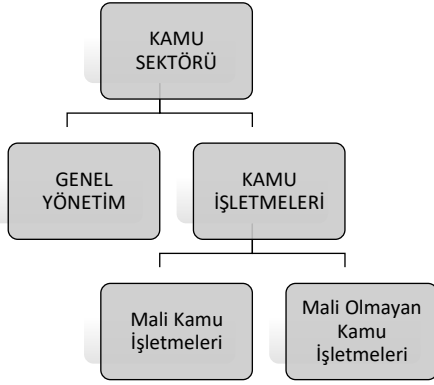


KİT'LER VE ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARI

Türkiye’de kamu kesimi; merkezi hükümet, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), mahalli idareler (belediyeler, Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) ve il özel idareleri), bütçe dışı fonlar, sosyal güvenlik kuruluşları (SGK ve İşsizlik Fonu) ile döner sermayelerden oluşur.

Uluslararası tanımlara göre kamu işletmeleri, grafikten de görüldüğü gibi, genel yönetimin dışındaki kuruluşlardır. Kendi tüzel kişilikleri vardır. Ticari amaçla faaliyet gösterirler.

Grafik: Kamu Sektörü



KİT’ler mali ve mali olmayan olarak iki ana gruba ayrılırlar. Mali kuruluşlar merkez bankası dahil parasal kamu işletmeleridir. Parasal olmayan mali kuruluşlar ise finansal piyasalarda faaliyet gösteren kamu sermayeli şirketlerdir. Bunlar banka olabileceği gibi, sigorta şirketi, finansal kiralama şirketi (leasing) veya katılım bankası da olabilirler.

Mevzuatımızda işletmeci KİT’ler 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’ya tabidir. Sermayelerinin tamamı devlete ait kuruluşlardır. İDT ve KİK olarak ikiye ayrılırlar. Bu ayrımın altında bazı mal ve hizmetlerin üreten KİT’lerin “doğal tekeller” durumunda olmalarıdır. “Devletin bölünebilir nitelikteki hizmet ve ürünleri toplum üzerine bir bedel karşılığında arz etmesi piyasa üretim faaliyetine epeyce benzer. Bunlar arasında *doğal tekeller*, piyasanın düzenlendiği iktisadi faaliyetlerin az çok kamu hizmeti taşıyan kesimdir” (Bulutoglu, 2002).

İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT)’ler; iktisadi alanda ticari esaslara göre, kâr amacı güderek faaliyet gösteren teşebbüslerdir. (MKE, EÜAŞ, ÇAYKUR, EBK, TPAO, BOTAŞ ve TKİ gibi).

Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK); İktisadi alanda tekeller niteliğini haiz mal ve hizmetleri üreten kamu yararı gözeterek üreten ve pazarlayan teşebbüslerdir. (TCDD, KEGM, PTT ve DHMİ gibi).

233 sayılı KHK’nın TBMM’ye gönderilen orijinal metnin ekindeki İDT ve KİK listesi tarihi bir belgedir. (TBMM Tutanakları, 1984) 24 Ocak 1980 programının sonrasındaki özelleştirme politikalarının uygulanmasının öncesine rastlayan dönemi yansıtan bu liste, KİT’lerin nereden nereye geldiğinin açık bir göstergesidir.

Tablo: 233 Sayılı KHK'da KİT'lerin Lİstesi

	İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLERİ	KAMU İKTİSADİ KURULUŞLARI
1	Devlet Yatırım Bankası	TEK (T. Elektrik Kurumu)
2	T.C. Ziraat Bankası	TCDD (Demir Yolları)
3	Anadolu Bankası	PTT (Posta, telefon, telgraf)
4	Halk Bankası	DHMİ (Devlet Hava Meydanları İşletmesi)
5	T.C. Turizm Bankası	THY
6	Emlak Kredi Bankası	Uçak Servisi AŞ (USAŞ)
7	Sümerbank (Banka ve diğer)	ÇAYKUR
8	T. Demir Çelik İşlt (TDÇİ)	TEKEL (Sigara, alkol)
9	Etibank (Banka ve madencilik)	TİGEM (Tarım işletmeleri)
10	T. Petrolleri A.O. (Petrol Ofisi ve BOTAŞ)	Savunma ve Donatım İşlt. Gen. Müd. (TUSAŞ – Türk Uçak San. AŞ)
11	PETKİM (İzmit, Aliğa)	
12	T. Gübre Sanayi AŞ	
13	T. Taş Kömürü Kurumu (TTK)	
14	T. Kömür İşletmeleri (TKİ)	
15	Devlet Malzeme Ofisi (DMO)	
16	T. Şeker Fabrikaları AŞ	
18	Makine Kimya Endüstrisi Kurumu (MKE)	
19	Ağır Sanayi ve Otomotiv Kurumu (ASOK)	
20	Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO)	
21	Et ve Balık Kurumu (ETBK)	
22	T. Süt Endüstrisi Kurumu (SEK)	
23	Yem Sanayi AŞ	
24	T. Zirai Donatım Kurumu	

25	Orman Ürünleri Sanayi Kurumu	
26	T. Gemi Sanayi AŞ	
27	T. Denizcilik İşletmeleri AŞ (DB Deniz Nakliyat ve Denizcilik Bankası)	
28	SEKA (Selüloz ve Kâğıt)	

Listeden görüldüğü gibi, kamu bankalarının çoğu, dağıttıkları kredileri geri tahsil edemedikleri için tarihe karışmıştır. Kamu bankalarının geçmişte yaşadıkları ve 2001 Krizinde içinde buldukları sorunlar dikkatle incelenmesi gereken bir derstir. Bunların popülist siyasetçilerin oyuncağı olması, kısa vadede kamuoyunun hoşuna gidecek sonuçlar yaratmakla beraber orta vadede bütçeye ve dolayısıyla vergi ödeyenlere yük olmaktadır. Yanı sıra adı unutulmaya başlanan birçok İDT ve KİK ise özelleştirilmiştir. Özellikle KİK'lerin özelleştirilmesi konusu üzerinde durulması gereken önemli bir gelişmedir.

Öte yandan, sermayesinin tamamı kamuya ait olmakla beraber¹ kamu bankaları, özelleştirme portföyündeki kuruluşlar, mahalli idarelere ait iktisadi işletmeler (BİT), bütçe dışı fonlar, TMSF iştirakleri ve döner sermaye işletmeleri 233 sayılı KHK kapsamında değillerdir. Dolayısıyla KİT tanımına girmezler (Kamu İşletmeleri Raporu, 2018).

24 Ocak 1980 sonrası başlayan özelleştirmelere en son olarak Türkiye Varlık Fonu (TVF) da eklenmiştir. Kuruluş amacı olarak bir varlık yönetimi olarak adlandırılan bu fonun ne kadar varlık yönetimi ne kadar yeni bir borçlanma aracı olduğu süreç içinde anlaşılacaktır. Bu bağlamda KİT'lerin Hazine, Özelleştirme İdaresi ve TVF arasındaki dağılımı 2023 sonu itibariyle aşağıdaki gibidir.

Tablo: 2018 Yılı sonu İtibariyle KİT'lerin Listesi

HAZİNE PORTFÖYÜ	KAMU İŞLETMELERİ	BOTAŞ, EÜAŞ, TEİAŞ, TKİ, TTK, ETİ MADEN, TCDD, DHMİ, KEGM, ESK, TİGEM, TMO, DMO, MKEK, TEMSAN, TEDAŞ
	BAĞLI ORTAKLIKLAR	TÜDEMSAŞ, TÜLOMSAŞ, TÜVASAŞ, TCDD TAŞIMACILIK AŞ
	KAMU SERMAYELİ BANKALAR	T.C. ZİRAAT BANKASI, T. HALK BANKASI, T. VAKIFLAR BANKASI, T. EMLAK KATILIM BANKASI, T. KALKINMA VE YATIRIM BANKASI, T. İHRACAT KREDİ BANKASI

¹ Bu konuda AB yaklaşımı ile bizim aramızda önemli bir yaklaşım farkı vardır. Biz kamu hukukunu uygularken sermaye yaklaşımı sergiliyoruz. Diğer bir deyimle, sermayesinin %50'sinden fazla olan işletme ve kuruluşlara denetimleri de dâhil, kamu hukuku uyguluyoruz. AB işe imtiyazlı kuruluşlara (Kızılay, Yeşilay vb.) paranın tamamı bütçeden harcanarak veya tam garanti verilerek yapılan işletmelere de (Akkuyu Nükleer, şehir belediyelerinin işletmeleri vb.) kamu hukuku uygulamaktadır.

		(EXİMBANK), İLLER BANKASI, TC. MERKEZ BANKASI
	DİĞER KURULUŞLAR	TRT, AOÇ, ANADOLU AJANSI
ÖZELLEŞTİRME PORTFÖYÜ	SÜMER HOLDİNG, T. DENİZCİLİK İŞLETMELERİ, ANKARA DOĞAL GAZ ELEKTRİK ÜRETİM VE TİCARET AŞ.	
DİĞER KAMU İŞLETMELERİ VE FONLAR	TOKİ, TMSF, ASKERİ FABRİKA VE TERSANE İŞLETME AŞ (ASFAT AŞ), TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİNİ GÜÇLENDİRME VAKFI, BORSA İSTANBUL,	
TÜRKİYE VARLIK FONUNA DEVROLAN KAMU SERMAYELİ İŞLETMELER	BOTAŞ, TPAO, ETİ MADEN, ÇAYKUR, T. EDNİZCİLİK İŞLETMELERİ, T.C. ZİRAAT BANKASI, T. HALK BANKASI, PTT, TÜRSAT, THY, BIST, TÜRK TELEKOM, T. ŞEKER FABRİKALARI	

1) KİT'lerin kuruluş nedenleri

Ekonomide devletçilik ve serbest piyasa taraftarları arasında uzun zamandan bu yana süren gelen, KİT'lerin kuruluş nedenleri konusunda bir tartışma vardır. Tartışma sosyal kırılmalıkların çoğaldığı dönemlerde ve kriz anlarında canlanmakta, büyümenin sürekli olabildiği dönemlerde ise unutulmaktadır.

Tartışmaların başlıklarından birisi kalkınmadır. “İktisaden geri kalmış ülkelerin kalkınmasını engelleyen nedenlerin başında sermaye yetersizliği, teşebbüs kurup yönetecek nitelikte müteşebbislerin bulunmaması, kalifiye işgücü yokluğu, dış finansman olanaklarının yetersizliği, fiziki ve sosyal altyapının bulunmaması veya yetersiz olması gelmektedir. Tecrübeler, bütün kolaylıkların tanınmasına, teşvik tedbirlerinin öngörülmesine ve desteklemelere rağmen özel teşebbüs eliyle kalkınmanın başlatılıp devam ettirtilmesinin mümkün olmadığını göstermiştir. Bu durumda Devletin, zorunlu tasarruf yoluna giderek fon yaratmak, altyapı tesislerini kurmak, özel kesimin başaramayacağı sanayileri kurmak ve özel kesime öncülük etmek üzere kamu teşebbüslerini kurup işletmesi zorunluluk halini almaktadır.” (Baklacioğlu, 1976).

Diğer kuruluş nedenlerini özetlemek gerekirse;

- Kuruldukları dönemlerdeki tarihsel koşulların sonucu kurulmuş olabilirler. Burada ekonomik kriz sonrası veya savaşların etkisi önemlidir.
- Savunma sanayi gibi sektörler, ülke savunması açısından önemlidir. Buraya para yatırmak istemeyen veya sermayesi yetmeyen özel sektör yerine kamu bu alanda yatırım yapabilir.
- Benzeri durumlarda, uygun kredi bulamadığı için sermaye yoğun sektörlerde yatırım yapamayan özel sektör yerine kamu devreye girebilir.
- Eğer bir sektörde tekeli bir yapı varsa, kamu fiyatlara doğrudan müdahale etmek yerine, işletmeyi kendisi kurar. Böylelikle tekeli işletmenin kafasına göre fiyat

koymasının önüne geçer. Bu durum özellikle doğal tekeller için geçerlidir. 233 sayılı KHK ekindeki KİK listesi bu sektörlerdeki faaliyetleri gösterir. Piyasacı iktisatçılar KİT kuruluşuna benzeri bir açıdan bakarlar. Onlara göre işletmeler, marjinal maliyetlerini piyasada oluşan maliyete eşitlemek zorundadır. Ancak bazı durumlarda toplam maliyetler içinde sabit maliyetlerin payı artar. Doğal tekeller bu maliyeti otomatik olarak fiyatlara yansıtma olanağına sahiptir. Böylesi işletmelerin piyasada hakimiyetini engellemenin bir yolu da o alanda KİT kuruluşundan geçer.

- Keynesyen iktisatçılar piyasanın otomatik olarak tam istihdamı sağlayamadığını ileri sürerler. Krizler ve ekonomik dalgalanmalar sırasında devletin ekonomiye müdahalesini gerekli görürler. KİT'ler hem üretim yaparak hem de istihdam sağlayarak tam istihdama ulaşmaya yardımcı olurlar.
- KİT'lerin, az gelişmiş ülkelerdeki piyasa mekanizmalarının etkin ve verimli çalışmamasının sonucu kurulduğunu ileri sürenler çoğunluktadır. Onlara göre yatırımlar için yeterli tasarruf birikimi olmadığı için sermayenin kamu tarafından karşılanması gerektiği kabul edilir. Ayrıca teknolojik yetersizlikler, özel sektörün eleman ve bilgi eskilikleri de kamunun devreye girmesinin şartlarını oluşturmaktadır.
- Gelir dağılımındaki adaletsizlikler, gümrük tarifeleri gibi politika seçenekleri de piyasaların tam rekabet ortamında çalışmasını engellediği görüşünde olanlar da KİT'lerin kuruluşundan yana görüş belirtirler. Özellikle ucuz ara malı üreterek maliyetleri düşüren tarım ve sanayi sektörlerinde fiyatları düşük tutmak, tüketicinin yararına. Ucuz ve sağlıklı gıdaya ulaşabilen dar gelirli hanelerin sosyal refahı bir nebze de olsa artacaktır. Yanı sıra yüksek gümrük tarifeleri piyasalarda maliyetleri olumsuz etkiler. Stratejik sektörlerde maliyetleri düşürmek çoğu zaman KİT'ler sayesinde başarılıdır. Ancak bu başarının sürdürülebilir olabilmesi için başta teknolojik yeniliklere yatırım yapmak ve işletmelerin iyi yönetilmesine bağlıdır. Bu alanlardaki başarısızlıklar, KİT'leri bir süre sonra ekonomiye yük haline getirir.

2) KİT'lerin tarihçesi

KİT'lerin Türkiye'deki sistematik kuruluşları 1930'lar sonrasına, planlı-karma devletçi ekonomi dönemiyle başlar. Bununla beraber Cumhuriyet öncesi dönemde özellikle ordunun ve sarayın ihtiyaçlarını karşılamak üzere bazı devlet işletmelerinin kurulduğu görülür. Bunlardan en eskisi, Cumhuriyet sonrasında MKEK dönüştürülen ve 15. Yüzyılda kurulan Top Asithanesi'dir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde Feshane, Bakırköy Bez Fabrikası, Hereke fabrikası, Osmanlı Denizyolu İşletmesi, Memleket Sandığı gibi birkaç kamu kuruluşu kurulmuştur. (Altıntaş, 1988)

Cumhuriyet kurucularının ekonomideki ana politikaları tam bağımsızlık ilkesiydi. "İstiklal-i tam (tam bağımsızlık) için şu düstur vardır: Hakimiyet-i milliye, hakimiyet-i iktisadiye ile tarsin edilmelidir (Ulusal egemenlik ekonomik egemenlik ile taçlandırılmalıdır) ...Yegâne kuvvet, en kuvvetli temel iktisadiyattır. Siyasi ve askeri muzafferiyetler ne kadar büyük olursa olsun, iktisadi zaferle tetviç edilemezse (süslenemezse) semere, netice payidar (kalıcı) olamaz." (Kuruç, 2018). Mustafa Kemal ve arkadaşları bu anlayışla sanayileşmeyi, ekonomik stratejilerinin temel ilkesi yaptılar. Devraldıkları ekonomi üç beyazı (şeker, tuz, patiska) bile yeteri kadar üretemiyordu. Patiska üretiminin ne anlama geldiğini eski nesiller, annelerinin diktiği iç çamaşırlarının ana maddesinden bilirler. Şeker ve tuz da o günlerin en az bulunan emtialarıydı.

Cumhuriyet kurucuları İzmir İktisat Kongresinde devletçiliği kategorik olarak reddetmemekle beraber, özel sektörün önünü açan politikalar izlemeye başladılar. Bu amaçla 1924 yılında T.

İş Bankası kuruldu. Özel sektörün kalkınmada oynaması beklenen rolünü 1929 Ekonomik Buhranına kadar önemsediler. Ancak Büyük Buhranın yıkıcı etkilerine ülkenin uzun savaşlardan çıkışının etkileri de eklenince ekonomide devletçiliğe yöneliş kaçınılmaz oldu.

Büyük Buhran sonrasında şartlar devletçiliği öne çıkarmıştır. Bunda Sovyetler Birliği'nin Kurtuluş Savaşı ve sonrasındaki sıcak politikalarının da etkisi vardır. Bazı ekonomi tarihçileri bu dönemi “Karma Ekonomi Modelinin” başlangıcı olarak değerlendirirler. Bu yıllarda ilk planlar hazırlanmıştır. KİT'ler planlı dönemin, sanayileşmenin önemli unsurlarıdır. 1930 sonrasında Sümerbank, Etibank, Devlet Ziraat İşletmeleri ilk kurulan işletmelerdendir. Hızlı sanayileşme mücadelesine II. Dünya Savaşı sekte vurmuştur. Ülkenin kıt kaynakları ister istemez savaş hazırlığına ayrılmıştır.

1950 sonrasında iktidara gelen Demokratik Parti'nin sloganı liberalizmdir. Diğer bir deyimle amaç devletin ekonomideki payını ve rolün azaltmaktır. Bu politika seçeneğinin arkasında savaş sonrasında uygulanan Marshall Yardımlarının da etkisi vardır.². Bununla beraber Türkiye tarihinde en çok KİT yine bu yıllarda kurulmuştur. TCDD, PTT, DMO, EBK, TDÇİ, SEKA, Denizcilik Bankası ve Turizm Bankası'nın kuruluş tarihleri bu yıllara rastlar.

Böylesi bir politika seçeneğinin arkasında, KİT'lerin çoğunun sanayi için ara malı ürettiği gerçeğinin bulunduğu söylenebilir. Böylelikle, “her mahallede bir milyoner yaratacak” olan Demokrat Parti, ara malı üretimi üzerinden sanayiye ucuz kaynak aktarmaktadır. Bilinmesi gerekir ki bu süreç sadece Türkiye’de yaşanmamıştır. KİT'lerin ekonomide ağırlıklı yer bulduğu her ekonomide popülist politikacıların en çok kullandıkları yöntemlerden birisi, KİT'lerin ayrıcalıklarını siyasi tercihleri için kullanmaktır.

1960 İhtilalinden sonraki dönem, Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) kuruluşu ve planlı ekonomi döneminin öne çıkışıdır. Bu bağlamda, TESTAŞ, TEMSAN, TÜMOSAN, TAKSAN, GERKONSAN, TEK, DESİYAB, KBİ, DYB, ÇAYKUR ve DESİYAB gibi KİT'ler bu yıllarda kurulmuştur.

24 Ocak 1980 Türkiye'nin ekonomik ve siyasi tarihinde önemli bir değişim tarihidir. Ekonomi ithal ikameci yapıdan, hiçbir ön hazırlık yapılmadan bir gecede alınan kararlarla dış rekabete açılmıştır. Başta KİT sistemi olmak üzere sanayi, kendi içinde başta eski teknoloji ve verimlilik olmak üzere birçok sıkıntı yaşarken, birdenbire başta Avrupa olmak üzere yurtdışı rekabete açılmıştır. Özel sektör sıkıntılarını, görel olarak küçük olan işletme yapısıyla, zor da olsa kısa sürede aşmayı başarmıştır. Ancak KİT'ler için çözüm, sermaye yapılarını iyileştirme ve verimliliklerini artırma yerine, özelleştirme olarak kabul edilmiştir.

Böylelikle devletin ekonomideki ağırlığının hafifletileceği, KİT'leri serbest piyasa koşullarına daha kolay uyum sağlayacağı varsayılmıştır. 5. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1985-1989) KİT politikası özelleştirme ağırlıklıdır. Bu amaçla başta enerji, madencilik, ulaştırma-haberleşme sektörlerine öncelik verilmesi öngörülmüştür. Aynı yaklaşıma 6. Ve 7. Beş Yıllık Planlarda da yer verilmiştir. Ancak bu amaca yönelik olarak, eski teknoloji kullanımı ve aşırı istihdam nedeniyle verimlilik konusunda büyük sıkıntıları olan KİT'ler için hiçbir şey yapılmamıştır. KİT'ler, yeni şartlara hazırlanmak için gerekli rehabilitasyondan geçirilmemiştir. Sonunda bütçeye daha büyük yük olmaya başlamışlardır.

² ABD bahsi geçen yardımların dağıtımında başta Almanya olmak üzere tüm kullanıcılara bazı ön koşullar koymuştur. Koşulları yerine getirmeyenlere yardım verilmemiştir. Bu koşullardan birisi çok partili seçimlerdir. Bazı siyasi tarihçilere göre, Demokrat Parti'nin kuruluşu (1946 başı) ve 1950 seçimlerini kazanmasının arkasındaki önemli dinamiklerden birisi de 1948'de alınan Marshall Yardımıdır.

3) Yasal çerçeve

KİT'lerin dayandığı yasal çerçeve, diğer ekonomik yasal altyapıyla karşılaştırınca oldukça eskidir. 24 Ocak 1980 Kararları sonrasında hayata geçirilen ekonomik değişikliklerin en önemlilerinden birisi KİT sisteminin özelleştirilmesidir. Bu bağlamda, 8 Haziran 1984 tarihinde çıkarılan 233 sayılı KHK sistemin ana mevzuatıdır.

233 sayılı KHK sistemin çeşitli tanımlarını içerir. Ona göre *Teşebbüs*: Kar veya diğer şekilde fayda sağlamak amacıyla kurulan hukuki ve mali kişiliğe sahip, devamlı nitelikte bir örgüttür. Yasa koyucu bu tanımla, bir Kamu İktisadi Teşebbüs 'ünün kâr etmesinin esas olduğuna vurgu yapmaya çalışmıştır. Buna yönelik olarak yöneticilerin “müdebbir tüccar”³ gibi faaliyet göstermelerini, karar almalarını istemiştir. Verimlilik, kârlılık içinde çalışmalarını esaslar. Ancak tek amaçları kâr değildir. Kamu hizmeti ve sosyal amaçlar da KİT'lerin faaliyetlerinde dikkate alınmaları gereken amaçlardandır.

Kamu Teşebbüsü ise, ekonomik bir faaliyetin yerine getirilmesi amacıyla tahsis edilmiş kamu mülkiyeti olup, devletin tamamen veya kısmen girişimci görevini yerine getirdiği teşebbüslerdir. Tanımdan da görüleceği üzere burada devreye kamu mülkiyeti girmektedir. Kamu “kör kuruşun hesabını” soran bir anlayışla çalışırken, ticari bir faaliyetin, piyasa risklerine bağlı olarak oluşacak zararları nasıl sıfırlayacağı her zaman üzerinde çok tartışılan konu olmuştur. Bilindiği gibi, “ticarete kâr ve zarar ortaktır”. O zaman zarar olunca, “fakirden alınan vergiyle kurulan” kamu teşebbüsünün zararının hesabını kim nasıl verecektir? Yönetici mi sorumlu olacaktır? Yoksa kararları alan siyasetçi mi? Yoksa ikisi birden mi? Soruların cevabı ülkenin demokratik kurumlaşmasına, yasal ve hukuksal alt yapıya bağlıdır. Hesap vermeyi öne çıkaran uygulamalarda, parlamentolar ve medya bu konularda etkin roller oynamaktadır.

Kamu Teşebbüsünün diğer teşebbüslerden en büyük farkı yasayla kurulmasıdır. Bu yasa koyucunun, tam kaynaklarının bir kısmının bu alanda kullanımına izin vermesi anlamına gelir. Bu kuruluş biçimi sayesinde, bütçeden KİT'lere para aktarılmasının önü açılır.

KİT'lerin ayrı birer tüzel kişiliği vardır. Yatırımlarını, mülklerini şirket adına kaydeder. Buna karşılık, devlette Millî Eğitim Bakanlığı'nın veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın, kendi adına kayıtlı bir mülkü yoktur. Oturuldukları bina, Hazine'ye aittir ve o bakanlık adına tahsis edilmiştir. KİT'ler, yasal olarak, mali açıdan özerktir. Kendi mal varlıkları vardır. Bütçeden yardım alırlar ancak bütçe kurallarına tabi olmadan, ticari esaslara göre yönetilirler.

Bütçeyle ilişkisi, her yıl çıkarılan Yatırım ve Finansman Kararnamesi ile kurulur.⁴ Bütçe hazırlıkları sırasında, KİT'ler yapmak istedikleri yatırımları Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na bildirirler. Başkanlık uygun gördüğü projeleri yıllık yatırım programına alır. Bu yatırımların hayata geçirilmesi ve diğer ihtiyaçlar için finansman ihtiyacı varsa o da Hazine tarafından ya bütçeye ödenek konarak ya da dış borçlanma yoluyla karşılanır.

KİT'ler 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde Sayıştay tarafından denetlenir (3346 Sayılı Kanun, 1987). Bu görev 2010 yılında kadar Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yerine getiriliyordu. Yapılan değişiklikle, TBMM adına denetim görevini artık Sayıştay yerine getirmektedir. Sayıştay denetçileri her yıl KİT'leri düzenli olarak denetlerler.

³ İşin önünü, arkasını düşünen.

⁴ [Layout 1 \(hmb.gov.tr\)](http://hmb.gov.tr)

Gördükleri eksikler ve yanlışlar konusunda gerek KİT yöneticilerini gerek TBMM KİT Komisyonu üyelerini uyarırlar. Hazırladıkları raporları yayınladıkları için ilgilenen herkes okuma şansına sahiptir.

Diğer tüm faaliyetlerinde Türk Ticaret Kanunu'na tabi olan KİT'ler denetim konusunda farklılaşmaktadır. Bir anonim şirketin en üst denetim organı olan genel kurul KİT'lerde yoktur. Kamu kaynağı ile kuruldukları için denetimleri de TBMM KİT Komisyonunda yapılmaktadır. KİT yöneticilerinin ibra edilmesi, geçmiş faaliyetlerinin onaylanması TBMM'de KİT Komisyonunda olur. Çoğunluk sermayedarı devlet olunca genel kurulda kararların bir bürokratin onayına bağlanması yerine, TBMM KİT Komisyonunda ilgili tüm tarafların hesap sorması sağlanmaya çalışılmıştır.

KİT'ler merkezi bütçe uygulamalarına tabi olmadıkları gibi, çalışanları da devlet personel rejimine tabi değildir. Personel alınması, personelin görev ve yetkilerinin belirlenmesi, 22 Ocak 1990 tarihli 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çerçevesinde yapılır. (399 sayılı KHK, 1990)

4) Görevlendirme bedeli (Görev zararı)

Yasa koyucu, ilgili metinlere bir yandan “müdebbir tüccar” olma niyetini işlerken diğer taraftan “görev zararı” diye bir kurumu da hayata geçirmiştir. Yani KİT yöneticilerine, belirli şartlar altında zarar etme görevi vermiştir.

Görev zararı aslında, KİT'lerin kendi faaliyet alanlarında, toplumsal amaçlara yardımcı olabilmek için bilinçli olarak zarar etmeleri demektir. Bir KİT'in faaliyetleri sırasında bilerek yaptığı zararı, Hazine bütçeden karşılamaktadır. Geniş anlamda tanımı Hazine şöyle yapmaktadır. *“Görevlendirme bedeli, KİT'lere verilen görevler çerçevesinde yürütülen uygulamalar sonucunda katlanılan maliyet ile mahrum kalınan kârın toplamı olarak tanımlanmaktadır. Görevlendirme bedeli 233 sayılı KHK'nin 35. maddesinde düzenlenmekte olup anılan mevzuatta görevlendirme bedelinin iki şekilde ortaya çıkabileceği belirtilmektedir. Bunlar; 1) KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi ve belirlenen bu fiyatların satış fiyatının altında olması ile 2) KİT'lere Cumhurbaşkanı tarafından faaliyet konularıyla ilgili görev verilmesidir. Ortaya çıkan görevlendirme bedeli tutarları ise iki şekilde karşılanmaktadır; 1) 233 sayılı KHK uyarınca, KİT'lerin temettü borçları ile diğer bazı özkaynak kalemlerine karşılık mahsup işlemi yapılması ve 2) Nakden ödeme yapılması. Diğer taraftan, 233 sayılı KHK'nin 35. Maddesine ilave olarak, aynı KHK'nin 30. maddesinin dördüncü fıkrası çerçevesinde KİT'lere Cumhurbaşkanınca yatırım görevi de verilebileceği, bu yatırımların KİT'lerin kendi özkaynakları ile karşılanmadığı durumlarda ortaya çıkan finansman ihtiyacının genel bütçeden sermaye aktarılarak karşılanacağı ifade edilmektedir.”* (Kamu İşletmeleri Raporu, 2018).

Bütçeden, görev zararı veya yeni ismiyle görevlendirme bedeli ödemesi yapılabilmesinin ilk şartı, ilgili KİT adına bir Cumhurbaşkanlığı Kararı'nın yayınlanmasıdır. Örneğin TMO buğdayı çiftçiden alırken pahalıya, piyasaya satarken ucuza satmak üzere görevlendirilmişse bu Cumhurbaşkanlığı Kararında açıkça belirtilmelidir. Ardından adı geçen KİT, örnekte TMO, bu görevi yerine getirir. Buğdayı alır ve satar. Yılsonunda görev zararı alacağı tahakkuk eder. Hazine'ye başvurur ve kendisine bütçeden ödeme yapılmasını talep eder. Hazine denetim birimi, ilgili KİT'in hesaplarını denetler ve talep edilen miktarın doğruluğunu onaylar. İhtiyaç duyulan ödenek bir sonraki yılın bütçesine konur. Bütçe TBMM'den geçtikten sonra KİT'e ödeme yapılır. Görüldüğü gibi, işlemin realize olması ile paranın KİT'e ödenmesi arasında bazen iki yılı bulan zaman farkı bulunmaktadır. Bu fark, zararın, fiiliyatta ilgili KİT tarafından finanse edilmesine ve KİT finansman ihtiyacının artmasına neden olmaktadır.

Bu konu 1994 Krizi sonrasında kamu bankaları için büyük sorun oluşturmuştur. Çiftçilere ve esnafa verilen ucuz kredilerin karşılığında Hazine'nin ödemesi gereken miktar, 2001 Krizine kadar zamanında ödenememiş ve TCZB ile Halkbank bu işlemlerden doğan açıklarını piyasalardan kapatmak zorunda kalmışlardır. Bunun sonucunda, o günlerde faizler üzerinde var olan baskı daha da artmıştır. Sonunda Şubat 2001 Krizinde piyasalardaki gecelik faizler %6.000 – 7.000'lere fırlamıştır.

Sonrasında alınan önlemlerle, kamu bankalarına avans ödemesi yapılmadan görev verilmesinin önüne geçilmiştir. Artık Hazine kamu bankalarına bir görev verilince, önce avans ödemesi yapıyor, sonra denetim yaparak ödenecek miktarı kesinleştiriyor. Böylelikle bankaların zarar etmesinin önüne geçilmiş oluyor. Bu değişikle beraber KİT literatürüne yeni bir tanım getirildi: *“Gelir kaybı. Yıllık veya 3 yıllık olarak yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararları ile mülga Bakanlar Kurulu Kararları uyarınca, T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince tarımsal üreticilere, T. Halk Bankası'na ise esnaf ve sanatkârlara düşük faizli kredi kullandırılmaktadır. Bankalar ve Tarım Kredi Kooperatiflerinin kullandıkları düşük faizli krediler nedeniyle uğradıkları zarar (bankaların cari faiz oranları ile indirimli faiz oranları arasındaki fark) ise gelir kaybı olarak tanımlanmakta ve Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından aylık bazda Bankalara ve Tarım Kredi Kooperatiflerine ödenmektedir.”* (Kamu İşletmeleri Raporu, 2019).

5) KİT'lerin bütçeyle ilişkileri

Bir kuruma veya bir faaliyete bütçeden ödeme yapılabilmesi için, yasa koyucunun bu konuda açık ve net bir iradesinin olması gerekir. Yasalarda belirtilmeyen hiçbir faaliyete ödenek tahsis edilemez.

KİT'ler ile merkezi hükümet bütçesi arasında üç ana kalem üzerinden ilişki kurulur. İlki sermaye katkısıdır. Bütçede borç verme bölümünde yer alan ödeneklerle, kendi gelirleri ile faaliyetlerini yürütemeyen TCDD, TTK gibi KİT'lere düzenli sermaye katkısı yapılmaktadır. Nasıl bir özel şirket, zarar etmesi halinde sermaye ihtiyacını sermayedarlarından karşılıyorsa, KİT'ler için ana sermayedar olan Hazine'de aynı görevi yerine getirmektedir. Burada tek fark, rekabetçi piyasalarda devamlı zarar eden özel şirketin yaşaması mümkün değildir. Ancak devlet, zarar etse de bir KİT'in faal kalmasını istiyorsa ona devamlı bütçeden sermaye vererek ticari yaşamının devamını sağlar.

KİT'leri bütçeyle ilişkilendirmede ikinci kalem görev zararlarıdır (görevlendirme bedeli ödemeleri). Cari transferlerin içinde yer alan bu ödeneklerle, zarar etme görevi üstlenen KİT'ler, yukarıda açıklanan süreç tamamlandıktan sonra bütçeden olan alacaklarını tahsil ederler.

Bunlara ek olarak bir de gelirlerle ilişkileri vardır. İç borçlanma bölümünde değinilen gelire endeksli senetlerde bahsi geçen KİT gelirleri hatırlanacaktır. DHMİ, KEM gibi geliri olan KİT'ler bu gelirlerinin bir bölümünü merkezi bütçeye aktarırlar. Diğer gelirler bölümünde izlenen bu gelirler, merkezi bütçenin KİT'lerin gelirlerine bile ihtiyacı olduğunun bir göstergesidir. Normal şartlarda, geliri olan KİT'in işletmenin geleceğine, verimliliği artıracak yeni teknolojiye ve/veya büyümeye yönelik yatırımlar yapması beklenir. Oysa Türkiye pratiğinde KİT gelirlerine merkezi bütçe el koymaktadır. KİT'ler merkezi bütçeye bunlara ek olarak, temettü ve normal vergi ödemeleri ile de katkı sağlarlar.

Tablo: KİT-Bütçe ilişkisi (Milyar TL)

	2015	2020	2021	2022
Bütçe 'den KİT'lere transferler				
Sermaye Ödemeleri (*)	8,3	15,4	39,3	225,5
Görev zararı ödemeleri (**)	2,2	2,1	23,8	19,5
Toplam	10,6	17,5	63,1	245
KİT'lerden bütçeye ödemeler				
Temettü ödemeleri	1,4	1,9	3	5,5
Hasılat payı ödemeleri	0,7	1	0,8	1,7
Vergi (***)	1,0	2,6	2,6	3,5
Toplam	3,1	5,5	6,5	10,7
KİT – Hazine mahsup tutarları (****)				
Görev zararlarına	0	0	0	0
Ödenmemiş sermayelerine	5,8	3,1	28,9	0
Toplam	5,8	3,1	28,9	0

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

(*): T.C. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından TCDD sermayesine mahsuben ödenen tutarları da kapsamaktadır.

(**): Mevcut durumda ÖİB portföyünde olup 233 sayılı KHK'ya tabiyken verilen görev nedeniyle KİT'lere yapılan ödemeleri de kapsamaktadır (TŞFAŞ)

(***): Sadece KİT'ler tarafından ödenen kurumlar vergisi rakamlarını içermektedir.

(****): 233 sayılı KHK'nin 36. Maddesinin 7. Fıkrası kapsamında Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü tarafından yapılan mahsup işlemlerini kapsamaktadır.

6) Özelleştirme

Dünyada 1980 sonrasında en çok tartışılan başlıklarından birisi de özelleştirme. Dönemin İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher'in ortaya attığı, aynı dönem ABD Başkanı Ronald Reagan'ın da hararetle desteklediği, ekonomide verimliliği artırmak ve rekabetçi mekanizmaların çalışmasını sağlamak iddiasıyla, kamunun serbest piyasadan çekilmesi gereği o yıllarda hayata geçirilmeye başlanmıştır. Bayan Thatcher, sermayenin özel sektöre transferi için yoğun bir politik mücadele vermiştir. Aslına bakılırsa o dönem Birleşik Krallık hükümeti için önemli sorunlardan birisi kamu açıklarıydı. Bu açıklar ya parası olandan daha fazla vergi şeklinde alınacak ya da kamu malları parası olanlara satılarak kapatılacaktı. Hükümet ikinci yolu seçti. Sermayeyi tabana yayıyoruz sloganıyla, doğal tekel konumundaki, posta/telefon, demiryolları gibi KİT'leri özelleştirdi.

İşin teorik açıklamalarından birisi de devletin ekonomideki rolünün tekrar tanımlanmasıydı. Özelleştirme yanlılarına göre, devlet klasik (sağlık, eğitim, adalet, savunma vb.) fonksiyonlarına dönmeli, günlük ekonomik işlerle uğraşmamalıydı. Burada kısmen haklı oldukları bir taraf vardı. Özellikle, az gelişmiş, şeffaflık ve hesap verme mekanizmaları çalışmayan ekonomilerde KİT'ler, popülist iktidarlar tarafından yandaşa kaynak aktarma aracı olarak kullanılıyor, işlerine devamlı müdahale edilerek zarar kalıcılaşıyor ve merkezi bütçeye yük oluyorlardı.

Zaten sürekli açık veren bütçeler bir de eski teknoloji kullanan, dış rekabete dayanamayan yapıları nedeniyle sorunları büyüyen KİT'lerin yükünü taşıyorlardı. Bu konuda bilinen örneklerden birisi, Sovyet sisteminin yıkılmasından sonraki Doğu Bloku ülkelerinin kamu

işletmeleridir. Yeni teknoloji ihtiyacını bütçeden veya yurtiçindeki sermaye birikiminden karşılayamayan ekonomiler, yabancı yatırımcıların dikkatini çekmek için “kupon özelleştirmesi” uygulamasına başlamışlardır. Fabrikalar çalışanlara, bir bedel alınmadan, “kupon” karşılığında devredilmiştir. Mülkiyet kamudan özele geçmiş ama yönetim eski yöneticilerde kalmıştır. Amaç KİT’lerin kamuya yük olmasının önüne geçmek olarak açıklanmakla beraber, yeni teknolojik yatırım yapamayan KİT’ler, hantal istihdam yapısından da kurtulamamışlardır. Kısacası, dışa açılma sonucunda ortaya çıkan rekabet ortamında KİT’ler hayatta kalmakta, mülkiyet yapıları değişmiş olsa bile, faaliyetlerini sürdürmekte zorlanıyorlar. Aynı sıkıntıyı 24 Ocak 1980 Kararları sonrasında Türkiye’deki KİT’ler de yaşadı. Onlara da aynı şey önerildi. Özelleştirilmeleri için çalışmalara hız verildi.

Rusya’daki başlayan, sermayenin kamudan özele geçmesi eyleminin, tek başına işletmelere bir yararı olmadığı, bir süre sonra anlaşılmaya başlandı. 1990’lı yılların ortalarında yeni bir tartışma başladı. Sorunun mülkiyet yapısı mı yoksa işletme yönetim biçimi mi olduğu sorgulanır oldu. Özellikle eski Sovyet Bloğu ülkelerinde, işletmelerin sorununun mülkiyetin kime ait olduğu değil, işletmenin yönetim biçimi olduğu anlaşıldı. OECD merkezli tartışmalarda “iyi yönetim” denen yeni bir kavram ortaya atıldı ve geniş bir taraftar kitlesi bulmaya başladı.

Aradan geçen zaman içinde hayata geçirilen birçok özelleştirme, işletmelerin ekonomiye kazandırılmadığını ortaya çıkardı. Aksine kamu işletmelerinin yandaşlara peşkeş çekilmesini öne çıkaran özelleştirme uygulamalarının sonucunun ekonomi için hüsransız olduğu konusunda geniş bir uzlaşma oluştu. Hatta bazı KİT’ler, ekonomideki yerleri ve önemleri fark edilince tekrar kuruldu.

a) Özelleştirmelerden etkilenen gruplar

Özelleştirmeler ne amaçla uygulanırsa uygulansın sonunda çeşitli toplum kesimlerinin etkilenmesine yol açar. İlk etkilenen grup KİT’lerin çalışanlarıdır. İster yeniden yapılandırılarak ister olduğu gibi yeni mülk sahibine devredilen işletmelerin çalışmalarının, eski ekonomik ve sosyal haklarını korumaları çoğunlukla zor olmaktadır. Hatta sendikal haklarında önemli kayıplar ortaya çıkmaktadır.

Diğer bir grup KİT’lerde ve bağlı oldukları bakanlıklardaki bürokratlardır. Onlar da özelleştirme sonrasında işlerini kaybedeceklerdir. Sayılarının az olması nedeniyle, bürokraside yeni alanlarda çalışmaları, diğer çalışanlara göre daha kolaydır.

1990 sonrası yaygınlaşan küreselleşmeye yönelik bir politika seçeneği olan özelleştirmenin, sendikalarda ve sendikalaşmada yarattığı tahribat oldukça fazladır. Çalışanların örgütlü yapıları, ucuz emek rekabetine dayanamamış ve sendikalar toplu üye kayıpları yaşamaya başlamışlardır. Üye kayıplarının sonucu gelir kayıplarıdır. Bu iki kayıp, özellikle az gelişmiş ekonomilerde, güçlü emek hareketlerinin sonunu getirmiştir.

Özelleştirme geniş halk kesimlerini de etkilemiştir. Üretilen mal ve hizmetlerin kalitesinde ve fiyatlarında meydana gelen olumsuz veya olumlu değişimler halkın en çok etkilendiği konulardır. Eğer KİT eskimiş teknoloji ile üretim yapıyor ve maliyetlerini fiyatlara olduğu gibi yansıtabiliyorsa veya aldığı sübvansiyon ile bütçeye yük oluyorsa o zaman halkın üzerinde bir yük var demektir. Özelleştirme sonrasında bunlar değişiyor ve azalıyor, işletme ekonomiye kazandırılıyor, yapılan doğru demektir. Aksine, maliyetler ve fiyatlar azalmıyor, doğal tekel durumundaki KİT’ler istedikleri gibi zaman yapmaya devam ediyorlarsa o zaman özelleştirmenin bir yararının olmadığı ortadadır.

Türkiye'deki elektrik dağıtımını özelleştirmeleri buna en güzel örnektir. Özelleştirme öncesi çok yaygın olan kayıp/kaçığın özelleştirme sonrasında minimuma ineceği iddia edilerek kamuoyu oluşturulmuştur. Ancak sonuç tam tersi olmuş, kayıp/kaçak daha da artmıştır.

b) Özelleştirme stratejisinin unsurları

Uygulamanın politik yanı bir yana bırakılabilirse doğru özelleştirme stratejisinin nasıl olması gerektiğinde yarar vardır.

Bu amaca yönelik olarak ilk yapılması gereken şey doğru iletişim kampanyalarıyla kamuoyunun geniş desteğini sağlamak gerekir. Bundan amaç, KİT'in neden özelleştirilmesi gerektiğinin, özelleştirme sonrasında şirketin nasıl ekonomiye daha yararlı olacağını iyi anlatılması gerekir.

Bu iletişim kadar, özelleştirme öncesinde, KİT'in faaliyette bulunduğu sektörün rehabilitasyon ihtiyacı da dikkate alınmalıdır. Eğer sektörde yapısal bir sorun varsa, örneğin doğal tekel konumunda ise, KİT'i hangi yöntemle özelleştirirseniz özelleştirin sonuç hüsrana olacaktır. Yine elektrik dağıtım özelleştirmesini örnek verirse, dağıtım şirketi, doğal tekel konumu sayesinde istediği dağıtım fiyatını koyabiliyorsa o zaman işletmenin kamu veya özel mülkiyete ait olmasının bir değeri olmayacaktır.

Bunlar ve benzer sorunlar aşıldıktan sonra, üzerinde durulması gereken konu özelleştirme sırasında uygulanacak tekniktir. İşletmenin halka arz veya blok satış vb. yöntemlerden hangisiyle özelleştirilmesi durumunda, ekonomiye yükü olmayacağını belirlenmesi gerekir.

Şeffaflık ve hesap verme, devletin her işleminde olduğu gibi özelleştirmede de esas olmalıdır. Karar almanın ve uygulamanın her aşaması en şeffaf şekilde kamuoyu ile paylaşımlı, işlemler TBMM KİT Komisyonunda en ince ayrıntısına kadar gündeme alınmalı ve tartışılmalıdır.

Özelleştirmenin KİT'lerin özel sektör mantığıyla çalışması, yönetilmesi mantığının hayata geçirilmesi olarak açıklayanlar, kamu işletmelerinde kar ve verimliliğin öne çıkarılması gerektiğini iddia ederler. Ancak, bu konudaki en büyük çelişki, doğal tekel konumundaki İDT'lerinde kar öne çıkınca fiyatlamanın tüketiciye yük olarak gelmesidir.

c) Özelleştirmenin aşamaları

KİT bir kamu malı olduğuna göre özelleştirmede hedefler ve öncelikler seçilirken kamuoyunda konsensüs sağlanmalıdır. Kamuoyunun onaylamadığı, kafasında şüphe olan özelleştirmeler yapılmamalıdır. Bu hem KİT hem de yöntem seçimi için geçerlidir.

Özelleştirmeye karar verildikten ve kamuoyunun desteği alındıktan sonra doğru stratejinin seçilmesi de çok önemlidir. Strateji sektörün yapısından KİT'in yeniden yapılandırma ihtiyacına kadar geniş bir kavramdır. Eğer sektörde rekabeti engelleyen yapısal bir sorun varsa bu sorun çözülmeden yapılacak doğru özelleştirmenin sonucunda bile işletme ekonomiye kazandırılmayacaktır.

Stratejinin önemli adımlarından birisi de yasal alt yapının ve sektörel kurumların yeterli olup olmadığıdır. Özellikle doğal tekellerin olduğu piyasalarda, tüketiciyi koruyacak, önceliklerin tüketiciler lehine oluşmasını sağlayacak düzenleyici ve denetleyici yapılar kurulmadan yapılacak bir özelleştirme mutlaka yanlış sonuçlar verecektir. Türkiye bu sorunu enerji özelleştirmelerinde yaşamaktadır.

Bunların en az sorunla tamamlanması durumunda sonraki aşama özelleştirme metodunun seçilmesidir. Halka arz veya blok satış konusunda hedeflere ve önceliklere uygun metodun seçilmesi yapılacaktır.

d) Özelleşecek KİT'e özel hazırlıklar

İlk yapılması gereken danışman tutulması ve şirket değerlemesinin yapılmasıdır. Bu aşamada en kritik olan şey, özelleştirmenin kamu açıklarını kapatmak için gelir odaklı yapıp yapılmadığıdır. Gelir odaklı özelleştirmelerin sonucu genellikle hüsrana uğramış, birçok KİT bırakın ekonomiye kazandırılmayı, ekonomik faaliyetine son vermek durumunda kalmıştır.

Değerlemesi doğru yapılan bir KİT için sonraki aşama, eğer ihtiyaç varsa idari ve finansal yeniden yapılandırma değildir. Ne yazık ki, ülkemiz deneyimlerinde kamu bu sorumluluktan genellikle kaçmaktadır. Sorunlu yapılar varsa onu aynen devretmek istemekte, seçmen nezdinde sorumlu olmak istememektedir. Oysa özelleştirmenin amacı olarak sunulan işletmenin ekonomiye kazandırılması gerçekten isteniyorsa, ilk yapılması gereken uygulama yeniden yapılandırma olmalıdır. Hatta bu değişimden sonra belki KİT'in özelleştirme yöntemini değiştirmek gerekebilir.

Özelleştirmelerde en büyük sorunu çalışanlar yaşar. Yeterli iş alanı yaratamayan ama genç nüfusu çok olan az gelişmiş ekonomilerde kamu istihdam kapısıdır. KİT'lerin çoğunun zarar etmesinin başta gelen nedenlerinden birisi aşırı istihdamdır. Ancak özelleştirme sonrasında ilk yapılacak şey çalışanların sayılarını azaltmak ve verimliliği artırmak olacaktır. O zaman işini kaybedenler ne olacaktır? Sosyal bir devlette kamu kesimi onlara mutlaka yeni iş bulmak zorundadır. Bu oldukça zor ve kurumsallaştırılması sıkıntılı bir süreçtir. Ve genellikle yönetilmesi konusunda akılcı yöntemler bulmak için yeterli çabalar gösterilmemektedir. Yapılan şey evde oturan çalışanlara maaşlarını ödemektir. Devlet borç alarak, evde oturanlara ATM'den maaş ödemesi yaparak sorunu çözülmüş gibi göstermektedir. Sorunu bir alandan öteki alana kaydırmayı marifet saymaktadır.

Bu aşamalar sağlıklı olarak tamamlandıktan sonra öncelikle sektörün yeni, yapısına göre gereken yasal düzenlemeler gözden geçirilir. Ardından uygulama ve özelleştirme sonrasında izlenmesi önemlidir. Özelleştirme sonrasında izlenmesi için sorumlu kamu idareleri yeni şirketin etkin ve verimli çalışıp çalışmadığını, işletmenin ekonomiye yük olmaya devam edip etmediğini mutlaka izlemelidir. Eğer yapılan yanlışlar varsa kamu gerekli adımları hızla atmalıdır. Türkiye'deki Et Balık Kurumu özelleştirmesinde olduğu gibi, eğer yapılan sadece arsa satışı ise ve KİT yeniden kurulacaksa o zaman özelleştirmenin baştan yanlış olduğu gerçeği çok geç kalınmadan hızla kabul edilmelidir. Et ve balık ürünlerinin insan beslenmesindeki önemine binaen KİT hemen yeniden faaliyete geçirilmez.

ÖZEL EKLER

I- Yanlış elektrik dağıtım özelleştirmesinin bedelini tüketici ödüyor (04/02/2015)

Özelleştirmenin fikir anası muhafazakâr İngiliz başbakanı M. Thatcher'dır. Thatcher, 1980'li yılların başında; ülkesinde kamu sermayeli işletmelerin özelleştirileceğini, kapitalist bir ekonomide sermayenin özel şahıslara ait olması gerektiğini ileri sürdü. Ancak “**sermayeyi tabana yaymak**” diye özetlenen yaklaşımla, “**blok özelleştirmeler**” yerine sermaye piyasasında “**halka arzları**” tercih etti.

İngiliz Muhafazakârlarının asıl amacı, bütçeye kaynak sağlamak kadar borsaları güçlendirmek ve dünya yatırımcılarını Londra'ya çekebilmektir. Bunda da başarılı oldular.

Hatırlanacağı üzere, 1990'lı yıllar dünya tarihinde önemli dönüm noktalarından biridir. Sovyetler Birliği dağılmış, sosyalist devletçi ekonomi düzeni büyük darbe yemiştir.

Gerek **Gorbaçov** gerek diğer SSCB kalıntısı liderler, kapitalist düzene geçişi hızlandırmak adına hızlı bir özelleştirme hareketi başlattılar. Neredeyse stratejik görmedikleri tüm işletmeleri özelleştirdiler. Ama ülkelerinde sermayedar olmadığı için “**kupon özelleştirmesi**” denilen bir yöntemle işletmelerin mülkiyetini çalışanlarına devrettiler.

Bir süre sonra tüm işletmelerde etkinlik, verimlilik ve karlılık sorunları, eskisinden daha kötü bir biçimde, ortaya çıktı. Kısacası sorunun mülkiyetten değil piyasaların doğru çalışmaması ve yanlış işletme mantığından kaynaklandığı anlaşıldı.

Ardından **OECD** merkezli bir kampanya ile dünyada bir “**iyi yönetim**” furyası başlatıldı. Asıl olanın mülkiyet değil, ekonomiye yük olmayan, etkin ve verimli çalışan işletmeler olduğu genel kabul gördü.

2008 Küresel Krizinde gelişmiş ekonomilerde bankalara ve büyük otomotiv şirketlerine devletin müdahalesi bu mantıkla açıklanmaya çalışıldı. Batan bankanın ve şirketin ekonominin genelini olumsuz etkileyeceği ileri sürülürsek trilyon dolara yaklaşan devasa hazine yardımları yapıldı.

Türkiye'de elektrik dağıtım özelleştirmeleri

Yukarıdaki kısa açıklamanın amacı, bir şirketin sahipliğinin, onun ekonomiye kazandırılması için önemli olmadığını göstermektir. İster kamu olsun ister özel sektör, eğer işletme ekonomiye yük oluyorsa; düzenleyici, denetleyici devlet oraya müdahale edebilir. Burada can alıcı nokta “**ekonomiye yük olma**” kavramıdır.

Devlet özellikle doğal tekellerin hâkim oldukları alanlarda, bir işletmeyi özel sektöre devretmeden önce, gerekli düzenlemeleri yaparak piyasanın etkin ve verimli çalışmasını sağlamak zorundadır. Örneğin kayıp kaçığın yaygın olduğu bir dağıtım şebekesini özel sektöre devredip, sonra dönüp şirketler batıyor demek, eğer amaç başka bir şey değilse, büyük hatadır.

Kayıp kaçığın çok olduğu işletme ekonomiye yüküdür. Eğer bir işletme tüketiciye, ekonomiye yük oluyorsa devletin ona müdahale etmesi gerekir.

Ancak televizyonda canlı yayınlarda özelleşen elektrik dağıtım işletmelerine en yüksek fiyat veren işletme hakkını almışken kayıp kaçık oranları hiç dert edilmedi. Hatta çoğumuz “Ne kadar başarılı özelleştirmeler” diyerek yapılanları alkışladık.

Ne zaman faturalar cebimizi yakmaya başladı, tüketici uyandı ve yasal/idari yollardan hakkını aramaya başladı, o zaman yapılan hatanın farkına varıldı. **Bu özelleştirmenin, tüketiciyi korumak, elektriği ucuzlatmak amacına hizmet etmediği ortaya çıktı.** Şimdi yapısı itibarıyla doğal tekel olan elektrik dağıtım işinde kamudakinden daha kötü çalışan şirketlerin, batıp batmayacağı konuşuluyor. Tüketiciler değil şirketler düşünülüyor.

Görünen o ki; özelleştirme amacına ulaşmamış, işletmeler ekonomiye yük olmaya devam ediyor. O zaman dağıtım özelleştirmelerinin gözden geçirilmesinin, yeni baştan ele alınmasının gerekli olduğunu söylemek yanlış olmaz.

II- Gerçek yapısal reformlar 4: Performansa dayalı KİT sistemi (23/12/2015)

Cumhuriyetin kurucu kadrolarına öncelikli ekonomik hedeflerini sorsanız, sanırım, “sanayileşme” derlerdi. Sanayileşmek için gerekli olan sermaye, teknoloji ve yetişmiş emeğin olmadığı ortamda, ellerinden geldikince içten, dürüst, fedakârca bir kalkınma mücadelesi verdikleri kesin.

Gerek o yıllarda gerek 1950 sonrası Demokrat Parti (DP) döneminde, KİT’ler sanayileşme ve sanayiye ara mal üretiminde hayati önemde rol oynadılar. Bugün gittikçe önemini yitiren sanayi sektörü varlığını, büyük oranda, KİT sistemine borçludur.

Bununla beraber, özellikle 1950 sonrası döneme bakınca, “her mahallede bir milyoner yaratmak” şiarıyla iktidar olan **DP ve sonrasındakiler, kamu eliyle zengin yaratmak için, diğer kamu kaynakları gibi KİT sistemini de sonuna kadar istismar ettiler.**

1980 ‘e kadar, dışa kapalı ekonomide böylesi bir yapıyı sürdürmek kolaydı. Ama 24 Ocak kararlarıyla gümrük duvarları kaldırılınca, dış rekabete dayanamayan KİT’ler birer birer dökülmeye, kamuya yük olmaya başladılar.

Çözüm hemen bulundu. Özelleştirme.

Ama **özelleştirmenin özünün, mülkiyetin el değiştirmesi değil KİT’in ekonomiye kazandırmak olduğu kavranmadı.** Karlı, özellikle doğal tekel durumundaki KİT’lerin çoğu birilerine, sadece o ihalede yüksek para verdiği için, devredildi. Özelleştirmenin sonucu, tüketicinin çıkarlarına olması gerekirken, yeni sahiplerinin çıkarına oldu.

Bugün bütün dünya yeni bir büyüme modeli arayışı içinde. Bizde yeni modelin özü yeniden sanayileşme olmalı. Bazı ara mal üreten sektörlerde, yoğun teknoloji kullanan alanlarda, G. Doğu gibi kalkınmada geri kalmış bölgelerde yapılacak yatırımlarda **KİT’lere yeniden görev verilmeli.**

Ancak, yeni KİT’ler eskileri gibi, siyasetçilerin elinde oyuncak olmaya, kamuya yük oluşturmaya başarlarsa ne olacak? Kamuya yük olma durumunu şimdilik bir yana koyalım.

Gelin KİT’leri siyasetçilerin günlük müdahalelerinden kurtarmak için bir model üzerinde konuşalım.

Yapı kısaca şöyle.

KİT’lerin yatırım kararları ilgili bakanlıkla Kalkınma Bakanlığı, finansman ihtiyacı ise Hazine Müsteşarlığı öncülüğünde belirleniyor. KİT yönetimleri ve ilgililer burada yıllık performans kriterleri üzerinde ön anlaşmaya varacaklar. Örneğin, TCDD ne kadar yolcu taşıyacağını, ne kadar demiryolu inşa edeceğini, ne kadar zarar beklediğini, bunların sonucunda ne kadar bütçe desteğine ihtiyacı olduğunu burada ortaya koyacak.

Klasik sistemden farkı olan önemli bir değişiklikten bahsedelim. KİT yöneticileri, gerekli Anayasa değişikliği yapılarak, özel sektörde deneyimi olan uzmanlar arasından seçilebilecek. Veya yönetim hakkı, YPK’nın koyduğu performansa uyacağını taahhüt eden ekiplere belli bir süreliğine devredilebilecek. Bu müzakereleri, YPK adına KİT’lerin Yatırım ve Finansman Programını yapan, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığındaki ekip yapacak. **YPK’nın istediği performansı ben daha iyi gösteririm diyen ekibe yönetim hakkı devredilecek.**

Ortaya çıkan taslaklar, Yüksek Planlama Kurulu’na (YPK) götürülecek. Siyasiler varsa isteklerini sıralayacaklar ve bütçe tahsisleri üzerinde son sözü söyleyecekler.

En önemlisi, bu aşamadan sonra hükümetin KİT’in günlük işlerine müdahalesi bitecek. İş artık KİT yöneticilerine kalacak.

Ardından TBMM devreye girecek. **KİT Komisyonu yeniden yapılandırılacak. Komisyon uzman ve Sayıştay desteği ile tahkim edilecek. Meclis kamu adına denetim yapacak ve faaliyetleri YPK’da belirlenen performans kriterleri açısından denetleyecek. Söz verilen hedeflere uyulmadıysa nedenleri sorgulanacak ve gerekirse ceza verilecek. Uygun görürse yönetim ibra edecek.**

Diğer bir deyimle KİT yöneticileri hükümetten çok TBMM'ye hesap verir olacaklar.

Böylelikle hem muhalefet hem de kamuoyu bir KİT'in çalışmalarından en geniş şekilde bilgilenmiş olacak. TBMM ve kamuoyu denetimine açılmış KİT sisteminin siyasetçiler tarafından istismar edilmesi, tüketiciye yük olması engellenmiş olacak.

Bu bir özet. Eğer istenirse detayı tartışılır ve devlete yük olan değil, sanayileşmeye yardımcı olan, ithalatı azaltan bir yeni sistem kurulabilir.

III- Buna özelleştirme denmez (29/11/2017)

Gazete Habertürk'teki habere göre; "Bereket Enerji kontrolünde bulunan, sırasıyla 2,6 ve 1,5 milyon abonenin elektrik dağıtımını yapan **Gediz Elektrik** ve **Aydem Elektrik'in 650 milyon TL'yi bulan borç krizi**" derinleşiyormuş. Şirket Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt AŞ'ye olan borçlarını ödeyemiyormuş. Gazeteye göre sıkıntının nedeni, özelleştirmenin dolar üzerinden yapılması. O günlerde dolar 1,80 TL imiş. Oysa bugün 3,95 TL civarında.

Türkiye özelleştirme meselesini 1980'lerden bu yana tartışıyor. Kökten yanlış diyenler olduğu gibi savunanlar da var. **Tartışmacıların çoğunluğu konuya "mülkiyet" açısında yaklaşıyor.** Kamuda olsun diyenler karşı çıkıyorlar. Hayır, her şey piyasada, özel mülkiyette olsun diyenler de nasıl olursa olsun özelleştirme olsun diyorlar.

Bana göre önemli olan işletmenin mülkiyetinin kimde olduğu değil, iyi yönetilmesi ve ekonomiye olan katkı sağlaması, yük olmaması. Bunun için öncelikle, kendinden çok, işletmenin içinde faaliyet gösterdiği sektörün durumu önemli. **Elektrik dağıtım işinde olduğu gibi "doğal tekel" söz konusu ise, devlet o sektörü mutlaka tüketici lehine düzenlemeli ve denetlemeli.** İster kamu ister özel olsun şirketin tekel şartlarından yararlanarak, maliyetlerinin tamamını tüketiciye yansıtmasının ve aşırı kâr etmesinin önüne geçmeli.

Dahası fiyatlamaya müdahale etmeli. Ancak bunu yaparken, **fiyat belirleme işini bürokratların ve siyasetçilerin takdirine bırakmamalı.** Hem tüketici hem de iş yapan şirket, fiyatlamının önceden belirlenecek kurallara göre nasıl değişeceğini bilmeli. Örneğin, kur yükselince ve/veya faizler artınca bunların şirketin maliyetlerine nasıl ve ne kadar yansıtacağı hesaplanmalı ve bir formüle bağlanıp fiyatlandırma yapılmasına izin verilmeli.

İkinci önemli konu işletmenin yönetim anlayışı. İster KİT olsun ister özel sektör, eğer şirketin işletme anlayışı sektörün ve ekonominin güncel şartlarına uymuyorsa "doğal tekel" piyasalarda kamu mutlaka müdahil olmalı. **Verimlilik, aşırı istihdam vb. sorunlardan kaynaklanan maliyet artışlarının fiyata yansıtılması kurala bağlanmalı.** Düzenleme ve denetimlerini buna göre yapmalı. Eğer gerekiyorsa şirketin yönetimine bile müdahale etmeli.

Kısacası bu tür piyasalarda "saldım çayıra Mevla'm kayıra" anlayışı olmamalı.

Dedik ya elektrik dağıtım işi doğal tekeldir. O zaman özelleştirme yapmadan önce yapılacak iş, sektörün düzenlemelerinin kâr amacı öncelikli çalışan özel sektöre göre yenilenmesidir. Umarım EPDK bunun yasal ve idari gereğini yapmış ve gereğini yerine getiriyordur.

Ancak haberden anladığım kadarıyla, çok sağlıklı işlemeyen birbirine bağlı iki konu var. **İlki,** haberde de belirtildiği gibi, özelleştirmenin dövizle yapılması. **İkincisi** elektrik fiyatlarına uzun zamandan bu yana zam yapılmaması.

Şirketler Özelleştirme İdaresine döviz borçlu. Taksitlerini dolar olarak ödüyorlar. Bunun belli bir sıkıntı yarattığının farkında olan devlet, yılbaşında çıkarılan bir OHAL KHK'sı ile özelleştirme alacakları da dâhil, dövizli alacaklarının kurunu 1 \$= 3,5338 TL olarak sabitledi. Ama anlaşılın yetmemiş.

Sıkıntının nedeni belli. Borçları döviz olan dağıtım şirketlerinin gelirleri, tüketiciden topladıkları, para TL. O da hepsinden toplayabiliyor, yeteri kadar tahsilat yapabiliyorlarsa. Toplasalar bile sorun bitmiyor. Çünkü dolar kuru yükseldikçe borçları artıyor.

Normal olarak şirketlerin bu maliyeti, fiyatlarına, tüketicilere yansıtmaları gerekir. Ama görüldüğü kadarıyla, onu da yeteri kadar yapamıyorlar. Otomatik fiyatlama mekanizması olmadığı için kurdan gelen ek yük, dağıtılan elektriğin satın alındığı KİT'e borç takarak azaltılmaya, şirket yaşatılmaya çalışılıyor.

Sonuç olarak, kur artışı nedeniyle zam yapılmadığı için korunduğunu sanan tüketici, KİT'in zararını bütçeden ödeyerek aslında başka bir alandan, gereğinden fazla vergi ödeyerek, yükü omuzlarına almış oluyor.

Hani özelleştirme işletmenin ekonomiyeye kazandırılması, tüketicilere yük olmamasıydı?