

T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
BANKACILIK VE SİGORTACILIK ENSTİTÜSÜ  
BANKACILIK ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADI  
TEŞEBBÜSLERİ  
VE  
FİNANSAL SORUNLARI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman : Prof.Dr. İlhan ULUDAĞ  
Hazırlayan : Murat AKBALIK

İstanbul - 1993



## ÖNSÖZ

*Çalışmayı büyük ilgi ile yöneten, derin bilgilerinden her zaman yararlandığım değerli hocam Sayın Prof.Dr. İlman ULUDAĞ'a teşekkürlerimi sunarım.*

*Çalışmalarına yardımcı olan ve desteklerini esirgemeyen Sayın Doç.Dr. Nazım EKREN'e ve Sayın Yar.Doç.Dr. Erişah ABDURRAHİMOĞLU'na teşekkürlerimi sunarım.*

İstanbul, 1993

Murat AKBALIK

## KISALTMALAR

- a.g.k. : Adı Geçen Kitap.  
a.g.m. : Adı Geçen Makale  
a.g.r. : Adı Geçen Rapor  
B.B.Y.S.P. : Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı.  
bkz. : Bakınız.  
D.Y.B. : Devlet Yatırım Bankası  
İ.B.Y.S.P. : İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı.  
İ.D.T. : İktisadi Devlet Teşekkülü  
K.İ.K. : Kamu İktisadi Kurumu  
K.İ.T. : Kamu İktisadi Teşebbüsü  
K.F.G. : Kamu iktisadi teşebbüslerinin yatırım ve finansman programı çerçevesinde belirlenen finansman gereksinimleri  
K.H.K. : Kanun Hükmünde Kararname  
K.O.İ.B. : Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı  
T.C.B.Y.D.K. : Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlığı  
Yüksek Denetleme Kurulu  
T.C.M.B. : Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası  
T.M.O. : Toprak Mahsülleri Ofisi  
T.T.K. : Türk Ticaret Kanunu  
Ü.B.Y.S.P. : Üçüncü Beş Yıllık Sanayi Planı.  
Y.P.K. : Yüksek Planlama Kurulu

# İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ .....	II
KISALTMALAR .....	III
İÇİNDEKİLER .....	IV
TABLolar VE GRAFİKLER LİSTESİ .....	VII
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (KİT)

1. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İLE İLGİLİ TANIMLAR .....	3
1.1. İKTİSADİ AÇIDAN KİT'LERİN TANIMI .....	3
1.2. HUKUKİ AÇIDAN KİT'LERİN TANIMI .....	5
1.2.1. 3460 Sayılı Yasa .....	6
1.2.1.1. İktisadi Devlet Teşekkülleri İle İlgili Hükümler .....	6
1.2.1.2. Müesseseler İle İlgili Hükümler .....	7
1.2.2. 440 ve 468 Sayılı Yasalar .....	7
1.2.2.1. 440 Sayılı Yasa ve İktisadi Devlet Teşekkülleri .....	7
1.2.2.2. 468 Sayılı Yasa ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri .....	8
1.2.3. 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Bu Doğrultuda Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Sınıflandırılması .....	8
2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DOĞUŞU VE GELİŞME NEDENLERİ .....	19
2.1. GENEL NEDENLER .....	19
2.2. ÖZEL NEDENLER .....	20
2.2.1. Politik Nedenler .....	20
2.2.2. Ekonomik Nedenler .....	21
2.2.3. Sosyal Nedenler .....	22
2.2.4. Devlete Gelir Sağlamak .....	23
2.2.5. Diğer Nedenler .....	23
3. TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ .....	23
3.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM .....	23
3.1.1. Tanzimat Öncesi (1299-1838) .....	23
3.1.2. Tanzimat Dönemi (1839-1875) .....	24

3.1.3. I.Meşrutiyet Dönemi (1876-1907) .....	25
3.1.4. II.Meşrutiyet ve Sonrası (1908-1922) .....	25
3.2. CUMHURİYET SONRASI DÖNEM .....	26
3.2.1. Liberal Dönem (1923-1932) .....	26
3.2.2. Devletçilik Dönemi (1933-1949) .....	27
3.2.2.1. Savaş Öncesi Dönem (1933-1938) .....	27
3.2.2.2. Savaş Yılları (1939-1945) .....	28
3.2.2.3. Savaş Sonrası Dönem (1946-1949) .....	29
3.2.3. Enflasyonlu Gelişme Yılları (1950-1962) .....	29
3.2.4. Planlı Dönem (1963 ve Sonrası) .....	30
3.2.4.1. İlk Üç Kalkınma Planı Dönemi .....	30
3.2.4.2. 24 Ocak Kararlarından Günümüze Kadar Olan Planlı Dönem ....	31

## İKİNCİ BÖLÜM

### KİTLERİN MAKRO EKONOMİK AÇIDAN

### TÜRKİYE EKONOMİSİNE KATKISI VE SORUNLARI

1. KİTLERİN MAKRO EKONOMİK AÇIDAN TÜRKİYE EKONOMİSİNE KATKISI .....	34
1.1. GSYİH'YA KATKI YÖNÜNDEN .....	38
1.2. İSTİHDAM YÖNÜNDEN .....	44
1.3. ÜRETİM YÖNÜNDEN .....	46
1.3.1. Mal ve Hizmet Üretimi Yönünden .....	46
1.3.2. Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri Yönünden .....	49
1.4. YATIRIMLAR YÖNÜNDEN .....	49
2. KİTLERİN SORUNLARI .....	54
2.1. HUKUKİ DURUMLA İLGİLİ SORUNLAR ve ÖNERİLER .....	55
2.1.1. Sorunlar .....	55
2.1.2. Öneriler .....	57
2.2. ORGANİZASYON VE YÖNETİMLE İLGİLİ SORUNLAR VE ÖNERİLER .....	57
2.2.1. Sorunlar .....	57
2.2.2. Öneriler .....	59
2.3. DENETİMLE İLGİLİ BAŞLICA SORUNLAR ve ÖNERİLER .....	60
2.3.1. Sorunlar .....	60
2.3.2. Öneriler .....	61
2.4. İSTİHDAMLA İLGİLİ SORUNLAR VE ÖNERİLER .....	63
2.4.1. Sorunlar .....	63
2.4.2. Öneriler .....	64
2.5. İŞLETME ÇALIŞMALARI İLE İLGİLİ SORUNLAR VE ÖNERİLER .....	65
2.5.1. Alımlar ve Stoklar İle İlgili Sorunlar ve Öneriler .....	65
2.5.1.1. Sorunlar .....	65
2.5.1.2. Öneriler .....	67

2.5.2. Üretimle İlgili Sorunlar ve Öneriler .....	68
2.5.2.1. Sorunlar .....	68
2.5.2.2. Öneriler .....	69
2.5.3. Pazarlama İle İlgili Sorunlar ve Öneriler .....	70
2.5.3.1. Sorunlar .....	70
2.5.3.2. Öneriler .....	72
2.5.4. Banka ve Sigortacılıkla İlgili Sorunlar ve Öneriler .....	72
2.5.4.1. Sorunlar .....	72
2.5.4.2. Öneriler .....	72
2.6. YATIRIMLARLA İLGİLİ SORUNLAR VE ÖNERİLER .....	73
2.6.1. Sorunlar .....	73
2.6.2. Öneriler .....	74
2.7. ÖZELLEŞTİRMEYE İLİŞKİN SORUNLAR VE ÖNERİLER .....	75
2.7.1. Sorunlar .....	75
2.7.2. Öneriler .....	77
2.8. MALİ DURUMLA İLGİLİ SORUNLAR VE ÖNERİLER: .....	78

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN

### FİNANSMANI VE FİNANSMAN KAYNAKLARI

I. KISA VADELİ FİNANSMAN KAYNAKLARI .....	81
1.1. MERKEZ BANKASI .....	81
1.1.1. Merkez Bankası Dolaysız Kredileri .....	81
1.1.2. Özel Fon .....	89
1.1.3. 20 Sayılı Fon .....	90
1.2. DESTEKLEME VE FİYAT İSTİKRAR FONU .....	91
1.3. BANKA KREDİLERİ .....	93
2. UZUN VADELİ FİNANSMAN KAYNAKLARI .....	94
2.1. BÜTÇE .....	94
2.2. DEVLET YATIRIM BANKASI .....	101
2.3. DIŞ PROJE KREDİLERİ .....	103
2.4. OTOFİNANSMAN .....	106
SONUÇ .....	109
ÖNERİLER .....	112
KAYNAKÇA .....	114
İNGİLİZCE ÖZET	

# TABLolar VE GRAFİKLER LİSTESİ

## A. TABLOLAR

TABLO 1 :	233 Sayılı KHK İle Kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sistemi. ....	10
TABLO 2 :	233 Sayılı KHK'ye Göre, İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kamu İktisadi Kuruluşları ve Bunların Müesseseleri İle Bağlı Ortaklıkların Listesi. ....	11
TABLO 3 :	KİTlere ait toplu bilgiler .....	37
TABLO 4 :	GSYİH ve KİT'lerin GSYH'ya Katkısı (Cari Fiyatlarla) .....	40
TABLO 5 :	GSYİH ve KİT'lerin GSYİH'ya Katkısı (Sabit Fiyatlarla) .....	41
TABLO 6 :	KİT'lerin GSYİH büyüme hızları (1968 yılı fiyatlarıyla) .....	42
TABLO 7 :	Sektörler İtibariyle İstihdam (Bin kişi) .....	44
TABLO 8 :	1985 ve 1990 Yıllarında Türkiye ve KİT'lerin seçilmiş mal ve hizmet üretimleri. ....	46
TABLO 9 :	Türkiye'de 1986-1990 yılları arası kamu kesimi ve özel kesim yatırımları (cari fiyatlarla). ....	52
TABLO 10 :	Sektörlerin sabit sermaye Yatırımları ve Payları. ....	53
TABLO 11 :	Merkez Bankası Tarafından Kamu Girişimlerine Açılan Dolaysız Krediler ve Bunun KFG'ne Oranı (% olarak) .....	85
TABLO 12 :	İhraç Edilen Hazine Kefaletine Haiz Bonolar (Milyar TL). ....	86
TABLO 13 :	Merkez Bankası'nca Açılan Krediler ve % Değişimi. ....	87
TABLO 14 :	KİT'lerin Yıllık Yatırım ve Finansman Programı Çerçevesinde T.C.M.B.'nca Sağlanan Kaynakların ve DFİF'in dağılımı (Milyon TL.) ve Bunun KFG'ne Oranı (% olarak) .....	92



TABLO 15: Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Bütçeden Sağladıkları Kaynak Toplamı (Milyon TL.) ve Bunun KFG'ne Oranı (% olarak) .....	96
TABLO 16: Yıllar İtibariyle Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Bütçe Tahakkukları (Milyon TL.) .....	97
TABLO 17: KİT'lere Yapılan Hazine Ödemeleri (Milyon TL.) .....	98
TABLO 18: KİT'lerin Hazine'ye Katkısı .....	99
TABLO 19: DYB 'nin KİT'lere Açtığı Krediler ve Bunun KFG'ne Oranı (% olarak) .....	102
TABLO 20: Dış Proje Kredilerinin Gelişimi (Milyon TL.) ve Bunun KFG'ne Oranı (% Olarak) .....	105
TABLO 21: İşletmeci KİT'lerin Kar ve Zarar Durumları .....	108

## B. GRAFİKLER

Grafik 1	: GSYİH'ya Katkı (1968 Yılı Fiatları) .....	38
Grafik 2	: GSYİH Büyüme Hızları .....	43
Grafik 3	: Türkiye'de 1985-1990 Yılları Arası Kamu Kesimi Özel Sektör ve KİT yatırımları. ....	51
Grafik 4	: KİT'lerin Hazine ile İlişkileri. ....	100

# GİRİŞ

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Türkiye'nin gündemini sürekli meşgul eden, akademik olduğu kadar kamuoyunda da herkesin konuşageldiği, tartıştığı ve gün geçtikçe gündemi daha da fazla işgal etmesi beklenen konulardır.

Cumhuriyet kurulduktan sonra ekonomik kalkınmasında kendine has bir biçimde karma ekonomik sistemi benimseyen, kamu kesimi için emredici ve özel kesim için yol gösterici planlar ile kalkınmasını plana dayandıran Türkiye'de KİT'ler kalkınmanın önemli aracı olmuşlardır.

KİT'lerin kuruluşundan bugüne kadar, kuruluş şekilleri, üretimleri, yatırımları, fiyat ayarlamaları, istihdam şekil ve mahiyetleri vb. konular sürekli tartışılmalıdır. 1980 öncesi ithal-ikameci bir sanayileşme politikası izlenen ülkemizde KİT'ler hakkında tartışılanlar, ekonomi politikasında yerini bulan dışa açık büyüme stratejisi ve serbest piyasa ekonomisi kurallarının yerleştirilmeye başlandığı 1980 sonrasında özelleştirme konusu da eklenerek devam etmektedir. KİT'lerin problemlerinin çözümü amacıyla oluşturulan birçok komisyondan bir kısmı görevlerini tamamlayamadan son bulurken, verilen araştırmaları tamamlayanların bir kısmının vardıkları sonuçlara itibar edilmemiş, uygulamaya geçirilen ve mevzuata yansıyan bir kısmı ise bugün de görüldüğü gibi tam anlamıyla çözüm olamamışlardır.

Bu çalışma için seçilen zaman dilimi, 1970 yılı ile 1991 yılı olmak üzere 22 yılı kapsamaktadır. Araştırmada kullanılan veriler

T.C.Merkez Bankası üç aylık ve yıllık raporları, T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporları başlıca kaynaklar olmuştur.

Bu çalışma, üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, KİT'lerin tanımı, niteliği, kapsamı, kuruluş nedenleri ve tarihçesi hakkında özet bilgiler verilmeye çalışılmıştır.

İkinci bölümde ise KİT'lerin makro ekonomik açıdan Türkiye ekonomisine (GSMH'ya, istihdama, üretime, yatırımlara) katkıları ve KİT'lerin sorunları incelenmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise KİT'lerin finansmanı ve finansman kaynakları incelenmeye çalışılmıştır.

Sonuç ve öneriler başlığı altında da tezin genel bir özeti verilmiş ve ulaşılan sonuçlar tekrar vurgulanmıştır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## I- KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ (KİT)

### 1- KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ İLE İLGİLİ TANIMLAR

Bilindiği gibi Devletin iktisadi alanda kalkınmayı gerçekleştirmek için kullandığı başlıca araçlardan biri olan KİT'ler, İktisadi Devlet Teşebbüsleri, kamu payı hakim kuruluşlar, kamu girişimciliği gibi çeşitli isimlerle tanımlanmakta ve bu konuda bir kavram kargaşası sözkonusu olmaktadır.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri için, çeşitli açılardan değişik tanımlamalar yapılmıştır. Bu konuda, ulusal ya da uluslararası düzeyde üzerinde birleşilen bir tanım bulunmadığından KİT'lerin tanımı hem iktisadi açıdan, hem de hukuki açıdan incelenecektir.

#### 1.1 İKTİSADİ AÇIDAN KİT'LERİN TANIMI

Ekonomik hayatta önemli işlevleri olan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin değişik nitelikleri gözönüne alınarak farklı tanımlamalar yapılmıştır.

Avrupa'da KİT'ler üzerinde en yetkili örgüt olan CEEP (Avrupa KİT Merkezi), KİT'leri şu şekilde tanımlamıştır.

"Mal ve hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali olanaklarının yarısından fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri tarafından sağlanan veya işletme sonuçlarından bu idarelerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimler KİT'dir" <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Mustafa Aysan ve Selahattin Özmen, Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri, İstanbul: Kardeşler Basımevi, 1981, s.4.

Sadık Baklacioğlu da KİT'leri Şu Şekilde tanımlamaktadır;

"Kamu İktisadi Teşebbüsleri, yönetimde, sermayede pay çoğunluğu veya yasaların verdiği yetkiye dayanarak, devletin hakim bulunduğu, genel ortaklık yasalarına göre kurulmuş ortaklıklar dıŐındaki teŐebbüslerdir. Teşebbüsün sermayesinin tamamının devlete, diğer kamu tüzel kişilerine ait olması, ya da sermayede özel kişilerin pay sahibi olması veya sosyal güvenlik kurumlarında olduğu gibi sermayenin diğer kiŐilere ait bulunması, yönetimde kamu tüzel kiŐilerinin hakim olması ve kendine has yasal statüsü bulunmak koşuluyla, onun kamu iktisadi teşebbüsü olmasını etkilemez".

Baklacioğlu bu açıklamalardan sonra kamu iktisadi teşebbüslerini üçe ayırmaktadır:

"1. Devlet Teşebbüsü: Sermayesinin tamamı devlete ait bulunan kamu iktisadi teşebbüsleri devlet teşebbüsüdür.

2. Kamu Ortaklığı: Sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerine ait bulunan kamu teşebbüsleri kamu ortaklıklarıdır.

3. Kamu İktisadi Kurumu: Sermayesi devlete veya kamu tüzel kişilerine ait bulunmayan kamu iktisadi teşebbüsleri kamu iktisadi kurumudur"<sup>(2)</sup>.

Öztin Akgüç ise KİT'leri "Ekonomik faaliyette bulunmak üzere devlet ya da başka bir kamu kuruluşu tarafından yalnız veya ortaklık yolu ile oluşturulan, sermayesinin tamamı veya çoğunluğu devlet veya diğer kamu kuruluşlarına ait bulunan, doğrudan doğruya veya dolaylı biçimde devlet tarafından denetlenen ve ürettikleri mal ve hizmetlerden yararlanabilmek için karşılık ödenmesi gereken iktisadi işletmeler" olarak tanımlamıştır <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Sadık Baklacioğlu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Genel Esaslar, Çeşitli Ülkelerde, Türkiye'de, Ankara: Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 397, 1976, s.23.

<sup>(3)</sup> Öztin Akgüç, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Bugünkü Sorunları ve Çözüm Yolları", KİT Paneline Sunulan Bildiri, İstanbul: İstanbul Ü. İktisat Fakültesi Yayınları, 1981, s.23.

Güneri Akalın'a göre KİT tanımı şöyle geliştirilebilir:

"KİT'ler bir kuruluş statüsüne göre kamuca kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal ya da hizmet üreten, ya mülkiyetinin ve/veya denetiminin yeterince devlet elinde olması nedeniyle, yönetim kurullarının hükümetçe atandığı, cari maliyetlerini finanse eden gelirlerinin çoğunu hazineden elde etmeyen teşebbüsler (firmalar) olup, ilke olarak sosyal faydanın maksimizasyonu amacına göre kaynak tahsis edecekleri kabul edilir."

Bu tanımın ortaya koyduğu öğeler şunlardır:

1) Pazarlanabilen kişisel mal veya hizmet üretecek: Yani üretilen malın tüketim özellikleri (rakip-engellenebilir) olacaktır.

2) Mülkiyetin veya denetimin yeterince devlet (hazine) elinde olması dolayısıyla yönetim kurullarının hükümetçe atanması: Burada temel öge "mülkiyet" olup bununla ifade edilmek istenen, firmanın yarısından fazlasına devletçe (hazinece) sahip bulunulmasıdır. Ayrıca denetim aynı önemdeki bir başka öğedir.

3) Cari maliyetlerini finanse eden gelirin çoğunu hazineden elde etmeyen firmalar olmasıdır.

4) İlke olarak (net) sosyal faydanın maksimizasyonu amacına göre kaynak tahsis edecekleri kabul edilir: Bu nitelik iktisat teorisinin sağladığı bir olgu olup, bir temenni niteliğindedir. Aksi, yani örneğin kar amacına göre kaynak tahsisi, teşebbüsün KİT olma niteliğini sona erdirmez: Ancak, bu nitelik, KİT'in amaç fonksiyonunu belirleyerek onu özel teşebbüsten ayırdeder<sup>(4)</sup>.

## 1.2 HUKUKİ AÇIDAN KİT'LERİN TANIMI

Türkiye'de, KİT'ler ile ilgili ilk yasal çalışmaların 19.4.1925 tarihli ve 633 sayılı Kanunla kurulan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası ile başladığı kabul edilmektedir. Bu banka Osmanlı İmpa-

<sup>(4)</sup> Güneri Akalın, KİT Ekonomisi, KİT'ler, Reformları, Alternatifleri ve Özelleştirilmeleri, Ankara: Esbank Yayını, 1980, s.9-10.

ratorluğu'ndan Cumhuriyet dönemine devreden dağınık Devlet işletmelerini finanse ederek modernizasyonu sağlamıştır <sup>(5)</sup>. Bir taraftan devraldığı ve kendisinin kuracağı teşebbüsler ile Devlet İşletmeciliği görevini üstlenmiş, diğer taraftan özel teşebbüse finansal destek sağlamak yoluyla ekonomik faaliyetleri destekleme görevini yürütmüştür. Bankaya, işletmecilik görevini bir süre yürüttükten sonra, kuruluşları, ticaret şirketleri haline getirmek ve % 51 payı kendisine bırakarak, kalanını özel kişi ve kuruluşlara devretmek görevi verilmiştir. Fakat, faaliyette bulunduğu yedi yıl içerisinde sadece işletmecilik görevlerini yerine getirebilmiştir <sup>(6)</sup>.

Öte yandan, bu gelişmeler doğrultusunda kamu teşebbüslerinin sayıları gün geçtikçe artmış ve herbiri kendi yasaları ile yönetilmiştir. Bu nedenle yönetim ve denetim şekillerinde farklılıklar ortaya çıkmıştır. Söz konusu farklılıkları gidermek ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri kavramını bir sistem dahilinde düzenlemek amacıyla 17.6.1938 tarih ve 3460 sayılı "Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşebbüslerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki" yasa kabul edilmiştir.

### **1.2.1- 3460 Sayılı Yasa**

Bu Yasa genel anlamıyla, KİT'lerin tamamını tek bir yönetim ve denetim sistemi altında toplamayı, fakat herbir birimi (müesseseler) karar alma ve uygulamada bağımsız bırakmayı amaçlamıştır. Kamu teşebbüsleri, kanun içerisinde İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) ve müessese olarak ele alınmıştır.

#### **1.2.1.1. İktisadi Devlet Teşekkülleri İle İlgili Hükümler**

Sermayesinin tamamı Devlete ait olan teşekküller İDT olarak tanımlanmıştır. İDT'ler, tüzel kişiliği olan, sorumlulukları koydukları sermaye ile sınırlı, yönetim bağımsızlığına sahip, örgüt şemaları

<sup>(5)</sup> Dündar, Sağlam, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri, Ankara: Kalite Matbaası, 1983, s.10.

<sup>(6)</sup> Osman Nuri Torun: "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri", Türkiye Ekonomisinin 50. Yıl Semineri, Bursa İ.T.İ.A. Yayını, No.4, İstanbul: Sermet Matbaası, 1973, s. 733.



Anonim Şirket tipinde düzenlenmiş kuruluşlardır. Yönetim ve Denetim organları, İktisadi Devlet Teşekkülleri Umumi Heyeti, Başbakanlık Yüksek Murakabe Heyeti, İdare Meclisi ve Genel Müdürlüktür (m. 4,6,7).

### 1.2.1.2. Müesseseler İle İlgili Hükümler

İDT'lerin üretim birimleri "müessese" olarak tanımlanmıştır. Müesseseler, tüzel kişiliği olan, sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı birimlerdir. Hükümetin teklifi ve idare meclisinin kararı ile, ortaklarının Türk olması, hisse senetlerinin nama yazılı bulunması şartıyla limited veya anonim şirket şeklinde kurulabilmektedir (m.39). İşletme faaliyetlerini yürütmede ve personel istihdamında bağımsızdırlar.

3460 sayılı kanundaki yasal yapı bazı kuruluşların, İDT statüsünde olmadıkları halde bu yapı içerisine alınmaları, bazılarının ise yasanın dışında bırakılmaları gibi nedenlerle uzun dönemde korunamamıştır<sup>(7)</sup>.

26 yıl süreyle uygulamada kalan bu yasanın yerine 12.3.1964 tarihinde 440 ve 468 sayılı yasalar kabul edilmiştir.

### 1.2.2- 440 ve 468 Sayılı Yasalar

#### 1.2.2.1- 440 Sayılı Yasa ve İktisadi Devlet Teşekkülleri

Sermayelerinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte Devlete (genel ve katma bütçeli idarelere) ve İktisadi Devlet Teşekkülleri'ne ait olup, iktisadi ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu kanuna tabi olacakları belirtilen işletmeler, İktisadi Devlet Teşekkülü olarak tanımlanmıştır. Amaçları, ulusal ekonomiye yararlı olabilmek için özerk olarak, karma ekonominin kuralları ve ekonomik gerekler doğrultusunda yönetilmek, karlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmak, sermaye birikimine yardım etmek yoluyla daha fazla yatırım kaynağı yaratmaktır (m.2)<sup>(8)</sup>.

<sup>(7)</sup> Sağlam, a.g.k., s.10.

<sup>(8)</sup> 21.3.1964 gün ve 11662 sayılı Resmi Gazete.

### **1.2.2.2- 468 Sayılı Yasa ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri**

Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerinçe sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar ve yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber, kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup, esas nitelikleri bu kamu hizmetlerini yürütmek olan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan, özel yasalara tabi kurumlar ve İller Bankası, Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak tanımlanmıştır (m.4) <sup>(9)</sup>.

440 ve 468 sayılı kanunlar yaklaşık 20 yıl süreyle uygulamada kalmış ancak Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin sorunlarına kesin bir çözüm getirememiştir.

### **1.2.3. 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Bu Doğrultuda Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Sınıflandırılması**

Bu kararname genel anlamıyla Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ni tüzel kişiliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi ve sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı olan işletmeler olarak göstermektedir (m.4). Ayrıca Kamu İktisadi Teşebbüsü, İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK)'nin ortak ismi olarak tanımlanmıştır.

İktisadi Devlet Teşekkülü, sermayesinin tamamı Devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsüdür. Kamu İktisadi Kuruluşu 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 İktisadi Teşebbüsüdür (m.2).

Kamu İktisadi Teşebbüsleri Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulurlar. İktisadi Devlet Teşekkülleri'nin ise bankacılık alanında, sermayelerinin en az % 91'inin Devlete ait olması koşuluyla Anonim Şirket statüsünde kurulmaları da mümkündür (m.3) <sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> Sağlam, a.g.k., s.14.

<sup>(10)</sup> 18.6.1984 tarih ve 18435 sayılı Resmi Gazete.

**Müessese:** Sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

**Bağlı Ortaklık:** Sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirkettir.

**İştirak:** İktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde onbeşine, en çok yüzde ellisine sahip buldukları anonim şirkettir.

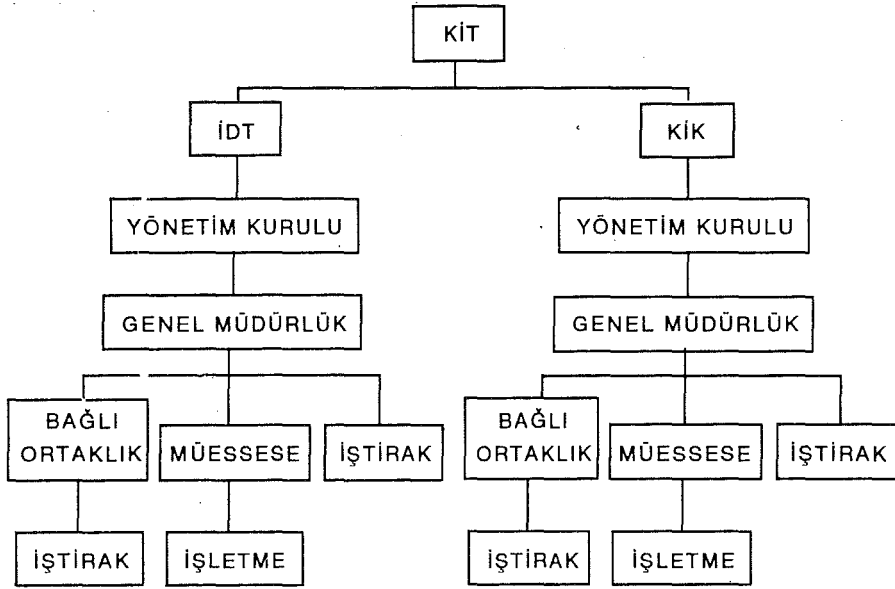
**İşletme:** Müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten diğer birimleridir.

Son olarak 1964 tarih ve 468 sayılı kanunun yerine, 2.4.1987'de çıkarılan 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun'da da, 468 sayılı Kanunla kabul edilen tanım aynen benimsenmiştir.

Tablo 1'de 233 sayılı KHK ile kurulan kamu iktisadi teşebbüslerinin sistemi verilmiştir.

233 sayılı KHK'ye göre İDT-KİK ve bunların müesseseleri ile bağlı ortaklıkların listesi ise Tablo 2'de gösterilmiştir. Bu listede 27 İDT, İO, KİK, 40 bağlı ortaklık ve 99 müessese yer almıştır.

TABLO 1: 233 Sayılı KHK İle Kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sistemi.



TABLO 2: 233 Sayılı KHK'ye Göre, İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kamu İktisadi Kuruluşları ve Bunların Müesseseleri İle Bağlı Ortaklıkların Listesi.

Teşekkül	Müesseseler	Bağlı Ortaklıklar
Devlet Yatırım Bankası T.C. Ziraat Bankası Anadolu Bankası T.A.Ş. Sümerbank	1.Pamuk Satınalma ve Çırçır Fab.Mües 2.Adıyaman Pamuklu San. Mües. 3. Diyarbakır Pamuklu San. Mües. 4.Karaman Pamuklu San. Mües. 5.Nevşehir Pamuklu San. Mües. 6.Adana Pamuklu San. Mües. 7.Denizli Pamuklu San. Mües. 8.Erzincan Pamuklu San. Mües. 9.Bakırköy Pamuklu San. Mües. 10.Ereğli Pamuklu San. Mües. 11.Kahramanmaraş Pamuklu San. Mües. 12.Kayseri Pamuklu San. Mües. 13.Malatya Pamuklu San. Mües. 14.İzmir Pamuklu San. Mües. 15.Nazilli Basma San. Mües. 16.Eskişehir Basma San. Mües.	1.Güven Sigorta Türk A.Ş. 1.Antalya Pamuklu Dokuma San.T.A.Ş. 2.Bergama Pamuk İpliği ve Dokuma San.T.A.Ş. 3.Manisa Pamuklu Mensucat A.Ş. 4.Türkiye Yapağı ve Tiftik A.Ş. 5.Çukobirlik İplik ve Dokuma Fab. 6.Antbirlik Aksu İplik Fab. ve Yağ Kombinasi 7. Tariş İplik ve Yağ Fab.

## Teşekkül

## Müesseseler

## Bağlı Ortaklıklar

- 17.Merinos Yünlü San. Mües.
- 18.Hereke Yünlü San. Mües.
- 19.Defterdar Yünlü San. Mües.
- 20.Bünyan Yünlü San. Mües.
- 21.Halıcılık Mües.
- 22.Diyarbakır Halı ve Yünlü San. Mües.
- 23.Taşköprü Kendir San. Mües.
- 24.Beykoz Deri ve Kundura San. Mües.
- 25.Van Deri ve Kundura San. Mües.
- 26.Gemlik Suni İpek ve Viskoz Mamulleri San. Mües.
- 27.Yıldız Çini ve Porselen San. Mües.
- 28.Mensucak Boyaları San. Mües.
- 29.Alım Satım Müesseseleri
- 30.Tekstil Eğitim ve Araştırma Mües.
- 31.Sümerbank Ordu Soya San. Mües.

Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları  
(SEKA)

- 1.Afyon Mües.
- 2.Aksu Mües.
- 3.Akdeniz Mües.
- 4.Balıkesir Mües.
- 5.Çaycuma Mües.
- 6.Dalaman Mües.
- 7.Kastamonu Mües.

Teşekkür

Müesseseler

Bağlı Ortaklıklar

- 8.İzmit Sulüloz ve Kağıt San. Mües.
- 9.Bolu Lamine ve Lif Levha San. Mües.

Türkiye Çimento San.T.A.Ş.

- 1.Filyos Ateş Tuğlası San.Mües.
- 2.Yarımca Seramik San. Mües.
- 3.Bozüyük Seramik San. Mües.
- 4.Konya Krom Magnezit Tuğla San. Mües.

- 1.Afyon Çimento San.T.A.Ş.
- 2.Ankara Çimento San.T.A.Ş.
- 3.Balıkesir Çimento San.T.A.Ş.
- 4.Bartın Çimento San.T.A.Ş.
- 5.Çorum Çimento San.T.A.Ş.
- 6.Elazığ Çimento San.T.A.Ş.
- 7.Gaziantep Çimento San.T.A.Ş.
- 8.Niğde Çimento San.T.A.Ş.
- 9.Söke Çimento San.T.A.Ş.
- 10.Trakya Çimento San.T.A.Ş.
- 11.Adana Kağıt Torba San.T.A.Ş.
- 12.Kütahya Magnezit İşl.A.Ş.(KÜMAŞ)

T.Demir-Çelik İşl.

- 1.Karabük Demir-Çelik Fab.Mües.
- 2.İskenderun Demir-Çelik Fab.Mües.
- 3.Divriği Madenleri Mües.
- 4.Hekimhan Madenleri Mües.
- 5.Attepe Madenleri Mües.

Etibank

- 1.Bandırma Boraks ve Asit Fab.İşl.Mües.

- 1.Karadeniz Bakır İşl.A.Ş.

## Teşekkül

## Müesseseler

## Bağlı Ortaklıklar

- 2.Emet Kolemanit İşl.Mües.
- 3.Ergani Bakır İşl.Mües.
- 4.Halıköy Maden İşl.Mües.
- 5.Keçiborlu Kükürt İşl.Mües.
- 6.Küre Bakırlı Pirit İşl.Mües.
- 7.Murgul Bakır İşl.Mües.
- 8.Üçköprü Maden İşl.Mües.
- 9.Şark Kromları İşl.Mües.
- 10.Kırka Boraks İşl.Mües.
- 11.Antalya Elektro Metalurji San.A.Ş.
- 12.Seydişehir Alüminyum Tes.Mües.

- 2.Çinko Kurşun San.A.Ş.(ÇİNKUR)

Türkiye Petrolleri A.O.(TPAO)

- 1.Petrol Ofisi A.Ş.
- 2.Deniz İşlt.ve Tankerciliği A.Ş.(DİTAŞ)
- 3.Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.
- 4.Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş.

Petkim Petrokimya A.Ş.

- 1.Yarımcı Petrokimya Mües.
- 2.Aliğa Petrokimya Mües.

- 1.Petlas-Lastik San.ve Tic.A.Ş.

Türkiye Gübre San.A.Ş.  
(Azot San.A.Ş.)

- 1.İstanbul Gübre San.A.Ş.(İGSAŞ)



## Teşekkül

## Müesseseler

## Bağlı Ortaklıklar

Türkiye Taşkömürü Kurumu

- 1.Kozlu Taşkömürü İşl.Mües.
- 2.Karadon Taşkömürü İşl.Mües.
- 3.Armütçuk Taşkömürü İşl.Mües.
- 4.Üzülmaz Taşkömürü İşl.Mües.
- 5.Amasra Taşkömürü İşl.Mües.

Devlet Malzeme Ofisi

- 1.İzmit İmalat Atöl.Mües.
- 2.Basım Mües.

Türkiye Şeker Fab.A.Ş.

- 1.Alkoloid Mües.

Makina Kimya End.Kur.  
(MKE)

- 1.Makina San.Mües.
- 2.Silah San.Mües.

Halk Bankası

Ağır Sana. ve Otomotiv Kur.  
(ASOK)

- 1.Takım Tezgahları San.ve Tic.A.Ş.  
(TAKSAN)
- 2.Türk Motor San.ve Tic.A.Ş.  
(TÜMOSAN)
- 3.Aksaray Motor San.ve Tic.A.Ş.  
(AKMOSAN)
- 4.Türkiye Elektronik San.ve Tic.A.Ş.  
(TESTAŞ)

Teşekkül

Müesseseler

Bağlı Ortaklıklar

5.Asil Çelik San.ve Tic.A.Ş.

Türkiye Kömür İşl.  
(TKİ)

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

Et ve Balık Kurumu  
(EBK)

- 1.Balıkçılık Mües.

1.Bursa Soğuk Depoculuk Ltd.Şti.

Toprak Mahsülleri Ofisi

- 1.Alım-Satım Mües.

1.Aksaray Azmi Milli T.A.Ş.

Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu

Yem San.T.A.Ş.

Teşekkül	Müesseseler	Bağlı Ortaklıklar
T. Zirai Donatım Kurumu	1.Alım-Satım Mües. 2.Ziraat Aletleri ve Makinaları Fab.Mües.	
Orman Ürünleri Sanayi Kurumu		
T.C.Turizm Bankası A.Ş.	1.Turizm İşl.Mües.	1.Abant ve Bolu Çev.Turizm A.Ş.
T.Emlak Kredi Bankası A.Ş.		1.İnşaat ve İmar A.Ş.
T.Gemi San.A.Ş.		
T.Denizcilik İşl.	1.Deniz Yolları Mües. 2.Liman İşl.ve Gemi Kurtarma Mües.	1.D.B.Deniz Nakliyat T.A.Ş. 2.Denizcilik Bankası T.A.Ş.
Türkiye Elektrik Kurumu	1.Elektrik Üretim ve İletim Mües. 2.Dağıtım Mües.	1.T.Elektro Mekanik San.A.Ş. (TEMSAN)
T.C. Devlet Demir Yolları İşl. Genel Müd.(TCDD)	1.Adapazarı Vagon San.A.Ş. 2.Eskişehir Lokomotif ve Motor San.Mües. 3.Sivas Demiryolu Mak.San.Mües. 4.Limanlar İşl.Mües.	
T.C.Posta,Telgraf ve Telefon İşl.Gn.(PTT)		

Teşekkül

Müesseseler

Bağlı Ortaklıklar

Devlet Hava Meydanları İşletmesi  
Gn.Müd.(DHMI)

Türk Hava Yolları A.O.(THY)

Uçak Servisi A.Ş.(USAŞ)

Çay İşl.Gen.Müd.(ÇAYKUR)

Tekel İşl.Gn.Müd.

- 1.Tütün ve Sigara İşl.Mües.
- 2.İspirto ve İspirtolu İçkiler İşl.Mües.
- 3.Tuz İşl.Mües.
- 4.Tekel Ürünleri Dağıtım Mües.

Tarım İşl.Gn.Md.

Savunma Donatım İşl.Gn.Md.

1.Türk Uçak San.A.Ş.  
(TUSAŞ)

Kaynak: T.C.Resmi Gazete, 18433-18445, Haziran 1984, Cilt:2, s.192-198.

Görüldüğü gibi KİT tanımlarını içeren çeşitli kanunlar çıkarılmıştır. Fakat çıkarılan bu kanunlar arasında bir paralellik yoktur. 1982 Anayasasında, 3346 sayılı kanunda ve 233 sayılı KHK'de yapılan KİT tanımları birbirlerine paralel tanımlar değildir. Çünkü, 1982 Anayasası'nda KİT tanımında sermayenin yarısından fazlasına devletin sahip olması gerektiği ifade edilmiştir. 3346 sayılı kanunda yine devletin, ödenmiş sermayenin yarısından fazlasına sahip olması ilkesi benimsenmiştir. 233 sayılı KHK ise devletin sermayenin tamamına sahip olması ilkesini esas almaktadır. 468 sayılı kanundaki oldukça geniş kapsamlı olan KİT tanımı, 1982 Anayasası'nın 165. maddesine göre yeniden yapılması gerekirken aynen korunmuştur. Bu tanım, 3346 sayılı kanunda da değişmemiştir. 1982 Anayasası'nda KİT tanımında kullanılan sermaye ve dolaylı olarak devlete ait olma kavramlarının, 3346 sayılı kanunun yeniden düzenlenmesi sırasında açıklığa kavuşturulmadığı görülmektedir.

## **2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DOĞUŞU VE GELİŞME NEDENLERİ**

### **2.1 GENEL NEDENLER**

Kökleri 18. yüzyıla kadar uzanan devlet girişimciliği, daha sonra kuvvetlenen sosyal akımlar ve savaşların meydana getirdiği krizlerle, devletin ekonomik alanlara müdahale sınırlarını genişletmiştir. Hatta müdahalede yetersiz görülmüş ve devlet ekonomik hayatta aktif rol oynamak zorunluluğunu duymuştur.

Devletin ekonomik alanlara müdahalesi, fikir hareketlerinin, toplumsal gelişmelerin ve sosyal ve ekonomik doktrinlerin etkileriyle oluşmuştur. Ancak bu müdahalelerin nedeni, sadece doktrinler değildir. Bu sonucu, toplum hayatındaki zorunluluklar ve sosyal devlet ilkesi gibi demokrasi anlamında meydana gelen değişiklikler doğurmuştur<sup>(11)</sup>.

(11) Onar, S.Siddik, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul: s. 35

19. yüzyılda geçerliliğini sürdüren klasik görüş ve liberal ekonomi uygulamalarının temel özelliği, devletin ekonomiye müdahalesine gerek olmadan ekonomide dengenin kendiliğinden sağlanacağı şeklindeydi ancak I.Dünya Savaşı ve daha sonra çıkan 1929 dünya ekonomik krizi, liberal ekonomik düşünceyi sarsmıştır. Devletin, klasik görevler dışında yeni bazı görevleri üstlenmesi gerekmiştir. Özellikle sosyal ve ekonomik düşüncelerdeki gelişmeler ve refah devleti anlayışının doğması, devletin doğrudan ekonomik faaliyetlere katılarak piyasa düzenleyici ve rol gösterici bir rol oynamasına neden olmuştur. Artık, devlet, alt yapı tesisleri kurulmasında ve işletilmesinde özel kesimin giremediği veya tekeller oluşturularak istismara neden olacak işlerde ve stratejik hizmetlerde görev almıştır. Klasik devlet anlayışındaki yasalar ve düzenlemeler, devletin bu çeşit faaliyetleri için yeterli olmadığından devlet bu alana KİT aracılığı ile girmiştir <sup>(12)</sup>.

Geçmişte, kamu teşebbüslerinin savaş gereği olarak bazı hizmetlerin yerine getirebilmesi nedeniyle kuruldukları görülmüştür. A.B.D.'de II.Dünya Savaşında kurulan kamu teşebbüslerinin bazıları günümüzde faaliyetlerine devam etmektedirler <sup>(13)</sup>. Fransa'da da işletmelerin devletleştirilmeleri II.Dünya Savaşı nedeniyle olmuştur <sup>(14)</sup>. Öte yandan, Türkiye'de Cumhuriyet öncesi dönemde genellikle savaş gereksinmelerini karşılama amacıyla kamu teşebbüslerinin kurulduğu görülmüştür.

## 2.2. ÖZEL NEDENLER

### 2.2.1. Politik Nedenler

Kamu teşebbüsleri, bir politika tercihinin sonucu olarak ortaya çıkabilirler. Bu anlamda kamu teşebbüslerinin rolü toplumun politik ve sosyal yapısını etkilemektedir. Politik amaçlar sosyalist ve karma ekonomiler arasında farklılık gösterir. Sosyalist ekonomilerde (Sov-

<sup>(12)</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yıllığı 1975, Ankara:1975, s.15.

<sup>(13)</sup> Baklacioğlu, a.g.k., s.12.

<sup>(14)</sup> William G.Shephard, Public Enterprise, London: Lexington Books 1976, s.8.

yetler Birliği ve Doğu Avrupa ülkelerinde) kamu teşebbüsleri, üretim faaliyetlerinin kamu hizmeti olarak kabul edilmesi sonucu ordunun işletmeleri devletleştirmesiyle oluşmuştur <sup>(15)</sup>.

Türkiye'de kamu teşebbüsleri politik amaçlarla kurulmamıştır. Ancak, çok partili dönemin başlamasıyla birlikte kamu teşebbüslerine ekonomik fonksiyonlarının yanında, politik fonksiyonların da yüklendiği görülmüştür. Gereksinmenin çok üzerinde işgöreni işe alan kuruluşlar bu davranışlarını Türkiye'nin işsizlik sorununa bir çare bulmak şeklinde savunmuşlar, fakat bu arada görüş farkına dayalı olarak önceki işgörenlerden bir kısmının işine son verdiklerinden huzursuzluğa da neden olmuşlardır <sup>(16)</sup>.

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

Genellikle Devlet, savaş sanayii, bilimsel araştırma, nükleer enerji ve ülke çapında finansman kuruluşlarını, milli savunma ve bağımsızlık gereği kendisi işletmektedir <sup>(17)</sup>.

### 2.2.2 Ekonomik Nedenler

Kamu işletmeciliğini haklı kılan ekonomik nedenler şunlardır <sup>(18)</sup>:

- Tuz, tütün, alkol gibi malların talep esnekliklerinin düşük ve bazılarının sağlığa zararlı olması, bu mallar üzerinde kamu tekelleri kurulmasını zorunlu kılmaktadır.

- Bazı malların tek müşterisi vardır o da devlettir. Örneğin, silah ve uçak sanayilerinde firmaların devletleştirilmesinin temel nedeni budur.

- Gelirin çeşitli sosyal gruplar arasında amaçlara en uygun biçimde yayılmasında kamu teşebbüsleri önemli rol oynamaktadır.

<sup>(15)</sup> Shepherd, a.g.k., s.8.

<sup>(16)</sup> Adnan Gülerman, "Türk Ekonomisinde KİT'ler", İşveren, c.XX, s.1, Ekim 1981, s.24.

<sup>(17)</sup> Baklacioğlu, a.g.k., s.12.

<sup>(18)</sup> Sağlam, a.g.k., s.2-3.

- Gelişmekte olan ülkelerde, büyük yatırım harcaması gerektiren ulaştırma, enerji, maden gibi sektörlerle, demir çelik, petrol-kimya gibi ara malların üretiminde, kamu teşebbüslerinin rol oynaması kaçınılmazdır.

- Özel girişimciler, risk karşısında kamuya oranla daha ihtiyatlıdırlar. Oysa, bazı riskli yatırımların uzun dönemde ekonomiye büyük ölçüde yararı olabilir. Bu nedenle özel teşebbüsün, teşebbüs niyet, bilgi ve cesaretinin bulunmadığı veya yetersiz kaldığı, maddi olanaklardan yoksun bulunduğu ve istikrar için fiyat ayarlamalarının gerektiği alanlarda devletin iktisadi hayatta üretici olarak faaliyette bulunması zorunluluk halini almaktadır.

- Gelişmiş ülkelerde bazı sektörlerde görülen gerilemeler, millileştirmelere yol açarak yeni kamu teşebbüslerinin doğmasına neden olmaktadır.

### 2.2.3 Sosyal Nedenler

Devlet, toplumun bölünmez ve kollektif gereksinmelerini karşılamakla görevlidir. Bu amaçla kollektif nitelikteki alt yapı yatırımlarını yapan gelişmekte olan ülkelerde devletin görevleri arasında ekonomik kalkınma ile birlikte sosyal kalkınmanın da yer alması kamu teşebbüslerinin kurulmasını gerektirmiştir. Gelişmiş ülkelerde ise sosyal amaçlardaki değişme ve gelişmeler, özellikle I. ve II. Dünya Savaşlarından sonra, Devletleri bu faaliyetlere girişmeye zorlamıştır<sup>(19)</sup>.

Çeşitli ülkelerde kamu teşebbüslerinin oluşumunda üç değişik sosyal amaç güdülmektedir<sup>(20)</sup>.

- Gelirin daha adil dağılımını teşvik: Gelişmekte olan ülkelerde gelir dağılımındaki dengesizlik genel özelliştir. Bu nedenle de kamu teşebbüslerinin kurulması genellikle ekonomik olmaktan çok sosyal ve politiktir. Ancak bunların gelişmeyle ilgilerinin olmadığını söylemek de mümkün değildir.

<sup>(19)</sup> Torun, a.g.m., s. 738.

<sup>(20)</sup> Shephard, a.g.k., s.215.



- Alt gelir gruplarının ekonomik statüsünü arttırmak.
- Teşebbüsün yönetiminde çalışanların ortaklığını teşvik etmek.

Sosyal amaçlar toplumdaki topluma hızla değiştiği gibi zaman içerisinde de değişim göstermektedir. Ülkemizde, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile ilgili 233 sayılı kanuna göre, sosyal amaçlı kuruluşlar, Kamu İktisadi Kuruluşu olarak (KİK) isimlendirilmiştir. Türkiye Elektrik Kurumu, T.C.Devlet Demiryolları, T.C.Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğü, Türk Hava Yolları, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Savunma Donatım İşletmeleri Genel Müdürlüğü bunlar arasında yer almaktadır.

#### **2.2.4 Devlete Gelir Sağlamak**

Devlet bütçeye gelir sağlamak üzere kamu teşebbüsleri kurulabilir. Piyango, spor toto gibi kamu teşebbüslerinde sosyal amaç yanında, Devlete gelir sağlama amacının önemli etkisi vardır <sup>(21)</sup>.

#### **2.2.5 Diğer Nedenler**

Askeri ve stratejik nedenler, ulusal prestij, devletin özel şirketleri kurtarma amacı, endüstriyel demokrasi anlayışının gelişmesi gibi nedenlerle de kamu teşebbüsleri kurulabilir <sup>(22)</sup>.

### **3. TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ**

#### **3.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM**

##### **3.1.1. Tanzimat Öncesi (1299-1838)**

Osmanlı İmparatorluğu'nda sanayiye geçiş çok geç ve yavaş olmuştur. Genellikle temel yatırımlar ve girişimler Devlet tarafından yapılmış veya Devlet denetiminde yerli ve yabancı şirketlere yaptırılmıştır <sup>(23)</sup>.

<sup>(21)</sup> A.Ceylan, M. Vergiliel, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989, s. 12.

<sup>(22)</sup> Baklacioğlu, a.g.k., s.18.

<sup>(23)</sup> Ceylan-Vergiliel, a.g.k., s.12

Osmanlı İmparatorluğu XV. yüzyıldan itibaren sık sık seferler yapmış ve sürekli ordu beslemiştir. Askeri ve savaş araç-gereç gereksinmelerinin zamanında ve sürekli olarak karşılanabilmesi isteği Devlet işletmelerinin kurulmasına neden olmuştur. Bu tür Devlet işletmeleri o dönemde "mukataa" adını taşır ve "emin" adı verilen yöneticiler tarafından yönetilirdi <sup>(24)</sup>. Dönemin başlıca Devlet işletmeleri şunlardır <sup>(25)</sup>.

- 17.yüzyıl ortalarında Selanik'te kurulan kumaş yapımevi,
- 1571 Kıbrıs Savaşı sırasında İstanbul Kağıthane'de kurulan kumaş yapımevi,
- 18.yüzyıl sonlarında Erciş'te ve Lut Gölü kıyılarında kükürt, Keban, Kıbrıs ve Bosna'da kurşun madenleri işletilmesi,
- Ereğli, Amasra, Bartın, Çayağzı, Varna, Üsküdar ve diğer yerlerde gemi şantiye işletmeleri,
- Fatih Sultan Mehmet tarafından yaptırılan bugünkü İstanbul kapalıçarşısı,
- Osmanlı İmparatorluğu'nun önemli bir sistemi olan vakıflar, hanlar, imarethaneler, misafirhaneler ve medreseler.

### 3.1.2 Tanzimat Dönemi (1839-1875)

Tanzimat hareketini izleyen yıllarda küçük çapta, özellikle ordu ve saray gereksinmelerinin karşılanabilmesi için, Devlet İşletmeleri kurulmuştur. Bunların başlıcaları şunlardır; Beykoz Techizatı Askeriye Fabrikası (1812): Deri Sanayi, Feshane (Defterdar) Fabrikası (1835): Yünlü Dokuma sanayi, Memleket Sandığı (1863): Mithat Paşa'nın önderliğinde kurulmuş olup, kredi alanındaki ilk Devlet teşebbüsü olarak ilgi çekicidir. Daha sonra 15.8.1888 tarihinde yürürlüğe giren Nizamname ile Ziraat Bankası'na dönüştürülmüştür <sup>(26)</sup>.

(24) Ahmet Tabakoğlu, "Türkiye'de Devletçiliğe Tarihi Bir Yaklaşım Denemesi", İktisad Dergisi, s. 203-204, Ekim-Kasım, 1981, s. 76.

(25) Aysan-Özmen, a.g.k., s. 32.

(26) Sağlam, a.g.k., s.6-8.

### 3.1.3 I. Meşrutiyet Dönemi (1876-1907)

Ülke bu dönemde ekonomik yönden çok gerilemiş ve Avrupalıların açık pazarı haline gelmiştir. Yerli sanat ve ticaret Avrupalıların rekabeti karşısında gerilemiştir. Bu dönemde yol, köprü, tren, tramvay, elektrik, su ve havagazı gibi büyük ekonomik işler ve yatırımlar Avrupa devletlerinin eline geçmiştir <sup>(27)</sup>.

I. Meşrutiyet döneminde Devlet işletmeciliği yönünden görülen tek çalışma 15.8.1888 tarihinde, gerekli başarıyı gösteremeyen "Memleket Sandığı"nın kaldırılarak yerine Ziraat Bankası'nın kurulmuş olmasıdır. Bunun dışında dönem, devlet işletmeciliği yönünden gelişme gösterememiştir <sup>(28)</sup>.

### 3.1.4 II. Meşrutiyet ve Sonrası (1908-1922)

1910 yılında kurulan "Osmanlı Seyrisefain İdaresi" ile gemi işletmeciliği yabancı şirketlerden devir alınmıştır ancak bu teşebbüs faaliyetlerinde başarılı olamamıştır. Bu dönemde kurulan bir diğer teşebbüs te İtibari Milli Bankası'dır (1917). II. Meşrutiyet bazı kamu teşebbüslerinin yapılmasına olanak sağlamakla beraber, bunların hepsi yarım kalmıştır. Nedeni de dönemin siyasi ve askeri çatışmalarla dolu olmasıdır <sup>(29)</sup>.

1920 yılında TBMM'nin kurulmasından sonra 1920-1922 yılları arası Türkiye Kurtuluş Savaşı içinde bulunması nedeniyle yatırım yapılamamıştır. Bu dönemde sadece, yabancı şirketlerin eline geçmiş bulunan Anadolu-Bağdat ile Tahlisiye ve Fenerler İdaresi tekrar geri alınmıştır <sup>(30)</sup>.

Görüldüğü gibi ülkemizde Devlet işletmeciliğinin temeli Osmanlı İmparatorluğuna kadar gitmektedir. Ancak bir kalkınma aracı olarak kullanılması Cumhuriyet dönemine rastlamaktadır <sup>(31)</sup>.

(27) Emin Oktay, Tarih, İstanbul: Atlas Yayınevi, 1974, s.170.

(28) Ceylan-Vergilil, a.g.k., s. 14.

(29) A.g.k., s. 14.

(30) Afet İnan, Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı (1933), Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayını, Yayın No: 14, 1972, s. 23.

(31) Yalçın Acar, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ders Notları, Bursa: 1986, s. 9.

## 3.2 CUMHURİYET SONRASI DÖNEM

### 3.2.1 Liberal Dönem (1923-1932)

Dönem başlarında, siyasi bağımsızlık için ekonomik kalkınmanın gerekli olduğunu benimseyen Cumhuriyet yönetimi yeni bir ekonomik model arayışı içerisine girmiştir. 14 Şubat - 4 Mart 1923 tarihleri arasında gerçekleştirilen I. İzmir İktisat Kongresi de bunun bir göstergesidir. kongre sonucu alınan kararlara göre, ekonomik hayat özel teşebbüsün önderlik ve egemenliğinde yürüyecek, Devlet ancak teşvik ve himaye edici düzenleyici olarak ekonomik hayata müdahale edecektir<sup>(32)</sup>.

Gerçekten de bu dönemde karma sistemin egemen unsuru özel teşebbüs olmuştur. Ülke kalkınmasında özel girişimlere kolaylık sağlamak amacıyla, 28.5.1927'de Teşviki Sanayi Kanunu çıkarılmıştır. Ancak sermaye ve teknik bilgi yetersizliği bu kanunu başarısızlığa uğratmıştır<sup>(33)</sup>.

1925 yılında özel bir yasayla Türkiye Sanayi ve Maden Bankası kurulmuştur. Tüzel kişiliğe sahip olan bu bankanın kuruluş amacı, işletmecilik yapmak ve sanayi - madencilik alanlarında bir finansman kurumu olarak faaliyet göstermektir. Fakat, banka ne işletmeci olarak, ne de finansman kurumu olarak başarılı olamamıştır. İşletmecilik faaliyetleri 1932 yılında kurulan Devlet Sanayi Ofisine, finansman görevleri ise aynı yıl kurulan Türkiye Sanayi Kredi Bankası'na verilerek, ilgili Banka ortadan kaldırılmıştır<sup>(34)</sup>. Bu dönemde yapılan diğer önemli bir girişim de 1931 yılında özel bir yasayla T.C. Merkez Bankası'nın kurulmasıdır. İlgili yasal çalışmalar ülkemizde kontrollü ve organize bir devlet işletmeciliği alanında atılmış ilk adımdır<sup>(35)</sup>.

(32) Dündar Sağlam, "Cumhuriyetimizin Ellinci Yılında Devletçilik", Ankara İTİA Dergisi, C.5, S.2, 1973, s.42.

(33) Ceylan-Vergiliel, a.g.k., s.15.

(34) Yüksel Ülken, Atatürk ve İktisat, Türkiye İş Bankası, Kültür Yayınları, Ankara: Tisa Matbaası, 1981, s.88-90.

(35) Baklacioğlu, a.g.k., s.118-120.

1923-1932 dönemi, liberal dönem olarak kabul edilse bile, bu dönemde Devletin ekonomiye yönlendirici ve teşvik edici nitelikte müdahalesi gözlenmektedir. Dönem sonlarına gelindiğinde özel teşebbüse dayalı sanayileşmenin beklenen ölçüde gelişmediği görülmüştür. Bunun nedenleri, dünyadaki ekonomik-sosyal olaylar ve bu olayların Türkiye'ye yansımalarıdır. İlave olarak Lozan Andlaşması'na göre, 1929'dan önce Devletin sanayi teşebbüsleri kurup işletmesi ve yerli sanayiye koruması olanaksızdı <sup>(36)</sup>.

### 3.2.2 Devletçilik Dönemi (1933-1945)

Bu dönemi kendi içerisinde üçe ayırarak incelemek mümkündür:

1. Savaş öncesi dönem,
2. Savaş yılları,
3. Savaş sonrası dönem.

#### 3.2.2.1 Savaş Öncesi Dönem (1933-1938)

Bu dönemde Devlet işletmeciliğinin en önemli örneğini 3.6.1933 tarihli ve 2262 sayılı yasayla kurulmuş olan sümerbank oluşturmaktadır. Kuruluşun amacı, ulusal ekonomiye yararlı olabilmek için karma ekonomi kuralları ve ekonomik gereklere uygun olarak, karlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışıp sermaye birikimini sağlamak, daha fazla yatırım kaynağı yaratarak yönetimi altında bulunan işletmeleri modern teknolojik aşamalara ulaştırmak ve geniş halk kitlelerinin gereksinmesi olan ürünleri üreterek, ucuz, yaygın ve iyi bir pazarlama ile halka ulaştırmaktır <sup>(37)</sup>.

Devletçilik uygulamasının diğer örneğini BBY sanayi planı oluşturmaktadır (1933-1938). Planda, büyük ve kamu yararına olan kuruluşların Devlet eliyle, planlı bir şekilde yapılması özel sektörün ise, Devletin yol göstermesi ve koruyuculuğu altında faaliyet göstermesi öngörülmektedir. BBYP yürürlükte iken İkinci Beş Yıllık

<sup>(36)</sup> Ceylan-Vergiliel, a.g.k., s.16.

<sup>(37)</sup> Sağlam, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri, s.91.

Sanayi Planı hazırlanmaya başlanmıştır. Bu planın amacı ülkenin enerji kaynaklarını işletmektir. Bu amaçla 20.6.1935'de yayınlanan 2805 sayılı kanunla Etibank kurulmuştur. İBYSP'nin maden işletmesi ve elektrik ile ilgili bölümlerinin yönetimi, Etibank'a verilmiştir. İBYSP, gerekli koşulların hazır olmasına rağmen II.Dünya Savaşının başlaması ile uygulanamamıştır<sup>(38)</sup>.

Diğer taraftan bankacılık alanında, 1936 yılında Türkiye Emlak ve Kredi Bankası'nın çekirdeğini oluşturan Emlak ve Eytam Bankası'nın kurulduğu, 1936'da T.C.Ziraat Bankası'na özel yasa ile yeni bir yapı verildiği, 1937'de Denizbank'ın, 1938'de Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu'nun ve Türkiye Halk Bankası'nın kurulduğu görülmüştür. Dönem sonlarına doğru devletçilik ilkesi 5.2.1937'de Anayasa'nın 2.maddesine konulmuştur<sup>(39)</sup>.

### 3.2.2.2 Savaş Yılları (1939-1945)

Savaş yılları iktisat politikasının temelini 18.1.1940 tarihinde yürürlüğe giren Milli Koruma Kanunu oluşturur. Bu kanuna göre Petrol Ofisi (1941), Zirai Donatım Kurumu (1944) ve Sosyal Sigortalar Kurumu (1945) kurulmuştur. Ayrıca özel yasaları bulunan Milli Piyango İdaresi (1939) ve İller Bankası (1945) bu dönemin kamu teşebbüsleri arasında yer alır<sup>(40)</sup>.

1945 yılında Devletin ekonomiye müdahale ve kontrollerinin artması amacıyla ÜBY Sanayi Planı hazırlanmıştır. Mevcut fabrikaların verimliliğini arttırmayı ve kağıt, çimento, dokumacılık vb. alanlarda yeni tesisler kurmayı amaçlayan bu plan da uygulanamamıştır<sup>(41)</sup>.

<sup>(38)</sup> Dündar Sağlam, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, S.B.F.Yayınları, No.9, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1967, s.18.

<sup>(39)</sup> Sevim Görgün, Maliye Politikası, İstanbul Üniversitesi Yayını, No: 1823, İstanbul: Çağlayan Basımevi, 1973, s.246.

<sup>(40)</sup> Baklacioğlu, a.g.k., s.120.

<sup>(41)</sup> Acar, a.g.k., s.52.

### 3.2.2.3 Savaş Sonrası Dönem (1946-1949)

Bu dönem devletçiliğin tasfiyeye uğradığı dönemdir. Ancak bu tasfiye, ne Devlet işletmeciliğinin daralması, ne de devletçilik teriminin resmen reddi biçiminde olmuştur. Devletçilik, kendini nitelendiren, bütün yorum unsurları ve iktisat politikası özellikleri ile birlikte adım adım reddedilerek tasfiyeye uğramıştır. Bu gelişme savaş sonrası dünya ekonomilerinde liberalizme dönüş ve Türkiye'de liberalizmi savunan demokrat partinin kurulmasının rolü olmuştur<sup>(42)</sup>.

Dönem boyunca kurulan kamu teşebbüsleri, İş ve İşçi Bulma Kurumu (1946) ve Eytam ve Emlak Bankası'nın şekil değiştirmesi sonucu oluşan Türkiye Emlak ve Kredi Bankası olmuştur<sup>(43)</sup>.

### 3.2.3 Enflasyonlu Gelişme Yılları (1950-1962)

Demokrat Parti devletçiliği dışlayarak liberal bir ekonomi politikası izlemek istemiştir. Ancak, 1954 yılından sonra Devlet, ayırdığı fonların önemli bir bölümünü petrol rafinerileri, azot sanayi gibi gerekli görülen tesisleri kurmak ve başlanmış olan projeleri tamamlamak için kullanılmıştır. Böylece kamu teşebbüslerinin hiçbiri özel sektöre devredilmediği gibi, sanayiideki Devlet sektörü oransal olarak biraz daha gerilemekle beraber mutlak olarak genişlemiştir<sup>(44)</sup>.

Dönemdeki yüksek enflasyonun nedenleri arasında, 1954'ten sonra alınan kredilerin yatırım dışı amaçlarla gelişigüzel kullanılması (kredi enflasyonu), emisyon hacminin arttırılması ve kredi musluklarının açılmış olması sayılabilir. Nitekim, 1948=100 itibarıyla toptan eşya fiyatları endeksi 1960=280 olmuştur<sup>(45)</sup>.

<sup>(42)</sup> Körkut Boratav, Türkiye'de Devletçilik, Ankara: Savaş Yayınları, 1982, s.273.

<sup>(43)</sup> Baklacioğlu, a.g.k., s.120.

<sup>(44)</sup> Ömer Celal Sarç "1923'den Bu Yana Kalkınma Stratejileri", 2.Türkiye İktisat Kongresi 1.Kalkınma Politikası Komisyonu Tebliğleri, İzmir, 2-7 Kasım 1981, s.20.

<sup>(45)</sup> Acar, a.g.k., s.86.

Bu dönemdeki kamu teşebbüslerinin temel özellikleri dağınık ve çeşitli statülerde faaliyet göstermeleri, iyi bir yönetim ve denetim sistemine sahip bulunmamalarıdır. Enflasyonun aşırı boyutlara ulaşmasının önemli nedenlerinden birisi de, kamu teşebbüsleri olmuştur. Dönem sonlarında, bu kuruluşların ve ekonominin sorunlarının, özellikle enflasyonun önlenmesi için uzun dönemli planların gerekliliği görüşü önem kazanmaya başlamıştır <sup>(46)</sup>.

### 3.2.4 Planlı Dönem (1963 ve Sonrası)

#### 3.2.4.1 İlk Üç Kalkınma Planı Dönemi

1963'ten itibaren Türkiye ekonomisi beş yıllık planlarla yönetilmeye başlanmış ve kamu teşebbüslerinin rolü de beş yıllık planlar doğrultusunda dönem dönem değişmiştir <sup>(47)</sup>.

Birinci Beş Yıllık Plan döneminde kamu teşebbüslerinin faaliyette buldukları başlıca alanlar imalat, madencilik, enerji ve bankacılıktır. İktisadi faaliyetlerin kamu ve özel sektörler arasındaki dağılımı çeşitli kesimlerde değişmektedir. Ancak, genel olarak geleneksel kesimlerde özel sektörün çoğunlukla bulunduğu ileri işletme tekniğini gerektiren ve büyük sermayeye ihtiyaç gösteren yeni faaliyet kollarında ise, kamu teşebbüslerinin öncülük yaptığı söylenebilir. Tarım kesiminde, balıkçılıkta, kauçuk ve dokuma sanayiinde, inşaatda ve yük nakliyatında özel teşebbüs egemendir. Kağıt sanayiinin çoğunluğu, madencilik, enerji ve su tesislerinde kamu teşebbüsü ağırlıklıdır. Devletin ticari faaliyetleri ise Toprak Mahsulleri Ofisi, Ziraî Donatım Kurumu, Petrol Ofisi, Gima ve Sümerbank satış mağazaları gibi birkaç büyük teşebbüs tarafından yapılmaktadır <sup>(48)</sup>.

1968 yılında yürürlüğe giren İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), 1965 yılında iktidara gelen Adalet Partisi'nin ekonomik felsefesine göre hazırlandığından özel teşebbüse öncelik tanımıştır. Nitekim, bu planın karma şirketleri teşvik eden hükümleri, imalat

<sup>(46)</sup> Baklacioğlu, a.g.k., s.121.

<sup>(47)</sup> Ceylan-Vergilil, s.21.

<sup>(48)</sup> D.P.T., Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.74-76.



sanayiinde sürükleyici rolün özel sektöre bırakılması gibi ifadeleri bu eğilimi doğrulayacak niteliktedir <sup>(49)</sup>.

Üçüncü Beş Yıllık kalkınma Planı ise (1973-1977), Kamu İktisadi Teşebbüsleri'ne daha çok ağırlık veren bir düşünceyle hazırlanmıştır. Petrol, lastik, madenler gibi stratejik kesimlerde Devlet işletmeciliği esas tutulmuştur. Bu plan döneminde 1975 yılı yeni ve büyük bazı kamu teşebbüsü projelerinin işletmeye açıldığı yıl olarak kabul edilmiştir. Diğer taraftan küçük ölçekli çok sayıda proje yerine, sayıca az fakat yurt ekonomisine yeni bir biçim ve özellik kazandıracak büyük projelere yönelinmesi gereği kabul edilmiştir. Genel olarak ilk üç plan dönemini kamu teşebbüsleri yönünden yorumlamak gerekirse, planlar nedeniyle belirli modellere bağlı kalınması kamu teşebbüslerinin ekonomi içindeki önemlerini devam ettirmelerini sağlamıştır <sup>(50)</sup>.

Bu dönemde kurulan başlıca kamu teşebbüsleri şunlardır:

Devlet Yatırım Bankası (1964), Türkiye Elektrik Kurum (1970), Çay Kurumu (1971), Sosyal Güvenlik Kuruluşu olarak Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu - BAĞKUR (1974), ortaklık olarak PETKİM, Petrokimya A.Ş.(1963), İstanbul Petrol Rafinerileri A.Ş. - İPRAŞ (1961), Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş. (1968) kurulmuştur <sup>(51)</sup>.

### 3.2.4.2. 24 Ocak Kararlarından Günümüze Kadar Olan Planlı Dönem

1970'lerden sonra, bu kuruluşlara verilen yatırım görevlerinin giderek ağırlaşması ve bunun yol açtığı borçlanmalar nedeniyle sermaye-borç dengelerinin bozulması, ayrıca fiyat, gelir ve istihdam sorunlarına makro planda Devletçe çözüm aranırken KİT'lerin birer araç olarak kullanılması, bu kuruluşların verimli ve karlı çalışarak kaynak yaratmalarını giderek önlemiştir <sup>(52)</sup>.

<sup>(49)</sup> Sağlam, a.g.m., s.50.

<sup>(50)</sup> Ceylan-Vergiliel, a.g.k., s.22.

<sup>(51)</sup> Baklacioğlu, a.g.k., s.122.

<sup>(52)</sup> Yalçın Acar, 24 Ocak Kararları ve Yapılan Tercihlerin Amaç ve Araçları Bursa İTİA Ders Notları, Bursa: 1980, s.1-10.

1979 yılına gelinceye kadar ilk üç planın uygulanması büyük ölçüde sağlanmıştır. Daha sonraki yıllarda giderek ağırlaşan ekonomik ve toplumsal bunalımın etkisiyle Dördüncü Beş Yıllık Planın uygulanması bir kenara bırakılarak, 24 Ocak 1980 ekonomik istikrar programına geçilmiştir<sup>(53)</sup>.

Özet olarak yapılan düzenlemeye göre, sübvansiyonlara konu teşkil eden mal listesi daraltılarak bu listenin dışında kalan malları üreten kuruluşlardan sübvansiyonlar kaldırılmış ve KİT'lere kendi fiyatlarını kendileri tarafından belirleme yetkisi verilmiştir. Bunların yanısıra, gereksiz proje ve personel alımlarından vazgeçilmesi ilkesi kabul edilmiştir. İlave olarak temel mal ve hizmetleri üreten kuruluşların fiyat politikasını saptamada hükümete de yetki verilmiş ve belirlenecek fiyatların maliyeti karşılamaması halinde doğacak zararların "görev zararı" adı altında hazineден karşılanması kabul edilmiştir. Sözü edilen temel mal ve hizmetler şunlardır: Elektrik, kömür, linyit, fuel-oil, benzin motorin, gübre, PVC, çimento, şeker, gazete kağıdı, demir-çelik ürünleri, bakır, P.T.T., hava ulaşımı, demir ve deniz yolları taşımacılığı, et, hububat, Sümerbank ürünleri, çay, şeker<sup>(54)</sup>.

Yukarıda belirtilen uygulamalara paralel olarak 24 Ocak 1980 tarihinde Kamu İktisadi Teşebbüsleri ürünlerine şu zamlar yapılmıştır: Mazot % 100, Motorin % 120, Benzin % 45, Gazyağı % 100, Taşkömürü % 100, Linyit % 100, Elektrik % 120, Gübre % 400, Çelik % 75, Şeker % 80, Çimento % 55, Kağıt % 300, Demiryolu ücreti % 100, Denizyolu taşıma ücreti % 100, Tekel ürünleri % 55, P.T.T. ücretleri % 75, bu zamlarla, 351 milyar lirayı bulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri zararlarının, 60 milyar liraya ineceği hesaplanmıştır<sup>(55)</sup>.

1985 yılında yürürlüğe giren Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1986), kamu kuruluşlarının karlı ve verimli çalışmalarını amaçlamıştır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri, yatırımlarını plan hedefleri doğrultusunda enerji, madencilik, ulaştırma, haberleşme sektörleri

<sup>(53)</sup> Yakup Kepenek, Türkiye Ekonomisi, Ankara: Savaş Yayınları, 1984, s.169.

<sup>(54)</sup> Ceylan-Vergiliel, a.g.k., s.24.

<sup>(55)</sup> Acar, a.g.k., s.10-11.

ile rehabilitasyon ve darboğazı giderme alanlarında yoğunlaştıracaklar, özel sektörün yeterli olduğu alanda yeni yatırımlardan kaçınacaklardır. Bu planda ayrıca, KİT'lere bağlı bazı işletmelerin hisse senetleri satışı yoluyla halka açılmasının sağlanacağı kabul edilmiştir. Alınan önemli bir karar da, teşebbüslerin finansmanı için Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmayacağıdır<sup>(56)</sup>.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990-1994) KİT'lerin özelleştirilmesi politikasının belirli bir plan içerisinde sürdürüleceği belirtilmektedir.

Altıncı BYKP'nin 179 ve 181. maddelerinde, "KİT'lerde, temel politika, iktisadi etkinliğin artırılması ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak üzere başlatılan ve özelleştirme programının süratle gerçekleştirilmesi olacaktır" ve "AT'ye tam üye olma sürecinde özelleştirme politikası hedef alınarak, KİT'lerin ürettiği mal ve hizmetlerin kalitesi yükseltilecek, bu ürünlerin yurt içi ve uluslararası piyasalarda rekabet gücünü arttırmak için gerekli çalışmalar yapılacaktır"<sup>(57)</sup> şeklinde KİT ve özelleştirme politikaları belirtilmiştir.

---

<sup>(56)</sup> D.P.T., Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.29-35.

<sup>(57)</sup> D.P.T., Altıncı BYKP, (1990-1994), Ankara, 1990, s.34.

## İKİNCİ BÖLÜM

# KİTLERİN MAKRO EKONOMİK AÇIDAN TÜRKİYE EKONOMİSİNE KATKISI VE SORUNLARI

### 1. KİTLERİN MAKRO EKONOMİK AÇIDAN TÜRKİYE EKONOMİSİNE KATKISI

Bu bölümde KİT'lerin Türkiye ekonomisindeki yeri, KİT'lerin GSYİH'ya, istihdama, üretime ve yatırımlara katkıları temel çizgileriyle verilmeye çalışılacaktır. Amaç KİT'lerin ülke ekonomisindeki ağırlığını saptamaya çalışmaktır.

KİT'in ekonomiye katkılarını genel olarak iki boyutu vardır. Bunlardan biri, bu kuruluşların, ekonomi içindeki sayısal, ya da nicel konumlarıdır; öbürü de sayılarda görülmeyen niteliksel diyebileceğimiz katkılarıdır <sup>(1)</sup>.

KİT'in ekonomiye sayısal, nicel katkıları denilince, belirli ekonomik alanlardaki büyüklükleri anlaşılır. Bu çerçevede, öncelikle, ekonominin tümüne ilişkin başlıca değişkenler içinde KİT'in yeri saptanmalıdır. Ulusal gelir, işbulma, yatırımlar, üretim bütüncül değişkenlerin başlıcalarıdır.

KİT'in ekonomiye nitel katkılarının kendi içinde iki yönü bulunduğu söylenebilir. Niteliksel katkıların birinci yönü, KİT'in yoğunlaştığı alt sektörlerde açıklık kazanıyor. KİT'in ürettikleri mal ve hizmetlerin türleri, üretim teknikleri bu bağlamda önem kazanıyor. KİT'in ekonomiye niteliksel katkılarının birinci boyutu, üzerinde sayısal veri bulunmayan, daha doğrusu ölçülemeyen öğelerden oluşmaktadır. KİT'ten özel kesime geçen nitelikli işgücünün bu kesimde üretim maliyetlerini düşürdüğü, bir başka deyişle verimliliği

<sup>(1)</sup> Yakup Kepenek, 100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, İstanbul: Gerçek yayınevi, 1990, s.45-46.

arttırdığı ve bu yönden sermaye birikimine önemli katkılar yaptığı söylenebilir. KİT'in insangücü sağlamasının dışında da özel kesime niteliksel sayılabilecek katkıları bulunmaktadır. Özellikle kaliteli hammadde ve aramalı sağlanması bu anlamda önem taşıyor. Örneğin iplik, ya da hadde mamullerinin sağlanması sonucu özel girişimin bunların kullanımıyla geliştiği görülmektedir. Dolayısıyla tüm bu olguları, sayısal olarak saptama olanağı bulunmadığı ortaya çıkmaktadır. Sonuç olarak, ekonomi kuramında dışsal ekonomiler denilen ve bir ekonomik faaliyetin sağladığı yararları anlatan süreç, KİT için de geçerli olmaktadır.

Kamu teşebbüsleri, Türkiye'de ekonominin bütün sektörlerine yayılmış durumdadır. Elektrik enerjisi üretmekte, maden işletmekte, ulaştırma işleri yapmakta ve kredi sağlamaktadırlar. Ayrıca, kağıt üretiminden, şeker üretimine, kumaş yapımından inşaatçılığa kadar çeşitli sektörlerde hizmet gören KİT'ler bulunmaktadır. Türkiye, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında sanayi sektöründe Devletin payının büyük olması ile dikkati çekmektedir. Karşı görüşlere sahip hükümetler döneminde bile kamu teşebbüsleri yerlerini korumuşlar hatta büyümelerine devam etmişlerdir <sup>(2)</sup>. Bu nedenle yatırımların yarısını, temel hammadde ve hizmet üretimini, ülkenin yetişkin sanayii yöneticilerinin esas kadrosunu Kamu İktisadi Teşebbüsleri gerçekleştirmiştir <sup>(3)</sup>.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin ekonomi içindeki yerini saptamaya çalışırken istatistiki verilere önemle ihtiyaç duyulmaktadır.

1986-1990 yıllarında KİT'lerin genel durumu ve ekonomi içerisindeki yerleri yönünden bir fikir vermek üzere KİT'lere ait toplu bilgiler aşağıdaki tablolarda verilmiştir <sup>(4)</sup>.

Devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi ve ekonomideki kamu payının küçültülmesi politikalar ve bunun bir yansıması olan KİT'lerin özelleştirilmesi uygulamalarında belli bir mesafe

<sup>(2)</sup> Dündar Sağlam, "Cumhuriyetimizin Ellinci Yılında Devletçilik", Ankara İ.T.İ.A. Dergisi, C.5, S.2, 1973, s.55.

<sup>(3)</sup> Mustafa Aysan-Selahattin Özmen, Türkiye'de ve Dünya'da KİT, İstanbul: Kardeşler Basımevi, 1981, s.8.

<sup>(4)</sup> T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara: 1992, s.55-58.

alınmasına karşın, KİT'lerin Türkiye ekonomisi içindeki yeri ve önemi 1990 yılında da ağırlığını korumuştur. Cari değerlerle 1990 yıl sonu itibariyle KİT'lere tahsis edilmiş kaynaklar toplamı 163.305 milyar liradır.

1990 yılında KİT'ler, faaliyetleri gereği iç ve dış piyasadan toplam 48.199 milyar lira değerinde mal ve hizmet alımı yapmış, 434.351'i işçi olmak üzere toplam 711.530 kişi istihdam etmiştir. Maliyet değeri 55.394 milyar lira olan üretim gerçekleştirilmiş ve yapılan mal ve hizmet satışlarından 79.739 milyar liralık safi satış hasılatı elde edilmiştir. 1990 yılında KİT'lerin tahakkuk eden tüm vergileri 12.320 milyar lira olarak gerçekleşmiş ve Türkiye vergi hasılatının % 20'si sağlanmıştır. Söz konusu ekonomik parametreleri ile KİT'ler, genel ekonomik konjonktürü doğrudan etkileyebilmektedir.

KİT'lerin yarattıkları katma değer, yaptıkları üretim, istihdam, yatırım yönünden ülke ekonomisi içindeki yerleri ve önemi aşağıda ayrı ayrı ortaya konmuştur.

TABLO 3: KİTlere ait toplu bilgiler

Toplu bilgiler	Ölçü	1986	1987	1988	1989	1990(*)	Son iki yıl farkı
Esas sermaye	Milyar TL	6.411	6.985	9.325	15.995	31.134	15.139
Ödenmiş sermaye	"	4.002	3.794	6.243	9.778	16.897	7.119
Sermaye ödeme oranı	%	62,4	54,3	66,9	61,1	54,2	-6,9
Kaynaklar :							
Öz kaynaklar	Milyar TL	7.331	9.744	17.047	31.005	43.215	12.210
Yabancı kaynaklar :							
- Kısa süreli	"	11.693	18.998	28.500	42.063	80.841	38.778
- Uzun süreli	"	7.658	12.121	19.706	31.786	39.169	7.383
Varıtlıklar :							
- Dönen varlıklar (net)	"	12.048	19.360	28.588	46.319	73.425	27.106
- Duran varlıklar (net)	"	14.634	21.504	36.664	58.535	89.880	31.345
Fiili kaynak ödeme farkı (finansman açığı)	"	1.137	1.975	1.902	1.867	3.580	1.713
Yatırım harcamaları (nakdi)	"	2.830	4.357	5.233	6.753	10.515	3.762
Tüm alımların tutarı	"	7.319	10.194	15.492	27.208	48.199	20.991
Üretim maliyeti	"	6.989	10.604	18.650	34.143	55.394	21.251
Safi satış hasılatı	"	12.651	18.237	29.685	51.767	79.739	27.972
Sübvansiyonlar	"	358	289	445	1.055	1.983	928
Stoklar :							
- İlkmadde	Milyar TL	679	951	1.433	2.005	3.606	1.601
- Malzeme	"	574	809	1.465	2.335	2.456	121
- Yarımamül - ara mamül	"	363	405	626	1.101	1.628	527
- Mamül	"	917	1.635	2.361	2.974	6.436	3.462
- Ticari mal	"	229	421	766	2.684	8.818	6.134
Personel :							
- Memur ve sözleşmeli pers. (ortalama)	Kişi	254.551	269.804	285.581	285.730	277.179	-8.551
- İşçi (ortalama)	"	468.461	458.423	445.599	429.738	434.351	4.613
- Toplam memur ve sözleşmeli personel giderleri	Milyon TL	399.042	680.083	1.377.044	3.467.578	6.406.751	2.939.173
- Toplam işçi giderleri	"	1.091.993	1.545.099	2.504.603	5.771.095	11.627.965	5.856.870
- Aylık kişi başına memur ve sözleşmeli personel giderleri	Bin TL	131	210	402	1.011	1.926	915
- Aylık kişi başına işçi giderleri	"	194	281	468	1.119	2.231	1.112
Tahakkuk eden kurumlar vergisi	Milyar TL	394	427	639	876	1.360	484
Tahakkuk eden tüm vergiler	"	3.218	4.188	6.347	10.159	12.320	2.161
GSYİH'ya katkı (tütücü fiyatlarıyla)	"	5.302	8.511	11.821	20.169	29.168	8.999
GSYİH'ya katkı (alıcı fiyatlarıyla)	"	7.670	11.168	14.401	28.087	37.400	9.313
İşletme faaliyetleri kârları toplamı	"	1.849	2.287	4.374	5.195	8.129	2.934
İşletme faaliyetleri zararları toplamı	"	34	200	178	807	1.904	1.097
Finansman giderleri (yatırımlar hariç)	"	681	1.372	1.871	4.118	10.309	6.191
Finansman giderlerinin mal ve hizmet satışları maliyetine oranı	%	6,5	9,0	7,8	9,2	15,2	6
Dönem kârları toplamı	Milyar TL	1.374	1.305	2.669	3.948	5.884	1.936
Dönem zararları toplamı	"	159	387	1.025	2.175	5.806	3.631

(\*) THY ile sermaye kompozisyonundaki değişiklikten dolayı Güven Sigorta T.A.Ş. rakamları hariçtir.

Kaynak: T.C.Başbakanlık Yüksek denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara: 1992, s.56-57.

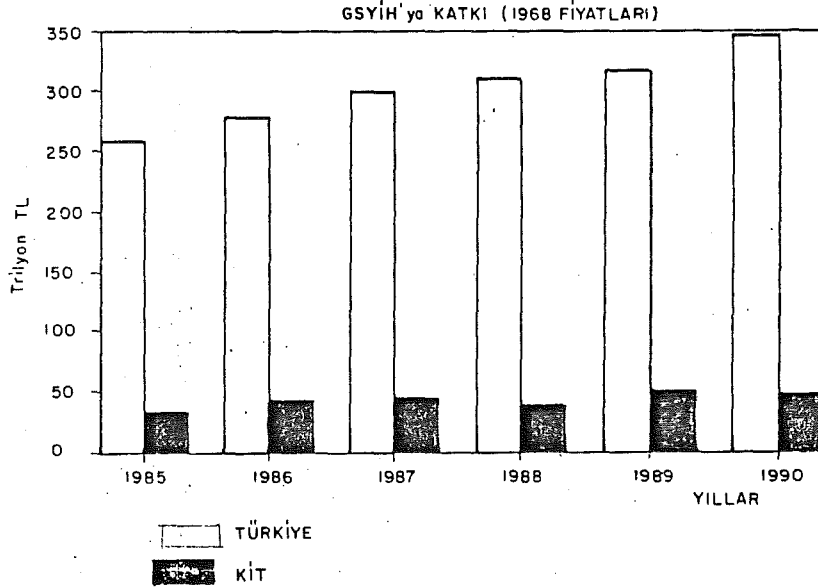
## 1.1 GSYİH'YA KATKI YÖNÜNDEN

KİT'lerin Türkiye gayri safi yurtiçi hasılası (faktör fiyatları ile) içindeki payı, son beş yıllık dönemde ortalama % 13 olarak seyrederken, 1990 yılında % 11.6 oranına gerilemiştir. Yine 1986 yılında Türkiye GSYİH'nın (alıcı fiyatları ile) % 16.6'sı KİT'lerce yaratılırken 1990 yılında KİT'lerin payı % 13 olarak gerçekleşmiştir <sup>(5)</sup>.

Sabit fiyatlar (1968 yılı fiyatları) bazında KİT'lerin GSYİH'ya (faktör fiyatları ile) katkısı, 1990 yılında geçen yıla kıyasla artarken, alıcı fiyatlarıyla GSYİH'ya katkı azalma göstermiştir. Bunun en önemli nedeni ödenen dolaylı vergilerin azalmasıdır.

GSYİH'ya katkı yönünden KİT'lerin ülke ekonomisi içindeki yerini ve GSYİH'nın seyrini göstermek bakımından 1985-90 dönemi Türkiye ve KİT gayri safi yurt içi hasılası (alıcı fiyatları ile) aşağıdaki grafikte yıllar itibarıyla birlikte gösterilmiştir.

Grafik 1



Kaynak: T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara:1992, s.59.

<sup>(5)</sup> A.g.r., s.58.



---

KİT'lerin GSYİH'ya katkısı, cari ve sabit fiyatlar bazında Türkiye GSYİH ile karşılaştırmalı olarak yıllar itibariyle aşağıdaki 4 ve 5 sayılı tablolarda gösterilmiştir.

TABLE 4: GSYİH ve KİT'lerin GSYH'ya Katkısı (Cari Fiyatlarla)

Sektörler	1986				1987				1988				1989				1990			
	Türkiye		KİT		Türkiye		KİT		Türkiye		KİT		Türkiye		KİT		Türkiye		KİT	
	Milyon TL	% (1)	Milyon TL	% (2)	Milyon TL	% (1)	Milyon TL	% (2)	Milyon TL	% (1)	Milyon TL	% (2)	Milyon TL	% (1)	Milyon TL	% (2)	Milyon TL	% (1)	Milyon TL	% (2)
1-Tarım	6585848	16.7	21323	0.3	9532315	16.3	38114	0.4	16023272	15.9	51758	0.3	25365995	14.9	97013	0.4	45611550	15.9	180750	0.4
2-Sanayi	11352762	28.8	3058437	26.9	16847513	28.8	4442065	26.4	29727191	29.6	7483666	25.2	47609347	27.9	12399178	26.0	73741826	25.7	15997445	21.7
-Madençılık	756047	1.9	689178	91.2	1060038	1.8	807590	76.2	1834382	1.8	1271489	69.3	3095184	1.8	2688097	86.8	4548831	1.6	3974284	87.4
-İmalat	8997812	22.8	1812928	20.1	13596982	23.3	2484567	18.3	23884652	23.8	3997100	16.7	38254112	22.4	6007572	15.7	59176427	20.6	8763769	14.8
-Enerji	1598903	4.1	556331	34.8	2190493	3.7	1149908	52.5	4008158	4.0	2215077	55.3	6260051	3.7	3703509	59.2	10016568	3.5	3259392	32.5
3-Ticaret	6093145	15.5	228496	3.8	9326207	15.9	268308	2.9	16143271	16.0	691176	4.3	26972463	15.8	1177293	4.4	44563177	15.5	2787590	6.3
4-Ulaştırma-																				
Haberleşme	3662340	9.3	963558	26.3	5323046	9.1	1389559	26.1	9308306	9.3	2516054	27.0	15556389	9.2	4953855	31.8	25588972	8.9	6446165	25.2
5-Mali kuruluşlar	1027090	2.6	225899	22.0	1468382	2.5	801133	54.6	2595867	2.6	1317224	50.7	4659865	2.7	1507286	32.3	9617016	3.3	3714131	38.6
6-Hizmet, inşaat ve diğerleri	4833344	12.3	16868	0.3	7212128	12.3	52538	0.7	12616579	12.5	14963	0.1	21658742	12.7	34080	0.2	36456543	12.7	41601	0.1
Toplam	33554529	85.2	4514581	13.5	49709591	84.9	6991717	14.1	86414486	85.9	12074841	14.0	141822801	83.2	20168705	14.2	235579084	82.0	29167682	12.4
7-Devlet hizmetleri	2073309	5.3	0	0.0	3219020	5.5	0	0.0	5326513	5.3	0	0.0	9665490	5.7	0	0.0	16152967	5.6	0	0.0
Toplam GSYİH (Faktor fiyatlarıyla)	35627838	90.5	4514581	12.7	52928611	90.4	6991717	13.2	91740999	91.2	12074841	13.2	151488291	88.9	20168705	13.3	251732051	87.6	29167682	11.6
8-Subvansiyonlar (-) (*)	342974	0.9	357740		485156	0.8	288537		837918	0.8	788530		1371457	0.8	1418151		2381507	0.8	1999322	34.0
9-Dolaylı vergiler	4002978	10.2	2361996	59.0	5855663	9.9	2636108	45.0	9923084	9.9	2590798	26.1	17340273	10.2	9283780	53.5	33836583	11.8	10231450	30.2
10-Dis aiemden net faktör geliri	81662	0.2	0	0.0	265663	0.5	0	0.0	-243980	-0.3	0	0.0	2955265	1.7	0	0.0	4067106	1.4	0	
Toplam GSYİH (Alıcı fiyatlarıyla)	39369504	100	6518837	16.6	56564781	100	9339288	15.9	100582185	100	13877109	13.8	170412372	100	28034334	16.5	287254233	100.0	37399810	13.0

Kaynak: T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara:1992, s.60.

(\*) KİT'lerde subvansiyon rakamları, subvansiyon şeklindeki Hazine yardımları, baskaca yardımlar ve vergi iadeleri toplamıdır.  
(1) Sektörlerin Türkiye GSYİH'si içindeki paylarını göstermektedir.  
(2) KİT'lerin Türkiye GSYİH'si içindeki paylarını göstermektedir.  
KİT rakamları içinde THY'na ait rakamlar yoktur.

TABLE 5: GSYİH ve KİT'lerin GSYİH'ya Katkısı (Sabit Fiyatlarla)

(Milyon TL)

Sektörler	1986		1987		1988		1989		1990											
	Türkiye	KİT	Türkiye	KİT	Türkiye	KİT	Türkiye	KİT	Türkiye	KİT										
	Milyon TL (1)	% (2)	Milyon TL (1)	% (2)	Milyon TL (1)	% (2)	Milyon TL (1)	% (2)	Milyon TL (1)	% (2)										
1-Tarım	55059	19.7	178	0.3	56234	18.7	225	0.4	60750	19.5	196	0.3	54188	17.1	207	0.4	60472	17.4	240	0.4
2-Sanayi	63171	22.6	17035	27.0	69218	23.1	17899	25.9	71389	23.0	17720	24.8	73601	23.2	18800	25.5	80231	23.2	17405	21.7
-Madençilik	4779	1.7	4356	91.1	4979	1.7	3793	76.2	5413	1.7	3752	69.3	5210	1.6	4525	86.9	5230	1.5	4569	87.4
-İmalat	52154	18.7	10508	20.1	57323	19.1	10475	18.3	58380	18.9	9770	16.7	60257	19.0	9463	15.7	66269	19.2	9814	14.8
-Enerji	6238	2.2	2170	34.8	6916	2.3	3630	52.5	7596	2.4	4198	55.3	8134	2.6	4812	59.2	8731	2.5	2841	32.5
3-Ticaret	38852	13.9	1457	3.8	42691	14.2	1229	2.9	44292	14.2	1896	4.3	47019	14.8	2048	4.4	52977	15.3	3314	6.3
4-Ulaştırma- Haberleşme	23247	8.3	6118	26.3	24731	8.2	6455	26.1	25471	8.2	6885	27.0	26016	8.2	7991	30.7	26831	7.8	6759	25.2
5-Mali kuruluşlar	5855	2.1	1288	22.0	6065	2.0	3309	54.6	6348	2.0	3221	50.7	6461	2.0	2090	32.3	6770	2.0	2615	38.6
6-Hizmet, inşaat ve diğerleri	39429	14.2	138	0.3	41766	14.0	304	0.7	43173	14.0	51	0.1	43962	13.9	69	0.2	45949	13.3	52	0.1
Toplam	225613	80.8	26212	11.6	240695	80.2	29420	12.2	251423	80.9	29970	11.9	251247	79.2	31205	12.4	273230	79.0	33829	12.4
7-Devlet hizmetleri	25774	9.2	0	0.0	26998	9.0	0	0.0	28742	9.2	0	0.0	30613	9.8	0	0.0	31700	9.2	0	0.0
Toplam GSYİH (Faktor fiyatlarıyla)	251387	90.0	26212	10.4	257693	89.2	29420	11.0	280165	90.1	29970	10.7	281860	89.0	31205	11.1	304930	88.2	33829	11.1
8-Subvansiyonlar (-) (*)	1151	0.4	1201		1113	0.4	662		1795	0.6	1689		1170	0.4	1257		1170	0.3	982	84.0
9-Dolaylı vergiler	28719	10.3	16946	59.0	33008	11.0	14860	45.0	32892	10.5	8588	26.1	34148	10.8	18276	53.5	40101	11.6	12126	30.2
10-Dış alımdan net faktor geliri	166	0.1	0	0.0	427	0.2	0	0.0	-354	-0.1	0	0.0	1855	0.6	0	0.0	1942	0.6	0	0.0
Toplam GSYİH (Alici fiyatlarıyla)	279121	100	41957	15.0	300015	100	43613	14.5	310908	100	36868	11.9	316695	100	49224	15.2	345803	100	45023	13.0

Kaynak: T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara:1992, s.61.

(\*) KİT'lerde subvansiyon rakamları, subvansiyon şeklindeki Hazine yardımları, baskaca yardımlar ve vergi indeleri toplamıdır.

(1) Sektörlerin Türkiye GSYİH'si içindeki paylarını göstermektedir.

(2) KİT'lerin Türkiye GSYİH'si içindeki paylarını göstermektedir.

Not: KİT rakamları içinde İHY'na ait rakamlar yoktur.

KİT'lerin sektörler itibariyle GSYİH'ya katkıları son beş yıllık dönemde sürekli artmakla birlikte, 1990 yılında, sanayi, enerji ve ulaştırma sektörlerindeki KİT'lerin sektör toplamı içindeki payları önemli oranda azalmıştır. Nitekim sanayi sektöründeki KİT'lerin sektör içindeki payı 1989 yılında % 26'dan 1990 yılında % 21.7'ye, aynı oran ulaştırma sektörü için % 59.2'den % 32.5'e gerilemiştir. Dolayısıyla bu sektörlerde KİT'ler GSYİH'ya katkı bakımından küçülmüştür. KİT'lerin diğer ekonomik parametreler yönünden olduğu gibi GSYİH'ya katkı bakımından da genel ekonomi içindeki önemi gittikçe azalmaktadır<sup>(6)</sup>.

KİT'lerin GSYİH büyüme hızı Türkiye büyüme hızı ile birlikte aşağıdaki tabloda yıllar itibariyle gösterilmiştir.

TABLO 6: KİT'lerin GSYİH büyüme hızları (1968 yılı fiyatlarıyla)

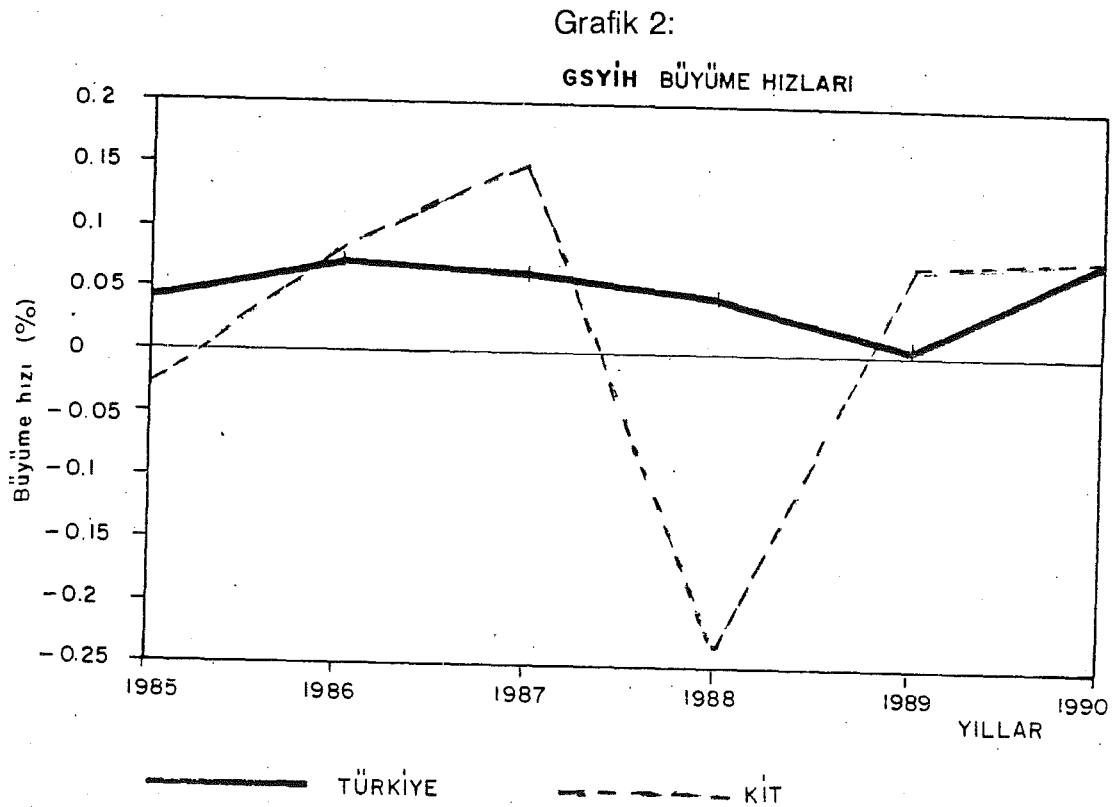
Sektörler	1986		1987		1988		1989		1990	
	TÜRKİYE	KİT	TÜRKİYE	KİT	TÜRKİYE	KİT	TÜRKİYE	KİT	TÜRKİYE	KİT
B- Büyüme hızları (% değişim) :										
1- Tarım	7.9	33.1	2.1	24.3	8.0	-12.4	-10.8	5.1	11.6	15.9
2- Sanayi	8.7	2.8	9.6	2.3	3.1	-0.7	3.1	5.8	9.0	-7.4
- Madencilik	-6.3	1.7	4.2	14.2	8.7	-1.0	-3.7	20.6	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: T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara:1992, s.62.

<sup>(6)</sup> A.g.r., s.62.

Sanayi ve hizmetler sektörlerinde faaliyet gösteren KİT'lerin Türkiye ekonomisi içindeki büyüklüğü yıllar itibariyle azalmıştır. 1990 yılında enerji ve ulaştırma sektörü KİT'lerinin dönem sonuçları büyük miktarda zarar ile kapandığından, genelde KİT'ler % 8.4 oranında büyümüş iken, sözkonusu sektör KİT'leri önemli oranda küçülme göstermiştir<sup>(7)</sup>.

GSYİH büyüme hızları açısından KİT'lerin belli bir istikrar gösteremediği görülmektedir. KİT'lerin büyüme hızlarının yıllar itibariyle izlediği gelişim, Türkiye büyüme hızları ile birlikte aşağıdaki grafikte görülmektedir.



Kaynak: T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara:1992, s.63.

<sup>(7)</sup> A.g.r., s.62.

## 1.2 İSTİHDAM YÖNÜNDEN

Türkiye'nin genel istihdam durumu ve YDK'nun denetimine tabi kuruluşlarda (KİT, Sosyal Güvenlik Kurumları ve kanunlarında YDK tarafından denetlenmesi öngörülen kuruluşlar) çalışan personel sayısının beş yıllık seyri sektörler itibariyle aşağıdaki tabloda gösterilmiştir<sup>(8)</sup>.

TABLO 7: Sektörler İtibariyle İstihdam (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	9.096	11	9.176	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- Hizmetler											
a) Ticaret	814	21	876	21	2.003	25	2.003	19	2.153	21	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
Toplam (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 (%)	4,88		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: T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara:1992, s.63.

1990 yılında genel istihdam sayısı, 1989 yılına göre % 4.0 oranında 732 bin kişi artmıştır. YDK'nun denetimine tabi kuruluşlarda çalışanların sayısında ise (THY hariç tutulduğunda) % 4.0 oranında

(8) A.g.r., s.63.

3 bin kişilik bir azalma kaydedilmiştir. Ancak, THY personelinin 1989 yılı sayısının aynen devam ettiği varsayımından hareket edildiğinde (ortalama 8090 kişi) 1989 yılına göre % 0.6 oranında artış olmaktadır<sup>(9)</sup>.

Türkiye'de çalışan nüfusun % 47.8'i tarım, % 37.0'si hizmet, % 15.2'si de sanayii sektöründe istihdam edilmesine karşın, KİT'lerde çalışanların sektörel dağılımında ilk sırayı % 53.3 oranı ile sanayii sektörü almaktadır. KİT'lerde çalışanların % 45.7'si hizmet, % 1'i de tarım sektöründe istihdam edilmektedir.

KİT'lerde çalışanlar, Türkiye'de çalışan nüfusun % 4.2'sini teşkil etmektedir. Bu oran son iki yıl içinde kısmen de olsa azalma eğilimini göstermektedir.

Yıllar itibariyle KİT'lerdeki personel sayısında önemli bir artış olmamakta, hatta bazı yıllar azalma eğilimi göstermektedir. Buna rağmen KİT'lerde üretim hacmi ile personel miktarı arasında bir uyum olmadığı, personel fazlalığı olduğu da bilinen bir gerçektir. Bilimsel yöntemlerle hazırlanmış norm kadro çalışmaları bulunmadığı için bu fazlalığın rakamsal olarak ifadesi güçleşmektedir.

Son beş yıl içinde çalışan toplam nüfus sayısında % 18.3, KİT'lerde çalışan nüfus sayısında ise (THY'da çalışan personel ortalama 8 bin kabul edilirse) % 1.4 oranında artış olmuştur. Son beş yıllık dönemde istihdam yapısında da değişiklik olmuştur. 1986 yılında toplam çalışan nüfusun % 57.6'sı tarım, % 28.9'u hizmet, % 13.5'i sanayi sektöründe çalışmakta iken 1990 yılında tarım sektöründe çalışan nüfus oranı 9.8 puan azalmış, buna karşılık KİT'lerdeki istihdam yapısında sanayi sektörü aleyhine, hizmet sektörü lehine gelişmeler kaydedilmiştir.

1990 yılında Türkiye'de çalışan 19.209 bin kişiden % 37.2 ile 7.154 bin kişisi sosyal güvenlik kurumlarına bağlı olarak çalışmakta, % 62.8 oranında 12.055 bin kişi ise hiçbir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmaksızın çalışmaktadır. KİT'lerde çalışan personelin tamamının

<sup>(9)</sup> A.g.r., s.64.

sosyal güvenlikleri sağlanmıştır. KİT'lerde sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olarak, Türkiye genelinde sosyal güvenlikleri sağlanan personelin % 11.3'ünü oluşturmaktadır.

Türkiye'de çalışan ve sosyal güvenlikleri sağlanan 7.154 bin kişiden % 48.2'si Sosyal Sigortalar Kurumu'na, % 29'u BAĞ-KUR'a, % 21.7'si T.C. Emekli Sandığına, % 1.1'de özel sandıklara bağlıdır. KİT'lerde çalışan 797 bin kişinin % 44.2'si T.C. Emekli Sandığı, % 55.8'i de Sosyal Sigortalar Kurumu ile ilgilidir.

### 1.3 ÜRETİM YÖNÜNDEN

KİT'lerin üretimleri; mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve mali kuruluşlar (bankacılık ve sigortacılık) olmak üzere iki grup halinde ele alınmıştır<sup>(10)</sup>.

#### 1.3.1 Mal ve Hizmet Üretimi Yönünden

Türkiye ve KİT'lerin bazı mal ve hizmet üretimleri 1985 ve 1990 yılları itibariyle 8 sayılı tabloda gösterilmiştir.

TABLO 8: 1985 ve 1990 Yıllarında Türkiye ve KİT'lerin seçilmiş mal ve hizmet üretimleri.

Mal ve hizmetler	Ölçü	1985			1990			Beşyılı ortalama artış veya azalış	
		Türkiye (1)	KİT (2)	2/1 %	Türkiye (3)	KİT (4)	4/3 %	Türkiye %	KİT %
1- Madencilik :									
a) Birincil enerji kaynakları									
- Taşkömürü (satılabilir)	Bin Ton	3.632	3632	100	2.745	2.745	100	-5,5	-5,5
- Linyit (satılabilir)	"	26.623	21.783	92	43.847	36.584	83	10,5	10,9
- Ham Petrol	"	2.087	947	45	3.717	2.716	73	12,2	230
b) Metal madenleri :									
- Demir cevheri	"	3.943	2.520	64	4.906	2.949	60	4,5	3,2
- Bakır cevheri	"	2.466	2.466	100	4.019	4.019	100	10,3	10,3
- Krom cevheri	"	451	234	52	987	203	21	3,5	-2,8
- Boksit cevheri	"	60	60	100	752	752	100	60,0	60,0

(10) A.g.r., s.64.



Mal ve hizmetler	Ölçü	1985			1990			Beş yılda ortalama artış veya azalış	
		Türkiye (1)	KİT (2)	2/1 %	Türkiye (3)	KİT (4)	4/3 %	Türkiye %	KİT %
c) Metal dışı madenler :									
- Bor mineralleri	"	1.411	1.203	85	2.063	2.063	100	7,9	11,4
- Kükürt (tuvönan)	"	151	151	100	98	98	100	-8,3	-8,3
- Barit (tuvönan)	"	271	62	23	370	55	15	6,4	-2,3
2- İmalat :									
a) Tüketim malları :									
- Gövde et	"	780	48	6	514	51	10	-7,9	1,2
- Çay	"	114	114	100	140	110	79	4,1	-0,7
- Şeker	"	1.522	1.088	71	1.789	1.394	78	3,3	5,1
- Karma yem	"	2.500	478	19	3.976	524	13	9,7	1,9
- Sigara ve tütün ürünleri	"	53	53	100	61	61	100	2,9	2,9
b) Ara mallar :									
- Sıvı ham demir	"	4.330	1.443	33	4.828	2.804	58	2,2	14,2
- Petrol ürünleri	"	17.581	14.259	81	22.523	17.620	78	5,1	4,3
- Çimento	"	15.775	5.091	32	24.416	5.294	22	9,1	0,8
- Kâğıt karton	"	697	488	70	911	519	57	5,5	1,2
- Blister bakır	"	32	32	100	19	19	100	-9,9	-9,9
c) Yatırım malları :									
- Vagon	Adet	1.058	1.058	100	486	486	100	-3,2	-3,2
- Traktör	Adet	46.782	4.696	10	30.712	2.659	9	-8,1	-10,7
3- Enerji :									
- Elektrik	GWh	34.219	30.249	88	57.543	52.854	92	11,0	11,8
- Kok	Bin ton	2.510	1.425	57	3.422	2.342	68	6,4	10,4
4- Ulaştırma									
a) Yolcu taşımaları :									
- Demiryolu	Mil yolcu								
	x km	6.276	6.276	100	6.409	6.409	100	0,4	0,4
- Havayolu	Bin kişi	2.693	2.693	100	1.208	-	-	14,8	-
b) Yük taşımaları :									
- Demiryolu	Mil. ton								
	x km	7.532	7.532	100	8.030	8.030	100	1,3	1,3

Kaynak: T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara:1992, s.65-66.

KİT'ler bazı mal ve hizmet üretiminde (demir, alüminyum, taş kömürü, bakır, kükürt, bor mineralleri, sigara ve tütün mamulleri vb. gibi) yıllardır tekel olma konumlarını sürdürmektedir. Bir kısım ürünlerde ise (linyit, çay, karma yem, çimento vb.) daha önceki yıllarda hakim durumda iken, serbest piyasa ekonomisine geçiş süreci ve KİT'lerin özelleştirilmesi ile birlikte piyasa paylarının azaldığı, özellikle tüketim malı üreten KİT'lerin (et, süt, un, rafine yağ vb.) toplam üretim içindeki paylarının ise çok düşük düzeyde olduğu ve hiçbir etkinliğin bulunmadığı görülmektedir <sup>(11)</sup>.

KİT'lerin büyük bir bölümü, yıllardır sürekli büyüme ve kendi ihtiyaçlarını üretme arzusu ile gerçek ihtiyaca dayanmayan yeni yatırımlar sonucu düşük kapasite ile çalışan dev organizasyon haline dönüşmüştür. Ayrıca, yine bir çoğunun teknolojisi eski olup, bazılarında ise tesisler ekonomik ömrünü doldurmuştur.

Öte yandan Türkiye üretimi içinde tekel durumunda olan KİT ürünlerinden bazıları için serbest piyasa ekonomisi kuralları çerçevesinde, ithalat imkanlarının artırılması ile birlikte yüksek maliyetler ve kalite düşüklüğü nedeniyle rekabet gücünü içine düşmüşler ve satışlardaki azalışa paralel olarak üretimi de azaltmışlardır (taş kömürü, blister bakır).

KİT'lerin kuruluş amaçları da dikkate alınarak, piyasada etkinliği olmayan bazı tüketim malları üreten KİT'lerin durumlarının gözden geçirilerek, statülerinin devamı konusunda karar verilmesi, kaynakların daha rasyonel alanlarda kullanılması açısından yararlı olacaktır.

Bunun dışında sosyal ve ekonomik amaçlarla statülerinin devamında yarar görülen KİT'lerin de tam kapasite ile çalışmalarını sağlamak ve serbest piyasada rekabet etme imkanı yaratmak üzere kalitenin iyileştirilmesi ve maliyetlerin düşürülmesi hususunda acilen önlem alınması gerekmektedir.

---

<sup>(11)</sup> A.g.r., s.67.

### 1.3.2 Bankacılık ve Sigortacılık Hizmetleri Yönünden

1991 yılında ülkemizde faaliyette bulunan banka sayısı (TCMB dahil) bir önceki yıla göre bir eksilerek 66'ya inmiştir <sup>(12)</sup>.

1991 yılında kamusal sermayeli bankaların, mevduat ve krediler içindeki payı bir ölçüde gerilemiştir. Kamusal sermayeli mevduat bankalarının 1991 yıl sonu itibariyle toplam mevduat içindeki payı (DTH'lar dahil), bir önceki yıla göre, % 48.5'den, % 46.3'e, mevduat bankaları kredileri içindeki payı % 51.2'den, % 48.9'a gerilemiştir. Bu gerileme kuşkusuz T.Öğretmenler Bankası (TÖBANK)'nın mevduat ve kredi rakamlarının hesaplamalar dahil edilmemesi etkili olmuştur.

Kamusal sermayeli bankaların şube sayısı artarken, özel sermayeli bankaların şube sayısı azalmaktadır. Kamusal sermayeli mevduat bankalarının yurt içi banka şubeleri içindeki payı son iki yılda % 45.0'den, % 46.7'ye yükselmiştir.

Sigorta Murakabe Kurulu'nun Türkiye'de Sigorta Faaliyeti Hakkında 1991 yılı raporuna göre; sigortacılık sektöründe 32 Türk ve 17 yabancı olmak üzere 49 şirket faaliyet göstermiştir <sup>(13)</sup>.

### 1.4 YATIRIMLAR YÖNÜNDEN

1986-1990 yılları arasında kamu kesimi KİT ve özel kesim sabit sermaye yatırımlarının cari yıl fiyatlarıyla seyri aşağıdaki 9 sayılı tabloda gösterilmiştir <sup>(14)</sup>.

Tablo 9'dan da görülebileceği gibi KİT yatırımları cari fiyatlarla 1989 yılına göre % 58.4, beş yıllık ortalamaya göre % 83.7 nispetinde nakti artış göstermiştir.

Diğer kamu kesiminde bir yıl öncesine göre nakti yatırım artış hızı % 61.5 olup KİT yatırımlarına ait artış hızının üzerindedir. Beş yıllık nakti artış oranı ise % 115.4 gibi çok yüksek bir nispete

<sup>(12)</sup> Öztin Akgüç, "1991 Yılında Bankalar, Mevduat ve Krediler", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Haziran/Temmuz 1992, s.67, s.5-6.

<sup>(13)</sup> Sigorta Murakabe Kurulu, Türkiye'de Sigorta Faaliyeti Hakkında Rapor, 1991, İstanbul: 1992, s.9.

<sup>(14)</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, a.g.r., s.68.

ulaşmaktadır. 1990 yılı Yatırım Programı'nda toplama dahil edilmeyen bütçe dışı kaynaklar, fonlar ve mahalli idareler hariç toplam 7.566 projeye 20.6 trilyon lira ödenek ayrılmıştır. Özel takibe alınan ve Programda proje olarak yer alan mahalli idare yatırımları ile diğer bütçe dışı kaynaklar ve fonlardan finanse edilen projelerle birlikte 1990 yılı Yatırım Programında yer alan proje sayısı 7.902'ye, ödenek tutarı 27.8 trilyon liraya yükselmektedir. 7.902 adet projenin 3.033'ü 1990 yılında başlayan projeler olup toplam ödeneğin % 39.2'si bu projelere tahsis edilmiştir.

1990 yılı yatırım programı toplam ödeneğinin % 44.7'si yıl içinde, % 21.8'i 1991 yılında ve geri kalan % 33.5'i ise 1992 ve sonraki yıllarda bitirilecek projelere ayrılmıştır <sup>(15)</sup>.

Sabit sermaye yatırımlarında, özel sektörün bir yıl önceye göre harcamalarındaki artış ise % 56.2'dir. Beş yıllık ortalamaya göre nakdi yatırım artış hızı % 142 olup, diğer kesim yatırım artış hızlarının üstündedir. Nitekim özel kesim imalat sanayi yatırımlarında son yıllarda görülen duraklama, yerini önemli bir canlanmaya bırakmıştır. Nitekim özel kesimin imalat sanayi yatırımlarının 1990 yılında reel % 27.4 artış göstereceği tahmin edilmektedir. Bu artışta, 1989 yılı ikinci yarısında başlayan talepteki canlanma, kredi faizlerindeki düşüş, teşvik sisteminde yapılan değişikliklerle yatırım malları ithalatında sağlanan avantajların otomatik hale getirilmesi ve Türk lirasının yabancı paralar karşısında değer kazanma eğiliminin sürdürülmesi etkili olmuştur.

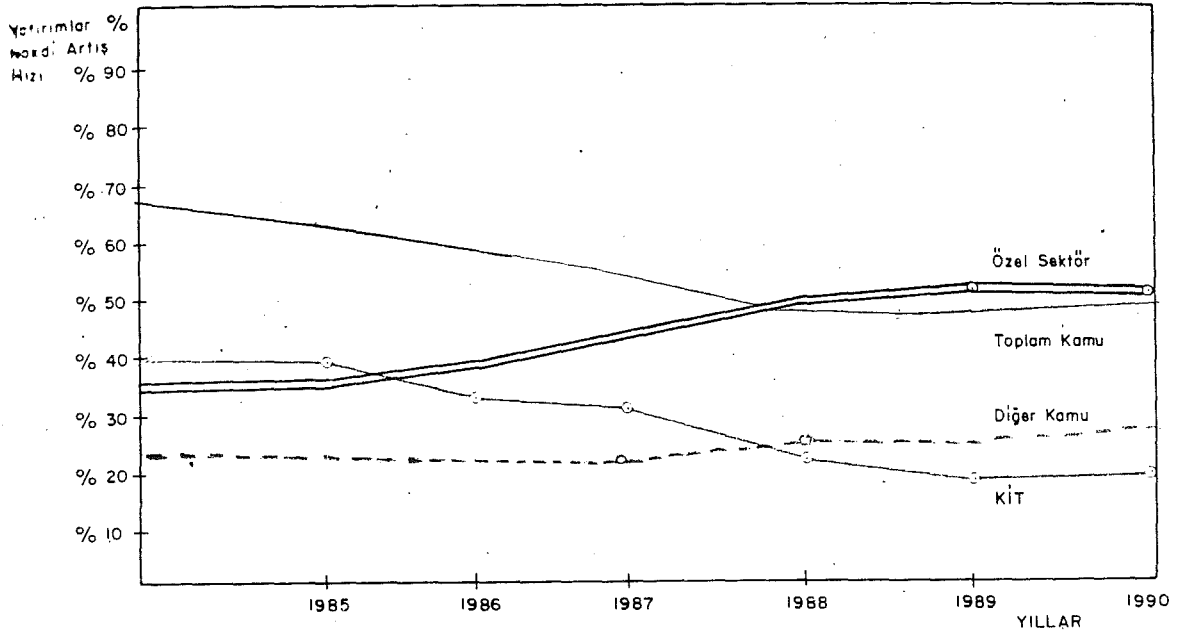
Bu politikalara bağlı olarak son altı yılda (1985-1990) her üç kesimin 6 yıllık trendi incelendiğinde; Trend'e bakıldığında son yıl KİT yatırımlarında nakdi harcama artış hızının yükseldiği, kamu'da yaklaşık aynı oranda kalırken, özel kesimde düştüğü görülmektedir. (bkz.Grafik 3 ve Tablo 9)

Sektörler itibariyle yatırım payları incelendiğinde kamu sabit sermaye yatırımlarında ulaştırmanın payı % 34.6, enerji % 18, konutun % 40.8, ulaştırmanın ise % 13.4 gibi baş sırayı oluştur-

(15) A.g.r., s.70

maktadır. Böylece 1990 yılının ikinci yarısında imalat sanayiinde ulaşılan yüksek seviye, Körfez Krizi'nin belirmesi, petrol fiyatlarındaki artış, arzda beklentiler sonucu yatırımlarda duraklamaya yol açmış, bu durum özel kesim imalat sanayi yatırımlarında ancak reel % 27.4 nispetinde bir artış beklenmesine ve özel kesim yatırım hızının düşmesine yol açmıştır.

Grafik 3: Türkiye'de 1985-1990 Yılları Arası Kamu Kesimi Özel Sektör ve KİT yatırımları.



Kaynak: T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara:1992, s.71.

1981 yılı fiyatları esas alınarak reel fiyatla saptanan KİT, diğer kamu ve özel kesim yatırımlarının toplam sabit sermaye yatırımları içindeki payları 10 sayılı tabloda gösterilmiştir.

TABLO 9: Türkiye'de 1986-1990 yılları arası kamu kesimi ve özel kesim yatırımları (cari fiyatlarla).

(Milyon TL)

Kesimler	1986		1987		1988		1989		1990	
	Program	Gerçekleşen	Program	Gerçekleşen	Program	Gerçekleşen	Program	Gerçekleşen	Program	Gerçekleşen
A- Kamu kesimi										
1. KİT	2.576.923	2.904.519	4.683.247	4.465.798	5.172.858	5.419.860	7.514.293	7.407.223	12.656.672	11.733.955
2. Diğer kamu kesimi	1.456.700	2.093.366	1.898.153	3.091.702	6.536.742	6.090.440	11.085.407	9.959.300	15.082.628	16.091.845
Toplam (A)	4.033.623	4.997.885	6.581.400	7.557.500	11.709.600	11.550.300	18.599.700	17.456.523	27.739.300	27.825.800
B- Özel kesim	2.796.000	3.752.400	5.011.200	6.570.600	10.488.700	12.655.500	21.314.200	21.187.700	35.271.000	33.101.700
Genel toplam	6.829.625	8.750.285	11.592.600	14.128.100	22.198.500	24.165.900	39.913.900	38.644.223	63.010.300	60.927.500

Kaynak: T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara:1992, s.69.

TABLO 10: Sektörlerin sabit sermaye Yatırımları ve Payları.

(1981 yılı fiyatları)

Kesimler	1986		1987		1988		1989		1990	
	Milyon TL	%	Milyon TL	%	Milyon TL	%	Milyon TL	%	Milyon TL	%
<b>A- Kamu kesimi :</b>										
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
<b>Toplam (A)</b>	<b>1.018.090</b>	<b>59,-</b>	<b>1.238.122</b>	<b>53,4</b>	<b>1.120.442</b>	<b>47,7</b>	<b>1.005.066</b>	<b>45,1</b>	<b>1.051.815</b>	<b>45,7</b>
<b>B- Özel kesim</b>	<b>811.680</b>	<b>41,-</b>	<b>1.076.442</b>	<b>46,6</b>	<b>1.231.928</b>	<b>52,3</b>	<b>1.226.211</b>	<b>54,9</b>	<b>1.251.245</b>	<b>54,3</b>
<b>Genel toplam</b>	<b>1.829.770</b>	<b>100,-</b>	<b>2.314.564</b>	<b>100,-</b>	<b>2.352.370</b>	<b>100,-</b>	<b>2.231.277</b>	<b>100</b>	<b>2.303.060</b>	<b>100,-</b>

Kaynak: T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara:1992, s.72.

Tablo 1990 ve 1991 yılı program hedefleriyle birlikte yorumlandığında şu hususlar tespit edilebilir <sup>(16)</sup>.

- KİT'lerin reel olarak sabit sermaye yatırımları içindeki payı, son beş yılda devamlı azalmış, 1986'da % 34.3 olan pay 1990 yılında % 19.2'ye inmiştir.

- Programa göre kamu yatırımlarının % 37.7'si gerçekleşmeye göre ancak % 42'si KİT yatırımlarına aittir.

- 1990 yılında kamu yatırımlarının reel % 8.5 olarak artması beklenmiş, gerçekleşme % 10.3 gibi beklenen değere yakın bir oranda olduğu ifade edilmiştir.

- Özel kesim sabit sermaye yatırımları içindeki payı devamlı artış göstermektedir. 1986 yılında % 41 olan bu pay 1989 ve 1990 yılında % 54 gibi önemli bir nispete ulaşmıştır.

- Özel kesim sabit sermaye yatırımlarının 1990 yılında % 8.6 oranında artması beklenmiş olup, artış % 10.2'dir.

## 2- KİT'LERİN SORUNLARI

KİT'lerin kurulmalarından bugüne kadar çok çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunlara bir çözüm getirmek amacıyla çeşitli tarihlerde yeniden düzenleme çalışmaları yapılmıştır. Fakat bu çalışmaların hiçbiri uygulamaya konulamamıştır. Son zamanlarda yapılan özelleştirme çalışmalarıyla da genelde KİT'lerin içinde buldukları sorunlara bir çözüm getirilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir.

Türkiye'de ve aynı şartları taşıyan diğer ülkelerde, devletin ekonomik teşebbüsler kurmak ve işletmek yoluyla üretim, istihdam ve yatırım hacminde önemli bir payın doğrudan kontrolünü elinde tutmasının yarattığı sorunların bir kısmı idari hatalardan ve işletmecilik hatalarından doğmakta (kuruluş yerinin ve teknolojisinin seçimindeki hatalar, istihdam politikasındaki yanlışlıklar gibi), bir

<sup>(16)</sup> A.g.r., s.73.



kısmı ise devletin girişimci olarak piyasaya girmesinden kaynaklanmaktadır (hukuki, yönetim ve denetim sorunları gibi) <sup>(17)</sup>.

Ayrıca KİT'lerin özerk olmaması sonucunda KİT'lerin yatırım, istihdam, finansman ve fiyatlandırma kararlarının kendileri dışında (hükümetlerce) belirlenmesi de sorunlar yaratmaktadır. Politik müdahaleler, KİT'lerde, rasyonel bir üretim ve işletmeciliği güçleştirmektedir. Ayrıca, piyasa şartları ile çalışmamak da KİT'lerde rasyonel üretim ve işletmeciliğini engelleyen bir sorundur. KİT'lerin verimsiz bir üretim, düşük kalite, yüksek maliyet, yüksek fiyatlar sonucu piyasa payını kaybedip, piyasadan çekilmek zorunda kalma tehlikesinden uzak bulunması da, KİT'ler için olumsuz bir yapılanmadır.

Özellikle temel girdiler üreten ve piyasada tekel durumunda bulunan KİT'lerin ekonomiye verdikleri zararın yükünü bütün toplum çekmektedir. devlete bağımlı olmaları işletmecilik kurallarından uzak çalışmaları, piyasa koşullarına tabi olmamaları ve zararların hazineden karşılanması gibi faktörlerin bir arada bulunması, KİT'lerin verimli ve etkin olmaları için gerekli koşulları büyük ölçüde ortadan kaldırmaktadır.

## 2.1 HUKUKİ DURUMLA İLGİLİ SORUNLAR ve ÖNERİLER

### 2.1.1 Sorunlar

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, ilk kez 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı Kanunla bir düzenlemeye tabi tutulmuşlar, bu düzenlemeyi 1964 yılında çıkarılan 440 sayılı Kanun, 1983 yılında çıkarılan ve 60 sayılı KHK'yi, kanunlaştıran 2929 sayılı Kanun ve 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeler takip etmiş, bu düzenlemelerde genelde KİT'lerin tanımı, yönetim kurullarının teşkili, yöneticilerin atanması gibi konularda yüzeysel değişiklikler yapılmasıyla yetinilmiştir.

<sup>(17)</sup> TÜSİAD, Özelleştirme, KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları, İstanbul: 1986, s.10.

Mevcut durumu yeni düzenlemelere intibak ettirmek üzere getirilen hükümler ise 233 sayılı KHK'de dahil olmak üzere, genelde uygulamaya konulamamış her yeni düzenleme yeni sorunları da peşinden getirmiştir<sup>(18)</sup>.

Örneğin, 233 sayılı KHK'de kamu iktisadi teşebbüsleri statüleri itibarıyla liste halinde sayılmış, ancak statüleri adı geçen KHK'de yer alan tanımlara uymayan kuruluşlarla ilgili gerekli düzenlemeler yapılmamıştır<sup>(19)</sup>. Dolayısıyla hukuksal bir sorun olarak, bu tür KİT'ler, listede yer aldığı şekilde, teşebbüs olarak kabul edilip, ihtiyaç duyulan kaynakları, devlet tarafından mı sağlanacaktır, yoksa kanun gereği, ihtiyaç duyulan öz kaynakları kendileri mi yaratacaklardır sorununa çözüm bulmak önem taşımaktadır<sup>(20)</sup>.

- Kamu iktisadi teşebbüsü kavramının tanımında Anayasa, 3346 sayılı Kanun, 72 sayılı KHK ve 233 sayılı KHK arasında paralellik sağlamamıştır. Aksine 3291 sayılı Kanunla "özelleştirilmesine karar verilen kuruluşlar" adı ile yeni bir statü daha getirilmiştir<sup>(21)</sup>.

- Sermayelerindeki kamu payı % 50'nin üzerinde olduğu halde 233 sayılı KHK ve 3346 sayılı Kanunda bazı kuruluşlar kapsam dışında bırakılmıştır.

- Birden fazla KİT'in iştiraki ile sermayesindeki kamu payı yaridan fazla olduğu halde bağlı ortaklık statüsüne dönüştürülmemiş ortaklıkla ilgili olarak hukuki bir düzenleme yapılmamıştır. Halen bu kuruluşlar KİT mevzuatı açısından iştirak statüsünde bulunmaktadır.

- 3291 sayılı Kanunla özelleştirilmesine karar verilen kuruluşların sermayelerindeki kamu payı % 50'nin altına düşünceye kadar kuruluşları, faaliyetleri, organları, yönetimi, denetimi, sermaye miktarını tesbite, Yüksek Planlama Kurulu yetkili kılınmıştır. Bu kuruluşlarla ilgili genel düzenlemeler bulunmamaktadır.

(18) T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, a.g.r., s.335.

(19) A.g.r., s.334.

(20) Seza Reisoğlu, "233 KHK'nin Genel Değerlendirmesi ve Bazı Sorunlar", ORHİM Seminerler serisi Görüşler, İstanbul: 1986, s.70.

(21) T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, a.g.r., s.334.

### 2.1.2 Öneriler

- 233 sayılı KHK'de öngörülen ancak henüz yapılmamış olan düzenlemeler bir an önce yapılmalıdır <sup>(22)</sup>.

- Özelleştirilmesine karar verilen kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

- KİT'lerle ilgili kanunlardaki kapsamla ilgili istisnalar kaldırılmalıdır.

- Sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerine ait olup, bağlı ortaklık statüsüne dönüştürülmemiş kuruluşlarda ilgili yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

## 2.2. ORGANİZASYON VE YÖNETİMLE İLGİLİ SORUNLAR VE ÖNERİLER

### 2.2.1. Sorunlar

- KİT'lerin yönetimle ilgili temel sorunu, bunların, yasalarda "iktisadi alanda ticari esaslara göre" veya "ekonomik gereklere göre" çalışmaları öngörülmüş olmasına rağmen çeşitli müdahaleler sonucu yukarıda belirtilen ilke doğrultusunda çalışmalarında görülen aksamalardır <sup>(23)</sup>.

- KİT'lerle ilgili temel yasalarda KİT'lerin ekonomik gereklere uygun olarak çalışmalarını temin için, KİT'ler Genel Muhasebe Kanunu, Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştay'ın denetimine tabi tutulmamışlar, 233 sayılı KHK dışında özel hukuk hükümlerine tabi kılınmışlardır. Yine 233 sayılı KHK'de ilgili bakanlığın KİT'ler üzerindeki gözetim ve denetim yetkisinin, KİT'lerin görev ve yetkilerini daraltmayacak, normal faaliyetlerini aksatmayacak şekilde kullanılması öngörülmüş bulunmaktadır.

- Ancak tatbikatta, KİT'lerin bazı kısıtlama ve müdahaleler altında çalıştıkları görülmektedir. Örneğin, personel alımları konu-

<sup>(22)</sup> A.g.r., s.335.

<sup>(23)</sup> A.g.r., s.337.

sundaki kısıtlamalar yıllardır sürmektedir. Bu kısıtlamaların kaldırılması durumunda bazı KİT'lerde norm kadro bulunmadığından ihtiyaçtan fazla personel alımı baskısı altında kalmaktadırlar. Yatırım projelerinin kuruluş yeri seçimini bazen serbestçe yapamadıkları gibi DPT'ce tahsis edilen yıllık ödeneklerin yetersiz kalışı nedeniyle yatırımlar zamanında işletmeye açılmamakta, bu arada seçilen teknolojiler de eskimektedir.

- KİT'lerde yönetici değişimi yıllardır çok sık olmaktadır. Özellikle KİT üst yöneticilerinin çok sık değiştirilmesi istikrarlı ve yetenekli bir kadro kurulup devam ettirilmesini ve bunun sağlayacağı faydadan yararlanılmasını engellemektedir <sup>(24)</sup>.

- Yönetim kadrolarına kuruluşların kendi içinden yetişmiş kişiler yerine genellikle kuruluş dışından yeterli işletmecilik tecrübesi bulunmayan kamu görevlileri arasından atanmaktadırlar <sup>(25)</sup>.

- Yönetim kuruluna dışarıdan yapılan atamalarda 233 KHK'de öngörülen ihtisasa sahip olmayan emekli veya çalışmakta olan üst düzey kamu yöneticilerinin bulunduğu, üst düzey kamu görevlilerinin esasen kendi görevlerinin çok yoğun oluşu nedeniyle yönetim kurulu üyesi oldukları KİT'lere yeterince faydalı olmadıkları gözlenmektedir.

- Uygulanmakta olan sözleşmeli ücret sistemine göre, ünvanlı görevlere daha yüksek ücretler verildiğinden giderek personel ünvanlı görevlerde toplanmakta, hiyerarşi piramidi tersine dönmüş bulunmaktadır.

- KİT'lerle ilgili yasaların temel felsefesini yerinden yönetim ilkesi oluşturduğu ve işletmelerin tüzel kişiliği olan müesseselere dönüştürülmesi esas olduğu halde, merkeziyetçilikten kurtulunamamış, işletmeler bir yana müesseselere dahi yeterli yetki devri yapılmamıştır. Yetki ve sorumluluklar yeterli açıklıkta tespit edilememiştir.

<sup>(24)</sup> Sadık Baklacioğlu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Genel Esaslar, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, No.397, Ankara: Sevinç Matbaası, 1976, s.129.

<sup>(25)</sup> T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., s.337.

- KİT'lerin teşkilatlanmasında modern teşkilatlandırma prensiplerinden yeterince yararlanılmamaktadır. Nitekim, teşkilat şemasında yer alan birimlerin tespitinde bilimsel araştırmalardan çok üst yöneticinin kişisel düşünceleri, personel rejimiyle ilgili düzenlemeler vb. etkenler etkin olmaktadır <sup>(26)</sup>.

- Merkezi yapı ile yönetilen büyük örgütlerin en önemli sorunları arasında koordinasyon yetersizliği yer almaktadır. KİT'lerin yapıları gereği bir yandan kendi bünyeleri içerisinde, diğer yandan kamu sektörü ve tüm ekonomi ile koordinasyonları gerekmektedir. Teşebbüslerin kendi içinde ve teşebbüsler arasında etkili bir koordinasyonu sağlanamamıştır <sup>(27)</sup>.

### 2.2.2 Öneriler

- KİT'lerin yasalarda öngördüğü şekilde tamamen ekonomik gereklere ve modern işletmecilik tekniklerine göre, müdahalelerden uzak, özerk bir tarzda çalışmalarına imkan verilmelidir <sup>(28)</sup>.

- Yönetimde mutlaka istikrar sağlanmalı, görevden alınmada başarı esas olmalı ve başarının ölçülmesi objektif esaslara bağlanmalıdır.

- Yönetim kadrolarına mümkün olduğunca içerden yetişmiş yeterli işletmecilik tecrübesi bulunan kişiler arasından atanmasına özen gösterilmelidir.

- Yönetim kurulunun teşkilinde de işletmecilik tecrübesi bulunan üyelerin atanmasına önem verilmeli, iş yoğunluğu yüksek kamu görevlilerinin bu kurullarda görev alması uygulaması gözden geçirilmelidir.

- Organizasyon yapıları daha rasyonel bir çalışmaya imkan verecek şekilde bilimsel araştırmalara dayalı olarak yeniden düzenlenmeli, hizmetinden yeterince yararlanılmayan üniteler gözden geçirilmeli, üniteler arasındaki görev geçişmeleri önlenmelidir.

<sup>(26)</sup> Tefik Altınok: Kamu İktisadi Teşekkülleri Sorunları ve Çözüm Önerileri, T.C. Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No. 1982/241, Ankara: Başbakanlık basımevi, 1982, s.25-26.

<sup>(27)</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., 337.

<sup>(28)</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., s.340.

- KİT'lerin işletmecilik tekniklerine uygun şekilde faaliyet göstermesini sağlayacak bir ücret sistemi getirilmeli ve organizasyonun personele parasal haklar sağlamak amacıyla şekillendirilmesinden ve böylece yönetim piramidinin bozulmasına yol açacak uygulamalardan kaçınılmalıdır.

- Yerinden yönetime ve yetki devrine önem verilmeli, teşebbüse doğrudan bağlı işletmeler müesseseler halinde teşkilanlandırılarak veya müesseselere bağlanarak, teşebbüs merkezinin politikaları belirleyen bir üst organ olması sağlanmalıdır.

- Kuruluşlar arası ve içinde koordinasyona önem verilmesi ve işlerlik kazandırılması, kuruluşlara genel ekonomik politikalar çerçevesinde verilecek hedefler dışında müdahaleden sakınılması gerekmektedir<sup>(29)</sup>.

## 2.3 DENETİMLE İLGİLİ BAŞLICA SORUNLAR ve ÖNERİLER

### 2.3.1 Sorunlar

- Anayasa, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ve Fonların TBMM'ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında 3346 sayılı Kanun, Başbakanlık Yüksek denetleme Kurulu Hakkında 72 sayılı KHK ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 sayılı KHK'de yer alan KİT tanımları arasında farklılıklar bulunduğundan, Anayasa'nın 165.maddesinde yer alan tanımla kapsamı belirlenen kamu iktisadi teşebbüslerinin, TBMM ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olma açısından farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan ancak bağlı ortaklık statüsüne dahil olmayan şirketler Anayasa ve 3346 sayılı Kanun gereği TBMM'nin denetimine tabi iken, 72 sayılı KHK'ye göre denetimi yapan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi bulunmamaktadırlar<sup>(30)</sup>.

<sup>(29)</sup> Süleyman Karataş, Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler, İstanbul: Veli Yayınları, 1992, s.85.

<sup>(30)</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., s.341.

- Yüksek denetleme Kurulu'nun Yıllık Denetim raporlarında, kuruluşların daha rasyonel bir şekilde çalışmalarını sağlamaya yönelik temennilerinden uygulamada yeterince yararlanılamamakta, bazı konularda ilgili bakanlıkça yapılması istenen tahkikat ve incelemelerin de genellikle geciktiği ve gereğince yapılmadığı görülmektedir.

- Zaman zaman yıllık denetim raporlarının TBMM KİT Komisyonu'nda görüşülmesinde gecikmeler meydana gelmektedir.

- İlgili bakanlıkların gözetim ve denetim yetkilerini kuruluşların görev ve yetkilerini daraltmayacak ve normal faaliyetlerini aksatmayacak şekilde kullanmaları gereğine yeterince özen gösterilmemektedir.

- KİT'lerde, aşama aşama gerçekleştirilen denetim faaliyetleri birbirinden farklı olmamakta, aynı işlemler çoğu kez birden fazla denetime tabi tutulmaktadır. Ancak, "olması gerekenler" (standartlar) önceden belirlenmediği için sözkonusu denetim, faaliyet sonuçlarını ölçmeye yönelik, modern anlamda denetim olmaktan uzaktır. Bu nedenle kuruluşun üretim, istihdam, yatırım, finansman ve diğer faaliyetlerindeki başarı derecesini, verilen amaçlara ne denli ulaşıldığını ölçmekten yoksundur. Sonuç olarak, bu tür mükerrer ve etkinlikten uzak denetimlerle, yönetimlerin başarılı ya da başarısız olduklarını, faaliyetlerin ekonomiye, topluma ve kuruluş amaçlarına katkı sağladığını söyleyebilmek güçtür <sup>(31)</sup>.

### 2.3.2 Öneriler

- Mevzuatta gerekli düzenlemeler yapılarak, Anayasa'nın 165. maddesi kapsamına giren tüm kuruluşlar, bir ihtisas kuruluşu olarak Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine ve bu denetim esas alınarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimine tabi tutulmalı, istisnai uygulamalardan kaçınılmalıdır <sup>(32)</sup>.

<sup>(31)</sup> Altınok, a.g.k., s.33-36.

<sup>(32)</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., s.342.

- Anayasa Mahkemesi'nin 28.1.1988 tarih ve 1988/3 sayılı kararı gerekçesinde açıklandığı üzere fonlarında Anayasa'nın 165. maddesi kapsamına girdiği göz önünde tutularak, 3346 sayılı Kanunda, 7 Nisan 1989 gününe kadar yapılması gereken ancak Ocak 1992 tarihine kadar yapılmamış olan düzenlemeler bir an önce yapılmalıdır.

- Anayasa ve 3346 sayılı Kanun gereği TBMM'nin denetimine tabi olduğu halde TBMM tarafından denetlenmesine başlanmamış olan sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerine ait kuruluşların denetimine başlanmalı ve yukarıda da değinildiği gibi gerekli yasal düzenlemelerde bir an önce yapılarak bu kuruluşların Yüksek Denetleme Kurulu'nca da denetlenmesi sağlanmalıdır.

- Özelleştirilmesine karar verilen teşekkül, kuruluş, müessese ve bağlı ortaklıkların sermayelerindeki kamu payı % 50'nin altına düşünceye kadar tabi olacakları ve halen Yüksek Planlama Kurulu'nca belirlenmesi öngörülen denetim şekli yasal bir düzenlemeyle belirlenmelidir.

- Yüksek denetleme Kurulu raporlarında yer alan denetlenen kuruluşların faaliyetlerinin daha rasyonel bir şekilde yürütülmesini sağlamaya yönelik önerilerin hayata geçirilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

- Yüksek Denetleme Kurulu'nca tahkiki ve incelenmesi istenen konuların ilgili bakanlıklarca süratle yapılması sağlanmalıdır.

- TBMM KİT Komisyonu'nca yapılan yıllık denetimlerin zamanında yapılması sağlanarak, denetim sonuçları güncelliği kaybolmadan kamuoyuna açıklanmalıdır.

- İlgili bakanlıkların gözetim ve denetim yetkilerinin, 233 sayılı KHK'de öngörüldüğü şekilde, kuruluşların görev ve yetkilerini daraltmayacak ve normal faaliyetlerini aksatmayacak şekilde kullanılmasına özen gösterilmelidir.



## 2.4 İSTİHDAMLA İLGİLİ SORUNLAR VE ÖNERİLER

### 2.4.1 Sorunlar

- KİT'lerde değişik statülerde personel çalıştırılması, aynı veya benzer nitelikteki hizmetlerin değişik statülerde çalışan personel tarafından yapılmasına ve dolayısıyla değişik imkanlar sağlanmasına neden olmuştur. Bu tür uygulamalar personel arasında ayırım yaratmakta, verimliliği de olumsuz yönde etkilemektedir <sup>(33)</sup>.

- Kuruluşların organizasyon yapılarının sık sık değişikliğe uğraması, kadroların değişmesine neden olmakta, bu durum ise personel yönetimi üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır.

- Bilimsel yöntemlerle hazırlanmış norm kadrolar olmadığı için personel ihtiyacının isabetli bir şekilde tespitinde güçlükler bulunmakta, kadroların ihtiyaca göre dağılımını da olumsuz yönde etkilemektedir.

- İş değerlemesine dayalı bir ücret sisteminin olmayışı, personel giderleri ile üretim tutarı arasında sağlıklı bir ilişki kurulmasını önlemektedir. Öte yandan toplu iş sözleşmelerinde seyyanen zam yapılması cihetine gidilmesi, ücret artışlarında verimlilik artışlarının dikkate alınmaması, ücret dengesini ve verimliliği olumsuz yönde etkilemekte, özellikle işçilere yapılan harcamalar içindeki sosyal giderlerin nispi payı yükselme eğilimi göstermektedir.

- Emekli olan işçilerin yerine yeni personel alınmasına bütçe kanunlarıyla kararnamelerle ve Başbakanlık genelgeleri ile getirilen kısıtlamaların da etkisiyle, ayrılan nitelikli personelin yerine yeni personel alımı güçleşirken, ihtiyaç fazlası personelin gerekli yerlere nakli çeşitli nedenlerle mümkün olamamaktadır. Bu nedenle, süreklilik arzeden bazı işlerde hatta bürolarda müteahhit vasıtasıyla temin edilen işçilerin çalıştırılması yeni bir uygulama olarak yaygınlaşma temayülü göstermektedir.

<sup>(33)</sup> A.g.r., s.343.

- 1475 sayılı İş Kanunu gereğince özel bir kanunla düzenlenmesi öngörülen "kıdem tazminatı fonu" nun tesis edilmemiş olması kuruluşların mali yönden sıkıntıya düşmelerine neden olmaktadır.

- KİT'lerde personelin işe uyarlanması, bilgi, beceri ve yetenek düzeyinin geliştirilmesi amacıyla yapılması gereken eğitim faaliyetlerine yeterince önem verilmemektedir. Başlangıçta işbaşı eğitimi amacıyla çıraklık okulları kurulmuş ancak daha sonra bu okulların kapatıldığı görülmüştür<sup>(34)</sup>.

- 233 sayılı KHK'nin 43.maddesinde sözleşmeli personel istihdamına imkan tanınmıştır. Fakat bu konuda ayrıntılı düzenlemeler yapılmamıştır. Bu da uygulamada sözleşmeli personelin hukuki durumu, kadrolu personelin sözleşmeli statüye geçirilmesi, sözleşmeli personelin Emekli Sandığı'na bağlanması gibi konularda sorunlar yaratabilir<sup>(35)</sup>.

#### 2.4.2 Öneriler

- KİT'lerde değişik statülerde personel çalıştırılması, aynı veya benzer işleri gören personele değişik imkanlar sağlanması çalışanlar arasında ayırım yarattığı ve çalışma verimini azalttığı için bu aksaklıkların giderilmesi amacıyla, KİT'lerin tamamına uygulanmak üzere, karlılık ve verimlilik hedeflerine uygun teşvik edici, iş gücü planlamasına, liyakat ve eğitime önem veren bir personel rejimi düzenlenmelidir<sup>(36)</sup>.

- Kuruluşların organizasyon yapılarındaki sık değişikliklerin önlenmesi için gerekli tedbirler alınmalıdır.

- Bilimsel yöntemlerle "norm" kadrolar tespit edilerek, gerçek personel ihtiyacı belirlenmeli ve personelin ihtiyaca göre dağılımı sağlanmalıdır.

(34) Abdülhalik Gürcan, "KİT'lerin Problemleri ve Çözüm Yolları", Ekonomi ve Politika, 8 Ağustos, 1980, s.3.

(35) Coşkun Aktan, KİT'ler ve Özelleştirme, İzmir: Bilkom Matbaası, 1987, s.66.

(36) T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., s.344.

- Ücret sistemleri yapılacak iş değerlemesi sonuçlarına göre belirlenmeli, toplu iş sözleşmelerinde seyyanen zamlardan kaçınılmalı, ücret artışları üretim ve verimlilikle de ilgilendirilmek suretiyle dengeli bir şekilde yapılmalıdır.

- Personel alımına yönelik kısıtlamalar özellikle üretim hatında çalışan kalifiye personel ihtiyacını karşılamaya imkan verecek şekilde düzenlenmeli, müteahhitler aracılığıyla personel istihdamından kaçınılmalıdır.

- 1475 sayılı İş Kanunu'nda özel bir kanunla düzenlenmesi öngörülen "kıdem tazminatı fonu"nun kurulması sağlanmalıdır.

- Hizmet içi eğitim faaliyetlerine önem verilerek personelin verimliliğini arttırıcı tedbirler alınmalıdır.

- İşçi, memur-sözleşmeli ayırımı yapılarak 399 sayılı KHK ile belirlenen görevlerde 1475 sayılı İş Kanunu'na tabi personel istihdamını önleyici tedbirler alınmalıdır.

## **2.5. İŞLETME ÇALIŞMALARI İLE İLGİLİ SORUNLAR VE ÖNERİLER**

### **2.5.1. Alımlar ve Stoklar İle İlgili Sorunlar ve Öneriler**

#### **2.5.1.1. Sorunlar**

- Alım programlarının sağlam verilere dayalı olarak yapılmaması veya üretim programının değiştirilmesi nedeniyle ödeneksiz harcamalar yapılmakta, ödenek aktarmaları da harcamadan önce ve yıl içinde yapılmamaktadır <sup>(37)</sup>.

- Bazı alımlarda yeterli piyasa araştırması yapılmadığı için yeterli rekabet ortamı sağlanmasında engellediğinden fiyat ve kalite bakımından kuruluşların zararına yol açabilmektedir.

---

<sup>(37)</sup> A.g.r., s.346-347.

- Alım prosedürünün zamanında başlatılmaması nedeniyle ortaya çıkan acil durumlarda ekonomik olmayan alımlara gidilmektedir.

- Alıma esas olmak üzere hazırlanan şartnamelerdeki eksiklikler hukuki ihtilaflara neden olabilmekte ve konunun mahkemeye intikal ederek işin sürüncemede kalmasına neden olabilmektedir.

- Finansman yetersizliği nedeniyle alımların parça parça yapılarak yıl içine yayılması, toplu halde alımın avantajlarını ortadan kaldırmaktadır.

- Bazı kuruluşların yeterli evsafa girdi bulamaması üretim verimliliğini düşürerek maliyetleri yükseltmekte, ayrıca ürün kalitesinin düşmesine neden olmaktadır.

- Kurucu firma veya tek satıcı durumundaki firmalardan yapılan alımlarda yeterli rekabet ortamı oluşturulamamaktadır.

- Hammadde ve muhtelif işletme malzemesi teminindeki yurt dışı bağımlılığı, önemli meblağda döviz çıkışına neden olmaktadır.

- Alım yönetmeliklerinde piyasa şartlarındaki gelişmelere paralel gerekli değişiklikler yapılmamakta, bazı kuruluşların ise alım yönetmeliği bulunmamaktadır.

- Kitlesele alım yapan kuruluşlarda stok sahalarının yetersiz olması, çürüme, bozulma, paslanma gibi evsaf kaybına neden olmaktadır.

- KİT'ler arasında gerekli koordinasyonun sağlanmamış olması ve stok kontrol sistemlerinin tamamlanamamış olması, kuruluşlar arasındaki işbirliğini güçleştirmekte ve bir kuruluşta yıllardır hareket görmeyen ihtiyaç fazlası malzemeler, ihtiyacı olan başka bir kuruluşa gönderilememektedir.

- Etkin bir stok kontrol sisteminin bulunmayışı, azami ve asgari stok seviyelerinin tesbit edilmemiş olması nedeniyle gereğinden fazla alım yapılarak stok oluşturulmaktadır.

- Varlıkları içinde stokların payının artması, genel olarak finansman yetersizliği olan ve maliyeti yüksek yabancı kaynak kullanmak durumunda olan KİT'lerde karlılığı düşürmektedir.

### **2.5.1.2 Öneriler**

- Alımların bir programa bağlı olarak, zaman, miktar, kalite ve finansman bakımından en uygun şartlarda yapılmasını sağlayacak tedbirler alınmalıdır <sup>(38)</sup>.

- Alım yönetmeliği bulunmayan kuruluşlarda yönetmelik çalışmaları hızlandırılarak bir an önce yürürlüğe konulması sağlanmalı, ayrıca mevcut yönetmelikler piyasa şartlarındaki gelişmelere paralel gözden geçirilerek, gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

- Alımlarda, bütçe ile uygunluk sağlanmalı ve ödeneksiz harcamalara meydan verilmemeye özen gösterilmelidir.

- Alım şartnamelerinin, teknik bilgi ve deneyime sahip ilgililerce hazırlanması sağlanmalı ve alım işlemleri bu şartname hükümleri paralelinde sonuçlandırılmalıdır.

- Piyasa araştırmalarının yeterince yapılmasını sağlayacak tedbirler alınmalı.

- İhtiyaç duyulan malzemelerin fiyat ve kalitesinin aynı olması halinde öncelikle diğer KİT'lerden ve yurt içi firmalardan temin edilmesine çalışılmalıdır.

- Etkin ve modern stok kontrol sistemleri kurularak, kaynakların gereğinden fazla stoklara tahsisi önlenmelidir.

---

<sup>(38)</sup> A.g.r., s.347.

- Stok sahalarının yeterli hale getirilerek, fire ve evsaf kayıpları asgari düzeye indirilmelidir.

- Yillardır hareket görmeyen ihtiyaç fazlası malzemelerin tesbiti yapılarak, bu malzemelerin ihtiyaç duyan diğer kuruluşlarca değerlendirilmesi sağlanmalıdır.

## 2.5.2 Üretimle İlgili Sorunlar ve Öneriler

### 2.5.2.1 Sorunlar

Başlangıçta sermaye birikimini teşvik etmek ve özel kesime öncülük etmek amacıyla kurulan KİT'lerin, daha sonraki yıllarda giderek büyüme ve herşeyi kendi içinde üretme arzusu ile gerçek ihtiyaca dayanmayan yeni yatırımlar sonucu atıl kapasite ile çalışan dev organizasyonlar haline dönüştükleri görülmektedir.<sup>(39)</sup>

- Tesislerin büyük bir bölümü, yıllar önce kuruldukları için teknolojileri çok eski ve ekonomik ömrünü doldurmuş bulunmaktadır. Özellikle tesislerin yatırım safhalarının finansman yetersizliği ve diğer teknik eksiklikler nedeniyle yıllarca sürmesi sonucu, işletmeye açılmadan teknolojilerinin demode olmasına neden olmaktadır. Öte yandan bazı tesislerde rastlanılan dizayn hataları, yıllardır düzeltilmemiş olup, bu sorun aşırı yedek parça kullanımı ve yakıt tüketimi ile ürün kalitesinde de belirli bir standart sağlanamamasına ve maliyetlerin yükselmesine neden olmaktadır.

- Tesislerin kuruluş yerinin seçiminde ve kapasitesinin belirlenmesinde de zaman zaman yanlışlıkların yapılması, düşük kapasite ile çalışan tesisler ve pazarlama imkanı olmayan ürünlerin üretilmesine yol açmaktadır.

- Gerek bir kuruluş bünyesindeki tesislerin, gerekse aynı ürünü kullanan kuruluşlar arasında belirli bir standardizasyonun sağlanamaması, fire ve kayıplara neden olmaktadır.

---

<sup>(39)</sup> A.g.r., s.348.

- Araştırma, geliştirme ve teknoloji üretimi konularına, kuruluşlarca gerekli önem verilmemekte, mali kaynak ve personel ayrılmamaktadır.

- Tesislerin kendi bünyeleri içinde yeterli olma kaygısı bakım, onarım ünitelerinin gereğinden fazla büyümesine yol açmış ve maliyetleri yükselten bir unsur haline gelmiştir.

- Personel seçiminde ve alımında yapılan yanlış tercihler ve getirilen kısıtlamalar üretimi olumsuz yönde etkilemiştir.

- Son yıllarda gümrük vergilerinin indirilmesi ve ekonominin dışa açılması sürecinde, KİT'ler kendilerini söz konusu gelişmeye paralel olarak geliştiremediklerinden maliyet, kalite, pazarlama gibi sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır.

- KİT'lerde genellikle üretim planlaması yapılmamaktadır. Bu ise piyasaya zamanında mal ve hizmet sunulamaması, üretilen malın piyasada bazen bulunup bazen bulunmamasına ve stokların artmasına neden olmaktadır.

- Bir işletmede üretim, öncelikle tedarik, hammadde ve ara malların kullanımı, stok ve satış aşamalarında önem taşımaktadır. Tedarik planlaması yapılmaması durumunda, gereksinmeden fazla veya eksik hammadde veya ara mallarının varlığı ile karşılaşmakta, bu durum üretimi, finansman durumunu stokları ve satışları etkilemektedir. Modern stok kontrol tekniklerinin uygulanmaması eksik kapasite kullanımına neden olmaktadır<sup>(40)</sup>.

#### **2.5.2.2 Öneriler**

- KİT'lerin kuruluş amaçları da dikkate alınarak serbest piyasa şartlarında verimli çalışma ve rekabet imkanı bulunmayan, eski teknoloji, küçük ölçekli, pazarlama sorunları olan kuruluşların belli bir program dahilinde ve uygun koşullarda elden çıkarılması<sup>(41)</sup>.

<sup>(40)</sup> Altınok, a.g.k., s.26.

<sup>(41)</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., s.349.

- Faaliyetlerinin devamında yarar görülen kuruluşların teknoloji, kapasite, kalite, yüksek maliyetle üretim vb. sorunlarının çözülmesi için bir an önce gerekli önlemlerin alınması.

- KİT'lerin sürekli büyüme eğilimlerinin önlenmesi için kuruluş yeri yanlış seçilmiş, teknolojisi hatalı, iç ve dış pazarı olmayan, yeterli ölçüde enerji ve hammadde kaynağı bulunmayan yatırımların durdurulması,

- Kapasite kullanım oranları düşük olan tesislerde pazarlama imkanlarının artırılması, tüketici tercihlerine uygun üretim imkanlarının araştırılması,

- Kuruluşlar arası ve kuruluş içi üretim standartları sağlanmak suretiyle kaçak ve kayıpların asgariye indirilmesi,

- Kuruluşlarca verimlilik artırıcı çalışmalara ağırlık verilmeli, araştırma ve geliştirme çalışmaları için yeterli finansman sağlanması gerekmektedir.

### **2.5.3 Pazarlama İle İlgili Sorunlar ve Öneriler**

#### **2.5.3.1 Sorunlar**

KİT'lerin önemli bir kısmı ithal ikamesine dayalı mal ve hizmet üretmek üzere kurulmuşlardır. Bu kuruluşların büyük bir kısmı temel mal ve hizmet üretmektedirler. Sümerbank, Et-Balık, TZDK gibi bazı KİT'ler yoğun bir rekabet ortamında faaliyet göstermektedirler. Bu nedenle sözkonusu faaliyet dallarında pazarlama araştırması önemli olmaktadır<sup>(42)</sup>. Öte yandan monopol ve piyasaya hakim durumdaki KİT'lerde üretim talep dengesine gereksinme duyulmamaktadır. Çünkü bu tür mamullerin, kalitesiz ve pahalı da olsalar, satış sorunu olmamakta, hatta üretim açıkları bulunmaktadır. Bu nedenle, ne üretilirse satılacağı düşüncesine kapılan KİT yöneticileri, bütçede pazarlama araştırması için harcamalara yer vermemektedir<sup>(43)</sup>.

<sup>(42)</sup> Selahattin Özmen, Marketing ve İktisadi Devlet Teşekkülleri, İktisadi Devlet Teşekküllerinin Başlıca Problemleri, Ankara SBF Yayını, No: 238, Ankara: 1968, s.60-64.

<sup>(43)</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., s.336.



- Dünyadaki hızlı değişmeler sonucu, kapalı ekonomi yerine açık ekonominin tercih edilir olması, bunun sonucu olarak ithalattaki bazı sınırlamaların kaldırılması, gümrük vergisi ve ithalatta alınan fonların azaltılması, KİT'leri yeni rekabet şartları ile başbaşa bırakmaktadır. Bu hızlı değişikliğe hazır olmayan KİT'lerin satışlarında tıkanıklıklar başgöstermiş, bir yandan ucuz ve kaliteli ithal ürünler, diğer yandan artan üretim girdileri (işçilik, ilk madde ve malzeme giderleri ve genel imal giderleri) bazı KİT'leri zor duruma sokmuştur. Sonuçta bazı kuruluşlarda, üretimin azaltılması ya da stok birikimi gibi nedenlerle zararına satış zorunluluğu ortaya çıkmıştır <sup>(44)</sup>.

- Ekonominin konjonktürel dalgalanmaları sırasında tüm sanayi kesiminde görülen bu durumlar, özel sektör kuruluşlarınca yapılan maliyetleri düşürme politikaları ve uygulamaları ile bertaraf edilmekte, ancak ülkenin siyasi ve sosyal şartlarına bağlı olarak yönetilmekte olan KİT'ler özel sektör gibi davranmamakta, bu nedenle bu dalgalanmalardan oldukça etkilenmektedir. Bu duruma, finansman açıklarının yüksek faizli ticari kredilerle karşılanmasının getirdiği maliyet artışlarının eklenmesi, fiyatların bu maliyet artışları paralelinde artırılmaması gereği KİT'lerin pazarlama sorunlarını ön plana çıkarılmaktadır.

- Kamu iktisadi teşebbüsleri 233 sayılı KHK'ye göre fiyat belirlemede tamamen bağımsızdırlar. Fakat bu bağımsızlık kağıt üzerinde kalmakta ve ilgili bakanlıkların fiyatlara sürekli müdahaleleri görülmektedir. Öte yandan, hammadde ve personel giderlerinin yüksek oluşu nedeniyle üretim maliyetleri artmış ve bu artış fiyatlara yansımıştır. KİT ürünlerinin fiyatları dünya fiyatlarından yaklaşık % 7-10 oranında daha fazladır. Bu durum ürünlerin dünya pazarlarında rekabet şansını azaltmaktadır. Özellikle şeker ve plastik hammaddelerin de iç fiyatların yüksekliği, bu ürünleri kullanan diğer sanayii işletmelerinin maliyetlerini yükseltmekte ve dışa açılmayı güçleştirmektedir <sup>(45)</sup>.

<sup>(44)</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., s.349-350.

<sup>(45)</sup> Mustafa Aysan, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Uluslararası Pazarlar, İstanbul Üniversitesi Yayını, No: 2801, İstanbul: Formül Matbaası, 1981, s.14-15.

### **2.5.3.2 Öneriler**

- Pazarlama faaliyetlerine önem verilerek mamullerin iç ve dış piyasalarda satışının sağlanması gereklidir <sup>(46)</sup>.

- İşletmeciliğinin en önemli fonksiyonlarından biri olan pazarlama faaliyetlerine önem ve öncelik verilerek bu konuda yetenekli eleman ihtiyacının karşılanması ve gerekli ekipmanla takviye edilmesi,

- KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin rekabet şartlarına uygun fiyat ve kalite ve standartta olmasını sağlamak amacıyla gerekli çalışmalara başlanması, maliyetleri kontrol altında tutacak tedbirlere öncelik verilmesi,

- Araştırma, geliştirme, teknoloji üretimi ve transferi ve hizmetiçi eğitim konularına gereken önemin verilerek uygulamaya konulması, gerekmektedir.

### **2.5.4 Banka ve Sigortacılıkla İlgili Sorunlar ve Öneriler**

#### **2.5.4.1 Sorunlar**

- Yüksek maliyetli mevduat kaynağını, düşük faizli ihtisas kredilerinde kullandıran T.C. Ziraat Bankası, T.Halk Bankası, T.Emlak Kredi Bankası gibi ihtisas bankaları, bu faaliyetlerinden dolayı olumsuz yönde etkilenmektedir <sup>(47)</sup>.

- Bankaların takipteki alacakları, konjonktürel hareketlerinin yanısıra, hatalı kredi tercih ve tahsisleri nedeniyle artış göstermektedir.

#### **2.5.4.2 Öneriler**

- Düşük faizli ihtisas kredileri vermekle görevli ve yükümlü bankalara kaynak maliyetini dengeleyici destek sağlanmalıdır <sup>(48)</sup>.

<sup>(46)</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., s.350.

<sup>(47)</sup> A.g.r., s.351.

<sup>(48)</sup> A.g.r., s.351.

- Takipteki alacaklardaki artışlar dikkate alınarak; sektörel anlamda risk dağılımında ve kredinin açılışından kullandırılışına kadar olan tüm kredilendirme sürecinde gereken özen gösterilmeli, tahsilatı hızlandırıcı tedbirlere önem verilmelidir.

## 2.6 YATIRIMLARLA İLGİLİ SORUNLAR VE ÖNERİLER

### 2.6.1 Sorunlar

- Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak üzere tasarrufları arttırarak yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltme çabasında bulunan Devletin, kamu ve özel sektör yatırım politikaları Beş Yıllık Planlar ile belirlenmiştir. Kamu sektörü içinde yer alan KİT'lerin yatırım kararları da, sözkonusu plan ve programlar doğrultusunda olmaktadır. Yatırım programlarının belirlenmesinde ekonomik verimlilik ve karlılığın dışında siyasal, sosyal, kültürel ve diğer nedenler öncelik kazanmaktadır. B u durumda, KİT'ler kuruluş yönünden uygun olmayan yatırım projelerini gerçekleştirmek zorunda bırakıldığından yatırım karlılığı ve verimliliği düşmektedir<sup>(49)</sup>.

- KİT'lerde tamamlanmış bazı yatırımlar üretim artışına yol açmadığı gibi, bir kısmı pazar bulma, bir kısmı teknolojik çözüm bekleme, bir kısmı işe yeterli girdi temin edememekten dolayı atıl bir şekilde beklemektedir<sup>(50)</sup>.

- Mevcut ve eski tesislerde ürün ve verim artışı sağlayacak rehabilitasyon yatırımlarında gecikmeler olduğu gibi, bitirilen bazı rehabilitasyon yatırımlarında da beklenen verim elde edilememiştir.

- Sektörel yönden projelerin dağılımında son zamanlarda öncelikler belirmesine rağmen sektör içinde yatırımların uygun öncelikleri genellikle saptanamamakta, projelere ait yatırımların tutarları kazanılan bunca tecrübeye rağmen gerçekleşmelerin çok altında öngörülmektedir.

<sup>(49)</sup> Altınok, a.g.k., s.29-30.

<sup>(50)</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., s.351.

- İşletmeye açılma aşamasında olan bazı tesislerde, nitelikli teknik personel ile ham, yardımcı ve kimyevi madde teminindeki gecikmeler üretim programlarının gerçekleştirilememesine sebep olmaktadır.

- Özelleştirmeye tabi kuruluşlarda, yarım kalmış yatırımların nasıl değerlendirileceği, tamamlanması için nasıl kaynak bulunacağı, yanlış kuruluş yeri seçilen, yeteri talebi bulunmayan bazı yatırımların tasfiyesinin mümkün olup olmadığı, gerice yörelerdeki yatırımların karlılık garantisinin nasıl sağlanacağı, yeni teknoloji gerektiren eski tesislerin yatırım politikasının özelleştirme öncesi belirlenip belirlenemeyeceği konuları henüz açıklığa kavuşmamıştır.

- Yatırımlarla ilgili devam eden kaynak sıkıntısı kimi KİT'lerde işletme faaliyetlerine ait kaynakların yatırımlarda kullanılmasına kimi KİT'lerde ise yüksek faizli kısa süreli ek kredilere başvurulmasına yol açmış olup, yatırımlar süresinde bitirilemediğinden maliyetleri de giderek yükselmiş bulunmaktadır.

### 2.6.2 Öneriler

- Teşebbüslerin yeni yatırımlara başlayabilmesinin öncelikle mevcut tesislerin kapasite kullanım oranlarının yüksek olmasına bağlanması, teknoloji seçimi, kapasite tesbiti, kuruluş yeri seçimi, pazar araştırması gibi konularda ön çalışmaların ve hesapların dikkatle yapılması, yatırım tamamlandığında atıl şekilde bekleme durumunda kalınmaması<sup>(51)</sup>.

- Rehabilitasyon yatırımlarının verim ve karlılığı artırıcı şekilde zamanında bitirilmesi,

- Sektör içinde yatırım kararlarının verilmesinde ve yer seçiminde objektif kriterlerin ön planda tutulması, tecrübe edilmemiş transferlerden kaçınılması ve demode teknoloji transfer edilmemesi, teknolojik birikimi sağlayıcı ve kalkış (take off) noktasına ulaşmaya yönelik teknolojik araştırma ve eğitim yatırımlarına gereken önceliğin verilmesi,

<sup>(51)</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., s.352-253.

- Yatırımların işletmeye açılmadan önce montaj, işletmeye alma ve işletme personelinin eğitimine önem verilmesi, proje teminine uygun olarak girdilerin ve oritasyonu tamamlanmış işletme personelinin zamanında temini,

- Özelleştirilmesine karar verilen bazı KİT'lerin "Yatırım-Kaynak", "Arz-Talep", "Girdi-Kapasite", "Fayda-Masraf" dengelerinden kaynaklanan sorunlarının özelleştirme öncesi ilgili kurumlar arası etkin bir koordinasyon kurularak çözümlenmesi,

- Projesi hazırlanmamış, finansman sorunu çözümlenmemiş yatırımlara kesinlikle müsaade edilmemesi, geçmiş yıllarda başlayan yatırımların da yeterli ödenek olarak tamamlanması, ödeneklerin hacama öncesi alınarak ödeneksiz harcamaya, pahalı kısa süreli kredi kullanımına, işletme sermayesi ihtiyacına ait kaynakların yatırımlara harcanmasına yol açılmaması gerekmektedir.

## 2.7. ÖZELLEŞTİRMEYE İLİŞKİN SORUNLAR VE ÖNERİLER

### 2.7.1 Sorunlar

- 3291 sayılı Kanun'da YPK'ya verilen yetkiler dahilinde, özelleştirilmesi kararlaştırılıp hisseleri KOİB'na devredilen kuruluşların 233 sayılı KHK hükümlerine yani mevcut KİT statüsüne tabi olmaya-  
cakları yönünde alınan YPK Kararları ile bu kuruluşların hukuki statüleri belirsizliğe girmiş ve sermayesinin tamamı devlete ait olanların bile KİT sayılıp sayılmayacakları hakkında tereddütler ortaya çıkmıştır<sup>(52)</sup>.

- Karlılık ve verimlilikleri oldukça düşük olan KİT'lerin hisseleri ve/veya varlıklarının halka, çalışanlara, yerli ve yabancı yatırımcılara satışında hem satışı cazip kılan ve hem de satılan kuruluşun belli bir süre içinde karlılık ve verimliliğinin yükseltilmesini sağlayacak, çeşitli teşvik uygulamalarına yeterince gidilmemiştir.

<sup>(52)</sup> A.g.r., s.354-356.

- Özelleştirme kapsamına alınan KİT'lerin TTK'na dayalı, YPK'ca onaylanan ana statülerinde, yönetim ve denetim kurullarına yapılacak atamalar için belirlenen nitelik şartları, 233 sayılı KHK'nin KİT'ler için öngördüğü öğrenim, mesleki bilgi, başka iş ve hizmet, siyasi faaliyet yasağı gibi şartları içermemektedir. Bunun sonucu kamu sermayesinin zaman zaman % 100'e ulaştığı bu kuruluşların sözkonusu organlarına çok değişik nitelik ve yapıda kişilerin atanması bu organların etkinlik ve verimliliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

- Özelleştirme kapsamına alınıp uzun süre özelleştirme açısından bir uygulamaya tabi tutulmayan birçok kuruluşun, işletme faaliyetleri yönünden çeşitli sorunlarla karşılaştığı ve bu sorunların hukuki yetkiye haiz olmayan uygulamalarla aşılması mecburiyetinde kalındığı görülmüştür. Finansman ve yatırım programlarının hazırlanması, sabit kıymet ve personel alımı gibi konularda kuruluşlara muhatap mercilerde belirsizlik ve yetkisizlik gerekçeleri ile faaliyetler aksamaktadır.

- Özelleştirmeden önce bir rehabilitasyona ve hatta modernizasyona tabi tutularak piyasa şartlarına göre güçlendirilmesi kaçınılmaz olan kuruluşların Kamu Ortaklığı İdaresi'ne devredilmesiyle bu konularda başarı sağlanamamaktadır. Zira Kamu Ortaklığı İdaresi rehabilitasyon faaliyetlerini yürütebilir bir yapıya sahip olmadığından kuruluşlar sorunları ile belirsizlik içinde başbaşa kalmaktadır.

- Yarım kalmış tesis satışları ile satış bedellerinin tahsil edilememesi, öngörülen tamamlama yatırımlarının yapılamaması ve bu tesislerin işletilememesi sonucu bu tür özelleştirmeler kamuya ilave sorun ve yükler getirmiştir.

- Özelleştirilmek üzere Kamu Ortaklığı İdaresi'ne devredilen kuruluşların özelleştirilmesi sonucu elde edilen hasılatın dağıtımı konusunda sürekli politika değişikliği yapılmıştır. Sağlanan hasılatın ilgili kuruluşlara gerekli ve yeterli aktarmaların yapılmaması, özellikle karlı birimleri satılan kuruluşların (kalan zararlı birimlerinin

de oluşturduğu yüklerle) finansman başta olmak üzere sorunları büyümektedir.

- İşletme hakkı devir şeklinde yapılan özelleştirme uygulamalarında özellikle yapılan sözleşmelerden kaynaklanan uygulama sorunları ortaya çıkmaktadır.

### 2.7.2 Öneriler

- Özelleştirme kapsamına alınan KİT ve bağlı birimlerinin içinde buldukları statü belirsizliği ve bundan kaynaklanan aksaklıkların giderilmesine yönelik yasal ve yönetsel düzenlemeler tamamlanmalıdır<sup>(53)</sup>.

- KİT'lerin özelleştirilmesi esnasında yapılan hisse satışlarının hızlandırılması ve yaygınlaştırılması için, ilgili diğer ekonomik ve mali politikalara, sermaye piyasasının temel esaslarına ters düşmemek üzere, çeşitli teşvik tedbirlerinin belirlenip uygulanması yararlı olacaktır.

- Özelleştirmenin başarıyla sonuçlanması için hangi KİT'in daha önce satışa çıkarılacağı önemlidir. Daha sonra ise, etkinliği olan KİT'in pay senetlerinin kimlere satılacağına, ne miktarda satılacağına ve sermaye piyasasının yeterli olup olmadığına karar verilecektir<sup>(54)</sup>.

- Yarım kalmış tesis satışlarından olumlu bir sonuç alınmayacağı ortaya çıktığına göre bu satışlardan doğan sorunların ortadan kaldırılması için ana politika değişikliği de dahil olmak üzere gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir. İşletme hakkı devri uygulamalarını belirleyen düzenlemelerdeki eksikliklerin giderilmesi önem taşımakta olduğundan bunlara göre hareket edilmesi gerekmektedir<sup>(55)</sup>.

<sup>(53)</sup> A.g.r., s.356.

<sup>(54)</sup> Nuri Uman, "KİT'lerin Özelleştirilmesinin Yaratacağı Sorunlar", Para ve Sermaye Piyasası, İstanbul: Şubat 1988, s.17.

<sup>(55)</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., s.357.

- Özelleştirmeden sağlanan gelirlerin dağıtımında, özelleştirilen birimin ait olduğu KİT'in karşılaştığı finansman sorununun dikkate alınması ve gelirin paylaşılmasının buna göre yapılması yararlı olacaktır.

- Özelleştirmeye birlikte gelen bir tehlike de, kuruluşun arzu edilmeyen etkilere sahip olanların eline geçmesidir. Yabancı sermayedarlar ve fiyatlandırma veya kamu güvenliğinin sağlanmasında istenmeyen politikalar gibi<sup>(56)</sup>. Ayrıca tekel konumundaki kuruluşların özelleştirme sonucunda özel sektör tekellerine dönüşmemesi, yabancı sermayenin stratejik önemi olan kuruluşlardaki çoğunluğu ele geçirmemesi için çeşitli önlemler alınmalıdır<sup>(57)</sup>.

- Özelleştirme programının başarıya ulaşmasında genel ekonomik politikalar çerçevesinde uygulamaya konulan para-kredi, ithalat-ihraç ve döviz politikalarının önemli etkileri görüldüğünden, bu politikaların uygun bir süre için özelleştirilmesine karar verilen KİT'lerin üretim-satış ve finansman darboğazına girmelerini önleyici ve iyileştirmelere imkan verecek tarzda uygulanmasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

- Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların bir çoğunun piyasa koşullarında rekabete hazır olabilmesi için rehabilitasyona ve hatta modernizasyona ihtiyaç olduğu ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nin bunu sağlayacak şekilde örgütlenmediği dikkate alınarak bu yönde gerekli önlemlerinin alınması uygun olacaktır.

## 2.8 MALİ DURUMLA İLGİLİ SORUNLAR VE ÖNERİLER:

Bu konuyu çalışmamızın Üçüncü Bölümü'nde incelemeye çalışacağız.

<sup>(56)</sup> Rifat ESEN, "Privatization in Developing Countries; the Objectives, Principles and Techniques", Yapı Kredi Economic Review, s.3, İstanbul: April 1989, s.51.

<sup>(57)</sup> T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, A.g.r., s.357.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

# KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN FİNANSMANI VE FİNANSMAN KAYNAKLARI

KİT'lerin başlangıç sermayeleri bütçeye konulan ödeneklerle doğrudan devlet eliyle sağlanmaktadır. Kuruluş sermayeleri teşebbüslere herhangi bir yük getirmemekte, sermayenin geri ödenmesi söz konusu olmadığı gibi bir faiz yükü de söz konusu değildir. Kuruluş kanunlarına göre teşebbüsün tüm sermayesi devletçe sağlanabileceği gibi devlet ayrıca karma şirketler ve iştiraklar halinde değişik oranda sermayeye katılabilir <sup>(1)</sup>.

KİT'in başlangıç sermayelerinin tamamı ödenmemişse geriye kalan kısım iki şekilde karşılanmaktadır <sup>(2)</sup>.

- 1) Her yıl bütçeye ödenek konularak,
- 2) Oto finansman yoluyla, teşebbüslerin yıllık karlarının bünyelerinde bırakılmalarıyla sağlanır.

KİT'lerin tespit edilen esas sermayesi ve buna göre yapılan sermaye ödemeleri yetersiz kaldığından zamanla artan faaliyetlerini, sabit sermaye yatırımlarını, büyüyen iştiraklerini karşılamakta, dolayısıyla kaçınılmaz olarak öz sermaye dışında yabancı kaynaklara başvurulmaktadır <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Selahattin Özmen; Türkiye'de ve dünyada KİT, Ankara, 1967, s.49.

<sup>(2)</sup> İlhan Evliyaoğlu; İktisadi devlet teşekkülleri, Ankara, 1972, s.13.

<sup>(3)</sup> Agah Oktay Güner, Türkiye'nin Kalkınması ve İktisadi Devlet teşekkülleri, 2.Bası, Damla Yayınevi, İstanbul, 1978, s.398.

KİT'lerin yatırım ve finansman programları Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun onayı Devlet Planlama Teşkilatı'nın ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun görüşleri alınarak hazırlanır. Hazırlayan ünite, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanlıktır (4).

KİT'in yıllık finansman gereksinimleri, varolan finansman açıklarıyla yatırım harcamalarının toplamından oluşmaktadır ve bu gereksinmelerinin karşılanması gerekmektedir (5).

KİT'in finansman olanakları, kendi faktör gelirleriyle iç ve dış alacaklarının toplamından, vergiler, öbür yasal ödemeler, iştiraklerin sermaye artışı, stok değişimi ve borç ödemeleri çıkarılarak elde edilmektedir. Bu gelir-gider farkı, ya da teknik deyimle kaynak-ödeme farkı (KÖF) ve yatırım giderleri toplamı, KİT'in yıllık finansman gereksinmelerini vermektedir.

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

KİT'lerin öz kaynak yetersizlikleri sonucu faaliyetlerini sürdürebilmeleri için kaynak gereksinmelerini karşılayabileceği başlıca finansman kaynaklarını şöyle sıralamak mümkündür:

1) Kısa vadeli finansman kaynakları içinde Merkez Bankası Dolaysız Kredileri, Özel Fon, 20 sayılı Fon ve Destekleme Fiyat

(4) 18.6.1984 tarih ve 18435 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, m.29.

(5) Yakup Kepenek, 100 Soruda Gelişimi, sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, 1.Bası, Gerçek yayınevi, İstanbul, s.85.

İstikrar Fonu ile banka kredileri, 2) Uzun vadeli finansman kaynakları olarak da bütçe, Devlet Yatırım Bankası, Dış Proje Kredileri ve Oto finansman incelenecektir <sup>(6)</sup>.

## I- KISA VADELİ FİNANSMAN KAYNAKLARI

### 1.1 MERKEZ BANKASI

#### 1.1.1. Merkez Bankası Dolaysız Kredileri

KİT finansmanında T.C.Merkez Bankası'nın yeri 2 açıdan önem taşımaktadır. Birincisi, tarımsal ürünlerin destekleme alımlarında Banka'nın, TMO, T.Şeker gibi KİT'e açtığı kredilerdir. İkincisi de DYB aracılığıyla KİT'in yatırımlarının finansmanına yaptığı katkılarıdır <sup>(7)</sup>.

Merkez Bankası reeskont ve avans gibi yollarla bir yandan bankacılık sistemine kredi sağlarken, bir yandan da kamu kesimi (Hazine ve KİT'ler) için sık başvurulmuş elverişli bir kredi kaynağını oluşturmaktadır. Merkez Bankası'nın kamu kesimine açtığı kredilerde faiz oranları, özel sektöre açılan kredilerden oldukça düşüktür <sup>(8)</sup>.

Türkiye'de 1989 yılı sonlarına kadar Merkez Bankası kredileri bir para politikası aracı olarak değil kalkınmanın finansmanı amacıyla selektif kredi politikasının bir aracı olarak kullanılmıştır. Merkez Bankası'nca uygulanan kredi politikasının esasları, ekonominin tarımsal ve sınai üretim gücünü ve dışa açılmasını desteklemek amacıyla, teşviki öngörülen sektörlerin finansman ihtiyaçlarını karşılamak olmuştur. 1989 yılı Ekim ayında alınan bir kararla, Merkez Bankası'nın orta ve uzun vadeli kredi açması uygulamasına son verilmiştir. Benimsenen yeni kredi politikasına göre Merkez Bankası reeskont olanakları, bankacılık kesiminin likiditesini ayarlamak amacıyla açılan kısa vadeli kredilerle sınırlandırılmıştır. Bu suretle reeskont kredileri, selektif kredi politikası aracı olmaktan çıkartılarak, sadece para politikasının yürütülmesi amacıyla kullanılacak bir araç haline gelmiştir.

<sup>(6)</sup> Güner, a.g.k. s.398.

<sup>(7)</sup> Kepenek, a.g.k., s.86.

<sup>(8)</sup> T.C.Merkez Bankası, 1989 Yıllık rapor, s.38.

KİT'lerin aşırı büyümesi, teknolojiye geri kalması, fiyat ve tarife ayarlamalarında gecikmeler, aşırı istihdam vb. sebeplerle finansman sıkıntısı içine girmişler ve devlet bütçesi üzerinde önemli yük oluşturmuşlardır<sup>(9)</sup>.

1983 yılından itibaren KİT'lerde iyileştirme faaliyetleri başlanmış, zarar eden kuruluşlar karlı hale getirilmiştir.

KİT'ler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 35. maddesi uyarınca, KİT'lerin ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları gerektiğinde Bakanlar Kurulu'nca tesbit edilebilir ve tesbit edilen fiyatlar maliyetlerin altında bulunduğu takdirde ise uğranılan zarar ile birlikte, mahrum kalınan kar ait olduğu yıla veya ait olduğu yılı izleyen yılın genel bütçesine konulacak ödeneklerle karşılanmaktadır. Mahrum kalınan kar ise, mal veya hizmet satış maliyeti üzerinden % 10 kar payı tahakkuk ettirilerek hesaplanmaktadır. Ayrıca, teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklarda konuları ile ilgili olarak Bakanlar Kurulu'nca görev verildiği takdirde bu görevden doğan zarar ve mahrum kalınan kar da yukarıda değinilen esasa göre belirlenmektedir.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin bütçe üzerindeki ağırlığının azaltılması şeklinde bir politikanın benimsenmiş olmasına rağmen KİT'lerin finansman ihtiyacının sürekli olarak büyümesi karşısında, finansman ihtiyacının büyük bir kısmının bütçeden karşılanması, bütçe transferleri üzerindeki önemini korumaktadır. KİT'lerin yeniden yatırımlarının artması kaynak yetersizliğine neden olmakta, bütçeden transferleriyle giderilebilmektedir<sup>(10)</sup>.

KİT'lerin destekleme vs. amaçlı finansman ihtiyaçları hazine kefaletini haiz bonolarla karşılanmakta ve Merkez Bankası'nın borçlusu hazine olan kıymetli kağıt portföyü bu yolla birikmektedir (Hazine Kefaletini Haiz Bonoların 1979-1992 dönemindeki gelişimi için bkz. Tablo 12). Hazine'nin KİT'lere yapması gereken sermaye ve görev zararı ödemelerini, zaman zaman kendi çıkardığı bono ve tahvillerle yapması KİT'lerin hazine portföyünü oluşturur.

<sup>(9)</sup> T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1987 ve 1988 KİT'ler Genel Raporu, s.35,39.

<sup>(10)</sup> Tezer Oçal ve Ö.Faruk Çolak, Para ve Banka, İstanbul: İmge Yayınevi, 1988, s.85.

T.C. Merkez Bankası'nın elli yıllık faaliyet döneminde özellikle fiyat tanzimi ve stok tesisi için açtığı bir kısım krediler vadelerinde ödenmediğinden 1960'dan sonra konsolide edildiği görülmektedir. Bu sonucu zorlayan koşullar gözönünde bulundurulursa, Merkez Bankası'na orta ve uzun vadeli kredi verme yetkisinin tanınmasının para arzı ve kredi hacminin ekonomik gidişe ve devletçe izlenen ekonomik politikaya göre ayarlanmasında bazı güçlükler doğurduğu söylenebilir.

Fiyat tanzimi ve stok tesisi için her yıl Toprak Mahsulleri Ofisi'ne, Tanzim Satış Kooperatiflerine, Tekel Genel Müdürlüğü'ne ve Şeker Şirketi'ne açılan Merkez Bankası kredileri mahsul durumuna göre değişmektedir. Bunun, para-mal akımı arasındaki denge bakımından önemi açıktır. Fakat bu mekanizmanın iyi işlemesi, tanzim edilen fiyatların piyasaya uygun olmaları, tesis edilen stokların kısa zamanda satılarak Merkez Bankası'ndan alınan kredilerin geri ödenmesine bağlıdır. Bu koşulların yerine getirilememesi enflasyonist etki doğurabilir.

KİT'lerin finansman program ve gerçekleştirmeleri, kaynak ve ödeme dengeleri ile finansman yerlerinin işletme bazından ziyade Maliye Bakanlığı'nın kontrolü altında olan Bütçe, DYB, dış proje kredisi ve DFİF gibi kaynaklara göre düzenlenişi nedeniyle kuruluşların gerçek finansman yapısını göstermemektedir. Kuruluşların özellikle son yıllarda başvurmak zorunda kaldıkları ve büyük tutarlara ulaşan ticari banka kredileri, T.C. Merkez Bankası'nın kredileri finansman kaynakları açısından değerlendirilmemektedir. Karın tamamı ise kuruluşlar için finansman kaynağı olarak gösterilmektedir. Bu karın bir sonraki yıl kuruluş bünyelerinde kalacak kısmı, sadece ayrılacak yedekler ile varsa birikmiş zararlara yapılacak mahsuplardır. Bunun dışında kalan kısım kurumlar vergisi, Hazine kar payları ile temettülerden oluşacak ve yabancı kaynak niteliğine dönüşecektir<sup>(11)</sup>.

(11) T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1982, Ankara: 1984, s.125.

Merkez Bankası kredilerinin büyük bölümü destekleme alımları, sanayi ve ihracat kredileri olarak kullanılmaktadır. M.B.'nin KİT'lere açtığı kredilerin yıllar itibarıyla dağılımı Tablo 11'de gösterilmiştir.

T.C.M.B.'nin 51.maddesine göre Banka İ.D.T.'lerin hammadde ve mahsul alımı ile ilgili mevsimlik ihtiyaçları için düzenleyecekleri en çok 9 ay vadeli Hazine Kefaletine haiz bonolarını iskonto etmekte ve avans vermektedir. Kanuna göre Banka bu kuruluşlara yatırım için kredi veremez (uzun vadeli) ve bu kaynağın kullanımında da yine D.Y.B. aracılık etmiştir <sup>(12)</sup>.

24 Ocak 1980 istikrar programı çerçevesinde uygulamaya devam edilen sıkı para ve kredi politikası, 1981'de maliye politikası ile de desteklenerek, genel olarak parasal göstergelerin, bu arada Merkez kredilerinin artış hızında da önceki yıllara göre yavaşlama görülmüştür (Tablo 13).

---

<sup>(12)</sup> T.C.Merkez Bankası, Yıllık Rapor 1982, Ankara: 1983, s.61.

Tablo 11 Merkez Bankası tarafından kamu girişimlerine açılan dolaysız krediler (Milyar TL)

Yıllar	Tekel Gn.Md.	TMO	Şeker Fab.	Çay Kurumu	EBK	Sümer- bank	SEK	Zirai Donatım K.	Etibank	Kömür İşletmeleri	Demir-Çelik İşletmeleri	Elektrik Kurumu	Petrol Ofisi	Azot Sanayi	Seka	Çimento	Diğer	Toplam	MB. Taraf. % Ko. A. K. KFG
1970	1.8	1.1	0.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.6	43.7
1971	1.8	3.0	0.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.5	75.4
1972	1.8	3.3	0.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.8	50.2
1973	2.3	2.7	0.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.7	40
1974	2.3	6.7	1.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.0	44.7
1975	2.2	6.0	4.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.6	31.2
1976	7.0	12.2	3.6	1.3	1.1	-	0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25.4	52.6
1977	15.2	18.6	6.0	3.2	2.2	0.8	0.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46.5	79
1978	21.3	21.5	9.4	5.6	4.2	2.0	0.7	0.3	-	0.3	0.5	1.8	-	-	-	-	-	67.6	89.4
1979	28.1	25.5	15.5	11.1	7.0	4.4	0.8	4.6	3.5	7.5	1.4	10.5	1.8	0.4	0.6	0.1	-	122.8	64.4
1980	35.7	40.2	29.6	12.9	10.2	8.2	1.2	6.3	4.7	10.7	2.3	12.9	1.7	0.9	0.5	0.1	-	178.1	58.2
1981	58.8	63.3	29.5	12.9	19.1	8.4	1.3	6.2	4.7	10.7	2.3	12.9	1.7	0.9	0.5	0.1	-	233.3	47.7
1982	54.0	89.1	29.4	12.9	20.4	8.7	1.4	6.3	4.7	10.8	2.4	13.0	1.8	0.9	0.6	0.1	-	256.5	59.1
1983	49.1	86.1	29.3	12.9	21.9	9.2	1.4	6.3	4.7	10.8	2.4	13.1	1.8	0.9	0.6	0.1	-	250.6	42.1
1984	-	36.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36.9	5.1
1985	-	122.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	122.4	12.4
1986	-	213.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	213.3	18.6
1987	-	763.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	763.3	52.8
1988	-	1082.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1082.1	41.1
1989	-	1321.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1321.9	47.2
1990	-	1359.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	205.8	1565.0	40.7
1991	-	5097.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	323.3	5420.4	95.1

Kaynak: T.C. Merkez Bankası, Üç Aylık Bültenleri (1970-1991).

TABLO 13: Merkez Bankası'nca Açılan Krediler ve % Değişimi.

<u>Yıllar</u>	<u>M.B.Kredilerinin</u>	
	<u>Tutar</u>	<u>Artış Hızı (%)</u>
1970	14.565	12.7
1971	16.273	11.7
1972	19.534	20
1973	27.894	42.8
1974	52.592	64.3
1975	66.198	19.5
1976	110.621	76.8
1977	189.699	81.1
1978	241.886	58
1979	382.138	58
1980	655.100	71.5
1981	925.500	41.3
1982	910.500	-1.6
1983	1.234.100	34.8
1984	879.900	5.1
1985	1.299.600	47.7
1986	1.828.000	40.7
1987	3.438.700	88.1
1988	5.142.300	49.5
1989	6.699.100	30.3
1990	8.294.400	23.8
1991	22.976.100	171.4

Kaynak: T.C.M.B., Yıllık raporları, 1970-1991.

İzlenen para ve kredi politikası ile bir taraftan enflasyon hızının düşürülebilmesi için, "Merkez bankası'nın kamu kesimine açtığı kredilerin daraltılması amaçlanmakta, diğer taraftan da canlanma sürecine giren ekonomik faaliyet hacminin gerektirdiği likidite ihtiyacının yeterli ölçüde karşılanmasına çalışılmaktadır.



İstikrar programıyla uygulamaya giren, KİT'lerin kısa vadeli finansman ihtiyaçlarının M.B.kaynaklarına başvurmaksızın, izlenecek gerçekçi bir fiyat politikası sonucu kendi kaynaklarından karşılanması ilkesi, 1981 yılında büyük ölçüde uygulanmış, bu da M.B.'dan kamu girişimlerine kullandırılan kredilerin artışında önemli ölçüde yavaşlama sağlanmıştır (Tablo 13). M.B.'nca Kamu Girişimlerine açılan dolaysız kredilerin tamamı "destekleme alımlarının finansmanı amacıyla yönelik olarak Tekel, T.M.Ofisi, Et ve Balık Kurumu'na kullandırılmış, KİT'lere yatırım finansmanı amacıyla kredi verilmiştir.

Sanayi sektörüne ucuz girdi, yetişmiş eleman sağlayıp sermaye birikimini hızlandırarak ekonomik kalkınmada öncü olması ve kalkındırmayı hızlandırması amacıyla kurulmuş olan KİT ve bağlı ortaklıklarının çalışmalarında, 1983 yılından itibaren yapılan düzenlemelerde, en önemli ilke verimlilik artışı olmuştur. KİT'lerin kuruluş kanunlarıyla elde ettikleri bazı istisnai hakları kaldırmış, görev zararı ve sübvansiyon uygulaması asgariye indirilmiştir. Ayrıca, fiyatları kendilerince belirleyebilme doğrultusunda kararlar alınmış, serbest piyasa koşullarında çalışma olanağı yaratılmış ve performanslarının ölçülmesi hedeflenmiştir <sup>(13)</sup>.

31.1.1984 tarihinde kabul edilen 2974 sayılı kanunla KİT borçları tasfiye edilmiş, 1 trilyon 71 milyar lira borç Hazine tarafından devralınarak KİT'lerin sermayelerine mahsup edilmiştir.

1984 yılında saptanan bir husus destekleme alımı yapan kuruluşlarda (TMO) hariç, bu alımların, gerektirdiği finansman ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla sadece reoskontabl kredi uygulamasına yer verileceği, Genel Yatırım ve Finansman Programının aksaması için İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları bunlarla irtibatlı müesseseler ve bağlı ortaklıkların kendi aralarında birbirlerine, Hazineye, Vergi dairelerine, yurt dışı alacaklılara, Devlet Yatırım Bankası'na, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'na, Sosyal Güvenlik Kurumlarına ve diğer Kamu İktisadi Kuruluşlarına olan

<sup>(13)</sup> T.C.Merkez Bankası Yıllık Rapor 1987, Ankara: 1988, s.25-26.

borçlarını zamanında ödeyecekleri, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ile Devlet yatırım Bankasına olan borçlarını zamanında ödemeyen veya kredileri öngörülen amaç dışında kullanan kuruluşlara, Devlet Yatırım Bankası'nca yeniden kredi açılmayacağı ve imzalanmış sözleşmelere dayanılarak herhangi bir ödeme yapılmayacağı karar altına alınmıştır<sup>(14)</sup>.

1984 yılında saptanan bir diğer husus KİT'lerde Hükümet politikasına bağlı olarak Merkez Bankası kredilerinin azaltılması sonucu kısa vadeli kredi kullanımının düşmesi, otopinansman ve sermaye ödemeleri dışında en önemli kaynakların uzun süreli yabancı kaynaklara dayanması, böylece yatırım kaynaklarının işletme sermayesi ihtiyacı olarak kullanılmasıdır.

Merkez Bankası Kanunu'nun 48. ve 51. maddelerine göre sağlanan bu kredilerin yıl içerisinde ödenmesi gerekmektedir. Yıl içerisinde sağlanan kredileri geri ödemeyen kurumlara kredi imkanları sınırlandırılmaktadır<sup>(15)</sup>.

### 1.1.2. Özel Fon

1974 Mali Yılı bütçe kanunu uyarınca bankaların T.C.M.B.'na yatırdıkları mevduat munzam karşılıklarından KİT finansmanı için faydalanılması yolunu açmıştır<sup>(16)</sup>.

1974 bütçe yasasının 70. nci maddesi ile mevduat munzam karşılıklarından % 50'sinin, kamu iktisadi teşebbüslerinin yatırım ve finansman programına göre yapacakları yatırımların finansmanı ile işletme kredisi ihtiyaçlarını karşılamak üzere D.Y.B. nezdinde bir fon teşkil edilmiştir.

Bu banka aracılığı ile KİT'lere kredi açılmaktadır. Bu krediler 3 yıl ödemesiz olmak üzere 8 yıl vadeli ve % 11 faizlidir. 1975 mali

(14) T.C. Başbakanlık yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1984, Ankara: 1986, s.125-130.

(15) 14 Ocak 1970 ve 1211 sayılı Merkez Bankası Yasası, m.48 ve m.51 ve T.C. Merkez Bankası Yıllık Rapor 1982, Ankara: 1983, s.62.

(16) T.C. Merkez Bankası, Yıllık Rapor 1977, Ankara: 1978, s.54.

yılı bütçe kanununun 78.maddesi, 1976 yılı bütçe kanununun 63.ncü maddesi, 1977 yılı bütçe kanununun 62.maddesi KİT finansman ihtiyacının karşılanması için M.B. kaynaklarına başvurulmasını öngörmüştür. Her yıl bütçeye eklenen maddelerle M.B.finansmanı yolu tekrar açılmıştır. Buna göre, Maliye Bakanlığı'nca sağlanacak koşullarla özel iç istikraz tahvilleri çıkartmağa ve D.Y.B. aracılığı ile 1211 sayılı Kanun'un 48.maddesi uyarınca sözü edilen kuruluşlara olanak sağlamağa ve aynı amaçla KİT'nce çıkarılacak bonolara hazine kefaleti vermeye ve 1211 sayılı Kanununun 51.maddesi uyarınca avans açtırmaya Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Çıkarılacak bu tahvil ve hazine kefaletine haiz bonoların miktarı her yıl bütçe kanunları ile belirlenmektedir. Bu miktarın tahvil ve bono olarak dağılımı T.C.Merkez Bankası'na bildirilmektedir. Bankalar dışında bir kuruluşun Merkez Bankası'na müracaatı mümkün olmadığından, tahvil ve bono işlemlerinde devreye D.Y.B. sokulmakta ve sağlanan olanaklar D.Y.B. tarafından KİT'lere aktarılmaktadır. Özel tahvil ve bono karşılığı avans şeklinde işlemektedir.

Ancak, 1974 bütçe kanununun 70.maddesi daha sonra 19.7.1974 gün ve 1974/22 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı ile iptal edilmiştir. 1979 ve daha sonraki yıllarda özel fon ismini korumuş fakat mahiyeti tamamen değişmiştir. Bu uygulama 1981 yılında sona ermiştir <sup>(17)</sup>.

### 1.1.3. 20 Sayılı Fon

KİT finansmanında kullanılan bu kaynak,

Uluslararası petrol piyasasındaki istikrarsızlığın ödemeler dengesine yapacağı muhtemel olumsuz etkileri önlemek amacıyla, memleketimizdeki petrol aramalarını sürdürmek, arama sahalarını geliştirmek ve benzeri her türlü faaliyetleri finanse etmek üzere 31.12.1973 gün ve 7/7699 sayılı kararla T.C.M.B. nezdinde "petrol arama ve petrolle ilgili faaliyetleri düzenleme fonu" kurulmuştur. 20 sayılı fon diye kısaltılan bu fon, Türk parasını kıymetini koruma kanunu mevzuatı içerisinde 20 sayılı karar olarak geçmektedir.

<sup>(17)</sup> Faik Öztrak, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hesaplarının Genel Ekonomik Hesaplar İçindeki Yeri, Ankara: DPT Müsteşarlığı, 1983, s.16.

daha sonra çıkarılan kanunla fonun işleyişi ayrıntılı biçimde açıklanmaktadır<sup>(18)</sup>.

Fonun kaynağını, petrol ve ürünlerinin ithal fiyatındaki artışlarından dolayı yerli ham petrol ve ürünlerinden sağlanacak ilave hasılat teşkil etmektedir. Burada, iç üretim maliyetinin değişmesine rağmen, ithal fiyatının fazlalığı nedeniyle, yerli ürün petrol satış fiyatında ona göre belirlenmesi dolayısıyla maliyeti sabit tutulan yerli petrol üretiminden bu nedenle elde edilecek ilave hasılatın bu fazlalığı elde edecek olan arama, rafinaj ve dağıtım şirket ve kuruluşlarından çekilmesi düşünülmüştür. yerli petrol maliyetinde bir artış olursa fark, fondan iade edilir. Fonda biriken meblağlar, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın mutabakatı alınarak, Maliye Bakanlığı'nca tahsis edilir. Bu kredinin DYB ile ilişkisi yoktur. Hazine bu fonun hesaplarını kendisi tutmaktadır. Bu fondan KİT'ler kaynak aktarımı 1981 yılında durdurulmuştur.

## 1.2. DESTEKLEME VE FİYAT İSTİKRAR FONU

25 Ocak 1980 tarih ve 8/167 sayılı kararla kurulan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu desteklemeye tabi ürünlerin ihracatında iç ve dış fiyatlardaki gelişmeler dikkate alınarak bu maddelerin beher kilosundan veya kıymetinden alınan paralardan meydana gelir.

KİT sistemi içinde bu fondan suni gübre dağıtımı ile ilgili kuruluşlar yararlandırılmaktadır. Fon gübre fiyatlarının maliyetlerin altında tesbiti nedeni ile ortaya çıkan finansman ihtiyacının giderilmesinde kullanılmaktadır. Bu fondan KİT'lere kaynak aktarımı 1987 yılında durdurulmuştur<sup>(19)</sup>.

<sup>(18)</sup> Ali Ceylan, Melek Vergiliel, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1989, s.47.

<sup>(19)</sup> T.C.Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Türkiye'de Fon Sistemi ve Uygulaması, Ankara: Kamu Finansmanı Yayınları, 1991, s.14.

**TABLO 14: KİT'lerin Yıllık Yatırım ve Finansman Programı Çerçevesinde T.C.M.B.'nce Sağlanan Kaynakların ve DFİF'in dağılımı (Milyon TL.) ve Bunların KFG'ne Oranı (% olarak)**

Yıllar	% Özel Fon KFG	Özel Fon	20 Sayılı		% DFİF KFG	DFİF	% Diğer KFG	Diğer
			% 20 Sayılı Fon KFG	Fon				
1970	-	-	-	-	-	-	15.5	1.283
1971	-	-	-	-	-	-	-	-
1972	-	-	-	-	-	-	-	-
1973	-	-	-	-	-	-	-	-
1974	27.2	6.073	0.5	130	-	-	5.3	1.189
1975	23.5	7.218	8.5	2.634	-	-	6.3	1.957
1976	19.5	9.421	2.3	1.128	-	-	11.7	5.643
1977	15.7	9.240	3.2	1.890	-	-	5.8	3.436
1978	9.2	6.991	4.9	3.758	-	-	2	1.555
1979	17.7	33.885	3.6	7.033	-	-	2.3	4.460
1980	3.2	10.000	4.1	12.656	10.1	31.005	-	-
1981	-	-	-	-	15.1	73.792	-	-
1982	-	-	-	-	13	56.594	-	-
1983	-	-	-	-	15	89.418	-	-
1984	-	-	-	-	23.9	172.951	-	-
1985	-	-	-	-	25.1	248.241	-	-
1986	-	-	-	-	13.8	158.676	-	-
1987	-	-	-	-	-	-	-	-
1988	-	-	-	-	-	-	-	-
1989	-	-	-	-	-	-	-	-
1990	-	-	-	-	-	-	-	-
1991	-	-	-	-	-	-	-	-

Kaynak: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Mali Yıl Bütçe Gerekçeleri (1970-1991).

### 1.3 BANKA KREDİLERİ

KİT'lerin kısa vadeli kaynak gereksinimini gidermek amacıyla kullanabileceği bir diğer kaynak ticari bankalardan sağladığı kredilerdir. Ancak, bu kaynak pek fazla kullanım imkanına sahip değil, çünkü; sağlanan kredilere uygulanan faiz oranları piyasa faiz haddi üzerinden işlem göreceğinden, KİT'lerin düşük faizli kredi kullanımını dolayısıyla ödedikleri faiz tutarlarının yüksek meblağlara ulaşması bu kuruluşlara ağır yükler getirdiği gözönüne alınırsa, özel bankalardan sağlanan kredilerin bu kuruluşlara daha ağır faiz yükü getireceği kaçınılmaz olarak söylenebilir.

Kuruluşların finansman sıkıntısı nedeniyle 1990 yılında kullandıkları yaklaşık 6 trilyon lira düzeyindeki ticari banka kredileri pasif artışlar içerisinde yer aldığından, temini gereken veya edinilen finansman kaynakları arasında görülmemektedir. KİT'lerin iş hacimlerine uygun bir sermaye yapısına sahip bulunmamaları ve zararların etkisiyle öz kaynaklarının yetersiz hale gelmesi, serbest rekabet şartlarında piyasaya tam uyum sağlayamamaları ve başta personel olmak üzere girdi maliyetlerindeki yükselmenin üretim maliyetlerini yüksek oranda arttırması nedenleriyle pazarlamada güçlüklerle karşılaşmaları ve bunun sonucu olarak kaynaklarının önemli bir kısmının stoklara ve vadeli satışların etkisiyle alacaklara bağlı kalması, diğer yandan, mali durumları müsait olmadan yeni yatırımlara gidilmesi ve yatırımların zamanında bitirilememesi finansman sorununun büyük boyutlara ulaşmasında belli başlı etkenler olmuştur. Finansman açıklarının giderilmesinde, yüksek maliyetli ticari banka kredilerine başvurulması, finansman sorununu geometrik olarak arttırdığı gibi dönem sonuçlarını da olumsuz olarak etkilemektedir. 1990 yılında kullanılan yabancı kaynaklarla ilgili olarak verilen faizler tutarı 8.187 milyar liradır <sup>(20)</sup>.

Hazine tarafından yapılan ödemelerin sınırlı düzeyde tutulması ve dönem zararlarının etkisiyle öz kaynakların yetersiz hale gelmesi, KİT'lerin işletme ve yatırım faaliyetlerini sürdürebilmeleri

<sup>(20)</sup> T.C.Başbakanlık Yüksek denetleme Kurulu Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara: 1992, s.152-153.

için ticari banka kredileri kullanımının son yıllarda büyük oranda artmasına neden olmuştur. Ticari banka kredileri, pasif artışlar olarak kaynaklar arasında yer aldığından, temin edilen finansman kaynağı olarak görülmemektedir. Ticari banka kredisi kullanımı nedeniyle katlanılan finansman yükü, sorunun daha da büyümesinde önemli bir etken olmaktadır.

## 2. UZUN VADELİ FİNANSMAN KAYNAKLARI

Kamu iktisadi teşebbüslerinin kısa vadeli kaynak gereksinimi yanında ülke ekonomisinde giderek artan işlevleri sonucu büyüyen yatırımlarını finanse etmek amacıyla uzun vadeli kaynak gereksinimine ihtiyaç vardır. Başlıca uzun vadeli finansman kaynaklarını;

- Bütçe,
- Devlet Yatırım Bankası,
- Dış Proje Kredileri,
- Otofinansman

olarak sınıflandırmak mümkündür. Ayrı ayrı incelendiklerinde bütçe'nin büyük paya sahip olduğu görülecektir. 1970-1980 döneminde finansman açıklarının % 50'si bütçeden, % 12'si D.Y.B., % 19,7'si D.P.K., % 15,5'i özel, % 2,7'si 20 sayılı fondan temin edildiği dikkatle izlenirse uzun vadeli finansman kaynakları KİT'lerin yapısında büyük bir önem taşımaktadır<sup>(21)</sup>.

### 2.1 BÜTÇE

Başlangıç sermayeleri devlet tarafından karşılanan Kamu İktisadi teşebbüsleri, gerek kısa vadeli, gerekse uzun vadeli kaynak ihtiyaçlarında bütçe kaynaklarını kullanmaktadır.

---

<sup>(21)</sup> Öztin Akgüç, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Sorunları ve Çözüm Yolları", İ.Ü.İ.F. Mezunları Cemiyeti, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Gelişimi ve Sorunları, Çözüm Yolları Semineri, İstanbul: 1981, s.28.

Yıllar itibariyle işletme zararlarının karşılanması (kısa vadeli), giderek büyüyen yatırımlarının finansmanı için özkaynak yetersizliği dolayısıyla bütçe kaynaklarını kullanmak zorunda kalmaktadır.

KİT'lerin Bütçeden sağladıkları finansmanın giderek artmasının nedenleri arasında, bu kuruluşların ülke ekonomisinde üstlendikleri görevlerle açıklanabilir. KİT fiyat politikasının uzun dönem maliyetlere göre saptanması, yani bu kuruluşların ürünlerinin, fiyatlarının ekonomik ve sosyal amaçlı olmasına rağmen son yıllarda siyasi tercihler doğrultusunda bu fiyatların belirlenmesi, enflasyonist sürece göre fiyatların ayarlanamaması sonucunu doğurmuştur. Bu durum üretim yetersizlikleri ile birlikte KİT zararlarının giderek büyümesine yol açmıştır. Söz konusu kuruluşlara verilen yatırım görevlerinin giderek artması, yatırım finansman gereklerinin hızlı fiyat artışları ve kur ayarlamalarına bağlı olarak artması, düşük verimlilik şartlarında çalışmaları, ekonomik ortamda istihdam olanakları sağlama işlevini yüklenmeleri, KİT finansman gereksiniminin artmasına neden olmuştur. Bu durumda daha büyük oranda bütçe kaynaklarına başvurmak zorunluluğu hasıl olmuştur. Yıllar itibariyle yıllık yatırım ve finansman programı çerçevesinde KİT'lerin bütçe'den sağladığı kaynaklar, tablo halinde gösterildiğinde, giderek artan oranda bütçe kaynaklarına başvurulduğu görülmekte, dağılım olarak incelenirse sermaye ve görev zararı ödemeleri büyük paya sahip olduğu görülmektedir.



**TABLO 15: Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Bütçeden Sağladıkları Kaynak Toplamı (Milyon TL.) ve Bunun KFG'ye Oranı (% olarak)**

Yıllar	Tutarlar	KİT'lerin Bütçeden
		% Sağladıkları Kaynak Toplamı
		KFG
1970	1.784	21.6
1971	3.819	52.4
1972	6.723	58.2
1973	6.117	42.9
1974	7.176	32.1
1975	10.479	34.1
1976	16.484	34.1
1977	27.257	46.3
1978	39.968	52.9
1979	87.943	46.1
1980	152.944	50
1981	229.577	47
1982	202.570	46.7
1983	292.000	49
1984	238.782	33.1
1985	180.740	18.3
1986	138.000	12
1987	445.600	30.8
1988	1.024.500	38.9
1989	1.223.200	43.6
1990	1.257.080	32.7
1991*	2.960.000	51.9

(\* Özelleştirme kapsamına alınan Petkim, Sümerbank, Tüpraş, Petrol Ofisi ve THY bu rakamlara dahil değildir.

Kaynak: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Mali Yıl Bütçe Gerekçeleri (1970-1991).

**TABLO 16: Yıllar İtibariyle Kamu İktisadi Teşebbüslerine Yapılan Bütçe Tahakkukları (Milyon TL).**

<u>Yıllar</u>	<u>Sermaye</u>	<u>Görev</u>		<u>Yardım</u>	<u>Toplam</u>
		<u>Zararı</u>	<u>İkraz</u>		
1977	2.991	9.093	10.537	6.181	31.693
1978	1.556	14.775	18.317	5.320	39.968
1979	36.117	24.691	17.553	9.452	87.943
1980	94.934	32.093	20.450	9.062	156.593
1981	117.161	86.594	22.399	11.318	237.472
1982	191.587	6.400	6.753	13.478	218.218
1983	209.150	1.922	3.896	13.851	228.819
1984	819.371	69.539	273	14.500	903.683
1985	240.255	121.997	18.000	8.600	388.852
1986	47.388	160.623	0	18.400	226.411
1987	303.528	164.771	0	23.920	492.219
1988	706.411	288.733	28.520	10.582	1.034.246
1989	1.024.075	190.275	0	8.850	1.223.200
1990	874.000	378.000	0	13.000	1.265.000

Kaynak: T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, KİT Genel Raporu, 1970-1990.

Not: 1970-1978 yılları arasında T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun KİT genel raporlarında KİT'lerce yapılan bütçe tahakkukları toplam tutarlar halinde gösterilmiş olduğundan bu yıllar arasında bütçe tahakkuklarının alt kalemlerine ait tutarlar hakkında bilgi edinilememiştir.

Hazineden KİT'lere yapılan ödemeleri 3 grupta toplamak mümkün:

a) Sübvansiyonlar, b) Vergi iadeleri, c) Sermaye ödemeleri.

Son beş yıllık faaliyet döneminde KİT'lerce yapılan Hazine Ödemeleri ve KİT'lerin Hazineye katkısı aşağıdaki 17 ve 18 no.lu tablolarda gösterilmiştir <sup>(22)</sup>.

TABLO 17: KİT'lere Yapılan Hazine Ödemeleri (Milyon TL.).

Hazine ödemeleri	1986	1987	1988	1989	1990	Son iki yıl farkı
Cari fiyatlarla :						
- Sübvansiyonlar	357.740	288.537	445.283	1.055.045	1.983.148	928.103
- Vergi iadeleri	21.077	52.126	61.665	52.781	16.174	-36.607
- Sermaye ödemeleri	113.464	374.039	706.411	1.024.075	874.000	-150.075
Toplam	492.282	714.702	1.213.359	2.131.901	2.873.322	741.421
1981 yılı fiyatlarıyla :						
- Sübvansiyonlar	20.537	16.564	25.563	60.568	74.963	14.395
- Sermaye ödemeleri	6.514	21.437	40.554	58.791	33.037	-25.754

Kaynak: T.C.Başbakanlık Y.D.K. Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1990 Yılı Genel Raporu, Ankara, s.76.

<sup>(22)</sup> T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara: 1992, s.76-77.

TABLO 18: KİT'lerin Hazine'ye Katkısı.

KİT'lerin Hazine'ye katkısı	1986	1987	1988	1989	1990	Son iki yıl farkı
1. Dönem sonuçları yönünden: (Milyar TL)						
- Dönem kârı	1.215	1.435	1.644	1.773	78	-1.695
- Dönem kârından Hazine'ye ödenecek tutar	153	488	505	197	-	-197
2. Vergiler yönünden (Milyar TL)						
- KİT'lerin vergi ödemeleri	3.416	4.188	6.347	10.159	12.320	2.161
- Türkiye'nin vergi hasılatı	7.326	11.140	18.647	34.059	62.220	28.161
- Toplam vergi hasılatı içinde KİT'lerin payı (%)	47	38	34	30	20	-10

Kaynak: T.C.Başbakanlık Y.D.K. Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1990 Yılı Genel Raporu, Ankara, s.76.

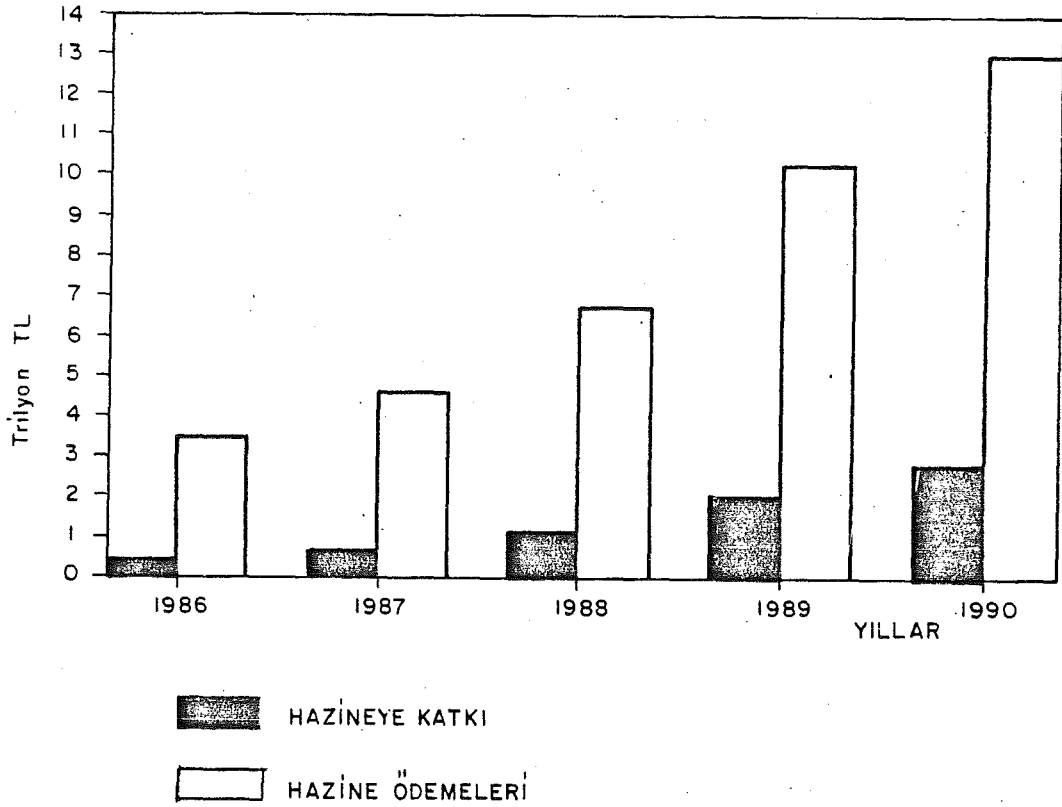
KİT'lere yapılan Hazine ödemelerinden sermaye ödemeleri 1990 yılında cari ve 1981 yılı sabit fiyatları ile önemli miktarda azalmıştır. Ayrıca ihracattaki azalmaya ve ihracat teşvik politikalarındaki değişmelere paralel olarak vergi iadeleri miktarı da azalmıştır. Sübvansiyon şeklindeki ödemeler ise yıllar itibariyle cari ve sabit fiyatlarla artmıştır.

KİT'lerin sağladığı kar payı ve ödediği vasıtalı, vasıtasız vergiler toplamı 1990 yılında artmıştır. Ancak, KİT'lerin vergi ödemelerinin Türkiye'nin vergi hasılatı içindeki payının önemli oranda azalarak % 20 seviyesinde kaldığı görülmüştür.

Özellikle işletme sermayesi yetersiz olan KİT'lere Hazine'ce yapılan ödemeler, ihtiyaca göre oldukça yetersiz kaldığından borçlanma yoluna gidilmiş ve finansman yükleri büyük oranda artmıştır. Dolayısıyla KİT'lerin kaynak ihtiyacı gittikçe büyümüş ve Hazine'ye olan yükleri daha da artmıştır.

KİT'lerin son beş yıllık dönemde Hazine'ye katkısı ve Hazine'den sağladıkları kaynaklar karşılaştırmalı olarak aşağıdaki grafikte görülmektedir.

Grafik 4: KİT'lerin Hazine ile ilişkileri.



Kaynak: T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu 1990, Ankara 1992, s.77.

## 2.2 DEVLET YATIRIM BANKASI

Devlet Yatırım Bankası, 1964 yılında 441 sayılı Kanun ile Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuş bir iktisadi devlet teşekkülüdür. Devlet Yatırım Bankası, Kamu İktisadi Teşebbüslerine ait yatırım projelerinin değerlendirilmesi, Bankaca finansmanına karar verilen projelerin başlangıcından tamamlanmasına kadar gelişmelerin izlenmesi ve böylece, mevcut kaynakların ülkeye en yararlı biçimde kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulmuş teknik bir ihtisas bankasıdır<sup>(23)</sup>.

Kuruluş Kanunu'nun 2. maddesine göre Devlet Yatırım Bankası'nın görevleri şunlardır;

- a) İ.D.T. için gerekli kredileri sağlamak,
- b) İ.D.T.'nin yatırımları için sağlanan krediler karşılığı gerektiğinde garanti vermek,
- c) Kuruluş yasası ve diğer yasalarla kendisine verilen işleri yapmaktır.

Banka, hisse senedi satınalmak veya sermayeye iştirak etmek suretiyle ve başka yollarla kamu sektörüne ve özel sektöre dahil teşebbüs kurum ve kişilerle ortaklık kuramaz ve kurulmuş olanlara katılamaz.

DYB genel olarak kamu iktisadi teşebbüslerinin yıllık programlarında yer alan projelerine yatırım kredisi vermektedir. Ayrıca KİT'lerine ilerde proje kredisine ve bankanın geçici kasa fazlalarını değerlendirmek amacıyla avans niteliğinde kısa vadeli işletme kredisi açmaktadır.

(23) Devlet Yatırım Bankası, Yıllık rapor 1981, Ankara: 1982, s.1-4.

TABLO 19: DYB'nin KİT'lere Açtığı Krediler ve Bunun KFG'ne Oranı (% Olarak).

Yıllar	Miktar	D.Y.B.nin KİT'lere açtığı krediler/KGF
1970	2.556	31
1971	1.402	19.2
1972	2.206	19.1
1973	4.515	31.7
1974	5.670	25.3
1975	6.968	22.7
1976	11.741	24.3
1977	11.278	19.1
1978	9.139	12
1979	14.385	7.5
1980	16.199	5.3
1981	51.854	10.6
1982	51.957	11.9
1983	39.418	6.6
1984	51.203	7.1
1985	27.847	2.8
1986	91.700	7.9
1987	22.322	1.5
1988	-	-
1989	-	-
1990	-	-
1991	-	-

Kaynak: T.C.Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Mali Yıl Bütçe Gerekçeleri (1970-1991)

KİT finansmanı açısından en önemli kurumsal düzenleme, DYB'dir. DYB, 12 Mart 1964 tarih ve 441 sayılı yasa ile, bir KİT olarak kurulmuş ve aynı yıl Mayıs ayında çalışmaya başlamıştır. KİT, bankaları içinde yatırım bankası özelliğini taşıyan DYB, KİT'e yalnız yatırım kredisi açmakla kalmıyor, işletme kredisi de verebiliyordu. DYB'nin tüm KİT bankaları içinde öz kaynaklar toplamının

yaklaşık yarısına sahip olduğunu ve 1980'li yılların ikinci yarısına kadar KİT'in finansmanında çok önemli bir yeri bulunduğunu belirtmeliyiz. Ancak, KİT'e açılan tüm iç ve dış kredilerin DYB aracılığıyla yapılmaması uygulamada eşgüdüm eksikliğinden doğan sorunlar yaratmıştır. Bir başka deyişle, KİT'in finansmanı, DYB'nin kurulmasıyla bu doğrultuda önemli bir adım atılmasına karşın, sağlıklı bir yapıya kavuşturulmamıştır. KİT'in "görünüşte" karlı olduğu yıllarda, özellikle 1982 sonrasında kaynak ödeme farkının fazlalık vermesi de finansman sorununun çözümüne yeterli olmamıştır, denilebilir<sup>(24)</sup>.

1980 yılı başından itibaren Türkiye'de ihracata ağırlık veren bir büyüme modeli uygulanmaya başlamıştır. Söz konusu yeni modelin uygulanması sonucu önemli gelişmeler gösteren ihracatın bu durumuna süreklilik kazandırabilmek için bir dış ticaret finansman kurumuna ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacı karşılayabilmek amacıyla 1986 yılı sonlarında başlanan çalışmalar kısa bir zamanda sonuçlandırılarak Devlet Yatırım Bankası, 21.8.1987 tarihinde Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş./Türk Eximbank olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu tarihten sonra bu banka KİT'lere yeni kredi açmamıştır<sup>(25)</sup>.

Banka 1987 yılındaki çalışmalarını iki yönlü olarak sürdürmüştür. Bir yandan DYB'nin uzmanlık alanı olan proje değerlendirme ve finansman faaliyetleri devam ederken öte yandan Türk Eximbank olarak, üstlenilen yeni görevlerin yerine getirilmesi için gerekli olan yapı oluşturulmuştur.

### 2.3 DIŞ PROJE KREDİLERİ

KİT'nin yıllık yatırım ve finansman programına göre proje değerlemeleri DPT ve Maliye Bakanlığı ve diğer ilgili kurumlarca yapılmaktadır. İncelemeler sonucu uygun görülen projelerin finansmanı dış proje kredileriyle sağlanmaktadır<sup>(26)</sup>.

<sup>(24)</sup> Kepenek, a.g.k., s.87.

<sup>(25)</sup> Yavuz Canevi, Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş., Yıllık Rapor 1987, Önsöz, Ankara: 1988, s.5.

<sup>(26)</sup> Güner, a.g.k., s.423.



Dış proje kredileri 31.7.1962'de kurulmuş olan Yardım Konsorsiyumu aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Yıllık yatırım ve cari ödemeler açığının giderilmesi amacıyla Konsorsiyum tarafından 3 çeşit kredi açılmaktadır.

1) Program kredisi (ödemeler ihtiyacını karşılamak),

2) Proje kredisi (Yatırımların artırılması ve kapasite genişletme faaliyetleri için),

3) Borç tecili ve refinansman.

İDT'nin yatırım incelemeleri ilgili kurumlarca yapıldığında ülke ekonomisi açısından önem arz eden projelerin dış finansman ihtiyacının karşılanması amacıyla Türk konsorsiyumuna götürülmekte ve proje kredisi temin edilirse bunu tamamen İDT kullanmakta, kredi; proje gerçekleştirildiği ölçüde kullanılabilmekte ve sağlanan finansman o ölçüde kalmaktadır.

Dış proje kredilerinin borç yükü, ödemesiz dönem ve bundan sonra başlayan nisbeten düşük faiz oranları ile DYB kredilerinden daha hafif olmaktadır. Krediler genellikle yatırımların finansmanı, kapasite genişletme çalışmalarına yöneliktir.

TABLO 20: Dış Proje Kredilerinin Gelişimi (Milyon TL.) ve Bunun KFG'ne Oranı (% Olarak).

<u>Yıllar</u>	<u>Miktar</u>	<u>D.P.K./KFG</u>
1970	2.607	31.6
1971	2.066	28.3
1972	2.604	22.5
1973	3.601	25.3
1974	2.088	9.3
1975	1.430	4.6
1976	3.811	7.9
1977	5.732	9.7
1978	14.139	18.7
1979	42.876	22.4
1980	82.723	27
1981	133.192	27.2
1982	100.386	23.1
1983	108.446	18.2
1984	257.835	35.7
1985	530.062	53.7
1986	758.223	66.1
1987	977.101	67.6
1988	1.605.200	40.5
1989	1.576.200	56.3
1990	2.580.953	67.2
1991	2.788.000	48.9

\* Özelleştirme kapsamında olan Petkim, Sümerbank, Tüpraş, Petrol Ofisi ve THY bu rakamlara dahil değildir.

Kaynak: T.C.Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Mali Yıl Bütçe Gerekçeleri,  
1970-1991.

Başlangıçta KİT'in finansmanı içinde önemli bir yeri olan ve esasen KİT'e uzun dönemli yatırım kredisi açmak amacıyla kendisi de bir KİT olarak kurulan Devlet Yatırım Bankası'nın görece öneminin 1970'li yılların ikinci yarısından sonra hızla azaldığı görülmektedir. Ancak, Devlet Yatırım Bankası'nın bu işlevinin azaltılmasından doğan açığın "dış proje kredileriyle" kapatıldığı, ya da kapatılmak istendiği izlenmiştir. Burada bir başka önemli nokta, KİT'in kısa dönemli dış borçlarının, ayrıca alındığıdır. Proje kredileri miktarından daha az olmakla birlikte, KİT'in kısa süreli dış borçlarının son yıllarda arttığı örneğin 1986'da toplam finansman gereğinin yarısına yakın bir boyuta ulaştığı görülmektedir. Bir başka deyişle, özellikle 1978 sonrasında KİT'in finansman gereksinmelerini karşılayan kaynaklar içinde dış proje kredilerinin payı hızla artmaktadır; KİT'in finansmanı dış borç ve kredilere çok daha bağımlı bir duruma getirilmektedir<sup>(27)</sup>.

## 2.4 OTOFİNANSMAN

KİT'lerin yararlanabileceği kaynaklar içerisinde en önemli niteliğe sahip fakat yeterince kullanılma imkanı bulunamayan kendi özkaynaklarıdır. Her yıl İktisadi Devlet Teşekkülleri o yıl boyunca yarattıkları kaynakları kendi yatırım programlarında kullanır. Burada hesaplama şöyle yapılır<sup>(28)</sup>;

Yaratılan öz kaynağın tutarı;

(Yıllık Kar/Zarar + Amortisman + Aktif Azalışı + Pasif Artışı) şeklinde hesaplanabilir. Görüldüğü gibi en önemli kalemler kar, Amortisman gibi işletmenin yarattığı kullanılabilir fonlardır. Pasif artışı özellikle borçlanmaları göstermektedir. Öz kaynaklar o yıla ilgili kısa vadeli işlem ve faaliyetlerin nakdi sonuçlarını da içine almaktadır.

<sup>(27)</sup> Kepenek, a.g.k., s.85-86.

<sup>(28)</sup> Güner, a.g.k., s.423-424.

KİT'leri her yıl yarattıkları öz kaynaklarını programlanan yatırım ihtiyaçları için kullanma olanağına sahiptir. Ancak son yıllarda faaliyet sonuçlarının birçok kamu iktisadi teşebbüsünde olumsuz (zararlı) sonuçlandığı, yeniden değerlendirme yapılamadığı için (T.E.K. hariç) ayrılan amortismanlar tarihi maliyetler üzerinden hesaplandığından yenileme yatırımları ve işletme açıkları için yabancı kaynaklara başvurma artan bir hızla devam etmektedir.

TABLO 21

İŞLETMECİ KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KAR VE ZARAR DURUMLARI  
PROFIT AND LOSS ACCOUNT OF OPERATIONAL STATE ECONOMIC ENTERPRISES  
(MİLYON TL./MILLION TL.)

KURULUŞLAR ENTERPRISES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Program 1992	Ger.Tah. 1992	Program 1993
	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS	KAR/ZARAR PROFIT/LOSS
1 . M.K.E.K	1026	2256	3525	6042	11167	11115	13558	24884	3198	43959	44115	-294440	-73540	-450000	-479934
2 . SUMERBANK	2239	467	-2305	-121	15285	7096	17042	13713							
3 . YAPAĞI-TİFTİK	94	5	15	-646	76	20	-243	-197							
4 . SEKA	-325	-2312	-8457	-14676	4299	-13883	-33438	11973	20327	165624	-47652	-357589	-244392	-884182	-962273
5 . ÇİTOSAN	921	2704	-714	-3579	7918	6997	35861	23261	14323	3069	-7340	-334816	-113138	-177583	-562552
6 . KÜMAŞ		260	1151	697											
7 . T.D.ÇI	2074	-9211	-17261	-22258	22165	451	11157	15611	98214	-288584	-1042119	-3039105	-2617391	-4280166	-4629630
8 . GERKONSAN	-1	2	31	51	-46	26	64	-787	-962	-4227	-5976	-4396	-1928	-20046	-14285
9 . ASOK						-24	-78	571	-936	-1054					
10 . TAKSAN	16	46	74	172	-176	-58	-28	-2457	-6641	-9837	-19825	-63934	-38422	-83794	-114517
11 . TŪMOSAN	-16	-19	56	700	630	-728	-2202	-3945	-5099	-12990	9760	-41178	11878	-29777	5931
12 . TESTAŞ	-13	10	18	-278	-224	611	-150	-1828	-1317						
13 . ASIL-ÇELİK				-3223	-2962	-2968	-2291	106	1033	1312	-29290	-58169	-11070	-170891	-216845
14 . AKMOSAN				-12	5	-100	203								
15 . ÖRÜS				3997	7675	8118	22850	35857	36989	44957	27256	-111431	23499	-156858	
16 . ETİBANK	4557	5768	4308	18870	72953	105126	142805	200120	456873	696734	176490	-565446	-394195	-383301	-163911
17 . K.B.L	1309	1285	459	-548	-2936	-4166	-13210	20481	-19649	4234	72766	-201346	-131334	-346850	-22326
18 . ÇINKUR				-397	-1507	-3898	-3627	-1918	16619	36683		-8935	1312	34170	35679
19 . T.T.K.				1257	7883	10128	-45612	-77226	-156666	-344000	780776	-2182232	-3264952	-2716846	-5855076
20 . T.K.L	572	4919	14836	32440	23694	12133	-13624	5327	-276812	19643	-199706	-353501	86422	-170279	-636462
21 . T.E.K.	15543	22090	41960	-13918	152218	277965	24174	-31000	-632050	-465743	-632050	-7297570	-4316990	-4629992	-5462895
22 . TEMSAN	-2	-2	-4	-72	-107	-408	-1996	-3410	-3859	-3402	-5698	-11952	-9991	-9607	9907
23 . T.P.A.O.	8153	30480	42293	67479	58605	169673	241672	365461	330857	365170	971789	1107626	1399145	1659207	1502217
24 . PETROL OFİSİ A.Ş.	3548	4894	4296	3226	22701	35416	40491	46931	112726	280583	404441				
25 . DİTAŞ		372	513	694	1017	1309	1612	6943	19029	10943	14690	-24498	1683	19618	27672
26 . TUPRAŞ		17733	17461	7582	43464	58581	20992	3873	15802	1795	275053				
27 . BOTAŞ		5943	13554	20270	55292	75269	107301	102314	30227	132518	245166	-822462	-265840	-335180	-747625
28 . PETKİM	10075	819	2000	3330	1957	3170	10897	2399							
29 . ALPET								1774							
30 . YARPET								45039							
31 . PETLAS					-132	-125	-73	-26							
32 . T.GÖBRE SAN.	1952	2508	1299	3559	5965	1514	3524	-9574	-38578	-25148	-196556	-755417	-237730	-1422034	-1990803
33 . İGSAŞ	1555	2725	2725	-2413	-5922	-5958	74827	17851	74827	65364	33884	157870	154101	100578	200242
34 . T.ŞEKER FAB.A.Ş.	849	1485	3431	2324	27008	31570	18548	-12211	17100	-96061	-27612	174335	-82906	-598577	-438392
35 . ET VE BALIK K.	-912	-2070	-1680	-1842	-285	5454	9375	-9104	-26247	1276	-17718	-55047	-198815	-70858	
36 . T.M.O.	1912	8397	-1029	-1165	15349	24267	5202	-90059	26498	8217	34273	-3484	-1181735	1975179	1510734
37 . T.SÜT END.K.	-596	-322	-711	-1040	-693	982	466	881	1044	262	16380	-29567	-19304	-173577	
38 . ÇAY-KUR	-1870	2818	10235	5558	11413	27413	22320	11284	-7626	-138343	184226	-121882	179471	140240	493913
39 . TEKEL				-1198	32244	112080	192369	197106	188840	59425	655528	281065	1378463	538904	2312101
40 . TARIM İŞLT.				710	9063	4209	3581	9207	3890	7090	22165	-39769	-47388	-76230	-192754
41 . YEM SAN.T.A.Ş.	336	82	178	713	989	1084	1896	3166	3679	-15031	38017	-103348	-55047	-154000	
42 . T.Z.D.K.	1820	3312	3473	14569	28348	29044	26950	5520	6877	-37676	-57903	-391363	-385762	-1000408	-170054
43 . D.M.O.	1026	1305	2194	3047	7107	8065	9879	13917	30575	61675	101651	173213	107154	7636	
44 . T.C.D.D.	-7237	-2219	7383	7353	16418	10987	-30566	-20278	-82901	-151757	793488	-2160636	-3262132	-3171599	-3473652
45 . TÜDEMSAŞ								62	92	-2224	-8756	-21933	-716	-27087	-61402
46 . TÜVASAŞ								456	495	2455	-9251	-25432	546	-20824	-20314
47 . TÜLOMSAŞ								-142	-196	148	-10105	-22680	-7515	-15514	-14521
48 . P.T.T.	6561	13624	18039	22931	89481	163400	176110	183138	185621	322447	671408	218677	1229810	676689	1888798
49 . D.H.M.L					1845	19415	35524	63334	149823	197981	354669	335126	796809	758725	1220277
50 . HAVAŞ								17081				14307	5992	30135	64046
51 . T.H.Y.	-1926	-764	352	4251	27025	25086	4438	-11323	-14703	4351	-219613				
52 . USAŞ		813		1963	3683	5326	8060	8590							
53 . T.GEMİ SAN.A.Ş.						1862	1572	809	-16169	-25326	-96619	-238351	-170410	-366072	-472269
54 . T.D.L					21272	47780	53394	67285	103059	93313	48244	-251929	-380714	-602884	-696837
55 . D.B.DENİZ NAK.	2882	3189	860	-12349	5960	4018	5810	8562	44945	87654	29694	-21328	73185	14800	-13037
56 . TURİZM BANKASI							7144	7475							
KARLAR TOPLAMI (PROFIT)	67465	139141	196719	233785	812174	1306760	1276841	1504800	1993580	2724303	3866733	3467021	5514984	6055399	9279153
ZARARLAR TOPLAMI (LOSS)	-12898	-16919	-32161	-77414	-11481	-153096	-836221	-4786773	-15952217	-17512811	-15952217	-15952217	-15952217	-22545016	-27412366
NET KAR (NET PROFIT)	54567	122222	164558	156371	800693	1274480	1123745	1208834	1157359	1102900	-920040	-17624509	-11997827	-16489617	-18133213

Kaynak: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Kamu Finansmanı Dairesi.

## SONUÇ

Ülkemizde, iktisadi alanda faaliyet göstermek üzere kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Cumhuriyet döneminde olduğu gibi kalkınmanın önem kazandığı planlı dönemde de ekonomiye yön vermenin birer aracı durumundadır.

Cumhuriyet hükümetleri KİT'lerin mevcut kaynaklarını ekonominin en verimli yatırım alanlarına yöneltmek üzere ekonomide büyüme ve gelişmeyi sağlayarak temel sanayilere işlerlik kazandıracak bir yapı kurmayı amaçlamışlardır. Türkiye'nin sanayileşerek kalkınmasında etkili birer araç olarak kullanılmış olan kamu iktisadi teşebbüsleri planlı dönemde de aynı görevi yerine getirme çabasını sürdürmektedirler. Kamu iktisadi teşebbüslerinin GSMH'ya, üretime, istihdama, yatırımlara olumlu katkıları ve Türkiye'de işgücüne nitelik kazandırma yolunda da yararlı hizmetleri olmuştur. Ancak, başlangıçtan itibaren her geçen gün sorunları da artmış ve yeniden düzenleme çalışmaları birbirini izlemiştir. Öte yandan çeşitli ekonomik ve politik nedenlerle, bu kuruluşlar kaynak yaratamadıkları gibi, giderek kamu kaynaklarını tüketen kuruluşlar haline gelmişlerdir.

Bunun nedenleri arasında, KİT'lerin yapısal sorunları da sayılabilir. Amaçlarının kesin ve açık olarak tanımlanmamış olması, merkeziyetçi bir örgüt yapısı, birimler arasında koordinasyon eksikliği ve yetersiz denetim belli başlılarıdır. Aşırı ve niteliksiz personel istihdamı, düşük kapasite, kaynak israfı vb. nedenler, KİT'lere karşı eleştirileri yoğunlaştırmıştır.

Kamu iktisadi teşebbüleri gerek politik gerekse enflasyonist baskılar sonucu karlı ve verimli çalışmaktan uzaklaşmış, sürekli zarar eden kuruluşlar olarak görünmeye başlamışlar. Uygulanan fiyat ve işletme, yönetim, istihdam politikaları devlet işletmelerinin giderek artan oranda bütçe ve Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmasını gerektirmiş, sonuçta enflasyonun daha da hızlanmasıyla karşılaşmıştır.

Politik organlar, KİT'lerin temel mal ve hizmet fiyatlarını genel fiyat seviyesini yükseltmemek gerekçesiyle arttırmaktan kaçınmışlardır. Oysa, maliyet altında fiyat tesbitinin doğurduğu açıklar ülkemizde olduğu gibi Merkez Bankası emisyonu ile karşılanıyorsa fiyat artışları çok daha yüksek olmaktadır. Çünkü temel mal ve hizmetlere zam yapıldığında bunun hayat pahalılığına etkisi diğer fiyatların aşağıya doğru esnekliği kadar veya zam tutarının sağladığı gelirin ulusal gelire oranı kadar olmaktadır. Buna karşılık, zam yapılmayıp açığın Merkez Bankası emisyonu ile karşılanması halinde bunun fiyatlar genel seviyesine etkisi açık finansman ve paranın dolaşım hızının çarpılması ile bulunacak miktarın ulusal gelire oranı kadar olacaktır. Bu, birinciye oranla daha fazla (yüksek) olarak ortaya çıkacaktır.

KİT'lerin kendi öz kaynakları dışında yabancı kaynaklara yönelmesi, öz kaynak yabancı kaynak dengesini yabancı kaynaklar lehine bozmuş, mali durumları giderek zayıflamış, giderek artan oranda faiz ödeme ve borç yükü altına girmişlerdir. Bu durum KİT'lerin öz kaynak rantabilitesinin giderek düşmesine daha açık olarak irrantabl çalışmalarını sözkonusu olmuştur.

Mali güçlerinin üstünde yatırım görevleri verilen kamu iktisadi teşebbüsleri gittikçe artan oranda bütçe ve diğer yabancı kaynakları kullanmak eğilimiyle karşı karşıya kalmışlardır.

Finansman ihtiyaçlarının yatırım görevleri dışında, hammadde, malzeme, personel giderleri, destekleme alımlarında taban

fiyatlarının arttırılması ile stok ve alacaklardaki artışı bağlı olarak işletme sermayesi ihtiyaçlarının artması da neden olmuştur.

Ekonomimizde çok önemli yeri olan kamu iktisadi teşebbüslerinin sorunlarının tüm ekonomimizi etkilediği gibi genel ekonomik hayatta görülen gelişmelerin de kamu iktisadi teşebbüslerini etkilediği şüphesizdir.

KİT'lerde yatırım görevlerinin ve daha geniş anlamıyla KİT misyonunun artık sadece dar çerçevede Türkiye sınırları içinde düşünülmemesi de gerekir. Karadeniz İşbirliği Anlaşması tanınan ve bağımsızlığına kavuşan Türk devletleri, Yugoslavya'dan ayrılıp oluşan yeni devletler, Doğu Avrupa ve Balkan ülkeleri ile müşterek, üretim bazında, finansman bazında, pazarlama veya teknoloji transferi bazında yatırım yapma olanaklarının ciddi etüdlerle ele alınması ve etkin bir merkezi koordinasyonla bu çalışmalara başlanması kaçınılmaz görülmektedir.

Henüz yeterli müteşebbis, ticari ve sınai girişimlerin bulunmadığı bu ülkelerde, ticari esasa göre çalışan 50-60 yılın ticari, teknik, idari ve mali tecrübesi bulunan Türkiye KİT'lerinin liberal ekonomiye geçiş modeli oluşturmaları ve müşterek yatırımlara yönelmeleri KİT'lere ait yatırım politikalarının yeni boyutlar kazanmasına yol açabilecektir. Bu dönemde özel kesim yatırımlarının ise döviz kazandırıcı alanlara yapılması dış ödemeler ve kalkınma politikalarının eşgüdümünü sağlayabilecektir.

Ekonomimizde önemli bir yere sahip olan KİT'lerin sorunlarının ivedilikle çözümlenip topluma daha yararlı hizmetler sunmaları sağlanmalıdır. Sorunların çözümü çağdaş işletmecilik kurallarının gerektirdiği bir yaklaşımla ele alınıp, siyasal etkilerden uzak önlemlerin uygulanmasıyla bu kuruluşların daha verimli ve karlı hale gelebilecekleri söylenebilir.



## ÖNERİLER

- Sağlıklı bir mali bünyeye sahip bulunmayan KİT'lerin denetim dışı iştiraklere bağladığı sermayenin giderek artmasının önlenmesi, karlı ve verimli kuruluşların amacına uygun konularda çalışması ve sermaye payının etkinliği bulunmayan denetim dışı iştiraklerin gözden geçirilerek gerekenlerin tasfiyesinin sağlanması yararlı olacaktır.

- Özellikle verilen büyük yatırım görevlerinin etkisiyle özkaynak-yabancı kaynak ilişkisi bozulmuş olan ve büyük ölçüde faiz ödemek zorunda kalan kuruluşların sağlıklı bir mali yapıya kavuşturulmaları için öz kaynaklarını güçlendirmek üzere esas sermayelerinin artırılarak olanaklar ölçüsünde ödemelerin nakden yapılması gerekmektedir.

- Yeterli öz kaynak temin edilmeden yeni yatırımlara gidilmesi, mevcut yatırımların öngörülen sürelerde bitirilmesi suretiyle yatırım maliyetlerinin artmasının önüne geçilmelidir.

- Yabancı kaynak kullanımının optimal düzeyde tutulması, mümkün oldukça öz kaynaklara yönelik tedbirlerin alınması gerekmektedir.

- İşletme ve yatırım faaliyetlerinin hiç olmazsa kaynak yönünden birbirinden ayrılması, işletme sermayesinin ve özellikle yabancı kaynaklardan sağlanan kısa vadeli fonların yatırımlara tahsisinin kesinlikle önlenmesi, yeterli finansman kaynağı sağlanmadıkça yatırıma yönelinmemesi ve finansman ve yatırım programlarının gerçekçi bir yaklaşımla hazırlanması.

- Her türlü giderlerde azami tasarrufu sağlayacak etkin tedbirler alınarak maliyetlerdeki artışların asgari seviyeye indirilmesi, pazarlama faaliyetlerinde alınacak önlemlerle satış miktarlarının artırılarak kapasite kullanımlarının yükseltilmesi ve maliyetlerdeki artışların satış fiyatlarına zamanında ve yeterince yansıtılması sure-

tiyle kuruluşlar karlı ve verimli bir yapıya kavuşturularak iş hacimlerine uygun oranda öz kaynak yaratır hale getirilmelidir.

- Alacak ve stok devir hızlarını yükseltecek tedbirlerinin bir an evvel uygulamaya konulması suretiyle, zaten kit olan kaynakların uzun süre alacak ve stoklara bağlı kalması önlenmelidir.

- KİT'lerin özelleştirme kapsamına alınan birimlerindeki sermaye paylarının uzun süre bağlı kalmaması için özelleştirme sonucu oluşan gelirlerinden tahsilinin sağlanması modernizasyon çalışmalarının ve yeni yatırımların yürütülebilmesi için ilgili KİT'lere özelleştirme gelirlerinden pay verilmesi gerekli görülmektedir.

- Finansman gereksinimleri konusunda; KİT'lerin finansmanında halk birimlerinden mevduat kaynağından daha geniş ölçüde yararlanılması sağlanmalı ve dış proje kredilerinden, daha geniş ölçüde yararlanma yollarının aranması, dış kredi temini ve kullanımasındaki ilişkilerin yürütülmesinde eşgüdüm sağlanması gibi önlemler alınmak suretiyle sorunların çözümüne katkıda bulunulabilir.

## KAYNAKÇA

- ACAR, Yalçın. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ders Notları, Bursa: 1986.
- 24 Ocak Kararları ve Yapılan Tercihlerin Amaç ve Araçları  
Bursa İ.T.İ.A. Ders Notları, Bursa: 1980.
- AKALIN, Güneri. KİT Ekonomisi, KİT'ler Reformları, Alternatifleri ve  
Özelleştirilmeleri. Ankara: Esbank Yayını, 1990.
- AKGÜÇ, Öztin. "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Bugünkü Sorunları  
ve Çözüm Yolları", KİT Paneline Sunulan Bildiri. İstanbul:  
1981.
- "1991 Yılında Bankalar, Mevduat ve Krediler". Banka ve  
Ekonomik Yorumlar Dergisi, Haziran-Temmuz, 1992.
- AKTAN, Coşkun. KİT'ler ve Özelleştirme. İzmir: Bilkom Matbaası,  
1987.
- ALTINOK, Tefik. Kamu İktisadi Teşekkülleri Sorunları ve Çözüm  
Önerileri. T.C.Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını. No.1982/  
241. Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1982.
- AYSAN, Mustafa. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Uluslararası Pa-  
zarlar. İstanbul Üniversitesi Yayını, No: 2801. İstanbul: Formül  
Matbaası, 1981.
- AYSAN, Mustafa-ÖZMEN Selahattin. Türkiye'de ve Dünyada Kamu  
İktisadi Teşebbüsleri. İstanbul: Kardeşler Basımevi, 1981.

BAKLACIOĞLU, Sadık. Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Genel Esaslar, Çeşitli Ülkelerde, Türkiye'de. Ankara: Hukuk Fakültesi Yayınları. No: 397, 1976.

BORATAV, Korkut. Türkiye'de Devletçilik. Ankara: Savaş Yayınları, 1982.

CANEVİ, Yavuz. Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş. Yıllık Rapor 1987. Önsöz. Ankara: 1988.

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

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI. Birinci, İkinci, Üçüncü, Dördüncü, Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planları.

DEVLET YATIRIM BANKASI. Yıllık rapor 1981. Ankara: 1982.

ESEN, Rifat. "Privatization in Developing Countries; The Objectives, Principles and Techniques". Yapı Kredi Economic Review, İstanbul: April 1989.

EVLİYAOĞLU, İlhan. İktisadi Devlet Teşekkülleri. Ankara: 1972.

GÖRGÜN, Sevim. Maliye Politikası. İstanbul Üniversitesi Yayını. No: 1823. İstanbul: Çağlayan Basımevi, 1973.

GÜLERMAN, Adnan. "Türk Ekonomisinde KİT'ler". İşveren, CXX S.1. İstanbul: Ekim 1981.

GÜRCÜN, Abdülhalik. "KİT'lerin Problemleri ve Çözüm Yolları". Ekonomi ve Politika. 8 Ağustos 1980.

İNAN, Afet. Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı. Türk Tarih Kurumu Yayını No: 14. Ankara: 1972.

KARATAŞ, Süleyman. Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler. İstanbul: Veli Yayınları, 1992.

KEPENEK, Yakup. Türkiye Ekonomisi. Ankara: Savaş Yayınları, 1984.

----- 100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1990.

OKTAY, Emin. Tarih. İstanbul: Atlas Yayınevi, 1974.

ONAR, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Umumi Esasları. İstanbul.

ÖÇAL, Tezer - ÇOLAK, Ö. Faruk. Para ve Banka. İstanbul: İmge Yayınevi, 1988.

ÖZMEN, Selahattin. Türkiye'de ve Dünyada KİT. Ankara: 1967.

----- "Marketing ve İktisadi Devlet Teşekkülleri, İktisadi Devlet Teşekküllerinin Başlıca Problemleri". S.B.F. yayını, No: 238. Ankara: 1968.

ÖZTRAK, Faik. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hesaplarının Genel Ekonomik Hesaplar İçindeki Yeri. Ankara: D.P.T. Müsteşarlığı, 1983.

REİSOĞLU, Seza. "233 sayılı KHK'nin Genel değerlendirmesi ve Bazı Sorunlar". Orhim seminerler Serisi Görüşler, İstanbul, 1986.

SARÇ, Ömel Celal. "1923'den Bu Yana Kalkınma Stratejileri". 2. Türkiye İktisat Kongresi 1.Kalkınma Politikası Komisyonu Tebliğleri, İzmir: 2-7 Kasım 1981.

SAĞLAM, Dünder. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri. Ankara: Kalite Matbaası, 1983.

-----"Cumhuriyetimizin Ellinci Yılında Devletçilik". İ.T.İ.A. dergisi. C.5., S.2. Ankara: 1973.

- Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri. S.B.F. Yayınları. No:9 Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1973.
- SHEPHARD, William G. Public Enterprise. London: Lexington Books. 1976.
- TABAKOĞLU, Ahmet. "Türkiye'de Devletçiliğe Tarihi Bir Yaklaşım Denemesi". İktisad Dergisi, S.203-204. İstanbul: Ekim-Kasım 1981.
- T.C. Başbakanlık Sigorta Murakabe Kurulu. Türkiye'de Sigorta Faaliyeti Hakkında Rapor. 1990.
- T.C. Başbakanlık yüksek denetleme Kurulu. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Genel Rapor. 1982. Ankara: 1983.
- T.C. Başbakanlık Yüksek denetleme Kurulu. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Genel Rapor. 1984. Ankara: 1986.
- T.C. Başbakanlık Yüksek denetleme Kurulu. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Genel rapor. 1987. Ankara: 1989.
- T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Genel rapor. 1988. Ankara: 1990.
- T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Genel rapor. 1990. Ankara: 1992.
- T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı. Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yıllığı. 1975. Ankar: 1976.
- T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı. Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü. Türkiye'de Fon Sistemi ve Uygulaması. Ankara: kamu Finansmanı Yayınları, 1991.
- T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı. Mali Yıl Bütçe Gerekçeleri 1970-1992.

T.C. Merkez Bankası. 1970 Tarihli 1211 sayılı Kanun.

T.C. Merkez Bankası. 1970-1992, IV Üç Aylık bültenler.

T.C. Merkez Bankası. Yıllık Rapor. 1977.

T.C. Merkez Bankası. Yıllık Rapor. 1982.

T.C. Merkez Bankası. Yıllık Rapor. 1987.

T.C. Merkez Bankası. Yıllık Rapor. 1989.

T.C. Resmi Gazete. 21.3.1964 gün ve 11662 sayılı.

T.C. Resmi Gazete. 18.6.1984 gün ve 18435 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

TORUN, Osman Nuri. "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri". Türkiye Ekonomisinin 50.Yıl Semineri, Bursa İ.T.İ.A. yayını. no:4. İstanbul: Sermet Matbaası, İstanbul.

TÜSİAD. Özelleştirme. KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları. İstanbul: 1986.

ÜLKEN, Yüksel. Atatürk ve İktisat. Türkiye İş Bankası. Kültür Yayınları. Ankara: Tisa Matbaası, 1981.

UMAN, Nuri. "KİT'lerin Özelleştirilmesinin Yaratacağı Sorunlar". Para ve Sermaye Piyasası, İstanbul: Şubat 1988.

T.R.  
MARMARA UNIVERSITY  
BANKING AND INSURANCE INSTITUTE  
BANKING PROGRAMME

**THE PUBLIC ECONOMIC ENTERPRISES  
AND  
THEIR FINANCIAL PROBLEMS**

(MASTER THESIS)

Adviser : Prof.Dr. İlhan ULUDAĞ

Prepared by : Murat AKBALIK

İstanbul - 1993





3. 2. 2. 1. Pre- war period (1933- 1938).....	9
3. 2. 2. 2. Years of war (1939-1945) .....	9
3. 2. 2. 3. Post- war period (1946-1949) .....	9
3. 2. 3 The Inflationary Years of Development .....	9
3. 2. 4. Period of Plans (1963 and afterwards) .....	10
3. 2. 4. 1. The First Three Period of Development .....	10
3. 2. 4. 2. The Period of Plans from The Decrees of January 24 Until Today .....	10
 PART II THE CONTRUBITION OF THE PEE'S TO THE TURKISH ECONOMY FROM MACROECONOMIC POINT OF VIEW AND THEIR PROBLEMS .....	
1. The Contributions of the PEE's to the Turkish Economy from Macroeconomic Point of View. ....	11
1. 1 Regarding their contribution to the GNP: .....	11
1. 2 Regarding the employment: .....	12
1. 3 Regarding the Production: .....	12
1. 3. 1 Regarding the Production of Goods and Services: .....	12
1. 3. 2 Regarding Banking and Insurance services: .....	12
1. 4 Regarding the Investments .....	13
2. THE PROBLEMS OF THE PEE'S .....	13
2. 1. The Problems Regarding Legal Status and Proposals .....	13
2. 1. 1. Problems .....	13
2. 1. 2 Proposals .....	13
2. 2. The Problems Regarding the Organization and Management and Proposals .....	13
2. 2. 1. Problems .....	13
2. 2. 2. Proposals .....	14
2. 3 The Problems Related to Auditing and Proposals .....	14
2. 3. 1. Problems .....	14
2. 3. 2. Proposals .....	14
2. 4 The Problems Related to Employment and Proposals .....	15
2. 4. 1 Problems .....	15
2. 4. 2. Proposals .....	15
2. 5. The Problems Related to the Operations .....	15
2. 5. 1. The problems Related to Purchase and Inventories and the Proposals .....	15
2. 5. 1. 1. Problems .....	15
2. 5. 1. 2. Proposals .....	16
2. 5. 2. The Problems Related To The Production and Proposals 16	
2. 5. 2. 1 Problems .....	16

2. 5. 2. 2. Proposals .....	16
2. 5. 3. The Problems Related to Marketing and the Proposals ..	16
2. 5. 3. 1. Problems.....	16
2. 5. 3. 2. Proposals .....	17
2. 5. 4. The Problems Related to Banking and Insurance and Proposals .....	17
2. 5. 4: 1. Problems.....	17
2. 5. 4. 2. Proposals .....	17
2. 6 The Problems Related to The Investments and The Proposals. ...	17
2. 6. 1 Problems .....	17
2. 6. 2 Proposals .....	17
2. 7. The Problems Related to the Transfer to the Private Sector and Proposals. ....	18
2. 7. 1. Problems .....	18
2. 7. 2 Proposals .....	18
2. 8 The Problems Related to the Financial Situation and Proposals	18
PART III-FINANCING AND FINANCE RESOURCES OF	
THE PUBLIC ECONOMIC ENTERPRISES .....	18
1. SHORT TERM FINANCING RESOURCES .....	19
1. 1. CENTRAL BANK .....	19
1. 1. 1 Direct Credits of the Central Bank .....	19
1. 1. 2 Special Fund .....	21
1. 1. 3 Fund nr 20 .....	21
1. 2. SUPPORTING AND PRICE STABILIZATION FUND; .....	21
1. 3 BANK CREDITS .....	22
2. LONG-TERM FINANCE RESOURCES .....	22
2. 1 THE BUDGET .....	22
2. 2 THE STATE INVESTMENT BANK .....	22
2. 3 FOREIGN PROJECT CREDITS.....	23
2. 4 AUTOFINANCING .....	23
CONCLUSION .....	23
PROPOSALS .....	25

## INTRODUCTION

The Public Economic Enterprises and their Transfer to Private Sector are the most popular arguments in the agenda of Turkey which are discussed in academic circumstances as well as by the whole nation, and they are expected to gain greater importance in the near future.

The Public Economic Enterprises (PEE's) have been an important means of development in Turkey where, after the foundation of the Republic, a particular mixed economic system has been adopted, and the development is based upon ordering plans for public sector and guiding ones for private sector.

Ever since the foundation of the PEE's their ways of establishment, productions, investments, price allocations nature and cost of their employment strategies, etc. have been steadily argued. The arguments on the PEE's still continue in our country, where an import- substituting industrializations policy was employed before 1980, with the addition of their transfer to private sector after 1980, when the foreign market oriented growth strategy and the rules of free market economy have started to be adopted on a large scale. While some of the commissions, established to find solutions to the problems of the PEE's, were dissolved without completing their jobs, some of the results attained by others have not been taken into consideration, and others, which have been applied and reflected to the legislations, could not bring any solutions as to be observed today.

---

## **PART I : PUBLIC ECONOMIC ENTERPRISES**

### **1- DEFINITIONS RELATED TO THE PUBLIC ECONOMIC ENTERPRISES**

As it is well-known, PEE's, being one of the basic means used by the state to realize the developments in the economy, are differently defined such as Economic State Enterprises, enterprises with dominant public share, or public entrepreneurship, and this leads to a concept confusion.

There have been different definitions due to diverse opinions for the Public Economic Enterprises. Since there is no single definition with consensus on national or international basis, the definitions of the PEE's shall be examined in both economic and legal aspects, .

#### **1. 1. DEFINITION OF THE PEE'S IN ECONOMIC ASPECT**

There are different definitions taking the various qualifications of the PEE's in to consideration, which play important roles in the economic life. The most authoritative European organization on PEE's, the CEEP (European Center of PEE's ) has defined the PEE's as stated below:

PEE's are the enterprises which are established to produce goods and services, most of the financial possibilities of which are provided by the central or local government offices or for the operation results of which the government offices are responsible and which are controlled by these offices.

#### **1. 2. THE DEFINITION OF THE PEE'S IN LEGAL ASPECT**

It is accepted that in Turkey the initial legal activities regarding the PEE's have started with the Turkish Industry and Metal Bank, established as per the act. nr 633 dated April 19, 1925.

---

This Bank financed the dispersed State Enterprises transferred from the Ottoman Empire to the era of Republic, and, by doing so, secured the modernization.

On the other hand, in the light of these developments, the number of the public enterprises was gradually increased and each of them was managed with its own regulations. Consequently, differences in management and control systems emerged. In order to remove the above mentioned discrepancies and to define the concept of Public Economic Enterprises in a definite system, the 3460 no. ed and June 17, 1938 dated Act "About the Management and Auditing of the Economic Enterprises, Established With the Capital Wholly Paid by the State" has been accepted.

#### **1. 2. 1. Act nr. 3460**

In general, this act aims to bring all the PEE's under one management and auditing system, but to give independence to each establishment for decision-making and application. The public enterprises are discussed as Economic State Enterprise and establishment, in the framework of the act.

This act being in force for 26 years, has been substituted with act. nr 440 and 468 on March 12, 1964.

#### **1. 2. 2. Acts Nr 440 and 468**

##### **1. 2. 2. 1. Act nr 440 and the Economic State Enterprises**

Those enterprises, most of the capital of which are paid by the State (Government offices with general and supplementary budget) and Economic State Enterprises, either singly or jointly, which are established to operate according to economic trade principles and which are subject to this law as per their articles of foundation, are defined as Economic State Enterprises. Their objective is to create

---

more investment resources by being managed autonomously, in order to be useful to the national economy, and managed as per the rules of the mixed economic and the economic requirements, by operating within the framework of profitability and productivity and by supporting capital saving. (Article 2)

### **1. 2. 2. 2. Act. nr 468 and the Public Economic Enterprises**

The foundation, subject to special laws, other than professional establishments as government offices, possessing some public authority and duties, having the main duty to execute these duties and the Iller Bankasi (Bank of Provinces) are defined as Public Economic Enterprise, although they are not one of the foundations, most of the paid capital of which is provided by public corporate bodies, most of the paid capital of which is paid by these bodies and which are mentioned above. (Article 4)(9)

The acts nr 440 and 448 have been in force for about 20 years but could not provide definite solutions to the problems of the Public Economic Corporations.

### **1. 2. 3. Decree nr 233 Having The Force Of Law And The Classification Of The Public Economic Enterprises In This Respect.**

In general, this decree defines the Public Economic Enterprises as undertakings having the status of corporate bodies, subject to special law and having responsibility limited with their capital (Art. 4) Furthermore, the Public Economic Enterprise is defined as the common name for Economic State Enterprise (ESE) and Public Economic Foundation (PEF)

The Economic State Enterprise is a Public Economic Enterprise which is established to operate according to the trade principles in the economic area, the capital of which is fully paid by the State. The Public Economic Foundation is, however, a public Eco-

---

conomic Enterprise, which is established to produce and to market the basic goods and services and the goods of monopolistic nature, the capital of which is fully paid by the State. (Article 2)

As to be seen, there are several laws covering the definitions of PEE's. However, there is no parallelism between these laws. The definitions in the Constitutions of 1982, Act. nr 3346 and the decree nr 233 having the force of law are not parallel to each other, because, in the constitution of 1982, the definition says that the state should own more than the half of the capital. The same principle is adopted in the Act nr 3346. The decree nr 233 having the force of law is based upon the principle that the State should hold the whole capital. The broad PEE definition in the Act. nr 468 is kept preserved as it was, although it should be changed as per Article 165 of the Constitution of 1982. This definition has not changed in the Act. nr. 3346 either. The concepts of capital and being indirectly dependent to the State, used to define PEE in the Constitution of 1982, has not been disclosed when re-arranging the Act. nr. 3346.

## **2. REASON FOR THE EMERGENCE OF THE PUBLIC ECONOMIC ENTERPRISES AND THEIR DEVELOPMENT**

### **2. 1 General Reasons**

State entrepreneurship rooted in the XIIIth. century, the social trends strengthened afterwards and the crisis caused by wars increased the interference of the state in the economic fields. Even this interference was insufficient and the state had to play an active role in the economic life.



---

## **2. 2. Special Reasons**

### **2. 2. 1 Political Reasons**

The public enterprises may emerge as result of a political preference. In this content, the role of the public enterprises influence the political and social structure of the nation. The public enterprises in socialist economies (in the USSR and Eastern European countries) have emerged through nationalization of the undertakings by the army as a result of considering the production acclivities as public service. The Turkish public enterprises are not established with political objectives. However, following the period of multi- party, the public enterprises were imposed political functions besides the economic ones. The establishments, employing more people than necessary, presented this fact as a remedy to the unemployment problem in Turkey, but they also caused some trouble since they dismissed some employees due to differences in opinion.

### **2. 2. 2. Economic Reasons**

The economic causes justifying the public undertakings are as follows :

The elasticity of demand for goods such as salt, tobacco, alcohol is low and some are harmful to human health, therefore public monopolies should be established for these goods.

There is only one customer for some goods, and this is the state. For example, the main reason for the nationalization of the companies in armament and aircraft industries is this fact.

### **2. 2. 3 Social Reasons**

The state is charged to meet the indivisible and collective requirements of the nation. In developing countries, building their

---

infrastructure of collective nature, the fact that the state is charged with economic development as well as social development necessitated the foundation of the public enterprises. In developed countries, the changes and developments in social objectives forced the State to take part in such activities, especially after the World War II.

#### **2. 2. 4 To Provide Income for the State**

The state can establish public enterprises, in order to provide income for the state budget. In public enterprises, such as lottery, sportoto, the objective to attain income plays an important role besides the social one.

#### **2. 2. 5 Other Reasons**

The public enterprise can be established due similar reasons, such as military and strategic reasons, national prestige, the objective of the State to recover the private establishments, the development of industrial democracy concept.

### **3. THE HISTORICAL EVOLUTION OF THE PUBLIC ECONOMIC ENTERPRISES IN TURKEY**

#### **3. 1 THE PRE-REPUBLIC ERA**

##### **3. 1. 1 Before the period of reforms (1299-1838)**

The industrialization of the Ottoman Empire was too late and slow. Generally, the State realized the basic investments and enterprises or let the local and foreign establishments do so under her control.

##### **3. 1. 2. The Period of Reforms (1839- 1875)**

In this period the economy suffered great regression and the country became the open market of Europe. The local arts and

---

commerce got worse due to the European competition. The European states managed economic activities and investments of large-scale, such as roads, bridges, trains, trams, electricity, water supply and public utility gas.

### **3. 1. 3. I. Constitutional Period (1876-1907)**

Although it was possible to found Public Enterprises in the II. Constitutional Period, none of these could be completed. The reason for this is that the period was full with political and military conflicts.

### **3. 1. 4. II. Constitutional Period (1908-1922)**

As to be seen, state entrepreneurship is rooted in the Ottoman Empire ; however, they are used as a means of developments only in the Republic era.

## **3. 2. POST-REPUBLIC ERA**

### **3. 2. 1. Liberal Period (1923-1932)**

At the beginning of the period, the government of the Republic acknowledged that the Economic development was required for the existence of the political independency and tried to settle a new economic model. The I. Izmir Economy Congress, held between February 14, - March 4, 1923 is an indication of this attitude. As per the resolutions reached at the congress, economy would be led by private enterprise, the state would interfere the economic life only to support and to protect.

### **3. 2. 2. Period of Nationalism (1933-1945)**

This period can be divided in to three:

1. Pre-war period,

- 
2. Years of war,
  3. Past- war period.

### **3. 2. 2. 1. Pre- war period (1933- 1938)**

In this period the most important example for state entrepreneurship was Sumerbank, which was established pursuant to the act nr 2262, dated June 3, 1933. The purpose was to provide capital saving, operating in regard of profitability and productivity principles, to bring the subcompanies to higher technology levels by creating more investment resources and to produce the basic requirements of the people and to market them at affordable price and throughout the country, all these in order to be helpful to the national economy.

### **3. 2. 2. 2. Years of war (1939-1945)**

The basis of the economy policy during the war is the National Protection Law, got in force on January 18, 1940. The Oil Company (1941), the Agricultural Equipments Foundation (1944) and the Social Insurance Foundation (1945) were established pursuant to this act. Additionally, National Lottery Administration (1939) and Bank of Provinces (1945) were established in this period, having their own regulations.

### **3. 2. 2. 3. Post- war period (1946-1949)**

This is the period when nationalism was eliminated. However, this elimination took place by neither restricting the state entrepreneurship nor refusing the from of nationalism.

### **3. 2. 3 The Inflationary Years of Development**

The Democratic Party refused nationalism and tried to follow a liberal economic policy. However, after 1954 the state used most

of the funds to establish the organizations such as petroleum refineries, nitrogen industry and to complete the semi-finished projects, so, none of the public enterprises was transferred to private sector, and the public sector expended, although decreased proportionally.

### **3. 2. 4. Period of Plans ( 1963 and afterwards)**

#### **3. 2. 4. 1. The First Three Period of Development**

Beginning from 1963, the Turkish Economy was ruled with five- year plans and the role of the public enterprises changed from period to period following the five- year plans.

Generally, to interpret the first three periods in regard of public enterprises, the fact being dependently on certain models due to the plans resulted the continuation of the importance of public enterprises with in the economy.

#### **3. 2. 4. 2. The Period of Plans from The Decrees of January 24 Until Today.**

After the 1970's, these establishments could not create resource by operating productively and profitably due to the fact that the investment duties were getting more severe, which led to the spoiling of capital -debt balance due to indebtedness, and that these are used as a means when searching solutions to the price, income and employment problems at macro level.

Until 1979 the first three plans could be applied on a large scale. In the following years, the Fourth Five- Year plan could not be applied as result of increasing economic and social depressions, and the economic stability program of January 24, 1980 was applied. In summary, the list of goods being the subject of the support was shortened and the establishments producing the goods

which are not on the list were not supported anymore; the PEE's were entitled to set their own prices. Besides, the principle of giving up buying unnecessary projects and employing unnecessary personnel were agreed on. In addition, the government was entitled to set the price policy for the establishments producing basic goods and services and it was accepted that, in case the determined prices would not cover the costs, the losses shall be covered by the Treasury as "duty loss"

## **PART II THE CONTRUBITION OF THE PEE'S TO THE TURKISH ECONOMY FROM MACROECONOMIC POINT OF VIEW AND THEIR PROBLEMS**

### **1. The Contributions of the PEE's to the Turkish Economy from Macroeconomic Point of View.**

The place of the PEE's within the Turkish economy their contribution to GNP, employment, production and investments will be discussed in this chapter. The purpose is to determine the importance of the PEE's in the national economy. In general, the contributions of the PEE's to the economy have two dimensions. One of these is their numerical or quantitative position and the other one is the so-called qualitative contribution. Statistical data is definitely needed when determining the place of the Public Economic Enterprises within the economy.

#### **1. 1 Regarding their contribution to the GNP:**

In the last period of five year plan the share of the PEE's in the gross national product (with factor prices) was 13% on average: however, it decreased to 11. 6 % in 1990. In 1986 16. 6% of the Turkish GNP (with buyer's index) was created by the PEE's, whereas the share in the year 1990 was realized as 13% Although the contribution of the PEE's with regard of various sectors to the GNP has steadily increased in the last five year period, the shares of the PEE's in industrial energy and communication sectors have decreased much in 1990.

---

## **1. 2 Regarding the employment:**

The working force in the PEE's constitute 4. 2 % of the working people throughout Turkey. In the last two years, this rate has a declining trend, even though only partially.

## **1. 3 Regarding the Production:**

The production of the PEE's are examined under two headlines, being establishment producing goods and services and the financial establishments (banking and insurance)

### **1. 3. 1 Regarding the Production of Goods and Services:**

Most of the PEE's have converted into giant establishments operating with idle capacity as result of steady growth and new investments, which are not based on real demands but on desire to produce their own requirements for several years. Furthermore, most of them use old technology, and the economic life of some others have terminated.

### **1. 3. 2 Regarding Banking and Insurance services:**

The number of the existing banks in Turkey is 67 as of the end of 1990, including the Turkish Central Bank. 8 of these are national trade banks with public capital, 24 national trade banks with private capital, 23 other trade banks either established or opened branch offices in Turkey, 3 development and investment banks with public capital and 7 development and investment banks with private capital. As per the report of the Insurance Audit Committee about the Insurance Activities in Turkey, there are totally 42 insurance companies and 4 reinsurance companies in Turkey, 24 of which are of Turkish origin and 18 of foreign origin. Due to the resolution of High Planning Committee dated June 21, 1990, Guven Sigorted A. Ş. , being the only public corporation in the sector, was excluded from the audit of the High Auditing Committee.

---

## **1. 4 Regarding the Investments**

The investments of the PEE's have shown cash increase of 58, 4 % compared to 1989, and of 83, 7 % compared to the average of five years with current prices.

## **2. THE PROBLEMS OF THE PEE'S**

Several problems have arisen ever since the foundation of the PEE's. In order to bring solutions, re-arrangement studies have been performed at several times; however, none of these has been applied. It is also stated that the recent studies to transfer these to private sector aims to provide solutions to these problems.

### **2. 1. The Problems Regarding Legal Status and Proposals**

#### **2. 1. 1. Problems**

The imposed regulations to adapt the present state to new arrangement, including also the written decree nr 233 having the force of law, have not been applied, in general, every new arrangement have brought new problems with themselves.

#### **2. 1. 2 Proposals**

The arrangements, proposed with the written decree nr 233 having the force of law but not realized as of yet, should be realized as soon as possible.

### **2. 2. The Problems Regarding the Organization and Management and Proposals**

#### **2. 2. 1. Problems**

The main problem of the management is that the deficiencies in operations due to several interferences, although it was foreseen



---

in the laws that the PEE's shall operate according to " trade principles in economic field" or to "economic requirements".

### **2. 2. 2. Proposals**

the PEE's should be given the opportunity to operate autonomously, free from interferences and as per economic requirements and modern administration techniques as already foreseen in the legislation.

## **2. 3 The Problems Related to Auditing and Proposals**

### **2. 3. 1. Problems**

The auditing of the PEE's realized step by step, is not different from each other ; similar operations are controlled more than once. However, since the standards are not determined previously, the above mentioned auditing is far from being an audit in modern sense to measure the operation results. Consequently, the accomplishment in production, employment, investment, finance and other fields of activity and the degree of achievement cannot be measured. It is therefore hard to determine whether the management has been successfully or not and to say that their operations contribute to the economy, nation and objectives of the enterprises depending upon these repeated and insufficient controls.

### **2. 3. 2. Proposals**

The Grand National Assembly should provide that the PEE-Commission will realize the annual audit on due date and announce the results before they become unup-dated.

---

## **2. 4 The Problems Related to Employment and Proposals**

### **2. 4. 1 Problems**

Employing people for different status has resulted in the fact that the same or similar services are released by the personnel of different status and, consequently, that varied opportunities are provided.

### **2. 4. 2. Proposals**

Due to the fact that employing people for different status, providing varied opportunities for people doing the same or similar jobs have resulted in distinction between the employees, and consequently decreased productivity, a new personnel system should be devised which is encouraging pursuant to the aims of profitability and is emphasizing manpower planning, capacity and education, in order to remove these disorders in all the PEE's.

## **2. 5. The Problems Related to the Operations**

### **2. 5. 1. The problems Related to Purchase and Inventories and the Proposals**

#### **2. 5. 1. 1. Problems**

Due to the fact that the purchase programs are not based on firm data or the production program is changed, expenditures without allowances are made and the transfer of the allowances are not realized before the expenditures and within the year.

The purchases are realized in installments within the year due to the insufficiency of the financing, and this fact eliminates the advantage of collective purchase.

### **2. 5. 1. 2. Proposals**

Necessary measures should be taken in order to provide purchases to be realized with the most appropriate terms in respect of time, quantity, quality and financing within a system.

### **2. 5. 2. The Problems Related To The Production and Proposals**

#### **2. 5. 2. 1 Problems**

It is found out that the PEE's established to encourage the capital saving and to guide the private sector, have turned in to giant organizations in the following years which operate with idle capacity as result of the desire to produce everything in itself and of new investments not based on real demand.

#### **2. 5. 2. 2. Proposals**

The sale of the small-scaled establishments with old technology and with marketing problems which cannot operate productively in the free market, and which cannot compete in these market, within a system regarding appropriate conditions, and taking the establishment purposes of the PEE's into consideration.

### **2. 5. 3. The Problems Related to Marketing and the Proposals**

#### **2. 5. 3. 1. Problems**

Most of the PEE's are established to produce goods and services based upon import substitution. Most of these establishments produce basic goods and services. Some PEE's, such as Sumerbank, Meat-Fish, TZDK, are operating in highly competitive markets. Therefore, marketing research in the mentioned operation fields are gaining more importance.

---

### **2. 5. 3. 2. Proposals**

It is required to realize the sales in local and foreign markets by emphasizing the marketing activities. It is required to give importance and to apply research, development, technology production and transfer and in- service training.

### **2. 5. 4. The Problems Related to Banking and Insurance and Proposals**

#### **2. 5. 4. 1. Problems**

The specialization banks, such as T. C Ziraat Bankasi T. Halk Bankasi, T. Emlak Kredi Bankasi which let deposit resources with high costs be used for specialization credits with low interest rates, are influenced negatively in respect of these operations.

#### **2. 5. 4. 2. Proposals**

The support to balance the resource costs should be given to the banks charged with and obliged to allocate specialization credits with low interest rates.

### **2. 6 The Problems Related to The Investments and The Proposals.**

#### **2. 6. 1 Problems**

The investment profitability and productivity of PEE's are decreased, since the PEE's are obliged to realize the investment projects inappropriate to their purposes of foundation.

#### **2. 6. 2 Proposals**

New investments being connected to high rate of resource allocation in the existing establishments in the first place, conduct-

---

ing the preliminary studies and calculations in a careful way for subjects such as the choice of the technology, determination of capacity, choice of the establishment place, and not working with idle capacity, following the completion of the investment.

## **2. 7. The Problems Related to the Transfer to the Private Sector and Proposals.**

### **2. 7. 1. Problems**

Various incentives are not applied sufficiently which would make the sale of the PEE shares and/or assets attractive for the public, employees, local and foreign investors and provide the increase of the profitability and productivity of the establishment sold.

### **2. 7. 2 Proposals**

The legal and administrative arrangements for the removal of status uncertainty of the PEE's and their sub- departments to be transferred to the private sector and the resulting disorders should be completed.

## **2. 8 The Problems Related to the Financial Situation and Proposals**

This subject will be examined in the third chapter of this study.

## **PART III-FINANCING AND FINANCE RESOURCES OF THE PUBLIC ECONOMIC ENTERPRISES**

The initial capital of the PEE's are provided directly by the State through appropriations. The initial capital does not constitute a burden for the enterprises, there is no reimbursement of the

capital as well no interest payment. As per the acts of foundation, the capital of the enterprise can be fully provided by the state, and the state can also take part in the capital through mixed companies and participations at various rates. If the foundation capital is not paid fully, the balance can be paid in two ways.

1) Through putting appropriations in the budget,

2) Through autofinancing, not dividing the profit.

The financing possibilities of the PEE are provided by own factor incomes and by subcontracting the taxes, other legal payments, capital increases of participations, inventory change and debt payments from the total local and foreign receivables. This difference of income-expense or, technically speaking, the resource-payments difference and the total investment expenses give the annual financing requirements of the PEE's.

The main financing resources of the PEE's, necessary for the resource requirements, due to self-resource insufficiency, are shown below: 1) Direct Credits of the Central Bank, Special fund, nr 20 and stabilization fund for supported price and bank credits as short-term financing resources, 2) The budget, the State Investment Bank, Foreign Credits to Projects and autofinancing will be examined.

## **1. SHORT TERM FINANCING RESOURCES**

### **1. 1. CENTRAL BANK**

#### **1. 1. 1 Direct Credits of the Central Bank**

Central Bank of Turkey has two-way importance for the financing of the PEE's. The first one includes the credits issued by the bank to PEE's such as TMO, Sugar industry for their supporting purchases. The second one is their contribution to the financing of PEE's investments through the State Investment Bank.

---

In Turkey, the credits of the Central Bank were used as a means of the selective credit policy for investment financing, but not as a means of monetary policy until the end of 1989. The basis of the credit policy applied by the Central Bank has been the meeting of the financing needs of the sectors to be encouraged in order to support the agricultural and economic production power and the export of the economy. With a resolution made in October 1989, the application of granting of middle and long-term credits by the Central Bank has been terminated. As per the accepted new credit policy, the re-discounting possibilities of the Central Bank have been limited with the short-term credits granted to regulate the liquidity of the banking sector. In this way, the re-discounting credits are not a means of selective credit policy, but have become a means of the application of the monetary policy.

The supporting and aimed financing requirements of the PEE's are met by the bonds having the bail of the Treasury, are accumulated.

The amount of the credits of the Central Bank, granted annually to Governmental Wheat Purchasing Agency, Cooperatives for Sale of Foodstuffs, General Directorate of Monopoly and Sugar Company for price regulation and inventory, is changing as per the crop. Its importance for the balance between money- goods flow is obvious.

However, the efficient process of this mechanism depends upon the facts that the regulated prices shall be appropriate to the market and that the inventory goods shall be sold in a short time period and the credits will be paid back to the Central Bank. The fact that these terms will not be complied with shall lead to inflationary effects.

The financing program and realization of the PEE's cannot present the real financing structure of the enterprises due to

---

resource and payment balances and the fact that the financing allocation is determined according to the Budget, the State Investment Bank, foreign project credit and Stabilization Fund for Supported Price, controlled by the Ministry of Finance, rather than to the enterprises. The credit of trade banks, which are recently used in high volumes and reach high values, are not evaluated regarding the financing resources.

### **1. 1. 2 Special Fund**

As per the Budget Act. for the 1974 financial year, the deposits of the banks in the Turkish Central Bank have resulted in the use of extra provisions for the financing of PEE's.

### **1. 1. 3 Fund nr 20**

This resource is used for the financing of the PEE's. In order to prevent possible negative effects of the instability in international oil market on the balance of payments, "the fund for oil research and regulation of the activities related to oil" has been established in the Central Bank as per the decree dated 31. 12. 1973, nr 717699 to continue the oil research activities, to develop the research areas and to finance similar activities.

## **1. 2. SUPPORTING AND PRICE STABILIZATION FUND;**

The establishments acting as the fertilizer distributors make use of this fund. The fund is used to supply the financing requirements due to the setting fertilizer prices below their costs.

Another matter found out in 1984 is that the most important resource, other than decrease in the use of short-term credits, due to the decrease in the Central Bank credits as per the government's policy, auto-financing and capital payment, is the long-term foreign resources, thus the investment resources can be used for business capital.



---

### **1. 3 BANK CREDITS**

The use of high-cost trade bank credits to remove the financing deficits has increased the financing problem as well affected the term results negatively. The interest paid on the foreign resources used in 1990 amounts to 8. 187 billion.

### **2. LONG-TERM FINANCE RESOURCES**

The public economic enterprise require long-term resources, besides short-term ones, in order to finance the increasing investments due to their steadily growing functions in the national economy. The main long-term financing resources are:

- \_ the budget
- \_ the State Investment Bank
- \_ Foreign Project Credits
- \_ Autofinancing

#### **2. 1 THE BUDGET**

The Public Economic Enterprises, the initial capital of which are paid by the State, employ the budget resources for their resource requirements both of short and long term.

#### **2. 2 THE STATE INVESTMENT BANK**

The State Investment Bank is an economic state enterprise, established in 1964 under the Ministry of Finance, as per Actnr 441. The State Investment Bank is a technical specialty bank established to evaluate the investment projects of Public Economic Enterprises, to follow the projects to be financed by the Bank from the commencement until the completion and to provide the resources to be used in the most efficient way.

---

## **2. 3 FOREIGN PROJECT CREDITS**

The project evaluations are executed by the State Planning Organization, Ministry of Finance and other related organizations, according to the annual investment and financing program. The financing of the projects found out to be appropriate is provided by foreign project credits.

The loan burden of the foreign project credits is less than that of the State Investment Bank's credit due to the period of no payment and the following lower interest rates.

## **2. 4 AUTOFINANCING**

The equities of the PEE's is the most important, but not sufficiently used resources. The PEE's use every year their equities for their own investments programs. The PEE's have the opportunity to use their equities created by themselves for the planned investments. However, foreign resources are used increasingly for renovation investments and operation deficits, since in the recent years, the operations resulted in loss and the accrued amortizations are calculated with old costs (except TEK), because no reevaluations are performed.

## **CONCLUSION**

The governments In Turkey aimed to establish a structure, which will allow basic industries to perform through accomplishing growth and development in the economy and directing the present resources of the PEE's towards the most productive investment areas. The Public Economic Enterprises, employed as an efficient means for the development of Turkey through industrialization, still strive to perform the same duty also in the planned period. The Public Economic Enterprises served also the GND, production, employment, investment in a positive way and to qualify the labor

---

force in Turkey. However, their problems have increased from the beginning and the re-arrangement studies have followed each other. On the other hand, due to various economic and political reasons, these establishments could not create new resources and have gradually changed to establishments consuming the public resources.

Among the reasons to be mentioned is also the structural problems of the PEE 's. The well-known are the non-definition of their aims in a definite and clear way, the centralized structure, lack of coordination between the units and insufficient supervision.

The political organs have avoided to increase the price of the basic goods and services in order not to rise the general price level. Yet, the price increases will be very high, if the deficits due to selling prices below the costs are covered by the emission of the Central Bank, as it is the case in our country. Because, when the prices of the basic goods and services are increased, their effect on high cost on living will be as much the decrease in prices of other goods or the ratio of the income due to the adding to national income. In return, if the deficit will be covered by the emission of the Central Bank instead of increasing the prices, the effect on the general price level will be equal to the amount obtained by the ratio of the amount obtained by the multiplication of the financing deficit with the circulation speed to the income. This amount will be higher than the former one.

The Public Economic Enterprises, charged with investment over their financial power, are faced with the trend to use the budget and other foreign resource in a gradually increasing way.

The problems of the PEE's playing an important role in our economy should be urgently solved and it should be provided that these give more efficient services. If these problems shall be solved with a contemporary approach and the measures without

---

political influences can be taken, we can say that these establishments will be more productive and profitable.

### **PROPOSALS**

The initial capital of the establishments should be increased and the payments be realized in cash as much as possible, to strengthen the equities of the establishments, the balance of equity-foreign resource of which is destroyed due to high level investment duties given on purpose and which have to pay high interest rates.

-It is required to keep the use of foreign resources at optimum level and to take measures directed to equities as much as possible.

-Efficient measures should be taken to obtain maximum saving in all kinds of expenses and to bring the increases in costs to a minimum level, the establishments should reach the state to create equity appropriate to their business volume through increasing the use of capacities by increased the sales volume as result of measures be the taken in marketing activities and through reflecting the cost increases to selling prices at due time and in an appropriate way, and through creating a more productive and profitable structure in this manner.

Regarding the financing requirements, it should be provided that deposits will be used on a larger scale for the financing of the PEE's and the problems shall be solved through measures such as trying larger scale, providing cooperation for the execution of the relations regarding the supply and use of the foreign credits.

