

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

KONSOLİDE BÜTÇE TRANSFERLERİ İÇİNDE
KİT TRANSFERLERİNİN YERİ
(1995-2004)

EBRU AYYILDIZ (SAYIN)

DEVLET BÜTÇE UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

Ankara, Nisan 2005

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
TABLolar LİSTESİ	IV
GRAFİKLER LİSTESİ	VI
EKLER LİSTESİ	VII
KISALTMALAR	VIII
GİRİŞ	1
1. PROBLEM	1
2. AMAÇ	2
3. VARSAYIMLAR	4
4. SINIRLILIKLAR	5
5. YÖNTEM	6
5.1. Araştırma Modeli	6
5.2. Verilerin Toplanması	6
5.3. Verilerin Çözümü ve Yorumlanması	7
BÖLÜM I	8
KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSÜ	8
1. 1982 ANAYASASINA GÖRE	12
2. KİT MEVZUATINA GÖRE	14
2.1. İktisadi Devlet Teşekkülü	17
2.2. Kamu İktisadi Kuruluşu	17
2.3. Müessese	18
2.4. Bağlı ortaklık	18
2.5. İştirak	19
2.6. İşletme	19
BÖLÜM II	22

TÜRKİYE’DE KİT’LERİN TARİHÇESİ	22
1. 1923-1980 DÖNEMİ	23
1.1. 1923-1960 Dönemi	23
1.2. 1960 Sonrası Planlı Dönem	26
2. 1980- 1999 YILLARI	29
2.1. 24 Ocak Kararları ve İzleyen Dönem	29
2.2. 5 Nisan Kararları ve İzleyen Dönem	33
3. 1999-2004 YILLARI	36
3.1. Özelleştirmeye İlişkin Yapısal Reformlar	38
3.2. Özelleştirme Dışındaki Yapısal Reformlar	41
3.2.1. KİT’lere İlişkin Performans Kriterleri	41
3.2.2. Tarım Sektöründeki Yapısal Reformlar	43
3.2.3. Enerji Sektöründeki Yapısal Reformlar	45
3.2.4. Haberleşme Sektöründeki Yapısal Reformlar	46
3.2.5. Kamu Bankalarında Yapısal Reformlar	46

BÖLÜM III **52**

TÜRKİYE EKONOMİSİ VE KİT’LER	52
1. KAMU KESİMİ GENEL DENGESİ İÇİNDE KİT’LER	54
2. KİT’LERİN MİLLİ GELİRE KATKILARI	62
3. KİT’LERİN İSTİHDAMA KATKILARI	71
4. KİT’LERİN YATIRIM HARCAMALARI İÇİNDEKİ PAYLARI	79
5. KİT’LERİN ÜRETİME KATKILARI	81

BÖLÜM IV **85**

KONSOLİDE BÜTÇEDEN	85
KİT’LERE YAPILAN TRANSFERLER	85
1. TRANSFER HARCAMALARI	85
1.1. Transfer Harcamalarının Bütçe Sınıflandırmasındaki Yeri	87
1.2. Transfer Harcamalarının Seyri	89
2. KİT’LERİN FİNANSMAN İHTİYAÇLARI	96
3. KİT’LERE KONSOLİDE BÜTÇEDEN YAPILAN TRANSFERLER	103
3.1. 1995 Yılı	121
3.2. 1996 Yılı	126

3.3. 1997 Yılı	129
3.4. 1998 Yılı	133
3.5. 1999 Yılı	137
3.6. 2000 Yılı	140
3.7. 2001 Yılı	145
3.8. 2002 Yılı	149
3.9. 2003 Yılı	153
3.10. 2004 Yılı	157
4. KONSOLİDE BÜTÇEDEN TRANSFER YAPILAN BAZI KİT'LER	160
4.1. Kamu Bankaları	160
4.2. Tarımsal Destekleme Alımı Yapan KİT'ler	170
5. BİR SÜBVANSİYON UYGULAMASI OLARAK ELE ALINDIĞINDA, GÖREV ZARARI DOĞURAN KİT FAALİYETLERİNİN ETKİLERİ	180
<u>BÖLÜM V</u>	184
ÖZET, YARGI VE ÖNERİLER	184
1. ÖZET	184
2. YARGI VE ÖNERİLER	191
<u>EKLER</u>	201
<u>KAYNAKÇA</u>	204

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1- Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (TL)	57
Tablo 2- Kamu Kesimi Borçlanma Gereği Dağılımı (%)	57
Tablo 3- KKBG/GSMH	59
Tablo 4- GSMH ve KİT'lerin GSMH'ya Katkıları (Alıcı Fiyatlarıyla) (1995-2000)	66
Tablo 5- GSMH Sektörel Büyüme Hızları (1995-2000)	70
Tablo 6- KİT Sabit Sermaye Yatırımları (1995-2000)	80
Tablo 7- Bazı Seçilmiş Ürünlerin Türkiye ve KİT Üretim Miktarları	82
Tablo 8- Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları	91
Tablo 9- Transfer Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı	92
Tablo 10- Transfer Harcamalarının Bir Önceki Yıla Göre Seyri	93
Tablo 11- Transfer Türlerinin Toplam Transfer Harcamaları İçindeki Dağılımı	94
Tablo 12- Transfer Harcamaları/GSMH	95
Tablo 13- Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferler	114
Tablo 14- Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferlerin KİT'ler İtibariyle Dağılımı	115
Tablo 15- KİT'lere Yapılan Transferlerin Bir Önceki Yıla Göre Seyri	116
Tablo 16- TEFE ve TÜFE Oranları	116
Tablo 17- KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH	117
Tablo 18- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları İçindeki Payı	119
Tablo 19- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı	120
Tablo 20- 1995 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer	124
Tablo 21- 1995 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin Karşılaştırmalar	125
Tablo 22- 1996 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer	127
Tablo 23- 1996 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin Karşılaştırmalar	128
Tablo 24- 1997 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer	130
Tablo 25- 1997 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin Karşılaştırmalar	132
Tablo 26- 1998 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer	134

Tablo 27- 1998 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin Karşılaştırmalar	136
Tablo 28- 1999 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer	138
Tablo 29- 1999 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin Karşılaştırmalar	139
Tablo 30- 2000 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer	142
Tablo 31- 2000 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin Karşılaştırmalar	144
Tablo 32- 2001 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer	146
Tablo 33- 2001 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin Karşılaştırmalar	148
Tablo 34- 2002 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer	150
Tablo 35- 2002 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin Karşılaştırmalar	152
Tablo 36- 2003 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer	154
Tablo 37- 2003 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin Karşılaştırmalar	156
Tablo 38- Genel Yatırım ve Finansman Programına Dahil KİT'lerin 2004 Yılı Genel Dengesi	159
Tablo 39- Kamu Bankalarına Yapılan Transferler (Sermaye, Görev Zararı)	167
Tablo 40- Kamu Bankaları Aracılığıyla Yapılan Diğer Transferler	169
Tablo 41- Tarımsal Destekleme Alımı Yapan KİT'lere Yapılan Transferler	179

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1- Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferler (1995-2004)	114
Grafik 2- KİT Transferlerinin Sermaye&Görev Zararı Dağılımı	116
Grafik 3- KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH	118
Grafik 4- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları İçindeki Payı	119
Grafik 5- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı	120

EKLER LİSTESİ

Ek-1	: 233 Sayılı KHK'ye Tabi Teşebbüsler, Bunlara Ait Müessese ve Bağlı Ortaklıklar ile Teşekkül ve Kuruluşların İlgili Olduğu Bakanlıklara İlişkin Liste.	201
-------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

KISALTMALAR

- a.g.e.** : Adı geçen eser.
- a.g.m.** : Adı geçen makale.
- a.g.n.** : Adı geçen ders notu.
- BKK** : Bakanlar Kurulu Kararı
- BYDK** : Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
- DFİF** : Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
- DGD** : Doğrudan Gelir Desteği
- DİE** : Devlet İstatistik Enstitüsü
- E** : Esas
- EPDK** : Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
- GSMH** : Gayri Safi Milli Hasıla
- GSYİH** : Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
- HİA** : DİE Hanehalkı İşgücü Anketi
- İbid** : Aynı yerde. (Dipnot verilirken, aynı kaynağa araya başka bir kaynak girmeden başvurulması halinde kullanılır.)
- IMF** : International Monetary Fund (Uluslar arası Para Fonu)

İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülü
K	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT	: Kamu İktisadi Kuruluşu
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KKGD	: Kamu Kesimi Genel Dengesi
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
s.	: Sayfa
ss.	: Sayfa sayıları.
TEFE	: Toptan Eşya Fiyat Endeksi
TSKB	: Tarım Satış Kooperatifleri Birliği
TÜFE	: Tüketici Fiyatları Endeksi

(Kamu İktisadi Teşebbüsleri adlarına ilişkin kısaltmalar, ekli “233 sayılı KHK’ye tabi teşebbüsler, bunlara ait müessese ve bağlı ortaklıklar ile teşekkül ve kuruluşların ilgili olduğu bakanlıklara ilişkin liste”de yer aldığından, burada ayrıca belirtilmemiştir.)

GİRİŞ

1. PROBLEM

Kamu İktisadi Teşebbüsleri kamuya yük teşkil ederler mi? Bu soruya tam ve doğru olarak yanıt verebilmek için iki soruya daha cevap bulmak gerekmektedir.

Yanıtlanması gereken sorulardan ilki; kamudan KİT'lere ne kadar transfer yapıldığıdır. Bu soruya cevaben, konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transfer tutarı kadar kamudan KİT'lere aktarma yapıldığı söylenebilir. Ancak bu eksik bir cevap olacaktır. Daha kapsamlı ve doğru bir cevap için; KİT'lere ait olup da tahkim kanunları ile kamunun devraldığı borçlar, kamu bankaları üzerinden sağlanan kaynaklar ile bunların faiz üzerine etkisi, Hazine'nin KİT adına garanti ettiği ve ödediği iç ve dış borçlar gibi unsurları da göz önünde bulundurmamak gerekmektedir.

Yanıtlanması gereken ikinci soru ise; KİT'lerden kamuya ne kadar kaynak aktarıldığıdır. Bilindiği üzere, KİT'ler başta vergi, temettü ve faktör gelirleri olmak üzere çeşitli şekillerde kamuya kaynak aktarmaktadırlar.

O halde, KİT'lerin kamuya yük teşkil edip etmediği sorusunun cevabı, kamudan KİT'lere aktarılan tutarlarla KİT'lerin kamuya aktardıkları kaynakların karşılaştırılması sonucunda ortaya çıkacaktır.

Bir başka ifadeyle, sadece kamudan KİT'lere aktarılan tutarları esas alarak KİT'lerin kamuya yük teşkil ettiği yönünde bir sonuç çıkarılamayacağı gibi, salt KİT'lerden kamuya aktarılan kaynaklar dikkate alınarak KİT'lerin kamuya yük teşkil etmediği de söylenemeyecektir.

2. AMAÇ

Ekonomideki rolleri yıllar itibariyle değişse de KİT'ler, yatırım, istihdam ve üretime etkilerinden dolayı birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de ekonomik kalkınma sürecinde önemli görevler üstlenmişlerdir.

İzlenen ekonomi politikalarına uygun olarak verilen görevler çerçevesinde KİT'ler, bir yandan devletin ekonomiyi yönlendirmesinde bir araç olarak kullanılırken, diğer yandan ülkenin kalkınmasında üreticilik görevini üstlenmiş, izledikleri yatırım ve fiyat politikalarıyla da sermaye birikimine ve özel kesimin gelişmesine katkıda bulunmuşlardır.

KİT'ler özellikle, son yıllarda Devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi ve ekonomideki payının küçültülmesi yönünde geliştirilen liberal politikaların bir yansıması olan özelleştirme uygulamaları ile daha fazla gündeme gelmektedirler.

KİT'lerin görev zararları ve finansman açıklarının konsolide bütçe üzerinde yük oluşturması, KİT'lerin özelleştirme kapsamında gündeme gelmesinin nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir.

KİT'lerin yıl içinde yaptıkları işletme, üretim, yatırım ve personel istihdamına ilişkin faaliyetleri sonucu finansman açığı ya da fazlası oluşmaktadır.

Faaliyetleri sonucu finansman açığı veren KİT'ler bu açıklarını çeşitli şekillerde finanse etmektedirler. Konsolide bütçeden yapılan transferler, KİT'lerin finansman yöntemlerinden biridir.

Her yıl bütçeden KİT'lere sermaye, görev zararı ya da yardım başlıklarıyla transfer yapılmaktadır.

Bu çerçevede, 1995-2004 yılları arasında yukarıda sayılan başlıklarla konsolide bütçeden KİT'lere ne kadar transfer yapıldığının ortaya koyulması, çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır.

Böylelikle KİT'lerin kamuya yük teşkil edip etmediği sorusuna cevap verebilmek için yanıtlanması gereken sorulardan biri kısmen açıklığa kavuşmuş olacaktır.

Bu amaçla araştırma raporunda beş bölüme yer verilmiştir.

Birinci bölümde, KİT kavramı ve genel KİT tanımı üzerinde durulmuş, ayrıca Anayasamızda ve diğer mevzuatta geçen KİT kavram ve tanımlarına yer verilmiştir.

İkinci bölümde, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren KİT'lerin Türk mali sistemindeki yeri ve önemine değinilmiş, konu 2000'li yılların başından itibaren daha detaylı olarak incelenmiştir. Bu bölümde 2000'li yıllarda ağırlık kazanan özelleştirme uygulamalarına ilişkin reformlar ve bunun dışında KİT'lere ilişkin olarak yapılan ve/veya yapılması öngörülen reformlar hakkında bilgi verilmiştir.

Üçüncü bölümde, KİT'lerin Türkiye ekonomisi içindeki yerine bakılarak, buna ilişkin veri ve tablolara yer verilmiştir. Bu bölümde sırasıyla, KİT'lerin kamu kesimi genel dengesi içindeki yerleri, milli gelir ve istihdama katkıları, yatırım ve üretimdeki payları incelenmiştir.

KİT'lere konsolide bütçeden yapılan transferlerin incelendiği dördüncü bölümde ise, öncelikle transfer harcamalarının tanımına ve bütçe sınıflandırmasındaki yerine değinilmiş ardından, genel olarak transfer harcamalarının 1995-2004 yılları arasındaki seyrine yer verilmiştir.

KİT'lerin finansman ihtiyaçları konusuna ilişkin bilgilerin ardından KİT'lere yapılan transferler konusuna geçilmiştir. Bu bölümde 1995-2004 yılları

arasında yapılan transferler toplu olarak incelenmiş, transfer rakamlarına ilişkin tablo ve grafiklere yer verilmiştir. Ardından, KİT transferleri yıllar itibariyle incelenmiştir.

Konsolide bütçeden transfer yapılan KİT'lere örnek olarak kamu bankaları ile tarımsal destekleme alımı yapan KİT'ler seçilerek bunlarla ilgili daha detaylı incelemeler yapılmıştır. Bu bölümde son olarak KİT transferlerinin etkileri konusuna kısaca değinilmiştir.

Beşinci ve son bölümde ise öncelikle rapor özetlenmiş, ardından rapora ilişkin yargı ve önerilerde bulunulmuştur.

3. VARSAYIMLAR

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlere ilişkin çok sayıda rakamsal veri bulunmaktadır. Ancak, bu verilerden Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sayıştay Başkanlığı ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu yayınlarından elde edilenler arasında farklılıklar mevcuttur. Kurumlarla yapılan görüşmeler neticesinde, veriler arasındaki farklılıkların bir yandan kurumların KİT kavramı içine aldıkları teşebbüs sayısının birbirinden farklı olması, diğer yandan tahakkuk ya da gerçekleşme rakamlarının baz alınmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Yapılan karşılaştırmalar sonucunda; 1995-2003 yılları arasında Kesin Hesap Kanunlarında yer alan verilerle, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Kamu Hesapları Bülteni'nde yer alan konsolide bütçe gider gerçekleştirmelerine ilişkin veriler arasında paralellik bulunduğu görülmüş bu nedenle, *konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transfer rakamlarına ilişkin olarak ilgili yılı kesin hesap kanunlarında yer alan verilerin kullanılmasına karar verilmiştir.*

Öte yandan KİT'lere ilişkin diğer rakamsal veriler için, ağırlıklı olarak BYDK tarafından hazırlanan genel raporlardan ve DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan yılı programlarından yararlanılmıştır.

Araştırmada kullanılan kaynaklardan elde edilen verilerin ve diğer tüm bilgilerin doğru olduğu varsayılmıştır.

4. SINIRLILIKLAR

Raporda son 10 yıl içinde konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin incelenmesi amaçlanmaktadır. Bu yapılırken, diğer konsolide bütçe transfer harcamalarına genel olarak değinilmekte, bir transfer kalemi olarak KİT transferleri detaylı olarak ele alınmaktadır.

Konsolide bütçeden transfer yapılan KİT kapsamına, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında olan ve Genel Yatırım ve Finansman Programına dahil KİT'ler alınmış; 1994-2003 yılları arasında yapılan transferlerin Kesin Hesap Kanunlarında yer alan gerçekleşme rakamlarına yer verilirken, 2004 yılı transferlerine ilişkin olarak Hazine Müsteşarlığı verileri esas alınmıştır.

Ayrıca 2004 yılı verilerinden, kesin sonuçları açıklananlar dikkate alınmış, açıklanmayanlar için 2004 yılı program ya da gerçekleşme tahmini değerlerine yer verilmiştir.

BYDK yetkililerince 2001, 2002 ve 2003 yılları genel raporlarının 2005 yılı Nisan ayında yayımlanacağı ifade edilmiş olup, araştırma raporunun hazırlandığı tarih itibarıyla anılan Raporlar henüz yayımlanmamıştır. Anılan genel raporlarda yer alan verilere başka kaynaklardan ulaşma imkanı bulunmadığından, bu yıllara ilişkin verilere araştırma raporunda yer

verilememiş; BYDK genel raporları kaynak gösterilerek verilen bilgiler 2000 yılıyla sınırlandırılmıştır.

5. YÖNTEM

5.1. Araştırma Modeli

Araştırma raporu, yapılan genel taramalar sonucu ulaşılan veriler ile elde edilmiş olan verilerin analizi yapılarak hazırlanmış ve kendi içinde bölümlere ayrılmıştır.

Araştırma alanı; genel olarak KİT'lerin tarihçeleri, tanımları, ekonomideki yerleri, çalışma alanı ise; KİT'lere yapılan transferlerdir.

5.2. Verilerin Toplanması

Konuya ilişkin kaynaklar; kitap, doktora ve yüksek lisans tezleri, uzmanlık tez ve araştırma raporlarının yanısıra, konuyla ilgili çeşitli dergilerde ve internet ortamında yer alan makalelerin, ders notlarının taranması yoluyla elde edilmiştir.

Özellikle, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı kütüphanelerinde yer alan kaynaklara ilişkin bilgilere internet ortamında ulaşılabilmesi, bu kütüphanelerdeki kaynakları zaman kaybı olmaksızın temin etmek anlamında son derece yararlı olmuştur.

Bunun yanı sıra kurumların elektronik ortamdaki verilerinin bazı kısımlarından yararlanılmış, bazı kısımlarının ise veriler arasındaki tutarsızlıklar nedeniyle kurumlara bilahare gidilerek teyit edilmesi yoluna gidilmiştir.

Maliye Bakanlığı verileri dışında kamu kurum ve kuruluşlarından ağırlıklı olarak, BYDK, Hazine Müsteşarlığı ve DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan

kaynaklarda yer alan veri, tablo ve grafikler taranarak bunların bir kısmı kullanılmış, bir kısım verilerden de yeni tablo ve grafikler oluşturulmuştur.

5.3. Verilerin Çözümü ve Yorumlanması

Araştırma konusunun başlığı itibariyle, ağırlıklı olarak sayısal verilere ve bunlara ilişkin yorumlara yer verilmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarından elde edilen verilerin bir kısmı olduğu gibi kullanılırken bir kısım verilerle de yeni rasyolar oluşturulmuş ve bu rasyolar yorumlanmıştır.

BÖLÜM I

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSÜ

KİT kavramının anlaşılabilmesi her şeyden önce teşebbüs kavramının ortaya konulmasıyla mümkündür. Teşebbüs “kâr veya diğer biçimlerde yarar sağlamak amacıyla bedel karşılığında satmak üzere mal veya hizmet üretmek veya fonlar sağlamak için kurulan, hukuki ve mali kişiliğe sahip, devamlı nitelikteki bir örgüt” olarak tanımlanmaktadır.¹

Yapılan bu tanımdan teşebbüsün ana unsurları,

- yarar sağlamak amacı gütmek, (kâr ya da başka adlar adı altında)
- kuruluş amacı, bedel karşılığı mal veya hizmet satmak ya da fon sağlamak olmak,
- hukuki ve mali kişiliğe sahip olmak,
- devamlı nitelikte olmak

şeklinde sıralanabilir.

KİT kavramı ile ilgili olarak, çeşitli tanımları bulunmakla birlikte literatürde ortak bir KİT tanımında uzlaşamadığı görülmektedir.

En basit tanımıyla ve genel olarak *KİT*, “*kamu kaynaklarını kullanarak mal ve hizmet üreten işletmeciler kuruluşu*” olarak tanımlanmaktadır.

Bir başka tanımda ise *KİT*; “*müteşebbis olarak Devletin, toplumun bir takım ihtiyaçlarını karşılamak üzere mal ve hizmet üretimi için gerekli üretim*

¹ Sadık Baklacıoğlu, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri -Genel Esaslar, Çeşitli Ülkelerde, Türkiye’de-**, Ekonomi ve Maliye Enstitüsü Yayınları, 1.Basım, Ankara, 1976, s. 1.

faktörlerini bir araya getirdiği, sürekli ve bağımsız olan ekonomik bir birim” olarak ifade edilmektedir.

Mal ve hizmet üretmek üzere kurulan ve sermayesinin en az yarısından fazlası devlet tarafından karşılanan ekonomik kuruluşlar olan KİT’lerin, yukarıda ki tanımında geçen “devlet” ifadesi konsolide bütçeli kuruluşları yani genel bütçeli daireler ile katma bütçeli idareleri kapsamakta, il özel idareleri ve belediyelerin ekonomik birimleri bu tanımın dışında kalmaktadır.²

KİT kavramını karşılamak üzere ülkelerde farklı ifadeler kullanılmaktadır. İngiltere’de “ulusallaştırılmış endüstri”, Fransa, ABD, Kanada ve Avustralya’da “kamu teşebbüsü” ifadeleri kullanılmaktadır.

Eski adıyla AET Komisyonu Şeffaflık Direktifi *kamu teşebbüsünü; “üzerinde kamu otoritelerinin dolaylı veya dolaysız olarak hakim bir etki yapabilecekleri herhangi bir teşebbüs”* olarak tanımlanmıştır.

Avrupa KİT Merkezi (CEEP) ise *KİT’i; “mal veya hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali olanaklarının yarısından fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri tarafından sağlanan ve bunlar tarafından denetlenen girişimler”* olarak tanımlamaktadır.

Ülkemizde çeşitli statülerde kamu teşebbüsleri bulunmaktadır. Bunlar, devlet teşebbüsleri yani KİT’ler, mahalli idareler dışındaki kamu kuruluşlarının teşebbüsleri ve mahalli idarelere ait kamu teşebbüsleri yani BİT’ler olmak üzere üç ana kısma ayrılabilir.³

Ülkemizde ileride ayrıntısıyla inceleneceği üzere, 1982 Anayasasında, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde

2 Yakup Kepenek, **100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Gerçek Yayınevi, 1.Basım, İstanbul, 1990, s. 9.

3 Baklacioğlu, **a.g.e.**, s. 132.

Kararnamede ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda KİT kavramlarına yer verilmiş ve her birinde KİT tanımı farklı şekillerde yapılmıştır.

Genel olarak KİT'lerin ülkemiz ve diğer ülke uygulama ve mevzuatlarından doğan başlıca niteliklerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:⁴

- Genellikle bir kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulurlar. Ülkemizde KİT'ler, 233 sayılı KHK gereğince Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulurlar.

- Genellikle ayrı tüzel kişilikleri vardır.

- Devlet ile olan ilişkileri kamu hukukuna, üçüncü kişilerle olan ilişkileri ise özel hukuka tâbidir. Böylelikle KİT'lere özel hukuk hükümlerine tâbi kılınarak, verimlilik ve kârlılık ilkeleri gereğince faaliyette bulunma görevi verilmiştir. Ayrıca, bu kuruluşlar kamu sermayesi ile kurulmuş olmaları ve çeşitli iktisadi, mali ve idari konularda ki statüleri gereği, ilgili bakanlığın ve /veya doğrudan Bakanlar Kurulunun karar ve talimatlarını uygulamakla da görevlendirilmişlerdir.

Ülkemizde, gerek KİT'lerin gerekse bunların müesseseleri ile bağlı ortaklıklarının dışa yönelik faaliyet ve işlemleri özel hukuk hükümlerine tabi bulunmaktadır. Öte yandan KİT'ler kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları için İdare Hukukuna da tabidirler. 233 sayılı KHK'da KİT'lerin, bu KHK'da düzenlenmiş bulunan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabi oldukları ifade edilmektedir.

4 *İbid.*, s. 4.

- İdari özerkliğe sahip olup, kendi organları tarafından yönetilirler.

- Personeli genellikle devletin personel rejimine tâbi değildir. Personel ile olan ilişkiler özel hukuk çerçevesinde yürütülür. Ancak bu durum bütün kamu teşebbüsleri için sözkonusu değildir.

- Hükümet, kamu teşebbüslerinin yönetimine katkı yapma ve onları denetleme yetkilerine sahiptir.

- Parlatentonun denetimine tâbidir.

- Mali bakımdan özerktirler. Bu teşebbüslerin kendilerine ait malvarlıkları olup, bu mal varlığı devletin mal varlığından ayrıdır. Teşebbüsün varlıkları alacaklıların haklarına karşılık teşkil eder. Bazı sınırlamalar bulunsa da, teşebbüs kendine ait bulunan malvarlığı üzerinde tasarruf yetkisine sahiptir.

- Prensip olarak genel bütçeden kendilerine ödenek ayrılmaksızın kendi gelirleriyle faaliyette bulunurlar. Ancak bütçeden yardım görebilecekleri gibi, kârları kısmen veya tamamen genel bütçeye aktarılabilir.

- Ayrı muhasebeleri vardır. Muhasebe sistemleri devlet muhasebesi esaslarına göre değil, ticari muhasebe esaslarına göre yürütülür.

- Faaliyetlerinde, devlet işlemlerinin tâbi bulunduğu ihale usulüne tâbidirler.

- Tek amaçları kâr olmayıp, faaliyetlerinde genellikle kamu hizmeti niteliği ve sosyal amaç ağır basmaktadır.

- Ürettikleri ürünlerin satış fiyatlarının saptanmasında genellikle ortalama maliyetler esas alınmaktadır. Toplumsal refahı artırmak için kamu teşebbüslerinin ürettikleri bazı mal ve hizmetlerin marjinal maliyetle satılması,

bu suretle satıştan doğacak zararın devletçe karşılanması şeklindeki uygulamaya posta ve telefon hizmetleri, elektrik, havagazı, taşımacılık gibi bazı alanlarda rastlanmaktadır.

- Fiyat konusunda izlenen genel bir eğilim de, fiyatların kamu organlarınca saptanmasından daha belirgin olmak üzere, fiyat değişikliklerinin maliyet değişmelerini izlememesi ya da gecikmeli olarak izlemesidir.

- Ülkemizde 233 sayılı KHK'nin "teşebbüslerin fiyat ve tarifeleri" başlıklı 35'inci maddesine göre, kamu teşebbüsleri işletmelerinde üretilen mal ve hizmet fiyatlarını tespit etme serbesttir. Ancak, üretilen mal ve hizmetlerin fiyatları gerektiğinde Bakanlar Kurulu'na tespit edilebilmektedir.

1. 1982 ANAYASASINA GÖRE

Ülkemizde 1961 yılına kadar "İktisadi Devlet Teşekkülü" deyimleriyle anılan KİT kavramı, 1961 Anayasasında 127 nci maddede "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir." hükmüyle yer almıştır.

1982 Anayasasında, her ne kadar 1961 Anayasasında ki gibi Türkiye Cumhuriyetinin nitelikleri arasında sayılan "Devletçilik" ilkesine yer verilmese de, Anayasada özel girişim korunup güvence altına alınmakla birlikte, özel sektöre öncelik tanınmadığı, tam tersine ağırlıklı kamu kesimine yer verildiği görülmektedir.

1982 Anayasası, Devlete ekonomiye müdahale açısından geniş yetkiler tanımış ve hatta bazı görevler yüklemiştir.

KİT'ler sosyal devleti gerçekleştirmenin belki tek aracı olmamakla birlikte, sosyal devleti gerçekleştirmenin araçlarından biri olarak Anayasa'da düzenlenerek bir nevi anayasal kurum statüsüne sokulmuşlardır.

Devletin ekonomiye müdahalesi için ona geniş yetkiler tanıyan ve görevler veren böyle bir anayasal ekonomik düzende, KİT'lerin önemli rolünü kabul eden kanun koyucu, Anayasa'nın birçok maddesinde KİT'lere yer vermiştir.

Anayasada KİT'lerle ilgili düzenlemelere; 128, 135, 161 ve 165'inci maddelerde yer verilmiştir.

Anayasa'nın 128'inci maddesine göre, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetleri devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin yanısıra KİT'ler eliyle de yürütülebilecektir.

Anayasa'nın "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi" başlıklı 165'inci maddesinde ise, "sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği" hükme bağlanmaktadır. Bu maddede "sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak devlete ait kamu kurum ve kuruluşları.." ifadesine yer verilerek KİT tanımı yapılmış olmaktadır.

Yukarıda ifade edilen Anayasa'nın 128 ve 165'inci madde hükümleri, KİT'lerin devlet düzeni içerisindeki varlığını ve sürekliliğini teyit eder niteliktedir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, Anayasa Mahkemesi KİT'lerin anayasal statüsünü kabul ederken, 128 ve 165'inci maddelerin yanısıra 135'inci maddenin ikinci fıkrasına da dayanmıştır. Anayasa Mahkemesi, bu fıkradaki "kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların..." ifadesindeki "asli ve

sürekli görevler” deyiminin, asli ve sürekli kamu hizmetini belirttiği sonucuna varmıştır.⁵

Türk mali sisteminin temel ilkesi olan Anayasanın 161. maddesinde ise, Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamalarının, yıllık bütçelerle yapılacağı hükme bağlanmıştır. Bu madde hükmüyle de Anayasa KİT’leri kamu tüzel kişilerinden biri olarak saymaktadır.

2. KİT MEVZUATINA GÖRE

KİT mevzuatını şu şekilde özetlemek mümkündür:

Özellikle Devletçilik politikalarının ağırlığını hissettirdiği 1930’lu yıllarda KİT’lerin ekonomide artan önemi, bu kuruluşların genel bir düzenlemeye tabi tutulmaları gereğini ortaya çıkarmıştır. KİT’lerle ilgili ilk yasal düzenleme; 4.7.1938 tarih ve 3950 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı ile İdare ve Murakebeleri Hakkında Kanun ile yapılmıştır. Kanununun 1. maddesinde; sermayesinin tamamı Devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan İktisadi Devlet Teşekküllerinin teşkilatı ile idare ve murakebelerinin bu kanuna göre düzenleneceği ve yönetileceği belirtilmiştir. Bu Kanun hükümlerine tabi teşekküllerin tüzel kişiliğe, mali ve idari özerkliğe sahip ve sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı bulunmak üzere özel hukuk hükümlerine göre yönetileceği ikinci maddede belirtilmiş olup, bu özellikler daha sonraki düzenlemelerde de esas alınmıştır.

1938 yılında KİT’ler ile ilgili bu ilk yasal düzenleme yapıldığında halihazırda Ziraat Bankası, Sümerbank ve Etibank kurulmuştur. Ayrıca 1933 yılında kurulan Halk Bankası’ da 1938 yılında çalışmaya başlamıştır.

5 Ayrıntılı bilgi için bkz. 309 sayılı KİT personel rejimine ilişkin KHK ile ilgili Anayasa Mahkemesi Kararı: 22.12.1998 tarih ve E: 1988/5, K: 1988/55 sayılı kararı, **Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi**, Sayı: 24, s. 496-497.

1940 yılında çıkarılan Milli Korunma Yasası ile de Devlete her türlü ekonomik işletme kurma hakkı verilmiştir.

KİT'lerle ilgili ikinci yasal düzenleme, 3460 Sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında 440 sayılı Kanun ile yapılmış, Kanun 21.3.1964 tarih ve 11662 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

440 sayılı Kanun, 3460 sayılı Kanundan farklı olarak İktisadi Devlet Teşekkülleriyle, müessese ve iştiraklerini ayrıntılı olarak tanımlamıştır.

Ayrıca 3460 sayılı Kanunda sermayenin tamamının devlet tarafından verilmesi öngörülmüşken 440 sayılı Kanunda, sermayesinin yarısından fazlasının tek başına veya birlikte devlete veya iktisadi devlet teşekküllerine ait olan ve kuruluş kanunlarında bu kanuna tabi oldukları belirtilen teşebbüsler KİT olarak tanımlanmıştır. Her iki Kanunda da İDT'lerin üretim ve hizmet birimlerinin tüzel kişiliği haiz "müesseseler" şeklinde örgütlenmesi ve İDT'lerin kanunla kurulması öngörülmüştür. 1980'li yıllardan sonra yapılan düzenlemelerle (233 sayılı KHK ile) KİT kurma yetkisi Bakanlar Kuruluna devredilmiştir.

"24 Ocak Kararları" olarak anılan ekonomik istikrar tedbirleri ile 1980 yılında KİT politikasında köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu kararlarla, Devletin ekonomideki ağırlığının hafifletilmesi, sermayenin tabana yayılması, KİT'lerin serbest piyasa koşullarında etkinlik esasına göre çalışmalarının sağlanması, özelleştirme ve Türk Lirasının konvertibl hale getirilmesi amacıyla çeşitli idari ve yasal düzenlemeler yapılmıştır.⁶ Bu kararların alınmasından yaklaşık 9 ay sonra, 12 Eylül 1980 Askeri Harekâtı ile ordu yönetime el koymuştur. 1983 yılında, İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında 60

6 Mustafa Özkan, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçi yardımcıları için hazırlanan "Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin tabi olduğu mevzuat ve TBMM'ce denetlenmesi hakkında mevzuatla ilgili ders not.", www.ydk.gov.tr. Erişim Tarihi: 10.1.2005.

sayılı Kanun Hükümünde Kararname çıkartılarak, 19 yıl uygulanan 440 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Ardından 60 Sayılı KHK'nın değiştirilerek kabulü hakkında 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun 22.10.1983 tarih ve 18199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

1983 yılına kadar KİT'lerle ilgili genel düzenlemelerin kanunla yapılması ve KİT'lerin kanunla kurulması yöntemi benimsenmiş iken, bu tarihten sonra yapılan düzenlemelerde kanunların yerini KHK'lar almış, mevcut KİT'lerin kuruluşları hakkındaki kanunlar yürürlükten kaldırılarak, yerine ana statüler yürürlüğe konulmuş ve yeni KİT kurma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Bu değişikliklerle kamu kaynaklarının KİT'ler eli ile kullanılmasındaki yetki, yasama organından yürütme organına geçmiştir.

17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu'na dayanılarak KİT'lerle ilgili düzenlemeler 18.6.1984 tarih ve 18435 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 233 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname ile yapılmıştır.

233 sayılı KHK ile KİT'ler bugünkü hukuki statülerine kavuşturulmuştur. KİT'ler halen bu KHK hükümleri doğrultusunda faaliyetlerini sürdürmektedirler.

KİT'lerle ilgili çerçeve mevzuat niteliği taşıyan 233 sayılı KHK'da yer alan, KİT'lere ilişkin genel tanımlara aşağıda yer verilmiştir.

2.1. İktisadi Devlet Teşekkülü

Kamu iktisadi teşebbüsü “Teşebbüs”; iktisadi devlet teşekkülü ile kamu kuruluşunun ortak adıdır.

Teşekkül; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür.

İDT’lerin sermayelerinin tamamının devlete ait olması gerekmektedir. Bunun tek istisnası bankacılık alanındaki İDT’lerdir. Bankacılık sektöründe faaliyet gösteren KİT’lerin sermayelerinin en az % 91’inin devlete ait olmak üzere ve “A.Ş.” şeklinde kurulabilecekleri hükme bağlanmıştır.

İDT’lerin amacı, kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda çalışarak sermaye birikimine yardım etmek ve böylece daha fazla yatırım kaynağı yaratmaktır.

İDT olan kuruluşlara örnek olarak; Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Tütün ve Tütün Mamülleri Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Devlet Malzeme Ofisi gösterilebilir.

2.2. Kamu İktisadi Kuruluşu

Kuruluş; sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

KİK’lerin faaliyetlerine egemen olan temel ilke, İDT’lerin aksine kârlılık olmayıp, sadece verimlilik ilkesidir. KİK’lerin asıl amacı, toplum için önem taşıdığı kabul edilen temel mal ve hizmetleri üretmek, kendilerine verilen kamu hizmetlerini yürütmek ve böylece toplumun gereksinimlerini karşılamaktır.

İDT'ler ve KİK'ler, iktisadi faaliyetlerini genellikle doğrudan doğruya yürütmezler, kendilerine bağlı müesseseler aracılığı ile iktisadi faaliyette bulunurlar. İDT'ler ve KİK'ler daha ziyade, finansman, planlama ve koordinasyon görevlerini yaparlar.

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Türkiye Cumhuriyeti Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü birer KİK'dirler.

2.3. Müessese

Müessese; sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

Müesseseler, İDT veya KİK'lerin ticari, sınai veya mali konularda faaliyet gösteren birimleridir. Müesseseler bir İDT ya da KİK'e bağlı olmakla birlikte onlardan ayrı bir tüzelkişiliğe ve malvarlığına sahiptirler. İlgili teşekkül veya kuruluş genel müdürünün önerisi ve yönetim kurulu kararı ile kurulurlar. Müesseseler, statülerinin ticaret siciline kayıt ve ilanı ile ilk hesap dönemi başlangıcı itibariyle tüzel kişilik kazanırlar.

2.4. Bağlı ortaklık

Bağlı ortaklıklar; sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

Bağlı ortaklıklar Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulurlar. Bağlı ortaklık; bir müessesenin bağlı ortaklık haline getirilmesi (bu Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile olmaktadır.) ya da bir İDT veya KİK'in bir şirkette sahip olduğu hissenin %50'nin üstüne çıkması ya da bir İDT veya KİK'in sermayesinde

%50'sinden fazlasına sahip olduğu yeni bir Şirketin kurulması ile meydana gelmektedir.⁷

2.5. İŞtirak

İŞtirak; iktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde on beŐine, en çok yüzde ellisine sahip buldukları anonim Şirketlerdir.

2.6. İŞletme

İŞletme; müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleridir.

233 sayılı KHK, genel olarak KİT'lere ilişkin tanımlara bu Şekilde yer verirken, ayrıca ekinde bu KHK'ya tabi teşebbüsler, bunlara ait müessese ve bağlı ortaklıklar ile teşekkül ve kuruluşların ilgili olduğu bakanlıklar gösterilmiştir. (Ek-1)

Bunun yanı sıra anılan KHK'nın "istisnalar" başlıklı 58'inci maddesinde sayılan kuruluşların, 233 sayılı KHK hükümlerine değil, kendi kuruluş kanunlarına tâbi oldukları görölmektedir. Sözkonusu 58'inci madde kapsamında sayılan kuruluşlar Őunlardır:

- Atatürk Orman Çiftliği,
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası A.Ő.,
- Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları Türk A.Ő.,
- İller Bankası Genel Müdürlüğü,
- Türkiye İŞ Bankası A.Ő.,

⁷ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8.Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 475.

- Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası A.Ş.,
- İller Bankası Genel Müdürlüğü ile il özel idarelerinin ve belediyelerin sermayelerinin yarısından fazlasına sahip oldukları iktisadi teşebbüsler.

Son olarak 3346 sayılı Kanunda yer alan bir hükümlerle farklı bir KİT tanımına yer verildiği görülmektedir. 3346 sayılı Kanunun 2 nci maddesinde; ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerince 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 galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumlar ve İller Bankasının, 3346 sayılı Kanunla konulan denetime tabi olduğu hükme bağlanmaktadır. Böylece *bu Kanun KİT'i; ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar* olarak tanımlanmaktadır.

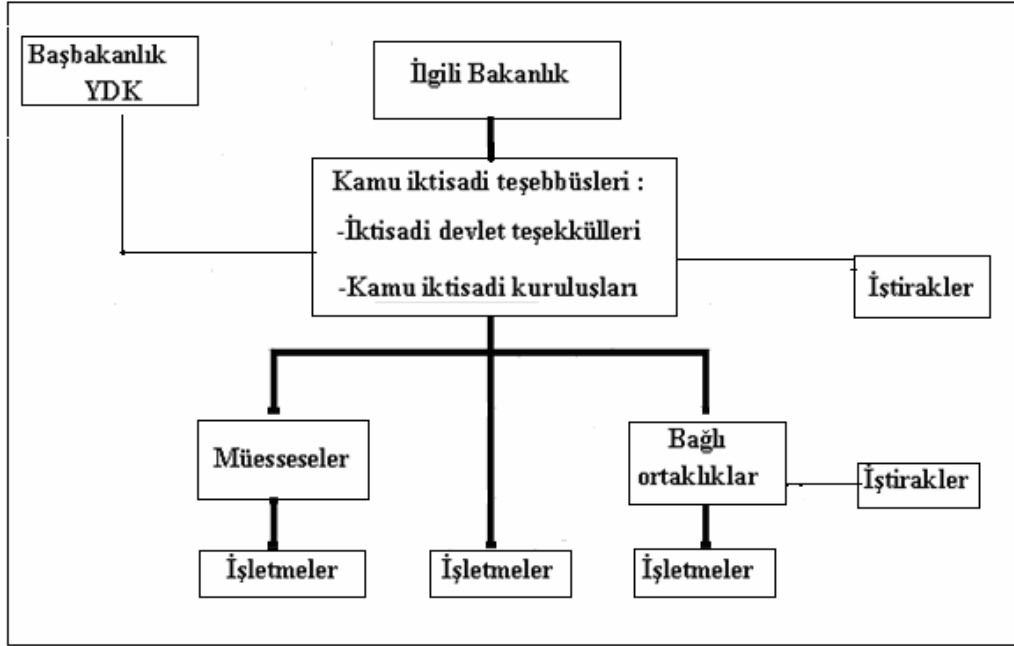
Görüldüğü üzere KİT'lerle ilgili olarak yapılan yasal düzenlemelerde, KİT tanımı ve kapsamında birlik sağlanamamıştır. Anayasa'da yer alan KİT tanımı ile 3346 sayılı Kanunda ve 233 sayılı KHK'da yer alan KİT tanımları arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Bu üç Kanunda yer alan KİT tanımları aşağıda bir arada gösterilmektedir.

MEVZUAT	TANIM
1982 Anayasası	Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya yada dolaylı olarak devlete ait devlete ait olan kamu kurum ve kuruluşları.
3346 sayılı Kanun	Ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerince sağlanmış olan kurumlar, bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar.
233 sayılı KHK	Kamu iktisadi teşebbüsü "Teşebbüs"; iktisadi devlet teşekkülü ile kamu kuruluşunun ortak adıdır. İDT, sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür. KİK; sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

Yapılan tanımlar ve açıklamalar çerçevesinde KİT'lerin devlet teşkilatı içindeki konumu şu şekilde gösterilebilir:

Şekil 1- KİT'lerin Devlet Teşkilatı İçindeki Konumu



BÖLÜM II

TÜRKİYE'DE KİT'LERİN TARİHÇESİ

Devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi ve ekonomideki payının küçültülmesi politikaları ile bunun bir yansıması olan KİT'lerin özelleştirilmesi uygulamalarında belli bir yol alınmasına karşılık, KİT'lerin ülkemizin ekonomisi içindeki yeri ve önemi günümüzde de güncelliğini korumaktadır.

Kamu kesiminin ekonomideki payının büyüklüğü konusunda önemli olan husus, kamu harcamalarının kompozisyonu ve sunulan kamu hizmetlerinin kalitesinin ve verimliliğinin artışına olan etkisidir. Kamu harcamalarının artması illa ki her zaman halka sunulan hizmetlerin arttığı anlamına gelmemektedir. 1992-2000 yılları arasında faiz hariç bütçe giderlerinin, faiz dahil konsolide bütçe giderlerinden daha az büyümüş olması bu duruma verilecek en somut örnektir.

Türkiye'de devletin ekonomik yaşama zorunlu olmadıkça girmemesi, devletçe gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin de zaman içinde özel kesime devredilmesi prensibi, Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanmaktadır. Türkiye'de ilk KİT'ler kurulurken, kuruluş yasalarında ileride özel sektöre devredileceklerine ilişkin hükümlerinde yer aldığı görülmektedir. Nitekim 1925 yılında kurulan Sanayi ve Maadin Bankası kuruluş yasasının 8. maddesinde, "Bankanın kendisine devredilen fabrika gibi işletmelerin %51 payını kendisinde ve Türk soylu kişilerde bırakmak koşulu ile %49 payı elinden çıkarabileceği" hükmü yer almıştır. Yine 1933 yılında kurulan Sümerbank'ın kuruluş yasasında da "Hükümetin teklifi üzerine umumi heyetçe verilecek karara göre, bu hisse senetlerinin kısmen veya tamamen Türk eşhas ve müesseselerine satılması caizdir" hükmü yer almıştır.

KİT'lerin özel sektöre devri 1950'li yıllarda hükümet programlarına bile girmiş, ancak uygulamaya yönelik ilk ciddi çalışmalar 1980'li yıllarda başlamıştır. 24 Ocak Kararlarını izleyen süreçte, devlet bütçesine getirdikleri yükü ortadan kaldırmak için kısa vadeli bir çözüm olarak KİT fiyatları serbest bırakılmış, uzun dönemli ve kalıcı bir çözüm olarak da özelleştirme gündeme gelmiş, V.Beş Yıllık Kalkınma Planından itibaren özelleştirme, kalkınma planlarına bir hedef olarak girmeye başlamıştır.⁸

Türkiye ekonomisinin tarihsel gelişimini belirli dönemler itibariyle izlemek ve bu dönemlerde izlenen iktisat politikalarını irdelemek, KİT'lerin bu politikadaki yerlerini öğrenmek açısından önem taşımaktadır.

1. 1923-1980 DÖNEMİ

1.1. 1923-1960 Dönemi

Ülkemizde KİT'lerin sistemli bir şekilde kuruluşları ve gelişmeleri her ne kadar 1930'lu yıllardan sonra gerçekleştirilmiş ise de Cumhuriyet öncesi dönemde de, özellikle ordunun ve sarayın ihtiyaçlarını karşılamak üzere bazı Devlet işletmelerinin kurulduğu görülmektedir.

Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde kamu girişimciliği niteliğinde, askeri ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulan kamu işletmeleri dışında sanayinin gelişimine yönelik herhangi bir çalışma yapılmadığı görülmektedir. Osmanlı döneminde ki ilk kamu teşebbüsü, 1816 yılında kurulan Beykoz deri ve kundura fabrikasıdır. İlk Devlet Bankası olma özelliğini taşıyan Ziraat Bankası ise, 1863 yılında tarımı kredilendirmek amacıyla kurulan Memleket Sandıkları'nın, 1888'de Banka haline dönüştürülmesi ve 1937 yılında da bugünkü halini almasıyla günümüze kadar gelmiştir.

⁸ Nursel Öztürk, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçi yardımcıları için hazırlanan “Özelleştirme ders notları”, www.ydk.gov.tr, Erişim Tarihi: 10.1.2005.

O yıllarda Ziraat Bankası tasarrufçu KİT'lerin, Sümerbank ise işletmeci KİT'lerin öncüsü olmuşlardır.

Çoğunlukla ekonomik bunalımlar, dünya savaşları, teknolojik sıçrama dönemleri gibi dönemlerde ülke ekonomilerine giren KİT'lerin yapısı ülkelere, dönemlere ve sosyo-ekonomik yapılara göre değişmektedir. *Türkiye'de KİT'ler karma ekonominin devletçilik yönünü uygulamanın araçları olarak kurulmuşlardır.*

Cumhuriyetin ilanını izleyen ilk yıllar, ekonomik kurumların onarımı ve oluşturulması dönemidir. Nitekim bu yıllarda yabancıların elinde bulunan demiryolları millileştirilmiş, Tütün Rejisi ve Aşar Vergisi kaldırılmış, kabotaj hakkı elde edilmiş, Sümerbank'ın öncüsü Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuş, Sanayii Teşviki Yasası çıkarılmıştır. Ayrıca bu yıllarda kurulan İş Bankası kamu-özel sermaye işbirliğinin ilk örneğini teşkil etmiştir.

İzlenen ekonomi politikaları Cumhuriyet'in ilk on yılının görece olarak liberal sayılması sonucunu vermiştir. Ancak bununla birlikte tek partili siyasi dönem devleti belirleyici konumda tutmuştur. Bu yıllarda liberal politikalarla ekonomide özel sektör önceliğinde büyüme amaçlanmıştır.

17 Şubat-4 Mart 1923 tarihleri arasında toplanan İzmir İktisat Kongresinde, yalnız tüccar, çiftçi, sanayici ve işçi kesimlerinin ekonomik ve toplumsal gelişme için somut önerilerini sergilemelerine olanak verilmekle kalınmamış, ekonomik gelişmenin ulusal nitelikte olması gerektiği özenle vurgulanmıştır.⁹

İzmir İktisat Kongresi'nde; kalkınmanın gerçekleştirilmesinde özel teşebbüsün itici güç olması ve Devlet'in özel girişimciliği desteklemesi ve teşvik

9 Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, Geliştirilmiş 6.Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1994, s. 469.

etmesi fikri ağırlıklı görüş olarak benimsenmiş olmasına ve Kongrede alınan kararların 1927’de çıkarılan Teşvik-i Sanayi Kanunu ile 1930’lu yılların başına kadar desteklenmesine karşılık, özel teşebbüsün yeterli sermaye birikimine sahip olmaması, alt yapı sorunları, yetişmiş insan gücünün yetersizliği ve dünyayı sarsan 1929 ekonomik buhranının etkileri vb. nedenlerle, uygulanan ekonomik politikalardan beklenen olumlu sonuçlar alınamamış, yeni bir ekonomik modelin uygulanması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu yeni modelin esasını Devletin, planlı bir şekilde bizzat kuracağı iktisadi teşebbüsler aracılığı ile sanayileşmeyi gerçekleştirmesi şeklinde özetlemek mümkündür.

1923 yılında İzmir İktisat Kongresi ile başlayan 1930 yılına kadar devam eden dönemde, karma ekonominin temelleri atılmış, KİT’ler karma ekonomi modelinin bir parçası kabul edilmiş, ekonominin sahip oldukları ve olmadıkları belirlenmiştir.

1930’dan sonra yukarıda ifade edildiği üzere ekonomi politikasında büyük bir değişikliğe gidilerek “Devletçilik” politikası benimsenmiştir. İçeride dönük ekonomi politikasıyla uygulanmaya başlanılan bu politika gereği çok sayıda KİT kurulmuştur. Devlet ara ürünleri üreten sanayii kurarak dışa bağımlılığı önemli ölçüde azaltmayı amaçlamıştır. Bu dönemde izlenen politikayla, korumacı döviz kurları ve dış ticaret politikaları aracılığıyla yerli sanayinin korunması, ayrıca vergilendirme ve fiyat politikaları ile kaynakların tarımdan sanayiye aktarılması amaçlanmıştır.

Sermaye birikiminin hemen hemen yok düzeyinde bulunduğu ve girişimci sıkıntısının çekildiği bu yıllarda ekonomiye yön verip, düzenleme ve yeniden yapılandırma, ekonomik kalkınmayı sağlama, özel sektör tarafından başarılamayacak büyüklükteki sanayileri kurma ve özel sektöre öncülük etme, üretim, dağıtım ve ürün fiyatlarını düzenleme, Devlet olarak tekelleri işletme ve sosyal ihtiyaçları karşılama amaçları bu yıllarda çok sayıda KİT kurulmasına neden teşkil etmiştir.

Nitekim 1933 yılında Sümerbank, 1935 yılında Etibank, ve Maden Teknik İşleri ve Etüt İdaresi ile Elektrik İşleri Etüt İdaresi, 1935 yılında Türkiye Şeker Fabrikaları T.A.Ş., 1936 yılında Malatya Bez ve İplik Fabrikaları T.A.Ş., 1938 yılında Halk Bankası, 1936 yılında Güven Sigorta, 1937 yılında Türkiye Demir-Çelik İşletmeleri, 1941 yılında Petrol Ofisi kurulmuştur.

1950'li yıllarda KİT'ler özel sermaye birikimine doğrudan katkı sağlamaya başlamışlardır. Bu katkıyı özel kesime düşük fiyatlarla girdi sağlamak ya da ürün vererek ticaret kârlarını devretmek, özel kesimle ortaklık kurmak şekillerinde gerçekleştirmişlerdir.

1.2. 1960 Sonrası Planlı Dönem

1960 yılında ağırlaşan ekonomik bunalımla birlikte siyasi baskı ortamı Cumhuriyet tarihinin ilk askeri müdahale sonucunu vermiştir. Ülke ekonomik ve siyasi bunalımdan çıktığında artık ekonomide planlı gelişme yaklaşımı benimsenmiştir. Bu yıllarda sanayileşme sürecinde KİT'in işlevi, yabancı kaynaklardan da yararlanmak suretiyle petro-kimya, alüminyum ve demir-çelik gibi ara malların üretimini yapmak olmuştur.

1960 yılı ve sonrası Türkiye için planlı kalkınma dönemini başladığı yıllardır. Beş yıllık kalkınma planları şeklinde düzenlenen planların ilki, 1963-1967 yıllarını kapsamış ve dengeli ve kârlı bir iktisadi gelişmeyi, karma ekonomi modelini benimsemiştir. I.Planda yer verilen “ileri teknoloji ve büyük sermaye gerektiren üretim kollarında teşebbüslerin kurulması ve sanayinin gelişmesine öncülük edilmesi” ifadesi ile Planın kapsadığı yıllarda KİT'lerin öneminin arttığı anlaşılmaktadır.

1968-1972 yıllarını kapsayan II. Beş Yıllık Kalkınma Planı sanayi sektörünü ekonomiyi sürükleyici sektör olarak belirlemiştir. Planda KİT'lerin

ekonomik gelişme için geçerli olan ve özel sektörün teşviklere rağmen giremediği alanlara etkin bir girişimci olarak girmesi öngörülmüştür.¹⁰

III.Beş Yıllık Kalkınma Planı ise 1973-1977 yıllarını kapsamış, KİT'leri sanayileşerek kalkınmanın etkili bir aracı olarak görmüştür.

IV.Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsadığı dönemde yaşanan ekonomik ve siyasi bunalımlardan dolayı uygulanamamıştır. 1979-1983 yıllarını kapsayan bu Plan, diğer üç planda olduğu gibi KİT'leri ülke kalkınmasının yapı taşları olarak ele almış, ara malı ve yatırım mallarının ülke içinde üretilmesi görevini KİT'lere yüklemiştir.

1960-1980 yılları arasındaki dönemde benimsenen ithal ikameci sanayileşme stratejisinin yerli sanayinin kurulmasında büyük yararı olmuştur. Aşırı değerli kur politikası, bir yandan dış alımı kısıtlanmayan ara ve yatırım mallarının sanayiciye oldukça ucuza verilmesini sağlarken, diğer yandan negatif reel faiz oranları ucuz kredi olanakları yaratmıştır. Bu nedenle aşırı değerli kur politikası nedeniyle tek dışsatımcı sektör olan tarım sektöründen sanayiye kaynak transferinde bulunulması, kamu harcamalarıyla yüksek tutulan iç talep olgusu ile birleşince yatırım ve üretim için olağanüstü uygun koşullar ortaya çıkmıştır.¹¹

Dış etkenlere karşı aşırı duyarlı olan ithal ikameci sanayileşme 1970'li yılların ortalarında büyük sekteye uğramış ve ekonomi ağır bir bunalıma sürüklenmiştir. Yoğunlaşan siyasal bunalımla birlikte dış ödemelerde yaşanan güçlükler ve enflasyon 1980 yılında bir kez daha askeri müdahaleyi getirmiştir.

Planlı yıllarda KİT finansmanı açısından önemli bir düzenleme de Devlet Yatırım Bankasının yeniden yapılandırılmasıdır. 12.3.1964 tarihinde kabul

10 Eren Çaşkurlu, **Görev Zararı Kavramı ve Türkiye'de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Ankara, Ağustos 2002, s. 43.

11 Kepenek ve Yentürk, **a.g.e.**, s. 471.

edilen 441 sayılı Kanun ile “iktisadi devlet teşekküllerinin yatırımları için gerekli kredileri sağlamak, gerektiğinde bu maksatla kredi vermek, bu kanun ve diğer kanunlarla kendisine verilen işleri yapmak üzere” üzere kurulan Devlet Yatırım Bankasının bu statü ve görevleri, 1983 yılında Devlet Yatırım Bankasının yapısını yeniden düzenleyen 108 sayılı KHK’de de korunmuştur. Ancak 1987 yılında yapılan düzenleme ile sermayenin tabana yaygınlaştırılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi, ihracatın teşviki ve anonim şirketlerin sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla Devlet Yatırım Bankası, Türkiye İhracat Kredi Bankası (Eximbank) olarak yeniden yapılanmış, kuruluşun KİT yatırımlarını finanse etme ve bu konuda gerekli teknik danışmanlık hizmetlerini verme görevi sona erdirilmiştir.

Öte yandan 1975 yılında; Türkiye Kalkınma Bankası 13 Sayılı KHK ile Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası A.Ş. adı altında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak kurulmuş, 329 sayılı KHK ile unvanı Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. olarak değiştirilmiş, Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile T.C. Turizm Bankası A.Ş.’ nin tüm aktif ve pasifleriyle Bankaya devredilmesi ile hizmet verdiği alanlara turizm sektörü de ilave edilmiştir. 1999 yılında da Banka’nın kuruluşu ile ilgili KHK, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yeniden düzenlenerek 4456 sayılı yasa olarak çıkartılmıştır.

4456 sayılı Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketinin Kuruluşu Hakkında Kanunda Bankanın amacı; “Türkiye’nin kalkınması için; anonim şirket statüsündeki teşebbüslere kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde kredi vermek, iştirak etmek suretiyle finansman ve işletme desteği sağlamak, yurtiçi ve yurtdışı tasarrufları kalkınmaya dönük yatırımlara yöneltmek, sermaye piyasasının gelişmesine katkıda bulunmak, yurtiçi, yurtdışı ve uluslararası ortak yatırımları finanse etmek ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yapmak” olarak belirlenmiştir.

2. 1980- 1999 YILLARI

2.1. 24 Ocak Kararları ve İzleyen Dönem

Türkiye ekonomi modeli 24 Ocak kararları ile revizyona uğramış, ekonomide yapısal bir dönüşüm başlamıştır. *24 Ocak 1980 istikrar tedbirleriyle, dışa açık, özel sektör öncülüğünde büyüyen, devletin küçültülmesini ve ekonomiden tamamen çekilmesini hedefleyen programlar uygulamaya konulmuş, ayrıca bu programlar Dünya Bankası tarafından da desteklenmiştir.*

Önceki yıllarda izlenen ithalata yönelik sanayileşme politikası yerine ihracata yönelik sanayileşme politikasına yönelinerek, ekonomik serbestleşme ve liberalleşme doğrultusunda kararlar alınmış ve uygulamaya konulmuştur. Ayrıca yine bu dönemde kârlılık ve verimliliğin artırılması, kaynak dağıtımında maksimizasyonun sağlanması ve sermayenin tabana yayılması amaçlarını gerçekleştirmek üzere KİT'lerin özelleştirilmesi süreci başlatılmıştır.

1980'lerde başlayan dönüşüm hareketine kadar KİT'ler, ulusal sanayinin oluşturulmasında doğrudan yatırım ve işletmecilik faaliyetleriyle yer alırken, diğer taraftan özel sermayeyle tamamlayıcılık amaçlarına yönelik olarak alt yapı ve ara malı yatırımlarında yoğunlaşıp, düşük fiyat politikaları uygulamak suretiyle özel sektörün gelişimine katkıda bulunmuşlardır.

Ülkemizde 1980'li yılların başından itibaren piyasa ekonomisine yöneltilen tercih, ekonomik faaliyetlerde kamu kesimi payının nispi olarak küçük tutulması esasına dayanmaktadır.

1980 sonrasında serbest piyasa ekonomisini genişletme, karma ekonomi modelinden uzaklaşma yolunda adımlar atılmış, bununla ilgili olarak KİT'lerin mal ve hizmet fiyatları serbest bırakılarak, bu teşebbüslerin özelleştirilmeleri kararlaştırılmıştır.

24 Ocak istikrar tedbirlerinin temel özellikleri şöyle sıralanabilir:¹²

- sürekli devalüasyonlar doğrultusunda, günlük kur ayarlamalarına bağlı zaman içinde serbestliği artacak para politikası,
- ithalat kotalarının kaldırılmasına bağlı serbestleşen ithalat rejimi,
- teşviklerle desteklenen ihracat,
- ağır sanayi ve temel mallara yönelik kamu yatırımlarının tasfiye edilmesi ve bazı KİT'lerin özelleştirilmesinin hedeflenmesi,
- KİT'lerin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarının yükseltilmesi, fiyat kontrollerinin ve buna bağlı olarak temel malların çoğundaki sübvansiyon uygulamalarının kaldırılması,
- taban fiyatları ve memur maaşlarındaki daraltıcı gelirler politikası.

1980 ve sonrasında, toplam üretimde önemli paya sahip olan KİT'lerin ürettikleri mal ve hizmetlerin bedellerinin piyasa fiyatına göre belirlenmesi KİT'leri piyasa ekonomisine dahil etme çabalarından kaynaklanmakta, fiyat kontrollerinin kaldırılarak mal ve hizmet fiyatlarının piyasa koşullarına göre KİT'lerce belirlenmesi ise, meydana gelebilecek görev zararlarının ortadan kaldırılmasını ve böylelikle KİT'lere bütçeden aktarım yapılmasının engellenmesini amaçlamaktaydı.¹³

1980 sonrası ekonominin model ve işleyişini değiştirme amacına sahip kararlar üç grupta toplanabilir;

- Serbest piyasa ekonomisinin işleyişini ve liberalleşmeyi sağlamak amacıyla ekonomiye müdahale niteliğinde olan bazı kontroller kaldırılmıştır. Bu

12 Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi (1908-1995)*, Ankara, 1995, s. 123.

13 Kepenek ve Yentürk, *a.g.e.*, s. 199.

çerçevede fiyat kontrolleri kaldırılmış, döviz kurları ve faiz hadlerine yapılan müdahaleler yumuşatılmış, ithalat yasak ve kısıtlamaları ile yabancı sermayeye yönelik engeller aşamalı olarak kaldırılmıştır. Temel mal ve hizmet kapsamı daraltılarak fiyatların idari kararlar yerine, piyasa mekanizması yoluyla belirlenmesi ilkesi benimsenmiş, bu çerçevede iç fiyatlar üzerindeki tüm kontrollerle KİT'lere yapılan mali destekler kaldırılmış, bu kuruluşların ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları da serbest bırakılmıştır.

1980'li yıllara kadar izlenen ekonomi politikasıyla lira aşırı değerli tutularak, yerli sanayinin ihtiyaç duyduğu malların ithalatında kolaylık sağlanması amaçlanmışken, 1980'li yıllardan itibaren izlenen kur politikasında ise bir yandan yerli mallara fiyat açısından rekabet gücü kazandırılarak ihracatın artırılması, diğer yandan ithalatın pahalı hale getirilmek suretiyle azaltılması, böylece ödemeler bilançosundaki dengesizliğin giderilmesi amaçları sözkonusudur.

- İkinci grupta ihracatın arttırılmasına yönelik uygulamalar gelmektedir. Bu amaca yönelik olarak kur politikasının yanısıra, ihracatta yoğun ve çeşitlendirilmiş bir şekilde teşvik uygulaması başlatılmıştır.

-Üçüncü grupta KİT'lerin özelleştirilmesine yönelik politika ve uygulamalar yer almaktadır. *Devletin ekonomiden çekilmesi yaklaşımı çerçevesinde öncelikle KİT yatırımları ve kaynakları sınırlandırılmış, kamunun imalat sektöründen tamamen çekilme hedefi doğrultusunda, mevcut yatırımlar enerji, ulaştırma, telekomünikasyon gibi alt yapı yatırımlarında yoğunlaşmıştır.*

Serbest piyasa ekonomisine geçişle ilgili KİT'lerle ilgili diğer önemli bir düzenleme ise, tekel statüsüne sahip olan KİT'lerden bazılarının bu statülerinin kaldırılmasıdır. Örneğin Çaykur'un çay üretim ve dağıtım tekeli 1984'de, TEKEL'in sigara üretme ve dağıtım tekeli 1991'de, TŞFAŞ'nin şeker üretim ve dağıtım tekeli ise 1995'de kaldırılmıştır.

1985-1989 yıllarını kapsayan V.Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, özelleştirme hedefinden çok devletin alt yapıda yoğunlaşması şeklindeki yaklaşım çerçevesinde, KİT yatırımlarının enerji, madencilik, ulaştırma, haberleşme sektörleri ile rehabilitasyon ve darboğaz giderme alanlarında yoğunlaşması, özel sektörün yeterli olduğu alanlarda yeni yatırımlardan kaçınılması ve KİT'lere bağlı bazı işletmelerin hisse senetleri yoluyla halka açılmasının sağlanması yeni KİT politikaları olarak benimsenmiştir.

Bu hedefe yönelik olarak 1985 yılı Programı KİT politika ve tedbirlerinde, "Kamu iktisadi teşebbüslerinin hisse senetleri satışı yoluyla halka açılması ve işletme haklarının devri konusunda yasal düzenlemelerin yapılacağı" hükmü yer almış ve 1985 yılı İcra Planınının 42 nolu tedbiri çerçevesinde, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı özelleştirmeye ilgili olarak ayrıntılı bir çalışma yapmakla görevlendirilmiş ve teşkilat konuyla ilgili gerekli çalışmaları yaparak öneriler getirmek üzere danışman firma belirlemek amacıyla uluslararası bir ihale açmıştır.

Türkiye'de özelleştirme programını üstlenmek amacıyla açılan ihaleyi kazanan Amerikan Morgan Bank, KİT'lerle ilgili yaptığı çalışma sonucunda bir master program (ana plan) hazırlamış, hazırlanan program Türkiye'nin gerçeklerine tam olarak uymadığı gerekçesiyle yerinde bulunmayarak, hükümetler tarafından uygulamaya konulmamış, daha sonra her KİT'e uygun ayrı bir özelleştirme raporu hazırlanması için çalışmalara başlanılmış, ancak bu çalışmalar sonuçlanmamıştır.

Kamunun yönlendirme ve teşvik fonksiyonunun ön plana çıkarılarak, KİT'lerin kârlı ve verimli çalışmasını sağlamak suretiyle bütçe üzerindeki yüklerinin azaltılması da, V.Beş Yıllık Plan Döneminin temel amaç ve politikaları arasında yer almıştır.

Planda tasarruf-yatırım açığının karşılanmasında genel bütçe transferlerin payının düşürülmesi, buna karşılık iç borçlanma dışındaki kaynaklara daha çok ağırlık verilmesi hedef alınmıştır. Yine bu dönemde KİT'lerin finansmanı için Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmayacağı yönünde hedeflerde belirlenmiştir.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında; iktisadi etkinliğin artırılması ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak üzere başlatılan özelleştirme programının süratle gerçekleştirilmesi KİT'lerle ilgili temel politika olarak belirlenmiştir.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planından (1990-1994) itibaren KİT'lerin yeni yatırım alanlarının belirlenmesi değil, özelleştirilmeleri gereği ön plana çıkmış, iktisadi etkinliğin artırılması ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak üzere başlatılan özelleştirme programının süratle gerçekleştirilmesi temel politika olarak belirlenmiştir. Planda aynı zamanda bir yandan özelleştirme faaliyetleri sürdürülürken, diğer taraftan KİT'lerin kendilerine yeterli bir şekilde ve kaynak yaratarak faaliyet göstermelerini temin eden politikalara devam edileceği ve bu kuruluşların modern yönetim anlayışları çerçevesinde daha kârlı ve verimli çalışmalarının sağlanacağı hedefleri de yer almaktadır. Ancak bu Planda, KİT sisteminde yapısal iyileştirmeler sağlanmasına yönelik bir uygulama sözkonusu olmamıştır.¹⁴

2.2. 5 Nisan Kararları ve İzleyen Dönem

1994 yılında ülkemizde ekonomide özellikle finans sektöründe yaşanan bunalım sonucunda 5 Nisan Kararları alınmıştır. Bu bunalıma, para piyasalarında oluşan aşırı likidite ve aşırı değerlenmesi nedeniyle TL'nin değerinin düşürüleceği beklentisi yol açmıştır.

¹⁴ Öztürk, a.g.n.

5 Nisan 1994 Kararları, büyük bir hızla gelişip hareket eden kısa vadeli uluslararası sermaye hareketlerinin dikkatli şekilde takip edilmesi ve Türkiye açısından denetlenmesi amacıyla alınan tedbirler üzerine oturmuştur.

Türkiye’de gerek 24 Ocak gerekse 5 Nisan İstikrar Programlarının hazırlanış nedenleri öncelikle enflasyonu düşürme amacına dayanmıştır.

Her iki dönemde de makro ekonomik göstergelerde görülen dengesizliğin sürdürülemez hale gelmesi sonucunda istikrar programları uygulama zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

5 Nisan 1994 İstikrar Programı, dünyada giderek örnekleri daha sık görülmeye başlanılan heterodoks istikrar politikalarını, yarı heterodoks olarak nitelendirilebilecek bir yorumlama ile uygulamaya koymuştur. 5 Nisan İstikrar Programında sıkı para ve maliye politikalarının ilke olarak bulunmasının yanı sıra, KİT ürün fiyatlarının önemli ölçüde artırıldıktan sonra altı ay süreyle dondurulması, ücret artışlarının Nisan ayında çok düşük düzeyde yapılmasının ardından Temmuz ayında hiç yapılmaması ve ücret artışlarının geçmiş dönem enflasyon oranına endekslenmeden koparılarak ileriye dönük hedefler çerçevesinde ve bütçe imkanlarıyla sınırlanması, döviz kurunun çıpa olarak kullanılması, enflasyonun denetim altına alınmasında kur artışlarının enflasyon oranının altında tutulması gibi heterodoks istikrar tedbirleri de uygulanmıştır.

5 Nisan 1994 İstikrar Programını izleyen VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ise, rakamsal hedefler koyma yerine 20 Yapısal Dönüşüm Projesi üzerine oturtularak yön verici bir eylem planı şeklinde hazırlanmıştır. Böylece, kalıcı yapısal tedbirler yaklaşımı benimsenmiştir. Uygulamada konjonktürel tedbirler hayata geçirilirken, yapısal tedbirlerin uygulanması için uzun süre geçmiş, bazıları ise ihmal edilmiştir. 5 Nisan İstikrar Programı kapsamında gerçekleştirilmesi öngörülen önemli bazı yapısal tedbirler şunlar olmuştur:

- Merkez Bankasının daha özerk hale getirilmesi,
- Bankalar Kanununun AB standartlarına uygun bir hale getirilmesi,
- vergi kontrol ve denetiminde etkinliği artırıcı düzenlemeler yapılması,
- ihracata verilen devlet yardımlarının KOBİ'lere yönelik olarak düzenlenmesi,
- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bölünmesi,
- yabancı sermayenin kapsamının genişletilmesi,
- destekleme ürün kapsamının daraltılması,
- tütün üretim kontenjanının ve ekim alanlarının sınırlandırılması,
- KİT mallarının haczine imkan tanınması,
- özelleştirme kapsamının ve özelleştirme konusunda yetkili kurulun belirlenmesi,
- Türk Telekom'un özelleştirilmesine ilişkin ilk yasal dayanağın oluşturulması,
- yatırımların Yap-İşlet-Devret modeliyle gerçekleştirilmesine imkan sağlanmasıdır.

5 Nisan 1994 İstikrar Programı ile devletin ekonomiden biraz daha çekilerek gözetici, denetleyici ve standart koyucu asli işlevlerine yönelmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda rekabetin, tüketicinin, fikri ve sınai mülkiyetin korunmasına ilişkin hukuki ve kurumsal düzenlemeler getirilmiştir.

Bu dönemde hükümetlerin faiz, kur, KİT ürün fiyatları gibi temel fiyatların belirlenmesindeki etkisi büyük ölçüde devam etmiştir.¹⁵

Özetle 5 Nisan İstikrar Programlarının KİT'ler açısından önemi, KİT'lerce üretilen ürünlere maliyetleri karşılayacak oranda hatta onunda üstünde zam yapılması ve ürünlerin fiyat ayarlamalarının KİT yönetimlerine bırakılması yönünde izlenen politikalar olmuştur.

3. 1999-2004 YILLARI

Beşer yıllık kalkınma planları, yıllık programlar ve hükümet programlarıyla belirlenen politikalar ışığında, KİT faaliyetlerinde uyulması gereken esaslar ve önlemler öncelikle, Bakanlar Kurulu Kararı haline getirilen Yıllık Yatırım ve Finansman Programlarıyla açıklanmaktadır.

Bunun yanında, 2000 yılı başında uygulamaya konulan “Enflasyonla Mücadele ve Ekonomik İstikrar Programı” ile Mayıs/2001 ayında bunun yerine uygulanmaya başlanan “Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nda da KİT'lerin yeniden yapılandırılması sürecindeki temel düzenlemelere yer verilmiştir.

IMF ile yapılan kredi anlaşmaları nedeniyle, KİT'ler hakkında takvime bağlı önlemler içeren “Niyet Mektupları ve Gözden Geçirmeler”le ilgili düzenlemeler de yukarıda sözü edilen önlemlerle paralellik taşımaktadır. Ayrıca KİT'lerin yeniden yapılandırılması hakkında benzer önlemlerin yerine getirilmesi, Avrupa Birliği üyeliğine adaylık sürecindeki müzakereler nedeniyle hazırlanan “Ulusal Programlar” ile de üstlenilmiş bulunmaktadır.¹⁶

15 Salih Köse, “24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programlarının Karşılaştırılması” **Planlama Dergisi**, DPT'nin Kuruluşunun 42.Yılı Özel Sayısı.

16 Yusuf Kurtoğlu, “Cumhuriyetin 80. Yılında KİT'ler”, **Hazine Dergisi**, Cumhuriyetin 80.Yılı Özel Sayısı, s. 58.

1999-2001 yılları arasında KİT'lerin yeniden yapılandırılmasına yönelik düzenleme ve önlemler, 57. Hükümet tarafından uygulamaya konulan "Enflasyonla Mücadele, Mali Uyum ve Ekonomik İstikrar Programı", 9.12.1999 tarihli IMF Niyet Mektubu ve buna ilişkin Gözden Geçirme süreçleri ile Kasım/2000 ve Şubat/2001 ekonomik krizleri nedeniyle yeniden oluşturulan ekonomi politikalarının yer aldığı ve 2001 yılının Mayıs ayında başlatılan "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" doğrultusunda yürütülmüştür. Ayrıca, Şubat/2001 ekonomik krizi nedeniyle, 3.3.2001 tarihinde IMF'ye gönderilen mektup ve eki ekonomik politikalara ilişkin duyuruyla; niyet mektubu çerçevesinde yürütülmekte olan ekonomik program ve yapısal reformların sürdürülmesi yönündeki kararlılık ifade edilmiştir.

2000 yılında; kamu sektörü temel dengesinin GSMH'ya oranının %3,7'lik fazlaya dönüşmesi amaçlanmıştır. Bu hedefe ulaşılabilmesi için alınacak önlemlere, 8 adet KİT'in fazla elde etmesi hedefi de dahil edilmiştir. Bu amaçla sözkonusu kuruluşlar için IMF'ye verilen 9.12.1999 tarihli Niyet Mektubunda performans kriterlerinin belirlenmesi ve bunun üçer aylık dönemlerle gözden geçirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu dönemde ayrıca, enerji, telekomünikasyon ve tarım sektörlerinde özerk kurullar oluşturulmuştur.

Şubat/2001 krizi sonrasında, Mayıs/2001 ayında uygulanmasına başlanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda, KİT'lere ilişkin, rekabeti ve etkinliği artırıcı yapısal reformlara da ana hatlarıyla yer verilmiştir. 2002-2004 döneminde, KİT'lerde yeniden yapılanma ve özelleştirmeye ilişkin politikalar 18.1.2002 tarihli IMF Niyet Mektubu ve gözden geçirme sürecinde belirlenen düzenleme ve önlemler doğrultusunda uygulanmıştır. Bu dönemde ağırlıklı olarak üzerinde durulan önlemler; özelleştirme ve performans kriterlerinin sürdürülmesiyle, atıl istihdama ilişkin olmuştur. KİT'lerin kurumsal yönetim ilkelerine uygun bir yönetim yapısına kavuşturulmasını amaçlayan yasa değişikliği de bu dönemde gündeme getirilmiştir.

Aşağıda KİT'lerin bütçe disiplinine yapacağı katkının artırılması, özelleştirme yoluyla tekelci yapının kırılması ve siyasi etkiden arındırılmış yönetim sistemi oluşturulmasına ilişkin 1999-2004 yılları arasında getirilen düzenlemeler özetlenmektedir:

3.1. Özelleştirmeye İlişkin Yapısal Reformlar

2000-2003 yılları arasında yapılan gözden geçirmelerde özelleştirmeye ilişkin belirlenen hedeflere aşağıda yer verilmiştir:

GÖZDEN GEÇİRME	TARİH	ÖZELLEŞTİRME HEDEFİ
BİRİNCİ GÖZDEN GEÇİRME	10.03.2000	Petrol Ofisi A.Ş. hisselerinin %51'nin satışına ilişkin ihale Mart/2000 ayında tamamlanmış, Tüpraş'ın %15'lik hissesinin halka arzının Mart-Nisan/2000 aylarında yapılması öngörülmüş, Türk Telekom'un %20 oranındaki hisse satışlarına ilişkin ihalenin Nisan/2000'de, satışının da Ağustos/2000 ayı sonunda yapılması planlanmıştır.
İKİNCİ GÖZDEN GEÇİRME	22.06.2000	Tüpraş hisselerinin %31.5'nin halka arzı kararlaştırılmıştır. Bunun yanında Ağustos/2000 ayı sonu itibarıyla Özelleştirme İdaresi'ne devredilecek KİT'lere de yer verilerek, bu KİT'ler T.Şeker Fabrikaları A.Ş., Çaykur, MKEK ve Eti Holding olarak belirlenmiştir. GSM lisans satışından beklenen gelir ise yılın üçüncü çeyreği olarak öngörülmüştür. Kamu bankalarına ilişkin yeniden yapılanma sürecinde Ziraat Bankası ve T. Halk Bankası faaliyetlerinin ticari kurallara uygun hale getirilmesi ve nihai amaç olarak da özelleştirilmelerinin söz konusu olacağı anlaşılmaktadır.
ÜÇÜNCÜ VE DÖRDÜNCÜ GÖZDEN GEÇİRME	18.12.2000	GSM lisans satışı ve Türk Telekom hisselerinin bir bölümünün satışı işlemlerinin gecikmesi nedeniyle, programda 7.5 milyar Dolar olan özelleştirme gelirleri hedefinin, 3.5 milyar dolar olarak değiştirildiği görülmektedir. GSM lisans satış işlemi 2000 yılında gerçekleştirilmekle birlikte, Türk Telekom'un yüzde 33.5 olarak belirlenen hisse satış işlemi 2001 yılına kalmıştır. T. Şeker Fabrikaları A.Ş.'ne ait altı adet işletmenin 20.12.2000 tarihine kadar Özelleştirme İdaresi'ne devredilmesi üçüncü ve dördüncü gözden geçirmede ön koşul olarak belirlenmiştir. Geriye kalan fabrikaların devrinin 2001 yılında yapılması öngörülmüştür. 2000 yılında Özelleştirme İdaresinin yönetiminde bulunan KİT'lerden sağlanan özelleştirme geliri 2.7 milyar Dolar olarak gerçekleşmiştir. Bunun yanında toplam 2.5 milyar Dolar tutarındaki GSM lisans satışına ilişkin tutarın 500 milyon Dolarlık kısmı yine 2000 yılında tahsil edilmiştir. Buna göre, 2000 yılında gerçekleştirilen özelleştirme gelirleri tutarı, 1986 yılından o tarihe kadar elde edilen toplam özelleştirme gelirleri düzeyine eşitlenmiştir.
BEŞİNCİ GÖZDEN GEÇİRME	30.01.2001	Türk Telekom için ihale şartnamesi ve bilgi notunun açıklanması, bu gözden geçirmedeki bir koşul olarak kabul edilmiş, ihale dokümanlarının yayınlanması, özelleştirme için tekliflerin Mart/2001 ayı sonu itibarıyla istenmesi de performans kriteri olarak belirlenmiştir. Şubat krizi sonrası IMF'ye yazılan mektupla, 2001 yılının kalan bölümünde, Türk Telekom, Tüpraş, THY, Tekel, T.Şeker Fabrikaları A.Ş., TEAŞ, TEDAŞ ve Erdemir'in özelleştirme işlemlerine ağırlık verileceği, özelleştirme işlemlerinin piyasa koşullarına bağlı olarak sonuçlandırılacağı ifade edilerek, piyasa koşullarındaki kötüleşmeler nedeniyle 2001 yılı için öngörülen özelleştirme gelirlerinin 1 milyar Dolar düşük gerçekleşeceği kabul edilmektedir.
ALTINCI, YEDİNCİ VE SEKİZİNCİ GÖZDEN GEÇİRME	26.6.2001-31.7.2001	Yeni çıkarılan kanunların uygulamaya konulması sonrasında, Dünya Bankası'nca desteklenen tarım reformu programı kapsamında Şeker Şirketi ve Tekel fabrikalarının özelleştirme işlemlerine devam edileceği hususu vurgulanmaktadır. Elektrik sektörü özelleştirmelerine ilişkin olarak sekizinci gözden geçirme ile bazı düzenlemeler getirilmektedir. Buna göre, elektrik üretim ve dağıtım tesislerinden işletme hakkı devrine ilişkin sözleşmelerinde sorun bulunmayanların özelleştirilmesi hazırlıklarına hemen başlanacaktır. İşletme hakkı devri sözleşmelerinden çözüm bekleyenler sonuçlandırılacak veya bu yapılamaz ise Ekim/2001 ayı sona ermeden alınacak önlemler hakkında karar verilecektir. Ayrıca, doğal gaz dağıtım şirketlerinin Botaş'tan, Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devrine ilişkin çalışmalar sürdürülmektedir.
DOKUZUNCU VE ONUNCU GÖZDEN GEÇİRME	20.11.2001	2001 yılında, bu niyet mektubu tarihi itibarıyla, özelleştirmeler sonucu elde edilen toplam gelir 2.8 milyar Dolar olarak açıklanmıştır. 1999-2001 döneminde, KİT'lerle ilgili olarak, beklendiği ölçüde büyük çaplı bir özelleştirme işlemi yapılmamış olmakla birlikte, bunlara ilişkin yeniden yapılanma süreçlerinin devam ettiği görülmektedir.

GÖZDEN GEÇİRME	TARİH	ÖZELLEŞTİRME HEDEFİ
BİRİNCİ GÖZDEN GEÇİRME	03.04.2002	POAŞ hisselerinin %16.5'i Mart/2002'de halka arz edilerek, 167 milyon Dolar gelir elde edilmiştir. Tüpraş'ta kamu payının %50'nin altına düşürülmesi amacıyla hisselerinin %16'lık kısmının Haziran/2002'de halka arzı ile Tekel ve T.ŞFAŞ.'nin yeniden yapılanma ve özelleştirme stratejilerinin belirlenmesi çalışmalarına devam edilmektedir. Ayrıca, kamuya ait olup, yasal süreç nedeniyle İşletme Hakkı Devri Sözleşmeleri hukuki sorunlar nedeniyle askıda bulunanlar dışındaki, tüm termik elektrik üretim ve elektrik dağıtım varlıklarının Temmuz/2002 ayı sonuna kadar özelleştirme kapsamına alınması kararlaştırılmıştır. THY hisselerinin halka arzı işlemleri piyasa koşullarına bağlı olarak sürdürülecektir. Doğal gaz dağıtım şirketleri (Mart/2002 ayına kadar) ile ETİ Holdinge ait Krom, Elektrometalurji ve Gümüş işletmelerinin Özelleştirme İdaresine devri çalışmaları sürdürülecektir. Erdemir hisseleri ile turizm ve gübre varlıklarının satışına ilişkin girişimlere devam edilecektir.
İKİNCİ GÖZDEN GEÇİRME	19.06.2002	Tüpraş hisselerinin satış stratejisi Temmuz/2002'de kamuoyuna duyurulacak, Erdemir'deki kamu payı da yine aynı ayda %50'nin altına indirilecektir. T.Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin özelleştirilmesine ilişkin yol haritası Özelleştirme Yüksek Kuruluna (ÖYK) sunulmuştur. Türk Telekom için hazırlanan ve altyapı, sabit hat ve mobil hizmet birimlerinden oluşan bir holding yapısında şirketleşmeye dair planın, Kasım/2002'de Bakanlar Kurulu'na onaylanması öngörülmüştür. Bu şirketin özelleştirilmek üzere, 2002 yılı sonuna kadar yapılandırılması beklenmektedir. Özelleştirmeye ilişkin diğer çalışmalar birinci gözden geçirme ile belirlenen hedeflere uygun olarak yürütülmektedir.
ÜÇÜNCÜ GÖZDEN GEÇİRME	30.07.2002	POAŞ'ın kalan yüzde 25.8'lik payının mevcut stratejik yatırımcıya satışı ÖYK'nce 16.7.2002'de onaylanmıştır. Erdemir'in kamuya ait hissesinin satışı 30.7.2002'de yapılarak, şirketteki kamu payı %50'nin altına düşürülmüştür. Tüpraş ve Petkim'in özelleştirilmesi çalışmalarına devam edilirken, Türk Telekom, Tekel, TŞFAŞ ile elektrik sektörüne ilişkin özelleştirme işlemleri, birinci ve ikinci gözden geçirmeye ilişkin niyet mektuplarıyla açıklanan düzenleme ve programlar paralelinde sürdürülmüştür.
DÖRDÜNCÜ GÖZDEN GEÇİRME	05.04.2003	TDİ'ye ait dört liman ile Seka'ya ait iki işletmenin satış işlemleri Nisan/2003 ayında ÖYK'na sunulacaktır. Tekel'in özelleştirme planı 31.3.2003'de ÖYK tarafından onaylanmış, Tüpraş'la ilgili olarak da 2003 yılı ikinci çeyreğinde blok satış yöntemine gidilmesiyle, hisse senedine çevrilebilir tahvil ihracı yöntemleriyle satış seçenekleri üzerinde durulmuştur. Hukuki sorunu olanlar dışındaki elektrik üretim ve dağıtım birimleri Mayıs/2003 ortalarında özelleştirme kapsamına alınacaktır. ÖİB tarafından satış hazırlıklarının tamamlanması ile EPDK tarafından yerine getirilecek "iyi işleyen bir enerji piyasasının oluşumu" hazırlıklarını takiben, dağıtım birimleri, Eylül/2003'de özelleştirme programına alınarak, satış ihalelerine Aralık/2003'de başlanacaktır. Doğal gaz dağıtım şirketleri özelleştirme programına alınmış, önceki gözden geçirmelere ilişkin niyet mektuplarında sözü edilen diğer kuruluşların özelleştirme çalışmalarına ise devam edilmiştir.
BEŞİNCİ GÖZDEN GEÇİRME	25.07.2003	Petkim'in satış ihalesi sonuçlanmış, ancak ihale koşulları yerine getirilmediğinden, ihale 6.6.2003 tarihinde iptal edilmiştir. Tekel ve Tüpraş'ın ihale duyuruları Haziran/2003'de yapılmış, 05.11.2003 günü sonuçlanan Tekel ihalesinde; alkollü içkilerle ilgili işletmelerin ihale sonuçları komisyon tarafından uygun bulunurken, tütün ürünleri işletmeleri için gelen teklifler düşük bulunmuştur. Bunun üzerine, Özelleştirme İdaresi tarafından 12.11.2003 günü yapılan açıklamada, ihale komisyonunun, söz konusu tütün ürünleri işletmeleriyle ilgili ihaleyi iptal ettiği açıklanmıştır. T.Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin özelleştirme stratejisi ÖYK tarafından 26.6.2003 günü kabul edilmiş, fiili özelleştirmelerin 2004 yılı başlarında yapılması öngörülmüştür. Türk Telekom'un özelleştirme planının Ekim/2003 ayında Bakanlar Kurulunda kabul edilmesi beklendiği ifade edilmiştir. Elektrik sektöründe 19 dağıtım birimi, 3 üretim grubu ve 55 hidroelektrik santralinin özelleştirme kapsamına alınması onaylanmıştır.

3.2. Özelleştirme Dışındaki Yapısal Reformlar

3.2.1. KİT'lere İlişkin Performans Kriterleri

Daha önce ifade edildiği üzere niyet mektubuyla, faiz dışı dengeleri performans kriterleri tanımına dahil edilmek üzere sekiz KİT (TTK, TŞFAŞ, TMO, TEKEL, TCDD, TEAŞ, TEDAŞ ve BOTAŞ) belirlenmiştir. Bu KİT'lerin, net iç ve dış borçlanmaları ile ertelenen vergi borçları toplamından oluşan “net finansman hesabından” faiz ödemeleri düşüldükten sonra bulunacak faiz dışı denge rakamının her üç ayda bir gözden geçirilmesine karar verilmiştir.

Üçüncü ve dördüncü gözden geçirme raporlarında; tarım ve enerji sektörlerinde faaliyet gösteren KİT'lere ilişkin tedbirler ile yeni personel istihdamına getirilen sınırlamalara ilişkin önlemlere yer verilmiştir.

Şubat krizi sonrası ekonomik politikalara ilişkin olarak IMF'ye yazılan 3.5.2001 tarihli mektupla da sekiz KİT'in performans göstergelerinin izlenmesinin sürdürüleceği hususuna yer verilmiştir.

Altıncı-yedinci gözden geçirme çalışmalarında, kamu sektörü faiz dışı fazla hedefiyle ilgili olarak, KİT'lerin katkısının sağlanmasına yönelik tedbirler de getirilmektedir. Bu kapsamda, enerji sektöründeki KİT'ler ve TEKEL'in fiyat artışları ile TMO fiyatlarında düzenlemeler yapılması öngörülmüştür.

Dokuzuncu-onuncu gözden geçirmeye ilişkin niyet mektubunda ise, KİT'lerde gelir artırıcı, gider azaltıcı önlemlerle GSMH'nın %1,1'i kadar tasarruf sağlanmasını öngören tedbirlerin açıklandığı görülmektedir.

Başlıklar itibariyle bu önlemler;

- *TEKEL ve Türk Telekom'da fiyat artışlarına gidilmesi,*

- bazı KİT'lerin mal ve hizmet satış fiyatlarında uygulanan özel iskonto ve muafiyetlerin kaldırılması,
- enerji sektöründe dağıtım kayıplarının azaltılması,
- personel alımı ve ücretlere ilişkin sınırlamalar ile
- diğer işletme giderlerindeki tasarruflardan

oluşmaktadır.

2002-2004 yılları arasındaki niyet mektuplarıyla, KİT bütçelerinin maliyet düşürme esaslarına uygun olarak hazırlanması suretiyle faiz dışı dengenin fazla vermesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda belirlenen on KİT (TTK, TŞFAŞ, TMO, TEKEL, TCDD, BOTAŞ, TEDAŞ, EÜAŞ, TEAŞ, TEİAŞ) performans kriteri tanımına dahil edilerek, faiz dışı dengelerinin izlenmesi kararlaştırılmıştır. (Faiz dışı denge = Sağlanan net finans - Tahakkuk etmiş faiz)

Bunun dışında belirlenen diğer on KİT'in (Türk Telekom, THY, Petkim, MKEK, ETİ Holding, TKİ, TPAO, PTT, DHMİ, Çaykur) ise faiz dışı dengeleri "gösterge niteliğindeki hedef" tanımına dahil edilerek izlenmesi kararlaştırılmıştır. Dördüncü gözden geçirme çalışmaları sırasında "gösterge hedef" grubundaki Türk Telekom ve TPAO bu gruptan çıkarılarak, "performans kriterleri" uygulanan KİT'lere dahil edilmiştir. Diğer KİT'ler için uygulanan gösterge niteliğindeki hedef izlemesine son verilmiştir.

Maliyet azaltıcı önlemler arasında, öncelikli olarak üzerinde durulan husus atıl istihdam olmuştur. Ocak/2002 tarihi itibarıyla; kamu işçilerinden 15.000 kişinin gönüllü olarak emekli edilmesiyle, KİT'lerdeki tüm fazla istihdam ve kadrolar belirlenmiştir. Açık, doldurulmamış, atıl kadrolar Nisan/2002 ayı itibarıyla iptal edilmiştir. İstihdam düzeyini üçer aylık bazda izleyecek bir sistemin Eylül/2002 ayı itibarıyla oluşturulması kararlaştırılmıştır.

Atıl istihdamın 12.443 kişilik kısmı Ocak-Nisan/2002 döneminde azaltılmış, bu sayı Ekim/2002 itibariyle 17.801 kişiye, Ocak/2003’de ise 20.718 kişiye ulaşmıştır. (Üçüncü ve Dördüncü Gözden Geçirme)

Atıl kadroların azaltılması yönünde dördüncü gözden geçirmeyle saptanan hedefler ise şöyledir: Ocak-Haziran/2003 döneminde 9.900 kişi, Eylül sonuna kadar 19.400 kişi, Aralık/2003 sonu itibariyle de 25.074 kişilik azalış sağlanacaktır. Bu amaçla, kamu sektörü istihdamının üçer aylık dönemlerle izlenmesi sistemine Mayıs/2003’de başlanmıştır. Buna göre; Aralık/2002 - Mart/2003 döneminde KİT çalışanları sayısında toplam 36.796 kişilik azalış olmuştur.

Bazı KİT’lerin mal/hizmetleri için uygulanan tarife altı fiyat uygulaması, 18.1.2002 tarih, 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

İkinci, üçüncü, dördüncü gözden geçirme çalışmalarında, KİT’lerin yönetim yapısının geliştirilmesi amacıyla gerekli yasal değişikliğin yapılması ve bunun 2002 yılı sonunda TBMM’ne sevk edilerek, 2003 yılında yürürlüğe girmesi hedefine yer verilmektedir.

Bu dönemde, uygulanmakta olan makro ekonomik politikalar çerçevesinde fiyat istikrarını amaçlayan para politikasının bir parçası olarak, KİT ürünlerinin fiyat artışlarının reel bazda, büyük ölçüde sabit tutulması kararlaştırılmıştır.

3.2.2. Tarım Sektöründeki Yapısal Reformlar

Niyet mektubunda, mevcut tarım destekleme politikalarının piyasa fiyatını bozması, tarımsal üretim artışında gerekli etkiyi yapmaması ve bütçe üzerindeki yüklerinin ağırlığı gibi nedenlerle değiştirilmesi gereği üzerinde durulmaktadır.

Bunun yerine, gelir seviyesi düşük çiftçi gruplarının desteklenmesini ön planda tutan doğrudan gelir desteği sistemi benimsenmiştir. Buna yönelik uygulama için, 2000 yılı bir anlamda geçiş yılı olarak öngörülmüştür. Bu sektördeki yapısal önlemler kapsamında ilk defa uygulamaya konulan bir düzenlemeyle; hububat destekleme fiyatlarına alt ve üst sınır getirilerek, iç fiyatın dünya piyasa fiyatının CIF %35'inden fazla olamayacağı, ithal hububat fiyatının ise iç fiyatın üzerinde tutulacağı açıklanmıştır. TMO'nin finansman açığının oluşmaması için, hububat satış fiyatının, alış fiyatının üzerine stok giderlerine ilişkin faiz maliyeti eklenerek tespit edilmesi benimsenmiştir. Dünya fiyatları ile farka ilişkin üst limit, üçüncü ve dördüncü gözden geçirmede, %20 olarak belirlenmiştir.

Sözkonusu reformlar kapsamında getirilen başka bir düzenleme ise, çiftçilere verilen kredi sübvansiyonlarının aşamalı olarak kaldırılması kararıdır. Benzer şekilde T.C.Ziraat Bankası ve Türkiye Halk Bankası tarafından verilen sübvansiyonlu kredilerdeki artışın sınırlandırılması ve bu kredilere ilişkin sübvansiyonların GSMH oranının %50 oranında azaltılması kararlaştırılmıştır.

Bu niyet mektubuyla tarım sektöründe yapılan bir düzenleme de gübre ve diğer girdi sübvansiyonlarının 2000 ve 2001 yıllarında nominal olarak sabit tutulması olmuştur.

Tarım sektörü reformları kapsamında, uygulamaya konulan "Tarım Reformu Uygulama Projesi" (ARIP) sektörün yeniden yapılandırılmasındaki etkin katkısı bakımından önem taşımaktadır. Bu proje, 12.7.2001 tarihinde imzalanan 600 milyon Amerikan Doları tutarındaki kredi anlaşması kapsamında uygulanmaya başlamıştır. Projenin temel amaçları; doğrudan gelir desteği sistemine işlerlik kazandırılması için de faydalanılmak üzere, "çiftçi kayıt sisteminin" geliştirilmesi, tütün ve fındık gibi ürünlere alternatif ürünler yetiştirilmesi projesi, TSKB'lerinin yeniden yapılandırılması ile tanıtım, değerlendirme ve tarım sigortası çalışmaları olarak belirlenmiştir

Sektöre ilişkin yapısal düzenlemeler kapsamında; 03.01.2002 tarih ve 4733 sayılı Kanunla, tütün ve tütün Mamullerinin üretim ve iç ve dış alım satımındaki tekel kaldırılmış, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur.

3.2.3. Enerji Sektöründeki Yapısal Reformlar

Niyet mektubu koşulları uyarınca; enerji sektörü KİT'lerini özel hukuka tabi kılacak yasal değişikliklerin TBMM'den geçirilmesi bir önkoşul olarak yer alırken, bu kuruluşların bütçe üzerindeki yüklerinin azaltılması için mali iyileştirme planı hazırlanması öngörülmektedir. Elektrik ve gaz sektörlerinde düzenleyici çerçeveyi oluşturmak üzere gerekli yasal düzenlemenin 2000 yılı içerisinde TBMM'ce yapılması öngörülmektedir.

Üçüncü ve dördüncü gözden geçirme kapsamındaki önlemler arasında, Elektrik Piyasası Kanunu Tasarısının 14.12.2000 tarihine kadar TBMM'ne sunulması ön koşul, Kanunun Ocak/2001 ayına kadar yasalaşması da yapısal koşul olarak kabul edilmiştir. Tasarının başlıca amaçları arasında, bağımsız düzenleyici kurum kurulması, üretim ve dağıtım tesislerinin özelleştirilmesi, bunların işletme hakkı devirlerine ilişkin finansal işlemlerin Mart/2001 ayı itibariyle tamamlanması bulunmaktadır.

Beşinci gözden geçirmede, Elektrik Piyasası Kanunu'nun Ocak/2001 ayı sonu itibariyle çıkarılması, performans kriteri olarak kabul edilmiştir. Sektöre ilişkin yasal düzenlemeler; 20.2.2001 tarih, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu ve 18.4.2001 tarih, 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu ile tamamlanarak, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuştur. (Dokuzuncu-Onuncu Gözden Geçirme)

3.2.4. Haberleşme Sektöründeki Yapısal Reformlar

Türk Telekom'u özel hukuka tabi kılmak ve sektörde düzenleyici kurum kurulmasını sağlamak üzere, niyet mektubunda; yeni Telekomünikasyon Kanununun hazırlanması ve bunun TBMM Komisyonlarında kabul edilmesi ön koşul, 31.1.2000 tarihine kadar yasalaşması ise yapısal performans kriteri olarak kabul edilmiştir. Buna ilişkin yasal düzenleme 27.1.2000 tarih ve 4502 sayılı Kanunla yerine getirilmiştir. 3.5.2001 tarihinde IMF'e gönderilen yazı ve ekinde Türk Telekom'un yeni özelleştirme planı açıklanmaktadır. Buna göre, güvenlik ve ulusal çıkarların korunması amacıyla devlette kalacak bir altın hisse dışında, Türk Telekom hisselerinin yüzde yüzüne kadar olan kısmının satışına imkan tanınacaktır. Telekomünikasyon hizmetlerinde lisans verme yetkisi ve altyapıya ilişkin düzenlemeler Ulaştırma Bakanlığı'ndan Telekomünikasyon Kurumu'na devredilecektir. Ayrıca, Türk Telekom'un ticari bir işletme yönetimine kavuşturulmasını teminen, şirket genel kurulunca yönetim kurulu üyeleri ve şirket üst yöneticileri için yapılacak seçimde, yeterli bilgi ve deneyime sahip profesyonel kişilerin seçimine dikkat edilecektir.

Altıncı-yedinci ve sekizinci gözden geçirmeye ilişkin niyet mektuplarında; şirketin yeni yönetim kurulunun şirketleşmeye ilişkin bir planı uygulamaya koyması, Özelleştirme İdaresi'nin ise yeni Kanuna uygun olarak bir özelleştirme planı üzerinde çalışması ve bunu, 2001 yılı sonuna kadar tamamlaması yapısal kriter olarak öngörülmüştür. Dokuzuncu-onuncu gözden geçirmeye ilişkin niyet mektubunda, şirketleşme planı için bir danışman firma seçilmesi hakkındaki yapısal koşulun yerine getirildiği görülmektedir.

3.2.5. Kamu Bankalarında Yapısal Reformlar

Niyet mektubunda, T.C.Ziraat Bankası ve T.Halk Bankası'nın faaliyetlerini piyasa kuralları çerçevesinde sürdürebilmeleri için gerekli önlemlerin alınacağı belirtilmiştir. Bunun için öncelikle belirlenecek stratejik

plana uygun olarak, bankaların finansal ve sermaye yapıları iyileştirileceği öngörülmüştür.

Bu kapsamda sübvansiyonlu kredilerden doğan zararlarının karşılanması amacıyla 2000 yılı bütçesinden nakit transferi yapılacağı, bunun yanında 1999 yılı sonu itibariyle görev zararı alacaklarından %15'lik kısım için faizi TÜFE'ye endeksli, daha sonra nakde dönüştürülecek menkul kıymet verilerek, kalan kısmına ilave faiz ödeneceği ifade edilmiştir.

Altıncı ve yedinci gözden geçirmeye ilişkin niyet mektubunda kamu bankalarının finansal olarak yeniden yapılandırılmasının sağlanacağı belirtilmektedir. Bu kapsamda, Ziraat ve Halk Bankası için, Hazine Müsteşarlığına düzenli rapor verecek, bağımsız bir ortak yönetim kurulu oluşturulmuştur. Ayrıca, yasal düzenlemeyle, T.Emlak Bank'ın bankacılık faaliyetleri 6.7.2001 itibariyle sona erdirilerek, borçları ve mali varlıklarının bir bölümü Ziraat ve Halk Bankasına devredilmiştir.

15.11.2000 tarih ve 4603 sayılı Kanunla, hem bu bankaların faaliyetlerinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemeler belirlenmiş, hem de gelecekte hükümetler tarafından görev zararı uygulamasına gidilmesinin önüne geçilmiştir. 20.6.2001 tarih, 4684 sayılı Kanunla da kamu sermayeli bankalara görev veren Kanunlar yürürlükten kaldırılmış ve görev zararı alacakları, "özel tertip devlet tahvili ihracı" yoluyla tasfiye edilmiştir. Diğer taraftan, sekizinci, dokuzuncu ve onuncu gözden geçirmeye ilişkin niyet mektuplarında değinilen yeniden yapılanma girişimleri kapsamında olmak üzere; Nisan-Ekim 2001 döneminde toplam çalışan sayısı yüzde 20 oranında azaltılmış, 59 şube kapatılmıştır.

Kamu bankalarındaki yeniden yapılanma ve ticari bankacılık kurallarına uygun faaliyette bulunmayı amaçlayan önlemler kapsamında; Mart/2002'de 119 şube, Mayıs/2002'de 581 şube kapatılmış olup, bu sayı Ocak/2003 itibariyle 803

şubeye ulaşmış ve buna ilişkin hedef olan 800 şube sınırının üzerinde kapatma işlemi gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, bu bankaların personel sayısında 27.652 kişilik azalış sağlanmıştır. Açılan kredilerin ticari nitelikte olup olmadıkları, sübvansiyonlu krediler için bütçeye ödenek konularak, önceden bu bankalara ödenmesi koşulunun yerine getirilip getirilmediği hususlarındaki denetimlerin, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tarafından üçer aylık dönemlerle yapılması, ayrıca benzer denetimlerin yıllık bazda olmak üzere dış denetçiler tarafından da yerine getirilmesi kararlaştırılmıştır.¹⁷

Yukarıda özetlenen bu gelişmelerin yanı sıra, 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında Devletin asli görevlerini tam olarak yapabilmesi için, özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilmesinin hızlandırılması suretiyle küçülmesi sağlanırken, rekabetçi piyasa koşullarının hakim olmasını sağlamak üzere devletin kural koyma ve konulan kurallara uyulmasını sağlama işlevlerinin ağırlık kazanacağı ifade edilmiştir.

Planda ayrıca; Devletin fiyatı piyasada oluşan mal ve hizmetlerle ilgili faaliyetleri düzenleyici müdahalesinin sınırlı tutulacağı, sistemin rekabet kuralları içinde etkin bir şekilde işleminin sağlanacağı ve bu çerçevede çiftçi, işçi, esnaf, tüccar, işadamı, müteahhit gibi kesimlerin devlet kapısına bakmaktan kurtulacağı belirtilmiştir. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların yatırım programlarının özelleştirme stratejileri ile uyumlu olacağı da Planda ifade edilen diğer bir husustur.

58. Hükümet tarafından hazırlanan, siyaset, bürokrasi ve ilgili kesimlerce takip edilecek kilometre taşlarının belirlendiği bir yol haritası olarak kabul edilen Acil Eylem Planında, uygulamalar takvime bağlanmış ve sorumlu kuruluşlar belirlenmiştir. Buna göre Acil Eylem Planında KİT'lerle ilgili olarak gerçekleştirilecek işler için aşağıdaki ifadelere yer verilmiştir:

¹⁷ Kurtoğlu, a.g.m., ss. 59-77.

- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) koordinesinde DPT, Hazine Müsteşarlığı ve Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar gözden geçirilerek, durumları yeniden değerlendirilecek, (Özelleştirme kapsamına alınıp da yıllardır özelleştirilmeyen çok sayıda kuruluşun uzun süre özelleştirme kapsamında bulunmaları nedeniyle yapıları bozulmuş ve verimsiz hale gelmişlerdir. Özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşların tamamı yeniden değerlendirilerek, kısa sürede özelleştirilmesi mümkün olanlar değişik özelleştirme yöntemleri (varlık satışı, tasfiye, blok satışı vb.) kullanılarak özelleştirilmek üzere bu kapsamda bırakılacak, diğerleri kapsam dışına çıkarılarak yeniden yapılandırılması ve verimli hale getirilmeleri sağlanacaktır.)

- ÖİB, DPT ve Hazine Müsteşarlığı tarafından özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar için özelleştirme stratejisi ve takvimi belirlenecek,

- ÖİB koordinesinde, DPT, Hazine Müsteşarlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve diğer ilgili kuruluşlarca, özelleştirme kapsamına alınacak KİT'ler gruplandırılarak farklı stratejiler belirlenecek.

KİT'ler, piyasadaki konumları ve faaliyetleri itibariyle üç gruba ayrılacak ve her bir grup için farklı stratejiler belirlenecektir.

Buna göre; piyasa mekanizması içinde faaliyet gösteren KİT'ler ivedilikle özelleştirilecektir.

Tekel niteliğini haiz veya hakim konumda olma ve piyasayı yönlendirme gücüne sahip KİT'ler, özelleştirme sonucunda ortaya çıkabilecek piyasa aksaklıklarının önlenmesine, rekabetin tesis edilmesine ve/veya tüketicinin korunmasına yönelik gerekli düzenleyici tedbirler alındıktan sonra özelleştirilecektir.

Tarımsal destekleme ile ilgili KİT'lerin özelleştirilmesi, tarım politikaları ile birlikte bir bütün olarak değerlendirilecek ve bu KİT'ler gerekli tedbirlerin alınmasından sonra özelleştirilecektir.

- ÖİB tarafından T.C.Merkez Bankası, Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Sermaye Piyasası Kurulu ile işbirliği yapılarak özelleştirme uygulamalarına yurt dışında çalışan kişilerin katılımını teşvik edici düzenlemeler yapılacaktır.

- Son olarak Planda Başbakanlığın koordinesinde, ÖİB'nin yeniden yapılandırılması ve özelleştirme uygulamasında ortaya çıkacak fazla istihdam sorununun giderilmesi hususları da yapılacak işler arasında sayılmıştır.

2001-2005 yıllarını kapsayan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında KİT'lerle ilgili olarak şu ifadelere yer verilmiştir.

- Devletin ekonomiye doğrudan müdahalesi, özelleştirme politikaları çerçevesinde olabildiğince daraltılacak, kamu hizmeti niteliğinde görevlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik esaslarına uyulacaktır. Özelleştirme kapsamı dışındaki işletmelerin faaliyetlerini özerk bir şekilde yürütebilmelerini teminen yeniden yapılandırılmaları sağlanacaktır.

- Özelleştirme stratejisi geniş kamuoyu desteğine, uzlaşmaya ve özelleştirme sürecinin şeffaflığına dayanacaktır.

- Özelleştirmeden beklenen hedeflere ulaşmak amacıyla kamu sermayesinin belirleyici olduğu ulaştırma-haberleşme ve enerji sektörlerinde serbestleşmeye gidilerek, özel sektör katılımının sağlanmasına yönelik düzenlemelere devam edilecektir. Yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri gibi finansman modelleri yeniden gözden geçirilerek bu modellerin rekabeti engelleyici uygulamalara yol açması önlenecektir. Özel sektörün katılımına açılan iletişim ve enerji gibi sektörlerde, tüketici hak ve çıkarlarını

korumak ve rekabeti tesis etmek başta olmak üzere gerekli her türlü yapısal düzenlemeler özerk düzenleyici kurullar vasıtasıyla sağlanacaktır.

- Özelleştirme uygulamalarında sermaye piyasalarından yararlanılarak sermayenin tabana yayılması sağlanacaktır.

BÖLÜM III

TÜRKİYE EKONOMİSİ VE KİT'LER¹⁸

Devlet toplumsal ihtiyaçların giderilmesine yönelik olarak, mal ve hizmetler sunmak suretiyle ekonomik bir faaliyette bulunmaktadır. Bu şekilde sunulan mal ve hizmetler nedeniyle oluşan ekonomik faaliyetin mahiyeti, işleyişi ve finansmanı serbest piyasa ekonomisindeki ekonomik faaliyetlerden farklı olmaktadır.

Toplumsal ihtiyaçların giderilmesinde devletin üstlendiği rolün derecesi piyasa ekonomisi, sosyalist ekonomi ya da karma ekonomi sistemlerinden hangisinin seçilmiş olduğuna bağlıdır. Bugün dünyada serbest piyasa ekonomisinin uygulanması ağırlık kazanmıştır. Piyasa ekonomisinin ağırlığı da ülkeden ülkeye değişmektedir. Geleneksel kamu hizmetlerinin sunulmasına ağırlık veren ülkeler olduğu gibi, geleneksel hizmetlere ilaveten sosyal devlet anlayışının gerektirdiği hizmetleri de üstlenen ülkeler bulunmaktadır.

Ülkemiz ekonomisi için genel kanı Türk ekonomisinin karma ekonomi modeli olduğu yönündedir. En basit tanımıyla karma ekonomi; “kamu sektörü ile özel sektörün birlikte üretim faaliyetinde buldukları bir düzen”dir.¹⁹ Paul A.Samuelson ise karma ekonomiyi daha anlaşılır ve iyi bir tanımla şöyle ifade etmiştir: “Karma ekonomi; özel sektörle kamu sektörünün piyasa ekonomisi çerçevesinde oluşan, serbest karar ve tercihlerle siyasal karar ve tercihlerin, kişisel hak ve özgürlüklerle sosyal sorumlulukların ve kişisel refah kriteri ile

18 Bu bölümde; yararlanılan BYDK genel raporlarından 2001, 2002 ve 2003 yıllarına ait olanları henüz yayımlanmadığından, 1999 ve 2000 yılları BYDK genel raporlarında yer alan veriler kullanılmıştır.

19 Ahmet Kılıçbay, **Türk Ekonomisi, -Modeller, Politikalar, Stratejiler-**, 5.Basım, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1999, s. 6.

sosyal refah ölçülerinin karıştırılıp harman edildiği bir düzendir.” Bu tanım Türk ekonomisindeki sisteme de uygun bir tanımdır.²⁰

Devletin ekonomiye müdahalesi; yönlendirme ve teşviklerle ya da yükümlülükler ve yasaklamalarla piyasanın işleyişini düzenleyen kurallar koymak şeklinde olabileceği gibi, kamu teşebbüsleri oluşturmak suretiyle de olabilmektedir.

Devletin ekonomiye pasif müdahalesi diyebileceğimiz ilk müdahale şeklinde Devlet vergi, teşvik, gümrük, ithalat-ihracat ve kamu ihaleleri mevzuatları aracılığıyla bunu gerçekleştirebilmektedir. Aktif müdahalede ise, teşebbüs olarak piyasaya giren Devlet ekonomiye doğrudan müdahale etmektedir.

Önceleri Cumhuriyetin ilanı ile birlikte kamulaştırılan yabancı sermayeli kuruluşlara kamu işletmeciliği sıfatının kazandırılması, sonrasında ise sınaileşme atılımının gereği olarak devlet bütçesinden ayrılan kaynaklarla sermaye birikimi sağlamak amacıyla birçok sayıda KİT ekonomiye kazandırılmıştır.²¹

Türkiye’de KİT’ler, karma ekonominin devletçilik yönünü uygulamanın araçları olarak kurulmuşlardır.

Kuruldukları yıllarda ekonominin lokomotifini işlevini gören KİT’lerin ekonomiye katkıları, sayısal olarak sağladıkları değerler ile rakamlarla ifade edilemeyip niteliksel olarak ekonomiye kattıkları değerler olmak üzere iki kısma ayrılabilir.

KİT’lerin ekonomiye nicel/sayısal katkıları, KİT’lerin bazı temel ekonomik göstergeler içindeki büyüklükleri/payları ile anlaşılmaktadır. Örneğin,

20 *İbid.*, s. 39.

21 Gülşay Coşkun, **Devlet Bütçesi**, Gözden Geçirilmiş 6.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000, s. 93.

KİT'lerin milli gelir, istihdam, yatırım, üretim içindeki payları ekonomiye olan sayısal katkılarını göstermektedir.

Bunların yanı sıra KİT'lerin özellikle kuruldukları yıllarda; kamu teşebbüslerinde çalışanların tecrübelerini özel kesime aktarmaları, KİT'lerden özel kesime geçen nitelikli işgücünün özel sektör üretim maliyetini düşürerek verimliliği artırması ve böylelikle sermaye birikimine katkıda bulunması KİT'lerin ekonomiye sağladığı niteliksel katkılara örnek gösterilebilir.

Ayrıca dışsal ekonomiler sonucu KİT'lerin ekonomik faaliyetlerinin özel sektöre sağladığı dışsal faydalar, bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmada sağlanan katkılar, üretim teknolojisinde sağlanan gelişmeler ve KİT faaliyetlerinin sosyal hayata yaptıkları katkılar diğer niteliksel faydalar arasında sayılabilir.

1. KAMU KESİMİ GENEL DENGESİ İÇİNDE KİT'LER

Ülkemizde devletin temel fonksiyonları, kamu kesimi içinde yer alan çeşitli bütçeli idareler tarafından yerine getirilmektedir.²²

22 10.12.2003 tarihinde kabul edilip, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kurum ve kuruluşlarının sınıflandırılması ve bütçe türleri değişmektedir. Anılan Kanunda; Kanunun 1.1.2005 tarihinde yürürlüğe gireceği hükmü yer almış, fakat 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununda yer alan "5018 sayılı Kanunun bütçe uygulamalarına ilişkin hükümleri 2005 yılında uygulanmaz" hükmü gereğince araştırma raporunda bütçe türlerine mevcut haliyle yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanunun "Bütçe Türleri ve Kapsamı" başlıklı 12 nci maddesi:

"Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz.

Merkezi Yönetim Bütçesi, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur.

Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan, ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir.

Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Bu idarelerin yani; konsolide bütçeli kuruluşlar (genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler), mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar ve KİT'lerin gelir ve gider toplamları, kamu kesimi toplam gelir ve gider miktarlarını göstermekte olup, kamu gelirleri ile giderleri arasındaki fark "KKGD" olarak ifade edilmektedir.²³

KKGD, belli bir dönemde kamunun gelir, gider, tasarruf ve yatırımları ile tasarruf-yatırım farkının hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermektedir. Bir başka deyişle KİT'lerin içinde; kamunun gelirleri, giderleri, tasarrufu, yatırımları, alınan çeşitli finansman tedbirleri, transferler ve borçlanmalar yer almaktadır.

DPT'ce hazırlanan Yıllık Programlarda yer verilen KİT tablolarında; *genel devlet toplamı; genel ve katma bütçeli idareler, mahalli idareler, döner sermayeler, sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar ve işsizlik sigortası harcamaları toplamından oluşurken, bu toplama işletmeciler KİT'leri ve özelleştirme kapsamındaki KİT'lerin eklenmesiyle toplam kamu rakamına ulaşılmaktadır.*

Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) ise; belli bir dönemde (bir bütçe yılı içinde) kamu kurum ve kuruluşlarının borçlanmak suretiyle yapabilecekleri harcamaları göstermektedir. KKBG; kamu tasarruf-yatırım farkına sermaye transferleri ve stok değişim fonu ilave edilerek hesaplanmaktadır.

Borçlanma gereği ayrıca finansman tarafından yola çıkılarak da hesaplanabilmektedir. Bu yöntemle hesaplanan borçlanma gereği, kasa-banka

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir."

23 Mustafa Üzeler, "1987-1994 Döneminde Türkiye'de Kamu Kesimi Genel Dengesi ve Kamu Kesimi Borçlanma Gereği", Siyasal Bilgiler Fakültesi, Doktora Programı, İktisat Politikası Semineri, Ankara, Haziran 1995, s. 2.

değişimi, net dış borçlanma ve net iç borç/alacak kalemlerinin toplanması yoluyla bulunmaktadır.

KKBG şu şekilde formüle edilebilir:

<i>Vergiler + Vergi Dışı Gelirler + Faktör Gelirleri + Sosyal Fonlar - Cari Transferler</i>	=	<i>Kamu Tasarrufları</i>
<i>Kamu Tasarrufları – Yatırımlar</i>	=	<i>Tasarruf-Yatırım Farkı</i>
<i>Tasarruf-Yatırım Farkı +(-)Sermaye Transferleri</i>	=	<i>Kasa-Banka/Borçlanma</i>
<i>Kasa-Banka/Borçlanma+(-)Stok Değişim Fonu</i>	=	<i>Kamu Borçlanma Gereği</i>

Aşağıda yer alan “Tablo 1” KKGD’ni oluşturan idarelerin KKBG dağılımını göstermektedir.

Ayrıca bu tablodan hareketle oluşturulan “Tablo 2” bu idarelerin KKBG’den yüzde olarak ne kadar pay aldığını göstermektedir.

Tablo 1- Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (TL)

Cari Fiyatlarla, Trilyon TL

YIL	GENEL+ KATMA	MAHALLİ İDARELER	DÖNER SERMAYE	SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARI	FONLAR	İŞSİZLİK SİGORTASI	GENEL DEVLET TOPLAMI	İŞLETMECİ KİT (I)	ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINDAKİ KİT'LER (II)	TASARRUFÇU KİT (III)	TOPLAM KİT (I+II+III)	TOPLAM KAMU KESİMİ BORÇ.GEREĞİ
1995	317	16	3	50	48	0	433	-48	-10	33	-26	408
1996	1.238	42	-2	37	18	0	1.333	-62	74	-15	-3	1.330
1997	2.241	83	-5	3	-3	0	2.318	165	29	-266	-71	2.247
1998	3.895	206	-14	205	26	0	4.318	653	2	45	699	5.017
1999	9.285	309	-50	194	527	0	10.266	1.691	69	123	1.883	12.149
2000	13.726	505	-140	-17	-1.479	-362	12.233	1.848	556	213	2.616	14.849
2001	30.790	566	-171	-136	-822	-1.845	28.382	11	637		648	29.030
2002	40.746	161	-521	102	-11	-2.772	37.705	-3.002	234		-2.768	34.937
2003	40.205	1.637	-1.189	133	-518	-3.956	36.312	-1.274	-1.372		-2.646	33.666
2004 (Gerç.Tab.)	33.987	158	-1.156	-191	-1.502	-4.586	26.710	-482	-1.388		-1.870	24.840

Kaynak: DPT Yılı Programları

Tablo 2- Kamu Kesimi Borçlanma Gereği Dağılımı (%)

%

YIL	GENEL+ KATMA	MAHALLİ İDARELER	DÖNER SERMAYE	SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARI	FONLAR	İŞSİZLİK SİGORTASI	GENEL DEVLET TOPLAMI	İŞLETMECİ KİT (I)	ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINDAKİ KİT'LER (II)	TASARRUFÇU KİT (III)	TOPLAM KİT (I+II+III)	TOPLAM KAMU KESİMİ BORÇ.GEREĞİ
1995	78	4	1	12	12	0	106	-12	-3	8	-6	100
1996	93	3	0	3	1	0	100	-5	6	-1	0	100
1997	100	4	0	0	0	0	103	7	1	-12	-3	100
1998	78	4	0	4	1	0	86	13	0	1	14	100
1999	76	3	0	2	4	0	84	14	1	1	16	100
2000	92	3	-1	0	-10	-2	82	12	4	1	18	100
2001	106	2	-1	0	-3	-6	98	0	2	0	2	100
2002	117	0	-1	0	0	-8	108	-9	1	0	-8	100
2003	119	5	-4	0	-2	-12	108	-4	-4	0	-8	100
2004 (Gerç.Tab.)	137	1	-5	-1	-6	-18	108	-2	-6	0	-8	100

Kaynak: DPT Yılı Programları

Tablo 2 incelendiğinde; KKBG'nden en büyük payı alan konsolide bütçeli kuruluşların KKBG içindeki payının 1995-1997 yılları arasında sürekli

arttığı, 1997 yılından itibaren 1999 yılına kadar azalan bir seyir izlediği, 2000 yılından itibaren ise payının arttığı görülmektedir.

Bu tabloda konsolide bütçeli kuruluşlarla ilgili olarak dikkati çeken husus, 2001 ve izleyen yıllarda konsolide bütçe KKBG'nin toplam kamu KKBG'nin üstünde olmasıdır. Bu durum konsolide bütçe açığının toplam kamu açığının üstüne çıkmış olduğunu göstermektedir.

KİT'lerin KKBG içindeki payına bakıldığında ise; 1995 yılında finansman fazlası veren işletmeciler KİT'lerin borçlanma gereği payının 1995 yılından itibaren 1999 yılına kadar artan bir seyir izlediği, 2001 yılında keskin bir düşüşle azaldığı, izleyen yıllarda da eksi değer aldığı yani KİT sisteminin tekrar finansman fazlası verdiği görülmektedir.

Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların KKBG içindeki payı inişli çıkışlı bir seyir sergilemektedir. Yapılan özelleştirmelerin yoğunluğuna göre değişen bu seyirde, 1996, 1999 ve 2000 yıllarında yükselişler, 1997, 1998, 2002, 2003 ve 2004 gerçekleşme tahmininde KİT borçlanma gereğinde düşüşler göze çarpmaktadır.

Kamuya ait banka ve sigorta şirketlerinin oluşturduğu tasarrufçu KİT'lerin KKBG içindeki payı için; 1996 ve 1997 yıllarında yaşanan düşüşten sonra 1998 yılından 2000 yılına kadar sabit kaldığı ve 2001 yılından itibaren tasarrufçu KİT'lerin KKGD kapsamı dışında tutulmasıyla birlikte (bankalar bünyesinde oluşan görev zararlarının borçlanma gereğinin içinde gösterilmemesi nedeniyle) 2001 yılından itibaren tasarrufçu KİT'lerin payının sıfırlandığı söylenebilir.

Tablo 3- KKBG/GSMH

YIL	GENEL+ KATMA	MAHALLİ İDARELER	DÖNER SERMAYE	SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARI	FONLAR	İŞSİZLİK SİGORTASI	GENEL DEVLET TOPLAMI	İŞLETMECİ KİT (I)	ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINDAKİ KİT'LER (II)	TASARRUFÇU KİT (III)	TOPLAM KİT (I+II+III)	TOPLAM KAMU
1995	4,0	0,2	0,0	0,6	0,6	0,0	5,5	-0,6	-0,1	0,4	-0,3	5,2
1996	8,3	0,3	0,0	0,2	0,1	0,0	8,9	-0,4	0,5	-0,1	0,0	8,9
1997	7,6	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	7,9	0,6	0,1	-0,9	-0,2	7,6
1998	7,3	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	8,1	1,2	0,0	0,1	1,3	9,4
1999	11,9	0,4	-0,1	0,2	0,7	0,0	13,1	2,2	0,1	0,2	2,4	15,5
2000	10,9	0,4	-0,1	0,0	-1,2	-0,3	9,7	1,5	0,4	0,2	2,1	11,8
2001	17,4	0,3	-0,1	-0,1	-0,5	-1,0	16,1	0,0	0,4	0,0	0,4	16,4
2002	14,8	0,1	-0,2	0,0	0,0	-1,0	13,7	-1,1	0,1	0,0	-1,0	12,7
2003	11,3	0,5	-0,3	0,0	-0,1	-1,1	10,2	-0,4	-0,4	0,0	-0,7	9,4
2004 (Gerç.Tah.)	8,0	0,0	-0,3	0,0	-0,4	-1,1	6,3	-0,1	-0,3	0,0	-0,4	5,9

Kaynak: DPT Yılı Programları

Tablo 3’de kamusal göstergelerin en önemlilerinden birisi olan KKBG/GSMH oranı yıllar itibariyle ve KKGD’ni oluşturan idareler bazında gösterilmektedir.

Toplam kamu için 1988 yılında %4,8’i iken, 1993’de %12’ye yükselen KKBG/GSMH oranının 1999 yılında %15’e ve 2001 yılında da %16,4’e kadar yükselmiş olduğu görülmektedir.

Yıllar itibariyle KİT borçlanma gereğinin GSMH’ya oranına bakıldığında şu değerlendirmeler yapılabilir:

1995 yılında; mal ve hizmet fiyatları uluslararası fiyat hareketlerinden olumlu yönde etkilenen böylece kârlılıkları artan bazı KİT’lerin, performanslarında da konjonktürel iyileşmelerin görülmesi, tarımsal destekleme alım miktarlarının düşük olması, azalan şeker üretiminin özel firmalarca ithalat edilmesi yoluyla karşılanması, tarımsal destekleyici KİT’lerin stoklama ve finansman maliyetlerinin azalmasının etkisiyle KİT borçlanma gereği /GSMH

-%0,6 olmuş, yani işletmeci KİT'ler 1995 yılında GSMH'nın binde 6'sı kadar fazla vermiştir.

KİT mal ve hizmet fiyatlarının uluslararası fiyat hareketlerinden olumlu yönde etkilenmesi ve yurtiçi fiyatların zamanında ayarlanması 1996 yılında KİT'ler üzerinde olumlu etkiler yaratmıştır. Ancak tarımsal destekleme alım fiyatlarında sağlanan yüksek düzeyli reel artışlar nedeniyle, 1996 yılında bir önceki yıla göre hububat, şeker pancarı ve tütün alımının önemli ölçüde artması ve bu gelişmelerin tarımsal destekleme ile görevli kuruluşların stoklama ve finansman maliyetlerinin artmasına yol açması bu KİT'lerin borçlanma gereğini artırmıştır. Bu gelişmeler sonucunda, KİT borçlanma gereği/GSMH oranı -%0,4 olarak gerçekleşmiş, bir başka ifadeyle KİT'ler, 1996 yılında GSMH'nın binde 4'ü kadar fazla vermişlerdir.

1997 yılında imzalanan toplu iş sözleşmeleri ile sağlanan ücret artışları, tarımsal destekleme ürün fiyatları ve alım miktarlarındaki artış ile vergi ve temettü ödemelerinin etkisiyle, 1997 yılında işletmeci KİT borçlanma gereğinin GSMH içindeki payı %0,6 olmuştur.

1998 yılında; işletmeci KİT fiyat artışlarının dünya fiyatlarındaki gerilemeye bağlı olarak enflasyonun gerisinde seyretmesi, buna karşın istihdam giderlerinin tüketici fiyat endeksindeki artış oranında artması ve tarımsal ürün artışına bağlı olarak alım miktarlarındaki yükselme KİT borçlanma gereğini olumsuz yönde etkilemiştir. Ayrıca 1998 yılında SEKA, İSDEMİR, TZDK, TÜGSAŞ, İGSAŞ, ASİL ÇELİK, ETAĞ, TAKSAN VE TUMOSAN özelleştirme kapsamına alınarak işletmeci KİT kapsamından çıkarılmıştır. 1998 yılında KİT borçlanma gereği/GSMH oranı %1,2'ye yükselmiştir.

KİT'lerin borçlanma gereğinin GSMH'ya oranı 1998 yılındaki %1,2 seviyesinden 1999 yılında daha da yükselerek %2,2 seviyesine çıkmıştır. Bu gelişmede toplu iş sözleşmelerinde ve destekleme alım fiyatlarında verilen

yüksek oranlı artışlar, tarımsal desteklemeci kuruluşların yüksek stok seviyeleri nedeniyle finansman maliyetlerinin artması ve ekonomik durgunluğun hasılat üzerindeki olumsuz etkisi belirleyici olmuştur.

2000 yılında destekleme alım fiyatlarının hedeflenen enflasyon oranı ve dünya fiyatları dikkate alınarak artırılması, destekleme alım miktarlarının nispi olarak azalması, faiz oranlarının düşmesiyle finansman maliyetlerinin azalması sonucu destekleme alımı yapan işletmeci KİT'lerin borçlanma gereği/GSMH oranının gerilediği söylenebilir. Ancak TEAŞ, TEDAŞ, BOTAŞ gibi enerji sektöründeki KİT'lerin borçlanma gereği, uluslararası petrol fiyatlarının hızla artması, düşük maliyetli hidrolik enerji üretiminin kuraklık nedeniyle azalması ve TEAŞ'ın enerji tedarik yapısının değişerek hariçten alınan yüksek maliyetli enerji miktarının yükselmesi nedeniyle önemli ölçüde artmıştır. Sonuç itibariyle, 2000 yılı KİT borçlanma gereği/GSMH oranı %1,5 olarak gerçekleşmiştir.

2001 yılında işletmeci KİT'lerin borçlanma gereğinin GSMH'ya oranında 2000 yılındaki oranla kıyaslandığında yaşanan iyileşmede; enerji alanında faaliyet gösteren KİT'lerin fiyatlarının enflasyon ve dolar kurundaki gelişmelere paralel olarak artırılmasının başlıca etken olduğu söylenebilir. 2001 yılında KİT'lerin borçlanma gereği cari fiyatlarla 11 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir.

2002 yılında tarımsal destekleme alımlarının sınırlandırılması, istihdamdaki artışların kontrol altında tutulması, faiz oranlarındaki düşüşün kuruluşların finansman maliyetleri üzerinde yarattığı olumlu etki sonucunda bu oranda ki iyileşme devam etmiştir. Ayrıca kuruluş kârlılığında meydana gelen artış ve amortismanlarda ki yükselmenin sonucu olarak faktör gelirlerinde meydana gelen düzelmede bu iyileşmede rol oynamıştır. 2002 yılı KİT borçlanma gereği/GSMH oranı -%1,1 olarak gerçekleşmiştir.

2003 yılında; işletmeci KİT'lerin finansman fazlasının GSMH'ya oranında bir önceki yıla göre yaşanan düşüşün en önemli nedenleri; işletmeci

KİT'lerdeki atıl istihdam sayısının azaltılmasından doğan kıdem tazminatı vb. maliyet artışları ile sabit kıymet değişmesinden kaynaklanan sermaye transferlerindeki gerilemedir. 2003 yılında KİT borçlanma gereğinin GSMH'ya oranı -%0,4 olarak gerçekleşmiştir.

2004 yılında; 233 sayılı KHK'ya tabi işletmeciler KİT'lerin finansman fazlasının GSMH'ya oranının %0,11 seviyesine düşeceği tahmin edilmektedir. Bu durumun en önemli nedenleri arasında, BOTAŞ'ın petrol fiyat artışından kaynaklanan maliyet artışını satış fiyatlarına yansıtamaması, bütçeden yapılan görev zararı ödemelerinin azalması ve sabit kıymetlerdeki artış, enerji ürünlerinde fiyat artışı öngörülmemiş olması ile TEDAŞ'ın özelleştirme kapsam ve programına alınması sayılabilir.

2004 yılında KİT borçlanma gereği/GSMH oranının -%0,1 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. Bir başka ifadeyle KİT'lerin 2004 yılında GSMH'nın binde 1'i kadar finansman fazlası vermesi beklenmektedir.

Sonuç itibariyle özellikle son yıllarda KİT borçlanma gereğinin azalışında yeniden yapılanma sürecinde uygulanan politikalar sonucu, istihdam sayısı ve giderlerine ilişkin maliyet azaltıcı önlemler ile buna paralel olarak dönem kârlarındaki artışlar ve izlenen fiyat ve destekleme politikalarının etkili olduğunu söylemek mümkündür.

2. KİT'LERİN MİLLİ GELİRE KATKILARI

Bilindiği üzere milli gelir; bir ülkede belli bir dönemde mal ve hizmet üretiminden doğan üretim faktörleri gelirlerinin toplam parasal değerini ifade etmektedir.

Ekonominin zaman içindeki durumunu gösteren milli gelirin altı ölçüsü vardır:

- *Gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH)*: Bir ekonomideki yerleşik olan üretici birimlerin belli bir dönemde, yurt içi faaliyetleri sonucu yaratmış oldukları tüm mal ve hizmetlerin üretim değerleri toplamından, bu mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılan girdiler toplamının düşülmesi sonucu elde edilen değerdir.
- *Gayrisafi Milli Hasıla (GSMH)*: GSYİH'ya Dış Alem Net Faktör Gelirleri değerinin eklenmesiyle bulunan değerdir.
- *Safi Milli Hasıla*: GSMH'dan üretim sırasında kullanılan sabit sermaye unsurlarında yıl içinde meydana gelen aşınma ve eskime paylarının, yani amortismanların çıkarılması ile bulunan değerdir.
- *Milli Gelir*: GSMH ve Safi Milli Hasıla piyasa fiyatlarıyla ölçülen büyüklüklerdir. Ama piyasa fiyatları faktör ödemesi olmayan dolaylı vergileri de içerir. Milli Gelir, Safi Milli Hasıla'dan sektörlerin yıl içinde ödedikleri dolaylı vergilerin düşülmesi, devletin zarar karşılığı olarak üreticilere verdiği sübvansiyonların eklenmesiyle bulunan değerdir.
- *Kişisel Gelir*: Üretim faktörü sahiplerinin yıl içinde elde ettikleri gelirlerin toplamıdır. Kişisel gelire milli gelirden kurumlar vergisi, dağıtılmamış şirket kârları, sosyal güvenlik paylarının çıkarılması ve elde edilen değere transfer ödemeleri, devlet borçları üzerinden ödenen faizler ve tüketicilerin ödediği faizlerin eklenmesi ile ulaşılır. Kişisel gelir, transfer ya da faiz ödemelerinin arttığı dönemlerde milli geliri aşabilir.
- *Harcanabilir Gelir*: Bireylerin serbestçe kullanabilecekleri gelirdir. Kişisel gelirden dolaysız vergilerin çıkarılmasıyla elde edilen harcanabilir gelir en küçük milli gelir büyüklüğüdür. Bu tanıma göre

harcanabilir gelir, bütün kişisel harcamaların ve tasarrufların toplamı olarak da belirtilebilir.

Bir başka ifadeyle GSMH; ekonominin toplam üretim gücünü, safi milli hasıla; net ekonomik başarıyı, milli gelir; ülke sakinlerinin ortalama gelir ve satın alma gücünün seviyesini açıklamaktadır.

Bir ekonominin büyümesi, GSMH'nın artışı ile orantılıdır. Dengeli bir gelir dağılımında, GSMH'nın artması ülke vatandaşlarının refah seviyesinin artması demektir. GSMH'nın artması yani ekonominin sağlıklı büyümesi, işsizliğin azalması, tüketim gruplarının alım gücünün yükselmesi ve TL'nin talep edilir hale gelmesi gibi olumlu makro ekonomik sonuçlar doğurur.

GSMH üç ayrı yöntemle hesaplanabilmektedir. Üretim yöntemi ile GSMH hesaplanırken, bir ekonomideki üretim birimleri veya aynı mal ve hizmet üreten birimlerden meydana gelen ekonomik faaliyet kolları denilen, tarım, hayvancılık, sanayi, inşaat, ticaret, ulaştırma vb. sektörlerde üretim değerleri (output=çıktı) bulunup, bu üretimi yapabilmek için tüketilen mal ve hizmetlerin (input=girdi) değeri, üretim değerinden düşülerek sektörlerin yaratmış oldukları katma değere ulaşılır.

GSMH'nın gelir yöntemi ile hesaplanmasında; kişilerin cari mal ve hizmetleri dolayısıyla elde ettikleri faktör gelirleri hesaba alınır. Bunlar; maaş, ücret, faiz ve kârdır. Ekonomide elde edilen bu faktör gelirlerinin toplanmasıyla milli gelire ulaşılır.

Harcamalar yöntemiyle GSMH hesaplanırken; milli ekonomide belli bir süre içinde tüketime ve yatırıma yapılan harcamalar toplamı olarak GSYİH'ya ulaşılır. Harcama yapılarak elde edilen mal ve hizmetlerin bir kısmı yıl içerisinde ara mal olarak başka mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılır. Bir kısmı ise doğrudan tüketime yatırıma ya da stok veya ihracata gider. Bunlar nihai

kullanım olarak adlandırılır. Yıl içerisinde başka bir sınıai işlem görmeyerek nihai alıcılar tarafından satın alınan mallar nihai kullanımın kapsamını oluşturur. Bir ekonomide satılan bütün nihai mal ve hizmetlerin toplam değeri nihai kullanım değerine bu ise gayri safi katma değerlerin toplamına eşittir.

Ülkemizde ağırlıklı olarak üretim yoluyla GSMH hesaplaması yapılmaktadır. Bu itibarla KİT'lerin yarattıkları katma değerin GSMH içindeki payı irdelenecektir.

Ekonomik kalkınmasında karma ekonomik sistemi benimseyen, kamu kesimi için emredici, özel kesim için yol gösterici planlar ile kalkınmasını plana dayandıran Türkiye'de, KİT'ler kalkınmanın önemli aracı olmuşlardır.

KİT'lerin milli gelire katkısı 1980'li yıllara kadar % 8-10 arasında değişmekteyken, 1980 sonrası izlenen politikalar gereği KİT'in ulusal gelire katkısı, KİT mal ve hizmet fiyatlarını artırmada hükümetin daha serbest davranması sonucu görel olarak artmıştır.

Tablo 4- GSMH ve KİT'lerin GSMH'ya Katkıları (Alıcı Fiyatlarıyla) (1995-2000)

Milyar TL

YIL	1995				1996				1997				1998				1999				2000			
	TÜRKİYE TUTAR	% (1)	KİT TUTAR	% (2)	TÜRKİYE TUTAR	% (1)	KİT TUTAR	% (2)	TÜRKİYE TUTAR	% (1)	KİT TUTAR	% (2)	TÜRKİYE TUTAR	% (1)	KİT TUTAR	% (2)	TÜRKİYE TUTAR	% (1)	KİT TUTAR	% (2)	TÜRKİYE TUTAR	% (1)	KİT TUTAR	% (2)
1-TARIM	1.218.178	4,2	5.304	0,4	2.489.774	16,6	9.939	0,4	4.169.999	14,2	21.230	0,5	9.113.454	17,0	28.497	0,3	11.851.055	15,1	40.968	0,3	17.540.631	14,0	44.094	0,3
2-SANAYİ	2.042.395	7,0	491.981	24,1	3.716.529	24,8	565.549	15,2	7.293.186	24,9	1.099.720	15,1	11.970.299	22,4	1.494.134	12,5	17.973.865	23,0	2.624.251	14,6	29.027.782	23,1	3.302.694	11,4
-MADENCİLİK	98.545	0,3	57.128	58,0	183.080	1,2	114.346	62,5	336.890	1,1	191.386	56,8	563.270	1,1	281.196	49,9	883.737	1,1	402.942	45,6	1.422.903	1,1	663.475	46,6
-İMALAT	1.751.681	6,0	290.922	16,6	3.123.035	20,9	209.246	6,7	6.218.626	21,2	451.111	7,3	10.128.256	18,9	749.790	7,4	14.839.451	19,0	1.347.601	9,1	23.888.136	19,0	1.905.787	8,0
-ENERJİ	192.169	0,7	143.931	74,9	410.414	2,7	241.957	59,0	737.670	2,5	457.223	62,0	1.278.773	2,4	463.148	36,2	2.250.677	2,9	873.708	38,8	3.716.743	3,0	733.432	19,7
3-HİZMETLER	3.597.968	12,3	263.156	7,3	6.841.871	45,7	492.879	7,2	13.867.758	47,3	1.083.027	7,8	24.680.080	46,1	2.003.548	8,1	36.494.300	46,6	3.537.856	9,7	60.315.970	48,0	3.813.713	6,3
-ULAŞTIRMA-HABERLERŞME	981.070	3,3	137.398	14,0	1.941.576	13,0	281.256	14,5	4.018.613	13,7	719.016	17,9	7.102.826	13,3	1.285.538	18,1	10.868.376	13,9	2.038.845	18,8	17.645.584	14,0	2.417.397	13,7
-TİCARET	1.587.691	5,4	23.894	1,5	3.022.315	20,2	37.478	1,2	5.985.402	20,4	150.989	2,5	10.404.501	19,4	372.377	3,6	14.750.945	18,8	657.261	4,5	24.906.513	19,8	534.892	2,1
-HİZMET, İNŞAAT VE DİĞER	1.029.207	3,5	101.864	9,9	1.877.980	12,5	174.145	9,3	3.863.743	13,2	213.022	5,5	7.172.753	13,4	345.633	4,8	10.874.979	13,9	841.750	7,7	17.763.893	14,1	861.424	4,8
TOPLAM	6.858.541	23,4	760.441	11,1	13.048.174	87,1	1.068.367	8,2	25.330.943	86,4	2.203.977	8,7	45.763.833	85,5	3.526.179	7,7	66.319.220	84,7	6.203.075	9,4	106.884.383	85,1	7.160.501	
4-DEVLET HİZMETLERİ	619.785	2,1			1.265.449	8,4			2.532.930	8,6			4.915.736	9,2			8.781.478	11,2			12.633.650	10,1		
TOPLAM GSYİH (Faktör Fiyatlarıyla)	7.478.326	25,5	760.441	10,2	14.313.522	95,6	1.068.367	7,5	27.863.873	94,8	2.203.977	7,9	50.679.569	94,7	3.526.179	7,0	75.100.698	95,9	6.203.075	8,3	119.518.033	95,2	7.160.501	6,7
5-İTHALAT VERGİLERİ	284.130	1,0			458.587	3,1			972.011	3,3			1545375	2,9			2314575	3,0			5.065.425	4,0		
6-DOLAYLI VERGİLER			299.925				663.826				1.466.195				2.476.441				3.667.206				6.926.762	
7-NEGATİF ETKİLER*			20.682				71.346				155.610				275.393				591.106				649.544	
8-DIŞ ALEMEN NET FAKTÖR GELİRİ	92.431	0,3	-113.724		205.957	1,4	-41.911		557.379	1,9	25.540		1.293.386	2,4	-153.889		867.695	1,1	-669.995		1.012.670	0,8	-485.277	
TOPLAM GSMH (Alıcı Fiyatlarıyla)	7.854.887	100	925.960	11,8	14.978.066	100	1.618.936	10,8	29.333.263	100	3.540.102	12,1	53.518.330	100	5.573.338	10,4	78.282.968	100	8.609.180	11,0	125.596.128	100	12.952.442	10,3

* KİT'lerde negatif etkiler, sübvansiyon şeklindeki Hazine yardımları, başkaca yardımlar ve vergi iadelerinden oluşmaktadır.

(1)-Sektörlerin Türkiye GSMH'sı içindeki payını göstermektedir.

(2)-KİT'lerin Türkiye GSMH'sı içindeki payını göstermektedir.

Kaynak: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 1999 ve 2000 yılları Genel Raporları

Tablo 4; 1995-2000 yılları arasında alıcı fiyatlarıyla Türkiye GSMH'sı ve GSMH'nın KİT'ler tarafından yaratılan kısmını göstermektedir.

1995 yılında bir önceki yılda yaşanan kriz nedeniyle ekonomide gerçekleşen çöküşün ardından ekonomide %8'lik bir büyüme sağlanmıştır. 1995 yılında; 7.854,8 trilyon TL olan GSMH'nın 925,9 trilyon TL'si KİT'ler tarafından yaratılmıştır. KİT'lerin %11,8'ini oluşturdukları GSMH'ya sektörler itibariyle kattıkları değerlerin dağılımı; sanayi sektörü %24,1, hizmetler sektörü %7,3 ve tarım sektörü % 0,4 olarak gerçekleşmiştir.

1996 yılında 14.978 trilyon TL olan GSMH'nın bir önceki yıla göre azalarak %10,8'i yani 1.618,9 trilyon TL'lik kısmı KİT'ler tarafından yaratılmıştır. Bu katkının sektörler itibariyle dağılımı; %15,2 ile sanayi sektörüne, %7,2 ile hizmetler sektörüne ve %0,4 ile tarım sektörüne aittir. 1996 yılında bir önceki yıla göre tarım ve hizmetler sektörünün payında önemli bir değişiklik olmazken sanayi sektörü payında bir düşüş yaşandığı görülmektedir.

1997 yılında; 29.333,2 trilyon TL değerindeki GSMH'nın 3.540,1 trilyon TL'si yani %12,1'i KİT'ler tarafından yaratılmıştır. 1996 yılında yaşanan düşüşün aksine 1997 yılında KİT'lerin GSMH'dan aldıkları pay artmıştır. Bu payın sektörler itibariyle dağılımına bakıldığında; sanayi sektörünün 1996 yılının gerisine düşerek %15,1, hizmetler sektörünün %7,8 ve tarım sektörünün ufak bir artışla %0,5 oranında bir katma değer yarattığı görülmektedir.

1998 yılında; 53.518,3 trilyon TL'lik GSMH'nın %10,4'ü yani 5.573,3 trilyon TL'si KİT'lerce yaratılmıştır. KİT'lerce sağlanan katma değerlerin sanayi sektörü payındaki azalma devam ederek %12,5'e düşmüştür. Hizmetler sektörü ise artmaya devam ederek %8,1 oranıyla ikinci sırayı almış ve tarım sektörü düşüş seyrine devam ederek %0,3 ile son sırada yer almıştır.

78.282,9 trilyon TL olan GSMH'nın 1999 yılında KİT'lerce yaratılan değeri 8.609,1 trilyon TL'dir. GSMH'nın %11'ine tekabül eden bu oranın %14,6'sı sanayi sektörüne, %9,7'si hizmetler sektörüne ve %0,3'ü tarım sektörüne aittir.

1999 yılında %6,1 küçülen ekonomi 2000 yılında %6,3 büyümüştür. Türkiye'de 2000 yılında yaratılan 125.596,1 trilyon lira tutarındaki alıcı fiyatlarıyla GSMH'nın, %10,3'ünü teşkil eden 12.952,4 trilyon liralık kısmı KİT'ler tarafından gerçekleştirilmiştir.

1995-2000 yılları arasında GSMH sektörel büyüme hızlarının ortalamasına bakıldığında; Türkiye geneli için en yüksek büyüme hızlarına sahip sektörlerin sırasıyla ticaret, imalat ve enerji sektörleri olduğu, en düşük büyüme hızına sahip sektörlerin ise madencilik ve tarım sektörleri olduğu görülmektedir.

KİT'ler açısından değerlendirildiğinde; katma değerinin bu yıllar arasındaki ortalamada en fazla ticaret sektöründe büyüdüğü, buna karşılık en fazla enerji sektöründe küçüldüğü görülmektedir. Altı yıllık ortalamada KİT GSMH sektörel büyüme hızında artış olan sektörler sıralamasında ticaret sektörünü, ulaştırma ve haberleşme sektörü ile imalat sektörü izlemektedir. 1995-2000 yılları ortalamasında enerji, sanayi ve madencilik sektörleri ise büyüme hızlarında düşüş yaşanan sektörlerdir.

Ülke milli gelirinin seyri incelendiğinde; madencilik, ulaştırma-haberleşme ve enerji sektörlerinde KİT'lerin ekonomi içinde ağırlıklı bir paya sahip olduğu, tarım ve ticaret sektörlerinde ise, KİT'lerin payının önemli ölçüde azaldığı görülmektedir.

2000 yılında enflasyonla mücadele programı çerçevesinde Hükümet tarafından uygulanan politikalar nedeniyle piyasada meydana gelen fiyat artışlarının KİT ürünleri fiyatlarına yansıtılamamasına ilave olarak, özelleştirme

politikaları nedeniyle kamu sektöründe faaliyet gösteren KİT sayısının azalması da bu kuruluşların milli gelire katkısını küçültücü etki yapmıştır.

2001 yılında ülkemiz tarihinin en derin küçülüşlerinden biri yaşanarak ekonomi %9,5 oranında küçülmüştür. Ekonomide yaşanan kriz nedeniyle 2001 yılında tarım sektöründe %6, sanayi sektöründe %7,4 ve hizmetler sektöründe %7,9 oranında küçülme yaşanmıştır.

2002 yılında ise %7,8'lik bir ekonomik büyüme sağlanmıştır. Bu büyümenin sektörler arası dağılımında; tarımda %7,7, sanayide %9,1 ve hizmetlerde %7,2 oranlarında artış kaydedilmiştir. 2002 yılı verilerine göre KİT sisteminin bu büyümeye katkısı %6,3 civarındadır.

2003 yılında GSMH %5,9 büyümüştür. Sektörler itibariyle bakıldığında; sanayi sektörü %7,8, ticaret sektörü %8,1, ulaştırma-haberleşme sektörü %8,4, hizmetler sektörü %5,2 oranında büyümüşlerdir. Tarım sektörü %2,4, inşaat sektörü %9 ve mali kuruluşlar sektörü %6,3 oranında küçülmüştür. 2003 yılında KİT'lerin GSYİH'ya katkısı %6,8 oranında olmuştur.

2004 yılının ilk altı ayında GSMH'da %13,5 oranında yüksek bir artış gerçekleşmiştir. Bu dönemde tarım sektörü %0,4 oranında küçülmüş, hizmet ve sanayi sektörleri sırasıyla %12,7 ve % 1,8 oranlarında büyüme kaydetmiştir. Bu gelişmeler ışığında 2004 yıl sonu %5 olarak programlanan büyüme oranı %9,9 olarak gerçekleşmiştir.

2004 yılında KİT'lerin GSYİH'ya katkısının %4,8 civarında olacağı tahmin edilmektedir.

Tablo 5- GSMH Sektörel Büyüme Hızları (1995-2000)

Sektörler	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	TÜRKİYE	KİT	TÜRKİYE	KİT	TÜRKİYE	KİT	TÜRKİYE	KİT	TÜRKİYE	KİT	TÜRKİYE	KİT
Tarım	4,1	38,9	9,6	0,5	-10,4	14,3	17	-28,1	-8,3	1,4	7,2	-22
Sanayi	31,8	41,2	4,5	-37,5	9,4	10,8	-1,3	-17,9	-5,2	9,5	-3,3	-25,8
Madencilik	13,3	-13,6	-1,8	5,7	4,4	-5	12,5	-1,1	-3,4	-11,8	-7,3	10,1
İmalat	35,8	56,5	4,7	-57,8	10,2	19,4	-2,3	-0,3	-6,8	14,4	3,1	-17,8
Enerji	13,7	47,3	5,9	-16,6	4,6	10	0,9	-41	6,9	14,5	8,6	-44,8
Hizmetler	10,6	-8,2	8,1	6,4	11,5	20,9	3,6	7,7	-3,4	15,4	9,1	-28,8
Ulaştırma-Haberleşme	2,3	-8,1	12,5	16,3	13,9	40,6	2,9	4,1	0	3,6	7,2	-21,7
Ticaret	30,3	-57,7	8,2	-10,9	8,9	121,6	1,2	43,5	-7,4	15,3	11,5	-46,2
Hizmet, İnşaat, Diğer	-4,4	26,2	3,7	-2,8	13,2	-32,7	8	-5,6	-0,9	59,1	7,9	-32,4
Toplam	15,2	19,9	7,2	-22,8	7,3	15,4	3,9	-5,8	-4,7	12,6	7,2	-27,5

Kaynak: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 1999 ve 2000 yılları Genel Raporları

KİT GSMH sektörel büyüme hızları ve Türkiye GSMH sektörel büyüme hızlarını gösteren Tablo 5 incelendiğinde ortaya şöyle bir sonuç çıkmaktadır:

1995 yılında; madencilik, ulaştırma-haberleşme ve ticaret sektörlerinin Türkiye geneli için GSMH sektörel büyüme hızları KİT'lerin GSMH sektörel büyüme hızlarından daha yüksek, diğer sektörlerde ise daha düşük gerçekleşmiştir.

1996 yılında; KİT'lerin madencilik ve ulaştırma-haberleşme sektörleri dışındaki bütün sektörlerde ki büyüme hızı, Türkiye sektörel büyüme hızlarının altında kalmıştır.

1997 yılında; KİT'lerin madencilik sektörü ile hizmet, inşaat ve diğer sektörü büyüme hızları Türkiye sektörel büyüme hızının altında kalmış, diğer sektörlerde ki büyüme hızları ise Türkiye genelinin üstünde gerçekleşmiştir.

1998 yılında; imalat, ulaştırma-haberleşme ve ticaret sektörlerinde büyüme hızı Türkiye genelinin üstünde gerçekleşmiştir.

1999 yılında; KİT'lerin bir tek madencilik sektöründe büyüme hızı Türkiye toplam sektörel büyüme hızının altında kalmış, diğer KİT sektörlerinin büyüme hızı Türkiye genelinin üstünde gerçekleşmiştir.

2000 yılında ise 1999 yılının tam tersi bir gelişme yaşanmış, KİT'lerin madencilik sektörü büyüme hızı, Türkiye geneli büyüme hızının üstünde gerçekleşmiş, diğer sektörlerin büyüme hızları ise Türkiye genelinin altında kalmıştır.

3. KİT'LERİN İSTİHDAMA KATKILARI²⁴

Birçok farklı amaca hizmet etmek üzere kurulan KİT'lerin ülke ekonomisi üzerindeki etkileri incelenirken, ülke istihdamı içindeki yerine ve önemine değinmek kaçınılmaz olmaktadır.

KİT'ler kalkınma planları ile belirlenen hedefleri ve özellikle kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesi ödevini yerine getirirken, aynı zamanda hızlı nüfus artışı ve diğer bazı nedenlerle meydana gelen istihdam sorununun çözümlünde de müracaat edilen kuruluşlar olmuşlardır.

Böylece KİT'ler, etkin ve verimli olarak çalışıp, kalkınmaya maksimum katkıyı sağlamak amacından uzaklaşma pahasına istihdama katkı yönünde tercihlere maruz kalmışlardır.

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tümünde istihdam ve işsizlik çok önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Bir ülke veya toplumda üretimde bulunamayanların sayılarındaki artış, çalışanlar üzerindeki yükü

²⁴ KİT personel sayı ve harcamalarına ilişkin veriler, Yılı Programları “KİT'lere İlişkin Özet Finansal Göstergeler” başlıklı tablolar ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu genel raporlarından alınmıştır.

artırmakla kalmayıp, pek çok ekonomik ve sosyal sorunu da beraberinde getirmektedir. Bilindiği gibi KİT'lerdeki istihdam, hem kamu kesimindeki istihdam içinde önemli bir paya sahip bulunmakta, hem de toplumda büyük bir kitleyi ilgilendirmektedir.

Geçmiş yıllarda KİT'lerin çok sayıda işçi çalıştıran büyük işletmeler olmaları ve işçilere özel kesimden daha fazla parasal hak sağlamaları KİT'lerin o yıllarda ülke istihdamına olan etkilerini artırmıştır.²⁵

Başlangıçta özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren KİT'lerin personel yönetimi bakımından ilk düzenleme, 1939 yılında yayınlanan 3659 sayılı Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanunla yapılarak; memur durumunda olan personel için düzenleme getirilmiştir. Daha sonraki yıllarda yapılan çeşitli düzenlemelerle beraber KİT'ler de çalışan memurların ücretleri devlet memurları ile paralel düzeye getirilmiştir. Zaman içinde yeni kurulan veya statülerinde değişiklik yapılan bazı KİT personelinin farklı statülerde istihdam edilmesi sağlanmıştır.

Bilindiği üzere 1982 Anayasa'sının 128 inci maddesi ile "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atamaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." hükmü getirilmiştir.

Daha sonra KİT'lerle ilgili olarak 60 sayılı KHK, 2929 sayılı Kanun ve 233 sayılı KHK ile yapılan mevzuat düzenlemelerinde ilkeleri de belirtilmek suretiyle personel rejiminin ayrı bir kanunla düzenleneceği belirtilmiş; ancak bu konuda ilk düzenleme kanunla değil 26.04.1985 tarih ve 85/9 sayılı Ekonomik

²⁵ Baklacioğlu, a.g.e., s. 210.

İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu (şimdiki Yüksek Planlama Kurulu) kararı ile yapılarak, bazı istisnalar dışındaki KİT'lerin tüm boş kadroları iptal edilmiş ve istihdam ihtiyacının sözleşmeli personelle karşılanması esasını benimsenmiştir.

233 sayılı KHK gereği personel rejimi ile ilgili ilk yasal düzenleme 05.01.1988 tarih ve 308 sayılı KHK ile yapılmış, daha sonra 16.06.1988 tarih ve 331 sayılı KHK ile bu KHK'da değişiklik yapılarak; KİT'ler de tüm hizmetlerin işçiler dışında yalnız sözleşmeliler eliyle yürütülmesi öngörülmüştür. Ancak bu düzenleme Anayasa Mahkemesi'nin 22.12.1998 tarih ve 1988/55 sayılı kararı ile Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Bu gelişme üzerine 22.01.1990 tarih ve 399 sayılı "KİT Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" yürürlüğe girmiştir.

233 sayılı KHK'ya tabi olan KİT ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük haklarını düzenleyen 399 sayılı KHK'nın 3 üncü maddesinde teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda hizmetlerin memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürüleceği, işçilerin bu KHK'ye tabi olmadığı hususları düzenlenmiştir.

Buna göre, memurlar genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevleri yürüten personel, sözleşmeli personel idari hizmet sözleşmesi ile istihdam edilen ancak işçi sayılmayan personeldir. İşçiler ise, hizmet sözleşmesi ile istihdam olunan personeldir.

KİT'lerde çalışan personelin statüsünde görülen farklılıklar kuruluşlarda aynı veya benzer nitelikteki hizmetlerin değişik statülerde çalışan personel eliyle görülmesine ve dolayısıyla da bu personele farklı olanakların sağlanmasına neden olmaktadır.

Nitekim 1985 yılında başlatılan sözleşmeli personel uygulamasının amacı; nitelikli personeli daha iyi ücretle çalıştırmak, KİT'lerde çalışan nitelikli personelin daha iyi olanaklar sağlayan özel sektör kuruluşlarına geçişini önlemek, çalışana daha iyi ücret ödeyerek çalışmayı teşvik etmek ve dolayısıyla verimliliği arttırmak olmasına karşın; aradan geçen zaman içinde gerek yapılan yasal düzenlemelerdeki yetersizlik ve ayrıcalık getiren hükümler, gerekse uygulanan ücret politikalarının ülke ekonomisinin içinde bulunduğu koşullara göre yetersiz ve seyyanen belirlenen ücret artışları şeklinde olması; ücret bakımından daha adaletsiz koşulların yaratılmasına neden olmuştur.

Bunun yanında, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personel için sağlanan ayrıcalıklar personel sisteminde yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Diğer taraftan; bütçe kanunları, kararnameler ve Başbakanlık genelgeleri ile KİT'lerde yeni personel istihdamını önleyici kısıtlamalar nedeniyle, üretim yerlerinden ayrılan nitelikli personelin yerine yeni personel alımının neredeyse imkansız hale gelmesinin yanında; ihtiyaç fazlası personelin görev yerlerinin değiştirilmesi uygulamasının da çeşitli nedenlerle giderek daha güçleşmesi sonucu faaliyetlerin aksamadan yürütülmesini teminen; konuyla ilgili yapılan tüm kısıtlayıcı ve hatta yasaklayıcı düzenlemelere karşın süreklilik gösteren bazı işlerde hatta büro hizmetlerinde taşeron aracılığı ile eleman çalıştırılması uygulaması giderek yaygınlaşarak yeni bir istihdam statüsü haline gelmiştir.

KİT'lerde istihdam edilen personele ilişkin sayısal veriler, KİT'lerin istihdamdaki yerleri hususunda bir fikir edinilmesine yardımcı olacaktır.

Türkiye'de 2000 yılı sonu itibariyle toplam ülke nüfusu 64.059 bin kişi iken 15 ve daha yukarı yaştaki kurumsal nüfus 2000 yılı DİE değerlerine göre 44.765 bin kişidir. Bu nüfusun 2000 yılı itibariyle 20.579 bin kişisi çeşitli sektörlerde çalışmaktadır. Türkiye'de istihdam edilenlerin çalışma çağındaki

nüfus içindeki oranı %46 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'nin toplam istihdamı 1996 yılında 20.894 bin kişi iken 5 yıllık süreçte bu rakam %1,5 oranında 315 bin kişi, 1999 yılına göre ise %4,9 oranında 1.064 bin kişi azalarak 2000 yılında 20.579 bin kişiye inmiştir.

Nüfus artış hızı dünya ortalamalarının üstünde olan ve her yıl ortalama 1-1,5 milyon kişinin istihdam piyasasına girdiği Türkiye'de, ülke ekonomisi ve istihdam piyasasının sağlıklı bir şekilde oluşması için istihdam edilenlerin her yıl artması beklenirken gerçekte istihdam miktarının azalması olumsuz bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

2003 ve 2004 yıllarında gerçekleşen yüksek büyüme oranlarına rağmen istihdamda beklenen artış sağlanamamıştır. İşgücü, 2003 yılında bir önceki yıla göre yaklaşık %0,7 oranında azalarak 23,6 milyona, istihdam ise yaklaşık %1 oranında azalarak 21,1 milyona düşmüştür. İşsizlik oranı %10,5'e yükselirken, eksik istihdam oranı %4,8 olmuştur. Böylece işsizlik ve eksik istihdam nedeniyle atıl işgücü oranı %15,3 olarak gerçekleşmiştir. İşgücü, 2004 yılının ilk çeyreğinde ortalama olarak bir önceki yılın aynı dönemine göre yaklaşık %1,6 oranında azalarak 22,7 milyona gerilemiş, ikinci çeyrekte ise bir önceki yılın aynı dönemine göre %1,4 oranında artarak 24,5 milyona yükselmiştir. İstihdam, 2004 yılının ilk çeyreğinde 2003 yılının aynı dönemine göre yaklaşık %1,7 oranında azalarak 19,9 milyona gerilemiş, ikinci çeyrekte ise bir önceki yılın aynı dönemine göre %2,7 oranında artarak 22,2 milyona yükselmiştir.

1995-2004 yılları arasında, özelleştirme kapsamı dışındaki işletmeciler KİT'lerin istihdam sayısında ki değişime bakıldığında önemli ölçüde azalış olduğu görülmektedir. 1995 yılında 415.198 olan toplam çalışan sayısının, 1999 yılında 376.114 kişiye, 2002 yılında 286.129 kişiye, 2003 yılında 270.351 kişiye düştüğü görülmekte ve 2004 gerçekleşme tahminine göre KİT'lerde çalışan sayısının 226.799 kişiye gerilemesi beklenmektedir.

Buna göre 1999, 2001, 2003 ve 2004 yıllarında istihdam düzeyinde bir önceki yıla göre meydana gelen azalış oranları sırasıyla, % 0,8, %31,5, % 5,5 ve %16,1 olmuştur.

1999, 2001, 2003 ve 2004 yılları istihdam düzeylerinde 1995 yılına göre meydana gelen azalış oranları ise sırasıyla; % 9,4, %38,3, % 34,9 ve %45,4 olarak gerçekleşmiştir

Özelleştirme kapsamındaki KİT'ler dahil edildiğinde toplam istihdam; 1995 yılındaki 496.352 kişiden, 2003 yılında 361.094 kişiye gerilemiş olup, azalış oranı %27,3'dür.

KİT istihdamının toplam kamu istihdamı içerisindeki payı da 1999 yılındaki %19.8'lik orandan, 2003 yılında %17'ye düşmektedir. İstihdam sayısındaki bu azalış, istihdam giderlerinin artış oranının düşmesinde önemli ölçüde etkili olmuştur. İstihdam sayısındaki azalışın, istihdam giderlerinde yaratacağı düşüş nedeniyle KİT genel dengesi üzerinde oluşturacağı olumlu etkisinin izlendiği bir başka gösterge de personel giderlerinin üretim değerine oranındaki azalış olmuştur. Personel sayısındaki düzenli azalışa paralel olarak, personel giderlerinin üretim değerine oranlarındaki değişim 2000 yılında %30, 2001 yılında %22, 2002 yılında da %17,3 olmuştur.

Genel olarak KİT'lerin Türkiye istihdamındaki payı 1995 yılında %3 oranında iken KİT'lerdeki çalışan sayısının sürekli olarak azalması yanında toplam istihdamın da azalması sonucu bu oran 2000 yılında %2,5 oranına gerilemiştir. Bu durumun oluşmasında KİT'ler açısından uygulanan özelleştirme politikaları yanında KİT'lerde yeni personel istihdamını kısıtlayıcı kararlar, toplam istihdam yönünden ise ülke ekonomisinin içinde bulunduğu olumsuz gelişmeler etkin rol oynamıştır.

2000 yılında Türkiye’de çalışan toplam 20.579 bin kişinin; %34,5’i tarım, %18,2’si sanayi, %44’ü hizmetler, %3,3’ü mali kuruluşlar sektörlerinde istihdam edilmektedir. *KİT’lerde istihdam edilenlerin ise, %1,4’ü tarım, %48,4’ü sanayi, %37’si hizmetler, %13,2’si mali kuruluşlarda çalışmaktadırlar.*

Gelişmekte olan Türkiye ekonomisi açısından, sektörler gere toplam istihdama bakıldığında tarım ve hizmetler sektörünün gelişen çarpık ekonomik ihtiyaçlar nedeniyle ekonominin gelişme gücünü oluşturan sanayi sektörünün çok üstünde paylara sahip olduğu görülmektedir.

KİT’lerde çalışan personel sayısına sektörler itibariyle bakıldığında 2000 yılı sonu çalışan personel sayısında son beş yılda, tarım sektöründe %2,3 oranında, sanayi sektöründe %11,6 oranında, hizmetler sektöründe %5,8 oranında azalma görülmekte, mali sektörde ise çalışan sayısında önemli bir değişme görülmemektedir.

Ağırlıklı olarak sanayi sektöründe olmakla beraber tüm sektörlerde meydana gelen azalmalar esas itibariyle, özelleştirme uygulamaları yanında emeklilik ya da diğer şekillerde kuruluşlardan ayrılan personelin yerine yeni eleman alınması konusunda getirilen kısıtlamalardan kaynaklanmıştır.

2000 yılı sonu itibariyle KİT’lerde çalışan personelin; %4,3’ü memur, %40,5’i sözleşmeli personel, %55,2’si işçi statüsünde istihdam edilmektedir.

2000 yılında KİT’lerde çalışan tüm personel için geçen yıla göre %56,8 oranında 1.751.325 milyar lira artışla toplam 4.832.208 milyar lira personel harcaması yapılmıştır. Bu tutarın 185.059 milyar lirası geçmiş yıllara ilişkin personel giderlerinden oluşmaktadır. Toplam personel harcamalarında 1996 yılına göre, cari fiyatlarla %1.068,3, sabit fiyatlarla (1994 yılı fiyatlarıyla) %22 oranında artış meydana gelmiştir.

2000 yılında personel için yapılan toplam harcamaların %51,7'si yani 2.498.589 milyar lirası esas ücret ödemelerine, %25,4'ü 1.225.851 milyar lirası ek ödemelere ve %22,9'u yani 1.107.768 milyar lirası sosyal giderlere ait bulunmaktadır.

2000 yılı personel giderleri artış hızı cari fiyatlarla %56,8 olarak gerçekleşirken, 1994 yılı sabit fiyatlarına göre önceki dönemden % 1,2 oranında fazla harcama yapılmıştır. 2000 yılı KİT personel harcamaları içinde en yüksek artış hızı %73,4 ile işçi personele yapılan giderlerde meydana gelmiştir.

KİT personel harcamalarına ilişkin değinilmesi gereken son bir husus da; personel harcamalarına ilişkin verilerin içerisinde, müteahhit (taşeron) firmalar aracılığıyla temin edilen işçiler için yapılan ödemelerin yer almadığı hususudur. Kuruluşlarda bu ödemeler “dışardan sağlanan fayda ve hizmetler” gider grubunda izlendiği için personel giderleri kapsamında takibi güç olmaktadır. Özellikle bazı kuruluşlarda bu şekilde çalıştırılan işçi sayısı ve yapılan ödemelerin önemli boyutlarda olduğu göz önünde bulundurulursa gerçekte yapılan personel giderlerinin daha yüksek olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

Genel olarak bakıldığında personel sayısının sürekli azalma eğilimi gösterdiği; maliyetleri de etkileyen bu durumun oluşmasında, ayrılan personelin yerine yeni eleman alınması konusunda getirilen kısıtlamaların önemli etkisinin bulunduğu görülmektedir. Ancak, personel sayısında kaydedilen azalma, bir taraftan giderek daha da yaygınlaşan bir uygulama ile müteahhit (taşeron) aracılığı ile hizmet alımı şeklinde personel istihdamının farklı bir hale dönüşmesine neden olmuş, diğer taraftan yalnızca personel sayısında kısıtlama şeklinde izlenen bir politika ile istihdam hedeflerine ve bununla birlikte ekonomik hedeflere ulaşılmasında tek başına yeterli olamadığı görülmüştür. Aksine yetersiz ve niteliksiz personel, mal ve hizmet üretiminde verimlilik ve kalite açısından önemli sıkıntılara neden olmuştur.

4. KİT'LERİN YATIRIM HARCAMALARI İÇİNDEKİ PAYLARI

Ülkemizde kamu kesimi tarafından yapılan yatırımlar; gerek GSMH'ya katkıları yönünden, gerekse sermaye stokuna sağladıkları artış yönünden önem taşımakta ve devletin ekonomideki ağırlığını belirlemek anlamında da yol gösterici olmaktadır.

Kamu kesimi yatırımlarının üretken nitelikte olanlarının hemen tamamının kamu teşebbüslerine ait olması ve bu teşebbüslerin büyük bir kısmının ürettiği mal ve hizmetlerin temel mal ve hizmet niteliğinde bulunması, bu yatırımların ülke ekonomisi için olan önemini artırmaktadır.

KİT yatırımlarının ekonomi içindeki önemi sadece toplam yatırımlardan aldıkları payla sınırlı olmayıp, KİT'lerce yapılan yatırımların ekonomide yol açtığı teknolojik yenilikler, yatırımların büyük ölçekli oluşu, istihdam yaratma kapasitesi, kompleks ve entegre kuruluş avantajları yaratması, teknik personel transferi gibi olumlu etkileri de olmaktadır.

1980 yılında %58,4 ve 1983 yılında %58,5 olarak gerçekleşen KİT sabit sermaye yatırımlarının KİT'lerin yarattığı GSMH içindeki payı, benimsenen liberal ekonomi politikalarının da etkisiyle giderek düşmüş ve 1999 yılında %12 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılında Türkiye sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payı 0,8 puan azalarak %22,6 oranında gerçekleşirken, KİT sabit sermaye yatırımlarının KİT GSMH'sı içindeki payı 4,5 puan artarak %16,5 olarak gerçekleşmiştir. Sağlanan bu artış da KİT yatırımlarındaki artışlar kadar, dönem zararlarının KİT GSMH'sına olan olumsuz etkisi de belirleyici olmuştur.²⁶

26 M.Hakkı Yağuş, "KİT Yatırımları ile İlgili Politikalar (1970-2000)", **Yüksek Denetim Dergisi**, Sayı 3.

Tablo 6- KİT Sabit Sermaye Yatırımları (1995-2000)

Yıl	Türkiye GSMH (Trilyon TL)	Türkiye Sabit Sermaye Yatırımı (Trilyon TL)	Türkiye Sabit Sermaye Yatırımı/ GSMH	KİT GSMH (Trilyon TL)	KİT Sabit Sermaye Yatırımı (Trilyon TL)	KİT Sabit Sermaye Yatırımı/ KİT GSMH	KİT Sabit Sermaye Yatırımı/ Türkiye GSMH	KİT Sabit Sermaye Yatırımı/ Türkiye Sabit Sermaye Yatırımı
1995	7.855	1.840	23,4	926	97	10,5	1,2	5,3
1996	14.777	3.544	24,0	1.619	258	15,9	1,7	7,3
1997	29.054	7.360	25,3	3.540	482	13,6	1,7	6,5
1998	52.985	13.754	25,9	5.573	995	17,8	1,9	7,2
1999	78.242	18.581	23,8	8.609	1.035	12,0	1,3	5,6
2000	125.971	28.414	22,6	12.952	2.141	16,5	1,7	7,5

Kaynak: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 1999 ve 2000 yılları Genel Raporları

Yukarıdaki tablo, KİT sabit sermaye yatırımlarının kendi yarattıkları GSMH'ya, Türkiye GSMH'sına ve Türkiye toplam sabit sermaye yatırımlarına oranlarını göstermektedir.

Görüldüğü üzere KİT'ler tarafından yapılan sabit sermaye yatırımlarının kendi yarattıkları GSMH içindeki payı 6 yıllık süreçte bir artış bir azalmakta yani inişli-çıkışlı bir seyir izlemektedir.

KİT sabit sermaye yatırımlarının toplam GSMH içindeki payına bakıldığında ise; 1995 yılında %1,2 olan oranın 2000 yılında %1,7'ye yükseldiği görülmektedir.

Reel yatırımlar incelendiğinde, 2000'li yıllarda KİT yatırımlarının payının %7,5, kamu payının %23,1, özel sektör payının ise %69,4 olduğu görülmektedir. 1975-1979 arasında KİT yatırımlarının payı toplam sabit yatırımların %25-%29'u arasında belirip istihdam politikasının en önemli faktörü iken, bu pay

2000'li yıllarda %5-%7 nispetinde gerilemiştir. Ancak gene 1970'li yıllarda KİT'ler yarattıkları GSMH'nın %50-%54'ü oranında yatırım yapıp büyük finansman açıkları verirken 2000'li yıllarda bu pay %10-%15'lere gerilemiş, KİT finansal açıklarının en önemli unsurunu yeni yatırım kaynak açıkları yerine marjinal verimi sıfır olup geçmiş yıllarda alınan fazla personelin ücret ödemeleri ve artan girdi fiyatları oluşturmuştur.

KİT'lerin 1990 yılında GSMH'nın %30,8'ine ulaşan sabit sermaye yatırımları 1999 yılında %12 düzeyine inmiş, 2000 yılında ise 16,5 olarak gerçekleşmiştir. KİT yatırımlarındaki azalmanın özelleştirme, tasarruf tedbirleri ve yeni yatırım politikaları doğrultusunda devam etmesi kaçınılmaz görülmektedir.

2004 yılında kamu kesimi sabit sermaye yatırımlarının %39,2'sinin genel ve katma bütçeli kuruluşlar, %35,6'sının mahalli idareler, %12,9'unun KİT'ler, %6,9'unun özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar, %2,1'inin İller Bankası, %3,2'sinin döner sermayeli kuruluşlar ve sosyal güvenlik kuruluşları tarafından gerçekleştirileceği tahmin edilmektedir.

5. KİT'LERİN ÜRETİME KATKILARI

1980'li yıllara kadar ekonomideki ağırlıkları devam ederken, 1980'li yıllarda ithal ikamesi politikasının terk edilmesinden sonra, yeterli miktarda kaynak yaratamadıkları için gerekli teknolojik yenileme yatırımlarını yapamayan ve bir çoğu eski teknoloji ile çalışan KİT'ler, rekabet koşullarına ayak uyduramamışlardır. Bir yandan özel sektörün güçlenmesi, diğer yandan özelleştirme uygulamaları ile KİT'lerin üretimdeki payları giderek azalma sürecine girmiştir.

KİT'ler tarafından gerçekleştirilen üretimin, ülkenin toplam üretimi içindeki yeri ve önemini göstermeye yardımcı olmak amacıyla bazı mal ve

hizmetlerin 1995 ve 2000 yıllarındaki Türkiye ve KİT üretimlerinin yer aldığı Tablo 7'ye yer verilmiş ve tablo yorumlanmaya çalışılmıştır.

Tablo 7- Bazı Seçilmiş Ürünlerin Türkiye ve KİT Üretim Miktarları

MAL VEYA HİZMET	ÖLÇÜ	1995			2000			1995 YILINDAN 2000 YILINA DEĞİŞİM		
		TÜRKİYE	KİT	%	TÜRKİYE	KİT	%	TÜRKİYE	KİT	%
1-MADENCİLİK										
Taş Kömürü	Bin Ton	2.248	2.248	100,0	2.259	2.259	100,0	11	11	0,0
Ham Petrol		3.516	2.671	76,0	2.748	1.974	71,8	-768	-697	-4,1
Demir Cevheri		4.532	2.336	51,5	4.076	2.534	62,2	-456	198	10,6
Bakır Cevheri		2.606	2.606	100,0	4.476	2.890	64,6	1.870	284	-35,4
Bor Mineralleri		1.155	1.155	100,0	2.351	2.351	100,0	1.196	1.196	0,0
2-İMALAT										
a-Tüketim Malları										
Çay	Bin Ton	155	95	61,3	225	145	64,4	70	50	3,2
Şeker		1.375	1.045	76,0	2.504	2.015	80,5	1.129	970	4,5
Sigara ve Tütün Ürünleri		95	81	85,3	124	77	62,1	29	-4	-23,2
b-Ara Mallar										
Çimento	Bin Ton	33.143	1.831	5,5	35.953	-		2.810	-	
Kağıt-Karton		1.235	517	41,9	1.567	455	29,0	332	-62	-12,8
c-Yatırım Malları										
Vagon	Adet	156	156	100,0	52	52	100,0	-104	-104	0,0
Traktör		39.837	2.656	6,7	37.434	1.832	4,9	-2.403	-824	-1,8
3-ENERJİ										
Elektrik	GWh	86.341	71.527	82,8	124.922	93.234	74,6	38.581	21.707	-8,2
4-ULAŞTIRMA										
a-Yolcu Taşımaları										
Demiryolu	Mil.Yolcu*Km	5.797	5.797	100,0	5.832	5.832	100,0	35	35	0,0
Havayolu	Bin Kişi	10.831	8.599	79,4	18.943	12.031	63,5	8.112	3.432	-15,9
b-Yük Taşımaları										
Demiryolu	Mil.Ton*Km	8.632	8.632	100,0	9.761	9.761	100,0	1.129	1.129	0,0

Kaynak: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 1999 ve 2000 yılları Genel Raporu

1995-2000 yılları arasında KİT'lerin madencilik sektöründe gerçekleştirdikleri üretimin Türkiye toplam üretimi içindeki payları, maden türlerine göre farklı gelişim göstermiştir. Altı yıllık süreçte, KİT'lerin Türkiye toplam üretimi içindeki payları; tekel niteliğinde olan taş kömürü, boksit ve bor gibi madenlerde değişmemiş, demir cevheri üretiminde %51,5'den, %62,2'ye yükselmiş, 1995 yılında tamamı KİT'ler tarafından üretilen bakır cevherinin 2000 yılında %64,6'sı KİT'lerce üretilmiştir. Ham petrol üretiminde KİT'lerin payı %76'dan 2000 yılında %71,8'e, düşmüştür. Her iki yılda da taş kömürü ve

bor minerallerinin tamamı KİT'lerce üretilmiştir. Altı yılda krom cevheri dışında kalan tüm madenlerde gerek özel sektörde, gerekse kamu sektöründe üretim artışı meydana gelmiştir.

Tüketim malları alt sektöründe; bu sektörde faaliyet gösteren Yem Sanayi A.Ş. ve SEK'in özelleştirilmesi ile KİT'ler, yem sanayi ile süt ve süt ürünleri üretiminden bütünüyle çekilmişlerdir. KİT'lerin 1995 yılı et üretiminde %5,4 olan payı, 2000 yılında %1,5'e düşmüştür. Et ve Balık Ürünleri A.Ş.'nin kombinalarının bir bölümünün özelleştirilmesi, kalanların da %5-10 kapasite kullanım oranlarıyla çalışmaları et üretiminde KİT'lerin payının giderek azalmasına neden olmuştur. Çay üretiminde 1995 yılında %61,3 olan KİT payı, 2000 yılında %64,4 olmuştur. Çay üretiminde KİT payının az da olsa artması, özel sektör üretiminin beş yıl içinde %5 oranında azalmasından ileri gelmiştir. Şeker üretiminde, beş yıl içinde özel sektör üretimi %82, KİT üretimi %93 oranında artmış, şeker üretimindeki KİT payı %76'dan %80'ye yükselmiştir. KİT'lerin 1950'li yıllara kadar çok yüksek olan tekstil ürünleri üretimi içindeki payı, özel sektörün gösterdiği hızlı gelişme ve özelleştirmeler nedeniyle azalmıştır.

Ara mallarından petrokimya ürünleri ile alüminyum üretiminde tekel konumunda olan KİT'ler, kimya sanayi ürünlerinde de önemli paya sahiptir. Türkiye'de petrol ürünleri üretiminde faaliyet gösteren beş adet rafineriden dördü Tüpraş'a, biri de özel sektöre aittir. Petrol ürünlerinin çeşitlerine göre, Türkiye üretiminde KİT payı %66,2 ile %100 arasında değişmektedir. Ara mallarından çimento ve toprak ürünlerinden tamamen çekilen KİT'lerin, orman ürünleri sanayinde SEKA'ya bağlı üç adet fabrikası kalmıştır. Özelleştirme programı içinde olan bu tesislerin de özelleştirilmesi ile KİT'ler orman ürünleri sanayinden bütünüyle çekilmiş olacaklardır. Beş yıllık süreçte, Türkiye kağıt karton üretiminin %27 oranında artmasına karşın, KİT kağıt-karton üretimi %12 oranında azalmıştır. Kuruluşundan 1980'li yıllara kadar kağıt-karton üretiminde Türkiye'de tek üretici olan KİT'lerin Türkiye toplam üretimindeki payı, yeni

yatırım yapılmaması ve özel sektörün gösterdiği hızlı gelişme nedeniyle, 1980 yılında %66'ya, 1990 yılında %56'ya ve 2000 yılında %29'a düşmüştür. SEKA A.Ş.'nin özelleştirme programında olması nedeniyle bu sektördeki KİT payının daha da azalması beklenmektedir. 2000 yılında, sıvı ham demirin %41,8'i, gübrenin %30,7'si, hadde ürünlerinin %24,6'sı ve külçe çeliğin %13,7'si KİT'ler tarafından üretilmiştir.

KİT'ler demiryolları ile ilgili lokomotif ve vagon üretiminde tekel konumundadırlar. 1999 yılında meydana gelen deprem nedeniyle Adapazarı'nda bulunan vagon fabrikasının büyük ölçüde hasar görmesi, vagon üretimini olumsuz yönde etkilemiştir. 2000 yılında vagon üretimi 1995 yılına göre %33,3 oranında azalmıştır.

Türkiye'de ikisi KİT, üçü de özel sektöre ait olmak üzere toplam beş traktör fabrikası bulunmaktadır. Kamu kesiminde, tarım traktörü Türkiye Ziraî Donatım A.Ş. ve Tümosan A.Ş. tarafından üretilmektedir. Bu iki fabrika 2000 yılında 1.832 adet traktör üreterek, Türkiye toplam üretiminin %4,9'unu gerçekleştirmişlerdir.

2000 yılında Türkiye elektrik enerjisi üretimine TEAŞ'ın katkısı %59, bağlı ortaklıklarının katkısı %16 ve özel sektörün katkısı %25 olmuştur. Kurulu gücün %77,9'u kamu mülkiyetinde, %22,1'i de özel sektörün mülkiyetinde bulunmaktadır. Aynı yıl kurulu güce ilâve edilen 1.147,3 MW'ın, %37,7 oranındaki 432,6 MW'ı TEAŞ'a, %62,3 oranındaki 714,7 MW'ı da özel sektöre aittir.

Sonuç itibariyle seçilmiş ürünlerin Türkiye ve KİT üretim miktarlarına bakıldığında; tekel konumunda olan KİT'lerin sahip oldukları tekel statüsü gereği bu malların üretiminin tamamını gerçekleştirdikleri, tekel konumunda olmayan KİT'lerin ise Türkiye üretimindeki paylarının genel olarak azalma eğiliminde olduğu görülmektedir.

BÖLÜM IV

KONSOLİDE BÜTÇEDEN

KİT'LERE YAPILAN TRANSFERLER

1. TRANSFER HARCAMALARI

Bir ülke ekonomisinde ki kamu ekonomisi nispi değerinin belirlenmesi için, iktisadi kaynaklardan ne kadarının kamu ekonomisinde kullanıldığının bilinmesi gerekmektedir. Nitekim Devlet iktisadi kaynakları kullanarak kamu harcaması yapmaktadır. Böylelikle Devletin ekonomideki payı yaptığı kamu harcamalarıyla belirlenmektedir.

Kamu harcamaları, gerçekleştirilmesi amaçlanan görevler veya kamu giderlerinin ekonomik nitelikleri ya da harcama birimleri dikkate alınmak suretiyle çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir. Buna göre gerçekleştirilmesi amaçlanan fonksiyonlar açısından kamu harcamaları, yönetim giderleri, savunma giderleri, eğitim giderleri, sosyal hizmetlerle ilgili giderler, borç ödemeleri vb. gibi bir ayrıma tabi tutulabilir. Giderleri gerçekleştiren birimler dikkate alındığında ise kamu harcamaları; merkezi yönetim giderleri, yerel yönetim giderleri ya da bunların kuruluşları dikkate alınmak suretiyle sınıflandırılabilir. Öte yandan kamu harcamaları, mal ve hizmet alım giderleri, transferler ve yardımlar, yatırım giderleri vb. şeklinde de ayrıma tabi tutulabilir.

TÜRK (1999), iktisadi kıstaslara göre kamu harcamalarını sınıflandırırken 3 gruba ayırmaktadır:

- reel harcamalar-transfer harcamaları
- cari harcamalar-yatırım harcamaları
- verimli harcamalar-verimsiz harcamalar

İlk sınıflandırmada yer alan reel harcamalar, Devletin geleneksel fonksiyonlarını ifa ederken yaptığı harcamalardır. Bir başka ifadeyle, Devletin asli fonksiyonlarını ifa ederken yaptığı harcamalar, örneğin askeri harcamalar, eğitim harcamaları reel harcamalardır.

Transfer harcamaları ise, satınalma gücünün özel şahıslar veya sosyal tabakalar arasında el değiştirmesine sebep olan harcamalardır. Transfer harcamalarına borç faizleri, sosyal yardımlar, sübvansiyonlar, sosyal güvenliğe ilişkin harcamalar, vergi iadeleri, mahalli idarelere yapılan ödemeler ve KİT'lere yapılan transferler örnek gösterilebilir.

Transfer harcamaları, mal ve hizmet alımına yönelik olmayıp, toplumun sosyal yönden güçlü kalmasına yönelik olarak yapılan ve daha çok yardım amacı güden bir niteliğe sahiptir. Tüketim, birikim ve üretim üzerinde yönlendirici etkiler yapabilen transfer ödemeleri, herhangi bir varlığın satın alınması karşılığında yapılabileceği gibi karşılıksız da olabilmektedir.²⁷

H.Brochier ve P.Tabatoni tarafından yazılan “Mali İktisat” adlı kitapta transfer giderleri üç bölüme ayrılarak sınıflandırılmaktadır:

a- Dolaysız Transfer-Dolaylı Transfer: Dolaysız transferler, kamu borçlarının faizleri, fakirlere yapılan yardımlar, karşılıksız sosyal hizmetler gibi fertlerin gelirlerini doğrudan artıran harcamalardır. Dolaylı transferler ise, tüketicinin alacağı mal fiyatlarını veya göreceği hizmetlerin bedelini azaltmak veya üreticinin kârını artırmak amacıyla yapılan ekonomik yardımlardır. Bu tür transferlere, gıda maddeleri fiyatlarını düşürmek için yapılan yardımlar ya da ödenen primler örnek gösterilebilir.

b- Gelir Transferi- Sermaye Transferi: Dolaysız transferlere örnek verilen harcamalar aynı zamanda gelir transferleri için örnek teşkil etmektedirler. Çünkü

27 Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, 4.Basım, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993, ss. 71-74.

bu amaçla yapılan ödemeler transfer yapılan fertlerin gelirlerini artırmaktadır. Sermaye transferlerine ise, ihraç mallarında vergi iadeleri, zirai üretimde kullanılacak akaryakıtların vergi dışı bırakılması suretiyle yapılan transferler örnek gösterilebilir.

c- Verimli Transfer-Verimsiz Transfer: Bu sınıflandırmada kamu harcamaları nedeniyle Devletin yaptığı ödemelerin, üretimde yeni bir değer yaratıp yaratmadığına göre ayırım yapılmaktadır. Üretim dolayısıyla hasıla üzerinde, doğrudan etkili oldukları için iktisadi amaçlı transferler verimli transfer harcamaları sınıfına girmektedir. Üretim üzerinde doğrudan etkisi bulunmayan ancak sosyal bir takım amaçlara hizmet eden sosyal amaçlı transferler ise, verimsiz transfer harcamaları içinde yer almaktadır.

1.1. Transfer Harcamalarının Bütçe Sınıflandırmasındaki Yeri

Ülkemizde 1973 yılında, klasik bütçe uygulamasından vazgeçilip program bütçe uygulamasına geçilmiştir. Program bütçe uygulamasında kamu harcamaları; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olmak üzere üç grupta sınıflandırılmaktadır.

Personel harcamaları ve diğer cari harcamaları olmak üzere iki kısma ayrılan cari harcamalardan diğer cari harcamalar, yolluklar, hizmet alımları, tüketim mal ve malzeme alımları, demirbaş alımları gibi harcama kalemlerini içermektedir.

Yatırım harcamaları; makine teçhizat ve taşıt alımları ile yapı tesis ve büyük onarım giderlerinden oluşmaktadır.

Transfer harcamaları ise kamulaştırma ve bina satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri, iktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç ödemeleri ve fon ödemeleri kalemlerini içermektedir.

Program bütçe sınıflandırmasında transferler harcama kalemi;

- Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri
- İktisadi transferler ve yardımlar
- Mali transferler
- Sosyal transferler
- Borç faizleri
- Diğer borç ödemeleri (ücretlilere vergi iadesi ödemeleri dahil)
- Fon ödemeleri
- Kamulaştırma ve bina satınalmaları
- Diğer transfer harcamaları

ayrıntı kodlarından oluşmaktadır.

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler program bütçe kod yapısında iki farklı ayrıntı kodunda yer almaktadır. Katılma payı yani sermaye adıyla yapılan transferler "920-Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri" ayrıntı kodundan, görev zararı ve yardım amaçlı yapılan transferler ise "930-İktisadi Transferler ve Yardımlar" ayrıntı kodundan ödenmektedir.

Program bütçe sınıflandırmasının, sınıflandırma sistematüğini kaybetmesi, kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik kodlar arasında geçişmeler olması, sınıflandırmanın olması gereken standartları koruyamaması, uluslar arası karşılaştırmalara imkan vermemesi gibi nedenlerle yeni bütçe kodlamasına ihtiyaç duyulmuş ve bu ihtiyacı karşılamak üzere 2004 yılı başından itibaren Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) adıyla yeni bir bütçe kodlama sistemine geçilmiştir.

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılacak transferler için, program bütçe kod yapısında olduğu gibi ABS'de de ayrı ekonomik kodlara yer verildiği görülmektedir.

ABS'de KİT'lere görev zararı ödemeleri için konsolide bütçeden yapılacak transferler; sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız olarak yapılan ödemelerin yer aldığı "05-Cari Transferler" in altında yer alan "05.1-Görev Zararları" ekonomik kodundan yapılmaktadır.

Sermaye mahsubu amacıyla yapılacak ödemeler ise; bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeleri içeren "07-Sermaye Transferleri" ekonomik kodunun altında yer alan "07.1-Yurtiçi Sermaye Transferleri" ekonomik kodu başlığıyla gider kaydedilmektedir.

Son olarak KİT'lere yapılacak ödemelerden borç verme niteliğinde olanlar; bir mali hakka dayanan veya devletin teşebbüs mülkiyetinde sermaye katılımına neden olan ve likidite yönetimi veya kazanç sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemeleri kapsayan "08-Borç Verme" ekonomik kodunun altında yer alan "08.1 Yurtiçi Borç Verme" bölümünün alt detayından ödenmektedir.

1.2. Transfer Harcamalarının Seyri

Konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı 1995'te %21,3 iken, 1998 yılında %28,3'e, 2001 yılında %44,2'ye yükselmiş, daha sonra düşüş eğilimine giren oran 2002 yılında %40,2'ye 2003'te %37,2'ye düşmüştür. 2004 yılında %35,7 olarak hedeflenen bu oranın %33,6 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir. Konsolide bütçe giderleri/GSMH oranında 2002 yılından itibaren yaşanan bu düşüşte, personel ve mal ve hizmet giderleri artış

düzeylerinde izlenen istikrar, transfer harcamalarından faiz giderlerinde yaşanan düşüşle birlikte, sermaye giderlerindeki azalışın etkisi büyük olmuştur.

Bütçe sınıflandırmasında yer alan birkaç önemli harcama kalemi ile transferler harcama kaleminin 1995-2004 yılları arasında ki genel seyri hakkında özetle şunlar söylenebilir:

Personel giderleri, 1995 yılından 1999 yılına kadar GSMH'ya oranı açısından artış göstermiş, 1999'da %8,4 olan oran 2000'de %7,5'e düşmüş, 2001 yılında %8,1'e yükselmiştir. İzleyen yıllarda ise % 7,8-7,9 arasında seyretmiştir. Personel giderlerinin konsolide bütçe içerisindeki payı 1995'te %28,7 iken, 1996-1999 yılları arasında %24,2-25,2 aralığında seyretmiş, 2000-2002 yılları arasındaki dönemde ise düşüş göstererek sırasıyla %20,8, %18,2 ve %19,4 olarak gerçekleşmiştir. 2004 yılında personel giderlerinin bütçe içindeki payının %23,3 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

Mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamaların GSMH'ya oranı 1995-2002 yılları arasında artış göstermiş, 2003 yılından itibaren düşüş eğilimine girmiştir. Mal ve hizmet alımları içinde önemli bir yer tutan sağlık harcamalarının GSMH'ya oranı 1995 yılında %0,3 iken, 2002 yılında %0,8'e kadar yükselmiş daha sonraki yıllarda ise %0,7 oranında seyretmiştir. Mal ve hizmet alımlarının konsolide bütçe içerisindeki payı da 1995'te %10,1 iken 1996'da %9'a düşmüş, 1997-2000 yılları arasında %9,5-10,7 aralığında gerçekleşmiş, 2001 yılında %8,2, 2002'de %9 ve 2003 yılında %8,3 olarak gerçekleşmiştir. 2004 yılı gerçekleşme tahmini %8,5'tir.

8 nolu tablo, 1995-2003 yılları arasında gerçekleşen konsolide bütçe transfer harcamalarını göstermektedir.

Tablo 8- Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
KURUMLARA KATILMA PAYLARI ve SERMAYE TEŞKİLLERİ	50.753	66.635	301.773	175.067	515.286	1.076.158	1.524.758	1.423.006	917.000
İKTİSADİ TRANSFERLER ve YARDIMLAR	32.168	109.351	343.759	252.670	431.318	786.625	1.883.278	3.399.093	4.522.722
MALİ TRANSFERLER	26.446	46.849	91.213	81.155	164.176	370.461	344.584	794.227	1.334.006
SOSYAL TRANSFERLER	124.694	358.964	819.337	1.521.771	2.951.816	3.641.898	5.619.317	12.222.727	17.543.929
BORÇ FAİZLERİ	576.115	1.497.401	2.277.917	6.176.594	10.720.840	20.439.862	41.062.226	51.870.659	58.609.163
DİĞER BORÇ ÖDEMELERİ (Ücretlilere Vergi İadesi Ödemeleri Dahil)	76.570	125.608	289.217	588.504	1.265.240	1.829.615	3.322.567	6.343.345	9.726.454
FON ÖDEMELERİ	64.886	168.481	387.341	428.563	985.797	1.995.158	1.480.497	234.000	280.000
KAMULAŞTIRMA	2.593	6.763	25.048	40.608	60.094	117.120	106.547	269.484	266.793
DİĞERLERİ	21.034	39.660	86.215	162.349	272.901	359.078	637.689	1.126.014	1.561.242
TOPLAM TRANSFER HARCAMALARI	975.259	2.419.712	4.621.820	9.427.281	17.367.468	30.615.975	55.981.463	77.682.555	94.761.309

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni

Transfer harcamalarını oluşturan en önemli kalemler; (program bütçe kod yapısına göre) borç faizleri, sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler, vergi iadeleri ve KİT'lere transferlerdir.

1995-2003 yılları arasında transfer harcamalarının seyrine bakıldığında; transfer harcamaları içinde en yüksek payın borç faizleri ayrıntı koduna ait olduğu görülmektedir. Faiz giderleri hem transfer harcamaları hem de konsolide bütçe harcamaları içinde en yüksek paya sahip olan gider kalemidir.

Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payını gösteren Tablo 9'dan; 1995 yılı konsolide bütçe harcamalarının %56,6'sının, transfer harcamalarına ait olduğu, 2003 yılında da bu oranın %67,5'e çıktığı görülmektedir. Dokuz yıllık süreçte konsolide bütçe harcamaları içindeki payı en yüksek olan transfer kalemi borç faizleri olmuştur.

Tablo 9- Transfer Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
KURUMLARA KATILMA PAYLARI ve SERMAYE TEŞKİLLERİ	2,9	1,7	3,7	1,1	1,8	2,3	1,9	1,2	0,7
İKTİSADİ TRANSFERLER ve YARDIMLAR	1,9	2,8	4,3	1,6	1,5	1,7	2,3	2,9	3,2
MALİ TRANSFERLER	1,5	1,2	1,1	0,5	0,6	0,8	0,4	0,7	0,9
SOSYAL TRANSFERLER	7,2	9,1	10,2	9,7	10,5	7,8	7,0	10,6	12,5
BORÇ FAİZLERİ	33,4	37,8	28,3	39,6	38,2	43,8	51,0	44,8	41,7
DİĞER BORÇ ÖDEMELERİ (Ücretlere Vergi İadesi Ödemeleri Dahil)	4,4	3,2	3,6	3,8	4,5	3,9	4,1	5,5	6,9
FON ÖDEMELERİ	3,8	4,3	4,8	2,7	3,5	4,3	1,8	0,2	0,2
KAMULAŞTIRMA	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2
DİĞERLERİ	1,2	1,0	1,1	1,0	1,0	0,8	0,8	1,0	1,1
TOPLAM TRANSFER HARCAMALARI	56,6	61,1	57,4	60,4	61,8	65,6	69,5	67,2	67,5

Aşağıda 1995-2003 yılları arasında transfer harcamalarının bir önceki yıla göre artışını gösteren 10 nolu tabloya yer verilmektedir.

10 nolu tablodan, transfer harcamalarının bir önceki yıla göre artış hızının inişli çıkışlı bir seyir izlemekle birlikte genel olarak artış eğiliminde olduğu, ancak bu hızın son yıllarda yavaşladığı görülmektedir.

Tablo 10- Transfer Harcamalarının Bir Önceki Yıla Göre Seyri

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
KURUMLARA KATILMA PAYLARI ve SERMAYE TEŞKİLLERİ	-	31,3	352,9	-42,0	194,3	108,8	41,7	-6,7	-35,6
İKTİSADİ TRANSFERLER ve YARDIMLAR	-	239,9	214,4	-26,5	70,7	82,4	139,4	80,5	33,1
MALİ TRANSFERLER	-	77,1	94,7	-11,0	102,3	125,6	-7,0	130,5	68,0
SOSYAL TRANSFERLER	-	187,9	128,3	85,7	94,0	23,4	54,3	117,5	43,5
BORÇ FAİZLERİ	-	159,9	52,1	171,2	73,6	90,7	100,9	26,3	13,0
DİĞER BORÇ ÖDEMELERİ (Ücretlilere Vergi İadesi Ödemeleri Dahil)	-	64,0	130,3	103,5	115,0	44,6	81,6	90,9	53,3
FON ÖDEMELERİ	-	159,7	129,9	10,6	130,0	102,4	-25,8	-84,2	19,7
KAMULAŞTIRMA	-	160,8	270,4	62,1	48,0	94,9	-9,0	152,9	-1,0
DİĞERLERİ	-	88,6	117,4	88,3	68,1	31,6	77,6	76,6	38,7
TOPLAM TRANSFER HARCAMALARI	-	148,1	91,0	104,0	84,2	76,3	82,9	38,8	22,0

Transfer harcamalarında yıllar itibariyle gerçekleşen artışın en önemli sebebi, hiç şüphesiz faiz giderleridir. 1995-2003 yılları arasında transfer harcamalarının iç dağılımına bakıldığında; borç faizlerinin hep ilk sırada, sosyal transferler için yapılan harcamaların ise ikinci sırada yer aldığı görülmektedir. Üçüncü sırayı çoğunlukla ücretlilere vergi ödemelerini de kapsayan diğer borç ödemelerinin aldığı anlaşılmaktadır. KİT'lere yapılan transferlerin yer aldığı “kurumlara katılma payları ve sermaye teşkileri” ile “iktisadi transferler ve yardımlar” transfer türlerinin toplam transferler içindeki yerlerinin çoğunlukla dört, beş ya da altıncı sıra olduğu görülmektedir. (Tablo 11)

Tablo 11- Transfer Türlerinin Toplam Transfer Harcamaları İçindeki Dağılımı

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
KURUMLARA KATILMA PAYLARI ve SERMAYE TEŞKİLLERİ	5,2	2,8	6,5	1,9	3,0	3,5	2,7	1,8	1,0
İKTİSADİ TRANSFERLER ve YARDIMLAR	3,3	4,5	7,4	2,7	2,5	2,6	3,4	4,4	4,8
MALİ TRANSFERLER	2,7	1,9	2,0	0,9	0,9	1,2	0,6	1,0	1,4
SOSYAL TRANSFERLER	12,8	14,8	17,7	16,1	17,0	11,9	10,0	15,7	18,5
BORÇ FAİZLERİ	59,1	61,9	49,3	65,5	61,7	66,8	73,3	66,8	61,8
DİĞER BORÇ ÖDEMELERİ (Ücretlilere Vergi İadesi Ödemeleri Dahil)	7,9	5,2	6,3	6,2	7,3	6,0	5,9	8,2	10,3
FON ÖDEMELERİ	6,7	7,0	8,4	4,5	5,7	6,5	2,6	0,3	0,3
KAMULAŞTIRMA	0,3	0,3	0,5	0,4	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3
DİĞERLERİ	2,2	1,6	1,9	1,7	1,6	1,2	1,1	1,4	1,6
TOPLAM TRANSFER HARCAMALARI	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkileri transfer kaleminden; İDT'lere, KİT'lere, ortaklıklara, döner sermayeli kuruluşlara, kamu finansmanı ile kurulmuş özel statülü şirketlere ve diğer kurumlara katılma paylarına ilişkin ödemeler yapılmaktadır. 11 nolu tablodan, bu transfer kaleminin toplam transferler içindeki payının sürekli azalma eğiliminde olduğu, 1995 yılında toplam transferler içindeki payının %5,2 iken 2003 yılında %1'e düştüğü görülmektedir. Bu transferlerin GSMH'ya oranının ise; 1995 yılında %0,6 iken 2003 yılında %0,3'e düşmüştür. (Tablo 12)

İktisadi transferler ve yardımlar transfer kaleminde ise; İDT ve KİT'lere yapılacak yardımlar, hükümetçe alınan önlemler dolayısıyla ödenecek görev zararları, müdahale alımları ve destekleme zararları için yapılacak ödemeler yer almaktadır. Bu transfer kalemi toplam transferler içinden 1995 yılında %3,3 oranında pay alırken 2003 yılında bu oran %4,8'e yükselmiştir. Bu transferlerin GSMH'ya oranı ise 1995 yılında %0,4 iken, 2003 yılında %1,3'e yükselmiştir.

1997 yılında her iki transfer türünün de yıllar itibariyle toplam transferler içinde sahip oldukları en yüksek paya ulaştıkları, son yıllarda ise kurumlara katılma payları ve sermaye teşkileri ayrıntı koduna ilişkin harcamaların payının azalırken, iktisadi transferler ve yardımlar başlığıyla yapılan harcamaların toplam transferler içindeki payının arttığı görülmektedir.

Tablo 12- Transfer Harcamaları/GSMH

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
KURUMLARA KATILMA PAYLARI ve SERMAYE TEŞKİLLERİ	0,6	0,4	1,0	0,3	0,7	0,9	0,9	0,5	0,3
İKTİSADİ TRANSFERLER ve YARDIMLAR	0,4	0,7	1,2	0,5	0,6	0,6	1,1	1,2	1,3
MALİ TRANSFERLER	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4
SOSYAL TRANSFERLER	1,6	2,4	2,8	2,8	3,8	2,9	3,2	4,4	4,9
BORÇ FAİZLERİ	7,3	10,0	7,7	11,5	13,7	16,3	23,3	18,9	16,4
DİĞER BORÇ ÖDEMELERİ (Ücretlilere Vergi İadesi Ödemeleri Dahil)	1,0	0,8	1,0	1,1	1,6	1,5	1,9	2,3	2,7
FON ÖDEMELERİ	0,8	1,1	1,3	0,8	1,3	1,6	0,8	0,1	0,1
KAMULAŞTIRMA	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
DİĞERLERİ	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
TOPLAM TRANSFER HARCAMALARI	12,4	16,2	15,7	17,6	22,2	24,4	31,7	28,2	26,6

Konsolide bütçe harcamalarının ve transfer harcamalarının önemli bir kısmını teşkil eden faiz giderlerinin GSMH'ya oranı 1995 yılında %7,3 iken, Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin etkisiyle 2000 yılında bu oran %16,3'e yükselmiş ve 2001 yılında da % 23,3'e ulaşmıştır. Daha sonra düşüş eğilimine giren bu oran 2002'de %18,8'e, 2003'te %16,4'e düşmüştür. 2004 yılı için %15,7 olarak hedeflenen bu oranın, yıl sonu gerçekleşmesinin %13,8 olması beklenmektedir.

Toplam transfer harcamaları içindeki paylarına bakıldığında, faiz giderlerinin %60'lardan aşağı düşmediği, ancak 1997 yılında %49,3 olarak gerçekleştiği görülmektedir. 1995 yılında %59,1 olan bu oran 2003 yılında %61,8'e çıkmıştır. 2001 yılında faiz giderleri transfer harcamalarının %73,3'ünü oluşturmaktadır. 1997 yılında faiz giderlerinde az da olsa yaşanan bu düşüş, cari ve yatırım harcama kalemlerindeki artıştan kaynaklanmıştır.

Faiz giderlerinin konsolide bütçe harcamaları içerisindeki payına bakıldığında, 1995 yılında %33,4 oranında paya sahip olduğu, 2001 yılında bu oranın %51'e kadar yükseldiği, 2002 yılında %44,8'e, 2003 yılında ise %41,7'e gerilediği görülmektedir.

Transfer harcamalarının dağılımında borç faizlerinin ardından ikinci büyük payı sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler almaktadır. Sosyal transferlerin transfer harcamaları içindeki payı 1995 yılında %12,8 iken, 2003 yılında %18,5'e yükselmiştir. 1995 yılından itibaren, Emekli Sandığının yanısıra SSK ve BağKur Genel Müdürlüklerine de bütçeden transfer yapılmaya başlanması sosyal transferlerde yaşanan artışın en büyük nedenlerinden biri olmuştur. Sosyal transferlerin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı ise 1995 yılında %7,2 iken, 2003 yılında son dokuz yılın en yüksek değerine ulaşarak %12,5'e çıkmıştır. Bu transferlerin GSMH içindeki payına bakıldığında, 1995 yılında %1,6 ile en düşük değerini, 2003 yılında ise %4,9 ile en yüksek değerini aldığı görülmektedir.

2. KİT'LERİN FİNANSMAN İHTİYAÇLARI

Genel olarak ülke uygulamalarına bakıldığında kamu teşebbüslerinin finansmanında kullanılan başlıca kaynaklar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- *Sermaye*: Kamu teşebbüslerinin sermayesinin tamamı Devlete ait olabileceği gibi, kamu kuruluşlarıyla özel kişilere ait de olabilmektedir. Para ya

da ayın olarak konabilen sermayede Devlet payı, esas olarak genel bütçeye konulan ödeneklerle ödenir. Sermayenin ödenmemiş kısmının ödenmesinde oluşan kârların mahsubu da genellikle uygulanan bir yoldur.

Devletin KİT'lere sermaye mahsubu amacıyla yaptığı ödemeler, KİT'ler için bir finansman kaynağı oluşturmaktadır. KİT'ler sermaye adı altında aktarılan bu paraları çoğu zaman personel ve diğer cari giderlerini karşılamakta kullanmaktadırlar.

- *Borçlanma*: Kamu teşebbüsleri, tahvil çıkarma, bankalardan ve diğer mali kurumlardan çeşitli yollarla kredi alma, merkez bankası kredilerinden yararlanma ve cari işlemler sonucu borçlanma, Hazineden kısa vadeli avans alma, vergilerin tevkif edilmesi, vadeli alıştan borçlanma, avans ve depozito alınması gibi çeşitli şekillerde borçlanabilmektedirler.

- *Otofinansman*: Kamu teşebbüslerinin sermayeleri genellikle ya varlıklarına göre yetersiz bulunmakta ya da nominal sermaye mali olanakların yetersizliği yüzünden ödenememektedir. Dış kaynaklar ise istenildiği kadar sağlanmasının her zaman mümkün olmaması ve teşebbüsün rantabilitesini ve mali durumunu olumsuz yönde etkilemesi nedenleriyle, sermaye ile karşılanamayan finansman ihtiyacının tamamının karşılanmasında kullanılmamaktadır. Teşebbüs öz kaynaklarıyla yabancı kaynakları arasında varlıklarının niteliklerine göre bir denge kurmak zorundadır. Bu ise sermayeye ek olarak otofinansman kaynaklarından yararlanılmasını gerektirmektedir.

Başlıca otofinansman kaynakları; ihtiyatlar ve ihtiyat niteliğindeki karşılıklar, teşebbüs bünyesinde alıkonulan kârlar ve amortismanlardır. Amortismanlar teşebbüs de bırakıldıkları takdirde, ait oldukları sabit kıymet teşebbüste kaldığı sürece bir otofinansman kaynağıdır. Amortisman dışında otofinansman, kârlı çalışan, işletme açığı vermeyen teşebbüsler için

sözkonusudur. Kamu hizmeti gören teşebbüsler genellikle fazla kâr sağlamaz hatta bazen zararına çalışırlar.²⁸

Ülke uygulamalarına bakıldığında çoğu zaman Devletlerin kamu teşebbüslerinin en büyük finansman kaynağı durumunda oldukları görülmektedir.

Devletlerin kamu teşebbüslerine çeşitli yollarla sağladığı finansman kaynaklarından bazıları şöyle sıralanabilir:

- Eğer kamu teşebbüsü devlet dairesi şeklinde örgütlenmişse, kamu teşebbüslerindeki finansman sorunu devlet bütçesi içinde çözümlenmektedir. Teşebbüsün işletme açıkları bütçeden kapatılmakta, kârları bütçeye aktarılmaktadır. Hatta bazı ülke uygulamalarında bazen işletme kâr ve zararının saptanması yoluna gidilmeksizin gelirlerin bütçeye gelir, giderlerin bütçeye gider yazıldığı görülmektedir.

- Bazen de bir veya birden fazla vergi, resim veya harcin hasılatı kamu teşebbüslerine bırakılmaktadır. Kamu teşebbüslerinin gelirlerine dahil olunan bu hasılat bir sübvansiyon niteliğinde olmaktadır.

- Devlet, pazarlama birimlerinin kaynak fazlalarını kamu teşebbüslerine tahsis etmek suretiyle, KİT'ler için başka bir finansman kaynağı yaratabilmektedir. Bu yöntemde kamu pazarlama birimlerinin kaynaklarından bir kısmı nihai veya geçici olarak kamu teşebbüslerine verilmektedir. Kaynakların kamu teşebbüslerine nihai olarak verilmesi zararları azaltmaya ya da özkaynakları artırmaya olanak sağlarken, kamu teşebbüslerine geçici olarak kaynak verilmesi durumunda geriye ödeme gerektiğinden verilen kaynaklar kredi işlevi görmektedir.

28 Baklacioğlu, a.g.e., s. 64.

- Bazen de belli fonlar kamu teşebbüslerinin finansmanına tahsis edilebilmektedir. Bu fonlar devlet bütçesinden ayrılabilceği gibi, dış yardım ve kredilerle de sağlanabilmektedir.

- Devletçe sağlanan fonları ve kendilerinin yarattıkları kaynakları kamu teşebbüslerine kredi açmakta kullanan kalkınma bankaları KİT'ler için bir finansman kaynağı olabilmektedir. Ayrıca zaman zaman bu bankaların kamu teşebbüslerine ortak olarak da katıldıkları görülmektedir.

Yukarıda farklı seçenekleri sunulan, doğrudan doğruya bütçeden veya dolaylı olarak diğer kaynaklardan sağlanan fonlar kamu teşebbüslerine,

- faizle ve belli bir süre sonra anaparanın da geri ödeneceği bir kredi,
- faizli fakat geri ödenmesi sözkonusu olmayan bir kredi,
- faizsiz, fakat geri ödenecek bir kredi,
- kâr devlete ait olmak üzere sermaye,
- ya da şartsız hibe

yöntemlerinden biriyle (veya birkaçı beraber) devredilmektedir.

Devlet kamu teşebbüslerine finansman kaynağı sağlarken, kullanacağı yöntemin varlıklarla kaynaklar arasında işletme gereklerine uygun bir denge yaratmasına, para maliyetinin optimum düzeyde gerçekleşmesinin sağlanmasına, yöneticileri etkin çalışmaya zorlamasına ve teşebbüsün kârlı ve verimli çalışmasına olanak sağlayacak nitelikte olmasına dikkat etmelidir.

Öte yandan finansman kaynaklarının kullanımının teşebbüs özerkliğini zedelememesine özen gösterilmelidir. Finansman için her gün yürütme organına

başvuran bir teşebbüs özerkliğini büyük ölçüde yitirir. Kaynaklar arasında seçim yapmada teşebbüs organlarının söz sahibi olması da özerklik için gereklidir.²⁹

Özetle Devlet KİT'lere finansman sağlarken bir yandan KİT'lerin verimliliğine ve etkinliğine engel olmayacak, öte yandan hükümetler KİT'lere finansman kaynağı sağlamakla onlar üzerinde bir takım haklar elde edemeyecekler ve sağlanan finansman KİT'lerin özerkliklerini yitirmesine mahâl vermeyecektir.

Genel olarak üzerinde uzlaşılan KİT finansman açıklarının nedenleri şöyle sıralanabilir:

- yüksek meblağlı yatırım görevleri,
- daha çok sosyal amaçlarla KİT'lere görevler verilmesi ve bu görevler sonucu oluşan zararlar,
- tahakkuk eden görev zararlarının ödenmemesi,
- tahakkuk eden görev zararlarını alamamakla beraber tahakkuk eden bu zararların üzerinden ödedikleri kurumlar vergisi,³⁰
- verimliliğin artırılamaması,
- fiyatlar genel düzeyinde ve maliyetlerde meydana gelen değişikliklerin KİT fiyatlarına hemen ve aynı oranda yansıtılamaması.

KİT'lerin finansman ihtiyacının ortaya çıkışı ve finansman kaynakları şöyle özetlenebilir:

²⁹ *İbid.*, s. 66.

³⁰ Mahfî Eğilmez, "Türkiye'de KİT'lerin Finansmanı" Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos 1990, s. 90.

<i>Finansman dengesi</i>	=	<i>Kaynaklar-Ödemeler</i>
<i>Temini gereken finansman</i>	=	<i>Finansman dengesi+ Yatırım</i>
<i>Finansman yolları</i>	=	<i>Bütçe transferleri</i> (<i>sermaye, görev zararı, yardım</i>)
		<i>Dış proje kredisi</i>
		<i>İç borçlanma</i> (<i>Merkez Bankası, Ticari Banka, Eximbank</i>)

KİT'lerin finansman kaynaklarının başında bütçe transferleri gelmektedir. Konsolide bütçeden KİT'lere görev zararı, sermaye ve yardım adı altında transfer yapılmaktadır. İzleyen bölümde bu konu ayrıntısıyla incelenecektir.

KİT'lerin bütçe transferleri dışında ki finansman kaynaklarından biri olan dış proje kredileri; KİT'lerin yatırımlarından bir kısmının proje bazında yurtdışı kredilendirme ile yürütülmeleri için sağlanmakta olan kredilerdir. Dış proje kredilerinin özellikle KİT'lere bütçeden yapılan transferlerin daraltıldığı 1980'li yıllarda başvuru olan bir finansman kaynağı olduğu söylenebilir.

TCMB kredileri aracılığıyla yapılan iç borçlanma, geçmişte KİT'lerin finansman gereksinimini karşılamada kullanılan bir diğer yol olmuştur. Merkez Bankası tarafından KİT'lere kredi üç şekilde sağlanmıştır:

- 1- Hazine kefaletine haiz bonolar karşılığı destekleme alım kredileri.
- 2- Sanayici reeskont kredileri.
- 3- Devlet Yatırım Bankası (Eximbank) aracılığıyla sağlanmış olan yatırım kredileri.

1989 yılından itibaren KİT'lere TCMB'dan kredi kullandırma uygulamasına son verilmiştir. Bunun da etkisiyle KİT'lerin ticari banka kredilerine yönelik talepleri artmıştır. KİT'ler açısından, işletme sermayelerinin

yetersizliği, birikmiş borçlarının ödenmesi, kısıtlı bütçe imkanları gibi nedenler, ticari bankalar yönündense özellikle kredi açtıkları müşterinin kamu kesimi olmasının verdiği rahatlık neticesinde iki tarafında karşılıklı memnuniyeti KİT'lerin ticari banka kredilerinin artış eğilimini sürdürmesine neden olmuştur.³¹

Özellikle geçmiş yıllarda sık kullanılan bir diğer KİT finansman kaynağının da fonlar olduğu söylenebilir. KİT'lerin Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu ve Savunma Sanayini Geliştirme ve Destekleme Fonundan önemli miktarlarda finansman kaynağı sağladıkları görölmektedir.

KİT finansman kaynakları arasında sayılmamakla birlikte, aslında KİT'ler için birer finansman kaynağı teşkil eden bazı uygulamalar vardır:

Bunlardan biri KİT'lerin birbirlerine olan borçlarını ödememeleri suretiyle sağladıkları finansmandır. Birçok KİT diğer bir KİT'in ürettiği mal ya da hizmeti ara malı olarak kullanmakta, bu da aralarında mal ve para akımı doğurmaktadır. Aralarında ki bu ilişkidен doğan borçların ödemelerini geciktirmeleri ya da hiç ödeme yapmamaları, KİT'ler için yeni bir finansman kaynağı oluşturmaktadır.

Bütçe kanunlarında yer verilen hükümlerle, KİT'lerin hazineye olan borçlarının hazineden alacaklarına mahsup edilmesi işlemleri de KİT'lerin bazı borçlarının tasfiyesi anlamına gelmektedir ki, bu da KİT'lere bir başka finansman kaynağı yaratmaktadır.

KİT'lerin yıl sonunda elde ettikleri kârdan Devlete düşen pay, çoğunlukla Devletin ortaklık sıfatı nedeniyle ödemesi gereken sermayeye mahsup edilmektedir. Sermayesinin tamamı ödendiği halde, elde edilen kârdan Devlete

31 *İbid.*, ss. 69-70.

düşen payı ödemeyen KİT'lerin varlığı bilinmektedir. Bu durumda ödenmeyen kâr payları da KİT'ler için birer finansman kaynağı teşkil etmektedir. Aynı şekilde tahakkuk etmiş vergilerini ya da çalıştırdıkları personelin sosyal güvenlik kesintilerini ödemeyen KİT'ler de kendilerine yeni bir finansman kaynağı yaratmaktadırlar.³²

3. KİT'LERE KONSOLİDE BÜTÇEDEN YAPILAN TRANSFERLER

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin yasal dayanağı, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve KİT'lere görev veren Bakanlar Kurulu Kararlarıdır.

233 sayılı KHK'nin 30 uncu maddesinde, Bakanlar Kurulunca teşebbüslere kendi imkanlarıyla karşılayamayacakları yatırım görevleri verilmesi halinde bu görevlere ilişkin ve özkaynaklardan karşılanması gereken kısmın Devlet bütçesinden sermaye olarak yılı içinde karşılanacağı, 35 inci maddesinde ise görev zararlarının genel bütçeye konulacak ödeneklerle karşılanacağı hükme bağlanmıştır.

Öte yandan 233 sayılı KHK'nin 37 nci maddesinde; kuruluşların yatırım ve finansman açıklarının Hazinece karşılanacağı, finansman fazlasının da Hazineye devredileceği hükme bağlanmıştır.

233 sayılı KHK ayrıca, teşebbüslerin yatırım ve işletme faaliyetlerini plan, program ve bütçelere dayalı olarak yürüteceklerini ve teşebbüslerin yatırım ve finansman programlarının DPT tarafından Hazine Müsteşarlığının görüşü alınarak hazırlanacağını da hükme bağlamıştır.

³² *İbid.*, s. 71.

Esasen KİT'lerin bir yatırım ve finansman programı içinde yer alması 1961 Anayasası ile gelen planlama kavramının sonuçlarından biridir.³³

Teşebbüslere ait Yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programı Temmuz-Ağustos aylarında teşebbüs, DPT Müsteşarlığı, ilgili Bakanlık ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu temsilcilerinin katılımıyla, Hazine Müsteşarlığı yetkililerinin koordinatörlüğünde yapılan toplantılar sonucunda hazırlanmaktadır. Bu toplantılarda Program, uygulanacak makroekonomik varsayımlara göre önce kuruluş bazında düzeltilmekte daha sonra bütün KİT'leri kapsayacak şekilde genişletilerek hazırlanmaktadır. Daha sonra program taslağı Eylül ayında Yüksek Planlama Kurulu'nda yatırımlar açısından ele alınarak düzeltilmekte ve takvim yılı başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulunca karara bağlanmaktadır.

Bakanlar Kurulu Kararı haline getirilen Yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programı teşebbüslere tebliğ edilmekte ve teşebbüsler bu programda öngörülen hedeflere uygun olarak işletme ve yatırım bütçelerini hazırlamaktadırlar.

Programlar Hazine ve DPT yetkilileri tarafından gerekirse yılda 1-2 kez, genellikle Nisan-Mayıs aylarında revizyona tabi tutulmaktadır.

KİT finansmanı için temel belge niteliğinde olan Yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programı hazırlanırken ve yıl içinde revize edilirken çok dikkatli ve gerçekçi olunması, KİT'lerin başarısı için oldukça önem taşımaktadır.

Yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programı hazırlanırken teşebbüslerden, kâr/zarar tablosu, finansman tablosu, faiz dışı temel denge tablosu, duran varlık hareketi tablosu, duran varlık çıkışları tablosu, birikmiş amortisman ve tükenme payları tablosu, stok tablosu, dış borç hareketleri

³³ *İbid.*, s. 42.

tablosu, kanuni yükümlülükler tablosu, yatırım kur farkı faiz tablosu, hasılattan indirimler tablosu, ithalat ihracat bilgileri tablosu, mal hizmet satış maliyeti tablosu, iştirakler ve bağlı ortaklıklar sermaye hareket tablosu, iletişim bilgileri tablosu, borç/alacak tablosu, istihdam bilgileri tablosu, mali analiz tablosu, önemli yatırım projeleri tablosu, üretim tablosu, bilanço tablosu, enflasyon düzeltme hesabı tablosu, hasılat projeksiyon tablosu, yıllık personel hareketleri tablosu, yıllık istihdam giderleri tablosu ve nakit hareketleri projeksiyon tablosu istenilmektedir.

KİT Yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programı, esas itibariyle yukarıda açıklanan tablolardan yararlanılarak hazırlanan bir fon akım tablosundan ibarettir. İşletmelerde kullanılan fon akım tablolarından çok da farklı olmayan bu tablo, kaynaklar, ödemeler ve finansman dengesi tablosu olmak üzere üç kısımdan oluşmaktadır.

Kaynaklar tablosu; ele alınan dönemde ilgili KİT'e kaynak oluşturan aktifteki azalışları ve pasifteki artışları kapsamaktadır.

Ödemeler tablosu ise; aynı dönemde kuruluşun ödemesi niteliğini taşıyan aktifteki artışları ve pasifteki azalışları kapsamaktadır.

Normal bir işletmede kaynaklar ve ödemeler dengesi tablolarının sonuçları birbirine eşittir. Ancak KİT'lerde bu iki tablonun eşitlenmesi finansman dengesi tablosuyla sağlanmaktadır. Finansman dengesi tablosu; KİT'lere kendi bünyeleri dışında sağlanan kaynakların ve özelliği nedeniyle ayrıca izlenmesi öngörülen yatırım harcamalarının ayrı bir tablo da izlenebilmesi amacıyla oluşturulmuştur.³⁴

KİT'lerin finansman dengesi tablosunda yer alan kalemler ve bunların özellikleri şöyle özetlenebilir:

³⁴ *İbid.*, ss .44-45.

KİT'lerin toplam finansman ihtiyacı; sabit sermaye yatırımları, stoklardaki değişim, sabit kıymetler değişimi, iştirakler sermaye artışı ve fonlara ilişkin kanuni ödemeler kalemlerinin toplamından oluşmaktadır.

Bünye içi fonlar (kaynaklar); gerçek bir gider niteliğinde olmadıkları halde kuruluşların giderleri arasında yer alan (yedekler kalemi hariç) ve kuruluşlardan kaynak çıkışını gerektirmedikleri için onlara kaynak niteliğinde olan aşağıdaki kalemlerden oluşurlar:

- yedekler (dağıtılmayan kârlar)
- cari yıl amortismanı
- karşılıklar
- kur farkları
- hazine dışı ortaklar sermaye payı

Kurum dışı finansman kaynakları; toplam finansman ihtiyacı kaleminden bünye içi fonlar çıkarılarak hesaplanır. Bu tutarın bir kısmı bütçeden sağlanacak transferler ve fonlardan yapılacak aktarımlarla karşılanır.

KİT borçlanma gereği; toplam finansman ihtiyacının, bütçe transferleri ve fonlardan yapılan ödemelerle karşılanamayan kısmını ifade eder.

Ertelenen ödemeler; tahakkuk ederek ödenmesi gerektiği halde ödenmemiş olan her türlü borç bu hesapta izlenir.

Peşin ödemeler; ertelenen ödemelerin tersine, KİT'lerin tahsil etmesi gerektiği halde tahsil edemediği alacakları ile avans ödemeleri bu hesapta izlenir ve bu hesap para çıkışı gerektirdiği için KİT'lerin finansman ihtiyacını artırıcı yönde etkide bulunur.

Nakit ihtiyacı; KİT borçlanma gereği kaleminden ertelenen ödemelerin düşülmesi ve peşin ödemelerin ilave edilmesi ile hesaplanır ve KİT'lerin karşılamak zorunda oldukları finansman açığını gösterir.

Finansman kalemi; KİT nakit ihtiyacının nasıl karşılandığını gösterir. KİT'lerin nakit ihtiyacının finansmanı iç borçlanma, dış borçlanma ve kasa-banka değişimi yoluyla olmaktadır.

- *Kasa-Banka Değişimi:* Kuruluşların kasalarındaki nakit mevcudu ile bankalardaki mevduatlarının toplamından meydana gelen bu kalem, harcamaların finansmanı için KİT'lerin likiditesinde meydana gelen değişimleri gösterir.

- *İç Borçlanma:* Bu kalem kuruluşların finansman ihtiyaçlarının yurtiçinden karşılanan kısmını gösterir. İç borçlanma için üç kaynak mevcuttur;

- Merkez Bankası

- Ticari Banka

- Eximbank

- *Dış Borçlanma:* Dış borçlanma finansman ihtiyaçlarının yurtdışından karşılanan kısmını gösterir. KİT'lerin dış borçlanmaları, hazine garantili, hazine devirli krediler ve doğrudan dışarıdan borçlanma şeklindedir. Kullanım, kuruluşların kullandıkları dış proje kredileri ile diğer kredilerin TL karşılıklarının toplamından oluşur. Ödemeler ise, kuruluşların dış borçlarına ilişkin anapara, faiz ve gecikme cezası ödemelerinin izlendiği hesaptır.

Teşebbüslerin yatırım ve işletme faaliyetlerine dayanak teşkil eden yıllık genel yatırım ve finansman programının tespit edildiği Bakanlar Kurulu Kararları ekine ilişkin cetvellerden, varlıklar ile kaynaklar arasındaki fark ile

yatırımlar toplamının teşebbüslerin yıllık finansman ihtiyacını verdiği görülmektedir.

KİT'ler finansman ihtiyaçlarını; yedekler, amortismanlar, karşılıklar gibi bünye içi fonlarla ya da bütçe transferleri, dış proje kredileri, borçlanma gibi kurum dışı finansman kaynakları ile finanse ederler.

KİT'lerin kurum dışı finansman kaynaklarından biri olan bütçe transferleri sermaye, görev zararı ve yardım adlarıyla yapılmaktadır.

Bu durumda konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler üç kısımdan oluşmaktadır.

1. Sermaye: Hazine tarafından KİT'lere taahhüt edilen sermaye hissesinden ödenmeyen kısımlara mahsup edilmek üzere kuruluşlara aktarılan meblağlardır.

Devletin KİT'lere sermaye ödemesi iki şekilde olmaktadır. İlkinde bütçede yer alan ödenekten nakden ya da mahsuben (vergi gibi borçlarına karşılık) ödeme yapılmakta, ikincisinde ise bir alacaktan vazgeçilmekte ve bu işlem bütçeleştirilmektedir.

Alacaktan vazgeçilmesi ve bunun bütçeleştirilmesi suretiyle sermaye ödemesi işlemi şu şekilde olmaktadır:

Bir KİT'in yıl sonunda kâr elde etmesi durumunda, bu kârdan yasal indirim yapılacak ve kalanı ortaklara dağıtılacaktır. Bir ortak sıfatıyla Devlet, kendisine isabet eden kâr payını teşebbüs bünyesinde bırakarak ödenmemiş sermaye payına mahsup ettirebilmektedir. Böylece Devlet bir alacağından vazgeçmiş ve karşılığında aynı miktarda sermaye taahhüt borcu azalmış olmaktadır. Bu husus 233 sayılı KHK'nin 36 ncı maddesinde; "...4- Yukarıdaki indirimler yapıldıktan sonra kalan kâr, müesseselerde teşekküle, teşekküllerde

ise ödenmemiş sermayeye mahsup edildikten sonra bakiyesi Hazineye devredilir.” şeklinde hükme bağlanmıştır.³⁵

2. *Görev Zararı*: Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan bir diğer transfer kalemi, görev zararı ödemeleri amacıyla yapılan transferlerdir.

Dar anlamda görev zararı; KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının, siyasi otorite tarafından maliyetlerinin ve piyasa fiyatlarının altında belirlenmesi sonucu oluşmaktadır. Bu anlamıyla görev zararı, maliyet ile fiyat arasındaki farka kuruluşun sözkonusu mal ve hizmetleri piyasada satması halinde elde edeceği varsayılan kâr oranı ile hükümet tarafından KİT'lere özel görev verilmesi nedeniyle oluşan zarar toplamı olarak tanımlanmaktadır.³⁶

Geniş anlamda ise görev zararı; KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına, siyasi otorite tarafından müdahale edilmesi ve bu kuruluşlara özel görevler verilmesi sonucu ortaya çıkan zararlar ile bu zararların finansmanı için katlanılan maliyetler, gerçekleştirilen harcamaların fırsat maliyeti ile uygulamadan elde edilen toplumsal fayda arasındaki negatif fark olarak tanımlanabilir.

Görev zararlarının karşılanması için bütçeden yapılan transferler kamu harcaması niteliğindedir. Kamu harcamaları kamu gelirleriyle finanse edilmektedir. Ancak, kamu gelirleri kamu giderlerini karşılayamıyorsa aradaki fark borçlanmayla karşılanmaktadır. Bu durumda bir kamu harcaması olan görev zararlarının da borçlanmayla finanse edilmesi sözkonusu olabilir. Bu da görev zararlarının Devlete bir faiz yükü getirebileceği sonucunu vermektedir. O halde görev zararının finansmanı için katlanılacak olan faiz de geniş anlamda görev zararı kapsamına girmektedir.

³⁵ *İbid.*, s. 56.

³⁶ Kepenek, *a.g.e.*, s. 126.

Ayrıca, kamu bankalarının yüklendikleri görevler sonucunda doğan görev zararlarının zamanında ödenmemesi nedeniyle bunlara tahakkuk ettirilen faizler de görev zararlarının finansmanı için katlanılan bir maliyettir. Kamu bankaları için özellik arz eden bir diğer durum da, bankaların görev zararları nedeniyle ödemek zorunda kaldıkları BSMV’ni de görev zararlarıyla birlikte Devletten tahsil etmek istemeleridir. Kamu bankalarının görev zararları nedeniyle talep ettikleri faiz ve BSMV’ler de geniş anlamda görev zararı kapsamına girmektedir.

Geniş anlamda görev zararı kapsamına giren bir diğer husus ise, Devletin görev zararı ödemek için yarattığı kaynağın alternatif maliyetidir. Örneğin; bir kamu harcaması olarak görev zararları vergilerle finanse edilmişse, sözkonusu verginin kişilerden alınmaması durumunda bireylere sağlayacağı fayda, görev zararı harcamalarının alternatif maliyetini oluşturmaktadır. Benzer şekilde görev zararı harcamalarının borçlanmayla finanse edilmesi halinde, bireylerin paralarını borç vermemeleri halinde elde edecekleri fayda da, görev zararının alternatif maliyetini oluşturacaktır. Ayrıca görev zararının borçlanmayla finanse edilmesi halinde özel firmaların kredi ve sermaye piyasalarından dışlanması ve yükselen kredi faiz oranları da görev zararının fırsat maliyeti içinde değerlendirilmelidir.³⁷

Görev zararı doğuran faaliyetler, belli iktisadi ve sosyal amaçlarla devletin siyasi otoritesini kullanarak, bünyesinde bulunan bir takım kuruluşlar aracılığıyla, çeşitli iktisadi birimleri doğrudan ya da dolaylı olarak desteklemesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır.

233 sayılı KHK’nın “Teşebbüslerin Fiyat ve Tarifeleri” başlıklı 35 inci maddesinde; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların işletmelerinde üretilen mal ve hizmet fiyatlarını tespitinde serbest oldukları, ancak gerektiğinde üretilen

³⁷ Caşkurulu, a.g.e., s. 7.

mal ve hizmetlerin fiyatlarının Bakanlar Kurulunca tespit edilebileceği hükme bağlanmıştır.

Bu madde hükmüne göre; Bakanlar Kurulunca tespit olunan fiyatların maliyetlerin altında bulunması halinde oluşan zarar ile birlikte mahrum kalınan kâr, ait olduğu veya ait olduğu yılı izleyen yılın genel bütçesine konulacak ödenekle karşılanacaktır. Ayrıca, mahrum kalınan kâr tutarı mal ve hizmetin satış maliyeti üzerinden %10 kâr payı tahakkuk ettirilerek belirlenecektir.

Daha önceki uygulamalarda (440 sayılı Kanun, 60 sayılı KHK ve bu KHK'yi düzenleyen 2929 sayılı Kanunda) görev zararı, yalnız mal ve hizmetlerin maliyeti ile sözkonusu mal ve hizmetlerin hükümet tarafından belirlenen fiyatları arasındaki farka göre belirlenmekteydi. Ancak 233 sayılı KHK'da ise daha önceki uygulamalardan farklı olarak, mal ve hizmetlerin maliyetleri ile fiyatları arasındaki farka ilave olarak %10'luk kâr payı miktarı eklenmektedir. Böylelikle KİT'lerin fiyatları Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen mal ve hizmetleri piyasa koşulları ile satamamaları nedeniyle ortaya çıkan kâr kaybı da görev zararına eklenmiş olmaktadır.

233 sayılı KHK'nin 35 inci maddesi ayrıca, teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklara faaliyet konuları ile ilgili olarak Bakanlar Kurulunca görev verilebileceğini, gerektiğinde bu görev için yapılacak ödeme miktarının Bakanlar Kurulu Kararında belirtileceğini ve bu görevden doğan zarar ve mahrum kalınan kârın Hazine'ce karşılanacağını hükme bağlamıştır.

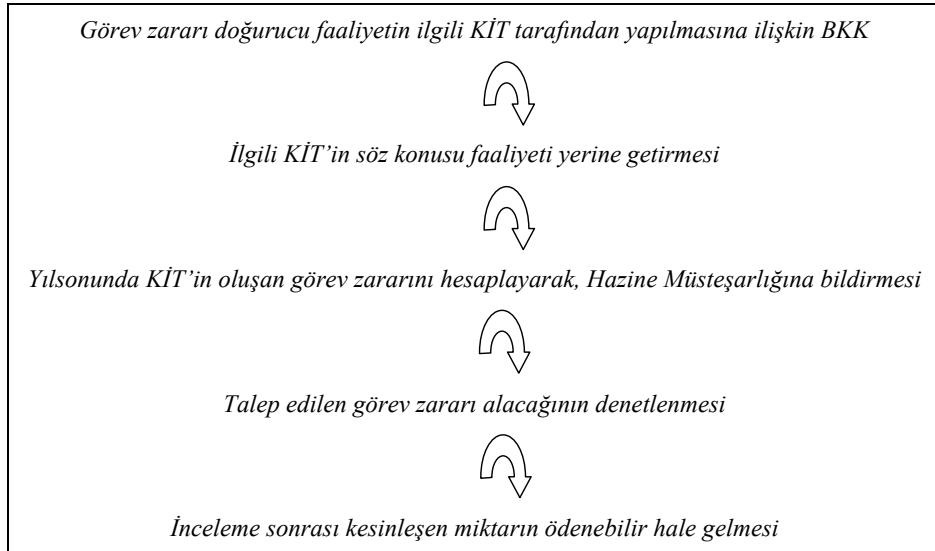
Bu durumda 233 sayılı KHK'nin 35 inci maddesi hükmünden görev zararının iki durumda ortaya çıkabileceği anlaşılmaktadır:

Birinci durumda; *KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının Bakanlar Kurulunca belirlenmesi ve belirlenen bu fiyatların maliyetin altında olması halinde, fiyat ile maliyet arasındaki fark ile mal ve*

hizmetin satış maliyeti üzerinden tahakkuk ettirilen %10 kâr payının toplamı görev zararı tutarını oluşturmaktadır.

Diğer durumda ise; KİT'lere Bakanlar Kurulu tarafından faaliyet konularıyla ilgili görev verilmesi ve bu görevden dolayı ortaya bir zarar çıkması ya da kârdan mahrum kalınması durumunda bunların toplam tutarı kadar görev zararı oluşacaktır.

Bakanlar Kurulunca bir KİT'e görev verilmesi halinde, meydana gelecek görev zararının oluşumu ve ödenmesi aşamalarında geçirdiği süreç şöyle özetlenebilir:



Yukarıda ifade edildiği üzere 233 sayılı KHK gereğince görev zararı iki durumda ortaya çıkmaktadır. Bunlardan KİT'lere Bakanlar Kurulunca faaliyet konularıyla ilgili görev verilmesi sonucunda oluşan görev zararlarına, destekleme alımı ile görevlendirilen KİT'ler örnek gösterilebilir. Destekleme alımı yapan KİT'lerin görev zararının, ürün alımlarını piyasa fiyatının üstünde yaparken oluştuğu yönünde genel bir kanı vardır. Ancak Devlet KİT'ler aracılığıyla piyasadaki yüksek fiyatla aldığı malın/ürünün tamamını elden çıkaramazsa ya da piyasadaki fiyatın altında satarsa da görev zararı oluşmaktadır.

Böyle bir durumda örneğin, destekleme alımı sonucu mevcut ürün elden çıkarılırken piyasa fiyatının altından çıkarılırsa görev zararı; hem piyasa fiyatının üstünde bir bedelle mal alışından hem de elden çıkarırken sözkonusu olan kaybın toplamından oluşacaktır.

Devlet ürünün tamamını elden çıkaramazsa görev zararı; hem alımdaki kayıp hem de ürünün tamamını elden çıkaramamadan kaynaklanan kaybın toplamından oluşacaktır.³⁸

Sınırlı bütçe imkanları ve KİT görev zararlarının boyutları göz önünde bulundurulduğunda her yıl tahakkuk eden görev zararlarının küçük bir kısmının ödenebildiği görülmektedir. Bu borçların bir kısmı yılı bütçe kanunlarında yer alan hükümler uyarınca, KİT'lerin ödenmemiş sermayelerine ve temettü paylarına karşılık mahsup edilerek, bir kısmı da nakden veya Özel Tertip Devlet Tahvili verilmek suretiyle ödenmektedir.

3. Yardım: Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin sonuncusu yardım adı altında yapılmaktadır. Yardım başlığıyla yapılan transferler, bir karşılık beklenilmeksizin KİT'lere aktarılan kaynaklardır.

Geçmiş yıllarda Geliştirme ve Destekleme Fonundan mevzuatı gereği Türkiye Elektrik Kurumu'na yapılan ödemeler, konsolide bütçeden yardım amaçlı yapılan transferlere örnek gösterilebilir.

KİT'lere konsolide bütçeden yapılan transferlerin yasal dayanaklarına ve bu transferlerin çeşitlerine değindikten sonra, 1995-2003 yılları arasında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlere ilişkin genel bilgilere yer verilecektir.

³⁸ *İbid.*, s. 141.

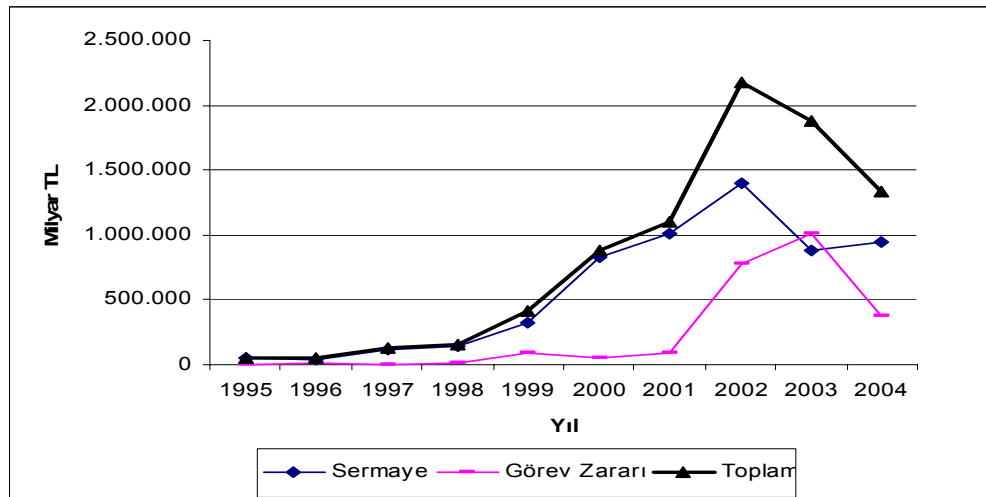
Tablo 13 1995-2003 yılları arasında yapılan transfer tutarlarını ve bu transferlerin kendi içindeki dağılımını, tablo 14 bu transferlerin KİT'ler itibariyle dağılımını ve tablo 15 KİT'lere yapılan transferlerin bir önceki yıla göre artış oranlarını göstermektedir.

Tablo 13- Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferler

Yıl	1995		1996		1997		1998		1999	
	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%
Sermaye	45.440	100	41.673	83	121.400	98	145.000	91	323.800	78
Görev Zararı	-		8.572	17	2.050	2	14.960	9	93.000	22
Toplam	45.440	100	50.245	100	123.450	100	159.960	100	416.800	100
Yıl	2000		2001		2002		2003		2004	
	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%
Sermaye	827.852	93	1.011.600	91	1.398.000	64	877.000	47	948.742	71
Görev Zararı	58.056	7	95.481	9	772.000	36	1.004.000	53	380.629	29
Toplam	885.908	100	1.107.081	100	2.170.000	100	1.881.000	100	1.329.371	100

Kaynak: 1995-2003 Yılları Kesin Hesap Kanunları, 2004 yılı rakamları için Hazine Müsteşarlığı verileri kullanılmıştır.

Grafik 1- Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferler



Tablo 14- Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transferlerin KİT'ler İtibariyle Dağılımı

Milyar TL

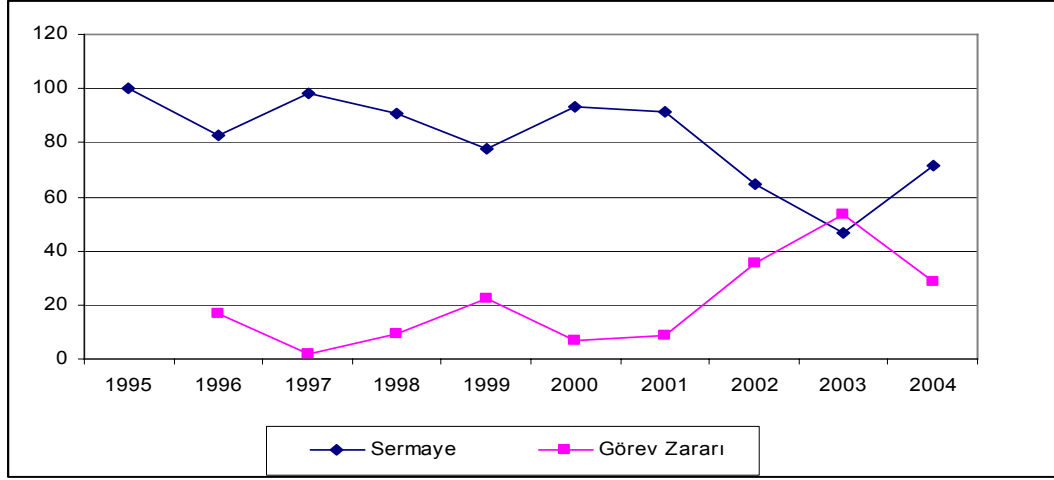
Yıl	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%
Kurum																				
T.Demir ve Çelik İşl. Gen. Müd.	1.530	3,3	3.093	6,1	2.388	1,9	700	0,4	6.100	1,5	8.300	0,9						0,0		
T.Taşkömürü Kurumu Gen. Müd.	14.285	31,1	14.879	29,3	26.853	21,5	39.133	24,5	94.860	22,8	250.958	28,3	259.400	23,4	357.000	16,5	380.550	20,2	382.300	28,8
T.Elektrik Üretim İletim A.Ş.					1.205	1,0					88.000	9,9	125.000	11,3				0,0		
T.Elektirik Dağıtım A.Ş.	450	1,0			430	0,3					3.200	0,4			25.000	1,2	369.393	19,6	65.286	4,9
TETAŞ															35.000	1,6	50.607	2,7	85.000	6,4
TPAO																		0,0		
BOTAŞ													7.000	0,6	250.000	11,5				
T.Şeker Fabrikaları A.Ş. Gen. Müd.			3.850	7,6	20.830	16,7	34.021	21,3	100.000	24,0	149.000	16,8	250.000	22,6			16.000	0,9	34.843	2,6
Toprak Mahsulleri Ofisi Gen. Müd.			1.000	2,0											602.000	27,7	408.000	21,7		
TEKEL Genel Müdürlüğü																				
T.C. Devlet Demiryolları Gen. Müd.	17.970	39,1	20.448	40,3	45.455	36,4	80.296	50,2	171.650	41,2	324.500	36,6	349.500	31,6	561.500	25,9	575.043	30,6	637.812	48,0
TCZDK							995	0,6												
SEKA							1.600	1,0									8.390	0,4		
Sümer Halı							1.215	0,8	2.690	0,6	3.450	0,4	6.000	0,5	8.745	0,4	4.983	0,3	2.000	0,2
Posta İşletmeleri							2.000	1,3												
ÇAYKUR Gen.Müd.									32.000	7,7	33.000	3,7	41.181	3,7	267.600	12,3			18.014	1,4
TİGEM									9.500	2,3	25.500	2,9	43.000	3,9	23.200	1,1	54.192	2,9	40.800	3,1
MKEK													26.000	2,3	39.955	1,8	4.683	0,2	3.316	0,2
Çay İşl.Gen.Müd.																	9.159	0,5		
TKİ																			60.000	4,5
Diğer Kuruluşlar	11.706	25,5	7.531	14,8	27.619	22,1														
İşletmeciler KİT Toplamı	45.941	100	50.801	100	124.780	100	159.960	100	416.800	100	885.908	100	1.107.081	100	2.170.000	100	1.881.000	100	1.329.371	100

1995, 1996 ve 1997 yılları verileri DPT Yılı Programları "İşletmeciler KİT Özet Finansal Göstergeleri" başlıklı tablolardan alınmış olup, bilgi mahiyetindedir. Bu yıllarda işletmeciler KİT toplamı; 233 sayılı KHK'ya ve 4046 sayılı Kanuna tabi kuruluşlar ile Türk Telekomun toplamını göstermektedir.

1998-2003 yılları verileri ise Kesin Hesap Kanunları verileriyle tutarlı olup, kesin verilerdir.

2004 yılı verileri Hazine Müsteşarlığından temin edilmiştir.

Grafik 2- KİT Transferlerinin Sermaye&Görev Zararı Dağılımı



Tablo 15- KİT'lere Yapılan Transferlerin Bir Önceki Yıla Göre Seyri

Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sermaye		-8	191	19	123	156	22	38	-37	8
Görev Zararı		-	-76	630	522	-38	64	709	30	-62
Toplam		11	146	30	161	113	25	96	-13	-29

Tablo 16- TEFE ve TÜFE Oranları

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TEFE Yıllık Ortalama	86	75,9	81,8	71,8	53,1	51,4	61,6	50,1	25,6	11,1
TEFE Yıl Sonu	65,6	84,9	91	54,3	62,9	32,7	88,6	30,8	13,9	13,8
TÜFE Yıllık Ortalama	89,1	80,4	85,7	84,6	64,9	54,9	54,4	45	25,3	10,6
TÜFE Yıl Sonu	76	79,8	99,1	69,7	68,8	39	68,5	29,7	18,4	9,3

Tablo 15’de yer verilen KİT transferlerinin bir önceki yıla göre artış oranları yıllar itibariyle fiyatlar genel düzeyinde meydana gelen değişikliklerle karşılaştırıldığında; KİT’lere yapılan transferlerin 1996-1998 arasında reel olarak bir düşüş gösterdiği, 1999 ve 2000 yıllarında reel bir artış eğiliminin başladığı görülmektedir. 2001 yılında tekrar düşüş gösteren eğilim 2002 yılında artmıştır. 2003 yılı gerçekleştirmeleri KİT’lere yapılan transferlerin yeniden düşmeye başladığını göstermektedir. 2004 yılında da görülmektedir ki, düşüş trendi devam etmiştir.

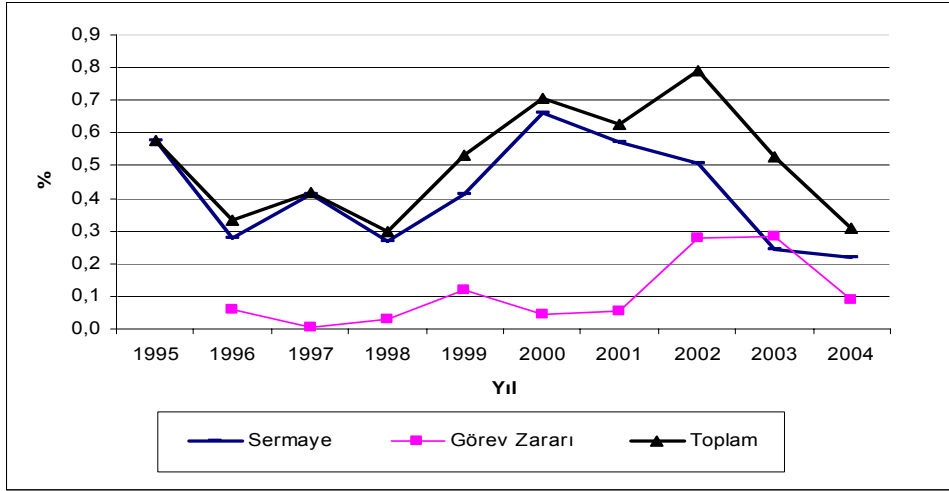
17 nolu tablodan KİT’lere yapılan transferlerin GSMH’ya oranına bakıldığında, 1995 yılında binde 6 olan oranın 2002 yılında binde 8’e kadar yükseldiği görülmektedir. 2003 yılında ise oran binde 5’e gerilemiştir. 2004 yılında düşüş trendi devam ederek, oran binde 3’e kadar düşmüştür.

Transferlerin detayına bakıldığında ise, yıllar itibariyle görev zararı ödemelerinin GSMH’ya oranının, sermaye mahsubu amaçlı ödemelerin GSMH’ya oranına kıyasla düşük seyrederken, son yıllarda artış eğilimine girdiği ve 2003 yılında binde 3’ü bulduğu görülmektedir. Ancak bu oran 2004 yılında tekrar azalış eğilimine girerek binde 1’e gerilemiştir. Sermaye mahsubu amaçlı yapılan transferlerin GSMH’ya oranı ise, 2000 yılında binde 7’ye kadar yükselmişken bu yıldan sonra azalma eğilimine girerek 2003 yılında binde 2’ye gerilemiştir. 2004 yılında ise aynı düzeyde kalmıştır.

Tablo 17- KİT’lere Yapılan Transferler/GSMH

Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sermaye	0,6	0,3	0,4	0,3	0,4	0,7	0,6	0,5	0,2	0,2
Görev Zararı		0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,3	0,3	0,1
Toplam	0,6	0,3	0,4	0,3	0,5	0,7	0,6	0,8	0,5	0,3

Grafik 3- KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH

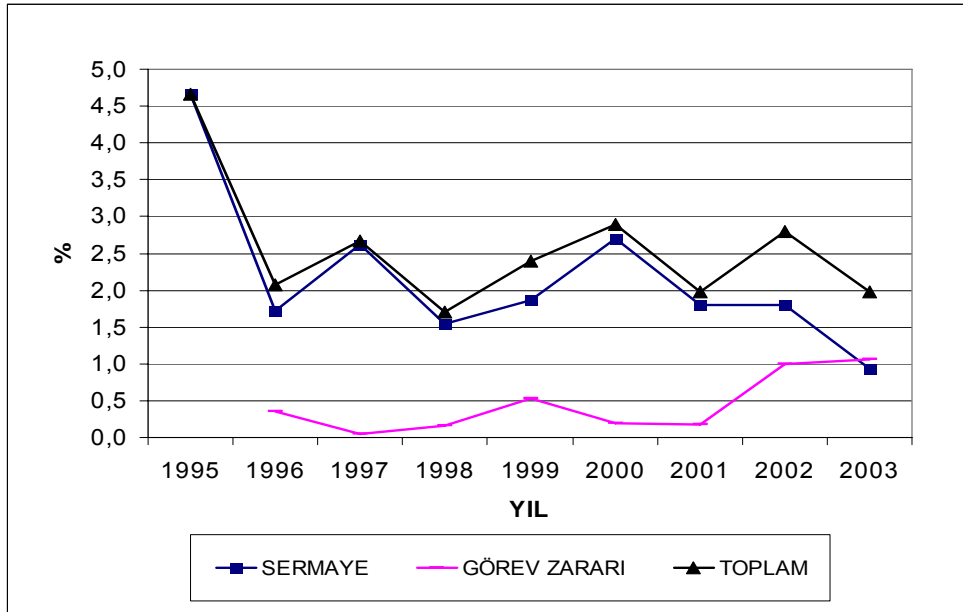


Toplam transfer harcamaları içinde KİT transferlerinin payına bakıldığında ise; dokuz yıllık süreçte en yüksek oranın %4,7 ile 1995 yılında sağlandığı, en düşük orana ise %1,7 ile 1998 yılında ulaşıldığı görülmektedir. Genel olarak inişli-çıkışlı bir seyir izleyen oran, 2003 yılında %2 olarak gerçekleşmiştir. 1995 yılında, 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz nedeniyle KİT'lere görev zararı amaçlı transfer yapılmamıştır. Bu nedenle 1995 yılında KİT'lere yapılan transferlerin tamamı sermaye teşkili amacıyla yapılan transferlerden oluşmuştur. 1995 yılında sermaye teşkili amacıyla yapılan transferler toplam transferlerin %4,7'sini oluşturmuştur. İzleyen yıllarda sermaye teşkili amacıyla yapılan transferlerin seyrine bakıldığında oranın, inişli-çıkışlı bir grafik sergilediği görülmektedir. 2003 yılında KİT'lere, toplam transfer harcamalarının %0,9'u oranında sermaye teşkili amaçlı transfer yapılmıştır. KİT'lere görev zararlarının finansmanı amacıyla yapılan transferlerde dokuz yıllık süreçte inişli çıkışlı bir grafik izlemiş, son yıllarda artış eğilimine girmiştir. 2003 yılında KİT'lere, toplam transferlerin %1,1'i oranında görev zararı ödemeleri için transfer yapılmıştır. (Tablo 18, Grafik 4)

Tablo 18- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları İçindeki Payı

Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sermaye	4,7	1,7	2,6	1,5	1,9	2,7	1,8	1,8	0,9
Görev Zararı		0,4	0,0	0,2	0,5	0,2	0,2	1,0	1,1
Toplam	4,7	2,1	2,7	1,7	2,4	2,9	2,0	2,8	2,0

Grafik 4- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları İçindeki Payı



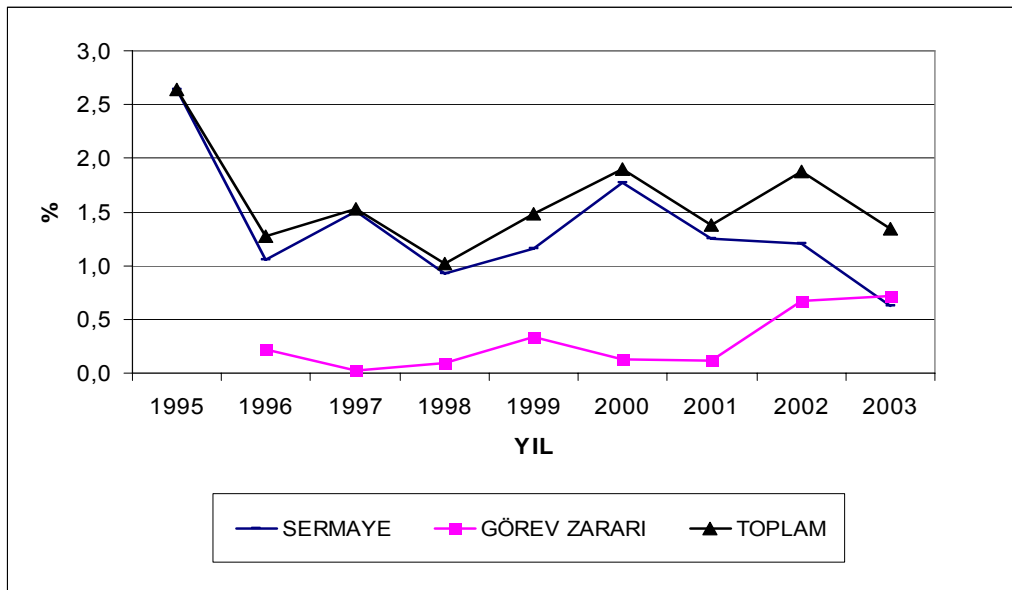
Son olarak KİT'lere yapılan transferlerin toplam konsolide bütçe harcamaları içindeki payına bakıldığında, 1995 yılında %2,6 ile en yüksek değerine ulaşan bu oranın, 1998 yılında %1 ile en düşük seviyesine indiği, 2003 yılında da %1,3 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Sermaye mahsubu amacıyla yapılan ödemelerin 1997, 1999 ve 2000 yıllarında artış eğilimi içinde olduğu,

diğer yıllarda ise sürekli azalış eğilimi içinde olduğu görülmektedir. Nitekim 1995 yılında sermaye mahsubu amacıyla yapılan transferler toplam konsolide bütçe harcamalarının %2,6'sını oluştururken, 2003 yılında bu oran %0,6'ya düşmüştür. Görev zararı amaçlı yapılan transferler ise 1996 yılında konsolide bütçe harcamalarının %0,2'sine denk gelirken, bu oran 2003 yılında artarak %0,7'ye yükselmiştir.(Tablo 19, Grafik 5)

Tablo 19- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı

Yıl	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Sermaye	2,6	1,1	1,5	0,9	1,2	1,8	1,3	1,2	0,6
Görev Zararı		0,2	0,0	0,1	0,3	0,1	0,1	0,7	0,7
Toplam	2,6	1,3	1,5	1,0	1,5	1,9	1,4	1,9	1,3

Grafik 5- KİT'lere Yapılan Transferlerin Konsolide Bütçe Harcamaları İçindeki Payı



Sonuç itibariyle 1995-2003 yılları arasındaki dokuz yıllık sürecin ilk ve son yıllarına bakıldığında, KİT'lere yapılan transferlerin GSMH, konsolide bütçe harcamaları ve toplam transfer harcamaları içindeki payının azalış eğilimi içinde olduğu söylenebilir.

3.1. 1995 Yılı

1980 yılından itibaren KİT'lerin bütçe ve ekonomi üzerindeki yüklerini hafifletmek amacıyla sürdürülen politikaların yapısal düzenlemelere yönelik olmaması nedeniyle, 1988 yılından sonra yaşanan ekonomik gelişmeler, KİT sisteminin temel sorunlarının yeniden ön plana çıkmasına neden olmuştur. 1988 yılından itibaren piyasa faiziyle borçlanmaya başlayan ve mali yapısı hızla bozulan KİT'ler, kamu finansman dengesi üzerinde yeniden önemli yük olmaya başlamıştır. Etkisini sadece kamu finansmanı üzerinde göstermekle kalmayıp, kaynakların rasyonel olmayan bir şekilde kullanılmasına yol açarak piyasa mekanizmasının işleyişini de olumsuz yönde etkileyen bu sorunların çözümü için, ekonomik politikalarda daha çok finansman maliyetlerini ve istihdamı azaltıcı tedbirlere ağırlık verilmiştir.

Bu çerçevede, KİT'lerin hızla bozulan mali yapılarını düzeltmek amacıyla 1992 yılında Tahkim Kanunu yürürlüğe konulmuş, aşırı finansman yükü getiren bazı kamu borçları konsolide edilmiş ve bütçe dışı ikraz uygulaması (Hazinenin nakit dışı devlet tahvili ihracı uygulaması) başlatılarak ticari banka kredilerinin önemli bir kısmının tasfiyesi sağlanmıştır. Kamu kurumlarının borçları karşılıklı olarak silinmiş, nakit ve finansman giderleri açısından geçici bir rahatlama sağlanmıştır.

Maaş ve ücretlerdeki reel artışların yavaşlaması, istihdam azaltıcı tedbirler alınması ve bütçe dışı ikraz uygulamasına devam edilmesi, KİT'lerin finansman durumlarının nispi olarak düzelmesini sağlamıştır. KİT sisteminin

finansal durumundaki iyileşme, 5 Nisan 1994 tarihinde alınan ekonomik kararların da etkisiyle 1994 yılında da devam etmiştir.

5 Nisan Ekonomik Önlemler Uygulama Planı çerçevesinde, KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmet fiyatlarının girdi maliyetlerini yansıtan bir düzeye gelmesi sağlanmıştır. IMF ile imzalanan Stand-By anlaşması gereği yeni borçlanmaya sınırlama ve borç ödeme zorunluluğu getirilmiştir. Tasarruf tedbirlerine özen gösterilmiş, döviz kurlarındaki artışlar dövize bağlı satış gelirlerini artırmıştır. Bütün bu gelişmeler sonucu mali disiplin altına sokulan KİT'lerin finansman giderleri azalmıştır. 1995 yılında KİT mal ve hizmet satış fiyatlarının yüksek oranda artırılması, hasılatın artmasını ve KİT sektörünün kâra geçmesini sağlamıştır.

1993 yılında %4,1 olan bütçe transferleri hariç borçlanma gereğinin GSMH içindeki payı, 1994 yılında %1,8'e gerilemiştir.

KİT mal ve hizmet fiyatlarının 1995 yılında girdi maliyetlerine göre belirlenmesi ve uluslararası fiyat hareketlerinden olumlu yönde etkilenmesi özellikle işletmeci KİT'lerin faktör gelirlerinin 8,3 kat artmasına sebep olmuştur.

İşletmeci ve özelleştirme kapsamındaki KİT'lerin gelir-gider dengesi 1995 yılında binde 7 oranında fazla vermiş ve kamu kesimi finansman gereksinimindeki düzelme önemli oranda bu kuruluşların finansman gereksinimindeki azalmadan kaynaklanmıştır.

Tarımsal destekleme alım fiyatlarında reel düzeyin korunmasına rağmen, rekoltenin düşük olmasının da etkisiyle, hububat destekleme alım fiyatlarının piyasa fiyatlarının altında kalması nedeniyle 1995 yılında TMO alımları düşük miktarlarda gerçekleşmiştir. Ayrıca, şeker pancarı alımları ve şeker üretimi azalmıştır. Üretim açığının karşılanması amacıyla şeker ithalatına gidilmiş ve ithalatın önemli bir kısmı özel firmalarca gerçekleştirilmiştir. Bu gelişmeler,

tarımsal destekleme ile görevli kuruluşların stoklama ve finansman maliyetlerinin azalmasına yol açmıştır.

KİT mal ve hizmet fiyatlarının uluslararası fiyat hareketlerinden olumlu yönde etkilenmesi 1995 yılında bazı kuruluşların kârlılıklarını önemli ölçüde artırmış, özellikle SEKA ve ETİBANK gibi kuruluşların performanslarında konjonktürel iyileşmeler gözlenmiştir.

KİT'lere aşırı finansman yükü getiren kısa vadeli ticari banka borçlarının tasfiyesine yönelik bütçe dışı ikraz uygulamasına 1995 yılında da devam edilmiş, bu çerçevede KİT'lere 4,8 trilyon lira tutarında tahvil verilmiştir. 1995 yılında imzalanan toplu iş sözleşmeleri ile KİT'lerde çalışan işçilere 1995 yılının birinci ve ikinci yarısı için %16'şar, 1996 yılının aynı dönemleri için sırasıyla %18 ve %20 oranında ücret artışı sağlanmıştır.

1995 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlere ilişkin olarak şunlar söylenebilir:

1995 yılında KİT'lere konsolide bütçeden 45 trilyon 440 milyar TL transfer yapılmıştır. 1995 yılında bir önceki yıl olduğu gibi 1994 krizi nedeniyle KİT'lere 233 sayılı KHK'nun 35 inci maddesi gereğince doğmuş görev zararlarına ilişkin ödeme yapılmamıştır.

1995 yılında KİT'lere yapılan toplam transfer konsolide bütçe harcamalarının %2,6'sına tekabül etmektedir. KİT'lere Yapılan Transferler/Transfer Harcamaları oranı ise %4,7 olarak gerçekleşmiştir.

Toplam Transfer Harcamaları/GSMH oranı %12,4 iken, KİT'lere yapılan transferlerin GSMH'ya oranı %0,6 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 20- 1995 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer

MİLYAR TL

TERTİP	AÇIKLAMA	1995				
		BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.01.3.001	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FINANSMAN PROGRAMINA DAHİL KURULUŞLAR	11.000	34.440	45.440	45.440	100
920.03.3.121	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FINANSMAN PROGRAMI GEREĞİNCE İLGİLİ KURULUŞLARA ÖDENECEK GÖREV ZARARLARI	5.000	-225	4.775	-	-
TOPLAM		16.000	34.215	50.215	45.440	90

910-KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİ

920-İKTİSADİ TRANSFERLER VE YARDIMLAR

Aşağıdaki tablo; 1995 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferleri, GSMH ile bazı bütçe büyüklüklerini ve bunların birbirine oranını göstermektedir.

**Tablo 21- 1995 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin
Karşılaştırmalar**

1995 Yılı			
<i>KİT'lere Yapılan Toplam Transfer</i>		45.440	
<i>Sermaye</i>		45.440	
<i>Görev Zararı</i>		-	
<i>Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		1.724.194	
<i>Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>	Milyar TL	975.259	
<i>Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		645.945	
<i>Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		102.989	
<i>Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		1.409.250	
<i>Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		1.084.350	
<i>GSMH</i>		7.854.887	
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Harcamaları</i>			2,6
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>			4,7
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		7,0	
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>	%	44,1	
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		3,2	
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		4,2	
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH</i>		0,6	

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni.

3.2. 1996 Yılı

1995 yılında fazla veren KİT'lerin finansman dengesi 1996 yılında açığa dönüşmüştür.

KİT'leri mali açıdan etkileyecek hükümet kararları Kasım 1996'dan itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe konulmuştur. Bu çerçevede, KİT'lerin banka hesaplarının dört kamu bankasında, Kamu Ortak Hesabında tutulması ve bunun Türk lirası ve döviz üzerinden açılan vadesiz iki ana hesaptan oluşması zorunlu hale getirilmiştir. Ayrıca, Kamu Ortak Hesabında toplanan mevduatın bu bankalar ve Hazine arasında imzalanacak protokol çerçevesinde belirlenecek faiz oranında Hazinesinin kullanımına açılması kararlaştırılmıştır.

KİT mal ve hizmet fiyatlarının girdi maliyetine göre belirlenmesi ve uluslararası fiyatlarda olumlu gelişmelere ek olarak, TMO alımlarının ve şeker üretiminin düşük düzeyde kalması TMO ve TŞFAŞ'nin stok maliyetlerini düşürmüş, sonuç olarak 1995 yılında bu KİT'lerin borçlanma gereksinimlerinin makul düzeyde kalmasını sağlamıştır. Ancak 1996 yılında TMO ve TŞFAŞ alımlarının ve dolayısıyla bu kuruluşların stok maliyetlerinin artması KİT'lerin borçlanma gereksiniminin önemli ölçüde artmasına sebep olmuştur. 1996 yılında TMO, TEKEL, TŞFAŞ, TTK, TDÇİ ve TCDD gibi kuruluşların borçlanma gereksinimlerinin toplam işletmeciler KİT borçlanma gereksinimi içindeki payı hızla artmıştır.

1996 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler hakkında şunlar söylenebilir:

KİT'lere 1996 yılında, 50 trilyon 244 milyar TL tutarında transfer yapılmıştır. Bu rakamın %83'ü sermaye teşkili, %17'si görev zararı ödemeleri amacıyla yapılan transferlerden oluşmuştur.

1996 yılında yapılan KİT transferleri bir önceki yıla göre %11 oranında artmıştır.

Tablo 22- 1996 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer

		MİLYAR TL				
		1996				
TERTİP	AÇIKLAMA	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.01.3.001	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMINA DAHİL KURULUŞLAR	40.000	1.673	41.673	41.673	99,9
920.03.3.121	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMI GEREĞİNCE İLGİLİ KURULUŞLARA ÖDENECEK GÖREV ZARARLARI	10.000	-1.428	8.572	8.572	100
TOPLAM		50.000	245	50.245	50.245	100

910-KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİ

920-İKTİSADİ TRANSFERLER VE YARDIMLAR

1996 yılında KİT'lere yapılan transferlerin konsolide bütçe içerisindeki payı bir önceki yıla göre azalarak %1,3'e inmiştir. Toplam transferler içindeki payı ise %2,1 oranına düşmüştür.

KİT transferleri, 1996 yılı bütçesinde yatırımlar için harcanan tutarın %19,7'sine personel ve diğer cari harcamalardan oluşan cari giderlerinse %3,9'una denk gelmektedir. Bir önceki yıl bu oranlar sırasıyla %44,1 ve %7 olarak gerçekleşmiştir.

1996 yılında toplam transfer giderlerinin GSMH'ya oranı %16,2, KİT'lere transferlerin GSMH'ya oranı ise %0,3 olarak gerçekleşmiştir.

Aşağıdaki tablo; 1996 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferleri, GSMH ile bazı bütçe büyüklüklerini ve bunların birbirine oranını göstermektedir.

**Tablo 23- 1996 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin
Karşılaştırmalar**

1996 Yılı		
<i>KİT'lere Yapılan Toplam Transfer</i>	<i>Milyar TL</i>	50.245
<i>Sermaye</i>		41.673
<i>Görev Zararı</i>		8.572
<i>Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		3.961.308
<i>Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		2.419.712
<i>Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		1.286.240
<i>Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		255.356
<i>Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		2.727.958
<i>Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		2.244.094
<i>GSMH</i>		14.978.067
<i>Bir Önceki Yıla Göre Artış</i>		10,6
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		1,3
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		2,1
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		3,9
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		19,7
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		1,8
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		2,2
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH</i>		0,3

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni.

3.3. 1997 Yılı

1997 yılında tarımsal destekleme politikaları, imzalanan toplu iş sözleşmeleri ile sağlanan yüksek oranlı ücret artışları ve dünya hammadde ve aramalı fiyatlarındaki düşüşler işletmeci KİT'lerin borçlanma gereğini artıran faktörler olmuştur.

Tarımsal ürün destekleme alım fiyatlarında 1995 yılından itibaren sağlanan yüksek düzeyli reel artışlar nedeniyle, tarımsal ürün alımı yapmakta olan kuruluşların alım miktarları ve giderleri hızla artmıştır. Özkaynakların yetersizliği ve stok geri dönüş hızlarının düşüklüğü karşısında, tarımsal ürün alımı yapmakta olan KİT'ler artan bir şekilde yabancı kaynak kullanımına yönelmek zorunda kalmışlardır.

Nitekim 1995 yılında toplam işletmeci KİT stok artışlarının %46'sı tarımsal ürünlerden kaynaklanmakta iken, 1996 yılında bu oran %70'e, 1997 yılında ise %87'ye yükselmiştir. Diğer taraftan 1997 yılında tarımsal ürün stoklarındaki artış 1995 yılına göre cari fiyatlarla 23 kat fazla gerçekleşmiştir.

Aynı dönemde tarımsal ürün alımı yapan kuruluşlar dışındaki işletmeci KİT'lerde stok artışları cari fiyatlarla 3 katına yükselmiştir. Bu gelişmeler sonucunda tarımsal ürün alımı yapan işletmeci KİT borçlanma gereğinin GSMH içindeki payı 1996 yılında %0,7 iken 1997 yılında %1,3'e yükselmiştir. Buna karşılık tarımsal ürün alımı yapmakla görevli KİT'ler dışında kalan kuruluşlar, 1996 yılında GSMH'nin %1,1'i, 1997 yılında ise %0,7'si oranında finansman fazlası vermişlerdir.

Toplam işletmeci KİT sistemi 1996 yılında GSMH'nin binde 4'ü oranında fazla vermekte iken, 1997 yılında işletmeci KİT borçlanma gereğinin GSMH içindeki payı %0,6 olmuştur.

1997 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler ve bunlara ilişkin yorumlara aşağıda yer verilmiştir:

1997 yılında, KİT'lere konsolide bütçeden 121 trilyon 400 milyar TL'si sermaye, 2 trilyon 50 milyar TL'si görev zararı ödemesi olmak üzere toplam 123 trilyon 450 milyar TL transfer yapılmıştır.

Yılın başında sermaye ve görev zararı ödemeleri için 91 trilyon TL ayrılmışken, yıl içinde doğan ihtiyaçlar gereği yapılan eklemeler ve transferler sonucu yılsonu harcanan tutar 123,450 milyar TL'ye ulaşmıştır.

Yapılan KİT transferlerinin dağılımına bakıldığında % 98'inin sermaye , %2'sinin görev zararı olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Tablo 24- 1997 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer

		MİLYAR TL				
		1997				
TERTİP	AÇIKLAMA	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.01.3.001	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FINANSMAN PROGRAMINA DAHİL KURULUŞLAR	76.000	46.400	122.400	121.400	99
920.03.3.121	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FINANSMAN PROGRAMI GEREĞİNCE İLGİLİ KURULUŞLARA ÖDENECEK GÖREV ZARARLARI	15.000	-12.950	2.050	2.050	100
TOPLAM		91.000	33.450	124.450	123.450	99

910-KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİ

920-İKTİSADİ TRANSFERLER VE YARDIMLAR

1997 yılında, 123 trilyon 450 milyar TL ile bir önceki yıl rakamına göre %146 oranında artan transfer rakamı toplam transfer giderlerinin %2,7'sine ulaşmıştır. Konsolide bütçe içindeki payı ise %1,5 olmuştur.

Toplam Transferler/GSMH %15,7'ye düşerken KİT Transferleri/GSMH oranı bir önceki yıla göre artarak %0,4'e çıkmıştır.

KİT'lere yapılan transferlerin yatırım giderlerine oranı bir önceki yılda olduğu gibi azalmaya devam ederek %19,3 olarak gerçekleşmiş, cari giderlere oranı ise artarak %4,4'e çıkmıştır.

Aşağıdaki tablo; 1997 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferleri, GSMH ile bazı bütçe büyüklüklerini ve bunların birbirine oranını göstermektedir.

**Tablo 25- 1997 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin
Karşılaştırmalar**

1997 Yılı		
<i>KİT'lere Yapılan Toplam Transfer</i>	<i>Milyar TL</i>	123.450
<i>Sermaye</i>		121.400
<i>Görev Zararı</i>		2.050
<i>Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		8.050.252
<i>Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		4.621.820
<i>Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		2.788.298
<i>Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		640.134
<i>Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		5.815.099
<i>Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		4.745.484
<i>GSMH</i>		29.393.262
<i>Bir Önceki Yıla Göre Artış</i>		146
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		1,5
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		2,7
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		4,4
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		19,3
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		2,1
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		2,6
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH</i>		0,4

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni.

3.4. 1998 Yılı

1998 yılında tarımsal destekleme politikalarına devam edilmekle beraber, izlenen politikalar gereği yapılan transferler bütçe kaynağından değil, kamu bankaları aracılığı ile karşılanmıştır. Böylece, tarımsal destekleme transferlerinin hem bütçe harcamaları içindeki payı hem de GSMH'ya oranı azalmıştır.

KİT'lerin finansman dengesinde, GSMH'ya oran olarak, 1995 yılından itibaren binde 2 ile binde 5 arasında verilen fazla, 1998 yılında %1,3 oranında açığa dönmüştür.

KİT'lerin finansman dengesindeki bu açık işletmeci KİT'lerden kaynaklanmıştır. İşletmeci KİT'lerin finansman gereksiniminin artmasına tarımsal ürün destekleme alımı yapan KİT'ler neden olmuştur. İşletmeci ve özelleştirme kapsamındaki KİT'ler dahil olmak üzere, görev zararlarının artması, personel harcamaları ve işletme zararları KİT borçlanma gereğini arttıran faktörler olmuşlardır.

1998 yılı konsolide bütçesinden işletmeci KİT'lere yapılan transferlerin, GSMH'ya oranı binde 3 olarak gerçekleşmiştir. Bütçe transferleri dahil edildiğinde, GSMH'ya oran olarak, %1,3 olan işletmeci KİT'lerin finansman açığı, bütçe transferleri hariç tutulduğunda %1,7'ye çıkmıştır.

Hububat, şeker pancarı ve tütün dışındaki ürünlerin devlet destekleme alımları kapsamı dışında bırakılması uygulamasına 1998 yılında da devam edilmiştir. TSKB'nin satın aldığı ürünler destekleme alımları dışında bırakılmış, bu kuruluşların finansman gereksinimi DFİF'den karşılanmaya çalışılmıştır. Destekleme alımları için yapılan ödemelerin GSMH içindeki payı 1997 yılında %1'den, 1998 yılında %1,4'e çıkmıştır. Bu oran TSKB alımları ile birlikte GSMH'nın %2,3'ne ulaşmaktadır.

Tarımsal destekleme alım fiyatları, 1998 yılında ortalama olarak enflasyon oranı kadar artmıştır. Tarımsal destekleme alım miktarları, tarımsal üretimdeki artış nedeniyle program düzeyinin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durum, tarımsal destekleme alımları yapan işletmeci KİT'lerde stokların artmasına neden olmuştur.

1998 yılında KİT'lere konsolide bütçeden yapılan transferler için şunlar söylenebilir:

KİT'lere 1998 yılında konsolide bütçeden, 159 trilyon 960 milyar TL transfer yapılmıştır. Bu tutarın %91'i yani 145 trilyon TL'si sermaye adı altında, %9'u yani 14 trilyon 960 milyar TL'si ise görev zararı ödemeleri için aktarılmıştır. KİT transferleri bir önceki yıla göre ise %30 oranında artmıştır.

Tablo 26- 1998 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer

		MİLYAR TL				
		1998				
TERTİP	AÇIKLAMA	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.01.3.001	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMINA DAHİL KURULUŞLAR	145.000	-	145.000	145.000	100
920.03.3.121	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMI GEREĞİNCE İLGİLİ KURULUŞLARA ÖDENECEK GÖREV ZARARLARI	15.000	-	15.000	14.960	99,7
TOPLAM		160.000	0	160.000	159.960	100

910-KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİ

920-İKTİSADİ TRANSFERLER VE YARDIMLAR

1998 yılında, sermaye adı altında başlangıç ödeneği olarak konulan 145 trilyon TL'nin tamamı Kesin Hesap Kanununda ifade edildiği üzere; maaş ve ücret ödemelerinde kullanılmak üzere ödenmiştir. Görev zararı karşılığı olarak

başlangıçta konulan 15 trilyon TL ödenegin ise yıl sonunda %99,7'si kullanılmıştır.

KİT transfer rakamı konsolide bütçenin %1'ine, GSMH'nın %0,3'üne tekabül etmektedir. Ayrıca toplam bütçe gelirlerinin %1,4'üne, vergi gelirlerininse %1,7'sine denk gelmektedir.

1998 yılında konsolide bütçe yatırım harcamalarının %16'sı, cari giderlerinse %3,1'i oranında KİT'lere transfer yapılmıştır.

Aşağıdaki tablo; 1998 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferleri, GSMH ile bazı bütçe büyüklüklerini ve bunların birbirine oranını göstermektedir.

**Tablo 27- 1998 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin
Karşılaştırmalar**

1998 Yılı		
<i>KİT'lere Yapılan Toplam Transfer</i>	<i>Milyar TL</i>	159.960
<i>Sermaye</i>		145.000
<i>Görev Zararı</i>		14.960
<i>Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		15.614.441
<i>Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		9.427.281
<i>Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		5.187.840
<i>Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		999.320
<i>Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		11.811.065
<i>Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		9.228.596
<i>GSMH</i>		53.518.332
<i>Bir Önceki Yıla Göre Artış</i>		30
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Harcamaları</i>	1,0	
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>	1,7	
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>	3,1	
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>	16,0	
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>	1,4	
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>	1,7	
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH</i>	0,3	

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni.

3.5. 1999 Yılı

Hububat, şeker pancarı ve tütün dışındaki ürünlerin devlet destekleme alımları kapsamı dışında bırakılması uygulamasına 1999 yılında da devam edilmiştir. TSKB'nin satın aldığı ürünler, 1998 yılında olduğu gibi devlet destekleme alımları dışında bırakılmış, bu kuruluşların finansman gereksinimi DFİF'den karşılanmaya çalışılmıştır. Destekleme alım bedellerinin GSMH içindeki payı 1998 yılında %2,4'den, 1999 yılında %1,7'ye gerilemiştir.

1998 ve 1999 yıllarında destekleme fiyatları genelde hedeflenen enflasyon oranına uygun olarak belirlenmiştir. 1998 yılında, küresel krizin etkisiyle dünya fiyatlarındaki hızlı düşüş, olumlu hava koşullarına bağlı üretimdeki artış ve yüksek finansman maliyetlerinin özel kesimin piyasaya girişini sınırlandırması kamu kuruluşlarının alım miktarlarını yükselterek tarımsal destekleme politikalarının kamu finansmanı üzerindeki olumsuz etkisini artırmıştır. 1999 yılında tarımsal üretimdeki gerilemeye bağlı olarak buğday, arpa, pamuk, şeker pancarı ve fındık alımlarında önemli ölçüde düşüş gözlenmiştir.

1999 yılında işletmeci KİT'lerin borçlanma gereğinin GSMH'ya oranında yaşanan artışta, toplu iş sözleşmelerinde ve destekleme alım fiyatlarında verilen yüksek oranlı artışlar, tarımsal desteklemeci kuruluşların yüksek stok seviyeleri nedeniyle finansman maliyetlerinin artması ve ekonomik durgunluğun hasılat üzerindeki olumsuz etkisi belirleyici olmuştur.

1999 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler hakkındaki rakamsal gelişmeler şöyle olmuştur:

Tablo 28- 1999 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer

		MİLYAR TL				
		1999				
TERTİP	AÇIKLAMA	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.01.3.001	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMINA DAHİL KURULUŞLAR	310.000	16.900	326.900	323.800	99,1
920.03.3.121	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMI GEREĞİNCE İLGİLİ KURULUŞLARA ÖDENECEK GÖREV ZARARLARI	80.000	13.000	93.000	93.000	100
TOPLAM		390.000	29.900	419.900	416.800	99

910-KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİ

920-İKTİSADİ TRANSFERLER VE YARDIMLAR

1999 yılının başında KİT'lere 416,800 milyar TL transfer yapılmıştır. Bu transferin 323 trilyon 800 milyar TL'si (%78) sermaye, 93 trilyon TL'si (%22) ise görev zararı ödemeleri için yapılmıştır.

Toplam transfer harcamalarının %2,4'üne tekabül eden KİT transferleri 1999 yılında GSMH'nin %0,5'ine ulaşmıştır. Toplam transferlerin GSMH'ya oranı ise %22,2'dir.

Yapılan KİT transferleri konsolide bütçenin %1,5'ine denk gelmektedir.

Transfer harcamaları yine bu yıl içinde cari giderler için yapılan harcamaların %4,5'ine, yatırım harcamalarının ise %27'sine denk gelmektedir.

Aşağıdaki tablo; 1999 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferleri, GSMH ile bazı bütçe büyüklüklerini ve bunların birbirine oranını göstermektedir.

**Tablo 29- 1999 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin
Karşılaştırmalar**

1999 Yılı		
<i>KİT'lere Yapılan Toplam Transfer</i>	<i>Milyar TL</i>	416.800
<i>Sermaye</i>		323.800
<i>Görev Zararı</i>		93.000
<i>Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		28.084.685
<i>Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		17.367.468
<i>Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		9.172.790
<i>Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		1.544.427
<i>Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		18.657.677
<i>Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		14.802.280
<i>GSMH</i>		78.282.967
<i>Bir Önceki Yıla Göre Artış</i>		161
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		1,5
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		2,4
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		4,5
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		27,0
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		2,2
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		2,8
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH</i>		0,5

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni.

1995-1999 yılları arasında; YPK'nın 10.11.1987 tarih ve 87/25 sayılı Kararı ile T.Gemi Sanayi A.Ş.'ne tersane sübvansiyonu olarak kullandırılması öngörülen tutarlar, T.Gemi Sanayi A.Ş.'nin 1991 yılından itibaren yıllık genel yatırım ve finansman programları çerçevesinde adı geçmesi nedeniyle genel bütçeden yapılan KİT transferi olarak düşünülebilir.

Bu durumda T.Gemi Sanayi A.Ş.'ne finansman durumu dikkate alınarak ve bu faaliyete ilişkin olarak 1995-1999 yılları arasında “İktisadi Devlet Teşekküllerine ve Kamu İktisadi Kuruluşlarına Yapılacak Yardımlar” harcama kalemiyle genel bütçeden;

1995 yılında	→	71,625 milyar TL
1996 yılında	→	100 milyar TL
1997 yılında	→	190 milyar TL
1998 yılında	→	300 milyar TL
1999 yılında	→	186 milyar TL

transfer yapıldığı söylenebilir.

3.6. 2000 Yılı

2000 yılında, kamu finansman dengesinin bozulması ve reel faizlerin yüksek seviyesini koruması nedeniyle borç stokunun artması, enflasyonun hızlanma eğilimine girmesi ve ekonomik daralmanın sürmesi orta vadeli ve kapsamlı bir programın uygulanması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. 2000 yılında Türkiye ekonomisindeki gelişmelerin temel belirleyicisi, yılbaşında uygulamaya konulan “Enflasyonu Düşürme Programı” olmuştur.

Programın orta vadeli amaçları, 3 yıllık bir süreçte enflasyonu tek haneli rakamlara indirmek, reel faiz oranlarını makul bir düzeye düşürmek, ekonominin

büyüme potansiyelini artırmak ve ekonomideki kaynakların daha etkin kullanımını sağlamak olarak belirlenmiştir.

Ayrıca “yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve özelleştirmenin hızlandırılması” ilkesine Programın üç temel unsurundan biri olarak yer verilmiştir.

1994 yılından itibaren uygulanmaya başlanılan hububat, şeker pancarı ve tütün dışındaki ürünlerin devlet destekleme alımları kapsamı dışında bırakılması uygulamasına 2000 yılında da devam edilmiştir. Bu yılda da satın aldığı ürünler devlet destekleme alımları dışında bırakılmış olan TSKB'nin finansman gereksinimi, DFİF'den karşılanmıştır.

Destekleme fiyatları, 2000 yılında genelde hedeflenen enflasyon oranına ve dünya fiyatlarına uygun olarak tespit edilmiş ve 1999 yılına göre ortalama olarak %27,8 oranında artırılmıştır.

2000 yılında tarımsal destekleme sisteminin değiştirilmesine yönelik politikalar gündeme gelmiştir. Bu çerçevede TSKB'nin özleştirilmesine yönelik olarak 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun çıkarılmış ve borçlarının tasfiyesi karara bağlanmış, tütün alımları için bir destekleme ofisi kurulması kararlaştırılmıştır. Ayrıca destekleme alımları yerine doğrudan gelir desteği sistemine geçiş için çalışmalar başlatılmıştır.

Özellikle destekleme alım fiyatlarının hedeflenen enflasyon oranı ve dünya fiyatları dikkate alınarak artırılması, destekleme alım miktarlarının nispi olarak azalması, faiz oranlarının düşmesiyle finansman maliyetlerinin azalması, destekleme alımı yapan işletmeciler KİT'lerin borçlanma gereğinin GSMH'ya oranının azalmasında etkili olmuştur.

Ancak enerji alanında faaliyet gösteren KİT'lerin borçlanma gereği, uluslararası petrol fiyatlarının hızla artması, düşük maliyetli hidrolik enerji

üretimini kuraklık nedeniyle azalması ve TEAŞ'ın enerji tedarik yapısının değişerek hariçten alınan yüksek maliyetli enerji miktarının yükselmesi nedeniyle önemli ölçüde artmıştır.

Bu gelişmeler sonucunda, borçlanma gereğinin GSMH içindeki payı tarımsal destekleme alımı yapan işletmeci KİT'lerde 1999 yılındaki %1,5 seviyesinden 2000 yılında %0,7 seviyesine gerilerken, enerji alanında faaliyet gösteren işletmeci KİT'lerde bu oran, 1999 yılındaki %0,1 seviyesinden 2000 yılında %1,1 seviyesine yükselmiştir.

2000 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlere ilişkin olarak ise şunlar söylenebilir:

2000 yılı itibariyle KİT'lere yapılan transferlere ilişkin nihai rakamlara bakıldığında, KİT'lere yapılan transferlerin 1999 yılına kıyasla %113 oranında arttığı ve 885 trilyon 908 milyar TL'ye ulaştığı görülmektedir.

Tablo 30- 2000 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer

		MİLYAR TL				
		2000				
TERTİP	AÇIKLAMA	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.01.3.001	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMINA DAHİL KURULUŞLAR	595.000	244.645	839.645	827.852	98,6
920.03.3.121	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMI GEREĞİNCE İLGİLİ KURULUŞLARA ÖDENECEK GÖREV ZARARLARI	5.000	53.155	58.155	58.056	99,8
TOPLAM		600.000	297.800	897.800	885.908	99

910-KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİ

920-İKTİSADİ TRANSFERLER VE YARDIMLAR

2000 yılında toplam KİT transfer tutarı, konsolide bütçenin %1,9'una denk gelmektedir.

KİT'lere sermaye amaçlı yapılan ödemeler 827 trilyon 852 milyar TL (%93), görev zararı amaçlı yapılan transferler ise 58 trilyon 56 milyar TL(%7)'dir. Yıl sonunda KİT transferleri için başlangıç ödeneğinin %48 üzerinde ödeme yapılmıştır.

2000 yılında toplam transfer giderlerinin GSMH'ya oranı %24,4 iken, KİT transferlerinin GSMH'ya oranı %0,7 olarak gerçekleşmiştir.

KİT'lere konsolide bütçeden transfer edilen tutar, konsolide bütçe yatırım harcamalarının %35,8'ine, konsolide bütçe cari harcamalarının ise %6,5'ine denk gelmektedir.

2000 yılında toplam konsolide bütçe gelirlerinin %2,6'sı, vergi gelirlerininse % 3,3'ü tutarında KİT transferi yapılmıştır.

Aşağıdaki tablo; 2000 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferleri, GSMH ile bazı bütçe büyüklüklerini ve bunların birbirine oranını göstermektedir.

**Tablo 31- 2000 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin
Karşılaştırmalar**

2000 Yılı		
<i>KİT'lere Yapılan Toplam Transfer</i>	<i>Milyar TL</i>	885.908
<i>Sermaye</i>		827.852
<i>Görev Zararı</i>		58.056
<i>Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		46.705.028
<i>Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		30.615.975
<i>Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		13.613.937
<i>Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		2.475.116
<i>Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		33.440.143
<i>Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		26.503.698
<i>GSMH</i>		125.596.129
<i>Bir Önceki Yıla Göre Artış</i>		113
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		1,9
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		2,9
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		6,5
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		35,8
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		2,6
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		3,3
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH</i>		0,7

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni.

3.7. 2001 Yılı

Türkiye ekonomisi 2001 yılının başında mali piyasalarda yaşanan krizin ardından daralma sürecine girmiştir. Yılın ilk dokuz aylık döneminde bir önceki yılın aynı dönemine göre GSMH %8,3, GSYİH ise %6,4 oranlarında gerilemiştir. Ekonomik krizle birlikte ortaya çıkan hızlı sermaye çıkışları, başta döviz kuru olmak üzere ekonomide artan belirsizlikler ve ekonomik birimlerde meydana gelen güven kaybı iç talebin ve dolayısıyla ekonominin daralmasına neden olmuştur.

2000 yılı sonunda ve 2001 yılı başında yaşanan krizler, finansal kesimin kırılğan yapısını önemli derecede artırmış ve finansal kesimin en önemli kısmını oluşturan bankaların mali yapılarında ciddi bozulmalar yaşanmıştır. 2001 yılı Mayıs ayı içerisinde uygulamaya konulan programın önceliklerinden biri bankacılık kesiminin yeniden yapılandırılması olmuştur.

2001 yılında işletmeci KİT'lerin borçlanma gereğinin GSMH'ya oranında sağlanan iyileşmede, enerji alanında faaliyet gösteren KİT'lerin fiyatlarının enflasyon ve dolar kurundaki gelişmelere paralel olarak artırılmasının etkisi olmuştur.

Başta gübre olmak üzere tarımsal girdi sübvansiyonlarına ilişkin harcamaların azaltılmasına yönelik uygulamaya 2001 yılında da devam edilmiştir. Tarımsal girdi sübvansiyonları için, 2000 yılında bütçeden 121 trilyon Türk lirası tahsis edilirken, bu miktar 2001 yılında 105 trilyon Türk lirasına düşürülmüştür. Tarımda mevcut destekleme politikasının değiştirilmesi amacıyla, 2000 yılında gerekli mevzuat değişiklikleri yapılarak, çiftçilere doğrudan gelir desteği verilmesi ve çiftçi kayıt sistemi oluşturulması hedeflenmiştir. Böylece, aşamalı olarak mevcut destekleme alım sisteminin kaldırılması ve fiyatların piyasa koşullarında oluşması amaçlanmıştır. 2001 yılında, doğrudan gelir desteği sistemi ile ilgili pilot uygulama başlatılmıştır.

2001 yılında uygulanmaya başlanan Tarım Reformu Uygulama Projesi ile; fiyat ve girdi desteği şeklindeki tarımsal desteklerin kaldırılarak doğrudan gelir desteği sistemine geçilmesi, fındık, çay ve tütün gibi arz fazlası olan ürünlerde alternatif ürünlere geçişin sağlanması ve TSKB'nin yeniden yapılandırılması öngörülmüştür. Bu çerçevede Tarım Reformu Uygulama Projesi ile destekleme alımları kademeli olarak kaldırılmaya başlanmıştır.

Tablo 32- 2001 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer

		MİLYAR TL				
		2001				
TERTİP	AÇIKLAMA	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.01.3.001	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMINA DAHİL KURULUŞLAR	560.000	451.600	1.011.600	1.011.600	100
920.03.3.121	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMI GEREĞİNCE İLGİLİ KURULUŞLARA ÖDENECEK GÖREV ZARARLARI	300.000	-204.500	95.500	95.481	99,9
TOPLAM		860.000	247.100	1.107.100	1.107.081	100

910-KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİ

920-İKTİSADİ TRANSFERLER VE YARDIMLAR

2001 yılında KİT'lere yapılan transferlere ilişkin rakamlara baktığımızda, başlangıç ödeneği olarak KİT'lere yapılacak transferler için 860 trilyon TL ayrıldığı görülmektedir. Yıl içinde yapılan ilaveler sonrası KİT'lere yapılan transfer rakamı bir önceki yıla göre %25 oranında artarak 1.107.081 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bu rakamın konsolide bütçeye oranı % 1,4 iken, GSMH'ya oranı %0,6'dır. KİT GSMH'na oranı ise %6,8'dir.

Bu tutarın %91'i yani 1.011.600 milyar TL'si sermaye, %9'u yani 95.481 milyar TL'si görev zararı amaçlı ödemeler için harcanmıştır.

2001 yılında KİT'lere yapılan transferler cari giderlerin %5,4'üne, yatırım giderlerinin %26,7'sine, vergi gelirlerinin %2,8'ine denk gelmektedir.

Aşağıdaki tablo; 2001 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferleri, GSMH ile bazı bütçe büyüklüklerini ve bunların birbirine oranını göstermektedir.

**Tablo 33- 2001 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin
Karşılaştırmalar**

2001 Yılı		
<i>KİT'lere Yapılan Toplam Transfer</i>	<i>Milyar TL</i>	1.107.081
<i>Sermaye</i>		1.011.600
<i>Görev Zararı</i>		95.481
<i>Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		80.579.065
<i>Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		55.981.463
<i>Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		20.448.022
<i>Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		4.149.580
<i>Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		51.542.970
<i>Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		39.735.928
<i>GSMH</i>		176.483.953
<i>Bir Önceki Yıla Göre Artış</i>		
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		1,4
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		2,0
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		5,4
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		26,7
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		2,1
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		2,8
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH</i>		0,6

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni.

3.8. 2002 Yılı

2000 yılı Kasım ve 2001 yılı Şubat aylarında yaşanan mali krizlerin ardından “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” uygulamaya konulmuştur.

Programın temel amaçları; bankacılık sektörüne ilişkin tedbirlerin süratle alınarak mali piyasalardaki belirsizliğin azaltılması, buna bağlı olarak faiz oranları ile döviz kurlarında istikrarın sağlanması, iktisadi etkinliği sağlayacak yapısal reformların gerçekleştirilmesi, makroekonomik politikaların enflasyonla mücadelede etkin bir şekilde kullanılması ve sürdürülebilir büyüme ortamının temin edilmesi olarak belirtilmiştir. Bu çerçevede, kamu kesiminin artan borç yükünün sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması amacıyla maliye politikası daha da sıkılaştırılmış, para politikasında Merkez Bankası'nın kısa vadeli faiz oranları üzerindeki etkisi artırılmış ve dalgalı kur sistemine geçilmiştir.

Program ekonomideki yapısal sorunları çözmeyi amaçlamış ve bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına öncelik vermiştir. Özellikle Şubat krizi sırasında faiz oranlarının yükselmesine ve piyasaların kilitlenmesine neden olan kamu ve fon bankalarının gecelik borçlanma ihtiyaçlarının azaltılması ve bu ihtiyacın özel bankalar ve banka dışı kesim yerine Merkez Bankası tarafından karşılanması benimsenmiştir.

Görev zararı alacakları ile sermaye ihtiyaçları için kamu ve fon bankalarına değişken faizli devlet iç borçlanma senedi verilmiş, Merkez Bankası bu senetlerin üçte ikisinin kesin alımını yapmış ve geri kalanı için de repo imkanı tanımıştır. Bu operasyonun kamu kesimine getirdiği ek yük, 2000 yılı sonunda %29 düzeyinde olan iç borç stokunun GSMH içerisindeki payının 2001 yılı sonunda %69,2 düzeyine çıkmasında en büyük etken olmuştur.

233 sayılı KHK'ya tabi işletmeci KİT'lerin borçlanma gereğinin GSMH'ya oranında 2001 yılına göre yaşanan iyileşmede; kuruluş kârlılığında

meydana gelen artış ve amortismanlardaki yükselmenin sonucu olarak faktör gelirlerinde meydana gelen düzelme rol oynamıştır.

2002 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlere ilişkin şunlar söylenebilir:

2002 yılında KİT'lere 1 katrilyon 398 trilyon TL'si (%64) sermaye, 772 trilyon TL'si (%36) görev zararı ödemeleri için olmak üzere toplam 2 katrilyon 170 trilyon TL transfer yapılmıştır.

Tablo 34- 2002 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer

		MİLYAR TL				
		2002				
TERTİP	AÇIKLAMA	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.01.3.001	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMINA DAHİL KURULUŞLAR	1.285.000	188.000	1.473.000	1.398.000	94,9
920.03.3.121	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMI GEREĞİNCE İLGİLİ KURULUŞLARA ÖDENECEK GÖREV ZARARLARI	370.000	402.000	772.000	772.000	100
TOPLAM		1.655.000	590.000	2.245.000	2.170.000	97

910-KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİ

920-İKTİSADİ TRANSFERLER VE YARDIMLAR

2002 yılında; 2001 yılına göre %196 oranında artan KİT transferlerinin GSMH'ya oranı %0,8, KİT Transferleri/Konsolide Bütçe Harcamaları oranı ise %1,9 olarak gerçekleşmiştir.

KİT'lere yapılan transferler, yatırım harcamalarının %31,5'ine, cari harcamalarınsa % 7'sine denk gelmektedir.

Aşağıdaki tablo; 2002 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferleri, GSMH ile bazı bütçe büyüklüklerini ve bunların birbirine oranını göstermektedir.

**Tablo 35- 2002 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin
Karşılaştırmalar**

2002 Yılı		
<i>KİT'lere Yapılan Toplam Transfer</i>	<i>Milyar TL</i>	2.170.000
<i>Sermaye</i>		1.398.000
<i>Görev Zararı</i>		772.000
<i>Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		115.682.350
<i>Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		77.682.555
<i>Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		31.107.959
<i>Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		6.891.836
<i>Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		75.592.324
<i>Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		59.631.868
<i>GSMH</i>		275.032.366
<i>Bir Önceki Yıla Göre Artış</i>		96
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		1,9
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		2,8
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		7,0
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		31,5
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		2,9
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		3,6
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH</i>		0,8

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni.

3.9. 2003 Yılı

2003 yılı ekonomik programının temel amaçları enflasyonla mücadele, borç yükünün azaltılması ve sürdürülebilir hızlı büyüme olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede büyüme hızı %5 olarak öngörülmüş, yıl sonu enflasyon hedefi ise %20 olarak saptanmıştır.

Körfezde savaş beklentisiyle birlikte petrol fiyatlarında meydana gelen yükselme, enerji alanında faaliyet gösteren KİT'lerin fiyat yapılarını etkilemiştir. EÜAŞ'ın devam eden yüksek proje bedelli santral yatırımları, TETAŞ'ın özel sektör üreticilerine olan alım taahhütleri sebebiyle alım maliyetinin aynı oranda satış fiyatlarına yansıtılmaması ve TETAŞ'ın alım garantileri nedeniyle EÜAŞ'ın üretimi azaltmak durumunda kalması bu KİT'lerin borçlanma gereğini artırıcı yönde olumsuz etki yapan faktörler olmuştur.

Uzun yıllar boyunca tarım alanında faaliyet gösteren bazı KİT'lerce (TEKEL, TŞFAŞ, TMO gibi) üretim ihtiyacı dışında ve işletmecilik ilkelerine aykırı olarak yapılan destekleme alımları, kuruluşların stoklarını aşırı seviyelere taşımıştır. 2003 yılından itibaren TEKEL'in destekleme alımının kaldırılarak yalnızca kendi üretim ihtiyacına yönelik tütün alımı gerçekleştirilmesi ve ihracatın yeni pazarlar bulunarak artırılması suretiyle yüksek miktarlardaki stokların kısmen de olsa eritilmesi hedeflenmiştir.

2003 yılında KİT'lere yapılan transferlerde, 1995-2002 yıllarında yaşanan artış eğiliminin aksine bir düşüş yaşanmış, bir önceki yıl yapılan transferin %13'ü oranında azalarak 1 katrilyon 881 milyar TL transfer yapılmıştır.

Bu yılda dikkat çeken bir diğer husus, 2003 yılı sonunda harcanan tutarının KİT'lere yapılacak transferler için ayrılan başlangıç ödeneği tutarıyla

eşit olmasıdır. Bir başka ifadeyle yılın başında öngörülen KİT transferi kadar transfer yapılmıştır.

Tablo 36- 2003 Yılında Konsolide Bütçeden KİT'lere Yapılan Transfer

		MİLYAR TL				
TERTİP	AÇIKLAMA	2003				
		BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.01.3.001	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMINA DAHİL KURULUŞLAR	961.000	-84.000	877.000	877.000	100
920.03.3.121	İDT VE KİK GENEL YATIRIM VE FİNANSMAN PROGRAMI GEREĞİNCE İLGİLİ KURULUŞLARA ÖDENECEK GÖREV ZARARLARI	920.000	84.000	1.004.000	1.004.000	100
TOPLAM		1.881.000	0	1.881.000	1.881.000	100

910-KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİ

920-İKTİSADİ TRANSFERLER VE YARDIMLAR

2003 yılında transfer edilen bu rakamın; 877 trilyon TL'si sermaye, 1 katrilyon 4 trilyon TL'si görev zararı ödemeleri için harcanmıştır. Bu da 2003 yılını diğer yıllardan ayıran bir diğer özelliktir. Çünkü, 2003 yılında 233 sayılı KHK'nın 35 inci maddesi gereğince doğmuş görev zararları için yapılan transferler %53 pay alarak, %47 pay alan sermaye adı altında yapılan transferlerin üstünde gerçekleşmiştir.

1995-2001 yılları arasında gerçekleşen KİT transferlerine bakıldığında, sermaye amaçlı yapılan ödemelerin görev zararı ödemelerinin kat kat üstünde olduğu görülmekte, 2002 yılında ise bu seyrin değişmeye başlayarak sermaye adı altında yapılan transferlerin yarısından fazlası kadar görev zararı amaçlı ödeme yapıldığı ve 2003 yılında da görev zararı ödemelerinin sermaye mahsubu amaçlı yapılan transferlerden daha büyük paya sahip olduğu anlaşılmaktadır.

2003 yılı transfer rakamı konsolide bütçenin %1,3'üne GSMH'nın ise %0,5'ine denk gelmektedir.

2003 yılında yapılan yatırım harcamalarının %26,2'si, cari harcamalarinsa %4,9'u kadar KİT transferi yapılmıştır.

Aşağıdaki tablo; 2003 yılında konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferleri, GSMH ile bazı bütçe büyüklüklerini ve bunların birbirine oranını göstermektedir.

**Tablo 37- 2003 Yılında KİT'lere Yapılan Transferlere İlişkin
Karşılaştırmalar**

2003 Yılı		
<i>KİT'lere Yapılan Toplam Transfer</i>	<i>Milyar TL</i>	1.881.000
<i>Sermaye</i>		877.000
<i>Görev Zararı</i>		1.004.000
<i>Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		140.454.842
<i>Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		94.761.309
<i>Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		38.513.866
<i>Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		7.179.667
<i>Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		100.250.427
<i>Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		84.316.169
<i>GSMH</i>		356.680.888
<i>Bir Önceki Yıla Göre Artış</i>		-13
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Harcamaları</i>		1,3
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Transfer Harcamaları</i>		2,0
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Cari Harcamaları</i>		4,9
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Yatırım Harcamaları</i>		26,2
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Toplam Gelirleri</i>		1,9
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri</i>		2,2
<i>KİT'lere Yapılan Transferler/GSMH</i>		0,5

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni.

3.10. 2004 Yılı

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri sonrasında ekonomideki belirsizlik ortamına son verip güveni yeniden tesis amacıyla “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” açıklanmış ve 1999 yılı sonunda başlatılmış olan ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan Stand-By düzenlemesi ile desteklenen programın devamı olarak IMF’ye verilen 3.5.2001 tarihli Niyet Mektubu çerçevesinde 2001 yılının kalan kısmı ve 2002-2003 yılları için belirlenmiş olan politikaları içeren “Ekonomik Politikalar Bildirgesi” kamuoyuna duyurulmuştur.

Ocak 2002 itibarıyla IMF ile yeni bir Stand-By düzenlemesine gidilmiş ve 2002-2004 yıllarını kapsamakta olan bu düzenlemeye ilişkin niyet mektubu 18.1.2002 tarihinde IMF’ye verilmiştir. Söz konusu düzenleme çerçevesinde yapılan gözden geçirme toplantılar sonucunda 8.Gözden Geçirmeye ilişkin 15.7.2004 tarihli Niyet Mektubu yayınlanmıştır.

Bu çerçevede; Programın başlangıcında 12 adet KİT için performans kriteri uygulanmasına karar verilmiş, 2004 yılında ise anılan 12 KİT’e (TMO, TEKEL, TŞFAŞ, TTK, TCDD, TEAŞ, TETAŞ, TEDAŞ, EÜAŞ, BOTAŞ, T. Telekomünikasyon A.Ş., TPAO) 15 KİT’in (ETİ Maden İşletmeleri, Makine Kimya Endüstrisi Kurumu, Türkiye Kömür İşletmeleri, Çay İşletmeleri, Devlet Hava Meydanları İşletmesi, Posta Telgraf Teşkilatı, Petrokimya Holding A.Ş., Türk Hava Yolları A.O, Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri, Türkiye Denizcilik İşletmeleri, Türkiye Gübre Sanayi A.Ş, İstanbul Gübre Sanayi A.Ş. ve Devlet Malzeme Ofisi) eklenmesi ile performans kriterleri kapsamında izlenen KİT sayısı 27’ye çıkmıştır. İstanbul Gübre Sanayi A.Ş.’nin 2004 yılının Mart ayında özelleştirilmesi sonucunda performans kriterleri kapsamında izlenen KİT sayısı 26’ya inmiştir.

2004 yılı Ekim ayı itibarıyla, 233 sayılı KHK kapsamında genel yatırım ve finansman dengesi oluşturulan 18 KİT bulunmaktadır. Bu KİT'ler; MKEK, Eti Maden, TTK, TKİ, EÜAŞ, TEİAŞ, TETAŞ, TPAO, BOTAS, TMO, Çaykur, TİGEM, DMO, TCDD, PTT, DHMİ, KIYEM ve Sümer Halı'dır.

2004 yılında 233 sayılı KHK'ya tabi işletmeciler KİT'lerin finansman fazlasının GSMH'ya oranının düşmesinde; petrol fiyat artışından kaynaklanan maliyet artışının satış fiyatlarına yansıtılmaması, bütçeden yapılan görev zararları ödemelerinin azalması ve sabit kıymetlerdeki artış ile TEDAŞ'ın özelleştirme kapsam ve programına alınmasının etkili olduğu tahmin edilmektedir.

Dünya petrol arz ve talep miktarlarının uzun süredir birbirine yakın seyretmesi, uluslararası ham petrol fiyatlarını petrol üreticisi ülkelerdeki her türlü gelişmeye duyarlı hale getirmiştir. Bu kapsamda, Irak savaşının yanı sıra Rusya ve Venezuela gibi ülkelerde yaşanan iktisadi ve siyasi gelişmelerin yol açtığı belirsizlik, ham petrol fiyatlarının 2003 yılı sonundan itibaren bir yükselme eğilimine girmesine neden olmuştur. Ham petrol fiyatlarındaki bu sürekli ve yüksek artışın doğal gaz alım maliyetlerine ortalama 6 ay gecikmeli olarak yansımaları nedeniyle, 2004 yılının ikinci yarısından itibaren doğalgaz alım fiyatında bir artış meydana gelmiştir. Maliyetlerdeki bu artışın başta BOTAS olmak üzere enerji KİT'lerindeki maliyetleri zincirleme olarak etkilenmiştir. Bu çerçevede, EÜAŞ'ın doğal gaz santralleri ile doğal gazla üretim yapan yap-işlet ve yap-işlet-devret santrallerinin üretim maliyetlerindeki artışın elektrik satış fiyatları üzerinde baskıya yol açmıştır. Diğer taraftan Türk Lirasının 2004 yılında yabancı paralar karşısında reel olarak değer kazanması maliyetleri olumlu yönde etkilemiştir.

Hazine'ce bildirilen hedefler doğrultusunda ve KİT Genel Yatırım ve Finansman Programına esas olmak üzere kabul edilen 2004 yılı finansman programında KİT'lere; 12,9 katrilyon lirası cari, 2,9 katrilyon lirası da yatırım harcamaları olmak üzere toplam 15,8 katrilyon liralık ödeme öngörülmüş, bunun

13,4 katrilyon lirasının kuruluşların kendi kaynaklarından, 1,5 katrilyon lirasının bütçe kaynaklarından, 956 trilyon lirasının da dış proje kredisiyle karşılanması programlanmıştır. Görüldüğü üzere 2004 yılında KİT'lere bütçeden yapılacak transfer olarak öngörülen rakam 2003 yılına göre %20,3 oranında azaltılarak 1,5 katrilyon TL olarak belirlenmiştir.

2004 yılında Hazine Müsteşarlığı verilerine göre konsolide bütçeden KİT'lere, 948 trilyon 742 milyar TL'si sermaye, 380 trilyon 629 milyar TL'si görev zararı ödemesi olmak üzere toplam 1 katrilyon 329 trilyon 371 milyar TL aktarılmıştır. Böylelikle 2004 yılında genel yatırım ve finansman programında öngörüleninin altında KİT transferi gerçekleşmiştir. Bu da KİT'lere yapılan transferlerde ki düşüşün 2004 yılında da devam ettiğini göstermektedir.

Tablo 38- Genel Yatırım ve Finansman Programına Dahil KİT'lerin

2004 Yılı Genel Dengesi

<i>Kaynaklar Toplamı</i>	<i>13.419.559</i>
<i>Ödemeler Toplamı</i>	<i>12.938.224</i>
<i>Kaynak Ödeme Farkı</i>	<i>481.335</i>
<i>Yatırımlar</i>	<i>2.937.105</i>
<i>Temini Gerekli Finansman</i>	<i>-2.455.770</i>
<i>Finansman Kaynakları</i>	<i>2.455.770</i>
<i>1-Bütçe</i>	<i>1.500.000</i>
<i>A-Sermaye</i>	<i>1.100.000</i>
<i>B-Görev Zararı</i>	<i>400.000</i>
<i>C-Yardım</i>	<i>0</i>
<i>2-Dış Proje Kredisi</i>	<i>955.770</i>

4. KONSOLİDE BÜTÇEDEN TRANSFER YAPILAN BAZI KİT'LER

4.1. Kamu Bankaları

Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferler, 233 sayılı KHK kapsamında yer alıp da genel yatırım ve finansman programına dahil olan KİT'lerle sınırlı değildir.

Bu KİT'ler dışında genel yatırım ve finansman programına dahil olmayan ve kendilerine sermaye ve görev zararı ödemeleri amacıyla konsolide bütçeden transfer yapılan tasarrufçu KİT olarak adlandırılan kamu bankaları bulunmaktadır.

Bu bankalar; T.C.Ziraat Bankası A.Ş.ve T.Halk Bankası A.Ş.'dir.

Yapısal değişim sürecindeki kamu bankaları; T.C.Ziraat Bankası A.Ş., T.Halk Bankası A.Ş. (kapatılan T.Emlak Bankası A.Ş.) Türkiye'de bankacılık sektörünün yaklaşık üçte birini oluşturmaktadır.

Bankacılık sektörünün mevduat ve aktifler bakımından ağırlıklı bir kısmını oluşturan kamu bankalarının faaliyetleri, geçmişten günümüze çeşitli sosyal ve ekonomik nedenlerle klasik anlamdaki bankacılık faaliyetlerinin dışına taşmıştır.

1863 yılında Memleket Sandığı olarak kurulan ve 2004 yılında 141 inci faaliyet yılını tamamlamış olan Ziraat Bankasının temel amacı, tarım kesimine finansal destek sağlanması ve her türlü bankacılık işlemlerinin yapılması şeklinde belirlenmiştir.

1933 yılında kurulmasına karşın 1938 yılında faaliyete başlayabilen ve 2004 yılında 66 ıncı faaliyet dönemini tamamlayan T.Halk Bankası ise; esnaf,

sanatkar, küçük ve orta boy işletmeler (KOBİ) ile diğer sanayi kuruluşlarını kredilendirmekle görevlendirilmiştir.

1926 yılında Emlak ve Eytam Bankası adı altında kurulan T.Emlak Bankasına, 1992 yılında Denizcilik Bankasının devredilmesiyle, Banka'nın konut ve dış ticaret bankacılığı misyonuna, denizcilik sektörü bankacılığı da eklenmiştir.

Kamu Bankaları çeşitli kanunlara göre faaliyet göstermiş olup daha sonra kuruluş kanunları ve değişiklikleriyle 3460, 23,440, 468 ve 2929 sayılı Kanunlar ile 233 ve 399 sayılı KHK hükümlerine tabi KİT'ler olarak çalışmalarını sürdürmüşlerdir.³⁹

T.C.Ziraat ve T.Halk Bankalarının özellikle son yıllardaki en büyük sorunu görev zararı alacakları olmuştur. Başlangıçta bu alacakların büyük bir kısmı, devletin tarımsal kesime ve esnaf ve sanatkarlara, bütçeden kaynak ayırmadan kredi sübvansiyonu yapması sonucu oluşmuştur. Bir başka ifadeyle görev zararı, sözkonusu bankalara devletçe piyasa koşulları dışında kredi açmaları görevi verildiği ve bu görev sonucu zarar ettikleri halde, bu zararın devlet bütçesinden ödenememesinin birikimi sonucu oluşmuştur. Böylece, özellikle 1990'ların başından bu yana yetersiz bütçe imkanları nedeniyle ödenemediğinden biriken görev zararı alacakları 2000 yılının sonu itibariyle bankaların aktiflerinin yaklaşık %50'sini (Halk Bankası için %50'den fazlasını) oluşturmuştur. Bankalar bu alacakları borçlanmayla finanse etmek durumunda kalmışlardır.⁴⁰

Ödenemeyen görev zararı alacakları borçlanma ile finanse edildiğinden bu alacaklara da faiz tahakkuku yapılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle

39 Gldoğan Selvi, "Kamu Bankalarının zelleştirmeye Hazırlanmasını Teminen Yeniden Yapılandırılmalarının Ekonomiye Etkileri", **YDK Dergisi**, www.ydk.gov.tr, Erişim Tarihi: 2.2.2005.

40 T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, "**Kamu Bankalarında Reform**", www.hazine.gov.tr, Erişim Tarihi: 25.11.2004.

çeşitli kararnamelerle tespit edilen ve görev zararı alacaklarına yürütülen nispeten yüksek oranlı faizler sorunu çözmek yerine daha da büyütmiştir. Çünkü ödenmeyerek kapitalize edilen faizlerin etkisiyle her dönem sonunda bilanço aktifinde yeralan (ödenemeyen) alacaklar reel olarak artmış ve faiz giderleri de bununla doğru orantılı olarak artış göstermiştir. Böylece, bilançolar ve dolayısıyla bankalar hızlı büyümüş görünmekle birlikte donuk olan görev zararı alacaklarının borçlanarak finanse edilmesi nedeniyle sağlıklı olan bu büyümenin bedeli faiz giderleri olarak yansımış ve bu durum yüksek faiz tahakkuk gelirleri-yüksek faiz giderleri sarmalına yol açmıştır. Ancak, tahakkuk eden faizler nakde dönüşemediğinden bankaların nakit sıkıntıları devam etmiş ve giderek toplam faiz gelirleri içindeki, kredi faiz gelirlerinin payı azalırken görev zararı alacaklarına yürütülen faiz gelirleri ağırlık kazanmıştır.⁴¹

İki kamu bankasının toplam görev zararı alacakları 1996 yılında GSMH'nin %3'ü düzeyindeyken, bu oran 2000 yılında %12 civarına yükselmiştir.

Genel olarak kamu bankalarının görev zararlarının nedenlerini şöyle sıralayabiliriz:⁴²

- bazı tarımsal ürünler için prim ödenmesi,
- destekleme alımlarının finanse edilmesi,
- doğal afetler nedeniyle kullanılan kredilerin taksitlendirilmesi ve ertelenmesi,
- küçük esnaf ve sanatkarların desteklenmesi,
- deprem felaketi dolayısıyla açılan bir kısım krediler için finansman sağlanması.

⁴¹ Nuran Çelebi ve Ayşe Efendi, "Hazine'nin Muhtemel Yükümlülükleri Çerçevesinde KİT Görev Zararları ve Yap-İşlet Devret Modeline Bir Örnek: İzmit Su Projesi" Poster Bildirisi, -1980 Sonrası Mali Politikalar- **XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 28-31 Mayıs 2001, s. 292.

⁴² Çaşkurlu, **a.g.e.**, s. 80.

Kamu bankalarının, yıllardan beri bütçe kısıtları sebebiyle tahsil edemediği birikmiş görev zararı alacaklarının yarattığı finansman (likidite) ihtiyacının oluşturduğu baskı, para piyasalarında ortaya çıkan yüksek faiz hadlerinin belirleyicisi olmuştur. Bu durum hem bankaların faiz giderlerinin artmasına hem de para piyasalarında yüksek faiz beklentisiyle birlikte özel sektörün finansal piyasalardan dışlanmasına neden olmuştur. (crowding-out effect - dışlama etkisi)

Bütün bunların sonucunda, bankaların temel işlevlerinden olan finansal aracılık fonksiyonu kamu bankalarınca tam ve etkin olarak yerine getirilemez olmuştur. Ayrıca görev zararları için yapılması gerekli ödemelerin de bizzat bütçe kanunları ile bütçe dışında muhasebeleştirilmeleri sonucu, kamu açığının doğru ölçülememesi ve buna uygun politikalar oluşturulamaması gibi olumsuzluklar da yıllar içinde kendini göstermiştir.

Yaşanan bütün gelişmeler ve krizler sonucunda kamu bankalarını yeniden yapılandırmak amacıyla bir takım yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Ziraat, Halk ve Emlak Bankası'nın yeniden yapılandırılarak özelleştirilmesine ilişkin olarak 15.11.2000 tarih ve 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanunla anılan bankaların çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine göre çalışmaları ve özelleştirmeye hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaları ve hisselerinin tamamının özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilere satışının gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

Bu Kanun ile anılan bankalar, KİT'lere ilişkin 233 sayılı KHK kapsamından çıkarılıp, Bankalar Kanununa ve özel hukuk hükümlerine tabi kılınmıştır.

20.6.2001 tarih ve 4684 sayılı Kanunun 1 inci maddesi ile 4603 sayılı Kanunun bazı maddelerinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda bu bankaların TBMM denetimine tabi olmasını teminen, 4603 sayılı Kanun metninden, 3346 sayılı KİT'ler ile Fonların TBMM'ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun bankalar hakkında uygulanmayacağına ilişkin hüküm çıkarılmıştır.

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasına yönelik program, öncelikle finansal ve operasyonel yapının iyileştirilmesi, nihai olarak ise bu bankaların özelleştirilmesi hedefi çerçevesinde yürütülmektedir.

Bankaların finansal açıdan yeniden yapılandırılması; görev zararı alacaklarının tasfiyesi, kısa vadeli yükümlülüklerin azaltılması, sermaye desteği sağlanması, mevduat faizlerinin piyasa faizleri ile uyumlu hale getirilmesi ve kredi portföyünün etkin yönetimini kapsamaktadır.

Yeniden yapılandırma programı çerçevesinde kamu bankalarının mali yapılarının güçlendirilmesi ve mali sistem üzerinde yarattığı yükün hafifletilebilmesi amacıyla görev zararları karşılığı, özel tertip DİBS (Devlet İç Borçlanma Senetleri) ve dövize endeksli senetler verilmiştir.

Bu şekilde bir yandan sözkonusu bankaların görev zararı karşılığı birikmiş alacakları ve bunlara tahakkuk etmiş faizler banka bilançolarından tasfiye edilirken, bir yandan da bu bankaların gecelik piyasalarda yarattığı yük ortadan kaldırılmıştır. Bu çerçevede; Ziraat ve Halk Bankasına Mayıs/2001 ayında 23 katrilyon lira tutarında özel tertip DİBS verilmiştir.

Bankalara verilen tahviller dört kategoride ihraç edilmiştir;

- 1- TÜFE'ye endeksli, yılda bir faiz ödemeli tahviller,
- 2- TCMB repo faizine endeksli 3 ayda bir faiz ödemeli tahviller,

3- Döviz cinsinden özel tertip tahviller,

4- İhale endeksli kağıtlar

Mevcut görev zararlarının tasfiyesinin yanı sıra, yeni görev zararı oluşumunun engellenmesine yönelik düzenlemeler de yapılmıştır. Bu çerçevede 30.04.2001 tarihinde yayımlanan 1/2312 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile görev zararlarına ilişkin 100'e yakın Bakanlar Kurulu Kararı yürürlükten kaldırılmıştır. Kanunlardan kaynaklanan görev zararlarının kaldırılmasına yönelik kanuni düzenleme ise 03.07.2001 tarihinde 4684 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Ayrıca 4603 sayılı Kanunla, Bankalara bedeli önceden ödenmeden görev verilemeyeceği de hükme bağlanmıştır.

Görev zararı alacaklarının tasfiyesi için Hazinece piyasa koşullarına uygun şekilde verilen DİBS'lerin repo ve doğrudan satışı yoluyla Merkez Bankasından sağlanan likidite, bunlardan erken itfaya tabi tutulanlar için yapılan ödemeler ile artırılan banka ödenmemiş sermayelerine mahsuben nakden ve menkul kıymetlerle yapılan ödemelerin, bankaların kısa vadeli yükümlülüklerini azaltması yanında bu kıymetler için ödenen faizler Ziraat Bankasının kârlılığını önemli şekilde yükseltirken, Halk Bankasının zararını azaltmıştır.

1995-2003 yılları arasında, genel yatırım ve finansman programına dahil olmamakla birlikte KİT statüsünde bulunan bankalara konsolide bütçeden sermaye ve görev zararı ödemeleri için transfer yapılmıştır. Bu transferler;

- Genel yatırım ve finansman programına dahil olmayan KİT statüsündeki bankalara ve devletin iştiraki konumunda bulunan T.Kalkınma Bankası A.Ş. ve Eximbank'a olan sermaye taahhütleri,
- 233 sayılı KHK'nın 35 inci maddesi gereğince KİT statüsündeki T.C.Ziraat Bankası, T.Halk Bankası, T.Emlak Bankası'na BKK ile verilen görevler nedeniyle ve Eximbank'ın ihraç etmiş olduğu düşük

faizli tahvillere ilişkin ortaya çıkan zararların karşılanması amacıyla yapılan ödemeler

başlıklarıyla yapılmıştır.

Tablo 39, 1995-2003 yılları arasında konsolide bütçeden bu amaçla yapılan transferleri göstermektedir.

Tablo 39- Kamu Bankalarına Yapılan Transferler (Sermaye, Görev Zararı)

Milyar TL

TERTİP	AÇIKLAMA	1995					1996					1997				
		BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.03.3.021	Devlet İştirakleri	3.000	2.292	5.292	5.292	100	21.000	3.950	24.950	24.950	99,99	34.000	146.371	180.371	180.371	99,9
920.03.3.122	İDT ve KİK Genel Yatırım ve Finansman Programına Dahil Olmayan Kuruluşlara Verilen Görevler Nedeniyle Oluşan Gelir Kaybı Ödemeleri	8.000	1.640	9.640	9.640	100	27.000	-2.795	24.205	24.205	100	36.000	13.200	49.200	49.200	100
		1998					1999					2000				
		BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.03.3.021	Devlet İştirakleri	30.000		30.000	30.000	100	195.000	-18.500	176.500	176.443	99,9	200.000	52.200	252.200	248.200	98,4
920.03.3.122	İDT ve KİK Genel Yatırım ve Finansman Programına Dahil Olmayan Kuruluşlara Verilen Görevler Nedeniyle Oluşan Gelir Kaybı Ödemeleri	50.000	-43.000	7.000	7.000	100	0,1		0,1			725.000	-561.325	163.675	145.400	88,8
		2001					2002					2003				
		BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
910.03.3.021	Devlet İştirakleri	190.000	323.150	513.150	513.150	99,9	40.000	-15.000	25.000	25.000	100	60.000	-20.000	40.000	40.000	99,9
920.03.3.122	İDT ve KİK Genel Yatırım ve Finansman Programına Dahil Olmayan Kuruluşlara Verilen Görevler Nedeniyle Oluşan Gelir Kaybı Ödemeleri	0	400.574	400.574	388.391	96,9	50.000		50.000	50.000	100	75.000	-25.000	50.000	50.000	100

910-KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİ
920-İKTİSADİ TRANSFERLER VE YARDIMLAR

Bu transferler dışında konsolide bütçeden kamu bankaları aracılığıyla yapılan diğer transferlerin hangi başlıklarla ve ne kadar yapıldığına ilişkin bilgilere aşağıda yer verilmiştir. (Tablo 40)

- *Bakanlar Kurulunun 10.12.1999 tarih ve 99/13798 sayılı Kararı ile pamuk üreticilerine ve 26.11.1998 tarih ve 98/12122 sayılı Kararı uyarınca da diğer ürünlerin desteklenmesiyle görevlendirilen T.C.Ziraat Bankasının sözkonusu faaliyeti nedeniyle ortaya çıkan zararın karşılanması amacıyla yapılan ödemeler.*
- *Bakanlar Kurulunun 10.12.1985 tarih ve 85/10151 sayılı, 29.04.1987 tarih ve 87/11705 sayılı, 23.12.1994 tarih ve 94/6422 sayılı, 18.11.1997 tarih ve 97/10244 sayılı Kararları ile gübre ve diğer tarımsal girdilerin teşvik edilmesi amacıyla T.C.Ziraat Bankasına yapılan ödemeler.*
- *3186 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin değiştirilerek kabulüne dair Kanun uyarınca; Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin destekleme alımlarından dolayı ortaya çıkan zararların karşılanması amacıyla T.C.Ziraat Bankasına yapılan ödemeler.*
- *4106 sayılı "Çiftçilerin T.C.Ziraat Bankasına, Tarım Kredi Kooperatiflerine, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğüne, Türkiye Zirai Donatım Kurumuna, Toprak Mahsulleri Ofisine, Orman ve Köy İşleri Genel Müdürlüğüne Olan Bir Kısım Borç Faizlerinin Silinmesine Dair Kanun"un 4 üncü maddesi uyarınca doğacak görev zararlarına ilişkin ödemeler*
- *2001 Mali Yılı bütçesinden 196 sayılı Kanun uyarınca Devlet nam ve hesabına alım yapan TEKEL Genel Müdürlüğü'nün destekleme alımlarının finansmanı için yapılan ödemeler.*

Tablo 40- Kamu Bankaları Aracılığıyla Yapılan Diğer Transferler

Milyar TL

TERTİP	AÇIKLAMA	1995					1996					1997				
		BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
920.03.3.124	Pamuk ve Diğer Ürünlerin Desteklenmesi İçin Yapılacak Ödemeler	10.000	-9.999	1	1	100	10.000	-10.000				15.000	141.179	156.179	156.179	100
920.03.3.125	Tütün Desteklemeleri İçin Yapılacak Ödemeler															
920.03.3.125	4106 Sayılı Kanun Çerçevesinde Yapılacak Ödemeler						6.500	1.675	8.175	7.591	92,8					
920.03.3.126	Şeker Pancarı Alımları İçin TŞFAŞ'ya Yapılacak Ödemeler															
920.04.3.131	3186 Sayılı Kanuna Görev Destekleme Alımları Zararları Nedeniyle T.C.Ziraat Bankasına Yapılacak Ödemeler	100	-4,5	95,5												
920.05.3.141	Gübre ve Diğer Tarımsal Girdi Teşviki İçin Yapılacak Ödemeler	10.000	7.099	17.099	17.099	100	23.500	28.325	51.825	51.825	100	85.000	9.750	94.750	94.750	100
TOPLAM		20.100	-2.905	17.196	17.100		40.000	20.000	60.000	59.416		100.000	150.929	250.929	250.929	
		1998					1999					2000				
		BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
920.03.3.124	Pamuk ve Diğer Ürünlerin Desteklenmesi İçin Yapılacak Ödemeler	60.000	-20.000	40.000	40.000	100	100.000	-990	99.010	99.010	100	170.000	42.470	212.470	209.101	98,4
920.03.3.125	Tütün Desteklemeleri İçin Yapılacak Ödemeler															
920.03.3.125	4106 Sayılı Kanun Çerçevesinde Yapılacak Ödemeler															
920.03.3.126	Şeker Pancarı Alımları İçin TŞFAŞ'ya Yapılacak Ödemeler															
920.04.3.131	3186 Sayılı Kanuna Görev Destekleme Alımları Zararları Nedeniyle T.C.Ziraat Bankasına Yapılacak Ödemeler															
920.05.3.141	Gübre ve Diğer Tarımsal Girdi Teşviki İçin Yapılacak Ödemeler	140.000		140.000	140.000	100	165.000	-43.500	121.500	121.500	100	150.000	-21.350	128.650	120.000	93,3
TOPLAM		200.000	-20.000	180.000	180.000		265.000	-44.490	220.510	220.510		320.020	21.130	341.150	329.130	
		2001					2002					2003				
		BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)	BÖ	NET EKLENEN/DÜŞÜLEN	TOPLAM	KULLANILAN	HARCAMA ORANI (%)
920.03.3.124	Pamuk ve Diğer Ürünlerin Desteklenmesi İçin Yapılacak Ödemeler	190.000	172.150	362.150	362.150	100,0	240.000		240.000	240.000	100	308.000		308.000	308.000	100
920.03.3.125	Tütün Desteklemeleri İçin Yapılacak Ödemeler	180.000	-177.300	2.700			200.000	-116.400	83.600	83.600	100					
920.03.3.125	4106 Sayılı Kanun Çerçevesinde Yapılacak Ödemeler															
920.03.3.126	Şeker Pancarı Alımları İçin TŞFAŞ'ya Yapılacak Ödemeler			0			210.000	-10.000	200.000							
920.04.3.131	3186 Sayılı Kanuna Görev Destekleme Alımları Zararları Nedeniyle T.C.Ziraat Bankasına Yapılacak Ödemeler															
920.05.3.141	Gübre ve Diğer Tarımsal Girdi Teşviki İçin Yapılacak Ödemeler	150.000	-29.423	120.578	120.578	100,0										
920.03.3.142	Hıyavancılığı Teşvik ve Destekleme İçin Yapılacak Ödemeler	50	-1	49	49		75		75	75		176.000	-50.000	126.000	126.000	100
TOPLAM		520.050	-34.573	485.477	482.777		650.075	-126.400	523.675	323.675		484.000	-50.000	434.000	434.000	

910-KURUMLARA KATILMA PAYLARI VE SERMAYE TEŞKİLLERİ

920-KİTİSADİ TRANSFERLER VE YARDIMLAR

4.2. Tarımsal Destekleme Alımı Yapan KİT'ler

Türkiye'de Devlet tarafından bazı tarım ürünlerine taban fiyatı vererek yapılan desteklemelerin tarihçesi 1930'lı yıllara kadar uzanmaktadır. Tarım ürünlerinin taban fiyat yoluyla desteklenmesi sistemi ilk kez 1932 yılında buğdayla başlamış, bunu 1938-1944 döneminde diğer tahıllar ve bazı sanayi ürünleri (tütün ve pamuk gibi) izlemiştir. 1961 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının uygulamaya konulması ile desteklenen ürün sayısı büyük bir artış göstererek dokuza çıkmıştır. Bu sayı 1970 yılında otuza ulaşmıştır. 1980 yılında, ekonomik reform paketi kapsamı içinde bitkisel ürünlerin desteklenmesini kısıtlayıcı bazı kararlar alınmış ve ürün sayısı otuzdan onyediye düşürülmüştür. 1990 yılında bu sistem içinde onbir ürün yer alırken, 1992 yılında sayı yirmialtıya çıkmıştır.

Kamu harcamalarında kısıtlama ve istikrar tedbirlerini öngören 5 Nisan 1994 Ekonomik Önlemler ve Uygulama Planıyla birlikte tarım sektörüne ilişkin bir takım düzenlemeler öngörülmüş ve destekleme alımları hububat, şeker pancarı ve tütün ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca, tarımsal desteklemede tasarruf sağlayıcı bir takım tedbirler alınırken, KİT ve TSKB'nin kamu finansmanı üzerindeki yükünün azaltılacağı, Devlet tarafından tahsis edilen kaynakların sınai tesislerin finansmanında kullanılmalarının önleneceği tarımla ilgili kamu kuruluşlarının ve TSKB'nin doğrudan ya da dolaylı olarak Merkez Bankası tarafından finansmanına kesinlikle izin verilmeyeceği karara bağlanmıştır.

Bunların dışında TSKB 1994 yılından itibaren destekleme alımlarında görevlendirilmemektedir. Birlikler ancak kendi nam ve hesaplarına alım yapmaktadır. Birlikler, kendi bütçe imkanlarıyla ve DFİF'ten Ziraat Bankası kanalıyla kullandırılan kredilerle alım yapmaktadır. Taban fiyatı resmi olmasa da hükümet yetkilileri tarafından ilan edilmekte, Birliklerden alımlarında bu fiyatları uygulamaları istenilmektedir. Halen 16 adet Birlik 18 ürünün alımını yapmaktadır. Diğer taraftan, destekleme kapsamındaki üç ürünün yanısıra, fiyat

garantisi veren bir BKK yayımlanmamakla birlikte çay da destekleme alımı benzeri bir uygulama yapılmakta, Çaykur vasıtasıyla, yetiştirilen ürünün tamamına yakını satın alınmaktadır.

Ülkemizde uygulanan tarımsal destekleme politikaları üçe ayrılabilir:

1- *Fiyat Garantisiyle Destekleme Alımları*: Görev zararının oluştuğu sistemde; önce ürün alımıyla bir KİT görevlendirilmekte, ürünün alım fiyatı tespit edilmekte ve son olarak görevlendirme nedeniyle KİT'in uğrayacağı zarar Hazine tarafından karşılanmaktadır.

2- *Girdi Desteği*: Çiftçiler gübre üretici ve dağıtıcı kuruluşları ile diğer çeşit girdi temin eden kuruluşlar üzerinden desteklenmektedirler. Gübre, ilaç, fidan ve tohum alımlarında kilogram başına belirli miktarda destekleme ödemesi yapılmakta, çiftçinin indirimli fiyattan girdi temin etmesi sağlanmaktadır.

3- *Kredi Desteği*: 1995 yılından bu yana bütçede yeralan DFİF'ten ürün alımlarının finansmanı için TSKB ve KİT'lere düşük faizli kredi kullandırılmıştır.

Ziraat Bankası tarım sektörünü desteklemek amacıyla ucuz kredi imkanı sağlamış, hükümetin tarımsal destekleme kararları ve uygulamalarında aracı Banka olarak görev yapmıştır.

İç ve dış satışlar ile olağanüstü hal stokunun saklanma ve finansman giderleri nedeniyle görev zararına sebep olan TMO'nun 1999, 2000 ve 2001 yıllarına ait hububat mamul satışından doğan görev zararlarının tamamı un satışından kaynaklanmıştır. Hububat Ürünleri Destekleme Alımı ve Satımı Hakkında istihsal edilen Bakanlar Kurulu Kararları ile ilgili dönemde gerek dış, gerekse iç alım yoluyla temin edilen ürünlerin ve mevcut stokların ilgili alım döneminde yapılacak iç ve dış satışlarından doğacak zararlarla, hububat mamulleri satışları ve umumi mağazacılık faaliyetlerinden kaynaklanan

zararların görev zararı sayılacağı belirtilmiştir. TMO'nin görev zararlarının ağırlıklı buğday ithalatı görevi nedeniyle dünya fiyatlarından ithal ettiği buğdayı daha ucuza satmasından kaynaklanmaktadır.

18.4.1996 tarih, 96/8112 sayılı ve 22.9.1998 tarih ve 98/11910 sayılı Bakanlar Kurulu Kararları uyarınca, TEKEL ve Çaykur'un yurt dışına mal ihraç etmeleri, ihraç edilen ürünler karşılığında malzeme satın almaları hükme bağlanmıştır. Bu görev dolayısıyla verilecek ürün bedellerinin yarısının Milli Savunma Bakanlığı bütçesinden, diğer yarısı ile bu görevden doğan her türlü zarar ve mahrum kalınan kârın ise Hazinece karşılanması kararlaştırılmıştır.

TŞFAŞ, tüketim fazlası kristal şekerden gerekli görülecek miktarın yurt dışına ihracına izin verilmesini teminen ihale ve satış şartlarını serbestçe tayin ve tespit, yabancı ülkelerdeki kuruluş veya firmalara (19.12.1991 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 91/2518 sayılı BKK) pazarlıkla satış, üçüncü şahıs ve firmalar eliyle ihracat yapılabilmesi hususlarında görevlendirilmiştir.

Mamullerinde şeker kullanan ve ihracatçı teşvik belgesine haiz imalatçı/ihracatçı ve/veya ihracatçıların sözkonusu mamulleri ihraç etmeleri kaydıyla, mamulün bünyesine giren şekeri dünya borsa fiyatları baz alınmak suretiyle belirlenecek fiyatlardan satın almaya TŞFAŞ görevlendirilmiş olup, bu fiyatlardan doğacak görev zararlarının Hazinece ödenmesi kararlaştırılmıştır. (8.6.1992 tarih ve 92/3114 sayılı BKK) TŞFAŞ ayrıca, şeker ithal etmek üzere görevlendirilmiş bulunmaktadır. (4.7.1995 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 95/6996 sayılı BKK)

TŞFAŞ'nin ihracattan ve imalatçı-ihracatçı firmalara olan satışından; 2002 yılında toplam 100,7 trilyon TL tutarında görev zararı kesinleşmiştir. Ancak 2002 yılında tahakkuk eden bu görev zararına rağmen TŞFAŞ'ne konsolide bütçeden transfer yapılmamıştır.

2001 yılında kabul edilen 4634 sayılı Şeker Kanunuyla, şeker üretimine kota getirilmesi ve kotaların tespitinin Şeker Kuruluna bırakılması hükme bağlanmıştır.

TEKEL'e yapılan tütün destekleme ödemeleri, ekici ürünleri satış piyasalarının Devlet nam ve hesabına desteklenmesi faaliyetlerinden kaynaklanmaktadır.

Her yıl çıkarılan kararnameler ile, destekleme tütün alımları için gerekli finansman ihtiyacının TEKEL tarafından temini ve bu görevden doğan her türlü zarar ve mahrum kalınan kâr ile üstlenilen dolaylı ve dolaysız her türlü gider ve yükümlülüklerin destekleme hesabından karşılanması öngörülmektedir. Destekleme olarak yapılan ödemeler, özellikle Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde satın alınan tütünlerin dış piyasalarda pazarlanamaması veya maliyetinin çok altında satılmak zorunda kalınması, hatta bir kısmının yakılması sonucu ortaya çıkan zararlardır.

3.1.2002 tarih ve 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine Dair Kanun ile 2002 ve müteakip yıllar da tütün ürünü için destekleme alımı yapılmayacağı hükme bağlanmıştır. 2000 ve 2001 yılı ürünü tütünlerin alımlarının masrafı ve finansmanının bütçeden tahsis edilecek ödenekle sağlanacağı, sözkonusu alımlara ilişkin denetimin ise Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılacağı açıklanmıştır. Bu amaçla, 2002 yılı Bütçesinde yer alan "Tütün Desteklemeleri İçin Yapılacak Ödemeler" ödeneğinden 83,6 trilyon TL tütün alımlarının finanse edilmesini teminen, üreticilere aktarılmak üzere Kuruluşa nakden ödenmiştir.

Bakanlar Kurulunun 2002/3977 sayılı "2002 Yılı Tütün Destekleme Kararı" 5.5.2002 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

4733 sayılı Kanun'la 1177 ve 196 sayılı Kanunlar yürürlükten kaldırılmış, 5.2.2002 tarih ve 2002/06 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile de "TEKEL'in satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruf yöntemlerinden biri veya birkaçının birlikte veya ayrı ayrı uygulaması suretiyle özelleştirilmesine" ve özelleştirme işlemlerinin 3 yıl içerisinde tamamlanmasına karar verilmiştir.

Anılan Kanun ile, tütün konusundaki düzenlemeleri yapmak üzere "Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurulu" oluşturulmuş, tütün üretimi TEKEL'in iznine tabi iken sözleşmeli tarım esası getirilmiştir.

2001/2705 sayılı Bakanlar Kurulunun "Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Kararı" ve bu karar gereği Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı tarafından müştereken çıkarılan 2002/36 sayılı Tebliğ gereği, "Tütün Üretiminden Vazgeçip Alternatif Ürün Yetiştiren Üreticilerin Desteklenmesine Dair Karar"ın uygulanmasına başlanmıştır.

TEKEL'e ekici tütünleri satış piyasalarının desteklenmesi için yapılan ödemeler 2001 yılından devreden 820 trilyon lira ve 2002 yılında kesinleşen 1,064 katrilyon lira ile birlikte 1,9 katrilyon liraya ulaşmıştır. Bu tutarın 1,6 katrilyon lirası 2002 yılında mahsuben ödenmiş, 245 trilyon lirası ise 2003 yılına devretmiştir.

1994 yılından itibaren başlanılan, hububat, şeker pancarı ve tütün dışındaki ürünlerin Devlet destekleme alımları kapsamı dışında tutulması uygulamasına 2000 yılına kadar devam edilmiştir. Bu nedenle, TSKB'nin satın aldığı ürünler destekleme alımları kapsamı dışında tutulmuştur. Bu kuruluşların alımları için ihtiyaç duydukları finansman DFİF'ten karşılanmaktadır.

Destekleme alımları için üreticilere yapılan toplam ödemeler 1995 yılında düşük düzeyde tutulurken, 1996 yılında %138,2 oranında artarak 152 trilyon Türk Lirası seviyesine ulaşmıştır. Buğday, şeker pancarı ve tütün gibi ürünlere yapılan ödemeler, toplam destekleme alımları için yapılan ödemelerin %60'ını teşkil etmektedir. Destekleme alımları için yapılan ödemelerin GSMH içindeki payı 1995 yılında binde 8'den 1996 yılında %1'e ulaşmıştır.

Destekleme alımı yapan KİT'lerin finansman dengesi, 1996 yılında daha da bozulmuştur.

Tarımsal desteklemeden sorumlu KİT'lere bütçeden yapılan transferler 1993 yılından itibaren giderek azalmış ve 1995 yılında TMO, TŞFAŞ ve TEKEL'e bütçeden transfer yapılmamıştır. 1996 yılında TMO ve TŞFAŞ'ye toplam 4,8 trilyon TL tutarında bütçe transferi yapılmış, 1997 yılında ise yalnızca TŞFAŞ'ye 20,8 trilyon TL tutarında bütçe transferi gerçekleştirilmiştir. İşletmeciler KİT finansman dengesi 1995 yılında 58,5 trilyon TL fazla verirken, bu kuruluşlar 3,2 trilyon TL açık vermişlerdir.

Merkez Bankası bir önceki yıl olduğu gibi 1996 yılında da tarımsal kredi vermemiştir. Merkez Bankası'nın sağladığı tarımsal kredilerin, toplam TCMB iç kredileri içindeki payı azalma eğilimini sürdürerek, 1995 yılında %5,7 iken 1996 yılında %3,2'ye gerilemiştir. Merkez Bankası 1995, 1996, 1997 ve 1998 yıllarında TMO ve TŞFAŞ'na tarımsal kredi sağlamamıştır.

Tarımsal destekleme alım fiyatları, 1996 yılında ortalama %107,2 oranında artmıştır.

Buğday, şeker pancarı ve tütün gibi ürünlere yapılan ödemeler, 1997 yılında, 1996 yılında olduğu gibi toplam destekleme alımları için yapılan ödemelerin %60'ını oluşturmaktadır. Destekleme alımları için yapılan

ödemelerin GSMH içindeki payı 1996 yılında %1,1'den 1997 yılında %1,5'e çıkmıştır.

Destekleme alımları için yapılan ödemelerin GSMH içindeki payı 1997 yılında %1'den, 1998 yılında %1,4'e çıkmıştır. Bu oran TSKB alımları ile birlikte GSMH'nın %2,3'ne ulaşmaktadır.

Tarımsal destekleme alım fiyatları, 1998 yılında ortalama olarak enflasyon oranı kadar artmıştır. Tarımsal destekleme alım miktarları, tarımsal üretimdeki artış nedeniyle program düzeyinin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durum, tarımsal destekleme alımları yapan İşletmeci KİT'lerde stokların artmasına neden olmuştur.

1998 yılında TMO'ya ve TEKEL'e bütçeden transfer yapılmazken, TŞFAŞ'ye 34 trilyon TL tutarında transfer yapılmıştır. 1998 yılında tarımsal destekleme alım ödemeleri bütçeden transferler yerine, kamu bankaları aracılığı ile sağlanmıştır.

1998 yılında işletmeci KİT'ler içinde, özellikle tarımsal desteklemeden sorumlu KİT'lerin finansman gereksiniminin GSMH'ya oranı artmıştır.

Merkez Bankasının sağladığı tarımsal kredilerin, Merkez Bankası toplam iç kredileri içindeki payı, 1996 yılında %1,9, 1997 yılında ise %2,1 olarak gerçekleşmiştir. 1998 yılında Merkez Bankası kamuya kredi açmamış, toplam iç krediler ise özel sektöre Tarım Kredi Kooperatifleri yolu ile açılan kredilerle sınırlı kalmıştır.

Hububat, şeker pancarı ve tütün dışındaki ürünlerin devlet destekleme alımları kapsamı destekleme alım bedellerinin GSMH içindeki payı 1998 yılında %2,4'den, 1999 yılında %1,7'ye gerilemiştir.

1998 ve 1999 yıllarında destekleme fiyatları genelde hedeflenen enflasyon oranına uygun olarak belirlenmiştir. 1998 yılında, küresel krizin etkisiyle dünya fiyatlarındaki hızlı düşüş, olumlu hava koşullarına bağlı üretimdeki artış ve yüksek finansman maliyetlerinin özel kesimin piyasaya girişini sınırlandırması kamu kuruluşlarının alım miktarlarını yükselterek tarımsal destekleme politikalarının kamu finansmanı üzerindeki olumsuz etkisini artırmıştır. 1999 yılında, tarımsal üretimdeki gerilemeye bağlı olarak buğday, arpa, pamuk, şeker pancarı ve fındık alımlarında önemli ölçüde düşüş gözlenmiştir.

1997 yılında 360 trilyon TL olan TMO, TŞFAŞ ve TEKEL'in borçlanma gereği, 1998 yılında alım ve stoklardaki artışa bağlı olarak %142,6 oranında artmış ve 873 trilyon TL'ye yükselmiştir. 1999 yılında alımlardaki azalışa paralel olarak, borçlanma gereğindeki artış yavaşlamış ve 1,1 katrilyon TL olmuştur.

1999 yılında TMO ve TEKEL'e bütçeden transfer yapılmazken, TŞFAŞ'ne 100 trilyon TL, Çaykur'a ise 32 trilyon TL tutarında bütçe transferi yapılmıştır. DFİF'den, TSKB ve destekleme alımı ile görevli KİT'lere 388 trilyon TL finansman sağlanmıştır.

Destekleme fiyatları, 2000 yılında genelde hedeflenen enflasyon oranına ve dünya fiyatlarına uygun olarak tespit edilmiş ve 1999 yılına göre ortalama olarak %27,8 oranında artırılmıştır. 2000 yılında, tarımsal ürün alımlarının finansmanı için bütçeden 548 trilyon aktarılmıştır. TMO ile TEKEL'e 1999 yılında olduğu gibi 2000 yılında da bütçeden transfer yapılmazken, TŞFAŞ'ye 149 trilyon TL, Çaykur'a ise 33 trilyon TL tutarında bütçe transferi yapılmıştır. DFİF'den, TSKB ve destekleme alımı ile görevli KİT'lere 380,9 trilyon TL finansman sağlanmıştır. Ayrıca, tarımsal girdilerin sübvansiyonu için bütçeden 365 trilyon TL transfer yapılmıştır.

2000 yılında tarımsal destekleme sisteminin değiştirilmesine yönelik politikalar gündeme gelmiştir. Bu çerçevede TSKB'nin özleştirilmesine yönelik olarak 4572 sayılı Kanun çıkarılmış ve borçlarının tasfiyesi karara bağlanmış; tütün alımları için bir destekleme ofisi kurulması kararlaştırılmıştır. Ayrıca destekleme alımları yerine doğrudan gelir desteği sistemine geçiş için çalışmalar başlatılmıştır.

2001 yılında, tarımsal ürün alımlarının finansmanı için bütçeden yaklaşık 391 trilyon TL aktarılmıştır. TMO ile TEKEL'e 2001 yılında da bütçeden transfer yapılmazken, TŞFAŞ'ye 250 trilyon TL, Çaykur'a da 41,2 trilyon TL tutarında bütçe transferi yapılmıştır. DFİF'den, TSKB ve destekleme alımı ile görevli KİT'lere 105,4 trilyon TL finansman sağlanmıştır. Başta gübre olmak üzere tarımsal girdi sübvansiyonlarına ilişkin harcamaların azaltılmasına yönelik uygulamaya 2001 yılında da devam edilmiştir. Tarımsal girdi sübvansiyonları için 2000 yılında bütçeden 121 trilyon TL tahsis edilirken, bu miktar 2001 yılında 105 trilyon TL'ye düşürülmüştür. Tarımda mevcut destekleme politikasının değiştirilmesi amacıyla, 2000 yılında gerekli mevzuat değişiklikleri yapılarak, çiftçilere doğrudan gelir desteği verilmesi ve çiftçi kayıt sistemi oluşturulması hedeflenmiştir. Böylece, aşamalı olarak mevcut destekleme alım sisteminin kaldırılması ve fiyatların piyasa koşullarında oluşması amaçlanmıştır. 2001 yılında, doğrudan gelir desteği sistemi ile ilgili pilot uygulama başlatılmıştır.

2002 yılında bütçeden Çaykur'a 268 trilyon TL, TMO'ya 602 trilyon TL, 2003 yılında ise; TMO'ya 408 trilyon TL, TŞFAŞ'ne 16 trilyon TL aktarılmıştır.

2004 yılında ise konsolide bütçeden, Çaykur'a 18 trilyon TL, TŞFAŞ'ne 35 trilyon TL aktarılmıştır.

Tablo 41- Tarımsal Destekleme Alımı Yapan KİT'lere Yapılan Transferler

Milyar TL

Yıl	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%	Bütçe Transferi	%
Kurum																				
T.Şeker Fabrikaları A.Ş. Gen. Müd.			3.850	7,6	20.830	16,7	34.021	100,0	100.000	75,8	149.000	81,9	250.000	85,9			16.000	3,8	34.843	65,9
Toprak Mahsulleri Ofisi Gen. Müd.			1.000	2,0											602.000	69,2	408.000	96,2		
TEKEL Genel Müdürlüğü																				
ÇAYKUR Gen.Müd.									32.000	24,2	33.000	18,1	41.181	14,1	267.600	30,8			18.014	34,1
Toplam	0	0	4.850	10	20.830	17	34.021	100	132.000	100	182.000	100	291.181	100	869.600	100	424.000	100	52.857	100

1995, 1996 ve 1997 yılları verileri DPT Yılı Programları "İşletmeciler KİT Özet Finansal Göstergeleri" başlıklı tablolardan alınmış olup bilgi mahiyetindedir.

1998-2003 yılları verileri ise Kesin Hesap Kanunları verileriyle tutarlı olup, kesin verilerdir.

2004 yılı verileri Hazine Müsteşarlığından temin edilmiştir.

5. BİR SÜBVANSİYON UYGULAMASI OLARAK ELE ALINDIĞINDA, GÖREV ZARARI DOĞURAN KİT FAALİYETLERİNİN ETKİLERİ

İzlenen kamu politikaları sonucunda; bir malın fiyatının tüketicisi tarafından normalde ödenmesi gereken fiyattan daha düşük, üreticisi tarafından alınan fiyattan ise daha yüksek belirlenmesi durumunda sübvansiyon uygulaması ortaya çıkmaktadır. Sübvansiyonlar ya bütçede açıkça gösterilerek üretici ya da tüketicilere doğrudan ödeme şeklinde ya da bütçede açıkça gösterilmeden yapılmaktadır. Bazen de bazı aracı kurumlar vasıtasıyla üretici ve tüketiciler sübvansiyon edilmektedir.

Ülkemizde özellikle tarımsal destekleme amacıyla KİT'lere verilen görevler sonucu oluşan zararlar nedeniyle KİT'lere yapılan transferler, sübvansiyon olarak değerlendirildiğinde bu sübvansiyonların ekonomi üzerinde yaratacakları muhtemel etkiler şöyle sıralanabilir:⁴³

- *Kaynak Dağılımına Etkisi:* Bir KİT ürününün üretim ve dağıtım maliyetinin altında bir fiyattan satılması sonucu oluşan zarar karşılığı o KİT'e yapılan sübvansiyon, malın fiyatını düşürecek bu da sübvansiyon edilen malın talebini artıracaktır. Eğer ülke içinde üretici fiyatları kontrol altında tutuluyorsa ve fiyat artışına izin verilmiyorsa o takdirde bu ek talep miktarının ithalata karşılanması gerekecektir. Çünkü ülke içinde sözkonusu malın üretimini artıracak herhangi bir teşvik olmayacaktır.

Sübvansiyonların kaynak dağılımına etkisi, sübvansiyon edilen mallar ile sübvansiyon edilmeyen mallara olan talep üzerindeki etkisine de bağlıdır. Genel bir sübvansiyon programı (sübvansiyon edilen malın satın alınmasında miktar kısıtlamasının olmadığı bir program) hem gelir hem ikame etkisi yaratacaktır.

43 Doğan Cansızlar (çev.), **Kamu Harcamaları Rehberi**, Ke-Young Chu, Richard Hemming, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı:1995/2, ss. 59-60.

Yani; sübvansiyon edilen malın nispi fiyatının düşürülmesi, sözkonusu malın diğer mallara ikame edilmesine neden olacaktır. Ayrıca mal eğer düşük mal değilse, sübvansiyon sübvansiyon edilmiş mallar ile diğer malların tüketimini artıracaktır.

Eğer sübvansiyon sınırlı miktarda mal alımı için uygulanırsa ve tüketici belirlenen miktardan daha fazla tüketim yaparsa ikame etkisi oluşmayacaktır. Bu gibi durumlarda sübvansiyon tüketicinin ortalama gelirinde önemli bir yer tutmadığı ve sübvansiyon edilen mal ile ilgili talebin gelir esnekliği yüksek olmadığı sürece sözkonusu sübvansiyon edilen mala olan talep de önemli bir artışa yol açmayacaktır.

Son olarak sübvansiyonların kaynak dağılımına etkisi konusunda, anılan sübvansiyonların nasıl finanse edildiğinin de kaynak dağılımına etkisi olduğunu söylemek gerekir. Örneğin sübvansiyon programı vergiler yoluyla özellikle geniş tabanlı vergilerle finanse edilirse; sübvansiyon edilen mal piyasası dışındaki piyasalarda bu sübvansiyondan etkilenecektir.

- *Gelir Dağılıma Etkisi:* Sübvansiyon programının düşük gelir grubundakiler üzerinde etkili olabilmesi için kapsamın nispeten geniş tutulması gerekir ki, bu da üst düzey gelir grubundakilerden önemli ölçüde gelir transferi anlamına gelmektedir. Bu nedenle tüketicilere yönelik sübvansiyonların gelir dağılımının yeniden düzenlenmesinde bir araç olarak kullanılması yalnızca düşük gelir grubundaki insanların kullandığı mallarla sınırlamadaki güçlükler nedeniyle oldukça zordur.

Negatif gelir esnekliği olan mallar (düşük mallar) gelirin yeniden dağılımında sübvansiyonlar için ideal mal grubunu oluştururlar.

- *Mali ve Ticari Etkileri:* Kamu teşebbüsleri genellikle sübvansiyon edilen malları üretim maliyetindeki artışlara paralel biçimde düzenli olarak ayarlanmayan fiyatlarla satmaktadırlar. Bu durumda eğer ürün başına

sübvansiyon sınırlama mekanizması da yoksa sübvansiyon programı sonuçsuz kalır.

Fiyat ayarlamalarının yapılmaması ya da zamanında yapılmaması ülke içi üretimin azalmasına ve neticede ithalatın artmasına neden olabilir. Bu gibi durumlarda eğer yurtiçi stoklar yetersiz ise özellikle gıda maddeleri sübvansiyonu düşük hasat dönemlerinde daha duyarlı olacaktır. Fiyatların gerektiği gibi ayarlanmaması, sübvansiyonların bütçe dışına çıkarılması veya bunların üretici fiyat kontrolü biçiminde üreticilerden dolaylı olarak alınan vergilerle finanse edilmesi eğilimini artıracaktır.

Birim başına sabit ödeme şeklinde uygulanan sübvansiyon programları genelde maliyetlerin artmasından etkilenmez. Bunun yerine üreticiler doğrudan yapılan ödemelerle sübvansiyon edilirse bunun piyasa fiyatları üzerindeki etkisi sübvansiyon edilen malın arz ve talebinin esnekliğine bağlı olacaktır. Eğer arz nispeten elastik değilse sübvansiyonun büyük bölümü üreticiye gidecektir. Tüketicilere yapılan doğrudan ödemeler ürün için ödenen fiyatı düşürür, ancak bu tür sübvansiyonda tüketicilerin satın aldığı sübvansiyon edilmiş malların onaylanması gerektiğinden hem idaresi zordur hem de maliyeti yüksektir.

KİT'lerin ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyat düzeyleri, özel sermaye birikimine önemli katkılar sağlayabilmektedir. Fiyatlandırma yoluyla özel sermaye birikimine olan KİT katkıları, dolaylı ya da doğrudan olmaktadır.

Fiyatlandırma yoluyla KİT'in özel sermaye birikimine doğrudan katkıları, KİT mal ve hizmetlerinin, maliyetlerinin altında bir fiyatla özel kesime satılmasıyla gerçekleşir. Maliyetin altında saptanan fiyatlarla özel kesime mal ve hizmet sunulması, aradaki farkın büyüklüğüne bağlı olarak özel girişimcilerin kârlarını artıracaktır.

KİT ürünlerinin ticareti yoluyla özel sermaye birikimine katkı özellikle piyasa işleyişinde aksaklıkların bulunduğu, karaborsanın yaygın olduğu yıllarda çok büyük boyutlara ulaştığı görülmektedir.

KİT özel sermaye birikimine fiyatlama yoluyla dolaylı biçimde de katkıda bulunmaktadır. Özellikle doğrudan tüketim mallarında, KİT'ler fiyat belirleyici konumunda bulunur. KİT'lerin belirlediği fiyat özel girişimciler için geçerli olur ve onlar tarafından veri alınır. Bu süreçte eğer özel girişimci bu geçerli fiyatın altında bir maliyetle üretimde bulunur ya da çoğu kez yapıldığı gibi dışalım yoluyla piyasaya mal verebilirse yüksek oran da kâr sağlayabilir. Sonuçta, KİT'in fiyat belirleyiciliği olmasaydı daha düşük fiyatla satış yapacak olan özel girişimci bu yöntemle kârlarını artırır. Bu sürecin uygulanmasında KİT ürünlerinin fiyatlarının hükümetçe saptanmasının büyük katkısı olmaktadır.

KİT'lerin fiyatlama yoluyla kaynak aktarımı genellikle nihai kullanım mallarında yüksek fiyatlama yoluyla, ara malları ya da üretim girdilerinde de düşük fiyatlama yoluyla gerçekleşmektedir.⁴⁴

44 Kepenek, a.g.e., ss. 122-123

BÖLÜM V

ÖZET, YARGI VE ÖNERİLER

1. ÖZET

Ekonomideki yerleri ve önemleri ülkelere ve zamana göre değişen KİT'ler, Devletin yüklediği ekonomik ve sosyal görevleri yerine getirerek Devletin ekonomiye dolaylı ya da doğrudan müdahale etme aracı olmuşlardır.

Ülkemizde 1930 yılından itibaren uygulanmaya başlanan “Devletçilik” politikasıyla benimsenen içe dönük ekonomi politikası gereği çok sayıda KİT kurulmuştur.

Devletçilik politikası uygulamalarına ağırlık verilmesiyle ekonomideki yerleri ve önemleri belirginleşen *KİT'lerin kuruluş amaçlarını*;

- *ekonomik kalkınmayı sağlamak,*
- *tekelleri devlet eliyle işletmek,*
- *özel sektörün girişemediği işleri yapmak,*
- *ekonomiye yön vermek,*
- *özel sektöre öncülük etmek,*
- *gelir dağılımında adaleti sağlamak,*

şeklinde özetlemek mümkündür.

KİT'ler katı bir Devletçilik anlayışı ile kurulmamışlar, aynı zamanda, ekonomi açısından önemli sanayi dallarında faaliyet gösterecek özel sektörün kurulması ve geliştirilmesini sağlamak, sermayelerine iştirak etmek, kredi temin etmek ve nitelikli personel yetiştirmek suretiyle teşvik etmek amacı taşımışlardır.

1960 yılında Türkiye için planlı kalkınma dönemi başlamıştır. Beş yıllık kalkınma planları şeklinde düzenlenen ilk üç plan döneminde; KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatları, bu mal ve hizmetleri girdi olarak kullanan özel sektörün üretim maliyetini düşürmek ve onlara destek olmak amacıyla maliyetlerinin ya da piyasa fiyatlarının altında belirlenmiştir.

24 Ocak (1980) istikrar tedbirleriyle Türkiye'nin ekonomi modeli yapısal bir dönüşüm yaşamıştır. Bu dönüşümle, dışa nispeten kapalı, ithal ikamesine dayalı ekonomik yapıdan, rekabetçi ve ihracata yönelik sanayileşmeye dayanan bir ekonomik yapıya geçiş hedeflenmiştir. Yeni ekonomi modeli oluşturulurken; dışa açık, özel sektör öncülüğünde büyüyen, devletin küçültülmesini ve ekonomiden tamamen çekilmesini hedefleyen programlar esas alınmıştır.

Bu dönemde toplam üretimde önemli bir paya sahip olan KİT'lerin ürettikleri mal ve hizmetlerin piyasa fiyatından düşük belirlenen bedellerinin piyasa fiyatına göre belirlenmesi, sözkonusu kuruluşları piyasa ekonomisine dahil etme çabalarından kaynaklanmakta ve fiyat kontrollerinin kaldırılması bağlamında, mal ve hizmet fiyatlarının piyasa koşullarına göre KİT'lerce belirlenmeye bırakılması, bu kuruluşlarda meydana gelebilecek kâr amacı dışında sosyal amaçları da içeren görev zararlarının ortadan kaldırılmasını ve bu sayede bütçeden bu kuruluşlara aktarım yapılmasının engellenmesi amacını taşımaktaydı.

Gelişmiş ve azgelişmiş ülkelerin gündemindeki en önemli konu haline gelen özelleştirme, devletin ekonomik yaşamdaki varlığının azalması ve giderek ortadan kalkması böylece ekonomik liberalleşmenin sağlanarak rekabetçi piyasa yapılarının oluşturulması, bütçe açıklarının azaltılması, kamu kesiminde verimliliğin artırılması, sermayenin tabana yayılmasının sağlanması ve benzeri çok yönlü amaçlar için bir yöntem ve politika olarak geniş bir uygulama alanı bulmuştur.

1994 yılında ekonomide özellikle finans sektöründe yaşanan bunalım sonucunda 5 Nisan (1994) Kararları alınmıştır. Bu Kararların KİT'ler açısından önemi; sözkonusu kuruluşlarda üretilen ürünlerde maliyetleri karşılayacak hatta daha da yüksek oranda zam yapılması, ürünlerin fiyat ayarlamalarının KİT yönetimlerine bırakılmasıdır. Ayrıca bu Kararlarda KİT'lerin hızla özelleştirilmeleri de gündeme getirilmiştir.

2000'li yıllara gelindiğinde, özelleştirme uygulamalarıyla birlikte KİT'lerin yeniden yapılandırılması sürecindeki temel düzenlemelere ağırlık verildiği görülmektedir. IMF ile yapılan kredi anlaşmaları nedeniyle, KİT'ler hakkında takvime bağlı önlemler içeren “Niyet Mektupları ve Gözden Geçirmeler” ile ilgili düzenlemelerde, ayrıca Avrupa Birliği üyeliğine adaylık sürecindeki müzakereler nedeniyle hazırlanan “Ulusal Programlar”da KİT'lerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin önlemlerin yerine getirilmesi üstlenilmiş bulunmaktadır.

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri sonrasında ekonomideki belirsizlik ortamına son verip güveni yeniden tesis amacıyla “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” açıklanmış ve 1999 yılı sonunda başlatılmış olan ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan Stand-By düzenlemesi ile desteklenen programın devamı olarak IMF'ye verilen 3 Mayıs 2001 tarihli Niyet Mektubu çerçevesinde 2001 yılının kalan kısmı ve 2002-2003 yılları için belirlenmiş olan politikaları içeren “Ekonomik Politikalar Bildirgesi” kamuoyuna duyurulmuştur. Ocak 2002 itibarıyla IMF ile yeni bir Stand-By anlaşması yapılmış ve 2002-2004 yıllarını kapsamakta olan Stand-By'a ilişkin niyet mektubu 18 Ocak 2002 tarihinde IMF'ye verilmiştir. Bu çerçevede yapılan gözden geçirme toplantıları sonucunda 8. Gözden Geçirmeye ilişkin 15 Temmuz 2004 tarihli Niyet Mektubu yayımlanmıştır.

Bu çerçevede;

- Programın başlangıcında 12 adet KİT (TMO, TŞFAŞ, TTK, TCDD, TEAŞ, TEDAŞ, TETAŞ, EÜAŞ, BOTAŞ, T.Telekomünikasyon A.Ş., TPAO) için performans kriteri uygulanmasına karar verilmiş, anılan 12 KİT'in 2003 yılı faiz dışı fazlaları için üçer aylık hedefler belirlenmiş ve bu hedeflerin sağlanmasını teminen izlemeler yapılmıştır.

- 2004 yılında ise anılan 12 KİT'e, 15 KİT'in (ETİ Maden İşletmeleri, MKE Kurumu, TKİ, Çay İşletmeleri, DHMİ, PTT Teşkilatı, Petrokimya Holding A.Ş, THY A.O, TPOAŞ, TİGEM, Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri, TDİ, Türkiye Gübre Sanayii A.Ş, İstanbul Gübre Sanayii A.Ş. ve DMO) eklenmesi ile performans kriterleri kapsamında izlenen KİT sayısı 27'ye ulaşmıştır. İstanbul Gübre Sanayii A.Ş.'nin 2004 yılının Mart ayında özelleştirilmesi sonucunda performans kriterleri kapsamında izlenen KİT sayısı 26'ya inmiştir.

KİT'lerin yönetiminin iyileştirilmesine ilişkin olarak kuruluşlara performans hedefleri verilmesi, yönetimin hesap verebilirliğinin ve etkinliğinin artırılması ve dış denetçiler tarafından performans ve mali denetim yapılmasına imkan sağlanması yönündeki çalışmalar sürdürülmektedir.

1999-2004 yılları arasında KİT'lerin bütçe disiplinine yapacağı katkının artırılması, özelleştirme yoluyla tekelci yapının kırılması ve siyasi etkiden arındırılmış yönetim sistemi oluşturulmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

VII.(1996-2000) ve VIII.(2001-2005) Beş Yıllık Kalkınma Planları ile yıllık programlarda; özerk yönetim ve kaynakların etkin kullanımı, rekabetçi bir yapıya sahip olma, faaliyetleri kârlı ve verimli sürdürme KİT'ler için temel amaçlar olarak sıralanmıştır.

Hazine Müsteşarlığı verilerine göre Ekim 2004 itibariyle 233 sayılı KHK kapsamında, 14'ü İDT, 4'ü KİK olmak üzere 18 KİT, 71 müessese ve 16 bağlı

ortaklık bulunmaktadır. 4 KİT ve 1 bağı ortaklık özelleştirme kapsamında, 22 KİT, 3 müessese ve 14 bağı ortaklık ise özelleştirme kapsam ve programında bulunmaktadır. Ayrıca, özel kanunu olan kamu sermayeli 3 KİT ve 1 bağı ortaklık bulunmaktadır.

Genel yatırım ve finansman dengesi oluşturulan KİT'ler; MKEK, Eti Maden, TTK, TKİ, EÜAŞ, TEİAŞ, TETAŞ, TPAO, BOTAŞ, TMO, ÇAYKUR, TİGEM, DMO, TCDD, PTT, DHMİ, KIYEM ve Sümer Halı'dır. Hâlen özelleştirme kapsamına alınmış olmakla beraber, henüz programa alınmamış olan TŞFAŞ ile birlikte 4046 sayılı Kanuna tabi olarak özelleştirme portföyünde yer alan ve sermayesinde %50'nin üzerinde kamu payı bulunan kuruluşlar özelleştirme kapsamındaki işletmeciler KİT'lerin finansman dengesi içinde izlenmektedir.

233 sayılı KHK gereğince, takvim yılı başından en az yetmişbeş gün önce Bakanlar Kurulu'nca karara bağlanması zorunlu olan yıllık genel yatırım ve finansman programlarında, o yıl için KİT'lerin finansman ihtiyacı ve bu ihtiyacın hangi kaynaklardan karşılanacağına, bir başka ifadeyle KİT genel dengesine yer verilmektedir.

KİT genel dengesinde yer verilen finansman kaynaklarından biri de bütçeden yapılan transferlerdir.

Konsolide bütçeden KİT'lere sermaye, görev zararı ve yardım adları altında transfer yapılmaktadır.

1. Sermaye: Hazine tarafından KİT'lere taahhüt edilen sermaye hissesinden ödenmeyen kısımlara mahsup edilmek üzere kuruluşlara aktarılan meblağlardır.

Devletin KİT'lere sermaye ödemesi iki şekilde olmaktadır. İlkinde bütçede yer alan ödenekten nakden ya da mahsuben (vergi gibi borçlarına karşılık) ödeme yapılmakta, ikincisinde ise bir alacaktan vazgeçilmektedir.

2. *Görev Zararı*: Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan bir diğer transfer kalemi görev zararı ödemeleridir.

233 sayılı KHK'nın "Teşebbüslerin Fiyat ve Tarifeleri" başlıklı 35 inci maddesi gereği görev zararı iki şekilde ortaya çıkabilmektedir:

Birinci durumda; *KİT'ler tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının Bakanlar Kurulunca belirlenmesi ve belirlenen bu fiyatların maliyetin altında olması halinde, fiyat ile maliyet arasındaki fark ile mal ve hizmetin satış maliyeti üzerinden tahakkuk ettirilen %10 kâr payının toplamı görev zararı tutarını oluşturmaktadır.*

Diğer durumda ise; *KİT'lere Bakanlar Kurulu tarafından faaliyet konularıyla ilgili görev verilmesi ve bu görevden dolayı ortaya bir zarar çıkması ya da kârdan mahrum kalınması durumunda bunların toplam tutarı kadar görev zararı oluşmaktadır.*

3. *Yardım*: Konsolide bütçeden KİT'lere yardım başlığı altında da transfer yapılmaktadır. Yardım başlığıyla yapılan transferler, KİT'lere bir karşılık beklenmeksizin aktarılan kaynaklardır.

1995-2004 yılları arasında konsolide bütçeden KİT'lere sermaye ve görev zararı adları altında yapılan transferler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Bu yıllar arasında bütçeden yardım adı altında KİT transferi yapılmamıştır.

Yıl	1995		1996		1997		1998		1999	
	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%
Sermaye	45.440	100	41.673	83	121.400	98	145.000	91	323.800	78
Görev Zararı	-		8.572	17	2.050	2	14.960	9	93.000	22
Toplam	45.440	100	50.245	100	123.450	100	159.960	100	416.800	100
Yıl	2000		2001		2002		2003		2004	
	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%	Milyar TL	%
Sermaye	827.852	93	1.011.600	91	1.398.000	64	877.000	47	948.742	71
Görev Zararı	58.056	7	95.481	9	772.000	36	1.004.000	53	380.629	29
Toplam	885.908	100	1.107.081	100	2.170.000	100	1.881.000	100	1.329.371	100

Kaynak: 1995-2003 Yılları Kesin Hesap Kanunları, 2004 yılı rakamları için Hazine Müsteşarlığı verileri kullanılmıştır.

KİT'lere yapılan transferler bir önceki yıla göre 1997, 1999, 2000 ve 2002 yıllarında sırasıyla %146, 161, 113 ve 96 oranlarında, diğer yıllarda ise nispeten daha düşük seyrederek 1996 yılında %11, 1998 yılında %30, 2001 yılında %25 oranında artmıştır. 2003 yılında KİT'lere konsolide bütçeden bir önceki yıla göre daha düşük tutarda (-%13) transfer yapılmıştır. 2004 yılında ise konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerdeki düşüş devam etmiş ve bir önceki yıl göre %29 oranında daha az transfer yapılmıştır.

KİT'lere yapılan transferlerde 1996-1998 yılları arasında reel olarak bir gerileme gözlenirken, 1999 ve 2000 yıllarında reel bir artış eğilimi dikkati çekmektedir. 2001 yılında tekrar düşmeye başlayan transferler 2002 yılında artmıştır. 2003 yılı gerçekleştirmeleri KİT'lere yapılan transferlerin yeniden gerilemeye başladığını göstermekte olup, bu düşüş eğilimi 2004 yılında da devam etmiştir.

KİT'lere yapılan transferlerin GSMH'ya oranı, 1995 yılında binde 6 olarak gerçekleşmiş, 2003 yılında bu oran binde 5'e, 2004 yılında ise binde 3'e gerilemiştir.

Toplam transfer harcamaları içinde KİT transferlerinin payı 1995 yılında %4,7 ile dokuz yıllık sürecin en yüksek değerine ulaşmış, 2003 yılında %2 olarak gerçekleşmiştir.

Sonuç itibariyle 1995-2004 yılları arasındaki on yıllık sürecin ilk ve son yıllarına bakıldığında, KİT'lere yapılan transferlerin GSMH, konsolide bütçe harcamaları ve toplam transfer harcamaları içindeki payının azalma eğilimi içinde olduğu, son iki yılda konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerin bir önceki yıla göre azaldığı söylenebilir.

Son yıllarda konsolide bütçeden KİT'lere yapılan transferlerde yaşanan düşüşün en önemli nedeni, özelleştirme uygulamaları sonucu KİT sayısında görülen azalmadır.

Bunun yanı sıra, istihdam sayı ve giderlerine ilişkin maliyet azaltıcı tedbirler paralelinde KİT kârlarında meydana gelen artışın KİT borçlanma gereğinde meydana getirdiği azaltıcı etki de KİT'lere yapılan bütçe transferlerinin azalmasında etkili olmuştur.

Ayrıca, KİT fiyat politikalarının enflasyon ve döviz kuru değişiklikleri ile uluslar arası piyasalarda yaşanan ekonomik gelişmelere paralellik taşıması, KİT'lerin zararlarını ortadan kaldırmaya ya da azaltmaya yardımcı olmakta, böylelikle KİT'lerin bütçeden ihtiyaç duyacakları transfer ihtiyacını azaltmaktadır.

2. YARGI VE ÖNERİLER

Devletin sosyal devlet olması gereği yaptığı iktisadi ve sosyal düzenlemelerden biri de, ekonomiye doğrudan ya da dolaylı olarak yaptığı müdahalelerdir.

Devletin ekonomiye müdahalesi; yönlendirme ve teşviklerle ya da yükümlülükler ve yasaklamalarla piyasanın işleyişini düzenleyen kurallar koymak şeklinde olabileceği gibi, kamu teşebbüsleri oluşturmak suretiyle de olabilmektedir.

KİT'ler aracılığıyla doğrudan girişimci olarak ekonomiye giren Devlet, bu kuruluşlar sayesinde bir yandan ekonomiye müdahale edebilmekte, diğer yandan iktisadi ve sosyal bazı amaçları yerine getirebilmektedir.

Hiç şüphesiz, KİT'ler aracılığıyla ekonomiye müdahale etmesinin Devlete bir maliyeti olmaktadır. Bu maliyet, bütçeden KİT'lere yapılan transferleri, zamanında ödenmeyen görev zararları için tahakkuk ettirilen faizleri, KİT'lere ait olup da tahkim kanunları ile devralınan borçları, Hazine'nin KİT adına garanti ettiği ve ödediği iç ve dış borçları kapsamaktadır. Hatta daha geniş anlamıyla düşünüldüğünde, görev zararı uygulamalarının ekonomi üzerinde yarattığı olumsuz etkiler de sözkonusu maliyetin içine dahil edilebilir.

KİT'ler aracılığıyla ekonomiye müdahale edilmesinin bütçeye doğrudan getirdiği yük, konsolide bütçeden KİT'lere sermaye ve görev zararı, bazen de yardım adı altında yapılan aktarmalarla meydana gelmektedir.

O halde bütçeden KİT'lere iki nedenle aktarma yapıldığı söylenebilir. KİT'lere bütçeden aktarma yapılma nedenlerinden ilki, teşebbüsün sahibi olarak Devletin ödemesi gereken sermaye borcudur. Devlet bir KİT kurarak ekonomiye girişimci olarak katılırken, sahiplik sıfatıyla bu teşebbüse bir sermaye koymak zorundadır. Devlet KİT'lere olan sermaye yükümlülüğünü, bütçeden yaptığı aktarmalarla yerine getirmektedir.

Bütçeden KİT'lere transfer yapılmasını gerektiren ikinci neden ise görev zararı uygulamalarıdır. Devletin KİT ürünlerinin fiyatlarını belirlemek ya da KİT'lere bazı özel görevler vermek suretiyle ekonomiye müdahale etmesi sonucunda bir zarar ortaya çıkmaktadır. Devlet kendi müdahaleleri sonucu oluşan bu zararı ödemekle yükümlüdür ve bu yükümlülüğünü bütçeden yapılacak transferlerle yerine getirmektedir.

Normal şartlarda olması gereken, Devletin taahhüt ettiği sermayeyi ve oluşmasına neden olduğu zararı öngördüğü şekilde ve zamanda KİT'lere ödemesidir. Ancak uygulamada bazı sorunlar yaşanmakta, ödemeler bütünüyle, nakden ve zamanında yapılamamaktadır.

KİT'lere taahhüt edilen sermaye çoğu kez zamanında ödenmemekte veya tahsis edilen sermaye verilen görevlere göre yetersiz kalmakta, bu da KİT'lerin kısa ve uzun vadeli kaynak ihtiyacının yüksek faizli ticari banka kredileriyle karşılanmasına neden olmaktadır. Bu durum, kuruluşları mali darboğazlara sürükleyen nedenlerin başında gelmektedir.

Ayrıca, konsolide bütçeden KİT'lere sermaye adı altında yapılan transferler, KİT personelinin maaş ve ücret ödemelerini yapmak üzere kullanılmaktadır. Kesin Hesap Kanunlarında dahi açıkça ifade edilen bu durum, KİT'lere özkaynak sağlamak amacıyla sermaye olarak aktarılan kaynakların, cari giderler için harcandığını göstermektedir.

KİT'lerin kendi gelirleriyle personel giderlerini dahi karşılayamayacak durumda olması, KİT'lerin giderlerine göre gelirlerinin mi çok düşük düzeyde kaldığı yoksa, personel maliyetinin mi çok yüksek olduğu sorusunu akla getirmektedir. Nitekim KİT'lerde personel maliyetlerinin teşebbüslerin etkinlik ve verimliliğini olumsuz yönde etkileyen bir faktör olduğu bilinmektedir.

Öte yandan bütçe kanunlarında yer verilen; KİT kârlarından Hazineye isabet eden tutarların, bütçenin gelir ve gider kalemleri ile ilişkilendirilmeksizin, doğmuş ve doğacak görev zararı alacaklarına veya ödenmemiş sermayeye mahsup edilmesine ilişkin hükümler, bütçe büyüklüğünün olduğundan daha küçük görünmesine neden olmaktadır. Bütçenin saydamlık ilkesine aykırılık teşkil eden bu uygulama kurumların, finansman ihtiyaçlarını kendi özkaynaklarıyla karşılayamamaları nedeniyle yüksek maliyetli dış kaynaklara yönelmelerine neden olmaktadır.

Oysa teŖebbüslerin ödenmemiŖ sermayelerinin ödenmesi ve bu suretle kuruluşların dışarıdan yüksek maliyetle borçlanmalarının engellenmesi, KİT'lerin finansmanı açısından son derece önem taşıyan bir husustur.

KİT'lere bütçeden transfer yapılmasının bir diğerk nedeni olan görev zararları, esasen sosyal fayda sağlamayı amaçlayan faaliyetler sonucu oluşmaktadır. Yasal dayanağını 233 sayılı KHK'dan alan görev zararı uygulamaları, sözkonusu KHK gereğı iki şekilde ortaya çıkabilmektedir:

- 1- Devletin KİT ürün fiyatlarına yaptığı müdahaleler sonucu oluşan görev zararları,
- 2- Devletin KİT'lere verdiği özel görevler sonucu oluşan görev zararları.

Ürün fiyatlarına yapılan müdahalelerle oluşan görev zararları, KİT ürün fiyatlarının, maliyetlerinin ya da piyasa fiyatlarının altında tespit edilmesi sonucu oluşmaktadır. Görev zararı doğuran fiyat müdahalelerinin ekonomi üzerinde olumlu ya da olumsuz bazı etkileri olmaktadır.

Görev zararı uygulamalarının ilk etkisi yukarıda ifade edildiğı üzere bütçe üzerinde olmaktadır. Bir teŖebbüs olması nedeniyle normal şartlarda kâr elde etmesi beklenen KİT sistemi, bu uygulamalar sonucunda ilave finansman ihtiyacı duymakta, bunu temin etmek için de bütçe imkanlarına başvurmaktadır. Dolayısıyla KİT'ler görev zararı uygulamaları ile bütçe üzerinde bir yük oluşturmaktadır.

Bunun yanı sıra görev zararı doğuran fiyat müdahaleleri enflasyonist etkiler doğurabilmektedir. Düşük tutulan KİT fiyatı talebin kamçılanmasına neden olmaktadır. Enflasyon ortamında nakit yerine mal tercih edildiğinden, KİT mallarına olan talep fiyatlarının düşmesiyle birlikte bütünüyle artacaktır. Bu durumda Devletçe KİT mal ya da hizmetinin piyasada istenen miktarda arz

edilebilmesi gerekir ki tespit edilen fiyat korunabilsin. Ancak, genellikle Devlet bunu sağlayamadığından, enflasyonu önlemek için başvurulan maliyet altında düşük fiyat tespitleri, bu amacın tam aksine sonuçlar doğurmaktadır.

Öte yandan, düşük fiyat politikası, bazı endüstrilerin teşvik edilmesini sağlarken ülke ekonomisi yönünden geliştirilmesi gereken diğer sektörlerin körelmesine neden olmak suretiyle, ekonomide kaynak dağılımının bozulmasına sebep olabilmektedir.

Ayrıca, görev zararı uygulamalarının bütçe açığının dolayısıyla kamu kesimi borçlanma gereğinin gerçeği yansıtmaması yönünde olumsuz bir etkisi daha bulunmaktadır.

Şöyle ki; KİT'lere verilen görevler sonucunda oluşan zararlar için verilen devlet borçlanma senetleri ile tahkim uygulamaları sonucunda verilen devlet tahvilleri yarı mali işlem örnekleri arasında sayılmaktadır.

Finansman yetersizliği nedeniyle KİT'lere zamanında ödenmeyen görev zararları birikmekte, biriken bu borçların bir kısmı nakden yada Özel Tertip Devlet Tahvili vermek suretiyle ödenmekte ya da bütçe kanunlarına konulan hükümlerle KİT'lerin ödenmiş sermayelerine ve temettü paylarına karşılık mahsup edilmektedir. Bu şekilde ödenen ya da arta kalan görev zararları, bütçe gelir ve giderleri ile ilişkilendirilmediğinden gerçek bütçe açıklarının bilinmesine engel olmaktadır. Bütçeye ödenek konulması yerine görev zararlarının bu şekilde ödenmesi görev zararlarının, “finansman yönüyle devlet kayıtlarında yer alan ancak gider ya da gelir olarak bütçeye kaydedilmeyen işlemler “olarak tanımlanan “yarı mali işlemler” arasında yer almasına neden olmaktadır.

Görev zararı uygulamalarının yarı mali işlem niteliği, bunların bütçe açığının ve dolayısıyla kamu kesimi borçlanma gereğinin olduğundan daha küçük görünmesine neden olmasından kaynaklanmaktadır.

Nitekim 233 sayılı KHK'da görev zararının mahrum olunan kâr ile birlikte ait olduğu veya ait olduğu yılı izleyen yılın bütçesine konulacak ödeneklerle karşılanacağı ifade edildiği halde, bütçe kanunlarına konulan hükümlerle görev zararları yıllara yayılmakta ve görev zararlarının bütçe ile ilişkilendirilmeksizin mahsup edilmesi için Maliye Bakanına yetki verilmektedir.

Ayrıca bütçe kanunlarında yer verilen, KİT'lerin Hazineye olan borçlarının Hazineden ve fonlardan olan alacaklarına mahsup edilmesi ve bu işlemlerin bütçeye gelir ve gider kaydedilmemesine ilişkin hükümler de bütçe açığının doğru olarak belirlenmesine engel olmaktadır.

Bu nedenlerle görev zararı uygulamaları, bütçenin samimiyet ilkesinden sapmalara yol açan, bütçe disiplinini bozan ve bütçenin saydamlığı ilkesiyle de bağdaşmayan uygulamalar arasında sayılmaktadır.

Görev zararı uygulamalarının bütün bu olumsuz etkilerine rağmen, daha önce ifade edildiği üzere esasen sosyal fayda sağlamayı amaçlayan faaliyetler sonucu oluşan bu uygulamaların, iktisadi ve sosyal olumlu etkileri de bulunmaktadır.

Görev zararı uygulamalarına bu yönüyle bakıldığında şu hususlar dikkati çekmektedir:

- Görev zararı doğuran fiyat müdahaleleri; KİT ürünlerini nihai mal olarak kullanan tüketicilere bu mal ve hizmetleri daha ucuza tüketme imkanı verecektir. Bu durum, özellikle düşük gelir düzeyindeki bireylerin tüketimini artırırken, yaşam seviyelerini de yükseltecektir.

- Fiyat müdahaleleri, KİT ürünlerini ara malı olarak kullanan sektörlerle de üretim maliyetlerini düşürmek suretiyle destek sağlayacaktır. Böylelikle bu sektörlerin üretimleri, kârları, yatırımları ve istihdamları artacaktır. Ayrıca, artan kapasite; toplam talebin toplam arzdan fazla olması ve bu nedenle fiyatlar genel düzeyinin sürekli artması anlamına gelen enflasyonist bir ortamda arzı artırabilmek anlamına gelmektedir. Böylelikle bir yandan talep fazlasını karşılamak üzere arz artırılmak suretiyle talep enflasyonunun, diğer yandan maliyetlerin düşürülmesi ile maliyet enflasyonunun önü kesilmiş olacaktır.

- Öte yandan fiyat müdahaleleri ile tarım sektöründeki üreticiler de desteklenmektedir. Tarım sektörünün bazı yapısal özelliklerinden dolayı, bu sektörde çalışanların büyük çoğunluğunun gelir düzeyleri diğer sektör çalışanlarına kıyasla daha düşüktür. Fiyat müdahaleleri ve destekleme alımları aracılığıyla sektör çalışanlarının gelirlerinin artırılarak yaşam düzeylerinin iyileştirilmesi, gelirin dağılımında adaletin sağlanması amacına da katkıda bulunacaktır.

- Fiyat müdahaleleri, bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmaya da yardımcı olmaktadır. Örneğin belli bölgelerdeki sektörlerle ucuz girdi sağlanarak, bu bölgelerdeki üretim ve yatırım kapasitesi artırılmakta, böylelikle bir yandan bu bölgelerdeki istihdam artırılırken diğer yandan diğer bölgelerle aralarındaki fark azaltılmaktadır.

O halde görev zararı uygulamaları, sosyal fayda yaratmak üzere, gelirin adaletli dağılımına katkıda bulunmak, çeşitli sektörleri desteklemek, üretimi ve yatırımı teşvik etmek gibi amaçlara hizmet etmekte, ancak bunları yaparken ekonomi ve bütçe büyüklüğü üzerinde olumsuz etkilere de neden olmaktadır. Bu durum KİT'lerin aynı anda hem kâr elde edip hem de sosyal fayda yaratamamalarından kaynaklanmaktadır.

Değişen ekonomik ve mali gelişmelere ayak uyduramayan, siyasi müdahaleler sonucu işletme mantığını ve prensiplerini kaybeden, bazı sosyal ve ekonomik politikaların uygulanmasında bir araç haline getirilen KİT'lerin ülke ekonomisinde yarattığı olumsuz etkiler nedeniyle, uygulanmakta olan özelleştirme uygulamaları paralelinde özelleştirilmeleri gerekmektedir.

Bir kamu teşebbüsü olarak sosyal faydası düşük olup, verimli çalışmayan, kâr elde edemeyen, rekabet ortamının olduğu piyasalarda faaliyet gösteren ve özel sektör elinde daha etkin kullanılabilir olan KİT'lerin, gerekli alt yapı çalışmaları yapılarak, özel sektörün yatırım yapması için cazip hale getirildikten sonra satış aşamasına geçilmesi ve ülke ekonomisine kazandırılması gerekmektedir.

Ancak ülkenin siyasi güvenliği ve birliği ile sosyal ve ekonomik bazı nedenlerle Devlet eliyle işletilmesi gereken KİT'ler de olabilecektir. Bu hususlar dikkate alınarak, yapılacak değerlendirmeler neticesinde, bazı teşebbüslerin Devlet bünyesinde bırakılması gerekebilir.

Ayrıca bugün ekonomik, sosyal ve diğer birçok yönden gelişimini tamamlamış olan gelişmiş ülke ekonomilerinde dahi kamu teşebbüslerinin mevcut olduğu düşünüldüğünde, KİT'lerin tamamen tasfiyesinin zorunlu olmadığı, ülkeden ülkeye değişen nedenlerle de olsa ekonomide Devlet bünyesinde faaliyette bulunacak KİT'ler olabileceği düşünülmektedir.

Devlet faaliyette bulunmadığı takdirde yeterince kâr getirmediği düşüncesiyle özel teşebbüsün yatırım yapmayacağı ve/veya Devletin ölçek ekonomilerinden faydalanmak suretiyle maliyet avantajı yakaladığı bir sektörde yer alan, kendi gelirleriyle giderlerini karşılayabilen, ekonomiye olumlu etkileri bulunacak, sosyal faydası yüksek ve bütçeye yük getirmeyecek durumda olan KİT'lerin faaliyetlerini sürdürmesine izin verilebilir. Ancak bu KİT'lerin

tespitinin objektif bir biçimde, siyasi baskılardan uzak olarak yapılması gerekmektedir.

Ayrıca, ekonomide faaliyetlerini sürdürecektir olan KİT'lerin daha etkin ve verimli çalışması için gerekli olan şartların sağlanması, KİT'lerin gerekirse kendi içlerinde yeniden yapılandırılmaları gerekmektedir. Bunun için de öncelikle, KİT'lerin üzerindeki siyasi baskılardan arındırılması, özerk bir yönetim yapısına kavuşturularak, ürettikleri ürünlerin fiyatlarını tespit etme yetkisinin verilmesi gerekmektedir. Yönetimin özerkliğe kavuşturulmasıyla beraber iyi ve etkin bir yönetim için, şeffaf ve hesap verebilir bir yöneticilik anlayışının benimsenmesi, ayrıca performans kriterleri belirlenerek, bunların uygulanıp yıl sonunda değerlendirilmesi uygulamasının yapılması şarttır.

Öte yandan fiyat kontrollerinin kaldırılarak, mal ve hizmet fiyatlarının piyasa koşullarına göre KİT'lerce belirlenmesine imkan verilmesi halinde; meydana gelebilecek görev zararlarının ortadan kaldırılması ve böylelikle KİT'lere bütçeden yapılan aktarmaların azaltılması sağlanabilir. Bu durum KİT'lerin kamu finansmanı ve serbest piyasa işleyişi üzerindeki olumsuz etkilerini de azaltılacaktır.

KİT fiyat sisteminin gelir transferi ve sübvansiyon aracı olarak kullanılmasına son verilmesi de, KİT'lerin verimliliklerini artırmak anlamında önem verilmesi gereken bir diğer husustur. Devlet, sosyal devlet olmanın gereği olarak bazı sektör ve kesimlere yaptığı transferler için KİT'leri araç olarak kullanmamalı, bu transferleri doğrudan yapmalıdır. Doğrudan gelir desteği uygulamaları bu yönde atılan önemli bir adımdır. Bu tarz uygulamaların artmasıyla, sosyal ve ekonomik nedenlerle gerçekleştirilmesi gereken transferler yapılırken KİT'lerin aracı olması durumunda oluşan maliyetler ortadan kalkacaktır. Böylelikle yapılan transferlerin maliyeti, yapılan transfer tutarlarıyla sınırlı kalmış olacaktır.

Kamu teşebbüsü olarak faaliyetlerine devam edecek olan kurumlarda dikkat edilmesi gereken bir diğer husus, KİT'lerin ülkenin istihdam sorununu çözmek için kullanılan bir araç haline getirilmemeleridir. Nitekim zarar eden birçok teşebbüsün ortak noktalarından biri de yüksek istihdam giderleridir. Teşebbüslerin kârlılık ve verimliliğini olumsuz yönde etkileyen bir unsur olan aşırı istihdamın önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması, KİT faaliyetlerinin en uygun sayı ve nitelikteki personelle yürütülmesinin sağlanması, personel ücret politikasının verimlilik ve etkinliğe olumsuz etki yapmayacak biçimde belirlenmesi ve uygulanması bu anlamda büyük önem taşımaktadır. Bunlar sağlandığı takdirde, Devletin sermaye borcunu ödemek için yaptığı aktarmalarla maaş ve ücret ödemesi yapılmasının önüne geçilebilecektir.

Kamu teşebbüslerinin bütçeye dolayısıyla kamuya yük teşkil etmemesi için, kendi gelirleriyle kendini finanse edebilen, etkin ve verimli işleyen bir KİT sisteminin olması gerekmektedir. Bu nedenle Devlet bünyesinde bırakılacak KİT'ler için, kamu bankaları ile ilgili olarak yapılan düzenlemelere paralellik taşıyan düzenlemeler getirilebilir. Ancak bu düzenlemelerin başarıya ulaşabilmesi için, KİT'lerin özerk bir yapıda olmaları önem taşımaktadır. Fiyatlarına müdahale edilen, zarar doğurucu bir takım görevler yüklenen KİT'ler, bunların karşılığında oluşacak zararı da Devletten talep edeceklerdir. Bunun için mümkün olduğunca görev zararı doğurucu faaliyetlerden kaçınılması gerekmektedir. Sosyal fayda yaratılması için KİT'lere bir görev verilecekse de, bunun karşılığı kadar ödeneğin önceden öngörülerek bütçeye konulması gerekmektedir.

EK: 233 sayılı KHK'ya Tabi Teşebbüsler, Bunlara Ait Müessese ve Bağlı Ortaklıklar ile Teşekkül ve Kuruluşların İlgili Olduğu Bakanlıklara İlişkin Liste

<i>A - İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ (İDT)</i>		
<i>İlgili Bakanlık: BAŞBAKANLIK</i>		
<i>Teşekkül</i>	<i>Müesseseler</i>	<i>Bağlı Ortaklıklar</i>
Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş.(1)		
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası		
Sümer Holding A.Ş.(2)		
Et ve Balık Ürünleri A.Ş.(3)		1.Erzincan Gıda Maddeleri ve Sanayii ve Ticaret A.Ş.(4)
Yem Sanayii T.A.Ş.(3)		
Orman Ürünleri Sanayii A.Ş.(3) (ORÜS)		
Türkiye Emlak Bankası A.Ş.(5) (KONUTBANK)		1.Emlak Konut A.Ş.(6)
Türkiye Denizcilik İşletmeleri (7)		
Türkiye Gemi Sanayi A.Ş. (8)		
Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı (THY) (9)		
Petkim Petrokimya Holding A.Ş.(10)		
Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAY-KUR) (11)		
Etibank (12)	1. Alüminyum İşletmesi Müessesesi 2. Şarkkromları-Ferrokrom İşl.Mües. 3. Elektrometalurji San.İşl.Mües. 4. Üçköprü Maden İşletmesi Mües. 5. Küre Bakırlı Pirit İşl.Mües. 6. 100. Yıl Gümüş Madeni İşl.Mües. 7. Emet Kolemanit İşl.Mües. 8. Bigadiç Madenleri İşl.Mües. 9. Kırka Boraks İşl.Mües. 10. Bandırma Boraks ve Asit Fab.İşl.Mües.	
Tütün ve Tütün Mamülleri Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü (13)	1. Tütün ve Sigara İşletmeleri Mües. 2.İspirto ve İspirtolu İçkiler İş.Mües 3.Tuz İşletmeleri Müessesesi 4.Tekel Ürünleri Dağıtım Müessesesi	
Halk Bankası A.Ş.(14)		
<i>İlgili Bakanlık : MALİYE BAKANLIĞI</i>		
Devlet Malzeme Ofisi	1.İmalat Müessesesi 2.Basım Müessesesi	
<i>İlgili Bakanlık : MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI</i>		
Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK) (15)(16)	1.Makina Sanayii Müessesesi 2.Silah Sanayii Müessesesi	1.ÇELİKSAN-Çelik ve Ağır Silah Sanayi ve Ticaret A.Ş. 2.HURDASAN-Makina ve Kimya Endüstrisi Hur-da 3.TÜMOSAN-Türk Motor Sanayi ve Ticaret A.Ş. 4.ASİL ÇELİK-Sanayi ve Ticaret A.Ş. 5.TAKSAN-Takım Tezgah ları Sanayii ve Tica ret A.Ş. 6.ÇANSAŞ-Çankırı Silah Sanayi ve Ticaret A.Ş 7.FİŞEKSAN-Fişek Sanayi ve Ticaret A.Ş. 8.SİLAHSAN-Hafif Silah Sanayi ve Ticaret A.Ş 9.ANPİL-Antalya Pil Sanayii ve Ticaret A.Ş. 10.AVFIŞEK-Avfişek Sa nayi ve Ticaret A.Ş. 11.BARUTSAN-Elmadağ Barut Sanayi ve Ticaret A.Ş. 12.ÇELBOR-Çelik Çekme Boru Sanayi ve Ticaret A.Ş. 13.ELSA-Elektrik Sayaçları Sanayi ve Ticaret A.Ş. 14.ETAG-Etimesgut Ağaç Sanayii ve Ticaret A.Ş 15.MAKSAM-Makina Sanayii ve Ticaret A.Ş. 16.ELROKSAN-Elmadağ Roket Sanayi ve Ticaret A.Ş. 17.MÜHİMMATSAN-Mühimmat Sanayi ve Ticaret A.Ş. 18.NİTROSAN-Nitroselüloz Sanayi ve Ticaret A.Ş. 19.PİRİNÇSAN-Pirinç Sanayi ve Ticaret A.Ş.
<i>İlgili Bakanlık : SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI</i>		
Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.		1.Adapazarı Şeker Fab A.Ş.(17) 2.Kütahya Şeker Fab. A.Ş.(17)
Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikası (SEKA) (18)	1.Afyon Müessesesi 2.Aksu Müessesesi 3.Akdeniz Müessesesi 4.Balıkesir Müessesesi 5.Çaycuma Müessesesi 6.Dalaman Müessesesi 7.Kastamonu Müessesesi 8.İzmit Selüloz ve Kağıt Sanayii Mües. 9.Bolu Lamine ve Lif Levha San.Mües.	

Türkiye Çimento ve Toprak San.T.A.Ş.(ÇİTOSAN) (18)	1.Edirne Lala Paşa Çimento San.Mües.	1.Elazığ Çimento Sanayii T.A.Ş.
		2.Ergani Çimento Sanayii T.A.Ş.
		3.Kars Çimento Sanayii T.A.Ş.
		4. Kurtalan Çimento Sanayii T.A.Ş.
		5. Van Çimento Sanayii T.A.Ş.
		6.Gümüşhane Çimento Sanayii T.A.Ş.
		7.Konya Krom Magnezit Sanayi T.A.Ş.
		8.Bozüyük Seramik Sanayii T.A.Ş.
		9.Yarımcı Porselen Sanayii T.A.Ş.
		10.Filyos Ateş Tuğlası Sanayi T.A.Ş.
Türkiye Gübre Sanayii A.Ş. (TÜGSAŞ) (19)		1.Kütahya Gübre Sanayii A.Ş.
		2.Elazığ Gübre Sanayii A.Ş.
		3.Gemlik Gübre Sanayii A.Ş.
		4.Samsun Gübre Sanayii A.Ş.
Sümer Halıcılık ve El Sanatları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (SÜMERHALI) (20)		
İlgili Bakanlık: ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI		
Türkiye Kömür İşletmeleri	1.Garp Linyitleri Müessesesi (GLİ)	
	2.Orta Anadolu Linyitleri Mües. (OAL)	
	3.Ege Linyitleri İşletmesi Mües (ELI)	
	4.Seyitömer Linyitleri İşletmesi Mües.(SLİ)	
Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri (21)		1.Gerkonsan A.Ş.
		2.Iskenderun Demir ve Çelik A.Ş.
		3.Divriği-Hekimhan Madenleri San.ve Tic.A.Ş.
Türkiye Petrolleri A.O. (T.P.A.O.) (21)		1.İstanbul Gübre Sanayi A.Ş. (İGSAS) (22)
Türkiye Taşkömürü Kurumu (23)	1.Kozlu Taşkömürü İşletme Müessesesi.	
	2.Karadon Taşkömürü İşletme Mües.	
	3.Üzülmez Taşkömürü İşletme Mües.	
İlgili Bakanlık: ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI		
		1.Türkiye Elektro Mekanik San.A.Ş.(TEMSAN)
Türkiye Elektrik Üretim,İletim A.Ş.(TEAŞ)		
Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.(TEDAŞ)	1.Dağıtım Müesseseleri	1.Trakya Elektrik Dağıtım A.Ş.
		2.Boğaziçi Elektrik Dağıtım A.Ş.
		3.Körfez Elektrik Dağıtım A.Ş.
		4.Meram Elektrik Dağıtım A.Ş.
		5.Sakarya Elektrik Dağıtım A.Ş.
		6.Başkent Elektrik Dağıtım A.Ş.
		7.Karaelmas Elektrik Dağıtım A.Ş.
Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ)(27)		
Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü (28)		1. Eti Zeolit A.Ş.
		2. Bigadiç Bor İşl.Md.
		3. Emet Bor İşl.Md.
		4. Bandırma Bor ve Asit Fab.İşl.Md.
		5. Kırka Bor İşl.Md.
		6. Kestel Bor İşl.Md.
İlgili Bakanlık: TARIM VE KÖYİŞLERİ BAKANLIĞI		
Toprak Mahsulleri Ofisi A.Ş.		1.Aksaray Azmi Milli T.A.Ş.
Türkiye Zirai Donatım Kurumu	1.Alım-Satım Müessesesi	
	2. Ziraat Aletleri ve Makinaları Fabr.Mües.	
Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (25) (TİGEM)		
Türkiye Süt Endüstrisi A.Ş.(SEK)		
B - KAMU İKTİSADİ KURULUŞLARI (KİK) (29)		
İlgili Bakanlık : ULAŞTIRMA BAKANLIĞI		
Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (TCDD) (30)		1.Türkiye Vagon Sanayii A.Ş. (TÜVASAŞ)
		2.Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii A.Ş. (TÜLOMSAŞ)
		3.Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii A.Ş.(TÜDEMSAŞ)
Türkiye Cumhuriyeti Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü (P.İ.) (31)		
Türk Telekomünikasyon A.Ş.(32)		
Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMİ)		

- (1) "Devlet Yatırım Bankası" 7/8/1989 tarih ve 89/14425 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş." adıyla yeniden düzenlenmiştir.
- (2) 11/9/1987 tarih ve 87/12184 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Sümerbank"ın özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır.
- (3) Et ve Balık Kurumu, Orman Ürünleri Sanayii Kurumu ve Yem Sanayii T.A.Ş.'nin 20/5/1992 tarih ve 92/3088 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile özelleştirilmesi
- (4) 8/2/1990 tarih ve 90/138 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur.
- (5) 6/1/1988 tarih ve 88/12485 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, Türkiye Emlak Kredi Bankası ile Anadolu Bankası T.A.Ş. birleştirilmek suretiyle Türkiye Emlak
- (6) Emlak Konut A.Ş. 26/12/1990 tarih ve 90/1322 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı hükümlerine göre, İnşaat ve İmar A.Ş. ile Emlak Yapı A.Ş.'nin birleştirilmesi suretiyle
- (7) Türkiye Denizcilik İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 13/7/1993 tarih ve 39-08/D-2-93-353 sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile, Başbakanlıkla ilgilendirilmiş ve 10/8/1993 tarih ve 93/4693 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır.
- (8) 10/8/1993 tarih ve 93/4693 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Türkiye Gemi Sanayi A.Ş."nin özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır.
- (9) 22/8/1990 tarih ve 90/822 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (THY)'nin ile özel leştirilmesi kararlaştırılmış ve 24/11/1994 gün ve 4046 sayılı Kanun'un 35. maddesi ile İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) bölümüne eklenmiştir.
- (10) 11/9/1987 tarih ve 87/12184 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla PETKİM Petro kimya A.Ş.'nin özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır.
- (11) a) Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAY-KUR), Cumhurbaşkanlığı'nın 13/10/1993 tarih ve 39-08/D-3-93-527 sayılı onayı ile Başbakanlıkla ilgilendirilmiş iken, daha sonra 13/01/1999 tarih ve 23582 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 12/01/1999 tarih ve 39/08/D-2-99-18 sayılı onayı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilgilendirilmiş olup, 24/11/1994 tarih ve 4046 sayılı Kanun'un 35. maddesi ile İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) bölümüne eklenmiş daha sonra 28/5/1999 tarih ve 39-08-D-8/99-234 sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile Başbakanlıkla ilgilendirilmiştir. (R.G:28/5/1999-23708 Mük.).
- b) 27/11/2002 tarihli ve 24949 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, Cumhurbaşkanlığının 26/11/2002 tarihli ve D-1-2002-792 sayılı Onayı ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.
- (12) a) Etibank, 29/7/1996 tarih ve 39-08/D-3-96-341 sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile Başbakanlıkla ilgilendirilmiştir.
- b) Etibank Genel Müdürlüğü'nün Bankacılık kısmının özelleştirilmesi nedeniyle unvanının değiştirilerek Eti Holding A.Ş. adıyla İktisadi Devlet Teşekkülü şeklinde teşkilatlandırılması Bakanlar Kurulunun 26/1/1998 tarih ve 98/10552 sayılı kararıyla kararlaştırılmıştır. (Bkz. R.G.: 4/2/1998- 23248) Cumhurbaşkanının 13/01/1999 tarih ve 23582 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 12/01/1999 tarih ve 39-08/D-3-99-19 sayılı Onayı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgilendirilmiş daha sonra 28/5/1999 tarih ve 39-08/D-5-99-231 sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile Başbakanlıkla ilgilendirilmiştir. (R.G.: 28/5/1999-23708 Mük.).
- c) Eti Holding A.Ş. Genel Müdürlüğü, 27/11/2002 tarihli ve 24949 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, Cumhurbaşkanlığının 26/11/2002 tarihli ve D-1-2002-792 sayılı Onayı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.
- d) Eti Holding A.Ş. Genel Müdürlüğü, 21/1/2004 tarihli ve 25353 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 9/1/2004 tarihli ve 2004/6731 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü" adıyla yeniden teşkilatlandırılmıştır.
- (13) a- Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün adı 18/2/1987 tarih ve 87/11524 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü" olarak değiştirilmiştir.
- b- Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığının 7/7/1993 tarih ve 39-08/D-1-93-335 Sayılı onayı ile Başbakanlıkla ilgilendirilmiş iken, 13/1/1999 tarih ve 23582 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığının 12/1/1999 tarih ve 39-08/D-2-99-18 sayılı onayı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilgilendirilmiş daha sonra 28/5/1999 tarih ve 23708 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı'nın 28/5/1999 tarih ve 39-08/D-8-99-234 sayılı onayı ile yeniden Başbakanlık ile ilgilendirilmiştir.
- (14) Halk Bankası A.Ş. Cumhurbaşkanlığı'nın 15/1/1988 tarih 39.08.01-88-25 sayılı onayı ile Başbakanlık'la ilgilendirilmiştir.
- (15) Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK) bünyesinde yer alan bağlı ortaklıklar Yüksek Planlama Kurulu'nun 25/2/1993 tarih ve 93/T-19 sayılı, 11/9/1989 tarih ve 89/T-77 sayılı, 5.12.1990 tarih ve 90/T-105 sayılı 18/4/1990 tarih ve 90/T-33 sayılı kararı ile kurulmuştur.
- (16) Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKEK), 17/6/2000 tarih ve 24082 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı tezeresi ile Milli Savunma Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.
- (17) Adapazarı Şeker Fab. A.Ş. ile Kütahya Şeker Fab. A.Ş. Yüksek Planlama Kurulu'nun 14/1/1993 tarih ve 93/T-5 sayılı Kararı ile T.İş Bankası hisseleri Türk Şeker'e devredilerek bağlı ortaklık haline gelmiştir.
- (18) Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikası (SEKA) ile Türkiye Çimento ve Toprak Sanayii T.A.Ş., 14/12/1991 tarih ve 39-08/D-2-91-575 sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.
- (19) Türkiye Gübre Sanayii A.Ş. 14/12/1991 tarih ve 39-08/D-2-91-575 sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.
- (20) Sümer Halıcılık ve El Sanatları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (SÜMERHALI); Sümer Holding A.Ş.'nin bağlı ortaklığı iken, 25/2/1998 tarih ve 98/10720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İktisadi Devlet Teşekkülü haline getirilmiştir.
- (21) Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri ve Türkiye Petrolleri A.O. (T.P.A.O.) 14/12/1991 tarih ve 39-08/D-2-91-575 sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgilendirilmiş olup, daha sonra Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı'nın 28/5/1999 tarih ve 39-08/ D-10-99-238 sayılı onayı ile Başbakanlık ile ilgilendirilmiştir.
- (22) İstanbul Gübre Sanayii A.Ş. (İGSAS), 30/11/1988 tarih ve 88/113 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı ile TPAO'na bağlanmış, 14/12/1991 tarih ve 39-08/D-2-91-575 sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.
- (23) Türkiye Taşkömürü Kurumu, 14/12/1991 tarih ve 39-08/D-2-91-575 sayılı Cumhurbaşkanlığı Onayı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgilendirilmiş daha sonra 28/5/1999 tarih ve 39-08/D-5-99-231 sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile de Başbakanlıkla ilgilendirilmiştir. (R.G:28/5/1999-23708 Mük.). Daha sonra tekrar 27/11/2002 tarihli ve 24949 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, Cumhurbaşkanlığının 26/11/2002 tarihli ve D-1-2002-792 sayılı Onayı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.
- (24) 12/8/1993 tarih ve 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, Türkiye Elektrik Kurumu, Türkiye Elektrik Üretim, İletim Anonim Şirketi ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi ünvanlı iki ayrı iktisadi devlet teşekkülü şeklinde teşkilatlandırılmıştır.
- (25) 24/11/1994 tarih ve 4046 sayılı Kanun'un 35. maddesi ile İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) bölümüne eklenmiştir.
- (26) 20/5/1992 tarih ve 92/3088 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır.
- (27) BOTAŞ, 17/4/1995 tarihli ve 2261 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anasatılı ile İktisadi Devlet Teşekkülü olarak teşkilatlandırılmıştır. Daha sonra, 14/12/1991 tarihli ve 39-08/D-2-91-575 sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.
- (28) 27/11/2002 tarihli ve 24949 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığının 26/11/2002 tarihli ve D-1-2002-792 sayılı Onayı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgilendirilen Eti Holding A.Ş. Genel Müdürlüğü daha sonra 21/1/2004 tarihli ve 25353 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 9/1/2004 tarihli ve 2004/6731 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü" adıyla yeniden teşkilatlandırılmıştır. Eti Zeolit A.Ş., Bigadiç Bor İşl.Md., Emet Bor İşl.Md., Bandırma Bor ve Asit Fab.İşl.Md., Kırka Bor İşl.Md., Kestel Bor İşl.Md. ile ilgili statülerin, Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğüne düzenleneceği aynı Kararnamede belirtilmiştir.
- (29) 24/11/1994 tarih ve 4046 sayılı Kanun'un 35. maddesi ile Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) bölümü yeniden tespit edilmiştir.
- (30) 28/3/1986 tarih ve 86/10527 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün müesseseleri Bağlı ortaklık olarak teşkilatlandırılmıştır.
- (31) 10/6/1994 tarih ve 4000 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile Posta ve Telgraf tesis ve işletmesine ilişkin hizmetlerin T.C.Posta İşletmesi Gn.Md.(P.L.), Telekomünikasyon hizmetlerinin ise Türk Telekomünikasyon A.Ş. Tarafından yürütüleceği hükmüne bağlanmıştır.
- (32) 27/1/2000 tarih ve 4502 sayılı Kanunun geçici 3. maddesi ile (KİK) listesinden çıkarılmıştır.

KAYNAKÇA

AFŞAR Hayrettin, “Türkiye’de Özelleştirme ve Özelleştirme Düzenlemeleri”, **Hazine Dergisi**, Ocak 1998, Sayı 9.

AKDOĞAN Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, 4.Basım, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993.

BAKLACIOĞLU Sadık, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri -Genel Esaslar, Çeşitli Ülkelerde, Türkiye’de-**, Ekonomi ve Maliye Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1976.

BORATAV Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi (1908-1995)**, Ankara, 1995.

CANSIZLAR Doğan (çev.), **Kamu Harcamaları Rehberi**, Ke-Young Chu, Richard Hemming, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı:1995/2.

COŞKUN Gülay, **Devlet Bütçesi**, Turhan Kitabevi, Gözden Geçirilmiş 6.Baskı, Ankara, 2000.

ÇAMOĞLU Belma, “**Planlı Dönemde Konsolide Bütçe İçindeki Transfer Harcamalarının Gelişimi**”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 1996.

ÇAŞKURLU Eren, **Görev Zararı Kavramı ve Türkiye’de 1980 Sonrası Görev Zararı Doğurucu Faaliyetlerin İncelenmesi ve Analizi**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Ankara, Ağustos 2002.

ÇELEBİ Füsun, “**Türkiye’de Kamu Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi ve Ekonomi Üzerindeki Etkileri**”, Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi, 1994.

ÇELEBİ Nuran ve EFENDİ Ayşe, “Hazine’nin Muhtemel Yükümlülükleri Çerçevesinde KİT Görev Zararları ve Yap-İşlet Devret Modeline Bir Örnek: İzmit Su Projesi” Poster Bildirisi, **-1980 Sonrası Mali Politikalar- XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 28-31 Mayıs 2001.

ÇOLAK Şeref, , “**Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Fonlar, Döner Sermayeli Kuruluşlar ve Mahalli İdarelerde Genel Durum ve Personel İstihdam Politikası**”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 1994.

DOĞAN Zeliha, “**Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**”, Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi, 1994.

DÜNDAR Emine, “**Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Bütçe Açısından Değerlendirilmesi**”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 1996.

EFE Şeref, “Yarı Mali İşlemler -Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar-” **XVI.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Antalya, 28-31 Mayıs 2001

EĞİLMEZ Mahfi, “**Türkiye’de KİT’lerin Finansmanı**”, Basılmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos 1990.

GÖKTEPE Hülya, “**Türkiye’de Tarımı Destekleme Politikalarının Doğrudan veya Dolaylı Olarak Bütçeye Getirdiği Yükün İncelenmesi ve Alternatif Destekleme Politikalarının Diğer Ülke Deneyimleri de Dikkate Alınarak Değerlendirilmesi**”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 1999.

GÜLEN Fikret, “**Bütçe ve Saydamlık**”, www.saydamlik.org.tr/makaleler, Erişim Tarihi: 10.3.2005

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8.Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara 2003.

HATİBOĞLU Zeyyat ve AYSAN Mustafa, **Türkiye Ekonomisinde 1994 Bunalımı**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, Mayıs 1994.

“Kamu Bankalarında Reform”, T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr, Erişim Tarihi: 25.11.2004

KARLUK Rıdvan, **Türkiye Ekonomisi**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş, İstanbul, 1997.

KARABIYIK Lale, **“KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Sermaye Piyasasındaki Rolü”**, www.iktisat.uludag.edu.tr/dergi, Erişim Tarihi: 3.11.2004.

KAYA M.Oğuz, “Genel Bütçeden KİT’lere Yapılan Transferlerin Denetimi”, **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı: Ocak-Şubat 1998.

KEPENEK Yakup, **100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990.

KEPENEK Yakup ve YENTÜRK Nurhan, **Türkiye Ekonomisi**, Geliştirilmiş 6.Basım, Remzi Kitapevi, İstanbul, 1994.

KILIÇBAY Ahmet, **Türk Ekonomisi -Modeller, Politikalar, Stratejiler-**, 5.Basım, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1999.

KİLCİ Metin, **“Başlangıcından Bugüne Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994)”**, www.ekutup.dpt.gov.tr/kit, Erişim Tarihi: 11.12.2004.

KONUĞMAN Aziz, **“Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları-Uygulamaları: Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine”**, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 5.Cilt, 2.Sayı, 2003, www.dergi.iibf.gazi.edu.tr, Erişim Tarihi: 5 Kasım 2004

KÖSE Salih, “24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programlarının Karşılaştırılması” **Planlama Dergisi**, DPT’nin Kuruluşunun 42.Yılı Özel Sayısı.

KURTOĞLU Yusuf, “Cumhuriyetin 80. Yılında KİT’ler”, **Hazine Dergisi**, Cumhuriyetin 80.Yılı Özel Sayısı.

OĞUZ Fırat ve BAYAR Fırat, “1923-2003 Türkiye Ekonomisi”, **Hazine Dergisi**, Cumhuriyetin 80.Yılı Özel Sayısı.

OYAN Oğuz, **Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998.

ÖVGÜN Barış, “**KİT’lerden Kamu Sermayeli Şirketlere**”, www.kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten, Erişim Tarihi: 17.1.2005

ÖVGÜN Barış, “**KİT’lerde Son Halka: Kamu Sermayeli Şirket Yasa Taslağı**”, www.kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten, Erişim Tarihi: 17.1.2005

ÖZBİLEN Şevki, **Türkiye’de Kamu İç Borçlanması ve Ekonomik Etkileri**, Atilla Kitabevi, Ankara, 1998.

ÖZKAN Mustafa, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçi Yardımcıları İçin Hazırlanan “**Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin Tabi Olduğu Mevzuat ve TBMM’ce Denetlenmesi Hakkında Mevzuatla İlgili Ders Notu.**”, www.ydk.gov.tr, Erişim Tarihi: 10.1.2005.

ÖZTÜRK Nursel, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçi Yardımcıları İçin Hazırlanan **Özelleştirme Ders Notları**, www.ydk.gov.tr, Erişim Tarihi: 10.1.2005.

SAĞLAM Dündar, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Ankara Üniversitesi Yayınevi, 1.Basım, Ankara, 1967.

SELVİ GÜLDOĞAN, “Kamu Bankalarının Özelleştirmeye Hazırlanmasını Teminen Yeniden Yapılandırılmalarının Ekonomiye Etkileri”, **Yüksek Denetim Dergisi**, Erişim Tarihi:2.2.2005

ŞERMET CANSAL, “**KİT Sisteminin Kamu Finansmanı Üzerindeki Etkileri**”, Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi, 2000.

“**Tarım Sektöründe Reform**”, T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, www.hazine.gov.tr, Erişim Tarihi: 25.11.2004

“**Türk Rekabet Hukuku Çerçevesinde Kamu Teşebbüsleri ve İhbari Haklar**”, Rekabet Kurulu, www.rekabet.gov.tr/word/tunayindex.doc., Erişim Tarihi: 3.11.2004

“**Türkiye’de Özelleştirme, -Yasal Çerçeve-**”, T.C.Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, www.öib.gov.tr, Erişim Tarihi: 10 Ekim 2004.

ÜZELER Mustafa, “**1987-1994 Döneminde Türkiye’de Kamu Kesimi Genel Dengesi ve Kamu Kesimi Borçlanma Gereği**”, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Doktora Programı, İktisat Politikası Semineri, Ankara, Haziran 1995.

YAĞUŞ M.HAKKI, “KİT Yatırımları ile İlgili Politikalar (1970-2000)”, **Yüksek Denetim Dergisi**, Sayı 3.

YÜKSELER Zafer, “**Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi**”, Ağustos 1999, www.ekutup.dpt.gov.tr/tarim, Erişim Tarihi: 20.12.2004

58.Hükümet Acil Eylem Planı. (3.1.2003)

59.Hükümet Programı.

Ön Ulusal Kalkınma Planı. (2004-2006) (Aralık 2003)

7.Gözden Geçirmeye İlişkin 2.4.2004 tarihli ve 8.Gözden Geçirmeye İlişkin 15.7.2004 tarihli IMF niyet mektupları.

13.10.2003 tarih ve 2003/6287 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının, 2004 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programının Tespiti Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı Eki Karar.

15.10.2004 tarih ve 2004/7979 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının, 2005 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programı Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı Eki Karar.

2003 Yılı Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirimi Eki Raporu.

2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı. (Ağustos 2003)

2003 Yılı Hazine Hesapları İzleme Raporu.

2001, 2002 ve 2003 Yılları Hazine İşlemleri Raporları.

1995-2003 Yılları BYDK Genel Raporları.

1995-2003 Yılları Kesin Hesap Kanunları.

1995-2003 Yılları TCMB Yıllık Raporları.

1995-2004 Yılları Yılı Programları.

2004 ve 2005 Yılları Bütçe Kanunları ve Bütçe Gerekçeleri.

VII ve VIII.Beş Yıllık Kalkınma Planları.

Yararlanılan Internet Adresleri:

www.bumko.gov.tr

www.dpt.gov.tr

www.gelirler.gov.tr

www.iso.org.tr

www.hazine.gov.tr

www.muhasibat.gov.tr

www.oib.gov.tr

www.rekabet.gov.tr

www.sayistay.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

www.tcdd.gov.tr

www.tcmb.gov.tr

www.tmo.gov.tr

www.ydk.gov.tr