

## KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE ÖRGÜTSEL İNOVASYON

**Çağatay TELLİ**

Planlama Uzmanı/Ekonomist,  
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı,

**Himmet PARMAKSIZ**

Planlama Uzmanı,  
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

**Yusuf Ziya TÜRK**

Planlama Uzmanı,  
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

### ÖZET

İdeolojik savaşın bir enstrümanı olarak kullanılagelen ve dolayısıyla inovasyondan çok statikliğin ve geri kalmış bir ekonomik düzenin bir sembolü olarak algılanan Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler), örgütsel yapılarını ve yönetim süreçlerini iyileştirmek suretiyle içsel bir inovasyon spirali üretebilirler ve nihayetinde özel sektör şirketleriyle başa baş bir üretkenlik ve performans düzeyini yakalayabilirler. Çalışmamızda, örgütsel inovasyonu geniş anlamda ele alarak şeffaflık, ihtisaslaşma ve insan kaynakları yönetiminin köhne zannedilen kurumları nasıl yenileyebildiğini göstermeye çalışacağız.

**Anahtar Kelimeler:** Örgütsel İnovasyon; Kamu İktisadi Teşebbüsleri; Şeffaflık; İhtisaslaşma; İnsan Kaynakları Yönetimi;

### ABSTRACT

State Economic Enterprises (SEEs), which long had been utilized as a tool of ideological clashes and thus had been perceived as a symbol of a static and backward economic system rather than an innovative one, could generate an endogenous innovation spiral and converge to the productivity and performance levels of their

counterparts in private sector by improving their organizational structures and management processes. In our study, from a broader perspective of organizational innovation, we try to present how transparency, specialization and human resources management, may renew allegedly *failed organizations*.

**Keywords:** Organizational Innovation; State Economic Enterprises; Transparency; Specialization; Human Resources Management;

## **GİRİŞ**

Yeni teknolojilerin ortaya çıkması ve yayılmasının iktisadi büyüme ve üretkenlik artışlarının dinamosu olduğu gerçeği, bugün inkar edilemez durumdadır. İktisadi, sosyal ve siyasi çevremizde şiddetli değişimler meydana getiren teknolojik inovasyonlar, kapsam ve hızları sayesinde, karar alıcıların bilim ve teknoloji politikaları geliştirmelerini sağlamışlardır.

Önceleri teknolojik sıçrama modelleri, basitçe düşünülduğünde, şu doğrusal mantığı temel almaktaydı: “İnovasyon=Teknoloji=AR-GE”. İnovasyon üzerindeki araştırmalar ilerleyip literatür pek çok araştırmacının katkılarıyla geliştikçe, bu doğrusal modelin aldatıcı olduğu anlaşıldı. Her şeyden önce inovasyon, yalnızca teknolojik ilerleme ve iyileştirmelerden ibaret değildi ve pratikte teknolojik olmayan inovasyon çeşitleri ekonomik katma değerini itici gücü olarak hatırı sayılır bir role sahiptiler. Benzer şekilde inovasyon, sadece dev kamu kaynakları ya da şirket fonlarıyla beslenen AR-GE laboratuvarlarında oluşmuyordu, daha çok kullanıcı şebekelerinden, piyasadan ve tedarik zincirlerinden doğuyordu (Von Hippel *et al*, 2000; Von Hippel, 2005).

Sürecin devamında pek çok ülkede sanayi, eğitim, teknoloji gibi pek çok sektörel alanın kesiştiği Ulusal İnovasyon Sisteminin gri çizgileri üzerinde inovasyon politikası adıyla yeni bir moda ortaya çıktı (OECD, 1997). Bu bir moda idi, çünkü gerçekten hiç kimse hayli kompleks ve kaotik inovasyon dinamiklerini tam olarak açıklayamıyordu, bununla birlikte inovatif (yenilikçi) etkinlikleri desteklemek için devletler, araştırma kurumları ve şirketlerin dahil olduğu bir yarış hızla devam ediyordu.

Biz bu çalışmamızda, inovasyon politikası denilen ve ülkemizde ne yazık ki göz ardı edilen bu kavramı dikkatlerinize sunmak istiyoruz.

Ele aldığımız konu, şimdiye kadar ideolojik savaşın bir enstrümanı olarak kullanılagelen ve dolayısıyla inovasyondan çok statikliğin ve geri kalmış bir ekonomik düzenin bir sembolü olarak algılanan Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler)'dir.

Pek çok okuyucuyu şaşırtmak hatta kızdırmak pahasına, öne sürdüğümüz temel görüş şudur: “KİTler örgütsel yapılarını ve yönetim süreçlerini iyileştirmek suretiyle içsel bir inovasyon spirali üretebilirler ve nihayetinde özel sektör şirketleriyle başa baş bir üretkenlik ve performans düzeyi yakalayabilirler.”

Çalışmanın ilk kısmında örgütsel inovasyon literatürüne değinilecek ve kavramsal analizlere yer verilecektir. İkinci kısımda KİT sektörüne makro bir pencereden bakılarak ülkemizdeki ve dünyadaki KİT'lerin genel durumu mercek altına alınmaktadır. Üçüncü kısım ise örgütsel inovasyon modeli olarak şeffaflık, ihtisaslaşma ve insan kaynaklarının KİT'lere ne sunabileceğini ülkeler arası ve pratik örnekler ekseninde incelemeye çalışmaktadır.

## **1. ÖRGÜTSEL İNOVASYON**

### **1.1 Teorik Çerçeve**

Genel olarak örgütsel inovasyon deyince, örgütsel yapı veya süreçlerdeki bir yeniliği kastediyoruz. Schumpeter (1950) örgütsel yenilikleri, ürün, süreç ve piyasa yenilikleriyle birlikte yaratıcı yıkım kavramının ana faktörlerinden birisi olarak görmüştü. O günden bugüne kadar konu hakkındaki literatür epey kalınlaşmasına rağmen, elimizde örgütsel inovasyonu tam olarak anlamamıza imkan tanıyacak tutarlı bir teorik çerçeve yoktur. Bununla birlikte örgütsel inovasyon literatürü üç ana kolu takip etmektedir:

Temelde inovasyonu belirli örgütsel formların nihai bir sonucu olarak görme eğilimindeki yapısalcılar veya örgütsel tasarım teorisyenleri(Burns ve Stalker, 1961; Mintzberg, 1979),

Yenilik üretim süreçlerinin mikro dinamiklerine ve davranışsal yönüne odaklanan örgütsel idrak ve öğrenme teorileri(Agyris ve Schon, 1978; Nonaka ve Takeuchi, 1995),

Örgütsel inovasyon faaliyetlerini örgütsel değişim ve uyum çabalarının dinamik bir neticesi olarak tanımlayanlar(Hannan ve Freeman, 1977; Burgelman, 1991; Child, 1997).

Örgütsel inovasyon ve teknolojik inovasyon birbirlerini dinamik bir şekilde etkiler. İş organizasyonunda meydana gelen değişimler, teknolojik yeniliklerin üretiminin ve yayılmasının önemli bir kaynağı olabilir. Diğer taraftan yeni teknolojilerin örgüt çevresinde yaşama geçmesi, örgütsel form ve süreçleri ciddi şekilde değişim baskısına maruz bırakabilir.

OECD'nin teknolojik ve inovatif aktivitelerin uluslar arası karşılaştırmaya imkân tanıyacak bir şekilde tanımlanıp ölçülmesi için yayımladığı Oslo Kılavuzuna göre, örgütsel inovasyon üç ana biçimde ortaya çıkabilir:

- i) Farklılaştırılmış örgütsel yapıların tatbiki,
- ii) Gelişmiş yönetim tekniklerinin uygulanması,
- iii) Tamamen yeni veya ciddi oranda değişime uğramış stratejik oryantasyonların benimsenmesi (OECD, 2005).

## **1.2 Neden Örgütsel İnovasyon?**

Bilgi temelli bir çağın çekirdek aktivitesi olan inovasyonun, uzun yıllar yalnızca teknolojik yeniliklerden müteşekkil olduğu düşünülmüştü. Bu bir anlamda, hızlı değişen dinamik ortamlarda rekabet edemeyen küçük şirketlerin, dev AR-GE programlarını yürütmekte pek az şansları olması nedeniyle, yeryüzüne bir yenilik getirmede başarısız olacaklarını peşinen kabul etmeleri demektir. Gerçekten de inovasyonu teknolojik ürün ve süreç yeniliklerine eşitlemek; KOBİ'lerden şahsi müteşebbislere, kullanıcı şebekelerinden, ürün tedarikçilerine, kamu kurumlarından KİT'lere kadar teknolojik yenilikleri üretmede çok sınırlı altyapıları ve yetersiz insan kaynakları nedeniyle pek az iddia sahibi olabilecek geniş bir dünyayı kapsam alanı dışında bırakmak demektir.

Hâlbuki, reel dünyada inovasyon çok uluslu şirketlerin ve büyük AR-GE laboratuvarlarının tekelinde değildir. Biz bu çalışmada bir örnek olarak, KİT sektörünün performansını örgütsel inovasyon silahını kullanarak ciddi oranda yükseltebileceğini iddia edeceğiz. Örgütsel inovasyon yöntemleri ve enstrümanları, samimi bir yönetimin ve kararlı bir organizasyonun elinde gerçek bir performans silahına dönüşebilir.

Örgütsel inovasyon herşeyden önce teknolojik ilerlemeyi geriden takip edenlere daha uygun bir stratejidir. Finanse edilmesi kolaydır, insan kaynakları bütçesi açısından daha sınırlıdır. Firma ölçeğinde

meydana getirdiği etkiler ve tetiklediği inovasyon potansiyeli hayli yüksektir. Bununla birlikte, örgütsel inovasyon firma yapısıyla yakından ilişkilidir. Örgütsel inovasyon, kırılmalıdır ve en az teknolojik inovasyon biçimleri kadar süresizdir. Daimi bir ihtimam ve gerçek bir dikkat eşliğinde sürekli geliştirilmeye muhtaçtır.

Örgütsel inovasyonun KİT dünyası üzerindeki izdüşümlerini sürmeden önce, KİT'leri biraz daha yakından tanımamızda fayda vardır.

### **1.3 KİT'lere Nasıl Bakmalıyız?**

Uzun yıllar boyunca ekonomik oyuncular KİT'leri siyah veya beyaz olarak görmüşlerdir. Tedavüldeki genel varsayımına göre, KİT'ler serbest piyasa düzeninin antitezi olan bir ekonomik düzenin en başta gelen göstergesi olarak kabul edilmiş ve KİT'lere şüpheyle yaklaşılmıştır. KİT'lerin özel sektör gibi çalışamayacakları, sadece yozlaşmış siyasi hedeflere ulaşılması hususunda rol oynadıkları düşünülmüştür.

Bu yaklaşıma göre ulusal ekonomide önemli bir yer işgal eden KİT'ler, doğal kaynakları, kamu hizmetlerini ve pek çok diğer hayati sektörü kontrol eden ilkel ve başarısız bir ekonomik deneyimin kalıntılarıdır. KİT'ler özellikle hükümetle olan ilişkilerinden elde ettiği güç ve nüfuz ile rakipleri başta olmak üzere tüm ekonomik oyuncuları korkutması gereken piyasa ekonomisini bozucu kuruluşlardır.

Ancak güncel ekonomik ve siyasi gelişmeler sonrasında pek çok araştırmacı ve karar alıcı yukarıda kabaca çizilen KİT portresini kabul etmemekte direnmektedir. KİT'lerin neslinin ebediyen tükenmesinin artık çok kolay olmayacağı veya istenmeyeceği bir çağa girmiş durumdayız.

Her şeyden önce dünya ekonomisi tarihindeki en derin buhranlardan birisiyle boğuşurken, uzun yıllar yeni liberal düşüncenin bayraktarlığını yapmış ekonomiler bile batık durumdaki bankaların ve şirketlerin kamulaştırılması seçeneğini dahi dışlamayan müdahale programları geliştirmek ve uygulamak zorunda kalmaktadır. Ekonomi modasının sarkacı liberalizmin uç noktasından geriye dönüş yapmıştır.

Ekonomi dünyasının ve iş ortamının hızla değişmesi, gelecekte pek çok kişi tarafından KİT'lerin sahiplik yapısının onların yeni fikirlere açıklığı ve şeffaflığı gibi iyi yönetim uygulamalarından çok daha az önemseneyeceğini göstermektedir. Günümüzde uygulanan yapısal reformlar sayesinde, KİT'lerle özel işletmeler arasındaki üretkenlik farkı azalmakta iken karşılaşılan güçlükler ise yakınlaşmaktadır.

#### 1.4 Dünyada ve Ülkemizdeki Kamu İşletmeciliği

Dünyada standart bir KİT tanımı yapmak gerçekten zor bir meseledir. Pek çok ülkenin KİT'lere ilişkin bilgileri istatistikî gerekliliklerden çok yönetsel amaçlarla tutmaları KİT tanımlarında farklılığa neden olmaktadır. Genel itibarıyla pek çok ülke, kamu sektörünün sermaye payı yüzde 50'nin üzerine çıktığı durumlarda bu şirketleri KİT olarak kabul ederken, OECD ise yüzde 10'luk bir iştirak payını dahi bir şirketin KİT olarak tanımlanabilmesi için yeterli görmektedir. Rusya daha farklı bir yol seçerek "karma sahipli şirketler" tanımı yapmakta ve şirketin özel sektör ortağının Rus vatandaşı olması gibi bazı kriterler aramaktadır. Hindistan, merkezi ve yerel idarelerin sahibi olduğu şirketleri hem de daha geniş bir tanımla tüm devlet ve özerk kurumların iştiraklerini KİT olarak tanımlamaktadır. (OECD, 2008).

Pek çok kişi, yanıltıcı bir biçimde, KİT'lerin, merkezi hükümete doğrudan bağlı işletmelerden ibaret olduğunu düşünmektedir. Oysa ki KİT'lerin yan kuruluşları ve tedarikçilerini de içeren gri alanda, yerel yönetimlere bağlı birçok şirket vardır. Örneğin, bilgisayar üreticisi Lenovo ve alet-edevat devi olan Haier, dar anlamda KİT olmamasına karşın, Çin'in petrol şirketi olan China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) ve kamu hizmetlerini yürüten State Grid Corporation of China (SGCC) KİT olarak değerlendirilmektedir. Otomobil üreticisi Chery'deki sermayenin çoğunluğu Çin'in Wuhu Belediyesine aittir. Doğal gazın İstanbul'daki nihai tüketiciye ulaştırılması faaliyetini yürüten İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret A.Ş. (İGDAŞ) İstanbul Büyük Şehir Belediyesine bağlı bir belediye şirkettir.

Dünya geneline bakıldığında KİT'ler her ekonomik sektöre eşit şekilde yayılmamışlardır. Daha ziyade KİT'ler, elektrik, su vb. gibi kamu hizmeti üreten sektörler ile telekomünikasyon gibi büyük öneme sahip stratejik alanlarda yoğunlaşmaktadır. Özellikle OECD ülkeleri dışındaki pek çok ülkede kamu işletmeciliği bankacılık ve hidrokarbon sektörlerinde faaliyet göstermektedir: OECD ülkelerinde sabit telefon şirketleri içindeki kamu iştiraki payı ortalamada yüzde 40; telekomünikasyon şirketleri içindeki kamu iştiraki payı ise yüzde 25 civarındadır.

Tablo 1: Bazı OECD Ülkelerinde KİT Sektörü (2008 Yılı Sonu)

	KİT Sektörü (1)		
	KİT Sayısı	Personel Sayısı	Değeri (Milyon USD)
Avusturya	6	75.693	10.246
Kanada	49	92.200	15.270
Çek Cumhuriyeti	140	157.400	25.739
Danimarka	14	37.093	10.576
Finlandiya	36	98.542	53.486
Yunanistan	61	..	..
Macaristan	317	166.367	7.515
İtalya	26	285.282	112.974
Kore	301	287.087	173.111
Yeni Zelanda (2)	17	18.680	10.294
Norveç	42	229.402	86.250
İspanya	70	104.841	18.214
İsveç (3)	51	88.995	29.216
İsviçre	4	54.075	..
Türkiye	36	257.165	51.596

Kaynak: OECD (2009)

Not: KİT'lerin değeri bulunurken genel itibarıyla piyasa değeri esas alınmıştır. Bunun haricindeki durumlarda ise sermayenin defter değeri dikkate alınmıştır.

- (1) Yunanistan ve Yeni Zelanda'ya ait rakamlar farklı raporlardan türetilmiştir.
- (2) Veriler oluşturulurken 2007/8 mali yılı rakamları esas alınmıştır.
- (3) Veriler oluşturulurken 2009 yılı rakamları esas alınmıştır.

Gerek barındırdığı şirket sayısı gerekse sağladığı istihdam açısından ulaştırma sektörü, KİT faaliyetlerinin yoğunlaştığı başlıca ekonomik sektördür. Şirket değeri açısından elektrik ve doğal gaz sektöründekilerle ulaştırma sektöründeki KİT'lerin daha değerli oldukları anlaşılmaktadır. (Tablo 2).

KİT sektörü Çin ve Rusya ekonomilerinin yaklaşık üçte birini oluştururken, kamu işletmeciliğinin Hindistan ekonomisindeki ağırlığı yüzde 10 ila 20 arasında değişmektedir. Brezilyada ise KİT'ler ekonominin yaklaşık yüzde 10'unu oluşturmaktadır. Aynı oran OECD ülkelerine bakıldığında yaklaşık yüzde 5 civarındadır. (Tablo 3).

Tablo 2: OECD Ülkelerindeki KİT'lerin Sektörel Dağılımı (2008 Yılı Sonu)

	KİT Sektörü (1)		
	KİT Sayısı	Personel Sayısı	Değeri (Milyon USD)
<b>Genel Toplam:</b>	2.210	2.086.691	631.521
<b>Ana Sektörler</b>	112	104.486	25.938
<b>İmalat</b>	120	75.354	34.609
<b>Finans</b>	87	96.704	93.144
<b>Telekom</b>	31	170.650	15.014
<b>Elektrik ve Gaz</b>	84	221.924	185.591
<b>Ulaştırma</b>	185	574.821	141.874
<b>Diğer Kamu Hizmetleri (2)</b>	476	288.019	23.146
<b>Diğer</b>	1.118	496.835	94.561

Kaynak: OECD (2009)

- (1) 15 ülke verileri konsolide edilmiştir. Eksik veriler sıfır alındığından toplamlar arasında farklılıklar mevcuttur.
- (2) İçme suyu gibi.

KİT sektörünün hemen bütün ekonomiler içerisindeki göreceli ağırlığı son 10-15 yılda düşmüştür. En hızlı erime KİT'lerin ekonominin neredeyse yarısını oluşturduğu Rusya'da yaşanmıştır. KİT'lerin Çin ekonomisi içerisindeki görece gerilemeleri ise büyük oranda istatistikî nedenlere bağlı bir olgudur. Çin istatistikleri sadece tamamı kamuya ait şirketleri KİT saymakta olup son dönemdeki pek çok karlı KİT'in halka arz edilmesi bu tespitemizi desteklemektedir. (OECD, 2008).

Dolayısıyla, yukarıdaki resimden yola çıkarak dünyada KİT sektörünün önemini yitirmekte olduğunu söyleyemeyiz. Çin KİT'leri 1998 yılında GSYİH'nın yüzde 38'inden 2006 yılında yüzde 30'una kadar gerilerken; buna karşılık, Çin KİT'lerinin katma değeri her yıl yaklaşık yüzde 10 artarak aynı dönemde iki kat büyümüştür. Benzer şekilde, Hindistan ekonomisinde KİT'lerin payı yüzde 18'den yüzde 13'e



düşmesine rağmen, KİT sektörü katma değer olarak yüzde 70 büyümüştür. (Tablo 3).

**Tablo 3: KİT'lerin Ulusal Ekonomiler İçindeki Tahmini Payı**

	KİT'lerin GSYİH içindeki Payı		KİT'lerin İstihdam İçindeki Payı	
	Mevcut	10 yıl önce	Mevcut	10 yıl önce
<b>OECD Bölgesi</b>			5% (2003) <sup>1</sup>	
<b>Brazilya<sup>2</sup></b>	7% (2003)	10% (1995)		
<b>Çin</b>	>30% (2006)	>38% (1998)	34% (2006)	57% (1998)
<b>Hindistan</b>	13% (2007)	18% (1994)	22% (2007)	24% (1994)
<b>Rusya<sup>3</sup></b>	<30% (2004-7)	<65% (1994-5)	39% (2007)	66% (1995)

**Kaynak:** OECD (2008) ve çeşitli danışman kuruluşların raporlarına dayanmaktadır.

<sup>1</sup> OECD anketine katılan ülkelerin sağladığı verilerin basit ortalaması (2005).

<sup>2</sup> Brüt sermaye yapısındaki KİT payına dayanmaktadır.

<sup>3</sup> Bu gösterge sermaye yapısı ve üretimdeki KİT payını göstermektedir. Bu sebeple söz konusu veri yaklaşık yüzde 10 azaltılarak uyarlanmıştır.

Hindistan'da, farklı kamu kuruluşlarının sahip olduğu elektrik ve su gibi kamu hizmeti üreten KİT'lerin GSMH içindeki payı yüzde 68 iken, ulaştırma ve iletişim sektöründeki payı yüzde 39'dur. Brezilya'da, bankacılık sektörü aktiflerinin yüzde 37'sini kamu payı oluşturur. Bununla birlikte OECD'ye üye olmayan ülkelerde daha çok petrol ve doğal gaz şirketlerinde kamu payının yüksek olduğu gözlenmektedir. Küresel kapsam ve faaliyet alanına sahip Petro China, PetroBras ve Gazprom gibi şirketler sırasıyla Çin, Brezilya ve Rusya'ya ait devasa KİT'lerdir.

OECD ülkelerinde ulusal ekonomilere oranla KİT'lerin payı yüzde 7'lerin altındayken Çin gibi büyüyen ekonomilerde bu oran hala yüksek seviyelerde seyretmektedir. (Tablo 4).

Rusya'da son birkaç yılda KİT'lerin ekonomi içindeki ağırlığının önemli oranda arttığı gözlenmektedir. Bu oran 2004 yılında yüzde 31 seviyesindeyken 2008 yılı Nisan ayında yaklaşık yüzde 50'ye ulaşmıştır.

**Kamu-İş; C:11, S:3/2010**

Bunun nedeni; stratejik şirketlerin kamulaştırılması ve birincil fosil yakıt fiyatlarındaki yüksek oranlı artışlardır. Çin'e geldiğimizde ise büyük KİT'lerin parçalanarak özelleştirilmesinin etkisiyle 5 yıl önce sadece 2 şirket öne çıkarken şimdi 10 şirket borsada en büyükler arasında sayılmaktadır. (Tablo 4).

En büyük 500 şirket sıralamasında 392 adet şirket OECD ülkelerinde; 108 şirket OECD üyesi olmayan ülkelerde faaliyet göstermektedir. En büyük 500 şirketin 84 tanesi KİT olup toplam büyüklüğün yüzde 11'ini oluşturmaktadır. Ancak en büyük 500 şirket kapsamında OECD ülkelerindeki KİT'lerin katma değer payı yüzde 7 iken OECD üyesi olmayan ülkelerde bu oran yüzde 70'tir. (Tablo 5).

**Tablo 4: KİT'lerin Ulusal Ekonomiler İçindeki Tahmini Payı**

	Borsadaki KİT'leri Payı		En Büyükler içindeki KİT'ler	
	Mevcut	5-10 yıl önce	Şirket	Piyasa Değeri
<b>OECD Bölgesi</b>	7% (2008) <sup>2</sup>		EDF Group	171
<b>Brezilya</b>	25% (2008)	79% (1995) <sup>3</sup>	Petrobras	237
<b>Çin</b>	83% (2007)	69% (1999)	Petro China	546
<b>Hindistan</b>	23% (2008)	32% (1997)	Oil and Natural Gas Corp.	51
<b>Rusya</b>	48% (2008)	31% (2004)	Gazprom	307

**Kaynak:** OECD (2008), Forbes 2000 verileri baz alınarak oluşturulan OECD tahminleri ve çeşitli danışman kuruluşların raporlarına dayanmaktadır.

<sup>1</sup> 2 Nisan 2008.

<sup>2</sup> En büyük 500 şirket listesindeki KİT paylarından uyarlanmıştır.

<sup>3</sup> 1995 rakamları Ibovespa Tracking indeksindeki KİT paylarına dayanmaktadır.

Son yıllarda en büyük 500 şirket içerisinde KİT'lerin ağırlığı OECD bölgesinde bile yükselmiştir. Bunun en önemli nedeni, halka arzlar yoluyla parçalı özelleştirmelerdir. Örneğin, OECD ülkelerinde telekomünikasyon sektöründeki kamu payı yüzde 27'ler civarındayken elektrik su gibi kamu hizmetlerindeki kamu payı yüzde 36'lar civarındadır. (Tablo 5).

Tablo 5: Piyasa değerine göre en büyük 500 Şirket Sıralaması ve KİT'ler (Nisan 2008)

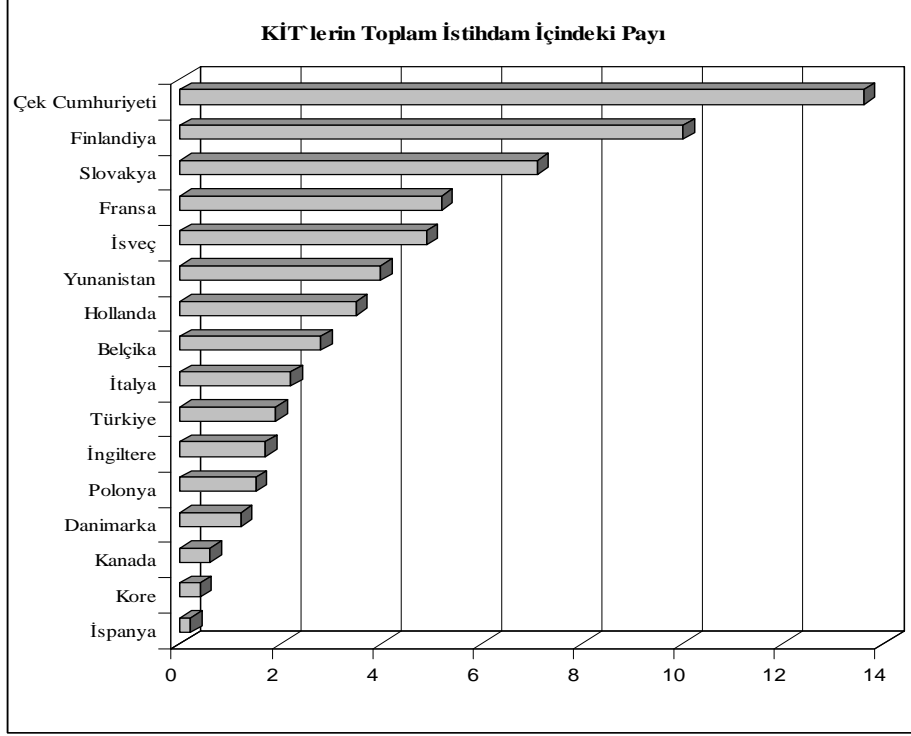
	OECD Ülkeleri	Diğer Ülkeler	Genel
Şirket Sayısı	392	108	500
KİT'lerin Sayısı	27	57	84
KİT'lerin Payı	9.2%	52.8%	10.8%
Piyasa Değeri (Milyar Dolar)	21,298	6,039	27,337
KİT'ler (Milyar Dolar)	1,428	4,257	5,685
KİT'lerin Payı	6.7%	70.5%	20.8%
<b>KİT'lerin Sektörlerdeki Payı (Piyasa Değerine göre):</b>			
Petrol ve Doğal Gaz	10.2%	80.7%	39.5%
Telekomünikasyon	27.3%	83.0%	46.1%
Kamu Hizmetleri	35.7%	85.6%	41.0%

**Kaynak:** OECD (2008) ve Forbes 2000.

OECD üyesi olmayan ülkelerde kamu işletmelerinin en büyük 500 şirket sıralamasındaki ağırlığı sayı yönünden yüzde 20'lerin üzerindeyken katma değer olarak 70'leri bulmaktadır. Örneğin, dünyanın en büyük şirketleri arasında gösterilen PetroChina (Çin), Gazprom (Rusya), Petrobras (Brezilya), Bank ICBC (Çin), China Mobile (Çin) KİT'tir. Diğer ülkeler ve sektörlerdeki KİT'ler de aynı şekilde bu ligin zorlu oyuncularını arasındadır. Örneğin, kimya sektöründeki Saudi Basic Industries (Suudi Arabistan) ile petrol ve doğal gaz sektöründeki Indian Oil and Natural Gas Corporation (Hindistan) şirketleri 50 milyar doların üzerinde piyasa değerine sahip KİT'lerdir.

Kamu işletmeciliğinin tanımlanmasındaki ciddi farklılıkları da dikkate alarak, OECD ülkelerinde toplam istihdam içerisinde toplam KİT çalışanlarının oranı yüzde 13'lere kadar çıktığını söyleyebiliriz. KİT'lerin katma değer payı geçiş ekonomilerinde yüzde 10 ila 15 arasında değişmektedir.

Grafik 1: KİT'lerin Toplam İstihdam İçindeki Payı



Kaynak: OECD (2008)

Gelişmekte olan piyasalarda 1980'li ve 1990'larda yaşanan özelleştirme sürecine rağmen, her ne kadar KİT sektörünün payı görece olarak azalmışsa da, bu işletmeler GSYİH'nın büyük kısmını işgal etmeye devam etmektedir. OECD üyesi ekonomilerde ise KİT'ler özellikle stratejik olarak tanımlanan ve temel kamu hizmetlerinin sağlandığı bazı sektörlerde ağırlıklarını korumakta ve büyük oyuncular halinde piyasa sistemi içerisinde faaliyet göstermektedirler.

Ülkemizde KİT sektörü son otuz yıl içerisinde oldukça küçülerek İngiltere ve Kanada gibi OECD'nin en liberal ekonomik rejimleriyle bile yarışır seviyelere gerilemiştir. KİT sektörü brüt satış hâsılatının GSMH'ya oranı 1985'in yüzde 26,30'undan 2008 yılında yüzde 9'a kadar düşmüştür. Benzer şekilde son 25 yılda KİT sektörü katma değerinin yurtiçi katma değer içindeki payı da 6 kattan daha fazla azalmıştır. Bu gelişmede Türk Telekom ve TÜPRAŞ gibi dev büyüklükteki KİT'lerin özelleştirilmesinin önemli bir payı vardır.

Tablo 6: KİT Sektörünün Ülkemizdeki Genel Görünümü, Yüzde

Yıllar	KİT'lerin GSYİH içindeki Payı		KİT'lerin İstihdam İçindeki Payı (1)
	Hâsılat Payı	Katma Değer Payı	
1985	26,30	8,41	3,44
1990	20,40	6,90	3,19
1995	18,77	5,12	2,23
2000	18,83	4,22	1,88
2005	10,97	2,61	1,01
2008	8,96	1,34	0,88

Kaynak: DPT

(1) Sadece 233 sayılı KHK ve 4046 sayılı Kanun Kapsamındaki KİT'leri kapsamaktadır.

KİT'lerde çalışan personelin toplam istihdam içindeki payları özelleştirmeler ve yeni üretim teknikleri nedeniyle yaklaşık dört katı oranında azalmıştır. Ayrıca, 1980'li yıllardan sonra özel sektörün ekonomi içerisindeki ağırlığının artması ve kurumsal yapılarının iyileşmesiyle paralel olarak KİT'lerdeki nitelikli personelin özel sektöre geçişi artmıştır. Bu bağlamda, 1985 yılından günümüze kadar, 50 milyar dolar üzerinde özelleştirme uygulaması yapılmış, bu sürecin doğal bir sonucu olarak, 1985 yılında KİT'lerde çalışan personel sayısı 635.247 kişi iken 2008 yılında 209.778 kişiye düşmüştür.

### 1.5 Kamu İşletmeciliğinin Güncel Ekonomi-Politikleri

Hükümet veya diğer kamu kuruluşlarına bağlı veya ilgili olarak yönetilen KİT'ler, genelde özel sektörün performansını yakalamaya, devletçe kendisine imtiyaz olarak verilen alanda verimliliği artırmaya ve özel sektörden geriye kalan potansiyel karları elde etmeye çalışmaktadır. Tüm bu türlerdeki KİT'ler, günümüzde devletle olan ilişkilerinden kaynaklanan avantajlardan bazılarını aşama aşama kaybetmektedir.

1980 yılından beri, Çin hükümeti, resmi olarak hükümet fonksiyonlarını iş dünyasında yürütülmesi gereken faaliyetlerden ayırmak şeklindeki *zhengqi fenkai* politikasını uygulamayı sürdürmektedir. Çin hükümet yetkilileri, dünyadaki daralmış rekabete KİT'leri

hazırlamak için iç piyasayı ve ekonomiyi güçlendirmeye çalışırken, öncelikli olarak tüketici malları üreten sanayiye, akabinde yüksek teknolojiye veya ağır imalat kollarına ve bankacılık sektörüne bu politikayı aşama aşama yaygınlaştırmaktadır<sup>1</sup>.

Diğer taraftan, hükümetlerin de KİT'lere yönelik bağımlılığı azalmaktadır. Dolayısıyla üst düzey yöneticiler, kendi başarı ve başarısızlıklarından dolayı daha fazla sorumluluk hissetmeye başlamışlardır. Bu gelişmelere paralel olarak, pek çok ülkede, piyasa faizi altında sermayeye ulaşmak ciddi oranda sınırlandırılmaktadır<sup>2</sup>. Kamu işletmelerinin git gide politik veya sosyal amaçların kapsam alanından ekonomik ve ticari yörüngeler eksenine kayması KİT dünyasında naturel bir seleksiyon yaşanmasına yol açmaktadır. Örneğin Çin'de 1994 yılından 2005 yılına kadar, resmi istatistiklere göre 3.685 kamu işletmesi iflas etmiştir. Gerçekte ise daha fazla iflasın yaşandığı kolaylıkla söylenebilir.

Öte yandan son yirmibeş yıla damgasını vuran özelleştirme modası, gelişen dünyanın KİT sistemleri üzerinde ciddi etkiler bırakmıştır. Dünya piyasalarına entegre olma, ekonomide kamunun ağırlığını azaltarak yatırım ortamının iyileştirilmesi suretiyle girişimciliğin teşvik edilmesi, verimliliğin ve maliyet yapısının rekabet edebilir seviyelere getirilmesi ve serbest piyasa şartlarının diğer yapısal reformlar ile birlikte desteklenip pekiştirilmesi amacıyla uygulamaya konulan ekonomik programların ana unsurlarından biri olan özelleştirmenin temel amacı; devletin, mal ve hizmet üreticisi konumundan uzaklaşarak asli görevlerde yoğunlaşmasıyla ekonomideki faaliyetlerinin rasyonel bir gözetim ve düzenlemesiyle sınırlı tutulmasıdır.

Günümüzde Çin'de bile ekonomik olmayan hastane ve okul binaları gibi fiziksel varlıkların açık piyasada satılması, özelleştirmenin geldiği aşamayı göstermektedir. Özelleştirmelerin sonucunda, son on yılda, Çin'de faaliyet gösteren KİT'lerden on milyonlarca işçi ayrılmak zorunda kalmıştır.

---

<sup>1</sup> Benzer şekilde ülkemizde tarımsal KİT'lerin (TMO, Çaykur, Şeker Fabrikaları gibi) merkezi otorite (genelde Bakanlıklar) eliyle destekleme alım fiyatı açıklama uygulamasına son verilmiş ve tüm KİT'lerin ekonomik ve ticari gereklere göre fiyat belirlemesi ve ilan etmesi yöntemi benimsenmiştir.

<sup>2</sup> Ülkemizde tasarrufçu KİT olarak tanımlanan Ziraat Bankası, Halk Bankası gibi kamu bankalarının kaynaklarına geçmişte yoğun olarak başvurulmuş ve böylelikle bütçe ve KİT'lerin finansman açıkları kapatılmaya çalışılmıştır. Ancak daha sonraki süreçte, kamu bankalarının görev zararları gizlenemez hale gelmiş ve sıkı sınırlamalara tabi tutulmuştur. Dolayısıyla, KİT görev zararlarının kamu bankalarıyla finanse edilmesi yöntemine son verilmiştir.

Özelleştirme uygulamalarıyla genel anlamda küçülen KİT sistemleri, sıklıkla sosyal içerikli ve tarife altı kamu hizmetleri sunmak gibi çok yönlü, belirsiz, birbiriyle çelişen ekonomik ve sosyal hedefleri gerçekleştirmekle görevlendirilmektedir. Politik müdahaleler ve çeşitli talimatlar bu işletmeleri ticari ve finansal amaçlarını tehdit eden kararlar almaya itmektir.

Ülkemizde KİT'ler fiyatlarını serbestçe belirleyebilmektedir. Ancak maliyetlerin altında fiyat belirlenmesi Bakanlar Kurulu yetkisindedir. Maliyetin altında tespit edilen fiyatın ortaya çıkaracağı zarar veya mahrum kalınan kârın bütçeye konulacak ödenekle karşılanması hüküm altına alınmıştır. Bunun yanı sıra, 2002 yılında çıkartılan 4736 sayılı Kanunla, kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde, işletmecilik gereği yapılması gereken ticari indirimler hariç her türlü ücretsiz veya indirimli tarife yürürlükten kaldırılmıştır<sup>3</sup>.

Özellikle ekonomik daralma dönemlerinde, KİT'ler üzerindeki harcama ve istihdam baskısı artmaktadır. Ayrıca böylesi zor zamanlarda, KİT'lerce üretilen mal ve hizmet fiyatlarının baskılanmasına yönelik dış etkiler hız kazanmaktadır. Ülkemizde enerji KİT'lerinin fiyat politikası buna oldukça anlamlı bir örnek oluşturmaktadır.

Mütemadiyen birbirleriyle çelişen politik, ekonomik ve sosyal amaçların arasında kalan KİT'lerde nitelikli personel açığı ayrı bir problemdir. Yetenekli personel sürekli gelişen özel sektöre doğru kaymaktadır. Ayrıca, KİT'lerde uygulanan geleneksel terfi sistemi personelin yeteneklerini gizleyebilmekte ve hatta uzun dönemde aşındırmaktadır. Ülkemizde, bilişim gibi hızla gelişen ve dünya ekonomisine entegre sektörlerde faaliyet gösteren KİT'ler, mevcut personel rejimi altında nitelikli personeli muhafaza edememektedir. THY'nin uçucu personeli buna örnek olarak verilebilir.

Her şeye rağmen KİT'ler performanslarını kamu sektöründeki kısıtlara ve ekonomik zorluklara rağmen önemli oranda artırabilmektedir. Örneğin, ülkemizde posta hizmetleri sektöründe faaliyet gösteren PTT 1999 yılında sadece 3 milyon TL kar elde ederken, 2008 yılında 377 milyon TL kar eden ve Hazineye temettü ödeyen bir KİT haline dönüşmüştür.

---

<sup>3</sup> Ancak, hemen vurgulamalıyız ki daha sonra çıkartılan pek çok Bakanlar Kurulu Kararı ile bu istisna ve muafiyetler genişletilmiştir. Bu tür uygulamalar sektörler arasında çapraz sübvansiyonlar, gizli maliyetler, verimsiz ekonomiler ve hatta yolsuzluklar gibi pek çok olumsuzluğa neden olmaktadır.

Kısacası kamu işletmeciliğinde hala umudun olduğunu düşünmekteyiz. Yalnızca birkaç çiçeğe bakarak baharı müjdelemiyoruz. Gelişmekte olan piyasalardaki KİT'ler, özel sektör rakipleriyle olan açığı hızla kapatmaktadır. Teknik kabiliyetlerini artırmanın yanında örgütsel inovasyonlar geliştirebilen kamu işletmeleri operasyonel etkinliklerini ve endüstriyel verimliliklerini pekâlâ yüksek seviyelere taşıyabilirler.

## **2. ÖRGÜTSEL İNOVASYON MODELİ OLARAK İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ**

OECD, Haziran 2002 tarihinde KİT'lerin kurumsal yönetimi konusunda bir dizi bağlayıcı olmayan ilkeler geliştirmesi hususunda çalışma başlatmıştır. Ülkemizin de içinde bulunduğu üye ülkeler ve Dünya Bankasının katılımıyla yapılan bu çalışmada, söz konusu ilkeler uzun tartışma ve değerlendirmeler neticesinde Nisan 2005 tarihinde kabul edilmiştir. Bunlar altı başlık altında toplanabilir: Yasal çerçevenin oluşturulması, pay sahipliği, hissedarlara eşit muamele, menfaat gruplarıyla ilişkiler, şeffaflık ve yönetim kurulu sorumluluğu.

Ülkemizdeki KİT'ler için de benzer iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasına yönelik bir reform çalışması başlatılmıştır. Bu çalışmayla, KİT'lerin, kamusal sorumluluklarıyla ticari faaliyetlerinin ayrıştırılması, ekonomik gelişmeye daha etkin bir biçimde katkı vermelerinin sağlanması, kurumsallaşmalarının ve verimlilik, şeffaflık ve rekabet edebilirliklerinin artırılması amaçlanmaktadır<sup>4</sup>.

Başlatılan bu reform çalışması, 2008 yılında KİTler dâhil kamu sektöründe hayata geçirilen stratejik planlama uygulamasıyla paralel yürütülecektir. Bu kapsamda, Çay İşletmeleri (ÇAYKUR) ve Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüklerinin 2009–2013 dönemini kapsayan stratejik planları genel standartları yakaladığı için onaylanarak 2009 yılında uygulamaya konulmuştur. Diğer KİT'lerin 2010–2014 dönemini kapsayan stratejik plan çalışmalarının ise 2009 yılı sonuna kadar büyük oranda tamamlanması beklenmektedir<sup>5</sup>.

Örgütsel inovasyon yalnızca resmi hukuki ve prosedürel değişimlerden ibaret varsayılmamalıdır. Bu bağlamda, kamu yönetimlerine

---

<sup>4</sup> Bu bağlamda, 2010-2012 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Programda; "KİT'lerde yeni bir yönetim modeli hayata geçirilecektir. KİT'lerde hesap verebilirliği, şeffaflığı, karar alma süreçlerinde esnekliği ve stratejik yönetim anlayışını esas alan yeni bir yasa taslağı hazırlanacağı" ifadesi yer almaktadır.

<sup>5</sup> Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulunun (YOİKK) faaliyetleri kapsamında, KİT'lerde performans dayalı stratejik yönetim anlayışını yerleştirmeye yönelik başlatılan çalışmalar devam etmektedir.



de, KİT'lerin daha iyi faaliyette bulunması için gerekli ortamın hazırlanmasında önemli roller düşmektedir. Ancak, KİT'lerin yöneticileri kamu yönetiminin müdahalesini beklemeden kendi inisiyatifleriyle buradaki önerileri dikkate alabilirler. Çünkü örgütsel inovasyon teknikleri, örgütsel sürecin doğal bir parçası olarak benimsedikleri ve içselleştirilebildikleri oranda hayat bulurlar. Böylelikle KİT'ler örgütsel inovasyon sürecini başlatarak pekâlâ kendi inovasyon modellerini keşfedip uygulayabilirler.

Kamu sektörünün üç önemli alanda enerjisini yoğunlaştırarak özel sektörün ulaştığı performansı yakalayabileceğini düşünmekteyiz. KİTlerdeki başlıca örgütsel inovasyon alanlarını ifade eden bu kavramlar; şeffaflık, ihtisaslaşma ve insan kaynakları yönetimidir<sup>6</sup>.

## 2.1 Şeffaflık

KİT'ler sıklıkla kamuoyuna az bilgi vererek gizli çalışmayı tercih ederler. Bunun bir nedeni, KİT'in faaliyet konuları ve hedeflerindeki belirsizlik veya çelişkilere bağlıdır. Ayrıca, şeffaf olmayan çalışma ortamı, politik çıkarların, özel sektörle karşılaştırılmaktan kaçınmanın veya işletme içi iletişimdeki yetersizliklerin bir sonucu da olabilir. Bu yüzden, büyük KİT'lerin, hükümet ve diğer ortaklarla olan ilişkilerinde faaliyet konularını ve hedeflerini açıkça ilan etmeleri, ekonomik ve sosyal amaçlar arasındaki tercihlerini açıklayabilmeleri gerekmektedir.

Bu türden şeffaf uygulamalar, genel olarak ticari ve finansal hedeflerin oluşturulmasını ve sermaye maliyetini karşılamak gibi arzu edilen hedefler ile asgari beklentilerin tespit edilmesini içermektedir. Örneğin, İsveç'te faaliyet gösteren ulusal demiryolu işletmesinin sermaye getirisinde yüzde 13 olan sektör standardını, 2/1 olan faiz karşılama oranını ve 1/1 olan asgari borç-sermaye oranını yakalaması beklenmektedir<sup>7</sup>.

Ayrıca, istihdam yaratmak ve evrensel hizmet sunmak gibi ticari olmayan sosyal hedefler açıkça tanımlanmalı, ölçülmeli, açıklanmalı ve

---

<sup>6</sup> Kamu özel işbirliği programlarının geliştirilmesi örgütsel inovasyon çerçevesinde değerlendirilebilir. Ancak bu konuyu şimdilik çalışma alanımız dışında tutmayı ve konu üzerine ayrıca eğilmeyi tercih ediyoruz. Kamu idareleri tarafından yürütülen bazı yatırım ve hizmetlerin kamu özel sektör işbirliği modelleri çerçevesinde yürütülmesine yönelik yasal altyapı oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu çalışmayla KİT'ler özel sektörle yakın işbirliği geliştirmenin daha etkin yollarını bulabileceklerdir. Örneğin hızlı tren projesinde bu yöntem pekâlâ kullanılabilir.

<sup>7</sup> Faiz karşılama oranı; faiz ve vergiler ayrılmadan önceki işletme gelirlerinin (EBIT) aynı dönemdeki işletmenin faiz harcamalarına oranını göstermektedir.

gerektiğinde finanse edilmelidir. KİT yöneticilerinin hem somut hedeflere ulaşma hususunda özgür olması hem de kamuoyu tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Genelde KİT yöneticileri ile başbakan başta olmak üzere tüm hükümet yetkilileri arasında kuruluşların faaliyet konuları üzerinde uzlaşmanın var olması zorunludur.

Örneğin, Asyalı bir ticaret şirketinde görev teklifi alan bir genel müdür, politik atamaları kabul etmekten ziyade yönetim kurulu üyelerinin bizzat kendisi tarafından tespit edilmesi, düşük performanslı işçilerin iş akdinin feshedilmesi ve kritik pozisyonlar için performansa dayalı ücretlendirme inisiyatifi veren açık bir yetki istemiştir. Aylarca süren müzakerelerden sonra, Başbakan genel müdürün sözleşmesini imzalamıştır. Bu tür iyi uygulamaların etkilerini görmek için çok erken olmasına karşın, üst yöneticilerin yüksek oranda hesap vermeye başlaması umut vericidir.

Dünyadaki pozitif değişime karşın, ülkemizde KİT genel müdürlerinin karar alırken risk almaktan çekinmeleri doğal karşılanmakta, inisiyatif alabilen bazı KİT genel müdürleri politik mülahazalarla eleştiriye maruz kalmakta ve hatta cezalandırılmaktadır.

KİT yöneticileri görevlerini kabul etmeden önce yetkileriyle ilgili tüm sorunların çözülmesini sağlamalıdır. Bunun için birinci etkili yöntem; izlenecek faaliyet senaryolarının sayısını tespit etmek ve bunları başarmak için gerekli olan sonuç ve ölçümler arasındaki bağlantıları kurmaktır. Örneğin, McKinsey Quarterly`de yayımlanan bir röportajda, bir yöneticiye üç yıl içinde hava yollarının karlılığını artırmak hedefi doğrultusunda Malezya Hava Yollarına genel müdür olması teklif edildiğinde, aday genel müdür başarı ölçütlerinin tespit edilmesini ve aynı zamanda kendisine hareket inisiyatifi tanınmasını istemiştir. Yönetici aday, istediği her şeyi elde edememesine karşın, kendisine uçuş programının değiştirilmesi, zarar eden hatların azaltılması ve şirketin merkez binasının satılması gibi birçok kritik ticari işlemlerin yapılması hususunda inisiyatif verilmiştir (McKinsey Quarterly, 2008).

Bu bağlamda, amaçların gerçekleşmesinde ekonomik hedef ve faaliyetlerin önceden tespit edilip kamuoyuna açıklanması, üç önemli fayda sağlamaktadır.

- i) Şeffaflık özellikle bir problem ortaya çıktığında, hükümet yetkililerini kendi vaatlerini tutmaya zorlayan hesap verme güdüsünü güçlendirir.

- ii) Politik desteğin kırılğan, zayıf ya da tamamen yetersiz olduğu koşullarda, şeffaflık değişim için önemli bir kamuoyu desteği sağlayabilir.
- iii) Ve son olarak, şeffaflık örgüt içi iş süreçlerine ve yapılara baskı uygulamak suretiyle örgütsel performansı destekleyebilir. Örneğin, Malezya Hava Yolları, gazete ve internet sitelerini kullanarak kalkış/iniş süresini gösteren detaylı uçuş planlarını kamuoyuna duyurmuştur. Bu durum, yöneticilerin büyük oranda hedeflere ve ölçümlere bağlı kalmasına yardımcı olmuştur.

Ülkemizde KİT'lerin stratejik planlama uygulamasına geçmesiyle birlikte, stratejik amaç ve hedeflerin yıllık ve ölçülebilir şekilde kamuoyuna duyurulması planlanmaktadır. Böylece, KİT'lerin ilan ettikleri amaçların ve hedeflerin tutturulabilmesi için yeterli motivasyon ve kamuoyu baskısı oluşabilecektir.

KİT'ler hem hükümet yetkililerine anlamlı sonuçlar sunabilmek için kamusal faaliyet alanlarına odaklanmak hem de bu sonuçları kamuoyuna duyurmak zorundadırlar. Örgütsel ve kanuni harmonileriyle çelişen bazı görevler almaları durumunda, KİT'ler bu hizmetleri yürütmek için katlandıkları maliyetlerin bütçeden karşılanması için gerekli olan daha şeffaf bir yasal çerçevenin oluşturulmasını ve ödemelerin zamanında yapılmasını talep edebilirler. Aksi takdirde, bu tür faaliyetleri yürüten KİT'ler hala geçmişten gelen ticari olmayan görevlerle uğraşmak zorunda kalabilmektedir.

Ülkemizde de KİT'lere bu tür sosyal görevler verilmeye devam etmektedir. Piyasa fiyatı altında finansman sağlanması, fakir ailelere kömür dağıtımını uygulaması vb. buna örnektir. 2008 yılında Türkiye Kömür İşletmeleri (TKİ) tarafından 1,6 milyon ton linyit ile Türkiye Taşkömürü Kurumu (TTK) tarafından 20 bin ton taşkömürü bu kapsamda dağıtılırken; 2009 yılında 1,9 milyon ton linyit ile 25 bin ton taşkömürü dağıtılması beklenmektedir.

Şirketlerin performanslarını değerlendirirken, sahiplik yapısının artık iyi bir ölçüt olmadığını belirtmiştik. Bu bağlamda, Lenovo ve kimyasal üretim yapan ve China National Chemical (ChemChina) firmasının destekçisi olan China National BlueStar, önemli oranda devlet sahipliğine dayanmasına rağmen, tedarikçi, müşteri ve yöneticiler için oldukça değerli bir ortak olarak tanınmaktadır.

Ayrıca, özel sektör sahipliği başarı için bir garanti de değildir. Örneğin, Çin'in en büyük özel sektör gruplarından birisi olan D'Long

International Strategic Investment devletin müdahale ettiği 2004 yılında çöküşün eşiğinden zor kurtulmuştur. Buna karşılık hisse yapısında devletin sermaye payı devam eden THY, havacılık sektöründeki bazı özel sektör şirketleri finansal sıkıntılarla bazı hatlarını kapatırken ve iflas riskiyle uğraşırken, kendi pazar payını artırmış ve özellikle yurtiçi ve yurtdışı yolcu taşımacılığında dünyanın gözde havayolları arasına girmeyi başarmıştır.

Sahiplik yapısıyla değil şeffaflığa göre KİT'lerin değerlendirilmesi, kapsamlı bir şekilde üzerinde durulmayı hak eden bir konudur. Makalemizin başlığını ve ana eksenini örgütsel inovasyon kavramına dayandırmamız bir rastlantı değil gerekli bir tercihtir. Bir KİT'in şeffaflık bağlamında açık olabileceği ve bir özel şirketin ise aynı konuda kapalı olabileceği fikrini kabul etmek, küresel oyuncu olma noktasında potansiyeli yüksek olan KİT'lerin yarattığı tehditleri ve sağladığı fırsatları daha doğru değerlendirebilmeyi sağlarken, tepkisel stratejilerden çok bilgiyle hareket edebilmeye yardımcı olur. Örneğin ülkemizde pek çok KİT'in (THY gibi) sermaye, teşkilat ve yönetim yapısı ile karar alma süreçleri piyasa tarafından hızlı bir şekilde tespit edilebilmesine karşın, pek çok özel sektör şirketi daha kapalı bir yapıya sahip olabilmektedir.

Bir KİT'i ve özel sektör şirketini değerlendirmenin en iyi yolu, organizasyon yapısının açıklığını incelemektir. Gelişen ve gelişmekte olan piyasalardaki deneyimler, kamu ve özel sektörde faaliyet gösteren açık şirketlerin büyüme yönünden daha büyük şansları olduğunu göstermektedir. Açık bir şirket kurumsal olarak yaptığı işin kapsamını anlamada ve değişime ayak uydurmada daha beceriklidir. Örneğin THY, 1990'lı yıllardan günümüze kadar havacılık sektöründe dönem dönem yaşanan daralmalara rağmen, ülkemizde ve dünyada saygın bir şirket olarak yükselebileceğini, halka arzlarla birlikte ortaya koyduğu organizasyon açıklığı sayesinde göstermiştir. Bu başarıda inisiyatif alan ve havacılık sektöründeki yeniliklere açık yönetimin payı yadsınamaz.

Bir şirketin şeffaflığının önemli bir göstergesi yeteneğe gösterdiği yaklaşımdır: Açık şirketler, gerektiğinde yabancı yöneticiler de dâhil dışardan yönetici transfer etmekte daha isteklidir. Şeffaflığın diğer bir göstergesi, iyi yönetim sistemlerinin benimsenmesini ve kaynağı nerden olursa olsun yeni fikirlerin kabul edilmesini sağlayan açık şirket kültürüdür.

Açık şirketler özellikle deniz aşırı ülkelerdeki genişlemeler karşısında daha şeffaf ve riskten kaçınan bir algı ve davranış yapısına sahiptir. Çünkü bu şirketler hissedarlarıyla daha geniş kapsamlı

diyaloglar kurmakta ve kurum içi kötü uygulamaları ortadan kaldırmada daha istekli davranmaktadır. Hâsılı, açık şirketler çoğunlukla daha anlayışlı ve farklı çevrelere uyum konusunda daha esnekken, kapalı şirketler ve yönetimleri ise daha katıdır.

Günümüzde KİT'lerle özel sektör şirketleri arasındaki geleneksel farkları azaltan yapısal reformlar, KİT'leri daha açık olmaya zorlamaktadır. Bu dönüşümde, sermaye ihtiyacı ve yeni piyasalara duyulan istek önemli bir faktördür. Aynı şekilde, tedarik zincirini yönetmek, iş ortakları ve diğer şirketlerle iletişim kurmak ve geniş işgücünü bir araya getirmek, hepsi bir arada, küresel oyuncu olan KİT'leri daha açık hale getirmekte ve buna direnenleri başarısız kılmaktadır<sup>8</sup>.

## 2.2 İhtisaslaşma

KİT'ler hızlı değişen ekonomik ve sosyal yapılar içinde faaliyette bulunmaktadır. Etkin sonuçlar üretilmesi ve yanlış uygulamaların ortadan kaldırılmasını destekleyen kamuoyu denetimi yoğunluk kazanmaktadır. Organizasyon içinde ve dışında meydana gelebilecek bu tür büyük çaplı değişikliklerin insan kaynaklarını ve kurumsal kültürü altüst etme riski her zaman mevcuttur. Kamu sektöründe liderlik yetenekleri sınırlıdır ve az sayıda insan değişim programlarına katılabilmektedir. Sonuçta, tedbirli hareket eden KİT'ler sınırlı kaynakları nedeniyle başarısız olabilecekleri geniş çaplı programlardan ziyade, en büyük ekonomik etkiye sahip olan bir kaç alana yoğunlaşarak değişim programlarını uygulamalıdır.

Ayrıca, birbirinden farklı ve muhtemelen çelişkili grup çıkarları, KİT yönetimlerinin ana faaliyet alanlarından yan hedeflere savrulması ihtimalini doğurmaktadır. Ülkemizde bazı KİT'ler yasal statüleriyle tespit edilmiş ana faaliyet alanlarına odaklanmak yerine, faaliyet alanlarıyla doğrudan ilgisi bulunmayan işlerle hemhal olmaktadır. Örneğin, temel faaliyeti demiryollarının işletilmesi olan T.C. Devlet Demiryolları (TCDD) Genel Müdürlüğü, zaman zaman dışardan gelen baskılarla, bu faaliyet alanlarına ilaveten yat limanları, ticaret, kongre, alışveriş merkezleri gibi tesislere ve faaliyetlere yönelmektedir.

KİT yöneticileri kuruluşlarının amaç ve hedeflerini dikkatlice seçmek zorundadır. Faaliyet ajandasına uygun hareket edilebilmesi ve

---

<sup>8</sup> Örneğin bir kaç yıl önce, elektronik ürün üreticisi Changhong'un, ABD piyasasına girme teşebbüsü başarısız olmuştur. Toptan perakendecilikte küresel ve açık bir şirket olmak yerine iç piyasa çalışan geleneksel bir şirket olmayı seçmiş olması bu başarısızlıkta önemli bir etkidir.

KİT'lerde genelde var olan bürokratik katılığın giderilebilmesi için kötü yönetim alışkanlıklarını *bypass* edebilecek genel müdür destekli bazı ekiplerin oluşturulması gerekebilir. Örneğin, Endonezya petrol işletmesinin genel müdürü yüksek etkili projelerin hızlandırılması için bizzat kendisinin başkanlık ettiği hızlı ekipler teşkil etmiştir. Bünyesinde bir düzine yeni girişim barındıran bu program, bu işletmenin yaklaşık iki yılı aşkın sürede faiz, vergi, amortisman ve itfa öncesi kazanç olarak yaklaşık 285 milyon dolar gelir sağlayan bir organizasyona dönüşmesini sağlamıştır<sup>9</sup>.

İşletme birimlerinde kurulan buna benzer görev ekipleriyle genel müdürler yatırımları yüksek potansiyelli alanlara kanalize edebilirler. Örneğin, Brezilyalı enerji KİT'i olan Petr leo Brasileiro (Petrobras) yıllardır derin denizlerdeki arama tesislerini kurmak ve işletmek üzerinde uzmanlaşmaktadır. 1986 yılından beri, 20 milyon dolardan fazla yatırım yapan şirket, bu alandaki teknolojik avantajlarını sağlamlaştırmak için günlük üretimini 500 bin varilden 2.4 milyon varile yükseltmiştir.

Pek çok KİT yöneticisi, diğer özel sektör yöneticileri gibi yüksek potansiyelli alanlara doğru yönelmek istemektedir. Böyle bir çekim, kararlı, performansa dayalı ve geniş çaplı bir çalışma kültürünün oluşturulması ve potansiyel olarak kültürel değişim için modeller üretilmesi ve örgüt içi faaliyetler için uygun bir ortam yaratılmasıyla mümkün olmaktadır. Örneğin PTT'nin son dönemlerde ülkemizde potansiyel karı en yüksek sektörlerden bankacılık sektörüne kayma isteği, bu durumun en açık göstergesidir. Ancak, bu sektöre açılımı yaparken PTT'nin yasal mevzuata uyum göstermesinin yanı sıra kurumsal yapısını ve çalışma kültürünü bu sektöre uygun şekilde değiştirmesi gerekmektedir.

Yüksek öncelikli alanlara yoğunlaşmayı sağlamak için KİT genel müdürleri tamamlayıcı faaliyetleri ve kuruluşlara ait tüm ekonomik varlıkları tetkik etmeli ve mümkün olan her yerde, özel sektörle ortak işbirliği mekanizmaları geliştirmeli, katma değer zincirlerini canlandırmalıdır.

Bu bağlamda, KİT'lerin özel sektör şirketleriyle kurduğu güncel ortaklıklardan akla ilk geleni EUROTREM Demiryolu Araçları Sanayi ve Ticaret A.Ş.'dir. Ocak 2004 tarihinde TCDD Genel Müdürünün cesur girişimiyle başlayan süreçte, kuruluşun bağlı ortaklığı olan ve

<sup>9</sup> EBITDA bir işletmenin faiz, vergi, amortisman ve itfa düşüldükten sonra geriye kalan net gelirini göstermektedir.

Adapazarı'nda faaliyet gösteren TÜVASAŞ'ın arazisi üzerinde, TCDD'nin yüzde 15'lik iştirakiyle ROTEM, ASAŞ, HYUNDAI, HACO şirketleri arasında Temmuz 2006 tarihinde resmen kurulmuş olan bu şirket, kamu-özel sektör işbirliğinin güzel bir örneğidir. Bu uygulamanın diğer KİT genel müdürlerine de inisiyatif alma konusunda cesaret vereceğini düşünmekteyiz.

Atıl durumdaki kamu varlıklarının iktisaden sağılması, politik açıdan hassas sonuçlara yol açabilecek bir konudur ve pek çok seviyede onay gerektirir. Ancak, bazı KİT yöneticileri bu çabaları hızlandıran pek çok yaratıcı çözümler bulmaktadır. Örneğin TCDD atıl durumdaki arsa ve arazilerini yeni kurulacak veya kurulmuş şirketlere kiralamak suretiyle iştirak etme yöntemini uygulamaya çalışmaktadır.

Yabancı şirketler Çin KİT'lerini ülke piyasasına girmek için kullanılacak kanallar olarak görmeyi terkederek küresel piyasalarda bir ortak olarak değerlendirmeye başlamışlardır. Küresel hedefleri olan ve özel sektör ortaklarından daha kolay sermayeye ulaşan Çinli KİT'ler, geçmiştekilerden neredeyse daha fazla sınır ötesi şirket satın alma dalgası yaratmıştır. Böylece bu KİT'ler, dünya ekonomisine değer katma kapasitesi olan yeni şirketlerin ve üretken aktiflerin güvenli alıcıları olarak kabul edilmeye başlanmıştır.

Örneğin, 2002 yılından beri, GM, bir KİT olan Shanghai Automotive Industry Corporation (SAIC) ile Güney Kore'deki GM'nin ABD piyasası için otomobil üreten ve parça satan girişimi olan GM Daewoo'da ortaklık tesis etmiştir. Bir ABD'li elektrik üretim ve dağıtım firması, elektrik ekipmanları imalatçısı Çinli bir KİT'le küresel birliğe gitme anlaşmasını aktif olarak müzakere etmektedir. Geçen yıl Fransız özel kimya imalatçısı Rhodia, Çin'deki KİT'leri istekli ve güvenli alıcı olarak gören uluslararası şirketlerin yolunu takip ederek, BlueStar'a kendi silikon ünitesini satmıştır.

### **2.3 İnsan Kaynakları Yönetimi**

KİT'ler, iş ortamındaki katılıklar, hiyerarşik ve bürokratik süreçler nedeniyle yetenekli insanları istihdam etmekte ve motive etmekte zorlanmaktadır. KİT'lerde uygulanan terfi sistemi sıklıkla performanstan daha çok, geleneksel bir ölçüt olan kıdeme dayandığı için nitelikli personel, yeni şeyler ortaya koymakta çok az bir neden görebilmektedir. Nitelikli personel için uygun ortamlar oluşturmak bu olumsuz süreci tersine çevirebilecektir. Bu yüzden KİT'ler, ihtiyaç duydukları her türlü beşeri yeteneğe ayrıcalıklı fırsatlar sunmak,

rekabet tazminatı ödemek ve çabalarını performans yönetimine yoğunlaştırmak zorundadırlar.

Ülkemizde KİT'lerdeki atıl istihdam azaltılırken nitelikli personel ihtiyacının karşılanması için bazı tedbirler alınmaktadır. Bu bağlamda, Hazine Müsteşarlığı tarafından kamu işletmelerinin kaynak kullanım etkinliğini sağlamak ve piyasa değerlerini yükseltecek strateji ve yöntemleri belirlemek amacıyla her yıl yayımlanan Genel Yatırım ve Finansman Kararnamesinde, bir önceki yılda ayrılan eleman sayısının en fazla yüzde 10'u kadar personel alınmasına izin verilmektedir<sup>10</sup>.

İnsan kaynağı değerini yükseltmek ve kalıcılığını sağlamak için, KİT'ler iş ortamını ve mali olanaklarını güçlendirmelidir. Ancak bu şart yerine getirildiği takdirde, hızlı tren projesi gibi ulusal çapta heyecan verici işler, özel sektörde mevcut olandan daha geniş çaplı projeler üzerinde çalışma fırsatları yakalanabilir.

State Grid gibi KİT'ler, özellikle finansal hizmetler ve muhasebe gibi alanlarda deneyimli, denizaşırı ülkelerde yaşayan soydaşlarından müteşekkil işgücünü istihdam etmek için mevcut krizin avantajından faydalanmaktadır. Shanghai'nın finansal KİT'leri, agresif bir politika izleyerek Chicago, Londra ve New York'tan beyin transfer etmektedir. Pek çok özel sektör çalışanı böyle KİT'lerde çalışmanın zorluklarını bilmesine karşın, kriz ortamındaki kariyer belirsizliği eve dönüşü kolaylaştırmaktadır.

İnsan kaynağı kalitesini artırmak amacıyla KİT'ler özel sektör standartlarında tazminat paketleri getirmek zorundadır. Örneğin, ülkenin en büyük cep telefon hizmeti operatörü olan China Mobile, şirket yöneticilerine uluslar arası şirket yöneticilerinininkiyle rekabet edebilecek seviyelerde tazminat planları önermektedir. Tazminattaki farklılıklar uygulanabilir olmadığından, bazı işletmeler belirli alanlardaki yeteneklere uygulanmak üzere ikili tazminat programları geliştirmektedir. Örneğin, birtakım Doğu Avrupa telekomünikasyon şirketleri adaylara yüksek maaş ve iş güvenliği arasında bir seçim yapma imkânı sunarak önceden belirlenmiş pozisyonlar için yüksek maaşlı kısa dönemli sözleşmeler önermektedir.

---

<sup>10</sup> Buna karşılık, bahis konusu sınırlamadan hariç tutulan insan kaynağı kategorileri şunlardır: Sivil havacılık sektöründeki uçucu personel ile uluslararası standartlar çerçevesinde istihdamına gerek görülen özel niteliklere sahip personel, yeni üretim tesisi kurulması ve/veya yeni hizmet birimlerinin faaliyete geçmesi halinde bu tesisler için gerekli personel, teşebbüslerin faaliyet alanının genişlemesi durumunda gerekli personel ve AR-GE faaliyetleri için istihdamı talep edilen personel.



Ülkemizde KİT'lerdeki personelin özlük hakları en az personel statüleri kadar karmaşık ve katıdır. KİT'lerde genel olarak sözleşmeli personel, işçi ve memur olmak üzere üç grup personel istihdam edilmektedir. Memur ücretleri diğer kamuda olduğu üzere Bakanlar Kurulu kararlarıyla tespit edilirken, sözleşmeli personel ücretleri Yüksek Planlama Kurulu kararlarıyla tayin edilmekte, işçi ücretleri ise toplu iş görüşmelerinin sonucunda ortaya çıkmaktadır.

KİT'lerde ücretler performansa dayanmadığından, genelde işgücü verimliliği sadece memurlarda olduğu gibi sicil bazında ve yönetsel araçlar ekseninde teşvik edilmeye çalışılmaktadır. Ancak sınırlı sayıdaki KİT, çalışanların üstün performansını ek maaş veya ikramiye ödemek suretiyle teşvik edebilmektedir. Bu uygulamalar çok sınırlı ve düzensizdir. Dolayısıyla, ülkemizde KİT çalışanlarının performansını artırmada ücret ve diğer sosyal haklarla ilgili yönetim stratejilerinin yeterince kullanılmadığını söyleyebiliriz.

Yetenekli yöneticiler yetiştirmek ve bunları mobilize etmek için diğer kritik husus, performans yönetimine yoğunlaşmaktır. Her şeyden önce temel bir ilke olarak terfi sistemi kıdem yerine liyakate dayanmak zorundadır. Pek çok KİT, hayli resmi bir kılığa büründürülmüş değerlendirme süreci hüviyetinde olan oldukça sathi bir performans değerlendirme kültürüne sahiptir. Çalışanlar rutin olarak performanslarına bakılmaksızın yüksek derecelere çıkabilmektedir. Bu derecelerin terfi veya diğer teşvik sistemleriyle hemen hiç bir bağlantısı yoktur.

Performans değerlendirme sürecini sağlıklı işletebilmenin bir yolu, personelin büyük çoğunluğunun ortalama etrafında kümelendiği ve belirli oranının yüksek veya düşük derece kaldığı "zorunlu derecelendirme sistemi" uygulamaktır.<sup>11</sup> Performansla ilgili gözlemleri ve teşvikleri derecelendirmeyle ilişkilendiren bu sistem, sadece performansın önemli olduğuna ilişkin açık bir sinyal vermeyecek, fırsatlara ve net ölçümlere dayanan daha doğal derecelendirme sistemlerine dönüşebilecektir.

---

<sup>11</sup> Zorunlu derecelendirme sistemi, bir işletmenin personelinin kendi içinde kıyaslanarak en iyi ve en kötü performansı tespit etmek için kullanılan yıllık değerlendirmelere dayalı bir yönetim aracıdır. Teoride, bu sistemin işgücünün kalitesini artırması beklenmektedir. Bu sistemde çalışanlar 3 grupta tasnif edilirler: İşletmenin geleceğini belirleyen en üst yüzde 20 dekilerin, "A", ücretlerine zam yapılır, çeşitli ikramiyeler ve eğitimler verilir. Ortadaki yüzde 70 dekilerin, "B", ücretlerinde küçük artışlar ve iyileştirmeler yapılır. İşletmeye en az katkıyı yapan alttaki yüzde 10 dekilerin, "C", ücretlerinde iyileştirme yapılmaz, eğitim imkânlarından yararlandırılmaz ve gerektiğinde işlerine son verilir.

Özellikle ekonomik daralma dönemlerinde, pek çok KİT için düşük performanslı personeli göndermek zordur, ancak KİT'ler üretken bir çalışma kültürü geliştirmek istiyorlarsa başka seçenekleri bulunmamaktadır. Örneğin, bazı KİT'ler, performansı artırmak veya düşük performanslı personelin gönüllü olarak ayrılmasını sağlamak amacıyla, satış hacmi veya tamamlanan işlemler gibi bazı ölçülere dayanarak psikolojik motivler oluşturmak suretiyle personel arasında baskı yaratmaya çalışmaktadır. Diğer KİT'ler ise, bu düşük performanslı kişileri en azından yüksek performanslı kişilerin işlerinin engellenmeyeceği kritik olmayan pozisyonlara göndermektedir. Ülkemizde 2001 yılında yaşanan ekonomik krize karşı alınan tedbirlerin bu sonucu olarak KİT'lerde atıl olduğu tespit edilen yaklaşık 40 bin işçinin iş akitleri feshedilmiştir.

KİT'ler özellikle finans ve pazarlama alanında teknik beceriye sahip yetenekli kişileri istihdam etmek konusunda daha açık olmak zorundadır. Pek çok KİT'in özellikle yardımcı pozisyonlar için dışarıdan nitelikli personel transfer etmesi mevzuat ve uygulama açısından zor olduğundan, KİT genel müdürleri söz konusu yeteneklerin şirketlere çekilmesindeki buna benzer sınırlamaları yaratıcı çözümler ve esnek uygulamalarla azaltmalıdırlar.

Nitelikli personel ihtiyacını yeniden tanımlayan KİT'ler, mevcut personelinin unutamaz. Özellikle bir KİT pazar payını ve karlılığını daha dinamik olan özel sektör rakipleri karşısında kaybederse, iş güvenliği olan kıdemli personel sıklıkla daha az motive olmaktadır.

Hindistan'ın aktif büyüklüğü açısından en büyük devlet bankasının genel müdürü, her düzeydeki personeliyle samimi sohbetler düzenleyerek 200.000 çalışanın iş hayatına yeni bir anlam katmak için uğraşmıştır. Bankanın piyasa pozisyonunu açıklayarak kişisel vizyonuyla çalışanları teşvik etmeye çalışmış ve onlara bankanın genel performansı iyileşmedikçe kimsenin asla terfi etmeyeceğini veya ödüllendirilmeyeceğini belirtmiştir. Bankanın geçmiş başarılarını anlatan yapısal iletişim planı, kurumun piyasa payında bir artışı ve kurumsal iyileştirmeleri hedefleyen kapsamlı bir programın önemli bir parçası olarak tanımlanmıştır (Mckinsey Quarterly, 2009).

Günümüzde kamu ve özel sektördeki şeffaf şirketler ülkelerin yönetim sektörünün gelişmesine neden olurken, yeteneği çekme ve elde tutma mücadelesi iyice kızışmıştır. Örneğin, Çin'de faaliyet gösteren uluslararası şirketler, Çinli işçilere hem "ulusuna hizmet etmek" hem de büyüyen iş ortamından pay almak gibi fırsatlar sunan

başarılı KİT'lerle rekabet edebilmek için iş tekliflerini radikal bir şekilde iyileştirmek zorunda kalmıştır. Ayrıca, küresel yetenek havuzundan nitelikli insanların iyi ödemelerin yapıldığı böyle KİT'lere gelmesi beklenmelidir.

Uluslar arası şirketler liyakate göre terfide yegâne seçenek değildir; günümüzde özel sektör mantığıyla çalışan ve şeffaflığa önem veren KİT'ler çalışanlarına benzer ortamlar sunmaktadır. Örneğin, uluslar arası şirketler Çinli kabiliyetlere sadece orta düzey pozisyonlar değil aynı zamanda yönetici pozisyonları teklif etmek zorunda kalmaktadır. Bu durum, sıklıkla birçok şirketin demografik ağırlığının büyük oranda Çin'e kaymasına neden olmaktadır. Dolayısıyla, uluslar arası şirketler nitelikli işgücü piyasalarında rekabet edebilmek için yönetimlerinde daha fazla Çinli bulundurmaya tercih etmektedirler.

Finansman problemini aşabilen KİT'ler, zaman içinde Ar-Ge yatırımlarına yönelebilecek ve dolayısıyla büyük çaplı dönüşümleri gerçekleştirebileceklerdir. Örneğin, Çin'deki Ar-Ge harcamaları geçmiş bir kaç yıldır hızlı bir şekilde artmıştır: OECD Bilim Teknoloji Görünüm Raporuna göre, 2006 yılında Çin Japonya'yı geçerek Ar-Ge yatırımlarında ABD'nin hemen ardından ikinci sıraya yükselmiştir. OECD dercelendirmesinde, ABD'deki Ar-Ge alanında istihdam edilen 1.300.000 kişiyle karşılaştırıldığında Çin'de 926.000 kişi istihdam edilmekte ve bu rakamlarla Çin ikinci sırada yer almaktadır. (OECD, 2007).

## **SONUÇ VE ÖNERİLER**

Gelişmekte olan piyasalarda 1980'li ve 1990'larda yaşanan özelleştirme sürecine rağmen, her ne kadar KİT sektörünün payı görece olarak azalmışsa da, KİT'ler hala GSYİH'nın büyük kısmını oluşturmaya devam etmektedir. OECD üyesi ekonomilerde ise KİT'ler özellikle stratejik olarak tanımlanan ve temel kamu hizmetlerinin sağlandığı bazı sektörlerde ağırlıklarını korumakta ve büyük oyuncular halinde piyasa sistemi içerisinde faaliyet göstermektedirler.

Değişen ekonomik ve sosyal güdülerle de olsa dünyada ve ülkemizde KİT'ler faaliyetlerini sürdürmeye devam edeceklerdir. Teknolojik dönüşüm ve yapısal reformlar sayesinde, KİT'lerle özel şirketler arasındaki farklar azalmakta ve üretim zincirlerinin yer değiştirmesi iki şirket türünün hayatta kalma uğraşını eşit oranda zorlaştırmaktadır.

Kamu işletmeleri örgütsel inovasyon yöntemlerini doğru bir şekilde uygulayabilirlerse, özel sektördeki rakiplerin ve hatta dünya

ölçeğindeki oyuncuların performanslarını yakalayabilirler. Faaliyet konularındaki ve örgütsel yapılarıdaki şeffaflık, ihtisaslaşma ve iyi işleyen entelektüel sermaye yönetimi sayesinde KİT'ler etkin ve başarılı sonuçlar üretebilirler.

KİT'lerin ekonomik hedef ve faaliyetlerinin açık bir şekilde tespit edilmesi, üç önemli fayda sağlamaktadır: Hesap verilebilirlik, kamuoyu desteği ve içsel yapılara açık olma baskısı.

Yüksek öncelikli alanlara yoğunlaşmayı sağlamak için KİT yöneticileri, tamamlayıcı faaliyetleri ve kuruluşa ait tüm ekonomik varlıkları tetkik ederek, mümkün olan her yerde, özel sektörle işbirliği içinde pozitif dışsallıklar yaratıp pastayı büyütebilirler.

KİT'ler, ihtiyaç duydukları her türlü beşeri sermayeye ayrıcalıklı fırsatlar sunmak, rekabet tazminatı ödemek ve çabalarını performans yönetimine yoğunlaştırmak zorundadırlar. Yeteneği çekebilmek için KİT'lerin özel sektör standartlarında mali olanaklar sunması gerekmektedir. Bu bağlamda, nitelikli personel istihdam etmek ve kalıcılığını sağlamak, KİT'lerin genel iş ortamı ve mali olanaklarının güçlendirilmesine bağlıdır.

KİT'lerin atıl veya düşük performanslı personeli azaltması, nitelikli çalışma kültürünü kurmak ve korumak için ön koşuldur. Ayrıca, KİT'lerin mevcut personelinin motivasyonu da KİT'lerin performansı için önemlidir.

KİT'ler özellikle finans ve pazarlama alanında teknik beceriye sahip yetenekli kişilerin özel sektörden karşılanmasında yaşanan hukuki ve fiili sınırlamaları azaltmalıdır.

Ülkemizde KİT'lerdeki atıl istihdam azaltılırken nitelikli personel ihtiyacının karşılanması için daha etkili tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Yetenekli yöneticiler yetiştirmek ve transfer etmek için diğer kritik husus, performans yönetimidir. Terfi sistemi kıdem yerine liyakate dayanmak zorundadır. Performans değerlendirme sürecini sağlıklı işletebilmenin bir yolu personelin büyük çoğunluğunun ortalama etrafında kümelenmesi ve belirli oranının yüksek ve düşük derece kaldığı "zorunlu derecelendirme sistemini" uygulamaktır.

KİT yöneticileri bu alandaki sıkıntıların giderilmesi ve diğer kuruluşlara örneklik oluşturabilmek için hükümeti beklemek zorunda

olmamalıdır. Harekete geçmek için gerekli olan yönetsel araçlar ellerinin altındadır.

Sonuç olarak, kamu yönetimlerinin KİT'lerin ekonomi içerisindeki yerini ve fonksiyonlarını iyi anlaması gerekmektedir. Bunu kavrayabilen kamu yöneticileri, KİT'lerin piyasa şartlarına entegrasyonunda yaşanan zorlukların aşılmasında bir adım önde olabilecektir. Daha nitelikli yeni nesil kamu yöneticilerinin bu farklılıkları daha iyi anlayacağını düşünmekteyiz. Bu tür yöneticiler, KİT'lerin ekonomi içerisindeki yapısından endişe etmek yerine, iyi işletilen ve şeffaf yönetim yapılarının sağlayacağı faydalara odaklanmalıdır. Kamu yönetimlerinin amacı, sahipliğine bakmaksızın, kalitesi dünya çapında kabul edilen yatırım için uygun ortam yaratmak olmalıdır.

#### **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

- Argyris, C. ve D. Schon (1978), *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Burgelman, E.A. (1991), *Intraorganizational Ecology of Strategy Making and Organizational Adaptation: Theory and Research*, *Organization Science*, 2/3:239-262.
- Burns, T. ve G.M. Stalker (1961), *The Management of Innovation*, Tavistock, London.
- Child, J. (1997), *Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect*, *Organization Studies*, 18/1: 43-76.
- Dichter, A. Lind, F. ve S. Singham (2008), "Turning Around A Struggling Airline: An Interview with the CEO of Malaysia Airlines", [Mckinseyquarterly.com](http://Mckinseyquarterly.com).
- Hannan, M.T. ve J.H. Freeman (1977), *The Population Ecology of Organizations*, *American Journal of Sociology*, 82/5: 929-963.
- Mckinsey Review (2008), *Mckinsey Quarterly*. [www.mckinsey.com](http://www.mckinsey.com).
- Mckinsey Review (2009), *Mckinsey Quarterly*. [www.mckinsey.com](http://www.mckinsey.com).
- Malone, R. (2009), "Remaking a Government-Owned Giant: An Interview with the Chairman of the State Bank of India", [Mckinseyquarterly.com](http://Mckinseyquarterly.com).

**Kamu-İş; C:11, S:3/2010**

Mintzberg, H. (1979), *The Structuring of Organization*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Morrison, P. D., Roberts, J. H. ve E. Von Hippel (2000), Determinants of User Innovation and Innovation Sharing in a Local Market. *Management Science*, 46(12), 1513)

Nonaka, I. ve H. Takeuchi (1995), *“The Knowledge Creating Company”*, New York: Oxford University Press.

OECD, (1997), *“National Innovation Systems”*, OECD Publications, Paris.

OECD, (2005), *Oslo Manual*, 3th edition, OECD Publications, Paris

OECD, (2007), *“Science Technology and Industry: Scoreboard 2007”*, OECD Publications, Paris.

Orta Vadeli Program (2009), Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

OECD, (2008), *“The Role of State-Owned Enterprises in the Economy: An Initial Review of the Evidence”*, OECD-Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets, Paris

OECD, (2009), *“Toward a Database Documenting the Economic Importance of SOEs”*, OECD-Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets, Paris

Schumpeter, J. (1950), *The process of creative destruction*, in J. Schumpeter (ed.). *Capitalism, Socialism and Democracy*, Third Edition, London: Allen and Unwin.

Von Hippel, E. (2005), *“Democratizing Innovation”*, The MIT Press,