

**KAMU İŞLETMELERİNİN SERBEST PİYASA
EKONOMİSİNE UYUMLAŞTIRILMASINDA ETKİN
VE ETKİLİ YÖNETİM MODELİ
ET VE BALIK KURUMU ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

Sadullah YAMAK

Kütahya – 2008

T.C.
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İşletme Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

KAMU İŞLETMELERİNİN SERBEST PİYASA EKONOMİSİNE
UYUMLAŞTIRILMASINDA ETKİN VE ETKİLİ YÖNETİM MODELİ
ET VE BALIK KURUMU ÖRNEĞİ

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. M. Kemal DEMİRCİ

Hazırlayan
Sadullah YAMAK

Kütahya – 2008

Kabul ve Onay

Sadullah YAMAK'ın Hazırladığı, “KAMU İŞLETMELERİNİN SERBEST PİYASA EKONOMİSİNE UYUMLAŞTIRILMASINDA ETKİN VE ETKİLİ YÖNETİM MODELİ ET VE BALIK KURUMU ÖRNEĞİ ” başlıklı Yüksek Lisans tez çalışması, jüri tarafından lisansüstü yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip kabul edilmiştir.

/03/2008

Tez Jürisi

Prof. Dr. Ahmet KARAASLAN

Doç. Dr. Muzaffer AYDEMİR

Yrd. Doç. Dr. M. Kemal DEMİRCİ (Danışman)

Prof. Dr. Ahmet KARAASLAN

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Yemin Metni

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Kamu İşletmelerinin Serbest Piyasa Ekonomisine Uyumlaştırılmasında Etkin ve Etkili Yönetim Modeli Et ve Balık Kurumu Örneği ” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

/03/2008

Sadullah YAMAK

ÖZGEÇMİŞ

1969 yılında Bolu’da doğdu. İlk ve Orta öğrenimini Ankara’da yaptı. Anadolu Üniversitesi İşletme Fakültesini bitirdi. Bir kamu kuruluşunda üst düzey yönetici olarak çalışmaktadır. Evli ve iki çocuk babasıdır.

ÖZET

İşletme; insan iradesiyle üretim öğelerinin bir araya getirilerek ve belli bir amaca yönelik olarak, mal veya hizmet şeklinde kıymet üreten ünedir. İster küçük olsun, ister büyük olsun her türlü işletmenin, kâr elde etmeyi hedef alarak en iyi yönetilmesi olgusu, çalıştırmak anlamına gelen “İşletmeciliğin” konusunu oluşturmaktadır. Girişimcilik, işletme yöneticiliği, çalışanlar ve tüketiciler ile ilgili bilinmesi gerekli tüm normlar, işletme sahiplerinin ve yöneticilerinin bilmesi gerekli temel konulardır. Verimlilik, etkinlik, etkililik, üretkenlik ve kârlılık, işletmecilikte başarı ilkeleri olarak sayılmaktadır.

Devletin, ekonomik alanda faaliyet göstermek için kurduğu işletmelere “Kamu İktisadi Teşebbüsü” denmektedir. Ekonomik, ticari ve siyasi konjonktürle yakından ilişkili olan KİT’ler, 20. yüzyılın başlarından itibaren hızlı bir gelişim göstermiştir. Bunun nedenleri olarak, piyasa mekanizmasının yetersizliği, sosyal amaçlar, kalkınma, özel teşebbüsün isteksizliği, monopollerle mücadele ve stratejik sektörlerin varlığı gibi faktörler sayılabilir.

Günümüzde KİT’ler, 1984 yılında çıkartılan 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre kurulup yönetilmektedirler. Başlangıçtaki faaliyetleri ile bir çok alanda gelişmeye ve özel sektöre öncülük eden kamu işletmeleri, daha sonraları özellikle siyasi baskılar ve daha başka baskı ve uygulamalar ile, işlevlerini tam anlamıyla yerine getirememiştir. Dolayısıyla kamu açıklarına sebep olacak nitelikte zarar etmeleri kaçınılmaz olmuştur.

1980’lerdeki liberalleşme rüzgarından sonra ve özellikle “24 Ocak Kararları” ile ekonomimizde, “Serbest Piyasa Ekonomisi” kuralları, programa alınmış ve “Özelleştirme” uygulamalarına geçilmiştir. Piyasa ekonomisinin başarılı olması güçlü bir devlet yapısı ile mümkündür. Özelleştirme, serbest piyasa ekonomisinin vazgeçilmezidir.. Ancak, KİT’lerin özelleştirme uygulamalarına, sadece gelir getirici bir rol yüklenmiştir. Bu ise, sosyal dengenin bozulmasına sebep olmuş ve ardından hukuki mücadelelere gidilmiş ve mahkemeler, özelleştirmesi yapılan KİT’lerin, satışlarını “iptal” kararları vermiştir. Bununla beraber, serbest piyasa ekonomisinin egemen olduğu modern ekonomilerde bile, belli ölçülerde bazı devlet müdahaleleri de

söz konusu olmaktadır. Devletin ekonomik yaşama müdahalesinin temelinde, genel yarar ve kamusal hizmet nedenleri yatmaktadır.

Özel sektörün elinde bulunmayan imkanların, devletin elinde bulunduğu halde, KİT'lerin aşırı zarar etmeleri etkin ve etkili yönetilmediğini göstermektedir. İşletmecilikteki başarı ilkeleri doğrultusunda, KİT'lerin yeniden yapılandırılması ile , etkin ve etkili yönetilmeleri mutlaka sağlanmalıdır.

KİT'ler, tek tip bir kanuni düzenleme ile yönetilmemeli, başta siyasi olmak üzere her türlü baskılardan arındırılmalıdır. Özel sektörün girmek istemediği veya başarılı olamadığı sektörlerde, stratejik ürünlerin olduğu sektörlerde, katılımcılığın ön planda olduğu ve kamu yararı ve sosyal fayda temelli ve sınırları iyice çizilmiş kamu işletmelerinin varlığına ihtiyaç vardır. KİT'lerin yönetim şekli yeniden belirlenmeli ve yönetim kurullarına özerklik verilmelidir.

Et ve Balık Kurumu için de, ayrı bir kanuni düzenleme yapılarak yeniden yapılandırılması gereklidir. EBK'nın yeniden yapılanma süreci kısa bir sürede bitirildiği taktirde; oluşturulacak yeni yönetim anlayışı ile etkin ve etkili yönetilmesi durumunda, özel sektör ile ve hatta özel sektörün gelişmesine yardımcı olacak şekilde piyasa ekonomisi kuralları içerisinde kamu yararı ağırlıklı faaliyetlerini sürdürüp düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlenmesi mümkündür.

ABSTRACT

Business enterprise is a unit who is producing goods or employ together with the human decision and manufacturing factor, well adapted for purpose. The subject of the business administration which has mean “to actuate” is make a profit with best administered. All of the norms about enterprise such as business management, working people and consumer is the basic fundamental for owner and manager. The achievement principle of management are; productivity, operative, effective, generative and profitability.

“State Economic Enterprise” (SEE) is government enterprise which has founded for economic activity. In close contact with economical, commercial and political conjuncture there is a big development for SEE since the beginning of 20. century. Some of the reasons are; disability of market mechanism, social benefit, development, unwillings of private sector, fighting with monopoly and being strategic sector.

Present day, State Economic Enterprise has been founded and administered according to decree law dated 1984 numbered 233. Despite they were initiator lots of development at the beginning, by reason of political pressure, they do not inability their function. Whereupon, they have been caused for public deficit.

In liberalization at 1980's, especially after “24 January Decision” in our economy has been on “free market economy” and “privatization” is included in our country's agenda. Achievement of free market economy is possible with strong government structure. Privatization is indispensable of free market economy. But there is only the role revenue-generating. That is caused for degeneration of social system after legal contention the court authorities decided “overruling decision”. Even in modern economies, which is effective free economy, there is an government intervention. The main reason of government intervention to economic activities are public services and total utility.

There is no operative and effective management . That is show us why the “State Economic Enterprise” lossmaking despite a great many of opportunity. It should

be provided that restructure and administrated with operative and effective by all means for “SEE” in accordance to principle of achievement .

State Economic Enterprise should not administration one type of legal arrangement and should neutralize all of political pressure. It is necessary state enterprises such as state and social benefit and failing private sector . State Economic Enterprise’s admistration should be restructure and to be given grant autonomy to administrative board.

It should be seperate legal arrangement and restructure for “Et ve Balık Kurumu.” It is possible to supporting and regulating for private sector with “Et ve Balık Kurumu” if the restructure schedule is short term.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vii
TABLolar VE ŞEKİLLER	xiii
KISALTMALAR	xiv
TEZ HAKKINDA.....	xv

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞLETME, İŞLETMECİLİK VE KAMU İŞLEMECİLİĞİNİN KAVRAMSAL YAPISI

1.1. İŞLETME VE İŞLETMECİLİĞİNİN KAVRAMSAL AÇILIMI.....	2
1.1.1. İşletme Kavramı	2
1.1.1.1. İşletme Kavramının Tarihsel Gelişimi	2
1.1.1.2. İşletme Kavramının Tanımı ve Niteliği	3
1.1.2. İşletmecilik Kavramı	5
1.1.2.1. İşletmecilik Kavramının Tarihsel Gelişimi	5
1.1.2.2. İşletmecilik Kavramının Tanımı ve Niteliği	5
1.1.3. İşletmecilikle İlgili Temel Kavramlar	6
1.1.3.1. Girişim ve Girişimcilik	6
1.1.3.2. İşletme Yönetimi	7
1.1.3.3. İşletme ve Girişimcilik Kültürü	7
1.1.3.4. Yönetici	9
1.1.3.5. İşgörenler ve Tüketiciler	10
1.1.4. İşletmelerin Bölümlendirilmesi ve Başlıca İşletme Çeşitleri.....	11
1.1.5. İşletmenin Ekonomi İçindeki Yeri	12
1.1.6. İşletmecilikte Başarı İlkeleri	13
1.1.6.1. Verimlilik	14
1.1.6.2. Etkililik.....	14
1.1.6.3. Etkinlik.....	15
1.1.6.4. Üretkenlik.....	15
1.1.6.5. Karlılık	16
1.1.6.6. Küresel Normluluk.....	16

1.2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ	17
1.2.1. İşletmeci Olarak Devlet.....	18
1.2.2. Kamu Teşebbüsü Kavramı ve Özellikleri	20
1.2.3. Kamu İktisadi Teşebbüsleri: KİT’lerin Doğuşu,Yapısı ve İşleyişi	22
1.2.3.1. KİT’lerin Doğuş Nedenleri	22
1.2.3.1.1. Genel Nedenler.....	23
1.2.3.1.2. Özel Nedenler.....	23
1.2.3.2. KİT’lerin Tanımı, Tarihçesi,Yasal Düzenlemeler, Türleri ve Özellikleri.....	24
1.2.3.2.1. Tanımı	24
1.2.3.2.2. KİT’leri Tarihçesi.....	25
1.2.3.2.3. KİT’ler ile ilgili Yapılan Yasal Düzenlemeler ve Türleri	27
1.2.3.2.4. KİT’lerin Özellikler	30
1.3. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE ÖZELLEŞTİRME	30
1.3.1.Yeni Kamu İşletmeciliğinin Doğuşu , Gelişimi ve Özellikleri	31
1.3.1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) Kavramı	32
1.3.1.2. YKİ’nin Özellikleri	33
1.3.1.3. YKİ’nin Gelişimi ve Bugünü	34
1.3.2. Özelleştirmenin Tanımı, Yapısı ve İşleyişi.....	34
1.3.2.1. Özelleştirmenin Tanımı ve Nedenleri	35
1.3.2.2. Özelleştirmenin Amaçları	37
1.3.2.3. Türkiye’deki Özelleştirme Deneyiminin Genel Değerlendirmesi.....	38

İKİNCİ BÖLÜM

EKONOMİK SİSTEMLER, SERBEST PİYASA EKONOMİSİ , ETKİN VE ETKİLİ YÖNETİM

2.1. EKONOMİK SİSTEMLERİN TANIMI, ÇEŞİTLERİ VE İLKELERİ	41
2.1.1. Ekonomi	41
2.1.1.1. Ekonomi Kavramı	41
2.1.1.2. Ekonominin Türleri ve İlgilendiği Temel Sorunlar	42
2.1.1.3. Ekonominin Temel Hedefleri.....	43

2.1.2.Ekonomik Sistemler	43
2.1.2.1. Ekonomik Sistemler Kavramı	43
2.1.2.2. Ekonomik Sistemler ve Temel Amacı	44
2.1.2.2.1. Gelenekçi Ekonomik Sistemin Tanımı	45
2.1.2.2.2. Kapitalist Sistem	45
2.1.2.2.2.1. Tanımı ve Tarihsel Gelişimi	46
2.1.2.2.2.2. Kapitalist Sistemin Felsefesi ve İlkeleri....	48
2.1.2.2.3. Sosyalist Sistem	49
2.1.2.2.3.1. Sosyalizmin Tanımı	50
2.1.2.2.3.2. Sosyalizmin Temel Felsefesi ve İlkeleri	50
2.1.2.2.4. Karma Sistem	51
2.1.2.2.4.1. Karma Ekonominin Tanımı.....	52
2.1.2.2.4.2. Sistemin Temel Felsefesi ve İlkeleri	52
2.2. SERBEST PİYASA EKONOMİSİNİN TANIMI, TARİHSEL GELİŞİMİ, GENEL NİTELİKLERİ ve YAPISI	53
2.2.1. Piyasa ve Piyasa Ekonomisinin Tanımı	54
2.2.2. Serbest Piyasa Ekonomisi	55
2.2.2.1. Serbest Piyasa Ekonomisi Kavramı ve Kaynağı.....	55
2.2.2.2. Tarihsel Gelişim Süreci.....	56
2.2.2.3. Piyasa Ekonomisinin Gerektirdiği Koşullar ve Temel Araçları .	57
2.2.2.4. Piyasa Ekonomisinde Piyasanın Fonksiyonları	58
2.2.2.5. Piyasa Ekonomisinde Kamusal Teşebbüs.....	59
2.2.3.Türkiye’de Serbest Piyasa Ekonomisi	60
2.2.3.1. 24 Ocak Kararları.....	61
2.2.3.2. Türkiye’de Piyasa Ekonomisinin Uygulanabilirliği.....	63
2.2.4. Genel Değerlendirme: Türkiye’deki Piyasa Ekonomisinin Durumu	63
2.3. ETKİN VE ETKİLİ YÖNETİMİN KAVRAMSAL AÇILIMI VE ÖZELLİKLERİ	65
2.3.1. Yönetim Kavramı.....	65
2.3.2. Kamu Yönetimi Kavramı	65
2.3.3. Etkinlik Kavramı	66
2.3.3.1. Etkin Yönetimin Tanımı ve Özellikleri.....	66
2.3.4. Etkililik Kavramı.....	67

2.3.4.1. Etkili Yönetimin Tanımı ve Özellikleri	67
2.3.5. Kamu İşletmelerinin Yönetim Yapısı	68
2.3.5.1. KİT'lerin Yönetim Yapısı	68
2.3.5.2. Kamu İşlemelerinin Etkin ve Etkili Yönetim Biçimi	69

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ET VE BALIK KURUMUNUN (EBK) KURULUŞU, TARİHSEL GELİŞİMİ, VE YENİ BİR YÖNETİM YAPISI ÖNERİSİ

3.1. EBK'NİN KURULUŞU VE 1992 YILINA KADARKİ YAPISI	74
3.1.1. 1952 Yılındaki Kuruluş Amacı Ve Görevleri	74
3.1.2. 233 Sayılı KHK'ye Göre Amaçları, Faaliyetleri.....	75
3.2. EBK'NİN ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ	76
3.2.1. 1992 Yılında Özelleştirme Programına Alınışı.....	76
3.2.2. EBÜAŞ'ta Özelleştirme Uygulamaları	77
3.2.3. Özelleştirme Kapsamından Çıkış Gerekçesi	78
3.3. EBK'NİN ETKİN VE ETKİLİ YÖNETİLMESİ İÇİN YENİDEN YAPILANMASI VE YENİ YÖNETİM MODELİ	78
3.3.1. Yeni Ana Statüsü: Amacı ve Faaliyet Alanları	79
3.3.2. Teşekkülün Yapısı.....	80
3.3.3. Eylem Planı : Yeniden Yapılanma Faaliyetleri.....	81
3.3.3.1. Reorganizasyonun Gerekliliği.....	81
3.3.3.2. Yapılması Gerekli Mevzuat Düzenlemelerinin Amaç ve Kapsamı	81
3.3.3.3. Yeni Yönetim Modeli	82
3.3.4. Yeniden Yapılanarak Hukuki ve İdari Yapısı Güçlenmiş Bir EBK'nın Serbest Piyasa Koşullarında Sektöre Katkıları	92
SONUÇ	94
EKLER	98
KAYNAKÇA	102
DİZİN	108

TABLolar VE ŞEKİLLER**Sayfa**

Tablo 3.1. Duran varlıkların mevcut yapısı	83
Şekil 3.1. Organizasyon Şeması.....	85

KISALTMALAR

<u>Kısaltma</u>	<u>Açıklama</u>
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
CEEP	: Avrupa Kamu Teşebbüsü Merkezi
CEO	: Üst Yönetici
EBK	: Et ve Balık Kurumu
EBÜAŞ	: Et ve Balık Ürünleri Anonim Şirketi
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülü
IMF	: International Monetary Fund (Uluslar arası Para Fonu)
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülleri
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
POAŞ	: Petrol Ofisi Anonim Şirketi
SEK	: Süt Endüstrisi Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TUHİS	: Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
YDK	: Yüksek Denetleme Kurulu
YKİ	: Yeni Kamu İşlemciliği
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

TEZ HAKKINDA

ARAŞTIRMANIN AMACI

Bu çalışmanın amacı serbest piyasa ekonomilerinde Kamunun işletmecilik faaliyetlerini inceleyerek, Kamu İktisadi İşletmelerinin / Teşebbüslerinin (KİT) etkin bir yönetim modeli ile serbest piyasa ekonomisinin kuralları içerisinde kamu yararı da gözetilerek düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlenip faaliyetlerini sürdüreceğini Et ve Balık Kurumu (EBK) örneği ile ortaya koymaktır.

ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Araştırmanın birinci bölümünde, işletmenin, işletmeciliğinin ve kamu işletmeciliğinin kavramsal açılımı, özellikleri Kamu yönetiminin genel yapısı ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) doğuşu, gelişimi, ekonomideki yeri ve regülasyon üzerinde durulmaktadır. Kavramsal ve kurumsal altyapı oluşturulmaktadır.

İkinci bölümde, ekonominin tanımı ve ekonomi modelleri ve serbest piyasa ekonomisi incelenmiştir. Serbest piyasa ekonomisinde KİT’lerin durumu, etkin yönetimin fonksiyonları, yeniden yapılanma konu üzerindeki kitap, makale ve araştırma incelenerek ortaya konulmuştur.

Üçüncü bölümde ise Et ve Balık Kurumunun (EBK) 1952 yılında kuruluşundan günümüze kadarki geçen süreçte kuruluş amaçları , görevleri, faaliyet alanları , özelleştirme süreci ve süreç sonrası, idari ve mali yapısı, EBK’nın yeniden yapılanması ve sektördeki rolü değerlendirilmektedir. Birinci ve ikinci bölümlerdeki araştırmalar sonucunda elde edilen bulgular, bu bölümde EBK’nın genel yapısı ortaya konulmasından sonra yeniden yapılanarak idari yapısı güçlendirilmiş, etkin ve etkili bir yönetim ile EBK’nın serbest piyasa ekonomisi koşullarında sektöre katkılarında model olacağı yorumlanmaktadır.

Çalışmada serbest piyasa ekonomisinin koşulları içerisinde Kamu işletmeciliği yapısının yeniden yapılandırılarak, Et ve Balık Kurumu’ndaki durum incelenecektir.

ARAŞTIRMANIN HİPOTEZİ

Araştırmanın temel hipotezi, Serbest piyasa ekonomisi kuralları içerisinde, Kamunun; işletmecilik alanında özel sektörün gelişimini engellemeden, yeniden yapılanarak etkin bir yönetim yapısı oluşturup iktisadi alanda faaliyetlerini etkin bir şekilde sürdürebilir. Kamu İşletmeleri etkin ve etkili yönetilmemektedir.

TEZ METNİ

BİRİNCİ BÖLÜM

İŞLETME, İŞLETMECİLİK VE KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN KAVRAMSAL YAPISI

1.1. İŞLETME VE İŞLETMECİLİĞİN KAVRAMSAL AÇILIMI

İnsanların sınırsız istekleri ile bunları karşılayacak sınırlı kaynaklar arasındaki yetersizlik , kaynak kullanımında ussallık ve ekonomiklik, kaygıların önde tutulmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu zorunluluk, ekonomi biliminin doğuşunu netice vermiştir (Karalar, 2005:3).

Tüketicinin ihtiyaçlarını karşılaması için yapılan tüm çabalar, İktisat ve İşletme biliminin konusunu oluşturmaktadır. İşletmeler sadece teknik değil, aynı zamanda sosyal yönü olan ve örgütlenmiş yapısı ile sistemli çalışan birim olarak kabul edilmiştir. İşletmecilik faaliyetleri başlangıçtan zamanımıza kadar gelişerek; insanların karar almalarında, ülkelerdeki sosyal ve iktisadi gelişmelerin bütün aşamalarında, kültürel ve politik olaylarda çok önemli katkılar sağlamıştır. İşletme faaliyetleri, bir ülkenin milli sınırlarını aşarak uluslararası boyutlara ulaşmıştır (Aktepe, 2000: 2-3).

Mal ve hizmetlerin üretilip pazarlanması işletme faaliyetleri ile söz konusudur (Cemalcılar, Bayar, Aşkun, Öz-Alp,1994:3).

1.1.1. İşletme Kavramı

İşletmeciliğin hem güncel bazda, hem de uygulama bazında önemini ve çekiciliğini artırması nedeniyle(Akdemir, 2006: 3), işletmeleri gelişmiş bütün ülkeler, gelişmiş ülkelerdir (Aktepe, 2000: 3).

1.1.1.1. İşletme Kavramının Tarihsel Gelişimi

Ekonomik bir birim olarak işletmenin başlangıcı, insanoğlunun gereksinim ve isteklerinin karşılanması çabalarıyla başlamıştır. Bu çabaların sistemli bir biçime dönüşmesi, yüzyıllar sonra olmuştur. Isınmak, korunmak, gıdaları pişirmek ve ayrıca yeni iş araçları yapmak için ateşin kullanılmaya başlanması, insanlığın gelişmesinde çok önemli rol oynamıştır. Madenden üretilen araçların kullanımının yaygınlaşması toprağın işlenmesinde önemli bir gelişme sağlamıştır. İnsanlığın, tarımda ve hayvancılıkta uzmanlaşmasıyla toplumsal işbölümü ortaya çıkmıştır. Bu işbölümü her iki alandaki üretkenliği de artırmıştır. Ortaklaşa üretim, üretici güçlerin gelişmesi nedeniyle biçim değiştirerek bireysel üretime dönüşmüştür. Bunun sonucunda ortak

mülkiyet de yerini özel mülkiyete bırakmıştır. Önce sürü hayvanları, ev araçları, oturlan konut düzeyinde ortaya çıkan özel mülkiyet, maddi servetlerin birikimiyle daha geniş bir boyuta ulaşmıştır. Toplumsal ilişkiler ve servetin bölüşümü, kuralları temelden değiştirmiş ve yeni bir toplum düzeninin kuralları işlemeye başlamıştır (Karalar, 2005:12-14).

İşletmelerin ortaya çıkışının, sanayi devrimiyle birlikte olduğu söylenebilir. Sanayi devriminden önce insanlar, hayatlarını devam ettirmek için çalışmışlardır. Gelişmiş teknolojinin de yardımıyla çok sayıda işçinin çalıştığı tüm topluma yetecek kadar mal ve hizmet üretimi yapabilecek fabrika sistemleri kurulmuştur (Dinçer, 1990:300).

İktisadi faaliyetlerin başlangıcından itibaren işletmeler, hangi yolla olursa olsun hızla büyümeyi ve en kısa zamanda en fazla kârı hedef almışlardır. Devlet de işletmelerin gelişmesine yardımcı olmayı görevi olarak görmüştür. 18. yüzyılda işletmeler önce kendi insanını, daha sonra da diğer milletlerin maddi refahı daha da öne çıkmıştır. 19. yüzyıl sanayi çağı olarak yaşanmış ve fabrika bacalarının çokluğu veya azlığı gelişmişlik ve geri kalmışlık göstergesi olarak kabul edilmiştir (Aktepe, 2000: I).

Üretim artışını sağlayan kütleli üretim, işletmelerde çeşitli işlevlerin daha bilimsel ve ilkel olarak yürütülmesini ve işletmelerin büyümesi zorunlu kılmıştır. Büyüyen işletmelerde iş bölümü zorunlu olmuştur. Bütün bunlar daha nitelikli iş gücü ve daha nitelikli yöneticilerin çalışmasını zorunlu hale getirmiştir. Günümüzde, fabrika aşamasının geldiği düzey, otomasyonlaşmış bir üretim ve sürekli gelişen teknolojinin zorunlu kıldığı tekniklerle bilgisayar ve robot kullanımına kadar ulaşmıştır (Karalar, 2005:16). Bilgi teknolojilerinin kullanımının had safhasının yaşandığı bilgi toplumlarında müşteri, işletme, mal ve hizmetler ve toplum adeta bir mekanda buluşarak bilgisayar denen cihazın içinde, yakınlık ve uzaklık kavramları ortadan kalkmış olarak sanal bir boyutta işletme faaliyetleri yapılmaktadır (Aktepe, 2000: II).

1.1.1.2. İşletme Kavramının Tanımı ve Niteliği

İşletme terimi, Türkçe’de çalıştırmak anlamına gelen işletmecilik fiilinden, bu da iş kökünden gelmektedir (Aktepe, 2000: 14). Genel anlamda, üretim

faaliyetlerinde bulunan ve insan ihtiyaçlarının tatminine doğrudan veya dolaylı olarak katılan iktisadi birimlere, “İşletme” denir (Dinçer, 1990:297). Farklı işletme tanımları yapılmaktadır. Bu tanımları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

İşletme, üretim öğelerinin planlı olarak birleştirilmesine göre maddelerin (mamullerin) ve hizmetlerin üretildiği, teknik, sosyal, planlı ve ekonomik olarak örgütlendiği bir birimdir (Akat , Budak, Budak, 1999:3-4). İşletme, insan iradesiyle mal veya hizmet şeklinde kıymet üreten ünedir (Tokay, 1963: 10-11).

Üretim öğeleri olan emek, kapital, doğa ve tekniği belirlenen amaca yönelik olarak planlı ve uyumlu biçimde bir araya getirip, ekonomik mal ya da hizmet üretmek üzere işleyen ya da işletilen birim işletmedir. İşletme teknik bilgilerin, bilimsel bulguların ve ekonomik ilkelerin uygulandığı; insan davranışlarının değerlendirildiği, toplumsal sorumlulukların ve toplumsal etkileşimlerin yer aldığı çok yönlü bir birimdir (Karalar, 2005: 34).

İşletmeler, iktisadi yani faydalı mal veya hizmet üreten ve sahibine kâr sağlayan kuruluşlardır (Dinçer, 1990:297). Kâr amacının yanında, sosyal amaçların öngörüldüğü işletmeler de vardır. İşletmeler iktisadi mallar veya hizmetler üretirler ve/veya pazarlarlar. İktisadi malların ve hizmetlerin iki özelliği vardır: Birincisi, insanların ihtiyaçlarını giderme niteliği bulunması, başka deyişle, faydalı olmalarıdır. İkincisi, kıt olmalarıdır. İktisadi mallar ve hizmetler, genellikle üretim faaliyeti sonucu ortaya çıkar. Üretim yapmak için de üretim elemanları-emek,doğa,ve sermaye- bir araya getirilmelidir. İşletmeler, üretim elemanlarını bir araya getirip mal veya hizmet üretimi faaliyetinde bulunurlar (Cemalcılar, Bayar, Aşkun, Öz-Alp, 1994: 3).

Kâr elde etmek, topluma hizmet ve istihdam sağlamak, global normları sağlamak, teknolojinin, finansmanın ve insan kaynaklarının mal ve/veya hizmet üretimine belirli bir yönetim kültürü çerçevesinde yönlendirilmesi, işletmenin genel olarak niteliklerini oluşturmaktadır (Akdemir, 2006: 4).

1.1.2. İşletmecilik Kavramı

İşletme yönetimi, belirli bir amaca ulaşmak için insanların faaliyetlerini planlamak, örgütlemek, düzenlemek, yönleltmek ve denetlemek, diye tanımlanır (Cemalcılar, Bayar, Aşkun, Öz-Alp, 1994: 5-6).

1.1.2.1. İşletmecilik Kavramının Tarihsel Gelişimi

İşletme ekonomisine tarihsel bakış, üç ayrı yönden ele alınmaktadır. Bunlar: İşletmecilik biliminin tarihsel olarak gelişimi; işletmelerde bilimsel yönetimin tarihsel gelişimi ve işletme kavramının tarihsel gelişimidir. İşletmecilik bilimine ilişkin olarak XIV, XV XVI. yüzyıllarda yazılmış çeşitli eserler bulunmaktadır. Tarihsel gelişim açısından bu yüzyıllardaki yazılan eserler işletme ekonomisinin tarihi kaynakları olarak kabul edilmiştir. Muhasebe ve ticaret tekniği üzerine, merkantilizmle birlikte, ticari kuruluşlar ve ticaret üzerine çeşitli eserler de yazılmıştır. XX. yüzyıla dek belli bir duraklama dönemi yaşanmış, daha sonra işletme ekonomisinin sistemleştirildiği döneme girilmiştir. Bunun ardından, işletmecilik bilgisinin derinleştirildiği ve yaygınlaştırıldığı dönem günümüze dek uzanmıştır (Karalar, 2005: 10).

1.1.2.2. İşletmecilik Kavramının Tanımı ve Niteliği

İşletmecilik bilgisi, bir işletmeyi yönetme sorunlarıyla ilgilenmektedir. En küçük işletme biriminden, dünyanın en büyük işletmesinin yönetim sorunları işletmeciliğin konusunu oluşturmaktadır. İşletmecilik bilgisinin kapsamına, genel olarak, şu konular girer (Cemalcılar , Bayar, Aşkun, Öz –Alp, 1994: 7-8):

- i. Bir işletmenin belirlenen amaca en etkin biçimde nasıl ulaşılabilceğinin analizi,
- ii. İşletme içi ve işletmelerarası olaylarla ilgili neden-sonuç ilişkilerini bulma ve gösterme,
- iii. İşletmelerin yönetiminde yürürlükte olan ilkeleri ortaya koyma,
- iv. İşletmelerde geçerli işlemleri ve teknikleri geliştirme,

- v. İşletmelerde karar alma yeteneği geliştirme,
- vi. Tüm işletme sisteminde, amaçların ve sorunların kavranmasını öğretmenin geliştirilmesi.

İşletmecilik; içerisinde hammadde, mal ve hizmet, işgücü, teknoloji, pazar, pazarlama, fon, bina, fabrika yeri, yönetici, yönetilenler vb. bir çok konu olan geniş bir kavramdır (Akdemir, 2006: 5).

1.1.3. İşletmecilikle İlgili Temel Kavramlar

İşletmecilik faaliyetleri ihtiyaçların tespiti ile başlar, ihtiyaçların değişmesine göre de şekillenir (Aktepe, 2000:6). Bu faaliyetlerin yerine getirilmesinde insan unsuru çok önemlidir. İşletmecilik insan unsurundan ayrı olarak düşünülemez. İşletmecilik uygulamalarında insan merkezli temel kavramların açıklanması gereklidir. Bu temel kavramlar aşağıdaki şekilde incelenecektir.

1.1.3.1. Girişim ve Girişimcilik

Girişim (Teşebbüs), başkalarının ihtiyaçlarını karşılamak üzere sürekli faaliyette bulunan, pazarı olan ve pazarda fiyatı oluşan, iktisadi mal ve hizmetleri üreten, piyasadan gelir sağlayan işletmelere denir. Teşebbüsün belli bir piyasası ve sattığı kıymetin bir kâr ve zararı vardır. Teşebbüs sadece kâr amacı güdüyorsa, ticari işletmedir. Her teşebbüs bir ticari işletme değildir. Ama her ticari işletme bir teşebbüstür. Devlet ve her türlü kurum, geniş anlamda birer işletme oldukları halde, ortaya koyduğu hizmetler, pazarı olan ve pazarda fiyatı oluşan türden hizmetler niteliği taşımadığı için teşebbüs sayılmazlar. Fakat, pazarı ve belli pazar fiyatı olan mal ve hizmetleri ortaya çıkaran devlet iktisadi teşekkülleri birer teşebbüs sayılmaktadır (Aktepe, 2000: 18-19).

Girişimci (Müteşebbis), işletmenin kâr-zarar riskini üzerine alan, her türlü teknik konularda bilgi sahibi olan, yeni mallar ortaya koyan, yeni üretim yöntemlerinin uygulanması ve ürünlerin pazarlanması için üretim faktörlerini biraraya getirip birleştiren ve pazarlama konusunda yeteneği olan kişidir. Girişimci işletmenin hem sahibi hem de yöneticisi olabileceği gibi, yönetim görevini başkalarına da devredebilir.

Günümüzde büyük işletmeler, girişimci ve yönetici kadrosunu birbirinden ayırmaktadırlar ([http://www.ekodialog.com/temel kavramlar](http://www.ekodialog.com/temel-kavramlar): 2).

Müteşebbis; dinamik, risk alan, yeni icraatlar ile büyümeye açık olan bir yöneticidir. Risk alarak işe başlayan girişimci, diğer kişilerin problem olarak gördükleri ve el atmaya cesaret edemedikleri iş alanlarına yönelerek problemi kendisi için fırsata dönüştürebilmelidir (Altuğ, 1997:50). Ekonomik mal ve hizmet üretmeyi tasarlama, buna ilişkin fiziki örgüt oluşturma, bunun sonucunda elde edilen parasal faydayla yaşamı sürdürme olayı girişimciliğin konusudur (Akdemir, 2006: 22-23-25).

1.1.3.2. İşletme Yönetimi

Yönetim, tarih boyunca örgütlenmiş toplumların yakından ilgilendiği bir kavram olmuştur. İnsan gereksinmelerinin karşılanması için, türlü işletmeler kurulmuş, işletmeler aracılığı ile gereksinmeler doyurulmuştur. İşletmeler, teknolojik ilerlemelere paralel olarak sürekli gelişme göstermişlerdir. Bu çalışmalarını örgütlemek ve bu öğelerden en az düzeyde etkilenmelerini sağlayacak olan sistem yönetim sistemidir (Akat, Budak, Budak, 1999: 7).

Genel anlamda yönetim, tek bir kişinin gerçekleştiremeyeceği ortak bir amaç için, bir araya gelmiş insanların faaliyetlerini koordine etme sürecidir. İşletme yönetimi, ortak amaçların etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için, işbirliği yapmış insan grubunun faaliyetlerinin planlanması, örgütlenmesi, yönlendirilmesi, koordinasyonu ve kontrol edilmesiyle ilgili tüm çabalar içeren bir süreçtir. Modern toplumlarda işletmeler, yönetime konu olduklarından, işletme yönetimi ayrı bir bilim dalı haline gelmiştir (Dinçer, 1990:298).

1.1.3.3. İşletme ve Girişimcilik Kültürü

İnsan ihtiyaçlarını karşılamak için mal ve hizmet üretiminde bulunan ekonomik ve teknik bir birime , yani mal ve hizmet üreten her türlü topluluğa işletme adı verilmektedir (Aktepe, 2000: 15).

Kültür kavramı Latince'deki "Culutura" sözcüğüne dayanmakta ve "toprağı verimleştirmek için çalışma" anlamına gelmektedir. Kültür, en geniş anlamıyla, bir toplumun tüm yaşam biçimini ifade etmektedir (Kavi, http://www.geocits.com/ceteris_tr2/ 1-2). Kültür, bir toplumda maddeye ve insana karşı tavırların belirlenmesi, toplumun yaşam tarzı ve toplumda dünya görüşünün şekillendiği manevi değerler ve onun faal hayata yansımından ibaret olan maddi eşyanın getirdiği bir bütündür (Ören, Erdem, Kaplan, 2005: 4).

Taylor; kültür yada uygarlığı; "bir toplumun üyesi olarak insanın kazandığı bilgi, sanat, gelenek, göreneklerle beceri ve alışkanlıkları içine alan bir yapı" olarak tarif etmiştir (Kavi, http://www.geocits.com/ceteris_tr2/: 1-2).

Kurulmuş her işletme, bir girişimdir. Kültür, toplumda yaşayan insanların bütün öğrendiklerini ve paylaştıklarını kapsayan bir kavramdır. Kişilerin kendilerini kanıtlama, ekonomik geçimini sağlama, zenginliklere ulaşma, sosyal statü kazanma, hedefleriyle girişimciliği ilişkilendirme yaklaşımları; girişimcilerin devlete, topluma, tüketicilere, çevreye, mal ve hizmet sunma, faydalı ya da zararlı olma konusundaki değer yargıları; bireylerin, grupların, kurumların, devletin ve toplumun girişimcilere ve girişimciliğe ilişkin algılarına ve değerlendirmelerine girişimcilik kültürü denmektedir (Akdemir, 2006: 20-26-27-28).

Bir yönetici için, işletmenin çalışma şeklini ve faaliyetlerinin sonucunu etkileyen, belirli insan topluluklarınca oluşturulan inançlar, değerler, örf ve adetler ve diğer kişiler arası ilişkilerden oluşan kültür çok önemlidir. Buradan hareketle kültür; işletme faaliyetlerini çevreleyen, maddi ve manevi özelliği olan önemli toplumsal değerleri ve yönetim faaliyetlerini etkileyen bir özelliğe sahiptir (Kavi, http://www.geocits.com/ceteris_tr2/: 6).

İşletme yönetiminde başarısızlığın önemli nedenlerinden biri, "Örgüt Kültürü"nin gereğinin, yöneticiler tarafından yeterince kavranmış olmasına rağmen, uygulamaya aynı düzeyde aktarılmamış olmasıdır. Örgütler insanların varlığı ile anlamlıdır. Örgüt kültürünün; işletmenin amaçları, stratejileri ve politikalarının oluşmasında önemli bir etkiye sahip olduğu söylenebilir. Örgüt kültürü, yöneticilerin

seçilen stratejiyi yürütmesini kolaylaştıran ya da zorlaştıran önemli bir araç olarak kabul edilmektedir (Ören, Erdem, Kaplan, 2005: 4).

1.1.3.4. Yönetici

Yönetici yani “manager”, idare eden ve içeriğinde kontrol etme kavramı olan bir kelimedir. Yöneticilik miras yolu ile kazanılabilecek bir olgu değildir. Ancak eğitimle, tecrübeyle ve kendini yetiştirerek ve devamlı yenileyerek elde edilebilecek bir meslektir (Argun, 1998: 1).

Yönetici, kâr'ı ve riski başkalarına ait olmak üzere ürün veya hizmet üretmek için (<http://www.ekodialog.com>.temel kavramlar. 2), insan, para, hammadde, malzeme, makine, demirbaş v.b. üretim araçlarını biraraya getiren onlar arasında uygun bileşim, uyumlaşma ve ahenkleşmeyi sağlayarak çalıştıran kimsedir (Eren, 1998: 6).

İşletmelerin kâr'lı çalışmasında en önemli pay, üst düzey yöneticilerine aittir. Kâr, en önemli amaçtır. Kâr'a etki eden en önemli unsur, alınan kararlar ve uygulamadaki politikalardır. Vizyon, Misyon, stratejilerin belirlenmesinde ve operasyonel hedeflerin gerçekleştirilmesinde yöneticinin rolü küçümsenemez seviyededir (Kartal, <http://www.makalem.com/>:1).

En iyi yönetici; kendisini ve ekibini kurum hedeflerine yönelten, sorunların üzerine giden, en iyi çözümler üretmek üzere sürekli düşünen ve düşündüren, işlerini daima zamanında sonuçlandıran, yetki kullanmasını bilen, kaybetmek endişesi ile sorumluluktan kaçmayan, çizgisi ve değeri kabul gören, ekibini ve işlerini iyi tanıyan, seçilerek ilerlemeyi ve ilerletmeyi ilke edinen, bilgi düzeyini sürekli yenileyen, başarılarını ekibine maledip, başarısızlıkları üstlenebilen, gücünü bilgi, beceri ve deneyimlerinden alan, bilgisini çevresi ile paylaşabilen, astlarını geliştiren ve başarıları ile gurur duyan, fikir alan ve aldığı fikrin sahibini açıklayan, iş ahlakına ve normlara uyan, menfaat edinmeyi değil kurumuna hizmeti amaçlayan, gerektiğinde “Hayır” demesini bilen, ve anlaşılınca kadar: kalabalıklar içinde çoğu kez yalnız kalmayı göze alabilen kimsedir (Akat, Budak, Budak, 1999: 14-15).

1.1.3.5. İşgörenler ve Tüketiciler

İşletmelerin kuruluş amacı, insanların ihtiyaçlarını ve isteklerini karşılamaktır. İhtiyaçları ve istekleri karşılamayan faaliyetler işletmeye yarar sağlamazlar. İşletmelerin ilk karşılaştıkları sorun, insanların ihtiyaçlarının ve isteklerinin neler olduğunu belirlemektir. İnsanların zorunlu ihtiyaçları yeme, giyinme, barınma gibi, basit ve kolayca sınıflandırılabilir. Ancak insanlar, daha iyi bir yaşam düzeyine ulaşmak için, sürekli çalışırlar. İşletmelerden, daha iyi ve daha çok mallar ve hizmetler talep ederler. İnsanların bu isteklerini karşılamak için işletmeler yeni yeni mallar ve hizmetleri arz ettiğinde başarıya ulaşırlar. İşletmelerin ürettikleri malların ve hizmetlerin tüketiciler tarafından benimsenmemesi, işletme faaliyetlerinin kâr yerine zararla sonuçlanmasını netice vermektedir. İşletmeler, tüketicilerin ihtiyaçlarındaki ve isteklerindeki değişimleri araştırma ve inceleme yaparak iyi bir şekilde takip ederek riski azaltıp kâr'a geçebilirler (Cemalcılar, Bayar, Aşkun, Öz-Alp, 1994: 10).

İşletmelerin sıklıkla telaffuz edilen bir başka kesimini de çalışanlar oluşturur. Personel ya da işgören olarak ifade edilen bu kesim, işletmelerin başarı ya da başarısızlığında direkt etkileri olan kişilerdir (Akdemir, 2006: 21).

İşgörenler, işletmeden sağladıkları geliri sürekli artırmak isterler. Müteşebbis ve yöneticiler ise, işgörenlerin ve tüketicilerin birbirine ters isteklerinin baskısı altında kalmaktadır. Tüketiciler, ödedikleri para karşılığında maksimum fayda ve hizmet elde etmek, işçiler saat başına en çok gelir elde etmek, tüketiciler ise, aldıkları ürünün kaliteli ve ucuza olmasını arzu edip fiyatların düşmesini isterler. Ürünlerin fiyatları düşerse, işletmenin gelirleri azalacağından (satış miktarı değişmezse) işletme giderlerini (aylık ve ücretler dahil) karşılamak için ele geçen para miktarı da azalacaktır. Aynı zamanda, kâr elde edilmesi de zorunludur. Tüketici ve çalışanların işletme amaçları doğrultusunda ve ortak paydada buluşturulması, işletme yönetiminin, en önemli başarı kriteri olarak değerlendirilebilir (Cemalcılar, Bayar, Aşkun, Öz-Alp, 1994: 10-11).

1.1.4. İşletmelerin Bölümlendirilmesi ve Başlıca İşletme Çeşitleri

Ekonomilerde, çeşitli konularda çalışan, mülkiyeti değişik yapılarda olan, farklı büyüklüklerde ve çalışmalarını farklı düzeylerde tutan, hukuksal yapıları değişik mal ya da hizmet üreten binlerce işletme yer almaktadır. Bu işletmeler kuşkusuz tüm ekonomilerde aynı konumlarda olmayacaktır. Bu düzey farklılığı benzer ekonomik yapıdaki ülkeler için de geçerlilik taşıyabilecektir (Karalar, 2005:48).

İşletmeleri yakından tanımak, ortak ve değişik yönlerini ortaya çıkarmak ve genellemeler yapmak için değişik görüşlere, yaklaşımlara göre sınıflandırmak mümkündür. İşletme türleri aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir (Öz-Alp, Timur, Koçel, Geylan, Odabaşı, 1996: 21-24):

1- Mal ve hizmet türüne göre işletmeler ;

- A- Sanayi işletmeleri,
- B- Hizmet İşletmeleri,
- C- Tarım İşletmeleri.

2- Üretim araçlarının mülkiyetine göre işletmeler ;

- A- Özel kesim işletmeleri,
- B- Kamu kesimi işletmeleri,
- C- Karma işletmeler,
- D- Yabancı sermayeli işletmeler.

3- Hukuksal örgütlenmelerine göre işletmeler;

- A- Tek kişi işletmeleri,
- B- Ortaklıklar (şirketler),

- i. Adi ortaklıklar,
- ii. Ticaret ortaklıkları,
 - a- Kişi (şahıs) ortaklıkları (kollektif, komandit),
 - b- Sermaye ortaklıkları (limited, anonim).

4- Üretimde makine-insan kullanımına göre işletmeler;

- A- Teknoloji yoğunluğu olan işletmeler,
- B- El emeği yoğunluğu olan işletmeler.

5- Alıcıların çeşidine göre işletmeler;

- A- Endüstri malı üreten işletmeler
- B- En son tüketiciler için mal üreten işletmeler

6- Büyüklüklerine göre işletmeler;

- A- Küçük işletmeler,
- B- Orta büyüklükteki işletmeler,
- C- Büyük işletmeler,
- D- Dev işletmeler.

1.1.5. İşletmenin Ekonomi İçindeki Yeri

Ekonomi, İşletmelerin faaliyetlerini doğrudan doğruya etkileyen ve biçimlendiren etmenlerden en önemlisidir. İşletmenin asıl faaliyeti iktisadi çevre içinde gerçekleşmektedir (Aktepe, 2000: 59-60). Hükümetlerin aldığı ekonomik kararlar işletmeler için hayati düzeyde önemlidir. Borsa trendi, enflasyon, teşvikler, döviz fiyatları, ihracat olanakları gibi makro ekonomik olaylar, işletmeciliği etkileyen yalnızca birkaç ekonomik olaydır (Akdemir, 2006: 62).

Endüstriyel bir toplumda mal ve hizmet üretiminde bulunan binlerce işletmenin faaliyetleri arasında koordinasyonu sağlayacak öge ekonomik örgüttür. Bir çok işletmeden oluşan bir bütünü inceleyen bilim dalı ekonomidir. Ekonomik örgütü oluşturan işletmelerin incelenmesi ise, işletme ekonomisi ve yönetimi kapsamına girmektedir (<http://www.ekodialog.com>. işletme ekonomisi: 1).

İşletmeciliğin, ekonomi biliminden ayrılması söz konusu değildir. Ekonomi bilimi ekonomik hayatı bir bütün olarak incelemektedir. Varlıkların ele geçirilmesi ve tüm sistem içerisinde değerlendirilmesi ekonomi biliminin konusunu oluşturmaktadır. Ekonomist, ülkedeki para, talep ve arzının fiyat düzeyini nasıl etkileyeceğini, ücretlerin nasıl oluştuğunu inceler. Vergilerin, alım gücünü ve ekonomik uğraşların ne yönde etkileyeceğini ekonomi bilimi açıklamaya çalışır. İşletme yönetim ise, ekonomi biliminin bulgularından, analiz ve değerlendirmelerinden, ekonomi kuramlarından yönetim kararları için yararlanmaktadır. İşletme yöneticileri, ekonomik koşullarda oluşan değişimleri kısa ve uzun süreli olarak değerlendirirler ve bu değişimlere göre örneğin, mal ve hizmet sunumu, malların fiyatları nasıl belirleneceğine karar vermek görevleridir (Aytek,1983: 6).

İşletmeler, içinde bulundukları ekonomik yapının birer ürünüdür. Ne, ne kadar, kaç ve nasıl üretecek? soruları, işletme ekonomisinin temel konularını oluşturmaktadır. Ekonomilerin gelişmişlik düzeyi, içinde bulundukları teknoloji düzeyi yansıtır. İşletmeler, ulusal ekonominin bir ögesi olarak, seçeceği üretim teknolojisinde ekonominin bu konudaki birikimi ve olanaklarına göre faaliyetlerini düzenlerler (Karalar, 2005: 43-46).

1.1.6. İşletmecilikte Başarı İlkeleri

İşletmecilikte başarılı olmanın, başarı değerlemesinin çeşitli kriterleri vardır. Verimlilik, etkililik, etkinlik, kârlılık, üretkenlik ve globalleşme önemli başarı kriteri olarak sayılabilir. Bu kavramların her biri yalnız başına bir anlam ifade etmekle birlikte, bütünlük olarak hepsinin varlığıyla birlikte değerlendirme yapılması daha anlamlı sonuçları ortaya çıkarabilir (Akdemir, 2006: 70).

1.1.6.1. Verimlilik (efficiency)

Kaynaklardan yararlanma düzeyinin ya da bu kaynakların nasıl kullanılacağını ölçen ve işleri doğru yapmak , şeklinde tanımlanabilen kavrama, “verim” denir (Akal, 2003:2). Verimlilik, üretim süreci sonunda elde edilen çıktının girdilere oranlanmasıdır. Belli bir üretim çıktısı için yapılan harcamalar ne kadar az olursa verimlilik o kadar yüksek olur (Ören, Erdem, Kaplan, 2005:3). Bu tanımlama, Verimlilik= Çıktı/Girdi şeklinde formüle edilebilir. Genel olarak verimlilik ; “Doğru olan işleri, doğru biçimde ve ekonomik bir çalışma ile gerçekleştirmek ve bunu bir yaşam biçimi olarak kabul etmek” şeklinde tanımlanabilir (Akal, 2003: 2).

Çağdaş dünyanın ekonomik sorunlarını çözümleyecek anahtar kavramlarından biri verimliliktir. Verimlilik ve rekabet; üretimin ve istihdamın artırılması, yaşam standartlarının iyileştirilmesi için ön koşul olarak kabul edilmektedir. Verimlilik büyümenin, üretimin gücüdür ve motorudur denebilir. Verimlilik artışı üretimin istihdamdan daha hızlı artışıyla mümkündür (Ulusoy, Cural, 2004: 36-43).

H.A.Simon’a göre verimlilik; sınırlı araç ve olanaklarla en yüksek değerlere ulaşmaktır. P.F. Drucker’e göre verimlilik; yapılan ya da yapılmakta olan bir işi daha iyi yapmak, kaynaklardan sağlanan hasılayı optimize etmek, başka bir ifadeyle en aza çaba ile tüm faktörler arasında en yüksek hasılayı sağlayan dengedir (Baransel, 1993:35-36). Verimlilik, teknoloji verimliliği, işgücü verimliliği, hammadde verimliliği, finansman verimliliği şeklinde girdi türlerine göre sınıflandırılabilir (Akdemir, 2006: 71).

1.1.6.2. Etkililik (effectiveness)

Kamusal politikaların etkili olmasıdır. Açıkça tanımlanmış hedeflere ulaşmak için yapılması gerekenlerin doğru bir biçimde ve zamanında yerine getirilmesidir. Etkililik ve etkinlik kavramları çoğu zaman karıştırılmaktadır. Etkililik amaçlara hem çıktı hem de etki açısından ulaşmayı hedeflemektedir. Etkinlik ise, amaçlara ulaşırken optimal kaynak kullanımını, gereksiz kaynak ve zaman tüketiminden kaçınmak olarak tanımlanabilir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013, 15).

Etkililik = Fiili Sonuçlar/ Planlanan Sonuçlar olarak formüle edilmektedir. Önceden belirlenen standartlara titizlik gösterdikçe etkililik oranı artış gösterir. Tanımlanan işin doğru bir şekilde yapılması da etkililik oranının yükselmesine neden olabilmektedir (Akdemir, 2006: 84).

1.1.6.3. Etkinlik (efficiency)

Etkinlik, her hangi bir faaliyetin amaca ulaşma derecesini ifade eder. Etkinlik kavramı, verimliliği de içerdiği gibi, moral, uyum kabiliyeti, esneklik gibi unsurları da kapsar. Bu nedenle, etkinlik, verimliliğe göre daha geniş bir kavramdır. Verimlilik, etkinliğin bir bölümünü oluşturur. Diğer bir ifadeyle, verimlilik işletmelerin iç yapısı ve işleyişi ile ilgili teknik ve ekonomik bir kavram olmasına karşılık, etkinlik ise, beşeri faktörlerle ilgili olup işletme dışı etkenlerin hakim olduğu bir yapıyı ifade etmektedir (Baransel, 1993: 35-36).

Amaçlara ulaşmak etkililik, amaçlara en az çabayla ulaşmak ise etkinlik olarak ifade edilir. Doğru işin doğru olarak yapılması da etkinlik olarak tanımlanır. İşletmeler genel olarak üretim hedeflerine ve standartlarına maksimum düzeyde ulaşmayı hedeflerler ve çoğu defa bu hedefe ulaşabilirler. Ancak aynı işletme etkin olmayabilir. Çünkü dış çevredeki standartlar daha yüksek olabilir ve bu standartların altındaki hedeflerin gerçekleştirilmesi etkinlik getirmeyebilir. Dış çevre normlarının altında çalışmak da etkin olmayan sonuçlar yaratabilir. Sonuç olarak etkinlik için, doğru normları belirleyip, bunları realize etmek gereklidir (Akdemir, 2006: 84-85).

İdeal bir ekonomi etkinliği, büyümenin, istikrarın ve adil gelir dağılımının sağlandığı, iç ve dış borçların bulunmadığı bir ekonomidir (Ertek, 2005:15).

1.1.6.4. Üretkenlik

İşletmelerin tüm olanaklarını kullanarak gerçekleştireceği üretim miktarı üretkenlik olarak tanımlanır. Bir işletmenin bir aylık üretimi, aynı işletmenin bir aylık üretkenliği anlamına gelmektedir (Akdemir, 2006: 85).

1.1.6.5. Kârlılık

Modern iktisat teorisinde teşebbüs faktörünün üretimden aldığı pay; diğer bir ifadeyle, müteşebbisin kullandığı, tüm girdilerin maliyetleri ödendikten sonra arta kalan bölüme kâr denir. W.Thünen’e göre; “Kâr, müteşebbisin katlandığı külfetin bedelidir.”, Schumpeter’e göre; “Kâr, müteşebbisin yaratıcılığının ortaya koyduğu yeniliklerin karşılığıdır.” Piyasa ekonomilerinde iktisadi hayatın amacı, kâr’ı en yüksek düzeye çıkarmaktır. Kâr, üretim faaliyetine yön veren, kaynakların dağılımını belirleyen en temel unsurdur (Özel, 1990: 345-346).

İşletmelerin kuruluşundaki amaçların kâr sağlamak dışında, işletmenin yaşamını sürdürmek ve topluma hizmet etmek olduğu bir gerçektir. Fakat diğer amaçların gerçekleştirilmesi de işletmenin kârlılığına bağlıdır. İşletme faaliyetlerinin başarılı yürütülüp yürütülmediğini gösteren en pratik ölçü kârlılıktır (<http://www.ekodialog.com.işletme-amaçları.1>).

Kârlılık hem ekonomikliği hem de verimliliği içeren temel bir kavramdır. Kârlılık, bir dönemde elde edilen kârın, konulan sermayeye oranını tanımlayan bir göstergedir. Sadece kâr artışı kârlılık değildir (Akal, 2003: 2).

İşletmelerin toplumun hayat standardının yükselmesine katkı sağlayarak topluma hizmet etmek için yapmış oldukları faaliyetler, çabalar neticesinde elde edilen sonuçların değerlendirilmesi de kârlılığı ortaya koyar. Kamu işletmelerinin, topluma hizmet amacının gerçekleşmesindeki başarı oranı, kârlılığını ve verimliliğindeki başarıyı gösterdiği söylenebilir.

1.1.6.6. Küresel Normluluk

Küreselleşme; ticari serbestleşmenin, yatırım ve sermaye akışının ve teknolojik değişimin ekonomik entegrasyonu ve serbest piyasa kapitalizminin her ülkeye yayılması olarak tanımlanabilir. Küreselleşme, yeni teknolojiler, yeni ekonomik ilişkiler, aralarında hükümetler, uluslararası örgütler, işletmeler, işgücü ve sivil toplum kuruluşlarının da bulunduğu ulusal ve uluslararası çok geniş bir politika yelpazesi tarafından yönlendirilmektedir (Zengingönül, 2004: 10-11).

Küreselleşme; bilginin, sermayenin, mal ve hizmetlerin dünyanın her tarafında serbest pazar ekonomisi kuralları içinde, sınırsız bir şekilde dağıtılabileceği ve her türlü teşebbüsün egemenliğine dayalı bir süreç olarak da tanımlanmaktadır (Şamiloğlu, 2002: 2).

Küresel işletmelerde başarının yakalanması tüm örgütlerin küresel düşünmeye başlamasının sağlanmasıyla mümkündür. Küreselleşme yolunda başarı için ilk adım; şirket vizyonunun ve uzun vadeli hedeflerin tüm çalışanlara duyurulmasıyla başlar. İkinci adım ise; çalışanların, işletmenin sahibi olduklarına, en fazla kazancın elde edileceğine, işletme için çok değerli olduklarına ve iş yapan elleri yanında düşünen kafalarına da gereksinim duyulduğunun ve işletmenin birlikte yönetileceğine inandırılmasıyla başarılı olunabilecektir (Akın, [http://www.bilgiyonetimi.org./](http://www.bilgiyonetimi.org/) : 7).

Globalleşme, tüm konulara ulusal ve uluslararası boyutların ötesinde yaklaşmadır. İşletmecilik boyutunda ise; teknolojiye, finansmana, insan kaynaklarına, ve yönetim kültürüne dünya normlarındaki kriterlere göre yaklaşılmalıdır. Dünyanın hangi yöresinde olunursa olunsun, işletmelerin en azından düşünsel alt yapı olarak global normlara ulaşmayı hedeflemeleri gereklidir. Çünkü iletişim teknolojisinin yaygınlaşmasıyla birlikte dünya çok küçülmüştür. Değişen, dünyada olup bitenler aynı anda, her yerde eş zamanlı olarak duyulmaktadır. Bu marifet iletişim teknolojisine aittir. Globalleşmeyle birlikte sınırlarda kalkmakta ve dünyanın bir beldesinde global normları gerçekleştiren bir işletme bu normlarıyla birlikte global normlara uzak bölgelere, ülkelere mobilize olma olanağını elde etmektedir. Sonuçta, global normları gerçekleştirmeyen işletmeler, global rekabetin acımasız baskısına yenik düşmekte ve doğal seleksiyon kuralları işlemeye başlamaktadır. İşletmeler rasyonelleştirme çalışmalarına globalleşmeye uyum ile başlamalıdır. Global normlar gözetilmelidir. Global normlara göre verimlilik, etkililik, etkinlik, üretkenlik, karlılık ölçüleri belirleyerek bunları realize etmeye çalışmalıdırlar (Akdemir, 2006: 87-90).

1.2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Sözlük anlamı itibarıyla “kamu”; bütün, halk ve amme gibi anlamlara gelmektedir (Parlak, Sobacı, 2005 :7). Kamu; bir ülke sınırları içerisinde yaşayan halkın tümüne denir. Kamu, halk sözcüğünün eş anlamlısıdır. Günlük dilde, “Devlet”

anlamında da kullanılmaktadır (<http://tr.wikipedia.org/wiki/halk>). Devlet adı verilen örgütün almış olduğu, siyasal kararları uygulayan ve kamuya hizmet sunan yanını “kamu sektörü” oluşturmaktadır. Kamu sektörü, hizmetlerin ücretsiz veya küçük bedellerle topluma sunulduğu ve maliyetin vergi yada vergi benzeri gelir kaynaklarıyla karşılandığı alan olarak tarif edilmektedir (<http://idari.cu.edu.tr:2>).

Devletin üretim ve tüketim faaliyetlerindeki rolü kamu sektörünün doğuşuna ve gelişmesine neden olmuştur. Sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ait olan teşebbüsler topluluğuna, kamu sektörü denir (Ekren, 1990: 337).

Dilimizde İktisat adını verdiğimiz bilimin yabancı dillerde karşılığı “ekonomi”dir. Bu deyim aslında “ev yönetimi” anlamına gelen Yunanca bir sözcükten gelmektedir (Sahillioğlu, 1989: 1)

Kamu ekonomisi terimi, bizzat devletin varlığını anlatmak için kullanılmaktadır. Devletin, ekonomik, sosyal ve de yönetsel alanlardaki müdahalesine bağlı olarak kamu ekonomisinin içerik ve kapsamının belirlendiği söylenebilir. TERNY’nin deyişiyle, İçinde yaşadığımız çağa özgü büyük yapısal dönüşümlerden biri de, kamu iktisadi faaliyetlerinin ortaya çıkması ve de yaptığı düzeltici ve denkleştirici müdahaleyle ekonomideki dengesizlikleri gideren geleneksel “kamu kesimi”nin, bizzat üretken devlet faaliyetiyle karakterize edilen “kamu ekonomisi” tarafından ikame edilmesidir (Sönmez, 1987: 1).

Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan sonra, ülkede sanayileşmeyi tesis etmek, istihdam sağlamak, özel sektöre öncülük etmek amaçlarıyla çok sayıda KİT kurulmuştur (Akdemir, 2006: 111).

1.2.1. İşletmeci Olarak Devlet

Kıt kaynaklardan tam yararlanabilmek için birçok ülkede kamu girişimleri kurulmuştur. Devlet, toprak altı zenginliklerin işletilmesine öncelik vermiş ve daha sonra, stratejik önemi olan iş kollarında, yaygın mülkiyeti sağlayan ve tekel durumu yaratan kollarda girişimcilik faaliyetini genişletmiştir. Bu girişimlerde ana hedef toplumsal refahı ve güvenliği sağlayabilmek olmuştur. Kâr asıl amaç olmamakla

beraber devlet ve diğer kamu tüzel kişileri bu faaliyetlerden dolayı büyük gelir sağladıkları ve kârlı dönemler geçirdikleri görülmüştür (İnan, 1974: 72-73).

En genel tanımıyla devlet, toplumun ortak meşru yaptırım gücünü temsil eder. Devlet kurumunun varoluş nedeninin iktisadi analizi yapıldığında, devlet-ekonomi ilişkisinin, sadece devletin piyasalara müdahale edip etmeme veya bu müdahalenin derecesiyle sınırlı olmadığı görülmektedir. Devlet, doğası gereği, siyasi olduğu kadar iktisadi bir kurumdur. Devlet, ekonomideki işlemlerin yapılış biçimini meşru ve evrensel kullara göre düzenleyen en önemli kurumdur. Devletin ilk işi, ilkeleri doğru olarak tespit etmektir. Bu nedenle çağdaş dünyada devletin görevleri arasında ilk sırayı, hukukun üstünlüğünü tesis etmek almaktadır. Piyasaların sağlıklı işleyişini sağlamak için gerekli düzenlemeleri zamanında yapan ve onlara uyulup uyulmadığını anında denetleyen bir kurum olarak devlet, ekonominin en önemli aktörüdür. Piyasa sisteminin kurumlarının sağlam bir devlet gücü olmadan oluşamayacağı, Sovyetler Birliği'nin çöküşünden sonra yeni düzen kurmaya çalışan geçiş ekonomilerinde çok açık bir biçimde görülmüştür (Toprak, Demir, Doğanlar, Dönek, Acar, Açıkgöz, 2001: 16-18).

Devletin düzenleyici-yönlendirici ve /veya müteşebbis olarak ekonomik faaliyetlere müdahalelerde bulunması, farklı iktisatçılar tarafından farklı gerekçelerle savunulmuş, temelde klasik yaklaşımı benimsemekle birlikte, bazı koşullarda piyasa ekonomisinin sosyal optimumdan uzak sonuçlar verebileceğini savunan neo-klasik iktisatçılar, bu durumlarla sınırlı kalmak üzere devletin ekonomiye müdahalesinin gerekli olabileceğini öne sürmüşlerdir. Klasik yaklaşıma daha köklü bir karşı çıkışı temsil eden ve ekonominin kendi işleyişi içinde tam istihdam dengesine ulaşamayacağını savunan Keynesyen iktisatçılar ise, çeşitli ekonomi politikası hedefleri doğrultusunda devletin ekonomiye çok daha aktif olarak katılımı ve müdahalesini savunmuşlardır (Doğan,1993: 3).

Modern devletler; gelir ve servet dağılımındaki eşitsizlikleri azaltmak, tam istihdamı sağlamak ve sosyal adaleti tesis etmek amacıyla ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmektedirler (Akyıldız, 2005: 34).

Devlet, toplumsal boyutta görülmesi gereken bir çok hizmeti yerine getirmektedir. Böylece Devlet gelişmeci ve kalkınmacı bir işlevi üstlenmiş olur. Devlet bu işlevi yerine getirirken ekonomik hayata, bütçe, vergi, iş yaşamını düzenleyen düzenlemeler, üretim ve hizmet alanında kamusal etkinlikler yoluyla müdahale eder. Günümüzde devletin ekonomik yaşama müdahale etmemesi mümkün değildir. Devletin ekonomik yaşama hiçbir şekilde müdahale etmemesi şeklindeki yaklaşımlar gerçek yaşamda gerçekleşmesi çok güç görülmektedir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000: 28)

Devletin ekonomiye müdahalesi “Refah Devleti” anlayışının doğmasına sebep olmuştur. Kapitalist sürecin, teknolojik ve örgütsel düzenleme dinamiği içerisinde, ortaya çıkardığı bir örgütlenme biçimine “Refah Devleti” denir. Temelinde Keynesyen iktisat politikası vardır. Refah devleti modelinin belirleyici unsuru, ekonomiye “devlet müdahalesi”dir. Temelinde siyasal ve moral değerler bulunan dinamik siyasal bir süreci de içermektedir. Refah devleti, sosyal ve siyasal hakların kurumsallaştığı ve gelirin toplumsal ihtiyaçlara göre yeniden dağıtıldığı bir devlet modelidir (Akyıldız, 2005: 30-31-34).

1.2.2. Kamu Teşebbüsü Kavramı ve Özellikleri

Üretim araçlarının mülkiyetine göre işletmeler; özel işletmeler, kamu işletmeleri, karma işletmeler olarak üçe ayrılmaktadır. Özel işletmelerde, genellikle sermayenin tamamı veya büyük bir bölümü özel kişidir. Kamu işletmeleri, sermayelerinin tamamı veya büyük bir kısmı kamu tüzel kişilerine ait olan işletmelerdir. Karma işletmeler ise özel kişiler ile kamu tüzel kişilerinin birlikte kurdukları işletmelerdir. Kamu işletmelerinde, işletmenin mülkiyeti kamu kurumlarındandır. Kamu kurumu devlet, özel idare, veya belediye olabilir. Bir ülkede kamu işletmelerinin var olması için toplumda özel mülkiyet ilkesinin geçerli olması gerekir. Kamu işletmeleri, toplumun kültürel veya sağlık ihtiyaçlarını karşılamak için veya ülkedeki iktisadi faaliyetleri düzenlemek için kurulmuşlardır (Cemalcılar, Bayar, Aşkun, Öz-Alp, 1994:16-17).

Ekonomik ve sosyal ihtiyaçların artması, devletin fonksiyonlarında değişikliklere sebep olmuştur. İç ve dış güvenliği sağlamaktan ibaret olan klasik devlet anlayışı, yerine ekonomik ve sosyal hizmetleri görevleri arasına alan “hizmet devleti”ne bırakmıştır. Böylece devlet, bir müteşebbis olarak ekonomik sistem içinde ve de belirleyici olarak yerini almıştır (Bayraktar, Altınöz, Tutar, 2003:71).

Devlet, çeşitli ekonomik, sosyal, politik vb. nedenlerle esas itibariyle özel nitelik taşıyan malları üretip bedel karşılığında satan bir müteşebbis olarak da ekonomik faaliyetlere katılmaktadır (Doğan, 1993: 20).

Kamu teşebbüsü; Sermayesinin tamamının veya yarısından fazlasına sahip olarak ya da diğer yollarla, devletin ve/ veya diğer kamu tüzel kişilerinin yönetimine, yönetim organları vasıtasıyla hakim olduğu teşebbüsü şeklinde tanımlanabilir. Bu tanıma göre bir teşebbüsün kamu teşebbüsü olarak nitelenebilmesi için en önemli unsur, söz konusu birimin yönetimine devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin hakimiyetidir. Bu hakimiyet, normalde sermaye sahipliği yoluyla sağlanabileceği gibi, kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayalı olarak sağlanabilir. Mülkiyet ve karar verme yetkisi kamu kesimine ait olup tam kamusal nitelikte mal ve hizmet üreten birimlere “kamu kurumu”; kamu kesiminin mülkiyet veya karar verme yetkisine sahip bulunduğu ve bir bedel karşılığında satmak üzere piyasaya yönelik olarak mal ve hizmet üreten birimlere “kamu teşebbüsü” denilir (Doğan, 1993: 20-22).

Ülkemizdeki karma ekonomik sistemde; devlet, ekonomik faaliyetlerini hizmetin gerektirdiği ölçülerdeki örgütlerle yürütmektedir. Bu faaliyetler gelir elde etmek ve kamu hizmeti vermek amacıyla gerçekleştirildiği için ülkenin şartları ve hizmetin gerektirdiği sınır ve ölçülere uygun şekilde tespit edilip örgütlenilmektedir. Bu işletmelere kamu işletmeleri denilmekte ve değişik yapılarda hizmet vermektedir. Başlıca kamu işletmeleri olarak; genel bütçeye dahil işletmeler, katma bütçeli dairelere bağlı işletmeler, özel bütçeli devlet işletmeleri, mahalli idarelere ait işletmeler, kamu iktisadi teşebbüsleri, karma işletmeleri olarak sayılabilir (Aktepe, 2000: 47).

1.2.3. Kamu İktisadi Teşebbüsleri: KİT'lerin Doğuşu ve Gelişimi

Devletin ekonomik işletmelerine kamu iktisadi teşebbüsleri denilmektedir. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), ekonomik, ticari ve siyasi konjonktürle yakından ilişkili kurumlardır. Ekonomik gelişme, devlet anlayışında ve sosyal hayatta önemli değişmelere sebep olmuştur (Bayraktar, Altınöz, Tutar, 2003: 71).

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, devletin ekonomiye müdahale eğilimlerinin artmasına paralel olarak gerek Türkiye’de gerekse diğer azgelişmiş ve gelişmiş ülkelerde özellikle 20. yüzyılın başlarından itibaren hızlı bir gelişim göstermiştir (Doğan, 1993: 27).

1.2.3.1. KİT'lerin doğuş nedenleri

KİT'lerin gelişmiş ve azgelişmiş ülkelerde hızlı bir gelişim gösterme ve varoluş nedenleri; piyasa mekanizmasının yetersizliği, sosyal amaçlar(Akalın,1990:15), kalkınma, monopollerle mücadele, tarihi miras, stratejik sektörler, işçilerin himayesi ve sosyalizm şeklinde sayılabilir (Akalin, 1983: 92-93).

Günümüzde devlet bir “girişimci” olarak iktisadi faaliyette bulunmaktadır. Devlet böyle bir faaliyette bulunurken klasik devlet teşkilatının dışında, bu gibi hizmetlerin yapısına uygun teşkilatlanma yoluna gitmektedir. Devlet iktisadi faaliyette bulunurken amacı, yalnız gelir elde etmek değildir. Gelir elde etmenin yanında bazı kamu hizmetlerini yürütmek, ya da iktisadi etkinliği bir kamu hizmeti olarak yapmaktır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kalkınmanın sağlanabilmesi için, devletin ekonomik alanda faaliyette bulunması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır (Gözübüyük, 2004: 252).

Kamu teşebbüslerinin ekonomide önemli bir yere sahip olmaları ve sistematik biçimde gelişmeleri 1910’lardan sonra olmuştur. KİT’lerin doğuşu ve hızlı gelişmelerini etkileyen nedenler genel nedenler ve özel nedenler olarak iki bölümde incelenebilir. Mülkiyet hakları konusundaki anlayışın değişmesi ve devletin fonksiyonlarındaki gelişme KİT’lerin doğuşu konusunda genel nedenleri oluştururken siyasi, sosyal ve ekonomik nedenler de özel nedenler kapsamında değerlendirilebilir (Doğan, 1993: 27).

1.2.3.1.1. Genel Nedenler

Kamu İktisadi Teşebbüsleri(KİT), Devletin klasik işlevlerinin yanında ekonomik yaşamı siyasal, toplumsal ve ekonomik nedenlerle yönlendirme gereksinmesinden doğmuş kuruluşlardır. Planlı ekonomilerde, genel olarak ekonominin tümüne egemen olan bu çeşit kuruluşlar, pazar ekonomisinin geçerli olduğu ülkelerde de bulunmaktadır. Özellikle, sermaye birikiminin yetersiz olduğu ve girişimci sıkıntısı çekilen az gelişmiş ülkelerde hızla sanayileşebilmek için bu kuruluşlardan yaygın biçimde yararlanılmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise, daha çok kamu hizmeti niteliğindeki alanlarda kurulmakla birlikte, toplumsal, siyasal ve ulusallaştırma yoluyla da Kamu İktisadi Teşebbüsleri kurulduğu görülmüştür (Karalar, 2005: 120).

Ekonomik hayatın gelişim hızı 19'uncu yüzyılda artmış ve bu hız 20'inci yüzyılda daha da yükselmiştir. Ekonominin gelişmesi sosyal yaşamda ve ideolojide önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bu gelişim, mülkiyet hakkı ve devletin fonksiyonları konusunda da yeni anlayışlara neden olmuştur. Mülkiyet, ötedenberi mutlak ve kutsal bir hak olarak kabul edilmiş, bu hakkın olağanüstü haller dışında ihlal edilmemesi ilkesi benimsenmiştir. Ancak, 19'uncu yüzyılın sonlarından itibaren mülkiyet hakkının sosyal bakımdan toplum yararı için kısıtlanabileceği görüşü benimsenmiştir. Kant, Fichte ve Hegel mülkiyetin “sosyal fonksiyonu” kavramını ortaya atmışlar, daha sonra bu kavram kanun metinlerine girmiştir. İktisat tarihinde, mülkiyetin tartışılması, üretim araçlarında özel mülkiyetin ekonomik ve sosyal sakıncalarının tartışılması “devlet sosyalizmi” kavramını getirmiştir. Mülkiyet hakları konusundaki bu gelişmeler kamu teşebbüslerinin kurulup gelişmesinde rol oynamıştır. Devletin fonksiyonları konusunda da büyük değişiklik ortaya çıkmış, zamanla refah devleti anlayışı hakim olmuştur. Bu anlayış çerçevesinde tüketici refahını maksimize etme amacı, bazı alanlarda devletin kamu teşebbüsleri kurarak işletmesinde etkili olmuştur (Doğan, 1993: 28).

1.2.3.1.2. Özel Nedenler

Kamu iktisadi teşebbüslerinin gelişiminde etkili olan özel nedenler; siyasi, sosyal ve ekonomik olmak üzere üç grupta toplanabilir. KİT'lerin kurulmasında önemli rol oynayan siyasi nedenler arasında millî bağımsızlık, güvenlikle ilgili ve ideolojik

düşünce ve kaygılar sayılabilir. Devletin kamu hizmeti görmek için kamu teşebbüsü kurması esas itibarıyla sosyal bir amacı yansıtmaktadır. Bu çerçevede, halkın genel ihtiyaçlarını karşılayan mal ve hizmetlerin üretimini yapmak ve dağıtmak, uygun bedel ve kalitede mal ve hizmet sağlamak, serbest piyasada kasıtlı olarak yaratılan darlığı gidermek veya temel maddelerde belirli bir standardı sağlamak gibi nedenlerle kamu iktisadi teşebbüsleri faaliyete geçmiştir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulmasındaki ekonomik nedenlerin başında, gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınmayı sağlama düşüncesi gelmektedir. Bu ülkelerde KİT'ler, özellikle sermaye yetersizliği ve müteşebbis sınıfın gelişmemiş olması ya da teşebbüs gücünün yetersizliği sorunlarını çözmeye yönelik temel bir araç olarak gündeme gelmişlerdir. Özel sektörün ilgi gösteremeyeceği ölçüde uzun vadeli yatırımların ya da kârlılığın riskli olduğu altyapı yatırımlarının devlet tarafından yapılması, özel kesime öncülük edilmesi kamu teşebbüslerinin bir başka varlık nedenini oluşturmuştur (Doğan,1993: 28-29).

1.2.3.2. KİT'lerin Tanımı, Tarihçesi, Yapılan Yasal Düzenlemeler, Türleri ve Özellikleri

İktisadi kamu kurumları, ticaret, sanayi, madencilik ve tarım gibi alanlarda ekonomik faaliyetlerde bulunmak üzere, kamu sermayesi veya kamu sermayesinin katkısı ile kanun veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari işlemle kurulan kuruluşlardır. Türkiye'de tüzel kişiliğe sahip örgütler olarak özellikle Cumhuriyet döneminden ve Devletçilik ilkesi ile bağlantılı olarak ortaya çıkıp gelişmişlerdir (<http://baskent.edu.tr>).

1.2.3.2.1. Tanımı

Devletin özel mal ve hizmet üretmek, ticari ve sınai alanda piyasa koşullarına göre çalışmak, bununla birlikte sosyal fayda/maliyet ilişkilerini de gözönünde bulundurarak üretiminde ve sermayesinde kendisinin yani devletin hakim olduğu kuruluşlara Kamu İktisadi Teşebbüsü adı verilmektedir (Aktan, TİSK İnceleme yayımları 12: 7).

KİT'ler, pazarlanabilecek kişisel mal ya da hizmet üreten, mülkiyetinin ve/veya denetiminin devlet ait olduğu yönetim kurullarının hükümetçe atandığı, cari maliyetlerini finanse eden, gelirlerinin çoğunu hazineden elde etmeyen bir statü ile kurulan teşebbüslerdir. Genel olarak sosyal faydanın maksimizasyonu amacına göre faaliyette bulunmaları temel ilke olup buna göre kaynak tahsisi yapılmaktadır (Akalin, 1990: 9).

Avrupa Kamu Teşebbüsleri Merkezi (CEEP) KİT'i; mal ve hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali olanaklarının yarıdan fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri tarafından sağlanan veya işletme sonuçlarından bu idarelerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimler olarak tanımlamaktadır (YDK, 2002:1).

1.2.3.2.2. KİT'lerin Tarihçesi

KİT'lerin, sistemli bir şekilde kuruluşları ve gelişmeleri her ne kadar 1930'lu yıllardan sonra gerçekleştirilmiş ise de, Cumhuriyet öncesi dönemde de özellikle Ordu ve Sarayın ihtiyaçlarını karşılamak üzere bazı devlet işletmeleri kurulduğu görülmüştür. Bu nedenle, KİT'lerin tarihçesi, Cumhuriyet öncesi dönem ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere iki başlık altında kısaca aşağıdaki özetlemek mümkündür (YDK, 2002:5-10):

a) Cumhuriyet öncesi dönem :

Osmanlı döneminde KİT sayılabilecek ilk kuruluş olan "Top Asitanesi", esas olarak Ordu ve Sarayın ihtiyaçlarını karşılamak üzere on beşinci yüzyılda kurulmuştur. İlk Devlet Bankası olma özelliğini taşıyan Ziraat Bankası; 1863 yılında tarımı kredilendirmek amacıyla kurulan Memleket Sandıkları'nın, 1888'de Banka haline dönüştürülmesi ve 1937 yılında da bugünkü halini almasıyla günümüze kadar gelmiştir.

b) Cumhuriyet dönemi :

1923-1930 dönemi : 1923 İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar doğrultusunda, ülke kalkınmasının özel sektör eliyle gerçekleştirilmesine yönelik

politikaların uygulanması yanında, Osmanlı döneminden devreden tesislerin, Devlet tarafından işletilmesi yoluna gidilmiştir. Ekonomik kalkınmada temel unsur olarak görülen özel sektörün, güçlendirilmesi amacıyla 1924 yılında İş Bankası, 1926 yılında Emlak ve Eytam Bankası kurulmuş, 1927 yılında da Teşvik-i Sanayii Kanunu çıkarılmıştır. Söz konusu Kanunla getirilen koruma ve teşviklere karşın, özel sektörün kendisinden beklenen atılımı gerçekleştirememesi, Türkiye Sanayii ve Maadin Bankası'nın temel fonksiyonlarını gereğince yerine getirmede yetersiz kalması ve 1929 Ekonomik Buhranı'nın ortaya çıkması, ekonomide Devletçilik fikrinin ağırlık kazanmasına neden olmuştur.

1931-1950 dönemi : Devletçilik uygulamalarının olduğu bu dönemde, KİT'lerin katı bir Devletçilik anlayışı ile kurulmadığını, aynı zamanda, ekonomi açısından önemli sanayi dallarında faaliyet gösterecek özel sektörün kurulması ve geliştirilmesini, kredi temin etmek ve nitelikli personel yetiştirmek suretiyle teşvik etmek amacı ile faaliyette bulunmuşlardır. Bu dönemde sanayiinin geliştirmesi için Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmış, planda yer alan projeleri gerçekleştirme görevi de Sümerbank'a verilmiştir. Sümerbank'ın kuruluşunu takiben 1935 yılında da, Etibank kurulmuştur. Sümerbank ve Etibank temel sanayi, maden ve enerji işletmelerinin kurulmasında, modern işletmecilik tekniklerinin uygulanmasında, sınai insan gücünün yetiştirilmesinde, iştirakler kurarak şirketleşmenin geliştirilmesinde çok önemli görevler üstlenmiş olup, bunlar tarafından kurulan bir çok işletme, daha sonra kurulan bazı KİT'lerin çekirdeğini oluşturduğu görülmüştür.

1951-1960 dönemi :1950 yılında, çok partili demokratik sisteme geçişle birlikte yapılan seçimler sonucunda iktidara gelen siyasi partinin hükümet programında "...bundan böyle amme karakterini haiz olmayan sahalarda işletmeciliğe geçmeyeceğimiz gibi muhtelif sebepler altında kurulmuş olan işletmeleri, amme hizmeti gören ve ana sanayie taalluk edenler hariç muayyen bir plan dahilinde elverişli şartlarla peyderpey hususi teşebbüse devretmeye çalışacağız..." denilmek suretiyle, Devlet'in ekonomideki payının küçültülmesi hedeflenmiş olmasına karşılık, aynı partinin iktidarının sürdüğü 1950-1960 döneminde; Devletin ekonomideki payının küçültülmesi sağlanamamış, mevcut KİT'lerin özel sektöre devredilmesi bir yana, yeni teşekküller kurularak KİT'ler daha da yaygınlaştırılmıştır.

1961-1979 dönemi : DPT'nin kurulduğu bu dönemde, sistem olarak, karma ekonomi ilkesi benimsenmiştir. KİT'lerin yeniden düzenlenmeleri ve etkinliklerinin sağlanması plan disiplini ile ele alınmaya çalışılmıştır. Nitekim I. BYKP'nın hedef ve stratejisinde; “Türk ekonomisi, devlet ve özel sektör teşebbüslerinin yan yana bulunduğu karma bir ekonomidir. Devlet sektörünün faaliyeti, kararlaştırılan gelişme hızını gerçekleştirecek ve stratejinin gerektirdiği yönde dengeli bir kalkınma sağlayacak şekilde planlanacaktır.” denilmek suretiyle kalkınmanın bir plan düzeni içerisinde gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

1980 ve sonrası : 24 Ocak 1980 tarihinde alınan ve “24 Ocak Kararları” olarak anılan ekonomik istikrar tedbirleri ile KİT politikasında köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Söz konusu kararlarla; genel ekonomik sorunların çözümlenmesinin yanında, ithal ikameci sanayileşme stratejisi yerine dışa yönelik sanayileşme stratejisi dönüşümünün sağlanması ve serbest piyasa kurallarının ekonomiye hakim kılınması amaçlanmıştır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için; Devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması, 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.

1.2.3.2.3. KİT'lerle ilgili Yapılan Yasal Düzenlemeler ve Türleri

Cumhuriyet döneminin ilk kamu iktisadi teşebbüsleri olan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası, daha sonra bu Bankanın yerini alan Devlet Sanayi Ofisi ve T.Sanayi Kredi Bankası ile bu iki kuruluşun yerini alan Sümerbank ve daha sonra kurulan KİT'lerin hukuki yapıları kendi kanunları ile belirlenmiştir. Bu kanunlar ve gerekçeleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (<http://baskent.edu.tr>):

3460 sayılı Kanun : KİT'ler, sayılarının ve önemlerinin giderek artması sonucu ilk olarak 1938 yılında, “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında 3460 Sayılı Kanun” çıkarılarak yönetim ve denetim yönünden ortak bir statüye kavuşturulmuştur.

3680 sayılı Milli Koruma Kanunu : 1940 yılında çıkarılan bu Kanunla, Bakanlar Kuruluna KİT kurma yetkisi verilmiştir. EBK ve POAŞ bu Kanun kapsamında kurulmuştur.

23 sayılı Kanun : 1960 yılında 3460 sayılı Kanuna ek olarak çıkarılan bu Kanunla KİT'lerin yönetim kurullarının yerine "Müdürler Kurulu" oluşturulmuş, YDK, TBMM'ye bağlanmıştır.

440 sayılı Kanun : 1964 yılında çıkarılan ve 3460 sayılı Kanun'un yerine yürürlüğe konulan 440 sayılı Kanunla KİT'lerin tanımı yeniden yapılandırılmış, bu kuruluşların yönetim ve denetimleri yeniden düzenlenmiştir. 3460 sayılı Kanunda; sermayenin tamamının devlet tarafından verilmesi öngörülmüş iken, 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, iktisadi devlet teşekküllerinin üretim ve hizmet birimlerinin tüzel kişiliği haiz "Müesseseler" şeklinde örgütlenmesi ve İDT'lerin kanunla kurulması öngörülmüştür. Bu düzenleme kamu kaynaklarının KİT'ler eli ile ancak TBMM iradesi ile kullanılması ilkesine dayanmaktadır.

60 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında KHK, 2929 sayılı Kanun ve 233 sayılı KHK : Yaklaşık on dokuz yıl yürürlükte kalan 440 sayılı Kanun, 11.4.1983 tarih ve 60 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmış, 60 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkındaki KHK, 19.10.1983 tarihinde 2929 sayılı Kanunla yasalaştırılmışsa da, yedi ay yürürlükte kaldıktan sonra, 08.06.1984 tarih ve 233 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır. KİT'ler halen faaliyetlerini 233 sayılı KHK ile ek ve değişiklikleri çerçevesinde yürütmektedirler.

399 sayılı KHK : Bu KHK ile KİT'lerin personel rejimi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

3291 sayılı Kanun ve 4046 sayılı Kanun : Özelleştirme ile ilgili olarak ilk defa 1986 yılında 3291 sayılı Kanun çıkarılmıştır. 3291 sayılı Kanunla

özelleştirilmesine karar verilen teşekkül, kuruluş, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin; sermayelerindeki kamu payı %50'nin altına düşünceye kadar kuruluşları, faaliyetleri, organları, yönetimi, denetimi, sermaye miktarını tespiti, bu işlemleri kolaylaştırıcı tedbirleri almaya YPK yetkili kılınmıştır. 24.11.1994 tarihinde kabul edilen “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine” ilişkin 4046 sayılı Kanunla da; özelleştirme programına alınan kuruluşların özel hukuk hükümlerine tabi olması ve bunlar hakkında varsa kendi kuruluş kanunları ile diğer kanunlarda yer alan bu Kanuna (4046) aykırı hükümler ile 233 sayılı KHK hükümlerinin uygulanmamasına ilişkin hususlar düzenlenmiştir.

3460 ve 440 sayılı kanunlarda KİT'lerin kanunla kurulması öngörülmüşken, 80'li yıllardan sonra yapılan düzenlemelerle KİT'lerin mevcut kanunları yürürlükten kaldırılarak yerlerine ana statüler konulmuş ve yeni KİT kurma yetkisi Bakanlar Kurulu'na devredilmiştir.

KİT'lerle ilgili çerçeve mevzuat niteliği taşıyan ve halen yürürlükte bulunan 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile, KİT'lerle, bunlara ait müessese, bağlı ortaklık ve iştiraklerin tanımı yapılmış ve genel olarak hukuki statüleri belirlenmiştir.

1982 Anayasası'nın 165. maddesi, kamu teşebbüslerini, “sermayesinin yarısından fazlası doğrudan veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklar” olarak tanımlanmıştır.

KİT'lerin Türleri: 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, KİT'leri sermayesi doğrudan doğruya devlete ait olanlar ve sermayesi bir başka KİT'e ait olanlar olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Sermayesi doğrudan doğruya Devlete ait olan ve iktisadi alanda ticari esaslar doğrultusunda faaliyet göstermek üzere kurulan KİT'ler “iktisadi devlet teşekkülleri” (İDT) ve sermayesinin tamamı devlete ait olan tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan “kamu iktisadi kuruluşları” (KİK) iken; sermayesi bir başka KİT'e ait olan KİT'ler, “müesseseler” ve “bağlı ortaklıklar”dır (<http://baskent.edu.tr>).

1.2.3.2.4. KİT'lerin Özellikleri

18.6.1984 tarih ve 18435 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede KİT'lerin özellikleri genel hatları ile şöyle sıralanmıştır:

Kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Kendine has organları, mal varlığı, personeli ve bütçeleri vardır. Merkezi yönetim, hiyerarşik denetime tabi değildir. Belirli ölçülerde özerktirler. Kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak oluşturulmaktadır. Kamu yönetiminin bütünlüğü içinde hareket ederler. Dolayısıyla, vesayet denetimine tabidirler. Birer uzmanlık kuruluşlarıdır ve hizmet konuları belirli işlevlerle sınırlıdır. Kamu yararı doğrultusunda hizmet verirler. Esas itibarıyla özel hukuka tabidirler. Sayıştay tarafından denetlenmezler. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabidirler. Sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır. Genel Muhasebe Kanunu ve Devlet İhale Kanunu kuralları uygulanmaz. KİT'lerin ilgili olduğu bakanlık, başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanın onayı ile belirlenir. Yönetim organı; Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlük olmak üzere iki organı vardır. Kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar. Çalışanlar statülerine göre; memur, sözleşmeli personel ve işçilerden oluşur.

1.3. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE ÖZELLEŞTİRME

Dünya genelinde yaşanan 1929 ekonomik bunalımından sonra benimsenen Keynesyen politikalar ve refah devleti anlayışı, devletin işlevlerini değiştirmiş ve arttırmıştır. Ancak, devletin artan işlevlerini yerine getirmek için yaptığı harcamalar zamanla devletin bütçesinden karşılanamaz bir noktaya ulaşmış ve devletin işlevleri, örgütsel yapısı ve harcamaları sorgulanır hale gelmiştir. Bu sorgulama faaliyeti, devletin küçültülmesi tartışmalarını netice vermiştir. Böylelikle “etkin devlet” kavramı bir söylem olarak kamu yönetiminin gündemine oturmuştur. Devleti etkin hale getirme çabalarına özel sektör tipi yönetim uygulamalarının kamu sektöründe uygulanması olarak ifade edilebilecek “Yeni Kamu İşletmeciliği” yaklaşımı olarak ifade edilmektedir (Parlak, Sobacı, 2005: 201).

1.3.1. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Doğuşu , Gelişimi ve Özellikleri

Kriz ve yeniden yapılanma süreci kapitalist ekonomilerin yapısını, kamu yönetimi yapılarını ve örgütlenmelerini de değiştirmiştir. Bu yaşanan krizlere özelleştirmeler, deregülasyon ve liberalizasyon ve piyasalaştırma süreçlerine hız verilerek krizden çıkışa çareler üretilmeye çalışılmıştır (Güzelsarı, 2004: 1).

Küreselleşmenin modern devletin niteliğinde yaptığı değişimlerden belki de en önemlisi, yönetsel devletin bir “refah devleti”nden bir “şirketleşmiş devlet”e ya da “gölge devlet”e dönüşmesidir. Oluşturulmak istenen bu yeni devlet formu, bazı teorisyenler tarafından değişik adlarla kavramsallaştırılmıştır: “İlgisiz devlet”, “sözleşmecî devlet”, “girişimci devlet”, “takdis eden devlet”, “sözleşmecî yöneticî devlet” gibi. Kısacası devlet adeta “siyasi bir işletme” olarak gösterilmekte, kamu hizmetleri “yeni kamu işletmesi”nin birer faaliyeti şeklinde algılanmaktadır (Parlak, Sobacı, 2005:197-198).

Neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu yönetim alanında da köklü dönüşümlerin başlamasına ve kamu yönetim disiplini içinde paradigma tartışmalarının yükselmesine neden olmuştur. Bu dönüşümler sadece kuramsal değil, ayrıca uygulama düzeyinde de somutluk kazanmıştır. Bu süreçte kamu yönetimi çalışmalarında ilk sıraya yerleşen “yeni kamu işletmeciliği” ve “yönetişim”, kamu yönetimi disiplininin iki temel paradigması olarak popülerlik kazanmıştır (Güzelsarı, 2004: 1).

Yirminci yüzyıl boyunca hakim olan hiyerarşik, katı, bürokratik kamu yönetimi, yerini gederek daha esnek ve pazar ekonomisine dayalı kamu yönetimine bırakmaya başlamıştır .Bu basit bir reform ya da işletme tarzındaki değişiklik değil, devletin toplumdaki rolünde ve devlet-vatandaş ilişkisinde önemli bir anlayış değişimini de ifade etmektedir (Bilgiç, Göksu, 2004: 50).

Uluslararası düzlemde, kamu işletmeciliği yaklaşımının yaygınlaştırılmasında, OECD, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarının rolü büyük olmuştur. Bu kuruluşlar, ulus-devletlerin yönetim sistemlerini etkileyecek bağlayıcı kararlar alarak, kamu işletmeciliğinin uygulanmasını olanaklı

hale getirmiştir. “Liberalizasyon”, “Deregölasyon”, “Özelleştirme”, “Bürokrasiden Kaçınma”, “Bütçe Reformu”, “Performans Ölçümleri”, “İşletme Türü Yönetimi”, “Yönetimde Saydamlık”, “Rekabet”, “Etkinlik”, “Etkililik” konuları YKİ’nin başlıca temel unsurları olarak sayılabilir (Güzelsarı, 2004: 4).

YKİ yaklaşımını benimseyen veya bu yaklaşımın ilkelerinden esinlenerek kamu yönetimlerini yeniden yapılandırmaya çalışan birçok ülkeden söz etmek mümkündür. Ancak özellikle Anglo-Sakson ülkeleri bu eğilimin başını çekmektedir (Parlak , Sobacı, 2005: 205).

1.3.1.1. Yeni Kamu İşletmeciliğı (YKİ) Kavramı

Yeni kamu işletmeciliğı(YKİ), devlet örgütlerinin kendilerine yüklenen misyonları nasıl başaracaklarına ilişkin bir yaklaşımdır. Esas itibariyle analiz birimi olarak “yürütme işlevi”ne odaklanır. Bu alanın aktörleri yürütme işlevini üstelenen yöneticilerdir. Etkin bir yönetim için, kamu yöneticileri arasında rekabetin başlatılması gerekmektedir. Kamu işletmeciliğı yaklaşımında idarecilerin ve yöneticilerin belirleyici “müşteriler” olarak kabul edilmesi, bürokrasinin klasik formölasyonuna yeni bir bakış açısı getirme çabasının bir sonucu olarak görölmektedir (Güzelsarı, 2004: 5).

Literatürde YKİ’nin üzerine uzlaşa sağlanmış bir tanım yapılamadığı söylenebilir. Hatta bu yaklaşım, “İşletmecilik” (manageralizm), “Pazar Merkezli Kamu Yönetimi” veya “Girişimci Devlet” olarak da adlandırılabilir. Dolayısıyla, bu yaklaşımı anlayabilmek için bu yaklaşımı ortaya çıkaran sebeplere ve yaklaşımın özelliklerinin anlaşılmasına önem verilmelidir. Hood’a göre, YKİ yaklaşımının önemi tek bir nedene dayanılarak açıklanamaz. Bu yaklaşımın ortaya çıkmasında, birden çok faktör etkili olmuştur. Bunlar, ekonomik ve mali faktörler, sosyal faktörler, politik ve ideolojik faktörler olarak sayılabilir (Parlak, Sobacı, 2005: 202-203).

Nitekim, yeni kamu işletmeciliğı, ülkelerin kamu sektörlerini; yapısal, örgütsel, ve insan kaynakları yönünden küresel rekabete ve küresel normlara hazırlayacak bir model niteliğinde gelişmektedir. Ayrıca sermayeler arası rekabetin ve çatışmanın giderek yükseldiğı günümüzde devletin piyasalaştırılması projesi, meşruiyetini yönetsel açıdan YKİ yaklaşımın temel önermelerinden almaktadır. Siyasal

meşruiyet kaynağını da yönetim modelinden almaktadır. Yeni bir paradigma olarak nitelenen kamu işletmeciliğini ele alan çalışmaların temel bileşenleri: ilk olarak, genel vurgu siyasetten yönetime kaymıştır. İkincisi, idari istemlerin düzenlenmesinde “piramit örgüt” modeli yerine “yatay örgütler” modeli benimsenmiştir. Üçüncüsü, “süreçlere odaklı” bir yönetim anlayışından “sonuçlara odaklanan” bir yönetim anlayışına geçilmiştir. Dördüncüsü hizmetlerin esnek sunumu önem kazanmıştır. Beşincisi, harcama yerine maliyet kesintisine, yani kaynak kullanımında disipline ve ekonomik tutumluluğa vurgu yapılmıştır (Güzelsarı, 2004: 4-5).

1.3.1.2. YKİ'nin Özellikleri

Hood'a göre, temelinde “işletmecilik” ve “yeni kurumsal ekonomi” gibi iki anlayışın hakim olduğu YKİ'nin özellikleri şunlardır (Parlak, Sobacı, 2005: 204):

Profesyonel yönetime geçiş, açıkça belirlenmiş standartlar ve performansın ölçümü, süreçlerin değil, çıktıların kontrolü, kamu sektöründe tekliğin ve birliğin ayrılması, kamu sektöründe daha fazla rekabet, kamu sektörü yönetim uygulamalarında özel sektör tipi yönetim uygulamasına ağırlık verilmesi, kaynakların kullanımında daha disiplinli davranış ve tutumluluğun vurgulanması olarak sayılabilir.

YKİ yaklaşımına en önemli katkı veren Osborne ve Gaebler'a göre, devletin yeniden icadı ile şu on ilke gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır (Parlak, Sobacı, 2005:205):

1- Katalizör yönetim, 2- Sahibinin vatandaşlar olduğu yönetim, 3- Rekabetçi yönetim, 4- Amaçlara yönelmiş yönetim, 5- Sonuçlara önem veren yönetim, 6- Müşteri odaklı yönetim, 7- Girişimci yönetim, 8- Uzak görüşlü yönetim, 9- Adem-i merkeziyetçi yönetim, 10- Pazara yönelik yönetim

Yukarıda sayılan on temel ilke ve özellikler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, YKİ'nin her şeyi yapan ve üstlenen devlet anlayışı yerine bir şeyi düzenleyen ve oyunun kurallarını belirleyen devlet anlayışını benimsediğini, kamu sektöründe daha fazla rekabete ve özel sektör tarzı yönetim anlayışlarına yer verdiğini, vatandaş bir müşteri gibi değerlendirip onların memnuniyetini önemsettiğini, kamusal hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulması gerektiğini, güç ve yetki

devrini öngördüğünü ve olaylara uzun süreli bir perspektifle bakarak gelecekte çıkabilecek fırsat ve tehlikeleri öngörebilmeyi benimsediği söyleyebilir (Parlak, Sobacı, 2005:205).

1.3.1.3. YKİ'nin Gelişimi ve Bugünü

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, temelde iki farklı düşünce akımından beslenmektedir. Bunlardan ilki işletme yönetiminden kaynaklanan “işletmecilik” (managerialism) ve buna bağlı gelişen “neo-Taylorizm”; ikincisi ise, ekonomik analize dayalı “kamusal seçim kuramı” ve “yeni kurumcu iktisat”(the new institutional economics)dır. 1990’lı yıllarda neo-Taylorist yaklaşıma, kamusal seçim kuramı ve sonra da yeni kurumcu iktisat eklenmiştir (Güzelsarı, 2004: 5,6).

Hood’a göre, YKİ yaklaşımının gelişiminde iki anlayışın etkisi vardır. Bunlardan ilki, “yeni kuramsal ekonomi”dir ve içerisinde, kamu tercihi teorisi, başkan-vekil teorisini ve işlemler maliyeti teorisini barındırmaktadır. Bu düşünce, rekabetçi, kullanıcıların seçme özgürlüklerinin olduğu, şeffaf ve inisiyatif kullanılabilen bir yapının oluşumunu destekler. İkinci anlayış ise, “işletmecilik” veya “profesyonel işletmecilik”tir. Sonuçlara ulaşmak için geniş bir takdir hakkının gerekliliğini ifade eder. Aucoin de YKİ yaklaşımının temelindeki anlayışlar konusunda Hood’a benzer bir yaklaşım içerisindedir. Aucoin’e göre, YKİ ve idari reformları etkileyen iki anlayış söz konusudur. Bunlardan ilki, kamu tercihi teorisidir ki, bürokraside temsili hükümetin üstünlüğünü yeniden kurmanın gerekliliğine vurgu yapar. İkinci anlayış ise, “işletmecilik”tir. Bu anlayış ise, bürokraside işletmecilik ilkelerinin uygulanmasının gerekliliğine dikkat çekmektedir (Parlak, Sobacı, 2005: 204).

1.3.2. Özelleştirmenin Tanımı, Yapısı ve İşleyişi

Yirminci yüzyılın son çeyreğine hakim olan ekonomi politikasının temel prensibi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak şeklinde formüle edilebilir. Bu çerçevede devletler, ekonomideki yerlerini küçültücü ve müdahalelerden mümkün olduğunca uzak kalmayı tercih etmişler ve özellikle 1980’li yıllardan itibaren özelleştirmeyi uygulamaya koymuşlardır (Doğan, 1993: 126).

Özelleştirme, Devletleştirmenin karşıtı bir deyimdir (Gözübüyük, 2004: 45). 1970’li yıllardan itibaren tüm dünyada değişen ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişmelerin sonucu olarak devletin ekonomik faaliyetlerden çekilerek eğitim, sağlık ve güvenlik hizmetlerinde yoğunlaşması ve böylece daha etkili, hızlı ve rasyonel bir kamu yönetimi anlayışının bir parçası olarak özelleştirme gündeme gelmiştir (Şamiloğlu, 2002: 202).

1.3.2.1. Özelleştirmenin Tanımı ve Nedenleri

Özelleştirme konusu ya da kavramının genel kapsamı, KİT’lerin özelleştirilmesini aşmaktadır. Bir başka deyişle özelleştirme teriminin kapsadığı konular dört noktada toplanabilir (Akalin, 1990: 286):

- i. Sosyal mallardan(kamu hizmetlerinden) mümkün olanların fiyatlandırılmaları.
- ii. Fiyatlandırılması mümkün olmayan sosyal malların devletçe arzı yerine müteahhide verilmesi.
- iii. Deregülasyon yani özel firmaların faaliyetlerinin düzenlenmesi ile ilgili konulan kurallara son verilmesi.
- iv. KİT’lerin özelleştirilmeleri.

Dar anlamada özelleştirme, kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devrini ifade etmektedir. Geniş anlamda özelleştirme ise, milli ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonlarını daraltacak her türlü uygulamayı kapsamaktadır. Geniş anlamda özelleştirme uygulamalarına başlıca şu yöntemler dahil edilebilir: KİT’lerin satışı , yasal kurumsal serbestleşme, fiyatlama, kupon yöntemi, sübvansiyonlar, ihale yöntemi, imtiyaz yöntemi, yönetim devri yöntemi, kiralama yöntemi, yap-işlet –devret yöntemi gibi yöntemlerden de anlaşılacağı üzere özelleştirme sadece “KİT’lerin Satışı” demek değildir. Özelleştirme, kamu ekonomisinin daraltılması ve piyasa ekonomisinin genişletilmesi amacı doğrultusunda yapılan uygulamaları içermektedir (Aktan, TİSK İnceleme yayınları 12: 7-9).

KİT'lerin özelleştirilmesi kavramının özünde, egemen öge ekonomik olmakla birlikte, siyasal(ideolojik) beklentilerinde bulunduğu bir gerçektir. Ancak özelleştirme ile ilgili siyasal beklentiler tıpkı devletleştirmeler ile ilgili siyasal beklentiler kadar değer yargılarına açık olup, sosyal seçimle uygulama şansına kavuşmaktadırlar (Akalın, 1990: 298).

KİT'lerin özelleştirilmesi esasen giderek artan KİT sorunlarından kaynaklanmaktadır. KİT sorunları şu şekilde sıralanabilir(Aktan, TİSK İnceleme yayınları 12: 11-12):

KİT'lerin üzerindeki politik baskılar ve müdahaleler,

KİT'lerde aşırı istihdam (gizli işsizlik),

KİT'lerde aşırı bürokrasi ve kırtasiyecilik,

KİT'lerde aşırı merkeziyetçi yapı, karar verme sürecindeki yetersizlik ve koordinasyon eksikliği,

KİT'lerde sermaye artırımlarının Hazine tarafından gerçekleştirilmesi ve dolayısıyla KİT'lerin sırtını devlete dayamaları,

KİT'lerde iflas tehlikesinin sözkonusu olmaması,

Personel seçimi ve eğitimi konusundaki yetersizlikler,

Yönetim kurulu başkanı ve üyelerinin, genel müdür ve yardımcılarının seçimlerine paralel olarak sık sık değiştirilmesi,

Verimlilik esasına dayalı ücret politikasının olmaması,

Fiyatlandırma politikasının pazar koşullarına göre yapılmaması,

KİT'lerin yüksek faizle borçlanmaları,

KİT borçlanma gereğinin karşılanması için Merkez Bankası'nca karşılıksız kağıt para basılması,

KİT’lerde denetimin yeterli ve etkin olmaması,

KİT’lerde toplu sözleşme politikalarının siyasal iktidarlarının oy kaygılarına dayalı olarak gerçekleştirilmesi ve sonuçta KİT’lerdeki ücret ödemelerindeki artışlar,

KİT’lerin özel teşebbüslere kıyasla daha yüksek maliyet ve daha düşük verimlilikle çalışmaları, böylece Türk ekonomisini ve Türk sanayiini olumsuz bir yapılanmaya sevketmeleri,

KİT’lerin artan personel harcamalarının sonuçta KİT zamlarını kaçınılmaz kılması ve maliyet enflasyonuna yol açması,

KİT’lerde eski teknoloji kullanımı dolayısıyla kaynak israfının sözkonusu olması.

1.3.2.2. Özelleştirmenin Amaçları

Özelleştirmenin; devletin ekonomi üzerindeki kontrolünün en aza indirilmesi, rekabete dayalı bir piyasa ekonomisinin oluşturulması, KİT’lerin devlet üzerindeki yüklerinin tasfiye edilmesi, ekonomide verimlilik ve etkinliğin artırılması, gelir dağılımının iyileştirilmesi, doğrudan yabancı sermayenin ülkeye çekilmesini ve sermayenin tabana yayılmasını sağlayacak sermaye piyasasının gelişmesi gibi çok amaçları olduğu bilinmektedir (Şamiloğlu, 2002: 203).

Özelleştirme ekonomik amaçlar yanında mali, toplumsal ve siyasal amaçlar da taşımaktadır. Kamu sektörünün verimsizliğini azaltmak, serbest piyasa düzeni içinde sermaye piyasasını güçlendirmek ve döviz gelirlerini artırmak gibi ekonomik amaçlarını gerçekleştirirken; sınai mülkiyeti halka yaymak ve tam bir liberal ekonominin gereklerini uygulamak da özelleştirmenin temel amaçları arasındadır. Özelleştirmede amaç, gözü kara, ne pahasına olursa olsun özelleştirme değildir. Devlet artık şirket yönetmeyecektir. Mikro değil, makro düzeyde ekonomik yönlendirici olacaktır. Devlet KİT’leri, kârlı durumda halka devredecek, onların sorunları altında ezilmeyecektir. Bütün bu amaçlar özelleştirme ile gerçekleştirilecektir (Cevizoğlu, 1988: 13).

1.3.2.3. Türkiye’deki Özelleştirme Deneyiminin Genel Değerlendirmesi

Cumhuriyetin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk en büyük önceliği Cumhuriyetin kurulmasına, ikinci sırayı da ekonomik kalkınmaya vermiştir. Ulu önder, siyasal bağımsızlıktaki gibi ekonomik bağımsızlıkta da önderlik yaparak 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihinde İzmir’de I.İktisat Kongresini toplamış, I.İktisat Kongresi’nde geleceğe dönük olarak, “Ne pahasına olursa olsun Türkiye sanayileşmelidir.” kararı alınmıştır. Bu karar ile özel kişilerin istedikleri ekonomik işletmeleri kurması, onların girmedikleri ya da yapamadıkları alanlara devletin faaliyet göstermesi temel ilke olarak görülmektedir. Bu amaçla;

1924’te T.C. Ziraat Bankası’na hareket serbestisi kazandırıldı.

1924’te T.İş Bankası kuruldu.

1925’te Sanayi ve Maadin Bankası kuruldu.

1926’da Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarıldı.

1927’de Emlak ve Eytam Bankası kurmuş ve bu KİT’lerin kuruluşu ile birlikte, gelecekteki özelleştirmenin de temellerinin atıldığı görülmektedir. Örneğin, 1925’te kurulan Sanayi ve Maaadin Bankası’nın Kuruluş Kanunu’nun 8. maddesinde bu konuda bir hüküm yer almıştır. Bu hükme göre; banka kendisine devredilen fabrika gibi işletmelerin % 51 payını kendisine ve Türk soylu kişilerde bırakmak koşulu ile % 49 payı elinden çıkarabilecek ve yönetimde de, günümüzdeki uygulama gibi, önce bir anonim şirketi kurmak ve pay senetlerini nama yazılı olarak çıkartarak işletmelerin devri gerçekleşebilecektir (Cevizoğlu, 1988: 68-69)

Özelleştirme ile ilgili kapsamlı çalışmalar çok eski olmasına karşın, bu konuda ilk ciddi çalışmalar 1980 yılından sonra ortaya konulabilmiştir. 24 Ocak 1980 kararları ile yapısal bir dönüşüm sürecine giren ülkemizde ithal ikamesine dayalı ekonomik yapı terk edilmiş, rekabetçi ve ihracata dayalı sanayileşmeye geçiş hedeflenmiştir. Bu dönemde özelleştirme, ekonominin liberalleşmesi ve kamu kesiminin yeniden yapılanma çalışmalarına bağlı olarak, kamu kesiminde verimliliği sağlamak, ekonomideki ağırlığını azaltmak gibi amaçları gerçekleştirmek için, V.5 Yıllık

Kalkınma Planı ile, ülkemizin siyasi ve ekonomik gündemine yerleşmiştir (Uysal, 2004: 82).

Serbest piyasa ekonomisinin en önemli unsurlarından biri Özelleştirme uygulamalarıdır. Gelişmiş ülkelerde özelleştirme süreci tamamlanmıştır. Türkiye’de ise, temel ekonomik alt yapının oluşmasında ve özel sektörün gelişmesinde büyük katkıları olan KİT’lerin özelleştirilmesi hemen hemen Batı ülkeleriyle eş zamanlı olarak Türkiye’nin gündemine girmesine rağmen, yasama ve yürütme organları ile yargı arasında bu konuda farklı görüşler nedeniyle büyük çelişkiler yaşanmış ve kısmen de günümüzde de yaşanmaktadır (Şamiloğlu, 2002: 203-204). Bu durum, özelleştirme uygulamalarının başarısını olumsuz yönde etkileyen önemli unsurlardan birini oluşturmuştur (Doğan, 1993: 182)

Özelleştirme; çok boyutlu ve amaçları olan bir uygulamadır. Bu nedenle özelleştirmede tek başına gelir sağlamak öncelikli ve yeterli bir amaç olmamalıdır. Esas olan, özelleştirme uygulamalarıyla toplumsal faydanın maksimizasyonudur. Bu nedenle özelleştirilen işletmelerin teknolojik yenilenmelerini sağlamak, yatırım, istihdam ve üretim kapasitelerini artırmak; verimlilik ve etkinliğin özel sektör elinde gerçekleştirilmesini sağlayarak, kaynak tüketen değil kaynak yaratan ve vergi veren işletmeler olmasını sağlamak, toplumsal faydayı en yüksek düzeye çıkarmak öncelikli amaçlardan olmalı ve bu konuda kamuoyu yeterince aydınlatılmalıdır (Şamiloğlu, 2002: 205).

Reformların sağlam temellere dayanması ve rekabetin arttırılması yasal çerçevede yapılan değişikliklerle mümkün olabilmektedir. Özelleştirme uygulaması sonuçlarından izlendiği üzere; yapısal iyileştirmeler ve yasal düzenlemeler yapılmadan özelleştirme işlemlerine geçilmesi, özelleştirme faaliyetlerinden beklenen sonuçların alınmasını geciktirmiştir. Özelleştirme sadece bir ekonomik unsur olarak değil, kamu kesimindeki ahlaki çürümenin durdurulmasının, popülist politikaların Türkiye siyasetinden arındırılmasının ve demokratikleşmenin bir alt yapısı olarak görülmesi gerekir (Şamiloğlu, 2002:206-207). Özelleştirme programının başarıya ulaşmasında, ekonomik ve siyasi istikrar ve kararlılığın bulunması önemli bir faktördür (Uysal, 2004: 86).

İKİNCİ BÖLÜM

EKONOMİK SİSTEMLER, SERBEST PİYASA EKONOMİSİ , ETKİN VE ETKİLİ YÖNETİM

2.1. EKONOMİK SİSTEMLERİN TANIMI, ÇEŞİTLERİ VE İLKELERİ

Sistemler hangi mal ve hizmetin, hangi yöntemle kimin için üretilecektir sorusuna en iyi cevabını bulmaya çalışmaktadır. Her ekonomik sistem ayrı üretim kuralları içinde çalışmakta, ayrı bir biçimde örgütlenmiş bulunabilir (Öçal, Çolak, Çermikli, Togay, 1997: 43).

2.1.1. Ekonomi

Ekonomi, öncelikle dünyayı ve insanı anlamaya yardım etmeli, gerek günlük hayatta, gerekse iş hayatında sorunların çözümünü ve doğru kararların alınmasını sağlamalıdır (Yıldırım, 2001: 1).

2.1.1.1. Ekonomi Kavramı

“Ekonomi” kelime olarak bütün dünya dillerine Grekçe “oiko-nomos’tan gelmektedir. “Evdekiler” şeklinde Türkçe’ye tam karşılık olarak tercüme edilebilir (<http://www.elazigmem.com>). Ekonomi, genel anlamda kıt kaynakların gereksinimleri karşılamak amacı ile bölüştürülmesi bilimi, olarak tanımlanabilir (Karalar, 2004: 3).

Ekonomi, mal ve hizmetlerin üretimi, satımı, alımı gibi konularda insan ilişkilerini inceleyen bir sosyal bilimdir. Bu ilişkilerde, kaynakların kullanımı önemli bir yer tutar. Ekonomi (economics), insanların sınırsız tüketim isteklerini sınırlı (kıt) kaynaklarla en iyi nasıl tatmin edileceğini inceleyen bilim dalıdır (Ertek, 2005:1).

Tarih boyu ekonomi birçok farklı şekilde tanımlanmıştır. Bu tanımların da zaman içinde anlamını ve önemini yitireceği bir gerçektir, bunun sebebi bireylerin ihtiyaçları, üretim biçimleri ve malları, dolayısıyla yaşam biçimleri değişmekte ve gelişmekte, bu değişme ve gelişme de ekonominin anlamını ve işlevini insanlığın gelişmesine paralel olarak değiştirmektedir (<http://www.bilgilik.com/ekonomi/kavramlar>).

2.1.1.2. Ekonominin Türleri ve İlgilendiği Temel Sorunlar

Kıt kaynakların etken biçimde kullanımını amaçlayan ekonomi bilimi genel olarak ikiye ayrılarak incelenmektedir. Bunlar, mikroekonomi ve makroekonomi alanlarıdır (Karalar, 2004: 3).

Ekonomik hayatı yani hayatın içindeki ekonomiyi inceleyen bilim adamları bulgularını “mikro” ve “makro” diye iki başlık altında toplamıştır. Makro, yani “büyük” ekonomi, milli gelir, para/maliye, ödemeler dengesi ve istihdamda meydana gelen değişmelerin sebep-sonuç ilişkilerini araştırır. Mikro, yani “küçük” ekonomi ise, merkezinde “fiyat mekanizması” olan piyasaların işleyişini ve piyasalar içinde yer alan aktörlerin (gerçek ve tüzel kişilerin) davranışlarını inceler. Bu alanda meydana gelen olayların (fenomenlerin) sebep-sonuç ilişkilerini bulmaya çalışır. Mikro ekonomi, ekonominin kimyası, makro ekonomi ise fiziğidir (Ertek, 2005: 38).

İktisat bilimi, piyasa ekonomisini inceleyen bir bilim dalıdır. Konusu, ekonomik birimlerin plan ve kararlarını inceler ve özellikle, ekonomik birimlerin temel sorun alanlarına yönelik plan ve kararları arasındaki bağımlılıkla ilgilenmektedir. Weber’e göre de, birbiri ile içiçe, sürekli ve karşılıklı ilişkiler nedeniyle bağımlılık tesis etmiş birimleri konu alan bir bilim dalıdır. Ekonominin cevap aradığı başlıca temel sorunlar; ne, ne kadar, kim tarafından, nasıl nerede, ne zaman, kim için üretilecektir? sorularıdır. Ne, ne kadar üretilecek? sorusu, ekonomik yapıyı belirler. Kim tarafından üretilecek? sorusu, işbölümünün şeklini ve hacmini açıklar. Nasıl üretilecek? sorusu ise, üretim teknolojisi ile ilgili bir sorudur. Teknoloji, üretim faktörlerinin çeşitli bileşimlerini gerçekleştirmek üzere, pek çok şekilde üretim yapmayı sağlayabilir. Nerede üretilecek? sorusu ise, kuruluş yeri ile ilgilidir. Üretim, pazarlama, tüketim ve bilgi alış veriş ve ulaşım ağını gerekli kılmıştır. Ne zaman üretilmeli, ne zaman tüketilmeli? sorusu ise, yatırım ve tasarruflarla ilgilidir. Yatırımlarla, makine, bina vb. üretim faktörlerinin miktarlarını artırmak mümkündür. Kim için üretilecek? sorusu ise, iş bölümü içinde bulunan bir ekonomide üretilenlerin, toplumun üyeleri arasında nasıl paylaşılacağını belirtmektedir. Burada söz konusu olan, gelir dağılımıdır (Yıldırım, 2001: 58-59).

2.1.1.3. Ekonominin Temel Hedefleri

Ekonominin önceliği, dünyayı ve insanı anlamaya yardımdır. Gerek günlük hayatta, gerekse iş hayatında doğru kararların alınmasını sağlamak, ekonominin en önemli hedefidir (Yıldırım, 2001: 65).

Dünyadaki bütün toplumlarda hükümetlerin ulaşması gereken bazı ekonomik hedefler vardır. Bu hedefler; etkinlik (efficiency), adil gelir dağılımı (equitable distribution of income), büyüme (growth), istikrar (stability), iç ve dış borçlardan kaçınmak (avoiding internal and ixtrnal debts) şeklinde sıralanmaktadır. Kaynakların en verimli şekilde tam olarak kullanılması üretim etkinliği olarak ifade edilir ve üretim olanaklarını eğrisi üzerinde herhangi bir nokta ile gösterilebilir. Kaynakların tam veya en verimli şekilde kullanılmaması ise açık ve gizli her türlü işsizliği ifade eder ve üretim olanakları eğrisinin içinde herhangi bir nokta ile gösterilebilir. İstikrar, üretim ve fiyatlardaki dalgalanmaların kontrol altında olmasını ifade eder ve daha çok fiyat istikrarı için kullanılmaktadır. Kıt kaynakların etkin ve verimli kullanılması, adil gelir dağılımı, büyüme, işsizliğin önlenmesi ve istikrar başlıca temel hedefler olarak sayılabilir (Ertek, 2005:14-15-17-19).

2.1.2. Ekonomik Sistemler

Ekonomi hakkında birçok görüş belirtilse de, klasik ekonomi geleneğinin 1776'da Adam Smith'le başladığı kabul edilmektedir. Onu bu kadar önemli yapan, ekonominin literatür analizinden ve ahlaki araştırmasından çok, işleyişiyle ilgilenmesi olmuştur. A.Smith, 1776'da Ulusların Zenginliği adlı 5 ciltlik bir eser yayınlamış, burada kendinden önce yapılamayan, kapsamlı ve tutarlı bir iktisadi düzen modeli ortaya koymuştur. Ekonomi tarihine bakıldığında, çeşitli ekonomik düzenler görülmektedir (<http://www.bilgilik.com/ekonomi/kavramlar>).

2.1.2.1. Ekonomik Sistemler Kavramı

İktisadi sistem, her şeyden önce bir üretim ve gelir dağılımı yöntemidir. Başka bir deyişle, eldeki mevcut olanaklarla, kişinin ihtiyacını temin etmek amacıyla bir örgütlenme biçimidir. Toplumlara; seçmiş oldukları iktisadi sistemler içinde, kaynakları kullanarak kişi ihtiyaçlarını karşılama amacı ile mal ve hizmet üretirler. Her iktisadi

sistem birçok kurumun bütünüdür. Üretim ve dağılım olayı bu bütün içinde cereyan eder. Üretilen mal ve hizmetlerin dağılımı kurallara bağlanmış olabilir. Fakat, İktisadi sistem öncelikle hangi mal ve hizmetin ne kadar, nasıl ve ne zaman üretileceğini ve üretilen mal ve hizmetlerin ne kadarının tüketime, yatırıma, tasarrufa ayrılacağını saptamak zorundadır (Öçal, Çolak , Çermikli, Togay, 1997:43).

Bireylerinin arzu ve ihtiyaçlarına en iyi şekilde cevap verecek mal ve hizmetlerin üretilmesi, üretilen mal ve hizmetlerin toplum bireyleri arasında etkin bir şekilde bölüşümü, mevcut kaynakların tam kullanımının sağlanması gibi temel işlevlerin zamanında yerine getirilmesi toplum düzeni açısından çok önemli görülmektedir. Bütün bunların çözümü ise bir düzen konusudur. Toplum, tüm ekonomik uğraşları bir düzene bağlamak zorundadır. Bu bakımdan ekonomik düzen, bir bakıma toplumca yapılan bir üretim ile bu üretimin toplumun bireyleri arasında etkin bir şekilde dağılımı metodudur (İnan, 1974: 93-94).

2.1.2.2. Ekonomik Sistemler ve Temel Amacı

Ekonomik sistemlerin temel amacı; toplumun ve bireylerin mutluluğunu maksimize etmek, yani refahı en yüksek düzeye ulaştırmaktır. Şayet bir ekonomik düzen kıt kaynakların tam kullanımını, etkin dağılımını ve çoğaltılmalarını sağlamıyorsa, o düzen bozuk demektir. Bu durumda bozuk düzenin değiştirilerek yerine temel ekonomik sorunların çözümünü sağlayabilen yeni bir ekonomik düzenin kurulması gerekir. Etkin bir ekonomik düzenin ilkelerinin neler olacağı konusu devlet yöneticileri, toplum bilimciler ve ekonomistler arasında süregelen bir tartışma konusu olmuştur. Özellikle günümüzün sosyo-ekonomik düzen tartışmalarının temelinde bu soru yatmaktadır. Bu konudaki düşünce sistemlerini ve çeşitli uygulamalarını genellikle üç ana grupta toplamak mümkündür. Bunlar (İnan, 1974: 94-95):

- i. Piyasa ekonomisine dayalı kapitalist düzen,
- ii. Merkezi planlama temeline oturmuş sosyalist düzen ve,
- iii. Demokratik planlama ve toplumsal devlet anlayışına dayanan karma düzen.

Teorik düzeyde başlıca üç sistemden söz edilebilir. Bunlar gelenekçi sistem, kapitalist sistem ve sosyalist sistemdir. Bir de kapitalist ve sosyalist sistemlerin karışımı olan karma ekonomik sistemden söz edilmektedir (Ertek, 2005:19). Her iktisadi sistemin yerine getirmesi gereken dört temel görevi vardır. Bunları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Yayla, 2001: 31):

- i. Kıt kaynakların değerlendirilmesinde rehberlik yapacak teknikler-yöntemler geliştirmek,
- ii. En verimli üretim metotlarının keşfedilmesini, geliştirilmesini sağlayacak bir teşvikler-motivasyonlar silsilesini geliştirmek,
- iii. Alternatif kaynak ve teknik istihdam metotlarının nisbi-izafî etkinliğiyle ilgili bilgi toplama ve dağıtma araçlarını geliştirmek,
- iv. Hasılanın en acil ve en değerli kullanımlara tahsisinde kullanılacak, rehberlik yapacak, işlek prensipler geliştirmek.

2.1.2.2.1. Gelenekçi Ekonomik Sistemin Tanımı

Gelenekçi sistem, ekonomik faaliyetlerin alışlagelmiş gelenek ve görenekler çerçevesinde yürütüldüğü durağan bir sistemdir. Gelenekçi sistemle yönetilen toplumların çoğu, özellikle 20. yüzyılda kapitalist ve sosyalist sistemlerin etkisi altında kalmışlar ve etkisi altında kaldıkları sisteme doğru kaymışlardır (Ertek, 2005 :22).

2.1.2.2.2. Kapitalist Sistem

Ekonomik sistemlerin ortak amacı, insanları mutlu yapmak ve bu mutluluğu en yüksek düzeye ulaştırmak olduğuna göre piyasa ekonomisi temeline oturmuş kapitalist düzenin de amacı, insanların mutluluğunu maksimize etmektir (İnan, 1974: 95).

2.1.2.2.2.1. Tanımı ve Tarihsel Gelişimi

Sosyal ve ekonomik bakımdan toprakların küçük bir azınlığın elinde olması, feodal düzen olarak tanımlanmaktadır. Kapitalist sistem feodal düzenin yıkılması ile başlamıştır. Para ekonomisi ve ticaret, kapitalizmin başlangıcı olmuştur. Kapitalizm, bir işveren veya işverenler kumpanyaları tarafından geniş bir ölçüde üretimin örgütlenmesidir (Talas, 1974: 54).

Üretim araçlarının özel mülkiyetine ve bu araçların onlara sahip olmayan emekçiler tarafından işletilmesine ve özel girişim ve piyasa serbestliğine dayanan üretim sistemini esas alan ve büyük çapta gelişmiş teknik sermayeye ve mali sermayenin egemenliğine dayanan iktisadi sistemin adı kapitalist sistemdir (<http://www.sizinweb.com/felsefe/>).

Kapitalizm veya anamalcılık, üretim araçlarının özel mülkiyetin elinde olduğu ve kâr amaçlı kullanıldığı, malların üretim ve dağıtım ve fiyatının arz talep mekanizmasıyla piyasada özgürce belirlendiği bir ekonomik sistemdir. İnsan ve sermayenin bireysel ya da ortaklaşa özel mülkiyet altında bulunduğu bir ekonomik örgütlenme biçimidir. Kapitalizm, insanların mal, mülk, sermaye edinebildiği düzendir (<http://tr.wikipedia.org/wiki/kapitalizm>).

Kapitalizm; anamalcılık, sermayecilik, serbest piyasa ekonomisi, serbest girişim ekonomisi, liberal sistem, serbest ticaret, karma ekonomi deyimleri de kapitalizmle özdeş kullanılmaktadır (<http://istambul.indymedia.org/news>).

Kapitalizmin beşiği sayılan Batı Avrupa Ülkelerinde, onuncu ve onbirinci yüzyıla gelinceye kadar kapalı aile ekonomileri ve malikane ekonomilerine dayalı feodal bir toplum düzeni yaşanmıştır. Haçlı seferleri sonucunda, Batılı ülkelerin Doğu ülkeleri ile ilişkileri artmış ve bir anlamda ticaretin gelişmesine yol açılmıştır. Ticaret ve para ekonomisinin gelişmesi, tüketim için üretimin yanında para için üretimi de hızlandırmıştır (<http://www.odevsel.com/bilim>).

Yeni kıtaların bulunuşu ve buralarda değerli madenlerin Avrupa'ya akışı sonunda gelişen parasal ekonomi, para bolluğunun yarattığı yüksek fiyatlar ve bu fiyatların teşvik ettiği ticaret, kapitalist sistemin başlangıcı olan ticari kapitalizmi netice vermiştir. XVI. yüzyılın ilk yarısı içinde kapitalist sistem daha çok ticari ve mali bir nitelik göstermiş ve çağın ekonomik yaşantısına tüccar, kapitalist ve bankerler egemen olmuşlardır. Kapitalist ekonomik sistemin XVIII. yüzyıl içinde büyümesi, oluşması ticaretin, maliye ve bankacılığın, sanayiinin ve bir ölçüde de tarımın gelişmesine dayandırılmıştır (Talas, 1974: 57-59).

Kökleri ilkçağlara kadar uzanan Kapitalizm, onaltıncı yüzyıldan sonra bir sistem olarak yerleşmiştir. Onaltı, onyedinci ve onsekizinci yüzyıllarda İngiliz kumaş sanayisindeki büyüme kapitalizmin gelişmesini hızlandırmış ve kapitalist gelişmenin odağı ticaretten sanayiye kaymıştır. Ondokuzuncu yüzyılda, siyasal liberalizmin başlıca politikaları serbest ticaret, sağlam para, dengeli bütçe ve sosyal yardımların son derece kısıtlı tutulması biçiminde gelişmiştir (Özalp, <http://www.sevde.de>).

II. Dünya savaşı, 1929 ekonomik krizin ekonomik ve sosyal yıkıntıları sarılmadan başlamış ve krizlerin daha da artmasına sebep olmuştur. II. Dünya savaşının ekonomik yaşam bakımından bir çok sonuçları olmuştur. Ulusalılık akımları büyümüş, bunun sonunda sömürgecilik tasfiye yoluna girmiştir. Sosyalist sistem yayılmış, planlı ve karma ekonomi adı altında ampirik niteliğindeki yeni bir ekonomik sistem doğmuştur. Bütün bu yeni gelişmelerin sonucu olarak kapitalist sistem saflığını geniş ölçüde yitirmiş ve müdahaleci, düzenleyici bir nitelik kazanmıştır. Bu oluşum içinde sermayenin yanında emek, gittikçe önem kazanmıştır. Servetin, gelirin küçük azınlıklar elinde birikme süreci yavaşlamış ve çeşitli yollardan servet ve gelir dağılımına daha adil bir yön ve nitelik verici politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Kapitalist sistem, dünya kaynaklarının işletilmesinde büyük bir rol oynamış ve dünyanın zenginleşmesine geniş ölçüde yardım etmiştir (Talas, 1974: 63-64).

Günümüzde en yaygın ve güçlü ekonomik sistem durumundaki kapitalizmin temelini maddecilik oluşturmuştur. İnsana öngördüğü yegane amaç, zenginliğe ulaşmak ve bunu istediği gibi tüketmektir (Özalp, <http://www.sevde.de>). Bugünkü kapitalist sistem; ekonomide durgunluğu önlemek, gelişmeyi harekete geçirmek, istikrarı sağlamak, gelir dağılımında adil paylaşım ve ekonomik güvensizliği yok etmek için

Devletin ekonomik ve sosyal yaşantıya müdahalesini geniş ölçüde kabul etmiştir (Talas, 1974: 64).

2.1.2.2.2. Kapitalist Sistemin Felsefesi ve İlkeleri

Kapitalizmin temel felsefesi iki ana kaynaktan beslenmektedir. Bunların ilki, Rönesans ilahiyatçılarının ve doğmacılarının ortaya koydukları “doğal düzen” felsefesi, ikinci ise, kapitalizmin temel felsefesini besleyen “faydacı” felsefedir. Kapitalizmin temelini dört yapıyı bir düşünce sistemi meydana getirmektedir. Bunlar (İnan,1974:95-96):

Akılcılık: Doğa bilimlerinde kaydedilen gelişmeler insan aklına olan güveni artırmış, insanın rasyonel davranan bir yaratık olduğu kabul edilmiştir. Bunun sonucu olarak kişisel çıkarların aynı zamanda toplumun çıkarlarını da maksimum yapacakları düşünülmüştür. Bu düşünce ile bireysel çıkar toplumsal çıkara özdeş tutulmuştur.

Liberalizm: Kapitalist düşünceye göre, insanlara en geniş ekonomik özgürlüğü tanıyan liberalizmdir. Fiyat mekanizması, rekabet, toplumun maksimum mutluluğunun o en elverişli ortamı olarak kabul edilmiştir. Bireyin bireyle ve bireyin toplumla olan çıkarlarını en mükemmel bir biçimde bağdaştıracığı kabul edilmiştir. Bu bakımdan doğa kanunlarının işleyişine hiç karışılmadığı taktirde, toplumun mutluluğunu maksimize edecek koşulların otomatik olarak yaratılacağına inanılmıştır. Bu düşünce yapısı, ekonomi literatürüne “bırakınız yapsınlar-bırakınız geçsinler(laissez faire-laissez passer)” deyiimiyle geçen bir ilke olarak liberalizmin temelini oluşturmuştur.

Bireycilik: Toplum, bireylerin toplamından oluşmaktadır. Fert toplumun temeli olarak kabul edilir. Her insanın kendine ait mülkü vardır (Tosun, 1996: 2). “Doğal düzen” felsefesine göre, insanların doğal hakları arasında emeklerinin ürününe sahip olmaları, kapitalizmin temel kurumu olan özel mülkiyet ile bunun doğal sonucu olarak miras hakkının egemenliğini ortaya koymuştur.

Haz-elem (en iyinin yaşanması): Kapitalist düşünce sistemine faydacı felsefeden gelmiştir. Bencil ve akılcı olan insan, kendi mutluluğu için mevcut alternatiflerin en elverişlisini seçerken ister istemez toplumun mutluluğunu sağlayıcı davranışta bulunma eğiliminde olmak zorundadır

Bu ekonomik sistemde üretim faktörleri genel olarak özel kişilerin mülkiyetindedir. Üretim kâr sağlamak amacıyla yapılır. Kapitalist ekonomik sistem kurumlarıyla anlam kazanmaktadır. Özel mülkiyet hakkı, sözleşme serbestisi, girişim ve çalışma serbestisi, piyasa mekanizması ve fiyatlar sistemi kapitalist sistemin başlıca kurumları olarak sayılabilir. Mülkiyet ve miras hakkının korunması en yüksek kâr'ı korumak anlamına geldiği için mülkiyet ve miras hakkı olmayan bir kapitalist sistem düşünülemez. Girişim özgürlüğü olduğu taktirde girişimci sermayeyi, emeği, toprağı ve diğer kaynakları kendisinin istediği biçimlerde ve yönlerde kullanabilir. Girişimci bu kullanımdan, rasyonel hareketi ilkesiyle, kâr ve fayda sağlamak isteyeceğinden, kiraladığı ya da sahip olduğu üretim faktörlerinin en verimli alanlarda kullanması toplum refahına hizmet edecektir. Kapitalist sistemde ekonomik sorunların tümü fiyat mekanizması ile çözülür. Piyasa mekanizması iyi işlerse, fiyatlar sistemi, her sorunu görünmez bir el yardımıyla çözümleyecektir. Sistemde, bir ekonomik mala, bir üretici araca sahip olan kimsenin sağlayabileceği gelir, serbest piyasa ekonomisi içinde arz ve talep tarafından tayin edilmektedir. Bunun sonucunda sağlanan gelir, söz konusu olan üretici aracı kurumun marjinal verimliliğine eşit hale gelmektedir (Öçal, Çolak, Çermikli, Togay, 1997: 50-51-54-55).

Kapitalist sistemde karar alma yapısı merkeziyetçi değildir. Kararlar çok sayıda alıcı ve satıcı tarafından piyasalarda özgürce alınır ve bunun sonucunda da fiyatlar ve istihdam edilecek faktör miktarları ile mal ve hizmet miktarları belirlenir. Kapitalist sistemde devletin işlevleri adalet, savunma ve iç güvenliktir (Ertek, 2005: 22-23).

Devletin görevi bir yandan piyasa ekonomisinin düzenli çalışmasını sağlamak, diğer yandan da piyasa mekanizması ile karşılanması imkansız ya da sakıncalı olan mal ve hizmet üretimini gerçekleştirmektir (Tosun, 1996: 12).

2.1.2.2.3. Sosyalist Sistem

Bir sosyal sınıfın veya ulusun diğer sosyal sınıflar ve uluslar üzerindeki egemenliğini sürdürmek isteyen faşist nitelikteki doktrinler bir yana bırakılacak olursa, büyük düşünürlerin tümü özgür, eşit ve mutlu bir toplum modeli oluşturma isteği ve gerekliliğinde birleşmektedirler. Bu ideale varmak için en uygun en etkin araçları

seçmek söz konusu olunca, görüşler ve yollar ayrılmaktadır. Bu doğrultuda, çağımıza değin uzanan ve en egemen eğilimler biçiminde görülen iki temel arayıştan birinin temeli, Liberalizm, diğerinin ise temeli, Marksizm olan , doktrinlerdir. Bu iki temel görüşten beslenen doktrinlerin ilki, Kapitalist sistemleri, ikincileri ise, Sosyalist sistemleri tercih etmektedirler (Hamitoğulları, 1978: 545).

2.1.2.2.3.1. Sosyalizmin Tanımı

Genel anlamda sosyalizm; özel menfaat ve mülkiyetin yerine genel menfaatlerin ve kamu mülkiyetinin yerleştirilmesini savunan ekonomik ve siyasal doktrin şeklinde tanımlanabilir. Ancak özellikleri ve yapıları birbirinden oldukça farklı pek çok düşünce ve akımın “Sosyalizm” kavramı içinde yer vermeye çalışılması sosyalizmin tanımını zorlaştırmıştır. Bu itibarla sosyalizm kavramının değişik anlamlarda kullanıldığı görülmektedir. “Sosyalizm” kavramı ilk defa İtalya’da(1803), ardından da İngiltere’de (1822), ve Fransa’da (1831) kullanılmıştır. Sosyalizm 1835 tarihli Dictionnaire de l’Academie Française’de yer almamış, ancak 1877’deki yeni baskısında “toplumun durumunu değiştirmeyi savunan doktrin” şeklinde tanımlanmıştır. Üretim araçlarının kamuya mal edilmesi konusunda izlenen yöntemlerin farklılığı, birbirinden değişik sosyalist anlayış ve düşüncelerin gelişmesinde etken olmuştur (Dursun, 1990: 476).

Marx’a göre sosyalizm, üretim, dağıtım ve değişim araçlarının kamulaştırılmasıdır. Bir çok bilimsel sosyalist, bu görüşü izleyerek, temel üretim mallarının mülkiyetinin özel kişilerden alınıp topluma verilmesini esas alan sistemi sosyalizm biçiminde tanımlamışlardır (Talas, 1977: 155).

2.1.2.2.3.2. Sosyalizmin Temel Felsefesi ve İlkeleri

Liberalistler, üretim araçlarının demokratik bir sistem ile özel mülkiyet rejimi esasına dayalı olarak dağıtılmasının, en ideal toplumu, Sosyalistler ve Komünistler ise, üretim araçlarının kişiler yerine topluma mal edilmesinin, özgürlüğü ve sınıfsız bir toplumu oluşturabileceğini savunmuşlardır. Çünkü üretim araçları mülkiyetinin topluma mal edilmesi ile bütün insanlar, eşit tarzda topluma katılacaklardır. Sosyalist doktrinler, kapitalist sistemin mükemmel kabul etmedikleri

toplum tipine karşı, bir tepki olarak doğmuşlardır. Sosyalizm; üretimin, gelir dağılımının, zenginliğin, yoksulluğun, çalışmanın ve mülkiyetin ortaya çıkardığı sorunları, sömürüden kurtarılmış bir toplum biçimine varmak amacı ile, sürekli çözüm yolları bulmak isteyen bir iktisadi sistemdir (Hamitoğulları, 1978: 546-547).

Sosyalist düşünceye göre toplumun hızlı bir gelişme olanağına kavuşması ve bireylerinin mutluluğu kapitalist düzende olmayacaktır. Bu düzende sadece emeği sömürerek servet biriktiren, kapital sahibi bir azınlık mutlu olabilmektedir. Üretime uygulanan teknolojik yeniliklerin doğurduğu işsizlik, kapitalist düzene karşı tepkinin diğer bir nedeni olmuştur. Kapitalizmin temel ilkelerinden olan bireycilik, sosyalist düzen düşüncesinde yerini “toplumculuğa” terk etmektedir. Toplumculuk, kadere hakimiyet ve hizmet-refah ilkelerine dayanan sosyalist düzen düşüncesi iki temel kurumdan yararlanmaktadır. Bunlardan birincisi üretim araçlarının kollektif mülkiyetidir. İkincisi de merkezi planlama kurumudur. Kısacası, sosyalist düzende kaynak dağılımı, kaynakların tam kullanımı, ve çoğaltılması sorunları tamamen merkezi otoritenin karar ve tercihlerine göre çözümlenmektedir. Sosyalist düzende israfın önlenmiş olacağı, hızlı bir gelişmenin planlanması suretiyle sefaletin ortadan kalkacağı ve nihayet fiyat mekanizmasının kaçınılmaz bir neticesi kabul edilen toplumsal adaletsizliklerin son bulacağı kabul edilmektedir (İnan, 1974: 105-109).

Sosyalist sistemin başlıca özellikleri olarak; Devlet, mülkiyet, merkezi planlama, merkeziyetçi karar alma yapısı ve hem maddi hem de manevi teşvikler gibi temel başlıklar olarak sayılabilir. Üretilen mal ve hizmetlerle ilgili soruların cevaplandırılmasında tüketicilerin tercihlerinden çok, devleti yönetenlerin tercihi söz konusudur (Ertek, 2005: 23).

2.1.2.2.4. Karma Sistem

Doktriner açıdan, karma ekonomik sistemin tanımında ve konusunda henüz bir görüş birliği sağlanamamıştır. Bu sistemde, kapitalist ve sosyalist sistemlerin çelişkilerinin aksine bireysel, toplumsal refahın mümkün olan en üst düzeye çıkartıldığına inanılmaktadır. Daha teknik bir ifadeyle, ekonomik sistemlerin temel fonksiyonları olan tahsis, koordinasyon ve motivasyon faktörlerinin karma ekonomi

prensipieri çerçevesinde daha etkin bir şekilde gerçekleştirildiği anlayışı hakimdir (Ekren, 1990: 353-354).

2.1.2.2.4.1. Karma Ekonominin Tanımı

Karma ekonomik düzen, toplumun gereksinimlerinin çeşitliliğine göre her ülkeden ülkeye değişen bir uygulamadır. Başka bir deyimle karma ekonomi, müdahaleci , karışmacı kapitalizmin yeni bir adıdır. Karma ekonomik sistem, devletin ekonomik yaşantıda sorumluluk yüklenmesinin bir ürünüdür. Özel girişimciliğin etkisizliği ve daha çok spekülasyona elverişli alanlarda faaliyet göstermesi, işletmecilik tecrübesinin yetersizliği ve teknik bilgi azlığı, devletin bir ulusal sanayiin hiç olmazsa nüvesini ve temel yapısını kurmak için ekonomik yaşantıda rol almaya zorlayan başlıca etkenler olarak sayılabilir. Karma ekonomik sistem ile, sosyalist-komünist sistemler dışında da devletin ekonomik ve sosyal yaşantıdaki rolü yalnız bir düzenleyici rol olmaktan çıkmış, devlet bir ölçüde işletmeci ve doğrudan girişimci sorumluluğunu da yüklenmiştir (Talas, 1977: 328).

2.1.2.2.4.2. Sistemin Temel Felsefesi ve İlkeleri

Sistemin, fırsat eşitliği, özgür yaşama ve toplumsal güven olmak üzere üç temel ilkesi vardır. Özel mülkiyet ve miras hakkı da temelde kabul edilmekle beraber, toplum yararına geniş kısıtlamalar sözkonusudur. Bu kısıtlamalar bazı sektörlerde özel sektörle birlikte girişimcilik gibi bazen da toplum yararının gerekli olduğu hallerde özel girişimciliğin yerini tamamen kamu girişimciliği alabilecektir. Bu kısıtlamalara rağmen fiyat mekanizmasının düzenleyici rolü esas kabul edilmektedir. Bu sistemde, kamu kesimi fiyat mekanizmasının toplumsal adalet düzeni içinde işlemlerini sağlayacak, özel sektör ise bir yandan karını maksimize edebilmek için maliyetleri düşük tutmaya çalışacaktır. Öte yandan da kamu sektörünü verimli çalışmalara zorlamış olacaktır. Kapitalizmin adaletsizliğine ve sosyalizmin kısıtlanmış özgürlüğüne karşılık insanlara toplumsal adalet ve özgürlük içinde refaha ulaşmayı hedeflemektedir (İnan, 1974:115-117).

Karma sistemin savunucularına göre; kapitalist düzen liberalizme dayanmakta ve kişinin hakları ve çıkarları her şeyin üstünde tutulduğundan toplumun

çıkarları ihmal edilmektedir. Kapitalizmin karşısında yer alan "Sosyalizm"de ise, toplumun çıkarları her türlü kişisel çıkarın üstünde tutulmaktadır. Oysa "Karma Ekonomi" düzeninde, iki sistemin çelişkileri çözülmüş, yani kamu yararıyla kişisel çıkar bağdaştırılmıştır. Hangi malların ne miktarda üretileceğini tüketicinin tercihleri belirlemektedir. Fakat, kaynakların etkin kullanımı açısından, birçok alanda piyasa fiyatlarının bu tercihleri doğru olarak temsil etmediği görülmektedir. Bu durumlarda devlet, "toplum tercihlerine uygun üretimi sağlamak gayesiyle piyasa mekanizmasını düzeltici" önlemler almaktadır. Böylece devlet; tekelleşmeyi önlemek, herkese çalışma olanağı sağlamak, gelir dağılımındaki dengesizliği azaltmak, işçi-işveren ilişkilerini düzenlemek gibi temel hedeflere yönelik önlemlerle, ekonominin istikrar içinde büyümesini sağlama görevini yüklenmiştir (<http://www.bilgilik.com/ekonomi/kavramlar>).

2.2. SERBEST PİYASA EKONOMİSİNİN TANIMI, TARİHSEL GELİŞİMİ, GENEL NİTELİKLERİ ve YAPISI

Dünya, 21. yüzyıla liberal değerlerin yükselişte olduğu siyasal ve düşünsel ortamda girmiştir. Diğer bir çok kurum gibi devletin de tanım ve içeriği yavaş yavaş değişmektedir. Hem dünya ölçeğinde hem de ülke sınırları içerisinde devlet kurumu, yapı ve işlev bakımından sürekli yenilenmektedir. Zaman içerisinde değişen koşullara göre devletin bazı fonksiyonlarının önemi azalmakta, bazıları tamamen ortadan kalkmakta, buna karşılık yeni sektörlerde değişik görevleri ortaya çıkmaktadır. Ülke sınırları içinde ekonomiye, kültüre, kişilerin özel hayatına yoğun ve doğrudan müdahalede bulunan bir devlet yerine; kurumsal ve yasal altyapı düzenlenmesi yapan, sivil toplum taleplerine göre yenilenen bir devlet anlayışı öne çıkmaktadır (Toprak, Demir, Doğanlar, Dönek, Açıkgöz, Acar, 2001: 9).

Ekonomik, siyasal, kültürel ve toplumsal alanlarda mutlak hakim, son söz sahibi, sorgulanamaz erk kullanıcısı mutlak egemen ulus-devlet anlayışı, yerini ulusüstü değer ve ilkelerle kayıtlı sınırlı-egemen devlet anlayışına bırakmaktadır. Bu eğilim, devlet faaliyetlerinin uluslar arası kurumsal ve yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütülmesini adeta zorunlu hale getirerek; ulus devleti ulusüstü düzenlemelerin bir uygulayıcısı haline getirmektedir. Ulus devletin mutlak egemen olduğu dönemlerde, devletin egemenlik haklarının kapsam ve niteliğini ilişkin bir çok değer ve anlayışın da

hızla değiştiği gözlenmektedir (Toprak, Demir, Doğanlar, Dönek, Açıkgoz, Acar, 2001: 9).

2.2.1. Piyasa ve Piyasa Ekonomisinin Tanımı

İktisadi açıdan piyasa; alıcı ve satıcıların birbirleri ile karşılıklı iletişim içinde oldukları ve alış-verişin meydana geldiği yer olarak tanımlanır. Piyasa kavramı, genellikle teorik ve mekandan soyutlanmış bir kavramdır. Piyasa bir ülkenin sınırları içinde ise ve o ülkede yapılan işlemleri kapsıyorsa buna iç piyasa (domestic market), işlemler ülke sınırlarını aşıyorsa buna da uluslararası piyasa (international market) denmektedir (<http://www.bilgilik.com/ekonomi/kavramlar>).

Piyasa sosyal bir yapıdır. Bireylerin iktisadi hayata aktif katılmaları ve birbirinden farklı katkılarının sonucu olarak ortaya çıkar. Piyasayı yönlendiren bireylerin tercihleridir. Piyasa ekonomisi karmaşık bir ilişkiler sistemidir. Piyasa ekonomisi, devlet tarafından genel çerçevesi çizilen bir oyun alanında, çok sayıdaki iktisadi aktörlerin birbirlerinden habersiz almış oldukları kararların genel ekonomik süreç üzerinde etkilerinin bir sonucu olarak tanımlanabilir (Uysal, 2004: 7-9).

Piyasa ekonomisi, başta birey olmak üzere, bireylerden müteşekkil hane halkı ve şirketlerin kendi bilgi ve ilgi çerçeveleri içinde özgür biçimde hareket etmeleri ortaya çıkan iktisadi modeldir, yapıdır, süreçtir. Piyasa ekonomisi, durağan, sabit, mutlak biçimini almış bir model değildir. Devamlı bir evrim ve oluşum içindedir. Temel unsurları özgür bireyler ve birey toplulukları, özel mülkiyet, mübadele ve sözleşme serbestisi, haksız ve suç teşkil eden fiilleri müeyyideye bağlayan gelişmiş bir hukuk sistemidir (Yayla, 2001: 30).

Liberal Kapitalist sistem içinde piyasa ekonomisinin işleyişi; piyasa, teşebbüs ve tasarrufa dayanmaktadır. Sanayi Kapitalizmi her şeyden önce bir piyasa ekonomisidir. Böylece, kapitalist üretim biçiminde, piyasa her şeydir. Çünkü, ekonomik faaliyetler, piyasanın içerdiği mekanizmalar tarafından kontrol edilmektedir. Özel mülkiyet, özgür yarışım v.b. bu piyasayı işleten aygıtlardan bir kısmıdır. Üretilcek malların sayısını, kalitesini ve fiyatını, artık lonca kuralları veya devletin düzenlemeleri, tayin ve tesbit etmemekte arz-talep ilişkileri belirlemektedir. Yarışım sonucu, her

daldaki üretim, tüketimle dengelenecek bunalım söz konusu olmayacaktır. Burada söz konusu işleyiş mekanizmaları yanında, kişiyi, harekete geçiren başlıca aktör kâr maksimizasyonudur (Hamitoğulları, 1978: 177).

Tanımlar birbirinden farklı da olsa, hareket noktaları ve ulaştıkları sonuç itibariyle birbirinin aynıdır. Hemen hepsinde, devletin ekonomiden büyük ölçüde soyutlandığı, özel girişimlerin ön plana çıktığı ve piyasanın işleyişinin fiyat mekanizmasına bırakıldığı görülmektedir. Nasıl tanımlanırsa tanımlansın, piyasa mekanizması mikro refah ile makro refah arasında uyum sağlayabiliyor ise, sağlıklı bir piyasa ekonomisinden söz edilebilir. Bir başka deyişle firmaların kâr çabaları ile ekonomik büyüme ve gelir dağılımı arasında uyum sağlanması gerekir ki piyasa mekanizmasının işlerlik kazandığı anlamına gelmektedir (Uysal ,2004: 9).

2.2.2. Serbest Piyasa Ekonomisi

Ekonomileri, kumanda ekonomileri ve serbest piyasa ekonomileri olmak üzere iki gruba ayırmak mümkündür. Bu iki tür ekonomiyi birbirinden ayırmak için kullanılan kriter, ekonomideki iktisadi kararların verilmesi ve buna bağlı olarak işlemlerin yönetimlerindeki farklılıktır. Üretim ve tüketimle ilişkin temel kararların toplumsal bir merkez (devlet) tarafından verildiği ekonomiler, kumanda ekonomilerini; sözkonusu kararların fiyatların yol göstericiliğinde, bağımsız bireyler tarafından verildiği ekonomiler de serbest piyasa ekonomilerini oluşturmaktadır (Toprak, Demir, Doğanlar, Dönek, Açıkgöz, Acar, 2001: 12).

2.2.2.1. Serbest Piyasa Ekonomisi Kavramı ve Kaynağı

İnsan hakları dediğimiz şeyler genel olarak, hayat, hürriyet ve mülkiyet haklarıdır. Bunlar içiçe geçmiş vaziyetler ve biri üzerindeki tesir, diğerlerini de derhal etkileyebilecektir. Serbest piyasa ekonomisi insan haklarının mevcudiyetinin doğal bir sonucudur. İnsan haklarının var olduğu her yerde, piyasa ekonomisi de var olacaktır (Yayla, 2001:30).

Serbest Pazar Ekonomisi (Free Market Economy), piyasa güçlerinin serbestçe hareket edebildikleri, fiyatların arz- talep dengesince belirlendiği ve piyasa dengesinin oluşumuna dışarıda müdahale edilmediği ekonomik yapı anlamına gelir.

Piyasa ekonomisinde, iktisadi etkinlik merkezi planlama ile değil, fiyat mekanizması aracılığıyla sağlanır. Kural olarak piyasa ekonomisinde denge, devletin çeşitli yollarla ekonomiye müdahalesiyle değil, arz, talep yani fiyat mekanizması yoluyla oluşur. Bu piyasa sisteminde, piyasa güçleri arasında rekabet koşulları bulunmakta, üretim, dağıtım, bölüşüm ve yatırım gibi iktisadi faaliyetler yine serbestçe yapılabilmektedir. Bununla birlikte, piyasa ekonomisinin egemen olduğu modern ekonomilerde bile, yine makul ölçüde bazı devlet müdahaleleri de söz konusudur. Bunlar, kamunun finans tekelleri, sosyal verimliliği yüksek zorunlu kamu harcamaları, beşeri, maddi ve kurumsal altyapı harcamaları ve çok stratejik temel alanlarda kamu girişimciliğidir (Yüce, <http://www.isgucdergi.org>).

2.2.2.2. Tarihsel Gelişim Süreci

Smith'in 1776'da Ulusların Zenginliği adlı kitabıyla ortaya koyduğu serbest piyasa ekonomisi düşüncesi, İngiltere'nin uyguladığı ticari merkantilizme sermaye birikiminin bir sonucudur. Bu hareketin düşünce sistemi ise, A.Smith'in geliştirdiği liberal ekonomik anlayıştır. Birey, ekonomik faaliyetlerde özgür (Yıldırım, 2001: 16).

Laissez faire, laissez passer (bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler) ile temel düşüncesi ifade edilen serbest ticaretin, devletin ekonomiye müdahale etmemesi, kaynak dağılımının, ücretlerin, mal ve hizmet fiyatlarının, arz ve talep pazarında karşılıklı etkileşimi ile piyasa mekanizmasıyla belirlenmesidir. En önemli nokta ise, serbest ticaret fikrinin, A.Smith'in teorik gayretlerinden çok önce, günlük yaşamda kendiliğinden belli talepler şeklinde mevcut bulunmasıdır. İngiltere, 18.yy'ın tek sanayi ülkesidir ve önemli bir güç konumundadır. Bu nedenle, serbest piyasa ekonomisinin İngiltere'de ortaya çıkması bir tesadüf değildir. Aksine, sermaye birikiminin bir sonucudur. Piyasa ekonomisinin kurucusu Adam Smith'in, 1776 Milletlerin Zenginliği adlı kitabı Klasik İktisat'ın başlangıcı olarak kabul edilmektedir. A.Smith'in bu eseri ile ekonominin bilim olma yolunun açıldığı ileri sürülmektedir. Adam Smith'in en önemli talebi, anti merkantilizmidir. Bir başka ifadeyle, serbest ticaret talebidir. Bu talebe bağlı olarak, bireyin öz çıkarına öncelik verdiğini öne sürmektedir. Birey, ekonomide kendi çıkarını koruma serbestisine sahip ise, kendi refahını, toplumun refahı ile örtüştürecek bir düzene ihtiyaç duyar. Bu düzen, “piyasanın görünmez eli”dir. Görünmez elin işleyişi ise oldukça basittir. Ekonomide bencil insan, arz eden tarafta ise, en yüksek kâr'a

ulaşmak isteyecek ve bunun için yüksek bir fiyat talep edecektir; talep tarafından da en yüksek faydaya ulaşmak isteyecek bunun için en düşük fiyat verilecektir. Her iki tarafın çıkarlarını uyumlaştıran düzen A.Smith'e göre, piyasa mekanizmasının serbest işleyişi olmaktadır (Yıldırım, 2001: 16-29-31).

Her ekonomik sistemde ekonomik birimler arasında ortaya çıkan, işbirliği, karşılıklı bağımlılık, çatışma, ast-üst ilişkileri piyasa ekonomisinde de sözkonusudur. Bu ilişkiler zaman içinde toplumsal bütünün diğer alanlarıyla birlikte sürekli bir değişim içindedirler. Belli bir düzen ve uyumun bulanması sayesinde bu yapı içindeki birimler kendilerine özgü ekonomik planlarını yapıp, amaçlarına ulaşabilmektedirler. Bu nedenle burada oluşan düzen ve ilişkiler bir davranış düzenini oluşturur. Bu düzen içinde ekonomik birimlerin davranışları arasında bir koordinasyon da ortaya çıkar. Bu düzen ve koordinasyon organizasyon ve spontan olarak iki şekilde ortaya çıkar. Piyasa ekonomisinin genel karakterini oluşturan düzen spontan düzendir (Uysal, 2004:10).

Buna karşın merkezden yönetimli ekonomilerin genel karakterini oluşturan düzenler ise, organizasyon tipi davranış düzenleri olmasına rağmen piyasa ekonomisi de yoğun olarak organizasyon içermektedir. Piyasa ekonomisi içinde yer alan işletmeler ve diğer kuruluşlar organizasyon ilkesine göre işler. Piyasa ekonomisi içindeki devlet yapısı da organizasyon ilkesine göre şekillenmiştir. Ancak piyasa sistemi içinde yer alan spontan düzenin oluşu, varlığı ve sürekliliği için gerekli olan davranış kuralları, genel geçerliliğe sahip, genel hukuk normları olarak devlet tarafından oluşturulur. Bu kurallar ekonomik davranış kararların çerçeve koşullarını belirler. Bu normlar özel mülkiyet hukuku, işlevsel para ve finans sistemi, devletin ekonomi politikalarının sürekliliği gibi temel ilkelerle ilgilidir. Bu ilkeler ekonomik yaşamda düzen sağlayıcı bir güç olarak işlevlerini yerine getirecek irade ve iktidara sahip "liberal hukuk" devleti konseptinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle sürekli bir piyasa ekonomisi ülkedeki hukuksal-kurumsal çerçeve koşullarına, etkin bir kamu yönetimine ve devletin kalkınma odaklı izleyeceği, kararlı politikalara dayandığı söylenebilir (Uysal, 2004:10-11).

2.2.2.3. Piyasa Ekonomisinin Gerektirdiği Koşullar ve Temel Araçları

Ekonomik karar ve davranışlarda serbestlik, rekabet, sözleşme özgürlüğü, devlet müdahalesinin sınırlılığı, fiyatlar, açık ekonominin varlığı, ferdiyetçilik ve özel

mülkiyet hakkı, özel sektöre kaynak sağlanmasında uygun ortamın hazırlanması, talep yönlü kısıtlamaların olmaması, ekonomik ve politik istikrar, altyapı, bilgi akışında etkinlik, demokrasi, hukuk devletinin varlığı, teşkilatlanmış bir para ve sermaye yapısının bulunması piyasa ekonomisinin işletilebilmesi ve amaçlara ulaşılabilmesi için piyasa mekanizmasının temel araçları olarak sayılabilir. Bu araçlar, ekonomide fiyatlar sisteminin serbestçe işlemesine, mikro iktisadi kararların serbestçe uygulanmasını hizmet etmesi beklenmektedir. Fiyatlar sisteminin piyasa düzeni içinde müdahale olmaksızın oluşması, piyasada en iyi göstergelerin ve uyarıcı unsurların, piyasa doğal yapısından kaynaklanacağı varsayımından doğmuştur (Uysal, 2004:11-21).

Piyasa mekanizmasının işletilmesini sağlayan belli başlı politikalar şunlardır: Fiyatlara müdahale olmaması, kamu kesiminin üretim alanının altyapı ile sınırlı kalması, sübvansiyonların asgari ölçüde tutulması, özel sektör yatırım ve üretim kararlarına müdahale olmaması, para ve sermaye piyasalarına devletin direkt müdahale etmemesi, esnek kambiyo, kur politikaları ve dış ticaret rejimi, yabancı yatırımlarda sınırlama olmaması şeklinde sıralanabilir (Uysal, 2004:21-23).

2.2.2.4. Piyasa Ekonomisinde Piyasanın Fonksiyonları

Hangi mal ve hizmetlerin üretileceği, kimler için üretileceği, ne kadar üretileceği sorularına piyasa mekanizması içinde cevap aranmaktadır. Bu sorulara verilen cevaplar aynı zamanda piyasa ekonomisinde oluşturulan, piyasa düzenlerinden beklenen belli fonksiyonları yerine getirmesi ile yakından ilişkilidir. Bu fonksiyonlar şunlardır: Koordinasyon ve ekonomiyi yönlendirme fonksiyonu, haberleşme fonksiyonu, özgür davranış sağlama fonksiyonu, alıcı ve satıcı çıkarlarını dengeleme fonksiyonu, başarıyı teşvik ve çıkarları kontrol fonksiyonu, dağıtım fonksiyonu olarak ifade edilebilir (Uysal, 2004: 23-24).

Serbest piyasa ekonomisinin başarısının ise rekabet, girişimcilerin para kazanma hırsı, bürokratik engellerin en aza indirilmesi olarak sıralanmaktadır. Serbest piyasanın mükemmel çalışması için özel mülkiyet, hukukun işletilmesi, kültür ve ülkeler arasındaki rekabet şartlarına ilaveten beşinci şart olarak vergi ve regülasyon sayılmaktadır (Kılaçay, 2004: 9-52).

2.2.2.5. Piyasa Ekonomisinde Kamusal Teşebbüs

Piyasa araçlarının serbest işleyişi sonucunda ekonomik düzenin doğurduğu, ortaya çıkan ekonomik krizler, sosyal adaletsizlik ve aşırı yoksulluklar, strüktürel bozukluklar, Batı dünyasını etkisi altına alınca, yeni tutarlılıklar oluşturmayı gerektiren demokratik kapitalist sistemlerdeki derin değişimler, yeni buluşlar ve tertiplerin doğmasına yol açmıştır. Devletler, ekonomik alanda özellikle I. Dünya Savaşından sonra, özel teşebbüsleri teşvik etmişlerdir. Teşvikler ile destekleme belli sektörde ortaklık kuramaya kadar uzanmıştır. Bu gelişmeler, kamu kesiminin ekonomik niteliği çerçevesinde devleti müteşebbis, patron yapmaktadır (Hamitoğulları,1978: 420).

Haklı veya haksız, çağdaş kapitalizmde oluşan bu gelişmelere, Karma ekonomi denmektedir. Bu yeni işleyişin oyun kuralları, iktisatçılar tarafından, ortaya konmuş ve ekonomik alanda devlete, giderek sınırları genişleyen bir sorumluluk verilmiştir. Buna göre iktisadi faaliyetler, kapitalizmin, gelişmiş strüktürlerin içinde özel teşebbüsler ile, devletin düzenleyici karışımları ile oluşacak ve gelişecektir. Bu gelişmeler karma ekonomide iki farklı anlayışın bulunduğunu göstermektedir Bunlardan ilk anlayış, karma ekonomili şirketler, ikinci anlayış ise, piyasa ekonomisinde kamusal teşebbüs anlayışıdır. Devletin ekonomik yaşama müdahalesinin temelinde, çoklukla genel yarar ve kamusal hizmet nedenleri yatmaktadır. Alman iktisatçı, ünlü F.List, “Devlet karışımları, yüksek kâr arayışları ötesinde daha büyük amaçların doğrultusunda oluşmalı ve böyle bir işlev yürütmelidir ve Ulusal Ekonominin gücü çoğaltılmalıdır (Systeme National d’Economie Politique)” tanımını savunmuşlardır. Özel müteşebbis ile yapılan ortaklık işlemeciliği bir süre sonra devletin sektör bazında tek başına müteşebbis (patron) olarak piyasada rol almasını sağlamıştır. Teşebbüssüz patron olunamayacağına göre, millileştirmeler kanalı ile, “Kamu Kesimi” oluşmuştur. Sonrasında planlama zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Millileştirmeler, kamusal kesim, karma ekonomi ve kapitalist planlama, arasındaki gelişim ve oluşum eğrisi doğrusal değilse de, inişli ve çıkışlı yönlerle karşın yeni strüktürel tutarlılıkların, doğal sonucu olan yeni teknik ve politikalar olmaktadır. Devletin özel teşebbüslerle, karma şirketler kurmakla başlayan işbirliği ve ortaklığı, iktisadi devlet teşebbüslerinin oluşturulması ile, ulusal ekonominin boyutları yayılarak genişlemiştir (Hamitoğulları,1978: 421-422-429-430).

Ekonomimizde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin işleyişi “piyasa” dan ayrı düşünülemez. Başka bir ifade ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri özel kesimden tamamen ayrı, özel kesimle hiçbir ilişkisi olmayan ayrı bir “sektör” değildir. Gerçi iktisat literatüründe “Kamu Sektörü” sözü sık sık tekrarlanmakta ve çok defa bu sektörün özel kesimden ve piyasadan bağımsız olduğu vurgulanmakta ise de, durum böyle değildir. Kamu İktisadi Kuruluşları, bazı önemli girdilerini piyasadan sağlamaktadırlar. Örneğin, kredi piyasası ile ilgilidirler ve bazıları mevduat toplamaktadırlar. Emeği, yine emek piyasasından elde etmekte ve ücret teşekkülünde ekonominin bütünü ile ilişkileri kaçınılmazdır (Kılıçbay, 1985: 120-121).

Yönetici bulmakta özel kesimlerle bazen rekabete girmektedirler. Kısaca, Kamu İktisadi Teşebbüsleri piyasa ekonomisi ve özel kesimle iki yönlü ilişki içindedirler. Kamu İktisadi Teşebbüsleri, devletin ekonomik, sosyal ve bazen de politik hedeflerine ulaşabilmesi için birer enstrüman kabul edilmiştir. Piyasa ekonomisi nazik, hassas bir düzendir. Açıklık, berraklık, güven ve geleceğe ait isabetli tahminleri gerektirir. Devlet, maliyesi ile bütçesi ile, KİT’leri ile alt yapı yapma sorumluluğu ile ve sayısız müdahaleleri ile, planları ve iktisat politikaları ile tüm sistem ve pazarlar için görmezden gelinemeyecek, “müdahale etmesin” denemeyecek kadar bir gerçektir (Kılıçbay, 1985: 148-216).

2.2.3.Türkiye’de Serbest Piyasa Ekonomisi

Ülkemizin ekonomik yapısını anlamak için Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan çalışmaları ve Osmanlı dönemini dikkate almak gereklidir. Ayrıca son yüzyılda Avrupa ve Amerika’da meydana gelen ekonomik ve sosyal değişimlerden ülkemizin nasıl etkilendiği de iyice bilinmelidir. Ekonomik gelişmemizi; Osmanlı’da ekonomi, 1980 yılına kadar olan Cumhuriyet yılları ve 1980 sonrası olmak üzere üç bölüme ayırmak mümkündür. Dışarıdan etkilenme olarak ele aldığımızda, Amerika ve biraz da Avrupa kaynaklı serbest piyasa ekonomisi ile bağımsız, sosyal yapı ağırlıklı ulusal ikameye dayanan bir ekonomiden söz edilebilir. Bir ülkenin ekonomik yapısı o ülkenin geçirdiği sosyal değişimden ayrı olarak düşünülemez. Örneğin ülkemizin yaşadığı bağımsızlık savaşı sonrası oluşan ulusal ekonomik yapı, Osmanlı dönemindeki yapıdan çok farklıdır. Osmanlı’da üretimin ve ticaretin tamamen özel teşebbüsün elinde olduğu söylenebilir. Dünyada aynı görüşlerin ve tezlerin savunulmasına rağmen Osmanlı’nın

gerileme sürecine girmesi ve sonunda dağılma sebebi olarak ekonomi, ticaret, teknoloji konularında Avrupa'nın gerisinde kalmamız gösterilmektedir. Ülkemizin sanayii atılımı Osmanlı'dan kalan kapitülasyon kavramı üzerinde yükselmiştir (Kılaçay, 2004: 10-11).

2.2.3.1. 24 Ocak Kararları

1980'den önceki ekonomimiz bir ikame ekonomisi özelliğinde gelişmiştir. Bunun anlamı, Ülkemiz insanların ihtiyacı olan ürünlerin iç piyasada üretilmesidir. Yeni kurulan bir sanayi, batıda yıllarca faaliyette olan, araştırma ve geliştirme bölümleri olan bir sanayi ile rekabet etmesi beklenemez. Yüksek gümrük duvarlarıyla yabancı malların ülkemiz içindeki satışı engellenmiş ve yerli girişimci desteklenerek piyasanın canlanması sağlanmıştır. 1980'lerdeki liberalleşme hareketinden sonra 24 Ocak kararları ile ekonomideki taşların yerinden oynadığı kabul edilmektedir (Kılaçay, 2004:75).

24 Ocak Kararları bir dönüm noktasıdır. Bu kararlar birden alınmamış ve belli bir sürecin sonunda alınmıştır. 24 Ocak süreci ile, ekonomi devletçilikten uzaklaşma sürecine girmiş ve liberalizm rüzgarlarının piyasalara hakimiyet süreci başlamıştır (Şamiloğlu, 2002: 48).

24 Ocak 1980, Türkiye'de ekonomik sorunlara ve onun çözüm yollarına, yeni bir yaklaşımın getirildiği bir dönemin başlangıcıdır. 24 Ocak ,Türk ekonomi modelinin bir anlamda “revizyonu” döneminin başı sayılabilir. 24 Ocak, karma ekonomi modelinin, iktisat bilimi ve bu alanda elde edilen tecrübeler ışığında ıslah edilmeye, aksaklıkların düzeltilmeye çalışıldığı bir dönemin başlangıcıdır. 24 Ocak kararları ekonominin sahip olduğu potansiyeli en iyi biçimde değerlendirecek bir “model düzeltilmesi” dönemidir. 24 Ocak kararları ve onu izleyen yıllardaki uygulamalar Türk ekonomisi için yeni bir dönemin başlangıcını belirlemiştir. 24 Ocak Cumhuriyet döneminin önemli bir iktisadi olayı ve iktisat politikalarında yeni bir dönemin, yeni bir çağın başlangıcıdır (Kılıçbay,1985: 161-163).

Ekonomik sorunların çözümü için, ekonominin dış rekabete açılması, yabancı sermayenin teşviki, ihracatın artırılması, devlet müdahalesinin azaltılması ve

piyasa mekanizmasının özgürce işlemesi için 24 Ocak 1980 tarihinde Türkiye, Ekonomik İstikrar tedbirlerini almıştır (Uysal, 2004: 81-82).

“24 Ocak Kararları” diye anılan bu istikrar programının kısa vadede öngördüğü hedefler aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Tokgöz, 2001: 27-28):

- i. Mal darlıklarını gidermek, kuyukları kaldırmak,
- ii. Enflasyonu aşağıya çekmek,
- iii. İhracatı artırarak dış ticaret açığını küçültmek,
- iv. Büyüme hızını pozitif yapmak ve yükseltmek,
- v. Piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak,
- vi. Para arzının kısılması ve “serbest faize “geçilmesini sağlamak,
- vii. Türk lirasının yüksek oranda devalüe edilmesi,
- viii. Kamu harcamalarının kısılması, bütçe açığının küçültülmesi,
- ix. KİT’lere açıklarını kapatmaları için zam yapma yetkisinin verilmesi,
- x. Sübvansiyonlarının asgariye indirilmesi ve fiyat kontrollerinin azaltılması,
- xi. Esnek kur, günlük döviz kuru uygulamasına geçilmesi,
- xii. Yabancı sermaye girişini hızlandıracak önlemlerin alınması,
- xiii. İhracata dayalı sanayileşmeyi özendirirken, ihracata (vergi, ucuz kredi ve döviz kullanım kolaylıkları) sürekli destek verilmesi.

24 Ocak Kararları sadece kısa dönemli istikrarın sağlanmasıyla sınırlı kalmamış, aynı zamanda ulusal ekonominin yapısını özel sektörün öncülüğünde sürdürülecek olan piyasa ekonomisinin güçlerine bırakmayı hedeflemiştir. Ayrıca, sektörel önceliklerde de bir değişme gözlenmiş, ihracata yönelik imalat sanayi ve ticari hizmetler göreceli olarak önem kazanmıştır (Şamiloğlu, 2002: 49).

2.2.3.2. Türkiye’de Piyasa Ekonomisinin Uygulanabilirliği

Piyasa ekonomisinin beşiği Batı Avrupa ülkeleridir. Piyasa ekonomisi modeli; sosyal, kültürel ve ekonomik değişme ve gelişmenin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Piyasa ekonomisinin müesseseleri, mekanizması, zihniyeti, davranışları ile gelişip yerine oturması yüz yılları almıştır. Türk ekonomisinin böyle bir ekonomi modeline bütün parçaları ile sahip olup, onun tam işlemlerini sağlamak için sadece bazı engelleri kaldırıp, bazı düzenlemeleri, yapması yeterli görülmemektedir. Türkiye’de piyasa ekonomisini kurup işletmek, yeni bir ekonomi modeli kurup, onu işletmekle mümkün olduğu söylenebilir (Kılıçbay, 1985: 206).

Türk ekonomisi ve bu ekonomide iktisat politikacılarının yapabilecekleri en iyi iş ekonomimizin ana modeli içinde piyasa mekanizmasının itici, çekici, dengeleyici gücünden yararlanabilmek için onun önündeki “engelleri kaldırmak” ve aynı zamanda onu “ıslah etmek”tir. 24 Ocak 1980 kararları ile Aralık 1983-Ocak 1984 kararları engellerin bir kısmını kaldırmıştır. Asıl yapılacak iş bunları sistemli bir biçimde yapmak ve ağırlığı piyasa mekanizmasının ıslahına yöneltmek olmalıdır. Zira serbest piyasa mekanizması, bütünü ile karmaşık ve birçok şartların bir araya gelişmesi ile oluşan bir “mekanizma”dır. Türk ekonomisinde genellikle mal ve hizmet fiyatlarının, ücretlerin, faiz haddinin ve bütün banlara ek olarak döviz kurlarının arz ve talebe göre nasıl değiştiği ve bu dört fiyatın (mal fiyatları, ücretler, faiz ve döviz kurları) arz ve talep karşısındaki hassasiyetini ele almak gerekir. Zira piyasa mekanizmasının nabızı “fiyatlar” da atmaktadır. Fiyatlar da arz ve talep durumlarını, dolayısıyla kıtlıkları veya bolluğu belirlemektedir (Kılıçbay, 1992: 299).

2.2.4. Genel Değerlendirme: Türkiye’deki Piyasa Ekonomisinin Durumu

Türk karma ekonomi modelinde; yaygın kamu hizmetleri de, KİT’ler de, alt yapı yatırımları da birer gerçektir. Asıl önemli olan, ekonomimizin serbest piyasa ekonomisinin itici gücünden yararlanmayı tam istediği zaman ikisinin yani “serbest piyasa modeli” ile kamu hizmeti, KİT’ler ve alt yapının nasıl uyumlaştırılacağıdır. Serbest piyasa ekonomisi modelinin ana çizgilerini çizenler, serbest rekabet piyasasının tam anlamı ile var olabilmesi için “merkezi planın” var olmaması şartı üzerinde ısrarla

dururlar. Zira “merkezi plan”, totaliter bir siyasal rejimle beraber bulunduğu zaman, bütün karar ve tercihlerin devlet’e ait bulunduğu bir ekonomik model çerçevesinde işler. Orada teşebbüs serbestliğinden ve piyasa mekanizmasından bahsetmek mümkün olmayacaktır (Kılıçbay, 1985: 64-65).

24 Ocak ekonomik istikrar tedbirlerinin alındığı 1980 yılından günümüze kadar piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmaya çalışılmıştır. Bu amaçla özelleştirme, dış ticaret, fiyat mekanizması gibi piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlayabilecek çeşitli alanlarda kararlar alınıp uygulanmaya çalışılmıştır (Uysal, 2004: 82).

24 Ocak kararları, sadece piyasa mekanizmasına işlerlik kazandıracak karar değil, aynı zamanda ekonomik özgürlükleri etkileyebilecek türden kararlar olmuştur. Piyasa ekonomisine işlerlik kazandırabilecek uygulamalar ve ekonomik özgürlükler arasında sıkı bir ilişki vardır. Adeta iç içe girdiği söylenebilir (Uysal, 2004: 82-110-111).

Enflasyonun önlenmesi, ihracatın artırılması, ihracata dayalı büyümenin gerçekleştirilmesi gibi hedefler bu istikrar tedbirlerinin önemli amaçları olarak belirlenmiştir. Bu amaçların gerçekleştirilmesi ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak için bir çok tedbir alınmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda sübvansiyonlar azaltılmaya çalışılmış, üretimi ve satışı devlet tekelinde olan bazı mallar özel sektöre açılmış, özelleştirme konusunda önemli adımlar atılmış, enerji başta olmak üzere, bazı alanlarda, yap-işlet-devret modeli uygulanmaya konulmuştur. Böylece özel sektörün faaliyet alanı genişletilerek piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmak istenmiştir. Ayrıca dış ticarete, liberalleşme eğilimleri hız kazanmıştır. Ancak bu politikalar hedeflerini gerçekleştirilememiştir. Yalnızca ihracatta belli artışlar, kısmi olarak enflasyonu düşürmüştür de piyasa ekonomisinin işlerlik kazanmasını sağlayamamıştır. Devletin ekonomi içindeki payının ağırlıklı olması, özelleştirme işleminde belirlenen hedefin altında kalınması, vergi oranlarının yüksekliği yine piyasa ekonomisi ve ekonomik özgürlüklerin oluşumunu olumsuz yönde etkilemiştir. Ülkemizde demokrasinin işlerlik kazanmamasında piyasa ekonomisi ve ekonomik özgürlüklerin oluşumunu olumsuz yönde etkilemiştir. Özelleştirme, fiyat istikrarı, dış ticaret politikası, döviz kuru politikası, demokratikleşme, yabancı sermaye yatırımları, ekonomik istikrar, politik istikrar piyasa ekonomisinin işlerliği için sayılabilecek başlıca koşullar olarak sıralanmaktadır (Uysal, 2004: 110-111).

2.3. ETKİN VE ETKİLİ YÖNETİMİN KAVRAMSAL AÇILIMI VE ÖZELLİKLERİ

XX. yüzyılın başlıca yönetim stratejisi, küçülerek büyüme. Mükemmel ulaşmanın yolu, mümkün olduğu kadar sadeleşmekten geçer hale gelemeğe başlamıştır. Küçülerek büyüme için; kademeleri azaltma, temel faaliyetleri dışındaki yan işleri satma, orta kademe yöneticilerden kurtulma, stratejik önemi olmayan işleri örgüt dışına kaydırmanın yapılması öngörülmektedir. Bu değişim ve gelişim çağında kurum ve kuruluşlar buna uyum göstermenin çabası içinde olmaktadır (Aydoğan, 2002: 62).

Etkililik; daha çok planlara ulaşmak, verimlilik; belli bir çıktıyı en az maliyetle üretmek, etkinlik ise; bir girdi-çıkı mekanizması aracılığı ile işleri doğru yapabilme kabiliyet yani bir ekonominin rekabet edebilme gücünün bir ölçüsü olarak tanımlamak mümkündür (Yıldız, <http://paribus.tr.googlepages.com>: 1).

2.3.1. Yönetim Kavramı

Yönetim; belirli bir takım amaçlara ulaşmak için başta insanlar olmak üzere parasal kaynakların, donanımın, demirbaşların, hammaddelerin, yardımcı malzemelerin ve zamanın birbiriyle uyumlu, verimli ve etkin kullanabilecek kararlar alma ve uygulama süreçlerinin toplamıdır. Yönetim kavramı, başta insanlar olmak üzere üretim faktörlerinin amaçlar doğrultusunda etkin ve verimli kullanımını olarak tanımlanabilir. Diğer bir deyimle, yönetim rasyonel bir süreçtir. Yönetim sürecinin ortaya çıkması için, yönetici mevkiinde bulunan ve üretim etmenleri konusunda karar veren kişinin emrinde mutlaka bir insan bulunması gereklidir (Eren, 1998: 3-4).

2.3.2. Kamu Yönetimi Kavramı

Devlet, insanlar arasındaki ilişkilerin yasa ve kurallara uygun olarak yürümesini sağlayan, anlaşmazlıkları çözümleyen, kamusal mal ve hizmet üreten ve gerektiğinde zora başvurarak düzenlemeler yapan, meşru olan en üst egemen güçtür. Kamu yönetimi; toplumsal ve siyasal bir olgu olarak çok eski tarihlere kadar uzansa da, sistematik bir şekilde incelenmesi oldukça yenidir. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, yasaları, genel kuralları ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Yasama ve yürütmenin saptadığı yönde, hukuk sınırları içinde toplumun yaşamını

sürdürmesi için yürütülen kamusal etkinlikler olarak tanımlanan ve hukuksal işlem ya da eylem olarak beliren yönetsel işlevin amacı, kamu yararının sağlanmasıdır (Parlak, Sobacı, 2005: 5).

Kamu yönetimi, kamu politikalarının belirlenmesinde siyasi bir süreci, devletin örgütsel yapısını ifade etmektedir. Kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir. Bu disiplin, devletin yürütmeye ilişkin faaliyetlerinin daha etkili ve verimli işlenmesini sağlayacak yöntemlerle ilgilenmektedir (Parlak, Sobacı, 2005: 7-8).

2.3.3. Etkinlik Kavramı

Etkinlik, örgütsel amaçlara ulaşabilmede örgütün kaynaklarını, gizli gücünü en iyi şekilde değerlendiren çevresi ile ilişkilerini gözetten ve buna göre örgüt yapısının biçimlendirilmesini içeren bir kavramdır (Aytek, 1983:13).

2.3.3.1. Etkin Yönetimin Tanımı ve Özellikleri

Yönetimin ikinci rasyonellik ölçüsü, etkinliği ile ilgilidir. Her yönetim belirli bir zaman dilimi içinde bir takım hedeflere ulaşmak için karar verir, plan yapar ve harekete geçer. Faaliyetler sonucunda hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını araştırma çabalarına etkinlik denilmektedir. Etkin bir yönetim; akılcıdır, yani görevini yerine getirmiştir. Etkinlik ölçüsü şu şekilde formüle edebilir: $E = \frac{\text{Elde edilen sonuçlar}}{\text{Hedeflenen sonuçlar}}$ (Parlak, Sobacı, 2005: 5).

Peter Drucker'e göre yönetim ve organizasyonel alanda etkinlik (efficiency); işlerin doğru yapılması ve yöneticinin performansını ölçme kriterlerinden birisidir. Daha geniş olarak etkinlik, doğru işlerin yapılması şeklinde tanımlanmaktadır. Etkin bir yönetici belli bir çıktıyı elde etmek için girdilerin niteliklerini artırabilen bir yöneticidir. Yani yönetici maliyetleri minimize edip, belli bir amaç için kaynakları etkin kullanabiliyorsa bu yönetici, etkin faaliyet gösteriyor demektir. Etkinlik aynı zamanda çalışan insanın bir deneyim süreci içinde niteliğinin yükseltilmesi ve geliştirilmesi anlamına da gelmektedir (Yıldız, <http://paribus.tr.googlepages.com>: 7).

2.3.4. Etkililik Kavramı

Etkililik kavramı ulaşılabilecek çıktı hedefi, yeni bir performans standardının başarılması ve ya bütün kısıtlamalar kaldırıldığında olanaklı olan en ideal potansiyeli ifade etmektedir. Etkililik, kaynakların hangi etkenlikte tüketildiğiyle hangi çıktının üretilebileceğinin bir ölçüsüdür (Yıldız, <http://paribus.tr.googlepages.com>: 2).

2.3.4.1. Etkili Yönetimin Tanımı ve Özellikleri

Bir firma etken olmakla birlikte etkili çalışmayabilir (vice versa). Etkililik aşağıdaki sorulara cevap aramaktadır (Yıldız, <http://paribus.tr.googlepages.com>: 1,2):

- i. Gerçekten ihtiyaç duyulan, yararlı mal ve hizmetler üretildi mi?
- ii. Çıktı üretiminden ne sağlamak isteniyorken ne sağlanmıştır?
- iii. Dönem başında planlarımızın % kaçını gerçek olmuştur?

Örgütsel anlamda etkililiğin iki düzeyi vardır. İlk düzey; daha iyi bir örgütlenme daha yüksek performans standartlarına ulaşılmasıdır. Burada hedef, kullanılan kaynakların tam kapasite kullanılmasıdır. Kaynak mevcudiyetindeki yetersizlik, istek düzeyindeki düşüklük gibi kısıtlamalar altında bile, gerçekten çalışarak daha iyi olabilir miyiz?’ sorusuna olumlu yanıt verme çabasıdır. İkinci düzey; hem içsel hem de dışsal kısıtlamalar ortadan kaldırılırsa, ideal potansiyelin hedef olarak alınmasıdır. Burada firmalar, erişilmez gibi görünen hedefleri benimsemeli ve onlara ulaşmaya çalışmalıdırlar.

Bir şirket, ürettiği mal ve hizmetlerini kendi hazırlayabildiği zaman değil, o mal ve hizmete talep olduğunda sunabildiği ölçüde, etkindir, verimlidir ve kâr’lıdır. Bu, etkinliğe, verimliliğe ve kârlılığa ulaşmada, işletme yöneticilerin unutmaması gereken çok önemli bir kuraldır (Turbit, <http://makalem.com.tr/> : 1).

2.3.5. Kamu İşletmelerinin Yönetim Yapısı

Kamu İşletmeleri, genel bütçeli, katma bütçeli, özel bütçeli olabilir. Bir mahalli idareye ait olabilecek yapıda kurulabileceği gibi, kamu iktisadi teşebbüsü yasal yapısında da kurulabilmektedirler. Kamu işletmelerinin yasal yapıları bazen kamu, bazan ise özel hukukla ilgili hükümlere tabi olmuştur. Son yıllarda kamu iktisadi teşebbüsleri, resmi kuruluş niteliğinden uzaklaşarak özel işletmelere çok benzeyen bir iktisadi devlet girişimi niteliğini kazanmıştır (Aytek, 1983:125).

2.3.5.1. KİT'lerin Yönetim Yapısı

Kamu İktisadi Teşekküllerinin yapısı 1984 yılında çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname ile ortaya konulmuştur. Bu yönetim yapısı aşağıdaki gibi ilgili mevzuatta yerini almıştır:

KİT'ler, yönetim kurulu ve genel müdürlük biçiminde teşkilatlanmışlardır. KİT'ler, iktisadi etkinliklerini; genel olarak, kendilerine bağlı ve tüzel kişilikleri olan “müessese” ve “bağlı ortaklıklar” aracılığı ile yürütmektedir.

KİT'lerin yönetim organı, yönetim kurulu ve genel müdürlüktür. Yönetim kurulu teşebbüsün en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organıdır. Yönetim kurulu bir başkan ve beş üyeden oluşmaktadır. Yönetim kuruluna genel müdür başkanlık eder. Yönetim kurulu üyelerinden ikisi ilgili bakanın, biri Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın, ikisi teşebbüs genel müdür yardımcıları arasından ilgili bakanın önerisi üzerine ortak kararla atanır. Yönetim kuruluna atanacak üyelerin, teşebbüsün faaliyet alanı ile ilgili yönetsel ve mesleki uzmanlığa sahip olması gerekir.

Yönetim kurulunun başlıca görevleri: Teşebbüsün gelişmesini sağlayacak kararları almak, işletme politikasını belirlemek, faaliyet raporlarını incelemek ve onaylamak, genel müdürün önerisi üzerine, daire başkanlarını, müessese müdürlerini veya benzeri personeli atamak, genel müdürlük çalışmalarını izlemek gibi görevlerdir.

Genel müdürlük, genel müdür, genel müdür yardımcıları ve bağlı birimlerden oluşur. Genel müdürlük teşebbüsün yetkili ve sorumlu yürütme organıdır. Genel müdürün görevleri, yönetim kurulu kararları doğrultusunda teşebbüsü yönetmek,

temsil etmek, personel atamasında yönetim kuruluna önerilerde bulunmak, bazı personeli doğrudan atamak, teşebbüsün sermayesinin ve mali olanaklarının, verimlilik ve kârlılık ilkelerine göre uygun olarak kullanılmasını ve yönetilmesini sağlamak gibi görevlerdir

2.3.5.2. Kamu İşletmelerinin Etkin ve Etkili Yönetim Biçimi

Hukuki yapıları bakımından özel işletmelerden ayrılan kamu işletmeleri, yalnızca kamu malı, ya da yarı kamusal mal veya hizmet üretmek için kurulup işletilmezler. Aynı zamanda, toplumsal fayda yaratmak amacı da güderler. Kamu işletmelerini belirleyen temel ölçek, üretim elemanlarının mülkiyetine ilişkindir. Kamu işletmeleri, ülkenin kamu ekonomik kesimini oluşturmaktadır. Devlet, iktisat politikasının gereği olarak, belirli iktisadi görevleri bu tür kamu işletmelerine devretmektedir (Cemalcılar, Bayar, Aşkun, Öz-Alp, 1994: 76).

Kamu İşletmeleri, devletin siyasi amaçlarla müdahalesinden, pasif ve mesafeli sahipliğinden zarar görmektedir. Ayrıca hesap verebilirliğin zayıflayabildiği görülmektedir. Kamu işletmeleri, özel sektör kuruluşlarının yönetim politikalarında belirleyici iki tehdit olan devir ve iflasa karşı korunmaktadır. Daha temel nitelikte bir kurumsal yönetim zorluğu, kamu işletmelerinin gösterdiği performansa ilişkin hesap verebilirliğin karmaşık bir organlar zinciri (işletme yönetimi, yönetim kurulu, sahiplik haklarını kullanan birimler, bakanlıklar ve hükümet) arasında dağılmış olması, bunları ya açık ve net olarak belirlenemeyen, ya da oldukça uzak sorumlulardan oluşmasıdır. Bu karmaşık hesap verebilirlik ağının, etkin kararlar alınmasını ve iyi kurumsal yönetimin gerçekleştirilmesini sağlayacak şekilde yapılanması, aşılması gereken bir sorun olarak önümüzde durmaktadır. “Kamu İşletmeleri” terimi, mülkiyeti tümüyle kamuya ait olan ya da çoğunlukla ya da önemli miktarda azınlık hissesi aracılığıyla büyük ölçüde devlet kontrolünde olan işletmeler anlamında kullanılmaktadır (TÜSİAD, 2006: 14-15).

Kamu işletmelerinin etkin ve etkili yönetimlerini oluşturmaya yönelik başlıca temel adımlarla ilgili somut önerileri, şöylece sıralamak mümkündür (TÜSİAD, 2006: 17-23):

- i. Kamu işletmelerinin tabi olduğu hukuki ve düzenleyici çerçeve, kamu işletmelerinin ve özel sektör şirketlerinin rekabet ettiği pazarlarda yapısal çarpıklıkları engellemek için eşit koşulları sağlamalıdır.
- ii. Hukuki ve düzenleyici çerçeve, şirket hedeflerine ulaşmak açısından gerektiğinde kamu işletmelerinin sermaye yapılarında düzenlemeler yapılabilmesine olanak tanıyacak şekilde yeterli esnekliğe sahip olmalıdır.
- iii. Özellikle piyasa düzenlemeleri ile ilgili olarak, kamu işletmelerinin tabi oldukları koşulları etkileyebilecek hususlarda, kamunun sahiplik fonksiyonları ile kamunun diğer fonksiyonları arasında net bir ayırım olmalıdır.
- iv. Devlet, bilgili ve aktif bir işletme sahibi olarak hareket etmeli, yeterli profesyonellik ve etkinlik düzeyini sağlayarak ve kamu işletmelerini şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde yöneterek, açık ve tutarlı bir işletme sahipliği politikası benimsemelidir.
- v. Hükümet, kamu işletmelerinin günlük yönetsel işlerine karışmamalı, belirlenen hedeflere ulaşmaları yolunda tam operasyonel özerklik tanımalıdır.
- vi. Devlet, kamu işletmelerinin yönetim kurullarının sorumluluklarını yerine getirmelerine olanak tanımalı ve bağımsızlıklarına saygı göstermelidir.
- vii. Kamu işletmelerinde sahiplik haklarının nasıl kullanılacağı, devlet yönetiminde açık bir şekilde tanımlanmış olmalıdır. Bu bir koordinasyon biriminin oluşturulması veya daha da uygun olanı sahiplik fonksiyonunun merkezileştirilmesi ile sağlanabilir.
- viii. Aktif bir işletme sahibi olarak devlet, sahiplik haklarını her bir şirketin hukuki yapısına uygun olarak kullanmalıdır. Devletin başlıca sorumlulukları; Genel kurul toplantılarında oy kullanarak temsil edilmek, kamu işletmelerinde yönetim kurulu üyeliğine aday göstermek, kamu

işletmelerinin performansını düzenli olarak takip etmek, değerlendirmek ve etkili raporlama sistemleri oluşturmak, hukuki sistemin ve kamunun sahiplik düzeyinin elverdiği sürece dış denetçiler ve belirli denetim organlarıyla sürekli diyalog içinde olmak, kamu işletmelerinin yönetim kurul üyeleri için belirlenen ücret düzenlemeleri, şirketin uzun vadeli çıkarları ile örtüşmeli; nitelikli profesyoneller için belirlenen ücretler cazip ve yeterince motive edici olmalıdır.

- ix. Hisseleri borsada işlem gören ya da büyük ölçekli kamu işletmeleri ile önemli kamu politikalarının yaşama geçirilmesinde rol oynayan kamu işletmeleri, paydaşlarıyla olan ilişkileri konusunda rapor vermelidirler.
- x. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, kurum içi etik kurallara yönelik uyum programları geliştirmeli, uygulamaya koymalı ve bunların iletişimini sağlamalıdır. Bu etik kurallar, ülke normlarını esas almalı, uluslararası yükümlülükler ile uyumlu olmalı, şirket ve şirketin iştirakleri tarafından uygulanmalıdır.
- xi. Kamu işletmeleri etkili iç denetim yöntemleri geliştirmeli ve doğrudan yönetim kuruluna ve denetim komitesine ya da eşdeğerde bir şirket organına raporlayan ve bunlar tarafından izlenen bir iç denetim departmanı kurmalıdır.
- xii. Kamu işletmeleri, özellikle de büyük boyutlu olanlar her yıl uluslararası standartlara uygun şekilde bağımsız dış denetime tabu tutulmalıdır. Spesifik devlet denetim yöntemlerinin varlığı, bağımsız dış denetimin yerine geçmez.
- xiii. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, şirket yönetimine stratejik konularda yol gösterme ve izleme işlevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli yetkiye, uzmanlığa ve objektifliğe sahip olmalıdır. Yönetim kurulları dürüstlük içerisinde hareket etmeli ve davranışlarına ilişkin hesap verebilir olmalıdır.

- xiv. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, hükümetin ve sahiplik haklarını kullanan birimin belirlediği amaçlar doğrultusunda, yönetimin izlenmesi ve stratejik yönlendirme fonksiyonlarını yerine getirmelidir. Yönetim kurulu, CEO'yu atama ve görevden alma yetkisine sahip olmalıdır.
- xv. Eğer yönetim kurulunda, çalışan temsilcisi bulunması düzenlenmiş ise, bu temsilin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini ve yönetim kurulunun beceri, bilgilendirme ve bağımsızlık düzeyinin yükseltilmesine katkıda bulunmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirilmelidir.
- xvi. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları gerektiğinde, özellikle denetim, risk yönetimi ve ücretlendirme konularındaki işlevlerini yerine getirmek üzere yönetim kuruluna yardımcı olacak uzmanlık komiteleri kurmalıdır.

ÜÇÜNCÜ BOLÜM

**ET VE BALIK KURUMUNUNUN (EBK) KURULUŞU, TARİHSEL GELİŞİMİ,
VE YENİ YÖNETİM YAPISI**

3.1. EBK’NİN KURULUŞU VE 1992 YILINA KADARKİ YAPISI

I. Dünya Savaşından sonra ilk olarak, 1928 yılında Almanya’da, daha sonra ABD ve diğer ülkelere yayılan 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı, genç Cumhuriyetin de ekonomik politika uygulamalarını önemli ölçüde etkilemiştir. 1928-1932 arasında etkisini sürdüren 1929 krizi nedeniyle tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de tarım ürünlerinin fiyatları düşmüş, dış ticaret açığı artmış, Türk Lirası değer kaybetmiştir. Yaşanan bu ekonomik bunalım dönemi, I. İzmir İktisat Kongresince kararlaştırılan, özel sektörün öne çıktığı bir ekonomik gelişmenin sağlanması umutlarını azaltmış, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de serbest piyasa ekonomisine geçişi ve özel girişimciliğe olan güveni sarsmıştır. 1930 Türkiye’sine gelindiğinde artık “özel girişimin yapamadığını devlet yapsın” değil, “ülke için yararlı ve gerekli olanı devlet yapsın” görüşü ağırlık kazanmıştır. Bu görüş doğrultusunda devletin ekonomide üretim faaliyetine girişi başlamıştır. 1936 yılında toplanan Sanayi Kongresi’nde ise, et endüstrisi konusunda faaliyette bulunacak bir devlet kurumunun oluşturulması fikri ortaya çıkmış ve bu amaçla daha sonra 1953’de faaliyete geçecek olan Et ve Balık Kurumunun teknik ve ekonomik kuruluş çalışmaları başlatılmıştır (Aral, Cevger, 2000: 40-41).

3.1.1. 1952 Yılındaki Kuruluş Amacı ve Görevleri

Liberal ekonomik sistemin hakim olduğu Avrupa’da üretim miktarlarının fazla olmasına rağmen üreticilerin mağduriyetinin önlenmesi için alım fiyatları üreticinin korunması amacı ile yüksek tutulmakta ve daha da ileri bir uygulama aşaması olan müdahale alımlarına gidilmektedir. Et ve Balık Kurumu (EBK), hayvancılık bölgelerinde yazın bol ve ucuz olarak üretilen ve beslenen hayvanları, üretici ve yetiştiriciyi koruyan fiyatlarla satın alarak, kesip stoklamak, kış aylarında büyük şehirlerin et açığını frigorifik araçları devreye sokarak karşılamak ve yan ürünleri değerlendirmek amacıyla endüstriyel tesisler kurulmasını temin etmeyi en temel görev olarak üstlenmiştir. Bu amaçla (YDK,1994: I- II);

18.1.1940 tarihinde kabul edilen ve 26.1.1940 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3780 sayılı Milli Koruma Kanunu'nun 6. maddesine istinaden 28.8.1952 tarihinde, 3/15597 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanan K/871 sayılı EBK'ya özel bir Koordinasyon Heyeti Kararına dayanılarak kurulmuş ve 1.1.1953 tarihinde faaliyete geçmiştir.

Ekonomimizdeki liberalleşme dönemi olan 1950-1960'lı yıllarda, izlenen liberal politikalara rağmen EBK, AZOT Sanayi A.Ş. gibi birçok KİT kurulmuştur. EBK, devletin öncülüğünde hayvancılığın kalkındırılmasına öncülük yapmak üzere İktisadi Devlet Teşekkülü olarak kurulmuş bir sanayi işletmesidir.

Kurumun kuruluş kararnamesindeki üstlendiği görevler incelendiğinde, sadece devlet eliyle et üreten büyük bir kasap değil, üretici ve yetiştiricilerin ekonomik organizasyonundan, istikrarlı ve güvenli bir piyasa oluşturmaya, gerektiğinde sanayi ve ticaretin yanında (zooteknik) ıslah çalışmaları için teşekküller kurmaya kadar çok yönlü makro hedefleri olan ve bu görevleri yerine getirmek üzere oluşturulmuş bir kurum olduğu anlaşılmaktadır. Et ve Balık Kurumunun, devletin elinde hayvancılıkta üretimin rasyonelleşmesini sağlayacak bir araç olması yanında, ulusal et endüstrisini kurma ve bu konudaki girişimlere öncülük etmek amacı da bulunmaktadır (Aral, Cevger, 2000:43).

3.1.2. 233 Sayılı KHK'ye Göre Amaçları, Faaliyetleri

8.6.1984 tarih ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname(KHK)'ye göre oluşturulan ve 9.11.1984 tarihinde yayımlanan Ana Statüye göre EBK'nın amaç ve faaliyet konuları;

Kasaplık hayvan, et, balık ve kümes hayvanları satın almak, satmak, gerektiğinde ithal etmek, işleyecek mamul hale getirmek, yan ürünleri üreterek muhafaza etmek, iç ve dış piyasa satarak değerlendirmek, piyasa istikrarını sağlamak suretiyle halkın beslenmesine yardımcı olmak, faaliyet konularıyla ilgili araştırma yapmak, tesisler kurmak, işletmek ve kiralamak, soğuk depoculuk hizmetleri yapmak, kendisine ait ve üçüncü şahıslara ait emtianın taşımacılığını yapmak ve yaptırmak (YDK,1988: II, III).

3.2. EBK’NİN ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ

24 Ocak 1980 tarihinde uygulamaya konulan ekonomik istikrar tedbirleri ile başlayan dönem, ülke ekonomisi için olduğu kadar hayvancılık sektörü için de son derece önemli ve yeni bir sürecin başlangıcı olmuştur. Özellikle hayvancılık sektöründe bu tarihten itibaren çok daha belirgin gerileme başlamıştır. Başta kasaplık hayvan ve et olmak üzere hayvansal ürünlerin destekleme kapsamından çıkarılması, üretimin, arz ve talebin piyasa ekonomisi koşullarında teşekkül edecek fiyatlara göre belirlenmesi kararı, zaten ihmal görmüş, büyük ölçüde desteğe ve korunmaya muhtaç olan hayvancılık sektörünü tükenme noktasına getirmiştir (Aral, Cevger, 2000: 44).

3.2.1. 1992 Yılında Özelleştirme Programına Alınışı

Tarım ve Köyişleri Bakanlığında, Hayvancılığı Geliştirme Projeleri Genel Müdürlüğü ile EBK ve SEK gibi kurumların program ve hedeflerinin farklılığı, kurumlar arası ekonomik politikalarda eşgüdüm yetersizliği, hayvancılıkta öngörülen gelişmeleri sağlayamamıştır. Başka bir deyişle üretimi artırmaya yönelik programlar, kamu iktisadi teşekkülleri aracılığı ile ekonomik politikalarla desteklenmemiş ve buna bağlı olarak ekonomik kalkınma (take-off) başarılamamıştır. Sektörde devamlı olarak ekonomik kısırdöngü yaşanmıştır. 1980 sonrası dönemde yapılan yanlış uygulamalardan biri de kamu hizmetlerinin organizasyonunda yaşanmıştır. Yapılan bu yeni düzenleme, işletme ve sektör farklılıklarını dikkate almadığı, globalleşme çerçevesinde 1990’da başlatılan özelleştirme uygulamalarının, hayvancılık sektörü üzerinde olumsuz uygulamaları ve etkileri olmuştur. Bu uygulamalar çerçevesinde üretim sektörünün birer lokomotif ve aynı zamanda çok önemli sosyo-ekonomik denge ve istikrar unsurları olan EBK, SEK ve YEM Sanayii A.Ş. gibi KİT’ler özelleştirme kapsamına alınmıştır. Bu dönemde hayvancılık sektöründe üretimin rasyonelleşmesi için hayati önem taşıyan kredi ve finansman ihtiyacı yeterince karşılanamamış, sektörün toplam tarımsal krediler içerisindeki payı yüzde 10 civarında kalmıştır (Aral , Cevger, 2000: 45).

20.5.1992 tarih ve 92/3088 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bazı kanunlarda değişiklik yapılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesi hakkındaki 3291 sayılı Kanunun 13. maddesine istinaden EBK’nun özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Özelleştirilmesine karar verilen Kurumun ana sözleşmesi, Y.P.K’nun 22.1.1993 tarih ve

93/2 sayılı kararı ile kabul edilmiş ve Türkiye Ticaret Sicil Gazetesinde yayımlanmış ve Et ve Balık Kurumu'nun ismi ve ticaret unvanı değiştirilerek, "Et ve Balık Ürünleri A.Ş.(EBÜAŞ)" olarak yeni isim ve ticaret unvanı belirlenmiş, Özelleştirilmesi ile ilgili iş ve işlemlerde kolaylık olması için ve kurum statüsünden şirket statüsüne dönüştürölüp Türk Ticaret Kanununa ve 4046 Sayılı Özelleştirme Kanununa tabi hale getirilmiştir.

3.2.2. EBÜAŞ'ta Özelleştirme Uygulamaları

İlk et kombinası 1953 yılında Erzurum'da hizmete açılmıştır. 1955 yılında Ankara, 1956 yılında Konya ve Zeytinburnu Et Kombinaları kurulmaya devam edilmiştir. Daha sonraki yıllarda açılan 25 Et Kombinası, 2 Tavuk Kombinası, 2 Et İşletme Ünitesi, 1 Balık Mamülleri Fabrikası ve 1 Soğuk Hava Deposu ile üretim ve muhafazaya yönelik iş yeri sayısı 1991 yılında 35'e ulaşmıştır.

1992 yılında Özelleştirme kapsam ve programına alınan EBÜAŞ'ın özelleştirme çalışmaları yaklaşık 14 yıl sürmüştür. 1992 ile 2005 yılları arasındaki özelleştirme uygulamaları sonucunda Özelleştirme kapsamı öncesi 35 olan kombina sayısı 2005 yılı Temmuz ayında, 6 Et Kombinası ve 1 Et İşletme Ünitesi olmak üzere kombina sayısı 7'ye düşmüştür.

EBÜAŞ'ın tamamen özelleştirilmesi yapılamamış ve Özelleştirme Yüksek Kurulunun, 26.08.2005 tarih ve 2005/14 sayılı kararı ile EBÜAŞ, özelleştirme kapsam ve programından çıkartılarak eski statüsüne iade edilmiştir. 06.10.2005 tarihinde de Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir. 233 sayılı KHK'ye tabi İktisadi Devlet Teşekkülü haline dönüştürölmüştür. Yeni statüye göre hazırlanan ana statü, Yüksek Planlama Kurulunun 10.02.2006 tarih ve 2006/T-7 sayılı kararı ile onaylanmış ve 17.08.2006 tarihli T.Ticaret Sicili Gazetesi ile, 22.08.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. YPK Kararı ve sonucunda yayımlanan yeni ana statü ile, Türk Özelleştirme tarihinde bir ilk gerçekleşmiş EBÜAŞ yeniden, EBK'ya dönüştürölmüş ve KİT statüsüne yeniden kavuşturulmuştur.

3.2.3. Özelleştirme Kapsamından Çıkış Gerekçesi

Şirket kuruluş amacına yönelik fonksiyonlarını yerine getirememekte, düşük kapasitesiyle çalıştığı için maliyetleri de yüksek gerçekleşmektedir. Yapılan özelleştirmelerin bir kısmı ise oluşan negatif kamuoyu nedeni ile uygulanamamıştır. Şirketin mevcut statüsü ile devamı kamu giderlerini arttırmaktadır. Bu çerçevede, Şirketin yeniden yapılanması, AB normlarına uygun olarak hayvancılık sektöründe düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlenmesi amacıyla, özelleştirme kapsam ve programından çıkarılmasının uygun olacağı (ÖYK, 2005/104 sayılı karar) gerekçesi ile Et ve Balık Kurumu özelleştirme kapsam ve programından çıkartılmıştır.

3.3. EBK’NİN ETKİN VE ETKİLİ YÖNETİLMESİ İÇİN YENİDEN YAPILANMASI VE YENİ YÖNETİM MODELİ

Avrupa Birliğine entegre olma çabası veren Türkiye’nin, hayvancılık sektöründe AB normlarına uyum sağlayabilmesi için, kültür ırkı melezleme çalışmalarının ve yaygınlaştırılması, meraların bakım, onarım ve ıslahı ile otlatma tedbirlerinin düzeltilmesi, destekleme alım fiyat politikası ile besicilik ve kaliteli et üretiminin teşvik edilmesi ve örgütlendirilmesi gerekmektedir (YDK,1994: II).

EBK, ülke hayvancılığını teşvik ederek istikrarlı bir şekilde geliştirilmesini ve örgütlenmesini sağlamıştır. Bu önemli görevinin yanında; bölgeler arası kalkınmışlık düzeyine olumlu katkı sağlamıştır. Arz – talep dengesinin gerek üretici aleyhine gerekse tüketici aleyhine bozulmasının önüne geçmiştir. Piyasa ekonomisi kuralları içerisinde, karlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda kamu yararını da gözeterek sektörde bir “Denge” kurumu olmuştur.

EBK’nın Özelleştirme kapsamından çıkarılmasındaki temel felsefe; sektörde denge kuruluşu olması ve oligopol piyasanın oluşmasını engellemesindeki rolüdür. AB normlarına uygun olarak hayvancılık sektöründe, düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlenmesi EBK’nın, etkin ve etkili yönetimi için yeniden yapılanması zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

3.3.1. Yeni Ana Statüsü: Amacı ve Faaliyet Alanları

22 Ağustos 2006 tarih ve 26267 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğü Ana Statüsünde, amacı; Kurumun yeniden yapılanarak hayvancılık sektöründe düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlenmesini temin etmek, piyasa ekonomisi kuralları içerisinde sektörde tam rekabet koşullarının tesisine katkı yaparak tekelleşmenin önüne geçmek, karlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda kamu yararı da gözetilerek faaliyetlerini sürdürmek ve sermaye birikimine yardımcı olmaktır. Ana Statüye göre kurumun faaliyetleri özetle;

- i. Kasaplık hayvan, et , balık, ve kümes hayvanları satın almak, satmak, gerektiğinde ithal etmek, işleyerek mamul hale getirmek, yan ürünlerini üretmek ve bunları muhafaza etmek, iç ve dış piyasada satmak ve değerlendirmek.
- ii. Ülke hayvancılığını teşvik ederek istikrarlı bir şekilde geliştirilmesine yardımcı olmak.
- iii. Halk sağlığı ve hayvan sağlığı açısından tehlike arz eden hastalıklara yakalanmış hayvanlarla, Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca şartlı veya mecburi kesime tabi tutulan hayvanların usulüne uygun kesimi ve ürünlerinin değerlendirilmesi veya imha edilmesi.
- iv. Faaliyet konuları ile ilgili olmak üzere, yurt içinde ve yurt dışında; tesisler kurmak, işletmek, satın almak, satmak kiraya vermek veya kiralamak, bunlarla ilgili taahhüt ve müşavirlik hizmetlerini yapmak ve yaptırmak, ticaretle iştigal etmek, pazarlama faaliyetleri kapsamında satış mümessillikleri, irtibat büroları, satış mağazaları, pazarlama şirketleri kurabilmek ve ana bayilikler ile bayilikler verebilmek, taşımacılığı yapmak veya yaptırmak, bunlar ile ilgili nakil vasıtaları satın almak, satmak, kiralamak, işletmek, kiraya vermek, depolar tesis etmek, kiralamak, kiraya vermek, soğuk depoculuk hizmetleri yapmak.

3.3.2. Teşekkülün Yapısı

233 sayılı KHK'ya göre uyumlu olarak hazırlanan ana statüde;

- i. EBK tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir İktisadi Devlet Teşekkülüdür.
- ii. Özel hukuk hükümlerine tabidir.
- iii. Teşekkülün sermayesi 400.000.000.-Yeni Türk Lirası olup, tamamı Devlete aittir.
- iv. ç) Sayıştay'ın denetimine tabi değildir.
- v. Teşekkülün organları; Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlüktür.
- vi. Yönetim Kurulu; Teşekkülün amaç ve faaliyetlerini gerçekleştirme ve yönetimi ile ilgili gerekli kararları almada yetkili ve sorumluluğu sahiptir.
- vii. Yönetim Kurulu, Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcıları ilgili Bakanın önerisi, Başbakanın uygun görüşü ve Cumhurbaşkanının onayı ile, yani “üçlü kararname ile atanmaktadır.
- viii. Personel yönünden, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa, 4857 sayılı İş Kanununa, 233 sayılı ve 399 sayılı KHK'ler başlıca tabi olduğu mevzuattır.
- ix. Tarım ve Köyişleri Bakanlığının ilgili kuruluşudur.
- x. TBMM'nin denetimine tabi olup, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu TBMM adına bu görevi yerine getirmektedir.

3.3.3. Eylem Planı : Yeniden Yapılanma Faaliyetleri

Yeni ana statü ile, kurumun amaç ve faaliyetlerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. 1984 tarihli ana statüsü ile özelleştirme kapsam ve programında olduğu dönemdeki amaç ve faaliyet konuları genişletilmiştir. Bu geniş kapsam ana statüde ; hayvancılık sektöründe düzenleyici ve destekleyici, piyasa ekonomisi kuralları içerisinde sektörde tam rekabet koşullarının tesisine katkı yaparak tekelleşmenin önüne geçmek, karlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda kamu yararı da gözetilerek faaliyetlerini sürdürmek ve sermaye birikimine yardımcı olmak şeklinde sayılmıştır.

Kuruma işletmecilik görevinin yanında kamu yararına göre faaliyette bulunma görevi de verilmiştir. Bütün bunlar bir eylem planı çerçevesinde, EBK'nın yeniden yapılanmasının gerçekleştirilmesinin gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

3.3.3.1. Reorganizasyonun Gerekliliği

EBK'nın, yeniden yapılandırılması için öncelikle yapılması gerekli reorganizasyon çalışmalarına mutlaka başlanmalıdır. Organizasyonun yapısı kurumun başarısında çok önemlidir. Bu bakımdan mevcut organizasyon yapısının yeniden oluşturulması gereklidir.

Reorganizasyon modelinin temel amacı; Özerkleştirme olmalıdır. Özerkleştirme, KİT'lerin fiyat, üretim, yatırım, istihdam ve diğer karar ve politikalarında hükümetlerin baskı ve müdahalelerinin mümkün olduğu ölçüde azaltılması ve bu kuruluşların piyasa ekonomisi kurallarına göre faaliyette bulunmaları için gereklidir (Aktan,TİSK İnceleme Yayınları, 12: 21).

3.3.3.2. Yapılması Gerekli Mevzuat Düzenlemelerinin Amaç ve Kapsamı

Devletin işlemeci olarak piyasalarda fonksiyonel olarak faaliyette bulunma araçlarının en başında KİT'ler gelmektedir.Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, halen yürürlükte bulunan 233 sayılı KHK hükümlerine tabi olarak, kurulmakta ve tüm iş ve işlemlerini sözkonusu KHK'ye göre sürdürmektedirler.

Tarım, Sanayi, Turizm, hangi sektörde olursa olsun KİT'lerin tek tip bir Kanun Hükmünde Kararname ile yönetilmesi, KİT'lerin etkin yönetilemeyişinin başlıca kaynağını oluşturduğunu söylemek mümkündür. Her sektörün kendine özgü kültürü, yapısı ve şartları vardır. Bu farklılıklara sahip KİT'leri tek tip bir kanuni düzenleme ile yönetmek yerine, kurulacak KİT'in faaliyet göstereceği sektörün kültürüne ve yapısına göre ayrı ayrı olmak üzere çıkarılacak kanuni düzenlemeler ile yönetilmelidir. Tek tip bir düzenleme ile tüm KİT'ler yönetilmemelidir.

EBK'nın 1952 yılında kurulurken olduğu gibi, ayrı bir kuruluş kanunu oluşturulmalıdır. Ana statü yerine "Kuruluş Kanunu" olmalıdır.

Kanunun temel amacı ve kapsamı; EBK'nın düzenleyici ve destekleyici rolünün tarifi ve piyasa ekonomisi kuralları içerisinde, sektördeki arz-talep dengesinin korunması için oligopol piyasanın oluşmasını engelleyerek tekelleşmenin önüne geçmek, "kamu yararı" felsefesini, kârlılık ve verimlilik ilkelerinin bir niteliği olacak şekilde faaliyette bulunmak, tek amacı kârlılık değil zararın minimize edilmesi olmalıdır.

Sektördeki faaliyetlerde; "Ortaklaşa Rekabeti" ve Kurumun yönetim şeklinde ise; "Özerk ve Profesyonel Yönetim Anlayışı"nın hakim olduğu, "Performans Temelli Yönetim" felsefesini uygulanabilir hale getirmek için mevzuat düzenlemelerinin yapılması gerekmektedir.

3.3.3.3. Yeni Yönetim Modeli

EBK'nın duran varlıkların mevcut yapısı, sektördeki yeri, mevcut yönetim biçimi ve çalışan personelin niteliklerinin tespiti, "Yeni Yönetim Modeli" oluşturabilmek için, bilinmesi gerekli unsurlardır.

Et ve Balık Kurumu'nun sektördeki faaliyetleri merkezi Ankara'da bulunan Genel Müdürlük tarafından yönetilmektedir. EBK'nın et sektöründeki alım, üretim ve satış işlemlerini "Kombina" adı verilen tesis ve işletmeler ile taşra teşkilatlarında yürütülmektedir.

Tablo 3.1. Duran varlıkların mevcut yapısı

1- KIRMIZI ET ÜRETİLEN KOMBİNALAR	KURULUŞ YILI	YÜZ ÖLÇÜMÜ	PRATİK KAPASİTE
ADANA	1975	79.904 m2	11.000 ton/yıl
AĞRI	1976	104.246 m2	11.000 ton/yıl
BİNGÖL	1988	265.004 m2	11.750 ton/yıl
DIYARBAKIR	1973	265.004 m2	11.000 ton/yıl
ERZURUM	1954	231.000 m2	12.500 ton/yıl
SAKARYA	1978	93.474 m2	11.750 ton/yıl
VAN	1980	131.032 m2	11.000 ton/yıl
Toplam		1.169.664 m2	80.000 ton/yıl
2- BEYAZ ET ÜRETİLEN KOMBİNALAR			
SİNCAN/ANKARA	1978	126.307 m2	9.000 ton/yıl

kaynak: www.ebk.gov.tr

Yukarıdaki tablonun tetkikinden anlaşılacağı üzere; kombinaların, en eskisi 53 yıllık, en yenisi ise 19 yıllıktır. 1980’li yılların imkanları ve teknolojisi ile kurulmuş ve neredeyse aynı imkanlar ile yani eski teknoloji ile çalışmaya devam ettikleri söylenebilir.

1992-2005 yılları arasında EBK’nın, Özelleştirme kapsamında olması nedeniyle de verimliliği artırıcı yatırımlar yapılamamıştır. Yatırım yapılamayışının sonucunda oluşan “verimsizlik” dezavantajına karşılık, yaklaşık birmilyon üçyüzbin m2’lik bir arazi yapısı ve kırmızı et’te seksen bin ton/yıl, beyaz et’te ise dokuzbin ton/yıl olmak üzere toplamda seksendokuzbin tonluk et üretim kapasitesinin, kaynakların etkin kullanımı ilkesi dikkate alındığında “çok önemli bir avantaj olduğu”nu söylemek mümkündür.

Türkiye’deki et üretim miktarları ve EBK’nın sektördeki pazar payı: EBK; kayıt dışı verilerin değerlendirilmediği ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)’nin verilerinin değerlendirildiği 2001-2005 yılları ortalaması kayıtlı verilerine göre, Ülkemizde, yıllık kırmızı et’te 416 bin ton, beyaz et’te ise, 834 bin ton olmak üzere toplamda 1 milyon 250 bin ton’luk et üretiminin olduğu (ek : 1, YDK-EBK, 2006) “et sektöründe” bir KİT olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

2007 yılı Aralık ayı satış fiyatlarına göre sektörün bir yıllık işlem hacmi minimum yaklaşık 5.830.000.000-YTL seviyesinde olup, ABD Doları karşılığı ise, 5 Milyar Dolardır.2001-2005 yılları arası EBK, yıllık ortalama kırmızı et'te 19 bin 622 ton ve beyaz et'te 5 bin 764 ton toplamında ise, ortalama olarak 25.386 ton'luk bir et üretimi gerçekleştirmiştir (ek : 2, YDK-EBK, 2005). 2001-2005 yıllarında kırmızı et'de % 20, beyaz et'te ise % 44 kapasite kullanım oranı gerçekleşmiştir. Sözkonusu kapasite kullanım oranının özellikle kırmızı et'te “çok düşük” olduğunu söylemek mümkündür. EBK'nın sektördeki pazar payını aşağıdaki şekilde hesaplamak mümkündür (ek :3) :

$$\frac{\text{EBK'nın Yıllık Ortalama Et Üretimi (ton)}}{\text{Türkiye'deki Yıllık Ortalama Et Üretimi(ton)}} \times 100 = \text{EBK'nın pazar payı} = \frac{25.386}{1.250.000} \times 100 = 2,03$$

2001-2005 yılları arası ortalama yıllık % 2,03 oranındaki pazar payı oranı, 2006 yılında kırmızı ve beyaz et toplamında, 9.751 tonluk et üretimi ile(9.751/1.250.000*100), % 0,78'e kadar düşmüş ve 2007 yıl sonu oluşacak rakamların sonucunda ise, % 0,78'lik oranın aşağısına düşebileceği tahmin edilmektedir.

EBK'nın yönetim biçimi: 233 sayılı KHK'ye göre yönetilmektedir. Çalışan personelin işe alınması, kamu kuruluşlarında ilk defa işe alınacaklara uygulanan yönetmelik ile mümkündür. Genel manada personelin özlük hakları 657 DMK, 399 Sayılı KHK ve 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre düzenlenmiştir. Atama , tayin ve terfiler ise başta “Görevde Yükselme Yönetmeliği” olmak üzere diğer uygulamadaki mevzuat hükümlerine göre yapılmaktadır. Çalışan personelin özellikle ücretlerinin belirlenmesinde, yönetim kurulunun yetkisi yoktur.

Oluşturulacak yeni yönetim modelinde, yapılması gerekli düzenlemeleri aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

I) 233 sayılı KHK'nin ilgili maddesinde yapılacak değişiklikler; ilgili Bakanlığın denetiminden çıkartılıp, EBK'ya özgün bir kanun çıkartılarak özerk bir yapı oluşturulmalıdır. Çıkarılacak kanunda, EBK'nın yönetimi ile ilgili bulunması gerekli maddeler:

i. Kurum'un Organları: Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve Genel Müdürlüktür.

ii. Yönetim Kurul üye sayısı 9 (dokuz) kişiden oluşturulmalıdır.

Bu 9 (dokuz) üyeden 5 (Beşi)'i, en az 4 (dört) yıl süre için Bakanlar Kurulu Kararı ile atanmalıdır.

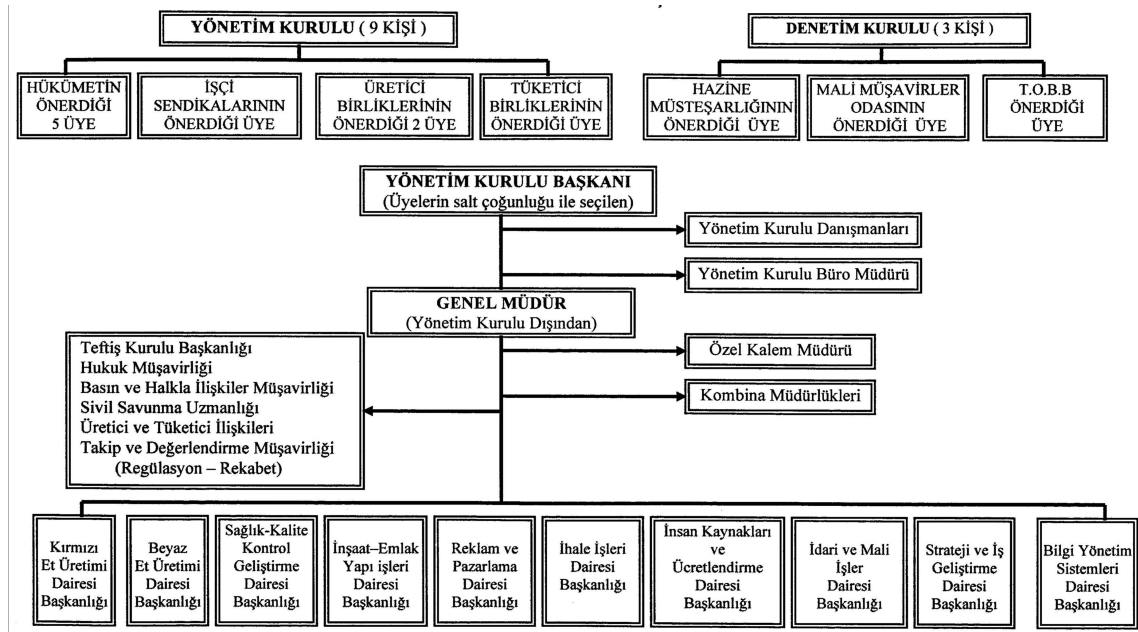
Geri kalan 4 (dört) üyenin görev süreleri en fazla 2 (iki) yıl ile sınırlı olacak şekilde;

1 (bir)'i, İşçi Sendikasının Genel Kurulu onayı ile,

1 (bir)'i Tüketiciyi Koruma Birliğinin Genel Kurulu onayı ile,

2 (iki)'si ise, Üretici Birliklerinin Genel Kurulu onayı ile atanmalıdır.

Organizasyon şeması, ayrıntılı olarak aşağıdaki şekilde oluşturulabilir :



Şekil 3.1. Organizasyon Şeması

Yönetim kurulunun ilk yapacağı iş; teşebbüsün, kuruluş kanunda yazılı amaç ve kapsama uygun olarak, “Değerlerini”, “Vizyonunu” ve “Misyonunu” belirlemek olmalıdır.

Yönetim kurulu toplantılarını, tüm üyelerinin eksiksiz katılımı yapmalıdır. Ancak en az 7 (yedi) üyenin katılımı ile de ayda en az 4 (dört) defa da gerçekleştirmelidir. Bir ay içinde yapılan 4 (dört) toplantının en az birinde mutlaka üye tam sayısı ile toplantılar yapılmalıdır. Bu 7 (üyenin) için de mutlaka üretici birliklerinden atanan üyenin en az birisi olmalıdır. Genel prensip olarak kararlar oy birliği ile alınmalıdır. Ancak gerekçesi açıkça ortaya koymak suretiyle ve teamül olmayacak biçimde salt çoğunlukla, kararlar alınabilmelidir.

Yönetim kurulundan boşalmaların zorunlu sebepleri açıkça ve anlaşılır bir biçimde çıkarılacak olan kanunda sayılmalıdır. Ölüm, hafıza kaybı, ileri derecede sakat kalma, mesaiye devam edemeyecek derecedeki sağlık problemleri, başlıca üyeliklerin zorunlu düşme veya boşalma sebepleri olarak sayılabilir. Keyfi olarak üyelikten boşalmaların önüne geçilmelidir. Süresi dolmadan yönetim kurulundan zorunlu sebepler ile boşalmalar olduğunda , boşalmanın olduğu tarihi izleyen en geç 45 gün içinde yeni üyenin seçilmesi veya atanması gerçekleştirilmelidir.

Böylelikle yönetim kurulu üyeleri, teşebbüsün faaliyetlerini ve kararların zamanında alınmasını ve alınan kararların sonuçlarını yakından takip etmeleri gerçekleşmiş olacak ve yönetimde etkinlik sağlanmış olacaktır.

iii. Yönetim Kurulu Başkanı, yapılacak ilk toplantıda, Yönetim Kurulu Üyeleri arasından salt çoğunluk ile 2 (iki) yıl görev yapmak üzere belirlenecektir. İki yıl bittiğinde aynı üye yeniden seçilebilecektir.

iv. Bakanlar Kurulu Kararı ile atanacak üyelerin en az 10 (on) yıl kamu veya özel teşebbüslerde üst düzey görev yapanlar, performansı başarılı olanlar ve neyi hedeflediklerini “bağlayıcı projeyle” ortaya koyabilenler arasından seçilmelidir.

v. Denetim Kurulu üye sayısı 3 (üç) kişiden oluşmalıdır. Kurumun hesapları ve mali durumu, Hazine Müsteşarlığı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Yeminli Mali Müşavirler ve Muhasebeciler Birliklerinin önerisi ile 1 (bir)’er üye’nin TBMM’ce

1 (bir) yıllığına görev yapmak üzere onaylanması ile göreve başlayacak Denetim Kurulunca denetlenecektir. Denetim raporları TBMM'nin onayı sonrasında kamuoyuna duyurulmalıdır.

Denetim kurulunun kararlarını oybirliği ile alması ilke kararı olarak benimsenmelidir. Gerekli ve zorunlu haller dışında denetim kurulu, görev süresinin ilk 6 (altı) ayının sonunda ve görev süresinin bitimine en fazla 1 (bir) ay kala yıllık olmak üzere iki rapor hazırlayıp TBMM'ne sunmalıdır.

KİT'lerin etkin denetim şeklinin kurulması bir başka deyişle denetiminin etkinliği; kârlılık, verimlilik ve etkililiğe doğrudan ve olumlu katkı yapması anlamına gelmektedir.

Son yıllarda yaşanan büyük çaptaki yolsuzluklar, yönetim kurulu üyelerinin ve genel müdürlerinin atanmasındaki izlenen yolları ve denetim kurullarının mevcut fonksiyonlarını tam olarak yerine getirip getirmediğini sorgular hale getirmiştir. Yolsuzlukların tırmanışa geçmesi, kamu malını korumakla görevli iki temel organın fonksiyonlarını tartışmaya açılmasını sağlamıştır. Bunlar yönetim ve denetim kuruludur. Denetçi bağımsızlığı önem kazanmaktadır. Yolsuzlukların önlenmesinde denetim kurullarının bağımsız bir şekilde görev yapmasının büyük önemi vardır. Denetim kurullarının bağımsızlaşması ve profesyonel olarak icra edilmesi, kamunun haklarının korunmasına katkıda bulunacaktır. Söz konusu katkı, denetçilerin bağımsız kalabilme derecelerine bağlı olarak artacaktır. Ülkemizdeki denetim kurulları çoğu zaman şekil unsurlarına uymak amacıyla oluşturulduğu bir gerçek (Kartal, <http://www.makalem.com/:1>) olup, bu uygulamaların sonuçlarının ortaya çıkardığı olumsuz etkileri en aza indirmek gayesi ile bu çerçeve belirlenmiştir.

vi. Genel Müdür ; Yönetim Kurulu Üyelerinin en az 2/3 (üçte iki) çoğunluğu ile, 2 (iki) yıllığına, kamu veya özel sektörde en az 10 (on) yıllık başarılı yöneticilik tecrübesi olanlar arasından atanacaktır. 2 (iki) yıl sonunda tekrardan atanabilecektir. Genel Müdür; Yönetim Kurulu üyesi olamayacak, ancak sınırları açıkça belirlenmek kaydıyla özelliğine göre oluşabilecek konularda karar alma sürecine dahil edilebilecektir.

Mevcut uygulamada, KİT yönetim kurulu başkanı ve genel müdür aynı kişi olmaktadır. Ayrıca iki genel müdür yardımcısı da yönetim kurulu üyesi olarak genel müdür ile beraber mesailerini genel müdürlük binasında icra etmektedirler. Diğer yönetim kurulu üyeleri ise teşebbüs merkezine ancak toplantıdan toplantıya gelmektedirler. Yönetim kurulunun gündemini, genel müdür oluşturmaktadır. Yönetim kurulunun, genel müdürün oluşturduğu gündemin teşebbüsün gerçek gündemi olup olmadığını araştırması veya sorgulaması uygulamada çok rastlanan bir şekil değildir. Genel müdür gündemde nelerin görüşülmesini istiyorsa, o konular görüşülmektedir. Yönetim kurullarınca alınan kararların sonuçlarının takibi ve değerlendirilmesi tamamen genel müdüre bırakılmış olmakla beraber yönetim, asli görevlerinin neredeyse tamamını genel müdüre “yetki devri” ile devretmiş durumdadır.

Yönetim kurulu üyelerinin mesailerini teşebbüs merkezine yapmaları ve genel müdürün yönetim kurulu üyelerinin dışından atanması ile teşebbüsün gerçek gündemi yönetim kurulunca bilinmiş olacaktır. Alınan kararların çıktılarını değerlendirmek ve gerekli önlemleri zamanında almak , sınırları açıkça belirlenmek şartıyla yapılabilecek “yetki devri”, etkin ve etkili yönetim için gerek duyulan ve başarıya ulaşmada, “ölçü” olarak alınmalıdır.

vii. Yönetim ve Denetim Kurulu üye ücretleri, atanacak kişilerin ve ailelerinin “Rahat Geçinebilecekleri Ücret” ilkesine göre belirlenmelidir.

Rahat geçinilebilecek ücret; atanacak üyenin oturduğu evin kendisine ait olabildiği, kullanacağı aracın en fazla 5 yaşında bir araç olup yine kendisine ait olabildiği, çocuklarının ise iyi bir üniversite eğitimi ve sonrasında iyi bir mesleğe yönelecek bir eğitim almaya yeterli olabileceği ve bunlara ilave olarak lükse kaçmayacak bir beslenme ihtiyacını gidermeye yetecek bir ücret olmalıdır. Yönetici, evi ve çocukları ile ilgili maddi anlamda problem yaşamamalıdır. Yöneticinin maddi anlamdaki sıkıntısı, “etkin ve etkili yönetim”i başarısızlığa götürebilecektir. Bu çerçevede yönetim ve denetim kurulu üyelik ücretleri, Ülkemiz şartlarına göre ; en yüksek devlet memuru maaşının 3 (üç) katından fazla, Genel Müdürün maaşı ise, Yönetim Kurulu üye ücretinin ½ (yarısı)sinden aşağı olmamalıdır.

viii. Yönetim ve Denetim Kurulu üyeleri ile Genel Müdürün dışındaki, çalışan ve teşebbüsün amaç ve faaliyetlerini gerçekleştirmesinde çok önemli katkısı olan idari ve teknik personelin ücretleri ise; “geçinmeye” yönelik olmalıdır. Yükselme ve yer değiştirme işlemlerinde liyakat , ehliyet , tecrübe gibi objektif kriterlere göre hareket edilmelidir.

ix. Yönetim ve Denetim Kurulu üyeleri ile Genel Müdürün seçilme, atanma ve ücret politikasının bu çerçevede oluşturulması ile;

- Yönetim ve Denetim Kurulu üyelerinin yetki, sorumluluk ve teşebbüsün hedef ve faaliyetlerini gerçekleştirmesine uygun olarak ücretin verilmesi; başta yolsuzluk olmak üzere suiistimal, usulsüzlük ve rüşvet gibi teşebbüsün zararına sebep olacak etmenlerin ortadan kaldırılmasına çok önemli katkı sağlayabilecektir.
- KİT yönetimlerinin atanmasında, siyasal otoritenin etkisinin tek belirleyici olması; teşebbüslerin kârlılık, verimlilik ve etkin yönetimi ile doğrudan doğruya etki edecek niteliktedir. Bu şekilde atamalar sonucunda, teşebbüsün amaçları ikinci plana itilmekte ve yönetimler belli bir zaman sonra bulundukları mevkileri koruma ve daha uzun süre görev yapabilme çabasına girmektedirler. Bu ise etkin ve etkili yönetime engel teşkil etmektedir. Atamalarda siyasal tercihin etkisinin azaltılması ile başarı ve performans kriteri getirilmiş olacaktır
- Atamayı yapacak merci ile atanacaklar arasındaki, arkadaşlık, akrabalık veya diğer çıkar ilişkilerinin yerine objektif kriterler getirilmesi hedeflenmektedir.
- İyi yapılandırılmış ve şeffaf süreçler oluşturularak, Yönetim Kurullarının sorumluluklarını yerine getirmelerine olanak tanınmış ve Denetim Kurullarının bağımsızlıkları sağlanmış olabilecektir.

- Ücret düzenlemeleri, Kurumun uzun vadeli çıkarları ile örtüşecek nitelikte ve profesyoneller için belirlenen ücretler cazip ve yeterince motive edici olması amaçlanmıştır.
- Alım, satış ve stok politikalarında, yatırım kararlarının kriterlerinin belirlenmesinde, siyasal otoritenin etkisinin azalması ile oy kaygılı politikalar yerine teşebbüsün kuruluş amaçlarına ve kamu yararına uygun politikalar oluşturması sağlanmış olacaktır.
- Diğer personel olarak tanımlanabilecek idari ve teknik birimlerde çalışan personelin ücretlerinin; teşebbüsün ürettiği üründe suiistimale sebebiyet vermeyecek şekilde “tatmin edici bir düzeyde” yani; asgari geçim kriterleri belirlenip ve bunun üzerine çalışmaya teşvik edici prime dayalı ücret sisteminin oluşturulması ile teşebbüsün kârlılığı , verimliliği artacak etkin ve etkili yönetimin oluşmasında bir fonksiyon başarıyla kurulmuş olabilecektir.

x. Yönetim kurulları, sahiplik haklarını kullanan birimin belirlediği amaçlar doğrultusunda, yönetimin izlenmesi ve stratejik yönlendirme fonksiyonlarını yerine getirmesi sağlanmış olacaktır.

xi. Yönetim kurulları gerektiğinde, özellikle risk yönetimi ve çalışanların ücretlendirilmesi konularındaki işlevlerini yerine getirmek üzere, yönetim kuruluna yardımcı olacak uzmanlık komiteleri kurmaya yetkili olmalıdır.

II) EBK’nın sektörde, düzenleyici ve destekleyici görevi yapabilmesi, tekelleşmenin önüne geçecek adımlar atabilmesi , oligopol piyasaların oluşmasını engelleyecek yapıda faaliyetlerin oluşmasını sağlayabilmesi, Devlet Hazinesine olan yükün minimize edilmesi ve verimli çalışabilmesi için; kırmızı et’te kapasite kullanım oranının % 30’un ve beyaz et’te ise % 50’in altına düşmemesi gerekmektedir.

Kırmızı et’te % 35 kapasite ile yaklaşık 28 bin ton, beyaz et’te % 50 kapasite ile yaklaşık 4 bin 500 ton üretim anlamına gelmekte olup, Ülkemiz et tüketim piyasasındaki, kırmızı et’te % 6,73’lük , beyaz et’te ise % 0,54’lük bir pazar payı anlamına gelmektedir.

Kamu kuruluğu olarak EBK'nın dolayısıyla Devletin, et sektöründeki yaklaşık % 6-7'lik pazar payına sahip olarak faaliyette bulunması ve % 93'lük pazarın özel sektörün kontrolü altında olması anlamına gelmektedir. Bu yapının, “Serbest Piyasa Ekonomisi” nin işleyişini bozacak bir yapı olması mümkün gözükmemektedir. % 6-7'lik bir Devlet kontrolü “Özel Teşebbüs” ünde, güvencesi olabileceğı ve “Serbest Piyasa Ekonomisi”nin işleyişine pozitif katkı sağlayacağı söylenebilir.

III) Üretim arzının fazla olduğı durumda; üreticiyi korumak, piyasadaki ürün arzının düşük olduğı durumda ise nihai tüketiciyi koruyabilmek için Yönetim kurulu; gerek alım, gerekse satış fiyatlarını belirlerken, piyasa şartlarının gerektirdiğı duruma göre, üreticiden alım birim fiyatının belirlenmesinde ve tüketiciye ürünün sunulmasındaki satış birim fiyatının belirlenmesinde esnek bir karar mekanizmasına sahip olabilmelidir.

IV) KİT'lerin etkin ve etkili yönetimde personel sayısı ve yapısı önemli bir yere sahiptir. EBK'nın mevcut personel sayısı, fiili faaliyete göre yeterli ve hatta fazla olduğı dahi söylenebilir. Ancak nitelikli personel sayısı yeterli değildir. İşin özelliğine göre konusunda yetişmiş personele ihtiyaç vardır. Nitelikli personel yeterli düzeyde olmalı ve üretim kombinalarına dengeli olarak dağılmalıdır.

V) Yıllardır yapılan “İdame-Yenile-Tamamlama” yatırım politikasının terk edilerek ürün kalitesini artırmaya, ürünün çeşitlendirilmesine, katma değeri yüksek ve dönüşümü orta vadede geri dönecek nitelikteki modernisasyona ve otamasyona yönelik yatırımlara yönelinmelidir. Özellikle kayıt sistemine yönelik olarak, bilgi yönetim sistemleri yazılım programının alımına yönelik yatırımlar yapılmalıdır.

Bilginin sağlıklı tutulması, karar vericilere zamanında sunulması ve bilginin doğru olarak değerlendirilmesine yönelik bilgi kayıt sistemlerinin mevcudiyeti en etkin yönetim fonksiyonlarından biri olduğı kabul edilmektedir.

VI) İdari ve teknik birimlerde çalışan personelin; işe geliş ve gidişlerinde servis aracını kullanmaları , mesai saatleri içinde yemek ve çay servisinin olması, büro malzemelerinin yeni ve kullanışlı olması, üretim birimlerinde çalışan teknik personelin de kullanmış olduklara makine ve teçhizatın çağı uygun olması, bilgisayar kullanma

imkanlarının serbest olması, bilgi ve tecrübenin artırılması için gerek yurt içi gerekse yurt dışı eğitim ve seminerlere katılma imkanlarının olması, görüş, düşünce ve projelerini yönetim kuruluna kolayca sunabilmeleri, KİT'lerin etkin ve etkili yönetimi için yapılması gerekli çalışmalar olduğunu söyleyebiliriz.

3.3.4. Yeniden Yapılanarak Hukuki ve İdari Yapısı Güçlenmiş Bir EBK'nın Serbest Piyasa Koşullarında Sektöre Katkıları

Yeni yönetim modeli ile güçlenmiş bir yapı, EBK'da gerçekleşmesi durumunda, sektörde düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlenebilir ve serbest piyasa kuralları içerisinde sektörde tam rekabet koşullarının tesisine katkı yaparak tekelleşmenin önüne geçebilecek ve besiciler, nihai tüketiciler, kamu maliyesi ve pazardaki rakipler ile sektörde regülasyon görevini yürütecektir.

Sektörde genel anlamda dört unsur vardır. EBK, hayvancılık sektörünün bir emniyet sübabıdır.. Şöyle ki;

İlk unsur, besicilerdir. EBK; Besicilerin yetiştirmiş oldukları hayvanları, besicinin girdi maliyetlerini gözardı etmeden ve belirli bir yüzde kar ilavesiyle tesbit edilen bir fiyattan alarak, üreticiyi koruyan bir alım fiyat politikasına göre hareket etmektedir. Böylece, besicinin malını satmak için çıktığı pazarda tekelleşmeye engel olmaktadır.

İkinci unsur, nihai tüketici yani halktır. Nihai tüketici, insan beslenmesinin en önemli maddesi olan et ihtiyacını gidermek için çıkmış olduğu pazarda öncelikli olarak, sağlıklı ürün tercih etmekte, sağlıklı ürünü ise; güvendiği yerden temin etmeyi , kaliteli olmasını ve gelirin göre bir fiyat'tan almak için çabalamaktadır. EBK burada halk sağlığı ve nihai tüketicinin gelir düzeyine göre satış fiyatını oluşturmakta ve karlılık ilkesini nihai tüketicinin sağlığına ve gelir düzeyine tercih edilmektedir. Ve özel teşebbüsün olası bir fiyat kartelini bir başka ifadeyle oligopol piyasanın oluşmasına engel olmaya çalışmaktadır.

Üçüncü unsur, kamu maliyesidir. Et ihtiyacını 4734 sayılı Kamu İhale Yasasına göre temin etmekle zorunlu olan, başta Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Üniversiteler, Hastaneler ve diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları

sözkonusu yasa kapsamında temin edecekleri et alımları neticesindeki ödemeleri gereken paraları, Türkiye bütçesinden yani kamu hazinesinden alarak ilgili yüklenici firmalara ödeme yapmaktadırlar. EBK, ihale birim fiyatını oluştururken, besiciden aldığı birim fiyatın -duruma göre- çok az üzerinde bir fiyat oluşturarak ihalelere girmektedir. Söz konusu ihalelerde olası bir anlaşarak oluşturulacak yüksek bir fiyatın oluşmasını engelleyerek, kamu hazinesinden fazla nakdin çıkmasının önüne geçmektedir.

Dördüncü unsur, hem alım hem de satış pazarındaki rakipler yani özel teşebbüstür. Türkiye İstatistik Kurumu (TUIK) verilerine göre, Ülkemizde kırmızı et'te yıllık yaklaşık 400- 500 bin ton üretim gerçekleşmekte , gayri resmi verilere göre ise yaklaşık 1 milyon ton kırmızı et üretimi yapılmaktadır. EBK satış programı yaparken, son beş yılın (2003-2007) verilerine bakıldığında 20-30 bin ton'luk bir pazar hedeflemiş, bu hedefin gerçekleşmesi ise ortalama 12 bin ton'luk bir pazara et satmıştır. Genel et tüketimine EBK'nın satış rakamı oranlandığında –TUIK verileri bazında- pazarda payı % 2-3'tür. Serbest piyasa ekonomisinin yapısı dikkate alındığında, pazarda payı % 2-3 seviyelerinde bir devlet kurumunun “piyasanın işleyişini bozduğu” , “devletin bu sektörden elini eteğini çekmesi gerektiği” şeklindeki görüşlerin çok anlamlı olmadığı görülebilir.

Yukarıda sayılan dört unsur ve bu unsurlar ile Et ve Balık Kurumunun faaliyet ve serbest piyasa ekonomisinin genel işleyişini, etkin ve etkili yönetim anlayışı ile oluşturulacak yönetim modeli ile daha sağlıklı bir yapıya kavuşmuş olacaktır.

Pazar ekonomisinin başarısı için devletin “görünür eli”ne mutlaka gerek vardır (Aktan, <http://canaktan.org.>: 8). Mustafa Kemal Atatürk'ün “Kesin zaruriyet olmadıkça piyasalara karışılmaz.-piyasa ekonomisi esastır- Ama hiçbir piyasa da başıboş değildir.” (Aktan, Ekonomik Anayasa Paneli, 1996: 14), sözü piyasa ekonomisinde devletin yerini ve sınırlarını çizen çok anlamlı bir tanımlamadır.

Serbest piyasa ekonomisi içerisinde devletin “görünür eli” ilkesinin uygulayıcısı ve “hiçbir piyasa başıboş değildir” şeklindeki Atatürk'ün sözünün hayvancılık sektöründeki ismi Et ve Balık Kurumu olduğu görülmektedir.

SONUÇ

İnsanoğlunun varlığı devam ettiği sürece, mal ve hizmet üretimi de hiçbir kuşku olmaksızın devam edecektir. İhtiyaçların mal ve hizmet üretimi suretiyle karşılanması, işletme ve işletmecilik faaliyetlerinin gelişerek büyümesine neden olmuştur. İnsanoğlu, toplum hayatına uyumlu olarak yaratılmıştır. Bu yaratılış ve yaratılıştaki devamlılık toplumların oluşmasını netice vermiş ve sonuç itibarıyla toplumu oluşturan bireylerin örgütlenme oluşumları en genel ifadeyle Devletleri ortaya çıkartmıştır.

Devletin varlığı, bireylerin ve toplumların ihtiyaçlarının karşılanması ve sürekli gelişmenin olabilmesi için her türlü düzenlemeleri, Devlet eliyle yapma gerekliliğini zorunlu kılmıştır. Bu düzenlemelerde, İnsanoğlunun yaratılışına uygun olarak iki temel felsefenin korunmasına özen gösterilmiştir. Devlette beka, bireyde refah. Beka ve refah felsefesi, Devletin tüm iş ve işlemlerde, yerinin nerede olması gerektiğini belirleyici en önemli unsurlardır. Gelişmişlik, az gelişmişlik ve geri kalmışlık, bu iki unsurun etkin bir şekilde kullanılması veya kullanılamaması neticesinde oluşmuştur. Birey refahına hizmet etmede etkin ve verimli olan Devletler, tüm gelişme ve değişim süreçlerini başarıyla tamamlayarak bilgi ve teknolojiyi kullanarak uzay çağına yelken açmışlardır. Tüm bu gelişmeler globalleşme ve küreselleşmeyle tanışmamıza neden olmuştur.

Neredeyse tüm sınırların ortadan kaldırılması ve özgürlüklerin entegrasyonu şeklinde tanımlanabilecek küreselleşme; Devletlerin varlıklarını ve bireylerin refahını tehdit etme sınırına gelmiş, “Tek Gücün”, “Kıta Devletlerinin” ve “Güçlü Olanın Haklı Olduğu” birey ve toplumların tüm yeryüzüne hakim olacağı, bir düzen şekline girmeye başlamıştır.

Küresel dünyada, devletlerin bekası ve toplumların refahı; ancak, “çağdaş devlet - modern toplum” anlayışının korunmasıyla olabilir. Devlet, büyümeyi ve refahı sağlayacak bir düzen çerçevesinde ekonomide yerini almalı ve bu alanda boşluk doğmasına asla izin vermemelidir.

Günümüzde devletler, serbest piyasa ekonomisi içinde, iktisadi varlıklarını devam ettirmelidirler. Ekonominin içinde, sınırları iyi çizilmiş iktisadi bir aktör olarak faaliyet gösteremeyen devletler; kamu yararını bir başka ifadeyle, toplumun refahını sürekli kılmada ve istikrarı sağlamakta, zorluklarla karşılaşmaları muhtemeldir.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, günümüzdeki yapısı ile, Devletin kamu yararını bir başka ifadeyle, toplumun refahını sürekli kılmada ve istikrarı sağlamakta, etkin ve verimli bir araç olacak yapıdan uzaklaşmış olması KİT'lerin varlığını ortadan kaldırmaya bir gerekçe olmamalıdır.

Bu genel tespitten sonra Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yürüttüğü görev, fonksiyon, güç ve yetkilerinin getirdiği yükten kurtulmak için özel sektöre devri anlamındaki özelleştirme uygulamaları devletin fonksiyonlarına son verilmeden yapılması gerekli yeniden yapılandırma adımlarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

Sektör bazında yapılacak çalışmalar neticesinde her bir KİT'in ilgili alandaki faaliyetinin hacmi üst ve alt sınırlar belirlemek suretiyle açık bir şekilde belirlenmelidir. Bu üst ve alt sınırlar yüzde oranlama yöntemiyle yapılabileceği gibi kamu yararı ve sosyal fayda referanslarıyla da hareket edilebilir. Örneğin, ulaştırma sektöründe ilgili KİT'in % 10-20 işlem yapması öngörülebileceği gibi, madencilik sektöründe ise bu oran % 60-70 nispetinde belirlenebilir.

Mevcut durumda tüm KİT'ler, tek bir mevzuat düzenlemesi ile yönetilmektedir. Bu tek tip düzenlemeden vazgeçilerek, sektörün ve piyasaların oluşturduğu iş ve işlemlere göre her bir sektör için ayrı bir mevzuat düzenlemesi yapılmalıdır. Bir başka ifadeyle her bir KİT ayrı bir kanuni düzenleme ile faaliyet gösterecek duruma getirilmelidir. Personel çalıştırılması ve istihdama yönelik tüm iş ve işlemler de yapılacak düzenleme ile tek tip uygulama yerine farklı yapıdaki personel istihdam usul ve esasları getirilmelidir.

Hayvancılık sektöründe faaliyet gösteren Et ve Balık Kurumunda ise, yeniden yapılandırma çerçevesinde yapılabilecekleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

Devlet, diğer sektörlerde olduğu gibi hayvancılık sektöründe de, düzenleyici, düzen kurucu, kamu yararı felsefesine dayalı olarak ritim sağlayıcı görevini mutlaka serbest piyasanın içinde bir aktör olarak yerine getirmelidir. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin geçim kaynağında bir değişim olmadığı sürece hayvancılık neredeyse tek geçim kaynağı niteliğindedir. Et üretimi ve tüketim de vazgeçilmesi mümkün olmayan son derece önemli stratejik özelliği sahip bir üründür. Direkt olarak, insan ve hayvan sağlığı ön plandadır. EBK, devlet sektörü olarak mutlaka bu sektörde olmalıdır.

Ülkemizin ve sektörün özelliklerine göre ve geçmiş yıllardaki uygulamaların bir sonucu oluşturulacak bir tespit ve analiz neticesinde, EBK'nın sektördeki faaliyeti ve izlenecek istihdam politikalarını içeren bir Kanun çıkartılmalıdır. Bu kanun çerçevesinde çıkartılabilecek yönetmelik ve yönergeler ile faaliyet alanı açıkça çizilmelidir. Örneğin, EBK sektörde üstelendiği misyonu yerine getirmek için en az % 10 pazar payına sahip olmalı ve bu pay maksimum % 15 oranını geçmemelidir.

EBK'nın sektörde %10-15 oranında pazar payına sahip olması ve bu performansını sürekli ve istikrarlı bir yapı içinde devam ettirmesi, özel sektöründe istikrarlı faaliyet göstermesi ve hatta kendisini sürekli yenilemesine sebep olabilecektir. Çünkü, EBK özel sektör içinde bir pazar işlevini görebilecektir.

Ayrı bir Kanuni düzenleme ile tüm KİT'lerin sıkıntısı ve EBK'nın da sıkıntısı olan, siyasi baskı ve müdahale, istihdam politikasındaki yetkisizlik ve tüm kararlardaki özellikle yatırım kararlarındaki seçim ve önceliklerin verimsizliğinin önüne geçilmiş olunacaktır. Bir başka ifadeyle siyasi baskı ve müdahaleden uzak, istihdam politikasında etkin yönetim, yatırım kararlarında ve harcamalarında modernizasyon ve otomasyon yatırımları ile verimlilik yatırımları yapılacak olup kumu kaynakları israf edilmeyerek etkin kullanımı sağlanmış olacaktır.

EBK'nın yeniden yapılandırma çalışmaları ile öncelikleri tespit edilerek bu önceliklerin seçiminde bir entegrasyon olmalıdır. Bir ahenk, bir ritim, bir uyum tesis edilmelidir. Bunun önceliği ise Yönetim Kurulunun yeniden yapılandırılmasıyla başlamalıdır.

EBK'nın mevcut Ana Tüzüğünde: "... hayvancılık sektöründe düzenleyici ve destekleyici bir rol üstlenmesini temin etmek, piyasa ekonomisi kuralları içerisinde sektörde tam rekabet koşullarının tesisine katkı yaparak tekelleşmenin önüne geçmek, kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda kamu yararı da gözetilerek faaliyetlerini sürdürmek ve sermaye birikimine yardımcı olmaktır." Şeklinde görevi ve yetkileri belirlenmesine rağmen yukarıda sayılmaya çalışılan genel engeller ve engellemeler sayesinde görevini yerine getirememektedir.

Bunun en büyük nedeni KİT'lerin genel yönetim felsefesi ve tek tip bir düzenlemedir. Bu da göstermektedir ki Ana Statüde hangi görevi verirsiniz verin uygulayıcıların siyaset erkine bağılılıkları ve daha sonra oluşan veya oluşmuş diğer maliyet artırıcı ve fonksiyonel olmayan uygulamalar neticesinde kârlı, verimli ve kamu yararı felsefesine göre faaliyet gösterememektedir.

Sonuçta EBK'ya ait yeni bir Kanuni düzenleme yapıldığı takdirde, kârlılık, verimlilik ve kamu yararı felsefesiyle oluşturulacak etkin ve etkili bir yeni yönetimin oluşması durumunda, sektörde kendisine yakışanı ve bekleneni yapacak, sektörün diğer aktörlerine de öncülük edecek ve kamu maliyesine yükü en aza inebilecektir. Bu çerçevede yapılacak düzenlemeler ile, orta vadede EBK'yı zarar eden bir kurum yerine kamu yararı felsefesi içerisinde kâr'a geçebilecek bir yapıya kavuşturulabilir.

EKLER

EK 1. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, EBK, 2005 Yılı Raporu, IV sayfası

Yüksek Denetleme Kurulu

IV

Toplu bilgiler	Ölçü	2001	2002	2003	2004	2005	Son iki yıl farkı	Artış veya azalış %
Sermaye	Bin YTL	160.000	160.000	300.000	300.000	300.000	-	-
Ödenmiş sermaye	"	145.771	160.000	231.125	269.995	300.000	30.005	11
Sermaye olumsuz farkı	"	-	-	1.046.972	1.225.568		(1.225.568)	(100)
Öz kaynaklar	"	-	10.410	57.166	63.791	55.087	(8.704)	(15)
Yabancı kaynaklar	"	54.983	29.915	26.792	9.415	9.822	407	4
Yab.kay.sir.oden zar.	"	14.256	-	-	-	-		
Finansman gid.	"	5.795	1.596	1.226				
Maddi dur.var. (Ed.değ.)	"	17.273	26.649	81.327	78.320	68.188	(10.132)	(13)
Maddi dur.var. Bir.amort.	"	7.815	12.369	31.228	29.464	26.640	(2.824)	(10)
Yatırımlar için yapılan nakdi ödemeler.	Bin YTL	1.592	566	97	488	660	172	35
Yatırımlarına gerçekleştirme oranı (nakdi)	%	91	100	3	90	16	(74)	(81)
İştiraklere ödenen sermaye	YTL	105.924	109.363	49.999	49.999		(49.999)	(100)
İştirakler temettü gelirler	"		304	-	-			
Başlıca alım miktarı	Ton	43.161	49.792	28.798	14.765	10.504	(4.261)	(29)
Tüm alım tutarı	Bin YTL	102.032	163.230	160.546	104.115	72.632	(31.483)	(30)
Başlıca üretim miktarı (Göv.et.beyaz et dahil)	Ton	36.832	42.476	25.394	13.044	9.185	(3.859)	(30)
Tüm üretim tutarı (Üretim maliyeti)	Bin YTL	127.533	190.429	199.784	129.179	95.583	(33.596)	(26)
Üretim kapasitesi (Gövde etler)	Ton	122.250	136.250	110.098	98.375	78.000	(20.375)	(21)
Kapasiteden yararlanma oranı	%	30	31	23	13	12	(1)	(11)
Başlıca satış miktarı (Gövde, parça,konatlı)	Ton	33.509	45.707	24.064	13.563	10.161	(3.402)	(25)
Net satış tutarı	Bin YTL	122.615	202.097	149.276	116.627	87.209	(29.418)	(25)
Stoklar								
-İlk madde ve malzeme.	Bin YTL	755	1.029	839	763	855	92	12
-Mamuller	Bin YTL	14.717	5.277	15.278	13.588	6.210	(7.378)	(54)
-Diğer Stoklar	Bin YTL	117	140	376	402	804	402	100
Memur (ortalama)	Kişi	114	109	77	72	60	(12)	(17)
Sözleşmeli (ortalama)	Kişi	387	370	251	229	185	(44)	(19)
İççi (ortalama)	Kişi	1.620	1.535	1.172	1.045	817	(228)	(22)
Personel için yapılan tüm giderler	Bin YTL	23.381	34.957	44.688	35.218	26.839	(8.379)	(24)
Cari yıla ilişkin:								
- Memurlar için yapılan giderler	Bin YTL	1.590	2.611	2.917	2.223	2.174	(49)	(02)
- Memur başına aylık ortalama giderler	YTL	1.162	1.996	3.158	2.807	3.020	213	08
- Sözleşmeli için yapılan giderler	Bin YTL	3.451	4.769	5.238	4.548	3.799	(749)	(16)
- Sözleşmeli başına aylık ortalama gider	YTL	743	1.074	1.739	1.814	1.789	(25)	(01)
- İşçiler için yapılan giderler	Bin YTL	18.339	23.155	25.835	28.121	20.712	(7.409)	(26)
- İşçi başına aylık ortalama gider	YTL	943	1.257	1.837	2.163	2.193	30	01
Dönem kârına ilişkin vergi ve diğer yasal yükümlülükler	Bin YTL	-	-	-	-	-	-	-
Tahakkuk eden vergiler	Bin YTL	7.172	12.407	8.782	7.102	4.834	(2.268)	(32)
GSYH'ya katkı (iretici fiat.)	Bin YTL	24.085	15.884	(13.540)	7.256	3.203	(4.053)	(56)
GSYH'ya katkı (alıcı fiat.)	Bin YTL	24.085	15.884	(13.540)	7.256	3.023	(4.233)	(58)
GSMH'ya katkı alıcı fiyatlarıyla	Bin YTL	24.085	15.884	(13.540)	7.256	3.203	(4.053)	(56)
Faaliyet kârı (Öz.kay.yön.)	%	-	-	-	-	-	-	-
Mali kâr (Öz.kay.yön.)	%	-	11	-	-	-	-	-
İkinci kâr	%	-	7	-	-	-	-	-
Zararlık	%	-	-	72	44	63	(21)	(48)
Faaliyet zararı	Bin YTL	891	14.962	47.587	23.880	25.964	2.084	09
Dönem net kâr (zararı)	Bin YTL	(3.805)	1.143	(61.782)	(42.172)	(38.701)	3.471	(08)
Bilanço zararı	Bin YTL	165.733	164.990	1.226.331	1.395.748	212.459	1.183.289	85

EK 2. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, EBK, 2006 Yılı Raporu, III sayfası

Yüksek Denetleme Kurulu

III

(Bin/Baş)

Yıllar	Sığır	Koyun	Keçi	Manda	Toplam	Tavuk
1997	11.185	30.238	8.376	194	49.993	166.273
1998	11.031	29.435	8.057	176	48.699	236.997
1999	11.054	30.256	7.774	165	49.249	239.748
2000	10.761	28.492	7.201	146	46.600	258.168
2001	10.548	26.972	7.022	138	44.680	217.575
2002	9.804	25.174	6.780	121	41.879	245.776
2003	9.789	25.431	6.772	113	41.992	277.533
2004	10.069	25.201	6.610	104	41.984	296.879
2005	10.526	25.304	6.517	105	42.452	317.496

*2006 yılı verileri mevcut değildir.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılabacağı üzere; 1997-2005 döneminde sığırda % 6, koyunda % 16.4, keçide %22 oranında azalma olurken, tavukta %91 oranında artış meydana gelmiştir.

Hayvan sayısı azalmakla birlikte; ıslah çalışmaları sonucu kültür ırkı ve melez hayvan sayısındaki ve karkas ağırlığındaki artış nedeniyle hayvansal üretim miktarı artış göstermiştir.

DİE verilerine göre, küçükbaş ve büyükbaş et üretimi yıllar itibariyle aşağıda gösterilmiştir. 2006 yılına ilişkin veriler oluşmamıştır.

(Bin Ton)

Yıllar	Kırmızı et	Beyaz et
1997	517	471
1998	533	487
1999	511	597
2000	491	643
2001	436	615
2002	421	696
2003	367	872
2004	447	1045
2005	409	937

EK 3. EBK BİLANÇO Verilerine Göre Toplu Bilgiler Tablosu



ET ve BALIK KURUMUNUN BİLANÇO VERİLERİNE GÖRE TOPLU BİLGİLER TABLOSU

Ek-3

	Milyar/Bin YTL					
	2001 Yılı	2002 Yılı	2003 Yılı	2004 Yılı	2005 Yılı	2006 Yılı
Personel Giderleri	23.381	29.133	32.252	28.552	25.537	25.639
İşletme Giderleri	10.848	19.971	19.800	15.025	13.765	16.632
Toplam Masraf BÜTÇESİ	34.229	49.104	52.052	43.577	39.302	42.271
Yatırım Harcaması (**)	1.592	565	98	474	641	3.771
G. Sığır Alım Baş Adedi	109.646	165.104	92.066	54.861	43.991	33.000
G. Sığır Alım Miktarı (Ton)	29.000	31.145	21.405	13.300	9.030	6.488
G. Sığır Alım Birim Fiyatı	2,76	4,08	6,50	6,87	6,83	7,40
G. Manda Alım Baş Adedi	79	39	35	50	59	83
G. Manda Alım Miktarı (Ton)	16	8	6	9	12	16
G. Manda Alım Birim Fiyatı (YTL)	2,40	2,98	6,28	5,98	6,46	6,61
G. Koyun Alım Baş Adedi	16.220	4.645	12.168	12.056	945	979
G. Koyun Alım Miktarı (Ton)	460	132	354	305	26	27
G. Koyun Kuzu Alım Birim Fiyatı (YTL)	2,72	5,04	6,33	6,36	6,65	6,52
G. Kuzu Alım Baş Adedi	5.476	1.568	656	25		1.342
G. Kuzu Alım Miktarı (Ton)	91	28	12	0		29
G. Kuzu Alım Birim Fiyatı (YTL)	3,13	5,53	8,47	9,50		8,04
G. Tavuk Alım Baş Adedi	6.298.137	8.522.984	3.289.103	264.651	443.848	2.264.733
G. Tavuk Alım Miktarı (Ton)	12.263	16.787	6.579	545	908	4.585
G. Tavuk Alım Birim Fiyatı (YTL)	0,97	1,35	1,52	1,63	1,64	1,50
G. Sığır Üretim Miktarı/Ton	26.865	29.261	19.979	12.620	8.442	6.051
G. Manda Üretim Miktarı/Ton	15	8	6	9	11	16
G. Koyun Üretim Miktarı/Ton	374	105	287	250	21	23
G. Kuzu Üretim Miktarı/Ton	82	24	11	0,3		24
G. Tavuk Üretim Miktarı/Ton	9.497	13.078	5.112	424	710	3.638
TOPLAM (Kırmızı Et) (Ton)	27.336	29.398	20.283	12.879	8.474	6.114
TOPLAM (Beyaz Et) (Ton)	9.497	13.078	5.112	424	710	3.638
Mezruh Alımlar (Kırmızı Et+ Beyaz Et) Ton	885	1.084	128	605	528	1.797
Pratik Kapasite (Kırmızı Et) (Ton)	118.250	118.250	104.250	98.375	69.000	69.000
Pratik Kapasite (Kırmızı Et) (%)	% 23	% 25	% 19	% 13	% 12	% 9
Pratik Kapasite (Beyaz Et) (Ton)	13.500	13.500	13.500	13.500	9.000	9.000
Pratik Kapasite (Beyaz Et) (%)	% 70	% 97	% 38	% 3	% 8	% 40
G. Sığır Satış Miktarı (Ton)	19.853	29.311	16.089	11.034	8.283	6.514
G. Sığır Üretim Birim Maliyeti	3,24	4,52	7,46	8,30	8,67	9,48
G. Sığır Stok Birim Maliyeti	3,30	4,46	7,54	8,38	8,88	9,32
G. Sığır Satış Birim Maliyeti	3,64	4,82	8,47	9,19	10,17	11,15
G. Sığır Satış Birim Fiyatı	3,74	4,46	5,78	8,01	7,94	7,47
G. Tavuk Satış Miktarı	8.150	10.842	4.689	216	332	2.437
G. Tavuk Üretim Birim Maliyeti	1,72	2,28	3,27	4,11	4,26	3,26
G. Tavuk Stok Birim Maliyeti	1,76	2,35	3,31	4,10	4,39	3,53
G. Tavuk Satış Birim Maliyeti	1,95	2,59	3,65	6,36	4,88	3,96
G. Tavuk Satış Birim Fiyatı	1,73	2,31	2,64	2,62	2,66	2,46
G. Sığır Faaliyet Zaranı	2.042	-10.484	-36.362	-13.068	-18.472	-23.977
G. Tavuk Faaliyet Zaranı	-1.833	-3.038	-4.705	-6.294	-4.727	-4.904
Diğer Faaliyet Zaranı	-1.100	-1.441	-6.520	-4.518	-2.765	-5.567
Faaliyet Kar/Zararı	-891	-14.963	-47.587	-23.880	-25.964	-34.448
G. Sığır Üretiminde 1 Kg İsabet Eden Personel Gideri	0,00	0,00	0,00	1,23	1,60	2,04
G. Tavuk Üretiminde 1 Kg İsabet Eden Personel Gideri	0,00	0,00	0,00	2,18	1,56	1,45
Alacak Devir Hızı <u>Günlük</u>	23	28	14	10	23	24
Stok Devir Hızı <u>Günlük</u>	32	19	21	42	37	45
Dönem Kar/Zararı	-3.805	1.143	-61.782	-42.172	-38.701	-38.551
Personel Sayısı	2.121	1.990	1.500	1.184	1.024	1.060
Finansman Kaynağı	11.200 (*)	21.328 (*)	66.737 (*)	38.870 (*)	30.004 (*)	31.500 (**)

(*) Özelleştirme İdaresinden aktarılan kaynak
 (**) Hazine Müsteşarlığından aktarılan kaynak

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

AKAL Zühal, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Performans Kavramları ve Yönetimi**, Milli Prodüktivite Merkezi, Ankara, 2003

AKALIN Güneri, **KİT Ekonomisi, KİT'ler, Reformları, Alternatifleri ve Özelleştirilmeleri**, Esbank, Yeniçağ Basın Yayın, Ankara, 1990.

AKALIN Güneri, **KİT'lerde Etkinlik Sorunları**, A.Ü.S.B.F. ve Basın Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara, 1983.

AKAT İlter - BUDAK Gönül - BUDAK Gülay , **İşletme Yönetimi**, İzmir, 1999.

AKDEMİR Ali , **İşletmeciliğin Temel Bilgileri**, Çanakkale, 2006.

AKTAN Çoşkun Can, **Ekonomik Anayasa Paneli**, TİSK yayınları no: 167, Ankara, 1996.

_____, **KİT Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi**, Türkiye İçin Bir Model ve Stratejik Planlama Önerisi, TİSK İnceleme yayınları 12, 1994.

AKTEPE Eyüp, **İşletmecilik Bilgileri**, Aydoğdu Ofset, Ankara, 2000.

ALTUĞ Duygu, **Örgütsel Davranış Toplam Kalite Yönetim Anlayışı içinde**, Haberal Vakfı, Ankara, 1997

AYTEK Bintuğ, **İşletme Yönetimi**, Ankara, 1983.

BAYRAKTAR Kadir ve ALTINÖZ Mehmet ve TUTAR Hasan, **Kamu-Özel Kesim Yapısı ve İlişkiler**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003.

CEMALCILAR İlhan - BAYAR Doğan - AŞKUN C. İnal - ALP-ÖZ Şan, **İşletmecilik Bilgisi**, Eskişehir, 1994.

CEVİZOĞLU Hulki, **Özelleştirme**, Beyaz Yayınları, İstanbul, 1988.

DİNÇER Ömer, **Sosyal Bilimler Ansiklopedisi**, Risale Basın Yayın, İstanbul, 1990.

DOĞAN Yahya, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir, 1993.

DURSUN Davut, **Sosyal Bilimler Ansiklopedisi**, Risale Basın Yayın, İstanbul, 1990.

EKREN Nazım, **Sosyal Bilimler Ansiklopedisi**, Risale Basın Yayın, İstanbul, 1990.

EREN Erol, **Yönetim ve Organizasyon**, İstanbul, 1998.

GÖZÜBÜYÜK A.Şeref, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.

HAMİTOĞULLARI Beşir, **Çağdaş İktisadi Sistemler**, Ankara, 1978.

İNAN Reşat, **Genel Ekonomi**, İstanbul, 1974.

KARALAR Rıdvan, **Yönetim Ekonomisi**, Eskişehir, 2004.

_____, **Genel İşletme**, Eskişehir, 2005.

KILAÇAY Özden, **Ekonomik Yapıda Değişim, Türkiye'de Serbest Piyasa Ekonomisi**, Betaş, İstanbul, 2004.

KILIÇBAY Ahmet, **Türk Ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1992.

_____, **Türkiye'de Piyasa Ekonomisi**, İstanbul Üniversitesi İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1985

ÖÇAL Tezer - ÇOLAK Ö.Faruk - ÇERMİKLİ Hakan - TOGAY Selahattin, **İktisat**, 1997.

ÖZ-ALP Şan - TİMUR Necdet - KOÇEL Tamer - GEYLAN Ramazan - ODABAŞI Yavuz, **Genel İşletme**, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 1996.

Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı: 26.08.2005 tarih 2005/104 sayılı karar, gerekçe eki.

PARLAK Bekir ve SOBACI Zahid, **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler**, Alfa Aktüel, 2005.

SAHİLLİOĞLU Halil, **İktisat Tarihi**, İstanbul, 1989.

SÖNMEZ Sinan, **Kamu Ekonomisi Teorisi**, Ankara,1987.

ŞAMILOĞLU Famil, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye'nin Finansal Kaynak Sorunu**, Ankara, 2002.

T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **EBK, 1988 yılı Raporu**.

T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **EBK,1994 yılı Raporu**.

TALAS Cahit, **Ekonomik Sistemler**, Ankara, 1977.

TOKAY Hayri, **İşletme İktisadı**, Güzel Sanatlar Matbaası, Ankara, 1963.

TOKGÖZ Erdinç, **Türkiye Ekonomisi**, Sektörel Analiz, Türkiye İktisadi Gelişme Tarihinin Ana Çizgileri, Ankara, 2001.

TOPRAK Metin - DEMİR Ömer - DOĞANLAR Murat - DÖNEK Ekrem - ACAR Mustafa - AÇIKGÖZ Ömer, **Küreselleşen Dünyada Türkiye Ekonomisi Serbest Piyasa Devriminin Serüveni**, Ankara, 2001.

TÜSİAD, **OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi**, Nisan, 2006.

UYSAL Doğan, **Türkiye’de Piyasa Ekonomisi ve Ekonomik Özgürlükler**, Çizgi Kitabevi, Konya,2004.

YAYLA Atilla, **Devletçi Zihniyet ve Piyasa Ekonomisi**, Ankara, 2001.

YILDIRIM Nesrin, **Serbest Piyasa Ekonomisi Hakkında Genel Bilgiler**, Ankara, 2001.

ZENGİNGÖNÜL Oğul, **Yoksulluk, Gelişmişlik ve İşgücü Piyasaları Ekseninde Küreselleşme**, Adres Yayınları, İzmir, 2004

DERGİ VE MAKALELER

AKYILDIZ Hüseyin, “Temel Dinamikleri ve Çelişkileriyle Üretim ve Bölüşüm Süreci”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Sayı:4, Cilt:19, Ankara, 2005.

AYDOĞAN İsmail, Erciyes Üniversitesi, **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı : 13, yıl :2002.

ERTEK Tümay, “Mikro Ekonomiye Giriş”, Basından Örneklerle, Ekim,2005.

ERTEK Tümay, “Mikro Ekonomiye Giriş”, Basından örneklerle, Ekim,2005, Cansen, Ege, **Hürriyet**, 17 ekim 2001.

ÖREN Kenan - ERDEM Bilal - KAPLAN Metin, “Örgütsel Kültürün İşgücü Verimliliğine Etkisi”, **Kamu-İş, İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Sayı:2, Cilt: 8, Ankara, 2005.

ULUSOY Ahmet ve CURAL Mehmet, Üretim Ve İstihdam Politikaları Yeniden Yapılandırılmalı, **Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Sayı:1-2, Cilt:19, Ankara, 2004.

DİĞER KAYNAKLAR

ARAL Sadi ve CEVGER Yavuz, **Türkiye’de Cumhuriyet’ten Günümüze İzlenen Hayvancılık Politikaları**, Türkiye – 2000 Hayvancılık Kongresi, Birinci Bildiri.

BİLGİÇ Veysel K - GÖKSU Turgut, **Kamuda İyi Yönetişim**, Türkiye 2004 İktisat Kongresi, 5-9 Mayıs, İzmir,2004.

TOSUN Ertan, **Türkiye’de “Kamu Kesimi Ve Özel Kesim” Ayırımının Normatif ve Reel Planda Önemi Ve Sınırları**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu Ankara,1996.

İNTERNET KAYNAKLARI

AKIN Bahadır, **21.Yüzyılın Eşiğinde Küreselleşme ve Küresel İşlemeler**,
http://www.bilgiyönetimi.org/cm/pages/mkl_gos. 24.11.2007

AKTAN Coşkun Can, **Pazarın “Görünmez El”ine karşı Devletin “Görünür El”i**,
<http://canaktan.org/> 24.11.2007.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Raporu, 2002. <http://www.ydk.gov.tr>
05 Kasım 2007

Dokuzuncu Kalkınma Planı: **Kamuda İyi Yönetişim, Özel İhtisas Raporu,**
<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik674.pdf>. 20.10.2007.

GÜZELSARI Selime, **Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları,** <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr>. 24 Mart 2007.

<http://istanbul.indymedia.org/news>. 30.06.20007.

<http://baskent.edu.tr/gurayk>. 27.03. 2007

<http://idari.cu.edu.tr/igunes/kamu/devlet.htm>.4.11.2007

<http://tr.wikipedia.org/wiki/halk>.4.11.2007

<http://tr.wikipedia.org/wiki/kapitalizm>. 27.11.2007.

<http://www.bilgilik.com/ekonomi/kavramlar>. 12 .11. 2007.

<http://www.ebk.gov.tr>. 15.11.2007

[http://www.ekodialog.com/temel kavramlar](http://www.ekodialog.com/temel_kavramlar). 27.11.2007.

<http://www.elazigmem.com>. 12 .11. 2007

<http://www.odevsel.com/bilim/1914/kapitalizm.html> 20.10.2007

http://www.sizinweb.com/felsefe/ekonomi/kapitalist_ekonomi.html. 18 .04.2007

KARTAL Haluk, **Denetim Kuralları ve Fonksiyonları,** <http://makalem.com.tr/>
24.11.2007

KARTAL Haluk, **Üst Yönetimlerin Rolü,** <http://makalem.com.tr/> 24.11.2007.

KAVİ Ersin, **İşletme Yönetimi ve Kültür,** www.geocits.com/ceteris_tr2/e_kavi.doc
24.11.2007

ÖZALP Ahmet, http://www.sevde.de/islam_Ans/K/kapitalizm.htm, 15.10.2007.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, Özel İhtisas Raporu**,
<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>. 20.04.2007.

T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **2002 yılı Raporu**, <http://ydk.gov.tr>.
05.11.2007

T.C.Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **1994 yılı Raporu**.<http://ydk.gov.tr>.
05.11.2007

TURBİTT Ken, **Etkin Yönetim İçin Bilgi Teknolojileri Ve Kurumsal Yönetişim**,
<http://makalem.com.tr/> 24.11.2007.

[www.ekodialog.com./](http://www.ekodialog.com/) temel kavramlar. 27.11.2007

www.tunjuargun.com/yazilar/patron_yonetici_lider.htm 5.12.2007

YILDIZ Elmas, **Kavramsal Düzeyde Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Olgularına Bir Bakış**, <http://paribus.tr.googlepages.com>. s.1/ 20.11.2007

YÜCE Mehmet, <http://www.isgucdergi.org>. 10 .02.2007.

DİZİN

1

1929 ekonomik krizi 47

2

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.....29, 75
233 sayılı KHK.....28, 29, 77, 80, 81, 84
24 Ocak Kararları v, xi, 27, 61, 62

3

399 sayılı KHK.....28, 80

A

Adam Smith.....43, 56
Ana Statü xii, 75, 79, 97

B

bırakınız yapınlar-bırakınız geçsinler.....48
Bilgi Teknolojileri 107
bireycilik.....51

C

CEO.....xiv, 72
Cumhuriyet.....24, 25, 27, 60, 61, 105

D

Denetim kurulu.....87
Devlet .. x, xiv, 3, 6, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 27,
28, 30, 32, 37, 51, 59, 60, 65, 69, 70, 75, 77, 80,
90, 91, 94, 96, 105
Devletçilik 24, 26

E

Ekonomi ix, x, 12, 13, 41, 43, 53, 103
Ekonomik sistemler 44, 45
Et ve Balık Kurumu.... iii, vi, viii, xiv, xvi, 74, 75, 77,
78, 79, 82, 93, 95
Etkililik.....ix, xii, 14, 15, 32, 65, 67, 107
Etkinlik.....ix, xi, 14, 15, 32, 66, 102, 107

G

Genel kurul 70
Girişimci 6, 32, 33, 49
Girişimcilik.....v, ix, 6, 7

H

Hayvancılık sektörü 95
Hizmet xiv, 11

İ

İktisat 2, 18, 23, 25, 38, 42, 56, 74, 103, 104, 105
İstihdam 105
İşletme ... i, iv, v, ix, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 11, 13, 16, 32, 77,
102, 103, 104, 106
İşletmecilik ix, 2, 5, 6, 17, 32, 102

K

Kamu iii, v, x, xi, xii, xiv, xvi, xvii, 11, 16, 17, 18, 20,
21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 32, 37, 59, 60, 62,
65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 76, 81, 91, 92, 95, 102,
103, 104, 105, 106, 107
Kamu İktisadi Teşebbüsleri . x, xvi, 22, 23, 29, 30, 60,
76, 81, 95, 103
Kamu kurumu 20
Kamu yararı 30
Kamu yönetimi xvi, 30, 65, 66
Kapitalist sistem 46, 47, 49, 50, 54
Kapitalizm 46, 47
Kâr 4, 9, 16, 18
Kârlılık.....16
Karma sistem 52
Kasaplık hayvan 75, 79
Keynesyen 19, 20, 30
KIT v, vi, x, xii, xiv, xvi, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 27,
28, 29, 30, 35, 36, 37, 38, 39, 60, 62, 63, 68, 75,
76, 77, 81, 82, 83, 87, 88, 89, 91, 92, 95, 96, 97,
102
Kültür 8, 103, 106
Küreselleşme 16, 17, 104, 105

L

liberalizm.....61

M

Makro 42
Mikro 37, 42, 105

Ö

Özel işletmeler 20
Özel mülkiyet 49, 52, 54
Özelleştirme... v, x, xii, xiv, 28, 32, 35, 37, 38, 39, 64,
76, 77, 78, 83, 102, 103

P

Piyasa ekonomisi . v, 44, 54, 56, 57, 60, 62, 63, 64, 78
Profesyonel yönetim 33

R

Refah devleti.....20
Rekabet.....32

S

Serbest piyasa	xvi, xvii, 39, 55, 58, 63, 93
Sosyalist sistem	47, 50, 51
Sosyalizm	50, 51, 53

T

Teşebbüs	xi, 6, 59, 91
----------------	---------------

Ü

Üretim.....	3, 4, 11, 20, 42, 44, 46, 49, 50, 55, 91, 104, 105
Üretkenlik	ix, 15

V

Verimlilik	v, ix, 13, 14, 15, 36, 107
------------------	----------------------------

Y

Yeni Kamu İşletmeciliği.....	x, 30, 31, 32, 106
Yeni yönetim modeli	92
Yönetici	ix, xiv, 9, 60, 88
Yönetim.....	iii, xi, xii, 7, 30, 36, 65, 68, 69, 71, 72, 80, 82, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 96, 102, 103, 104, 107
Yönetim kurulu.....	36, 68, 72, 86, 88, 91
YPK.....	xiv, 29, 77