

TÜRKİYE'DE KİT'LERİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI

Yard.Doç.Dr. Tufan ÇAKIR

Anadolu Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Maliye Bölümü

ABSTRACT

Most of the problems of the Public Enterprises are arise from being dependent to the government in other words not being autonomous. The determination of Public Enterprises' critical decisions about investment, employment, financing and estimating price by the government not by themselves, the reason like political intervention in this determination process, make rational production and managementship really hard. Also being away from the risk of leasing share in the market and covering of the losses by the government, Public Enterprises didn't strive to reach a national structure. At the same time Public Enterprises following can cause increase in the cost problems of establishments providing fundamental inputs from them. In this article we will try to propose solutions in the light of this basic issues.

ÖZET

Kit'lerin birçok sorunu esas olarak devlete bağımlı olmalarından diğer bir deyişle özerk olmamalarından kaynaklanmaktadır. KİTÜ'lerin yatırım, istihdam, finansman ve fiyatlandırma gibi kritik kararlarının kendileri dışında, hükümetlerce belirlenmesi, bu belirlenme aşamasına politik müdahalelerin etkisi vb. nedenler, rasyonel bir üretim ve işletmeciliği oldukça güçleştirmektedir. Ayrıca piyasa payını kaybetme tehlikesinden uzak bulunan ve zararları hazinece karşılanan KİT'lerin rasyonel bir yapıya kavuşmak için pek çaba göstermemektedir. Öte yandan son yıllarda artan maliyet sorunlarını henüz makul bir çözüme kavuşturamamış olan KİT'lerin kar maksimizasyonu amacıyla yüksek fiyat politikaları izlemeleri, temel girdilerini bu KİT'lerden sağlayan diğer kuruluşların maliyet sorunlarının artmasına neden olmaktadır.

GİRİŞ

Ülkemizde ve aynı şartları taşıyan diğer ülkelerde, devletin ekonomik teşebbüsler kurmak ve işletmek yoluyla üretim, istihdam ve yatırım hacminde önemli bir payın doğrudan elinde tutmasının yarattığı sorunların bir kısmı idari hatalardan (kuruluş yerinin ve teknolojinin seçimindeki hatalar, istihdam politikasındaki yanlışlar gibi) ve işletmecilik hatalarından doğmakta, bir kısmı ise devletin müteşebbis olarak piyasaya girmesinin doğal sonuçları olarak görünmektedir. (Hukuki sorunlar, yönetim ve denetim sorunları gibi)

1. KİT'LERİN BAŞLICA SORUNLARI

KİT'lerin birçok sorunu esas olarak devlete bağımlı olmalarından diğer bir deyişle özerk olmamalarından kaynaklanmaktadır. KİT'lerin yatırım, istihdam, finansman ve fiyatlandırma gibi kritik kararlarının kendileri dışında, hükümetlerce belirlenmesi, bu belirlenme aşamasına politik müdahalelerin etkisi vb. nedenler, rasyonel bir üretim ve işletmeciliği oldukça güçleştirmektedir. Ayrıca piyasa payını kaybetme tehlikesinden uzak bulunan ve zararları hazinece karşılanan KİT'lerin rasyonel bir yapıya kavuşmak için pek çaba göstermemektedir. Öte yandan son yıllarda artan maliyet sorunlarını henüz makul bir çözüme kavuşturamamış olan KİT'lerin kar maksimizasyonu amacıyla yüksek fiyat politikaları izlemeleri, temel girdilerini bu KİT'lerden sağlama diğer kuruluşların maliyet sorunlarının artmasına neden olmaktadır.

Yukarıda ana etkileri üzerinde kısaca durulan KİT sorunları esas olarak şu ana başlıklarda toplanmaktadır.

- Hukuksal Problemler, Örgütlenme ve Yönetim sorunları:

Bir kamu teşebbüsünün kanuni yapısı, onun başarısını kesinlikle tayin eden bir unsur değildir. Önemli olan teşekkülün şeklinden ziyade yönetimine şekil veren zihniyettir. KİT'lerin çalışmaları sırasında duydukları bağımsız olma ihtiyacı ile bu kuruluşların milli ekonominin hedeflerine uygun olarak izlemeleri gereken politika arasında uyum sağlanması zorunludur.

Ülkemizde has politik yapı ve problemler nedeniyle ise bu konuda gerekli tedbirlerin alındığı ve koordineli biçimde uygulandığını söylemek güçtür. İcra gücüne sahip iktidarlar tarafından tespit edilecek hedefler, iktidarların mensubu bulunduğu siyasi partilerin görüşlerine ve tercihlerine tabi olmuştur. Bu nedenle KİT'lerle ilgili devamlı, verimli bir işletmecilik sistemi kurulamamıştır.

KİT'lerin yöneticilerinin atanmalarında büyük ölçüde politik baskılar söz konusu olmakta, ayrıca bu kişiler görevde çok kısa bir süre kalabilmektedirler. Yöneticilerin sık sık değişmesi ise uzun vadeli planların uygulanmasına imkan vermemekte, önemli konularda karar alınamamaktadır. Öte yandan özellikle ücret sistemi nedeniyle kalifiye eleman bulmakta ve tutmakta güçlüklerle karşılaşmaktadır.

KİT'lerin örgütlenmeyle ilgili sorunlarına gelince; bazı KİT'lerin amaçları dahi açıkça belirtilmemiş ve bu amaç için gerekli olan, fonksiyonlara organizasyonlarda yer verilmemiştir. Kimin kime bağlı olduğu çok açık ve dengeli

olarak belirlenmemiştir. Kimin kime bağlı olduğu çok açık olmadığı gibi bir görevlinin görev bakımından birden fazla amire bağlı olduğu haller vardır. KİT'lerin çeşitli örgüt birimleri tarafından yapılan görevlerde tekrarlar, birbirine karışmalar ve çelişmeler vardır. Ayrıca KİT'lerin yönetiminde eşgüdüm de sağlanamamaktadır.

• Diğer Yönetim ve İşgücü Sorunları:

KİT'lerde tepe yöneticilerinin atanmasında seçilmesinde nesnel ölçütlerin getirilmemiş olmasının yanısıra çok önemli bir başka sorunda aşırı işgücü istihdamı ve işgücü dağılımındaki dengesizliktir. KİT'lerde istihdam edilen personel sayısında yıllar itibariyle önemli artışlar vardır. Bu artışın bir bölümü mevcut KİT'lerin yeni yatırımlarının yarattığı istihdamın bir bölümü yeni kurulan KİT'lerin yarattığı istihdamın sonucu olmakla birlikte KİT'lerde politik tercihlerle gereğinden fazla personel alımı yapıldığı da bir gerçektir.

KİT'lerde işgücü planlaması doğru yapılmamakta, işgücü eğitim yetersizlikleri göstermemektedir. Tüm KİT'ler arasında etkin bir haberleşme ve rapor sisteminde kurulamamıştır.

1.1. Denetim Sorunu:

KİT'lerin denetim sistemi oldukça dağınıktır. Denetim fonksiyonu Büyük Millet Meclisi, Yüksek Denetleme Kurulu, ilgili bakanlıklar, Maliye Bakanlığı, Şirket denetçileri gibi birçok farklı kurum tarafından yürütülmektedir. Denetimle görevli birçok kuruluş bulunmasına karşın, KİT'ler üzerinde etkili ekonomik denetim yapılamamaktadır. Etkin bir denetimden yoksun oluş, yönetim hatalarının zamanında düzeltilmesine engel olmakta, bu kuruluşların başarı şansını azaltmakta, başarılarını iyileştirmek için gereken çabayı göstermelerine yol açmaktadır.

1.2. İşletme Sorunları:

a- Üretim ile ilgili sorunları

Kararlaştırılan ürünlerin en ekonomik planlarını ve metodlarını araştırıp geliştirmek yeteri kadar işgücü ile maksada elverişli malzeme ve avadanlığın ve bunlar arasında eşgüdümün sağlanması şeklinde tanımlayabileceğimiz üretim fonksiyonu alanında KİT'lerin ağır sorunları vardır. Bu sorunlar şöylece sıralanabilir:

- Mühendislik hizmetleri, projelerin incelenmesi ve tesislerin hazırlanması ile ilgili çalışmalar vardır.
- Üretim tesislerinin yerleşme teknik kapasitelerinin tespiti hizmetleri normal şekilde düzenlenmemektedir.
- Üretim planlaması ve kontrolü alt fonksiyonunda sorunlar vardır.
- Hammadde alımı ve yeterli stok tespiti standardizasyonu yapılmamaktadır.
- Kalite kontrolü hizmetleri gereği gibi yürümektedir.
- KİT'ler genellikle düşük kapasite ile çalışmaktadırlar.

b- Pazarlama ile ilgili sorunlar:

KİT'lerde pazarlama fonksiyonuna hemen hiç önem verilmemiştir. Bu alanda en önemli sorun ise KİT'in fiyat tespiti yetkisinin bulunmamasıdır. Hükümetler tarafından belirlenen fiyatlar ise güncel politik gereklere uygun olarak saptanmaktadır. Bunun dışında modern pazarlama yöntemleri hemen hiç kullanılmaktadır. Dağıtım giderleri oldukça yüksektir. KİT'lerde konuyu bilen pazarlama elemanı bulunmamakta ve son olarak araştırma-geliştirme çalışmalarını genellikle yapılmamakta ya da yetersiz kalmaktadır.

c- Finansal Yapı ve Muhasebe ile ilgili Sorunlar:

KİT'ler genellikle yetersiz sermayeleriyle faaliyetlerini sürdürmekte hazine olanaklarının sınırlı oluşunun yanı sıra son yıllarda büyüyen işletme açıkları bu kuruluşlarda öz sermaye/borç oranını daha da bozmakta, bozulan finansal yapılarda hem işletme faaliyetleri açısından zorluklar yaratmakta, hem de borç faiz yükünün artmasına neden olmaktadır.

Öte yandan KİT'lerde yönetim kontrolüne yönelik standart bir muhasebe ve bütçe sistemi henüz kurulamamıştır.

• KİT Yatırımlarına İlişkin Sorunlar:

KİT'lere bu kuruluşların yatırım, yürütme ve gerçekleştirme güçleri yeterince geliştirilmeden, yıllık programlarla olanaklarının çok üstünde görevler verilmiş olması, yatırım hedeflerine fiziki olarak ulaşılmamasına yol açmak, çok önemli projelerin öngörülen süreler içerisinde tamamlanmamasına neden olmuştur. Kaldı ki birçok yatırım özünde objektif kriterlere ve araştırmalara dayanmamakta, politik tercihler yapılması söz konusu olabilmektedir.

Yatırım projelerinin termin planlarındaki aksamaların başlıca nedenleri ise şöyle sıralanabilir:

- KİT'ler arasında eşgüdüm eksikliği birden çok kuruluşu ilgilendiren önemli yatırımların uygulanmasında çok yanlış işbirliğinin yeterince ve süresinde sağlanamaması,
- KİT'lerde yatırım ve işletme faaliyetlerinin birbirinden ayrılmaması ve bu durumun büyük ölçekli yatırımları oluşturulmasını engellemesi,
- Büyük ölçekli yatırımları gerçekleştirmekle görevlendirilmiş KİT'ler de yatırımları gereğince etüd edecek, planyacak, izleyecek birimlerin gerekli etkinliğe kavuşturulmamış olması,
- Fizibilite etütlerinde yapılan hatalar veya ciddi bir etüd olmadan yatırıma başlanılmış olması,
- KİT'lerde proje hazırlayacak ve izleyecek nitelikli eleman eksikliği,
- Uluslararasılaşmasını gerektiren projelerde karşılaşılan sorunlar
- Fiyat artışlarının yatırım projeleri maliyetinde meydana getirdiği yükselişlerin doğurduğu finansman güçlükleri, dışalımlarda karşılaşılan sorunlar.

KİT'lerin üstlendikleri önemli yatırım projelerinin işletmeye alınmasındaki gecikmeler, yalnız ilgili kuruluşların faaliyet sonuçlarını olumsuz yönde etkilemekle kalmamakta, Türk ekonomisinin en önemli sorunları arasında yer almaktadır.



2. KİT SORUNLARININ ÇÖZÜMÜ İÇİN GETİRİLEN ÖNERİLER, KİT'LERDE REORGANİZASYON ÇALIŞMALARI

- KİT Sorunlarının Çözümü İçin Bazı öneriler:
- a) KİT'lerde Yönetim Özerkliğinin Sağlanması:

Türkiye'nin 1950 yılından sonra geçirdiği deneyimler, KİT'lerle temel sorunun KİT'ler üzerindeki siyasi baskılar olduğu görüşünü yaygınlaştırmış bu baskıları etkisizleştirecek, hükümetlerin temel politikaları ile KİT'lerin politikalarını bağdaştırabilecek bir sistem geliştirme çabaları içerisinde irilmiştir. Ancak bu amaca yönelik olarak hazırlanan 440 sayılı yasa KİT'lerde yönetim özerkliği gereken şekilde sağlanamamıştır¹.

KİT'ler üzerindeki siyasi baskılara hafifletmek .KİT yönetimini siyasi etkilere koruyabilmek için son yıllarda İtalya uygulamasından esinlenerek ortaya atılan ve geliştirmek istenen model, KİT'lerin holdingler şeklinde birleştirilmesi, sektör holdingleri veya sektör kurumlarının oluşturulmasıdır. KİT reform komisyonlarının raporlarında da bu yöntem savunulmakta ve KİT'lerin sanayi, imalat, maden, enerji, gıda, ulaştırma ve haberleşme ile maliyet holding gibi 7 ayrı holding olarak toplanması önerilmektedir².

Ancak holdingleşme de KİT'lerde yönetim özerkliğini tek başına sağlayamaz. Bu noktada, en önemli husus tepe yöneticilerinin ve yönetim kurullarının atanması veya seçilmesinde politik etkilerin azaltılmasıdır. Bunu sağlayabilmek için alınacak önlem; çalışanların yönetime ve işletmelerin sorunlarına, verimli bir çalışma ortamı yaratacak biçimde, belirli düzeylerde daha etkin bir şekilde katılmalarının sağlanması olmalıdır.

- b- KİT'lerin Yönetimde Etkinliğin Arttırılması

Yönetim etkinliğinin arttırılması için şu önlemler alınabilir:

KİT yönetimindeki siyasal müdahalelerin önlenmesi

- Özellikle üst düzey yöneticilerinin haklı bir gerekçe olmadan görevlerinden alınmalarını önleyecek objektif bir sistem uygulaması,
- Yönetime yardımcı olacak muhasebe, planlama, bütçeleme, pazarlama, iş-haber akış sistemlerinin oluşturulması,
- KİT'ler için esnek, yetişkin personelin özel kesime veya dış ülkelere kaymasını önleyecek, işletmecilik gerekleri ile bağdaşır yeni bir personel yasaasının uygulanması.

- c- KİT'lerin Finansman sorunlarının Çözümü:

Büyüyen ve büyük ölçekli yatırımları gerçekleştirmek işlevini KİT'lerde oto finansman olanakları geliştirilse dahi, finansman açıklarının olacağı bir gerçektir. Bu nedenle KİT'lere sermaye transferi, içi ve dış borç şeklinde önemli ölçülere varan kaynak aktarılması da zorunluluktur.

1 Prof.Dr.s.Rıdvan Karluk, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşekkülleri ve özelleştirme Esbank Yayınları (Sy.79-90)

2 Prof.Dr.Mustafa Aysan-Selahattin Özmen, Türkiye'de ve Dünya'da Kamu İktisadi Teşekkülleri

KİT'lerin finansman gereksinimlerini karşılamak için şu önlemler öngörülebilir:

- KİT'lerin finansmanında halk birikimlerinden mevduat kaynağından daha geniş ölçüde yararlanılması,KİT statüsündeki bankaların gelişmesinin sağlanması ve bunlarda toplanan mevduatın bir bölümünün KİT'lerin işletme sermayesi gereksinimlerinin finansmanında kullanılması,
- Kurulacak sektör holdinglerin bünyesinde bir de konu bankasının yer alması,
- Devlet Yatırım bankasının tüm KİT'lerin yatırım kredisi gereksinimini karşılayacak şekilde yeniden düzenlenmesi,
- Dış proje kredilerinden daha geniş ölçüde yararlanma yollarının aranması,dış kredi temini ve kullanıldırılmasındaki ilişkilerin Yürütülmesinde eşgüdüm sağlanması,
- Bazı kamu kuruluşlarının tahvil çıkararak,bazılarının da belirli bir kar payı verilmesi garantisi ile sınırlı bir şekilde halka açılarak,sermaye piyasasından fon sağlama deneyimlerine girişmek,
- KİT'lerin Pazarlama Sorunlarının Çözümü,özellikle Fiyat Politikalarının Rasyonel Hale Getirilmesi.

KİT'lerde hemen hiç mevcut bulunmayan modern pazarlama anlayışının yerleştirilmesi,bu konuda bilgi ve tecrübeli personel edinilmesi,bununla bağlantılı olarak KİT stok politikalarının açık biçimde saptanması şarttır.

Bunlar yanında KİT'lerin en önemli problemlerinden biri de gerçekte fiyat tespit yetkilerinin bulunmamasıdır.440 sayılı yasa,teşekküllerin mal ve hizmetlerin fiyatlarının tespitinde serbest olmalarını prensip olarak kabul etmiş olmakla birlikte,bu ilke gereken şekilde uygulanmamış,hükümetler temel mal ve hizmet niteliğinde olanların fiyatlarına doğrudan,bu nitelikte olmayanların fiyatlarına dolaylı şekilde müdahalede bulunmuşlardır.

KİT'lerin fiyat politikası 1)Değişen ekonomik koşullara göre esnek olması, 2) Zaman zaman piyasada çifte fiyatların oluşmasına yol açması 3) aracılarla rant yaratılmasına neden olması 4)Kuruluşların mali yapılarının bozulmasına, oto-finance olanaklarının daraltılmasına neden olması yönlerinden eleştirilere uğramıştır. 24 Ocak kararları ile KİT ürünlerine önemli ölçüde zam yapılması yanı sıra,bu alanda hükümet müdahalelerinin azaltılması,fiyatların piyasa koşullarına göre oluşması ilke olarak benimsenmiştir.

KİT'lerin izlemeleri gerekli fiyat politikasına ilişkin şu esaslar tartışmaya açık olarak önerilebilir:

- 1) KİT'lerin özel teşebbüsle yan yana faaliyet gösterdikleri alanlarda fiyatlar piyasa koşullarına göre ayarlanmalıdır. Piyasa fiyatlarının çok altında fiyatlar saptamak yoluyla,gereksiz rantlar yaratılmasından kaçınılmalıdır.
- 2) Bir KİT kendi alanında tekeli durumunda ise,fiyat tespitinde tam maliyetin karşılanması yanı sıra makul bir kar hedefi de dikkate alınmalıdır. Ancak böyle bir fiyat saptanması, KİT'leri verimsiz bir çalışmaya itmemelidir. KİT'lerin verimsiz çalışmasından doğabilecek yükler maliyetlere yansıtılmamalıdır.
- 3) Azalan maliyetlerle çalışan işletmelerde ve yeni yatırımlarda optimum kapasite kullanımı teşvik edici şekilde,fiyatların saptanmasında marjinal



maliyetler esas alınmalıdır. Buralarda en düşük maliyetle üretim yaparak, üretim kapasitelerinin tam olarak kullanılması temel ilke olmalıdır.

- 4) Politik organ, KİT fiyatlarını, gerçek maliyetleri göz önünde tutmayan müdahalelerden kaçınmalıdır.
 - 5) KİT fiyatlarını bastı altında tutarak, enflasyonu kontrol altına alma politikasının, geçersiz, kendi kendini yengiyeye uğratan bir politika olduğu göz ardı edilmemelidir.
 - 6) KİT'lerin önemli sosyo-ekonomik, sosyo-politik işlevleri olduğundan, salt kar maksimizasyonu sağlayacak bir fiyat politikası izlenmesi amaçlanmalıdır. 440 sayılı yasa bu kuruluşların karlı ve verimli çalışmasını öngörmüştür. Bu kavramların arkasında tam kapasitenin kullanılması, maliyetlerin kontrol altında tutulması, yaratılan katma değerlerin azamileştirilmesi gibi amaçlar saklı bulunmaktadır³.
- e- KİT'lerin kendi alanlarında teknolojiyi üretime yöneltmeleri.

Türkiye'nin en önemli sorunlarından biri de kendi koşullarına uygun teknolojiyi üretmesidir. Bu konuda KİT'lere büyük görevler düşmektedir. KİT'lerin etüd-proje çalışmalarından çağdaş teknolojiyi izlemeleri, dışardan alınacak teknolojinin yurt koşullarına, gereksinmelerine uyum sağlamasına özen göstermeleri, bünyelerinde oluşturacakları araştırma-geliştirme birimleri ile kendi alanlarında teknoloji üretimine yöneltmeleri gerekli olmaktadır.

f- KİT'lerin bilinçli bir iştirak politikası izlemeleri

KİTlerin ana işlevleri dışındaki zoraki iştirakleri satılabilir ve Desiyab'a devredilebilir. KİT'lere yeni külfetler yüklemek, finansman zorluklarını arttırmak dışında bir yarar sağlamamaktadır.

g) KİT'lerin etkin bir biçimde denetlenmesi:

Kamu teşebbüslerine günümüzde 14 tür dış denetim uygulanmasına karşın, bunların çoğu şekilde kalmakta, etkili bir denetim yapılamamaktadır.

Bu konuda Başbakanlık Yüksek denetleme kurulunun mali, ekonomik, teknik yönlerden denetiminin daha etkin hale getirmenin yanı sıra, 468 sayılı yasa ile oluşturulan T.B.M.M Kamu İktisadi Teşebbüsleri karma Komisyonu yerine daha tarafsız ve uzman kişilerden oluşan bir KİT genel kurulu oluşturulması önerilebilir. Böyle bir genel kurulun denetim etkinliğini arttıracığı kuşkusuzdur.

h) KİT'lerin ekonomiye katkıları konusunda daha anlamlı ölçüler geliştirilmesi.

KİT'ler sadece, klasik muhasebe ilkelerine göre hesaplanan kar-zarar durumlarıyla değerlendirilemezler. Bu kuruluşların değerlendirilmesinde yarattıkları katma değer, diğer sektörlerle sağladıkları dışsal ekonomiler, yarattıkları sosyal fayda dikkate alınmalı, KİT'lere ilişkin nesnel sosyal karlılık hesapları yapılmalıdır.

³ M.Berra Altıntaş, KİT'lerin özelleştirilmesi ve özelleştirmenin sermaye piyasasına etkileri. Ankara, 1988.

Kaynakça

- ALTINTAŞ, M.Berra, **KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri**. Ankara, 1988.
- AYSAN, Mustafa-ÖZMEN, Selahattin, **Türkiye'de ve Dünya'da Kamu İktisadi Teşekkülleri**, (Sy.351-364).
- KARLUK, Rıdvan, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşekkülleri ve Özelleştirme**. Esbank Yayınları (Sy.79-90).

