

KİT'LER VE ÖZELLEŞTİRME

Ahmet İncekara
İktisat Politikası
Anabilim Dalı

GİRİŞ

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler), kamunun, mal ve hizmet üretim ve ticaretinde bizzat yer aldıkları, teőebüs organlarıdır.

Devlet girişimcihiğinin temel unsurları olan KİT'ler, kendilerine hukuki bir kişilik tanınarak, mal ve hizmet üretmek üzere kurulan, sermayelerinin en az yarısından fazlası merkezi veya mahalli idarelerce sağlanan ve faaliyet sonuçlarından bu idarelerin sorumlu olduğu ve yine bu idareler tarafından denetlenen işletmeler olarak tanımlanabilirler.

Buna göre, bir işletmenin KİT olabilmesi için, topluma sınai ve ticari nitelikte mal arzında bulunması, sermayesinin kamuya ait olması ve yönetiminde devletin etkin kontrolünün bulunması gerekmektedir.

Dünyanın gelişmiş ve gelişen bir çok ülkesinde çeşitli boyut ve türlerde kamu teőebbüslerine rastlanmaktadır.

Türkiye'de de, yoğun olarak 1930'lardan itibaren devlet öncülüğünde ekonomik kalkınma tercihi yapılmasından soma, piyasa için temel mal ve hizmet üreten kamu teşebbüslerinin kurulmaya başladığı görülür. Ancak, kamu teşebbüsü geleneğinin, ordu ihtiyaçları için mallar üreten Osmanlı sanayiine dayandığı da bilinmektedir.

Türkiye'de KİT tanım ve çerçevesinde, zaman içinde mevzuata bağlı değışmeler yaşanmıştır. 1960 öncesinde İktisadi Devlet Teşekkülü olarak (İDT)

kullanılan deyim, KİT kelimesinin 1961 Anayasası ile mevzuata girmesinden sonra, yaygın biçimde Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak kullanılmaya başlanmıştır.

1933'de uygulaması başlatılan ve hangi sanayi dallarında, belli süreler içinde ne gibi yatırımların gerçekleştirileceğinin gösteren 1. SANAYİ PLANI'ndan 1960'a kadar KİT'ler genellikle İktisadi Devlet Teşekkülrei (İDT) olarak anılmış, son olarak 1983 yılında yürürlüğe giren ve aynı yıl içinde 2929 sayılı kanunu halini alan İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkındaki 60 sayılı Kanunun Hükümünde Kararname (KHK)'de ilk kez İDT ve KİK ayrımı yapılmıştır.

Bu ayrım, 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı KHK'de de devam etmiştir. Kararnameye göre, KİT'ler İDT ve KİK'lerin ortak adıdır. İDT; Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür. Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) ise; sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsü olarak tanımlanmışlardır. Kararnamede ayrıca, KİT tanımı çerçevesinde değerlendirilen, bağlı ortaklık müessese, iştirak ve işletme tanımları da yapılmıştır. Buna göre bağlı ortaklık sermayesinin yüzde 50'den fazlası İDT ve KİT'lere ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

Müessese; sermayesinin tamamı bir İDT ve KİT'e ait ve ona bağlı olarak çalışan işletme veya işletmeler topluluğudur.

İştirak ise; İDT, KİK veya bağlı ortaklıklarının sermayeslerinin en az yüzde 15'ine, en çok da yüzde 50'sine sahip oldukları anonim şirketlerdir. Ancak buradaki en çok yüzde 50 sınırı, 1986 tarih ve 21 sayılı YPK kararı ile yüzde 25 olarak değiştirilmiştir.

İşletme; müessese ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimler olarak tanımlanmıştır.

233 sayılı KHK'da, teşebbüsler, bağlı ortaklıklar ve müesseseler ile teşekkül ve kuruluşların bağlı oldukları bakanlıklar ayrıntılı çizelgelerle belirtilmiştir. Kararname kapsamındaki 39 teşebbüsten 29'u İDT, 10 ise KİK olarak tanımlanmıştır.

Çevrevesi belirtilmeye çalışılan kuruluş kapsamaları, özellikle son yıllardaki

özelleştirme kararlamia bağılı olarak önemli değişikliklere uğramıştır.

Ayrıca, KİT'leri izlemek ve haklarında işlemler yapmaktaykili DPT ve HTDM'liği, KİT'leri tasarrufçu ve işletmeci KİT'ler olarak ayrıma tabi tutmaktadırlar. Bun göre, bankacılık ve sigortacılık alanında faaliyette bulunan KİT'leri tasarrufçu, bunlar dışındaki ve HDTM tarafından Genel Yatırım ve Finansman Programına dahil edilen kuruluşlar, işletmeci KİT'ler olarak ayrılmaktadır.

2. KURULUŞ AMAÇ VE FONKSİYONLARI

1923 1.İzmir İktisat Kongresinde, iktisadi kalkınmanın hür teşebbüs eliyle gerçekleştirilmesi ilkesi kabul görmüştük. Ancak, 1930'lu yıllara kadar, sermaye ve tüşübbüs gücü noksanlığı, bu ilkenin hayata geçmesini fiilen önlemiştir. 1930'lu yıllarda, bu eksikliklerin kapatılması için devletin devreye girmesi benimsenmiştir. Böylece, hem özel kesimin hem kamu kesimin iktisadi faaliyetlerde yer aldığı karma bir sistem, tarih itibariyle Türkiye'ye özgü bir durum olarak gündeme gelmiştir. Devlet girişimciliğinin ağır bastığı 1950'ye kadar olan dönemde, KİT'lerin her alanda öncü yapılanmaları gerçekleştirdiği görülür.

KİT'lerin kuruluş amaç ve fonksiyonlarını, başlıca sosyal, ekonomik ve siyasal olarak gruplamak mümkündür.

Ekonomik amaçlar; ekonomik kalkınmayı sağlamak, tekelleri devletçe işletme, özel kesimin girmediği, sermaye ve teknoloji yoğun yatırım alanlarına girmek ve öncülük etmek, ekonomiyi yönlendirmek, düzenleyici fonksiyon ifa etmek, gelir dağılımını düzenleyici görev üstlenmek, işsizliği önlemek...

Sosyal amaçlar, kamusal mal ve hizmet üreterek, ülkede sosyal adaletin tesisini sağlamak...

Siyasal amaçlar ise, ekonomide iktisadi gelişme ve tam istihdam hedeflerin gerçekleştirerek, siyasal bağımsızlığı, ekonomik güç ile takviye etmek;harp sanayii, bilimsel araştırma ve geliştirme ve tasarrufları artırıcı fonksiyonlar yerine getirmek.

Kısaca, sermaye birikimi ve teşebbüs gücünün yeteriz olduğu gelişen ülkelerde, iktisadi gelişmenin hızlandırılması, ideolojik terchilerin dışında KİT kuruluşları yardımı ile sağlanmaya çalışılmakta, bu teşebbüsler, özel kesim için de alt-yapı, kalifiye eleman, sermaye birikimi ve teknoloji alanlarında dışsal

ekonomiler yaratmaktadır.

Türkiye’de de kuruluş amaç ve fonksiyonlarının ayrı düşüncelere dayandığını söylemek mümkündür.

Son yasal düzenlemelerden biri olan 233 sayılı KHK’da, İDT ve KİK’ler için ayrı amaç ve hedefler belirlenmiştir. Buna göre, İDT’lerin ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda, kendi aralarında ve milli ekonomi ile uyum içinde çalışarak sermaye birikimine yardım etmeleri ve bu suretle daha fazla yatırım kaynağı yaratmaları KİK’lerin ise, kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini, ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak, verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmeleri asıl amaç, olarak belirtilmiştir.

3. KİT’LERİN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ

KİT’ler, 1930’lardan itibaren genç Türkiye Cumhuriyeti’nin sosyo-ekonomik gelişmesinde öncü fonksiyonlar yerine getirmişlerdir.

1950’lerden sonra, prensip olarak özel kesimin destekleneceği ve daha fazla ağırlık verileceği bir ekonomik yapı hedef alınmıştır. Buna karşılık, ekonominin gerekleri, kamu kesimini daraltılmasına mani olmuş, kaldı ki yeni kamu teşebbüsleri ihdas edilerek, faaliyetler genişlemiştir. Bu cümleden olarak TCDD, PTT, Denizcilik Bankası, DMO, İktisadi Devlet Teşekkülü konumuna getirilmiştir. Ayrıca; TPAO, Et Balık Kurumu, Türkiye Demir ve Çelik işletmeleri ve SEKA gibi KİT’ler kurularak, faaliyetler daha da genişlemiştir.

1960’lı yılların başından itibaren, iktisadi kalkınma çabalarının 5 yıllık planlarla yönlendirilmesi gündeme gelmiştir.

Kamu kesimi için emredici olan demokratik planlama modelinde KİT’ler, kamunun ekonomiye müdahale ve yönlendirme faaliyetlerinin en önemli araçları olmuşlardır. Bu dönemde, 440 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve İştirakleri Hakkında Kanunu, 441 sayılı Devlet Yatırım Bankası Kanunu ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin TBBM tarafından Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’lar çıkarılarak, KİT’lere yeni yasal hüviyet kazandırılmıştır.

Yeni KİT kuruluşları, 1975’lerden sonra da devam etmiştir. Özel anonim şirketler biçiminde kurulan, Testaş, Temsan, Tümosan, Taksan, Gerkonsan, Desiyab, Seydişehir Alüminyum ve İskenderun Demir Çelik işletmeler kurularak, imalat sanayii ve yatırımların finansmanı hususunda yeni imkanlar oluşturulmuştur.

1980'deki sanayileşme stratejisi değişikliği ile, ekonomide serbest piyasa koşullarının hakim kılınması ve yerleştirilmesi gayretleri gündeme gelmiştir. Bu çerçevede 20 yıl gibi uzun bir süre uygulanan 440 Sayılı kanunu yerine 1983'de 60 sayılı KHK yürürlüğe girmiştir. Bu kararname, kısa bir süre sonra 2929 sayılı Kanuna dönüştürülmüş, ancak bu Kanun da 1984'de yürürlükten kaldırılarak, yerine bazı değişikliklerle halen yürürlükte olan 233 sayılı, KHK devreye girmiştir.

1983'deki değişiklik ile gündeme gelen 60 sayılı kararnameye ekli listede KİT kapsam ve çerçevesi açıklık kazanmıştır. Buna göre Emekli Sandığı, SKK ve TRT kanun kapsamı dışında tutulmuş, TEKEL, ORÜS, DHMİ, Devlet Üretim Çiftlikleri ve DESYİAB, KİT kapsamına alınmıştır.

1980 soması KİT'lerin düzenlenmesinde, temel yaklaşım, benzer faaliyetleri gösteren kuruluşların bir holding çatısı altında biraraya getirilmesi olmuştur.

233 sayılı Kanunu Hükmünde Kararname ekinde yer alan çizelgede 29 KİT bulunmaktadır. 1984'den sonra, özelleştirme konjonktürünün ekonomi yönetiminde taraf bulmaya başladığı görülür. 233 Sayılı KHK'nin 38. maddesi, 1984 tarih ve 2983 Sayılı Tasarrufların Teşvik ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 1986 tarih ve 3291 sayılı Kanun ve 3332 Sayılı Sermaye Piyasasının Teşviki Kanunları çerçevesinde özelleştirilmesine karar verilen Sümerbank, Petkim ve bağlı ortaklıkları ile ÇİTOSAN'a bağlı, çeşitli Çimento fabrikaları ve 1988'de USAŞ, Boğaziçi Hava Taşımacılığı ile Turizm Bankasının İşletmecisi bölümü, 1989'da Ağır Sanayi ve Otomotiv Kurumu'nun bağlı ortaklıklarından TEŞTAŞ, Çitosan'a bağlı bazı kuruluşlar ile Etibankın Bankacılık bölümü, 1990 yılında işletmecisi KİT dengelerinden (yatırım ve Finansman Programı Kapsamından) çıkarılmışlardır. (ARTAN: 1991, s.19-20).

Böylece 1988 yılından itibaren, Türkiye ekonomisinde KİT'lerin genişleyen süreci, yerine daralamaya bırakmıştır.

Daralma sürecinin, 1990 yılında THY ve TPAO'nun bağlı ortaklıklarından TÜPRAKŞ ile Petrol Ofisi A.Ş.'nin, özelleştirme kapsamına alınarak, 1991 yılı genel Yatırım ve Finansman Programına dahil edilmemeleri ile daha da hızlandığı görülmektedir. Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların, kamu kuruluşu olup olmadıkları hususunda bazı kuşku doğmuştur. Ancak, KOİ çerçevesine alınan bu kuruluşlar kamu kesimine dahil olup, sadece kamu dengeleri içinde KİT dengelerinden çıkarılıp, Fon dengelerine dahil edilmişlerdir.

KİT'lerin, Türkiye Ekonomisinde yer aldıkları 1930'lu yıllardan soma, kendilerinden beklenen genel amaç ve fonksiyonları başarı ile yerinegetirdikleri anlaşılmaktadır.

KİT'lerin ekonomik ve sosyal hayata katkıları nicelik ve nitelik itibariyle iki grupta ele alınabilir. Bu kuruluşların, sosyal olarak ölçülebilen katkıları; GSMH, yatırım, istihdam ve ihracata olan katkıları ile ölçülebilir.

KİT'lerin dışsal olarak ekonomiye katkılarınm teknolojik gelişme, araştırma-geliştirme, işgücü kalifiyesine katkı, hammadde yarı mamul sağlamaları, sosyal güvenlik katkıları, vb. katkıları olarak belirtilebilir. Ancak, bu katkıların ölçülebilir değerlere dönüştürülmesi güçtür.

3.1. KİT'LERİN GSYİH KATKILARI

KİT'lerin GSYİH içindeki payı, 1985-1989 arası dönem için, ortalama yüzde 13 olarak gerçekleşmiş, 1990 yılında bu oran yüzde 11.6'ya gerilemiştir. 1986'da GSYİH'nun yüzde 16.6'sı KİT'lerce üretilirken, 1990'da bu oran yüzde 13 olarak gerçekleşmiştir.

KİT'lerin 1986-90 döneminde sektörler bazında GSYİH'ya katkıları sürekli artmıştır. bununla birlikte 1990 yılında sanayi, enerji ve ulaştırma sektörlerindeki KİT'lerin sektör toplamları içindeki payları önemli oranda azalmıştır. Gerçekten de, sanayi içindeki KİT'lerin, sektör içindeki payı, 1989'da yüzde 26'dan, 1990'da yüzde 21.7'ye, ulaşırmada yüzde 59.2'den yüzde 35.2'ye gerilemiştir. Görüldüğü gibi, KİT'lerin GSYİH'ya katkıları gittikçe, anılan yıllar içinde gerilemektedir.

Tablo 1'de KİT'lerin ve GSYİH'nun büyüme hızları verilmiştir. Tabloya göre Sanayi ve Hizmetler sektörlerinde faaliyet gösteren KİT'lerin Türkiye ekonomisindeki büyüklüğü, yıllar itibariyle azalmıştır. 1990 ydında, enerji ve ulaştırma sektörü KİT'lerinin dönem sonuçları, büyük miktarda zararlar kapandığından, genelde KİT'ler yüzde 8.4 oranında büyümüş iken, sözkonusu sektör KİT'leri önemli oranda küçülmüştür.

Tablo:1

KİT'lerin GSYİH büyüme hızları (1968 yılı fiyatlarıyla)

Sektörler	1986		1987		1988		1989		1990	
	Türkiye KİT		Türkiye KİT		Türkiye KİT		Türkiye KİT		Türkiye KİT	
B- Büyüme hızları (% değişim):										
1- Tarım	7.9	33.1	2.1	24.3	8.0	-12.4	-10.8	5.1	11.6	15.9
2- Sanayi	8.7	2.8	9.6	2.3	3.1	-0.7	3.1	5.8	9.0	-7.4
- Madencilik	-6.3	1.7	4.2	14.2	8.7	-1.0	-3.7	20.6	0.4	1.0
- İmalat	9.6	21.9	9.9	4.0	1.8	-6.4	3.2	3.5	10.0	3.7
- Enerji	15.5	-41.9	10.9	67.3	9.8	15.8	7.1	14.4	7.3	-41.0
3- Ticaret	9.4	-3.1	9.8	-15.8	3.8	54.5	6.2	7.8	12.7	61.8
4- Ulaştırma-Haberleşme	4.5	2.7	6.4	5.5	2.8	6.7	2.1	16.0	3.1	-15.4
5- Mali Kuruluşlar	3.7	3.2	3.6	156.9	4.7	-2.7	1.8	-35.1	4.8	25.1
6- Hizmet, inşaat ve diğerleri	6.8	39.5	6.1	38.5	3.4	-109.0	3.3	-108.4	4.4	-24.6
Toplam GSYİH (Üretici Fiy. ile)	7.3	8.3	6.5	15.4	4.7	-23.7	0.6	7.0	8.2	8.4

Kaynak: YDK, 1990 KİT Genel Raporu, 1992, s.62

KİT'lerdeki büyüme eğilimlerinin, genel ekonomiye daha olumsuz yansıdığı da gözlenmektedir.

3.2. KİT'LERİN İSTİHDAM KATKILARI

1990 yılı genel istihdam sayısı, bir önceki yıla göre yüzde 4 oranında, sayısal olarak 732 bin kişi artış göstermiştir. Yüksek Denetleme Kurulu denetimine tabi KİT'lerde çalışanların sayısında ise, (THY hariç) yüzde 4, sayısal olarak 3 bin kişilik azalma kaydedilmiştir. Eğer THY çalışanları dahil edilirse (8090 kişi), 1989'a göre yüzde 0.6 oramda artış olmaktadır.

Türkiye'de faal işgücünün sektörel dağılımı, 1990 için, tarımda yüzde 47.8, sanayide yüzde 15.2, hizmetlerde yüzde 37'dir. KİT istihdamının sektörel dağılımı ise, aynı yıl için sanayide yüzde 53.3, hizmetlerde yüzde 45.7, tarımda yüzde 1'dir.

KİT istihdamı, toplam ülke istihdamının yaklaşık yüzde 4'ünü oluşturmaktadır. Tablo:2'de görüldüğü gibi son yıllarda toplam istihdam içindeki KİT payı sürekli azalma eğilimi göstermektedir.

KİT'lerin ülke istihdamındaki payı düşük olmakla birlikte, özellikle madencilik ve enerji sektörlerinde toplam istihdamın yaklaşık yarısını, kamu kesimi istihdamının yaklaşık dörtte birin meydana getirdikleri görülmektedir.

Tablo:2

Sektörler itibariyle istihdam (Bin kişi)

SEKTÖRLER	1986		1987		1988		1989		1990		KİT/TR
	TR	KİT	TR	KİT	TR	KİT	TR	KİT	TR	KİT	
1- Tarım	9364	11	9335	11	8745	11	9096	11	9176	10	0.1
2- Sanayi											
a) Madencilik	128	97	129	92	214	93	147	89	218	91	41.7
b) İmalat	1904	284	2008	281	2.488	267	2.627	258	2.698	263	9.7
c) Enerji	142	71	145	71	28	70	31	69	13	69	-
TOPLAM (2)	2.174	452	2.282	444	2.730	430	2.805	416	2.929	423	14.4
3- HİZMETLER											
a) Ticaret	814	21	876	21	2.003	25	2.003	19	2.153	14.4	1.0
b) Bankacılık sigorta	234	67	250	71	421	74	431	77	411	76	18.5
c) Ulaştırma(*)	566	169	592	178	766	190	812	190	837	179	21.4
d) Diğerleri	3.091	74	3.215	85	3.428	86	3.330	87	3.703	88	2.4
Toplamı (3)	4705	331	4933	355	6618	375	6.576	373	7.104	364	5.1
Genel Toplam	16.243	794	16.500	810	18.093	816	18.477	800	19.209	797	4.15
KİT/TR (%)	4.98		4.90		4.51		4.33		4.15		

Notlar:1. KİT rakamları yıllık ortalamadır.

2. Türkiye verileri için kaynak, 1988-1992 Yılları Programları (DPT yayınları)

3. 1988 ve sonraki yıllar Türkiye rakamları 1992 yılı programına göre düzeltilmiştir.

(*) THY 1990 yılı rakamları hariç

(**) Enerji Sektörü Türkiye rakamlarının 1988 ve sonraki yılları için 1992 yılı programı, KİT rakamları için ise TEK'te çalışan ortalama personel sayısı esas alınmıştır.

Kaynak: YDK; 1990 KİT genel raporu, 1992, s.63.

Diğer taraftan, nitelik açısından da bu kuruluşların seçmiş iktisadi faaliyet dallarındaki çalışanlara göre eğitim düzeyi nisbeten daha yüksek personel istihdam ettikleri ortaya çıkmıştır.

KİT'lerdeki istihdamın verimliliğinden de yıllar itibariyle gerilemeler görülmektedir. İşletmeci KİT'lerde çalışan başına katma değer, yıllar itibakiyle 1984-1989 arasında azalan bir seyir göstermiştir. 1984: yüzde 11.11, 1985: yüzde 8.47, 1986:yüzde 3.10 1987: yüzdre 5.16, 1988: yüzde 4.27, yüzde 0,59. Bu durum, ekonomisinin genelinde istihdam verimliliğinin artışına ters bir gelişmedir. Yalnız, 1989'da ekonominin geneli için istildam verimliliği -1.62 gibi negatif bir değer almıştır.

Yıllar itibariyle KİT'lerdeki personel sayısında önemli bir artış olmamakta, hatta bazı yıllar azalma eğili göstermektedir.

1986-90 dönemindeki beş yıl içinde, toplam istildam yüzde 18.3 artarken, KİT istildamındaki artış, sadece yüzed 1.4 olmuştur.

3.3. KİT YATIRIMLARININ TOPLAM YATIRIMLAR İÇİNDEKİ PAYI

KİT'lerin reel olarak sabit sermaye yatırımları içindeki payları, 1986-90 dönemi için sürekli azalmıştır. 1986'da yüzde 34.3 olan pay, 1990'da yüzde 19.2'ye inmiştir.

Yıllık programlara göre, kamu yatırımlarının yüzde 37.7'si, gerçekleşme durumuna göre de yüzde 42'si KİT yatırımlarından oluşur.

1990 yılında kamu yatırımları, beklemenin üstünde gerçekleşme göstermiştir. Özel kesimin artış oranı da beklenenden daha fazladır.

Özel kesim sabit sermaye yatırımlarının oranı anılan dönemde sürekli artarak, 1990'da yüzde 54'e ulaşmıştır. Bu gelişmeler Tablo:3'de yer almaktadır.

Makro yatırım politikası hedefleri ile uygulama ve darboğazlar aşağıda özetlenmiştir (YDK; 1992, s.74).

Ulaştırma ve enerji sektörleri, surasıyle yüzde 33.8 ve yüzde 21.5'lik payları ile toplam kamu yatırımları içinde 1990'da öncelikli setörler olmuşlardı. Bu sektörleri, yüzde 12.7 payla, diğer hizmet sektörleri izlemektedir. KİT'lerin imalat sanayii içindeki payı azalmıştır. Özellikle, KİT'lere verilen ara malları imalat sanayiine ait yatırım görevlerinin sürükleyici sektör olarak rolü ise KİT

yatırımlarının daralması ile azalmıştır. Bununla birlikte, aramaları imalat sanayiinde özel kesim yatırımlarının da, henüz yeterli düzeye ulaşamamış olması sanayileşme sürecinde dinanizmin kaybolması tehlikesini doğrulabilecektir.

Tablo: 3 Sektörlerin sabit sermaye yatırımları ve payları

(1981 yılı fiyatları)

Kesimler	1986		1987		1988		1989		1990	
	Milyon	%	Milyon	%	Milyon	%	Milyon	%	Milyon	%
A- Kamu kesimi:										
1- KİT	628.275	34,3	731.618	31,6	527.583	22,4	428.684	19,3	443.543	19,2
2- Öteki kamu kesimi	452.815	24,7	506.504	21,8	592.859	25,3	576.382	25,8	608.272	26,5
Toplam (A)	1.018.090	59,-	1.238.122	53,4	1.120.442	47,7	1.005.066	45,1	1.051.815	45,7
B- Özel Kesim	811.680	41,-	1.076.442	46,6	1.231.928	52,3	1.226.211	54,9	1.251.245	54,3
Genel Toplam	1.829.770	100,-	2.314.564	100,-	2.352.370	100,-	2.231.277	100	2.303.060	100,-

Kaynak: YDK; 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, Ankara 1992, s:72.

Özel sektör yatırımları, genelde kalkınmış bölgelerde marjinal ürünlere dayalı entegre olmayan sanayileri içermektedir. Özellikle 1989'dan itibaren rekabet ve yatırım maliyeti yönlerinden orta, hatta küçük ölçekli atölye tipi, üretim yapan tesislerin yatırım straejisi olarak belirlenmesi, entegre tesis kurma konusunda öncü olan KİT yatırımlarının daralmasına yol açmıştır.

Geçmiş dönemde KİT yatırımları ithal ikamesine dayanan, ölçeği yurtiçi talebe göre berilene, dolayısıyla, daha kuruluş aşamasında ekonomik kurulmayan, kuruluş yeri yanlış seçilen, fazla personel istihdamı ile başlangıçta ekonomik olmayan bir çalışma ortamında işletmeye alınan kuruluşlar, şekilde değerlendirilebilirdi. Ancak, son yıllarda belirtilen sakıncaların en aza indirilmesi yönünde önemli gayretleri olduğu göze çarpmaktadır.

Rehabilitasyonu gereken KİT'lerin en önemli sorunları, eski teknoloji, üniter ve küçü ölçekler olup, bu kuruluşların modernizasyon, tamamlama yenileme ve ikame yatırımlarına ihtiyaçları yüküdür. Ancak, bu yatırımların finansmanı büyük meblağlar tuttuğu için, özellikle kaynak dağılımında, özel kesimin faaliyette bulunduğu alanlarda artık KİT yatırımına gidilmemelidir.

Tablo:4

Sabit sermaye yatırımlarını GSMH'ye oranları

Yıllar	Türkiye GSMH Milyon TL	Türkiye sabit Sermaye Yat. Milyon TL	Sabit Ser Yat GSMH (%)	KİT GSMH Milyon TL	KİT Sabit Ser.Yat. Milyon TL	KİT Sabit Ser. Yat. KİT GSMH (%)
1986	39.369.505	8.750.285	22,2	7.669.800	2.904.519	37,9
1987	58.564.782	14.128.100	24,1	11.168.153	4.465.798	40,0
1988	100.582.185	24.970.700	24,8	14.401.376	5.419.860	37,6
1989	170.633.211	38.644.223	22,6	28.087.115	7.497.223	26,7
1990	286.505.756	60.927.500	21,2	37.403.545	11.733.955	31,4

Kaynak: YDK; 1990 KİT Genel Raporu, 1992, s.75.

Tablo:4'de görüldüğü gibi, KİT'lerin serbest piyasa ekonomisi çerçevesinde sabit sermaye yatırımları içindeki payı düşerken, yarattıkları GSMH'dan, sabit sermaye yatırımlarına ayrılan payları da yüzde 40'dan yüzde 31,4'e düşmüştür. Bu düşüş, KİT'lerin genel ekonomi içindeki azalan rollerinden olduğu kadar,

artan enflasyonun KİT'lerde net işletme sermayesi ihtiyacını artırıp, sabit kıymet teminine yeterli kaynak ayıramamasından da kaynaklanmaktadır. (YDK: 1992, s.75).

4- KİT'LERİN VERİMLİLİK-KARLILIK VE ZARAR DURUMLARI

Yazının giriş kısmında da belirtildiği üzere, KİT sisteminin Türk ekonomisi içinde çok önemli bir yeri olagelmıştır. Bu yer, onların, yarattıkları katma değer, sermaye birikimine katkıları, sanayileşmede bazı sektör ve teknoloji yatırımlarında öncü olma fonksiyonlarıyla daha da önemli duruma gelmektedir.

KİT'ler iyi bir organizasyonla kurulmuş, genellikle entegre kuruluşlardır. 1990 yılında, Türkiye'nin 500 büyük firmasının 91'i KİT bünyesindeki kuruluşlardır. 500 büyük firmanın yüzde 20'sinden azını oluşturan bu işletmeler, satılan mallar ve hizmetlerin yüzde 43'ünü üretmişlerdir. Bu oran 1988'de yüzde 47 olup, 1990'da gerileme meydana geldiği anlaşılmaktadır.

Tablo: 5

TÜRKİYE'NİN 500 BÜYÜK FIRMASI İÇİNDE KİT'LERİN PAYI (%)

	1986	1988	1989	1990	1992
Satış Hasılatı	48.4	46.4	44.3	42.9	42.2
Bilanço Kârı	54.6	39.3	30.8	8.7	32.7
Döner Değerler	48.9	46.2	45.6	45.0	43.1
Net Sabit Kıymetler	76.8	75.5	74.1	72.6	60.0
Öz Sermaye	68.4	64.1	63.1	60.1	50.2
Ücretle Çalışanlar	57.1	55.5	54.6	53.4	54.5
Net Katma Değerler	45.9	47.0	45.9	41.7	35.4

Kaynak: 1986-1990 için: ERTUNA, 1992, s.3

1992 için: TÜRKCAN: 1993, Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları içinde,

Tablo 5, KİT'lerin 500 büyük sanayi kuruluşu ve dolayısıyla Türkiye ekonomisindeki yerini açıklıkla ifade eden değerleri yansıtmaktadır.

4.1 KİT'LERİN ETKİNLİK-VERİMLİLİK DURUMLARI

KİT'lerin özelleştirmeye esas alınan olumsuz durumları, onların genellikle etkinlik ve verimlilikten uzak, kâr elde edemeyen, kaynak yaratmayan dolayısıyla zarar ederek bütçeye ve ekonomiye yük olmaları ile açıklanmaktadır.

Bilindiği gibi verimlilik veya etkinlik; mevcut, veri kaynak veya girdilerle en çok üretimi (çıktıyı) elde etmek ya da belli bir üretimi, en az girdi kullanarak yaratmak şeklinde tanımlanabilir.

Yapılan bir araştırma KİT'lerin etkinlikve verimlilik durumlarını açıklayan belli sonuçlara varmıştır (BORATAN VE BERKSOY; 1993). Bu sonuçlar;

1- KİT sistemi, 1980-90 döneminde, sermaye birikim oranlarıve düzeyleri ile emek girdisi bakımlarından kaynak kullanımını artırmamıştır. Bu duruma rağmen, katma değerde, bir bütün olarak, pozitif bir büyüme sağlanmıştır.

2- Emek verimi ve yatırımların etkinliğine ilişkin göstergelerde, genel bir düzelme eğilimi vardır. Bu iki göstergedeki birlikte düzelmenin gerçekleşmesi, teknik etkinlikte de genel bir düzelme olarak yorumlanabilir.

3- Bu genel iyileşme durumu, bazı sektörler için geçerli değildir. Madencilikte ciddi verim bozulmaları görülmektedir. Dönem sonunda bazı negatif katma değer yaratan kuruluşlar ortaya çıkmaktadır. Ancak, bu olumsuz gelişmelerin gerisinde, reel yatırım gerilemesi en belirleyici etken olarak görülmektedir. Ayrıca, bazı KİT'lerin KOİ'ye devri de bazı yönetim sorunları doğurmuştur.

4.2. KİT'LERİN KAR VE ZARAR DURUMLARI

Tablo:6

500 BÜYÜK FİRMADA SATIŞ HASILATININ YÜZDESİ OLARAK KAR VE YARATILAN GELİR

	1986	1987	1988	1989	1990
KAMU KURULUŞLARI					
BİLANÇO KARI	7.8	7.1	6.3	4.4	0.9
ÖDENEN MAAŞ ÜCRETİ	7.7	8.3	7.7	11.5	13.6
ÖDENEN FAİZLER	5.1	8.6	10.9	8.4	6.9
BRÜT KATMA DEĞER	28.9	31.2	32.7	34.0	31.3
ÖZEL KURULUŞLAR					
BİLANÇO KARI	6.0	9.0	8.5	7.8	7.5
ÖDENEN MAAŞ VE ÜC.	6.3	6.1	6.8	7.6	9.2
ÖDENEN FAİZLER	8.7	7.3	8.1	5.9	4.7
BRÜT KATMA DEĞER	24.0	25.8	26.4	25.0	25.8

Kaynak: ERTUNA: 1992, s.4.

Tablo 6, Türkiye'nin 500 büyük firmasının yattığı katma değer ve karlılıklar konularında özel kesim ile karşılaştırmalı bilgiler vermektedir. Buna göre, kamu

kuruluşları, 1986'da yaklaşık yüzde 29 ile, özel işletmelerden daha fazla gelir yaratmaktadır. Bu oran, 1989'da yüzde 34'e yükselirken, 1990'da yüzde 31.3'e düşmüştür. Bu dönemde özel kesim ise yaklaşık yüzde 24'den yüzde 26'ya yükselmiştir.

Karlılık açısından bakılırsa, kamu kuruluşları 1986'da özel kesimden daha fazla kâr elde eden işletmeler olmuşlardır. Özel kesim 100 TL.'lik satıştan 6 TL. kâr elde ederen, kamu kuruluşlar 7.8 TL. kâr sağlamışlardır. Özel kesimde 1986'dan soma kârlılık oranı yükselmiş, 1990'da yüzde 7.5 düzeyine inmiştir. Kamu kuruluşlarında ise gittikçe gerileyerek, 1990'da yüzde1'in altına düşmüştür.

Buna göre, kamu kuruluşları, iyi bir kârlılık düzeyinden hızlı bir gerilemeye sıfır kârlılık düzeyine ve zarar eder duruma gelmişlerdir.

500 büyük sanayi kuruluşu çerçevesinde verilen bu bilgileri, 1990 ve 1991 yıllarında KİT'lerin tümü için değerlendirdiğimizde ortaya bazı farklı sonuçlar çıkmaktadır. 1990 yılında özelleştirme kapsamına alınmamış olan KİT'ler ve bağlı kuruluşlar, satış gelirlerinin yüzde 1.4'ü kadar zarar etmişlerdir. 1991'de ise zarar, 17.6 trilyon TL.'ye, 1992'de taliminen 16.5 trilyon TL.'ye ulaşmıştır. 1993 programına göre ise zararın 19.6 trilyon TL. olacağı öngörülmektedir. Bu sonuçlara THY, TÜPRAŞ ve PETROL OFİSİ dahildir.

1990 yılında KİT'lerin milli gelire katkısı satış gelirlerinin yüzde 39'u kadardır. Yaratılan gelirin, satış kazançlarına oran, 500 büyük firma kapsamındaki KİT'lerinkinden daha yüksektir. Bunun nedeni, hizmet kuruluşlarının fazla katma değer yaratması olabilir. 1991 yılında zararın bu denli yükselmesine rağmen, milli gelire katkının artması ilginçtir. 1991'de satış kazançlarının yüzdesi olarak milli gelire katkı (katma değer) yüzde 40 dolaylarındadır.

Görüldüğü gibi, KİT'lerin zararı gelir yaratamamalarından değil, gelirin gelirin paylaşılmasından kaynaklanmaktadır. Zira, Tablo:6'da görüldüğü gibi, KİT'lerin ücret ve faiz ödemeleri özel kuruluşlar oranla daha fazladır (ERTUNA:1992, s.5).

KİT'lerin net kârlılıklarında, özellikle 1984'den soma meydana gelen bozulmalar, katma değer içinde, oranı yüzde 15'lerden, yüzde 40-45 düzeyine yükselen faiz yükü ve görelî büyüklüğü iki misli artan kur farklarının etkisi büyük olmuştur. 1989 ve 1990 yıllarında bu faktörlere ücret artışlarının da

eklenmesi, KİT sistemi bilançolarının daha da kötüleşmesi sonucunu hızlandırmıştır.

Buna göre KİT'ler gelir yaratabilmekte fakat kâr elde edememektedir. Kâr elde edememek veya zarar sonucu ile karşılaşmak, mali bünyelerin bozulması ve borç yükünün artması ile ortaya çıkmaktadır. Borç satış hasılatı oranları, satış kârlılığının düzeyini en iyi belirleyen göstergedir. KİT'lerin satış gelirlerine oranla borçları arttığı sürece, kârları düşmekte, zarar hanesi genişlemektedir. Yüksek enflasyon ortamında, kaynak maliyetinin oldukça yüksek olduğu bir ekonomik yapıda, böyle bir sonuç da normal karşılanmalıdır.

SONUÇ

KİT'ler, Türkiye ekonomisine katkıları ve ifa ettikleri fonksiyonlar bakımından son derecede önemli kuruluşlar olarak görülmektedir. Katma değer yaratmada, KİT'lerin diğer özel kesim kuruluşlarına kıyasla daha üstün oldukları bile söylenebilir. Ancak kâr elde etme veya kârlılığın son yıllarda hızla düşürek zararla karşılaşılması, kuruluşların faaliyetlerine devam edebilmek için gerekli yatırımların kaynağını iç ve dış borç yoluyla karşılamaları sonucu yüksek faiz yükü ve kur farkı maliyetinin artmasıyla ortaya çıkmaktadır. Ücret artışları da, KİT bilançolarında bozulmaya yol açan önemli bir kalem olmuştur.

KİT kuruluşlarının serbest piyasa ekonomisi tercihinin paralel olarak yeniden düzenlenmesi, ekonominin bir bütün olarak yeniden yapılanmasına paralel olarak ele alınmalıdır. Bu çerçevede özelleştirme de bir araç olarak ortaya çıkmaktadır. Özelleştirme yol ve yöntemleri ve her kuruluş için ayrı ve ayrımlı çalışmaların yapılması gereği, sadece bilanço ve kar-zarar tablolarına bakılarak karar verilemeyeceği gerçeğini de ortaya çıkarmaktadır. Yeni hükümetin, konuyu vergi yasaları, rekabetin düzenlenmesi ve tekelciliğin önlenmesi, işsizlik sigortası ve bölgesel gelişme planları çerçevesinde ele alma zorunluluğu vardır. Diğer taraftan, konunun sosyal boyutlarında, sendikal kuruluşların görüş ve düşüncelerinin, katılım olarak değerlendirilmesi gereği vardır.

KİT'lerin ne pahasına olursa olsun satılması yaklaşımı, sosyo-ekonomik fayda itibarıyla çözüm yolu değildir. Özelleştirmenin KİT'lerin ekonomiye entegre edilerek iyileştirilmelerinde, sadece bir araç olduğu unutulmamalıdır. Mülkiyetin değişmesi, her zaman kâr elde etme sonucunu getiremeyebilir. Diğer taraftan, kârlı görünen bir kuruluş, ekonomik etkinlik ve sosyal kârlılık açısından hiç de istenmeyen bir konumda olabilir. Sonuç olarak, özelleştirme; kamunun faaliyet alanlarının yeniden Tanımlanması ve ekonomik faaliyetlerden

çekilmesiyle kaçınılmaz bir yol olarak görülmektedir. Problem, bu sürecin, ekonominin etkin bir yapılanmaya yol açabilmesi bakımından, yol ve yöntemlerinin çok iyi tanzim edilmesidir.

KAYNAKLAR

ARTAN, Fikret (1991): Kamu İktisadi Teşebbüslerinde İstahdamın Analizi (1979-1989), DPT Yayın No:2283, Ankara.

BORATAV, Korkut, BERKSOY, Taner (1993): Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, Yay. İst.

ERTUNA, Özer (1992); Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Ekonomideki Yeri, (Yayımlanmamış Makale).

T.C. BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULU (1992): 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, Ankara.

DPT (1992); 1993 Yılı Programı, Ankara.

DPT (1993); Temel Ekonomik Göstergeler, Mart, 1993, Ankara.

HDTM (1993); Temel Ekonomik Göstergeler, Nisan 1993, Ankara.

TÜRKCAN, Ergun (1993); Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler, içinde...