

KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNDE MORGAN BANK PLANI

İsmail TATLIOĞLU*

ÖZET

Türk ekonomisinde önemli bir rol oynayan Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), kurulduğundan itibaren yatırım, fiyatlama, finansman ve personel politikaları hususunda birçok problemle yüz yüzedirler.

Hükümetler, KİT'lerin özelleştirilmesi çalışmalarını özellikle 1980'lerden sonra hızlandırdılar. Bu nedenle, yabancı danışma firmalara özelleştirme planları hazırlattırıldı. Bu planlardan bir tanesi de, Morgan Bank Trust Company'e hazırlattırılan özelleştirme ana planıdır.

Morgan Bank planı kârlılık gösteren KİT'lerin özel sektöre satışlarını öngörmekte olup, bu satışların Türk ve yabancı firmalara, çalışanlara ve halka yapılmasına ilişkindir. Ayrıca, uygun bir özelleştirme için yasal düzenlemeleri de öneri kabinden saymaktadır.

SUMMARY

The Morgan Plan on The Privatisation of The SEE

The State Economic Enterprises (SEE) have played an important role in the Turkish economy since they were established. But they used to face some important structural problems especially with regard to the policies of finance, investment, management and pricing.

After the 1980 s, the Governments in Turkey initiated studies on the privatisation of the SEE. And some foreign firms were hired for that purpose, Morgan Bank is one of these firms. The Morgan Bank Master plan envisages that firstly SEE's which are profitable should be transferred to private sector. The Shares are to be offered firms of The Turkish or foreign origine and then to the employees of the firms which are to be sold. Concludingly, we might state that the plan does not convey a new idea.

GİRİŞ

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesi, son yirmi yıldır birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin gündeminde sıcaklığını koruyan bir konudur. Ülkemiz iktisadi yapısında çok önemli bir ağırlığı olan KİT'lerin özelleştirilmesi husu-

* Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi.

sunda hızlı bir çalışma yapılmaktadır. 24 Ocak kararlarıyla birlikte hızlandırılan çalışmalar, uygulama safhasına henüz gelmiştir. Hükümet, ABD Morgan Trust Company'e rehber niteliği taşıyacak nitelikte bir rapor hazırlatmıştır. Önümüzdeki yıllarda ekonomiyi temelden etkileyecek özelleştirme uygulamalarının çerçevesini belirleyen Morgan Bank tavsiye planının değerlendirilmesi, çalışmamızın temelini dokulamaktadır. Değerlendirmeye geçmeden önce, Türkiye'de KİT'lerin genel durumu hakkında bazı açıklamalarda bulunmayı yararlı görüyoruz.

KİT'lerin Kuruluş ve Gelişimi:

1923'den itibaren benimsenen liberal iktisat politikasının özel sermaye birikimi yetersizliği, bilgi ve nitelikli insan gücü kıtlığı nedeniyle başarıya ulaşamaması, devlet gücüne dayalı zorlamalı bir iktisadi modeli gündeme getirmiştir¹. İlk KİT olan Sümerbank, 1933 yılında, 2262 sayılı kanunla kurulmuştur.

Başlangıçtan itibaren KİT'lerin kurulduktan bir müddet sonra halka satışı şeklinde özelleştirilmesi düşünülmüş, ancak bu, sadece düşünce alanında kalmış, yapılan birkaç özelleştirme hareketi ise başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 1980 yılına kadar izelenen ithal ikamesi politikasının önemli bir aracı olarak hizmet gören KİT'lerin özel sektörün gelişmesine de büyük katkıları olmuştur. Uygulanan değişik politikalara rağmen KİT'lerin sayısı artış göstermiş ve bu gün 38'e ulaşmıştır².

KİT'LERİN TÜRK EKONOMİSİNDEKİ YERİ

KİT'lerin özelleştirilme konusunun önemi, bunların ekonomi içindeki ağırlığından kaynaklanmaktadır. Cari fiyatlarla GSYİH 1984 yılında 1983'e göre % 59 artmışken, KİT'lerin GSYİH'da payı 1983'e göre % 108 bir trend gösterir. Sabit fiyatlarla bu rakamlar, % 5,7 ve % 42,6'dır. Cari fiyatlarla KİT'lerin GSYİH'daki payı 1983 yılında % 12 iken, 1984'de % 15 olmuştur. Bu rakamların 1985'de % 20, 1986'da % 24 olması beklenmektedir.

1984 verilerine göre, KİT'lerin tarım harici toplam istihdam içindeki payı % 10,6'dır. 1984-1983 arasında yıllık istihdam artış hızı toplam % 3,6 iken, KİT'ler için % 10,1 dir.

Sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payları dikkate alınarak yapılacak değerlendirmede, KİT'lerin boyutu oldukça ağırlıklı bir şekilde hissedilir. 1979'lardan sonra, yatırımların GSMH'daki payı % 18-20 arasındadır. KİT'lerde ise bu oran yıllar itibariyle, Türkiye ortalamasının, 1979'da 2,8, 1980'de 3,4, 1981'de 3, 1983'de 2,2 ve 1984'de 2,7 kat çıkmıştır. Görüldüğü gibi KİT yatırımları, daima planlanan hedeflerin üzerine çıkmaktadır. Hiç şüphe yok ki, yarattıkları katma değerlerin yarısına yakın kısmı üzerinden sabit sermaye yatırımlarına gitmiş olmaları, yeterli otofinansman sağlayamayan bu kuruluşların dış kaynaklara yönelmelerine sebebiyet vermiştir³.

- 1 Mustafa AYSAN, Selahattin ÖZMEN, Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Kardeşler Basımevi, İstanbul 1981, Sayfa 30.
- 2 233 sayılı KHK'daki rakamdır.
- 3 Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 1984 KİT Genel Raporu, Ankara, 1986, s. 25-63.

KİT'ler, genel olarak 1979 yılına kadar zarar etmişler, ancak 1980'den itibaren yüksek bir kârlılık seviyesine ulaşmışlardır. Bu durumun nedeni, KİT'lerin kendilerinin belirleyeceği bir fiyat politikasının benimsenmiş olmasıdır. İşletmeciler KİT'lerin kâr-zarar durumu ve bunlara verilen sübvansiyonlar tablo 1'de gösterilmiştir.

Tablo: 1

YILLAR	Kârlar Toplamı	Zararlar Toplamı	Dönem Sonucu	Görv. Zararı (Sübvansiyonlar)
1979	20,651	17,521	3,130	70,546
1980	64,465	15,432	52,043	75,085
1981	142,032	23,675	118,357	110,742
1982	206,048	32,181	173,867	107,176
1983	228,850	65,248	163,602	198,035
1984	812,401	12,712	799,689	334,797
1985*	1236,279	30,657	1205,622	422,271
1986**	1639,038	15,504	1623,534	420,552

* Gerçekleşme Tahmini

** Program

Kaynak: KİT yılı 1980-1986 (Hazine ve dış ticaret müsteşarlığı).

Görüleceği gibi KİT'lerin 1986 yılı Dönem sonu kârları Konsolide bütçenin yaklaşık 1/8'ine ulaşmış bulunmaktadır.

Kaynak ödeme açısından yapılacak bir değerlendirmede, KİT'lerin 1981 yılında negatif bir kaynak ödeme farkına sahip oldukları ve yatırım ihtiyaçlarının tamamen dış kaynaklardan karşılandığı görülür. 1982'den itibaren olumlu bir fark teşekkül etmiş, bu nedenle KİT'ler yatırımlarının 1982'de % 12,7, 1983'de % 22,6, 1984'de % 28,4 ve 1985'de % 28,6'sını kendi kaynaklarından sağlamıştır⁴.

KİT'lerin Sorunları:

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye ekonomisine yaptıkları katkıların büyüklüğü yanında, sahip olduğu sorunlar nedeniyle ekonomide meydana getirdiği tıkanıklıkların hacminin ise küçümsenmeyecek kadar olduğu, geçmiş tecrübelerle sabittir. Bu sorunları şu şekilde hülâsa edebiliriz.

24 Ocak kararlarıyla KİT'ler, temel mal ve hizmet kapsamlarını daraltmak ve fiyatları maliyetlere göre serbestce belirlemek imkânına kavuştular. Bu imkânlar KİT'lerin kârlarında artışa ve ek finansman ihtiyaçlarında kısmi azalmaya yol açmakla beraber, kuruluşlar henüz etkin bir işletmecilikten uzaktırlar.

Maliyet sorunlarını el'an çözüme kavuşturamamış bulunan kuruluşların, özellikle temel girdi üreten KİT'lerin kâr maksimizasyonu amacı ile yüksek fiyat politikası izlemeleri, diğer kuruluşların da maliyet sorunlarını güçleştirmekte ve tüm sanayiinin maliyetini olumsuz yönde etkilemektedir. Şöyleki, KİT'lerin maliyetlerinde sağlanacak % 5'lik bir tasarrufun 1983 yılında sağlanan bütçe transferlerinin % 55'ne tekabül etmesi etkin ve rasyonel bir noktadan uzakta bulunduğunu gösterir⁵.

4 1985 Bütçe Gerekçesi rakamları alınmıştır.

5 TUSİAD, Özelleştirme -KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları- İstanbul, 1986, s. 10.

- KİT'lerin diğer sorunlarını, satırbaşı olarak şöylece sıralayabiliriz.
- İdari yapı amaçlara uygun değildir.
 - Uzun vadeli politikalar yoktur.
 - İdari yapıdaki görevlendirmelerde politik baskılar vardır.
 - Öz kaynaklar iş hacimlerine göre yetersizdir.
 - Yatırımların yavaş, pahalı ve eski teknolojiye dayalıdır.
 - Denetime yönelik standart bir muhasebe ve bütçe sistemi kurulmamıştır.
 - Düşük kapasite ve verimle çalışılmaktadır.

Konuya yabancı olanların da hemen kavrayabileceği gibi KİT'ler katkı ve sorunlarıyla Türk ekonomisinin birinci derecede önem taşıyan unsurdur. Bu nedenledir ki bunları ilgilendiren reform çalışmaları ve şimdi de özelleştirme çabaları, tüm toplumu yakından ilgilendirmiştir. Ana hatları ve son verilerle tanımlamaya çalıştığımız KİT'lerin özelleştirilmesi konusunda yapılan çalışmalara da kısaca değindikten sonra, Morgan Bank planını değerlendireceğiz.

KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ ÇALIŞMALARI

Türkiye Cumhuriyetinde 1946'larda siyasi hayatta başlatılan yapı değişikliğinin iktisadi hayata yansımaları 1980'de oluşmuştur dersek, fazla abartmış sayılmayız. 24 Ocak 1980 iktisadi istikrar tedbirlerinin amaçlarından birisi de, KİT'lerin piyasa ekonomisine entegrasyonu, bir başka açıdan ise, bu kuruluşların Hazine ve Merkez Bankası kaynakları üzerindeki aşırı baskısının azaltılıp fiyat ayarlamalarını kendileri yaparak piyasa şartlarına göre çalışmalarının sağlanmasıdır⁶. Bu amaçlar doğrultusunda 11.4.1983 tarih ve 60 sayılı KHK çıkartılarak, 19 yıldır uygulanan 440 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Bu KHK, daha sonra 2929 sayılı Kanuna dönüştürülmüş olup, böylelikle KİT'lerin fiyat politikalarını kendilerinin belirlemeleri imkanı getirilmiştir. 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun" ile KİT'lere Gelir Ortaklığı Senedi çıkarma hakkı verilmiştir. Ayrıca, 18.6.1984 tarih ve 233 sayılı kararnameyle KİT'lerin özerk ve ekonominin kurallarına uygun olarak yönetilmeleri gerektiği derpiş olunmuştur.

Hükümet, bir yandan KİT'lerin piyasaya entegrasyonu için yukarıda bahsettiğimiz düzenlemeleri yaparken, diğer yandan da özelleştirmeye geçmiş konusunda yabancı uzman kuruluşlara rapor hazırlatma yoluna başvurmuşturki bunlardan birisi de Morgan Bank tarafından yapıp önerilen KİT'lerin özelleştirilmesinde tavsiye ana planıdır.

MORGAN BANK ANA PLANI

Türk hükümetine özelleştirme konusunda verilen ve tavsiye niteliği taşıyan planın başlıca amaçları şunlardır:

- Ekonomiyi piyasa güçlerine karşı duyarlı hale getirmek, ekonomide reel üretim artışı sağlamak ve endüstriyel etkinliği arttırmak;

6 Çoşkun Can AKTAN, "Özelleştirme", Mali Sorunlara Çözüm, Sayı: 2, Temmuz 1986, s. 37.

- Sermaye piyasasını geliştirmek;
- Sübvansiyonları asgariye indirmek şeklinde sıralanmakta olup, bunların özelleştirme programının başlaması sürecinde ciddi engeller oluşturmadığı belirtilmektedir.

Yapılması Gereken Yasal Düzenlemeler:

Plan, özelleştirmenin ön şartı olarak, birtakım yasal düzenlemelere gidilmesini öngörmektedir.

KİT'lerin kompleks olan denetim yapısı, yönetimindeki etkinliğini bozmaktadır. Bu nedenle KİT'ler:

- Türk Ticaret Kanununa uydurulmalı ve bir yönetim kurulu vasıtasıyla temsil edilen hisse sahipleri ile yeni bir yapılanmaya gidilmeli,
- Yöneticiler yönetim kurulu tarafından atanmalı,
- Finansal Kontrole tabi tutulmalı,
- Bütçe ve yatırım planlarını onama yetkisi yönetim kuruluna ait olmalı ve bu organ hükümete değil, Genel Kurul'a karşı sorumlu tutulmalıdır.

Ayrıca personel rejiminde de yeni düzenlemelere gidilmesi öngörülmektedir. Anahtar yöneticilerin maaş ve statüleri, kurumların başarıları ile bağımlı olmalı, kâr amaçlı KİT'lerde istihdam edilen memurlara sözleşmeli personel olmaya sevk edecek teşvikler verilmelidir.

Kâr amacıyla çalışacak KİT'lerle suni istihdam yaratan, toplumu destekleyen ve diğer sosyal amaçlı fonksiyonlar üstlenenler birbirlerinden ayrılmalıdır. Yapılacak sübvansiyonlar işletmelere değil, yararlanan tüketicilere direkt olarak verilmelidir. Bu şekilde, KİT'lerin "monopol arz" durumları kaldırılarak tüketicilere daha geniş seçim özgürlüğü tanınmış olacak; ayrıca kamu fonları kullanımlarına ve finansal performanslarına şeffaflık kazandırılacaktır.

Özelleştirilecek KİT'ler:

Türkiye'de mevcut bulunan 38 KİT'den 32'si 62 birime ayrılarak yapılan analiz sonucuna göre, özelleştirme öncelikleri dikkate alınmak suretiyle bir sınıflama yapılmıştır.

Bu gün kârlılık gösteren ve anonim şirket biçiminde olan, ileride de kârlılığını devam ettireceği bilinen KİT'lerin hemen satılması öngörülmüştür. Bu özelliklere sahip olan KİT'ler ise;

- THY
- TURBAN
- USAŞ'dır.

Diğer yandan bazı KİT'lerin —ki bunlar YEMSAN ve CİTOSAN'dır— doğudaki fabrikaları kârlılık göstermemektedir. Bu nedenle, bunların batıdaki fabrikalarının satılması uygun görülmektedir. Özelleştirmede birincil öncelik taşıyan KİT'lerin son grubu olan TİGEM, TPAO ve ETİBANK'ın bazı bölümlerinin (bağlı ortaklıklar) reorganize edilerek satılabileceği belirtilmektedir.

Ana planda bazı KİT'lerin bazı bölümlerinin satılabileceği, diğerlerinin ise rehabilitasyona gidilmesi veya kapatılması gerektiği belirtilmektedir ki bunlar SÜMERBANK ve TSEK'dir. Ayrıca geniş hacimli ve yüksek sermaye harcamaları ge-

rekliliği nedeni ile, bugün satışı mümkün olmayan PTT ve TEK gibi KİT'lerin ilerideki yıllarda sermaye piyasasına girilerek satılabileceği öngörülmektedir. Bilâhâre, genellikle devletin ihtiyacı karşılayan KİT'lerin cazip fiyatlanması ve uzun dönemde uygun hallerde tedarik sözleşmeleri yapılarak bunların alıcı bulabilecekleri belirtilmektedir: EBKTKİ, T. GEMİŞ, OROS gibi devlet desteği olmaksızın, yani korunmaksızın yaşayabilmesi mümkün olmayanlar ise, ancak devlet desteği ile satılabileceklerdir.

Kamu hizmeti firmaları olan DMO, T. DENİZ. İ, TCDD, DHMİ, TMO, TZDK, TUSAŞ'ın özelleştirilmesi mümkün değildir.

Plan'da özelleştirilecek işletmelerin seçimi yerindedir. Daha açık bir ifade ile, kârlı işletmeler gayet tabii olarak özel sektöre devirde öncelik taşıyacaktır. THY, TURBAN ve USAŞ gibi işletmeler devletin tanıdığı birçok ayrıcalığı kullanan kuruluşlardır. Planda bu ayrıcalıkların özel sektöre devrinden sonra da bir süre devam ettirilmesi öngörülmektedir ki, bu durum, sağlıklı bir özelleştirme açısından sakıncalıdır; çünkü ülkemizde devlet ayrıcalığı nedeniyle kârlılık gösteren Ereğli Demir Çelik ve Karadeniz Bakır İşletmelerinin satışı başarısız olmuştur⁷.

KİT'lerin Alıcıları:

Özelleştirmede birinci derecede öncelik taşıyan KİT'lerin evvelenürde aynı konuda faaliyet gösteren Türk ve yabancı firmalara, çalışanlara, kalan bir kısım hisselerinin ise sermaye piyasası yolu ile halka satılması tavsiye edilmektedir.

KİT'lerin satışından yabancı firmaların düşünülmesi yerindedir; ancak Türkiye, birçok avantajına rağmen, yabancı sermayenin çekingen davrandığı bir ülkedir. Bizce, yabancı sermaye verimli ve bakir birçok alanda yatırım yapmazken, yapısal nedenlerle riskli bir yatırım alanı KİT'lere talip olmasını beklemek, fazla iyimserlikten kaynaklanmaktadır.

Türk firmaları açısından yapılacak bir değerlendirme de, pek parlak değildir. Özellikle büyük Türk firmalarının sermaye yapılarının hiç de sağlam olmadığı ortadadır. Bu durumda söz konusu firmaların, KİT hisselerinin bir kısmını satın almaları, yine büyük kredilerle gerçekleştirilebileceği kolayca tahmin edilebilir.

Küçük sermaye birikimine sahip halk kesimine satış mümkün olabilir, fakat halkın güvence ve reel gelir beklentilerini dikkate almak gerekir.

DEĞERLENDİRME

Kamu İktisadi Teşebbüsleri yüksek sabit sermaye yatırımları, geniş istihdam ve üretim hacimleri ve diğer birçok özelliğiyle Türk ekonomisinde çok önemli bir fonksiyonu olduğu açıktır. Bununla beraber bu kuruluşların Türk ekonomisini dar boğazlara sürükleyecek sorunlara sahip olduğu da açıktır ve geçmiş tecrübelerle sabittir. KİT'leri ekonomiye rantabl bir şekilde kazandırma, mülkiyeti tabana yayma ve devlete kaynak sağlama amacıyla kuruluşundan beri sürdürülen özelleştirme çabaları yeni bir safhaya gelmiştir.

7 Mustafa AYSAN, "KİT'lerin Özelleştirilmesinde Yabancı Uzman Raporu Ne İşe Yarar" İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Sayı: 48, Ekim 1986, s. 38-39.

Planın yasal düzeyindeki önerileri, KİT'lerin idari yapı olarak çağdaş işletmecilik anlayışına geçişini sağlayacak yeterliliktedir.

Yapılar basitleştirilerek özel işletmelerdeki karar esnekliğinin sağlanması, gerçekten temel çözümlerden birisidir. Diğer yandan, sözleşmeli personel uygulaması ve yönetici ücretlerinin işletmenin başarısı ile paralellik taşıması, KİT'lerde beşeri sermaye verimliliğini artıracakları izahtan uzaktır.

Özelleştirilecek işletmelerin seçiminde kârlılık kıstası uygundur. Ancak, geçmiş başarısız tecrübeler ve ekonomik yapı iyi değerlendirilmelidir.

Plan, özelleştirme uygulamasında mali denetim ve aracılık konularında yabancı danışman tavsiye etmektedir. Fakat sağlıklı bir uygulama için herşeyden önce Türk toplumunun sosyal ve iktisadi yapısını yakından ilgilendiren ve uzun süreli bir konuda sadece yabancı danışmaların sağlayacağı faydanın kısıtlılığı açıktır. En iyi çözüm, kendi uzmanlarımızın yetiştirilmesidir. Zaten bir çok KİT'nün yabancı uzman çalıştırdığı unutulmamalıdır.

Plana bağlılık, muhakkak belli bir başarı sağlayacaktır. Ancak, yabancı sermayeye büyük umutlar bağlanmalı, halkın özelleştirmeye bakışı iyi değerlendirilmelidir.

KAYNAKLAR

- Aktan, C. Can ; "Özelleştirme" *Mali sorunları çözüm*, Sayı: 2, Temmuz 1986.
- Aysan, M. Özmen ; "KİT'lerin özelleştirilmesinde yabancı uzman raporu ne işe yarar" *İstanbul Sanayi Odası Dergisi*, Sayı 48, Ekim 1986.
- Aysan, M. Özmen ; *Türkiye'de ve Dünya'da Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Kardeşler Matbaası, İstanbul, 1981.
- T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu; 1984, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, Ankara, 1986.
- T.C.Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı; Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1980-1986 Yıllığı, Ankara, 1986.
- TÜSİAD; *Özelleştirme - KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları*, TÜSİAD Yay. No: T/86.5.88. İstanbul 1986.