansiyon yapılabilmesi anlamına gelir. Bir başka deyişle, KİK mal ve hizmetlerinin fiyatlandırılmasında da son sözü yine hükümet söylemektedir. KİK'te fiyatlandırma olgusuyla ilgili son bir noktaya da değinilmelidir: yasal düzenleme, devlet tekelinde olan malların fiyatlarının kendi yasalarında belirtilen hükümlere göre yapılacağını belirtiyor.

Sonuç olarak, KİT mal ve hizmetlerinin fiyatlarını, kural olarak, hükümetler saptıyor. Doğrusu, varolan yasal düzenlemeler -ya da önceki yasal düzenlemeler- çerçevesinde, bundan farklı bir uygulama yapılamaz. Çünkü, KİT yönetimlerini hükümet belirliyor ve yönetimlerin çalışmalarında hükümete tümüyle bağımlı kıldıkları

görülyor. Bu durumda, fiyat saptamayla ilgili yasal düzenlemeler nasıl olursa olsun, KİT'in bu konuda bağımsız davranamayacakları çok açıktır.

Soru 68: Görev zararı nedir?

Görev zararı, KİT ile ilgili düzenlemelere 1964'ten sonra girmiş bir kavramdır. KİT'in görev zararı, iki nedenden doğabilir: *fiyatlama süreci ve özel görev verilmesi*. KİT'in mal ve hizmetlerinin fiyatı *hükümetçe saptanır ve bu fiyat maliyetin altında olursa*, aradaki fark görev zararı sayılıyor. Bu konuda 1964'teki yasal düzenleme, görev zararının, en geç ait olduğu yılı izleyen yılın genel bütçesine konulacak ödenekle karşılanmasını öngörüyor. Kuşkusuz burada söz konusu olan birim maliyet ve fiyattır. Maliyet ve fiyat gibi çok açık iki göstergeye göre saptanması gereken görev zararının miktarı, yine ilgili yasaya göre KİT'in bağlı olduğu bakanlık ve Maliye Bakanlığı tarafından ortaklaşa saptanıyordu.

Hükümet tarafından bir KİT'e özel görevler verilmesi durumunda, bir zarar doğarsa, bu zarar da görev zararı sayılıyor ve bütçeden karşılanacağı ilgili yasada belirtiliyor.

Görev zararı, KİT ile ilgili olarak 1980 sonrasında yapılan yasal düzenlemelerde, farklı bir boyut kazanıyor. Buna göre, görev zararının saptanmasında, yalnız maliyet-fiyat farkı değil, buna ek olarak, maliyetin %10 fazlası da elde edileceği varsayılan kâr olarak, fiyat-maliyet farkına ekleniyor. Sonuçta görev zararı bu maliyetin %10'unun eklenmesiyle elde ediliyor. Hükümetin KİT'e özel görev vermesinden doğacak zararlarla birlikte, görev zararı toplamına ulaşıyor. Görev zararı, ait olduğu yılın, ya da bunu izleyen yılın bütçesinden karşılanıyor.

Bu durumda, 1983 öncesi ile, 1983 sonrasında görev zararları farklı hesap yöntemleriyle elde edilmiş oluyor. 1983 sonrasında maliyetin %10'u kadar bir fazlalık görev zararı kapsamına giriyor. Karşılaştırmalarda bu noktanın göz önünde tutulması gerekiyor.

Son olarak, görev zararı ile sübvansiyon kavramlarını netleştirmek gerekir. Sübvansiyon, devletin KİT'e fiilen yaptığı, ancak, mal ve hizmet karşılığı olmayan tüm ödemeler anlamına gelir. Bu açıdan, görev zararından daha geniş kapsamlı bir kavramdır. Ancak eldeki veriler, tüm yıllarda bu ayırımı olanak vermiyor. Bütçe gerekçelerinde, *hiçbir ayırımı gidilmeden*, bütçeden yapılan görev

zararı ödemelerine yer veriliyor. Bu nedenle, çalışmada, görev zararı ve sübvansiyon, eşanlı olarak alınıyor.

KİT'e yapılan görev zararı-sübvansiyon ödemelerinin yasalar-daki tanımı bir yana, bu konu hükümet- KİT ilişkilerinin en önemli ve çoğu kez tartışmalı bölümlerinden birini oluşturuyor. Tartışmalar, yalnız görev zararı miktarının hesaplanmasından kaynaklanmıyor; buna ek olarak ödemelerin gerçekleştirilmesi, fiilen ödeme, bunun zamanı, ya da sermaye artırımını sayılması da ayrıca uyumsuzluklara yol açabiliyor.

Soru 69: Görev zararının boyutları nedir?

KİT'e hükümetçe yapılan görev zararı-sübvansiyon ödemelerinin dökümü, bütçe gerekçeleri ve DİE'nin yaptırdığı kamu hesap-ları ile ilgili çalışmalardan izlenebiliyor. Cari ve sabit fiyatlarla burada belirtilen veriler, görev zararı ödemelerinin gerçek düzeyini de gös-teriyor

Veriler, 1940'lı ve 1950'li yıllarda görev zararı toplamının genel bütçe giderlerinin içinde ortalama yaklaşık yılda %1 gibi bir bölü-münü oluşturduğunu gösteriyor. Yıllık ortalama 1960'lı yıllarda %1,6 düzeyine yükseliyor. Unutulmaması gereken o yıllarda ülkenin sa-nayileşmesi konusunda KİT'e ağır görevler yüklendiğidir.

Görev zararı ödemeleri, 1974-85 döneminde ise, genel bütçe giderlerinin yılda ortalama %7,7'si gibi bir bölümünü alıyor. Hangi açıdan bakılırsa bakılsın bu oranın yüksek olduğu yadsınamaz. Görev zararı ödemeleri Sağlık Bakanlığı'nın bütçesinin 2-3 katı do-layındadır. Bu olgunun nedenleri üzerinde kısaca durulmalıdır.

Önce, 1974 sonrası yıllar, petrol fiyatlarının hızla yükselmesi sonucu, ekonominin fiyat ve gelir dengelerinin tümüyle sarsıldığı, değişikliğe uğradığı yıllardır. Özellikle enerji giderlerinin sübvansi-yonu, KİT'i büyük ölçüde düşük fiyat ile satış zorunda bırakmıştır, denilebilir. Sonra, aynı yıllarda Kıbrıs olayı nedeniyle KİT kaynak-larına yeni bir harcama kapısı açıldığı gerçeği vardır. Hükümetler, KİT aracılığıyla ve iştirakler yoluyla Kuzey Kıbrıs'ın ekonomisini destekleme yoluna gitmişlerdir. Yine aynı yıllar, son olarak, KİT'in *her şeye karşın sanayileşme* politikasına bağlı kaldıkları yıllardır. Nitekim, bu politikadan vazgeçilmesi sonucu, 1980'li yılların ikinci yarısında KİT'e yapılan görev zararı ödemelerinin bütçe içindeki payı azalma eğilimine giriyor.

KİT'E BÜTÇEDEN YAPILAN GÖREV ZARARI-SÜBVANSİYON ÖDEMELERİ
(Milyon TL)

Yıl	Carl Flyatlarla	Genel Bütçe Giderine Oranı	Sabit (1987) Fiyatlarla
1939	0,6	—	1.711
1940	—	—	—
1941	3,3	0,6	5.228
1942	8,4	1,0	7.101
1943	5,4	0,5	2.631
1944	7,7	0,7	4.815
1945	15,1	2,5	9.756
1946	17,8	1,7	11.971
1947	29,5	1,9	19.593
1948	10,4	0,7	6.699
1949	1,0	—	570
1950	0,5	—	317
1951	8,8	0,6	5.242
1952	17,2	0,7	10.162
1953	8,5	0,3	4.913
1954	18,9	0,7	9.883
1955	11,9	0,4	5.784
1956	34,2	1,0	14.230
1957	95,1	2,3	33.397
1958	81,2	1,6	25.294
1959	39,5	0,6	10.081
1960	110,8	1,5	26.867
1961	249,5	2,2	58.766
1962	272,7	3,0	60.815
1963	210,4	1,8	44.998
1964	206,7	1,6	44.518
1965	149,5	1,0	30.655
1966	25,5	0,2	4.882
1967	—	—	—
1968	—	—	—
1969	—	—	—
1970	695,1	2,1	102.665
1971	519,8	1,1	65.625
1972	865,9	1,7	94.677
1973	1.729,4	2,7	156.258
1974	5.160,5	6,6	350.218
1975	6.923,6	6,1	442.537
1976	10.444,1	6,7	568.937
1977	20.123,3	8,4	853.403

1978	36.986,0	10,6	1.020.920
1979	67.358,0	11,0	1.170.525
1980	75.085,0	6,8	629.585
1981	110.742,0	7,1	678.938
1982	107.176,0	6,5	524.613
1983	198.035,0	7,1	741.996
1984	334.797,0	8,0	825.146
1985	440.765,0	7,6	776.183
1986	303.044,0	4,7	421.191
1987	147.034,0	1,4	147.034

Notlar:

1. 1963 yılına dek sübvansiyon-görev zararı verileri devletin KİT'e fiili olarak yaptığı, mal ve hizmet karşılığı olmayan, ya da sermaye artırımını sayılmayan ödemelerini, 1963 sonrasının verileri ise, bütçe gerekçelerinde görev zararı olarak belirtilen miktarları gösteriyor.
2. Bütçe giderleri, genel bütçenin fiilen ödenen tutarlarıdır.
3. Sabit fiyatlara dönüştürmede DİE toptan eşya fiyatları indeksi kullanılmıştır.

Kaynak:

DİE, *Kamu İktisadi Kuruluşları Ekonomik Hesapları* ve Maliye Bakanlığı, (Yıllık) *Bütçe Gerekçeleri*.

Görev zararının belirtilen sayısal düzeyi, özel kesime sermaye aktarımı biçiminde yorumlanabilir mi? Bu soruyu değişik açılardan irdelemek gerekiyor.

Görev zararı, hükümetin KİT'i özel bir biçimde bir konuda görevlendirmesinden kaynaklanan bölümü bir yana, maliyet-fiyat farkından kaynaklanıyor. Bu nedenle, görev zararlarının gerçek anlamda bir sermaye aktarımı sayılabilmesi için, KİT'te, maliyet öğelerinin karşılaştırmalı bir biçimde incelenmesi gerekiyor. Eğer KİT'te birim üretimin maliyeti, *yerli ve yabancı* aynı ürünlerin maliyetine eşit ise, hükümetin maliyetin altında satış fiyatı saptaması durumunda ve KİT ürününün özel girişimciler tarafından *girdi* olarak üretimlerinde kullanılması koşuluyla, görev zararı süreciyle özel sermayeye bir sermaye aktarımından kesinlikle söz edilebilir. Bu koşullara dayalı olmayan, ya da bunların gerçekleşmemesi durumunda ise, görev zararı yoluyla özel kesime bu yoldan sermaye aktarıldığı söylenemez.

Soru 70: KİT yönetimi nasıl oluşuyor?

KİT'in üst yönetimi, kural olarak, hükümetçe oluşturuluyor. Yarı yüzyıllık uygulamada, yönetim yapısını değiştiren düzenlemelere gidildiği görülüyor. Ancak bu temel kural değişmiyor. Dolayısıyla, hemen her hükümet değişikliğinde KİT üst yönetimi de değişiyor; bunun da ötesinde, çoğu kez aynı hükümet döneminde de KİT yönetiminin çok kısa sürelerde değiştirildiği görülüyor.

KİT yönetiminin nasıl oluşacağı ilgili yasal düzenlemelerle yapılıyor. KİT 1938'e dek kendi özel yasalarıyla yönetildikten sonra, ilk kez 4.7.1938 tarih ve 3460 sayılı yasa ile genel yasal düzenleme konusu oluyor. Daha sonra yapılan köklü sayılabilecek yasal düzenlemeler, 1960 sonrasında 1980 sonrasında görülüyor.

İlk yasal düzenlemede, en üst yetkili organ olarak, anonim ortaklıkların pay sahipleri genel kuruluna benzer bir genel kurul öngörülüyor. Genel kurul, doğal olarak, pay sahiplerinin yerine, ilgili bakanlar, TBMM'nin ilgili komisyonlarının üyeleri, Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu Başkanları ile (o günlerde) sermayesi bir milyondan fazla olan milli bankaların yönetim kurulu başkanı ve müdürlerinden oluşuyor. Bu uygulama 1960'a dek sürdürülüyor. Askeri yönetimin hemen ilk aylarında, 20.7.1960 tarih ve 23 sayılı yasa ile, genel kurulların yerini bir müdürler kurulu alıyor. Bu noktada ilginç bir uygulamaya da yer veriliyor. Müdürler kurulunda, KİT'te çalışan "işçiler, memurlar" ve benzeri kişilerin iki yıllık süreler için, sendikaların ve merkez memurlarının saptayacağı üçer aday arasından gizli oyla seçecekleri bir "müdür"ün yer alması yasada yer alıyor. Bu geçiş döneminden sonra yapılan yasal düzenlemede (12.3.1964 tarih ve 440 sayılı yasa ile) "tarım, sanayi ve ulaştırma"

alanlarında çalışan KİT'ten geniş ölçüde işçi çalıştıranların yönetim kurullarında bir işçi bulunur, deniliyor. Yönetim Kurulu, en üst yönetim organı oluyor; müdürler kurulu kaldırılıyor.

KİT yönetim kurullarında birer işçi temsilci bulunması uygulaması 12 Eylül 1980 sonrasına dek sürdürülüyor.

Yönetim Kurullarında birer işçi temsilcisi bulunan KİT'i Sümerbank, Etibank, MKEK, Çimento, TKİ, TDÇ, SEKA, AZOT, T. ŞEKER, Denizcilik Bankası, TCDDY'dir. Ayrıca ÇAY-KUR'un Yönetim Kurulu'nda Ziraat Odaları'nın bir temsilcisine, Ziraat Bankası Yönetim Kurulu'nda da Tarım Kredi Kooperatifleri temsilcisine, o dönemde, yer verilmiş bulunuyor.

KİT'in en üst düzeyde yetkili ve sorumlu karar organı olan yönetim kurullarında birer işçi temsilcisinin bulunması yalnız işveren-işçi ilişkilerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesi açısından değil, bununla birlikte, KİT'in etkin ve verimli çalışması yönünden de olumlu sayılması gereken bir uygulamadır. İşçilerin yönetime katılması, çağdaş işletmecilik anlayışının önemli öğelerinden biridir. Ülkemizde sözü edilen uygulama bu doğrultuda çok sınırlı da olsa, bir ilk adım niteliği taşıyordu.

En son yasal düzenlemeye göre (8.6.1984 tarih ve 233 sayılı yasa hükmünde kararname) yönetim kurulu üyelerinden dördü ilgili bakanın, biri de Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın önerisiyle atanıyor. KİT'in bağlı olduğu (ilgili) bakanın atadığı kurul üyelerinden ikisi genel müdür yardımcısı oluyor. Yönetim Kurulu üyelerinde devlet memuru olabilme koşullarının yanında yüksek öğrenim görmüş olma ve KİT'in çalışma alanında uzman olma koşulları aranıyor. İlgili bakanın atadığı kurul üyelerinden birinde uzmanlık koşulu aranmayabiliyor. Önceki düzenlemelerden farklı olarak son düzenlemede yönetim kurulu üyelerinin görev süresinin üç yıl olması öngörülüyor.

Yönetim kurulu üyelerinin bir başka KİT'te yönetim kurulu üyesi olamayacakları ve rakip kuruluşlarla çıkar ilişkisi içinde bulunamayacakları da yasada yer alıyor. Önceki düzenlemelerde yönetim kurulu üyelerinin serbest meslek icra edemeyecekleri, ek olarak da Ticaret Yasasına göre "tacir ve esnaf" sayılmalarını gerektiren faaliyetlerde bulunamayacakları hükümleri yer alıyordu. Son düzenleme ile bu sınırlamalar kaldırılmış bulunuyor.

KİT'in etkin ve verimli yönetimi, daha doğrusu KİT çalışmalarının yürütülmesi görevi genel müdüre veriliyor. Genel müdürde yönetim kurulu üyelerinde aranan nitelikler aranıyor, ek olarak da belirli bir süre (dört yılı kamu kesiminde olmak üzere en az on yıl)

çalışmış olma koşulu getiriliyor. (1980-83 askeri yönetiminin yaptığı yasal düzenlemede kamuda çalışma süresi beş, toplam süre on beş yıldır; bu satırların yazıldığı günlerde kamu kesiminde çalışmış olma koşulu tümüyle kaldırıldı.)

Sonuç olarak, yönetim kurulu KİT'in en üst düzeyde, yetkili ve sorumlu karar organıdır. Genel müdürlük ise, KİT'in, yetkili ve sorumlu *yürütme* organıdır. Yönetim kurulu, bir başkan ve beş üyeden oluşuyor. Genel müdür, yönetim kurulu başkanlığını da yürütüyor. Bu durumda, KİT yönetimlerinde, *karar alma* ve *yürütme* süreçleri birleştirilmiş bulunuyor. Bu birlikteliğin, etkin ve verimli bir yönetim yapısı oluşturduğu, bu bakımdan olumlu sayılması gerektiği öne sürülebilirse de, kendi içinde sakıncalar taşıdığı da yadsınamaz. Sakıncaların en önemlisi KİT yönetiminin üzerinde olumlu, etkin ve verimli çalışması için bir *iç baskının*, kuruluşun kendi içinden kaynaklanan önerme ve yaptırımların eksikliğidir.

Soru 71: KİT nasıl yönetiliyor?

KİT'in nasıl yönetileceğiyle ilgili genel ilke ve kurallar bu konudaki ortak yasalarda yer alıyor. Ayrıca her KİT için çalışma alanı ve yönetimiyle ilgili özel yasalar da çıkarılıyor. Burada yalnızca, bu konudaki ortak, ya da genel düzenlemelere yer veriliyor.

Tüm yasal düzenlemelerde KİT'in *tüzel* kişiliği bulunduğu, *sorumluluklarının*, anonim ve limited ortaklıklarda olduğu gibi, sermayeleriyle *sınırlı* olduğu ve *özel hukuk* kurallarına göre yönetilecekleri vurgulanıyor. Dolayısıyla, devletin kamu yönetimi özelliği taşıyan düzenlemeleri KİT için geçerli olmuyor; KİT, Sayıştay Denetimi, Genel Muhasebe Yasası, Artırma, Eksiltme ve İhale Yasası ile devlet inşaatlarını düzenleyen yasal çerçevenin dışında tutuluyor.

İlk yasal düzenlemede yer alan bu kurallar, günümüze dek varlığını sürdürüyor. İlginç olan, KİT yöneticilerinin nasıl davranacaklarıyla ilgili düzenlemelerdeki farklılaşan yaklaşımlardır. İlk yasal düzenlemede, KİT yöneticilerinin "basiretli ve tedbirli bir tacir" gibi davranmaları zorunlu kınıyor. Böyle davranmayanların sonuçtan sorumlu tutulacağı belirtiliyor. Dolayısıyla KİT yöneticileri tıpkı özel girişim yöneticileri gibi davranmaya zorlanıyor. Basiretli ve tedbirli bir tacir, örneğin, maliyetin altında bir fiyatla satış yapmaz; alımlarını en ucuza yapmaya çalışır; üretimini, stok durumunu piyasa koşullarına göre ayarlar v.b.

İkinci yasal düzenlemede, "basiretli ve tedbirli bir tacir" koşulu aranmıyor, daha genel bir çerçeve çiziliyor. KİT'in "karma ekonominin kurallarına ve ekonominin gereklerine uygun" yönetilmesini, kârlı ve verimli çalışmasını ve daha fazla yatırım kaynağı yaratmasını amaçlıyor. Aynı ilke 1980 sonrası yasal düzenlemelerinde de yer alıyor; bir farkla ki, 1984 tarihli düzenleme "karma ekonomi" terimi yerine yalnızca "ekonomi" sözcüğünü kullanıyor. Ekonominin "karma" özelliği bir yana bırakılmış oluyor. Esasen KİT'in, daha sonra değinileceği gibi, özelleştirilmesini amaçlayan bir yaklaşımdan başka bir düzenleme beklenemezdi.

KİT, kural olarak, projesi hazır olmayan yatırım yapamıyor. Yalnızca küçük ölçekli ve belirli sınırlar içinde kalan "tamamlama" yatırımlarını ilgili bakanlığın onayı ile yapabiliyor. "İdame ve yenileme" yatırımları da KİT yönetim kurulu kararıyla, ilgili bakanlığa, DPT ve YDK'ya bildirilmek koşuluyla yapılabilir. KİT, yatırım ve işletme çalışmalarını planlı, programlı ve bütçeye dayalı olarak yürütmek zorundadır. Plan, program ve bütçe gereği genel anlamda (Kalkınma Planları, Yıllık Programlar ve Devlet Bütçesi) olduğu kadar KİT özelinde de geçerlidir. Bir başka deyişle KİT çalışmaları genel anlamda ekonomiyle ilgili düzenlemelere bağımlı olduğu gibi, KİT'in kendisi de, bir plan çerçevesinde, programlı ve bütçe yapılarak yürütülmelidir. O kadar ki, KİT yatırım ve finansman programlarının *nasıl* hazırlanacağını Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanlık, DPT ve YDK'nin görüşlerini alarak, saptıyor ve Koordinasyon Kurulu'nun onayına sunuyor. İşletme bütçeleri de yıllık programlara uygun olarak hazırlanıyor. KİT Kalkınma Planlarına göre kendilerine verilen yatırımla ilgili projeyi, mali, ekonomik ve teknik yönleriyle hazırladıktan sonra ilgili bakanlığa veriyor. İlgili bakanlık da gerekli incelemeleri yaptıktan sonra projeyi yıllık programa alınmak üzere DPT'ye ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanlığa gönderiyor. KİT'e kendi olanaklarıyla karşılayamayacağı bir yatırım görevi verildiğinde, bu görevle ilgili ve KİT'in özkaynaklarıyla karşılaması gerekli bölüm devlet bütçesinden yıl içinde sermaye artırımını olarak karşılanıyor.

KİT "tekdüzen" muhasebe sistemi uyguluyor, mali durumları, işletme çalışmaları, yatırımları düzenli bir biçimde kayda alınıyor.

Soru 72: İDT-KİK ayırımının nedenleri nelerdir?

KİT ile ilgili 1980 sonrasında yapılan yasal düzenlemelerde, kamu ekonomik kuruluşlarının İDT ve KİK olarak iki ana gruba ayrıldıkları görülüyor. KİT'in yönetimine ilişkin olan bu ayırımın nedenleri üzerinde durmak gerekiyor.

Yasal düzenlemelerde, İDT'nin "iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek", KİK'in de "tekeli niteliğinde mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak" üzere kurulan kamu girişimleri biçiminde tanımlanıyor. İDT ve KİK arasında, yalnızca fiyatlandırma ve kâr dağıtımıyla ilgili çok sınırlı farklılıklar olduğu görülüyor. Gerçekte, bu ayırımı kaynaklık eden düşünce, 1980 öncesinde KİT ile ilgili yeniden düzenleme çalışmalarından kaynaklanıyor⁽¹²⁾

Gerçekten, IVKP ve 1979 Programı, kamu ekonomik girişimlerinin sektör kurumları biçiminde yeniden örgütlenmelerini öngörüyor. Nitekim IV. Plan'da, bu girişimlerin, "sermaye birikimini hızlandırmak, istihdam yaratmak, teknoloji üretmek, üretim ve dışsatım hedeflerini gerçekleştirmek, dengeli sanayileşmeye ve sanayiın yurt sathına daha sağlıklı bir şekilde yayılmasını sağlamak için daha az sayıda, büyük ve güçlü birimlere dönüştürülecek ve kendilerine ait finansman kuruluşlarını (bankalarını) kısa sürede oluşturmaları sağlanacaktır" (s. 305). Bu amaca ulaşılması için IV. Plan, "...işletmecisi kuruluşların, işlev, yatay ve dikey bütünleşme, birbirlerini tamamlama ve ölçek ekonomileri ölçütlerine göre 'sektör kurumları' çatısı altında bir araya getirilerek yeniden örgütlenmeleri temel ilke olacaktır", diyor.

Bu amacın gerçekleştirilmesini engelleyen bir "fiili durum" vardı; kamu kuruluşlarının bir bölümünün ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatları toplumsal yarar nedeniyle hükümetler tarafından saptanıyordu. İşte, İDT-KİK ayırımıyla yapılmak istenen, bu *temel mal ve hizmetleri* üreten kamu girişimlerini tümüyle ekonomik işlevli olanlardan ayırmaktı.

Yasalarda İDT-KİK ayırımına gidilmesine karşın, uygulamada bu ayırımı dayalı önemli bir farklılaşma görülüyor; İDT sektör kurumları biçiminde örgütlenmediği gibi, mal ve hizmet fiyatlarının saptanmasında da, "temel mal ve hizmet ayırımı yapılmadan" hükümetler son sözü söylüyor.

(12) Bu çalışmaların ayrıntılı bir incelemesi için bkz. Ekzen, Aykut, "Kamu İktisadi Kuruluşlarının Yeniden Düzenlenmesi Yaklaşımları ve Dördüncü Beş Yıllık Plan'ın Politikaları" *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 1981 Özel Sayısı, ss. 227-260.

Soru 73: "Müessese" ne demektir?

Sermayesinin tamamı bir İDT ya da KİK'e ait olan ve ona bağlı olarak çalışan bir işletme, ya da işletmeler topluluğuna müessese adı veriliyor. İDT ve KİK'e ait işletme birimlerinin müessese biçiminde örgütlenmesi bir yasal zorunluluktur. Ancak hükümetin (daha doğrusu 1983'e dek Bakanlar Kurulu'nun, bu tarihten sonra da Koordinasyon Kurulu'nun) kararı ile, müessese olarak örgütlenmesine gerek görülmeyen işletmeler doğrudan İDT ya da KİK'e bağlı olarak çalışabilirler.

işletmelerinin müessese biçiminde örgütlenmeleri kural olarak tüm yasal düzenlemelerde yer alıyor. Burada, müessese kavramını en son yasal düzenleme (8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı yasa gücünde kararname) çerçevesinde ele alacağız.

Müessese, ilgili KİT'in genel müdürünün önerisi ve yönetim kurulunun kararıyla kuruluyor. Bunun için bir müessese statüsü hazırlanıyor. Statüde, müessesenin ticaret unvanı, çalışma alanı, yönetim merkezi, kendisine ayrılan sermaye ve sorumluluğunun sermayesiyle sınırlı olduğu belirtiliyor. Statünün ticaret siciline kayıt edilmesi ve bunun ilanı ile, müessese, tüzel kişilik kazanıyor. Müesseseler, KİT ile ilgili yasal düzenlemeler dışında, özel hukuk kurallarına göre çalışıyor.

Müesseselerin yönetimini, yönetim komitesi ve müdür yürütüyor. Yönetim komitesi, en üst düzeyde karar organı işlevini görüyor; müdür de yetkili ve sorumlu yürütme organı olarak görev yapıyor. Yönetim komitesi, müdür dışında dört kişiden oluşuyor ve müdürün başkanlığında çalışıyor. Komite üyeleri, müessesenin üst düzey yöneticileri arasından seçiliyor. KİT yöneticilerinde aranan nitelik ve koşullar, müessese yöneticilerinde de aranıyor.

Yönetim komitesi, müessesenin bağlı olunan KİT'in saptadığı kurallara, işletmenin bütçesine ve programlarına uygun bir biçimde, etkinlik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda yönetimini sağlayacak kararları almakla görevli ve yetkili kılınıyor. Müesseseler, bağlı oldukları KİT'in yönetim kurulunun görüşü alınarak, ilgili bakanlığın önerisi üzerine Koordinasyon Kurulu'nun kararı ile, bağlı ortaklık ya da iştirak durumuna getirilebiliyor. Gerek, işletmelerin müessese yapılmasında, gerekse müesseselerin bağlı ortaklık ya da iştirak biçimine dönüştürülmesinde ve benzeri yapı değişikliklerinde yapılan işlemler için vergi, resim ve harç alınmıyor.

Soru 74: "Bağlı ortaklık" ne anlama gelir?

Bağlı ortaklık kavramı ilk kez 20.5.1983 tarih ve 60 sayılı yasa hükmünde kararname ile açıklık kazanmıştır. Bağlı ortaklık sermayesinin %50'den fazlasının kamuya ait olduğu, sermayesinin bir bölümünün yerli-yabancı özel girişimcilerce karşılandığı ve genellikle anonim ortaklık olarak örgütlenen girişimlerdir. Bağlı ortaklık, bir KİT müessesesinin dönüştürülmesi, KİT'in bir iştirakteki payının %50'nin üzerine çıkması ve bu nitelikte yeni bir ortaklık kurulması gibi biçimlerle oluşabilir. Varolan KİT müessese ya da işletmelerinin bağlı ortaklık durumuna getirilmesine Koordinasyon Kurulu, yeni bir bağlı ortaklık kurulmasına da Bakanlar Kurulu karar veriyor. Bu düzenlemenin zorunlu bir sonucu olarak, özel sermayenin pay sahibi olduğu ortaklıklar bağımsız KİT olmayacak, başka bir KİT'e bağımlı olacaktır. Bu tanım çerçevesinde, örneğin TPAO, PETKİM, T. Emlak Kredi Bankası gibi KİT, bağlı ortaklık sayılmalıdır. Ancak uygulamada bu tür ortaklıkların önemli bir bölümü KİT sayılıyor; hangilerinin KİT sayılacağına hükümet karar veriyor.

Bağlı ortaklıklarda kamu sermaye payı %50-91 arasında değişiyorsa en üst yönetim organı pay sahiplerinden oluşan genel kurul oluyor. Bunların ayrıca üç kişilik denetim kurulları bulunuyor. Yönetim kurullarında özel sermayenin her %20'lik bir bölümü için, özel sermaye sahiplerinin kendi aralarından seçecekleri bir üye yer alıyor. Bağlı ortaklık yönetim kurulu üyelerinde ve genel müdüründe KİT yöneticileri için öngörülen nitelikler aranıyor.

Bağlı ortaklıkların sermayelerinin en az %91'i kamu iktisadi kuruluşlarına ait olursa, genel kurulları ve denetçileri bulunmuyor. Tüm öbür bağlı ortaklıkların pay sahiplerinden oluşan genel kurulları oluyor. Ancak sermaye çoğunluğu kamu kesimine ait olduğu için, yönetimleri kural olarak kamu etkinliğinde yürütülüyor; genel müdür dahil beş kişilik bir yönetim kurulu tarafından yönetiliyorlar.

Bağlı ortaklıkların genel müdürü ile kamu kesimini temsil eden yönetim kurulu üyelerinde, KİT genel müdürü ve yönetim kurulu üyelerinde öngörülen nitelik ve koşullar aranıyor. Yönetim kurulu başkanı da olan genel müdür ortak kararname ile atanıyor. Yönetim kurulunda özel sermaye sahiplerini temsilen en çok iki kişi yer alıyor. Yönetim kurulunun özel sermaye temsilcileri ve genel müdür dışındaki kalan üyeleri, ki bunlar KİT'i temsil ediyor, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakan tarafından önerilmek koşulu ile, kendi mensupları arasından veya dışarıdan ilgili bakan tarafından atanıyor. Genel müdür yardımcılarını, bağlı olunan KİT'in yönetim

kurulu atıyor. Sonuç olarak, bağıli ortaklıkların yönetimi de tümüyle hükümet tarafından belirleniyor.

Bağıli ortaklıkların önemli bir özelliğı, ayrı bir denetleme kurulalarının oluşturulmasında görölüyor. Üç kişiden oluşan bağıli ortaklık denetim kuruluna, özel sermaye payı %20'den fazla ise, özel sermaye pay sahipleri kendi aralarından oya katılanların çoğunluğu ile bir denetçi seçiyor. Denetim kurulunun kalan iki üyesinden biri ilgili bakanlık, öbürü de Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağıli bulunduğı bakan ya da -gerektiğinde- ilgili KİT tarafından kendi mensupları arasından atanıyor. Denetçilerde, yönetim kurulu üyelerinde aranan nitelik ve koşullar aranıyor; yalnızca biri için mesleki uzmanlık koşulu istenmiyor.

Bağıli ortaklıklar, bilanço ve kâr-zarar hesaplarını her yıl Mart ayı sonuna kadar YDK'ya vermek zorundadır. YDK, bağıli ortaklığa ilişkin raporunu en geç Mayıs ayı sonuna kadar bağıli ortaklığa ve ilgili KİT'e gönderir. Bağıli ortaklık genel kurulu -pay sahipleri kurulu- haziran ayı sonuna kadar toplanarak, yönetim kuruluna ilişkin aklamama kararı alır. İlgili tutanak üç gün içinde YDK'ya gönderilir ve YDK bu kararı ilgili KİT üzerinde yazacağı yıllık raporda dikkate alır. Özetle, bağıli ortaklıkların denetimi iki aşamalıdır, özel denetçilerine ek olarak, belli tarihlerde yapılması gerekli bir kamusal denetim söz konusudur. Bu durum bağıli ortaklıkların etkin ve verimli çalışması amacına yöneliktir, denilebilir.

Bağıli ortaklıklar, ilgili yasada belirtilen bu noktalar dışında, tümüyle özel hukuk kurallarına uygun olarak çalışıyor.

Soru 75: "İlgili Bakanlık" ne anlama geliyor?

İlgili Bakanlık KİT'in çalışmalarını yasa ve tüzük düzenlemelerine göre yürütmelerini sağlamakla, yasal olarak, görevlendirilen Bakanlık'tır. İlgili Bakanlık, bu amacı gerçekleştirmek için, KİT'in hesaplarını ve işlemlerini teftişe, araştırmaya ve ekonomik ve mali durumlarını tesbit ettirmeye yetkilidir. KİT'in ilgili olduğu Bakanlık, genellikle, çalışma alanları ile ilgili olanlardır. Örneğın, bankalar Maliye Bakanlığı'na, sanayi işletmeleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na, ulaştırma kurumları da Ulaştırma Bakanlığı'na bağlanır. Bu anlayış ve uygulama, 8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı yasa gücünde kararnameye dek sürdürölmüştür. Bu tarihte çok ilginç bir düzenlemeye gidilmiş ve başlıca KİT, doğrudan Başbakan-

lığa bağlanmıştır. Bu tarihten sonra Sümerbank, Etibank, Ziraat Bankası, Devlet Yatırım ve Anadolu Bankaları ile, SEKA, T. Çimento, Demir-Çelik, TPAO, T. Kimya Sanayii Kurumu (Gübre, Azot) ve T. Taşkömürü Kurumu **Başbakanlığa** bağlanmıştır. Bu uygulamanın iki nedeni olabilir. Nedenlerden biri, KİT'i özelleştirme için hazırlama, ya da özelleştirme sürecini hızlandırma olabilir. İkincisi de, daha iyimser bir yorumla, KİT'in daha etkin ve verimli çalışan bir yönetime kavuşturulması isteği olabilir. Başlıca KİT'i doğrudan Başbakanlığa bağlayan görüş hangi nedene dayalı olursa olsun, ilgili Bakanlık kavramını yok eden bir tutumu sergiliyor.

İlgili Bakanlık olgusunun sınırlı bir duruma gelmiş olması KİT yönetimini daha verimli, etkin ve bağımsız kılmıyor. Varolan koşullarda KİT sürecine olumlu bir katkıda bulunmuyor.

Soru: 76: KİT'in denetimli nasıl yapılıyor?

KİT'in denetiminin üç ayrı düzeyde yapıldığı görülüyor. Önce, Başbakanlığa bağlı Yüksek Denetleme Kurulu, KİT'i denilebilir ki sürekli bir biçimde denetliyor. İkinci olarak KİT ile "ilgili bakanlık" gözetim görevinin yanında, hesapları ve işlemleri inceleme ve araştırma, ekonomik ve mali durumlarını tesbit ettirmeye yetkili bulunuyor. Üçüncü olarak da KİT, TBMM tarafından denetleniyor.

KİT'in denetimiyle ilgili ilk yasal düzenlemede (4 Temmuz 1938 tarih ve 3460 sayılı yasa) denetimin nasıl yapılacağı ayrıntılı bir biçimde belirtiliyor. Gerçekte, KİT denetimi denilince, YDK'nın yaptığı bu denetim anlaşılıyor. YDK, KİT'in "ekonomik, ticarî ve sınai esas ve gereklere uygun, verimli ve akılcı bir biçimde çalışıp çalışmadıklarını ve özellikle varolan koşullarda benzeri kuruluşlarla karşılaştırmalı maliyet hesaplarını" yılda en az bir kez inceleme, çözümleme ve denetleme ile görevlidir. En son yasal düzenlemede YDK'nın inceleme raporunu en geç ilgili yılı izleyen yılın Ekim ayı sonuna dek tamamlaması öngörülüyor.

Denetlemenin ikinci ayağı, anonim ortaklıklarda pay sahipleri genel kuruluna benzeyen süreçtir. İlk yasal düzenlemede, bu amaçla bir genel kurul öngörülüyor. Genel kurul, Başbakan ya da görevlendireceği bir bakanın başkanlığında bir kısım bakanlar, TBMM'nin bir kısım komisyonlarının başkan, yazman sözcü ve beşer kişilik üyeleri, Sayıştay, YDK başkanları, KİT yönetim kurulu başkanları ve genel müdürleri ve sermayeleri (o tarihte) bir milyon TL'den fazla

olan “milli” bankaların yönetim kurulu başkanı ve genel müdürlerinden oluşuyor. Genel kurulun gerekçeli kararları TBMM’ye sunuluyor.

Daha sonra, 1960’lı yıllarda, bu genel kurulun yerini TBMM’nin oluşturacağı KİT karma komisyonu alıyor. Günümüzde de bu uygulama sürdürülüyor.

TBMM KİT komisyonu, KİT’i “genel iktisat politikası, işletmecilik faaliyetlerinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına ve planın uygulama programına uygunluğu” yönlerinden denetliyor. Komisyonun kararlarına siyasi parti grupları, hükümet ya da 20 milletvekili itiraz etmezlerse, komisyon raporu kesinleşiyor. İtiraz edilirse konu TBMM’ye getiriliyor. Bu denetim sürecinde “aklanmayan” KİT yöneticileri hakkında genel hükümlere göre işlem yapılıyor. Hemen belirtelim ki, KİT bankalarıyla ilgili TBMM denetimi, 2 Nisan 1987’den sonra, yapılan bir yasal düzenlemeyle, Bütçe Komisyonu tarafından yapılıyor.

KİT denetiminde bu kamusal düzenlemeleri zorunlu kılan sermayelerinin devlete ait olmasıdır. KİT ekonomik kurallara uygun çalışma zorundadır, bu nedenle bunların denetimi de genel kamu yönetimlerinden farklıdır. KİT, kuruluşundan başlayarak, genel muhasebe yasasına, Sayıştay denetimine ve devlet ihale yasalarına bağlı tutulmamaktadır.

Denetim konusunda getirilen bu farklı düzenlemenin çoğu kez olumlu ve başarılı bir biçimde yürütülemediği görülüyor. YDK’nın görüş ve önerilerinin uygulamaya konulmasında aksaklıklar görüldüğü gibi, TBMM denetiminde de, siyasal etkenlerle sağlıklı sonuçlara ulaşılamıyor. Özetle KİT’te esnek ve verimli bir işletmecilik anlayışıyla etkin bir kamu denetimini birleştirme çabaları çoğu kez olumlu bir sonuca ulaşmıyor. Tümüyle hükümetler tarafından oluşturulan Yüksek Denetleme Kurulu’nun, hükümetin görüşlerine uygun davranması, ya da davranmak zorunda bulunması, etkin bir denetimi esasen engelliyor.

Soru 77: KİT nasıl kuruluyor ve ortadan kaldırılıyor?

KİT konusundaki 8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı yasal düzenlemeye dek, KİT, yasa ile kurulmalıdır, ilkesi geçerlidir. Bu tarihten sonra KİT’in kurulması için Bakanlar Kurulu kararı yeterli oluyor.

KİT'in kurulmasının yalnızca yasa ile yapılabilmesi kamu maliyesiyle ilgili geleneksel bir ilkedir. Nasıl ki kamu gelir ve giderleri her yıl ulusal istenci yansıtan TBMM'de görüşülmelidir, aynı kural kamu sermayesi ile oluşturulacak kamu ekonomik girişimleri için de geçerli olmalıdır. Bu yaklaşım, Haziran 1984'den sonra KİT için bir yana bırakılmış bulunuyor. Bu bakımdan, KİK ile İDT arasında bir ayırım yapılmıyor.

Yeni bir KİT'in kurulması, ya da varolan bir müessese veya bağlı ortaklığın KİT durumuna getirilmesi, "ekonomik" gereksinimlere göre yapılır. Bankacılık alanında kurulan ve İDT olan KİT, sermayesinin en az %91'inin devlete ait olması koşuluyla, anonim ortaklık biçiminde kurulabilir. Bu durumda, T. Ticaret Yasası'nda (277 m.) sözü edilen beş kurucunun bulunması koşulu aranmayacağı gibi, genel kurul ve denetim kurulları da bulunmaz.

KİT'in kurulmasıyla ilgili olarak 21 Mart 1964 tarih ve 440 sayılı yasada ilginç bir düzenleme yer alıyor. Yasa'nın ikinci maddesinde KİT'in amaçları "kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmak ve sermaye birikimine yardım etmek... daha fazla yatırım yaratma(k)" olarak belirlendikten sonra, 3. maddede, (bu) amaçları başarmaya devamlı olarak elverişli bulunmayan teşebbüsler(in) KİT olarak kurulamayacağını hükme bağlıyor. Bu yaklaşım, sürekli olarak zarar etme olasılığı bulunan kamu girişimlerinin KİT biçiminde örgütlenmesini engellemeyi amaçlıyor.

1980 sonrasında yapılan yasal düzenlemelerde ise KİT'in kurulması için ekonomik gereksinimlerin dışında bir koşul aranmıyor. Özel bir yasa çıkarılmasına bile gerek olmadan, Bakanlar Kurulu kararıyla KİT kurulabiliyor.

KİT'in nasıl ortadan kaldırılacağı, 1980'li yıllarda yapılan yasal düzenlemelere dek, belirsizdir; ilgili yasalarda bu konuda açıklama bulunmuyor. Ancak, KİT'in, ticaret yasasında belirtilen öbür ortaklıkların tersine iflas etmedikleri, ya da iflas yoluyla yok olmadıkları biliniyor.

KİT'in ortadan kaldırılmasıyla ilgili olarak 1980 sonrasında askeri hükümet döneminde çıkarılan 20 Mayıs 1983 tarih ve 60 sayılı yasa gücünde kararname ile aynı yılın 19 Ekiminde çıkarılan 2929 sayılı yasa aynı hükümleri içeriyor. Buna göre, kuruluş amaçları ortadan kalkmış olan KİT (İDT ve KİK) ve müesseseler, kuruluşlarındaki yönetime göre tasfiye edileceklerdir. Bağlı ortaklıkların tasfiyesi özel hukuk hükümlerine göre yapılacak ve bu konuda son sözü Bakanlar Kurulu söyleyecektir. Pay senetlerinin devrine de yine aynı kurul karar veriyor. Yalnız, iştiraklerdeki kamu pay senetlerinin devri

için Koordinasyon Kurulu kararı yeterli oluyor.

8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı yasa gücünde kararname, "KİT, müesseseler, bağlı ortaklıklar, işletmeler, işletme birimleri ve iştiraklerin" daha doğrusu KİT'e ilişkin tüm birimlerin yalnızca tasfiyesini değil, işletme haklarının devrini ve *satılmasını* da hükme bağlıyor. Yasaya göre tasfiye ve satış konusunda karar verme yetkisi Koordinasyon Kurulu'na aittir. Yasa, KİT'in ve birimlerinin tasfiyesi ya da satışları için, "kuruluş amaçlarının ortadan kalkmış olması" türünden bir gerekçe de aramıyor.

KİT ya da birimlerinin tasfiyesi, satışı veya işletme haklarının devri işlemleri 1983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Yasa'nın öngördüğü kurallara göre Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından yürütülüyor. KİT Yasası, Kamu Ortaklığı Kurulu'nun bu işlemleri kolaylaştırıcı *her türlü* önlemi alabilecektir. Bir başka deyişle, 1984'de çıkarılan yasa, KİT ve ilgili birimlerinin tasfiyesini, satışını ya da işletme haklarının devrini temel yaklaşım olarak alıyor. Eğer bir kamu girişiminin tamamının değil de bir bölümünün tasfiye, satış ya da işletme hakkının devri yapılırsa, bu yoldan elde edilerek fona aktarılan getiri, ilgili KİT ya da bağlı ortaklığın sermayesinden düşülüyor. Sonuç olarak, KİT'in tasfiyesi, satışı ve işletme hakkının devri yoluyla ortadan kaldırılması süreci, 1984'de başlamış oluyor.

Soru 78: KİT yönetimiyle ilgili en önemli, can alıcı sorunlar nelerdir?

KİT ile ilgili hemen tüm yayınlarda birçok soruna değinilir. Bunun da ötesinde KİT'in kendilerinin ekonomi için büyük bir sorun oldukları kanısı yaygındır. Ancak burada sözü edilecek sorunlara yeterince değinilmez, ya da bunlar bir anlamda geçiştirilir.

KİT ile ilgili sorunların temelinde, yönetim sorunu bulunuyor. KİT üst yönetiminin, genel müdür ve yönetim kurullarının oluşumu, ana sorun niteliğini taşıyor.

KİT'in etkin ve verimli çalışmamasının temel nedeni, en üst yöneticileri olan genel müdürlerin, çok kısa sürede değiştirilmesidir. Bu konuda, 1963'te yürürlüğe giren Birinci Kalkınma Planı'nda "Genel müdürlerin çok sık değiştirilmeleri büyük zararlar doğurmaktadır." denildikten sonra "son on yıllık sürede (1963 öncesinde) Etibank ve Demiryollarında sekiz, Demir-Çelik İşletmeleri'nde yedi,

Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu'nda beş ve Sümerbank'ta dört genel müdür değişmiştir" diye eklenmektedir (s. 88).

Bu önemli saptamaya karşın, son 30 yılda aynı uygulamanın sürdürüldüğü görülüyor. Nitekim, 1960 sonrasında 1989'a dek, Demir-Çelik İşletmeleri'nde 18, Ziraat Bankası'nda 17, Sümerbank, Etibank ve T. Şeker Fabrikaları A.Ş.'de 15'er ve Makine ve Kimya'da da 13 genel müdür görev yapmıştır. Bu durumda, KİT'te *ortalama genel müdürlük süresi bir-iki yıl dolayındadır*. Altı-sekiz ay süreli genel müdürlüklere rastlanmaktadır. Tek başına bu olgu bir ekonomik birimin etkin ve verimli çalışmasını engeller; yok olması için yeterlidir.

Genel müdürlerin bu ölçüde hızla değiştirilmesinin ana nedeni KİT'ten çıkar sağlama kavgaları ve bu sürecin hükümetlere ve buradan KİT yönetimine yansımalarıdır. Bu konuda ayrıntılı araştırmalara gereksinim vardır.

KİT yönetimiyle ilgili, ikinci, fakat kesinlikle ikincil olmayan bir sorun da yönetim ve denetim kurullarının oluşumudur. Bu kurulların, hemen tümüyle, hükümet ile ilişkilere, siyasal tercihlere bağlı olarak oluşturulduğu söylenebilir. Örneğin, bir eski bakan, milletvekili ya da eşinin, bir emekli generalin, hazinenin ya da bir bakanlığın temsilcisi olarak KİT yönetim kurullarında görmek olağandır. Bu uygulama sonucu, yönetim kurullarından, ilgili KİT'e bilgi, deneyim ve iş üretimi gibi konularda katkı beklemek yanlış olur. Kamuoyunda KİT yönetim kurulu üyeliklerinin "aralık" olarak betimlenmesi bu noktadan kaynaklanıyor.

KİT ile ilgili en son yasal düzenleme, 8 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı yasa gücünde kararname, yönetim kurulu üyelerinin devlet memuru atanabilecek nitelikte, yüksek öğrenim yapmış ve teşebbüsün çalışma alanıyla ilgili "idari ve mesleki" uzmanlığını atama koşulları olarak sıralıyor. Bununla birlikte atanan üyelerden birinde idari ve mesleki uzmanlık koşulunun aranmayacağını da ekliyor. Yönetim kurullarının bu yapısal bozukluğu yıllardır bilinçle sürdürülüyor.

KİT üst yönetiminin bu ölçüde yanlış oluşumu, özellikle genel müdürlerinin çok kısa aralıklarla değiştirilmesi kuşkusuz alt birimlerinin çalışmalarını da etkiliyor; yönetim yetersizliği yalnız en üst düzeyde değil, tüm alt birimlerde de görülüyor. Yine de alt birimlerin beceri ve çabalarıdır ki KİT'in ayakta kalmalarını, işlevlerini sınırlı da olsa yerine getirmelerini sağlıyor.

KİT üst yönetiminin hükümete bağımlılığı, işleyişleri sürecinde de olumsuz sonuçlar yaratıyor. Önce, KİT'in yeni yatırım projeleri,

DPT ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca öngörülüyor. Yeni yatırımın gerektirdiği ekonomik ve teknik hazırlıklar tamamlanmadan, KİT yönetiminden bunu gerçekleştirmesi istenebiliyor. Yatırımın finansman gereklerinin zamanında ve etkin bir biçimde karşılanması, bu kez Maliye Bakanlığı'nın işlemlerine bağlı bulunuyor. Sonra, fiyatlama sürecinde, hükümet doğrudan belirleyici konumunda bulunuyor. Ek olarak da bağlı bakanlık, KİT'in günlük çalışmalarına dek karışabiliyor. Bu yönetim yapısı doğal olarak KİT'in etkin ve verimli çalışmalarını engelliyor.

KİT'in kendi iç yönetiminde de aşırı merkezizetçilik anlayışının egemen olması, çok önemli bir sorundur. Müessese ve fabrikalar, en basit günlük işlemlerinin yapılmasında bile, bağlı oldukları KİT'in merkezi yönetiminin görüşlerini alma gereğini duyuyor. Karar almadaki gecikme ve uzun süre alan işlemler, KİT'e zarar verici sonuçlar doğuruyor. Ayrıca bu süreç, fabrika ve müessese yöneticilerinin sorumluluk almaktan kaçınmalarına, emir bekleyen memur gibi davranmalarına neden oluyor.

KİT'in üst yönetiminin hükümetin memurları anlayışıyla çalıştırılmaları; birer *girişimci* gibi davranamamaları, ek olarak da gerek aldıkları ücret ve gerekse yükselmelerinin katı kadro kurallarına bağlanması, etkin ve verimli yönetim oluşumunu büyük ölçüde engelliyor.

Soru 79: Yeniden düzenleme çalışmaları nedir?

Kamuoyunda KİT konusunun tartışılmasına bağlı olarak, 1960'lı yılların başında bu kuruluşların yeniden düzenlenmesi gerektiği görüşü yaygınlık kazanıyor. Gerek İKP'de, gerekse o yıllarda çıkarılan 440 sayılı KİT yasasında, bu gereklilik vurgulanıyor. Gerçekten, planlı kalkınma kavramı ile KİT olgusunun doğrudan bağımlılığı, yeniden düzenlemeyi gerekli kılıyordu. Planda öngörülen belli ekonomik ve toplumsal amaçlara ulaşılmasında KİT vazgeçilmez araçlardı.

Yeniden düzenleme ile KİT'e "bağımsız" çalışma olanağı verilmesi, "akılcı ve verimli" çalışmalarının sağlanması, çalışmalarında ve kaynaklarının kalkınma amacıyla kullanımında ortak bir düzenlemeye gidilmesi amaçlanıyordu. Bu düzenleme sonucu KİT, onaz maliyetle ve en uygun üretim düzeyinde çalışacak, serbest piyasa koşullarına uygun davranarak en yüksek kâr düzeyine ula-

şacak ve yatırımlarını kendi kaynaklarıyla karşılayabilecekti. Bu amaçla iki komisyon kuruldu ve komisyonların çalışmaları rapor olarak yayınlandı. Ancak uygulamada bir yeni düzenlemeye gidilmedi.

Ekonomik gelişmede sanayileşmeye ve bu yoldan üretimin yapısal değişimine özel bir önem veren IIİKP'de ise bir KİT "reformu"ndan söz ediliyor.

KİT'in ana sorununu "etkinlik ve verimlilik" sağlanmasıyla ilgili gören IIİKP, bu konudaki eksikliklerin nedenini, örgütsel yapı yetersizliği, pazarlama, maliyet, muhasebe stok kontrol ve araştırma konularına yeterince önem verilmemesi, ve görevleriyle orantılı sermayeye sahip olmamaları biçiminde sıralıyor.

Etkinlik ve verimliliği artırmak için yeniden düzenleme çalışmalarına başlanmasını öngören Plan, KİT'in mal ve hizmetlerini piyasa fiyatlarını esas alarak fiyatlamasını, gelir dağılımını etkileme, kalkınmada öncelikli yörelere yatırım yapma ve öbür toplumsal ve siyasal tercihler nedeniyle doğacak zararlarının bütçeden sübvansiyon yoluyla karşılanması ilkesini benimsiyor.

Reform çerçevesinde KİT'in, toplumun ortak ekonomik yararları açısından gerekli bulunan, teknoloji birikimini artıracak, öbür sektörlerde kârlı yatırımlara olanak verecek, ekonominin gelişme yönünü ve hızını olumlu yönde etkileyecek yatırımları yapmaları öngörülüyor. KİT yatırımlarının, ek olarak, tekelci güç oluşturacak yeni yatırımlarla, stratejik doğal kaynakların değerlendirilmesiyle ilgili yatırımların ve kalkınmada öncelikli yörelere yapılacak yatırımların yurt güvenliği açısından önem taşıyan sınıai alanlara yapılması öngörülüyor.

Dördüncü Kalkınma Planı, KİT'in yeni ve etkin bir örgütlenme yapısına kavuşturulmasına öncelik veriyor. Bunun için de KİT'in az sayıda, büyük ve güçlü birimlere dönüştürülmelerini ve kendi bankalarını kurmalarını öngörüyor. Yatay ve dikey bütünleşme sonucu oluşacak bu yapılanmanın *sektör kurumlarını* ortaya çıkarmasını isteyen Plan, SAN'lı kuruluşların da aynı çerçeveye alınacağını belirtiyor. Bir ölçüde de olsa, 1983'te yapılan yasal düzenlemelerin sektör kurumları kavramını benimsedikleri görülüyor; 1984'te ise bu yaklaşım tümüyle bir yana bırakılıyor.

Sonuç olarak, 1960 sonrasında, onca komisyon çalışmalarına ve Plan öngörülerine karşın, KİT'in yeniden düzenlenmesinin uygulamaya konulamadığı, yeniden düzenleme girişimlerinin tümüyle boşa gittiği, çok açık olarak görülüyor. Nitekim TÜSİAD, *1981 Yılına Girerken Türkiye Ekonomisi* adlı yayınında, "...KİT sorunu bir mülkiyet sorunundan ziyade yönetim sorunudur" diyor (s. IV).

Soru 80: Özelleştirme ne demektir?

Özelleştirme, son yıllarda yaygın kullanıma giren bir kavramdır. Özellikle 1980'li yıllarda uygulama alanı bularak çok tartışılan özelleştirme, kamuya ait mal varlığının, ya da para ile ölçülebilen kamu kaynaklarının özel mülkiyete aktarılması anlamına geliyor. Gerçekten, kamu-özel mülkiyet ve girişimciliğiyle ilgili tartışmaların çok eskilere gitmesine karşın, özelleştirmenin 1980'li yılların önemli ve yaygın bir kavramı olduğu söylenebilir. Özelleştirme, karşıt kavramlarla da açıklanabilir. Bilindiği gibi, yerli özel girişimlerin satın alınarak kamu mülkiyetine dönüştürülmesi kamulaştırma, yabancı mülkiyetindeki girişimlerin kamu mülkiyetine alınması da millileştirme olarak adlandırılır. Özelleştirme, bu iki kavramın da karşıtıdır: kamu mülkiyetindeki ekonomik birimlerin yerli ve yabancı özel mülkiyete aktarılması, satılması anlamına gelir. Burada özel sözcüğü, gerçek ve tüzel kişileri (ortaklıkları) içerir.

Özelleştirme, önceleri, gelişmiş kapitalist ülkelerde, özellikle İngiltere ve ABD'de gündeme geldi. Özellikle 1929 büyük bunalımı ile başlayan ve 1960'lı ve 1970'li yılların ilk yarısında kararlı bir ekonomik büyüme, toplumsal ve siyasal kararlılık sağlayan kamu girişimciliğinin genişlemesi, petrol fiyatlarındaki artışın yarattığı dış fiyat etkileri karşısında tartışma konusu oldu. Ekonominin dış fiyat etkileri karşısında kendiliğinden kararlı bir gelişme sürecine girmemesi, piyasa güçlerine dayalı politikaların taraftar bulmasına neden oldu. Kamu girişimlerini özelleştirmeyi amaçlayan siyasal yönetimlerin oluşması da özelleştirme uygulamalarının yaşama geçmesine yol açtı.

Gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya çıkan özelleştirme rüzgârı,

doğal olarak bu ülkelerle yoğun ilişki içinde bulunan az gelişmiş, gelişmekte olan ülkelere de yansdı.

Özelleştirme, dar anlamda, bir kamu girişiminin mülkiyetinin özel gerçek ve tüzel kişilere satılmasıdır. Geniş anlamda ise, kamu girişiminin, mülkiyeti kamuda kalmak üzere, yönetimlerinin, daha doğrusu işletme haklarının belli bir süre için özel kişilere verilmesi, ya da kamu girişimlerinin kârlarından özel kişilerin pay alması da özelleştirme sayılabilir. Bunlardan birincisi, işletme hakkı, ikincisi de gelir ortaklığı yöntemi olarak adlandırılıyor.

İşletme hakkının verilmesi, kamu girişimlerinin etkin ve verimli yönetimlerinin, mülkiyetleri devredilmeden, sağlanması, amacına yöneliktir. Gelir ortaklığı ise, özellikle elektrik santrali, köprü ve otoyol gibi kamu alt yapı birimlerinin gelirlerinin, çıkarılan borç senetleri -bunlara gelir ortaklığı senedi deniliyor- karşılığında bu senetleri alanlara aktarılmasıdır. Özelleştirmenin bu biçimlerinde kamu ekonomik girişiminin mülkiyeti yine kamuda kalıyor.

Türkiye'de varolan yasal düzenlemeler, özelleştirmenin gelir ortaklığı ve işletme hakkının devri biçimlerine de olanak veriyor. Doğrusu özelleştirme sürecinin, köprü ve baraj gelir ortaklığı senetlerinin satışıyla başladığı görülüyor.

Soru 81: Özelleştirmenin kuramsal dayanakları nelerdir?

Kuramsal düzlemde, özelleştirmenin iki ana kavrama dayalı olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, özel mülkiyetin kamu mülkiyetine üstünlüğü, öbürü de rekabet olanaklarının sağlayacağı yararlarıdır.

Özelleştirme yanlılarına göre, ekonomik süreçlerde, mülkiyet olgusu bağımsız ve tarafsız olamaz. Yalnızca özel mülkiyet varsa, bunun sahibi, mülkünü en etkin bir biçimde kullanır. Özel mülkiyetin, ya da sermayenin sahibi, etkin, hızlı ve verimli kararları kolayca alabilir, gerektiğinde mülkünü kolayca başkalarına devredebilir, satabilir. Bu anlayışa göre, kamu mülkiyetinde, sahip yoktur. Çünkü, kamu mülkünün hızla ve etkin bir biçimde başkalarına satılması güçtür. Ek olarak da kamu mülkünü yöneten bürokratlar, özel mülk sahiplerinin tersine, kâr dürtüsüyle davranmaz. Fiyatlara bağlı olmayan mal ve hizmet sunumu da etkinlikten uzak olur. Bunlarla birlikte, kamu mülkü yöneticileri, özel çıkar ve baskı gruplarının, etkili politikacıların istemlerine göre davranır. Yalnız ürün ve hizmet sa-

tışlarında değil, ücret saptamada ve işe almada da verimlilik ve beceri gibi ölçütleri kullanmaz; kendisini bu ölçütlere bağımlı görmez. Sonuç olarak, özel mülkiyetin kamu mülkiyetine üstünlüğü vardır ve bu nedenle kamu işletme birimleri özel girişimcilere satılmalı, özelleştirilmelidir.

Özelleştirmeyi savunanlar, rekabeti özel mülkiyetin doğrudan bir sonucu olarak alıyor. Rekabetin, gerek üreticiler, gerekse tüketiciler bakımından en etkin ve verimli sonuçları yaratacağını belirtiyor.

Rekabet ortamında, piyasada geçerli fiyatlar, satıcılar, ya da alıcılar tarafından belirlenmez, veri alınır. Daha doğrusu, üretici ve tüketiciler için fiyatlar gerçek yol göstericilerdir. Tüketiciler, kendi yararlarını, ya da faydalarını ençoklaştırma amacını güder. Tüketici için iki sınırlama vardır; ilgili malın fiyatı ve kendi geliri. Tüketicinin geliri, piyasaya sunduğu kaynakların miktarına ve niteliğine bağlıdır. Bu kavram emeği de içerir. Üretici ve satıcılar ise, geçerli fiyatlar karşısında, en ucuza üretimi ve buradan kârlarını ençoklaştırmayı amaçlar.

Ekonomik kaynaklar, yalnızca bu çerçevede, en verimli ve etkin bir biçimde kullanılır. Doğal koşullar ve üretim yöntemleri, daha doğrusu üretim teknolojisi, bu sürecin genel sınırlarını çizer.

Bu yaklaşıma göre, genellikle tek el niteliğinde olan altyapı ve hizmetlere yönelik kamu girişimleri de özel olmalıdır. Üretim ve satış süreçlerinde oluşan “yapay” denilen tekeller konusunda denetimler, yasal düzenlemeler ve vergiler yoluyla rekabet koşulları yaratılabilir. Ulaşım, haberleşme ve bir kısım madenlerin üretiminde görülecek “doğal” tekeller konusunda da yetki verme ve eksiltmeye çıkarma gibi yöntemlerle satış fiyatının son üretim biriminin fiyatına eşitliği sağlanabilir. Belli zaman aralıklarıyla en az iki yüklenicinin katılacağı ihaleler açılabilirse, daha doğrusu şu ya da bu biçimde yarışmacı piyasalar oluşturulabilirse, tam rekabetin sağlayacağı sonuçlar alınabilecektir.

Özelleştirmenin kuramsal dayanakları, her şeyden önce, öznel öğelerin nesnelleştirilmesine dayanıyor. Özel mülkiyet ve buna dayalı kâr dürtüsü öznel (sübjektif) kavramlardır. Ekonomik kaynakların etkin ve verimli kullanımı gibi toplumsal ve nesnel süreçlerin salt bu öznel öğelere dayandırılması olanağı yoktur. Önce, kişilerin yalnız “kendilerine ait” mülkü, sermayeyi en etkin bir biçimde kullanacakları, kamu mülkiyetindeki sermayeyi kullanırken aynı özeni göstermeyecekleri tümüyle sübjektif bir değerlendirmedir. Bu sübjektif varsayıma dayalı olarak, her zaman ve her yerde geçerli,

nesnel sonuçlara ulaşamaz.

İkinci olarak, özelleştirme anlayışının dayandığı rekabet kavramı da, en azından tartışmalıdır. Tüm satıcı ve alıcıların piyasada geçerli fiyatları veri aldığı, daha doğrusu bu fiyatların oluşmasında hiçbir etkisinin bulunmadığı varsayımının gerçeklerle uzaktan-yakından bir ilgisi yoktur. Özellikle çağımızın uluslararası dev tekellerin egemen olduğu ekonomik ilişkiler ağı göz önünde tutulursa, fiyatların veri alınmasının ne ölçüde gerçek dışı olduğu kolayca anlaşılır. Tekelci, yarı tekelci yapıların da etkin kaynak kullanımı sağladıkları biliniyor.

Üçüncü ve gelişmekte olan, azgelişmiş ekonomiler yönünden önemli nokta, piyasa yapıları ve kaynak kullanımları ile ilgilidir. Adı üstünde, az gelişmiş ekonomik yapılarda, üretim kaynakları da azgelişmiş; piyasa yapıları etkin kaynak kullanımına olanak veremeyecek durumdadır. Kamu girişimciliği, özel girişimciliğin ve serbest piyasanın bu başarısızlığına, yetersizliğine bir yanıt özelliği taşır. Bir başka deyişle, özelleştirmenin dayanakları, gelişmiş ekonomik yapılardan yola çıkarak, sonuçtan başlamak mantıksal bir kısır döngü oluşturuyor. Azgelişmiş ülkeler için önemli olan kaynakları üretim için harekete geçirmektir ve bu amaca ulaşılması için özel mülkiyet ve rekabet ortamı yeterli olmamıştır. Kaldı ki salt özel mülkiyet ve girişimciliğin etkin kaynak kullanımı için yeterli olmadığı gelişmiş ülkelerde de özellikle 1930'lu yıllardan 1970'li yıllara dek görülmüştür. Özelleştirme olgusu bu ülkelerde, petrol fiyatlarının artışıdan kaynaklanan dıştan gelen sarsıntılar üzerine gündeme gelmiştir. Amaçlanan, gelişmiş ekonomilerin bu dış fiyat etkileri karşısında daha esnek, dayanıklı bir konuma getirilmesidir.

Kaldı ki, kamu girişimciliğinin çok önemli toplumsal işlevleri olabilir. Serbest piyasanın temel tüketim mal ve hizmetlerini sağlayamayacağı durumunda kamu girişimciliği kaçınılmaz olacaktır. Ek olarak, kamu girişimciliği yoluyla işbulma gibi gerçek bir toplumsal sorunun çözümü gerekebilir. Bunun gibi, bir kısım kilit sınai ürünlerinde güvenilemez dış kaynaklar yerine yerli üretim gerekli görülebilir.

Ekonomik gelişme ile ilgili bu noktalara, özel girişim ve rekabetin çözüm üretemediği öbür etkenler eklenebilir. Örneğin, son yıllarda önem kazanan çevre kirliliği sorununa köklü çözüm kamu girişimciliğiyle sağlanabilir. Bunun gibi, ekonomik etkinliklerin, özellikle sınai üretimin ülke düzeyinde dağılımında daha dengeli bir sonuç da kamu girişimciliğiyle alınabilir.

Tüm bu noktalar dikkate alındığında özelleştirmenin kuramsal

dayanaklarının hiç de sağlam olmadığı sonucuna varılabilir.

Soru 82: Özelleştirme konusunda Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'nın tutumları nedir?

Özelleştirmenin, özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanmasında bu iki uluslararası kuruluşun çok büyük bir etkisi olduğu söylenebilir. Her iki kuruluş da, azgelişmiş-gelişmekte olan ülkelerde özelleştirmeyi, yalnız özendirmekle kalmıyor, ellerindeki yaptırım gücüyle uygulanmasını da sağlıyor.

IMF'nin, uluslararası para piyasalarında kredi arayan ülkelere önerdiği kararlılık (istikrar) politikalarının belirleyici ögesi kamu harcamalarının azaltılması ve sermaye kaynaklarının özel girişim eliyle etkin kullanımını sağlamasıdır. Kamu harcamalarının azaltılmasında da, örneğin askeri harcamaların azaltılması değil, yatırımların azaltılması, hükümetin kamu girişimlerine verdiği parasal desteklerin, sübvansiyonların azaltılması isteniyor. Bu önerinin temeli özelleştirmeye dayanıyor.

Serbest piyasa koşullarına öncelik verilmesinin istenmesi, özel kesimin girişimciliğinden yararlanılarak etkin kaynak kullanımı için önlemler alınması da özelleştirmenin başlıca gerekçeleri oluyor. Özetle, IMF'nin ekonomik kararlılık politikası önerileri, kimi zaman üstü kapalı bir biçimde, çoğu kez de çok açık olarak, özelleştirmeye gidilmesini içeriyor.

IMF'nin özelleştirme önerilerinin uygulama zorunluluğu, dış ödeme güçlüklerinden kaynaklanıyor. IMF'nin kendisinin dış kredi sağlaması çok sınırlı olmakla birlikte, özel bankaların ve kamu yetkililerinin azgelişmiş bir ülkeye kredi açmaları, borç vermeleri için, IMF'nin önerilerinin onaylanması, bilinen deyimle, IMF'nin "yeşil ışık" yakması gerekiyor. Dış ödeme güçlüğü içinde bulunan, dış borç yükü ağır olan azgelişmiş ülkeler için, varolan koşullarda çıkış yolu IMF önerilerinin benimsenmesinden geçiyor. Bu durum da özelleştirmeyi bir bakıma kaçınılmaz yapıyor.

Dünya Bankası da IMF'den geri kalmıyor. Banka, azgelişmiş ülkelere, öncelikle, dışsatıma dayalı büyüme politikasını benimsetiyor. Dışsatıma dayalı büyüme için de yerli ve yabancı özel sermayenin özendirilmesi isteniyor. Bu çerçevede, azgelişmiş ülkelerin dışsatım yapabilmesi için, çokuluslu büyük ortaklıkların, tekellerin yardımcı olmalarını öneriyor. Çokuluslu tekellerin teknoloji birikim-

lerini azgelişmiş ülkelere aktarmaları, yatırım yapmaları ve çağdaş işletme yönetimi biçimlerini getirmeleri öngörülüyor. Ek olarak azgelişmiş ülkelerin uluslararası pazardan pay almaları da çokuluslu tekellerin katkılarıyla olanaklıdır. Dünya Bankası'nın bu önermeleri de özelleştirmeyi içeriyor.

Dünya Bankası'nın azgelişmiş ülkelere açtığı kredilerin niteliği de, üstü kapalı bir biçimde, özelleştirmeyi özendiriyor. Banka'nın *yeniden yapılanma* adı altında verdiği krediler, gerçekte, özelleştirmenin finansmanı ve serbest piyasa koşullarına geçişi amaçlıyor. Banka'nın öbür kalkınma kredileri de büyük sanai tesislerin kurulmasına değil, küçük sanayi, hayvancılık ve altyapı projelerinin finansmanına yöneliyor.

Her iki kuruluşun ekonomi politikası önerilerini uygulama zorunluluğu, bu kuruluşlara kredi için başvurma zorunluluğundan kaynaklanıyor. Bu nedenle, öncelikle bir ülkenin dış ödeme güçlükleri ile karşılaşmayacak ekonomik önlemler alması, daha doğrusu kendi iç düzenlemeleriyle gelişmeye çalışması büyük önem kazanıyor. Burada ayrıca bir noktanın vurgulanması gerekiyor. IMF ve Dünya Bankası'nın kuruluşları İkinci Dünya Savaşı'nın hemen sonrasına gidiyor, ancak özelleştirme önerileri ABD'deki gelişmelere koşut olarak 1980'li yıllarda ortaya çıkıyor, ağırlık kazanıyor.

Soru 83: Özelleştirmenin amaçları nelerdir?

Uygulamada, özelleştirmenin bir kısım somut amaçlara yönelik olduğu görülüyor. Amaçlar üç alt başlıkta toplanıyor: ekonomik, toplumsal ve siyasal.

Özelleştirmenin ekonomik amaçlarının başında, serbest piyasa koşullarının yaygınlaştırılması geliyor. Buna ek olarak, kamu girişimlerinin devlet bütçesi üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesi ve sermaye piyasasının güçlendirilmesi de ekonomik amaçlar olarak sıralanıyor.

Özelleştirmenin toplumsal amacı, mülkiyetin geniş kitlelere yaygınlaştırılması yoluyla servet dağılımını daha dengeli bir duruma getirme biçiminde belirtiliyor.

Son olarak, özel mülkiyet anlayışının egemen kılınması ve "istenmeyen" siyasal eğilimlerin önlenmesi de özelleştirmenin siyasal amacı oluyor. Gerçekte, bu son nokta, özelleştirmenin amaçlarının düşünsel çerçevesini, ya da özünü oluşturuyor. Özel sermaye sa-

hipleri, üretim araçları mülkiyetinin bir bölümünün toplumsal olmasını bile, istenmeyen siyasal eğilimlere yol açabilecekleri görüşüyle ortadan kaldırmak istiyor. Bu istem özelleştirmeyele sağlanıyor. Gerçekte, öbür amaçlar bu gerekçenin bir tür süslemesi oluyor.

Serbest piyasa koşullarının yaygınlaştırılması amacıyla kamu girişimlerinin özelleştirilmesinde en uç nokta, bu girişimlerin tümüyle özel sermayeye aktarılmasıdır. Oysa kamu girişimlerinin, ulusal sermaye birikimine katkı, devlete gelir sağlama ve belirli toplumsal işlevleri görme gibi işlevleri bulunuyor. Ayrıca, bir kısım kilit, ya da stratejik alanların kamu mülkiyetinde olması gerekebilir. Daha da önemlisi, kamu girişimlerinin özelleştirilmesinin rekabetçi piyasa koşullarını sağlama olasılığıdır. Günümüzde özellikle sanayi ve bankacılık alanlarında tekelci ve yarı tekelci üretim ve hizmet süreçlerinin çok yaygın olduğu ve yoğunlaşma-tekelleşme eğilimlerinin giderek hız kazandığı da bilinmektedir.

Özelleştirmenin, mülkiyeti geniş kitlelere yaygınlaştırma yoluyla gelir dağılımını daha dengeli kılma amacı da, daha çok gelişmiş-sanayileşmiş ülkelerde geçerli olabiliyor. Kamu girişimlerinin sermaye paylarını satın alabilecek kesimler esasen alım gücü yüksek kesimlerdir. İşsizliğin çok yaygın olduğu, salt emeğiyle geçinenlerin satın alma gücünün çok düşük olduğu toplumsal yapılarda bu amacın gerçekleştirilmesi olanaklı değildir. Kaldı ki bu tür toplumlarda işletmelerin sermaye payının satın alınması geleneksel birikim alışkanlıklarıyla da uyuşmayabilir. Eğer özelleştirme bu amaca yönelik olacaksa, bunun için özel bir çaba harcanması, işletmede çalışan ve öbür emekçilere belirli alım kolaylıkları getirilmesi gerekir.

Uygulamada, özelleştirmenin, yukarıda sayılanlar içinde tek bir amaca yönelmediği, çoğu kez birçok amacın birlikte düşünüldüğü görülüyor.

Ülkemizde özelleştirmenin *hazırlık* çalışmalarını yürüten The Morgan Guaranty Bank, özelleştirmenin amaçlarıyla ilgili özel bir çalışma yapmış bulunuyor. Morgan Bank ile Wyvern Research Associates (WBA)'in birlikte geliştirdikleri ve *olası* amaçların bir listesini içeren soru formu, dokuzu o tarihte Özal hükümetinde bakan olan, kalanı da müsteşar, DPT Müsteşar Yardımcısı, Merkez Bankası ve DYB Genel Müdürü olmak üzere 20 kişi tarafından yanıtlanıyor. Amaçların sıralanması, yabancı araştırma kurumlarınca geliştirilen bir amaç değerlendirme katsayısına göre yapılıyor. Sonuçta, "pazar güçlerinin ekonomiyi geliştirmesini sağlama", 74 puanla en önemli amaç sayılıyor. Bunu, sırasıyla, "üretkenliği ve verimliliği artırma", "mal ve hizmetlerin kalitesini, miktarını ve çeşidini artırma" amaçları

izliyor. "Hisse sahipliğini yaygınlaştırma" ve "sermaye piyasasının gelişmesini hızlandırma", sırasıyla dördüncü ve beşinci derecede amaçlar oluyor. Bu amaçları, "KİT'e hazine desteğini enaza indirme" ve "KİT tarafından uygulanan tekelci fiyatlandırmayı ve dolaylı vergileri azaltma" ek amaçlar oluyor (Özelleştirme Ana Planı, DPT çevirisi, s. 5 v.d.).

KİT'in özelleştirilmesi amaçlarıyla ilgili olarak bir nokta önem kazanıyor. Amaçların en başında yer alan "pazar güçlerinin ekonomiyi geliştirmesini sağlama", 1980 sonrasında uygulanan dışa açılmacı, ya da dışsatıma dayalı büyüme biçiminde özetlenen ekonomi politikasının ana gerekçesidir. Bu politika, bir varsayıma dayanıyor, pazar güçlerinin ekonomiyi geliştireceğini veri alıyor. Oysa, pek çok az gelişmiş ülkenin deneyimleri *yalnızca* pazar güçlerine dayalı bir ekonomik gelişmenin sağlanamadığını kanıtlıyor. Bu nokta bir yana bırakılırsa, öbür sıralanan amaçlar için KİT'in özelleştirilmesi *gerekmiyor*; sözü edilen amaçlara, KİT'in özelleştirmeden de ulaşabileceği çok açıktır. Özetle bu amaçlara ulaşılması için KİT'in özelleştirilmesi gerekmiyor.

Son olarak, özelleştirme ile ilgili amaçların saptanmasında ve sıralanmasında, toplumun örgütlü kesimlerinin, üniversitelerin, meslek kuruluşlarının ve özellikle işçi sendikalarının görüşleri alınmıyor; amaçlar, uygun deyimiyle, esasen, bu işi yapmaya kararlı bir kesime soruluyor.

Soru 84: Özelleştirmenin başlıca yöntemleri nelerdir?

KİT'in özelleştirilmesinde izlenebilecek yöntemler, en genel düzeyde, iki ana gruba ayrılabilir. Bunlardan birincisi, mülkiyetin aktarılmasıdır; ikincisi de mülkiyetin aktarılmasına yol açmayan özelleştirme biçimleridir. Bu yöntemlerden hangisinin benimseneceği, satılacak kamu girişiminin ve alıcıların durumlarına, niteliklerine göre, belirleniyor.

Ülkemizde özelleştirme ile ilgili hazırlık çalışmalarını büyük ölçüde yürüten Morgan Guaranty Bank'ın *Özelleştirme Ana Planı* adlı çalışmasında, mülkiyetin devrinin "en başarılı" özelleştirme biçimi olduğu vurgulanıyor. Öbür özelleştirme biçimlerinin de, "derhal satılamayacak" KİT için kullanılması öneriliyor. Burada yöntemle ilgili olarak bu çalışma esas alınıyor.

Mülkiyetin aktarılması yöntemi, KİT'i satın alacak yatırımcılara

göre, alt gruplara ayrılıyor. Satın alacak yatırımcılar, üç ana gruba ayrılıyor: a. KİT yönetici ya da çalışanları, b. pay senedi alım-satımıyla uğraşan yerli-yabancı, birey ve kuruluşlar ve c. yerli ve yabancı ortaklıklar.

Mülkiyetin, kamu girişimini yönetenlere devri, eğer bu kamu girişiminin güçlü bir nakit geliri, satılabilir mal varlıkları ve daha da önemlisi, girişimci bir yönetimi varsa önerilebilir. Bu yöntemin, kamu girişiminin kârlılığını artırması, daha etkin ve verimli çalışmasını sağlaması gibi üstünlükleri bulunmasına karşın, yöneticilerin öz sermaye ve uzun dönemli kredi bulmada karşılaşabilecekleri güçlükler ve Türkiye'de sermaye ve ara finansman sağlayacak kurumların gelişmemiş olmasının bu yöntemi uygulanabilir olmaktan çıkardığı, ilgili çalışmada belirtiliyor.

Mülkiyetin devrinin KİT'in pay senetlerinin yönetici ve çalışanlara satılmasının da yalnızca yöneticilere satılmasından daha fazla bir biçimde verimliliği artırıcı etkisi olacağı söylenebilir. Morgan Planı'nda, bu yöntemin, hizmet kesimlerinde çalışan ve güçlü nakit geliri ve yöneticileri bulunan KİT'te uygulanabileceği belirtiliyor. Ancak, Türkiye'de ücretlerin düşük olmasının bu yöntemin uygulanmasına olanak vermeyeceği vurgulanıyor. Ek olarak da, eğer satın alınan KİT başarısız olursa bunun işçilerin tasarruflarının yok olmasına yol açabileceği belirtiliyor.

İkinci grupta yer alan pay senetlerinin satışı yoluyla KİT mülkiyetinin devrinde, kârlı kamu girişimlerinin pay senetlerinin menkul kıymet borsalarında satışa sunulması, daha doğrusu halka açılması ya da pay senetlerinin doğrudan doğruya bankalara, sosyal güvenlik kurumlarına özel olarak tahsisi gündeme geliyor. Pay senetlerinin halka satışı sermayenin sahipliğinin yaygınlaşması ve sermaye piyasasının gelişmesi açılarından olumlu bulunurken, bu yöntemin, sermaye piyasasının yeterli olmaması nedeniyle sınırlı kalacağı, yurt dışına satışın güç olacağı ve dağınık pay sahiplerinin güçlü ve etkin bir yönetim oluşturmamayacakları gibi nedenlerle Türkiye'de yapılabilirliğinin sınırlı kalacağı belirtiliyor. Özel tahsisin ise, pay senetlerinin satışının kolay olmasına karşın, etkin bir yönetim oluşturmaının güç olacağı vurgulanıyor.

Mülkiyetin devrinin üçüncü alt grubu, KİT'in bütünüyle ya da kısmen, yerli ya da yabancı ortaklıklara satışı olarak alınıyor. Bu tür satışın, birleşme yoluyla satın alma, ortak girişim, azınlık payı satışı ve mal varlıklarının satışı gibi dört alt başlıkta incelenmesi yoluna gidiliyor.

Satın alan ortaklıkla iş benzerliği olan, güçlü parasal geliri ve

büyüme olanağı bulunan KİT'in yerli ya da yabancı ortaklıklara satışı, ölçek ekonomisi, çağdaş yönetim ve teknoloji sağlayacağı için öneriliyor. Ancak bu yaklaşımın tekelleşmeye ve bu nedenle rekabetin azalmasına yol açacağı, ek olarak da yönetimle işçilerin uyumunun sağlanmasının güçlüğü olumsuz yönleri olarak, belirtiliyor. KİT'in pay senetlerinin önemli bir bölümünün, çoğunlukla %50'sinin, yerli-yabancı ortaklıklara satılmasının, yani ortak girişim yönteminin, kamu girişimine yeni yönetim tekniği ve teknoloji sağlama gibi olumlu yönlerine karşın, ortaklar arasında uyumsuzluk olabileceğine de dikkat çekiliyor. KİT'in azınlık paylarının satılmasının, yönetim ve teknoloji sağlamadaki olumlu yönlerine karşın, büyük yatırımcı özel ortaklıkların, kendilerinin kontrol edebilme olanağı bulunmayan bu yönleme ilgi duymayacakları belirtiliyor. Son olarak, KİT'in mal varlıklarının, bunları daha etkin kullanabilecek olanlara satışının, kritik olmayan ve kullanılmayan KİT mal varlıklarının satışı, özellikle, bulundukları arazilerin değeri yüksek olan kamu girişimlerinin satılmasıyla hükümetin gelir sağlayacağı ve zarar eden KİT'i değerlendireceği öne sürülüyor. Bu tür satışın olumsuz yönü olarak da, ilgili KİT'in elinde satılamayan mal varlıklarının kalacağı vurgulanıyor.

Morgan Bank'ın özelleştirme yöntemleriyle ilgili bu değerlendirmeleri, daha doğrusu yöntemlerin olumlu ve olumsuz yönleriyle ele alınması, kuşkusuz özelleştirme konusunda tam bir tarafsızlığı göstermiyor. Özelleştirmeyi veri alan, gerekli gören bir anlayışla, yöntemlerin Türkiye'de uygulanabilirliği üzerinde duruluyor. Sonuçta da, KİT'in tümüyle ve büyük yerli ya da yabancı ortaklıklara satışı en geçerli yöntem olarak ortaya çıkıyor.

Mülkiyetin devrini içermeyen özelleştirme seçenekleri de kendi içinde altı alt gruba ayrılıyor: gelir ortaklığı senetleri, kiralama, yönetim sözleşmesi, hizmet sözleşmesi, yavaş özelleştirme ve hükümetin rolünün azaltılması. Gerçek anlamda bir özelleştirme sayılmayan bu yöntemlerin üzerinde de kısaca durulmalıdır. *

Özel yatırımcıların, kamuya ait bir hizmet ya da alt yapı işletmesinin gelirinden pay almalarını sağlayan gelir ortaklığı yöntemi, verimlilik ve kârlılığı artıracığı ve gelir senetlerinin satışından kamuya bir gelir getireceği biçimindeki olumlu yönlerine karşın, gelir senedi sahiplerinin yönetimi etkileme ve değiştirme olanaklarının bulunmaması gibi, olumsuz yönleri de bulunan bir yöntem olarak niteleniyor. Türkiye'de, özelleştirmeye geçişten önce, Boğaz Köprüsü ve bir kısım barajlarda bu yöntemin uygulandığı belirtilmelidir.

Kiralama yönteminde, KİT'in mal varlıklarının yabancı ortaklık-

lara kiralanması yoluna gidiliyor. Özellikle daimi alıcıların bulunmadığı, ya da satış fiyatı çok yüksek KİT için öngörülen bu yöntemin kamuya ait mal varlıklarının elden çıkmasını önleme ve mülkiyetin yerine yönetimin devri gibi olumlu yönlerine karşılık, kiracı ortaklığın kamu mal varlığının bakımını ihmal edebileceği, finansman taahhütlerinin mülk sahibi olması durumundaki kadar güçlü olmayacağı ve kiralama ile elde edilecek gelirin satıştan daha az olacağı gibi olumsuzluklarına dikkat çekiliyor.

Yönetim sözleşmesi, adı üstünde, KİT yönetiminin kamusal niteliğinin kaldırılarak, özel yönetimin bunun yerini almasıdır. Kamunun mülkünde tutulmak istenen, hemen satılamayacak ya da belli bir süre iyileştirilmesi gereken KİT ile kârlı çalışmaması yalnızca yönetimin sorumluluğu olan KİT için bu yöntem uygulanabilir. Yönetim sözleşmesiyle, özel uzmanlığın gerekli olduğu alanlarda özel girişimciliğin yararlarından KİT'in de yararlanması sağlanabilir, iş disiplini ve verim artabilir. Buna karşılık yönetim, mülk sahibi kadar özen göstermeyebilir ve yönetimin, muhasebe ve denetim ölçütleri yeterli değilse, değerlendirilmesi güç olabilir.

Hizmet sözleşmesi ise, kamunun, bir kısım hizmetlerin görülmesini özel ortaklıklara vermesidir. Özellikle, temizlik, çöp toplama, okul yemekleri, taşıt ve benzeri konularda bu tür bir yaklaşım uygulanabilir. Bu süreçte, verim ve kalite artabilir, kamunun üzerindeki yönetim yükü azalır. Ancak, bazı durumlarda toplumsal amaçlar sağlanamayabilir, hizmet veren ortaklığın tekel olması durumunda da kamuya olan maliyet artar.

Yavaş yavaş özelleştirme yöntemi de, özellikle yeni ve gelecekte büyük sermaye gerektirecek kamu yatırımlarına pay senetleri çıkarılarak özel sermayenin katılmasını sağlamaktır. Bu yaklaşım, kamunun yatırım yükünü azaltması ve serbest piyasa güçlerinin ve rekabetin katılması gibi olumlu yönlerine karşın, özelleştirme işlevini yavaşlatacağı ve özel sektörün kamu kesiminin egemen olduğu girişimlere girmede isteksiz kalacağı gibi olumsuzlukları da içeriyor.

Son olarak, tekel durumunda olan ya da devlet desteğinden yararlanan kamusal girişimlerden devlet desteğinin ve özel ayrıcalıkların kaldırılması anlamına gelen hükümetin rolünün azaltılması yöntemi üzerinde durulmalıdır. Bu yöntemle rekabetin yaratılması ve kamu girişimlerinin daha verimli olmaya zorlanması amaçlanıyor. Ancak bu süreçte kamu kesimi bu sektörde egemenliğini sürdürebilir ve özel yatırımcı için bu durum caydırıcı olabilir, ek olarak da rekabetin açılmasıyla kamu girişiminde verimliliğin artması zaman alıcı olabilir. Türkiye'de yaş çay yaprağının işlenme-

sinde devlet tekelinin kaldırılması buna örnektir. Türkiye'de bu yöntemler, KİT'in özellikleri ve öbür koşullar dikkate alınarak, uygulanıyor. Bu çerçevede, özellikle büyük sanayi kuruluşlarının tümüyle ve yabancılara satılması yoluna gidiliyor.

Soru 85: Özelleştirmede ana sorun nedir?

Özelleştirmede en önemli sorun, satılacak kamu işletmelerinin *satış fiyatının* saptanmasıdır.

Gerçekten, özelleştirmenin dayanağı olan neoklasik ekonomi kuramında, sermayenin ölçülmesi, daha doğrusu miktarının saptanması konusu, çok tartışılmasına karşın çözüme kavuşturulamıyor. Bu nedenle de üretim, istihdam, kâr gibi kavramların sayısal olarak belirtilmesi olanağının bulunmasına karşılık sermayenin sayısal anlatımı yoluna gidilemiyor. İşletmelerin sermayesinin belli bir parasal anlatımı da ilgili işletmenin satış değerini göstermiyor. Neoklasik ekonomi kuramına göre, sermayenin miktarı, fiyatına göre belirlenir. Sermayenin fiyatı geçerli faiz oranı ve marjinal (en son sermaye biriminin) getirisine göre belirlenir. Faiz oranlarının değişkenliği ve sermayenin getirisinin de üretilen mal ve hizmetin fiyatına bağlı olacağı göz önünde tutulursa, sermayenin miktarının ölçülmesinde bir kısır döngü söz konusudur.

Sermayenin ölçülmezliği konusundaki kuramsal tartışmalar bir yana, uygulamada da sorunun sağlıklı bir çözüme kavuşmadığı görülüyor. Kamu ekonomik kuruluşlarının değerlendirilmesinde geçerli tüm yöntemleri özetleyen ve ülkemizdeki özelleştirme çalışmalarını uzman-danışman olarak yürüten yabancı kuruluşların başında gelen Morgan Guaranty Bank, indirgenmiş gelir akışı yöntemi, en güçlü kuramsal temellere sahip olduğu ve en yaygın kullanılan yöntem olduğu için, öneriyor.

Kamu işletmelerinin özelleştirilmesinde satış fiyatı, tasfiye değeri, yerine koyma değeri ve defter değeri gibi yöntemlerle de saptanabilir. Ancak tüm bu yöntemlerin gerçek satış fiyatına ulaşmaya yetmediği, genellikle benimsenen bir görüştür. Bunlardan başka, eğer satılacak kamu işletmesinin benzerleri satış konusu olmuşsa, satış fiyatı onların satış fiyatıyla karşılaştırılarak bulunabilir.

Bir başka yaklaşım da yine benzer işletmelerin fiyat-gelir oranlarına göre satış fiyatını saptamaktır. Burada fiyat-gelir katsayısı satış fiyatının saptanmasında kullanılmaktadır.

Uygulamada, bu yöntemlerin gerçek bir satış fiyatı vermedikleri ve bunların değil, indirgenmiş gelir akışı yönteminin daha üstün olduğu belirtiliyor. Dolayısıyla, önce bu yöntemin daha ayrıntılı incelenmesi gerekiyor.

İndirgenmiş gelir akışı yöntemi, ekonomi öğretiminde kullanılan ve neoklasik kurama dayanan bir yaklaşımdır. Buna göre, satılacak kamu işletmesinin fiyatı

$$F = \sum_{t=1}^n \frac{G_t}{(1+r)^t}$$

eşitliğiyle saptanıyor. Burada, F-satış fiyatını, G-belli bir t dönemindeki geliri, r de geçerli faiz-ya da indirgeme oranını gösteriyor. Eşitlikte, t dönemi geliri işletme faaliyet kârından yatırım, vergi ve borçların çıkarılması ve alacak, stok değerlerinin eklenmesiyle elde edilir. İndirgeme oranı r ise devlet tahvillerinden elde edilen gelir-eksi enflasyon oranı ile elde edilecek puana belli bir yüzde risk priminin eklenmesiyle bulunuyor. ABD'de %10 olarak alınan indirgeme oranının, Türkiye ekonomisinde risk ögesinin yüksekliği nedeniyle daha fazla, örneğin %15 olması öngörülüyor. Yukarıdaki eşitlik, işletmenin büyüme hızı, faiz ve vergi giderleriyle ilgili uygulamalarına bağlı olarak, daha karmaşık duruma getirilebilir. Ancak yaklaşımın kamu işletmesinin satış fiyatını net gelir akışı-enflasyona göre düzeltilmiş gerçek indirgeme oranı ilişkisiyle saptadığı açıktır. Hesaplama, genellikle formülde t ile gösterilen zaman süresinin on yıl alınmasıyla yapılmaktadır.

Kamu işletmelerinin satış fiyatıyla ilgili hesaplamaların, çok süslü matematiksel eşitliklere dayandırılırsalar da, bu eşitliklerin dayandığı varsayımlar, değişken ve belirsiz kavramları içerdiğinden, sağlıklı sonuç verdikleri söylenemez. Bu nedenle KİT'in özelleştirilmesinde asıl sorun, yani satılacak KİT'in fiyatı, tartışmalı niteliğini koruyor⁽¹³⁾

(13) Nitekim KİT'in satış fiyatı ile ilgili belirsizlik, daha doğrusu bilinçle düşük fiyat saptama olgusu, özelleştirmenin ilk örneklerinden biri olan USAŞ'ın özelleştirilmesinde yaşanmış bulunuyor. USAŞ (Uçak Servisi A.Ş.), The Morgan Bank'ın KİT'in Özelleştirilmesi Raporu'nda, birinci derecede öncelikli olarak satılması önerilen KİT'ten biri olan USAŞ, aynı Raporda (Ek II), KİT'in satışı için değerlendirilmesinde kullanılan yöntemin bir örneği olarak ele alınıyor. Yukarıdaki formül çerçevesinde indirgenmiş nakit akımı yaklaşımıyla, USAŞ'ın satış fiyatı, 1984 Aralık verileri kullanılarak, 64 milyon ABD doları olarak saptanıyor. Rapor'da "şirketlerin değerlendirilmesi çok kompleks bir olaydır ve

Soru 86: Özelleştirilmenin yasal çerçevesi nasıldır?

Özelleştirme konusunda 1986'da yapılan yasal düzenlemeleri ele almadan belirtelim ki, özelleştirme olanağı, KİT ile ilgili *ilk* yasal düzenlemede yer alıyordu. Yasa, 4.7.1938 tarih ve 3460 sayılı KİT Yasası, KİT işletme birimlerinin müessese olarak örgütlenmesini zorunlu kılıyordu. Müesseseler de, hükümetin teklifi ve genel kurulun onayı ile, "pay sahiplerinin Türk olması ve pay senetlerinin ada (nama) yazılı olması" koşuluyla, anonim ya da limited ortaklığa dönüştürülebilirdi (m. 39). Ayrıca bu yöntemle oluşturulacak anonim ortaklıkların pay senetlerinin bir bölümü ya da tamamı *gerekli ve zorunlu* görülürse, Bakanlar Kurulu kararıyla, taşıyana (hamiline) yazılı olabilirdi. Pay ortaklığı senetlerinin taşıyana yazılı olması, pay sahiplerinin özel kişi ve kuruluşlar olmasını sağlayan bir yaklaşımdı. Daha sonra, 1964'te yapılan yasal düzenlemede bu tür bir olanağa yer verilmediği gibi, ilk yasada belirtilen olanak da kullanılmadı; KİT'in müesseselerinin özelleştirilmesi yoluna gidilmedi.

Ülkemizde, KİT'in özelleştirilmeleriyle ilgili ilk somut yasal düzenleme, 28 Mayıs 1986 tarihinde yayınlanan 3291 sayılı yasadır. Hukukçuların dudağını uçuklatacak kadar ilginç olan bu yasanın adı

sadece tecrübeli maliyeci uzmanlarca yapılmalıdır" uyarısı yapıldıktan sonra, 1984-1994 onyıllı için kâr öngörülerini de yapıyor. Buna göre USAŞ'ın örneğin 1989'da 20,3 milyar lira kâr edeceği belirtiliyor; 1988 için de öngörülen 14,7 milyar liralık kâr, 17,7 milyar olarak gerçekleşmiş bulunuyor. Bir başka anlatımla, USAŞ'ın fiyatı, karlılığının düşük tutulmasına karşın, 64 milyon ABD doları olarak saptanıyor. Nitekim, USAŞ'ın özelleştirilmesinde mali danışman olarak çalışan The First National Bank of Chicago, Uluslararası Endüstri ve Ticaret A.Ş. ve Arthur Young firmalarının USAŞ'ın kârını düşük saptadıklarını Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da ayrıca saptıyor. Bütün bu olgular, USAŞ'ın, 1989 ağustosunda, 14,5 milyon ABD dolarına satılmasını engellemeye yetmiyor. Üstelik, USAŞ'ı satın alan yabancı firmaya (SAS), satış sözleşmesinde, devletin bu alanda belli bir süre hiçbir yatırım yapmayacağı gibi özel ayrıcalıklar tanıyan, yıllarca tekel konumunda kârlı çalışmasını sağlayacak ödünler veriliyor. Bu tür uygulamaların *nasıl* yapılabildiği, yapılmalarından daha büyük bir önem taşıyor. Bu nasılın temelinde, öncelikle, KİT ile ilgili yıllarca süren yanlış kanıların oluşturulmasının büyük payı bulunuyor. Başta yerli ve ulusal olması gereken özel sermaye kesimlerinin KİT olgusunu yanlış değerlendirmeleri ve özelleştirmeye sürekli alkış tutmaları vurgulanmalıdır. Özel büyük sermayenin sözcüleri, 1980'li yıllarda, KİT'in özelleştirilmesini kendileri de ayrı çalışmalarla, yayınlarla destekliyor. Ancak uygulamada, KİT'in "tümüyle ve yabancılara" satılması karşısında tepki gösteriyor; bunun özelleştirme değil bir "yabancılaştırma" olduğunu belirtmeye çalışıyor. Bu çok geç kalmış uyarışın KİT'in toplan ve yabancılara satılmasına engel olmadığı görülüyor. İkinci ve kanımızca çok daha önemli bir neden, KİT satışlarının 12 Eylül-ANAP rejimi sırasında uygulanmasıdır. 12 Eylül-ANAP rejimi, oluşturduğu baskı, yıldırma ve sindirme politikasıyla toplumun KİT'e sahip çıkmasını engelliyor; demokrasinin yokluğu, yukarıda belirtilen en hafif deyişle keyfi satış işlemlerine olanak veriyor.

şöyle: "1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Yatırımların Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 7.11.1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun." Gerçekte, tümü 19 madde olan bu yasanın 13-16. maddeleri, yalnızca dört maddesi, KİT'in özelleştirilmesiyle ilgilidir.

Yasaya göre KİT'in özelleştirilmesine Bakanlar Kurulu, bunlara bağlı müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerin özelleştirilmesine de Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu yetkilidir. Bu son kurul KİT iştiraklerindeki kamu paylarını da satabilir.

Özelleştirilmesine karar verilen KİT ve bağlı ortaklıklar doğrudan, müessese ve işletmeler anonim ortaklığa dönüştürüldükten sonra hiçbir işleme gerek kalmaksızın Başbakanlığa bağlanacaktır. Yasa düzenleyici, yabancı uzmanlık kuruluşlarının önerilerine de uygun olarak, özelleştirmenin *tek elden* yürütülmesini istiyor. Özelleştirmeye ilgili işlemlerden her türlü vergi, resim ve harç alınmayacağını belirten yasa, anonim ortaklığa dönüşen özelleştirilecek KİT, müessese ve bağlı ortaklıklarından kamu payı %50'nin altına düşünceye dek, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, bunların çalışması, kuruluş yapıları, yönetimi, denetimi ve sermaye yapılarıyla ilgili her türlü işlemi yapmaya yetkilidir. Ayrıca satış ve işlemlerden elde edilecek gelirin *fon, hazine ve özelleştirilen kuruluş* arasında hangi oranda bölüştürüleceğine aynı idare karar verecektir.

Bu karmaşık ve hukukçular arasında tartışmalı yasal düzenlemeden çıkarılabilecek iki sonuç vardır. Birincisi, Kamu Ortaklığı İdaresi, özelleştirme konusunda tam yetkilidir; ikincisi de satış işlemi, anonim ortaklıklara dönüştürmenin bir sonucu olarak, pay senetlerinin satılması biçiminde yapılacaktır. Pay senetlerinin fiyatı, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nin önerisi üzerine, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'nca saptanacaktır.

Soru 87: KİT özelleştirmeye nasıl hazırlanıyor?

KİT'in özelleştirmeye ya da *satışa* hazırlanması, alınmak istenmesi, kuşkusuz belli koşullara bağlıdır. Bu koşulların başında

ilgili KİT'in *kârlılığı* geliyor. Dolayısıyla satışa hazırlamanın ana ek-seni satılacak kamu işletmesini kârlı çalışır bir duruma getirmektir. Zarar eden KİT'i hiçbir özel girişimcinin satın almayacağı açıktır.

KİT'in kârlı çalıştırılmasının değişik yöntemleri vardır. Bir işlet-menin kârlılığı, bilindiği gibi, toplam gelirlerinden tüm maliyet öge-lerinin çıkarılmasıyla bulunur. Dolayısıyla kârlılığı artırıcı girişimler, ya maliyetlerin düşürülmesi, ya da gelirlerin artırılması olarak iki alt gruba ayrılabilir.

KİT gelirlerini artırmanın yolu ürettikleri mal ve hizmetin *fiyatına* bağlıdır. KİT mal ve hizmetlerinin fiyatı maliyetin üzerindeyse, ya da maliyetten daha yüksek oranda artırılsa, kamu işletmesi kârlı ola-caktır. KİT'in tekel konumu varsa ya da hükümet KİT mal ve hiz-metlerinin fiyatlarının yüksek tutulmasını sağlarsa, bu sonuç alına-bilecektir. Denilebilir ki KİT'i kârlı kılmanın en kolay yolu budur.

Buna karşılık mal ve hizmetlerin maliyetinin düşürülmesi yo-luyla KİT'in kârlı duruma getirilmesi, bu konuda özel uğraşmayı ge-rektirir. Maliyet öğeleri, kullanılan girdiler, yönetim, verimlilik, satış ve pazarlama gibi konuları kapsar. Kullanılan girdilerin fiyatı ve kalitesi, yönetimin etkin çalışması, tüm çalışanların verimliliği, satış ve pazarlama süreçlerindeki başarı, maliyeti belirleyecektir. Bu ne-denle KİT'i kârlı duruma getirmek için sözü edilen maliyet öğelerinin sağlıklı -ekonomik ve teknolojik etkinliği ve verimliliği en üst düzeye çıkaran- bir düzeye ulaştırılması gerekir. KİT'i kârlı duruma getir-menin güç sayılabilecek yolu da burada düşümleniyor.

KİT'in, *satışa hazırlanması*, daha doğrusu kârlı duruma getiril-meleri, iki ana ögeye bağlanmış bulunuyor. Bunlardan biri fiyatlama süreci, öbürü de KİT çalışanlarının durumuyla ilgili uygulamalardır. Bu noktalar üzerinde ayrıntılı durulması gerekiyor.

KİT'in ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarının, özellikle 24 Ocak 1980 sonrasında yürürlüğe konulan ekonomik istikrar önlemleri çerçevesinde, hızla artırıldığı görülüyor. Mal ve hizmetlerinin fiyatı sürekli artırılan KİT'in kârlı *görünmeleri* sağlanmış bulunuyor. Bir başka anlatımla KİT'in kârlı kılınmasının yükü, bu kuruluşların mal ve hizmetlerini kullananlara aktarılıyor. KİT ürünlerinin kullanıcıları, tüketiciler ve ara mallarını kullanan üreticiler fazla ödemeleriyle KİT'i satışa hazırlıyor.

KİT'in kârlı duruma getirilmesinde ikinci, ancak kesinlikle ikincil olmayan etmen, KİT çalışanlarıyla ilgilidir. Önce, 1980 sonrasında KİT çalışanlarının sayısal artışı çok sınırlı tutuluyor. Bu yaklaşımla

varolduğu düşünölen personel fazlası eritiliyor. Ancak bu yaklaşım KİT'in işleyişini, yönetim yapısını ve buradan kişi başına verimliliğini artıracak önlemlerle tamamlanmıyor. İkinci olarak, KİT'in personel giderleri, görelî olarak, hızla azaltılıyor. KİT'in toplam personel giderlerinin ulusal gelire katkılarına oranı, ücret ve sosyal yardımlar dahil, 1979'da %57,6'dan, 1986'da %28,1'e indirilmiş bulunuyor. Salt işletmecî KİT'te personel gideri/üretim değeri oranı, 1979'da %46,8'den, 1986'da %18,8'e düşürölmüş bulunuyor.

KİT'in personel giderlerinin bu ölçüde düşürölmesinin ana nedenleri, 1980 sonrasında uygulanan ücret politikasının KİT'e yansması, sendikal haklara getirilen sınırlamalar ve sözleşmeli personel uygulamasıdır. Gerçekten, 1980 sonrasında, genel olarak ücretlerin düşük tutulması politikası izlenmiş, bu uygulama, daha önce değinildiğı gibi, özellikle KİT çalışanları için geçerli olmuştur. Ek olarak, sendikal hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ve özellikle, petro-kimya ve bankacılık gibi alanlarda grev yasağı getirilmesi de ücretlerin görelî olarak azaltılmasını sağlamıştır. Sözleşmeli personel uygulaması da çalışanların sendikal etkinliklerini, örgütlü hak almalarını gerileyen bir etken oluşturmuştur.

Sonuç olarak, KİT'in kârlı kılınarak satışa hazırlanmasının yükü, genel olarak topluma özel olarak da bu kuruluşların çalışanlarına çektirilmektedir. Bu yaklaşım sağlıklı sayılamaz. KİT'in yapısal/yeni düzenlemelerle ve verimlilik artışına dayalı olarak durumlarının "iyileştirilmesi" yoluna gidilmeliydi. Özelleştirme uygulamasına giden öbür ölkelerde satılacak KİT'in durumunun düzeltilmesinin bedeli kuruluşların işçilerine, ya da fiyat artırarak topluma ödetilmiyor. Türkiye'de KİT'in satışa hazırlanması, bu yönüyle de, kendine özgü bir özellik taşıyor.

Soru 88: Özelleştirme nasıl yürütölüyor?

Özelleştirme ile ilgili ilk hazırlıkların 1983 sonrasında başlatıldığı söylenebilir. O yıllarda, bir yönden KİT ile ilgili yasa gücünde 233 sayılı kararname çıkarılarak özelleştirmenin yolu açılıyor, öbür yönden de KİT'in satışı konusu yabancı danışmanlık firmalarına inceleniliyordu. Denilebilir ki, özelleştirme uygulaması, bu konuda genel çalışmaları yapan, KİT'in tamamını özelleştirme açısından incele-

yen, yabancı danışmanlık kuruluşlarının önerilerine göre yürütülüyor. Bu konudaki çalışmaların en kapsamlısı, 1985 sonunda hükümete verilen Morgan Guaranty Bank'ın *Özelleştirme Ana Planı*'dır. Özelleştirme, bu planın önerilerine bağlı kalınarak yürütülüyor.

Özelleştirme Ana Planı, önce KİT'in tamamı için, bir kısım düzenlemeleri önerdikten sonra, satış önceliklerine göre sıralanmalarını kapsıyor. Özelleştirme programının bir an önce başlatılmasını öneren Plan, yasal, toplumsal ve muhasebeye ilişkin konularda genel düzenlemeler yapılmasını öngörüyor.

Özelleştirme programının yürütülmesi için üstesinden gelinmeyecek yasal engel bulunmadığı, ancak KİT'in yönetim ve denetim yapısının değiştirilmesi gerektiği vurgulanıyor. Buna göre özelleştirmeden önce KİT Türk Ticaret Kanunu kapsamına alınmalı ve yönetim ve denetim bakımından anonim ortaklık özelliği kazanmalıdır. KİT üst yöneticilerinin konumu da bu niteliğiyle KİT'in başarısına göre belirlenmelidir. Bu çerçevede, hükümetin KİT mal ve hizmetlerinin fiyatını saptama yetkisi sona ermeli, iç ve dış kredi sağlamada özel ortaklıklarla aynı konuma gelmeleri yoluna gidilmelidir.

Toplumsal konuların başında, KİT'te çalışanların durumu geliyor. Plan, işgücü fazlası bulunan KİT'in özelleştirilmelerinin uzun dönemde yapılmasını öngörüyor. Fazla personelin erken emeklilik, gönüllü ayrılma ve yüksek tazminat verilerek çıkarma gibi yöntemlerle azaltılması öngörülmekte, bu yapılamadığında, ekonomik olmayan bu tür KİT'in ayrı bir fondan desteklenmesi önerilmektedir. Benzer biçimde, fiyatlama yoluyla toplumsal destek veriliyorsa, bunun yerini tüketicilere doğrudan ödeme yöntemi almalıdır.

KİT'in satışa hazırlanmasında en önemli sorunlardan birinin muhasebe konusu olduğunu belirten Plan, bir ortaklığın mali durumunun, tarafsız, düzenli, tutarlı, karşılaştırılabilir biçimde ölçmeye olanak veren bir muhasebe sistemiyle saptanabileceğini vurguluyor. Uygun bir muhasebe sisteminin "genellikle benimsenen muhasebe ilkeleri, muhasebe standartları kurulu ve profesyonel mali denetçileri gerektirdiği" belirtildikten sonra, bugün için bunların hiçbirisi Türkiye'de yoktur (s. 8) sonucuna varılıyor. Bu durumda yapılacak iş, "yüksek öncelikli özelleştirme adaylarının derhal mali denetimlerini başlatmak üzere uluslararası muhasebe firmaları'nın derhal işe başlatılmasıdır (s. 9). Ek olarak da KİT'in uygulanmakta olan muhasebe sistemlerinin iyileştirilmesi, bu amaçla Latin Amerika ülkelerinin örnek alınmasını, ABD ve İngiltere'de uygulanan açıklayıcı uyarlanmış bilanço yöntemlerinin dikkate alınması öneriliyor.

Morgan Bank'ın Özelleştirme Ana Planı, daha sonra, KİT'in satılabilirlik durumuna göre sıralanmasını içeriyor. Üzerinde çalışılması istenilen 32 KİT'in satılmak üzere sınıflandırılmasında, "ekonomik başarı" ve "yatırım" gereksinmelerinin ölçüt alındığı vurgulanıyor.

Ekonomik başarı, sübvansiyon, dışalım koruma ya da fiyat denetiminin bulunmadığı rekabetçi ortamda KİT'in kârlılığı olarak tanımlanıyor. Ekonomik başarının belirlenmesinde, girişimin pazarları, ürünlerine gelecekte olabilecek arz ve talebi, işletmeleri, işletme verimliliği, mal varlıklarının kalitesi, uluslararası piyasada rekabet edebilir bir maliyet yapısı ve özellikle enflasyona göre düzeltilmiş işletme kârlılığı göz önünde tutuluyor. Buna göre KİT, üç öncelik grubuna ayrılıyor.

Birinci derecede öncelikli KİT, kendi içinde ayrıca üç alt bölüme ayrılıyor: a. tümüyle satılabilir, b. çoğunluğu satılabilir ve c. büyük bölümü satılabilir. Birinci derecede öncelikli olup, *tümüyle* satılacak KİT TURBAN, THY, USAŞ ve seçilen kamu iştirakleri biçiminde sıralanıyor. *Çoğunluğu* satılabilir KİT olarak ise YEMSAN ve ÇİTOSAN alınıyor. Bu KİT'in, Doğu Anadolu'da bulunan ve kârlı olmayan birimlerinin bir yana bırakılması ve Batı'daki fabrikalarının, "birer birer" ya da "grup halinde" satılması öneriliyor. Birinci derecede öncelikle olan ve *bir bölümü* satılabilir KİT olarak da, TİGEM, TPAO ve ETİBANK alınıyor. TİGEM'in gereğinden fazla olan arazisinin saptanması ve satılması, tohum üretme işinin özel sektöre sözleşmeyle verilmesi öngörülüyor. TPAO'nun önce, iki basamaklı olarak, birincisinde Araştırma, Üretim ve Botaş, ikincisinde Tupraş ve Petrol Ofisi olarak yeniden düzenlenmesi; ikinci basamakta küçük bir iştirakin yabancı bir petrol üreticisine, Botaş'ın gelir ortaklığı senetleri yoluyla, Ditaş'ın da mal varlığının satılması öneriliyor. Aynı gruba giren ETİBANK'ın bir holding olarak yeniden düzenlenmesi, bor ve krom gibi kârlı müesseselerin özkaynaklarının satılması, bakır işletmeleri için bir fizibilite çalışması yaptırılması ve alüminyum işletmelerinin yabancı sermayeye kiralanması önerilmektedir.

Özelleştirme için *ikinci derecede öncelikli KİT* de kendi içinde dört alt gruba ayrılıyor. *Bazı kısımlarının satılması*, öbür kısımlarının iyileştirilmesi ya da kapatılması öngörülen KİT olarak, Sümerbank ve TSEK sayılıyor. Sümerbank'ın tekstil, deri ve perakende satış mağazaları alt birimleri için ayrıca Boston Consulting Group'un önerilerinin dikkate alınması isteniyor. Sümerbank ve TSEK'in ticaret kanunları içine alınması ve hesaplarının bağımsız olarak inceletilmesi ve yapısal düzenlemeye gidilmesi öneriliyor. İkinci de-

recede öncelikli alınan ve yavaş yavaş özelleştirilmesi öngörülen KİT olarak da PTT ve TEK sıralanıyor. Bu KİT'in, ticaret yasası kapsamına alınmaları, yabancı muhasebe firmalarının denetimine uygun bir muhasebe sistemine geçmeleri, iştiraklerinin satılması, PTT'nin iki şirkete ayrılması ve özel kesimin enerji santrali yapmasının teşvik edilmesi, ek olarak da öz kaynaklarının sermaye piyasasında satışına başlanması önerilmektedir. İkinci derecede öncelikli ve *belki satılabilir* olarak sıralanan KİT, EBK, TKİ, MKEK, T. Gemi ve ORÜS'dür. Sayılan bu KİT'in, özel girişime göre olan ayrıcalık ve üstünlükleri, ORÜS'e tanınmış olan ormanlardan yararlanma gibi, sona erdirilmeli, ayrıca bu konularda kamunun alım satımı yerine özel girişimler özendirilmelidir. İkinci derecede öncelikli satılabilir KİT içinde sonuncu grubu *devlet desteğiyle* satılabilecekler oluşturuyor. Bunlar ÇAYKUR, TÜRK ŞEKER, SEKA, PETKİM, TÜGSAŞ, TDÇİ, ASOK ve TTK'dir. Burada sayılan KİT'e verilen doğrudan ve dolaylı kamu desteği gözden geçirilmeli, yeni bir biçime sokulmalı, hükümet bu alanlarda özel girişimcileri özendirmeli ve yine bu konularda kamu yatırımlarını sınırlandırmalıdır. Öbürlerinde olduğu gibi bu KİT'in de ticaret yasası kapsamına alınmaları ve ek olarak, bir kısım tesislerinin yönetim sözleşmeleri yöntemiyle devri ya da satılması yoluna gidilmelidir.

Üçüncü derecede öncelikli satılabilir KİT, genellikle "kamu hizmeti" veren, ya da genel sınıflamada KİK olarak belirtilen kuruluşlardır. Bunlar DMO, T. Deniz İşletmeleri, TCDD, DHMİ, TMO, TZDK ve TUSAŞ'tır. Bu konuda, kamu hizmetlerinin özel sektöre sözleşme ile verilmesinin uygun olacağı belirtiliyor. Özelleştirme Planı'nda, daha sonra, KİT'in bu sıralanmasına uygun olabilecek özelleştirme yöntemlerine ve alınması gereken öbür önlemlere yer veriliyor.

Alınması gereken önlemler içinde sermaye piyasasının geliştirilmesi, hemen satılamayacak KİT için bir reform projesinin uygulanması ve satış için yapılması gerekenler sıralanıyor. Satış işlemlerinin yürütülmesinde hükümetin zaman yitirmeden yabancı danışmanlar tutmasının gerekliliği özellikle vurgulanıyor. Bir başka anlatımla, Plan, satış işlerinin tümüyle yabancı danışmanlık kuruluşlarınca yürütülmesini öngörüyor. Yabancı danışmanlık kuruluşu, KİT'in, *satış değerini* belirleyecek, en uygun sermaye yapısını sap-tayacak, olası alıcıların listesini hazırlayacak, farklı alıcıların tekliflerinin değerlendirilmesini yapacak ve çok daha önemlisi, alıcılarla *satış görüşmelerini* yürütecektir. Özetle, Morgan Bank'ın Özelleştirme Planı, KİT'in özelleştirme işlerinin tümüyle yabancı danışmanlık kuruluşlarınca yürütülmesini istiyor.

KİT'in özelleştirilmesi genellikle bu Plan'a uygun olarak yürütülüyor. Ancak, hükümetin özelleştirme konusunu, A.D. Little, Se-ma-Metra gibi yabancı uzmanlık kuruluşlarına da ayrıca incelettiği belirtilmelidir. Özelleştirmenin gerçekleştirilmesinde, Sümerbank ve Petkim örneklerinde olduğu gibi, önceliklerin değiştirilmesi yoluna da gidildiği oluyor. Hazırlık çalışmalarının büyük ölçüde kamuoyundan gizli tutulması, satış işlemlerinin yürütülmesinde de büyük ölçüde varlığını sürdürüyor.

Soru 89: Günümüze (1989 ortalarına) dek özelleştirilmesine karar verilen KİT ve iştirakleri hangileridir?

Özelleştirme uygulaması ilk kez 1988'de Teletaş'ın kamu payının satışıyla başladı. Kamuya ait pay senetlerinin bankalar aracılığıyla pazarlanması yoluna gidildi. Bu konudaki tüm önlemlere karşın, sermaye piyasasında Teletaş'ın paylarının fiyatının düşmesi engellenemedi. Bunu izleyen satışlarda "tümüyle ve yabancılara satış" uygulaması yaygınlık kazandı.

Bu çerçevede, önce, çok kârlı oldukları Morgan Guaranty'nin Özelleştirme Planı'nda da vurgulanan Boğaziçi Hava Taşımacılığı, USAŞ ve ANSAN ile, T. Çimento Fabrikaları'na ait beş fabrikanın satışı yoluna gidildi. Esasen özelleştirme sürecine, 1988'de KİT durumundan çıkarılan PETKİM ve Sümerbank da katılmış ve yine KİT iştiraklerinin en kârlı olanlarından başlayarak pay senetlerinin satılması sürecine girilmiştir (Tablo: 21).

Satışa çıkarılan KİT ve bağlı ortaklıkları, Morgan Guaranty'nin önerilerine, genellikle uygun düşüyor. Bunun bir istisnası Sümerbank'tır. Anlaşılan hükümet, Morgan Guaranty'nin "ikinci derecede özelleştirilebilir" saydığı, bir kısmının satılabileceği, öbür kısımlarının "iyileştirilmesi" ya da kapatılmasını önerdiği Sümerbank'ı Türkiye'de kamu girişimciliğinin bir simgesi sayıldığı için öncelikle elden çıkarmak istiyor. Petkim'in ise, tekel konumuyla, şu andaki kâr oranı çok yüksek olmasa bile, gelecekte çok kârlı olabileceği hesaplanıyor.

İştiraklerdeki KİT paylarının satılmasında da yine Morgan Guaranty'nin önerilerine uyuluyor; öncelikle en kârlı olanlardaki pay senetleri satılıyor. Ayrıca iştiraklerde "yabancı sermaye"nin ağırlıklı olması satış için önemli bir etmen oluyor. Örneğin, Netaş'ta Northern Electric'in %31, Teletaş'ta Bell Telephon'un %39, Basf-Sümerbank'

Tablo 21:
ÖZELLEŞTİRİLMESİNE KARAR VERİLEN KİT VE İŞTİRAKLERİ
(Sermaye ve kâr milyar TL)

	Ödenmiş Sermayesi	KİT Payı %	Yıllık* Kârı (1987)	Kâr Oranı %	Danışman Firma
	(1)	(2)	(3)	31	
Ortaklık					
PETKİM	185	97,6	22,7	12,3	Samuel Monteque/TEB
Sümerbank	134	100,0	9,3	7,0	Barclays de Zoete Weedd
Bağlı Ortaklıklar					
Alyon Çimento	0,5	99,6	4,1	814,0	Rothchild LCF/TEB
Ankara Çimento	0,5	93,5	4,0	800,0	Rothchild LCF/TEB
Balıkesir Çimento	0,5	98,3	4,4	889,4	Rothchild LCF/TEB
Söke Çimento	0,5	99,6	2,2	446,4	Rothchild LCF/TEB
Trakya Çimento	0,5	99,9	6,2	1.231,0	Rothchild LCF/TEB
Boğaziçi Hava Y.	0,001	100,0	1,2	121.100,0	F. Chicago/İnterbank
USAŞ Uçak Servisi	0,2	100,0	8,5	4.253,0	F. Chicago/İnterbank
TURBAN Turizm		100,0			
Düzce Çimento		99,8			
Adana Kâğıt Torba	0,001	60,0	0,184	18.400,0	
TESTAŞ T. Elektronik	1,2	74,0	13,9	1.125,1	
İştirakler					
NETAŞ-North. Eİ*	6,0	49,0	9,9	165,5	S. Lehman
TELETAŞ	14,0	40,0	2,5	17,7	Chase/Ziraat
ANSAN	1,8	88,0	0,66	36,9	Rothchild LCF/TEB
Arçelik	1,6	15	39,1	2.441,2	Rothchild LCF/TEB
Bolu Çimento	1,5	41,0	4,6	303,6	Rothchild LCF/TEB
Çelik Halat*	2,7	30,0	3,7	138,1	Rothchild LCF/TEB
Çukurova Elektrik	15,0	25,4	43,5	289,8	Rothchild LCF/TEB
EREĞLİ Demir-Çelik	38,4	59,3	119,6	311,5	
Gübre Fab.	4,9	31,0	1,0	21,4	Rothchild LCF/TEB
Kepez Elektrik*	5,0	45,0	3,3	66,8	Rothchild LCF/TEB
Aroma-Meyve Suyu	1,25	52,5	0,1	8,9	Finansbank
BASF-Sümerbank	1,0	40,0	2,4	240,0	Tekstilbank
Çanakkale Seramik*	7,7	17,0	14,5	187,9	Tekstilbank
Adana Çimento*	1,7	47,3	10,4	611,8	İktisat Bankası
Fruko-Tamek	0,004	36,0	2,2	53.755,0	Finansbank
Gima*	0,002	49,0	0,8	37.965,0	Türk Merchant
İpragaz	0,001	49,3	4,1	451.029,8	Türk Merchant
Konya Çimento*	1,6	39,8	3,2	206,3	Finansbank
Mersin Çimento		46,2			
Migros	0,6	42,3	1,2	193,5	Finansbank
Tamek Gıda	0,0015	31,0	0,29	19.164,2	Finansbank
Tofaş Oto Fab.	6,7	23,1	40,8	609,0	Citibank
Tofaş Oto Tic.	2,0	39,0	12,5	625,0	Citibank
Türk Kablo	0,8	38,0	6,6	825,0	Koç/Amerikan
Ünye Çimento*	1,5	49,2	2,5	166,7	İktisat Bankası
Bandırma Yem	0,1	24,6	0,56	496,2	
Kars Yem	0,1	32,0	0,15	1.613,3	
Sivas Yem	0,05	25,0	0,001	29,0	
Aksaray Yem	0,1	40,0	0,37	310,0	
Çorum Yem	0,1	30,0	0,09	91,8	

Eskişehir Yem	0,2	45,0	0,55	229,6
Kayseri Yem	0,36	13,3	0,46	127,7
AEG-ETİ EL	30,0	20,0	1,7	5,6
Çeştaş-Çukurova*	0,9	2,2	0,5	51,1
Ditaş-Dorsan	2,2	14,5	0,4	20,0
Güney Sanayi	10,5	30,0	3,2	30,5
Toros Gübre	28,7	25,0	2,4	8,3
Toros G. ve Z. Al.	0,1	25,0	0,3	324,3

Notlar:

1. İşaretli (*) firmaların kârları 1986 yılına aittir, bu durumda, Örneğin Kepez Elektrik ve Çanakkale Seramik'in kâr oranları 1986 ödenmiş sermayelerine göre hesaplanırsa, sırasıyla, %103 ve %389 oluyor.
2. Arçelik'in kârı İstanbul Sanayi Odası'nın 500 büyük sanayi kuruluş ile ilgili verilerinden alınmıştır, *ISO Dergisi*, Ekim 1988, s. 4.
3. Turban, Düzce Çimento ve Mersin Çimento ile ilgili veri elde edilememiştir.
4. Kâr oranları, kâr miktarı/ödenmiş sermaye x 100 olarak hesaplanmıştır.

Kaynak:

YÖK, *Genel Raporları ve Basın.*

ta Basf A.G.'nin %60, İpragaz'da Euro Metal'in %49, AEG Eti'de AEG'nin %50,8, Tofaş Oto'da Fiat'ın %41,5 payları bulunuyor. Öbür iştiraklerin de yerli büyük holdinglerin elinde olduğu gözleniyor. Örneğin OYAK, Bolu ve Adana Çimento'ya sırasıyla %40 ve %47,8 pay ile; Arçelik'te Koç Grubu %69,4, aynı Grup Migros'ta %50,9, Tofaş Oto Ticaret'te de %50 pay ile ortak bulunuyor. İş Bankası Konya Çimento'da %39, Ditaş-Dorsan'da Türkiye Sınai Kalkınma Bankası ile birlikte %50,3 paya sahiptir. Çanakkale Seramik'te Bodur Grubu'nun %76 payı bulunuyor, Toros Gübre ve Toros Gübre ve İlaç'ta Tekfen Grubu'nun payları ise sırasıyla %56 ve %60'a ulaşıyor. Özetle iştiraklerin özelleştirilmesinde yerli büyüklerle yabancıların işbirliği yaptığı kuruluşlar başı çekiyor. O kadar ki, Has Holding'in %11 pay ile ortak olduğu Ansan (Ankara Gıda ve Meyve Suları Sanayii A.Ş.), aynı holdingin Türkiye temsilciliğini yaptığı dünyaca ünlü Coca-Cola firmasına "toptan" satılmış bulunuyor.

Özelleştirmede bir başka noktanın da altının çizilmesi gerekiyor. Özelleştirme ile ilgili *hazırlıkların* tümüyle yabancı danışmanlık firmalarına yaptırıldığı biliniyor. Hazırlıktan sonra, satış işlemlerini, yani ikinci aşamayı da danışman olarak, çok büyük ölçüde yine yabancılar yürütüyor. Yabancı sermaye kuruluşlarına bu büyük hizmetleri(!) nedeniyle ne kadar para ödendiği, bunların neler yaptığı, araştırma ve bulgularının boyutları, ısrarla ve bilinçle, kamuoyundan saklanıyor.

Soru 90: Uygulanmakta olan özelleştirme politikasının eksik yönleri nelerdir?

Ülkemizde uygulamaya konulan özelleştirme politikasının eksik yönleri için, saymakla bitmez denilirse, yanlış olmaz.

Önce, özelleştirme olgusunun ülkemizde kamuoyuna tüm yönleriyle aktarıldığı, kamuoyunun bu konudaki görüş ve önerilerinin dikkate alındığı hiçbir biçimde söylenemez. Özelleştirmeye ilgili hazırlık çalışmaları ve bununla ilgili işlemler tümüyle yabancı danışmanlık kuruluşlarınca yürütülmektedir. Bir bölümü DPT tarafından dilimize çevrilen ve çok sınırlı olarak dağıtılan bu çalışmaların, kamuoyunda yeterince tartışılmadığı biliniyor. Kaldı ki, özelleştirme işlemleriyle ilgili danışmanlık çalışmaları yapan yabancı firmalara ödenen paranın miktarı bile kamuoyuna açıklanmamış, buna gerek görülmemiştir. Bu bilgi ve iletişim yokluğundan yararlanılarak yürütülen özelleştirme işlemlerine ilişkin olarak, Türk-İş ve öbür işçi sendikalarının, sivil toplum örgütlerinin, bunun da ötesinde yerli özel sermaye örgütlerinin görüşleri, eleştiri ve önerileri, bir yana bırakılabilmektedir. Kısaca, özelleştirme, toplumumuzda, demokratik süreçlerin işletilmediği bir dönemde uygulamaya konulmaktadır.

İkinci önemli eksik, fiyatlama sürecinde görülüyor. Teletaş'ın pay senetlerinin sermaye piyasasında yeterli ilgiyi görmemesi ve büyük bir olasılıkla kamuoyuna açıklanmayan başka nedenlerle, pay senedi satışı yoluyla özelleştirme biçiminden vazgeçilmiş, bunun yerini, tek fiyatla ve toptan satış yöntemi almıştır. Tümüyle satış yöntemi, gerçekte özelleştirmenin en önemli sorunu olan fiyatlama işinde çözümsüzlüğü de birlikte getirmektedir. O kadar ki, KİT'in, "sudan ucuza", ya da gerçek değerinin "onda biri" fiyatına satıldığı, çoğu kez doğru olarak, vurgulanmaktadır.

Uygulanmakta olan özelleştirme işlemlerinin en önemli eksiklerinden biri de, satışın kimlere yapılacağı, daha doğrusu alıcının-alıcıların seçiminde görülüyor. Özellikle toptan satış yönteminde, KİT'in tek bir yabancı ortaklığa satılması yoluna gidiliyor. Bu nokta, başlı başına çok büyük bir sorun niteliği taşıyor. Özelleştirme uygulamasına giden gelişmiş kapitalist ülkelerde, KİT'i yabancıların toptan satın almalarına kesinlikle olanak verilmiyor. Ulusal sermaye anlayışına dayalı olarak, satılan KİT'te yabancıların sahip olabilecekleri pay, birçok ülkede %15-20 ile, yasal olarak, sınırlandırılıyor. Türkiye'de ise, bunun tümüyle tersine bir uygulamaya gidiliyor.

KİT'in toptan, yabancılarla satılması güncellenen bir deyimle, özelleştirmeyi, özelleştirme olmaktan çıkarıyor, ona *yabancılaştır-*

ma niteliği kazandırıyor. Böyle olunca da yıllardır özelleştirme girişimlerine karşı çıkmayan, tersine özelleştirme olgusuna alkış tutan yerli büyük sermaye sözcüleri, yabancılaştırma olgusuna karşı çıkmaya çalışıyor.

KİT'in tümüyle yabancılara satılmasının en önemli tartışma noktalarından biri de yerli üretimin geleceğiyle ilgilidir. KİT'i satın alan yabancı ortaklığın, buradaki üretimi istediği gibi düzenlemesi, gerekli görürse tümüyle durdurması olanağı her zaman vardır. Türkiye'nin ucuz emek cenneti, olması belirli bir süre yerli üretimin sürdürülmesine neden olabilirse de, uzun dönemde, maliyet, kalite ve benzeri gerekçelerle üretimin durdurulması yoluna gidilebilir. Bu durumda yapılabilecek olan, aynı ürünü dışalımla sağlamaktır. Dışalım güçlükleri olduğunda dışalımla ilgili malın sunumunu artırma sınırlı kalacaktır. Özetle, KİT satışlarıyla ilgili uzun dönemli, temel sorunlardan biri de budur.

KİT'in özelleştirilmesiyle, bu kuruluşlarda *çalışanların durumu* da en azından belirsizliğe itilmektedir. KİT çalışanlarının önemli bir bölümünün sözleşmeli yapılması ve KİT'in çalıştığı başlıca alanlarda grev yasağı konması, çalışanların durumunu büyük ölçüde olumsuz yönde etkiliyor. Bu durumda KİT'ten çıkarılacak işçiler, esasen varolan işsizlik sorununu daha da ağırlaştıracaktır.

Uygulamada görülebilecek en önemli eksiklerden biri de KİT'in tümüyle satışından sonra doğacak olan *piyasa yapılarıdır*. Satılan KİT, tek el ya da yarı-tek el konumunda ise, bu kez kamu tekelinin yerini, yerli ya da yabancı, özel tek el alacaktır. Dolayısıyla, KİT satışlarının bir sonucu olarak serbest piyasa yapısının oluşacağını öne sürmenin bir anlamı yoktur. Kaldı ki, kamu tekelinin fiyatının saptanmasında hükümetin doğrudan karışması olanağı bulunuyordu; özel tek el durumunda bu olgu da söz konusu olmayacaktır. Sonuçta, tek elci kârları daha da artacaktır. KİT'in toptan satışı yerine pay senetlerinin halka satışı yoluna gidilseydi de, tekelleşme süreci engellenemezdi. Kişi başına gelirin çok düşük olduğu Türkiye'de, KİT pay senetlerinin kolayca büyük sermaye sahiplerinin elinde toplanması, bunun da tekelleşmeyi artırması, kaçınılmaz olacaktı. Özetle, KİT satışları sonucu, piyasa yapısında tekelleşme sürecinin hızlanması, tek elci sömürünün artması, kaçınılmazdır.

KİT'in özelleştirilmesinin en önemli gerekçelerinden biri de bu kuruluşların devlet bütçesi üzerinde yük olmalarıydı. Özelleştirme, bir bakıma zorunlu olarak en kârlı KİT'in satışı biçiminde yürütüldüğüne göre, KİT'in devlet bütçesi üzerindeki baskıları azalmayacak, tersine artacaktır. Bunun nedeni bir yandan devletin kâr etmekte

olan KİT'ten aldığı vergilerin, eğer özel ortaklıklar KİT kadar vergi ödemezse, azalacak olmasıdır.

KİT'in özelleştirilmesinin *sermaye birikimi* açısından da değerlendirilmesi gerekiyor. Özelleştirme, doğrusu, varolan sermayenin mülkiyetinin el değiştirmesidir; bir başka anlatımla, servet aktarılmasıdır. Bu nedenle, yeni yatırım sayılamaz. Özel yerli ve yabancı sermaye sahipleri ellerindeki sermaye ile yeni yatırım yapacak yerde varolan yatırımları satın almakla, kuramsal olarak yatırım yapmış olsalar bile, gerçekte yatırım yapmamış olacaktırlar; özelleştirme ile toplumun üretim olanakları genişlemiyor; aynı düzeyde kalıyor. Ek olarak da devlet, uygulamakta olduğu ekonomi politikasının bir gereği olarak, KİT satışları sonucu elde ettiği gelirleri, yeniden, üretim için yatırıma dönüştürmeyecektir. Kısaca, Pet-Kim, Erdemir ya da bir başka sınıai kuruluşun satılmasıyla ülkenin sermaye birikimine hiçbir katkı yapılmıyor.

Son olarak belirtelim ki, yabancı danışmanlık kuruluşlarının istekleri doğrultusunda yapılan ve sık sık değiştirilen özelleştirmeye ilişkin yasal düzenlemelerin de tutarsız ve yetersiz olduğu, çelişik öğeler taşıdığı, hukukçularca vurgulanıyor.

Burada sıralanan eksiklere yenileri eklenebilir. Önemli olan, KİT'in özelleştirilmesiyle ilgili kuramsal dayanakları ülkenin uzun dönemli gelişmesi açısından doğru değerlendirmek ve uygulamasına ilişkin gelişmeleri tüm boyutlarıyla kamuoyunda tartışabilmektir. Bu nedenlerle, Türkiye'deki özelleştirme olgusunun sağlıklı hiçbir yönünün bulunmadığı sonucuna varılabilir.

Soru 91: Uluslararası ekonomik gelişmenin başlıca doğrultuları nelerdir?

Ekonomik sorun, siyasal ve toplumsal yapısı, gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun, tüm ulusların birincil sorunu olma özelliğini koruyor.

Ekonomik sorun *özünde üretim* olgusudur. Belli bir süre içinde daha çok ve nitelikli üretim, yaşamı kolaylaştırıcı araçların geliştirilmesi, her yönüyle gönençli yaşam tüm toplumların ortak amacı konumundadır.

En genel anlamda, toplumların gelişme düzeyi, neleri ve nasıl ürettikleriyle belirleniyor. Bu noktada üretim teknolojisi öne çıkıyor. Üretim teknolojisi, üretime katkısı bulunan işgücünün ve üretim araçlarının gelişmişlik düzeyinin bir göstergesidir. Teknoloji, bu nedenle üretim olgusunun sayısal ve niteliksel yönleriyle, odak noktasını oluşturuyor. Uluslararası düzlemde, ekonomik sorunun çözümünde bu nedenle teknoloji yarışı öne çıkıyor. Teknoloji konusuna yeniden dönmek koşuluyla, bu sürecin tarihsel gelişimine kısaca değinmek gerekiyor.

Teknoloji veri alınırsa, üretim ve bölüşüm ilişkileri anlamında ekonomik sorun her zaman vardı. Ancak bunun toplumsal yaşamın temeli olarak bilinçle algılanması ve yorumlanması belli nesnel koşulların sonucudur. Bu nesnel koşullar sanayi devrimiyle başlar. Sanayi devriminden önce ürün fazlası elde etme, mal değişimine ve talana dayanıyordu. Ticaret ve savaşlar yoluyla öbür ulusların soyulması ya da vergiye bağlanması en geçerli birikim yollarıydı. Sanayi devrimiyle ekonomik fazlanın, artı ürünün kaynağının değişim değil üretim olduğu gerçeği açıklık kazandı, emeğin daha çok sömürülmesi yaygınlaştı.

Üretimden, üretim sürecine katkıda bulunanların alacakları *payın* belirlenmesi, bir başka deyişle ürün fazlasına nasıl el konulacağı bu çerçevede önem kazandı. Ürün fazlasının bölüşüm biçimi, daha sonraki aşamaları, değişim, tüketim ve yatırım-yeniden üretim aşamalarını belirleyici özelliğiyle öne çıktı.

Ancak, bir yönden işçi sınıfının örgütlenerek üretimden olabildiğince fazla pay alması, öbür yönden de ulusalcı eğilimlerin gelişmesiyle siyasal sömürgeciliğin sona ermesi yeni birikim yöntemleri arayışlarını zorunlu kılıyordu. Günümüzde, yeni üretim tekniklerinin geliştirilmesi ya da teknolojinin önceliği bu noktada açıklık kazanıyor. Uluslararası düzlemde teknoloji yarışı ya da teknoloji yarışına şu ya da bu biçimde katılma süreci, ekonomik sorunun çözümünde belirleyici bir konum kazanmış bulunuyor.

Gerçekten, uluslararası düzlemde, teknolojiye dayalı bir *yeni işbölümünden* söz edilebilir. Dünya ulusları, teknoloji üretimini az ya da çok yakalayanlar, daha doğrusu teknoloji üretebilenler ve üretemeyenler olmak üzere ikiye ayrılıyor.

Yeni üretim teknikleri, oluşturuldukları anda ve bunu izleyen uzun bir süre, tekel niteliği taşıyor. Doğal olarak yeni teknoloji üretten, türüne göre uzunca bir süre yüksek oranda tekелci kârı sağlıyor. Teknolojiyi almak zorunda olanlar, bu nedenle çok yüksek bir fiyat ödüyor; teknoloji alımı çok pahalıya geliyor. Bu süreç, yeni üretim teknolojilerini alma zorunluluğu, teknolojilerini dışarıdan satın alan ülkelerin dışarıya kaynak aktarmaları, ulusal anlamda sömürülme-leri sonucunu veriyor. Azgelişmiş, gelişmekte olan ülkelere teknoloji üretenlere doğru bir sermaye aktarımı süreci yaşanıyor.

Uluslararası gelişmelerin ikinci önemli boyutu dış ticaret alanında görülüyor. Bu alanda, öncelikle, gelişmiş-azgelişmiş ülkeler arasında ürün değişimi, azgelişmişlerin zararına işliyor. Azgelişmiş ülkelerin dışsatım mallarının fiyat indeksinin aynı ülkelerin dışalım malları fiyat indeksine oranı sürekli azalıyor. Bir başka deyişle, bir *birim* dışalım için, azgelişmiş ekonomiler giderek daha çok dışsatım ürün vermek zorunda kalıyor. Dış ticaret fiyat farklılaşmasından, bu süreçle, azgelişmiş ülkelere gelişmiş ülkelere doğru bir kaynak aktarımı gerçekleşiyor. Bu oluşumun nedeni, özünde teknolojiye dayanan, tekелci ve yarı tekелci piyasa yapılarıdır. Alım/satım fiyatları makası, üretimde yeni teknikleri kullanan tekелciler yararına sürekli genişliyor.

Üçüncü olarak, sermaye akımları da genellikle, azgelişmiş ülkelere gelişmiş ülkelere doğru oluyor. Özellikle ticari sermaye, azgelişmiş ekonomilerde üretime yönelmiyor, gelişmiş ülkelere

kaçışı çok daha güvenceli buluyor.

Bu çerçevede, sermayenin ulusal üretime katkıları, yerli üretme dönüştürülmesi büyük önem kazanıyor. Gelişmiş ekonomiler, aralarındaki bütünleşme süreçleri ne olursa olsun kendi ulusal üretimlerini korumayı ve bu çerçevede teknolojinin yerli üretimine öncelik vermeyi çok büyük bir titizlikle sürdürüyor.

Soru 92: Ekonomik birimlerin etkin ve verimli çalışmaları ile mülkiyet biçimleri arasında doğrudan bir ilişki var mıdır?

Bir ekonomik birimin üretim ya da hizmet işlevini etkin ve verimli yapıp yapmadığı iki açıdan ele alınabilir, bunlardan biri teknolojik, öbürü de ekonomiktir. Teknolojik etkinlik, üretimde kullanılan girdilerin en az kullanımıyla en çok ürün elde edilmesidir. Bir başka deyişle, aynı sürede, bir birim girdi başına daha çok ürün veren üretim yöntemi teknik açıdan daha verimlidir, etkindir. Teknik etkinlikte, gerek kullanılan üretim girdileri, gerekse elde edilen ürün açısından fiziksel miktarlar belirleyicidir. Buna karşılık ekonomik etkinlik parasal bir olgudur, daha az masrafla daha fazla satış getirisi elde edilmesi ilkesine dayanır.

Teknolojik etkinlik kullanılan girdilerin miktarına ve niteliğine ekonomik etkinlik de girdilerin ve ürünün fiyatına göre belirlenir.

Salt bu noktalar dikkate alındığında, ekonomik birimlerin mülkiyetinin, özel ya da kamusal olmasıyla verimlilikleri arasında doğrudan bir ilişki kurulamaz. Tümüyle özel ellerde etkin ve verimli çalışan birimler olabileceği gibi, yine tümüyle kamu mülkiyetinde, etkin ve verimli çalışan ekonomik birimler de olabilir.

Bu bilimsel gerçek, soyut sayılabilir. Daha önce özelleştirmenin kuramsal dayanakları ile ilgili olarak belirtildiği gibi ekonomik birimin mülkiyetinin tarafsız olamayacağı, özel mülkiyetin kâr dürtüsünün daha güçlü olduğu ve bu nedenle etkinlik ve verimlilik yönünden kamu mülkiyetine göre daha üstün olduğu savı, yaygındır. Gerçekte bu olgu, nesnel gerçeklikten çok belirli birikimlerin, geleneklerin ve kanıların bir sonucudur.

Bu nokta bir yana, dünyanın hemen hiçbir ülkesinde üretim araçlarının *tümünün* kamuya ya da özel kesime ait olduğu ekonomik

yapılar yoktur. Ağırlıklı, ya da yoğun biçimde özel mülkiyet ile yine ağırlıklı ve yoğun biçimde kamu mülkiyetinin egemen olduğu yapılar ve bunların arasında çok geniş bir alan vardır. Uygun deyiimiyle hemen tüm ekonomiler az ya da çok karma ekonomi niteliği taşıyor. Her ülke kendi gelişme doğrultusuna, toplumsal ve siyasal yapısına göre oluşmuş bir ekonomik yapıya sahip bulunuyor. Bu genel çerçeve içinde çok önemli olan, ulusal gelişmeyi, toplumun bireylerinin *üretim süreçlerine beyinleriyle* de katılabilecekleri doğrultuları ya-
kalamaktır.

Soru 93: Türkiye ekonomisinin birincil sorunu nedir?

Türkiye ekonomisinin birincil sorunu, üretim olanaklarını genişletmektir. Burada söz konusu olan, toplumsal üretim olanakları-
nın genişletilmesidir.

Ekonomik yönden Türkiye'nin, azgelişmiş- gelişmekte olan ül-
kelerden biri sayıldığı biliniyor. Bu nitelemenin dayanağı, ülkenin üretim düzeyinin düşüklüğüdür. Ülkelerin ekonomik gelişmişlik dü-
zeylerine göre sıralanmasında, kişi başına gelir, ya da belirli ürün-
lerin kişi başına üretimi gibi ölçütler kullanıldığı gibi, eğitim düzeyi
v.b. toplumsal göstergelere de bakılıyor. Türkiye, gerek ekonomik,
gerekse toplumsal değişkenlere göre yapılan sıralamalarda "orta-
larda" bir konumda bulunuyor.

Ülkenin gelişmişliği açısından belirleyici öge, üretimin düzeyi ve
niteliğidir. Tüm öbür göstergeler, üretimin düzeyinin ve niteliğinin
doğrudan sonuçlarıdır. Ülkenin kişi başına gelir düzeyi ya da eğitim
ve sağlık gibi toplumsal hizmetlerin gelişmesi, üretim sürecine doğ-
rudan bağımlıdır. Bir başka deyişle, gelişmişlikle ilgili ölçütler, üretim
olgusunun, uygun deyiimiyle, bağımlı değişkenleridir.

Üretim olanaklarının genişletilmesi zorunluluğu, bu noktada,
üretimin belirleyiciliği noktasında gündeme geliyor. Ekonomik ve
toplumsal gelişme, üretim olanaklarının genişletilmesi anlamına
geliyor. En genel anlamda üretim olanaklarının genişletilmesi, emek
ve sermayenin üretim sürecinde etkin bir biçimde kullanılması, daha
doğrusu bu amaçla harekete geçirilmesi ve sonuçta, daha az sürede
daha çok üretime ulaşılması, sorunun özünü oluşturuyor.

Çağımızda, üretim olanaklarının genişletilmesi, genel olarak
sanayileşme ile özdeş tutuluyor. Sınai üretimin, nitel ve nicel ge-
lişmesine indirgeniyor. Sanayileşme doğrultusunda alınan yol, üre-

tim olanaklarının genişliğini saptamada büyük önem taşıyor. Türkiye'nin, uluslararası sıralamada yarı sanayileşmiş ülke sayılması, sanayileşmesini tamamlayamadığını gösteriyor.

Gerçekte, sanayileşme, yine nicel ve nitel yönleriyle sürekli bir olgudur; bir bakıma tamamlanamaz, sürer gider. Sanayileşmesini tamamladığı söylenen gelişmiş ülkeler de sanayi alanında yeni atılımlar yapıyor, daha çok sanayileşmenin yollarını arıyor.

Türkiye gibi azgelişmiş-gelişmekte olan-yarı sanayileşmiş bir ülkenin bu durumda yapması gereken, hızla sanayileşmektir. Hızlı sanayileşme, yalnız sınavi üretimi artırmakla kalmıyor, ekonominin öbür kesimlerinin, tarım başta olmak üzere, etkin ve verimli üretimde bulunmasının da yollarını açıyor. Türkiye'nin hızla sanayileşmesi, sanayileşmiş ülkelerle arasındaki üretim olanakları farkının kapatılması için zorunlu oluyor.

Sanayileşme açısından süre, daha doğrusu çok kısa bir sürede sınavi üretimin belli bir düzeye çıkarılması gereği, büyük önem taşıyor. Bir başka deyişle, sanayileşme "kendi kendine bırakılmayacak kadar" yaşamsal bir konudur. Toplumsal üretimin geliştirilmesinin özüdür. Öncelikle bu gerekliliğin benimsenmesi çok önemlidir.

Üretim olanaklarının genişletilmesi sanayileşme biçiminde konulduğunda, sorun, varolan koşullarda bunun nasıl gerçekleştirileceğidir. Sanayileşme, nitel ve nicel boyutlarıyla, nasıl ve olabildiğince hızla sağlanır sorusuna somut yanıt bulmak gerekiyor. KİT'in gereği de bu noktada gündeme geliyor.

Soru 94: Türkiye'nin sanayileşmesi neden gereklidir?

Türkiye'nin sanayileşmesi, toplumsal üretim olanaklarının genişletilmesi açısından, kaçınılmaz bir zorunluluktur. Buna ek olarak, varolan nesnel koşullarda ülkenin sanayileşmesini gerekli kılıyor.

Önce, ülkenin nesnel koşulları, üretim olanaklarının genişletilmesinin sanayi yönünde olmasını zorunlu kılıyor. Nüfus büyüklüğü, iç pazarın genişliği, işgücü ve iç piyasa satışlar açılarından, sanayileşmeye elverişli düzeydedir. Türkiye'nin varolan nüfus büyüklüğüyle, çalışanlarına sanayi-dışı sektörlerde işbulma olanağı yoktur. Etkin ve verimli iş alanları sanayi sektörüyle, sanayileşmeyle, sağlanabilir. Türkiye iç pazarı da sınavi üretimin büyük bölümünü kullanabilecek genişliktedir. Gelir düzeyinin yükselmesine koşut olarak, 1990'lı yılların 60-70 milyon nüfuslu Türkiye'si, etkin ve verimli

sınai üretim birimlerinin kurulmasına elverişlidir. Sınai birimlerin ekonomik ve teknolojik etkinlikte, üretim ölçeği ile çalışması olanaklıdır.

Sonra, Türkiye sanayileşme sürecinde, belirli bir aşama sağlamış, uygun deyişimle yolun yarısına gelmiştir. Varılan nokta, ülkenin sanayileşmesi açısından kesin bir yol ayrımıdır. Bu noktada, sanayileşmenin kendi haline bırakılması, ya da sanayileşmeden tümüyle vazgeçilmesi, uzun dönemde varolan sanayi de yok olmasına yol açacaktır. Çünkü, Türkiye sanayii, kendi kendini besleyen, yenileyen ve gelişen bir noktaya henüz gelmemiştir. Taşıma su ile değirmen örneği, üretim girdileri ve özellikle üretim teknolojisi bakımlarından tümüyle dışa bağımlıdır. Oysa, çağımızın hızla değişen üretim tekniklerine ayak uydurmak için, sanayi de olsa- teknolojisine sahip olması, teknoloji üretebilmesi, uzun dönemde varlığını sürdürmesinin önemli bir koşuludur.

Türkiye'nin varolan sanayii, teknoloji üretimiyle kendi kendini yenileyen, besleyen bir süreç kazanmadıkça, varlığını sürdüremez. Birçok sınai üründe, üretimin niteliği ve üretim birimlerinin verimliliği, zamanla, gelişmiş ülkelerin benzer ürünlerinin gerisinde kalacaktır. Sınai üretim, uzun dönemde, el zanaatının fabrika yapımı ürünler karşısında konumu ne ise o duruma düşecektir. Böyle olunca da yerli üretimleri ekonomik olmaktan çıkacaktır. Türkiye sanayiini, eğer hızlı bir sanayileşme sürecine girilmezse, bekleyen en önemli tehlike budur.

Denilebilir ki, varolan sanayi, yabancı firmalarla ortaklıklar kurarak kendi kendini yeniler, teknolojisini dışarıdan alarak varlığını sürdürebilir. Bu olasılık, belirli bir süre için geçerli olsa da, geçmiş dönemlerin deneyimleri, bu tür bir sürecin, özellikle ekonomik bunalım dönemlerinde hiç de işlemediğini kanıtlıyor. Kaldı ki, yabancı firmalar, yeni teknolojilerini önce kendileri için kullanıyor, gereksiz, verimsiz ve eskiyen teknolojilerini az gelişmiş ülkelere aktarıyor. Bu nedenle gerçek bir kalkınma için teknolojinin yerli üretimi, kilit işlevi görüyor.

Soru 95: Teknolojinin yerli üretimi neden önemlidir?

Daha kısa sürede, daha çok ve daha nitelikli üretim, ekonomik ve toplumsal gelişmelerin birinci güdüsüdür. Teknolojik gelişmeyi sağlayan temel etmen de budur. Ancak, çağımızda teknolojik ge-

lişmenin, bu genel kuralın ötesinde bir anlam ve önem taşıdığı görülmüyor.

Çağımızda, sermaye birikiminin ileri düzeye ulaştığı ülkelerde, sermayenin gelişmesinin ve kendi kendini yeniden yaratmasının başlıca yolu teknolojik gelişmelerdir. Üretim biçimi kapitalist olan ülkelerde olduğu kadar sosyalist ülkelerde de teknolojik gelişme bu bakımdan belirleyici bir konumdadır.

Kapitalist ülkelerde, hak ve özgürlüklerin genişlemesi, özellikle sendikal hakların gelişmesi sonucu işgücünün sömürü oranı düşmektedir. Siyasal sömürgeciliğin sona ermesi ve dünya pazarında varolan sınırlar da sermayenin genişlemesinde, özellikle artık ürünün oranını artırmada teknolojik yenileşmeyi birincil etken durumuna getiriyor. Fazla ürün, ya da artık ürün oranı, teknolojik yenileşmeye koşut olarak artırılabilir⁽¹⁴⁾. Bu zorunluluk, gelişmiş kapitalist ülkeleri teknoloji üretimine yöneltiyor. Bu ülkelerde, teknoloji üretimi, çok önemli bir "ulusal sorun olarak" algılanıyor; kesinlikle piyasa koşullarına, özel girişimlerin kendi eğilimlerine bırakılmıyor. Piyasa ekonomileri, ileri teknolojinin üretiminde, hiç de piyasa koşullarına, açık piyasa ilkelerine bağlı kalmıyor. Üniversitelerinin laboratuvarlarını bile başka ülkelerin bilim adamlarına, teknoloji hırsızlığı olur korkusuyla, kapatıyor.

Sosyalist ülkelerde sermaye kullanımı esasen kamusal olduğundan, teknoloji üretimine ve işgücünün verimliliğini bu yolda artırmaya özel bir önem veriliyor. Bu ülkelerde, ağır sanayi ve özellikle yatırım malları üretimi, teknoloji üretimiyle birlikte, en önemli yatırım alanları sayılıyor.

Teknolojinin yerli üretiminin çok önemli olan ekonomik yönüne ek olarak *toplumsal* önemi de büyüktür. Teknolojinin yerli üretimi, öncelikle, işgücünün de niteliksel gelişimini sağlıyor. Beyin gücüne dayalı üretimin yollarını açıyor. Teknolojinin yerli üretimi için, temel bilimler başta olmak üzere, bilimsel araştırma ve çalışmalara, buna bağlı olarak da eğitime ayrı bir önem verilmesi gerekiyor. Bu süreç, toplumun bireylerinin yeteneklerini en üst düzeyde geliştirmelerinin ve üretim sürecine bu gelişmiş yetenekleriyle katılmalarının da

(14) Bilindiği gibi üretilen malların değeri ile bunların üretimi için ödenen ücretlerin tutarı arasındaki fark artık ürün olarak adlandırılır. Bu farkın artırılması ya çalışma sürelerinin uzatılması, ya da işgücü verimliliğinin, yeni üretim yöntemleriyle, daha doğrusu teknolojik yeniliklerle, artırılmasıyla sağlanabilir. Bunlardan birincisi, mutlak, ikincisi de göreceli artık değer olarak adlandırılır. Çağımızda geçerli ve yaygın olan ve burada söz konusu edilen, göreceli artık değerdir.

yollarını açıyor. Teknolojinin bu toplumsal, niteliksel önemi, yerli üretimini de gerekli ve zorunlu kılıyor.

Sayılan nedenler, Türkiye’de teknolojinin yerli üretimine geçiş için çaba harcanmasının gerekliliğini yeterince açıklıyor. Türkiye nüfusunun büyüklüğü, esasen, yalnız tarım ve hizmetler kesimlerinde oluşacak işbulma ile işsizlik sorununun çözümsüz kalacağını gösteriyor. Bu nedenle zorunlu olan sanayileşme, teknolojinin yerli üretimine yönelmeyi de birlikte getiriyor. Ekonomik ve toplumsal gelişmenin teknolojinin yerli üretimiyle birlikteliği, ya da bu tek yönlü bağımlılık, teknolojinin yerli üretimine gidilmesini kaçınılmaz yapıyor.

Soru 96: Teknolojinin yerli üretimine geçilmesini sağlayacak sanayileşme, piyasa koşullarına bırakılabilir mi?

Ekonomik ve toplumsal gelişme için sanayileşme ve teknolojinin yerli üretimine dayalı bir sanayileşme gerekli ve zorunlu sayıldığına, sorulması gereken bunun nasıl sağlanacağıdır.

Sanayileşme ve teknolojinin yerli üretimi özel girişimlere, daha doğrusu salt piyasa koşullarına bırakılabilir mi? Bu soruyu yanıtlamak için, piyasa koşullarının işleyiş sürecine bakılması gerekir. Piyasa koşulları, bilindiği gibi, fiyatların “yol gösterici” alındığı, özel girişimciliğin kural olduğu ekonomik yapılardır. Serbest piyasa sürecinde, fiyatlar sunum ve isteme (Arapçasıyla, arz ve talebe) bağlı olarak oluşur. Öte yünden, sunum ve istemi de fiyatlar belirler. Bu iç içelik, özetle, fiyat değişimlerini belirsizliğe iter. Özellikle az gelişmiş ekonomilerde sunum ve istemin yapısından doğan tıkanıklıklar, piyasanın yapısal aksaklıkları, gerçek yol gösterici olan fiyatların belirsizliğine neden olur; yol göstericinin kaybolmasıyla da, gelecekte neler olacağı, örneğin fiyat düzeyi, öngörülemez, kesinlik kazanamaz. Oysa üretici, sunum yapacak olan, ya da yatırım yapacak olan, olası kârını, fiyat göstergelerine göre saptar. Geleceği belirsiz olunca da yatırım yapmaktan kaçınır. Azgelişmiş ekonomilerde, sermayenin üretimden kaçması, hızla ticari sermayeye dönüşmesi, bu nedenden kaynaklanıyor. Bu durumda, sanayileşme ve teknolojinin yerli üretimi için kaynak kullanımının, daha doğrusu

sermaye oluşturmanın tek başına özel kesim tarafından yerine getirilemeyeceği sonucuna varılır. KİT olgusu bu noktada gündeme gelir.

Teknolojinin yerli üretiminin salt özel girişimlere bırakılmaması gerektiğinin ikinci önemli nedeni, varolan özel sanayi yapısından kaynaklanıyor. Varolan özel sanayi çok büyük ölçüde, dayanıklı ve dayanıksız tüketim mallarıyla bir kısım ara mallarının üretiminde yoğunlaşıyor. Özel sanayi üretim birimlerinin üretim teknolojileri hemen tümüyle dışarıdan alınmış bulunuyor. Dışarıdan teknoloji alımı ya bir kez satın alma biçiminde olabilir, ya da yabancı sermaye ile ortaklık sonucu olabilir. Gerçekte, her iki süreç sonucu alınan üretim tekniklerinin farklılıklar göstereceği açıktır. Bir başka deyişle, aynı tür malı üreten özel sanayi birimlerinin üretim teknolojilerinin kaynağı, buradan da nitelikleri farklıdır. Örneğin, otomobil, TV alıcısı ve buzdolabı gibi dayanıklı tüketim mallarında böyle bir durum vardır. Bu üretim birimlerinin makinelerinin yenilenmesi ya da teknolojik yenileşmeleri nasıl sağlanacaktır?

Özel girişimlerin az gelişmiş ekonomilerde kendi teknolojilerini geliştirmeleri beklenemez. Çünkü yerli olarak yapacakları makine-lerin pazarı çok sınırlıdır ve bu durum etkin bir üretim ölçeği ile, düşük maliyetle üretime olanak vermez. Sınai işletmelerin aynı tür makine kullanmaları da varolan yapıları sonucu olanaklı değildir. Türkiye’de, 1970’li yıllarda, “makine ve motor” yapımı tartışmalarında ortaya çıkan çözümsüzlüğün ana nedeni budur. Özetle, varolan sınai üretim yapısı, bu sanayi birimlerinin kendi makine ve motorlarını üretmelerine olanak vermiyor. Bu noktada, teknolojinin yerli üretimine gidilecekse, bunun neden kamu eliyle yapılabileceğinin üçüncü nedenini de açıklayıcı öğeler taşıyor.

Teknoloji üretimi, öncelikle, çok büyük yatırımları gerektirir. Araştırma ve geliştirme, nitelikli işgücü yetiştirme gibi, kısa dönemde getirisi olmayan, ya da çok düşük olan bir yatırım sürecini zorunlu kılar. Özel sınai üretim birimlerinin bu tür bir yatırım sürecine girmeleri, yukarıda sözü edilen fiyatların belirsizliği nedeniyle beklenemez.

Kaldı ki, üretilen makine ve motor için belirli bir pazar büyüklüğü de gereklidir. Belirli bir pazar büyüklüğüne ulaşılmamışsa, etkin ve verimli üretim ölçeği sağlanamaz. Bu durum da, özel girişimleri yerli teknoloji üretiminden uzak tutan çok önemli bir nedendir.

Sonuç olarak teknolojinin yerli üretimi kaçınılmaz bir zorunluluk

olarak algılandığında bunun kamu işletmeleri eliyle yapılması da aynı ölçüde kaçınılmaz bir zorunluluktur.

Soru 97: Varolan siyasi partilerin programlarında KİT'in yeri nedir?

Varolan siyasi partiler içinde, doğrudan doğruya KİT kavramına yer veren ve bu konuda görüşler belirten partiler, Sosyaldemokrat Halkçı Parti (SHP) ve Doğru Yol Partisi (DYP)dir. Programı incelenen Anavatan Partisi (ANAP), Demokratik Sol Parti (DSP), Milliyetçi Çalışma Partisi (MÇP), Refah Partisi (RP) ve Sosyalist Parti (SP)'nin programlarında doğrudan KİT'e ilişkin düzenleme bulunmuyor. Bununla birlikte, bu sonuncular ekonomide devletin yeri ve etkinliği genel başlığı altında konuya dolaylı olarak değiniyor.

Programında KİT konusuna özel bir önem verdiği anlaşılan SHP, KİT'i, geçmişte olduğu gibi, gelecekte de Türkiye ekonomisinin kilit taşları olarak algılıyor. SHP Programı "günümüzde az gelişmiş ülkelerin yalnız özel girişimcilikle sanayileşmeleri, çağdaş sanayi toplumu durumuna gelmeleri olanaksızdır" saptamasını yaptıktan sonra, bu kuruluşların ulusal çıkarları gözetken, verimlilik ilkesine bağlı, üretim artışını ön planda tutan, piyasada fiyat istikrarını sağlayıcı bir yönetim yapısına kavuşturulacaklarını, çalışanların yönetime katılacağını, temel tüketim malları ile stratejik ve yaşamsal önemi olan malların üretiminde, ekonominin teknoloji üreten sanayi yapısına kavuşturulmasında, KİT'in yetkili ve sorumlu olacağını öngörüyor. SHP varolan KİT'in "özel sektöre satılması" durumunda, SHP iktidara geldiğinde, "toplumun malı olan bu kuruluşları satış fiyatı üzerinden derhal geri alacak, geçen zaman içindeki işlemlerden hiçbir biçimde sorumluluk kabul etmeyecektir", görüşüne yer veriyor (s. 14).

DYP, KİT'in ekonomimizdeki varlığını bir "olgu" olarak alıyor ve çoğunun tekel ve oligopol olduğunu belirtiyor. DYP, özel teşebbüsün değişik nedenlerle kurmadığı, ya da kurmadığı ve ülke ekonomisi bakımından kurulma zorunluluğu bulunan işletmelerin kamu eliyle kurulmasını öngörüyor. KİT'in çalışmalarını kalkınma planlarına göre yürüteceği bildirilen DYP Programı'nda, KİT'in kamuya yük olma yerine kaynak yaratmalarını sağlayıcı önlemlerin alınacağı belirtiliyor. Tekel durumundaki KİT'in, aşırı fiyatla satış yapmalarına ve kâr etmelerine izin verilmeyeceği, bu tür KİT'in gerektiğinde

kârsız ve zararsız çalışmalarının sağlanacağı, KİT'in özel sektörle eşit koşullarda çalışmasının gerçekleştirileceği, DYP Programı'nda vurgulanıyor. Çağdaş işletmecilik anlayışına uygun bir yönetim modelini KİT için öngören DYP Programı, özelleştirmelerinin "ekonomik ortam elverişli olduğu, sermaye piyasası kaldırabildiği ölçüde hisse senetlerinin satışı yoluyla çalışanlarına ve özel sektöre devir" biçiminde olmasını öneriyor. DYP Programı, KİT'in özelleştirilme-leriyle yeni tekeller yaratılmasına engel olunacağı, özelleştirme yasasının yeniden düzenleneceğini ve KİT'in siyasi iktidarla ilişkilerini kurulacak bir organ eliyle yürüteceklerini belirtiyor.

Programlarında KİT'ten doğrudan söz etmemekle birlikte bu konuya yer veren DSP (Demokratik Sol Parti), "ekonomik işlevli" devlet işletmelerinin, devletin karışma ve koruma alanı dışına çıkarılacağını, bunların tümüyle çalışanların sorumluluğuna verileceğini ve bölgesel kalkınma ve ileri teknoloji sanayiler kurulmasına devletin öncülük edeceğini belirtiyor. Bunların dışında kalan partilerden MÇP, KİT'in reorganizasyonunu; RP, ağır sanayi "hamlelerinin" derhal başlatılmasını, SP de planlı karma ekonomiyi öngörüyorlar.

Soru 98: KİT, hangi işlevleri üstlenmeli, ya da hangi sektörlerde yoğunlaşmalıdır?

Hızlı sanayileşme amacına ulaşılması için KİT'in, başta teknolojinin yerli üretimine geçiş olmak üzere, belirli sanayi dallarında yoğunlaşması, büyük ölçekli yatırımlara girmesi gerekiyor.

Bu genel çerçeveden gidilerek somut öneriler geliştirilebilmesi, kuşkusuz, başta ulusal gelişmenin planlanması olmak üzere, ayrıntılı çalışmalar yapılmasına bağlıdır. Yapılması gereken, öncelikle, varolan makine ve motor üretim birimlerinin dökümünü çıkarmak ve bu konudaki dağınıklığı gidermektir. Makine ve motor yapımında, Makine ve Kimya, Türkiye Şeker Fabrikaları ve Devlet Demiryollarının belli bir birikimi olduğu biliniyor. Ek olarak, Ağır Sanayi Kurumu bünyesinde toplanan üretim birimleri de büyük ölçüde bu alanda çalışıyor. Bu üretim gücünün, genel bir sanayileşme programı çerçevesinde harekete geçirilmesi gerekiyor.

Varolan teknolojik durum saptandıktan sonra, ikinci aşamada, uluslararası düzeyde yeni teknolojilerin gelişme yönlerinin saptanması gerekir. Uluslararası teknoloji, mikrobiyolojiden bilgisayar

parçacıklarına uzanan çok geniş bir alanda hızla ilerliyor. Türkiye, varolan teknolojik birikimine ve sanayi yapısına uygun olarak, belirli seçimlere gitmek; planlı, programlı bir yaklaşımla, teknolojinin uluslararası gelişmelerini izlemek ve yakalamak zorundadır. KİT'in bu çerçevede neleri nasıl yapacakları, ancak bundan sonra açıklık kazanabilir.

Gelecekte KİT'in ana işlevinin teknolojinin yerli üretimi olması, öbür işlevlerini tümüyle ortadan kaldırmaz, ya da bu alanın dışında KİT'e gerek olmadığı anlamına gelmez. Özellikle iki ek alanda da KİT'in önemli işlevler üstlenmesi, sağlıklı bir ekonomik ve toplumsal gelişme için gereklidir.

KİT'in çalışması gereken ikinci alan, temel tüketim malları üretiminde, en azından varlığını sürdürmesidir. Temel gıda mallarıyla giyim gibi alanlarda piyasa yapılarının işleyişindeki bozukluklar, bu konularda KİT'e belirli işlevler yüklüyor. Temel tüketim malları, niteliği gereği, fiyat artışlarının kolayca yapılabilirdiği ürünlerdir. Bu noktada KİT'in varlığı, fiyatlarda kararlılığı sağlayan önemli bir etmen olabilir.

KİT'in sınai yatırım yapması gereken önemli bir alan da, ülkenin değişik bölgelerinde sanayi denge dağılımını sağlamakla ilgilidir. Bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi, çevre sağlığının korunması gibi nedenlerle KİT sınai yatırımlarını ekonomik ve toplumsal gelişmenin uzun dönemli gereksinmelerine uygun bir biçimde yapabilir.

Bu işlevlerine ek olarak, KİT, savunma sanayii ve Tekel örneğinde olduğu gibi, devlete gelir sağlama alanlarında da varlığını sürdürebileceği gibi, bankacılık ve ulaştırma gibi hizmet alanlarında da etkin bir biçimde işlev görebilir.

Son olarak, KİT'in nicel büyüklükleri ve nitelikleri Türkiye'nin Avrupa Topluluğu'na tam üyeliğinde olumlu işlevler üstlenmelerine olanak verebilir; özellikle sınai üretim yapısının dış uyumunun sağlanmasında işlev görebilir.

Soru 99: KİT'in işlevlerini yapabilmesi için kısa dönemde neler yapılmalıdır?

Öncelikle yapılması gereken, KİT'in etkin bir yönetim yapısına kavuşturulması, bu amaçla yeni düzenlemelere gidilmesidir.

KİT üst yönetimlerinin hükümetlere tümüyle bağımlı bir kurum-

dan çıkarılması, yalnızca ekonomik ve teknolojik etkinlik ilkelerine göre çalışmalarının sağlanması, yönetim yapısını düzeltmenin ilk adımı olmalıdır. Özellikle, genel müdürlerinin ve yönetim kurullarının oluşumunda hükümetin karışmasını en az indiren bir düzenlemeye gidilmelidir. Başka ülkelerin başarılı deneyimlerinden de yararlanılarak, KİT'in üst yönetimlerinin etkin ve verimli çalışmalarını sağlayacak yeni düzenlemeler yapılması gerekiyor.

KİT'in üst yönetiminin oluşmasında hükümetlerin karışmasını en az indirecek bir uygulama, bunun yerine, çok daha etkin verimli ve üretken çalışan bir yönetim oluşturma sürecini getirmelidir. Bu çerçevede öncelikle belirtilebilecek iki nokta vardır. KİT üst yönetiminin işleyişinin bürokratik düğümlemlerle aksamamasını sağlayacak bir düzenleme yöntemi bulunmalıdır. İkinci olarak da KİT'in kamu malı oldukları gerçeğinden hareketle, işçilerin ve öbür çalışanların yönetimin belirli kararlarında söz sahibi olmaları sağlanmalıdır.

Bu son nokta üzerinde daha ayrıntılı durulması gerekiyor. Gelişmiş ülkelerin deneyimleri, işletmelerde çalışanların yönetimle ilgili belirli konularda etkili olmalarının olumlu sonuçlar verdiğini gösteriyor. Bu sürecin, çalışanların etkin ve verimli çalışmalarını sağlayan bir öge olduğu kadar, onların kuruluşa karşı daha sorumlu davranmalarına yol açtığı da görülüyor. Ek olarak, Türkiye gibi demokratik süreçlerin işlemede tıkanıklıklar bulunan bir ortamda, işçilerin KİT yönetimlerine katılmalarının, bu yönden de olumlu katkıları olacağı öne sürülebilir.

KİT yönetimlerinin yeniden düzenlenmesine ek olarak, denetimlerinin de daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması gerekiyor. Denetimlerin, daha etkili olması kadar, denetim sonuçlarının değerlendirilerek bunlara uygun, gerekli önlemlerin zamanında alınması da önemlidir.

Son olarak, KİT'in yeni işlevler üstlenmeleri, işlevlerini daha etkin yerine getirebilmeleri için, bu kurumların, özel sermayeye ve hükümete sermaye aktaran kuruluşlar olmaktan çıkarılmaları, kesinlikle zorunludur. KİT'in özel kesime, iştirakler, fiyatlama ve mal tahsisleri gibi yöntemlerle sermaye kaynağı aktarmaktan kurtulması, işlevlerini yapmaları için yeterli kaynak bulmaları açısından da bir zorunluluktur. Kaldı ki, kesinlikle nesnel ölçütlere dayanmayan, siyasal ve başka baskı ve ilişkilerden doğan bu tür sermaye aktarımlarının, özel sermaye birikimine katkıları kadar, kötüye kullanıldıkları, yok oldukları da biliniyor. Bunun gibi, KİT, kârlarını bütçeye

aktarma zorunluluğundan kurtarılmalı, özel ortaklıklar gibi, yalnızca vergilerini ödemeli, bir başka anlatımla, hükümete ödemelerinde özel kesimle eşit tutulmalıdır. Bu nokta bir yana, KİT'in vergilerini, özel kesime göre çok daha düzenli ödedikleri de biliniyor.

Soru 100: KİT'in uzun dönemli örgütlenme biçimi nasıl olmalıdır?

Kuşkusuz, KİT'in uzun dönemli örgüt yapılarının nasıl olması gerektiği ayrıntılı çalışmalar sonucu yanıtlanacak bir sorudur. Bununla birlikte, bir ilk yaklaşım olarak bir kısım ilkelere söz edilebilir.

Önce, KİT'in, olabildiğince *bütünleştirilmeleri* gerekiyor. Bütünleşme, KİT'i, kuruluş, örgütlenme, yönetim, denetim ve personel yapıları yönleriyle *aynı* ilke ve kurallara bağlı bir duruma gelmelerini sağlayacaktır. Bu durum etkin ve verimli bir yönetim yapısı oluşturacağı gibi, girdi ve teknoloji sağlanması, varolan makine parkının kullanımı, proje üretimi ve araştırma ve geliştirme etkinliklerinin birlikte, eşgüdüm içinde, yürütülmesini de kolaylaştıracaktır. KİT'in bu açılardan dağınıklıktan kurtarılması, verimli çalışmalarının önemli bir ön koşuludur. Varolan KİT, *yatay* ve *dikey bütünleşme* yoluyla ölçek ekonomilerinin olanaklarından yararlanı bir duruma getirilmelidir. İtalya ve İspanya örnekleri, bu yaklaşımın çok başarılı sonuçlar verdiğini gösteriyor. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda öngörülen, ancak gerçekleştirilmeyen sektör kurumları yaklaşımı, daha sonraki gelişmelerin ışığında, yeniden gündeme getirilmelidir.

İkinci olarak, yine öbür ülkelerin deneyimleri, KİT'in kendi finans birimlerine, bankalarına sahip olmalarının çok başarılı sonuçlar verdiğini kanıtlıyor. Bu nedenle KİT'in yukarıda sözü edilen bütünleşmiş yapılarıyla kendi bankalarına sahip olmaları başarıları için gerekli sayılmalıdır.

Belirtilmesi gereken üçüncü nokta, uzun dönemde KİT örgüt yapısının, ekonomik ve teknolojik etkinlik ilkelerinden hiçbir biçimde ödün verilmeden, çalışanlarının ve demokratik süreçlerle halkın yönetimlerine katılması, daha doğrusu örgüt yapısının açık, demokrasinin yaşama geçirildiği bir niteliğe kavuşturulmasıdır. Bu

nokta, gerek KİT'in iç işleyişinde, gerekse dış ilişkilerinde sağlıklı bir örgüt yapısı için gerekli sayılmalıdır.

Kuşkusuz, yukarıda belirtilen noktalar çok daha ayrıntılı bir biçimde incelenmeli, yeni önerilerle geliştirilmelidir. Önemli olan, Türkiye'nin ekonomik ve toplumsal gelişmesinde KİT'in gerekli olduğunun kavranabilmesi ve bu doğrultuda çaba gösterilmesidir.

TABLÖLAR

	Sayfa
1. KİT'in Ulusal Üretimdeki Yeri, 1977, 1987	47
2. KİT Yatırımlarının Toplam Yatırımlar İçindeki Yeri, 1963-1988	50
3. KİT Yatırımlarının Sektörel Dağılımı, 1963-1988	51
4. Sivil İşbulma İçinde KİT'in Yeri, 1967, 1977, 1987	53
5. Maden Üretiminde KİT, 1976, 1986	60
6. İmalat Sanayiinde KİT Katma Değeri, 1970, 1985	62
7. İmalat Sanayii Sektörlerinde Çevirici Güç Kapasitesi, 1985	64
8. Bankacılık Alanında KİT, 1977, 1987	72
9. KİT'in Sermaye Yapısı, 1967-1987	82
10. KİT Öz Kaynaklarının Sektörel Dağılımı, 1967-1987	84
11. KİT'in Finansman Kaynakları, 1970-1987	86
12. KİT-Hazine Para Akımı, 1971-1987	88
13. KİT'in Sektörlere Göre Kâr-Zarar Durumları, 1967-1987	91
14. KİT'in Genel ve Sektörel Kâr Oranları, 1967-1987	93
15. KİT İşgücünün Sektörel Dağılımı, 1967, 1977, 1987	96
16. KİT'te Kişi Başına Ücret ve Maaş Gelişmeleri, 1968-1987	98
17. Kamu Kesimi-Özel Kesim Ücret Oranları, 1966-1984	100
18. İmalat Sanayiinde Katma Değer-Ücret Gelişmeleri, 1963-1985	103
19. KİT'in İştiraklerine Sermaye Ödemeleri, 1962, 1971-1987	119
20. KİT'in İştiraklerinden Aldığı Kâr Payları, 1975-1987	120
21. Özelleştirilmesine Karar Verilen KİT ve İştirakleri	166

KISALTMALAR

age.; agm.	Adı geçen eser; adı geçen makale.
AT, AET	Avrupa (Ekonomik) Topluluğu
AKMOSAN	Aksaray Motor Sanayi ve Ticaret A.Ş.
ASOK	Ağır Sanayi ve Otomotiv Kurumu
BHT	Boğaziçi Hava Taşımacılığı A.Ş.
ÇAY-KUR	Çay Kurumu Genel Müdürlüğü
DESIYAB	Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası
DHMI	Devlet Hava Meydanları İşletmesi
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
DİTAŞ	Denizcilik İşletmeciliği ve Tankerciliği A.Ş.
DMO	Devlet Malzeme Ofisi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DYB	Devlet Yatırım Bankası
EBK	Et ve Balık Kurumu
GERKONSAN	Gerede Çelik Konstrüksiyon Teçhizat Fabrikaları Sanayi ve Ticaret A.Ş.
GSMH	Gayrisafi Millî Hasıla-Katkılı Ulusal Gelir
GSYİH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülü
KİK	Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MKEK	Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu
ORÜS	Orman Ürünleri Sanayii Kurumu
PETKİM	Petrokimya A.Ş.
PTT	T.C. Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi
SEKA	Türkiye Selüloz ve Kağıt İşletmeleri
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TAKSAN	Takım Tezgâhları Sanayii ve Ticaret A.Ş.
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi
TDÇİ	Türkiye Demir-Çelik İşletmeleri
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TEMSAN	Türkiye Elektromekanik Sanayii A.Ş.
TESTAŞ	Türkiye Elektronik Sanayii ve Ticaret A.Ş.
THY	Türk Hava Yolları A.O.
TİGEM	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TKİ	Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu
TTK	Türkiye Taşkömürü Kurumu
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi
TPAO	Türkiye Petrolleri A.O.
TSEK	Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu
TURBAN	Turizm Bankasının Turizm İşletmeleri
TUSAŞ	Türk Uçak Sanayii A.Ş.
TÜGSAŞ	Türkiye Gübre Fabrikaları A.Ş.
TÜMOSAN	Türk Motor Sanayii ve Ticaret A.Ş.
TÜPRAŞ	Türk Petrol Rafinerileri A.Ş.
TZDK	Türkiye Ziraat Donatım Kurumu
USAŞ	Uçak Servisi A.Ş.
YDK	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu

İÇİNDEKİLER

I. GİRİŞ

Soru 1: Çalışmanın kapsamı nedir?	9
Soru 2: Çalışmanın yöntemi nedir?	11
Soru 3: KİT ile ilgili sayısal veri kaynakları nelerdir?	13
Soru 4: KİT, işlevlerine göre nasıl sınıflandırılıyor?	14

II. TARİHSEL GELİŞİM ve EKONOMİ POLİTİKALARINDA KİT'İN YERİ

Soru 5: Toplumumuzda devletçiliğin kökenleri nelerdir?	17
Soru 6: Osmanlı döneminde kamu girişimciliği nasıl bir gelişme gösterdi?	18
Soru 7: Devletçiliğin oluşum nedenleri nelerdir?	19
Soru 8: İlk KİT ne zaman ve nasıl kuruldu?	22
Soru 9: İlk KİT'in sermaye kaynakları nasıl sağlandı?	23
Soru 10: KİT neden sanayi alanında yoğunlaştı?	25
Soru 11: KİT türü sanayileşme farklı nitelikte olabilir miydi?	27
Soru 12: KİT'in oluşumu ya da devletçilik nasıl algılanıyor (du)?	28
Soru 13: KİT'e dayalı sanayileşmeden ne zaman ve nasıl vazgeçildi?	30
Soru 14: Demokrat Parti yönetiminin KİT anlayışı nasıldı?	32
Soru 15: KİT'in temel işlevleri zaman içinde nasıl bir değişim gösterdi?	33
Soru 16: Kalkınma Planlarının -1980'e dek- KİT yaklaşımı nasıldı?	35
Soru 17: 1980 sonrasının Kalkınma Planlarının KİT politikaları nedir?	38
Soru 18: Günümüzde KİT ve alt birimleri nelerdir?	39

III. KİT'İN EKONOMİDEKİ YERİ

Soru 19: KİT'in ekonomiye katkısı denilince neler anlaşılır?	45
Soru 20: KİT'in ulusal gelire katkısının boyutları nedir?	46

Soru 21: KİT'in toplam yatırımlar içindeki yeri nedir?	48
Soru 22: KİT yatırımları hangi sektörlerde yoğunlaşıyor?	50
Soru 23: KİT'in işbulma (istihdam) bakımından durumu nedir?	52
Soru 24: KİT ekonominin hangi alt sektörlerinde yoğunlaşıyor?	54
Soru 25: KİT'in tekelci konumunun sonuçları nelerdir?	56
Soru 26: Tarım kesiminde KİT'in varlığı ne ölçüdedir?	57
Soru 27: Madencilik alanında KİT'in konumu nedir?	59
Soru 28: İmalat sanayii sektöründe KİT'in konumu nedir?	61
Soru 29: KİT'in sanayide üretim teknolojisi açısından konumları nedir?	63
Soru 30: SAN'lı kuruluşlar ne zaman ve niçin kuruldular?	66
Soru 31: SAN'lı kuruluşlar neden başarılı olamadı?	67
Soru 32: En büyük sanayi işletmeleri arasında KİT'in yeri nedir?	69
Soru 33: Bankacılık ve sigortacılık alanında KİT'in konumu nedir?	71
Soru 34: KİT bankacılığının niteliksel yönleri nelerdir?	72
Soru 35: Ticaret kesiminde KİT'in yeri nedir?	74
Soru 36: Ulaştırma alanında KİT'in yeri nedir?	74
Soru 37: Vergi ödemede KİT'in konumu nedir?	76
Soru 38: KİT'in dış ticaret açısından durumu nedir?	77
Soru 39: KİT'in dış borçları ne kadardır?	77
Soru 40: KİT'in Türkiye ekonomisinde "çok ağırlıklı" olduğu söylenebilir mi?	78

IV. KİT'TE SERMAYE ve İŞGÜCÜ

A. SERMAYE

Soru 41: KİT'in sermayesi ne kadardır?	80
Soru 42: KİT'in sermaye yapısı nasıldır?	81
Soru 43: KİT sermayesinin sektörel dağılımı nasıl bir gelişme gösteriyor?	83
Soru 44: KİT'in finansmanı nasıl sağlanıyor?	84
Soru 45: KİT hazineye ne ölçüde yük oluyor?	87
Soru 46: KİT sürekli zarar mı ediyor?	89
Soru 47: KİT'in kâr oranlarının düzeyi nedir?	92
Soru 48: KİT'in kârları nasıl dağıtılıyor?	94

B. İŞGÜCÜ

Soru 49: KİT işgücünün sektörel dağılımı nasıldır?	95
Soru 50: KİT çalışanlarının ücret ve maaşları nasıl bir gelişme gösteriyor?	97
Soru 51: Kamu kesiminde ücret düzeyi özel kesime göre nasıldır?	99
Soru 52: KİT'in işgücünün verimlilik düzeyi nedir?	101
Soru 53: İmalat sanayiinde katma değer-ücret ilişkileri nasıldır?	102
Soru 54: KİT çalışanları yasal olarak hangi alt gruplara ayrılıyor?	104
Soru 55: Sözleşmeli personel ne demektir?	105

Soru 56: KİT'in personel yapısı ne ölçüde sağlıklıdır?	106
Soru 57: KİT çalışanlarına ne tür sosyal yardımlar sağlıyor?	108
Soru 58: KİT'te işçi ve işveren sendikacılığı nasıldır?	109

V. KİT-ÖZEL SEKTÖR İLİŞKİLERİ

Soru 59: KİT özel sektöre karşı bir anlayışla mı kuruldu?	111
Soru 60: KİT'in özel sektöre destek olmasının başlıca biçimleri nelerdir?	112
Soru 61: "İştirak" ne anlama geliyor?	114
Soru 62: Özel sektör KİT ile ortaklık kurmayı neden ister?	115
Soru 63: İştirakler yoluyla özel sektöre sermaye aktarılması nasıl gerçekleşiyor?	116
Soru 64: KİT iştiraklerinden kâr payı alıyor mu?	118
Soru 65: KİT iştirakleriyle ilgili genel olarak neler söylenebilir?	120
Soru 66: Fiyatlama yoluyla KİT'in özel kesimin sermaye birikimine katkıları olabilir mi, bu süreç nasıl işler?	122
Soru 67: KİT ürün ve hizmetlerinin fiyatları nasıl saptanıyor?	124
Soru 68: Görev zararı nedir?	126
Soru 69: Görev zararının boyutları nedir?	127

VI. KİT'İN YÖNETİMİ-İŞLEYİŞİ VE DENETİMİ

Soru 70: KİT yönetimi nasıl oluşuyor?	130
Soru 71: KİT nasıl yönetiliyor?	132
Soru 72: İDT-KİK ayrımının nedenleri nelerdir?	133
Soru 73: "Müessese" ne demektir?	135
Soru 74: "Bağlı ortaklık" ne anlama geliyor?	136
Soru 75: İlgili Bakanlık ne anlama geliyor?	137
Soru 76: KİT'in denetimi nasıl yapılıyor?	138
Soru 77: KİT nasıl kuruluyor ve ortadan kaldırılıyor?	139
Soru 78: KİT yönetimiyle ilgili en önemli, can alıcı sorunlar nelerdir?	141
Soru 79: Yeniden düzenleme çalışmaları nedir?	143

VII. KİT'İN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Soru 80: Özelleştirme ne demektir?	145
Soru 81: Özelleştirmenin kuramsal dayanakları nelerdir?	146
Soru 82: Özelleştirme konusunda IMF ve Dünya Bankası'nın tutumları nedir?	149
Soru 83: Özelleştirmenin amaçları nelerdir?	150
Soru 84: Özelleştirmenin başlıca yöntemleri nelerdir?	152
Soru 85: Özelleştirmede ana sorun nedir?	156
Soru 86: Özelleştirmenin yasal çerçevesi nasıldır?	158

Soru 87: KİT özelleştirmeye nasıl hazırlanıyor?	159
Soru 88: Özelleştirme nasıl yürütülüyor?	161
Soru 89: Günümüze (1989 ortalarına) dek özelleştirilmesine karar verilen KİT ve iştirakleri hangileridir?	165
Soru 90: Uygulanmakta olan özelleştirme politikasının eksik yönleri nelerdir?	168

VIII. EKONOMİNİN VE KİT'İN GELECEĞİ

Soru 91: Uluslararası ekonomik gelişmenin başlıca doğrultuları nelerdir?	171
Soru 92: Ekonomik birimlerin etkin ve verimli çalışmaları ile mülkiyet biçimleri arasında doğrudan bir ilişki var mıdır?	173
Soru 93: Türkiye ekonomisinin birincil sorunu nedir?	174
Soru 94: Türkiye'nin sanayileşmesi neden gereklidir?	175
Soru 95: Teknolojinin yerli üretimi neden önemlidir?	176
Soru 96: Teknolojinin yerli üretimine geçilmesini sağlayacak sanayileşme piyasa koşullarına bırakılabilir mi?	178
Soru 97: Varolan siyasal partilerin programlarında KİT'in yeri nedir?	180
Soru 98: KİT hangi işlevleri üstlenmeli, hangi sektörlerde yoğunlaşmalıdır?	181
Soru 99: KİT'in işlevlerini yapabilmesi için, kısa dönemde neler yapılmalıdır?	182
Soru 100: KİT'in uzun dönemli örgütlenme biçimi nasıl olmalıdır?	184
Tablolar	185
Kısaltmalar	186



Prof. Dr. Yakup KEPENEK, 1937'de Ardeşen-Rize'de doğdu. Çifteler Köy Enstitüsü (Öğretmen Okulu) ve A.Ü. Hukuk Fakültesini bitirdikten sonra Milli Eğitim Bakanlığı'nın bursuyla ABD'de ekonomi doktora yaptı. Doktora öğreniminin son yılında New York City University'de başladığı öğretim üyeliğini 1971'den sonra ODTÜ Ekonomi Bölümü'nde sürdürdü. ODTÜ'de Ekonomi Bölümü Başkanlığı, Üniversite Konseyi Üyeliği ve Öğretim Üyeleri Derneği Başkanlığı da yapan Kepenek, 1976'da doçent, 1981'de de (YÖK öncesi) profesör oldu. 28 Şubat 1983'de ODTÜ'deki görevine 1402 sayılı yasa uyarınca son verilen Kepenek, bugün, gene ODTÜ Ekonomi Bölümü öğretim üyesidir. *Türkiye İmalat Sanayiinin Üretim Yapısı*, (Ankara: ODTÜ, 1977), *Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla TÜRKİYE EKONOMİSİ* (Ankara: Birinci Baskısı ODTÜ, 1983, Dördüncü Baskı Teori, 1987), *Türkiye İmalat Sanayiinde Yoğunlaşma* (Ankara: ODTÜ 1981, İ. Tekeli, S. İlkin ve A. Aksoy ile) ve *12 Eylül'ün Ekonomi Politikası ve Sosyal Demokrasi* (Ankara: Verso, 1987) Kepenek'in yayınlanmış yapıtlarıdır. Değişik dergi ve gazetelerde çok sayıda makalesi yayınlanmıştır.