

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE GÖREV ZARARI: KAMU İKTİSADÎ TEŞEBBÜSLERİ ÜZERİNE ÇIKARIMLAR

Polat TUNÇER*

Öz

Görev zararı, bugün pek çok ülkede olduğu gibi, Türk kamu yönetiminin de temel sorunları arasında yer almaktadır. Zira, toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş olan kamu işletmelerinin, etkin ve verimli bir biçimde işletildiği söylenemez. Bunun temel sebebi siyasi iktidarların, kamu işletmeleri üzerinden belirli kişi ve kesimleri desteklemesiyle oluşan görev zararlarıdır. Aslında, KİT'lerin amacı, ticarî prensiplere göre ekonomik sisteme etkileyici aktör olarak katılmak, toplumsal ihtiyaçları karşılamak ve iktisadî kalkınmaya destek olmaktır. KİT'ler, günümüzde daha stratejik alanlara yönelmiştir. Hülasa, görev zararı, hükümet politikaları neticesinde oluşmakta ve bütçe üzerinde ağır bir yük oluşturmaktadır. Gelir dağılımı adaletini bozan bu zararların kamu yararı bakımından onaylanması mümkün değildir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Görev Zararı, Kamu Zararı, Kamu Görevlisi, Kamu İşletmesi.

DAMAGE OF DUTY IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION: IMPLICATIONS FOR PUBLIC ECONOMIC ENTERPRISES

Abstract

Duty loss is among the fundamental problems of Turkish public administration, as in many countries today. Because it cannot be said that public enterprises established to meet the basic needs of the society are operated effectively and efficiently. The main reason for this is the duty losses caused by political governments supporting certain people and groups through public enterprises. In fact, the aim of SOEs is to participate in the economic system as an influential actor according to commercial principles, meet social needs and support economic development. Today, SOEs have turned to more strategic areas. In short, duty loss occurs as a result of government policies and creates a heavy burden on the budget. It is not possible to approve these damages, which disrupt the justice of income distribution, in terms of public interest.

Keywords: Public Administration, Duty Loss, Public Damage, Public Official, Public Enterprise.

* Doç. Dr. Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, polat.tuncer@omu.edu.tr
ORCID: 0000-0002-7397-7758.

Giriş

Kamu iktisadî teşebbüsleri (KİT), bilindiği gibi siyasî iktidarlar tarafından ticaret hukuku ilkelerine ve piyasa koşullarına göre faaliyette bulunması, halkın temel ihtiyaçlarını karşılaması ve ekonomik sistemi desteklemesi amacıyla kurulmuş olan bağımsız iktisadî teşekküllerdir. Görev zararı ise, siyasî iktidarların ekonomik ve sosyal politikalarını gerçekleştirmek için bu kuruluşların işleyişine ve ekonomik kararlarına müdahale etmek suretiyle oluşmasına yol açtıkları zararlardır. Bu zararlar hazine tarafından karşılanmakta olup, devlet bütçesinin açık vermesine ve kamu kaynaklarının haksız ve mesnetsiz el değiştirmesine sebep olmaktadır.

Görev zararı, kamu yönetiminin temel sorunları arasında yer almaktadır. Başlangıçta, kamunun çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak için, etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde hizmet üretmesi planlanan kamu işletmeleri ne yazık ki, beklenen sonucu bir türlü verememiştir. Bütün devletlerde az ya da çok mevcut olan kamu işletmelerinin gerekli olduğuna inanılmaktadır. Kimi devletler stratejik kimisi de ekonomik ve sosyal nedenlerle kamu işletmelerinin sürdürülmesi gerektiğini savunmaktadır.

Sanayileşmeyle birlikte 19.yüzyıldan itibaren devletin yükümlülüklerinde önemli bir değişim ve artış ortaya çıkmıştır. Bu önemli gelişme neticesinde kentlerde toplanan büyük kalabalıkların sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarının kamu yönetimince giderilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Diğer yandan insan hak ve hürriyetleri hareketi ve bilincinin yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte, kamu düzeni ve güvenliği toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına bağlı olduğu fark edilmiştir. 1929 yılına kadar gelişmiş ülkelerde uygulanan liberal politikalar bu tarihte meydana gelen *Büyük Ekonomik Kriz* ile *II. Dünya Savaşı* sonrası yaşanan yoksulluk ve sefaletin boyutları, pek çok devleti, temel toplumsal ihtiyaçları, kamu işletmeleri eliyle gidermek zorunda bırakmıştır. Zamanla, beklenen performansı gösteremeyen ve devlete yük olmaya başlayan kamu işletmeleri, bütün dünyada olduğu gibi bizde de özelleştirme konusu olmuştur. Özelleştirme girişimleri, yeni kamu yönetimi anlayışının getirmiş olduğu, devletin ekonomik alandan çekilmesi ve sadece düzenlemekle yetinmesi şeklindeki anlayışın bir neticesidir. Zira, bilimsel ve teknolojik gelişmeler neticesinde dünyanın küreselleşmeye ve küçük bir köy haline gelmeye başlamasıyla birlikte, devletin stratejik alanlar dışındaki yatırımlarının, artık özel işletmelere bırakması gerektiği fikri kabul görmektedir.

Osmanlı Devleti sanayileşme sürecini yakalayamadığı için, Batı'da yaşanan süreç burada yaşamamış ve Devlet kendi sisteminin işlemesine yarayacak birkaç tesis dışında bir kamu işletmesi meydana getirmemiştir. *Kurtuluş Savaşı* sonrası kurulan yeni Türk Devleti, yerli sermaye oluşmadığı, yabancı sermayede giriş yapmadığı için toplumsal ihtiyaçları, devlet yatırımlarıyla gidermeye çalışmıştır. Devlet teşebbüsleri bilhassa

1930'lerden itibaren artmaya başlamıştır. Zamanla, hem sayısı hem de üretimi artan kamu işletmeleri 1980'li yıllara kadar çok önemli bir görev icra etmiştir. Ancak, değişen şartlara ayak uydurmakta zorlanan kamu işletmeleri uzun yıllar zarar etmeyi sürdürmüştür. Ancak, kamusal talep ve ihtiyaçlar bunların sürdürülmesini sağlamıştır. 1980'li yıllara gelindiğinde hem gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaya başlanan yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle, zaten sürekli zarar eden ve bütçe üzerinde önemli bir yük oluşturan kamu işletmelerinin özelleştirilmesi bütün dünyada olduğu gibi bizde de benimsenmiştir.

Ancak her ne kadar özelleştirme fikri kabul görüp uygulanmakta olsa da pek çok ülkede olduğu gibi bizde de kam işletmeleri daha stratejik alanlara kaymıştır. Sayıları azalmakla birlikte etki sahaları genişlemiştir. Bilhassa enerji, bankacılık, iletişim, ulaşım ve teknoloji gibi alanlarda kamu işletmeleri etkin faaliyetler sürdürmektedir. Türkiye'de ise 1980'li yıllarda özelleştirme hareketiyle birlikte gündeme gelen kamu bankalarının özelleştirilmesi fikri hala uygulanabilmiş değildir. Zira, kamu bankaları ve KİT'ler iktidarlar tarafından bütçe dışında kullanabilecekleri bir kaynak yaratmaktadır. İktidarlar tarafından yeniden seçilmeyi garanti altına alabilecek şekilde kullanılabilen bu kaynakların zararları da görev zararı olarak nitelenmekte ve bütçe üzerinde yük oluşturmakta ve nihayetinde topluma fatura edilmektedir. Böylece daha verimli alanlara yönlendirilebilecek kamu kaynakları bütçe açıklarını kapatmak için kullanılmakta, yeni yatırımlar engellenmiş olmakta ve ülkenin iktisadi kalkınması gecikmektedir.

Hülasa, görev zararı, bütçede önemli açıklar oluşmasına yol açtığı, bütçe dengesini bozduğu, ekonomik kalkınmayı olumsuz yönde etkilediği, kamu kaynaklarının verimsiz alanlara aktarılmasına yol açtığı ve aynı zamanda kamu kaynaklarının siyasi iktidarlar tarafından kendi iktidarlarını tahkim etmek ya da seçimlerin yeniden kazanabilmek amacıyla kullanıldığı için kamu yararına uygun değildir. Bu nedenlerle görev zararı konusu önemlidir ve incelenmesinde yarar vardır.

Kamunun görev zararı (görevlendirme zararı) yeni bir durum olmayıp, yıllardan beri süren ve çözülmeye çalışılan ancak bir türlü çözülemeyen ciddi bir problemdir. Makalemizin amacı, bilhassa 1980'li yıllardan itibaren özelleştirmeye konu olan KİT'lerin bu tarihten günümüze değin oluşturduğu zararları ortaya koymak, analizini yapmak ve sonuçlarını tartışmaktır. Makalede, görev zararı ve kamu zararı kavramları, açıklanmış ve kamu işletmelerinin görev zararları dünya genelinde ve Türkiye özelinde resmî verilerle ele alınmıştır. Türkiye'de görev zararı iki dönem halinde incelenmiş; 1980-2002 ve 2003-2022 dönemlerine ayrılmıştır. Zira, 2002 yılında Türkiye'yi uzun bir süre yönetecek olan yeni bir iktidar işbaşına gelmiştir. Bu bize aynı zamanda dönemleri mukayese yapma imkânı da vermektedir.

1. Görev (Görevlendirme) Zararı Kavramı

Zarar, bir kişinin maddî veya manevî varlığında kendi iradesi dışında meydana gelen azalma olarak tanımlanabilir (Akalan, 2011: 11). Zarar kavramı; maddî ve manevî zarar olmak üzere ikiye ayrılabilir. Maddi zarar, kişinin malvarlığına ilişkin zararı ifade ederken, manevi zarar, kişinin kişilik haklarının ihlal edilmesiyle birlikte ortaya çıkan acı, ıstırap ve üzüntülerdir (Kaplan, 2020: 319). Zarar, dar ve geniş anlamıyla da ele alınabilir. Dar anlamda zarar, maddî zarar olup, malvarlığı zararı olarak da bilinir. Geniş anlamda zarar ise, kişinin manevi varlığında uğradığı zararı da kapsar (Sarsıkoğlu, 2016: 2393). Görev zararı, devletin ekonomik sistemi yönlendirmesi gerektiği fikrinden doğmuştur. Devlet, kamu yararı amacıyla ekonomik sisteme; (1) piyasayı düzenlemek, (2) vergileme, borçlanma ve kamu harcamaları ile piyasayı yönlendirmek ve (3) bilfiil girişimci olarak piyasada yer almak suretiyle üç türlü müdahalede bulunabilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014).

Görev zararı, devlet adına faaliyette bulunan bazı kamu işletmelerinin bir takım sosyal ve ekonomik amaçlara hizmet etmek için, toplumsal fayda bağlamında üstlendikleri zararı, yani mali kaybı belirtir (Aksoy, 2020: 26). Siyasî, iktisadî ve sosyal nedenlerle ortaya çıkan, makro ekonomik dengeler ve kamu maliyesi üzerinde olumlu ya da olumsuz etkileri bulunan görev zararı, dar ve geniş anlamda tanımlanabilir (Ünsal,2002: 230). KİT'in üretmiş olduğu mal ve hizmetlerin fiyatları siyasî otorite tarafından maliyetinin ya da piyasa fiyatının altında belirlenirse, ortaya çıkan zarar, dar anlamda görev zararıdır. Geniş anlamda görev zararı ise, dar anlamda oluşan görev zararı ile bu zararların finansmanı için katlanılan maliyetlerin toplamından, toplumsal faydanın çıkarılmasından ibarettir (Ayyıldız Sayın, 2005: 98-99). Dar anlamdaki görev zararını kamu kuruluşları bilançolarında görmek mümkündür. Bu tür görev zararına, toplumsal refah kaybına yol açan zararların ilave edilmesiyle geniş anlamda görev zararı belirlenir. Bu zarar da yine kamu kurumlarının hizmet sunumları nedeniyle ortaya çıkar; ancak bütçelerinde görülemez (Ünsal, 2002; Hazine ve Maliye Bakanlığı 2017).Görev zararı yöntemi, zamanla siyasî iktidarın, bütçe dışı harcama yapabildiği bir mekanizmaya dönüşmüş ve hiçbir şekilde denetlenmemiştir. Bütçe dışında tutulan görev zararları devletin bir tür gizli borç stokunu oluşturmaktadır (Arslantürk, 2022: 2).

2018 tarih ve 703 sayılı *Kanun Hükmünde Kararname* (KHK) (m.133) ile 1984 tarih ve 233 sayılı KHK'de belirtilen “görev zararı” kavramı, “görevlendirme zararı” şeklinde değiştirilmiştir. Görev zararı, 1964 tarih ve 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun (m.24) ile ilk kez uygulamaya girmiş, KİT'in mal ve hizmet fiyatlarının iktidar tarafından belirleneceği hükmü getirilmiştir. Tespit edilen fiyatlar maliyetin altında kalırsa, oluşan zarar bütçeye konulacak ödenekle karşılanacaktır. Ayrıca, *Kalkınma Planı* ve yıllık

programlara uygun hükümetçe verilecek görevlerden zarar doğarsa yine bütçeden karşılanacak; ancak verilecek görevler kuruluşların çalışma alanı dışında olamayacaktır. Görev zararı; asıl görev zararı, finansman maliyeti ve işletme zararı şeklinde üçe ayrılabilir. Asıl görev zararı; kamu bankasının indirimli kredi faiz oranı ile hazine bonusu faiz oranı arasındaki farktan kaynaklanır. Finansman maliyeti; görev zararı nedeniyle, oluşan finansman açığını kapatmak isteyen kamu işletmesinin, henüz devlet tarafından karşılanmayan kısmı için piyasadan faizle borç para temin etmesi halinde oluşan maliyettir. Bu tür maliyetler de görev zararının bir parçasıdır. İşletme zararı ise; toplam görev zararları olarak ortaya çıkan miktardan asıl görev zararına tekabül eden kısım ile finansman maliyeti düşüldükten sonra bulunan kısım işletme zararıdır. Zira, bunun doğrudan görev zararı ile bir ilişkisi yoktur (Emil vd., 2005: 41-42).Görev zararıyla yakından ilgili bir diğer kavram ise sübvansiyonlardır. Bu iki kavramın benzerliklerinin yanısıra önemli ölçüde farklılıkları mevcuttur. Her ikisi de devletin iktisadi ve mali amaçla yaptığı transfer harcamaları arasında yer alır. İktisadi Devlet Teşekküllerine sağlanan sermayeler ve onların zararlarının genel bütçeden karşılanması da transfer harcamaları içinde yer alır (Erdem vd., 2017: 78-79).Transfer harcamaları ise; cari dönem üretimine doğrudan talep oluşturmayan ve bazı kaynakların devlet bütçesi aracılığı ile kişi ve kurumlar arasında karşılıksız el değiştirmesidir. Ekonomik, mali, sosyal ve sermaye transferleri ile borç faiz ödemeleri şeklinde gerçekleştirilir (Karaca, 2021: 114). Görev zararı, devletin mali transferleri arasında yer alır.

Her görev zararı sübvansiyon, her sübvansiyon da görev zararı değildir. Devlet, sosyal, ekonomik ve siyasi nedenlerle özel kesime doğrudan ya da dolaylı yollardan karşılıksız yardımlar yapabilir ki buna sübvansiyon denir. Keza, sübvansiyon, devletin üretimi şekillendirmek, üreticileri teşvik etmek veya korumak amacıyla özel sektöre karşılıksız yaptığı aynî ve nakdi yardımlardır. Hem üreticilere hem de tüketicilere verilebilen sübvansiyon, doğrudan ya da dolaylı yollarla yapılabilir (Akar ve Giray, 2021: 68). Her ikisinin de kaynağı ve karar vericisi yürütme organı olup, sosyal, ekonomik ve siyasi sebeplerle yapılabilir. Bu uygulamaların hem olumlu hem de olumsuz etkileri ortaya çıkabilir. Bu ortak özelliklerine karşın farklılıkları şöyle özetlenebilir: Görev zararı; bir mal ve hizmetin üretilmesi için yürütmenin kamu kuruluşuna görev vermesi gerekirken, sübvansiyon idare tarafından aynı ve nakdi şekilde ödenebilir. Görev zararı faaliyetin gerçekleşmesinden sonra hazine tarafından yapılan inceleme sonucu verilirken, sübvansiyon karar alındıktan sonra belirlenen zamanda ödenir. Görev zararı; bütçeden harcanan gider olarak, sübvansiyon ise bütçeden vazgeçilen gelir veya bütçeden harcanan gider olarak ortaya çıkar. Görev zararını oluşturan faaliyetler genellikle bütün toplumun yararına olurken, sübvansiyon belirli bir tüketici veya üretici grubunun ekonomik gücünü artırmaya yöneliktir (Ünsal, 2002: 234).

Görev zararı, nihayetinde bütçe gideri olup vatandaşların üzerinde vergi yükü doğurmaktadır. Bu nedenle yalnızca ekonomiyi rahatlatmak, çiftçi ve KOBİ'leri desteklemek, üretim ve verimliliği artırmak amacıyla, görev zararlarının oluşmasına katlanılabilir (Uysal, 2019: 2). Türkiye'de görev zararı genellikle; tarımı destekleme, sanayide ve nihaî tüketimde elektrik enerjisinin ucuz kullanımının sağlanması, ulaştırma alanında faaliyet gösteren kamu işletmelerinin ulaştırma ücretlerinin düşük belirlenmesi ve esnaf ve sanatkâra ucuz kredi verilmesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır (Ünsal, 2002: 230).

2. Kamu Zararı Kavramı

Kamu zararı, 5018 sayılı Kanun'da (m.71) şöyle tanımlanmıştır: “Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.” Görev zararı ise, kanunla kurulan ve ticari hayatın gereklerine ve yasalarına göre faaliyet göstermekle yükümlü bulunan işletmelerin, hükümet tarafından kendisine verilen görev nedeniyle oluşan zararı belirtir. Görev zararları için bütçeye ödenek konulur ve bu zararlar telafi edilir. Kamu zararı, kamu idaresinin zararına yol açan bir faaliyeti sonucu gerçekleşir; bu zarar kamunun malvarlığında bir eksilme ya da olması gereken bir artıştan yoksun kalma şeklinde görülebilir. Eksilme, idarenin harcama yapması ya da tazminat ödemesiyle olabileceği gibi, tahsil edilmesi gereken bir kamu alacağının tahsilinin yapılmaması ya da yapılamaması şeklinde tezahür edebilir. Kamunun malvarlığında olabilecek muhtemel bir artışa engel olunması da eksilme olarak nitelenir ve kamu zararı olarak kabul edilir. Kamu zararı, doğrudan ya da dolaylı bir şekilde gerçekleşebilir. Kamu mallarının korunması için gerekli önlemlerin alınmaması ya da tahsili gereken bir gelirin tahsil edilememesi doğrudan; kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar ve üçüncü kişilere verdikleri zararlar nedeniyle ödenen tazminatlar da dolaylı zarar kapsamına girer (Parlak, 2018: 9).

Kamu zararı kavramı, ilk kez 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer almıştır. Bu Kanun'dan önce; kamu zararı yerine, "hazine zararı ve devlet zararı" gibi kavramlar kullanılmış; ancak, söz konusu Kanun'dan sonra kavram literatürde yerleşmiştir. Kamu zararı, hem 5018 sayılı Kanun'da (m.71) hem de 2006 tarihli *Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte* tanımlanmıştır: “Kamu zararı: Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasından doğan zararı, ifade eder” (m.4/ç).

5018 sayılı Kanun (m.71) ile söz konusu Yönetmelikte (m.6) “*kamu zararının belirlenmesi*” için esas alınacak ilkeler de belirlenmiştir. Buna göre kamu zararının belirlenmesinde;

İş, mal veya hizmet karşılığı belirlenen tutardan fazla veya mal alınmadan, iş veya hizmet yaptırılmadan ödeme yapılması ya da bunların rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması. Mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması. Transfer niteliğindeki giderlerde, fazla veya yersiz ödemede bulunulması; İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun yapılmaması, esas alınır.

Ayrıca, 1965 tarih ve 657 sayılı *Devlet Memurları Kanunu* (m.12) da kamu zararını; “Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu” idarenin zarara uğratılması şeklinde tanımlamıştır. Ayrıca idare, yargı kararı sonucu ödemiş olduğu zararı, bu zarara sebebiyet veren kamu görevlisine, rücu etme hakkına sahiptir (m.13). İdarenin her türlü eylem ve işlemi yargı denetimine tabi olup, idare, eylem ve işlemleriyle sebep olduğu zararları ödemekle yükümlüdür. 1961 Anayasası (m.114) ile ilk kez kabul edilen bu ilkeler, 1982 Anayasası’na da (m.125) girmiştir.

3. Kamu İşletmesi Kavramı

Kamu işletmesi kavramı ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, genellikle bir kamu idaresinin çoğunluk hissesine sahip olduğu ya da bir kamu idaresi tarafından yönetimi kontrol edilen işletmeler kamu işletmesi olarak adlandırılır. Bu kapsamda, kamu işletmesi kavramı bir yandan pay sahipliği, diğer yandan yönetimde kontrol kavramı ile ilişkilendirilir. AB mevzuatına (2006/111/EC Sayılı *Şeffaflık Direktifi*) göre kamu işletmesi; (1) Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamuya (merkezi veya mahalli) ait olan, (2) Oy hakkının yarısından fazlası kamu kontrolünde olan veya (3) Yönetim veya denetim kurulu üyelerinin yarısından fazlasının atama hakkı kamuda olan işletmelerdir (HMB, 2020). Buna göre; Türkiye’de sermayesinin yarısından fazlası Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB)’na veya Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB)’na ait olan kamu işletmeleri dışında, mahalli idarelere (il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler) ait olan şirketler ile sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olmadığı halde imtiyazlı hisseler veya düzenlemeler yoluyla oy hakkının yarısından fazlası kamu kontrolünde olan ya da yönetim veya denetim kurulu üyelerinin yarısından fazlasının kamu tarafından atandığı işletmeler de kamu işletmesi olarak adlandırılabilir (HMB, 2022).

Avrupa Birliği Kamu İşverenleri ve İşletmeleri Merkezi’nin (CEEP) tanımına göre; KİT’ler mal veya hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali yatırımının yarısından fazlası merkezi veya yerel kamu idarelerine ait olan ya da işletme faaliyetlerinden bu idarelerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimlerdir (Kilci, 1994: 3).

Devletçilik politikası uygulamalarına ağırlık verilmesiyle ekonomideki yerleri ve önemleri belirginleşen KİT'lerin kuruluş amaçlarını; (1) Ekonomik kalkınmayı sağlamak, (2) Tekelleri devlet eliyle işletmek, (3) Özel sektörün girişemediği işleri yapmak, (4) Ekonomiye yön vermek, (5) Özel sektöre öncülük etmek, (6) Gelir dağılımında adaleti sağlamak, şeklinde özetlemek mümkündür (Ayyıldız, 2005: 89). KİT'lerin temel amacı hem toplumsal ihtiyaçları gidermek hem de kaynak yaratmaktır. Ancak, siyasi iktidarın müdahaleleri sonucu oluşan görev zararları bir türlü bu kuruluşların kâr etmesine ve güçlenmesine müsaade etmemektedir. Bu nedenle de piyasada daha güçlü aktörler olarak yer alması gereken kamu işletmeleri, sürekli zarar eden zayıf ve kırılğan kuruluşlar olarak bütçeye yük getirmektedir.

Kamu işletmelerinin zarar etmesine yol açan pek çok faktör sayılabilir. Bu faktörler gerek literatürde gerekse resmi raporlarda büyük ölçüde belirlenmiştir. KİT zararlarının nedenleri şöyle sayılabilir: Ticari esaslara göre faaliyette bulunması amacıyla kurulmasına karşın, bu tür mevzuatlara uyulmaması; nitelikli personel eksiliği, performans standartlarının belirsizliği, politik tercihlerle gereğinden fazla eleman istihdam edilmesi, liyakat ve ehliyet kriterlerine uygun olmayan yönetici atamaları ve bu konuda büyük ölçüde politik baskıların varlığı; yöneticilerin kurumu tanımaları ve çok kısa sürede görevde kalmaları; yönetim kurulu üyelerinin kamu işletmesinin faaliyet alanıyla ilgili olmaması, başarısızlıktan yönetici ve yönetim kurulu üyelerinin sorumlu tutulmaması. Etkili bir idari ve iktisadi denetim mekanizmasının bulunmaması, yönetim kurulu ile icra mekanizmasının aynileşmiş olması; böylece denetlenecek ve denetleyecek makamların aynı kişilerde birleşmesi; KİT ile Bakanlıklar arasında koordinasyon eksikliği; Rasyonel bir üretim ve işletme yapılanmasının yokluğu. Piyasa payını kaybetme endişesi taşıyamayan KİT zararlarının Hazine tarafından karşılanması sebebiyle rekabetçi bir yapıya kavuşmamış olması. Yatırım, istihdam, finansman ve fiyatlandırma gibi kritik kararlarda hükümet müdahalelerinin oldukça fazla olması; siyasi iradenin kamu politikalarını gerçekleştirmek amacıyla KİT'leri bütçe dışı bir araç olarak kullanması (Çakır, 2002: 118-119; HMB, 2019: 261-266).

KİT zararları ülkenin malî, iktisadî ve sosyal yapısını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bu tür zararların bütçeye ek bir yük getirdiği herkesçe bilinen bir gerçektir. Zira, ticari kurallara göre faaliyette bulunması, piyasa koşullarına uyum sağlaması, teknolojik yenilikleri ve yeni üretim yöntemlerini takip edip gerekli yatırımları öz kaynaklarıyla gerçekleştirmesi gereken bu kuruluşların zararları, hazine tarafından karşılanmaktadır. Böylece daha etkin ve verimli alanlara yatırılacak kaynaklar, bu kuruluşların açıklarını kapatmak için kullanılmaktadır. KİT'lere hükümet tarafından verilen görevler neticesinde, kaynak aktarılan kesimlerin bu kaynakları etkin ve verimli kullanıp kullanmadığının yeterli ölçüde kontrol

ve denetime tabi tutulmaması halinde, ekonomide beklenen üretim artışı ve iyileşme de görülememektedir. Ayrıca, finansal, personel ve yönetim yapısı güçlü olmayan bu kuruluşların üretmekte olduğu mal ve hizmetlerin kalitesi de düşmekte ve rekabet edebilme gücü azalmaktadır. Diğer yandan KİT hizmetlerinden belirli kesimlerin ya da kişilerin yararlanması halinde toplumsal yarar da gerçekleşmemiş olur. Geniş bir tabana yayılamayan KİT hizmetleri sosyal yapıyı ve dokuyu bozabilir.

Kamu işletmeleri faaliyetlerinin makroekonomik, sektörel ve sosyal politikalarla uyumlu, etkin ve verimli bir şekilde sürdürülmesi amacıyla On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028) çerçevesinde gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir. Bunlar şöyle ifade edilmiştir: Etkinliği ve verimliliği artıracak kurumsal yönetim anlayışı güçlendirilecek; kamu işletmelerinin ve yönetim kurullarının hesap verebilirliği artırılacak; KİT'lerin istihdam politikası insan kaynağı kalitesini ve kurumsal kapasiteyi geliştirecek şekilde değiştirilecek; KİT'lerde nitelikli personel istihdamı sağlanacak; bilgi ve liyakat esaslı uzmanlık kapasitesi geliştirilecektir. Örgüt yapıları ve aralarındaki koordinasyon güçlendirilecek; benzer fonksiyonları icra eden işletmeler birleştirilecek; mali yapıları güçlendirilecek; kamusal ve ticari faaliyetler ayrıştırılacak; mevcut bilgi sistemi iyileştirilecektir. Kamu maliyesine daha az yük getirecek şekilde kârlılık ve verimlilik esaslarına göre faaliyetleri sürdürecektir; fiyat ve tarifeleri ticari esaslara göre belirlenecektir (On İkinci Kalkınma Planı, 2024-2028: 79-80).

4. Türkiye'de Kamu İktisadî Teşebbüsleri

19.yüzyıl sanayileşmenin ve liberal politikaların egemen olduğu bir dönem olup, henüz kamu işletmeleri fikri yaygınlık kazanmış değildir. Sanayileşmenin emekleme döneminde bulunan Osmanlı'da da aynı durum söz konusudur. Osmanlı Devleti'nde bazı kamu işletmeleri mevcut olmakla birlikte, bugünkü anlamda kamu işletmeciliği yoktur. Bilhassa askeri ihtiyaçları karşılamak için devlet tarafından işletmelerin kurulmuş olduğu herkesin malumdur. Tophane, tabakhane, tersane ve *Matbaa-i Amire*, *Hereke* ve *Çini* fabrikaları ilk akla gelen devlet kuruluşlarıdır (Taş, 1995: 15-19). Ancak, Osmanlı'da sanayileşme teşekkül etmediği için bu devlet kuruluşlarının iktisadî kalkınmaya destek olmaktan çok, belirli ihtiyaçları gidermek amacı güttükleri ifade edilebilir. Ayrıca bu kuruluşlar bağımsız şirketler statüsünde olmadıkları için görev zararı bakımından değerlendirilmeleri de mümkün değildir. Diğer yandan bu işletmelerin ticarî bir zihniyetle faaliyette bulduklarını da söylemek doğru değildir.

1923'te toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde ülke kalkınmasının özel sektör eliyle gerçekleştirilmesine yönelik politikaların uygulanmasına ve Osmanlı döneminden devreden tesislerin, devlet tarafından işletilmesine devam edilmesine karar verilmiştir (Barca vd., 2015: 3). İstiklal Mücadelesi

sonrası kurulan yeni *Türkiye Cumhuriyeti Devleti*, 1923-1930 yılları arasında liberal bir siyaset takip etmiş, ancak 1930'lara doğru devletçilik fikri ön plana geçmiştir (Yiğit,1988: 254).

Zira, savaş sonrası iktisadî hayat dikkate alındığında, pek çok ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de temel ihtiyaçları karşılamak için gerekli ve yeterliyerli sermaye yoktur; o günkü şartlarda icat etkileri teknolojiyi ve biriktirmiş oldukları sermayeyi birbirlerini yok etmek için kullanmış olan Batı ülkeleri de devlet eliyle kamu işletmeleri kurmakla iştigal etmektedir. Kaldı ki siyasi sebeplerle zaten Batı sermayesinin teşviki de söz konusu değildir. Böylece, temel ihtiyaçların karşılanması ancak devlet yatırımları aracılığıyla mümkündür. Bu nedenle 1930 yılından itibaren, devletçilik politikası gereği, ihtiyaç hissedilen alanlarda KİT kurulmuştur. Bu bağlamda 1932'de Sovyet bilim adamlarından oluşan bir heyetin önderliğinde hazırlanan ve sadece sanayi kesimini hedef alan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı (1934-38) uygulanmıştır. Bu planın temel amaçları; yerli tarımsal üretime ve doğal kaynaklara dayalı sanayi üretimi birimlerinin kurulması ile ithal edilen temel tüketim mallarının yerli üretimine öncelik verilmesi şeklinde özetlenebilir (Bulut, 2003: 94).

Bu tür çalışmaların amacı; ekonomiye yön vermek, ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek, özel sektöre öncülük etmek, gelir dağılımı adaletini hayata geçirmek, tekelleri devlet eliyle işletmek ve özel sektörün cesaret edemediği üretim alanlarında sorumluluk yüklenmek, şeklinde sayılabilir. Dönem itibarıyla KİT'ler, izlemiş oldukları yatırım, üretim ve fiyat politikalarıyla ülke kalkınmasına önemli katkılarda bulunmuştur (Ayyıldız Sayın, 2005: 89).

Türkiye'de uluslararası yaklaşımlarla uyumlu bir “kamu işletmesi” tanımı yoktur. Kamu işletmelerinin bir kısmı “kamu iktisadi teşebbüsleri” kavramı içerisinde değerlendirilirken, merkezi yönetimin ve yerel idarelerin pay sahipliği fonksiyonunu üstlendiği pek çok işletme ve iştirak ise bu kavramın dışında farklı hukuki hükümlere tabidir. 17 Haziran 1938 tarih ve 3460 sayılı Kanun,¹ kuruluş kanunları dışında kamu işletmelerinin belli bir kısmını düzenleyen ilk geniş kapsamlı yasadır. Bu Kanun (m.1), sermayesinin tamamı devlete ait olan işletmeleri İDT olarak tanımlamıştır. Ayrıca, hükmî şahsiyete, malî ve idarî özerkliğe sahip, sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı bulunan ve kendi özel kanunları hükümlerine göre idare edilen teşekküllerdir (m.2) ifadesine de yer vermiştir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2020: 9).

KİT kavramı ise literatüre *1961 Anayasası* (m.127) ile girmiş, 1982 Anayasası da(m.128; 165) bu kavramı benimsemiştir. 1983 tarihli ve 2929 sayılı “İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında

¹ Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun.

Kanun”, 3460 sayılı Kanun’da yer alan tanımı genişleterek sermayesinin tamamı devlete ait olan işletmeleri Kamu İktisadi Teşebbüsleri olarak kavramlaştırmış ve bu teşebbüsleri KİK ve İDT şeklinde ikiye ayırmıştır. Halen yürürlükte olan 18 Haziran 1984 tarih ve 233 sayılı *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*’de aynı yaklaşımı kabul etmiştir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2020: 9). 6102 Sayılı *Türk Ticaret Kanunu* ile KİT’lerin ve bağlı ortaklıklarının uluslararası standartlara uygun bağımsız denetime tabi olmaları zorunlu hale getirilmiştir.

Türkiye’de devletçilik uygulamaları³ ve kapalı ekonomi sistemi 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte terk edilmeye başlamış ve 1980’ yıllarda dünyada yaygınlık kazanan yeni kamu yönetimi ilkelerinden biri olana minimal devlet düşüncesi benimsenmeye ve özelleştirme kavramı gündemi işgal etmeye başlamıştır. Yani, devletin ekonomik alanda önemli bir faktör olarak yer almaması ve fazla bir müdahalede bulunmaması istenmiş, ekonomide serbest ve rekabetçi piyasanın yaratılması öngörülmüştür. Bu bağlamda pek çok kamu işletmesinin özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. Zira, pek çok devlet işletmesi sürekli zarar etmekte ve bütçeye ek bir yük getirmektedir. Devlet, özelleştirme ile hem bir yükten kurtulmuş olacak hem de daha stratejik alanlara yatırım yapabilmek için kaynak yaratmış olacaktır. Kamunun “kara delikleri” olarak nitelenen KİT’lere her yıl bütçeden sermaye, görev zararı ya da yardım başlıkları adı altında finans transferleri yapılmaktadır (Ayyıldız Sayın, 2005: 90). 2022 yılı içinde bütçeden KİT’lere 225,5 milyar lira sermaye ve 19,5 milyar lira görevlendirme bedeli olmak üzere toplam 245 milyar lira ödenmiştir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2022).

Türkiye’de daha verimli ve etkin bir kamu yönetimi için uzun yıllar özelleştirme kavramı tartışılmış; nihayetinde 2002 yılından itibaren devletin elinde bulunan KİT’lerin önemli bir bölümü özelleştirilmiştir. Ayrıca bu bağlamda kamu idaresi pek çok hizmeti özel kurum ve kuruluşlardan satın almaya başlamıştır. Ancak, ülkemizde özelleştirme konusu tartışmalıdır; bir kısım politikacılar özleştirmeye tamamen karşı oldukları gibi bir kısmı da yöntemine karşı çıkmaktadır. Liberal politikacılar ise, devletin ekonomik

³ Türkiye’de devletçilik uygulamalarının başlangıcı ve bitiş tarihi tartışmalıdır. Nitekim Korkut Boratav 1930-1939 dönemini “korumacılık ve devletçilik” olarak nitelendirmektedir (Boratav, 2003: 59). Bizim burada kast ettiğimiz 1980’lerde bütün dünyada yaygınlaşmaya başlayan yeni liberalizm ve yeni kamu yönetimi anlayışı neticesinde devletin küçülmesi ve olabildiğince ekonomik alana karışmaktan ve onu kontrol etmekten kaçınmasıdır. Devletçilik, daha önce devletin faaliyet alanına girmeyen konularda, kamu menfaati nedeniyle devletin bu alana karışması, katılması, müdahalesi demektir. Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta, devletçiliği, karma ekonomi veya devlet işletmeciliği olarak tanımlamıştır. Karma ekonomi, özel teşebbüs serbestliği ile devlet işletmeciliğinin birlikte bir arada bulunması demektir. Nitekim Atatürk, 1922’de devletçilik ilkesinden ve ekonomik kalkınmada özel teşebbüsün yanısıra toplumun genel faydasını doğrudan ilgilendiren konularda devletin mal ve hizmet üretmesi gerektiğinden bahsetmiş ve karma ekonominin gerekliliğine dikkat çekmiştir (Eroğlu, 1988: 833-848).

alandan tamamen çekilmesi gerektiğini ve sadece piyasa düzenlemesi yapmakla iktifa etmesini savunmaktadır. Ancak, yapılan özelleştirmelerin, kamu yararı yerine özel çıkarlara hitap ettiği yönünde basında pek çok haber ve yorumlar yer almaktadır. Kamu işletmelerin verimli işletilmediği ve sürekli zarar ettiği hususu resmi kaynaklarda yer almaktadır. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 2022 *Kamu İşletmeleri Raporu*'na göre; KİT'ler 2021 yılında yaklaşık 38,4 milyar, 2022 yılında ise 192,2 milyar lira faiz dışı açık vermiştir.

Ekonomik verimliliği artırmak ve kalkınmayı sağlamak, doğal tekelleri işletmek, piyasa başarısızlıklarını önlemek, ekonomiyi yönlendirmek suretiyle gelir dağılımını düzenlemek ve özel sektöre yön vermek gibi çeşitli amaçlarla kurulan kamu işletmeleri, en önemli ekonomi ve maliye politikası araçlarından biri olarak varlığını sürdürmektedir. Kamu işletmelerinde yönetim ilkelerinin uygulanması ve verimliliklerinin artırılması stratejik hedef olarak belirlenmiştir. Kamu işletmelerinde şeffaflığın artırılmasını sağlamak amacıyla kurumsal yönetim ilkelerini benimsemiştir. Devlet, kamu işletmelerinin daha verimli ve etkin çalışmasını sağlayacak politikalar oluşturmaktadır (Kamu İşletmeleri Raporu, 2008).

2015 tarihli Kamu İşletmeleri Raporu'nda; KİT'lerde kârlılık ve verimliliğin artırılması için, uluslararası alanda kabul görmüş kurumsal yönetim ilkelerinin (yetkilendirme, hesap verebilirlik, şeffaflık, karar alma süreçlerinde etkinlik ve performansa dayalı yönetim) Türkiye koşullarına uyarlanacağı ve ihtiyaç duyulan düzenlemelerin gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Ayrıca, 19 Aralık 2012 tarih ve 4213 sayılı *Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketlerin Belirlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı* ile KİT'ler 2015 yılından itibaren bağımsız denetime tabi kılınmıştır.

KİT çalışanlarının da katıldığı Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi (ASBÜ) Rektörü Prof. Dr. Mehmet Barca ve ekibi tarafından yönetilen 2016 tarihli KİT'lerin sorunları ve çözüm önerileri konulu çalıştayda oluşturulan dokuz masada dile getirilen şikâyetler büyük ölçüde benzerlik taşımaktadır. Bunlar; çok sık değişen üst yöneticilerin stratejik etkinliği azaltması; özerklikten yoksunluk, gerekli yetkinliğe sahip olmayan eleman alımı, yönetim kurullarının çoğunlukla liyakat esasına göre oluşmaması, atamaların kurum ve sektör dışından yapılması, KİT'lere atanan bazı yönetim kurulu üyelerinin kurumun ana faaliyet alanlarına dair bilgilerinin olmaması, yönetim kurulu üyelerinin sektör içinden gelmemesi ve kurumu yeterince tanınamaması, belirli bir çalışma tecrübesine sahip olmayan kişilerin daire başkanlığına genç yaşta atanması, liyakata dayalı yönetici atama sisteminin olmaması, siyasi yönlendirmelerin, stratejik planların uygulamadaki etkinliğini zayıflatması, siyasilerin, kurumların yönetimine sık-sık müdahale etmesi, yöneticilerin liyakat kriteri ile seçilmemesi, siyasi ve idari atmosferin süreçlere olumsuz yansımaları, çalışanları istihdam ederken belirli standartların uygulanmaması, şeklinde sayılmıştır (Barca, 2016: 2-48).

KİT'lerin yapısal ve idarî sorunları sürmekte olduğu için *Kalkınma Bakanlığı 2019 Raporu*'nda, KİT'lerin fiyat ve tarifelerinin ticarî esaslara göre belirleneceği, sektörde serbestleşmeye ve rekabete engel olan uygulamaların kaldırılacağı beyan edilmiştir.

Sayıştay tarafından hazırlanan *Kamu İşletmeleri 2021 Yılı Genel Raporu*'na göre; 108 adet kamu işletmesi bulunmaktadır. Bunlar; 26 KİT, 5 özelleştirme kapsamına alınmış kuruluş, 30 adet banka- finansal kuruluş ve 47 tane diğer kuruluşlardan oluşmaktadır. Kamu zararları özellikle de KİT'ler ve finansal kuruluşlar bağlamında dikkat çekmektedir. Son zamanlarda enerji ile ilgili kamu kuruluşlarındaki görev zararları da ilgiye mazhar olmaya başlamıştır. Bu arada zarar eden kamu işletmesi sayısı 2017 yılında 16 iken (Kamu İşletmeleri Raporu, 2017: 29-143) 2020'de 28'e yükselmiştir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2020: 33-151).

5. Türk Kamu Yönetiminde Görev Zararı

5.1. 1980-2002 Yıllarında Görev Zararı

Özellikle 1980'lerden sonra KİT'lerin yapısal bir sorunu haline gelen faiz borcu meselesinin temelleri, 1960-1980 döneminde atılmıştır. Hükümet programlarında da açıkça ortaya konulan KİT'ler devlet desteğinin azaltılması uygulaması, 1970'lerden sonra gerçekleşmeye başlamış ve bu durumun sonucu, KİT'lerin finansman ihtiyaçlarını karşılamak için yabancı kaynaklara başvurulmuştur. KİT'lerin zarar ettiği yılların öz kaynakların azaldığı yıllara denk gelmesi de KİT'lere yönelik devlet desteğinin azaldığının bir başka göstergesidir. Öz kaynaklardan ziyade yabancı kaynaklara başvurulması sonucu oluşan faiz borcu, dönem sonundan itibaren KİT'lerin en büyük yükü haline gelmiş ve 1980'lerden sonra hız kazanmış ve özelleştirmenin gerekçelerinden birini oluşturmuştur (Övgün, 2009: 118).

TBMM'de 2003 tarihinde oluşturulan ve yolsuzlukları araştırmakla görevli komisyon, önemli tespitlerde bulunmuştur. Hazırlanan rapora göre; çeşitli yolsuzlukların görev zararı adı altında gizlice tasfiye ediliyor olması kamu vicdanının kabul edeceği bir durum değildir. Öncelikle görev zararları yeniden incelenerek bankalarının zararlarının hangi faaliyetlerden kaynaklandığı gerçekçi bilançolar hazırlanmak suretiyle tespit edilmeli, ardından görev zararları ile görev zararı niteliğinde olmayan zararlar ayrıştırılarak tasfiye edilmelidir.

KİT'lere görev zararı adıyla yapılan ödemeler, kamu bankalarında gelir kayıplarının karşılığıdır. Gelir kaybı ile görev zararı arasındaki en önemli fark; gelir kaybı için bütçeden ayrılan ödeneğin, ilgili yılda bütçeye konulması; görev zararı için ayrılan ödeneğin ise hâlihazırda kesinleşmiş bir görev zararına karşılık KİT'e aktarılması işlemidir. Genellikle, tarım kesimi ile küçük esnaf ve sanatkârların desteklenmesi amacıyla kamu bankalarından yapılan düşük faizli transferler sonucunda söz konusu zararlar oluşur (Kamu

İşletmeleri Raporu, 2008). Ülkemizde yaşanan 2001 Krizi üzerine bütçe disiplini sağlamak ve kamu bankaları kaynaklarının ölçsüz ve hesapsız harcanmasını önleyebilmek amacıyla 15 Kasım 2000 tarihli 4603 sayılı Kanun'un 3.maddesi, 20 Haziran 2001 tarih ve 4684/1 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Böylece bütçe dışı kaynak kullanımına son verilmiş, ayrıca oluşmuş görev zararı alacaklarının da yeniden yapılandırılma ile tasfiyesine gidilmiştir (Bingöl, 2019). 233 sayılı KHK ile KİT'lere verilen görevlerden farklı olarak, 4603 sayılı Kanun'a göre; kamu bankalarına, bedeli önceden ödenmeden, herhangi bir görev verilmesi mümkün değildir. Kamu bankaları eliyle sağlanacak destekler için ihtiyaç duyulan kaynakların bütçeye konulması ve oluşacak zararlarının bankalara aktarılması gerekir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2008).

Usulsüz kredileri kullandıran kamu bankalarının yöneticilerinin fiilleri 4616 sayılı Kanun kapsamında ertelemeye tabi tutulduktan sonra, 2002 tarih ve 4743 sayılı Kanun² ile bahsi geçen kamu yöneticilerinin hukuki sorumluluktan kurutulabilme yolu açılmıştır. Usulsüz kredilerin bir kısmı ise *Emlak Bankası*'nın tasfiyesi için oluşturulan *Emlak Bankası Tasfiye Fonu*'na aktarılmış; böylece söz konusu kredilerden sorumlu olan banka personeli kurtarılmıştır. Bahsi geçen, kamu bankalarını zarara uğrattığı iddia edilen yöneticiler hakkında dava açılmış, ancak birçoğu erteleme kapsamına girmiştir. Fakat bu yöneticiler kamu bankalarında üst düzey görev almaya devam etmiştir; hatta terfi ettirilmiştir. Bugüne kadar, kamu bankalarının usulsüz kredilerle yaklaşık 15 katrilyon TL zarar uğramasına sebep olan banka görevlilerinden sadece iki kişi yapılan kovuşturma sonucunda ceza almıştır. Bunlar da şube müdür ve müdür yardımcısı düzeyinde görevlilerdir. Ayrıca yurt içi ve dışında tabela firmalar kurmak suretiyle, bankalardan usulsüz kredi temin eden firmalar hakkında ne denetim birimleri ne de kamu bankaları yöneticileri suç duyurusunda bulunulmuştur (Kamu İşletmeleri Raporu, 2008). *TBMM 2003 tarihli Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporu*'na göre;³ ticari nitelikte bir KİT olan *Kamu Bankaları*, en fazla görev zararı bildiren kurumlar arasında yer almaktadır.

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Görev Zararı	378	1943	495	5,320	0	0	8,297	2,050	14,960	93,000	0

Tablo 1. Yıllara Göre KİT Görev Zararlarının Bütçeden Karşılana Kısım (Milyar TL)

Kaynak: 2001 Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı Yayını, 2000, aktaran: Ünsal, 2002 .

² 4743 sayılı "Malî Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

³ *Yolsuzlukların sebeplerinin, sosyal ekonomik boyutlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla kurulan Meclis Araştırma Komisyonu*

Aslında söz konusu görev zararlarının Hazine tarafından ödenmesi gerekirken, bu tür bir yaklaşım da iktidarlar tarafından yerine getirilmemiştir. Bu durum bankaların bilançolarında; “görev zararları karşılığı kamudan alacak” şeklinde gösterilmiştir. 1990-1999 arasında bu tür alacakların birikimli değeri milli gelirin %13’ünü aşmıştır. Bu tür uygulamalarla bilançosu bozulan ve fon sıkıntısı çeken kamu bankalarının sermayeleri erimiştir (Özatay, 2018b). Kamu bankalarının “görev zararı”, 1999 sonunda alacakları tüm varlıklarının %32’sine ulaşmıştır. 2000 sonunda da bu durum değişmemiştir (Özatay, 2018a). 1990’lı yıllarda kullanılan görev zararları, toplumda olumsuz bir algıya yol açmış ve bütçe dışında tutulan kamu kaynaklarının siyasi amaçlarla kullanıldığı düşüncesi yerleşmiştir. Görev zararları mali disiplinden kaçmak ve seçmenlerine kaynak aktarmak isteyen iktidarlar tarafından tercih edilmiştir (Bingöl, 2019).

Kamu bankalarının son beş yılda (1999-2003) tahmini olarak 15 katrilyon liraya ulaşan batık kredileri vardır. Bu kredilerin çoğu, sübjektif, siyasî ve bireysel ilişkiler çerçevesinde belirli grupların firmalarına (örneğin; *Halk Bankası*’nın takibe alınan kredilerin %81,8’i 10 holdinge verilmiştir) kullandırıldığı ve bu kredilerin usulsüz açıldığı, denetim (Banka müfettişleri, YDK, DDK denetçileri) elemanlarınca tespit edilmiştir. Bu kredileri kullandıran yöneticilerin işledikleri fiiller, Ceza Kanunu’nun ilgili maddeleri, 4616 sayılı Kanun’da erteleme kapsamına girdiğinden kamu bankaları yöneticilerine dolaylı af sağlanmış olmaktadır. Hâlbuki *TMSF* devredilen özel bankalardan usulsüz kredi kullandıran yetkililer, erteleme yasası kapsamı dışında tutulmamış ve nitelikli dolandırıcılık suçundan yargılanmıştır (TBMM, 1.Genel Rapor, 2003).

5.2.2003-2022 Yıllarında Görev Zararı

Türkiye’de yaşanan 1994 ve 2001 krizi mali dengeleri altüst etmiş ve enflasyonu azdırmıştır. İçinde bulunulan sıkıntılardan kurtulmak isteyen iktidarlar KİT’leri kullanma yolunu tercih etmiştir. 2001 yılında Kemal Derviş ile birlikte alınan tedbirler 2002 yılı sonunda yaşanan iktidar değişikliği döneminde de sürmüştür. Yeni iktidar, bütçeye yük olan ve sürekli zarar eden KİT’leri özelleştirmeye başlamakla birlikte, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde devletin küçülmesi ilkesini benimsemiştir. Bir başka deyişle devlet ihtiyacı olan pek çok şeyi üretmek yerine özel işletmelerden satın alma yolunu tercih etmiştir. Ancak, ilerleyen yıllarda pek çok kamu işletmesi satılmış olmakla birlikte mevcut KİT’ler ekonomik anlamda hala önemli bir yer işgal etmektedir. Diğer yandan Özal zamanından beri tartışılan kamu bankalarının özelleştirilmesi hususu da bir türlü gerçekleştirilmemiştir.

KİT'lere hem 2006 hem de 2007 yıllarında yaklaşık 700 milyon liralık görev zararı ödemesi yapılmış; bu tutardan en yüksek payı Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ), *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları* (TCDD) ve *Toprak Mahsulleri Ofisi* (TMO) almıştır. Mevcut durumda *Halk ve Ziraat Bankası*'na, *Ziraat Bankası* eliyle *Tarım Kredi Kooperatifleri Birliği*'ne 2006 yılında 237, 2007'de ise 376 milyon liralık gelir kaybı ödemesi yapılmıştır (Kamu İşletmeleri Raporu, 2008).

Görev zararı uygulaması, devletin, girişimci olarak piyasada faaliyet göstermek üzere kurduğu KİT'leri bir politika aracı olarak kullanması ve bu teşebbüsler kanalıyla çeşitli kamu hizmetlerini yürütmesi şeklinde devam etmektedir. Görev zararları, Hazine tarafından karşılandığı için KİT'lerin verimsizliğine yol açabilmektedir. Bu durum, aynı hizmeti üreten özel şirketlerin mağdur olmasına sebep olmakta ve rekabeti engellemektedir. Görev zararları nedeniyle finansman sıkıntısı çeken KİT'ler yüksek faizle kredi kullanmak zorunda kalabilmektedir (Onuncu Kalkınma Planı, 2014). Faaliyetlerini Hazinesinin sermaye desteği olmaksızın sürdüremeyen kamu işletmelerinin yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç vardır (Onuncu Kalkınma Planı, 2013).

2005-2019 döneminde toplamda görev zararı %518, kamu bankalarını da içeren mali kurumlar görev zararı %932 artmıştır. 2005-2020 ilk 5 aylık dönemde ise toplam görev zararı %543, mali kurumlar görev zararı %2930 artmıştır. Artışta önemli yükü kamu bankalarının görev zararları oluşturmaktadır. Özelleştirmeye birlikte, bütçenin görev zararı yükünden kurtulacağı düşünülürken özellikle de kamu bankalarının kredileri ile katlanarak artmıştır (<https://seffalik.org/gorev-zararlari/>) (23.04.2024). Ziraat Bankası ve Halk Bankasının görev zararı 2017 yılı 3,2 milyar TL iken 2018 yılında 3,6 milyar TL olarak gerçekleşmiştir (Uysal, 2019: 1).

KİT'lerin 2006 yılında üretmiş olduğu katma değer, GSYH içindeki payı %1,9 iken, 2012 yılında bu seviye %1,3'e gerilemiştir. Buna karşın, 2006 yılı sonunda, KİT'lerin satış hâsılatının GSYH'ya oranı %8,3 iken, 2012 yılında bu oran değişmemiştir. 2007-2012 yılları arasında 15,7 milyar dolar sermaye transferi yapılan KİT'ler, Hazineye 5,4 milyar dolar temettü ve hâsılat payı katkısında bulunmuştur (Onuncu Kalkınma Planı, 2013). Bu dönemde KİT'ler bütçeye 10,3 milyar dolarlık bir yük getirmiş olmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından, 2019 yılı için bütçeye 78,8 milyar lira görev zararı konulmuş; ancak yılsonunda gerçekleşen toplam görev zararı 90,4 milyar lira olmuştur. Kamu banka ve kurumlarının 2020 yılının ilk 6 aylık görev zararı ise 50,3 milyar liraya yükselmiştir. Görev zararları kapsamında; Ziraat Bankası'na 1,9; Halk Bankası'na da 1,4 milyar lira aktarılmıştır (Çakır, 2020). 2020'de 7,5 milyar TL olan kamu bankalarının gelir kaybı, 2021 yılında %34'lük artışla 10 milyar liraya yükselmiştir. KİT'lerin ortaya çıkan görev zararı bir yılda %1037 artmış ve

2020’de 2,1 milyar lira olan görev zararı 2021’de 23,8 milyar liraya yükselmiştir. Son 15 yılda KİT’lere ve kamu bankalarına yapılan görevlendirme zararı toplamı yaklaşık 100 milyar liradır. KİT’lere yaklaşık 55, bankalara da 45 milyar lira bütçeden ödeme yapılmıştır (Gökdemir, 2022).

Kamu bankaları sermaye yapıları nedeniyle her zaman politik baskılara maruz kalma riskini taşımaktadır. Politik krediler, kamu bankalarının finansal sistemlerini bozmakta, etkin dağılımını olumsuz yönde etkilemekte, performanslarını düşürebilmekte ve çeşitli sorunların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Küresel bağlamda yapılan çalışmalar, malî yapısı bozulan kamu bankalarının yeniden yapılandırılmaya gidilmek suretiyle iyileştirildiği, ancak bir süre sonra bu kamu bankalarının yeniden kötü performans göstermeye başlayıp, finansal sistemini bozan sorunları yeniden yaşamaya başladığını göstermiştir (Uçarkaya, 2006: 122).

2006 yılından bu yana (2020/07) bütçeden yapılan görev zararı ödeme tutarı 543,2 milyar TL’dir. Bunun 483,2 milyar TL’si Sosyal Güvenlik Kurumuna, 30,7 milyar TL’si kamu bankalarına, 29,1 milyar TL’si ise KİT’lere yapılmıştır. Mali kurumlar bağlamında görev zararlarının bilhassa Ziraat Bankası ve Halkbank üzerinde yoğunlaştığı söylenebilir (Bingöl, 2020).

Yıllar	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Görev Zararı	8.572	2.050	14.960	93.000	58.056	95.481	772.000	1.004.000	380.629

Tablo 2. Konsolide Bütçeden KİT’lere Yapılan Görev Zararı Transferleri (Milyar TL).

Kaynak:Ayyıldız (Sayın), 2005: 101.

Tablo-2’de görüldüğü gibi sadece 1997’de 2000 yılında bir önceki yıla göre düşüş göstermiş diğer yıllarda önemli artışlar yaşanmıştır. Bilhassa 1999’da bir önceki yıla göre (18 Nisan 1999 genel seçimleri) yaklaşık %625 artış göstermiştir. 2002 yılı (3 Kasım 2002, Türkiye genel seçimleri) artışı ise bir önce yıla göre % .810’dur. 2003 yılı ise 2002 yılına göre ise %30 artış göstermiştir. Artışın azalma nedeni ise *Kemal Derviş*’in uyguladığı ekonomik tedbirlerdir. 2004 yılındaki azalış ise *Kemal Derviş* politika ve uygulamalarının sürdürülmüş olmasıdır. Bu tabloda 2001 ekonomik krizinin etkilerinin de göz önünde tutulması gerekir.

Yıllar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gelir Kaybı Ödemeleri		237 milyon YTL	376 milyon YTL	623 milyon YTL	0,82	0,60	0,90	1,66
Görev Zararı	502 milyon YTL	710 milyon YTL	700 milyon YTL	1.25	2,16	1,59	2,72	1,89
Total		947 milyon YTL	1076 milyon YTL	1,873 milyon YTL	2,98	2,19	3,62	3,55

Tablo 3. Görevlendirme Bedeli ve Gelir Kaybı Ödemeleri (2005– 2012, Milyar TL),(KİT'lere Yapılan Görevlendirme Bedeli ve Kamu Sermayeli Bankalara Yapılan Gelir Kaybı Ödemeleri).

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2005 -2015 Kamu İşletmeleri Raporları. (2005 tarihinde itibaren Türk lirasından altı sıfır atılmış ve 2009 tarihine kadar YTL olarak kullanılmıştır; bu tarihten sonra yenisi atılmış ve tekrar TL olarak kullanılmaya başlanmıştır).

Tablo 3'te gerek gelir kaybı gerekse görev zararı ödemelerinde enflasyonla açıklanamayacak bir artış gözlenmektedir. 2006 yılına göre 2007 artışı yaklaşık %60'tır (22 Temmuz 2007 erken genel seçimleri). 2007-2008 yılları arasındaki artış %65'tir. Hâlbuki 2007 enflasyonu (TÜFE) %8,39 iken, 2008 %10,06'dır. (Bu arada 29 Mart 2009 Türkiye yerel seçimlerinin olduğuna dikkat çekmek isterim). 2010'a nazaran gelir kaybı oranı 2011'de %50; görev zararı ise yaklaşık %70 artış göstermiştir (12 Haziran 2011'de genel seçimler yapılmıştır). 2011 ile 2012 arasındaki gelir kaybı artışı yaklaşık; %85 gibi dikkate değer bir orana yükselmiştir. Ancak, görev zararı 2012'de 2011 yılına nazaran azalmış gibi gözükmemektedir. Hâlbuki bu yılda yapılan genel seçim nedeniyle önemli bir artış gösteren görev zararına değil; 2010 yılındaki 1,59 milyar TL olarak gerçekleşen rakamlara bakmak gerekir ki bu durum da 1,89 milyar TL ile gerçekleşen görev zararını da düşmekte olarak yorumlamak doğru bir yaklaşım sayılamaz.

Yıllar	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% Değişim 2021/2020
Gelir Kaybı Ödemesi	1,93	1,66	2,06	2,69	3,21	3,68	5,21	7,50	9,96	32,8
Görev Zararı	1,63	1,75	2,24	2,52	3,39	2,18	1,67	2,10	23,84	1.037,8
Toplam	3,56	3,41	4,30	5,21	6,60	5,86	6,88	9,15	33,80	

Tablo 4. Görevlendirme Bedeli ve Gelir Kaybı Ödemeleri (2013 – 2021, Milyar TL). (KİT'lere Yapılan Görevlendirme Bedeli ve Kamu Sermayeli Bankalara Yapılan Gelir Kaybı Ödemeleri).

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2015-2021 Kamu İşletmeleri Raporları.

Hazine ve Maliye Bakanlığı verilerine göre; 2013-2021 tarihleri arasında Gelir Kaybı ve Görevlendirme Ödemeleri tablosunda görüldüğü gibi ödemeler sürekli olarak artmıştır. 2020/2019 yıllarındaki artış oranı yaklaşık %44, 2021/2020'deki oran ise %32'8'dir. Keza aynı yıllara yönelik oranlara bakıldığında Görevlendirme Ödemelerinde de radikal artışlar gözlenmektedir. 2020/2019 yılların oranı %25,75; 2021/2020 oranı %1.037,8'dir. Burada dikkat çeken husus 2021/2020 yılları Görevlendirme Ödemelerinde gerçekleşen %1.037,8 artış oranıdır. Bu büyük artışı enflasyonla izah etmek mümkün değildir. Zira, 2021 yılı enflasyon oranı %36,08 iken 2020 yılı enflasyon oranı da %14,60'dir.

KİT'lerin görev zararı, 1980'den günümüze hep artış halindedir. 2001 yılında 4,7 milyar TL olan zarar, 2005 yılına kadar her yıl ortalama 2 milyar TL olmuştur. Bu durum 2006'dan sonra da devam etmiş, 2008'de 5 milyar TL ile tavan yapmıştır. Buna veriler, ekonomik politikalarını sürdürmek isteyen hükümetler tarafından, KİT'lerin kullanıldığını göstermektedir. Diğer yandan, 2012-2016 yıllarında Hazineye KİT'lere toplam 54,3 milyar TL, 2017-2019 yıllarında ise 45 milyar TL ödeme yapılmıştır (Çetinkaya, 2022: 88).

2021 yılında toplam 16 adet kamu işletmesi Sayıştay denetimi kapsamına girmiştir. Bunların büyük bölümü kamu bankalarına devredilen özel işletmelerdir (Örneğin; Keskinoglu Tavukçuluk, Rinerji Rize Elektrik AŞ.). Kamu bankaları verdikleri ve tahsilini gerçekleştiremedikleri krediler için haciz işlemleri başlatabilecekleri gibi bu şirketleri devralabilirler. Tıpkı bir zamanlar Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilen bankaların durumu gibi bir işlemin söz konusu olduğu söylenebilir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2021).

Kalkınma Planları'nda KİT'lerin daha etkin ve verimli yönetilebilmesi için gerekli tedbirlerin alınacağı ve titizlikle uygulanacağı belirtilmiş olmasına karşın, bu kuruluşlar bir türlü zarar etmekten kurtulamamıştır. Bu nedenle 1990'lı yıllardan itibaren özelleştirme programları devreye sokulmuştur. Serbest piyasa koşullarını oluşturmak amacıyla bu kuruluşların süratle özelleştirilmesi hedeflenmiştir. Faaliyetlerini özerk, şeffaf ve hesap verebilirlik ilkeleri ile piyasa koşullarına göre etkin ve verimli yürütmeleri için yeniden yapılandırılacağı belirtilmiştir (Kamu İşletmeleri Raporu, 2021). Hükümetlerin plan ve programlarında sürekli aynı ifadelerin tekrarlanmış olması, KİT'lerde oluşan ve süreklilik arz eden görev zararlarını açıklamakta yararlı olabilir. İlke ve yöntemler bilinmekle birlikte, uygulamalarda sıkıntılar yaşanmakta olduğu, tutarlı ve kararlı bir çizgi izlenemediği sonucu çıkarılabilir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı 2020 yılı raporuna göre; *Türkiye Kamu İşletme Teşkilatları* (KİT) olarak nitelendirilen toplam 19 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşlar: 1) Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş., 2)

Elektrik Üretim A.Ş., 3) Türkiye Elektrik İletim A.Ş., 4)Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu, 5) Türkiye Taşkömürü Kurumu, 6) Türkiye Petrolleri A.O., 7) Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 8) T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, 9) Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii A.Ş., 10) Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, 11) Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü, 12) Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü, 13) Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 14) Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, 15) Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 16) Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü, 17) Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş., 18) Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. ve 19) Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş'dir (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020 yılı Kamu İşletmeleri raporu). Adı geçen 19 KİT'lerden 12'sinin 2020 yılında zarar ettiği bildirilmiştir. Kamu İşletmelerinin zarar eden KİT'lerin; (1) BOTAŞ, (2) Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş, (3) Türkiye Taşkömürü Kurumu, (4)T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi, (5) Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii, (6) Devlet Hava Meydanları İşletmesi, (7) Et ve Süt Kurumu, (8) ÇAYKUR, (9) Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş, (10) Sümer Holding, (11) Türk Hava Yolları ve (12) PTT'dir. Zarar miktarları 24.7 milyon ila 6.1 milyar lira arasında değişmektedir (Tablo 5) Tablo incelendiğinde zarar eden 12 Kamu işletmeleri arasında; en düşük zarar eden iki kurum Sümer Holding (24.7 milyon zarar) ve BOTAŞ (26.8 milyon) iken, en fazla zarar eden iki kuruluş ise Türk Hava Yolları(6.1 milyar lira) ile T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi (3.9 milyar) olduğu görülmektedir (<https://www.rudaw.net/turkish/middleeast/turkey/061120211>) (18.02.2024).

Zarar Eden Kamu Kuruluşları	Zarar Miktarları
BOTAŞ	26.8 milyon lira zarar
Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş	357,5 milyon zarar
Türkiye Taşkömürü Kurumu	1.3 milyar lira zarar
T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi	3.9 milyar lira zarar
Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii	109.7 milyon lira zarar
Devlet Hava Meydanları İşletmesi	2.1 milyar lira zarar
Et ve Süt Kurumu	223 milyon lira zarar
ÇAYKUR	547 milyon lira zarar
Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş	969.8 milyon zarar
Sümer Holding	24.7 milyon zarar
Türk Hava Yolları	6.1 milyar lira zarar
PTT	741 milyon lira

Tablo 5. Kamu İdari Teşebbüslerin 2020 yılı Zarar Eden Kuruluşlar

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı 2021 Genel Raporu

Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 2021 raporunda KİT'lerin aktif büyüklüğünün 2020 yılı ile karşılaştırıldığında %55,8 aratarak 310,3 milyar TL'den 483,4 milyar TL'ye ulaştığı; brüt satışların ise %106,2 artışla 331,4 milyar TL'ye ulaştığı bildirilmiştir. Aynı raporda: mal-hizmet satış maliyeti 2020 yılı 825,8 milyar TL net kâr sağlarken, 2021 yılında %131,3 oranında

24,3 milyar TL net zarara dönüştüğü raporda bildirilmiştir. Aynı raporda KİT'lerin 2020 yılında yaklaşık 2,3 milyar TL faiz dışı fazla verirken, 2021 yılında bu tutar 38,4 milyar TL faiz dışı açığa dönüşmüştür (HMB, 2021).

KİT Sisteminin 2021 yılında brüt satışları 2020 yılına göre %106,2 artarak 331,4 milyar TL'ye yükseldiği ve bu artışın ağırlıklı olarak BOTAS'tan kaynaklandığını; 2020 yılını 6,9 milyar TL faaliyet kârı ile kapatan KİT Sistemi 2021 yılını ise yaklaşık 11,1 milyar TL faaliyet zararı ile kapattığı bildirilmiştir (Tablo 6). Söz konusu faaliyet zararının oluşmasında, brüt satışların bir önceki yıla göre %106,2 oranında artarken, satış maliyetlerinin %131,3 oranında artması etkili olmuştur. KİT Sisteminin 2021 yılı dönem zararı ise 20,8 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Vergi ve yasal yükümlülüklerin ardından 2021 yılı dönem net zararı 24,3 milyar TL olarak gerçekleşmiştir (Tablo 7) (HMB, 2021 Raporu).

Yıllar	2019	2020	2021	% Değişim 2021-2020
I-GELİR TABLOSU				
Bürüt Satışlar	153.458	160.726	331.386	106,2
Faaliyet Kârı/Zararı	-1.281	6.941	-11.066	-259,4
Finansman Giderleri	4.701	7.177	19.408	170,4
Dönem Net Kârı/Zararı	-1.667	826	-24.334	-3.046,0

Tablo 6. Seçilmiş Göstergeler (Milyon TL).

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu İşletmeleri Raporu 2021.

Yıllar	2019	2020	2021	% Değişim 2021-20
Faaliyet Kâr-Zararı	-1.281,3	6.941,1	-11.065,9	-259,4
D. Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Kârlar	23.672,4	26.103,3	49.184,7	88,4
D. Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlar	15.116,7	17.625,5	41.448,1	135,2
Karşılık Gideri	942,1	1.228,7	4.455,5	262,6
Finansman Giderleri	4.700,5	7.176,8	19.407,9	170,4
Faiz Giderleri	2.741,8	1.991,7	4.367,8	119,3
Kur Farkları	1.942,1	5.172,5	15.010,4	190,2
Olağandışı Gelir ve Kârlar	1.797,5	2.228,8	13.772,3	517,9
Olağandışı Gider ve Zararlar	3.447,3	7.080,4	11.856,1	67,4
Dönem Kâr-Zararı	924,1	3.390,4	-20.821,0	-714,1
Dönem Kârı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları	2.590,9	2.564,6	3.512,7	37,0
Dönem Net Kâr-Zararı	-1.666,9	825,8	-24.333,7	-3.046,7
Dönem Net Kâr-Zararı / GSYİH (%)	-0,04	0,02	-0,34	---

Tablo 7: KİT Özet Gelir Tablosu (Milyon TL).

Kaynakça: Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu İşletmeler Raporu 2021.

Tablo 7’de belirtildiği üzere KİT’lerin toplam kar-zararı, 2019 yılı için 1.281 milyon TL ile zarar edildiği, 2020 yılında 6.941,1 milyon TL kar edildiği, 2021 yılında ise 11.065,9 milyon TL ile zarar edildiği; dönem kar-zararı olarak 2019 yılında 924,1 milyon TL ile kar edilirken, 2020 yılında 3.390,4 milyon TL ile kar edildiği, 2021 yılında ise 20.821,0 milyon TL zarar edildiği ve yıllık değişimin -714,1 milyon TL olduğu bildirilmiştir. Dönem Net Kar-Zararı / GSYİH (%) ise 2019 yılında 1.666,9 milyon TL zarar edildiği, 2020 yılında 825,8 milyon TL ile kar edilirken, 2021 yılında 24.333,7 milyon TL zarar edildiği, değişimin ise 3.046,7 milyon TL zarar olduğu rapor edilmiştir (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022).KİT Sisteminin 2022 yılı için Özet Gelir Tablosunda ise toplam faaliyet kar-zararı 2022 yılı için 38.906,7, dönem kar-zararı 11.586,3, dönem Net Kâr-Zararı’nın 6.569,7 milyon TL kar olarak rapor edildiği, Dönem Net Kâr-Zararı / GSYİH (%) 111,8 milyon TL olduğu belirtilmiştir (HMB, 2023).

Yıllar	2019	2020	2021	2022	% Değişim 2022-2021
BOTAŞ	-5.613,3	-26,8	-17.911,8	-1,8	100,0
ÇAYKUR	-635,1	-547,2	-503,8	60,3	112,0
DHMI	4.171,7	-2.076,8	-630,5	-131,5	79,1
DMO	107,3	322,6	1.011,5	1.361,1	34,6
ESK	-34,7	-223,0	-521,0	-706,5	-35,6
ETİ Maden	2.772,8	2.737,1	5.885,5	12.345,4	109,8
EÜAŞ	176,8	171,9	-7.644,5	1.956,7	125,6
KEGM	1.002,7	1.244,8	1.909,5	4.238,5	122,0
MKE A.Ş.	694,8	925,8	-	-	-
TCDD					
TAŞIMACILIK A.Ş.	-1.087,1	-1.333,2	-1.641,2	-2.511,4	-53,0
TCDD	-2.546,9	-3.866,4	-4.034,2	-6.386,1	-58,3
TEDAŞ	-389,4	-357,5	-106,0	56,9	153,7
TEİAŞ	2.065,7	5.975,5	4.959,9	-9.479,0	-291,1
TEMSAN	3,1	5,6	6,3	9,8	55,6
TİGEM	20,8	76,8	132,2	798,7	504,2
TKİ	101,0	2,9	322,4	2.344,5	627,2
TMO	109,7	61,6	102,1	384,2	276,3
TPAO	1.203,2	1.704,9	1.602,8	7.766,0	384,5
TŞFAŞ	-968,6	-969,8	-2.143,2	1.168,9	154,5
TTK	-1.111,0	-1.298,4	-1.425,1	-1.988,1	-39,5
TÜDEMSAŞ.	-101,2	-	-	-	-
TÜLOMSAŞ	6,8	-	-	-	-
TÜRASAŞ	0,0	-109,7	-191,8	299,7	256,3
TÜVASAŞ	6,4	-	-	-	-
KİT TOPLAMI	924,1	3.390,4	-20.821,0	11.586,3	155,6

Tablo 8. Kamu İşletmeleri Bazında Dönem Kâr/Zarar Tutarları (Cari Fiyatlarla, Milyon TL).

Kaynak:Hazine ve Maliye Bakanlığı 2021 ve 2022 Kamu İşletmeleri Raporu.

KİT'lerin kuruluş bazında dönem kar/zarar tutarları yönünden Tablo 8 incelendiğinde, 2021 yılında en yüksek kârlılığın sırasıyla ETİ Maden olduğu, ETİ Madeni sırasıyla TEİAŞ, KEGM ve TPAO'yu takip ettiği; 2021 yılında en yüksek dönem zararı ise BOTAŞ'ta görüldüğü ve BOTAŞ'ı sırasıyla EÜAŞ, TCDD TAŞIMACILIK AŞ ve TŞFAŞ'nin takip ettiği görülmektedir (HMB Raporu 2021). Aynı Tablo incelendiğinde 2022 yılı için 7 KİT kuruluşunun (BOTAŞ, DHMI, ESK, TCDD TAŞIMACILIK AŞ, TCDD, TEİAŞ ve TTK) 1.8 ile 9.479,0 milyon TL arasında zarar ettiği, en fazla zarar eden KİT Kuruluşunun ise 9.479,0 milyon TL ile TEİAŞ olduğu, bu kuruluşu 6.386,1 milyon TL ile TCDD izlediği görülmektedir (HMB, 2023).

KİT'lerin yarattıkları katma değer yönünden değerlendirildiğinde; 2021 yılında kuruluş bazında en düşük katma değeri yaratan kuruluşun EÜAŞ olmuştur. En yüksek faiz dışı fazla TCDD, en yüksek faiz dışı açık BOTAŞ'ta kaydedilmiştir. Aynı yıl için en fazla yatırım harcaması yapan kuruluşlar sırasıyla TPAO, TCDD ve TEİAŞ iken, en düşük yatırım harcaması yapan KİT'ler TEMSAN, ÇAYKUR ve DMO olarak bildirilmiştir (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022). Katma değer yönünden 2022 yılı değerlendirildiğinde; ESK, TCDD ve TEİAŞ Kuruluşlarının sırasıyla 166,9, 289,7 ve 2.607,0 milyon TL zarar ile en düşük katma değer oluşturmuştur (HMB, 2023).

Siyasî iktidar, özelleştirme uygulamasıyla, hem KİT'lerin Bütçeye olan yükünden kurtulmak, hem kaynak yaratmak hem de kaynakları etkin ve verimli kullanmak istemiştir. Özelleştirmeyle bütçenin görev zararı yükünden kurtulacağı düşünülürken, görev zararları özellikle de kamu bankalarının kredileri ile katlanarak artmaktadır. 2005-2019 toplam görev zararı %518; 2005-2019 kamu bankalarının da dâhil olduğu mali kurumlar görev zararı %932 artmıştır (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2020b). 2022 (ilk 7 ay) yılı görevlendirme zararı 133.132.075 TL iken 2023 (ilk 7 ay) görev zararı ise 370.718.187 TL; değişim oranı da %178 olmuştur (Sakarya, 2023).

Bütün bu bilgilerden yola çıkarak kamu işletmelerindeki görev zararlarının süreklilik arz ettiği ve kamu yönetimi için büyük bir sorun teşkil etmekte olduğu söylenebilir. 2002 yılından itibaren yoğunlaşan özelleştirmelerle bu sorun bir miktar çözülmüş gibi görünmekle birlikte, aslında mevcut kamu işletmelerinin görev zararları hala devam etmektedir. Bu durumun sebepleri yukarıda tartışılmıştır; siyasî iktidar bütçe dışı bu kaynakları seçim yatırımları için kullanmayı terk etmek istememektedir. Bu nedenle de bu tür faaliyetler, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını engellemekte ve bazı kişi, grup ve kesimlere finansal kaynak aktarma amacına hizmet etmektedir (Ağirel, 2023).

Sonuç ve Değerlendirme

Görev zararı, günümüz kamu yönetiminin temel sorunlarından biridir. 19.yüzyıl itibariyle ivme kazanan sanayileşme neticesinde ortaya çıkan sosyal, kültürel ve ekonomik problemler ancak kamu işletmelerinin kurulabilmesiyle çözülebilmiştir. Zira, kurulmuş kamu düzeninin sürdürülebilmesi toplumun temel ihtiyaçlarının karşılanmasına bağlıdır. Bu ihtiyaçlar *I.Dünya Savaşı, 1929 Büyük Ekonomik Krizi ve II.Dünya Savaşı* sonrası sefalet boyutuna ulaşmıştır. Toplumsal ayaklanmaları ve oluşabilecek sorunları önleyebilmek için devletler kamu işletmelerinin sayısını ve gücünü artırmak zorunda kalmıştır. Bu arada 1929 Krizi'nden sonra liberal politikalar da terk edilmiştir.

Bu süreç, özelleştirme fikrinin pek çok ülkede kabul gördüğü ve uygulanmaya girişildiği seksenli yılların başına kadar sürmüştür. Zira, bu tarihten itibaren yönetim anlayışında bir değişim yaşanmış ve kamu işletmelerinin zarar etmesi de gerekçe gösterilerek devletin ekonomiden olabildiğince elini çekmesi anlayışına dayanan yeni liberal politikalar benimsenmiştir. Diğer yandan özel sermayenin gelişmesi ve yeni kamu yönetimi anlayışının özel girişimi desteklemesi, kamu işletmelerinin özelleştirilmesini gündeme getirdiği gibi böyle bir sürece de ivme kazandırmıştır. Ancak, kamu işletmelerinin bütünüyle terk edildiği de söylenemez. Gelişmiş ya da gelişmekte olan pek çok ülkede kamu işletmeleri günümüzde de ekonomik sistemde önemli bir yere sahiptir. Bilhassa Çin'in dünya ekonomik sisteminde kamu işletmeleri aracılığıyla etkili olması, kamu işletmelerinin devletin üzerinde bir yük oluşturduğu ve terk edilmesi gerektiği imajını değiştirmiştir.

Diğer yandan pek çok ülke kendi siyasî, iktisadî, kültürel ve sosyolojik gerçekleri çerçevesinde hala kamu işletmelerine ihtiyaç duyabilmektedir. Ayrıca, ciddi anlamda özelleştirme uygulamaları gerçekleştiren pek çok ülke ya mevcut işletmelerini yeni stratejik alanlara yönlendirmekte ya da yeni işletmeler kurmaktadır. Bu tür alanlarda faaliyette bulunan kamu işletmelerinin görev zararı toplum tarafından anlayışla karşılanabilmektedir. Literatüre ve raporlara bakıldığında Küresel anlamda kamu işletmeleri hakkında dile getirilen şikâyetler birbirine çok benzemektedir.

Türkiye'de kuruluş yapısı itibariyle sürekli siyasî iktidarların etkisi altında çalışmak zorunda kalan ve zarar eden kamu işletmelerinin etkin ve verimli çalıştırılmasına yönelik şikâyetler, beş yıllık kalkınma planlarında dile getirilmiş, ancak bu hatalar bir türlü düzeltilebilmiş değildir. Zira, kamu işletmeleri, destekçilerine kaynak aktarmak isteyen iktidarlar için önemli bir araçtır. 1980'li yıllarda bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kamu işletmelerinin özelleştirilmesi gündeme gelmiş, bu bağlamda devletin elinde bulunan bankaların özelleştirilmesi de tartışmaya açılmıştır. Ancak aradan otuz yıldan fazla bir zaman geçmesine ve pek çok kamu işletmesi

özelleştirilmiş olmasına karşın, kamu bankalarının özelleştirilmesi bir türlü gerçekleşmemiştir. Muhalefette iken, görev zararlarının devletin üzerinde büyük bir yük oluşturduğu ve zarar eden bu kuruluşların özelleştirilmesi gerektiği fikrini savunan politikacılar, iktidara geldiklerinde, ellerine geçirmiş oldukları bu büyük kaynaktan bir türlü vazgeçememiştir. Diğer yandan, bağımsız olarak faaliyet göstermesi gereken bu işletmelerin yönetim kurulları iktidarlar tarafından atanmakta olduğundan, bağımsız ticari bir işletme gibi faaliyette bulunamamaktadır.

KİT'lerin görev zararı, 1980'den günümüze hep artış göstermiştir. 2001 yılında 4,7 milyar TL olan zarar, 2005 yılına kadar her yıl ortalama 2 milyar TL artmıştır. 2005-2019 toplam görev zararı %518; 2005-2019 kamu bankalarının da dâhil olduğu mali kurumlar görev zararı %932 artmıştır. 2012-2016 yılları arasında Hazine'den KİT'lere toplam 54,3 milyar TL, 2017-2019 yılları arasında ise 45 milyar TL ödeme yapılmıştır.

Resmi verilere göre; gelir kaybı ve görev zararları sürekli artış göstermektedir. 2020/2019 yıllarındaki gelir kaybı artış oranı yaklaşık %44 iken, 2021/2020'deki oran %32,8'dir. Görev zararına yönelik 2020/2019 yılları oranı %25,75 iken, 2021/2020 oranı çok büyük bir artış göstermiş ve %1.037,8'i bulmuştur. Bu son artışı enflasyonla izah etmek mümkün değildir. Zira, 2021 yılı enflasyon oranı %36,08 iken 2020 yılı enflasyon oranı da %14,60'dir. 2022 (ilk 7 ay) yılı görevlendirme zararı 133.132.075 TL iken 2023 (ilk 7 ay) görev zararı ise 370.718.187 TL; değişim oranı da %178 olmuştur. Bu durum ancak siyasî sebeplerle izah edilebilir ki bu da bize Türkiye'nin malî dengesinin bozulduğu ve iyi yönetilemediği sonucuna götürür. Tekrar seçilmek isteyen siyasî iktidarlar, kamu işletmelerini bir araç olarak kullanabilmiş ve destekçilerine kaynak aktarma yolunu seçmiştir. Bilhassa kamu işletmelerinin seçim dönemleri rakamlarına bakıldığında bu durum görülebilmektedir. Diğer yandan, siyasî iktidarlar, özelleştirme uygulamasıyla, hem KİT'lerin yükünden kurtulmak, hem de kaynak yaratmak istemiştir. Ancak, özellikle enerji işletmeleri ile kamu bankalarının görev zararları nedeniyle düşünülen gerçekleşmemiştir.

Bütçeye yük getiren görev zararları, vatandaşlara ek vergiler şeklinde yansımakta böylece gelir dağılımı adaleti daha da bozulmaktadır. Zira, Türkiye'nin handikaplarından biri, doğrudan vergilerin yeterli ölçüde tahsil edilememesi ve bu yüzden de dolaylı vergilere yönelmiş olmasıdır. Hâlbuki dolaylı vergiler, yoksul ve dar gelirli ailelerin üzerine daha fazla malî yük bindirmekte, onları daha da yoksullaştırmakta ve enflasyonu azdırmaktadır.

Görev zararı ekonomik sistemin bozulmasına yol açabileceği gibi kaynakların daha verimli alanlarda kullanılmasını da engelleyebilir. İhtiyaçlara binaen kurulan ama değişen şartlar çerçevesinde stratejik alanlara yönlendirilen kamu işletmelerinin kamu yararı çerçevesinde işletilmesinin bir zorunluluk olduğunu da belirtmek gerekir. Bugün bu işletmelerin

tamamının özelleştirilmesi veya kapatılmasının yararlı olduğu söylenemez. Zira, dünya genelinde ülke ekonomisine önemli katkılar sağlayan örnekleri mevcuttur. Mesele, bu işletmelerin kamu yararı gözetilerek faaliyette bulunmasını sağlamaktır.

Görev zararının azaltılması için hem literatürde hem de resmi raporlarda pek çok önerinin yer aldığı görülmektedir. Aslında görev zararının sebepleri ve çareleri de siyasi iktidarlar tarafından bilinmektedir. Ancak temel sorun, yürütmenin bu tür tedbirleri çeşitli nedenlerle almaktan kaçınmasıdır. Kamu yönetimi politikaları gereği KİT’inde oluşan görev zararlarının önlenbilmesine yönelik önerilerimizi şöyle sıralayabiliriz: (1) Görev zararı uygulaması kaldırılmalı; (2) İhtiyaç duyulmayan KİT lağvedilmeli; (3) Özerkliği sağlanmalı ve özerklik-denetim dengesi kurulmalı; etkin bir iç ve dış denetim mekanizması oluşturulmalı; (4) Ticari esaslara göre çalışması sağlanmalı; (5) Etkinlik, verimlilik ve özerkliğini olumsuz etkileyen yasal düzenlemeler değiştirilmeli; her biri için kendi faaliyet alanına dair mevzuat düzenlemesi yapılmalı; (6) Siyasi iradenin baskı ve yönlendirmelerinden arındırılmalı; (7) Yöneticiler ehliyet ve liyakat kriterlerine göre atanmalı; (8) Bağımsız ve nesnel karar verebilecek üye yapısına sahip yönetim kurulları oluşturulmalı; (9) Sektöre hâkim, deneyimli kişiler yönetim kurulunda yer almalı; (10) Yönetim kurullarının görev ve sorumlulukları açıkça belirlenmeli ve işletmenin performansından özerk yönetim kurulları sorumlu tutulmalı; (11) Yönetim kurulları ile icra mekanizması ayrılmalı; genel müdürlük makamı yönetim kuruluna hesap verecek bir şekilde oluşturulmalı; (12) Bakanlık ile KİT arasındaki koordinasyon güçlendirilmeli; (13) Özel sektör işletmeleri ile rekabet politikası yeniden gözden geçirilmeli; (14) Daha esnek ve dinamik bir işletmecilik anlayışına geçilmeli; (15) Siyasi saiklerle istihdam alanı olmaktan çıkarılmalıdır.

Kaynakça

- Ağirel, Murat (2023). "Kamu Bankalarında Neler Oluyor", 11.07.2023.
- Akalan, Abdullah Recai (2011). "Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri", *Türk İdare Dergisi*, (473), s.9-41.
- Akar, Hakan ve Filiz Giray (2021), "Sübvansiyonlara Farklı Bir Bakış: Çevreye Zararlı Sübvansiyonlar ve Sektörel Uygulamaları", *Sayıştay Dergisi*, 32 (121), s.65-97.
- Aksoy, Hatice Merve (2020). *Görev Zararı Ödemeleri ve Belirleyicilerin Ampirik Analizi(1980 sonrası)*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi.

- Aslantürk, Yalçın (2018), "KİT'lere Yapılan Sermaye Transferleri ve Görev Zararı Ödemelerinin Analizi ve Bütçeye Etkileri", *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6 (3), s.1-11.
- Arslantürk, Yalçın (2022). "İDT ve KİK Statü Farklılıkları ve Statü Belirlemeye Yardımcı Bir Analiz: TMO Örneği", *Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 8 (2), s.92-113.
- Ayyıldız (Sayın), Ebru (2005), "Konsolide Bütçeden Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Transferler (1995-2004)", *Sayıştay Dergisi*, (59), s.89-118.
- Barca, Mehmet, Erkan Erdil, Erdal Akdeve ve Serdar Türkeli (2015), Türkiye ve Dünyada Kamu İşletmeleri, AB, OECD, BRICS Ülkeleri Karşılaştırmalı Araştırma, İnceleme Raporu ve Siyasa Önerileri, *Türk Kamu İşletmeleri Birliği Yayınları*: 1, (Ankara: Nobel Yayınevi).
- Barca, Mehmet (2016). "Kamu İşletmelerinde Stratejik Yönetim Uygulamaları: Sorunlar ve Çözüm Önerileri Çalıştay Raporu", *Türk Kamu İşletmeleri Birliği*, Afyon.
- Basu, Prahlad K. (2008), "Reinventing Public Enterprises and Their Management as the Engine of Development and Growth", *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities, Economic & Social Affairs*, United Nations New York.
- Bingöl, Ozan (2019). Görev Zararı mı? Gelir Kaybı mı? ". 14.03.2019.
- Bingöl, Ozan (2020). "Kamunun 15 Yıllık Görev Zararı 543 Milyar, Ödeyeni 83 Milyon Vatandaş!", 06.09.2020.
- Boratav, Korkut (2003). *Türkiye İktisat Tarihi (1908-2005)*, 11. Baskı, (Ankara: İmge Yayınları).
- Bulut, Mehmet (2003). "1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve Türkiye'de Devletçiliğe Geçiş", *Biliş*, (26), s.77-101.
- Çakır, Mustafa (2020). "Kamu Banka ve Kurumlarının 6 Aylık Görev Zararı 50.3 Milyar Liraya Yükseldi", *Cumhuriyet Gazetesi*, 19.07.2020.
- Çakır, Tufan (2002). Türkiye'de KİT'lerin Sorunları ve Çözüm Yolları", *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), s.117-124.
- Çetinkaya, Ö. (2022). *Türkiye'de Kamu İşletmeciliği ve Özelleştirme*, 5.Baskı, (Bursa: Ekin Yayınları).
- Devlet Memurları Kanunu (1965/ 657).
- Eğilmez, Mahfi (2012). "Kapitalizm ve Üç Büyük Krizi", *Kendime Yazılar*, 24 Mart.
- Emil, M. Ferhat,H. Hakan Yılmaz and Caroline Van Rijckeghem (2005), Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu? Bu Noktaya Nasıl Gelindi? Turkish Debt 1990-

2002,(İstanbul: *TESEV Yayınları*, Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri Serisi).

Erdem, Metin, Doğan Şenyüz ve İsmail Tatlıoğlu (2017). *Kamu Maliyesi*, 14.Baskı, (Bursa: Ekin Yayınları).

Eroğlu, Hamza (1988). "Atatürk ve Devletçilik", *Bellekten*, 52(204), s.833-848.

Ezer, Feyzullah (2010). "1929 Dünya Ekonomik Krizi'nin Türkiye'ye Etkileri", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20 (1),s.427-442.

Gökdemir, Nurcan (2022). Erdoğan'ın KİT'lere ve Bankalara Verdiği Talimatların Sonucu: Yüzde 1000 Batak." *Birgün Gazetesi*, 13.11.2022.

Hazine ve Maliye Bakanlığı (2019). Bölüm IX Kamu İktisadi Teşebbüsleri,<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/246bolum9pdf.pdf> (12.05.2024).

<https://www.rudaw.net/turkish/middleeast/turkey/061120211> (18.02.2024).

<https://seffalik.org/gorev-zararlari/> (23.04.2024)

IMF, (1979). "Government and Public Enterprises the Budget Link", *Finance & Development December*: s.27-30.

IMF(2020).*State-owned Enterprises: The Other Government*, Chapter: 3, *Uluslararası Para Fonu, Mali İşler Dairesi Başkanlığı*: s.47-74.

İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun (1964/ 440).

İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun (1983/ 2929).

Kamu İşletmeleri Teşebbüsü Hazine Pay Sahipliği 2006 Raporu, Hazine Müsteşarlığı,

Kamu İşletmeleri 2007 Raporu, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı,

Kamu İşletmeleri 2009 Raporu, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı,

Kamu İşletmeleri 2010 Raporu, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı,

Kamu İşletmeleri 2015 Raporu, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı,

Kamu İşletmeleri Raporu, 2017.(Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı).

Kamu İşletmeleri Raporu 2020.(Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı).

Kamu İşletmeleri 2021 Raporu, (Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı).

Kamu İşletmeleri 2022 Raporu, (Ankara: Hazine ve Maliye Bakanlığı).

Kamu İşletmeleri 2018 Yılı Genel Raporu, (Ankara: Sayıştay Yayını).

Kamu İşletmeleri 2019 Yılı Genel Raporu, (Ankara: Sayıştay Yayını).

Kamu İşletmeleri 2020 Yılı Genel Raporu, (Ankara: Sayıştay Yayını).

- Kamu İşletmeleri 2021 Yılı Genel Raporu*, (Ankara: Sayıştay Yayını).
- Kamu İşletmeleri 2022 Yılı Genel Raporu*, (Ankara: Sayıştay Yayını).
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* (2003/ 5018).
- Kanun Hükmünde Kararname* (KHK, 1984/ 233).
- Kanun Hükmünde Kararname* (KHK, 2018/ 703)
- Kaplan, Gürsel (2020). *İdarî Yargılama Hukuku*, 6.Baskı, (Bursa: Ekin Yayınları).
- Karaca, Coşkun (2021). *Kamu Maliyesi*, (Bursa: Ekin Yayınları).
- Khan, M. Adil (2008), "Introduction: Reinventing Public Enterprises", *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities, Economic and Social Affairs*, United Nations New York: p.3-7.
- Kilci, Metin (1994). *Kitlerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması, İktisadî Planlama Genel Müdürlüğü, Yıllık Programlar ve Finansman Dairesi*, (Uzmanlık Tezi).
- Korkmaz, Öykü (2022). "Çin Halk Cumhuriyeti Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) Reformu ve Ekonomik Yansımaları", *Journal of Economics and Political Sciences*, 1(1), s.30-40.
- Nunnenkamp, Peter (1986). *State Enterprises in Developing Countries, Intereconomics*, Verlag Weltarchiv, Hamburg, 21 (4), p.186-193.
- Onuncu Kalkınma Planı*(2013) 2014-2018, (Ankara: Kalkınma Bakanlığı).
- Onuncu Kalkınma Planı* (2014)2014-2018, *Kamu İşletmeciliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu*,(Ankara: Kalkınma Bakanlığı).
- On Birinci Kalkınma Planı* (2019) 2019-2013, (Ankara: Kalkınma Bakanlığı).
- On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028). *Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı*,
- Övgün, Barış (2009). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu*, (Ankara: *Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Tezler Dizisi*, 18).
- Özatay, Fatih (2018a). *Tarihten Bir Yaprak. Dünya Gazetesi*, 09 Mayıs 2018.
- Özatay, Fatih (2018b). *Tarihten Bir Yaprak Daha. Dünya Gazetesi*, 16 Mayıs 2018.
- Parlak, Nükrettin (2018), "Sayıştay Yargısında Kamu Zararı: Sorunlar ve Öneriler", *Sayıştay Dergisi*, (108), s.7-38.
- Sakarya, Canan (2023). "Kamuda Görev Zararları 2023’te Yüzde 178 Arttı“, *Ekonomi Gazetesi*, 21.08.2023.

- Sarsıkoğlu, Şenel (2016). "İdarenin Malî Sorumluluğu Açısından Zarar Kavramı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65 (4), s.2389-2422.
- Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun (1938/3460).
- Shirley, Maryand John Nellis (1991). "Public Enterprise Reform the Lessons of Experience", *EDI Development Studies*, The World Bank Washington, D.C.
- Taş, H. Yunus (1995). "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Türkiye'de Özelleştirme Çalışmaları", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- TBMM Başkanlığı (2003). *Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu (10/9)*. Para, bankacılık, hazine, dış ticaret ve gümrük konuları, 1. genel rapor.
- TC. 1961 Anayasası (1961/ 334).
- TC. 1982 Anayasası (1982/ 2709).
- Trivedi, Prajapati (2008), "Designing and Implementing Mechanisms to Enhance Accountability for State Owned Enterprises", *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities*, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York, p.43-72.
- Uçarkaya, Sinem (2006). Kamu Bankalarının Bankacılık Sistemindeki Rolü, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü, (Ankara: Uzmanlık Yeterlilik Tezi).
- Uluslararası Şeffaflık Derneği (2020a). "Kamu İstihdamı Verileri (2007-2020)",
- Uluslararası Şeffaflık Derneği (2020b), "Görev Zararları", 28 Ağustos 2020.
- Uysal, Mustafa Saim (2019). "Görev Zararları ve Bütçe Kısıtı", <https://www.pkfizmir.com/images/yuklenenler/1556278769.pdf> (24.03.2024).
- Ünsal, Hilmi (2002). "Görev Zararlarının İncelenmesi ve Değerlendirilmesi", *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, (1), s.229-244.
- Yiğit, Ali (1988). "Türkiye'de KİT'lerin Oluşumu ve Özelleştirme", *Elektrik Mühendisliği*, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara, 33 (357), s.254-266.
- World Bank Group (2020). "State-Owned Enterprises: Understanding Their Market Effects and The Need for Competitive Neutrality", s.1-8.

Extended Abstract

Duty loss is one of the fundamental problems of today's public administration. The social, cultural and economic problems that arose as a result of industrialization, which gained momentum in the 19th century, could only be solved by the establishment of public enterprises, because the sustainability of the established public order depends on meeting the basic needs of the society. These needs could not be met during World War I, the Great Economic Crisis of 1929 and World War II. It reached the level of poverty after World War II. In order to prevent social uprisings and possible problems, states had to increase the number and power of public enterprises. Meanwhile, after the 1929 Crisis, liberal policies were abandoned.

This process continued until the early eighties, when the idea of privatization was accepted and implemented in many countries. Because most public enterprises cannot be operated effectively and efficiently, they have begun to impose heavy burdens on the state's budget. On the other hand, the development of private capital and the support of the new public management approach to private enterprise have brought the privatization of public enterprises to the agenda and accelerated such a process. However, it cannot be said that public enterprises have been completely abandoned. In many developed or developing countries, public enterprises still have an important place in the economic system. In particular, China's influence in the world economic system through public enterprises has changed the image that public enterprises constitute a burden on the state and should be abandoned.

On the other hand, many countries may still need public enterprises within the framework of their political, economic, cultural and sociological realities. In addition, many countries that implement serious privatization practices either direct their existing enterprises to new strategic areas or establish new enterprises. The duty losses of public enterprises operating in such areas can be accepted with understanding by the society. The complaints expressed about public enterprises globally are almost the same. They can be listed as "not working effectively and efficiently, being used as an extra-budgetary resource by political governments, being subject to corruption, turning into employment areas for supporters of the government, and creating an unbearable burden on the state."

Complaints about the effective and efficient operation of loss-making public enterprises in Türkiye, which have to constantly work under the influence of political powers due to their organizational structure, have been expressed in the five-year development plans, but these mistakes have not been resolved. Since the boards of directors of public enterprises, which must operate independently and in accordance with commercial enterprise

rules, are appointed by the government, it is not possible for them to operate as an independent commercial enterprise.

Duty losses of SOEs have always increased since 1980. The loss, which was 4.7 billion TL in 2001, increased by an average of 2 billion TL every year until 2005. 2005-2019 total duty loss was 518%; between 2005 and 2019, duty losses of financial institutions, including public banks, increased by 932%. A total of 54.3 billion TL was paid by the Treasury to SOEs between 2012-2016, and 45 billion TL was paid between 2017-2019.

Between 2006 and 2012, there was an increase in both income loss and duty loss payments in public enterprises that could not be explained by inflation. The increase in 2007 compared to 2006 was approximately 60% (22 July 2007 early general elections). The increase between 2007-2008 was 65%. However, while 2007 inflation (CPI) was 8.39%, it was 10.06% in 2008. (By the way, I would like to point out that there were local elections in Türkiye on March 29, 2009). Compared to 2010, the income loss rate was 50% in 2011; duty loss increased by approximately 70% (general elections were held on 12 June 2011). The increase in income losses between 2011 and 2012 reached a remarkable rate of approximately 85%. However, duty losses seem to have decreased in 2012 compared to 2011. It is necessary to look at the figures of 1.59 billion TL in 2010, not the duty loss, which increased significantly due to the general elections held this year, and it cannot be considered a correct approach to interpret the duty loss of 1.89 billion TL as decreasing.

According to official data, in Türkiye the loss of income and duty losses are constantly increasing. While the income loss increase rate in 2020/2019 was approximately 44%, the rate in 2021/2020 was 32.8%. While the rate for duty loss in 2020/2019 was 25.75%, the rate in 2021/2020 showed a huge increase and reached 1,037.8%. It is not possible to explain this latest increase with inflation. This is because while the inflation rate in 2021 was 36.08%, the inflation rate in 2020 was 14.60%. While the duty loss for 2022 (first 7 months) was 133,132,075 TL, the duty loss for 2023 (first 7 months) was 370,718,187 TL; the change rate was 178%. This situation can only be explained with political reasons, which leads us to the conclusion that Türkiye's financial balance is damaged and not managed well. Political governments wanted to get rid of the burden of SOEs and create resources through privatization; however, this did not come true and the situation increased, especially due to uncollectible loans of public banks.

Duty losses, which burden the budget, are reflected on citizens in the form of additional taxes, thus further deteriorating the income distribution justice. This is because of the facts that Türkiye's biggest handicap is the inability to collect direct taxes sufficiently and that it has thus turned to

indirect taxes. However, indirect taxes impose more financial burden on poor and low-income families, make them poorer and increase inflation.

Duty loss can lead to disruption of the social order as well as the economic system. It should also be noted that it is a necessity to operate public enterprises that are established based on needs but directed to strategic areas within the framework of changing conditions and public interest. Today, it cannot be said that privatizing or closing all of these enterprises is beneficial, because there are examples around the world that make significant contributions to the country's economy. It is a matter of essence that these businesses should be made to operate for the public interest.

