



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

TÜRKİYE’DE TARIMSAL KİT’LERİN ANALİZİ VE YENİ POLİTİKA ÖNERİLERİ

Yalçın ARSLANTÜRK

Doktora Tezi

Ankara, 2022

TÜRKİYE’DE TARIMSAL KİT’LERİN ANALİZİ VE YENİ POLİTİKA ÖNERİLERİ

Yalçın ARSLANTÜRK

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Doktora Tezi

Ankara, 2022

KABUL VE ONAY

Yalçın ARSLANTÜRK tarafından hazırlanan “Türkiye’de Tarımsal KİT’lerin Analizi ve Yeni Politika Önerileri” başlıklı bu çalışma, 22/12/2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Duran BÜLBÜL (Başkan)

Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ (Danışman)

Prof. Dr. İbrahim Erdem SEÇİLMİŞ (Üye)

Doç. Dr. Özgür TEOMAN (Üye)

Doç. Dr. Eda BALIKÇIOĞLU (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan “**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**” kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. ⁽¹⁾
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ay ertelenmiştir. ⁽²⁾
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. ⁽³⁾

28/12/2021

Yalçın ARSLANTÜRK

¹“**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**”

- (1) **Madde 6. 1. Lisansüstü tezle ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.**
- (2) **Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internette paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.**
- (3) **Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir. * Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlerle ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.**
Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

*** Tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.**

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, **Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

Yalçın ARSLANTÜRK

TEŞEKKÜR

Tez danışmanlığımı üstlenmesinin yanı sıra gerek doktora programındaki dersleriyle ufkumu açması gerekse tüm doktora öğrenimim boyunca dostane yaklaşımı nedeniyle Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ'ye,

Tez ile ilgili görüşleriyle bu süreçte devamlı beni cesaretlendiren Prof. Dr. Duran BÜLBÜL'e,

Teze ilişkin gerek yapmış olduğu detaylı okuma ve önerileriyle gerekse her daim samimi paylaşımlarıyla üzerimdeki yükü hafifleten Prof. Dr. İbrahim Erdem SEÇİLMİŞ'e,

Farklı bakış açıları ve kıymetli değerlendirmeleriyle teze olan inancımı güçlendiren Doç. Dr. Özgür TEOMAN ve Doç. Dr. Eda YEŞİL BALIKÇIOĞLU'na,

Bu süreçte tez konusuna ilişkin değerlendirmelerimi sabırla dinleyip moral ve motivasyon sağlayan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığından mesai arkadaşım ve kıymetli kardeşim Mustafa KAYA ve doktora programına başlamamı teşvik eden aynı kurumdan Daire Başkanım Mehmed Akif KÖSEOĞLU'na,

Destek ve dualarını hiçbir zaman esirgemeyen tüm aileme

En içten teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

ARSLANTÜRK, Yalçın. *Türkiye’de Tarımsal KİT’lerin Analizi ve Yeni Politika Önerileri*, Doktora Tezi, Ankara, 2022.

Bu çalışmada temel olarak Türkiye’de KİT olarak faaliyetini sürdüren tarımsal işletmelerin analizi yapılmakta ve tespit edilen sorunların çözümüne ilişkin politika önerileri sunulmaktadır. Tarımsal KİT’lere ilişkin mali ve finansal analizlerde esas olarak 2014-2019 dönemi baz alınmıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, çalışmaya dayanak temel doktrin olarak ele alınmıştır. Çalışmada farklı coğrafya ve gelişmişlik düzeyine sahip üç ülke; tarımsal politika, KİT sistemi ve tarımsal KİT’leri açısından ele alınarak ülke örnekleri olarak sunulmuştur. Söz konusu ülkelerden Polonya’da özelleştirme uygulamaları neticesinde mevcut durumda tarımsal KİT kalmaması nedeniyle son dönemde özelleşen tarımsal KİT’lere ilişkin özelleştirme yöntemi ve sonrasına ilişkin mali yapı kısaca açıklanmıştır. Ülkemiz KİT’lerine ilişkin ortak politika önerilerinin uygulanabilirliği, konunun özelliğine göre farklı ülke tecrübeleriyle de desteklenmiştir. Sonuç olarak çalışmada veri analizi yöntemi kullanılmak suretiyle her tarımsal KİT bazında tespit edilen sorunlar üzerine mali politikalar oluşturulmuş, SWOT analizi neticesinde KİT genelinde belirlenen yönetim sorununa yönelik ise mevzuat değerlendirmesi de yapılarak yeni bir yönetim ve ücretlendirme modeli önerilmiştir. Ayrıca çalışmada KİT bazında yapılan analizlerde tespit edilen bazı konulara ilişkin hukuki analizler de yapılmıştır.

Anahtar Sözcükler

Tarımsal KİT’ler, Yeni Kamu Yönetimi, Kârlılık, Performans.

ABSTRACT

ARSLANTÜRK, Yalçın. *Analysis of Agricultural SEEs in Turkey and New Policy Recommendations*, PhD Thesis, Ankara, 2022.

In this study, agricultural businesses that carry out their activities in the status of SEE in Turkey has been analyzed; political measures and solutions to the identified problems has been also proposed. The time interval from 2014 to 2019 in economic and financial analysis of agricultural SEEs has been taken as the basis. The New Public Management has been treated as a basic doctrin. In the study, three countries with different geography and development level were selected as examples; agricultural policy, SEE system and agricultural SEEs are discussed. As a result of the privatization implementations in Poland, one of the aforementioned countries, the privatization method and the financial structure related to the agricultural SEEs that have recently become privatized due to the fact that there are no existing agricultural SEEs as a result of the current situation. The applicability of common policy proposals related to SEEs in our country has been supported by the experiences of different countries depending on the nature of the issue. As a result, fiscal policies were created on the problems identified on the basis of each agricultural SEE by using data analysis method in the study, as a result of the SWOT analysis, a new management and remuneration model was proposed by making an evaluation of the legislation for the management problem determined throughout the SEEs. In addition, in the study, legal analyzes were made on the some issues, upon encountering the determinations made on SEE basis.

Keywords

Agricultural SEEs, New Public Management, Profitability, Performance.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY.....	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....	ii
ETİK BEYAN.....	iii
TEŞEKKÜR	iv
ÖZET	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR DİZİNİ	ix
ŞEKİL VE TABLOLAR DİZİNİ	xi
GİRİŞ	1
I. BÖLÜM: KİT'LER VE TARIM POLİTİKALARI	6
1.1. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KİT'LER	6
1.1.1. KİT'lerin Tarihçesi ve Kuruluş Gayesi.....	6
1.1.2. Türkiye'de KİT Sistemi	11
1.1.2.1. KİT'lerin Tarihçesi	11
1.1.2.2. Kalkınma Planlarında KİT'ler.....	20
1.1.2.3. Cari KİT Mevzuatı	27
1.2. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARI	32
1.2.1. Tarım Politikalarının Genel Amaçları.....	32
1.2.2. Uluslararası Açıdan Tarım Politikaları	36
1.2.3. Türkiye'de Tarımsal Politikalar	45
II. BÖLÜM: TARIMSAL KİT'LERE İLİŞKİN ÜLKE ÖRNEKLERİ.....	53
2.1. ÇİN HALK CUMHURİYETİ UYGULAMASI.....	54
2.1.1. Çin'de Tarımsal Yapı ve Politika.....	54
2.1.2. Çin'de KİT Sistemi	60
2.1.3. Çin'de Tarımsal KİT'ler	68
2.2. POLONYA UYGULAMASI.....	74
2.2.1. Polonya'da Tarımsal Yapı ve Politika	74
2.2.2. Polonya'da KİT Sistemi.....	78
2.2.3. Polonya'da Tarımsal KİT'ler	85
2.3. KANADA UYGULAMASI	88
2.3.1. Kanada'da Tarımsal Yapı ve Politika	88
2.3.2. Kanada'da KİT Sistemi.....	94
2.3.3. Kanada'da Tarımsal KİT'ler	97

III. BÖLÜM: YENİ KAMU YÖNETİMİ, TÜRKİYE’DE TARIMSAL KİT’LERİN ANALİZİ VE YENİ POLİTİKA ÖNERİLERİ	101
3.1. YENİ KAMU YÖNETİMİ	101
3.1.1. Genel Çerçeve Yeni Kamu Yönetimi.....	101
3.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Uygulamasına İlişkin Ülke Örneği: İngiltere	113
3.2. TARIMSAL KİT’LER VE KİT BAZINDA ÖNERİLER	117
3.2.1. TMO.....	121
3.2.1.1. Statü ve Faaliyet Yapısı	121
3.2.1.2. Mali ve Finansal Analiz	122
3.2.1.3. Politika Önerisi	132
3.2.2. TİGEM	134
3.2.2.1. Statü ve Faaliyet Yapısı	134
3.2.2.2. Mali ve Finansal Analiz	137
3.2.2.3. Politika Önerisi	140
3.2.3. ÇAYKUR.....	146
3.2.3.1. Statü ve Faaliyet Yapısı	146
3.2.3.2. Mali ve Finansal Analiz	147
3.2.3.3. Politika Önerisi	154
3.2.4. ESK	159
3.2.4.1. Statü ve Faaliyet Yapısı	159
3.2.4.2. Mali ve Finansal Analiz	160
3.2.4.3. Politika Önerisi	173
3.2.5. TÜRKŞEKER	178
3.2.5.1. Statü ve Faaliyet Yapısı	178
3.2.5.2. Mali ve Finansal Analiz	182
3.2.5.3. Politika Önerisi	191
3.3. TARIMSAL KİT’LERE İLİŞKİN ORTAK ÖNERİLER	199
3.3.1. SWOT Analizi ve KİT’lere İlişkin Ortak Sorunların Değerlendirilmesi	199
3.3.2. Yönetim Kurulu Üyesi Atamaları	205
3.3.3. Performansa Dayalı Ücretlendirme	208
SONUÇ	214
KAYNAKÇA.....	225
YARARLANILAN MEVZUAT	242
EK 1. ORJİNALLİK RAPORU	246
EK 2. ETİK KOMİSYON MUAFİYET FORMU	247

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABİA	Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Anlaşma
ADBC	Çin Tarım Kalkınma Bankası
A.Ş.	Anonim Şirket
BOTAŞ	Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş.
CDC	Kanada Süt İşletmesi Komisyonu
CFGC	Çin Ormancılık Grup Şirketi
CNADC	Çin Ulusal Tarım Geliştirme Grup Şirketi
CND \$	Kanada Doları
COFCO	Çin Ulusal Tahıl, Yağ ve Gıda Maddeleri Şirketi
CUSMA	Kanada, Birleşik Devletler, Meksika Anlaşması
ÇAYKUR	Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
ESK	Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü
FAO	Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı
FFMC	Tatlısu Balığı Pazarlama Şirketi
GSMH	Gayri Safi Milli Hâsıla
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KIYEM	Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü
KİK	Kamu İktisadi Kuruluşu

KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MCB	Małopolskie Bioteknik Merkezi
NAFTA	Kuzey Amerika Serbest Ticaret Antlaşması
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OTP	Ortak Tarım Politikası
ÖYK	Özelleştirme Yüksek Kurulu
PLN	Polonya Zlotisi
SASAC	Devlet Varlık Yönetim ve Denetim Komisyonu
SEKA	Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları
SINOGRain	Çin Tahıl Rezerv Şirketi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDİ	Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.
TEKEL	Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri
TEMSAN	Türkiye Elektromekanik Sanayii A.Ş.
TİGEM	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü
TPAO	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TÜRKŞEKER	Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

ŞEKİL VE TABLOLAR DİZİNİ

Şekil 1. 2014-2016 Dönemi Üretici Destek Oranları Karşılaştırması (%)	56
Tablo 1. KİT Listesi	19
Tablo 2. Tarımsal Politika Araçlarına İlişkin Sınıflandırma Örnekleri.....	34
Tablo 3. Dünya Geneline Uygulanan Temel Tarım Politikaları	44
Tablo 4. Türkiye’de Tarım Sektörünün Ekonomideki Yeri	45
Tablo 5. Tarımsal Destekleme Oran Karşılaştırması (2018 Yılı).....	49
Tablo 6. Bütçeden Üreticilere Yapılan Ödemeler	50
Tablo 7. Türkiye’deki Tarımsal Desteklerin Payları ve Kategorileri.....	51
Tablo 8. Özelleştirilen Tarımsal KİT’ler.....	118
Tablo 9. KİT Sisteminin Mali Durum Özeti ve Bütçe İlişkisi	120
Tablo 10. TMO 2014-2019 Dönemi Gelir Tablosu Özeti (Bin TL).....	123
Tablo 11. Görevlendirme Bedeli Kaynaklı Kâr Payı Hariç TMO Kâr/Zararı (Bin TL).....	125
Tablo 12. TMO Finansman Dengesi (Bin TL).....	126
Tablo 13. Faaliyet Dönemine Göre TMO Alım Miktarları (Ton).....	129
Tablo 14. Hasat Dönemi TMO Başlangıç Stok Miktarları (Ton)	129
Tablo 15. Hasat Dönemi TMO Başlangıç Buğday Stokları ve Finansman İlişkisi	130
Tablo 16. TİGEM 2014-2019 Dönemi Gelir Tablosu Özeti (Bin TL).....	137
Tablo 17. TİGEM Finansman Dengesi (Bin TL).....	139
Tablo 18. Finansman İhtiyacı, Sermaye Transferi ve Borç İlişkisi (Bin TL).....	139
Tablo 19. Buğday Tohumluğu Dağıtımında TİGEM’in Payı	141
Tablo 20. TİGEM Ana Ürün Gruplarının Kârlılığı	143
Tablo 21. ÇAYKUR 2014-2019 Dönemi Gelir Tablosu Özeti (Bin TL).....	148
Tablo 22. Çay Alım ve Stok Değerleri.....	149
Tablo 23. ÇAYKUR Finansman Dengesi (Bin TL).....	150
Tablo 24. Finansman İhtiyacı, Sermaye Transferi ve Borç İlişkisi (Bin TL).....	151
Tablo 25. Çay Alış-Satış Fiyatları İle ÜFE-TÜFE Karşılaştırması.....	152
Tablo 26. Çay Alış-Satış ve Stok Miktarları (Ton)	153
Tablo 27. ESK 2014-2019 Dönemi Gelir Tablosu Özeti (Bin TL).....	161
Tablo 28. ESK Kasaplık Canlı, Gövde ve Parça Sığır İthalatı	163
Tablo 29. ESK Alımları İçinde İthalatın Payı	164
Tablo 30. ESK Gövde ve Parça Sığır Satış Maliyeti ve Kârlılığı	165
Tablo 31. ESK Satış Maliyeti ve Kârlılık İle İthalat Karşılaştırması	165
Tablo 32. ESK Satış Maliyeti İle ÜFE ve Girdi Fiyat Artışı Karşılaştırması	166
Tablo 33. ESK Satış Fiyatı ve TÜFE Karşılaştırması	167

Tablo 34. ESK'nin Türkiye Kırmızı Et Üretimindeki Payı	168
Tablo 35. ESK Büyükbaş Hayvan Kesim Kapasite Kullanım Oranı (%)	169
Tablo 36. ESK Küçükbaş Hayvan Kesim Kapasite Kullanım Oranı (%)	170
Tablo 37. ESK Finansman Dengesi (Bin TL)	171
Tablo 38. ESK Finansman İhtiyacı, Sermaye Transferi ve Borç İlişkisi (Bin TL)	172
Tablo 39. Büyükbaş Bazında ESK Et Stok Tablosu (Ton)	175
Tablo 40. TÜRKŞEKER 2014-2019 Dönemi Gelir Tablosu Özeti (Bin TL)	182
Tablo 41. Çalışmayan Kısım Giderleri İle Personel Tazminat ve İkramiyeleri (Milyon TL)..	184
Tablo 42. TÜRKŞEKER Fiyat Politikası, Kapasite Kullanımı ve Faaliyet Kârlılığı.....	185
Tablo 43. Satışların Maliyeti ve Brüt Kâr Marjı	187
Tablo 44. TÜRKŞEKER Finansman Dengesi (Bin TL)	189
Tablo 45. TÜRKŞEKER Borç Yapısı (Bin TL).....	190
Tablo 46. TÜRKŞEKER Kapasite Kullanım Oranları ve Birim Şeker Satış Maliyeti	193
Tablo 47. Yeni Modeldeki Fabrikaların Kapasite Kullanım Oranlarına Göre Birim Maliyet Değişimi	194
Tablo 48. Mevcut Durum ile Önerilen Modeldeki Fabrikaların Kapasite Dağılımı ve Toplam Şeker Satış Maliyeti Karşılaştırması	195
Tablo 49. Kapatılacak Fabrikaların Pancar Ekim Alanları ve Çiftçi Sayıları	198

GİRİŞ

Tarım sektörü, küresel anlamda stratejik sektörlerin başında gelmektedir. Zira gıda arzının sürdürülebilirliği ancak sağlıklı bir tarım sektörünün varlığına bağlıdır. Söz konusu sürdürülebilirliğin önemi ise yalnızca tarımsal ürün üretiminin yaygın olduğu ülkeler için geçerli değildir. Nitekim küresel boyutta gıda arzının yetersizliği tarım ürünü ithalatçısı ülkeler için daha hayati bir sorun teşkil edecektir. Özellikle günümüzde yaşanmakta olan salgın gibi dünya ölçeğinde küresel ticaretin sektöre uğradığı dönemlerde, ülkelerin gıda temini sorunu karşısında tarımın önemi daha da artmaktadır. Gıda arzının sürdürülebilirliği ise tarımsal üreticilerin üretime devam etmelerini sağlayacak gelir seviyesine kavuşmalarıyla mümkündür. Yeterli geliri elde edemeyen çiftçilerin üretimden çekilmeleri bir yandan mevcut durumdaki üretim seviyesini düşürürken diğer yandan belirli bir süre üretimin yapılmaması neticesinde söz konusu tarımsal arazilerin üretim vasıflarını yitirmelerine yol açabilmektedir. Bu durum ise kısa ve orta vadede tarımsal üretim artışına engel olarak yeterli üretim seviyesine ulaşmada sorun teşkil edebilmektedir. Tarımsal üreticilerin genel olarak orta ya da düşük gelirli hane halklarından oluşması sebebiyle gelir seviyelerinin yükseltilmesi ya da korunması, gelir dağılımına da olumlu yansımaktadır. Bununla birlikte temel gıda maddelerinin özellikle düşük gelir grubundaki tüketicilerin harcamaları içerisindeki payının yüksekliği, gelir dağılımında kötüleşme olmaması için tarımsal ürün fiyat seviyelerinin belirli bir dengede yürütülmesini gerekli kılmaktadır. Tarımsal ürün fiyatlarının yüksek seviyelere ulaşması enflasyonist baskıyı artırmak suretiyle de ekonomide ciddi sorunlara yol açabilmektedir. Tüm bu hususlar dikkate alındığında, tarım sektörü hem üretici hem tüketici refahı hem de genel ekonomik istikrar açısından çok önemli bir konuma sahip bulunmaktadır.

Bu gerekçeler doğrultusunda, hemen hemen her ülkede özellikle üreticiler daha ön planda olmak üzere hem üretici hem de tüketici refahını sağlamak üzere çeşitli tarımsal politikalar uygulanmaktadır. Bunlar arasında üretici gelirini artırmaya yönelik olarak destekleme taban fiyatları, hedef fiyat farkı ödemeleri, teşvik primleri, vergi muafiyet ya da farklılaştırmaları, ihracat sübvansiyonları, girdi destekleri, kredi sübvansiyonları gibi destekleme araçları yer almaktadır. Ayrıca pazarlama ve tanıtım hizmetleri, altyapı hizmetleri, kaliteli tohum dağıtımı, eğitim gibi dolaylı yollarla üretici refahını artırmaya yönelik tarımsal politikalar da uygulanmaktadır. Üretici refahına dönük politikaların bazıları tüketici refahına da olumlu yansımakla birlikte özellikle tarımsal gıda ürünlerinde düşük dolaylı vergi uygulaması, ihracat

sınırlamaları ve ihracata ilişkin vergi oranlarının yükseltilmesi ya da ithalat vergi oranlarının düşürülmesi gibi politikalar ise doğrudan tüketici refahına dönük politikalar olarak sayılabilir.

Politika belirleyiciler, doğrudan tarımsal politikalar uygulamanın yanı sıra tarım sektöründe faaliyet gösteren Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) de birer politika aracı olarak kullanabilmektedir. Tarımsal KİT'lerin temel olarak kamu kaynağıyla tarımsal üretim ya da ticarete bulunmaları nedeniyle söz konusu KİT'lerin kendi olağan faaliyetleri, tarım sektörüne piyasa düzeni aracılığıyla yapılmış olan kamusal bir müdahale olarak değerlendirilebilir. Ayrıca KİT'ler, ülkemizde mevzuatla düzenlendiği şekilde, bedeli karşılanmak üzere farklı hususlarda görevlendirilebilmektedir. Bunların yanı sıra mevzuatta öngörülmemekle birlikte politika belirleyiciler, KİT'lerin faaliyet alanlarına ilişkin zımni müdahaleler gerçekleştirmek suretiyle de tarım sektörüne müdahalede bulunabilmektedir. Bu müdahale yöntemi ise diğerlerinin aksine tarımsal KİT'lerin KİT fonksiyonları ile tezatlık oluşturmaktadır. Zira KİT'ler bir yandan kamu politika aracıken diğer yandan 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname uyarınca verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda faaliyet göstermek zorundadırlar. KİT'lerin gerçekleştirmiş olduğu olağan işletmecilik faaliyetleriyle ya da mevzuata dayanan görevlendirmelerle kamu politikası aracı olmalarında KİT fonksiyonuna bir aykırılık bulunmamaktadır. Nitekim mevzuat gereği yapılan görevlendirmeler neticesinde uğranılan zararın yanı sıra mahrum kalınan kâr payı KİT'lere ödenerek KİT fonksiyonuyla uyumluluk sağlanmıştır. Ancak KİT'lere yapılan mevzuat dışı müdahaleler neticesinde KİT'lerin katlandığı maliyetler ve uğradığı zararlar KİT faaliyet zararı olarak kaydedilmektedir. Söz konusu husus bir yandan KİT'lerin dönem zararı şeklinde performanslarının olumsuz görünmesine diğer yandan ciddi finansman sorunlarına yaşamasına neden olmaktadır. Borçlanmalar nedeniyle oluşan finansman giderleri ise dönem zararlarının daha da artmasına neden olabilmektedir. Tüm bu olumsuzluklar ise KİT'lerin finansal sürdürülebilirliğini tehlikeye atmaktadır. Böylece üretici ya da tüketici refahına dönük de olsa mevzuatın öngörmemiş olduğu müdahaleler, KİT'lerin zamanla varlığının sorgulanmasına ve bu da olası özelleştirmeler neticesinde KİT'lerin müdahalelerle amaçlanan aksine tarım sektörüne ilişkin rollerinin sonlanmasına neden olabilmektedir. Ayrıca özelleştirmeler neticesinde söz konusu KİT'ler dolayısıyla sağlanan doğrudan istihdamın varlığını sürdürmesi de mümkün olmayabilmektedir. Tüm bunlarla birlikte KİT'lere yapılan mevzuat dışı müdahaleler, KİT'lerin olağan koşullarda belirleyeceği fiyatları değiştirebildiği için piyasada oluşacak genel fiyat seviyesini etkileyebilmektedir. Piyasa etkinliğinin de bozulmasına yol açabilmektedir. Tüm bu hususlar çalışmanın KİT'lere ilişkin ortak öneriler kısmında, mevzuat dışı kamu müdahalelerinin önlenmesinin temel alınmasına neden olmuştur. Söz konusu müdahale yöntemi yalnızca bu çalışma kapsamında eleştiri konusu yapılmamıştır. Özellikle Ekonomik

İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development) yayımlamış olduğu raporlarla üye ülke kamu otoritelerini, KİT'lere ayrıcalık tanımamaları ya da onlara gayri resmi müdahalelerden kaçınmaları konusunda önemle uyarmaktadır (OECD, 2015, s. 45-50). OECD KİT'ler için belirlemiş olduğu kurumsal yönetim ilkeleriyle KİT'lerin piyasa düzeninde faaliyet göstermelerini ve yönetimlerinin de bunu sağlayacak şekilde yapılanmasını tavsiye etmektedir. Dolayısıyla OECD de KİT'ler aracılığıyla yapılacak kamusal politikaların ancak açık bir şekilde mevzuat kapsamında yapılabileceğini kabul etmektedir.

Çalışma kapsamında sunulan öneriler, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışıyla da uyumluluk arz etmektedir. YKY, kamu yönetiminde işletmecilik yönetim anlayışını benimserken KİT yönetiminde söz konusu anlayışın evleviyetle benimsenmesi beklenmektedir. Çalışmadaki ortak ya da KİT bazında yapılan politika önerilerinde; KİT'lerin birer kamu kuruluşu yerine kamu sermayeli de olsa ticari işletme olmaları dolayısıyla işletme fonksiyonlarının güçlendirilmesi esas alınmıştır. Ortak öneriler kısmında; profesyonel yönetici ve performansa dayalı ücretlendirme gibi önerilerle KİT'lerin daha fazla işletme faaliyetlerine odaklanabilecek bir yönetim ve personel sistemine sahip olması hedeflenmiştir. KİT bazında getirilen öneriler ise özellikle mevzuattaki tanımları gereği KİT'lerin kârlı ve verimli bir yapıya kavuşmalarını temel almıştır. Mali ve finansal analizlerde tespit edilen işletmecilik sorunları ise bu önerilere dayanak teşkil etmiştir. Dolayısıyla hem OECD'nin KİT'ler için belirlemiş olduğu kurumsal yönetim ilkeleri hem YKY'nin işletmecilik yönetim anlayışıyla benimsenen temel unsurlar hem de mevzuatta yapılan KİT tanımı ve çalışma ilkeleri, gerek KİT bazında gerekse ortak öneriler kısmında getirilen önerilerin temel dayanağını teşkil etmiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmuştur. Çalışmanın birinci bölümünde, öncelikle çalışmanın temel konusu olan tarım politikaları ve KİT sisteminin hem dünya hem de Türkiye'deki gelişimi, tarihçesi ve özellikleri aktarılmıştır. Türkiye'de KİT'lerin yalnızca mevcut mevzuattaki yerleri değil ayrıca geçmişten günümüze kalkınma planlarında nasıl yer aldıkları da belirtilerek üst politika metinleriyle politika belirleyicilerinin KİT'lere ilişkin bakış açılarındaki değişim aktarılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, üç farklı ülkenin tarımsal KİT'leri hem ülkemiz hem de kendileri arasında karşılaştırma olanağı vermesi amacıyla örnek olarak sunulmuştur. Daha sağlıklı bir karşılaştırma olması için ülke seçiminde, ülkelerin farklı coğrafyalarda ve farklı gelişmişlik

düzeylerinde olmasına dikkat edilmiştir. Söz konu ülkeler arasında Çin'in yer almasında hem sayı hem de değer açısından dünyada en büyük kamu teşebbüsü sektörüne sahip olması temel rol oynamıştır. Polonya'nın ülke örneği olarak tercih edilmesinin bir nedeni, Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkesi olmasıdır ki bu husus Türkiye'nin üyelik sürecinin devam ettiği AB müktesebatına tâbi olması ve dolayısıyla mukayese edilebilir olması bakımından önem arz etmektedir. Polonya'da ekonominin çeşitli sektörlerinde kamu pay sahipliğinin kısmen daha yoğun olması ve bunun yanı sıra iklim ve coğrafi koşullar ile nispeten düşük ekonomik gelişmişlik ve tarımsal verimlilik göstergeleri açısından görece Türkiye'ye yakın bir konumda yer alması, söz konusu tercihi etkileyen diğer unsurlar olmuştur. Bununla birlikte Polonya'da özelleştirme uygulamaları neticesinde mevcut durumda tarımsal KİT kalmaması nedeniyle son dönemde özelleştirilen birkaç tarımsal KİT'e ilişkin, çok kısa bir şekilde, özelleştirme yöntemi ve özelleşme sonrası mali performans değerlendirmesi yapılmıştır. Kanada'nın farklı bir ülke örneği olarak sunulmasında; coğrafi ve iklim koşulları nedeniyle farklı bir tarımsal yapının mevcudiyetinin yanı sıra sahip olduğu yüksek genel refah seviyesi de rol oynamıştır. Ayrıca bu üç ülkenin seçilmesinde, farklı yönetsel yapılara sahip olmaları da etkili olmuştur. Çin'in komünist partinin temsil etmiş olduğu tek partili sisteme karşın küresel ekonomiyle hızla entegrasyon sağlaması ancak ekonomide devletin ciddi bir rol üstlenmeye devam etmesi gibi kendine özgü bir yapısının bulunması, Polonya'nın komünist sistemden piyasa sistemine görece yakın bir zamanda geçiş yapması, Kanada'nın ise liberal ekonominin önemli bir temsilcisi olması, bu ülkelerin tercih edilmesinde rol oynayan diğer unsur olmuştur. Bu bölümde tarımsal KİT'lerin daha iyi değerlendirilmesini sağlamak üzere içinde bulundukları yapının anlaşılabilmesi için söz konusu ülkelerin öncelikle tarımsal yapıları ve KİT sistemleri açıklanmaya çalışılmıştır. Tarımsal KİT'lere ilişkin bilgilerin paylaşıldığı bölümlerde ise KİT'lerin özellikle faaliyet ve mali yapıları üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, öncelikle çalışmanın doktrin dayanağı olarak ele alınan YKY anlayışı, ülke uygulamaları da dikkate alınarak değerlendirilmiştir. Kamu yönetimi için belirli ölçülerde işletme faaliyet ve yönetim tarzının uygulanmasını öngören YKY anlayışının önerilerinin, sermayeleri kamuya ait olmakla birlikte birer işletme olan KİT'ler için daha uygulanabilir olması, bu bölümde ortaya konmaya çalışılmıştır. Sonrasında ise ülkemizdeki tarımsal KİT'lerin mali ve finansal analiziyle birlikte politika önerilerine yer verilmiştir. Mali ve finansal analizlerde, tarımsal KİT'lerin özellikle hangi göstergelerinin sorun teşkil ettiği ve buna ilişkin işletme politikalarındaki yanlışlıklar tespit edilmeye çalışılmıştır. Hem güncel sorunların tespiti hem de daha detaylı analizlere imkân vermesi açısından, analizler için uzun bir zaman aralığı yerine 2014-2019 dönem aralığı seçilmiştir. 2020 yılı ise küresel salgının etkisinin yaşandığı bir yıl olması dolayısıyla analiz dönemine dâhil edilmemiştir. Zira çalışmada KİT'lere

ilişkin yapısal sorunlar tespit edilerek çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır. Verilerde anormal değişimlere neden olabilen salgın gibi olağandışı durumlar ise sağlıklı bir yapısal analiz imkânını ortadan kaldırmaktadır. Mali ve finansal analizlerde 2014-2019 dönemi verileri temel alınmakla birlikte farklı hususlarda konunun özelliğine göre daha eski yıllara ilişkin veriler de dikkate alınmıştır. Öneriler öncelikle veri analizleri neticesinde KİT bazında, sonrasında ise SWOT analizi neticesinde tüm KİT'leri kapsayacak şekilde yapılmıştır. Önerilerde, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile birlikte OECD gibi uluslararası kuruluşların KİT'ler için belirlediği ilkeler ve ülke içi mevzuat dikkate alınarak gerekli değerlendirmeler de yapılmıştır. KİT bazında yapılan politika önerilerinde, KİT'lerin statülerine ilişkin değerlendirmelerle birlikte temel işletmecilik sorunlarının çözümüne yönelik öneriler getirilmeye çalışılmış; ortak öneriler kısmında ise özellikle KİT'lere yapılan mevzuat dışı politik müdahalelerin önlenmesine yönelik öneriler sunulmuştur. Profesyonel yönetim, performansa dayalı ücretlendirme gibi KİT'lere ilişkin ortak önerilerin, hukuki sorunlara neden olmayacak bir şekilde mevcut mevzuat doğrultusunda ya da mevzuatta ne gibi değişiklikler yapılmak suretiyle gerçekleştirilebileceği de açıklanmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla söz konusu öneriler soyut bir biçim yerine olabildiğince somutlaştırılarak yapılmıştır.

I. BÖLÜM

KİT'LER VE TARIM POLİTİKALARI

1.1. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KİT'LER

1.1.1. KİT'lerin Tarihçesi ve Kuruluş Gayesi

Devletin ekonomik alana müdahalesi çok farklı araçlarla olabilmektedir. Bu müdahale yöntemlerinden birini, birer kamu işletmesi olan ve müdahale amacıyla birlikte gelir sağlama gibi fonksiyonları da olabilen KİT'ler oluşturmaktadır.

KİT'ler genel olarak; tüzel kişiliğe sahip olan, endüstriyel ve ticari nitelik taşıyan¹, sermayesinin tamamı veya çoğunluğu kamuya ait olan kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (Atasoy, 1993, s. 17, 26). İster sosyalist isterse kapitalist bir yönetim anlayışına sahip olsun dünyadaki hemen her devlette farklı kapsam ve yoğunluklarda olmak kaydıyla kamu teşebbüsleri bulunmaktadır. Devletlerin işletme sahibi ya da bunlarda pay sahibi olmalarına neden olan gerekçeler genel olarak şu 5 kategoride toplulaştırılabilir: (1) Ulusal ekonomiyi ve stratejik menfaatleri desteklemek, (2) İşletmelerdeki ulusal sahipliğin devamını temin etmek, (3) Belirli kamusal mal ve hizmetleri arz etmek (Kamunun bu alanlardan çekilmesi sonrasında piyasanın aynı mal ve hizmetleri sunamayacağının varsayılması neticesinde), (4) Doğal monopol durumunda ticari faaliyet sergileme, (5) Piyasa düzenleme fonksiyonunun mümkün ya da etkin olmadığı yerlerde bir kamu teşebbüsü monopolü ya da oligopolü oluşturmak ya da buna ilişkin var olan yapıyı sürdürmek (OECD, 2018a, s. 19).

KİT'lerin nasıl bir süreç sonunda ve hangi gerekçelerle kurulduğu, söz konusu teşebbüslerin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olabilecektir.

Devletin başlangıçta üstlenmiş olduğu kamu hizmetleri olarak özetlenebilecek savunma ve güvenlik hizmetlerine daha sonraları eğitim ve sağlık gibi sosyal amaçlı görevlerinin eklenmesiyle çeşitli mal ve hizmetlerin üretildiği bir kamu sektörü doğmuştur (Atasoy, 1993, s. 11). Zamanla bayındırlık alanında çeşitli altyapı tesislerini yapmak ve bunların bakımlarını

¹ Endüstriyel ve ticari amaçlı kamu kurumları farklı statülerdeki katma bütçeli, döner sermayeli birçok kamu kurumunu içine alarak KİT kavramından daha geniş bir tanımlamaya sahiptir.

sağlamak devletin görevleri arasına girmiş, devlet üretim faaliyetlerinin de içine girerek özellikle başta ordu ihtiyaçları olmak üzere doğrudan doğruya veya özel kişiler eliyle üretim yapmaya başlamış; ekonomik alandaki faaliyetleri giderek çeşitlenerek genişleyen devlet, özellikle birinci ve ikinci dünya savaşları arasındaki dönemde yoğun bir şekilde işletmecilik faaliyetlerinin içine girmiştir (Atasoy, 1993, s. 11).

Dünyada KİT'lerin en belirgin yaygınlaşma nedeni olarak; Birinci ve İkinci Dünya Savaşları, ekonomik buhranlar, insanların devletten daha fazla hususta talepte bulunması ve hukuk alanındaki gelişmeler sayılabilir (Özmen, 1967, s. 30).

Devlet bir taraftan özel sektör tarafından kurulmuş şirketleri devletleştirerek ya da sermayesinin tamamını kendisi karşılayarak kamu şirketleri kurarken diğer taraftan özel sektör tarafından kurulmuş şirketlere iştirak ederek ya da kamu şirketlerine özel sektörün iştirakini sağlayarak karma şirketlerin doğmasını sağlamıştır (Atasoy, 1993, s. 11). Zira KİT'ler temel olarak iki şekilde kurulmaktadır: İlki, önceden kurulmuş herhangi bir kuruluşun devamı olmaksızın doğrudan doğruya yeni bir işletme kurulması şeklinde olmaktadır ki buna “ex nihilo” kuruluş yani “yoktan kuruluş” denilmektedir; ikincisi ise millileştirme (ülkemizdeki yaygın kullanımıyla devletleştirme) olup bunun için doğrudan özel teşebbüse ait veya devletin de ortak olduğu bir şirketin mevcut olması gerekmektedir (Atasoy, 1993, s. 35).

Avrupa’da 1935-1950 döneminde farklı ülkelerde farklı amaçlı millileştirmelerle KİT'ler meydana getirilmiş olup bu amaçlar şu şekilde belirtilebilir:

- Özellikle Fransız İşçi Sendikalarının kooperatif tipinde veya buna benzer şekilde bizzat üreticiler tarafından yönetilen bir üretim düzeni ideali,
- Millileştirme sayesinde yapılan üretimin dağıtımının daha iyi sağlanabilmesi,
- İşçilere özel sektöre göre daha yüksek ücret verilebilmesi,
- Sermayedar kârının işçilerle tüketiciler arasında bölüşülmesini temin etmek amacıyla tröstlerin aşırı kârlarına ve mali güçlerine karşı mücadele,
- Buhranları ve ekonomik dalgalanmaları önlemek ve bazı kesimlerde tespit edilen dar boğazları açmak, yetersizlikleri gidermek (Özmen, 1967, s. 30-33).

Özellikle Avrupa'daki gelişmiş ülkelerde bu gerekçelerle daha yaygın hale gelen KİT'lerin gelişmekte olan ülkelerde genişlemesi ise bu ülkelerin iktisadi olarak daha az gelişmişlik özellikleri itibarıyla temel olarak daha farklı gerekçelere dayanmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde KİT'lere yönelim genel olarak şu nedenlerle gerçekleşmiştir:

- Özel teşebbüsün yetersizliği nedeniyle kalkınmanın sağlanmasında temel lokomotif olarak devletin görülmesi,
- Sosyal adaleti ve coğrafi dengeyi kurma, kalite ve fiyatlarda makul standartları sağlama gibi sosyal zorunluluklar,
- Temel maddelerde dışa bağımlı olmamak ve bazı maddelerin dıştan alımının devlet sınırlarının açığa çıkmasına neden olmasına engel olmak (Özmen, 1967, s. 35, 36).

KİT'lerin kuruluş gerekçeleri genel ve özel nedenler olarak ikiye ayrılabilir. Genel nedenler özetle şunlardır: Savaş gereği olarak bazı hizmetlerin yerine getirilebilmesi amacı (İkinci Dünya Savaşı sırasında Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Fransa'da kurulan KİT'ler gibi), 20'nci yüzyılda ekonominin gelişmesi sonucu üretim araçlarında özel mülkiyetin ekonomik ve sosyal sakıncalarından söz ederek mülkiyette devlete önem veren iktisatçıların görüşleri, devletin güvenlik ve adalet gibi temel görevlerinin yanı sıra zamanla sosyal ve ekonomik hayatın düzenlenmesine ilişkin görevler üstlenmesi, 1929 bunalımı sonrasında olduğu gibi ekonominin otomatik işleyişinin gerçekleşmesine ve liberal ekonomi politikasına olan güvenin sarsılması sonucu devletin ekonomide aktif olarak rol alma arzusudur (Ceylan ve Vergiliel, 1990, s. 7, 8).

Her ülkenin ekonomik ve sosyal rejimine, iktisadi gelişmişlik seviyesine göre değişmekle birlikte KİT'lerin kuruluş gerekçeleri temel olarak; politik, ekonomik, mali ve sosyal hedefler olarak 4 ana başlık altında sıralanabilir (Özmen, 1967, s. 51). KİT kuruluşlarına ilişkin özel nedenler olarak nitelendirilebilen bu hedefleri kısaca açıklama faydalı olabilecektir.

Politik hedefler; ülkenin ekonomik özgürlüğünü sağlamak, ekonominin bazı alanlarındaki yabancı sermayeyi bertaraf etmek ve bazı alanları kısmen veya tamamen millileştirmek, milli savunmaya ilişkin hedefleri gerçekleştirmek şeklinde örneklendirilebilir (Özmen, 1967, s. 51).

KİT'lerin kurulmasına neden olan belli başlı ekonomik sebepler ise; milli ekonominin ya da bir bölümünün geliştirilmesi, ekonominin millileştirilmiş olan bir dalının teşkilatlandırılması, özel

sektörün teşviki, özel sermayenin yetersizliği ya da bazı yatırımlara girişmek istemeyişidir (Özmen, 1967, s. 52). İstikrar için fiyat ayarlamalarının yapılmasının gerektiği hallerde, ekonominin dış etkenlerden korunması, dengeli kalkınmayı sağlama ve ekonomik bünyenin yenilenmesi amaçları da KİT'lerin kurulmasındaki diğer ekonomik sebeplerdir (Altınok, 1982, s. 18). Devletin belli faaliyetleri daha verimli gerçekleştirmek amacıyla işletmecilik faaliyetlerine girmesi, çeşitli amaçlarla devletin iştirak etmiş olduğu şirketlerdeki sermaye yapısının değişmesi sonucu çoğunluk hisselerinin kamuya geçmesi, çeşitli nedenlerle faaliyetlerini sürdürmesinde kamunun yararı olan şirketleri kurtarma operasyonları, tüketici aleyhine kurulan ve rekabet olmaması nedeniyle fiyat artışına neden olan tekelleri kırmak amacıyla millileştirme yapması KİT'lerin genişlemesindeki ekonomik nedenler olarak belirtilebilir (Atasoy, 1993, s. 28, 29).

Genel olarak devletin gelir elde etmesinin amaçlanması KİT'lerin kurulmasındaki mali hedefi oluşturmaktadır. Rekabet koşulları altındaki işletmecilik faaliyetleriyle elde edilecek gelirlerin hedeflenmesinin yanı sıra belli bir dalda tekel kurarak gelir sağlama amacı da mali hedefler olarak sayılabilir.

Temelde toplum refahını artırmaya dönük olan sosyal hedefler ise; kalkınmada ve refahta coğrafi dengenin sağlanması, topluma belirli kalite ve fiyattan mal ve hizmet arzı gereği ile sosyal adaletin temini, işsizliği gidermek, işçilerin hayat seviyelerini yükseltmek olarak belirtilebilir (Altınok, 1982, s. 18)².

Tüm bu amaç ve fonksiyonlar doğrultusunda pek çok ülkede KİT'ler ciddi bir ağırlığa sahiptir. OECD üyesi ülkeler dikkate alındığında, çoğunluk hissesi devlete ait kamu teşebbüslerinin toplam varlıklarının değeri yaklaşık 2 trilyon ABD \$ hesaplanmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2016, s. 1). Dünyanın en büyük 100 şirketinden 22'sinin devlet kontrolündeki şirketler olması da kamu teşebbüslerinin küresel çaptaki rekabet güçlerini ortaya koymaktadır (OECD, 2016a, s. 11).

Tüm bunlarla birlikte piyasa sisteminin işleyişini olumsuz etkilememesi amacıyla KİT sisteminin nasıl yapılanması gerektiğine ilişkin farklı uluslararası kuruluşlar tarafından öneriler

² Fransa'daki bazı millileştirilme ve devlet işletmelerinin teşkili buna örnek gösterilebilir: İşçi menfaati için kömür işletmelerinin millileştirilmesi ve Buğday Ofisinin kurulması ve tüketici menfaati için azot işletmelerinin millileştirilmesi gibi (Atasoy, 1993, s. 28'den Krier, 1981, s. 18, 23). Türkiye'de ise başta üretici olmak üzere üretici ve tüketici refahını korumak amacıyla faaliyet gösteren Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü sosyal niteliği ağır basan KİT olarak dikkat çekmektedir.

getirilmektedir. Bunlardan özellikle OECD yayımlamış olduğu raporlarıyla üye ülkeler tarafından dikkate alınmak üzere ciddi ilkeler belirlemektedir. OECD'nin KİT sistemine ilişkin belirlediği şu ilkeler önem arz etmektedir:

- Devletin sahiplik fonksiyonu ile KİT'leri etkileyebilecek özellikle piyasa düzenlemeye yönelik diğer fonksiyonları arasında açık bir ayırım olmalı,
- Kredi verenler ve rakiplerin de içinde bulunduğu KİT'lerin paydaşları ve diğer ilgililer, haklarının ihlal edildiğini düşündüklerinde tarafsız yasal ya da hakemlik süreciyle etkili bir düzeltme yoluna sahip olmalı,
- KİT'lerde iktisadi faaliyetler ile kamu politikası amaçları birleştiğinde, şeffaflık uygulamalarına ve maliyet ile gelir kalemlerinin açıklanmasına devam edilmeli,
- Kamu politikası amaçlarına ilişkin maliyetler devlet tarafından finanse edilmeli ve açıklanmalı,
- İktisadi faaliyette bulunan KİT'ler genel kanuni düzenlemelerden muaf tutulmamalı, kanunlar ve diğer düzenlemeler KİT'ler ve piyasadaki rakipleri arasında haksız bir şekilde ayırma yol açmamalı, KİT'lerin kanuni yapılanmaları alacaklılarına iflas sürecini başlatmalarına imkân vermeli,
- KİT'lerin tüm finansal kuruluşlarla ilişkisi yalnızca ticari gerekçelere dayanmalı,
- KİT'ler iktisadi faaliyetlerinde, özeldeki rakiplerine karşı avantaj sağlayacak imtiyazlı finansman, vergi tecili, ayrıcalıklı ticari kredi imkânı gibi dolaylı finansal desteklerden faydalanmamalı; enerji, su ve araziye rakiplerinden daha uygun fiyatlara temin edememeli,
- KİT'lerin iktisadi faaliyetlerinde, işletme koşulları dikkate alınarak kârlılık amacı aranmalı,
- KİT'ler teklif veren ya da tedarikçi olarak kamu ihalesine girdiğinde, ayrımcı olmayan, rekabetçi yapıya uygun bir prosedür olmalı ve yeterli şeffaflık standartları temin edilmelidir (OECD, 2015, s. 45-50).

OECD'nin yanı sıra AB müktesebatı da KİT'lere ilişkin önemli hususlar barındırmaktadır. Üye ülkelerin uymakla zorunda oldukları bu müktesebatın 8 no.lu "Rekabet Politikası" faslı, KİT'leri doğrudan ilgilendirmektedir. Bu politikanın ve politikayı oluşturan müktesebatın temel amacı *"Üye ülkelerde faaliyet gösteren ekonomik aktörlerin eşit koşullarda rekabet edebileceği bir iç pazarın oluşumunu sağlamak"* şeklinde belirlenmiş ve *"AB rekabet politikası yoluyla piyasa ekonomisinin tüm mekanizmalarıyla sağlıklı işleyebilmesi için rekabetin hukuka aykırı şekilde sınırlandırılmasını engelleyici kurallar getirmiştir"* ifadesi kullanılmıştır (Dışişleri Bakanlığı, 2019).

AB Rekabet Politikasının “Kamu Teşebbüsleri ile Kendilerine Özel veya İnhisari Haklar Tanınmış Teşebbüsler” alt başlığının içeriğinde; *“AB rekabet kuralları, ilke olarak özel teşebbüslere ve kamu teşebbüslerine ayırmız olarak uygulanmaktadır. Bunun en temel sebebi, piyasalardaki rekabetçi yapının, sadece özel sektör teşebbüslerince değil üye ülkelerin bizzat sahip olduğu teşebbüsler ya da birtakım ayrıcalıklar tanıdığı teşebbüsler yoluyla da bozulabilmesidir. Bu nedenle, Avrupa Birliğinin İşleyişı Hakkında Antlaşma (ABİA)’nın 106. maddesiyle, üye ülkelerin, kamu teşebbüsleri ve özel veya inhisari haklar tanınmış olan teşebbüslerle ilgili olarak, ABİA’daki rekabete ilişkin kurallara aykırılık teşkil eden hiçbir tedbiri alamayacağı ve mevcut tedbirleri de devam ettiremeyeceğı düzenlenmiştir.”* hususlarına yer verilmiştir (Dışışleri Bakanlığı, 2019).

Dolayısıyla dünyanın en büyük ve etkili birliği olan AB, üyelerini ve üyelik başvurusunda bulunanları uymakla zorunlu tutmuş olduğu müktesebatında, KİT’lere rekabet bozucu ayrıcalıklar tanınamayacağını hüküm altına almaktadır. OECD ve AB düzenlemeleri, KİT sistemlerinin yalnızca ulusal değil uluslararası düzenlemeler çerçevesinde de şekillendiğini göstermektedir.

1.1.2. Türkiye’de KİT Sistemi

1.1.2.1. KİT’lerin Tarihçesi

Ülkemizde devletçiliğin kökenleri Osmanlı İmparatorluğu dönemine dayandırılabilir ki Atatürk’ün 1931’de ifade ettiğı *“Halkımız tab’an (yaratılıştan) devletçidir”* sözleri de bu hususu teyit etmektedir (Kepenek, 1993, s. 17).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde özellikle 19’uncu yüzyıl içerisinde sınai ve ticari nitelikte bazı devlet işletmeleri meydana getirilmiştir: 1812’de Beykoz Teçhizatı Askeri Fabrikası (deri sanayii), 1835’te Feshane (Defterdar) Fabrikası (yünlü dokuma sanayii), 1843’te Fevaidi Osmaniye (denizyolu işletmesi), 1845’te İzmit Fabrikası (yünlü dokuma sanayii), 1848’de Ereğli-Zonguldak Kömür Havzası, 1855’te Zeytinburnu (Bakırköy) Fabrikası (pamuklu dokuma sanayii) ve Hereke Fabrikası (kadife, ipekli dokuma), 1863’te Memleket Sandığı (kredi alanındaki ilk devlet teşebbüsü) (Dündar, 1967, s. 6-8). Yine aynı dönemdeki İnceköy Cam Tesisleri ve Yıldız Porselen İmalathanesi gibi kamu girişimlerinin de Cumhuriyet döneminde KİT’lere öncülük ettiğı ifade edilebilir (Kepenek, 1993, s. 18, 19). İlk olarak alınan dış borçların ödenebilmesi için 1854’te Devlet tarafından sanayileşmede anonim şirket tipinin denenmesi isteğıne rağmen Demiryolları ve Şirket-i Hayriye örneğı dışında bu arzu gerçekleşmemiş olup 1882’de daha

sonra 1888 yılında Ziraat Bankasına dönüştürülen Menfi Sandıkları, 1917’de İtibari Milli Bankası kurulmuştur (Altıntaş, 1988, s. 9). Ancak bu kamu girişimlerinin sayısı ve faaliyet alanları dikkate alındığında, Osmanlı İmparatorluğunda kamu girişimleri konusunda yeterli bir ilerleme kaydedilmediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla kamu girişimleri genelinde ve KİT özelinde kayda değer gelişmelerin Cumhuriyet döneminde gerçekleştiğini belirtmek yanlış olmayacaktır.

Cumhuriyet dönemine girilirken ekonomik düzene verilen önem, 1923’te düzenlenen İzmir İktisat Kongresiyle anlaşılmaktadır. Zira Kongrenin açılış konuşmasında Atatürk şu ifadeleri kullanmıştır: *“Ulusal egemenlik, ekonomik egemenlikle pekiştirilmelidir. Bu kadar büyük amaçlar, bu kadar kutsal ve ulu hedeflere, kâğıtlar üzerinde yazılı genel kurallarla istek ve hırslara dayanan buyruklarla varılmaz. Bunların bütün olarak gerçekleşmesini sağlamak için tek kuvvet, en kuvvetli temel: Ekonomik güçtür.”* (Tokgöz, 2007, s. 45). Kongrede alınan kararlardan, ekonomik hayatın özel teşebbüsün önderlik ve egemenliğinde yürüyeceği, devletin teşvik ve himaye edici bir fonksiyon üstleneceği anlaşılmaktadır. İktisat Bakanı Mahmut Esat Bozkurt, İzmir İktisat Kongresi’ndeki konuşmasındaki “iktisadi sistem” ile ilgili şu açıklamaları bu hususu teyit eder niteliktedir: *“Biz ekonomi tarihi içindeki ekollerden hiçbirine benzemeyiz. Ne bırakınız geçsinler, bırakınız yapsınlar ekolünden ne de sosyalist, komünist, etatist veya himaye ekollerindeniz. Bizim de yeni Türkiye’nin, yeni ekonomi anlayışına göre yeni bir ekonomi ekolumuz vardır. Buna ben, Yeni Türkiye Ekonomi Okulu, diyorum... Yukarıda belirttiğimiz ekollerden hiçbirine bağlı olmamakla beraber memleketimizin ihtiyacına göre bunlardan faydalanmaktan da geri kalmayacağız. Yeni Türkiye, karma bir ekonomi sistemi izlemelidir.”* (Tokgöz, 2007, s. 65, 66).

Kongrede ekonomiye ilişkin alınan aşağıdaki hükümler, ekonomik bağımsızlık ve gelişmenin yalnızca sözde kalmayacağını teyit etmiştir:

- Milli sanayii geliştirmek için bir kanun hazırlanması,
- Gümrük Kanununun değiştirilerek sanayinin korunması,
- Yerli üreticiye yurt içi kara ve deniz taşımasında ucuz tarife uygulanması,
- Sanayicilere ucuz kuruluş ve işletme sermayesi sağlanarak kredi imkânlarının artırılması, madenlerin milli üretime dönük bir şekilde işletilmesi,
- Yabancı sermayenin, memleketin hammaddeleri ile ticaret ve sanayisini kendi tekeline almadan hükümetle ortaklaşa yatırım yapması,
- Anonim şirketlerin kurulmalarının kolaylaştırılması,

- Milli bankaların kurulması,
- Demiryolu yapımının bir programa bağlanması,
- Vergilerin düzeltilmesi, aşarın kaldırılması,
- Reji idare ve usulünün kaldırılması,
- Tarımda makineleşmenin teşviki ve yurdumuz şartlarına en uygun olan makinaların alınması,
- Hayvancılığın geliştirilmesi (Yazman, 1973, s. 46, 47).

22/04/1924 tarihinde 506 sayılı Kanunla bazı demiryolu hatlarının satın alınmasına izin verilmesiyle KİT'ler konusundaki ilk önemli adımın atıldığı Cumhuriyetin ilk dönemlerindeki gelişmeler şu şekilde sıralanabilir:

- 1925 yılında eski Reji idaresi satın alınarak Tütün İdaresi Muvakkatesi kurulmuş,
- 1925 yılında barut ve patlayıcı maddeler tekeli kurulmuş,
- Daha sonra kurulacak olan Sümerbank'ın temelini teşkil eden ve kamu mülkiyetinde olan sınai üretim birimlerini çalıştırmak, yenilerini kurmak ve özel kesime de destek olmak üzere Türkiye Sanayi ve Maadın Bankası³ 1925 yılında kurulmuş ve Osmanlı Devletinden devralınan Feshane, Beykoz, Bakırköy ve Hereke Fabrikaları bu kuruluşa devredilmiş,
- 1926 yılında ispiro ve alkollü içkiler tekeli kurulmuş,
- 1927 yılında Devlet Demiryolları ve Limanları İdare-i Umumiyesi kurulmuş,
- 1932 yılında Devlet Sanayi Ofisi kurulmuştur (Özmen, 1967, s. 128, 129).

Ayrıca bu dönemdeki diğer önemli gelişmeler, 1925 yılında kabul edilen Şeker Fabrikaları Kurulması Hakkında Kanun⁴ ile 1927 yılında kabul edilen sanayi alanında yatırımlara teşvik sağlayan Teşvik-i Sanayi Kanunudur (Aktan, 1972, s. 47).

³ Bankanın, kuruluş dayanağı olan 633 sayılı Kanunda, tüzel kişiliğe sahip olduğu ve 7 kişilik yönetim kurulu ile yönetileceğine hükmedilerek Banka sonraki yıllarda yaygınlaşacak olan KİT'ler için bir öncü olmuştur (Atasoy, 1993, s. 62).

⁴ “Şeker Fabrikalarının Kurulması ve Bunlara Tanınan Ayrıcalıklara İlişkin Kanun” ile özel sektörün şeker fabrikaları kurması teşvik edilmiştir: 1926 yılında Alpullu ve Uşak Şeker Fabrikaları, 1933 yılında Eskişehir Şeker Fabrikası 1934 yılında ise Turhal Şeker Fabrikası faaliyete geçmiş; şeker fabrikalarının bir çatı altında toplanması, şeker politikasının tek elden yürütülmesi, fabrikalar arasında teknik yardımlaşma ve işbirliğinin sağlanması amacıyla mevcut fabrikaları bünyesinde toplayacak şekilde 1935 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. kurulmuştur.

Cumhuriyetin kuruluşundan, ilk beş yıllık planın (1933-1937) hazırlanıp uygulanmasına kadar dönemde (1923-1932) özel teşebbüsü teşvik ve himaye yoluna girilmiş olması nedeniyle yukarıdaki gelişmelerden de görüleceği üzere devlet kuruluşlarının sayısında ve yoğunluğunda ciddi bir artış görülmemiştir (Kuntbay, 1981, s. 15, 16). Bunun temel bir nedeni, Lozan Anlaşmasına göre Osmanlı İmparatorluğundan kalan borçların Türkiye Cumhuriyetince üstlenilmesi dolayısıyla Devletin buna ilişkin kaynak ayıramaması olarak belirtilebilir. Bununla birlikte daha önceleri ticaret ve sanayi alanında genellikle azınlıkların faaliyette bulunması nedeniyle bir yandan sermaye birikimi diğer yandan müteşebbis eksikliği ve bunlara ilave olarak dünya ekonomik krizi gibi nedenlerle özel sektörün teşvikinde istenilen sonuca ulaşamamıştır. Özellikle Teşvik-i Sanayi Kanunuyla getirilen ciddi teşviklere rağmen iktisadi hayatta ancak sınırlı bir gelişme gerçekleştirebilmiş; şeker ve çimento sanayii kurulmaya başlanmış, tarımda bir miktar teknik ilerleme görülmüş, bankacılık, ticaret, ulaştırma faaliyetleri hafifçe canlanmaya başlamıştır (Aktan, 1972, s. 48). Özel sektördeki sermaye ve teknik bilgi yetersizliklerinin yanı sıra Lozan Anlaşmasına göre Türkiye Cumhuriyetince 1929 yılına kadar gümrük tarifelerinin değiştirilememesi dolayısıyla özel sektörün gelişimi için Devletçe gümrük korumalarına gidilememesi, özel sektörün teşvikinin yeterince başarıya ulaşamamasının bir başka nedeni olmuştur. Bu sebeplerin etkisinin azalması ya da ortadan kalkması sonrasında ve özel sektörün yeterince gelişememesi üzerine, devletin iktisadi hayatta daha aktif bir politika takip etmesini öngören bir ekonomi modeline geçilmiştir. Nitekim Başbakan İsmet İnönü de 1930'da Kayseri-Sivas demiryolunu işletmeye açarken yaptığı konuşmada, başlattıkları yeni iktisadi düzeninin adını “Mutedil Devletçilik” olarak açıklamıştır (Tokgöz, 2007, s. 66).

Böylece günümüzdeki anlamıyla ilk KİT'ler 1930'lu yıllarda oluşturulmuş ve devlet işletmelerinin sayısında ciddi bir artış görülmüştür. Devlet işletmelerinin mevcut sınaî kuruluşlara oranı 1932'de yüzde 2,1 iken 1939'da yüzde 9,7'ye yükselmiştir; ancak bu dönemde söz konusu kuruluşları tek bir statü altında toplama olanağı olmamış, kuruluş dönemi sayılabilecek bu dönemde bu kuruluşlar sık sık statü değişikliğine uğramışlardır (Kuntbay, 1981, s. 16). Türkiye Sanayi ve Maadin Bankasının çeşitli alanlardaki başarısızlıkları üzerine işletmecilik faaliyetleri 1932 yılında Devlet Sanayi Ofisine, finansman görevleri aynı yıl kurulan Türkiye Sanayi Kredi Bankasına devredilerek Banka ortadan kaldırılmış; ancak 1933 yılında bu iki kurum da lağvedilerek Sümerbank kurulmuştur (Altıntaş, 1988, s. 10). 1933'te daha sonra Türk Havayolları Anonim Ortaklığına dönüşecek olan Havayolları Devlet İşletmesi İdaresi kurulmuştur (Atasoy, 1993, s. 67). Ülkenin sanayileşme ve kalkınma amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için 1935'te

madencilik ve elektrik üretim ve dağıtım alanlarında çalışmak üzere Etibank⁵, Elektrik İşleri Etüd İdaresi ve Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü, 1936 yılında Emlak ve Kredi Bankasının çekirdeğini oluşturan Emlak ve Eytam Bankası kurulmuş, 1936 yılında T.C. Ziraat Bankası özel bir yasa ile yeni bir statüye sahip olmuştur (Altıntaş, 1988, s. 11). Cumhuriyetin ilk yıllarında başlayan devletleştirme çalışmalarına 1930'lu yıllarda yoğun bir şekilde devam edilmiş; başta demir yolları olmak üzere deniz yolları, liman ve rıhtım işletmeleri tamamen devletleştirilmiştir (Atasoy, 1993, s. 68).

Kamu teşebbüslerinin sayısının artması ve bunların ekonomideki yerlerinin önem kazanması, onların yönetim ve denetiminde aynı esasların uygulanmasını ve teşebbüsler arasından uyum sağlanmasını gerektirmiş ve sermayesinin tamamı devlete ait teşebbüslerin yönetim, gözetim ve denetimini düzenlemek üzere 17/06/1938 tarihli ve 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Devlet Teşekküllerinin Teşkilat İle İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun⁶ çıkarılmıştır (Altıntaş, 1988, s. 11). Dolayısıyla 1938 yılında KİT'lerle ilgili söz konusu yasal düzenleme yapıldığında; Ziraat Bankası, Sümerbank, Etibank daha önce kurulmuş bulunuyordu. Söz konusu Kanun sonrasında; 1938 yılında Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü (TMO) kurulmuş ve daha önce Ziraat Bankasının yapmakta olduğu tarım ürünlerini destekleme alımlarıyla görevlendirilmiş, 18/01/1940 tarihli ve 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu'yla⁷ devlete hemen her türlü ekonomik işletme kurma hakkı verilmiş ve böylece 1941 yılında Petrol Ofisi, 1952 yılında Et ve Balık Kurumu bu Kanuna dayanarak oluşturulmuş, önceleri Sümerbank'ın müesseseleri olan Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları (SEKA) ve Türkiye Demir Çelik İşletmeleri daha sonra bağımsız birer KİT olmuştur (Kepenek, 1993, s. 22, 23).

1950-1960 döneminde; devlete ait fabrikaların tedricen özel sektöre devri öngörülmüş, Marshall yardımının da katkısıyla ulaştırma, enerji ve sulama alanlarında büyük yatırımlara girişilmiş ve böylece olumlu dış ticaret konjonktürünün de etkisiyle tarım sektörü güçlenmiş ve piyasa ekonomisi gelişmiş ancak fiilen devlet sanayii daralmamış, özel sektörün kuracak güçte olmadığı gübre sanayii gibi tesislerin etkisiyle aksine büyümeye devam etmiş; KİT'lerde herhangi bir tasfiyeye gidilmediği gibi yeni çimento ve şeker fabrikaları, Et ve Balık Kurumu gibi kurulan

⁵ 1800'li yıllarda kurulan Balya'daki kurşun madenleri, Bursa'daki krom madenleri, Bandırma'daki borosit ve Anadolu'nun çeşitli yerlerindeki çeşitli madenler Etibank'ın bünyesinde toplanmıştır (Atasoy, 1993, s. 60).

⁶ 04/07/1938 tarihli ve 3950 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁷ 26/01/1940 tarihli ve 4417 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

teşebbüslerle KİT'lerin faaliyet alanları ve sayılarında da genişlemeler görülmüştür (Altıntaş, 1988, s. 11).

KİT'ler ilk kuruluş yıllarında özellikle gıda, dokuma, içki ve tütün sanayi gibi temel tüketim malları üreten sanayilerin kurulmasını üstlenirken 1950'li ve özellikle 1960'lı yıllarda kâğıt, çimento, demir-çelik, gübre ve petro-kimya gibi ara malları üretimine yönelmiştir (Kepenek, 1993, s. 33). Nitekim 1953'te Türkiye Çimento Sanayi T. AŞ. ve yine aynı tarihte Azot Sanayi A.Ş. (Türkiye Gübre Sanayi A.Ş.), 1956'da SEKA, 1955'te Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri, 1957'de Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu gibi KİT'ler kurulmuştur⁸. Ayrıca bu dönemde eskiden kamu kuruluşu olarak yapılanan Posta ve Telgraf Teşkilatı, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları (TCDD), Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu ise İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) şeklini almış ve çok çeşitli iştirak ve ortaklıklar gelişmiştir (Özmen, 1967, s. 129). Bu dönemde kamu teşebbüsüne dönüştürülen diğer kuruluşlar; Atatürk Orman Çiftliği, Denizcilik Bankası, Devlet Malzeme Ofisi, D.B. Deniz Nakliyat T.A.Ş., Türk Hava Yolları A.O., Türkiye Yapağı ve Tiftik A.Ş., Yem Sanayi A.Ş., T.C. Turizm Bankası A.Ş. ve Ereğli Demir-Çelik Fabrikaları A.Ş. olarak sayılabilir (Ceylan ve Vergiliel, 1990, s. 20).

1961 yılından sonra başlayan planlı kalkınma döneminde de karma ekonomi anlayışı devam etmiştir. KİT'lerin kalkınma planlarındaki konumunun ayrıca öneme sahip olması dolayısıyla 1960 sonrasındaki KİT'lerin gelişimi, bu bölümdeki "Kalkınma Planlarında KİT'ler" alt başlığı altında, kalkınma planları perspektifinden sistematik bir biçimde ayrıca ele alınmıştır.

1964 yılında KİT'lerin statüleri, teşkilatları, yönetimleri ve denetimleriyle ilgili genel düzenlemeleri içeren bir kanun yayımlanmıştır. 12/03/1964 tarihli ve 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanunda⁹ İDT'ler, sermayelerinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte devlete (genel ve katma bütçeli idarelere) ve İDT'lere ait olup iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu kanuna tâbi olacakları belirtilen teşebbüsler, olarak tanımlanmıştır. 22/05/1964 tarihli ve 468 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince

⁸ 233 sayılı KHK ekinde faydalanılmıştır.

⁹ 21/03/1964 tarihli ve 11662 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda¹⁰ ise KİT'lerin Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından denetimi ile diğer denetim yöntemlerine¹¹ ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

1963'te Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu, 1968'te Etibank'a bağlı olarak Çinko Kurşun Metal Sanayii A.Ş. ve Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş., 1970'te Türkiye Elektrik Kurumu, 1971'de Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR), 1975'te Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası, 1975 yılında sırasıyla Takım Tezgahları Sanayii A.Ş, Türk Motor Sanayii ve Ticaret A.Ş., Türkiye Elektronik Sanayii ve Ticaret A.Ş ve Türkiye Elektromekanik Sanayii A.Ş. kurulmuştur (Atasoy, 1993, s. 78, 79).

1960'lardan itibaren KİT reform çalışmaları da dikkat çekmiştir. Bunlar arasında; 1960 yılında yabancı uzmanların katıldığı çalışmalar sonucu ortaya çıkan “Kamu İktisadi Teşekküllerine Ait Özel Raporlar”, 1964'te 440 sayılı Kanuna geçici maddesine dayanılarak kurulan ve 4 yıl faaliyette bulunan İDT Yeniden Düzenleme Komisyonunun raporları, 1971'de 7/2674 sayılı Kararnameyle kurulan ve KİT'ler için ilk defa “Holding” önerisini sunan İktisadi Devlet Teşekkülleri Reform Komisyonu Raporu sayılabilir (Altıntaş, 1988, s. 38-40). Ancak 1972 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı tarafından hazırlanan KİT Reformu Stratejisi, hükümet tarafından benimsenerek 07/12/1972 tarihli Resmi Gazetede 7/5398 sayılı Kararnameyle yayımlanmasıyla ayrı bir öneme sahiptir. Bu Stratejideki temel hususlar; KİT'lerin piyasa ekonomisi kurallarına göre çalıştırılması, KİT'lerin sektör holdingleri içinde ve altında Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulacak anonim şirketler biçimine dönüştürülmesi, KİT'lerin yapısının “genel idare” ve “idarenin bütünlüğü” ilkelerinden hareket edilerek düzenlenmesi olarak belirtilebilir (Altıntaş, 1988, s. 41).

Serbest piyasa ekonomisinin benimsendiği 1980 yılında alınan 24 Ocak Kararlarının KİT'lere yansması, KİT açıklarının kapatılması ve piyasa ağırlıklı bir yapıya geçilmesi olup bunlar da KİT'lerin kârlı bir yapıda çalışmaları, kamu sektörünün küçültülmesi ve KİT'lerde emredici plan uygulamasından vazgeçilmesi şeklindeki anlayış değişikliklerine neden olmuştur (Akalin, 1990, s. 422, 423).

¹⁰ 22/05/1964 tarihli ve 11709 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹¹ Özel yasama denetim usullerinin kaldırılması ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun KİT'lere ilişkin denetim yetkisinin tekrar belirlenmesi gibi.

1983 yılında önce 11/04/1983 tarihli ve 60 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname¹², daha sonra ise bu Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'yi değiştiren 19/10/1983 tarihli ve 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun¹³ kabul edilmiştir. Bu Kanunla KİT'ler İDT ve Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) olarak ikiye ayrılmıştır. Ayrıca “bağlı ortaklık” tanımlanarak yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun ekinde İDT ve KİK'ler ile bunlara bağlı müessese ve bağlı ortaklıkların listelerine yer verilmiştir.

1984 yılında 08/06/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname¹⁴ (233 sayılı KHK) yayımlanmıştır. Bu KHK'yle de KİT'ler ve bunlara bağlı müesseseleri ve bağlı ortaklıkların sayıldığı listede değişiklikler yapılmıştır.

Bu şekilde yeni KİT'lerin kurulması ve var olan KİT'lerin birleşmesi, özelleşmesi gibi yöntemler günümüze kadar devam etmiştir. Sonuç olarak mevcut durumda faaliyetini sürdürmekte olan KİT'lere Tablo 1'de yer verilmiştir.

¹² 20/05/1983 tarihli ve 18052 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹³ 22/10/1983 tarihli ve 18199 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁴ 18/06/1984 tarihli ve 18435 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Tablo 1. KİT Listesi

Kuruluş Adı	Türü (KİK/İDT)	Faaliyet Alanı
Devlet Malzeme Ofisi	İDT	İmalat
Türkiye Elektromekanik Sanayii A.Ş. (TEMSAN)	İDT	İmalat
Türkiye Taşkömürü Kurumu	İDT	Madencilik
Türkiye Kömür İşletmeleri	İDT	Madencilik
*Eti Maden İşletmeleri	İDT	Madencilik
Elektrik Üretim A.Ş.	İDT	Elektrik
Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.	İDT	Elektrik
*Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ)	İDT	Petrol-Doğalgaz
*Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO)	İDT	Petrol-Doğalgaz
TMO	İDT	Tarım
*ÇAYKUR	İDT	Tarım
Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM)	İDT	Tarım
Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü (ESK)	İDT	Tarım
* Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi (TÜRKŞEKER)	İDT	Tarım
*T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi	İDT	Ulaştırma
**Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii A.Ş.	İDT	Ulaştırma
Devlet Hava Meydanları İşletmesi	KİK	Ulaştırma
Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü (KIYEM)	KİK	Ulaştırma

* Türkiye Varlık Fonunun kurulmasından sonra Fonun portföyüne alınmakla birlikte 233 sayılı KHK kapsamında faaliyetlerini sürdürmeleri dolayısıyla KİT statüleri devam etmektedir.

**TCDD'nin bağlı ortaklıklarından TÜDEMSAŞ, TULOMSAŞ ve TÜVASAŞ'ın 03/03/2020 tarihli ve 2186 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla birleştirilmesiyle sermayesinin tamamı Devlete ait İDT olarak kurulmuştur.

*** Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu, 30/06/2021 tarihli ve 7330 sayılı Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi Hakkında Kanunla 233 sayılı KHK'nin İDT listesinden çıkarılması nedeniyle bu KİT listesi tablosundan çıkarılmıştır.

**** Türkiye Elektrik İletim A.Ş. 02/07/2021 tarihli ve 4222 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla özelleştirme kapsamına alınması nedeniyle listeden çıkarılmıştır.

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2021, s. 59, 176-179; 12/11/2021 tarihli ve 4803 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı¹⁵.

KİT tanımının 233 sayılı KHK'de yapılmış olması ve söz konusu KHK kapsamındaki kuruluşları içermesi sebebiyle yukarıdaki tabloda KİT olarak 233 sayılı KHK'ye tabi olan kuruluşlara yer verilmiştir. Özelleştirme kapsam ve programına alınan KİT'ler, 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanuna (4046 sayılı Kanun)¹⁶ tabi olmak suretiyle temel olarak 233 sayılı KHK kapsamından çıkmaktadır. Ancak özelleştirme kapsam ve programına alınmakla birlikte sermayesinin yüzde 50'sinden fazlası Devlete ait olan işletmeciler kuruluşlar, Genel Yatırım ve Finansman Programlarında olduğu gibi KİT'lerle aynı düzenlemelere tabi olmaya devam etmektedir. Ayrıca söz konusu kuruluşların personelinin ücretleri KİT'lerle aynı şekilde belirlenmeye devam etmektedir. Zira 18/05/1994 tarihli ve 527 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin (527 sayılı KHK)¹⁷ 31'inci maddesinin birinci fıkrasında, "...özelleştirme kararı alınan teşebbüs ve bağlı ortaklıklardaki sözleşmeli statüde çalışan personelin ücret ve diğer özlük hakları, kamu kesimi sermaye payı yüzde 50'nin

¹⁵ 13/11/2021 tarihli ve 31658 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁶ 27/11/1994 tarihli ve 22124 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁷ 20/05/1994 tarihli ve 21939 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

altına düşünceye kadar Cumhurbaşkanı¹⁸ kararı ile tespit edilir ve bu süre zarfında 399 sayılı KHK'nin geçici 3'üncü maddesi uyarınca kadroları saklı tutulan personelin bulundukları kadrolarda aylık ve her türlü özlük haklarının saklı tutulmasına devam olunur.” hükmü mevcuttur. Yine 527 sayılı KHK'nin 31'inci maddesinin üçüncü fıkrasında “Kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yarıdan fazlası Devlete ait kurum ve kuruluşlarda çalışan memur, sözleşmeli personel ve diğer kamu görevlilerine asli görevlerinin yanında Devlet işbirakleri de dâhil olmak üzere kamuya ait iktisadi kuruluşlarda verilen yönetim kurulu başkan ve üyelikleri ile denetçi ve tasfiye kurulu üyeliği görevleri hakkında da 399 sayılı KHK'nin 34'üncü maddesi hükümleri uygulanır.” hükmü ile özelleştirme kapsam ve programında olmasına rağmen sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasının Devlette olduğu kuruluşların personelinin kurul üyelik ücretleri de diğer kamu ve KİT personeliyle aynı şekilde belirlenmiştir. Dolayısıyla bu kuruluşlardan, KİT tanımı gereği sermayesinin tamamı Devlete ait olan işletmecî kuruluşları, hukukî olarak olmasa da aynı sermaye yapısını ve işleyişi devam ettirmeleri nedeniyle KİT'ler arasında değerlendirmek mümkündür. Bu kuruluşlar; Sümer Holding, Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş. (TDİ) ve Ankara Doğal Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş.'dir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020, s. 180). Son olarak sermayesinin tamamı Devlete ait olan Türkiye Elektrik İletim A.Ş. de 02/07/2021 tarihli ve 4222 sayılı Cumhurbaşkanı Kararıyla özelleştirme kapsamına alınmıştır.

1.1.2.2. Kalkınma Planlarında KİT'ler

Geçmişten bugüne kalkınma planlarında KİT'lere nasıl yer verildiği, KİT'lerin ülkemizdeki gelişimi ve mevcut konumunun daha iyi anlaşılmasına katkı sağlayacaktır. Zira kalkınma planları, ülkemizin genel kamu politikasını belirlemeleri açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. TBMM'de onaylanmaları nedeniyle yasal mevzuat konumunda olan kalkınma planları, kanun tekliflerinin değerlendirilmesinde uygunluk açısından dikkate alınmaları nedeniyle de ayrıca bir öneme sahiptir. Şöyle ki 30/10/1984 tarihli ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanunun¹⁹ 3'üncü maddesinin birinci fıkrasında “Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları kendilerine havale edilen kanun teklifleri ile bu

¹⁸ KHK'ye işlenmemiş olmakla birlikte Yüksek Planlama Kurulunun 703 sayılı KHK'yle kaldırılması sonrasında bu fıkradaki yetki 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle Cumhurbaşkanına tevdi edilmiştir.

¹⁹ 06/11/1984 tarihli ve 18567 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

teklifler üzerinde verilen değişiklik önerilerini, Kalkınma Planına uygunluk bakımından da inceler ve uygun bulmadıkları takdirde, reddederler.” hükmü bulunmaktadır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)²⁰: KİT’lerin beklentilere tam olarak cevap verebilmeleri için çalışma şartlarının modern bir anlayışla yeniden düzenlenerek piyasa koşullarına göre davranmaları gerektiği belirtilmiş ve çalışma ilkeleri olarak; elde bulunan tesislerin en uygun üretim seviyesinde çalıştırılmak suretiyle maliyetlerin düşürülmesi, serbest piyasa şartlarına uygun davranışlarla kâr maksimizasyonunun sağlanması, yatırımların özkaynak ya da başka sağlam kaynaklara dayanarak yapılması, Planda gelişmesi öngörülen alanlarda gerekli yatırımın KİT’ler aracılığıyla yapılması suretiyle dengeli kalkınmanın sağlanması, alımların zamanında yapılmasıyla üretici ve tüketicilerin aynı şekilde korunması ve araçların gereksiz kazançlar elde etmesinin önlenmesi sayılmıştır. Ayrıca İDT’lerin ancak yeni kurulan bir sanayi dalının iç piyasada bir süre korunması gerektiği hallerde fiyatlarını maliyetlerin altında belirleyebileceği ve bu nedenle meydana gelecek bütçe açığının bütçeden ayrılacak ödeneklerle karşılanacağı, bu uygulamanın ise özel sektör kuruluşlarıyla haksız rekabete neden olmayacak bir şekilde yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Bunlarla birlikte Plan döneminin başlamasıyla KİT’lerin büyük çoğunluğunun Merkez Bankası kaynaklarından doğrudan kredilendirilmesinin kaldırılacağı belirtilmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)²¹: KİT’lerin fiyat politikalarının lüks tüketimi kısıtlayıcı ve gelir dağılımını olumlu etkileyecek şekilde uygulanacağı, KİT’lerin maliyet düşüşü sağlayarak kamu tasarrufuna yardımcı olacakları, ekonominin hızla gelişmesi için gerekli olan ancak kullanılan ya da kullanılacak teşvik araçlarına rağmen özel sektörün girmediği sanayi alanlarına kamu kesminin müteşebbis olarak gireceği, kamunun yeniden girdiği sanayi alanlarında ise karma teşebbüslerin tercih edileceği belirtilmiştir. Bu planda özellikle KİT’lerin tasarruf aracı olarak kullanılması ve gelişme gösteremeyen sanayi dallarında karma teşebbüs kurulmasına ilişkin vurgular dikkat çekmektedir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)²²: KİT’lerin etkinlik ve verimlilik konusunda ciddi sorunları olduğu ve yeniden düzenlemeleri gerektiği belirtilmekle birlikte özellikle üretim, istihdam, ileri teknoloji kullanma ve fiyat istikrarını koruma konularındaki katkıları ile karma ekonomideki önemleri vurgulanmıştır. Bununla birlikte KİT’lerin birer işletme olarak verimli ve

²⁰ 03/12/1962 tarihli ve 11272 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²¹ 21/08/1967 tarihli ve 12679 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²² 27/11/1972 tarihli ve 14374 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

makul seviyede kârlı bir şekilde faaliyet göstermeleri gerektiği de belirtilmiştir. Planda, tasarrufların artırılmasına yönelik KİT'lerin yeniden teşkilatlanmaları ve kaynak oluşturma potansiyelinden yararlanılması hedeflenmiştir. Ayrıca Planda, ilk iki kalkınma planı döneminde; KİT'lere verilen yatırım görevlerinin yoğunluk kazanması nedeniyle bunlardan kaynaklı borçlanmaların KİT'lerin sermaye-borç dengesini bozduğu ve faiz yükünü artırdığı, fiyat, gelir, istihdam ve yurtiçi denge sorunlarına devletçe çözüm aranmasında KİT'lerin araç olarak kullanılmasının bu kuruluşların verimli ve kârlı çalışma ve mali kaynak oluşturma ilkelerinin geri planda kalmasına yol açtığı tespitinde bulunulmuştur. KİT'lerin bütçe ve Hazine ile bağlantılarını sağlayan ve kalkınma planlarının hedef ve ilkeleri açısından KİT'leri yönlendiren bir üst kuruluşun bulunmaması, KİT işleyişine ilişkin sorunlardan biri olarak gösterilmiştir. Planda, KİT'lerin mevcut kapasitelerinin daha rasyonel şekilde kullanılması için gerekli olan tamamlayıcı yatırımlar hariç olmak üzere özel sektörün yeterli ölçüde başarılı olabildiği alanlarda yeni girişimlerde bulunmayacağı ve faaliyetlerini gereksiz şekilde yaygınlaştırmayacağı kararlaştırılmıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)²³: 1973 yılından sonra KİT'lerin Merkez Bankasına net borçlanmalarındaki artışın sürdüğü, bunda KİT'lerin işletme açıklarının ve yatırım büyüklüklerinin artmasına karşılık programlarda öngörülen finansman kaynaklarının gerçekleşmemesi, bazı temel mal fiyatlarının birim maliyetinin altında tespit edilmesi sonucundaki görev zararlarının ve taban fiyatlardaki artışlara rağmen ilgili kuruluşların alımlardan doğan zararlarının Hazine tarafından yeterince karşılanmaması nedeniyle kredilerin ödenememesi, taban fiyat uygulamasının genişlemesi ve tarımsal ürünlerde zaman zaman görülen stok finansman giderlerinin artmasının etkili olduğu açıklanmıştır. KİT'lerin sayısının 40'a ulaşarak kamu girişimciliğinin yaygınlaştığı, buna paralel bir şekilde toplam kamu sanayi yatırımları içinde KİT'lerin payının; birinci, ikinci ve üçüncü beş yıllık kalkınma planlarında sırasıyla yüzde 76,7, yüzde 79,2 ve yüzde 83,6 olmak suretiyle zamanla arttığı belirtilmiştir. Bununla birlikte Üçüncü Planda hedeflenmiş olan, KİT'lerin etkinlik ve verimlilik düzeylerinin üst seviyeye çıkarılmasını ve kaynak üretme olanaklarını artırmalarını sağlayacak yeniden düzenleme çalışmalarının, söz konusu Plan döneminde gerçekleştirilemediği tespitinde bulunulmuştur. Planda; KİT'lerin verimliliği ve Plan hedeflerini gerçekleştirmedeki etkinliğinin artırılması, yatırımlarının büyük ölçekli ve çağdaş teknolojileri içeren sanayilere yönltilmesi, temel işlevleri kamu hizmeti olduğu halde KİT statüsünde olan kuruluşların genel yönetim

²³ 12/12/1978 tarihli ve 16487 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

bünyesine alınması ve yaptıkları görev kamu hizmeti olmadığı halde genel yönetim bünyesinde olan kuruluşların ise kamu girişimciliğine dönüştürülmelerinin sağlanması hedeflenmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)²⁴: KİT'lerin kârlı ve verimli çalışmaları sağlanarak bütçe yüklerinin azaltılacağı, kârlı ve verimli çalışmalarını temin için ise KİT yönetimlerinde tecrübeli ve bilgili kadroların teşekkülüne imkân verileceği, idari ve mali açılardan bağımsız çalışabilmelerini sağlayacak düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca Planda; KİT'lere ait bazı işletmelerin hisse senedi satışı yoluyla halka açılacağı, KİT yatırımlarının enerji, madencilik, ulaştırma, haberleşme sektörleri ile iyileştirme ve darboğaz giderme alanlarında yoğunlaşacağı, özel sektörün yeterli olduğu alanlarda ise yeni yatırımlardan kaçınılacağı, girdi tasarrufu ve kapasite kullanım oranlarının artırılarak verimliliğin artırılacağı, aşırı stok miktarlarının engelleneceği, dış pazarlara açılma çabalarının sürdürüleceği, sermaye yapılarının faaliyet hacmine uygun hale getirme çalışmalarının devam edeceği kararlaştırılmıştır. Planda, özelleştirmenin yapılacak olan yöntemle birlikte ele alınması ve daha önceki planların aksine KİT'lerin sanayileşmedeki önceliğine artık yer verilmemesinin yanı sıra kârlı ve verimli çalışma için alınacak önlemler özellikle dikkat çekmektedir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)²⁵: Bir önceki Planda yer verilen; KİT'lerin kârlı ve verimli çalışmaları, dış pazarlara açılım çabaları, sermayelerinin Hazine imkânları doğrultusunda faaliyet hacimlerine uygun hale getirilmesi, yönetim kadrosuna ve personele ilişkin niteliğin artırılması gibi hususlar yinelenmiş ancak önceki Planda yer alan yönetsel ve mali bağımsızlık konularına değinilmemiştir. Planda önceki Plandakinin aksine yatırımların sektörel önceliği konusuna yer verilmemekle birlikte KİT'lerin üretim yapılarını ve teknolojilerini geliştirmek için yabancı sermaye ile ortak yatırım olanakları aramaları ve özelleştirme programının hızla gerçekleştirilmesi öngörülmüş, KİT'lerin yerli ve uluslararası piyasalarda rekabet güçlerini artıracak önlemleri alacağı ve yerli sanayiye uluslararası fiyatlardan girdi sağlama işlevlerini yerine getirmeleri için ürettikleri mal ve hizmetlerin kalitesini yükseltileceklerine ilişkin öneriler yer almıştır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)²⁶: Özelleştirmede istenilen seviyeye ulaşamadığı, KİT fiyatlarına yapılan müdahalelerin ekonomide sektörler arası fiyat dengesinin bozulmasına neden olduğu, KİT'lerin ekonomi üzerindeki yükünün azaltılamadığı, yüksek ücret

²⁴ 23/07/1984 tarihli ve 18467 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²⁵ 06/07/1989 tarihli ve 20217 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²⁶ 25/07/1995 tarihli ve 22354 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

ve faiz ödemelerinin KİT'lerce finansmanının sürdürülmesinin mümkün olmayacağı, KİT'lerin ekonomi kuralları dışına çıkarılmaları ve fiyat, istihdam ve yatırım kararlarına müdahale edilmesinin sorunları daha da büyüttüğü, tespitlerinde bulunulmuştur. Bu tespitler karşısında; stratejik önemi haiz KİT'lerde altın hisse uygulaması koşuluyla KİT'lerin özelleştirmelerinin hızla sürdürülmesi, hemen özelleştirilemeyecek KİT'lerin etkin bir yapıya kavuşturularak kendilerine yeterli bir şekilde kaynak oluşturarak faaliyet göstermelerinin sağlanması, KİT yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi, merkezi yönetim ile KİT'lerin ilişkisinin sadece finansal ve ekonomik verimlilik ve etkinlik denetimiyle sınırlı tutulması, yönetim kurulu ve genel müdür atamalarında daha özerk bir yapıya geçilmesi, KİT'lerin kamu hukukundan gelen ayrıcalıkların kaldırılarak özel hukuka tâbi olmalarının sağlanması, performans kriterleri uygulanması ve borçlanma limiti getirilmesi, KİT fiyat sisteminin gelir transferi ve sübvansiyon aracı olarak kullanılmasına son verilmesi ve KİT'lerdeki istihdam fazlasının azaltılması hedeflenmiştir. Söz konusu hedefler çerçevesinde 233 sayılı KHK, 02/04/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesi Hakkında Kanun (3346 sayılı Kanun)²⁷ ve 4046 sayılı Kanunda gözden geçirmelerin ve gerekli değişikliklerin yapılması amaçlanmıştır. Ayrıca rekabetin korunmasına ilişkin olarak devlet yardımlarının rekabeti ve teşebbüsler arasındaki eşitliği bozmayacak şekilde yeniden düzenleneceği, özellikle tekel konumundaki KİT'lerin rekabeti bozucu etkileri giderilerek özel sektör kuruluşlarına benzer işletme mekanizmalarına sahip olmalarının sağlanacağı amaçlanmıştır. Bununla birlikte bazı teşebbüslerin zaruri nedenlerle sahip oldukları imtiyazların belirli koşullar altında rekabet kurallarının kapsamı dışında tutulması için 07/12/1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun²⁸ ve diğer ilgili mevzuatta değişiklikler yapılması öngörülmüştür.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)²⁹: 1996-1997 döneminde fazla veren KİT finansman dengesinin 1998-1999 döneminde açık vermeye başladığı, 1996 yılından itibaren KİT'lerin finansman dengesinin esas olarak tarımsal destekleme fiyatları ve 1997 yılında imzalanan toplu iş sözleşmeleriyle ücretlerde sağlanan yüksek oranlı artışlardan olumsuz yönde etkilendiği, tarımsal ürün destekleme alımı yapmakta olan KİT'lerin özkaynaklarının yetersizliği ve stok devir hızlarının düşüklüğünün yabancı kaynak kullanımını zorunlu hale getirdiği ve bu kuruluşların yüksek finansman yüklerinin stok maliyetlerini hızla artırdığına ilişkin tespitlerde bulunulmuştur. KİT'lere yönelik; devletin ekonomiye doğrudan müdahalesinin özelleştirme

²⁷ 09/04/1987 tarihli ve 19426 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²⁸ 13/12/1994 tarihli ve 22140 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²⁹ 05/07/2000 tarihli ve 24100 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

politikaları çerçevesinde olabildiğince daraltması amacıyla KİT'lerin özelleştirilmesine devam edilmesi, kamu hizmeti niteliğinde görevlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik esaslarının uygulanması, özelleştirme kapsamı dışındaki işletmelerin faaliyetlerini özerk bir şekilde yürütebilmelerini teminen yeniden yapılandırılmalarının ve bu kapsamda özellikle tarımsal nitelikli KİT'lerin yeniden yapılandırılmasının sağlanması şeklinde hedefler belirlenmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)³⁰: KİT'lerin piyasa şartlarına uygun fiyatlandırma ve atıl istihdamı azaltma politikası izleyerek mali disipline riayet ettiği ve böylece 2000 yılında Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH)'nın yüzde 1,62'si oranında faiz dışı finansman açığı vermiş olan özelleştirme kapsamında izlenen kuruluşlar dâhil olmak üzere KİT sisteminin 2001 yılında yüzde 0,22 ve 2005 yılında yüzde 0,47 oranında faiz dışı fazla vermeye başladığına ilişkin tespitte bulunulmuştur. Özelleştirmeler neticesinde KİT sisteminin ekonomideki payının önemli derecede azalacağı belirtilerek Plan dönemi sonuna gelindiğinde özelleştirme işlemleri sonucunda kamunun hava ve deniz ulaşımı ile lokomotif ve vagon üretimi, şeker, tütün ve çay ürünlerinin işlenmesi, petrokimya sanayi, malzeme alımı, elektrik dağıtım ve toptan ticareti faaliyet alanlarından tamamen çekilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca KİT'lerde hesap verebilirliği, şeffaflığı, karar alma süreçlerinde esnekliği sağlamaya ve KİT'ler üzerinde müdahale yetkisi olan kurum sayısını azaltmaya yönelik yeni bir kurumsal yönetim sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır. KİT'lerde piyasa şartlarına uygun fiyatlandırma politikasının uygulanmasına da devam edileceği belirtilmiştir.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)³¹: 2007-2012 döneminde özelleştirmelerin de etkisiyle KİT sisteminin ürettiği katma değer GSYH içindeki payının kademeli olarak düştüğü tespitinde bulunularak Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde; kamunun petro-kimya, tuz ve tütün sektörleri ile araç muayene istasyonları işletmeciliğinden tamamen çekildiği, stratejik yönetim anlayışının yerleştirilmesi için KİT'lerin stratejik plan hazırlama ve uygulama süreci ile iç kontrol ve iç denetim sistemlerinin hayata geçirilme sürecinin başlatıldığı, KİT'lerde fiyatların piyasa şartlarına uygun bir şekilde belirlenmesinin ve atıl istihdamın azaltılmasına yönelik uygulamaların sürdürüldüğü belirtilmiştir. Onuncu Plan döneminde ise; özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar da dâhil olmak üzere KİT'lerin faaliyetlerinin ekonomik amaç ve hedeflere dayalı olarak yürütüleceği, Devlet tarafından gerçekleştirilmesi zorunlu olan sosyal amaçlı ve kamu yararına yönelik faaliyetler için bu kuruluşların görevlendirilmesinden ziyade

³⁰ 01/07/2006 tarihli ve 26215 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

³¹ 06/07/2013 tarihli ve 28699 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

evrensel hizmet³² fonu oluşturulması gibi yöntemlerin öncelikle değerlendirileceği, yine de KİT'lerin görevlendirilmesinin zaruri görüldüğü durumlarda oluşacak maliyetin zamanında karşılanacağı, KİT faaliyetlerinin piyasa mekanizmasını bozucu etkiye neden olmayacak şekilde yürütüleceği, KİT'ler için verimliliği, hesap verebilirliği, karar süreçlerinde esnekliğin artırılmasını sağlayacak uluslararası kabul görmüş kurumsal yönetim ilkeleri ve yeni Türk Ticaret Kanunuyla uyumlu bir mevzuat düzenlemesi yapılacağı, KİT'lerin istikrarlı yüksek büyümeye katkı sağlamak amacıyla teknolojik altyapılarını ve Ar-Ge faaliyetlerini geliştirerek katma değeri yüksek ürünlere yoğunlaşacağı, yerli enerji kaynaklarından faydalanacağı ve ihracata yönelik yeni fırsatları değerlendireceği, hizmet alım süreçlerinin etkinleştirilerek mal ve hizmet üretiminde kalite-maliyet dengesinin sağlanacağı, özelleştirme uygulamalarının stratejik öncelikler çerçevesinde belirlenmiş program dâhilinde sürdürüleceği ve uygulamada halka arz yönteminin kullanılmasına ağırlık verileceği belirtilmiştir.

On birinci Kalkınma Planı (2019-2023)³³: Özelleştirmeler yoluyla devletin kamusal fayda taşımayan üretimdeki payının azaltılmasının sürdürüleceği belirtilerek temel olarak KİT'lerin faaliyetlerinin piyasada rekabeti bozucu etkiye neden olmamakla birlikte etkin ve verimli bir şekilde yürütüleceği, uygulamaya konulacak kârlılık ve verimlilik politikalarının etkisiyle ürettikleri katma değerinin milli gelire oranının yükseltileceği, artan KİT yatırımlarının kârlılıktaki artışla karşılanacağı ve böylece KİT borçlanma gereğinin GSYH'ye oranının sabit tutulacağı belirtilmiştir. Bu temel amaçlar için tüm KİT'lere yönelik olarak; istihdam edilecek personelin istisnai durumlar haricinde artırılmaması, üretim birimlerinde kapasite kullanım oranlarının artırılması ve yeni yatırım tercihlerinin mevcut tesislerin kapasitelerinin en üst düzeyde kullanılmasını sağlayacak şekilde hayata geçirilmesi, fiyat ve tarifelerin ticari esaslara göre belirlenmesi, sektörde serbestleşmeye ve rekabete engel olan uygulamaların kaldırılması, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın artırılması, finansal raporlama ve bağımsız denetimin kalitesinin artırılması şeklinde politika ve tedbirler açıklanmıştır. Farklı KİT'ler özelinde belirlenen politika ve tedbirler ise; enerji KİT'lerinde fiyatlama ve tarifeler belirlenirken maliyet bazlı fiyatlamaların baz alınması, TMO'nun hububat alım işlemlerinin lisanslı depolar ve elektronik ürün senedi yoluyla yapılmasının sağlanması, ÇAYKUR'un ihracata yönelik pazar araştırması yapması ve ürün optimizasyonunu sağlaması, TİGEM'in pazarlama faaliyetlerini geliştirerek tohum

³² Evrensel hizmet, 16/06/2005 tarihli ve 5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanununun 2'nci maddesinde; *"Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde coğrafi konumlarından bağımsız olarak herkes tarafından erişilebilir, önceden belirlenmiş kalitede ve herkesin karşılayabileceği makul bir bedel karşılığında asgari standartlarda sunulacak olan, internet erişimi de dâhil elektronik haberleşme hizmetleri ile bu Kanun kapsamında belirlenecek olan diğer hizmetler"* olarak tanımlanmıştır.

³³ 23/07/2019 tarihli ve 30840 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

satışlarını artırması ve sertifikalı tohum üretimini sürdürmesi, ESK'nin yeni kombina yatırımları yapması yerine mevcut kombinaların atıl kapasitelerini veya özel sektör kombina kapasitelerini öncelikle değerlendirmesi ve kombinalarındaki atıl kapasitenin diğer kamu kuruluşları ve özel sektör ile Sivil Toplum Kuruluşları tarafından kullanılmasının sağlanması olarak belirlenmiştir.

Kalkınma planlarının genelinde KİT'lere ilişkin temel sorun olarak KİT'lerin faaliyetlerinde verimlilik ve kârlılığı sağlayamadıklarına ilişkin tespitler dikkat çekmektedir. Bu soruna neden olan unsurlar olarak ise özellikle kapasite kullanım oranının düşüklüğü gibi işletme yönetimiyle ilgili olanlarla birlikte fiyat, istihdam ve yatırım kararlarında kamu yönetiminin müdahalesi gösterilmiştir. Bu sorunların çözümüne yönelik; KİT'lerin faaliyetlerini temel işletmecilik esaslarına dayalı yürütmeleri ve yeniden yapılandırılmalarının yanı sıra özellikle kamu müdahaleleri kaynaklı soruna çözüm olarak hem yönetici atamalarında hem de faaliyet kararlarında KİT'lerin daha özerk bir yapıya kavuşturulmaları, fiyat politikası gibi müdahalelerin ise şeffaf bir şekilde yapılması ve görev zararlarının KİT'lere zamanında ödenmesi gibi önlemler kararlaştırılmıştır. Planlardaki dikkat çeken bir başka önemli husus, KİT'lerin sermayelerinin faaliyet yapılarına uygun seviyeye kavuşturulmaları ve yatırımlarının Hazineden ya da borçlanma yoluyla karşılanmak yerine faaliyetlerinden sağlayacakları kârlılıkla finanse edilmek suretiyle kendi yeterliliklerini sağlamaları gerekliliğinin tespiti olmuştur. Ayrıca planların genelinde özelleştirmelerin devam edeceği ve ancak gerekli alanlarda KİT'lerin varlıklarını sürdürecekleri vurgulanmıştır. Son olarak On birinci Kalkınma Planında diğer Planlardan farklı olarak KİT özelinde de politika ve tedbirlere yer verilerek daha somut tedbirler belirlenmeye çalışılmıştır.

1.1.2.3. Cari KİT Mevzuatı

KİT'ler çok farklı mevzuata tabidir. Öncelikle KİT'ler kuruluş ve yönetim esasları açısından 233 sayılı KHK'ye, temel işletmecilik faaliyetleri için ise 13/01/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu (6102 sayılı TTK)³⁴ hükümlerine tâbidir. Özelleştirme kapsam ve programına alınan KİT'ler ise 6102 sayılı TTK ile birlikte 4046 sayılı Kanuna tâbi olmaktadır.

KİT'ler için temel personel mevzuatı ise 22/01/1990 tarihli ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamedir (399 sayılı

³⁴ 14/02/2011 tarihli ve 27846 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

KHK)³⁵. Farklı statüde personel istihdam etmeleri dolayısıyla KİT personeli için ayrıca 14/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (657 sayılı Kanun)³⁶, 22/05/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu³⁷ ile 527 sayılı KHK³⁸ de uygulanmaktadır.

KİT'lere ilişkin denetim ise 3346 sayılı Kanun ile 03/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu³⁹ hükümlerince yerine getirilmektedir.

Bunlarla birlikte kalkınma planları, orta vadeli programlar, yıllık programlar ve genel yatırım ve finansman programları da KİT'lerin tabi oldukları diğer önemli düzenlemeler olarak sayılabilir. Ayrıca KİT'ler faaliyetlerini kendi ana statüleri, yönetmelikleri ve yönergelerinde yer alan hükümler doğrultusunda yürütmekle yükümlüdürler.

233 sayılı KHK ve 399 sayılı KHK'ler KİT'lere özgü KHK'lerdir. Bu KHK'lerde doğrudan KİT'lere ve personeline ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. 6102 sayılı TTK ise 233 sayılı KHK'de hüküm bulunmayan hallerde KİT'lere uygulanan bir kanundur. Zira 233 sayılı KHK, *“Teşebbüsler, bu KHK ile saklı tutulan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabidir.”* hükmünü barındırmaktadır⁴⁰. Dolayısıyla kamusal yönleri de dikkate alınarak 233 sayılı KHK ile KİT'ler için öncelikle kendilerine özgü bazı düzenlemeler getirilerek KHK'de yer almayan hususlar ise özel hukuk hükümlerine bırakılmıştır. KİT'lerin özel sektör işletmeleri gibi birer ticari işletme olmaları dolayısıyla 6102 sayılı TTK'ye tabi tutulması ise makul bir yaklaşımdır. Örneğin Fransa'da da ülkemizdeki gibi KİT'ler genel düzenleme ve varsa kendi teşkilat kanunlarının dışında kalan konularda özel hukuka tâbilerdir (Atasoy, 1993, s. 25).

233 sayılı KHK; KİT'lere, bunların müesseselerine, bağlı ortaklıklarına ve iştiraklerine ilişkin hükümleri kapsamaktadır. Bunların kuruluşları⁴¹, nitelikleri ve organlarına ilişkin düzenlemelerin yanı sıra KİT'lere ilişkin çeşitli mali hükümler, tasfiye ve denetim gibi düzenlemeler bu KHK'nin temel konularıdır. 399 sayılı KHK'yle de 233 sayılı KHK'ye tabi KİT ve bağlı ortaklık personelinin hizmete alınmaları, görev ve yetkileri, nitelikleri, atanma, ilerleme, yükselme, hak

³⁵ 29/01/1990 tarihli ve 20417 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

³⁶ 23/07/1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

³⁷ 10/06/2003 tarihli ve 25134 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

³⁸ 20/05/1994 tarihli ve 21939 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

³⁹ 19/12/2010 tarihli ve 27790 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁴⁰ 233 sayılı KHK 4/2.

⁴¹ 233 sayılı KHK 3/1 uyarınca Cumhurbaşkanınca kurulurlar.

ve yükümlülükleriyle diğer özlük hakları düzenlenmiştir⁴². Bu bölümde temel olarak 233 sayılı ve 399 sayılı KHK'lerin, bu çalışma kapsamında yakından ilişkili olabilecek hükümlerine değinilecektir.

233 sayılı KHK'nin en dikkat çekici hükümlerinden birisi İDT ve KİK ayrımı yapmasıdır. Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan KİT'ler İDT olarak tanımlanmıştır⁴³. KİK ise sermayesinin tamamı devlete ait olup 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 KİT olarak tanımlanmıştır⁴⁴. Bu ayrımın önemi amaç farklılığında yatmaktadır. Zira 233 sayılı KHK, İDT ve KİK'ler için farklı amaçların gerçekleştirilmesini belirlemiştir. İDT'ler için; *“ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda, kendi aralarında ve milli ekonomi ile uyum içerisinde çalışarak sermaye birikimine yardım etmelerini ve bu suretle daha fazla yatırım kaynağı yaratmaları”* amaçlanmıştır⁴⁵. KİK'ler için ise; *“kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmeleri”* amaçlanmıştır⁴⁶. İki farklı KİT türüne ilişkin bu amaçlardaki en çarpıcı farklılık; İDT'lerde, KİK'lerdeki gibi verimlilik ilkesine ilave olarak kârlılık ilkesi doğrultusunda da çalışma yükümlülüğünün düzenlenmiş olmasıdır. Her iki KİT türüne ilişkin tanım ve amaçlardaki diğer farklılıklar dikkate alındığında, bu farklılık gayet makuldür. Nitekim KİK'lerin kamusal yönü, İDT'lerin ise piyasa yönü ağır basmaktadır. Piyasa odaklı bir yapılanmadan da kârlılığa göre faaliyetlerini yürütmesi beklenmesi gayet doğaldır. Dolayısıyla bu farklılık, çalışmanın üçüncü bölümünde ülkemizdeki tarımsal KİT'lere ilişkin yapılan analizlerde göz önünde bulundurulacak en önemli hususlardan biri olacaktır. Eğer bir KİT, İDT olarak yapılmışsa faaliyetlerinin ne derece kârlılığı dikkate aldığı da değerlendirilecektir. Faaliyet yapısı kârlılığı dikkate alamayacak bir yapıda ise bu defa söz konusu İDT'nin KİK statüsü ya da başka bir statüye uygun olup olamayacağı değerlendirilecektir.

KİT'lerin yönetim kurullarına temel olarak 233 sayılı KHK'de yer verilmiştir. KİT'lerin yönetim kurulu bir başkan ve beş üyeden oluşmaktadır⁴⁷. KİT genel müdürü, yönetim kurulunun da

⁴² 399 sayılı KHK madde 1.

⁴³ 233 sayılı KHK madde 2/2.

⁴⁴ 233 sayılı KHK madde 2/3.

⁴⁵ 233 sayılı KHK madde 1/2-b.

⁴⁶ 233 sayılı KHK madde 1/2-c.

⁴⁷ 233 sayılı KHK madde 6/1.

başkanıdır⁴⁸. Yönetim kurulu üyelerinin atanması, 233 sayılı KHK'nin 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasındaki “Yönetim kurulu üyelerinden; ikisi ilgili bakanın, biri Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın, ikisi teşebbüs genel müdür yardımcıları arasından ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır.” hüküm uyarınca yapılırken 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (703 sayılı KHK)⁴⁹ ile söz konusu fıkra yürürlükten kaldırılmıştır. 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (3 Sayılı Kararname)⁵⁰ 2'nci maddesiyle KİT yönetim kurulu üyelerinin Cumhurbaşkanı onayıyla atanacağı hükme bağlanmış, 2019/8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle⁵¹ de genel müdür hariç olmak üzere Cumhurbaşkanı onayı ile yapılacak atamalarda beş yönetim kurulu üyesinden dördü için ilgili bakanın, biri için ise Hazine ve Maliye Bakanlığının teklifte bulunabileceği kararlaştırılmıştır. Genel müdürler ise Cumhurbaşkanı kararıyla atanabilmektedir⁵². 233 sayılı KHK uyarınca KİT genel müdürlerinin aynı zamanda yönetim kurulu başkanı olmaları dolayısıyla söz konusu görev için ayrıca bir atama gerekmemektedir.

399 sayılı KHK'ye göre KİT ve bağlı ortaklık çalışanları; memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler şeklinde sayılmıştır⁵³. Memurlar; genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge, fabrika, işletme ve şube müdürleri müfettiş ve müfettiş yardımcıları ile KHK'ye ekli 1 sayılı cetvelde belirtilen unvanlar gibi KİT ve bağlı ortaklıklarının genel idare esaslarına göre yürütmesi gereken asli ve sürekli görevleri yerine getiren personelden oluşmaktadır⁵⁴. 399 sayılı KHK'de; söz konusu KHK'de hüküm bulunmayan hallerde memurlar için 657 sayılı Kanunun uygulanacağı, işçilerin ise söz konusu KHK'ye tabi olmadığı hüküm altına alınmıştır⁵⁵. İşçiler, 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uyarınca istihdam edilmektedir.

Memur, sözleşmeli personel ve işçilerle birlikte bazı KİT'lerde kapsam dışı işçi (personel) olarak nitelenen personel de bulunmaktadır. Aslında bu personel, diğer KİT'lerdeki memur ve sözleşmeli personelden farklı bir personel değildir. Şöyle ki 399 sayılı KHK'nin geçici 9'uncu maddesindeki: “Özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş olup yönetim kademelerinde iş kanunları

⁴⁸ 233 sayılı KHK madde 6/2.

⁴⁹ 09/07/2018 tarihli ve 30743 mükerrer (3. mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁵⁰ 10/07/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁵¹ 01/05/2019 tarihli ve 30761 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

⁵² 3 sayılı Kararname madde 2.

⁵³ 399 sayılı KHK madde 3/a.

⁵⁴ 399 sayılı KHK madde 3/b.

⁵⁵ 399 sayılı KHK madde 3/b ve 3/e.

çerçevesinde personel çalıştıran ve ekli 1 sayılı cetvelde yer almayan teşebbüs ve bağlı ortaklık personeli hakkında, yeni bir düzenleme yapılincaya kadar 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten önce tabi oldukları iş kanunu hükümleri uygulanır...” hüküm gereği ekli 1 sayılı cetvelde yer almayan TPAO, BOTAŞ, TEMSAN, KIYEM ve TDİ’nin diğer KİT’lerde memur ve sözleşmeli personel olarak görev yapmakta olan personeliyle aynı işleri yapan personeli, kapsam dışı personel olarak istihdam edilmiştir. Ancak söz konusu personelin ücretleri diğer KİT’lerdeki memur ve sözleşmeli personelin ücretlerinden farklı belirlenmektedir. KİT’lerde memur statüsündeki personelin ücretleri, 657 sayılı Kanuna tabi diğer kamu personeliyle aynı şekilde belirlenmektedir. Sözleşmeli personelin sözleşme ücret tavanları bütçe kanunlarıyla belirlenmekte, temel ücretleri ise Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan taban ve tavan ücretler arasında KİT’ler tarafından belirlenmektedir. Kapsam dışı personele ilişkin olarak ise Cumhurbaşkanı birkaç unvan için tavan ücret belirlemekte ve bu tavanlar dâhilinde unvanlara göre ücretleri KİT’ler belirlemektedir. Zira 527 sayılı KHK’nin 31’inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca kapsam dışı personel için KİT’lerce belirlenen ücretlerin uygulamaya konulması için KİT’in ilgili bakanlığının yanı sıra Cumhurbaşkanının⁵⁶ da uygun görüşü alınmalı ve gerektiğinde söz konusu ücretlerde düzenleme yapmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir. İş Kanuna tâbi işçilerin ücretleri ise toplu sözleşmeyle belirlenmektedir.

KİT’lerdeki yönetim, denetim ve tasfiye kurulu üyelik ücretleri de personel ücretleri gibi 399 sayılı KHK’yle belirlenmiştir. 399 sayılı KHK’nin 34’üncü maddesi uyarınca söz konusu ücretleri belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Bununla birlikte 527 sayılı KHK’nin 31’inci maddesinin üçüncü fıkrasındaki atıf uyarınca, sermayesinin yarıdan fazlası Devlete ait kurum ve kuruluşları da dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki kamu personelinin söz konusu üyelik görevlerinde bulunmaları halinde üyelik ücretleri de 399 sayılı KHK’nin 34’üncü maddesi hükmüne tâbidir ve dolayısıyla KİT’lerle aynı şekilde Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir.

399 sayılı KHK’nin en dikkat çeken maddelerinden birisi, sözleşmeli personel için sicil ve başarı değerlendirmesi ile başarı ücretini düzenleyen maddesidir. Sicil ve başarı değerlendirmeleri; D düzeyinde olanlarla başka bir sicil amirinin yanında altı ay daha denenmek üzere yeni bir sözleşme yapılır ve bu süre sonunda da sicil ve başarıları D düzeyinde olanların sözleşmeleri feshedilir, D düzeyinde bulunanlara başarı ücreti ödenmez, C düzeyinde olanların temel

⁵⁶ KHK’ye işlenmemiş olmakla birlikte YPK’nın 703 sayılı KHK’yle kaldırılması sonrasında bu fıkradaki yetki 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle Cumhurbaşkanına tevdi edilmiştir.

ücretlerine bu ücretin yüzde 2'si oranında, B düzeyinde olanların temel ücretlerine bu ücretin yüzde 4'ü oranında, A düzeyinde olanların temel ücretlerine bu ücretin yüzde 8'i oranında başarı ücreti ilave edilmek suretiyle sözleşmeleri yenilenir⁵⁷. Bu düzenlemeyle 399 sayılı KHK'ye göre sözleşmeli personel için kısmen de olsa ücrette performansa göre bir değişiklik yapma imkânı oluşturulmuştur. Bu da birer ticari işletme olan KİT'ler için oldukça makul bir yaklaşım olmakla birlikte uygulamada başarı ücreti, performans yerine genel olarak herkese yüzde 8 oranındaki tavandan yapılan sabit bir ödeme şeklini almıştır.

KİT'lerde başarı ücretinin yanı sıra sözleşmeli personel için ayrıca ödül düzenlemesi de bulunmaktadır. 399 sayılı KHK'de *“Görevlerinde olağanüstü gayret göstermek suretiyle verimlilik veya karlılığı artıran veya teşebbüs ve bağlı ortaklığın faaliyetlerine yararlı buluş getiren veya büyük zararların doğmasını önlemede üstün gayret gösteren sözleşmeli personele genel müdürce bir aylık, genel müdürün teklifi üzerine yönetim kurulunca iki aylık sözleşme ücretini aşmamak üzere ödül verilebilir. Ancak bu şekilde bir takvim yılı içinde ödüllendirileceklerin sayısı teşebbüs ve bağlı ortaklıkların toplam sözleşmeli personel sayısının %2'sinden fazla olamaz.”* hükmü bulunmaktadır⁵⁸. Ancak bu hükümden de anlaşılabileceği üzere ödül ancak olağanüstü gayretler karşılığında verilebilecek olup ayrıca belirli bir personel sayısı ile da sınırlandırılmıştır. Bu sınırlamalar ise söz konusu ödül uygulamasının, istisnai bir ödeme olarak kalmasına neden olmuştur.

1.2. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE TARIM POLİTİKALARI

1.2.1. Tarım Politikalarının Genel Amaçları

Tarım politikası genel bir çerçeveden; tarımsal ürünlerin üretimini kamu yararı gözeterek artırabilmek, ürünlerin pazarlanmasını sağlayabilmek, tüketicilerin yüksek fiyattan ürün almalarının önüne geçebilmek ve arz-talep dengesini sağlayabilmek amacıyla uygulanan bir politika olarak tanımlanabilmektedir (Övgün, 2007, s. 538). Hem gelir dağılımı hem de üretimin sürdürülebilirliği açısından üretici refahını sağlayabilmek de tarım politikalarının temel amaçları arasında yer almaktadır.

⁵⁷ 399 sayılı KHK madde 43.

⁵⁸ 399 sayılı KHK madde 35.

Üretim, pazarlama, fiyat oluşumu ve tarımsal gelir gibi konularda tarım alanında karşılaşılan sorunları tek başına bireylerin, işletmelerin çözebilmek için aldıkları önlemlerin yetersiz kalması dolayısıyla devlet bu alanlara müdahale etmekte ve devletin belirli amaçlarla bu sorunlarına çözümü için aldığı önlemlerin hepsi, tarım politikasını oluşturmaktadır (Kazgan, 2003, s. 335). Söz konusu devlet müdahaleleri yalnızca az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde değil aynı zamanda gelişmiş ekonomilerde de yaygın bir şekilde görülmektedir. Hem en liberal piyasa ekonomilerinden birine sahip hem de en gelişmiş ülkelerden ABD’de dahi tarım alanında devlet müdahaleleri yoğun bir şekilde gerçekleşmektedir. Her ülkenin uygulamış olduğu tarım politikaları genel amaçlar anlamında benzerlikler gösterse de kendi sorun ve önceliklerine göre ülke özelinde farklılaşmaktadır.

Tarım politikaları; çiftçilerin iktisadi yaşamını iyileştirmek, tarımsal üretimi kamu yararına uygun şekilde teşvik etmek ve düzenlemek yoluyla kırsal toplumun refahını yükseltmek ve tüketicileri aşırı fiyat yükselişinden korumak amacıyla devlet tarafından uygulanan önlemler olarak nitelendirilmekle birlikte uygulanan tarım politikası, tarım sektörünün gelişmişlik düzeyine göre farklılık gösterebilmektedir (Kalaycı, 2012, s. 58). Kaldı ki tarım politikalarının uygulanmasını gerektiren sebepler çok farklılaşabilmektedir. Bu sebepler; toprak ve para gibi üretim kaynaklarının tamamının çiftçinin eline geçmemesi, tarımsal üretim ve ihracatta potansiyelin altında kalınması, üreticilere karar almalarına yardımcı olacak pazar sinyallerin ulaşamaması, verilen desteklerden küçük işletmeler ile verimsiz bölgelerin yeterince yararlanamaması, tarımsal üretimin cazip bir geçim alanı olmaktan çıkmakta olması, kuruluşlar arasındaki eşgüdüm eksikliği, eğitim eksikliği, tarımsal yapının bölünmüşlüğü olarak örneklendirilebilir (Soydemir, 2004, s. 30).

Tarımsal politikalar farklı açılardan sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırmalardan bir tanesi üretken ve dağıtıcı tarım politikalarıdır. Üretimle birlikte tüketimde de kaynakların etkili kullanımına yardımcı olarak nitelenen üretken tarımsal politikalar; araştırma, işlem maliyetlerinin azaltılması, kalite ve standart denetimi, ekin sigortası, hizmetlerin genişletilmesi gibi amaçlara sahipken; dağıtıcı politikalar ise fiyat desteklemeleri, eksik ödemeler, sınır müdahalesi, girdi destekleri, teşvik edici krediler, ekonominin diğer kesimlerinden tarım üreticilerine yapılan transferleri ihtiva etmektedir (Çakmak, 2003, s. 164).

Tarımsal politika araçlarına ilişkin yapılan farklı sınıflandırmalar Tablo 2’de örneklendirilmiştir.

Tablo 2. Tarımsal Politika Araçlarına İlişkin Sınıflandırma Örnekleri

Çiftlik/Tarımsal İşletme Düzeyinde Kullanılan Politika Araçları	Ürün Piyasaları Düzeyinde Kullanılan Politika Araçları	Dış Ticarete Yönelik Politika Araçları
Fark Ödeme	Pazarlama Kurulları	İthalat Tarifeleri
Üretim Sübvansiyonu	Müdahale Alımları	İhracat Sübvansiyonları veya Vergileri
Girdi Sübvansiyonu	Gıda Tüketimi Sübvansiyonu	İthalat Kotası
Yatırım Ödeneği	Tüketim/Üretim/İşleme Vergisi	Tarife Dışı Engeller
Üretim Kotası	Yatırım Ödeneği	Tarife Oranlı Kota
Arazi/Hayvan Stok Sınırlaması	Kamunun Altyapı, Eğitim ve Araştırma Harcamaları	
Destekleme Fiyatı		
Doğrudan Ödemeler		

Kaynak: Şahinöz vd., 2007, s.15

C. Clark, J. Fourastie ve A. Ficher gibi pek çok ekonomist, bir ülkedeki ekonomik faaliyetleri; tarımsal faaliyetler (ormancılık ve balıkçılık dâhil), endüstriyel faaliyetler (imalat, elektrik, inşaat gibi) ve hizmetler (ticaret, banka, sigorta, ulaştırma vs.) olmak üzere üç kesime ayırmaktadır (Dinler, 1991, s. 11).

Devletlerin bu 3 sektöre de ilişkin uyguladıkları kamu politikaları mevcuttur. Ancak tarım politikalarını diğerlerinden ayıran önemli bir farklılık bulunmaktadır. Diğer sektörlerle ilişkin olarak devletler hem üretici hem de tüketiciyi korumaya dönük politikalar uygularken tarım politikalarında tüketici refahı da dikkate alınmakla birlikte uygulanan politikaların büyük bir ağırlığı üreticiyi korumaya yöneliktir (Özdemir, 1989, s. 263). Zira; müdahale alımı politikasıyla tarımsal ürün fiyatlarının belli bir seviyenin altında düşmesinin önlenmesi, farklı sübvansiyon ve girdi teşviki yöntemleriyle tarımsal üretim maliyetinin düşürülmesi, ürün ya da alan bazlı doğrudan ödemeler yoluyla çiftçi gelirlerinin korunması ya da yükseltilmesi gibi en yoğun görülen tarımsal politikalarda temel amaçlanan aktör üreticiler olmaktadır. Bu amaç önceliğinde ekonomik ve sosyal olmak üzere makul iki temel gerekçe de vardır. İlk temel gerekçe, tarım ürünlerinin bir ülkenin temel ihtiyaç maddelerini oluşturması dolayısıyla üretiminin sürekliliği ve yeterliliğinin sağlanmasıdır. Diğer temel gerekçe ise hem tarımsal üretim riskleri hem de genel olarak kırsal kesimin daha düşük gelir seviyesine sahip olması nedeniyle tarımsal üreticilerin yeterli geliri elde etmesinin ve böylece daha adil bir gelir dağılımının sağlanmasıdır.

Tarımsal politikaların ve dolayısıyla müdahalelerin gerekçeleri şu şekilde özetlenebilir:

- Tarımsal ürün fiyatlarındaki istikrarsızlığı azaltma (Tarımsal üretim miktarındaki yıllık değişimlerden kaynaklanan fiyat dalgalanmaları, fiyat değişimlerine üretimin intibakının

gecikmesinden kaynaklanan devresel fiyat dalgalanmaları, mevsimlik fiyat dalgalanmaları gibi),

- Tarım sektöründeki düşük olan gelir düzeyini iyileştirme,
- Tarımsal üretimi ülke çıkarları açısından yönlendirme (Ekonomik kalkınmanın tarımdan başlatılması, döviz girdilerinin artırılması, tarımsal üretim yönünden ülkenin kendine yeterli hale gelmesi, yeni teknolojileri yerleştirme ve yeni bir ürünün üretimini özendirme gibi amaçlarla),
- Tüketicilerin menfaatlerinin korunması (Aşırı düzeydeki aracı kârlarını rasyonel düzeye indirmeye yardımcı olabilecek şekilde üreticiden tüketiciye satış gibi organizasyonları özendirmek, aşırı fiyat yükselmelerine karşın temel gıda maddelerinin satış fiyatlarının kamu kuruluşlarınca belirlenmesi ya da yüksek üretici fiyatı ile düşük tüketici fiyatları arasındaki farkın devlet tarafından karşılanması gibi),
- Politik amaçlar (Nüfusun ciddi bir oranını teşkil eden tarım kesiminin oy potansiyeli dikkate alınarak ekonomik ve sosyal amaçlar dışında yapılan rasyonel olmayan müdahaleler) (Dinler, 1991, s. 277-283).

Devletin tarım sektörüne ilişkin müdahaleleri, tarımsal ürün fiyatlarını doğrudan etkilemesi nedeniyle doğrudan müdahale ve bu fiyatları dolaylı yoldan etkilemesi sebebiyle dolaylı müdahale olarak iki temel başlık altında ele alınabilir.

Doğrudan müdahale, piyasa fiyatlarını doğrudan etkileme amaçları nedeniyle genel olarak “fiyat politikası” olarak nitelendirilmektedir. Taban ya da tavan fiyat uygulamaları şeklinde gerçekleşebilen fiyat politikaları genel olarak “destekleme fiyatı” şeklinde uygulanmaktadır. Destekleme fiyatı uygulaması genel olarak ilgili tarım ürününün fiyatının belli bir seviyenin altına düşmesini engellemek için taban fiyat belirlenmesi ve bu fiyattan ilgili kamu kuruluşu ya da kamu teşebbüsünün ürünü almayı garanti etmesi şeklinde gerçekleşmektedir.

Dolaylı müdahale araçlarının temel özelliği, devletin fiyatlara doğrudan etki yapmamasıdır. Dolaylı müdahale araçları genel olarak şu şekilde sayılabilir: Tarım üreticilerinin gelir düzeylerini yükseltmek için üretim alanlarının sınırlandırılması, üreticilerin örgütlenmesinin sağlanması, ucuz girdi temin edilmesi, vergi-resim ve harçlardan kısmen ya da tamamen muafiyet tanınması, tarımsal kredi olanaklarının artırılması; düşük fiyatlı ya da ücretsiz tohumluk, damızlık, gübre, alet vb. sağlanmak suretiyle üretimi yönlendirmek; verimliliği artırmak için ucuz girdi ya da sermaye yardımları sağlamak suretiyle yeni teknolojilerin uygulanmasını teşvik etmek; fiyat

istikrarını sağlamak için devletin düzenleyici stoklama ya da ihraç ya da ithalat politikası uygulamaktır (Dinler, 1991, s. 284-286).

Bunların yanı sıra en etkili ve yaygın görülen dolaylı müdahale aracı, mali yardım uygulamasıdır. Mali yardım uygulamasında devlet üreticilere, destekleme fiyatında olduğu gibi belirli bir fiyatı garanti etmekte ancak burada piyasadaki oluşacak fiyat serbest bırakılmakta ve piyasada gerçekleşen ürün fiyatı eğer garanti edilen fiyatın altına düşerse aradaki fark üreticiye ödenmektedir (Dinler, 1991, s. 287). Üretici maliyetine dayanarak hesaplanan bir hedef fiyat ile piyasa fiyatı arasındaki farkın devletçe üreticiye nakdi olarak ödenmesi yöntemine dayanan bu uygulama, “fark ödeme sistemi” olarak da adlandırılmaktadır (Kalaycı, 2012, s. 55). Bu sistem, yalnızca üreticinin desteklenmesini amaçlayan destekleme fiyat uygulamasının aksine hem üretici hem tüketicinin desteklenmesini hedeflemektedir. Zira fark ödeme sisteminde, belirlenen hedef fiyatla oluşan piyasa fiyatı arasındaki farkın üreticiye ödenmesi suretiyle üreticinin desteklenmesiyle birlikte fiyatın tamamen piyasada oluşması ve böylece düşmesine de izin verilmesi suretiyle tüketici de desteklenmiş olmaktadır.

Tarımsal politikalar, vergi ya da diğer mevzuat düzenlemeleri aracılığıyla ve belli kamu kuruluşlarına verilen görevler yoluyla uygulanabilmekle birlikte doğrudan ya da dolaylı olarak KİT’ler aracılığıyla da uygulanabilir olması dolayısıyla çalışmanın odak noktası olan tarımsal KİT’ler açısından oldukça önem arz etmektedir.

1.2.2. Uluslararası Açıda Tarım Politikaları

Günümüzde dünya genelinde 815 milyon insanın açlık sınırının altında olması ve her üç insandan birinin yetersiz beslenmesi, gıda sistemindeki dengesizliği yansıtmaktadır (FAO, 2018, s. 4). Bir yandan çocukların öğrenebilme becerisi diğer yandan insanların sağlıklı ve üretken bir yaşam sürebilmesi ve böylece toplumların gelişebilmesi ancak yeterli beslenmeyle gerçekleşebilmektedir. Bu itibarla yeterli beslenme ve bunu temin edebilecek sürdürülebilir gıda ve tarım, hayati bir önem taşımaktadır.

Gıdanın küresel boyutta önemini ortaya koyabilmek için gıda üretim ve tüketimine ilişkin dünyanın son dönemlerde yaşamış olduğu temel değişiklikleri açıklamaya çalışan gıda rejimi kavramını ve bunun değişim sürecini aktarmak önem arz etmektedir. Gıda üretim ve tüketimine ilişkin birbirini tamamlayan kurumsal yapılar, yazısız kurallar ve normlardan oluşan gıda rejimi

kavramı, Harriet Friedmann ve Philip McMichael tarafından geliştirilip yaygınlaştırılmıştır (Aydın, 2015, s. 305). Gıda rejimi kavramı temelde, tarımın modernleşmesi sorunsalı üzerine küresel politik ve ekonomik süreçte gıdanın öncü rolünü vurgulamakta ve küresel gıda sistemini tarihselleştirmektedir (Taşdoğan, 2019, s. 369). Gıda rejimi çerçevesinde yapılan açıklamalar, sermaye birikimine ilişkin zaman ve mekânsal değişimler ile tarım ve gıda politikalarındaki değişimler arasındaki ilişkiyi kurma açısından büyük bir önem taşımaktadır.

Friedmann ve McMichael tarihsel olarak birbirini takip eden üç gıda rejimi belirlemişlerdir. Buna göre 1870-1930 dönemini kapsayan birinci gıda rejiminin temel özelliği; Avrupa'dan sömürgelere yoğun göç sonucunda, yerleşimci sömürgecilerin yerli halkların topraklarına el koyarak ve genelde sömürgeci ülkelerin gıda gereksinimleri için büyük ölçüde buğday ve et üretimine ağırlık vererek bu ürünleri serbest ticaret prensipleri içinde geline ülkelerle ihraç etmeleridir (Aydın, 2015, s. 305). Bu temel özelliğin etkisiyle birinci gıda rejiminde; yerleşilen sömürgelerde tarım, genelde tek ürün üzerinde ama giderek makine ağırlıklı bir yapıya kavuşmuş, kurulan üretim ve ticaret düzeni sayesinde hegemonyanın İngiltere'de olduğu sömürgeci batılı devletler zenginleşmeye başlayarak belli bir sermaye birikimi oluşmuştur (Friedmann, 2005, s. 126-128). Ancak dönemin sonuna doğru, yeni kıtalarda hem yoğun üretim nedeniyle zamanla toprak ve suyun giderek tükenmesi hem de 1929 yılındaki Büyük Buhranın etkisiyle tarım ürünlerinde fiyat düşüşleri gerçekleşmiştir (Friedmann, 2005, s.236). Bu düşüşün etkisiyle ihracata bağımlı küçük ölçekli üretim yapan çiftçiler iş aramak için yoğun bir şekilde şehirlere göç etmiş ve böylece toprağın az sayıda büyük çiftliğin elinde yoğunlaşması başlamıştır (Çaşkurlu, 2012, s. 176).

1947-1970 döneminde şekillenen ikinci gıda rejimi; sanayi temelli olup içeride yüksek devlet desteklerine ve dışarıda liberalizme dayanmış, ABD hegemonyanın yeni sahibi olmuştur (Aydın, 2015, s. 306). Teknolojik gelişmelerin eşliğinde tarım ürünü fazlalığına sahip olan ABD bu fazlalıkları siyasi ve ekonomik hedefler için kullanmıştır. ABD tarım ürünlerine verdiği ihracat destekleri aracılığıyla gıda fazlasını az gelişmiş ülkelere pazar değerinin altında fiyatlarla satmış, yandaşlarını ödüllendirmek ve uzun dönemde kendine bağımlı hale getirme gibi amaçlarla gıda yardımını politika aracı olarak kullanmıştır (Friedmann, 2005, s. 129). II. Dünya Savaşı öncesinde kendine yeterli olan tarım toplumları, ucuz Amerikan tarım ürünleri sayesinde sanayileşmeyi hedeflemişler, tarımı ikinci plana atmışlar ve bunun sonucunda zamanla buğday ithalatı başta olmak üzere temel gıda ithalatçısı konumuna gelmişlerdir (Çaşkurlu, 2012, s. 177). İkinci gıda rejiminin en belirgin özelliklerinden birisi, tarımın giderek sanayileşmesi ve uluslararası tarım şirketlerinin ortaya çıkması olup gelişen teknolojilerin yardımıyla bu şirketler tarımsal

kimyasallar, melez tohumlar ve modern girdiler yoluyla ulusal tarımı kontrol altına almaya başlamışlardır (Aydın, 2015, s. 307). Bu gelişmeler ise gıda üretim yöntem ve tüketim alışkanlıklarının değişmesine yol açmıştır. Zira metropol tarımdaki yoğunlaşma, tarım-gıda zincirlerinin ulusal sınırların ötesine geçmesine ve tarım ürünlerinin tarımsal olmayan bileşenlerle ikamesi üzerine inşa edilen et ve gıda üretim kompleksleri yoluyla nihai olarak işlenmiş ve dayanıklı ürünler şeklinde tüketiminin artmasına neden olmuştur (Taşdoğan, 2019, s.373). Bu dönemde sonuç olarak gelişmiş ülkelerde tarımsal destekler ve gelişen teknolojiler sayesinde artan bir şekilde tarımsal ürün ve gıda fazlası oluşarak düşük fiyatlı tarımsal ihracat yoğunluğu neticesinde sermaye birikimi artmış, az gelişmiş ülkelerde ise dışa bağımlılık daha da güçlenmiştir (Aydın, 2015, s. 307). 1973 yılında görülen kıtlık neticesinde gıda fiyatlarının üç katına çıkması ve petrol krizinin de buna eklenmesi, ikinci gıda rejiminin sonunu getirmiş; çiftçilerin ve gelişmekte olan ülkelerin borçları ağırlaşmış, açlık artmış, sübvansiyonlu tarımsal fazlalara ilişkin koşullu ihracatın aslında bir yardım olmadığı anlaşılmıştır (Çaşkurlu, 2012, s. 177). Bu gelişmeler, daha sonraları meydana gelecek olan tarımın uluslararası ticaret ve çok taraflı ticaret anlaşmalarına dâhil etme çabalarının temel gerekçesini oluşturmuştur.

Hangi tarihte başladığına ilişkin farklı görüşler ve oluşumunun tümüyle tamamlanıp tamamlanmadığına ilişkin belirsizlikler olmakla birlikte genel olarak 1970’li yılların başındaki krizler sonrası üçüncü gıda rejimine geçiş yapıldığı ve özellikle Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)’nün kurulmasıyla rejimin 1990’lı yıllarda farklı bir şekilde biçimlendiği kabul edilmektedir. Üçüncü gıda rejimi çerçevesinde tarımın uluslararası ticaretteki yoğunlaşma ve meta zincirlerine eklemlenme sürecine Çin ve Hindistan gibi yeni ülkeler de dâhil olmuş ve bu ülkelerde de tarım hızlı bir biçimde modernleşip sanayileşmeye başlamıştır (Aydın, 2015, s. 307). Bu dönemde tarım, uluslararası şirketlerin kontrolüne girmiş ve bu şirketler Uluslararası Para Fonu (IMF-International Monetary Fund), Dünya Bankası ve DTÖ gibi uluslararası kuruluşların yardımıyla gelişmekte olan ülkeleri temel gıda üretiminden uzaklaştırarak kendilerinin ve süpermarket zincirlerinin gereksinim duydukları sebze, meyve, çiçek gibi ürünler ile tarımsal sanayinin gereksinim duydukları ürünlerin üretimine yönlendirmişlerdir (Aydın, 2016, s.48,49). Bu durum ise tarımsal üretimde nihai tüketim ürünleri yerine işlenip paketlenen ve kentleşen dünyanın ihtiyacı olan ürünlerin üretilmesi kaygısıyla küresel gıda zincirlerinin pekiştirilmesine yol açmıştır (Aydın, 2016, s.49). İngiltere ve ABD hegemonyası altında gerçekleşen ilk iki gıda rejiminin aksine üçüncü gıda rejiminde hegemonyanın, bir ülke yerine uluslararası kuruluşların da desteğiyle tekelleşen niteliğindeki büyük uluslararası şirketlerde olduğu değerlendirilebilir. Sonuç olarak üçüncü gıda rejimi ile birlikte tarımda yeni bir uluslararası işbölümü ortaya çıkmıştır. Bu işbölümü az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için geleneksel olarak ürettikleri ürünlerin

üretiminden ya tamamen vazgeçmelerine ya da üretim sınırlandırmalara gitmelerine ve bunlar yerine küresel tarımsal sanayinin ihtiyaç duyduğu standardize ürünlerin üretimine yönlendirilmeleri şeklinde gerçekleşmiştir.

Her üç gıda rejimi de tarımsal politikaların ne kadar yoğun bir uluslararası öneme sahip olduğunu göstermektedir. Ülkelerin uygulamış oldukları tarımsal politikalar bir yandan diğer ülkeleri etkilerken söz konusu politikaların belirlenmesi ise büyük oranda uluslararası etkiler altında gerçekleşmektedir. Dolayısıyla bir ülkenin uygulamış olduğu tarımsal politikaları yalnızca o ülke özelinde değerlendirmek mümkün değildir. Gıda rejimleriyle açıklanmaya çalışılan dünya genelinde uluslararası ilişkilere dayanan temel tarımsal politikadaki zihniyet değişimlerinden sonra, çeşitli uluslararası kuruluşların gerek tavsiye kararları gerekse finansal yardımlarla yönlendirmeye çalıştıkları uluslararası tarım ve gıda politikalarını açıklamak uygun olacaktır.

Gıda arz güvenliği başta olmak üzere söz konusu temel tarım politikaları konusunda, uluslararası yapısı sebebiyle Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatının (FAO-Food and Agriculture Organization of United Nations) ciddi projeleri bulunmaktadır. FAO tarafından, gelecekteki verimliliğin bir göstergesi olarak küresel olarak pek çok yerde doğal kaynakların üretim potansiyellerinin zarar gördüğü belirtilerek gıda ve tarımın bir dönüm noktasında olduğu vurgulanmaktadır (FAO, 2019, s. 1). Bu sorunun çözümüne yönelik olarak FAO'nun hazırlamış olduğu 2. Stratejik Programın, daha etkili ve adil bir tarım ve gıda sistemi inşa etmesi ve 2030 Planındaki hedef ve amaçların daha hızlı başarılmasını sağlaması beklenmektedir (FAO, 2019, s. 1). 2. Stratejik Program, sürdürülebilir gıda ve tarım vizyonu için 5 temel ilke belirlemiştir: (1) Gıda sistemlerinde üretkenlik, istihdam ve katma değerin artırılması, (2) Doğal kaynakların korunması ve geliştirilmesi, (3) Geçim kaynaklarını geliştirmek ve ekonomik büyüme de dâhil olmak üzere güçlendirmek, (4) İnsanların, toplulukların ve ekosistemin esnekliğini geliştirmek, (5) Yeni zorluklara karşı yönetimi uyarlamak (FAO, 2019, s. 1).

FAO, mevcut tarımsal yapının sürdürülebilir bir yapıya dönüşümünü hızlandırmak için kabul etmiş olduğu 5 temel ilkeyle uyumlu bir şekilde birtakım eylemler belirlemiştir. 20 başlıkta toplanan eylemler ülkelere; yoksulluğu yok edici, iş istihdamı, milli büyüme, kentsel yenileme ve doğal kaynak varlığı temini gibi daha kapsamlı kalkınma programıyla tarımsal ve kırsal kalkınmaya ilişkin pek çok sektörü birbirine bağlayan bir zincir sunmaktadır (FAO, 2018, s. 9).

Gıda ve tarım sektörü üzerinde ulusal kuruluşların ötesinde FAO ve diğer uluslararası kuruluşların yoğun bir uğraş içinde olmaları, bu hususun küresel çapta tüm insanlığı ilgilendirmesinden kaynaklanmaktadır. Zira her ülkenin uygulamış olduğu tarımsal politikalar bir yandan toprak ve çevreye olan etkileri nedeniyle tüm insanların yaşam kalitesini ve toplam arzı etkilemesi nedeniyle tüketebileceği gıdayı etkilerken diğer yandan uluslararası ticaret kaynaklı fiyat etkisi nedeniyle diğer ülkelerdeki üretici ve tüketici refahını da etkilemektedir. Nitekim dünya nüfustaki artış, bu artışın gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki dağılımı, dünya tarım üretimi ve artışları, tarım ürünleri tüketimindeki artış, tarım ürünlerine olan iç ve dış talep değişimleri, tarım ürünleri tüketimindeki ürün dağılımına ilişkin değişimler ile tarım sektöründeki uluslararası ticaret; tarım politikalarının belirlenmesinde önemli dış unsurlar olarak ön plana çıkmaktadır (Uzunoğlu vd., 2001, s. 76).

FAO'nun yanı sıra bir başka uluslararası kuruluş olan OECD, genelde tavsiye kararları şeklinde, diğer konularla birlikte tarım politikalarına ilişkin kararlar da almaktadır. OECD'nin, üzerinde mutabık kalınan tarım politikalarının temel amaçları şu şekilde özetlenebilir:

- Üreticilere adil ve yeterli bir yaşam seviyesinin sağlanması,
- Tarım kesimi gelirlerinde dalgalanmaların önlenerek belirli bir istikrarın sağlanması,
- Yurtiçi tarımsal ürün fiyatlarında belirli bir istikrarın sağlanması,
- Yurtdışından kaynaklanan iktisadi krizlerden tarım kesiminin asgari düzeyde etkilenmesi,
- Kırsal kesimin belirli hayat standardına kavuşturularak bu düzeyin korunması,
- Bölgeler arası dengesizliklerin asgari düzeylere çekilmesi,
- Aile işletmeciliğinin teşviki ve korunması,
- Çevresel sorunlar konusunda duyarlılık,
- Tüketiciler için güvenilir, düzenli ve yeterli bir ürün arzının garanti edilmesi,
- Tüketicilerin zorlanmayacakları fiyatların tespiti,
- Ülkelerin tarımsal açıdan kendine yeterli derecelerinin mevcut şartlar çerçevesinde azami seviyeye çıkarılması ve tarımsal ürünlere dünya çapında rekabet gücü sağlanarak uluslararası ticaretin istikrarlı bir yapıya kavuşması (Uzunoğlu vd., 2001, s. 86).

Dünya genelinde ticaret politikası belirleyicilerinin en önemlilerinden birisi de DTÖ'dür. Tarımsal ticarete ilişkin olarak 1994 tarihli DTÖ Tarım Anlaşması gereği düzenlenen ve 2004 yılında uzlaşa sağlanan Cenevre müzakerelerinde konu başlıkları itibarıyla aşağıda özetlenmiş olan maddeler ayrıca önem arz etmektedir:

- Pazara giriş; tarım ürünleri ithalatında uygulanacak gümrük vergilerinin azaltılması, yüksek orandaki gümrük vergilerinde yüksek oranda indirimler, bütün ülkelere duyarlı ürün ayrıcalığı,
- İhracat destekleri; sübvansiyonlu ihracatların ve bu ihracatların gerçekleştirilmesi için bütçeden yapılan harcamaların kısılması, listelenmiş sübvansiyonlar ile vadesi 180 günü geçen ihracat kredilerinin kaldırılması, vadesi 180 günden kısa olan ihracat kredilerine disiplin getirilmesi, ihracatçı devlet teşekküllerinin genel ticareti ve gıda yarımalarının üretim yapısını bozmamasının sağlanması,
- İç destekler; ticareti bozucu nitelikteki iç desteklerde önemli ölçüde indirime gidilmesi (ilk yıl yüzde 20), fazla destek veren ülkelerin daha fazla indirim yapması, yeşil, mavi ve kırmızı kutu olarak adlandırılan desteklerin düzenlenmesi, “de minimis” oranlarının⁵⁹ azaltılması (Kalaycı, 2012, s. 119).

Tüm bu kuruluşlarla birlikte gerek üyelik sürecinde olmamız gerekse dış ticaretimizin büyük bir payını kapsaması dolayısıyla AB ve dolayısıyla AB’nin uygulamış olduğu Ortak Tarım Politikası (OTP) ayrıca bir öneme sahiptir.

1957 yılındaki Roma Anlaşmasının 38 ve 47’nci maddeleriyle (Amsterdam Anlaşmasıyla yeni 32-38 maddeleri) yasal çerçevesi belirlenen OTP’nin temel amaçları; toplulukta tarımsal üretimi artırmak, üreticilere daha iyi bir yaşam seviyesi oluşturmak, piyasa istikrarı için sürdürülebilir arzı temin etmek ve tarım ürünlerinin tüketicilere uygun fiyatlarla ulaştırılmasını sağlamaktır (Olhan, 2002, s. 22, 23). Ancak Roma Anlaşmasının yürürlüğe girdiği 1958 yılından 1968 yılına kadar süren dönem, OTP için bir geçiş dönemi olup OTP kurallarının oluşturulmasına çalışılmış ve bu dönemde üye ülkeler kendi ulusal politikalarını sürdürmeye devam etmiştir (Eraktan, 2003, s. 175).

OTP 3 temel prensibe dayandırılmıştır. Bunlardan, üye ülkelerin birbirleriyle gerçekleştirdikleri ticaretin gümrük vergileri, kotalar vb. engellerle kısıtlanamayacağını ifade eden “tek pazar ilkesi” ile tarım ürünlerinin üye ülkelerde serbest dolaşımı amaçlanmış, ortak fiyat ve rekabet kuralları ile dış pazarlara karşı sınırlarda ortak bir koruma öngörülmüş ve böylece tarım ürünlerinde tek pazar oluşturulması hedeflenmiş; “topluluk tercihi ilkesi” ile tarım ürünlerinin ithalata karşı

⁵⁹ Ticareti bozucu etkisi olan iç desteklerden; bir tarımsal ürüne belirli bir yıl için yapılan desteğin toplam değerinin, söz konusu ürünün toplam üretim değerinin yüzde 5’inin altında olduğu durumlarda indirim zorunluluğu bulunmamakta, gelişmiş ülkeler için geçerli yüzde 5’lik tavan oranı ise gelişmekte olan ülkeler için yüzde 10 olarak uygulanmaktadır (Aydın, 2004, s.43).

korunması⁶⁰ ve ihracatın sübvansede edilmesi⁶¹ yoluyla AB içinde üye ülkeler tarafından üretilen tarım ürünlerine öncelikli bir rejim uygulanması hedeflenmiştir; “mali dayanışma” ilkesi⁶² ile ise OTP’ye ilişkin tüm harcamaların üye ülkelerin tamamının katkısıyla ortaklaşa oluşturulan bütçeden karşılanması amaçlanmıştır (Hekimoğlu ve Altindeğer, 2006, s. 14, 15).

OPT’nin temelinde ürün bazında belirlenen ortak piyasa düzenleri bulunmaktadır (Olhan, 2002, s. 23). Genel olarak tüm ortak piyasa düzenlemeleri ortak bir fiyat sistemini esas almaktadır (Olhan, 2002, s. 23). Bu sistem iç piyasada müdahale, dış rekabete karşı koruma ve ürünlere doğrudan destek sağlayan düzenleme mekanizmalarıyla sürdürülmekte ancak kullanılan koruma mekanizmaları üründen ürüne farklılık göstermektedir (Olhan, 2002, s. 23).

Tarım ürünleri fiyatlarının düşmesi ve üreticilerin gelir düzeyinin azalmasını engellemek amacıyla 1962 yılından bu yana ortak piyasa düzenlemeleri kapsamında yer alan ürünler için her yıl ortak fiyatlar saptanmaktadır (Olhan, 2002, s. 23). Fiyatların düşmesi durumunda pazara müdahale edilmesi ve aradaki farkın desteklerle bütçeden karşılanması, OTP’nin pazar ve fiyat mekanizmasının temelini oluşturmaktadır (Olhan, 2002, s. 23).

İç piyasaya yönelik ortak fiyat politikası temel olarak hedef ve müdahale fiyatları ile sağlanmaktadır: Hedef fiyat, üreticilerin gelir düzeyini en makul seviyede tutacak tavan fiyatı saptayarak tüketicilerin de aşırı fiyat artışlarından korunmasını sağlamak amacıyla oluşturulan fiyat⁶³ iken müdahale fiyatı fiyatların hedef fiyatın altına düşmesi halinde üreticilere sağlanan en düşük garanti seviyesini ifade eden taban fiyattır (Hekimoğlu ve Altindeğer, 2006, s. 18, 19). Ayrıca daha sınırlı sayıda ürün için uygulanan iki farklı fiyat sistemi daha bulunmaktadır. Üretici kuruluşların bazı meyve ve sebzelerde oluşan arz fazlasını piyasadan çekmek için belirlediği “geri

⁶⁰ “Prelevman” adlı değişken vergiyle ithal ürünlerin fiyatının Topluluk fiyatına yükseltilmesi amaçlanmıştır. DTÖ Tarım Anlaşmasıyla söz konusu vergi yerini gümrük tarifelerine bırakmıştır.

⁶¹ İhracat iadesi kullanılarak gerçekleştirilen bu uygulama, Topluluk ürünlerinin fiyatlarının daha düşük olduğu dış pazarlara ihraç edilebilmesi için kullanılmıştır. Topluluk ürünlerine rekabet gücü kazandırmayı hedefleyen söz konusu uygulama, daha çok iç tüketimin yetersiz olduğu ya da önemli miktarda üretim fazlası bulunan ürünler için kullanılmaktadır.

⁶² Bu ilke iki türlü unsuru içermektedir: Bir yandan OTP’ye ilişkin harcamalar Topluluk üyeleri tarafından ortaklaşa üstlenilmekte diğer yandan OPT çerçevesinde alınan vergilerden sağlanan gelirler Topluluğun ortak geliri kabul edilmektedir.

⁶³ Konsey tarafından saptanan hedef fiyat, üreticilere mallarını satabilecekleri ortalama fiyat konusunda fikir vererek pazarın belirsizliğini belli bir oranda ortadan kaldırmaktadır.

çekme fiyatı” ve devlet kurumlarının bazı meyve ve sebze ürünlerini piyasadan alma fiyatı olan “satın alma fiyatı”dır (Hekimoğlu ve Altindeğer, 2006, s. 19).

Dış piyasaya yönelik fiyat politikaları, ithalat ve ihracata göre farklılaşmaktadır. İthalat politikası kapsamında DTÖ Tarım Anlaşmasıyla belirlenen tarife üst sınırları çerçevesinde gümrük vergileri alınmakta, ihracat politikası kapsamında ise AB’nin genellikle dünya fiyatları üzerinde olan yüksek fiyatlı tarım ürünlerinde ihracatın teşvik edilmesi amacıyla dünya fiyatlarıyla müdahale fiyatları sarasındaki fark ihracat iadesi olarak ihracatçılara ödenmekte; dünya fiyatının AB fiyatından yüksek olduğu ender durumlarda ise ihracatçılardan aradaki fark oranında vergi alınmaktadır (Olhan, 2002, s. 23, 24).

Fiyat politikalarının yanı sıra üreticiler doğrudan desteklemeler suretiyle de desteklenmektedir. Farklı ürünler için farklılaşan doğrudan desteklemeler; üretim desteği, işletme desteği, tüketim desteği ve depolama desteği olarak belirtilebilir (Hekimoğlu ve Altindeğer, 2006, s. 20). Çeşitli kısıtlamalar sonrası ve OTP reformları kapsamında yaygınlaşan bu doğrudan desteklemeler içerisinde, bazı ürünler için getirilen üretim kotaları ve çiftçilerin hayat standartlarını garanti eden doğrudan yardım politikaları da sayılabilir (Olhan, 2002, s. 24).

OTP uygulamalarıyla AB ülkelerinde genel olarak şu olumlu gelişmeler yaşanmıştır:

- Tarımsal verim ve üretim artışı,
- En önemli tarım ürünleri ithalatçısı konumundan en önemli tarım ihracatçısı konumuna geçiş,
- Tarım nüfusunun azaltılması, tarım nüfusunda nispi gençleşme,
- Tarım işletmelerindeki ölçeğin büyümesi ve işletmelerdeki hayvan varlığındaki artış,
- Üretici gelirlerindeki artış,
- İşletmelerin modernleşmesi, işletme ve pazarlama koşullarında iyileşme,
- Eğitim, mesleki bilgi ve becerideki artış,
- Gıda güvenliği ve standartlara ilişkin gelişmeler,
- Kayıt sistemi, çiftlik muhasebe veri ağının ve algılama sisteminin kurulup çalışmasıyla sağlıklı bir bilgi ağının kurulması,
- Üretici örgütlenmesinin yaygın olmadığı ülkelerde bunların güçlenmesi (Eraktan, 2003, s. 179).

Bu olumlu gelişmelerin yanı sıra OTP uygulamaları; destekleme olmaksızın üreticilerin dünya piyasalarında sahip oldukları rekabet gücü, ürün fazlalıkları, tarımın bütçe yükü, yardımlar olmaksızın ulaşılması öngörülen üretici gelir seviyesi ve tarımdaki bazı yapısal sorunların çözümü gibi hususlarda yeterince başarı sağlayamamıştır (Eraktan, 2003, s. 179).

Tarım sektöründe üretim ve ticarete ilişkin uluslararası ortak politikalar oluşturulması konusundaki tüm bu farklı oluşum ve anlaşmalarla birlikte özellikle tarım sektörünün desteklenmesi konusunda farklı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde birbirinden farklı tarım politikaları uygulanmaya devam etmektedir. Tablo 3, söz konusu destekleme farklılıklarını özetlenmektedir.

Tablo 3. Dünya Geneline Uygulanan Temel Tarım Politikaları

Politikalar	Belirli Uygulayıcıları	Temel Araçları
Aşırı Müdahaleci Tarım Politikaları	AB Ülkeleri, Avrupa Serbest Ticaret Birliği Ülkeleri ⁶⁴ , Kore, Japonya	Fiyat Müdahaleleri (Piyasada fiyatı korumak, doğrudan gelir desteği, telafi edici ödemeler) Dış Ticaret Kısıtları ve Desteği (Yüksek gümrük vergileri ile ithalatı sınırlama, ihracat sübvansiyonu)
Müdahaleci Tarım Politikaları	ABD, Kanada	Fiyat Müdahaleleri (Belirli ve seçilmiş ürünler için piyasada hedef fiyatı korumak, belirli ve seçilmiş ürünler için doğrudan gelir desteği) Dış Ticaret Kısıtları ve Desteği (Belirli ve seçilmiş ürünler için ihracat sübvansiyonu ve ithal sınırlamaları)
Asgari Müdahaleci Tarım Politikaları	Avustralya, Yeni Zelanda, Arjantin, Brezilya, Endonezya, Malezya	Piyasa mekanizması kurumları ve kuralları ile çalışmaktadır. Fiyat, girdi ve dış ticaret müdahale ve sınırlamaları olağanüstü şartlar için geçerlidir.
Özgün Tarım Politikaları	Kendi Ekonomik ve Siyasi Şartlarına Göre Politika Belirleyen Ülkeler	Tarım politikalarının tüm araçları hedefsiz, karmaşık ve siyasi ağırlıklı kullanılmaktadır.

Kaynak: Uzunoğlu vd., 2001, s. 87.

Gelişmiş ülkeler tarım sektörlerini uzun süre yüksek oranlarda desteklemiş ve koruma altına almışlardır. Böylece bu ülkelerde tarım sektöründe önemli bir sermaye birikimi, makine parkı, altyapı ve teknoloji ile know-how oluşmuş olup tarım-sanayi entegrasyonu tamamlanmış, tarım sektörüne yönelik yatırımların getirilerinin azalmaya başlaması üzerine de tarım politikalarında destekleme aracı fiyat müdahalelerinden (fiyat desteğinden) gelir desteğine dönmeye başlamıştır (Uzunoğlu vd., 2001, s. 88). Gelişmiş ülkelerin uygulamakta olduğu ulusal ve uluslararası tarımsal politikalar, tarım sektörleri ilerleyememiş durumdaki gelişmekte olan ülkelerin uyguladıkları ve uygulamak istedikleri politikalarla çatışmaktadır (Uzunoğlu vd., 2001, s. 88). Zira uyulmak zorunda kalınan uluslararası kurallar, gelişmiş ülkelerin etkisi altında kararlaştırılmaktadır. Bu durum ise gelişmekte olan ülkelerin tarımsal politikalar açısından

⁶⁴ İzlanda, Lihtenştayn, Norveç ve İsviçre.

karşılaştıkları bazı sorunların da uluslararası politikalardan kaynaklandığına ilişkin yapılan yorumları teyit eder niteliktedir.

1.2.3. Türkiye’de Tarımsal Politikalar

Tarım sektörü geçmişten günümüze Türkiye’de önemini korumaya devam etmektedir. Sektör özellikle Cumhuriyet döneminde ciddi bir gelişme göstermiştir. Nitekim 1923-1990 döneminde sektörün Gayri Safi Milli Hâsıla (GSMH)’ya katkısı 12 kat artmıştır (Pakdemirli, 1991, s. 59). Ancak son dönemlerde tarım sektöründeki gerileme dikkat çekmektedir. Son dönem verilerini karşılaştırmalı olarak sunan Tablo 4, sektörün ekonomi içerisindeki ağırlığını ve bunun değişimini ortaya koymaktadır.

Tablo 4. Türkiye’de Tarım Sektörünün Ekonomideki Yeri

	2002 Yılı	2018 Yılı	2019 Yılı	2020 Yılı
Tarımsal İstihdam (Bin)	7.458	5.282	5.096	4.725
Toplam İstihdam İçindeki Oranı (%)	34,9	18,4	18,2	17,7
Tarımsal Değer (Ormancılık ve balıkçılık dâhil) (Milyon TL)	36.902	217.107	276.372	337.160
GSYH (Milyon TL)	362.110	3.758.774	4.317.787	5.046.883
Tarımın GSYH İçindeki Payı (%)	10,2	5,8	6,4	6,7
Tarımsal İhracat (Milyon ABD \$)	1.744	5.847	5.589	5.957
Toplam İhracat (Milyon ABD \$)	36.059	177.169	180.833	169.638
Toplam İhracat İçindeki Payı (%)	4,8	3,3	3,1	3,5
Tarımsal İthalat (Milyon ABD \$)	1.591	9.498	9.835	9.834
Toplam İthalat (Milyon ABD \$)	51.554	231.152	210.345	219.517
Toplam İthalat İçindeki Payı (%)	3,1	4,1	4,7	4,5
Toplam İhracat Fazlası (Açığı) (Milyon ABD \$)	(15.495)	(53.983)	(29.512)	(49.879)
Tarımsal İhracat Fazlası (Açığı) (Milyon ABD \$)	153	(3.651)	(4.246)	(3.877)

Kaynaklar: TÜİK, Temel İstatistikler; TÜİK, Konularına Göre İstatistikler.

Tablo 4’teki veriler incelendiğinde, tarım sektörünün ekonomi içerisindeki önemini koruduğu ancak 2002 yılına göre 2018, 2019 ve 2020 yıllarından oluşan son dönemde sektörün ekonomiye olan katkısının düştüğü anlaşılmaktadır. Tarım sektörünün toplam istihdam, GSHY ve ihracat içindeki payları düşerken ithalat içindeki payı ise artmıştır. Nitekim 2002 yılında tarımsal ihracat fazlası verilirken 2018, 2019 ve 2020 yıllarında bu gösterge açık verir hale gelmiştir.

Tüm bu göstergelerdeki olumsuz yöndeki değişime rağmen özellikle toplam istihdam içinde halen yüzde 18 olan tarım sektörünün payı, bu sektörün ülke nüfusunun ciddi bir oranının geçim kaynağı olmaya devam ettiğini göstermektedir. Böylece tarım sektörünün gelir seviyesinin, ülkedeki gelir dağılımını ciddi bir şekilde etkilemeye devam ettiği anlaşılmaktadır. Bu da ülkemiz için tarım politikalarının önemine işaret etmektedir. Kaldı ki tarım ürünlerinin fiyatlarındaki

değişimlerin gerek enflasyon gibi makroekonomik göstergelerde ciddi bir rolünün olması gerekse alım gücünü etkileyerek tüketici refahını değiştirmesi gibi gerekçeler de tarım politikalarının her zaman önemini korumasına neden olmaktadır. Bununla birlikte Tablo 4’te görüldüğü şekilde tarımın ekonomi içindeki payının azalması, ekonomik gelişme sürecinde olağan bir durum olarak değerlendirilebilir. Zira genel kabul görmüş “tarımın azalan göreceli önemi”⁶⁵ anlayışı uyarınca; ekonomik gelişme sürecinde sanayi ve hizmet sektörlerinin tarımdan çok daha hızlı büyümesi sebebiyle tarımın ekonomi içerisindeki göreceli önemi azalmaktadır (Şahinöz vd., 2005, s. 5). Ancak 2002 yılındaki tarımsal ihracat fazlasının, 2018, 2019 ve 2020 yıllarında açığa dönüşmesi, daha önce dış ticaret dengesine olumlu katkısı olan tarım sektörünün artık dış ticaret açığını artırması bakımından, olumsuz bir gelişme olarak dikkat çekmektedir.

Türkiye’nin tarım politikası temel olarak 1980 öncesi ve sonrası olmak üzere ikiye ayrılabilir. 1980 öncesinde tarım alanında devlet tekeli söz konusu olup devlet; ithalata sınırlamalar getirme, ithalatı sadece tarımsal KİT’lerle gerçekleştirme, ihracata sübvansiyonlar verilmesi, tarım gelirlerinin vergilendirilmesinde önemli muafiyetler tanınması gibi çeşitli şekillerde tarım sektörünü korumaya çalışmıştır (Övgün, 2007, s. 539’dan Şatlı, 2002, s. 29).

1980’li yılların başından itibaren Türkiye dışı açık büyüme stratejisini tercih etmiş ve bu tercihin doğal bir sonucu olarak da tarım politikalarını oluştururken uluslararası koşulları dikkate almak durumunda kalmıştır. 1995 yılında uygulamaya giren DTÖ Tarım Anlaşması, konuya ilişkin en önemli uluslararası anlaşmalar arasında yer almaktadır. Türkiye için de bağlayıcılığı bulunan bu anlaşmayla serbest ticareti engelleyen korumacı politikaların belirlenmesi, kontrol altına alınması ve tarımsal alanda korumacılığın kademeli şekilde kaldırılması hedeflenmiştir (Gültekin, 2012, s. 58). AB’ye tam üyelik çerçevesinde 1996 yılında uygulamaya giren Gümrük Birliği Anlaşmasının tarım ürünlerini kapsamaması, Türk tarım politikalarının OTP’ye uyumuna bağlı olup bu uyum ise temelde DTÖ Tarım Anlaşmasıyla aynı yönde politika değişikliklerini ihtiva etmektedir (Şahinöz vd., 2005, s. 2).

⁶⁵ Bu yaklaşım şu şekilde izah edilmektedir: Ekonomik büyüme sürecinde gıda talebi artış oranının, gelir artış oranının altında kalması (Engel Yasası) sonucu; talep artışı engellenirken tarımda kullanılan ileri teknikler arz artışlarına süreklilik kazandırmaktadır. Bu ise arz fazlasının fiyatlar üzerinde baskı yaparak tarım fiyatlarında göreceli düşmelere neden olmaktadır. Tarım fiyatlarının göreceli gerilemesi ise bu sektördeki çalışanların kişi başına düşen gelirinin azalmasına neden olmaktadır. Böylece tarımın ulusal gelirden aldığı payın küçüldüğü, tarımın göreceli yoksullaşma eğiliminin ekonomik büyüme hızı ile doğru orantılı olarak arttığı söylenebilir.

Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin henüz tamamlanmamış olması dolayısıyla Türkiye OTP karşısında üçüncü taraf olup OTP gümrük birliği kanalıyla Türkiye ekonomisini etkilemektedir. Tarım alanında AB-Türkiye ilişkileri; tarım ürünlerinin serbest dolaşımı (Türkiye tarımının OTP'ye uyumu), tarım ürünleri ticaretinde karşılıklı olarak tercihli bir rejim uygulanması (tarım tavizleri), işlenmiş tarım ürünleri olmak üzere 3 yönlü bir gelişme göstermektedir (Oral, 2002). OTP'ye uyum sürecinin ise özellikle rekabet edebilirlik açısından, Türk tarımına olumsuz etkileri olabileceğine dair görüşler bulunmaktadır (Kalaycı, 2012, s. 130). Zira Türkiye ile AB tarım yapılarındaki şu farklılıklar dikkat çekmektedir:

- Türkiye'deki tarım işletmelerinin ortalama büyüklüğü 7,6 hektar,⁶⁶ AB'de ise 15,2 hektardır,
- Türkiye'de toplam istihdam içinde tarımın payı yüzde 17,7 iken AB'de ise bu oran yalnızca yüzde 4,4'tür,
- Türkiye'de tarımın GSYH içindeki payı yüzde 6,7 iken AB'de bu oran yüzde 1,3'tür (Eurostat, 2020, s. 13, 18, 24).

Ülkemizin tarımsal politikalarını etkileyen bir başka uluslararası kuruluş da IMF'dir. Özellikle IMF'ye verilen 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubu tarımsal politikalar açısından ciddi taahhüt ve değişimler içermektedir. Söz konusu niyet mektubunda yapısal reformlar başlığı altında tarım politikalarına ilişkin olarak; oluşan bütçe yükünü hafifletmek amacıyla var olan destekleme politikalarını orta vadede kademeli olarak kaldırarak bu desteklemeleri fakir çiftçilere yönelik doğrudan gelir desteğine dönüştürmek, mevcut durumda tarım alanındaki karar verme mekanizmasının pek çok kamu kurumu arasında dağılması nedeniyle karmaşık yapıyı sadeleştirmek, üreticilere verilen kredi desteğini kademeli olarak kaldırmak, kısa vadede gübre ve diğer girdi sübvansiyonlarını sabit tutmak gibi taahhütlerde bulunulmuştur (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 1999, s. 6, 7). 18 Aralık 2000 tarihli ek niyet mektubunda da; TÜRKŞEKER'e bağlı 6 şirketin 2001 yılının, diğerlerinin ise 2002 yılının sonuna kadar özelleştirileceği, şeker piyasası reformunu sağlayacak şeker kanunun çıkarılacağı, hububat destekleme alımlarının azaltılacağı, doğrudan gelir desteğinin ülke çapına yayılacağı, Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TEKEL)'nin yeniden yapılandırılacağı ve tütün kanununun çıkarılacağı belirtilmiştir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2000, s. 9, 20, 21).

⁶⁶ TÜİK "Tarımsal İşletme Yapı Araştırması, 2016" verilerinden hesaplanmıştır.

Bu gelişmeler ile DTÖ ve AB direktifleri doğrultusunda Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında⁶⁷; ürün fiyatlarına devlet müdahaleleri yerine üretimin piyasa koşullarında talebe uygun olarak yönlendirilmesinin sağlanacağı, tarımsal politikaların belirlenmesinde DTÖ Anlaşması, OTP ve diğer uluslararası yükümlülüklerin dikkate alınacağı, TMO, TÜRKŞEKER ve ÇAYKUR'un yeniden yapılandırılmayla birlikte faaliyet alanlarının sınırlandırılacağı ve piyasada gerekli hallerde müdahale görevi üstlenmesinin sağlanacağı belirtilmiştir.

1980 sonrasında, 2008 yılına kadar uygulanan tarım politikalarının özetle; özellikle uluslararası kuruluşların talepleri doğrultusunda üretim sınırlandırmalarına gidilmesi, hem üreticilere hem de tarımsal kuruluşlara verilen desteklerin azalması, tarım sektörünün daha fazla piyasalaştırılması ve tarımsal KİT'lerde özelleştirmelerin yapılması gibi sonuçlar doğurduğu anlaşılmaktadır (Övgün, 2007, s. 553).

2001-2008 döneminde Makroekonomik İstikrar ve Yapısal Uyum Programı gereği, üretimden bağımsız doğrudan gelir ödemelerine geçilmesine rağmen 2008 yılında Programın bitmesiyle miktara bağlı ödemeler tekrar ağırlık kazanmış; tarım mallarında yüksek koruma önlemleri sürdürülmekle birlikte 2008 yılından itibaren özellikle 2010 yılı sonrasında, arz sorunu yaşanan bazı tarımsal ürünlerin üretim açığı ve fiyat oynaklığını azaltmak amacıyla gümrük vergilerinde indirimler⁶⁸ yapılmıştır (Çakmak ve Veziroğlu, 2020, s. 11). Hatta bazı dönemlerde, kırmızı et ithalatında olduğu gibi belirli miktar kontenjanları dâhilinde, gümrük vergisi oranı sıfırlanmak suretiyle ithalat izinleri de çıkarılmıştır.

Geçmişten günümüze ülkemizdeki tarım politikaları değerlendirildiğinde, çok fazlasıyla değişkenlik gösteren, dönemler itibarıyla tutarsızlıklar içeren politikaların uygulandığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte dünyada olduğu gibi ülkemizde de tarım politikalarının temelini destekleme politikaları oluşturmaktadır. Destekleme politikalarının temel amaçları; üretici ve tüketici kesimlerini fiyat dalgalanmalarına karşı korumak, dengeli ve adil bir gelir dağılımını sağlamak, tarım sektörü ile diğer sektörler arasında ve tarım sektörü içinde gelir dengesizliklerini en aza indirmek, ekonomik kalkınma ile ekonomik büyüme ve ödemeler dengesi gibi

⁶⁷ 05/07/2000 tarihli ve 24100 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

⁶⁸ Daha önceki yıllarda yüzde 220 olarak açıklanan ve ihtiyaca göre dönemsel indirimlere gidilen kırmızı et ithalatında gümrük vergisi 2019 yılı İthalat Rejimi kararında yüzde 40 olarak belirlenmiştir.

makroekonomik büyüklüklere katkı sağlamak, tarımsal üretim ve tüketimi niteliksel ve niceliksel açıdan etkilemek, tarımsal ticareti geliştirmek şeklinde sayılmaktadır (Uzunoğlu vd., 2001, s. 44).

Tarım politikaları yalnızca bütçeden yapılan transferlerden, iç piyasaya doğrudan ya da dolaylı yoldan yapılan müdahalelerden oluşmamakta; ihracat ve ithalata ilişkin politikalar da tarım politikalarının önemli bir unsuru olarak Türkiye’de tarıma yönelik transferlerde en büyük destek kalemlerini teşkil edebilmektedir (Çakmak ve Veziroğlu, 2020, s. 5). Türkiye’de kullanılan tarımsal politika araçları çok çeşitli olup temel olarak şunlar sayılabilir: Destekleme taban fiyatları, hedef fiyat farkı ödeme, teşvik primi, ithal-ihraç sınırlamaları, ithal-ihraç vergileri, ihrac sübvansiyonu, ithal-ihraç tekelleri, erken söküm teşvik primi, üretim teşvik primi, avans ödemesi, emanet alım sistemi, tarımsal mücadele ilaçları desteği, tohum destekleme primi, gübre sübvansiyonu, kredi sübvansiyonu, yatırımlarda hibe yardımları, ürün değiştirme ödemeleri, doğal afet yardımları, üretim kısıtlaması tazminatı, üretim kontrolü, ekim alanı sınırlamaları, toplu konut fonu, araştırma, eğitim ve yayın hizmetleri, koruma, kontrol ve denetim hizmetleri, altyapı ve yapısal hizmetler, pazarlama ve tanıtım hizmetleri, stopaj vergisi, gelir vergisi muafiyeti, KDV indirimi, hayvan ırkını ıslah primi, yem destek primi, elektrik sübvansiyonu, su sübvansiyonu (Uzunoğlu vd., 2001, s. 45).

Böylesine geniş bir yelpazede tarımsal politika araçlarına başvuran Türkiye’de toplam tarımsal destek ödemelerinin payı da oldukça yüksektir. Tablo 5’ten görüleceği üzere Türkiye’nin toplam tarımsal desteklerinin GSHY içerisindeki payı; ABD, Kanada, Rusya ile AB ve OECD ortalamalarının çok üzerindedir. Örnek olarak verilen ülkelerden yalnızca Çin’deki destekleme oranı Türkiye’nin üzerindedir.

Tablo 5. Tarımsal Destekleme Oran Karşılaştırması (2018 Yılı)

Ülkeler	(1) Toplam Tarımsal Destekleme Tutarı (Milyon ABD \$)	(2) GSYH (Milyon ABD \$)	(1)/(2) (Binde)
Türkiye	9.716	771.350	13
Kanada	5.745	1.713.342	3
ABD	99.339	20.544.343	5
Rusya	12.059	1.657.555	7
Çin	242.846	13.608.152	18
OECD	335.178	52.676.218	6
AB-28	123.365	18.768.076	7

Kaynaklar: OECD, 2019a; World Bank 2020.

Türkiye’de tarımsal destek kapsamında üreticilere bütçeden yapılan belli başlı kalemler⁶⁹ ve bunların üretici ödemeleri içindeki payı ise Tablo 6’da faaliyet yıllarına göre karşılaştırmaları olarak özetlenmiştir.

Tablo 6. Bütçeden Üreticilere Yapılan Ödemeler

Üreticilere Yapılan Ödeme Kalemlerinin Toplam Ödemeler İçindeki Payları (%)	2010/11	2017/18
Buğday Desteği Ödemeleri	13,5	5,8
Dane Mısır Desteği Ödemeleri	3,0	1,0
Diğer Hububat Desteği Ödemeleri	1,6	1,2
Yağlı Ayçiçek Desteği Ödemeleri	3,5	4,4
Kütlü Pamuk Desteği Ödemeleri	9,9	11,3
Yem Bitkileri Desteği Ödemeleri	4,0	3,4
Çay Desteği Ödemeleri	2,1	1,2
Fındık Üreticileri Alan Bazlı Gelir Desteği	10,7	6,2
Süt Desteği Ödemeleri	6,2	4,7
Büyükbaş Hayvan Desteği Ödemeleri	4,7	0
Büyükbaş Hayvan Besi Desteği	1,4	0,2
İslah Amaçlı Küçükbaş Hayvan Yetiştir. Birlik Dest. Ödemesi	2,0	4,5
Su Ürünleri Desteği Ödemeleri	2,0	0,5
Mazot Desteği Ödemeleri	8,1	9,3
Gübre Desteği Ödemeleri	9,8	5,1
Bitkisel Ürün Sigortası Desteği Ödemeleri	1,4	5,2
Kırsal Kalkınma Destekleme Ödemeleri	4,4	3,2
IPARD Ulusal Eş Finansman Katkı Payı Ödemeleri	0	1,1
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0	0,1
Toplam Üretici Ödemelerinin Bütçe Harcamaları İçindeki Payı (%)	2,1	1,8

Kaynak: Çakmak ve Veziroğlu, 2020, s. 9.

Tablo 6’dan, bütçeden çok farklı tarımsal ürünlere destek ödemesi yapılmakla birlikte son dönemde küçükbaş hayvan yetiştirmeye yönelik destek ile sigorta desteği ödemelerinin ciddi bir oranda arttığı anlaşılmaktadır. Sigorta desteği, tarımsal üretimin sürdürülebilirliğini temin etmesi açısından önem arz ederken küçükbaş hayvan yetiştiriciliğine ilişkin destek ödemesi ise özellikle ülke içindeki yüksek kırmızı et fiyatlarının orta ve uzun vadede dengelenmesi açısından stratejik bir ödeme olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla söz konusu iki destek ödemesinin toplam destek ödemeleri içerisindeki payının artması, destekleme politikalarının güncel tarımsal sorunların çözümüne yönelik aktif bir şekilde kullanıldığına örnek teşkil etmektedir.

⁶⁹ Toplam üretici ödemeleri içindeki payı çok küçük olan ödeme kalemleri dikkate alınmamıştır.

Yüksek Planlama Kurulu (YPK) Kararıyla⁷⁰ belirlenen 2006-2010 dönemine ilişkin Tarım Stratejisinde, destekleme araçları ve bunların destekleme bütçesi içerisindeki hedeflenen payları ve söz konusu desteklerin DTÖ Anlaşmasına göre kabul edilen kategorileri Tablo 7’de verilmiştir.

Tablo 7. Türkiye’deki Tarımsal Desteklerin Payları ve Kategorileri

Destekleme Aracı	Destekleme Bütçesi Payı (%)	**Destek Kategorisi
Doğrudan gelir desteği ödemeleri	45	Yeşil kutu
Fark ödemeleri	13	Mavi kutu
Hayvancılık destekleri	12	Kırmızı/Yeşil kutu
Kırsal kalkınma destekleri	10	Yeşil kutu
Telafi edici ödemeler	5	Mavi Kutu
Ürün sigortası ödemeleri	5	Yeşil kutu
*ÇATAK Programı	5	Yeşil kutu
Diğer destekler (girdi destekleri vb.)	5	Kırmızı kutu

* Çevre Amaçlı Tarım Arazilerini Koruma Programıdır.

** DTÖ Tarım Anlaşmasına göre iç destekler yeşil, mavi ve kırmızı olarak 3 farklı kategoride değerlendirilmektedir. Yeşil kutu: Fiyatlara direkt müdahalesi olmayan ve ticaret üzerindeki etkisi de minimal düzeyde olan destekler olması sebebiyle herhangi bir yasaklama ya da sınırlama getirilmeyen desteklerdir (Tarım sektörü için yapılacak alt yapı hizmetleri ve AR-GE hizmetleri, gıda güvenliği amaçlı kamu stokları, pazarlama ve tanıtım hizmetleri, doğrudan gelir destekleri gibi); Mavi kutu: Tarımsal veya kırsal kesime yönelik geliştirme harcamaları, üretimi sınırlamaya yönelik dolaysız ödemeler gibi fiyatlara direkt müdahale etmemesi nedeniyle belirli seviyeye kadar serbest olan desteklerden oluşan bu grupta, üretimi sınırlayan programlar çerçevesindeki doğrudan ödemeler, sabit alan ve verime veya baz üretim seviyesinin yüzde 85 veya daha azı üzerinden yapılıyorsa iç desteği azaltmak için yapılan taahhüt içerisine girmemekle birlikte bu kapsamda verilecek desteklerin yıllık toplam tarımsal üretim değerinin yüzde 5’ini aşmaması gerekmektedir; Kırmızı kutu: Yeşil veya mavi kutuya girmeyen iç destekler bu gruba dahil edilerek uygulanmaları yasaklanmış olmakla birlikte “de minimis” oranının altında olanlar, Gelişmekte Olan Ülkelere yönelik olarak tarımsal ve kırsal kalkınmayı desteklemek amacıyla yatırım sübvansiyonları, düşük gelirli üreticilere yönelik önlemler, uyuşturucu madde elde edilen bitkilerin ikamesini teşvik edici iç destekler ve üretimin kısıtlanması amacıyla doğrudan ödeme şeklindeki önlemler, indirim tabi olmaksızın uygulanmasına izin verilen istisnaları teşkil etmektedir (Ay ve Yapar, 2005, s. 61, 62).

Tablo 6 ve Tablo 7 birlikte incelendiğinde, DTÖ Tarım Anlaşması gereği ticaret bozucu olmayan destek türü olarak kabul edilen “doğrudan gelir desteğinin” destekleme bütçesi içerisindeki payının 2006-2010 döneminde yüzde 45 olarak hedeflendiği, 2010/11 faaliyet döneminde buna ilişkin ödeme yapılmadığı, 2017/18 faaliyet döneminde ise yalnızca yüzde 0,1 paylık bir gerçekleşme olduğu görülmektedir. Bununla birlikte 2010 yılından itibaren, kısmen ticaret bozucu etkisi olmayan grup olan mavi kutuda değerlendirilen “fark ödemelerinin” yaygınlaştığı anlaşılmaktadır. Fark ödeme sisteminde verilecek destek miktarı, üretici maliyetlerinin üzerine belirli bir kâr marjı eklenmesi ilkesine dayanarak hesaplanan hedef fiyat ile piyasada oluşan fiyat arasındaki farktan oluşmakta, dolayısıyla ürünün piyasada oluşacak fiyatına müdahale edilmeksizin üretici desteklenmiş olmaktadır (Teoman ve Çağatay, 2008, s. 88).

Fark ödemelerinin yanı sıra müdahale alımları da uygulanmaya devam edilmekte ancak söz konusu destek türünün kırmızı kutu kapsamında değerlendirilmesinden dolayı DTÖ Tarım

⁷⁰ 30/11/2004 tarihli ve 2004/92 sayılı Karar.

Anlaşması uyarınca müdahale alımı için yapılacak ödemenin söz konusu ürünün üretim değerinin yüzde 10'unu geçmemesine dikkat edilmektedir (Sarial, 2015, s. 53). Müdahale alımlarına özellikle TMO'nun hububat başta olmak üzere çeşitli tarım ürünlerine ilişkin alımları örnek gösterilebilir.

Türkiye'nin iç destekleri Gelişmekte Olan Ülkeler için hem kırmızı kutudaki desteklere yönelik "de minimis" kuralı olarak belirlenen yüzde 10 hem de mavi kutudaki destekler için belirlenen yüzde 5 sınırının altındadır (Özalp ve Ören, 2014, s. 37). Bu itibarla Türkiye'nin gerek DTÖ Tarım Anlaşması gerekse İleri Tarım Müzakerelerindeki⁷¹ gelişmeler kapsamında bir taahhüdü bulunmamaktadır (Özalp ve Ören, 2014, s. 37).

Müdahale alımı örneğinde olduğu gibi KİT'ler de tarımsal politika aracı olarak kullanılabilir. KİT'ler doğrudan tarımsal destekleme araçlarıyla tarımsal politika uygulayıcısı olabilirken kendilerine ilişkin bazı faaliyetleriyle dolaylı olarak da tarımsal politika aracı olarak kullanılabilir. ÇAYKUR'un depolarında işletme faaliyetine göre daha fazla stokta bulundurduğu yıllarda dahi üreticilerin desteklenmesi adına yüksek miktarda yaş çay alımı yapması, KİT'ler aracılığıyla yapılan dolaylı ya da zımni desteklemelere bir örnektir. Bunlarla birlikte tarımsal destekleme araçlarıyla KİT'ler arasındaki ilişki çift yönlüdür. KİT'ler tarımsal destekleme araçlarının bazılarında diğer işletmeler ve çiftçiler gibi faydalanabilirken bazı destekleme araçları ise doğrudan tarımsal KİT'ler tarafından uygulanmaktadır. TMO'nun yapmış olduğu emanet alımı ve avans ödemesi gibi uygulamalar KİT'lerin üstlendiği destekleme araçlarının en yaygın ve bilinenleridir.

⁷¹ DTÖ Tarım Anlaşmasının 20'nci maddesi gereğince başlatılması planlanan müzakereler ile dünya tarım ticaretinin serbestleştirilmesinde daha ileri aşamalara geçilmesinin hedeflenmesi dolayısıyla söz konusu müzakerelere "İleri Tarım Müzakereleri" adı verilmiş; 1999 yılında Seattle'de başlatılan İleri Tarım Müzakereleri, 2001 yılından itibaren Doha Kalkınma Turu Müzakereleri kapsamına alınmıştır (Özalp ve Ören, 2014, s. 32). Doha Tarım Müzakereleri, Uruguay müzakerelerinde başlatılan tarımsal serbestleşme sürecinin ilerletilmesine yönelik bir hareket olup İleri Tarım Müzakerelerinde pazara giriş koşullarının iyileştirilmesi, ihracat sübvansiyonlarının kaldırılması ve adil rekabeti bozucu iç desteklerin azaltılması hedeflenmiş; destek, sübvansiyon ve koruma oranlarında ülkelerin üstlenecekleri indirimlerde temel alınacak yöntemler 2008 yılı itibarıyla belirlenmiştir (Fotourehchi ve Şahinöz, 2016, s. 20, 26).

II. BÖLÜM

TARIMSAL KİT'LERE İLİŞKİN ÜLKE ÖRNEKLERİ

Ülke incelemelerinden önce KİT ifadesine açıklık getirmek önem arz etmektedir. Çalışmanın birinci bölümünde “Cari KİT Mevzuatı” başlığı altında açıklandığı üzere 233 sayılı KHK’ye göre KİT, İDT ve KİK’in ortak adı olup her ikisinde de ortak unsur, sermayenin tamamının devlete ait olmasıdır. Dolayısıyla ülkemizde bir kamu teşebbüsünün KİT olabilmesi için öncelikle sermayesinin tamamının devlete ait olması gerekmektedir. Dolayısıyla bu bölümde, ülkemiz tarım KİT’leriyle anlamlı bir karşılaştırma yapmak açısından, diğer ülkelerin ülkemizdeki KİT statüsüne uygun şekilde sermayesinin tamamı devlete ait olan tarımsal kamu işletmeleri dikkate alınmıştır.

Ülkelerin KİT sistemlerine ilişkin açıklamalarda ise içerik olarak ülkemizdeki KİT tanımından daha geniş bir kamu teşebbüsü tanımına karşılık gelen kamu işletmelerine ilişkin bilgiler yer almaktadır. Bunun nedeni ise uluslararası kuruluşlarca kamu işletmesi (kamu sahipliğindeki işletmeler) ifadesinin kullanılmasıdır. Kamu işletmesi kavramı, ülkemizdeki KİT tanımından; sermaye payı ve kontrol gücü hususlarında farklılaşmaktadır. Örneğin AB’nin 2006/111/EC Sayılı Şeffaflık Direktifine göre kamu işletmesi; ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamuya (merkezi veya mahalli) ait olan, oy hakkının yarısından fazlası kamu kontrolünden olan veya yönetim ve denetim kurulu üyelerinin yarısından fazlasının atama hakkı kamuda olan işletmeler olarak tanımlanmaktadır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020, s.2). Birleşmiş Milletler’in Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA 2008)’nde kamu işletmesi, kamu birimlerinin kontrolü altındaki şirketler olarak tanımlanmaktadır. Tanımda yer alan kontrol ise kamunun; bir şirkette oy hakkı veren hisselerin yarıdan fazlasına sahip olması, hissedarların oy verme yetkisinin yarıdan fazlasını kontrol edebilmesi, özel bir kanun ya da düzenlemeyle şirket politikasını belirleme veya şirket yöneticilerini atayabilme yetkisiyle donatılmış olması şeklinde açıklanmıştır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020, s.2). OECD de AB Şeffaflık Direktifiyle benzer şekilde sermaye ya da oy çoğunluğunda olduğu gibi kamu kontrolündeki teşebbüsleri kamu işletmesi olarak kabul etmektedir (OECD, 2015, s. 14) . Bununla birlikte OECD, bazı ülkelerin kamu işletmesi kavramını kendi sistemlerine uyarınca farklı tanımlamaları nedeniyle raporlarda ülkeler arasında farklılıklar olabildiğini belirtmektedir (OECD, 2015, s.14). Ülke örneklerinden Polonya ve Kanada’da kamu işletmesinin kapsamı OECD tanımıyla uyumluyken Çin, sermaye payı ne olursa olsun kamunun pay sahipliği ya da kontrol gücü olan işletmeleri kamu işletmesi olarak dikkate almaktadır. Çin’in söz konusu tanımı, kamu işletmesini en geniş tanımlayan Avrupa Komisyonu

tanımına uygun düşmektedir. Zira Avrupa Komisyonu kamu işletmelerini; sermayesinin tamamı kamuya ait işletmeler, sermayesinin çoğunluğu kamuya ait işletmeler, azınlık paya sahip olmasına rağmen kamunun kanuni yetkiye sahip olduğu işletmeler, hiçbir özel yetki olmaksızın kamunun azınlık pay sahibi olduğu işletmeler olarak saymıştır (Avrupa Komisyonu, 2016, s. 6, 7). Bu itibarla ülke örneklerinde Polonya ve Kanada’da KİT sistemine ilişkin açıklamalarda, söz konusu kamu işletmelerinin kapsamına, kamunun sermaye ya da oy çoğunluğuna sahip olduğu işletmeler girerken; Çin’de oranı ne olursa olsun kamunun pay sahipliğinin bulunduğu tüm işletmeler kamu işletmesi kapsamında yer almaktadır. Tüm bu farklılıklar nedeniyle de ülkelerin KİT sistemlerine ilişkin açıklamalarda KİT yerine kamu teşebbüsü kavramı kullanılmıştır.

2.1. ÇİN HALK CUMHURİYETİ UYGULAMASI

KİT’lere ilişkin ülke uygulamalarında Çin’in yer almasında, 155 bin teşebbüs sayısı ve 29,2 trilyon ABD \$ değer ile dünyada en büyük kamu teşebbüsü sektörüne sahip olması temel rol oynamıştır. Çin’in göstermiş olduğu başarılı ekonomik performans da söz konusu ülkenin seçilmesinin ve tarım sektörü, KİT sistemi ve tarımsal KİT’lerinin daha ayrıntılı açıklanmasının ayrıca bir nedeni olarak gösterilebilir. Zira Çin’in 2011-2015 dönemi ortalama GSYH büyüme oranı yüzde 7,8 ve 2015 yılı işsizlik oranı yüzde 4,1 iken aynı verilerin OECD ortalaması sırasıyla yüzde 1,6 ve yüzde 6,8’dir (OECD, 2017a, s. 8).

2.1.1. Çin’de Tarımsal Yapı ve Politika

Çin’in tarımsal politikalara bakışı, yeni statüsünü kazanmış olduğu 1949 yılından günümüze ciddi bir değişim göstermiştir. 1949 yılında Komünist Partinin iktidara gelmesiyle toprak mülkiyetinin yeniden dağıtımı gerçekleştirilerek fakir çiftçilere arazi sağlanmıştır (Schwoob, 2018, s. 31). O tarihten itibaren sanayiyle ilgili tarımsal ürünlerde düşük fiyat ve vergi politikalarıyla tarım sektörü esas olarak sanayi sektörünün gelişmesi için kullanılmıştır (OECD, 2018b, s. 132). 1990’lardan itibaren ise tarım politikaları, çiftçi gelirlerini dikkate alarak tarımın desteklenmesi ve teşvikine yönelik temel bir değişikliğe uğramıştır.

Çin’in tarımsal politikalarına ilişkin temel değişimleri şu şekilde özetlenebilir:

- 1970’lerin sonuna kadar tarımsal politikalarda birincil hedef, gıda üretimini artırmak ve gıda güvenliğini temin etmek olmuş,

- 1978'deki reformlarla birlikte gıda üretiminde yerli kaynakların önemi vurgulanmıştır,
- 1990'ların sonundan 2010 yılına kadarki dönemde çiftçi gelirlerini artırmak, en önemli politika hedefi olarak yer almıştır,
- Sürdürülebilir tarımsal gelişmenin birinci politika amacı olarak devam ettiği ve daha da büyük önem verildiği 2010 yılı ve sonrasında miktara ilave olarak gıda kalitesi ve güvenliği vurgulanmış, gıda güvenliği ve çiftçi gelirlerini artırmak en üst politika öncelikleri olarak önemlerini korumuştur (OECD, 2018b, s. 132).

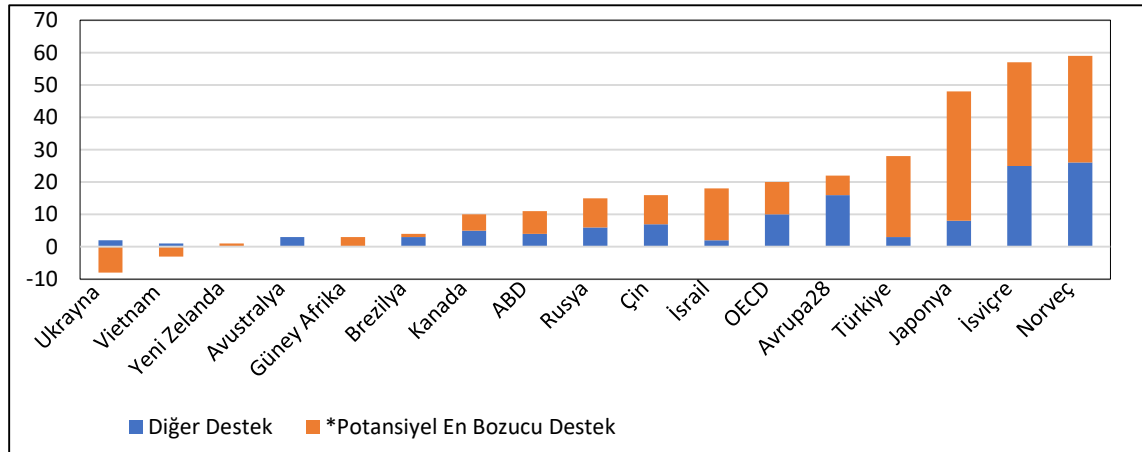
Çin'de 2000'li yıllardan itibaren tarım politikalarında temel değişikliğe gidilerek çiftçi refahının artmasına yönelik politikalara öncelik verilmiştir. 2004 yılından itibaren çiftçiler üzerindeki vergilerin neredeyse tamamı kaldırılarak çiftçiler için sübvansiyon uygulamalarına başlanmıştır (Huang ve Ma, 2010, s. 8). Gıda güvenliği stratejisi ilan edilen 2014 yılından itibaren daha önceki dönemlerin aksine tarım dışı sektörler tarımı desteklemeye başlamıştır (OECD, 2018b, s. 133). Gıda güvenliği stratejisiyle tarımı destekleyecek kurumsal çerçeve ve politik sistem inşa edilmiştir. Söz konusu stratejinin politikalara yansımaları; taban fiyat uygulaması, geçici satın alma ve depolama hizmeti, hedef fiyat ve doğrudan gıda teşviği, tarımsal malzeme ve kaliteli mahsul çeşit desteği, tarımsal vergilerin kaldırılması ve tarımsal sigorta prim sübvansiyonları şeklinde olmuştur (OECD, 2018b, s. 133).

Özellikle son dönemdeki tarımsal politika değişimlerinde, Çin'in 2001 yılında DTÖ'ye üye olmasından itibaren uluslararası rekabetten kaynaklı yaşamış olduğu zorluklar etkili olmuştur (Huang ve Rozelle, 2008, s. 32). Bu politika değişikliklerine bir örnek olarak DTÖ protokolü uyarınca Çin'in 2002 yılında tarımsal gıdada gümrük tarifelerini yüzde 21'den yüzde 15,8'e düşürmesi gösterilebilir (Huang ve Rozelle, 2008, s. 46). Bu ve sonraki dönemlerde gerçekleştirilen tarife değişiklikleri, dış piyasayla rekabeti artan tarım sektörünün birim maliyet düşüşü sağlamak üzere yoğun üretime yönelmesinde bir etken olmuştur. Söz konusu yönelişte, gıda güvenliği gibi gerekçelerle üretim artışına yönelik yapılan destekleme politikaları da önemli rol oynamıştır. Neticede ülkede 2004 yılını müteakip 12 yılda tahıl üretiminin artmasıyla; tarım kaynaklarının aşırı kullanılması, tarım arazilerinin ciddi seviyelerde kirlenmesi ve fonksiyonun azalması, su israfı ve kirlenmesi, aşırı yeraltı suyu kullanımı, otlak ve sulan alanların azalması ve ekolojik çevre bozulması gibi doğal kaynaklar ve çevre üzerindeki baskı da artmıştır (OECD, 2018b, s. 134).

Tarımsal alandaki bu olumsuz gelişmeler, Çin Devletini konu üzerinde ciddi bir çalışmaya sevk etmiştir. 2015 yılında Devlet Konseyi⁷², Tarım Bakanlığı ve diğer devlet kurumlarını sürdürülebilir tarımsal gelişmenin amaç ve yollarını belirleyecek Sürdürülebilir Tarımsal Gelişme Planını (2015-2030) hazırlaması konusunda yetkilendirmiştir (OECD, 2018b, s. 134). Söz konusu yetkiye istinaden hazırlanan Plan; çevre dostu, kaynak ve ekosistemi koruyucu tarımın geliştirilmesinin hızlandırılmasını içermekte ve kaynakları tüketip çevreye zarar veren geniş tarımsal yönetim yerine kalite ve etkinliğe odaklanan yoğun tarım yönetiminin geliştirilmesi için etkili önlemler öngörmektedir (China's National Plan, 2016, s. 20). Plan, tarımsal üretim kaynakları ve çevre kapasitesi ile ekolojik tipi dikkate alarak Çin'i pilot bölgelere ayırmış ve sürdürülebilir tarımsal gelişimin sağlanması için her yörenin kendi koşullarına bağlı olarak farklı öncelikler belirlemiştir (China's National Plan, 2016, s. 20). Örneğin çevre dostu tarımı desteklemek için gübre ve böcek ilacı kullanımında sıfır artış teşvik edilerek pilot bölgelerde uygulamaya dönük projeler başlatılmıştır (China's National Plan, 2016, s. 20).

Çin'in tarımsal üreticilere destek seviyesi de son yıllardaki politikalar sonrasında ciddi değişikliklere uğramıştır. 1995 yılında yüzde 5 civarında olan Üretici Destek Oranı⁷³ yıllar arasında dalgalanmalarla birlikte ciddi bir artışla 2016 yılında yüzde 15 civarına yükselmiştir (OECD, 2018b, s. 137).

Şekil 1. 2014-2016 Dönemi Üretici Destek Oranları Karşılaştırması (%)



*Piyasa fiyat desteği ve ürün ödemelerini içeren çıktı temelli desteklerdir.
Kaynak: OECD, 2018b, s. 138'deki grafikten özetlenmiştir.

⁷² Devlet idaresinin ve yürütme erkinin en üst organıdır. Hükümet işlerini Devlet Konseyi takip etmektedir. Başbakan başkanlığında; 4 başbakan yardımcısı, 4 konsey üyesi, 25 bakandan oluşmaktadır.

⁷³ Hem fiyat desteği hem de bütçe transferini kapsayan hükümet desteğinin çiftçi gelirlerindeki payını göstermektedir.

Çin ile birlikte diğer ülkelerin üretici destek oranlarının karşılaştırıldığı Şekil 1’den görüleceği üzere, Çin’deki Üretici Destek Oranı daha düşük olmakla birlikte OECD ortalamasına yakın gerçekleşmiştir⁷⁴. Ancak burada dikkat çeken husus, üretici destek oranı içerisinde bozucu desteklerin payının Çin’de OECD ortalamasına göre daha yüksek olmasıdır⁷⁵. AB ortalamasına göre Çin’in toplam destek oranı daha az olmakla birlikte OECD karşısında olduğu gibi bozucu destek payı AB ortalamasından çok daha yüksektir. Zira Çin’de 1996-1999 döneminde tarımsal üretici destekleri içerisinde girdi teşvikleri en önemli teşvik kalemi olarak yer alırken bu dönemde bir payı bulunmayan Piyasa Fiyat Desteği⁷⁶ 2000 yılından itibaren hızlı bir artışla tarımsal üretici desteklerinin en büyük kalemi haline gelmiştir (OECD, 2018b, s. 137). Destekler içerisinde gittikçe azalan bir orana sahip olan girdi desteklerinin temelini; tarımsal yatırımlara, tarımsal mekanizasyon gibi teknolojik adaptasyona, tarım arazisi genişletme ve danışmanlığa ilişkin teşvikler oluşturmaktadır (OECD, 2018b, s. 137). Girdi destekleri, fiyat yapısını bozmaması sebebiyle kategorik olarak grafikte diğer destek grubu içerisinde yer almaktadır. Ülkemizde de Çin’de olduğu gibi girdi destekleri yerine potansiyel bozucu desteklerin payı daha fazladır. Hatta bu oran Çin’den de daha yüksektir. Grafikten görüleceği üzere ülkemizde, OECD ve AB ortalamaları ile Çin’e göre hem toplam destek oranı hem de bu destekler içerisindeki potansiyel bozucu desteklerin payı daha fazladır.

Çin’in toplam tarımsal desteklerinin milli gelir içerisindeki payı da görece olarak yüksektir. Zira 2014-2016 döneminde Çin’in toplam tarımsal desteklerinin GSMH içerisindeki payı yüzde 2,4 iken⁷⁷ aynı gösterge İsviçre’de 1,2, Japonya’da 1,1, Rusya ve Norveç’te 0,9, ABD ve İsrail’de 0,5, Kanada’da 0,4, Avustralya’da 0,1’dir (OECD, 2018b, s. 151). Söz konusu oran, OECD ortalamasında yüzde 0,6 ve AB (28) ortalamasında ise yüzde 0,7 ile Çin’e göre oldukça düşüktür (OECD, 2018b, s. 151). Yüksek tarımsal destek oranına rağmen Çin’in tarımsal desteklerinde uzun dönemde tarımsal inovasyon ve verimliliğin gelişmesinde olumlu etkileri olan; araştırma-geliştirme, eğitim ve kurs, denetim, karantina yönetimi ve alt yapı yatırımlarını içeren tarım sektörüne yönelik genel servis destekleri olarak adlandırılan desteklerin payı çok azdır (OECD, 2018b, s. 150). Zira Çin’de genel servis desteklerinin tarımsal destekler içerisindeki payı 1995-1997 döneminde yüzde 44 iken 2014-2016 döneminde yüzde 16’ya düşmüştür (OECD, 2018b, s. 150). Aynı dönem için genel servis desteklerinin içeriğinin değişimi dikkate alındığında, söz konusu destek içerisinde inovasyon ve verimlilik artırma hizmetlerinin payının yüzde 56’ya kadar

⁷⁴ Söz konusu dönemde Türkiye’deki üretici destek oranı hem Çin hem de OECD ortalamasından yüksektir.

⁷⁵ Söz konusu dönemde Türkiye’de piyasa bozucu desteklerin üretici destekleri içerisindeki payı, Çin’deki orandan da büyüktür.

⁷⁶ Önemli bir piyasa bozucu gösterge olarak değerlendirilmektedir.

⁷⁷ Türkiye’de söz konusu gösterge yüzde 2,4 oranıyla Çin’le aynı yüksek seviyede seyretmektedir.

yükseldiği ancak bu oranın yüzde 83 orana sahip OECD ortalamasının çok altında kaldığı anlaşılmaktadır (OECD, 2018b, s. 151).

Çin'in uluslararası tarımsal ticaretine bakıldığında, DTÖ'ye üye olduğundan günümüze kadar genel olarak tarımsal ürünlere düşük gümrük vergisi uyguladığı anlaşılmaktadır. Mevcut durumda Çin'in uygulamış olduğu tarımsal ithalattaki gümrük vergisi oranı (basit ortalamaya göre) yüzde 15,6 ile 2015 yılına ilişkin DTÖ'nün yayımlamış olduğu Dünya Tarife Profiline göre düşük bir oran olarak dikkat çekmektedir (OECD, 2018b, s. 149).

Tarım ürünlerindeki ortalama düşük tarifeler dolayısıyla Çin'de pek çok yerel tarımsal ürünün fiyatı uluslararası piyasa fiyatları seviyesinde olmakla birlikte minimum fiyat sistemi ya da geçici satın alma ve depolama (pirinç ve buğdaydaki gibi) güvencesine sahip ürünlerin yerel fiyatları uluslararası piyasaların daha üstünde gerçekleşmektedir (OECD, 2018b, s. 138). Özellikle 2008-2013 döneminde Çin'in minimum satın alma fiyatlarını artırması ve geçici satın alma ve depolama kapsamına giren ürün yelpazesini genişletmesi, en fazla piyasa bozucu önlemlerden olan Piyasa Fiyat Destek tutarlarının artmasına neden olmuştur (OECD, 2018b, s. 138). Örneğin; 1995-1997 döneminde pirinçte yüzde 6, buğdayda yüzde 9 olan münferit ürün transferi oranları, 2014-2016 döneminde sırasıyla yüzde 38 ve yüzde 32'ye yükselmiştir (OECD, 2018b, s. 138).

Çin'de uygulanan fiyat destekleme politikaları; minimum satın alma fiyat politikası, geçici satın alma ve depolama politikalarından oluşmaktadır (OECD, 2018b, s. 139).

Minimum satın alma fiyat politikası, 2000'li yıllarda esas olarak temel tahıl üretim bölgelerinde buğday, pirinç ve mısır için uygulanmaya başlanmıştır (Schwoob, 2018, s. 72). Ulusal Kalkınma ve Reform Komisyonu, Tarım Bakanlığı ve diğer devlet kurumlarına danışarak bir önceki yıl için belirlenen minimum fiyat, tarımsal girdi fiyatları, üretim maliyetindeki değişim, temel üretim alanlarındaki stok seviyesi, makul bir kâr oranı, piyasa arz ve talebi gibi faktörleri dikkate alarak minimum satın alma fiyatını belirlemektedir (Schwoob, 2018, s. 73). Minimum satın alma fiyatları, çiftçilerin üretim kararlarına yardımcı olması için ekim sezonundan önce ilan edilmektedir. Merkezi hükümet, bir kamu işletmesi olan Çin Tahıl Rezerv Şirketi (China Grain Reserves Corporation - SINOGRain) ve ilgili kamu iştiraklerini; piyasa fiyatlarının devamlı minimum fiyatın altında olduğu temel tahıl üretim bölgelerinde minimum satın alma fiyatında ürün satın alma konusunda yetkilendirmektedir (OECD, 2018b, s. 139). Ayrıca diğer bir kamu işletmesi olan Çin Ulusal Tahıl, Yağ ve Gıda Maddeleri Şirketi (China National Cereals, Oils &

Foodstuffs Corporation – COFCO)’ne de minimum satın alma fiyatından ya da üzerinden ürün alma konusunda talepte bulunmaktadır (Schwoob, 2018, s. 73).

Minimum satın alma fiyat politikasının aksine hükümet geçici satın alma fiyatlarını yalnızca hasat sezonu boyunca ilan etmektedir (OECD, 2018b, s. 140). Kamu işletmeleri, piyasa fiyatı daha düşük olduğunda geçici satın alma fiyatından satın alım yapmaktadır (OECD, 2018b, s. 140). Bununla birlikte müdahale fiyatları eyaletlere göre farklılaşabilmekte ve satın almalar her yıl sistematik bir şekilde gerçekleşmeyebilmektedir (OECD, 2018b, s. 140).

Kamu işletmeleri tarafından minimum fiyat ya da geçici satın alma ve depolama fiyatından satın alınan ürünlerin miktarları, ilişkili olduğu piyasa fiyat seviyelerine bağlı olarak ve hükümet teklifine göre değişmektedir (OECD, 2018b, s. 140). Bazı yıllar hükümet, 2015 yılındaki 175 milyon tonluk rekor tahıl satın almasında olduğu gibi piyasada hâkim tahıl alıcısı konumuna gelebilmektedir (OECD, 2018b, s. 140).

Genel olarak fiyat desteği, hâlâ üretici destekleri arasındaki en çok ağırlığa sahip olan araç olup 2013-2015 döneminde üretici destek oranının yüzde 80’ini oluşturmuştur (OECD, 2018b, s. 141). Bu politika, yerel gıda üretiminin artırılması ve kendine yeterli gıda hedef seviyesinin sürdürülmesinde başarılı olmuştur (OECD, 2018b, s. 141). Bununla birlikte söz konusu politika; yerel fiyatların uluslararası fiyatların üstünde olmasına yol açmış, tüketicilerin maliyetini ve ithalatı artırmış ve hükümete yüksek stok maliyetleri yüklemiştir (Guo vd., 2021, s. 3). OECD çalışmalarında genel olarak bu politika araçları, piyasa sinyallerinin çiftçiler tarafından yanıtlanmasına engel olması sebebiyle sektörün rekabetçi düzeyini zayıflatmış ve tarımsal çevre performansı gibi belirli politika hedeflerini olanaklı kılamadığı hususlarında eleştirilmektedir (OECD, 2018b, s. 141).

Fiyat destekleme politikalarının piyasa bozucu etkileri ve kamuya olan yüksek stok maliyetleri nedeniyle Çin, pilot program olarak bazı bölge ve ürünlerde hedef fiyat sistemini uygulamaya başlamıştır (Schwoob, 2018, s. 73). Alınan sonuçlara göre uygulanan bölge ve ürünlerde yapılan değişikliklerle sistemin geliştirilmesine devam edilmektedir. Bu sistemde çiftçiler, ürünlerini piyasa fiyatından satmakta ve eğer gerçekleşen fiyat, hedef fiyattan düşük olursa kamu kuruluşlarından bu fiyat farkını almaktadır. Fiyatın piyasada bir müdahale olmaksızın serbestçe oluşması dolayısıyla söz konusu destekleme, piyasa bozucu bir özellik taşımamaktadır.

Fiyat destekleme politikalarının yanı sıra Çin, 2000’li yıllardan günümüze 4 temel doğrudan ödeme programı geliştirmiştir: Tahıl üreticileri için doğrudan ödeme, tarımsal girdi (özellikle gübre ve yakıt için) fiyatlarındaki artışları karşılamaya yönelik ödemeler, tohum geliştirme teşvikleri ve tarımsal makine satın alımı için teşvikler (Stewart ve Ma, 2007, s. 10). Bunlarla birlikte 2007 yılında uygulanmaya başlanan tarımsal sigorta prim teşviği de üreticiler için önemli bir destek programı haline gelmiştir (Stewart ve Ma, 2007, s. 34).

Çin’in tahıl üretiminde kendine yeterliliği sağlamak için uygulamış olduğu politikalardan kaynaklı ödemeler, OECD ve AB ortalamalarına göre çok fazladır (OECD, 2018b, s. 147). OECD çalışmaları, özellikle girdi teşvikleri ve piyasa fiyat desteklerinin problemli olduğunu göstermiştir (OECD, 2018b, s. 147). Bununla birlikte son zamanlarda Çin tarımsal politikalarını, üretimi artırmak yerine üretim kapasitesini koruma ve yapısal düzenlemeyi geliştirmeye dönüştürmekte olup üreticilere doğrudan ve girdi fiyat hareketlerinden bağımsız ödemeleri içeren reform da bu politika değişikliğinin önemli bir adımını teşkil etmektedir (OECD, 2018b, s. 148). Fiyat müdahalelerinin yerini alan ekili arazi esaslı doğrudan ödemeleri içeren ve uygulamaya konan son reformla birlikte minimum satın alma fiyatını azaltan ya da üst limit belirlemeyi içeren pirinç ve buğday için fiyat destekleme politikası reformu da hazırlık aşamasındadır (OECD, 2018b, s. 152).

Tüm bu destek politikalarının yanı sıra çevresel endişelerin büyümesi üzerine Çin; toprak ve su koruma, tarımsal kirliliği kontrol, ekolojik çevrenin korunması ve düzenlenmesi gibi belli başlı tarımsal çevre politikalarını da uygulamaya başlamıştır (Guo vd., 2021, s. 24, 25, 26). Örneğin 2015 yılında merkezi hükümet 0,7 milyon hektar tarım arazisini orman ve çayır alanına dönüştürmek için 790 milyon ABD \$ tahsis etmiştir (OECD, 2018b, s. 145). Tarım arazisini ormana dönüştürmek için hektar başına 3.580 ABD \$, çayır alanına dönüştürmek için ise 2.387 ABD \$ teşvik verilmiştir (OECD, 2018b, s. 145). Sürdürülebilir Tarımsal Gelişme Planı (2015-2030) da kaynak ve ekosistemi korumaya yönelik çevre dostu tarımsal politikaların geliştirilmesinde önemli bir aşama olarak dikkat çekmektedir (OECD, 2018b, s. 147).

2.1.2. Çin’de KİT Sistemi

Toplamda 155 bin kamu teşebbüsüne sahip olan Çin’in bu işletmeleri arasında kamusal hizmet yapanlar ile doğal tekellerin yanı sıra rekabetçi piyasalarda faaliyet gösteren ve ciddi piyasa paylarına sahip pek çok işletme de bulunmaktadır (OECD, 2017a, s. 44). Söz konusu işletmeler;

inşaat, perakende ve toptan ticaret, hotel ve restoran gibi doğası gereği rekabetçi yapıya sahip pek çok sektörde de önemli bir pazar payına sahiptir (OECD, 2017a, s. 84).

Çin'in 2015 yılına ait en büyük 500 işletme listesinde 97 kamu teşebbüsü bulunmaktadır (OECD, 2017a, s. 85). Bu da Çin'deki kamu teşebbüslerinin yalnızca sayı açısından değil aynı zamanda faaliyet ölçeği açısından da büyüklüğünü göstermektedir. Yüksek sayıda ve büyük ölçekli işletmeleri barındırması dolayısıyla Çin'de kamu teşebbüsleri tek bir bünye altında yer almamaktadır. Söz konusu işletmeler, merkezi ve bölgesel kamu teşebbüsleri olarak iki ana kategoride yer almakta ve dolayısıyla denetimleri de farklılaşmaktadır. Merkezi ve bölgesel kamu teşebbüslerinin denetimleri; Devlet Varlık Yönetim ve Denetim Komisyonu (SASAC-State Asset Supervisory Administrative Commission), Maliye Bakanlığı, bunların bölgesel kolları ve diğer devlet kuruluşları arasında paylaştırılmıştır (OECD, 2017a, s. 84).

Merkezi hükümete bağlı toplam 29,2 trilyon ABD \$ sermaye değerine sahip ve 20,2 milyon kişiye istihdam sağlayan 51.341 kamu teşebbüsü bulunmaktadır (OECD, 2017b, s. 13). Devletin sermayenin çoğunluğuna sahip olduğu kamu teşebbüsü sayısı ise toplam 2.467'dir (OECD, 2017b, s. 20). 2014 yılı itibarıyla tüm merkezi kamu teşebbüslerinin (finans sektörü dışındaki teşebbüsler) cirosunun GSYH içindeki payı yüzde 39,4 olarak hesaplanmıştır (OECD, 2016a, s. 23). Yine 2014 yılına ilişkin Çin'in ilk 500 şirket listesindeki toplam şirket gelirlerinin yüzde 64,1'ini merkezi kamu teşebbüslerinin gelirleri oluşturmaktadır (OECD, 2016a, s. 23). Sayısal olarak merkezi kamu teşebbüslerinden çok daha fazla bölgesel kamu teşebbüsü bulunmasına ve bunlardaki kamu pay sahipliği daha yüksek olmasına rağmen söz konusu teşebbüsler merkezi kamu teşebbüslerinden daha küçük ölçekte işletmelerdir (OECD, 2016a, s. 23).

Kamu teşebbüslerinin sermaye değerleri bakımından bulundukları sektörler içerisindeki paylarına göre yapılan sıralamaya göre ilk 3 sırada; yüzde 26 oranıyla finans sektörü, yüzde 21 payla elektrik ve gaz sektörü, yüzde 11'lik payla içinde tarımsal şirketlerin de bulunduğu birincil sektör yer almaktadır (OECD, 2017b, s. 17).

Çin kamu teşebbüslerindeki yönetim yapısını, SASAC gözetimi altında, merkezi yönetimin sahipliğinde faaliyet gösteren kamu teşebbüslerini dikkate alarak açıklamak uygun olacaktır. Söz konusu kamu teşebbüslerinde iştirak (hissedar) başkanlığı, yönetim kurulu başkanlığı ve genel müdürlük için 4 farklı model bulunabilmektedir:

- Yönetim kurulu başkanı aynı zamanda iştirak (hissedar) başkanıdır, genel müdür de aynı zamanda yönetim kurulu başkan yardımcısıdır veya iştirak (hissedar) başkanı vekilidir (Bu en yaygın düzenlemedir),
- Genel müdür aynı zamanda henüz özelleştirilmemiş işletmelerde iştirak (hissedar) başkanıdır,
- Yönetim kurulu başkanı, genel müdür ve iştirak (hissedar) başkanının üçü de farklı kişilerdir (Nadir bir düzenlemedir),
- Bahse konu üç görevi üstlenen her üç kişi de aynı kişidir (Bu en nadir görülen düzenlemedir) (OECD, 2017a, s. 88).

2000’li yılların başlarında kamu teşebbüslerinde genel müdür sorumluluğuna dayalı bir sistem mevcutken yukarıda yapılan ayırmadan anlaşılabacağı üzere son yıllarda SASAC gözetimi altındaki pek çok kamu teşebbüsü yönetim kurulu sistemini benimsemiştir (Chong, 2012, s. 12). Genel müdür sorumluluğuna dayalı sistemden geçişin nedeni olarak bu sistemde kamu teşebbüsünün performansından tek sorumlu olan genel müdürün, sahipliği temsil edenin denetimi olmaksızın teşebbüsle ilgili kararları tek başına almasındaki olumsuzluk gösterilmiştir (Chong, 2012, s. 12).

Çin Demiryolları, Çin Tütün ve Çin Posta İşletmelerinde olduğu gibi merkezi yönetim sahipliğindeki kamu teşebbüslerinin genelinde üst yöneticiler Merkezi İştirak Organizasyonu tarafından, vekilleri de SASAC tarafından atanmaktadır (OECD, 2017a, s. 88). Kilit rol oynayan kamu teşebbüslerinin üst yöneticileri, hükümetteki bakan yardımcısı seviyesinde hatta Çin Demiryollarında olduğu gibi bakan seviyesinde dahi olabilmektedir (OECD, 2017a, s. 88).

Kamu teşebbüslerindeki ücretler konusunda ise son yıllarda farklı düzenlemeler yapılmıştır. Yeni düzenlemelerle yöneticiler temel maaşlarına ilave olarak yıllık performansa göre ücret ve kıdemli yöneticiler ayrıca tazminat ödemesi alabilmektedirler (OECD, 2017a, s. 88). Performansa dayalı ödenen ücret, bazı işletmelerde toplam ücretin yüzde 5 ile 10’u arasında değişirken işletmelerin çoğunda ise ortalama olarak yüzde 50 oranı civarında seyretmektedir (OECD, 2017a, s. 88). Performansa dayalı ücretlere bağlı olarak pek çok işletmenin yönetici ücretleri arasında ciddi farklılıkların bulunabilmesi nedeniyle yüksek maaş farklılıklarından kaynaklı sosyal sorunu azaltmak için hükümet, yönetici maaşlarını ortalama işçi ücretlerinin 20 katıyla sınırlandırmıştır (OECD, 2017a, s. 88).

Yöneticilere performansa dayalı ücret verilirken çalışanlara da şirket payları verilebilmektedir. Ancak mevcut durumda yalnızca rekabetçi endüstrilerde ve üçüncü düzey ve daha aşağı iştiraklerde olmak kaydıyla pay verilebilmektedir (OECD, 2017a, s. 92). Sermayesinin tamamı Devlette olan (KİT statüsüne sahip) kamu teşebbüslerinde doğal olarak çalışanlara pay da verilememektedir. Şirket payı dağıtan teşebbüslerde, çalışanların her biri payların en fazla yüzde 1'ini, toplamda ise çalışanların tamamı payların en fazla yüzde 30'unu satın alabilmekte; payların en az yüzde 34'ü devletin elinde kalmalıdır (OECD, 2017a, s. 92). Çalışanlara şirket payı verme; tüm çalışanlar yerine esas olarak yöneticiler, teknoloji geliştirme, stratejik karar alma ve diğer anahtar pozisyonda yer alan personeli teşvik edici bir yöntem olarak hedeflenmiştir (OECD, 2017a, s. 92). Bununla birlikte üst düzey idari pozisyona sahip yöneticiler şirket pay sahibi olamamaktadır (OECD, 2017a, s. 92).

Günümüzde çok yüksek sayıda kamu teşebbüsü mevcuduna sahip olan Çin'de, daha önceki yıllarda bu sayının da üzerinde teşebbüs bulunmaktaydı. Zira 1995'te Devlet Konseyinin onaylamış olduğu, büyük teşebbüsleri elde tutma ve küçüklerden çekilme politikası ve 1997 yılında zarar eden teşebbüslerin kapatılma çabaları sonucunda, 1995-2001 döneminde kamu teşebbüslerinin sayısı neredeyse üçte birine düşmüştür (Chong, 2012, s. 5). Bu politikaların sonucunda özellikle ticari bir şekilde işletilmeleri gereğince bazıları devlet işletmesi olmaktan çıkarken bazıları da karma sahipliğe kavuşmuş; büyük ölçekli işletmelerin büyük bir grubu ise kamu teşebbüsü olarak devam etmiştir (Scissors, 2012, s. 1). Çin, piyasa reformları ve açıklık sürecine 1980'lerde girse de kamu teşebbüsleri üzerinde etkisi olan reform 1990'larda başlamıştır (Herrero ve Xu, 2017, s. 6). Reform dalgasının amacı, özel sektöre devretmek ya da büyük kamu teşebbüsleriyle birleştirmek suretiyle devletin küçük ölçekli kamu teşebbüsleri üzerindeki etkisini sınırlamaktır (Herrero ve Xu, 2017, s. 6). Bunun sonucu olarak kamu teşebbüslerinin sayısı bu teşebbüslerdeki istihdam sayısına göre çok daha hızlı düşmüş, bir başka ifadeyle kamu teşebbüsleri ortalama olarak daha büyük hâle gelmiştir (Herrero ve Xu, 2017, s. 6).

Bununla birlikte 2000'lerin ortasında küresel finansal krizin etkisiyle bu hareket hız kesmiştir. Krizin etkisiyle hükümet büyük kısmı kamu teşebbüsleri tarafından yürütülen büyük ölçekli teşvikler taahhüt etmiştir (OECD, 2017a, s. 84). Kamu bankaları da kamu teşebbüslerine büyük ölçekte kredi imkânı tanımıştır (Scissors, 2012, s. 2). Bu gelişmeler, kamu teşebbüslerine verilen önemi artırmıştır. 1990'ların sonlarında başlayan reformlar, kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi yerine bu teşebbüslerin etkinliğinin geliştirilmesine doğru değişmiştir (Herrero ve Xu, 2017, s. 7). Bu reformların sonucu olarak endüstriyel kamu teşebbüslerinin 1996-1998 döneminde GSYH'nin yüzde 1'inden daha az olan kârlılık oranı, 2007 yılında GSYH'nin yüzde 4,2'sine

ulaşmış ve ulusal vergi gelirlerinin altıda birinden daha fazlasının merkezi kamu teşebbüslerinden elde edildiği hesaplamıştır (Chong, 2012, s. 6). Aynı zamanda reformların nihai amacı küresel olarak rekabet edebilen kurumsal devler oluşturmak şeklinde değişmiştir (Herrero ve Xu, 2017, s. 7). 2014 yılı sonu itibarıyla dünyadaki en büyük şirketleri gösteren Küresel 2000 listesi de Çin'in söz konusu amacını başardığını göstermektedir. Zira listedeki tüm Çin şirketleri arasında kamu teşebbüsleri, yüzde 71,1 gibi oldukça yüksek bir orana sahiptir (OECD, 2016a, s. 25).

Daha önceki yıllarda gündemde olmasına rağmen özelleştirme ve birleştirme uygulamalarıyla rafa kaldırılmış olan Kamu Sermayeli İşletme Reformu tekrar gündeme gelmiştir (Zhou vd., 2018, s. 979, 980). Reformun temel hedefi; kamu teşebbüslerinin kârlı, daha rekabetçi ve güçlü olmalarını sağlamak üzere piyasa temelli yapıya dönüşmelerini temin etmek olarak belirlenmiştir (Zhou vd., 2018, s. 981). 2015 yılında yayımlanan Kamu Sermayeli İşletme Reformu Rehberi, reform için 6 öncelikli alan tanımlamıştır: Karma sahiplik, modern işletme sistemine geçiş, profesyonel yönetim, türlerine göre teşebbüsleri sınıflandırma, varlık kaybını önlemek için denetimi güçlendirme, sermaye yönetimi üzerine odaklanmak suretiyle daha iyi bir kamu varlık yönetimi (OECD, 2017a, s. 86).

Karma sahiplik, SASAC kontrolündeki merkezi kamu teşebbüslerinin paylarının kamu dışına açılmasında 2015 yılının sonunda yüzde 68 oranıyla oldukça başarılı olmuştur (OECD, 2017a, s. 87). Karma sahiplik, söz konusu işletmelerde ilave gözetimi ve karar alma mekanizmalarında şeffaflığı sağlayarak kurumsal yönetim reformuna katkıda bulunmaktadır (Zhou vd., 2018, s. 985). Söz konusu ilave gözetimle kamu varlıklarının değerinin korunması ve artması beklenmiştir (OECD, 2017a, s. 87). Karma sahiplik şu gibi yollarla gerçekleştirilmiştir: Yeniden yapılandırma, halka arz, stratejik yatırımcı girişi, işletme paylarından bir kısmının imtiyazlı hisseye dönüştürülmesi ve işçilere pay sahipliği verilmesi (OECD, 2017a, s. 87). Örneğin sermayesinin tamamı Yunnan SASAC'a ait olan Yunnan Baiyao Holdings, özel sermaye ortaklığına açılarak kamu payı 2016 yılında yüzde 50'ye, 2017 yılında ise yüzde 45'e düşmüştür (Zhou vd., 2018, s. 985).

Kurumsal yönetim olarak da nitelendirilen kamu teşebbüslerinde modern işletme sistemine geçiş ile kamu teşebbüslerinin yeniden yapılandırılması ve yönetim kurullarının karar almada özerkliğinin artırılması teşvik edilmektedir (Zhou vd., 2018, s. 983). Bununla bağlantılı olarak kamu teşebbüslerinde pay sahiplerinin, yönetim kurulunun, denetim kurulunun, Partinin (Devlet temsilcisi olarak hükümette olan Komünist Partiyi kastetmektedir), personel temsilcileri gibi tüm

organ ve şahsiyetlerin hak ve sorumluluklarının açık ve net bir hâle getirilmesi öngörülmektedir (Zhou vd., 2018, s. 983).

Profesyonel yönetim, özellikle kamu teşebbüslerinde ciddi bir şekilde karşılaşılan asil-vekil probleminin çözümü noktasında ön plana çıkmaktadır. Diğer pek çok ülkede görüldüğü gibi Çin kamu teşebbüslerinde de atanan yöneticiler “başkasının parası” yaklaşımını benimsemektedir. Bu husus ise yöneticilerin idare ettikleri kuruluşlarda genellikle risk ve böylece inisiyatif almalarını engelleyerek şirket performansını olumsuz etkileyen ciddi bir sorun oluşturmaktadır. Bu sorunun çözümü için OECD Raporu, yüksek kademedeki yöneticilerin performansları ölçüsünde şirket hisselerinin verilerek ödüllendirilebilmelerini önermektedir (OECD, 2017a, s. 87). Yine aynı Raporda, işletmecilik anlayışına göre olması gereken ancak kamu teşebbüslerinde çok nadir görülen, kötü performans sergileyen yöneticilerin işten çıkarılmalarının, üzerinde çalışılmakta olunan profesyonel yönetim sistemiyle geliştirilebileceği belirtilmektedir (OECD, 2017a, s. 87). Zira bu husus da Çin kamu teşebbüslerindeki yönetim kademesinde görülen ciddi bir sorun olarak dikkat çekmektedir (OECD, 2017a, s. 87).

Kamu teşebbüslerinin profesyonel yönetimle bağlantılı bir başka yönü, bu işletmelere atanan yönetim kurullarının bağımsızlığı konusundaki problemidir. Çin kamu teşebbüslerine atanan 8 yöneticiden yalnızca 3 tanesi bağımsız görünmekle birlikte bunların SASAC havuzundan teşebbüs tarafından seçilmeleri nedeniyle gerçekten bağımsız sayılmaları iyimser bir görüş olarak değerlendirilmektedir (OECD, 2017a, s. 89). Çin kamu teşebbüsü yönetimlerinin profesyonel yönetimle bağdaşmayacak bir diğer önemli özelliği, yönetim kurulu başkanlarının genellikle önceden işletme yönetimi açısından pratik tecrübesi olmayan bir kamu görevlisi olmasıdır (OECD, 2017a, s. 89).

Tüm bunlarla birlikte Çin kamu yönetimi bu problemlili hususların farkında olup profesyonel yönetim sistemi üzerinde çalışmaya devam etmektedir (OECD, 2017a, s. 89). Söz konusu çalışmanın hayata geçirilmesiyle profesyonel yöneticilerin göreve getirilmesi, performanslarına göre görev sürelerinin belirlenmesi ve böylece kurumsal performansın artması beklenmektedir.

Reform Rehberinde türlerine göre teşebbüslerin sınıflandırılması, ticari kamu teşebbüsleri ve kamu yararını gözetken kamu teşebbüsleri şeklinde yapılmıştır (Zhou vd., 2018, s. 982). Ticari kamu teşebbüsleri, genel ve özel ticari kamu teşebbüsleri olarak ikiye ayrılmakta ve genel ticari kamu teşebbüslerinin, piyasada bağımsız olarak faaliyet göstermesi ve özel sahipliğin çoğunluk

paya sahip olmasına izin veren karma pay sahipliğinde olması beklenmektedir (Zhou vd., 2018, s. 982). Bu teşebbüslerin performansları; gelir ve kâr gibi genel finansal göstergeler, devlet finansmanından oluşan yatırımlardaki geri dönüş ve piyasadaki rekabet güçleriyle değerlendirilmektedir (Zhou vd., 2018, s. 982). Özel ticari kamu teşebbüslerinin temel işletme faaliyetleri ise ulusal ekonomi için hayati önemi olan ve ulusal güvenlikle ilgili alan ve endüstriler veya Devlet tarafından belirlenmiş olan proje ve görevleri içermektedir (Zhou vd., 2018, s. 982). Genel ticari kamu teşebbüslerine ilave olarak özel ticari kamu teşebbüslerinin performans değerlendirmesinde kriter olarak ulusal stratejilerin uygulanmasına, ulusal güvenliğin korunmasına ve stratejik endüstrilerin gelişime sağlanan katkı da dikkate alınmaktadır (Zhou vd., 2018, s. 982). Kamu yararı gözeten kamu teşebbüsleri ise kamu mal ve hizmet sunumu sağlama ve sosyal fonksiyonları yerine getirme gibi özellikleri dolayısıyla karma pay sahipliği konusunda kendi özel durumlarına göre değerlendirilmekte ve bu teşebbüsler tamamen kamu sahipliğinde kalabilmektedir (Zhou vd., 2018, s. 982). Fonksiyonlarıyla paralel bir şekilde bu teşebbüslerin performans değerlendirmeleri; maliyet minimizasyonu, hizmetlerin kalitesi ve verimliliği gibi sosyal katkıyı ölçen faktörlere dayanmaktadır (Zhou vd., 2018, s. 982).

Teşebbüsler kârlılık açısından değerlendirildiğinde, bunların genel olarak kârlı işletmeler olmasına rağmen performans ortalamasının özel sektöre göre daha düşük kaldığı belirtilebilir. Borsa kotasyonundaki kamu teşebbüsleri ve özel şirketlerin varlık ve kârlılık dağılımlarının incelendiği bir çalışmaya göre kamu teşebbüslerinin özel şirketlere göre daha fazla varlığa sahip olmasına rağmen kârlılıklarının daha düşük olduğu tespit edilmiştir (Herrero ve Xu, 2017, s. 8).

Teşebbüslerin yapılarına ilişkin farklılıklar da kârlılıklarını etkileyen önemli bir unsur olarak dikkat çekmektedir. Rekabetçi, monopol, güvenlik amaçlı ve kamu faydası/refahını gözeten işletmeler olarak gruplandırılmak suretiyle kamu teşebbüslerine yönelik 2008-2015 dönemi için yapılan incelemede; kamu politikası amaçlarını gerçekleştirmeye çalışan kamu teşebbüslerinin düşük aktif kârlılık oranlarına sahip olduğu ve maliyet bazlı kâr oranlarının belirli bir düzeyde yatay seyrettiği; monopol ve güvenlik amaçlı işletmeler ile rekabetçi işletmelerde ise düşük aktif kârlılık oranlarına karşın maliyet bazlı kâr oranlarının yükseldiği tespit edilmiştir (OECD, 2017a, s. 89). En büyük 100 merkezi kamu teşebbüsü, kendileri ve iştirakleri için temel performans göstergesi olarak kârlılığı belirlemiş ancak bu işletmelere sağlıklı bir performans ölçümünü mümkün kılmayan pek çok kamu görevi de verilmiştir (OECD, 2017a, s. 89, 90). İlave kamu görevlerinin yanı sıra doğrudan görevi sosyal fonksiyon olan teşebbüs varlığı da Çin kamu teşebbüs sistemi için önemli bir yük oluşturmaktadır (OECD, 2017a, s. 92). Zira mevcut durumda hastane ve diğer kamu hizmeti sağlayıcıları da kamu teşebbüsleri kontrolünde bulunmaktadır

(OECD, 2017a, s. 92). Bu yükten kurtulma adına 2011’de genel kamu hizmetlerinin (Su, elektrik, ısınma ve inşaat yönetim hizmetleri) elden çıkarılmasını amaçlayan merkezi kamu teşebbüslerine ilişkin önce Heilongjiang’da pilot uygulama olarak başlatılan reform, sonrasında daha fazla eyalete, 2016 yılında da tüm ülke geneline yayılmıştır (OECD, 2017a, s. 92).

Bunlarla birlikte ölçek ekonomisinden faydalanmak ve üretimde etkinliği artırmak için etkinliği düşük küçük ölçekli kamu teşebbüslerini birleştirme ve birleşmelerin olacağı sektörlerde rekabetin olumsuz etkilenmemesi için nasıl bir yol izleneceğine ilişkin çalışmalar da devam etmektedir (OECD, 2017a, s. 91). Diğer reformların yanı sıra bu çalışma da Çin kamu teşebbüslerinin salt işletme etkinliğinin artırılmasına yönelik gayretlerin sürdüğünü göstermektedir. Söz konusu çalışmayla merkezi kamu teşebbüsleri; güçlendirilecekler, yeniden oluşturulup geliştirilecekler, yeniden yapılandırılacaklar ve kapatılacaklar şeklinde 4 farklı kategoride ele alınarak holding şeklinde işletilen kamu teşebbüslerinin sayısının azaltılması hedeflenmiştir (OECD, 2017a, s. 91).

Yukarıda değinilmiş olan kamu teşebbüslerinin ticari olmayan fonksiyonları Çin’in uluslararası ilişkilerinde sorunlar da meydana getirebilmektedir. Nitekim Çin kamu teşebbüslerinin devletten almış oldukları destekler, Çin ve AB arasındaki ticaret anlaşmasında ciddi bir sorun teşkil etmektedir. AB, Çin kamu teşebbüslerinin açık ya da zımni almış oldukları devlet destekleri nedeniyle tam olarak piyasa ilkelerine göre hareket etmediğini ve bunun da piyasanın etkinliğini baltaladığını iddia etmektedir (Herrero ve Xu, 2017, s. 2). Çin kamu teşebbüsleri konusundaki 2 temel endişe; devlet tarafından onlara tanınan ayrıcalıklar ve sahip olmuş oldukları ticari olmayan amaçlarıdır (Herrero ve Xu, 2017, s. 2). Zira Çin’de şu anda bile pek çok kamu teşebbüsü piyasa aksaklıklarını giderme yerine kamusal amaçlarla kurulmuştur (Herrero ve Xu, 2017, s. 6).

Bunun yanı sıra Çin kamu teşebbüslerinin Avrupa’daki kamu teşebbüsleriyle arasında önemli bir fark dikkat çekmektedir. Çin’deki kamu teşebbüslerinin yüzde 31,3’ü imalat sektöründe faaliyet gösterip teşebbüslerdeki toplam çalışanların da yüzde 55,5’i bu sektörde istihdam edilirken Avrupa’da aynı oranlar sırasıyla yüzde 2,8 ve yüzde 4,8’dir (Herrero ve Xu, 2017, s. 9). Tarım, ormancılık ve balıkçılık alanında faaliyet gösteren Çin kamu teşebbüslerinin bu sektörlerdeki tüm şirketler içindeki payı ise yalnızca yüzde 2,2, çalışanlarının payı da yüzde 1,7’dir (Herrero ve Xu, 2017, s. 9). Söz konusu iki farklı sektör dikkate alındığında, hem teşebbüs hem de çalışan sayılarına göre kamu teşebbüslerinin payı arasındaki görülen ciddi farklılık, Çin’de imalat sektörünün devlet tarafından çok önemli stratejik bir sektör olarak değerlendirildiğini ortaya

koymaktadır. Avrupa'daki kamu teşebbüslerinin de tarım, ormancılık ve balıkçılık alanındaki payları imalat sektörüne göre düşük olsa da söz konusu sektörler arasında Çin'deki gibi çok ciddi bir farklılık bulunmamaktadır. Avrupa kamu teşebbüslerinin tarım, ormancılık ve balıkçılık alanındaki işletme sayısı olarak payı yüzde 0,7 iken çalışan sayısı olarak payı ise yüzde 2,5'tir (Herrero ve Xu, 2017, s. 9).

2.1.3. Çin'de Tarımsal KİT'ler

Çin'de pek çok tarımsal kamu teşebbüsü bulunmaktadır. Ancak bunlardan Türkiye'deki KİT statüsüne⁷⁸ uygun olan merkezi hükümete ait 4 tarımsal teşebbüs bulunmaktadır (China Insitute and University of Alberta, 2018, s. 25). Bunun nedeni ise kısmi halka arz işlemleridir. Zira borsaya kote edilmiş kamu teşebbüsü sayısı bakımından Çin dünyadaki tüm diğer ülkeleri gölgede bırakmış durumdadır (OECD, 2016b, s. 52). 2012 yılı verilerine göre Çin'de kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu ya da yönetsel olarak önemli bir kamu nüfuzunun olduğu 695 borsaya kote şirket, borsaya kote tüm şirketlerin yaklaşık yüzde 40'ını oluşturmaktadır (OECD, 2016b, s. 52).

Bu bölümde Çin'de mevcut 4 tarımsal KİT ile ilgili açıklayıcı bilgilere yer verilmiştir.

Çin Tahıl Rezerv Şirketi (China Grain Reserves Corporation - SINOGRain):

SINOGRain, ülkenin önemli tarımsal ürünlerinin rezerv sisteminin sağlanması için 2000'de kurulmuş bir Devlet işletmesidir (SINOGRain, 2019a). 2016 yılında Çin Pamuk Rezerv Şirketinin dâhil olduğu Şirket, merkezi rezerv tahıl ve pamuk yağının işletilmesinden ve yönetiminden özellikle sorumlu olup Devletin makro kontrolü ve denetimi altında; tahıl, pamuk ve yemeklik savı yağın alım ve satımının düzenlenmesi ve yönetimini sağlayan, kendi kendini finanse eden bir yapıdadır (SINOGRain, 2019a). 23 şube, 6 bağlı ortaklık ve 1 araştırma enstitüsüne sahip olan Şirketin 2017 yılında yeniden yapılandırılması tamamlanmış ve sermayesi 17 milyar Yuan'dan 47 milyar Yuan'a çıkarılmış olup 2018 yılı sonu itibarıyla toplam aktif değeri 1.419 milyar, yıllık işletme geliri ise 319 milyar Yuana ulaşmıştır (SINOGRain, 2019a). Yeniden yapılandırılmış şekliyle SINOGRain; temel gıda, yemeklik yağlar, katı yağlar ve pamuk başta olmak üzere sekiz ana rezerv çeşidine sahiptir (SINOGRain, 2019a). Ana faaliyet

⁷⁸ Sermayesinin tamamı Devlete aittir.

alanının yanı sıra şube yapılanması ve araştırma enstitüsü gibi kuruluş ve faaliyet yapısıyla da Şirket ülkemiz KİT'lerinden TMO'ya oldukça benzer bir niteliğe sahiptir.

SINOGRain'in sorumlulukları ve misyonu; merkezi rezerv tahılın miktarının ve kalitesinin iyi olmasıyla birlikte ülkede acil ihtiyaç duyulduğunda ayarlanabilmesini ve kullanılmasını sağlamak, ulusal çıkarları korumak ve ülkenin makro kontrolüne hizmet etmektir (SINOGRain, 2019a). Dolayısıyla rezerv tahılın işletilmesinden ve yönetiminden sorumlu olan Şirketin ayrıca bu faaliyetlerini Devletin makro kontrol ve denetimi altında yasalara uygun bir şekilde yürütmekle sorumlu olduğu anlaşılmaktadır.

Şirket düzenleyici faaliyetler için 2005 yılından itibaren asgari satın alma fiyatı ve devletin geçici ve sürekli depolama politikasının uygulaması olarak tahıl ve yağ depolama ve ulaştırma görevini yerine getirmiş, bununla birlikte pazara yönelik işletmecilik ve oto finansman yönetim anlayışını benimsemiştir (SINOGRain, 2019b).

Bir yandan tahıl rezervlerini teşvik etmek diğer yandan ise pazar odaklı bir sistem için SINOGRain her yıl merkezi rezerv tahılın yaklaşık yüzde 30'unun rotasyonundan sorumlu olacak şekilde piyasada faaliyet göstermekte ve oluşacak kâr ve zarara kendisi katlanmaktadır (SINOGRain, 2019b). Rotasyon, piyasa fırsatlarını kavramak, fiyat farkını azaltmak ve devlete ait varlıkların korunmasını ve değerlendirilmesini sağlamak için de gerekli olarak değerlendirilmekte; ayrıca rotasyon ile yerli ve uluslararası gıda fiyatları arasındaki denge Şirketçe finansal yük oluşturmada sağlanmaya çalışılmaktadır (SINOGRain, 2019b). Tüm bu açıklamalar TMO'nun hububat alım ve satım faaliyetlerinin gerekçeleriyle örtüşmektedir. Ancak buradaki farklılık, SINOGRain'in tahıl rezervlerinin pazarlaması konusunda yüzde 30 oranıyla sınırlandırılmasıdır. TMO ise bulundurmakla yükümlü olduğu olağanüstü hâl stokları ve öngörülemeyen durumlar için ihtiyatlılık kapsamında bulundurduğu stok miktarları dışındaki tüm stokları pazarlayabilmektedir. TMO için SINOGRain'deki gibi pazarlanabilir oran değil, tutulacak stok miktarı hedeflenmiştir. TMO için buğdayda 1,5 milyon ton stok bulundurmak stratejik amaç olarak belirlenmiştir (TMO, 2019a, s. 27). Yıllık alınan, satılan ve dolayısıyla gerçekleşen stoklar da değiştiği için tutulması hedeflenen 1,5 milyon ton buğday stoku dikkate alındığında, TMO için pazarlanabilecek oran da yıl yıl değişebilmektedir. Örneğin TMO'nun 2018 yılındaki 1.282 bin ton dönem başı buğday stoku ve 2.360 bin ton dönem içi buğday alışları dikkate alındığında, 2018 yılı için TMO'nun buğday stokunun yüzde 59 oranının $[(3.642 - 1.500) / 3.642]$ pazarlanabilir olduğu belirtilebilir (TMO, 2019b, s. 43, 47).

Şirketin pamuk rezervi konusundaki görevi ise ürün çeşidi itibarıyla ülkemizde örneği olmayan bir uygulamadır. Çin'in tahılda olduğu gibi pamukta da depolama ve yönetim konusunda bir Devlet işletmesini görevlendirmesi, sadece gıda güvenliğini değil tekstil gibi önemli bir ihracat kaleminin hammadde üretiminin teminindeki güvenliğe de ne derece önem verdiğini göstermektedir. Zira Çin'in diğer sektörlerde olduğu gibi tekstilde de ucuz işgücünün sağlamış olduğu uluslararası rekabet avantajından faydalanabilmeye devam edilebilmesi için hammaddesini de ucuz elde ediyor olması gerekmektedir. Bu itibarla Şirket, pamuktaki depolama ve yönetim sistemiyle tekstilin bu temel hammaddesinin ucuz maliyetli bir şekilde temininin devamı için sürdürülebilir bir yurt içi pamuk üretiminin sağlanmasında temel aktör vazifesi görmektedir. TMO'ya hububat dışında zaman zaman başta fındık olmak üzere bazı ürünlerde alım satım yapma görevi verilmesi, Çin'deki pamuk rezerv yönetimine benzer gibi görünse de bu görevler sistematik olmayıp çiftçi refahını dikkate alarak dönemsel olarak karar verilen politikalardan oluşmaktadır.

SINOGRain'ın 2011 yılındaki işletme gelir ve kârındaki yükseklik dikkat çekmektedir. Zira söz konusu yılda, işletme geliri 179 milyar Yuan, söz konusu yıl toplam kârı da 3,9 milyar Yuan'dır (National Audit Office of the People's Republic of China, 2013).

Belirlenmiş tahıl satın alma periyotları süresince SINOGRain ve çiftçilerden Acenta Satın Alma Anlaşmasıyla belirlenmiş fiyatlardan belirli kalitedeki tahılları satın almak için SINOGRain'ın acentası olarak Devlet Tahıl İdaresinin bölgesel tahıl yetkili birimleri satın alma işlemi gerçekleştirmektedirler (China Agri-Industries Holdings Limited, 2018, s. 133).

Tebliğler ve Acenta Satın Alma Anlaşmalarına göre söz konusu satın alma ve buna ilişkin ödemeler şu şekilde olmaktadır:

- Satın alınan tahıllar ulusal rezerv olarak kabul edilmekte ve Emanetçi İştiraklerin depolarında stoklanmakta, SINOGRain'ın Emanetçi İştiraklere muhafaza ücretiyle birlikte ödeme yükümlülüğü bulunmakta,
- Tahıl satın almaları Çin Tarım Kalkınma Bankası⁷⁹ (Agricultural Development Bank of China - ADBC) tarafından finanse edilmekte,

⁷⁹ Emanetçi İştiraklere vermiş olduğu banka kredileriyle Çin hükümetinin tarımsal politikalarının uygulanmasına katılmaktadır.

- SINOGRain'e verilmiş olan hükümet sübvansiyonlarıyla ilişkili alımlar dolayısıyla Emanetçi İştiraklerin katlanmış olduğu banka kredilerinden kaynaklı faiz masrafları tamamen SINOGRain tarafından geri ödenmekte,
- Banka kredilerinin anaparası, tahıllar SINOGRain tarafından satıldığında SINOGRain'den aktrarılan kazanç makbuzları üzerine ADBC'ye tekrar ödenmektedir (China Agri-Industries Holdings Limited, 2018, s. 133).

Çin Ulusal Tarım Geliştirme Grup Şirketi (China National Agricultural Development Group Corporation - CNADC):

Çin Ulusal Balıkçılık Şirketi ve Çin Hayvancılık Şirketinin yeniden yapılandırılmaları ve birleştirmeleriyle 2004 yılında kurulmuş olan CNADC, SASAC'ın doğrudan yönetimi altındaki kapsamlı tek merkezi tarım işletmesidir (CNADC, 2019). Şirket, ulusal salgın hayvan hastalıkları konusunda uzmanlaşmış olup Çin'in tarımsal ihtiyaçlarının karşılanmasında ikamesi olmayan bir işletmedir (CNADC, 2019). CNADC, 17 tane tamamen kendisine ait ya da pay sahipliğinin bulunduğu iştirake ve 3 tane borsaya kote olan işletmeye sahiptir (CNADC, 2019). Şirket Çin'in tüm eyaletlerinde, özerk bölgelerinde ve belediyelerinde iş yapabilmektedir (CNADC, 2019).

CNADC tamamen bir Devlet işletmesi olarak tarımsal ve balıkçılık kaynaklarının suiistimal edilmesinin önlenmesini ve uluslararası işbirliğini hedeflemektedir (CNADC, 2019). Şirketin yerel olarak tarım, kırsal kesim ve çiftçilerin korunmasına hizmet etme ve tarımsal sanayileşmenin gelişimini teşvik etme amaçları bulunmaktadır (CNADC, 2019).

CNADC'nin kuruluşunu izleyen yıllarda Şirketin ana faaliyet alanları olarak şunlar ön plana çıkmıştır: Pelajik balıkçılık ve tarımsal kaynakların suiistimali üzerine odaklanarak stratejik kaynakları geliştirme; araştırma ve geliştirme, biyolojik aşı imalatı ve dağıtımı, veteriner ilaçları ve yem katkı maddeleri; modern tohum, tarımsal sigorta ve uluslararası tarımsal ticaret (CNADC, 2019). Bunlarla birlikte Şirket, mazot üretimi ve liman yapımı gibi ana faaliyet alanlarının tamamlayıcı hizmetlerini de geliştirmektedir (CNADC, 2019).

CNADC, Çin Komünist Partisinin⁸⁰ Merkez Komitesi tarafından yapılan planlara ve Devlet Konseyinin kamu teşebbüsleriyle ilgili reformlarına bağlı olup SASAC'ın 20'inci 5 yıllık Planın uygulanmasına ilişkin taahhütte yer alan rehber ilkelerini takip etmektedir (CNADC, 2019).

Şirketin 2010 yılı işletme geliri 11 milyar Yuan, toplam kârı 522 milyon Yuan'dır (National Audit Office of the People's Republic of China, 2012).

Çin Ormancılık Grup Şirketi (China Forestry Group Corporation - CFGC):

Kapsamlı bir ormancılık işletmesi olarak 9 asli işletme tarafından 1996 yılında Devlet Orman İdaresinin altında kurulan ve 2001 yılında faaliyete geçen CFGC, SASAC tarafından denetlenen orman endüstrisi alanındaki tek şirkettir (CFGC, 2019a). Grup şirketindeki işletmelerin tamamı 1970'lerin sonu ile 1990'lı yıllarda kurulmuştur (CFGC, 2019a). Şirket Çin'de sermayesinin tamamı kendisine ait 6 işletme olmak üzere Çin dışındaki ülkelerde üretim ya da satışı yeri şeklinde faaliyet gösterenlerle birlikte 70'ten fazla iştirake sahiptir (CFGC, 2019a).

Şirket temel olarak hızlı üretim sağlanan ve yerel olarak yüksek getirili bitki yetiştiriciliği, uluslararası olarak orman kaynaklarının korunması ve yönetimi, bambu ve ağaç ürünlerinin üretimi, işleme, ihracat ve ithalatı, orman ürünleri ve orman ağacı fidesi faaliyetlerinde bulunmaktadır (CFGC, 2019a). Faaliyetler; bitki yetiştiriciliği, ormanların geliştirilmesi ve kaynaklarının kullanılması, ürünlerin ülke içi ve dışındaki ticareti, dağıtımı ve diğer gerekli bağlantıları kapsamaktadır (CFGC, 2019a). Ayrıca Şirket, orman turizmi hizmetinin yanı sıra akaryakıt ve orman yangınına karşı müdahale araçlarıyla birlikte geniş kamu orman bölgeleri için diğer destekleyici hizmetleri de sağlamaktadır (CFGC, 2019a).

CFGC bir yandan devletin ormancılık endüstri politikasını takip ederek endüstrideki işletmelerin gelişimine yardımcı olurken diğer yandan aktif bir şekilde rekabete katılmaktadır (CFGC, 2019a). Şirket; ulusal ekoloji, ağaç ve türlerinin emniyet ve güvenliğini sürdürme ile ormancılığın sürdürülebilir gelişimi ve kaynak geliştirme konusunda uluslararası işbirliğinde örnek ve lider rol oynamaktadır (CFGC, 2019a). Çin'de ormanlık alanların azlığı, Şirketin diğer ülkelerde ormanlık

⁸⁰ Çin'in siyasi yapısı tek parti yönetimine dayanmaktadır. Çin Komünist Partisi ülkenin tek siyasi hâkimi olması dolayısıyla devletle bütünleşmiş olup devlet politikası Parti vasıtasıyla uygulanmaktadır. Partinin Genel Sekreteri aynı zamanda Devlet Başkanıdır.

alanlardan üretim gerçekleştiren tesisler kurup işletmesine neden olmuştur. Şirket ülke dışındaki bu üretimlerle Çin'e kereste ve diğer orman ürünleri ihracatını da gerçekleştirmektedir.

CFGC'nin toplam varlığı 2013 yılında 1 trilyon Yuan iken aynı yıl geliri 3 trilyon Yuan gerçekleşmiştir (CFGC, 2019b). Şirket daha önceki yıllarda da benzer bir tabloya sahiptir. 2012 yılında 651 milyar Yuan toplam varlıkla birlikte 2 trilyon Yuan gelir elde eden Şirket 2011 yılında ise 536 milyar Yuan toplam varlıkla 1,9 trilyon Yuan gelir elde etmiştir (CFGC, 2019b). Bu veriler, Şirketin varlıklarının çok üstünde bir gelir elde ederek ne kadar büyük bir satış hacmine sahip olduğunu göstermektedir. Şirket bu yüksek gelir tutarlarıyla birlikte ciddi bir net gelire de sahiptir. Örneğin Şirket; 2010 yılının ilk çeyreğinde 1,2 milyon ABD \$, 2011 yılının ilk çeyreğinde ise 2,1 milyon ABD \$ net gelir elde etmiştir (Lesprom, 2011).

Çin Ulusal Tahıl, Yağ ve Gıda Maddeleri Şirketi (China National Cereals, Oils & Foodstuffs Corporation - COFCO):

1949 yılında kurulan COFCO temel faaliyet konusu olan pirinç, buğday, mısır, yağ ve yağlı tohum, şeker, pamuk, kırmızı et ürünleri, süt ürünleri, şarap, çay vb. ürünlerle Çin'in en büyük gıda işleme şirketidir (COFCO, 2019a). Bu temel faaliyet alanlarının yanı sıra Şirket finansal hizmetlerden gayrimenkule kadar geniş bir iş alanına sahiptir (COFCO, 2019a). COFCO, tarım ürünleri konusundaki ulusal öncülüğüyle birlikte uluslararası tarımsal bir işletme olma yolunda da gelişim göstermektedir (COFCO, 2019a).

Çin'deki 952 şehir ile 10 binden fazla ilçe ve köyde bulunan 2,3 milyon satış noktasıyla COFCO oldukça geniş bir satış ağına sahiptir (COFCO, 2019a). Şirket, Çin'in tahıl ve yağ piyasasındaki istikrarın sürdürülmesinde önemli destekleyici bir rol oynamaktadır (COFCO, 2019a).

COFCO, tahıl ve yağ üretim alanlarında küresel bir kapsama sahip olup çok yönlü küresel üretim ve tedarik platformu ile ticaret ağına sahip yapısıyla işletme gelirlerinin yüzde 50'sinden fazlasını yurt dışı işlerinden kazanmaktadır (COFCO, 2019a). Erişim imkânları sayesinde COFCO istikrarlı bir arz politikası sürdürebilmekte ve böylece gıda güvenliğini temin eden bir kuruluş olabilmektedir (COFCO, 2019a). COFCO aynı zamanda kendi ortaklıkları aracılığıyla tarımsal gelişmeler doğrultusunda kendi ihtiyaçları için uyarlanmış sigorta, risk yönetimi danışmanlığı, bankacılık, fon ve diğer finansal hizmetlerden oluşan bir finansal servis ağı geliştirmiştir (COFCO, 2019a).

COFCO yüksek kârlılıkla faaliyetlerini sürdüren bir KİT'tir. COFCO 2016 yılında 6,15 milyar Yuan (896 milyon ABD \$) kâr elde etmiştir (Patton, 2017). 2017 yılının ilk altı aylık döneminde de Şirket 5,51 milyar Yuan (803 milyon ABD \$) kâr elde etmiştir (COFCO, 2017). Yüksek kârlılığının yanı sıra Şirket, Amerikan Fortune Dergisinin 2019 yılına ilişkin "Global 500" listesinde 134'üncü sırada yer alarak küresel tarımsal şirketler arasında en üst sıralamaya sahip olmuştur (COFCO, 2019b).

2.2. POLONYA UYGULAMASI

Polonya'nın ülke örneği olarak tercih edilmesinin bir nedeni, AB üyesi ülkesi olmasıdır. Zira Polonya'nın Türkiye'nin üyelik sürecinin devam ettiği AB müktesebatına tâbi olması, mukayese açısından önem arz etmektedir. Polonya'da ekonominin çeşitli sektörlerinde kamu pay sahipliğinin kısmen daha yoğun olması ve bunun yanı sıra iklim ve coğrafi koşullar açısından görece Türkiye'ye yakın bir konumda yer alması, söz konusu tercihi etkileyen diğer unsurlar olmuştur.

Polonya'nın ülke uygulamaları arasına alınmasında, ayrıca şu husus da etkili olmuştur: Polonya bir yandan ciddi bir kamu teşebbüsü sayısına sahip iken diğer yandan özelleştirmeler sonrası mevcut durumda hiçbir tarım KİT'i kalmamıştır. Yüksek sayıda kamu teşebbüsüne sahip bir ülkenin tarımsal KİT'lerden vazgeçmesi dikkat çekmektedir. Nitekim 2008-2011 dönemi ve sonrasında yapılan özelleştirmeler neticesinde dahi mevcut durumda Polonya'da 126 kamu teşebbüsü bulunmaktadır (OECD, 2017b, s. 13).

Tüm bunlarla birlikte Polonya'nın nispeten düşük ekonomik gelişmişlik ve tarımsal verimlilik göstergeleri de tercih edilmesinde etken olmuştur. Nitekim Polonya'nın 2012-2016 dönemine ilişkin ortalama büyüme oranı yüzde 2,6'dır (OECD, 2018c, s. 8). Böylece yüksek büyüme oranları ve gelişmiş tarım KİT'lerine sahip Çin ile birlikte KİT varlığına rağmen tarım KİT'i bulunmayan ve daha düşük büyüme oranlarına sahip Polonya'nın yer almasının, ülke örneklemini zenginleştirebileceği düşünülmüştür.

2.2.1. Polonya'da Tarımsal Yapı ve Politika

Polonya için kırsal bölgeler oldukça önemlidir. Nüfusun yüzde 35'ine ev sahipliği yapan kırsal bölgeler; toplam GSYH'nin yaklaşık yüzde 25'ini ve tarım, ormancılık ve balıkçılık

endüstrilerindeki toplam brüt katma değerin yarısından fazlasını karşılamaktadır (OECD, 2018d, s. 19). 2000-2014 döneminde Polonya kırsal kesme ait kişi başı GSYH'deki yüzde 61'lik artışla bu alanda OECD ülkeleri arasında ilk sırada yer alarak diğer ülkeleri yakalama sürecinde gelişme göstermekte ancak kırsal kesim söz konusu göstergede halen ulusal standartlara yaklaşmış durumda bulunmamaktadır (OECD, 2018d, s. 19).

Hem nüfus⁸¹ hem de yüzölçümüyle⁸² 28 AB ülkesi arasında 6. Sırada yer alan Polonya'nın AB geneliyle karşılaştırıldığında, tarımın hem toplam katma değer hem de istihdam içindeki payı AB ortalamalarının çok üzerindedir. Tarım, ormancılık ve balıkçılıktan oluşan birincil sektörün Polonya'da üretilen katma değer içerisindeki payı yüzde 2,5 iken AB ortalaması yüzde 1,5'tir (Avrupa Komisyonu, 2017, s. 6). Tarımsal istihdamın toplam istihdam içerisindeki payı Polonya'da yüzde 10,5 iken AB ortalamasında bu oran yüzde 4,4'tür (Avrupa Komisyonu, 2017, s. 6). Tarımsal istihdam sayısında Polonya AB ülkeleri arasında ilk sırada, tarım çiftlikleri sıralamasında ise Romanya'dan sonra ikinci sıradadır (Gorlach vd., 2018, s. 28). Tüm bu göstergeler, Polonya ekonomisi için tarımın ne kadar ciddi bir ağırlığa ve öneme sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu göstergelere karşın Polonya'nın tarımda tamamıyla modern sisteme geçiş ihtiyacı bulunmaktadır; zira tarım sektöründe emek verimliliği düşük ve yoksulluk oranları yüksektir (OECD, 2018d, s. 15). Önemli ölçüde bölgesel farklılıklarla birlikte genel olarak tarımda gizli işsizlik ve düşük verimlilik söz konusudur (OECD, 2018d, s. 22). Toplam istihdam içinde payı yüzde 10,5 olan tarım sektörünün katma değer içindeki payının yüzde 2,5 olması, sektördeki düşük verimliliğin bir göstergesidir. Polonya'nın özellikle AB üyesi olmasıyla birlikte kırsal kesimin gelir seviyesinde önemli bir artış olmakla birlikte genel hayat standardı genel olarak kentsel kesimin altında kalmaya devam etmektedir (OECD, 2018d, s. 19). 2016 yılı verilerine göre yaklaşık 4 çiftçiden 1'i görece yoksulluk, çiftçilerin yüzde 11'i ise aşırı yoksulluk seviyesindedir (OECD, 2018d, s. 15). Bu veriler, Polonya'nın tarımsal sektörünün ülkemizle yakın benzerliğini ortaya koymaktadır. Zira Türkiye'de tarımın istihdam içerisindeki payı yüzde 18 iken GSYH'deki payı yüzde 4, kırsal kesimin görece yoksulluk oranı ise yüzde 34'tür⁸³ (TÜİK, 2020a).

⁸¹ 38,5 milyon (Gorlach vd., 2018, s. 28).

⁸² 312.700 km² (Gorlach vd., 2018, s. 28).

⁸³ 2009 yılı itibarıyla.

Tarımsal modernizasyonda geçen yıllardaki önemli gelişmelere rağmen tarım sektöründe büyük bir kullanılmayan üretim potansiyeli bulunmaktadır (OECD, 2018d, s. 19). Polonya tarım sektörünün en karakteristik sorunu olarak küçük çiftlikler gösterilmektedir. Son yıllarda arazi toplulaştırma faaliyetleriyle 2002 yılındaki 5,8 hektar olan ortalama çiftlik arazisi büyüklüğü, 2014 yılında 10,3 hektara ulaşsa da halen toplam tarım arazilerinin yüzde 51'i, 5 hektardan daha küçük çiftlikler şeklinde işletilmektedir (Gorlach vd., 2018, s. 29). Tarımsal yapıdaki bu olumsuzluğa rağmen Polonya ekin ürünleri, bahçe sebzeleri ve hayvansal ürünlerde hem Avrupa hem de dünya genelinde önemli bir role sahiptir (Gorlach vd., 2018, s. 30). Polonya'nın bu önemli rolünün temel kaynağı ise tarımsal emek gücü zenginliğidir (Gorlach vd., 2018, s. 30).

Tüm bunların yanı sıra Polonya'nın farklı kırsal bölgelerinde tarımsal yapı ve sosyoekonomik koşullar da ciddi farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıkların temel nedeni, Polonya'nın gelişimindeki tarihsel mirastır (OECD, 2018d, s. 20). Örneğin; 1945'te Polonya'ya katılan kuzey ve batı bölgelerindeki tarımsal yapı, görece yüksek emek verimliliğine sahip geniş ticari çiftlikler şeklinde nitelendirilmektedir (OECD, 2018d, s. 20). Eski Rusya bölgesi olan merkez ve doğu kısımlar, aile çiftlikleri tarafından yön verilen güçlü tarımsal ekonomiye sahiptir (OECD, 2018d, s. 20). Eski Avusturya-Macaristan bölgesi olan güney Polonya ise yüksek nüfus yoğunluğu ve çoğunluğu 3 hektarın altındaki küçük çiftliklerle dikkat çekmektedir (OECD, 2018d, s. 20). Sonuç olarak Polonya'nın kırsal bölgeleri arasındaki bu farklılıklar, kalkınma konusunda bölgesel yaklaşımların ön plana çıkmasına neden olmuştur (OECD, 2018d, s. 20).

AB üyesi olmasıyla birlikte Polonya, AB'nin temel tarım politika çerçevesini oluşturan OTP'ye tabi olmuştur. Bununla birlikte AB üyesi her ülke belirli hedef sektörlere ya da amaçlara yönelik olmak üzere, Ortak Pazarla rekabete aykırı olmayacak ve AB'nin devlet yardım kurallarıyla uyumlu bir şekilde, milli bütçelerinden finanse edilen tedbirleri uygulayabilmektedir (OECD, 2019b, s. 224).

OTP'yle AB genelindeki 22 milyon çiftçi ve tarım işçisine yeterli hayat standardı ve 500 milyon vatandaşa istikrarlı, çeşitli ve güvenli gıda arzını sağlamak amaçlanmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2017, s. 1). 28 AB ülkelerinin tamamı için ortak bir politika olan OTP, çiftçi gelirlerinin istikrarını amaçlayan doğrudan ödemeler yoluyla ve ulusal ya da bölgesel kırsal kalkınma programlarıyla ülkelere özgü ihtiyaçlara yönelik projeleri finanse ederek AB tarımının sürdürülebilirliğini ve rekabetçi yapısını güçlendirmeyi hedeflemektedir (Avrupa Komisyonu, 2017, s. 1). OTP ayrıca fiyat oynaklığının etkisine odaklanan araçları ve diğer piyasa zorlukları

ile nitelik logoları ve çiftçi desteklerini tamamlayan AB tarım ürünleri promosyonu gibi ilave unsurları içeren bir dizi piyasa tedbirlerini de sağlamaktadır (Avrupa Komisyonu, 2017, s. 1).

7 yıllık dönemler halinde uygulanan ve iki ayaktan oluşan OTP'nin birinci ayağındaki tedbirler Avrupa Tarım Garanti Fonu tarafından, ikinci ayağı altındaki kırsal kalkınma programına dayalı tedbirler ise Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarım Fonu ve AB üye devletleri tarafından ortak finanse edilmektedir (OECD, 2019b, s. 224). İlk ayak çoğunlukla üretim gerektirmeyen, hektar başına ödemeleri içeren doğrudan ödemelerin yanı sıra ortak pazar organizasyonu altındaki piyasa tedbirlerini tanımlamakta ve fonlamaktadır (OECD, 2019b, s. 224). Bu amaçla doğrudan ödemeye hak kazananlar değerlendirilmekte ve tüm dönem boyunca fonlar, negatif liste olarak bilinen iş ve faaliyetlerin çıkarılmasıyla aktif çiftçi olarak kabul edilenlere tahsis edilmektedir (OECD, 2019b, s. 224).

OTP'nin hâlihazırdaki 2014-2020 dönemi için belirlenen 408,3 milyar Euro tutarındaki bütçesinin 308,7 milyar Euro'luk kısmı doğrudan ödemeler ve piyasa tedbirleri, 99,6 milyar Euro'luk kısmı ise kırsal kalkınmaya yönelik harcamalar için öngörülmüştür (Avrupa Komisyonu, 2017, s. 1). Bu bütçeden Polonya'ya doğrudan ödemeler için 23,4 milyar Euro, kırsal kalkınmayla birlikte toplamda da 32 milyar Euro aktarılması öngörülmüştür (Avrupa Komisyonu, 2017, s. 2). OTP fonlarının istihdam ve büyüme, sürdürülebilirlik, modernizasyon, inovasyon ve kalite gibi belirli anahtar politika önceliklerinin Avrupa seviyesine getirilmesi için kullanılması gerekmekte ancak kendine özgü belirli ihtiyaçları için hem doğrudan ödemeler hem de kırsal kalkınma programlarının adaptasyonu için Polonya'ya esneklik verilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2017, s. 2).

Polonya'nın AB'ye üye olmasıyla birlikte geniş Avrupa pazarı ile tarımsal ve kırsal kalkınma için Avrupa fonlarına erişmesiyle tarımsal ihracatında ciddi artışlar görülmüştür. Zira 2017 yılında 27 milyar Euro'dan daha fazla tarımsal ürün ihracatı yapan Polonya'nın AB'ye üye oluşundan itibaren özellikle kırmızı et, tahıl, tütün ve süt başta olmak üzere tarımsal ihracatı sürekli artmıştır (Wetzels, 2019). Tarımsal ihracat artışı, toplam 29 milyar Euro'yu aşan değeriyle 2018 yılında da sürmüştür (The First News, 2019).

OTP'nin Polonya için önemi bizzat Polonya Başbakanı Mateusz MORAWIECKI tarafından da ifade edilmiştir. 2019 yılında Polonya'nın Jasionka kentinde düzenlenen Avrupa Tarım Forumunda MORAWIECKI, hava şartlarına bağımlı yapısı dolayısıyla özellikle tarım sektörünün

istikrarlı bir mekanizmaya ihtiyacı olduğunu ve bu kapsamda OTP'nin önemini vurgulayarak çerçevesinin daha da genişleyerek sürdürülmesi gerektiğini ifade etmiştir (The First News, 2019). Aynı Forumda Avrupa Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Delegatesi Phil HOGAN da tarımsal fonların daha esnek olabilmesi için yeni kanun önerileri olduğunu ve bu önerilerin kabul edilmesi halinde AB üyesi ülkelerin yerel ihtiyaçlarının adaptasyonu için daha kolay fon temin edebileceklerini belirtmiştir (The First News, 2019).

Polonya'da devletin temel tarımsal desteği, doğrudan ödemeler ve tarım araçları sübvansiyonlarından oluşmaktadır. Doğrudan ödemeler, ürünün ekim arazi büyüklüğüne göre yapılmaktadır. Ancak tek bir doğrudan ödeme türü yoktur. Doğrudan ödemeler; tek alan ödemesi, yeşillendirme ödemesi, genç çiftçiler için ödeme, ilave ödemeler, protein mahsulleri ödemesi ile şekerpancarı, domates vb. ürünler için yapılan ödemelerden oluşmaktadır (Gorlach vd., 2018, s. 68, 69). Hayvancılık alanında da sığır, inek, koyun ve keçi şeklinde hayvan başına doğrudan ödemeler yapılmaktadır (Gorlach vd., 2018, s. 68). Doğrudan ödemeler ve tarım araçları sübvansiyon ödemelerinin yanı sıra OTP, çiftçilerin 2014-2020 dönemi Kırsal Kalkınma Programındaki diğer destek araçlarından faydalanmasına da imkân sağlamaktadır (Gorlach vd., 2018, s. 69). Bu destekler; tarımsal çiftlikleri geliştirmeye yönelik destek araçları, girişimciliği geliştirici faaliyetler, arazi geliştirmeyi destekleyici faaliyetler, inovasyon ve bilgi transferine ilişkin faaliyetler, tarım ve gıda ürünleri kalite sistemlerine ilişkin faaliyetler, ekosistemi korumaya ve kırsal bölgelerdeki etkili doğal kaynak yönetimine yönelik faaliyetler şeklinde gruplandırılabilir (Gorlach vd., 2018, s. 69).

2.2.2. Polonya'da KİT Sistemi

Polonya'daki KİT sistemini daha iyi anlamak için öncelikle yakın geçmişteki piyasa düzenine ve kamu teşebbüslerine ilişkin bakış açısındaki değişimi açıklamak faydalı olacaktır.

Komünist dönemin sonunda Polonya ekonomisi, kumanda ve piyasa ekonomilerinin tutarsız bir karışımı ya da yarı piyasa mekanizması olarak işleyen bir ekonomi olarak tanımlanmıştır (Maican, 2021, s. 90). 1970'lerin sonunda, Batı sermaye ve teknoloji erişimine dayalı teknokratik reformların çökmesi sonrası, merkezi planlamanın kalkınma hedeflerinin karşılanmasındaki yetersizliği belirgin bir hale gelmiştir (Maican, 2021, s. 90). 1981 yılının başında kamu teşebbüslerinin yönetim ve finansman açısından özerkleşmeleriyle birlikte hükümetin bu kuruluşlar üzerinde, farklı kamu kuruluşları aracılığıyla sınırlı kontrol araçları dışında takdir yetkisi kalmamıştır (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 7). 1980'lerde kamu teşebbüsleri

dışındaki işletmelerle ilgili ayrımcı uygulamalar kaldırılmış, 1988 yılında İktisadi Faaliyet Kanunuyla “kanunla yasaklanmayan her şey serbesttir” olarak ifade edilen serbest piyasa prensibi resmi olarak tanınarak teşebbüs özgürlüğü ilan edilmiştir (Maican, 2021, s. 90). Merkez tarafından belirlenen düzenleyici fiyatların uygulama ölçeği gitgide azalırken son komünist hükümet 1989 yılında fiyatları kısmen serbestleştirmiştir (Maican, 2021, s. 90).

1989 yılında komünist partinin yerine kurulan yeni reformist hükümetin, ekonomik krizin üstesinden gelme ve ülkenin istikrarlı bir ekonomik gelişmesini sağlama şeklinde 2 asli görevi bulunmaktaydı (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 8). Reformların ana düşüncesi Washington Uzlaşması⁸⁴ ilkelerine dayanmakta ve amacı serbest piyasa ekonomisi oluşturmaktır (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 8). Ekonomik sistemdeki dönüşüm sürecinin temel sütunları; istikrar, ekonominin serbestleşmesi ve kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi olmuştur (Mazurkiewicz vd., 2009, s. 53). Yüksek enflasyon ve işsizlik, düşük milli gelir, döviz açığı ve yüksek dış borçların etkisiyle ciddi bunalımda olan Polonya ekonomisinin bu durumundan kurtulmasına yönelik dönüşümün ilk aşaması 1989-1991 dönemini kapsayan “şok terapi”den oluşmaktaydı ve bu dönemde çıkarılan 10 kanuni düzenlemeyle özel sahiplik, küresel ekonomiyle bütünleşme, merkez bankasının bağımsızlığı ve Zlotinin konvertibilitesi hedeflenmiştir (Belka, 2013, s. 9, 10). Bu dönemdeki geçiş programlarıyla regülasyonlar esnekleştirilmiş, fiyat serbestisi getirilmiş, pek çok kısıtlama kaldırılmış ve özel işletmelere yönelik giriş engelleri azaltılmıştır (Danson vd., 2008, s. 228). Aynı süreçte zarar eden kamu teşebbüslerine yönelik sübvansiyonlar kaldırılmıştır (Lehmann, 2012, s. 6). Bu dönemde Devlet ile kamu teşebbüsleri arasındaki finansal ilişki açık bir şekilde belirlenmiş; gelir vergisi ve temettü dışında kalan tüm kâr teşebbüslere bırakılmıştır (Berg, 1994, s. 168). Bu süreçte hükümet, yerel özel sermaye eksikliği ve yatırım ikliminin doğrudan yabancı sermaye yatırımının akışına uygun olması nedeniyle büyük ve önemli sayılan orta ölçekli işletmeler için stratejik yabancı yatırımcılar aramış ve böylece yabancı yatırım kaynaklı bir kalkınma yolu oluşmuştur (Berg, 1994, s. 176).

Bunlarla birlikte 1980’lerin sonundaki politik ve ekonomik büyük dönüşümden itibaren kamu teşebbüsleri parlamento seçiminin galibi siyasi partilerce savaş ganimeti olarak görülerek seçimler sonrası genellikle liyakat dikkate alınmaksızın büyük personel değişikliklerine maruz

⁸⁴ 1980’li yıllarda yaşanan Latin Amerika krizinin üzerine Latin Amerika ülkelerinin ve diğer gelişmekte olan ülkelerin bir daha kriz yaşamamaları ve istikrarlı bir şekilde kalkınmalarına ilişkin 2 farklı yaklaşımdan John Williamson’un ortaya koyduğu politika önerilerine verilen isimdir (Karakurt, 2011, s. 31). Bu yaklaşıma göre krizin 2 temel nedeni vardır: Birincisi korumacılık ve aşırı düzenlemeler, ikincisi ise büyük bir kamu sektörü olarak ifade edilen aşırı devlet müdahalesi ve ekonomik popülizmle birlikte bütçe açıklarını ortadan kaldırmaya dönük isteksizliktir (Karakurt, 2011, s. 32).

kalmışlardır (Gliniecki ve Korziuk, 2017, s. 99). Özellikle yönetim kurullarını içeren bu değişiklikler zamanla her seçimin galibi parti tarafından uygulanır hâle gelmiştir (Gliniecki ve Korziuk, 2017, s. 99). Böylece kamu teşebbüsleri ciddi bir şekilde siyasi etki altına girmişlerdir.

1990'lı yılların başında küçük ve orta ölçekli kamu teşebbüslerinin özelleştirme işlemleri gerçekleşmişken ilerleyen yıllardaki büyük ölçekli teşebbüslerin özelleştirmelerinde dalgalanmalar görülmüştür (Ozsvald, 2019, s. 169). Özellikle petrol, kömür madeni, enerji santrali, demiryolu, kimya ve büyük finansal kuruluşlar gibi stratejik öneme sahip kamu teşebbüslerinin özelleşmesi oldukça yavaş ilerlemiş ve zaman geçtikçe özelleşmelerine yönelik politik direnç artmıştır (Ozsvald, 2019, s. 169). Hatta stratejik önemi haiz bu teşebbüslerden bazılarının; yeniden yapılandırılmalarını kolaylaştırmak, maliyetlerini azaltmak ve özelleştirme öncesi değerlerini artırmak gibi gerekçelerle kısmen tekrar merkezileştirilmeleri söz konusu olmuştur (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 9). Nitekim günümüzde kömür madeni ve petrol endüstrisi hâlâ kümelenmiş durumda ve devlet kontrolü altında bulunmaktadır (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 9). Bunların yanı sıra devlet, teşebbüslerde var olan sahiplik fonksiyonunun dışında, daha önce tanımış olduğu işletme faaliyetlerinin serbestliğini sıkı yasal zorunluluklarla sınırlandırmak ve halen yürürlükte olan ruhsat verme koşullarının sayısını artırmak suretiyle ekonomiye olan müdahale yoğunluğunu artırmıştır (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 9). Bu devletçi eğilimlere rağmen 1990'lı yıllarda Polonya ekonomisi, daha önceleri özelleştirme dışı görülen banka ve enerji gibi sektörleri de içeren artan sayıda kamu teşebbüsünü kapsayan özelleştirme uygulamalarıyla birlikte genel olarak devletçi olmayan bir yapıya sahipti (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 9).

Yeni yüzyılda devletçi yapıya dönüş çabaları devam etmiştir; politik olarak önemli görülen kamu teşebbüslerine resmi ve gayri resmi destekler verilmiş ve imtiyazlar tanınmış, bunun karşılığında da kamu teşebbüsleri bütçe gelirlerinin kaynağı olarak daha aktif kullanılmaya başlanmıştır (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 9). 2008 yılındaki küresel finansal krizin etkisiyle yatırım kararlarında ve özelleştirmelerde ciddi bir düşüş görülmüştür (Bitkowska ve Leszczewska, 2010, s. 17). Devletçi yapıya yöneliş, özellikle teşebbüslerle ilgili olarak devletin ekonomideki rolüne ilişkin yaklaşımda tedrici bir değişikliğe neden olmuştur. Ekonomide daha güçlü bir oyuncu olarak durmaya başlayan devlet; özelleştirme uygulamalarını yavaşlatmış ve 2015 yılında tamamen durdurmuş, bunun da ötesinde özellikle enerji sektörü olmak üzere daha önce özelleşen şirketler üzerinde tekrar kontrol gücü kazanmaya başlamıştır (Ozsvald, 2019, s. 182). 2015 yılında iktidara gelen yeni hükümetin, daha önceki hükümet döneminde gerçekleştirilen özelleştirmelere ilişkin öne sürmüş olduğu rasyonel olmayan satış ve bazılarına ilişkin yolsuzluk iddiaları, bu

uygulamalarda kamu desteğini almasında etkin rol olmuştur (Ozsvald, 2019, s. 182). Bunun yanı sıra yeni hükümet yalnızca özelleştirme uygulamalarını eleştirmemiş ayrıca kamu teşebbüslerinin politikalarındaki aksaklıkları da vurgulayarak buna ilişkin düzenleyici ve kurumsal değişiklikler de sunmuştur (Ozsvald, 2019, s. 182). Ayrıca doğrudan yabancı yatırımların Polonya ekonomisine olumlu katkısı kabul edilmekle birlikte yabancı sermaye karşısında yerel sermaye dengesizliği vurgulanarak ekonominin yabancı sermayeye aşırı bağıllığını azaltmak için önlemler planlanmıştır (Ozsvald, 2019, s. 183). Bu doğrultuda özellikle medya, banka ve enerji gibi stratejik kabul edilen sektörlerde sermayenin millileştirmesine ilişkin uygulamalara başvurulmuştur (Ozsvald, 2019, s. 183, 184). Böylece kalkınma yolu, doğrudan yabancı sermaye yerine devlet kapitalizmi politikasına doğru bir değişim göstermiştir. Merkezi düzenleme ve devlet yatırımları, kalkınmanın temel aracı olarak kabul edilmiş ve özel mülkiyete (özellikle yabancılara) karşı daha üstün görülmüştür (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 10).

Polonya ekonomisinin resmi sahiplik yapısı, işletmelerin mülkiyetinin tamamı ya da çoğunluk paylarının sahipliği şeklinde ölçülen tahminlere göre, gelişmiş Batı Avrupa ülkeleriyle oldukça benzer görünmektedir. Finans dışı sektörlerde kamu teşebbüslerinin⁸⁵ payı yaklaşık yüzde 9 ile 11 arasında olup bu oranın içinde olmayan pek çok büyük işletme, çoğunluk hissesi özel sektörde olması dolayısıyla özel işletme olarak kabul edilmekte ancak devlet bu işletmeler üzerinde sahiplik dışı araçlarla kontrol gücünü kullanmaktadır (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 10). Kozarzewski ve Baltowski (2019, s. 10), devletin azınlık paya rağmen kontrol gücüne sahip olduğu bu işletmeleri, kamu kontrolündeki teşebbüsler olarak tanımlamaktadır. Uzun bir dönem boyunca gözlemlenen kamu kontrolündeki teşebbüslerin fonksiyonlarının, devletin çoğunluk payına sahip olduğu kamu teşebbüsleriyle şu örneklerde olduğu gibi yakın benzerlikler gösterdiği tespit edilmiştir: Yönetim kurulları temelde politik gerekçeli kişi kararları hâkimiyetinde bulunmakta, kalkınma stratejileri fiili olarak devlet tarafından belirlenmekte, dağıtılacak temettü her yıl devlet tarafından kararlaştırılmaktadır (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 10). Kamu kontrolündeki teşebbüslerin varlığının temel nedeni, literatürde özelleştirme isteksizliği olarak tanımlanan olgudur (Klikowska, 2021, s. 5). Nitekim bu yeni tipin doğuşu, hükümetin bir yandan özelleştirme gelirlerine ihtiyaç duyarken diğer yandan özel sektöre devredilen işletmelerdeki kontrolü kaybetmek istememesinin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Kamu kontrolündeki işletmelerle birlikte devletin işletme sektöründeki payı⁸⁶ yüzde 15 ile 16 civarına çıkmaktadır (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 11). Çoğunluk sermaye payına sahip olmaksızın kontrol

⁸⁵ Buradaki “kamu teşebbüsü” ifadesiyle devletin çoğunluk payına sahip olduğu işletmeler kastedilmektedir.

⁸⁶ Devletin çoğunluk payına sahip olduğu işletmeler ile azınlık paya rağmen kontrol gücünün olduğu işletmelerin toplamıdır.

gücünün devlete ait olduğu teşebbüslerin yanı sıra sermaye çoğunluğunun devlete ait olduğu teşebbüslerin de kamu kontrolündeki teşebbüsler olarak değerlendirilmesi mümkündür. Bu geniş anlamıyla kamu kontrolündeki teşebbüsler, Polonya'nın en büyük işletmelerinin önemli bir bölümünü teşkil etmektedir. Zira Polonya'nın işletme gelirleri açısından en büyük 50 işletmesine ait gelirlerin yüzde 53,5'lik kısmı, söz konusu teşebbüs gelirlerinden oluşmaktadır (Klikowska, 2021, s 4).

Devlet çoğunluk paya sahip olmaksızın kamu kontrolündeki işletmelerdeki söz konusu kontrolünü sağlamak için 3 araç kullanmaktadır:

- Kanunlarla devletin sahipliğine verilen özel haklardır; önceleri altın hisse şeklinde yapılan uygulama, 2006 yılında Avrupa Komisyonu tarafından sermayenin serbest hareketine ilişkin sınırlamalar oluşturması nedeniyle yasaklanmış ve bunun üzerine 2015 yılında çıkarılan Kanunla Polonya hükümetine ekonomi için stratejik öneme sahip bazı şirketlerin⁸⁷ hisselerinin, kontrolü elde edecek yeni bir yatırımcıya devrini engelleme yetkisi tanınmıştır, böylece özel yatırımcılar arasındaki bazı geçişler engellenmiş ve nihayetinde birçok elektrik santrali ulusal kalmıştır,
- Devletin hâkim pay sahibi pozisyonunu kullanmasıdır; kurumsal pay sahipleri çok önemli bir role sahip olup yüzde 30-40 civarında pay sahipliği böyle bir kontrol tipini gerçekleştirmede yeterlidir,
- Devlet sahipliğine ilişkin yasal hükümlerdir; bu hükümler genellikle devlet dışı pay sahiplerinin oy haklarının sınırlanması gibi oylamaya ilişkin sınırlamalar getirmektedir (Maican, 2021, s. 91, 92).

Son dönemlerde kamu teşebbüslerine ilişkin ciddi bir sorun olarak bu teşebbüslerin siyasallaşmaları gösterilmektedir. Daha önceleri de var olmasına rağmen özellikle 2015 yılında yeni hükümetle birlikte siyasallaşmasının şiddetlenmesine dikkat çekilmektedir. Seçim sonrası pek çok büyük kamu teşebbüsünün denetim ve yönetim kurulu üyelerinin görevlerine son verildiği ve yerlerine daha önce partide görev almış, partiye sadık ve tanınmış kimselerin görevlendirildikleri haberleri sıkça yer almıştır (Ozsvald, 2019, s. 180). Politikacılar tarafından önerilen şahıslara iyi ücretli istihdam olanağı sağlanmasının yanı sıra bu uygulamayla kamu teşebbüslerinin politikacılar tarafından yaygın bir şekilde partiyi finanse etmek, propaganda ve seçimle ilgili etkinlikler için kullanılması eleştirilmektedir (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s.

⁸⁷ Söz konusu şirket hisselerinin tamamı özel şahıslara ait olsa dahi bu yetki geçerlidir.

14). Özellikle kamu teşebbüsü yönetim kurullarına yapılan politik atamalar kurumsal yönetim ilkeleriyle tezatlık oluşturmuş, genellikle işletmelerin faaliyet etkinliğini azaltarak söz konusu teşebbüslerin özelleşme öncesi değer kaybetmesine neden olmuştur (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 14). Ancak yeni hükümetin Hazine Bakanı bu atamaların, kamu teşebbüsü yöneticilerinin hükümetin yeni ekonomik programını sorgusuz bir şekilde destekçi olmaları ve şirket çıkarları yerine daha büyük olan ulusal çıkarlara hizmet etmeleri gerekliliğinden dolayı yapıldığını savunarak haklılığını iddia etmiştir (Ozsvald, 2019, s. 181).

2004 yılında AB üyesi olmasıyla birlikte bu tarihten itibaren Polonya, devlet yardım tebliği düzenlemeleri ve sıkı antitröst düzenlemelerine⁸⁸ uymak durumunda kalmıştır (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 15). Ancak bu husus, 2015 yılında iktidara gelen hükümetin pek çok uygulamasında, zorunlu satın almalarla ekonominin belirli bazı alanlarında özel şirketleri çıkartma hedefini engelleyememiştir (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 15). Bu uygulamalara; tedarik arzında kamu teşebbüslerine gayri resmi olarak öncelik tanınması (askeriye yapıları gibi), piyasada kamu teşebbüslerine hâkim pozisyon tanınması gibi örnekler verilebilir (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 15).

Ekonomik milliyetçilik akımı gelişme gösterdiğinde, 2015 yılına kadar geçiş dönemi yaşayan Polonya’da bu doğrultuda önemli devlet faaliyetleri gerçekleşmemiştir (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 16). Polonya’da genellikle sağ kanat olarak adlandırılan (aslında sol görüş eğilimine sahip olarak değerlendirilebilen) koalisyon yönetimleri ekonomik gerekçe yerine “ulusal ekonomik çıkarların korunması”, “aile mirasının satılması olarak görülen özelleştirmenin durdurulması” “banka sektörünün yerelleşmesi” ve “devlet sanayinin yeniden inşası” gibi daha çok politik söylemlerde bulunmuştur (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 16). Bu sloganlar kazanılan 2015’teki parlamento seçimlerinin ardından daha da güç kazanmış ve yeni hükümet bu doğrultuda özellikle bankacılık alanında dikkat çekici millileştirme gerçekleştirmiştir (Ozsvald, 2019, s. 184).

Söz konusu millileştirme hamleleri bir yana bırakılırsa Polonya ekonomisinin kumanda ekonomisinden piyasa ekonomisine geçişinde, menkul kıymetler borsası aracılığıyla yapılan özelleştirme yöntemi önemli bir rol üstlenmiştir (OECD, 2016b, s. 77). Kamu teşebbüslerinin hisse arzı; Polonya sermaye piyasasının gelişimi, Varşova’nın bölgesel finans merkezi olarak

⁸⁸ Devlet işletmelerine ayrıcalıklar tanıyan ekonomi politikalarını yürütmeyi çok daha zorlaştıran düzenlemelerdir.

rolünün güçlendirilmesi ve şirketlere finans kaynaklarını çekmek için bir araç olarak kullanılmıştır (OECD, 2016b, s. 77). Borsa kotasyonu, daha iyi kurumsal yönetim standartlarını uygulamak için şirketlere artan bir baskı unsuru oluştururken devlet ise bunu, özelleştirmelerde şeffaflığı ve yaklaşık piyasa değerlemelerini temin etmek suretiyle büyük şirketlerin özelleştirilmesi için en uygun yol olarak görmüştür (OECD, 2016b, s. 77, 78).

Son güncel listeye göre Polonya devletinin 417 şirkette pay sahipliği⁸⁹ bulunmaktadır (Klikowska, 2021, s 2). Bunların 18 tanesi Varşova Menkul Kıymetler Borsasına kayıtlı bir şekilde işlem görmektedir (OECD, 2016b, s. 78). 2018 yılının sonu itibarıyla Polonya hükümeti, Varşova Menkul Kıymetler Borsasında işlem gören en büyük 20 halka açık şirketin 12'sinde kontrol gücüne sahiptir; devletin payı bu şirketlerin 4'ünde yüzde 50'nin üzerinde, kalan 8'inde ise yüzde 25-50 arasındadır (Kozarzewski ve Baltowski, 2019, s. 13). Devletin; kimya, enerji, petrol ve gaz, maden ile finansal ve gayrimenkul sektörlerinde faaliyet gösteren borsaya kote söz konusu şirketlerdeki payı yüzde 28 ile yüzde 84 arasında değişim göstermektedir (OECD, 2016b, s. 78). Bu şirketlerden, hükümetin çeşitli politika kararlarında açıkça ifade edilen stratejik amaçlar ve ulusal ekonomi için stratejik öneme sahip olduğu düşünülen 8'inde, devletin minimum da olsa pay sahipliğini sürdürmesi gerekli görülmektedir (OECD, 2016b, s. 78). Bununla birlikte Polonya'da sermayesinin tamamı Devlete ait olan kamu teşebbüsü sayısı 30 olup bunların pek çoğu bakanlıkların yetkisi altındadır (Klikowska, 2021, s 2). Bu teşebbüslerin en büyüğü, 2.700 personele sahip olan kargo gemi işleticisi Polesteam'dır (Klikowska, 2021, s 2).

Bu verilerden de anlaşılabacağı üzere hükümet bir yandan özelleştirme programlarına devam ederken diğer yandan stratejik gördüğü bazı alanlarda çoğunluk ya da azınlık hisseleriyle teşebbüslerdeki pay sahipliğini devam ettirmektedir. Genel olarak kamu teşebbüsleri kendi kendilerini finanse etmekte ve kendi kârlarıyla büyümekte, çoğunlukla da devlete yıllık olarak temettü ödemektedir (Poland Guide, 2019, s. 155). Bu hususta, Polonya'nın AB'ye üye olmasından itibaren kamu teşebbüsleri lehine olabilecek devlet faaliyetlerinin dikkatle incelenmesinin etkili olduğu değerlendirilmektedir.

Polonya'da diğer şirketlerde olduğu gibi kamu teşebbüslerinin de iki temel organı yönetim ve denetim kurullarıdır. Kamu teşebbüsü denetim kurullarına, şirket ortaklık anlaşmasında belirlendiği kadar Devlet Hazinesinin sahip olduğu pay sahipliğini temsilen kamu dışındaki

⁸⁹Bu sayı ile Polonya'da serbest piyasa sistemi oluşturmaya dönük ekonomik dönüşümün başladığı 1990 yılında 8.453 olan kamu teşebbüsü sayısı karşılaştırıldığında, Polonya'nın ne kadar yoğun bir özelleştirme sürecinden geçtiği anlaşılmaktadır (Mazurkiewicz vd., 2009, s. 59).

uzmanlardan ya da Hazine çalışanlarından temsilci atanma hakkı bulunmaktadır (OECD, 2016b, s. 83). Ancak denetim kurul üyeliklerine atanabilmek için ekonomi, hukuk, yönetim veya kamu idaresinde en az 3 yıllık tecrübe ve yapılacak olan sınavı geçme şartı bulunmakta; bununla birlikte bakan ve bakan yardımcılar bu kurullara atanamamakta ve ayrıca denetim kurulu üyeleri şirket yönetiminde yer alamamaktadır (OECD, 2016b, s. 83).

Yönetim kurulu üyeleri ise denetim kurulu tarafından atanmakta ve görevden alınmakta olup ayrıca yönetim kurulu üyelerinde aranacak kriterler de yine denetim kurulu tarafından belirlenmektedir (Gliniecki ve Korziuk, 2017, s. 102). Ancak bu kriterler oldukça esnek ve belirsiz olup yönetim kurulu atamaları ciddi bir şekilde politik etki altında yapılmaktadır (Gliniecki ve Korziuk, 2017, s. 107). Bunların yanı sıra 2016 yılında Başbakan, kamu teşebbüsleri üzerindeki sahiplik hakkının Hazine Bakanlığından sektör bakanlıklarına devredileceğini, sahiplik denetiminin ise Başbakanlık makamının da olduğu doğrudan Başbakana bağlı özel bir kurul tarafından uygulanacağını bildirmiştir (Gliniecki ve Korziuk, 2017, s. 105). Bu yeni sahiplik yapısıyla birlikte kamu teşebbüslerinin yönetim kurulu üyelerinin atanmasından sorumlu olacak bir kamu teşebbüsleri konseyinin kurulması da öngörülmüştür (Gliniecki ve Korziuk, 2017, s. 105). Bununla birlikte yönetici ücretlerine ilişkin yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. 2016 yılında çıkarılan Kanuna göre kamu teşebbüslerindeki yönetici ücretleri, denetim kurulu tarafından belirlenen sabit ve değişken ücretten oluşmaktadır (Gliniecki ve Korziuk, 2017, s. 111). Değişken ücretler, sabit ücretin yüzde 50'sini (halka açık ve büyük şirketlerde yüzde 100) aşmamakta ve işletmenin bir önceki yıla ilişkin işletme hedeflerini gerçekleştirmedeki başarısına bağlı olmaktadır (Gliniecki ve Korziuk, 2017, s. 111). İşletme hedefleri ise net gelir, üretim oranındaki değişim, maliyetlerdeki düşüş, belirli ekonomik endeksler gibi unsurlardan oluşmakta ve denetim kurulu tarafından belirlenmektedir (Gliniecki ve Korziuk, 2017, s. 111).

2.2.3. Polonya'da Tarımsal KİT'ler

Özelleştirmeler sonrası mevcut durumda Polonya'da tarımsal KİT bulunmamaktadır. Orta ve Doğu Avrupa'da özel kesimin tarım sektöründe en fazla ağırlığı olan ülkesi konumunda olan Polonya'da, komünist yönetim anlayışı zamanında dahi tarım, özel sektörün hâkim olduğu tek sektör olmuştur (Chloupkova, 2002, s. 3). Nitekim komünist dönem boyunca tarımsal istihdamın yüzde 80'ini ve üretimin yüzde 75'i özel sektörce karşılanmıştır (Chloupkova, 2002, s. 3). Bununla birlikte söz konusu dönemde çiftçilerin ürün bazında devlete satacakları mahsullerin neler olacağını belirleyen sözleşmeleri imzalama ve devlet tarafından belirlenen fiyatı kabul etme zorunlulukları bulunmaktaydı (Chloupkova, 2002, s. 3).

Bu bölümde hâlihazırda tarımsal KİT'lere sahip olan ülkelerin yanı sıra tarımsal KİT'lerden vazgeçen bir ülke olarak Polonya'ya yer vermekle çalışma konusunun tek bir doğrultudan değil, daha geniş bir perspektiften ele alınması amaçlanmıştır. Kaldı ki Polonya'nın tarımsal KİT'leri özelleşmiş olsa dahi başta enerji sektörü olmak üzere büyük KİT'leri bulunmaktadır. 2008-2011 dönemi ve sonrasında yapılan özelleştirmeler neticesinde dahi mevcut durumda Polonya'da 126 kamu teşebbüsü bulunmaktadır (OECD, 2017b, s. 13). Dolayısıyla Polonya dünyada yüksek sayıda kamu teşebbüsüne sahip ülkeler arasında yer almaya devam etmektedir. Bu husus ise diğer sektörlerde ciddi bir kamu teşebbüsü varlığına sahip olan bir ülkenin tarım sektöründe kamu teşebbüslerini terk etmesi anlamında, Polonya'nın farklı bir uygulama örneği olmasını sağlamaktadır. Üstelik daha önceki başlıklarda açıklandığı üzere Polonya ekonomisinde tarım sektörünün ciddi bir ağırlığı bulunmaktadır.

Aşağıda hem faaliyet konuları hem de özelleştirme sonrası performanslarına ilişkin tespit ve değerlendirmelerde bulunmak suretiyle son dönemlerde özelleşen tarımsal KİT'lerden birkaçına yer verilmektedir. Performans değerlendirmelerinde, Polonya'da 2008-2011 döneminde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının şirket performanslarına etkisi üzerine yapılan bir çalışmadaki⁹⁰ verilerden faydalanılmıştır. Zira 31 Mart 2008 yılında Hazine Bakanlığının kontrolünde, 350 tanesi tasfiye aşamasında ya da aktif olarak faaliyet göstermeyen olmak üzere toplam 1.237 kamu teşebbüsü varken yapılan özelleştirme planıyla 2008-2011 döneminde bu teşebbüslerin 582 tanesinin özelleştirilmesi tamamlanmıştır (Patena ve Blaszczyk, 2015, s. 31). Söz konusu çalışmada özelleşen 52 teşebbüsün özelleşme sonrası 3 yılın verileri incelenmiş ve hepsinde özelleşme öncesine göre etkililikte ve sermaye yatırımlarında artış tespit edilmiş ancak kârlılıkta hepsinde bir iyileşme görülmemiştir (Patena ve Blaszczyk, 2015, s. 32). Bununla birlikte özelleşen tarım KİT'lerine bu bölümde örnek olarak verilen 2 teşebbüste kârlılıkta da artış görülmüştür.

Kielce Tohum Merkezi (Centrala Nasienna Kielce):

1955'ten itibaren farklı yasal formlarda işletilen Şirket, 2001 yılında sermayesinin tamamı devlete ait KİT statüsüyle ticari bir şekilde işletilirken 2011 yılında özelleştirilmiştir (Patena ve

⁹⁰ "Post-privatisation Corporate Performance in Poland. Evidence from Companies Privatized in 2008-2011".

Blaszczyk, 2015, s. 25). Özelleştirmeye birlikte şirketin pay sahipleri; tüzel kişiler, işçiler ve çiftçiler olmuştur (Centrala Nasienna w Kielcach).

Şirketin ana faaliyet konusu, özelleştirmeden önce olduğu gibi tohum ve tarımsal türlerin üretim materyalinin toptan ve perakende satışı olmuştur (Patena ve Blaszczyk, 2015, s. 25). Şirketin diğer faaliyet konuları; mineral gübre, bitki koruma ürünleri, yaylı çalgılar, folyo, karbon, bahçe bitkileri aksesuarları, çimento ve kireç olarak sayılmıştır (Centrala Nasienna w Kielcach).

Şirketin özelleştirme öncesi olarak 2009 yılı ve sonrası olarak 2013 yılları dikkate alındığında, özelleştirme sonrasında mali performansında yükselme dikkat çekmektedir. Şirketin 2009 yılından 2013 yılına; varlıkları 5,5 milyon Polonya Zlotisi (PLN)'nden 12,2 milyon PLN'ye ve gelirleri 15,8 milyon PLN'den 39,8 milyon PLN'ye yükselmiş, 70 bin PLN zararı ise 20 bin PLN kâra dönüşmüştür (Patena ve Blaszczyk, 2015, s. 26). Bu süreçte geliri, istihdam seviyesi ve ücretleri artan Şirketin değeri yüzde 75 gibi önemli bir oranda yükselmiştir (Patena ve Blaszczyk, 2015, s. 26).

Małopolskie Bioteknik Merkezi (Małopolskie Centrum Biotechniki - MCB):

Polonya'nın 4 hayvan dölleme merkezinden birisi olan MCB, 50 yılı aşkın bir süredir faaliyet göstermekte olup Güney ve Doğu Polonya'daki bölgelerde sığır, domuz ve arı dölleme hizmeti sağlamaktadır (Patena ve Blaszczyk, 2012, s. 16). Şirket, 2000 yılında sermayesinin tamamı devlete ait bir KİT haline dönüşmüşken 2011 yılında özelleştirme programına alınmıştır (Patena ve Blaszczyk, 2015, s. 16).

Özelleştirme sürecinde özel hükümler konmak suretiyle satışın her türlü alıcıya açık olması engellenmiştir. Ancak belirli özelliğe sahip kişi ve kuruluşların alıcı olmalarına izin verilmiştir. Alıcı olabilecekler; işçiler, dölleme faaliyetiyle uğraşan şirketler ve daha önce MCB'yle en az 2 yıl iş birliği yapmış olan sığır ve domuz besiciliği yapan yerli çiftçi kooperatifleri şeklinde sınırlandırılmıştır (Patena ve Blaszczyk, 2015, s. 17). Ayrıca alıcıların satış sonrası 10 yıl boyunca hisselerini satamamalarına ilişkin hüküm konulmuştur (Patena ve Blaszczyk, 2015, s. 21). Tüm bu sınırlamalarda etken; şirketlerin yabancı rakiplerin eline geçebileceğine, faaliyet konusu hayvanlara ilişkin yabancı genlerin ortaya çıkabileceğine, yerli genlerin ve hatta yedikleri yiyeceklerin değişmesi nedeniyle Polonya'ya özgü kimliklerinin kaybolabileceğine yönelik artan eleştiriler olmuştur (Patena ve Blaszczyk, 2015, s. 21).

Özelleştirmeyle birlikte Şirket hisseleri; şirket çalışanları ve yetiştirici dernekleri tarafından alınmış, 2013 yılı sonunda en fazla hisse yüzde 63 ile Domuz Üreticileri Kooperatifine ait olmuştur (Patena ve Blaszczyk, 2015, s. 16).

Şirketin özelleştirme sonrasında genel olarak performans artışı sergilediği tespit edilmiştir. Şirketin 2009 yılından 2013 yılına; varlıkları 37,8 milyon PLN'den 38,9 milyon PLN'ye, net kârı 2,6 milyon PLN'den 3 milyon PLN'ye yükselirken gelirleri ise 24,7 milyon PLN'den 22,6 milyon PLN'ye düşmüştür (Patena ve Blaszczyk, 2015, s. 18). Şirketin gelirleri düşerken kârının artmış olması aslında Şirketteki ciddi bir maliyet düşüşüne işaret etmektedir. Bu tespit ise genel olarak kamu şirketleriyle ilgili “yüksek maliyetli olmaları” şeklinde yapılan eleştirileri teyit eder niteliktedir. Bununla birlikte söz konusu Şirketin özelleştirme sonrasındaki performans artışının çok ciddi tutar ve oranlarda olmadığı dikkat çekmektedir. Ancak bu hususta, özelleştirme sonrası değerlendirme için çok uygun olmayan bir yılın dikkate alınmış olmasının rolü yadsınamaz. Zira 2011 yılında başlamasına rağmen 2013 yılında özelleşmesi tamamlanan Şirketin, özelleştirme sonrası performans göstergesi olarak 2013 yılı dikkate alınmıştır.

2.3. KANADA UYGULAMASI

Tarımsal KİT'lere ilişkin ülke uygulamalarında Kanada'ya yer verilmesinin temel nedeni; diğer örneklerin kendi aralarında olduğu gibi Kanada'nın da hem Çin hem de Polonya'yla olan coğrafi ve refah seviyesindeki farklılıklarıdır. Çin ve Polonya gibi farklı kıta ülkelerinden sonra Amerika gibi daha farklı bir kıtadan gelişmiş bir ülke örneğine yer vermenin uygun olacağı düşünülmüştür. Bir yandan coğrafi ve iklim koşulları nedeniyle farklı bir tarımsal yapıya sahip olması diğer yandan da ciddi düzeydeki genel refah seviyesi, Kanada'nın tarımsal KİT'lere ilişkin farklı bir örnek olarak sunulmasında rol oynamıştır. Zira 2019 yılı itibarıyla kişi başı milli gelir sırasıyla nominal ve satın alma gücü paritesine göre olmak üzere; Çin'de 8.000 ABD \$ ve 16.000 ABD \$, Polonya'da 17.000 ABD \$ ve 33.000 ABD \$, Kanada'da ise 51.000 ABD \$ ve 49.000 ABD \$ civarındadır (Trading Economics, 2020). Bununla birlikte Kanada'nın kişi başı milli geliri, yalnızca Çin ve Polonya'dan büyük olmayıp dünya ortalamasının yüzde 407 büyüklüğü ile çok ciddi bir yüksekliğe sahiptir (Trading Economics, 2020).

2.3.1. Kanada'da Tarımsal Yapı ve Politika

Büyük toprak varlığına karşın görece düşük nüfusa sahip, zengin bir ülke olan Kanada açık bir ekonomiye sahiptir (OECD, 2019c, s. 160). Birincil tarım, GSYH'nin yüzde 1,5'ini oluşturmakla

birlikte bazı bölgelerde oldukça öneme sahiptir (OECD, 2019b, s. 155). Kanada toplam ihracatının yaklaşık yüzde 12'sini oluşturan tarımsal gıda ürünlerinde büyük, net bir ihracatçı konumundadır (OECD, 2019b, s. 155). Söz konusu ihracatın yarısından fazlası ABD'ye yapılmaktadır (OECD, 2019b, s. 155). Bu hususta yakın coğrafi konumun yanı sıra ABD ve Meksika'yla yapılan serbest ticaret anlaşmasının etkisi büyüktür. Zira Kasım 2018'de Kanada, Meksika ve ABD arasında Kuzey Amerika Serbest Ticaret Antlaşmasının (NAFTA-North American Free Trade Agreement) yerine Kanada, Birleşik Devletler, Meksika Anlaşması (CUSMA-Canada, United States, Mexico Agreement) olarak adlandırılan yeni ticaret antlaşması imzalanmıştır (OECD, 2019b, s. 164). NAFTA'da var olan tarımsal yükümlülükleri devam ettiren CUSMA, Kanada ve ABD arasında ilave olarak belirli ürünler için tarifeleri kaldırmaktadır (OECD, 2019b, s. 164). Anlaşma, Kanada'nın belirli süt ürünlerinin (peynir, krema, içmelik süt, tereyağı gibi) yanı sıra saf şeker ve şeker içerikli gıda ihracatı için ABD'nin tarife oranları kotası dâhilinde yeni pazar fırsatları sunmaktadır (OECD, 2019b, s. 164). Aynı şekilde ABD'den Kanada'ya süt, kümes hayvancılığı ve yumurta ihracı için Kanada'nın yeni tarife oranları kapsamında yeni pazar fırsatları oluşturmaktadır (OECD, 2019b, s. 164).

Kanada'nın tarımsal üretiminin en önemli kalemleri; kırmızı et (domuz ve sığır), tahıl, yağlı tohum ve süt olup bu ürünlerin pazar değeri, toplam tarımsal ürünlerin yüzde 80'ini oluşturmaktadır (Rajsic vd., 2012, s. 57). Ürün dağılımının Kanada genelinde yoğunluğu ise farklılaşmaktadır. Kanada'da mahsul üretimi, çiftlik büyüklüğü açısından ulusal ortalamadan 2 kat daha büyüklüğe sahip, yüksek verimli ve ihracata dönük büyük ölçekli üretim yapan çiftliklerin bulunduğu batı düzlüklerinde yoğunlaşmaktadır (OECD, 2019b, s. 155). Süt üretimi ise en fazla, görece daha küçük çiftliklerin ve daha çeşitli mahsullerin olduğu Doğu Kanada'da gerçekleşmektedir (OECD, 2019b, s. 155). Kırmızı et endüstrisi özellikle Batı Kanada'da yoğun olmak üzere ülke geneline yaygın vaziyettedir (Rajsic vd., 2012, s. 57).

Kanada'daki tarımsal ekonomiyi aşağıdaki veriler özetlemektedir:

- GSYH içerisinde tarımın payı yüzde 1,5,
- İstihdam içerisinde tarımın payı yüzde 1,9,
- Toplam ihracat içerisinde tarımsal gıda ihracatının payı yüzde 11,5,
- Toplam ithalat içerisinde tarımsal gıda ithalatının payı yüzde 8,1,
- Toplam tarımsal üretim içerisinde bitkisel mahsullerin payı yüzde 58, hayvancılığın payı yüzde 42'dir (OECD, 2019b, s. 155).

Bu verilerden anlaşılacağı üzere tarımın genel ekonomi içerisinde payı çok yüksek olmasa da ihracat içerisindeki ağırlığı kayda değer bir seviyededir. Bununla birlikte tarımın ithalat içerisindeki payının ihracat içerisindeki payından daha düşük olması nedeniyle tarım, Kanada için dış ticaret fazlası oluşturan bir sektör konumundadır. Ayrıca Polonya ve Türkiye’de tarımın istihdam içerisindeki yüksek payına karşın GSYH içerisinde düşük payları dikkate alındığında, Kanada’da tarımın istihdam içerisindeki payının GSYH içindeki payıyla uyumlu olması, bu ülkenin Türkiye ve Polonya’ya göre tarımdaki verimliliğin yüksekliğine ilişkin bir gösterge olarak değerlendirilebilir.

Kanada tarımı, iklim ve çevresel baskı açısından önemli bölgesel farklılıklara rağmen görece büyük toprak ve su kaynakları açısından avantajlı bir konuma sahiptir (Corkal ve Adkins, 2008, s. 1). Teknolojik ilerleme ile arazi toplulaştırması ve çiftlik ölçek artışları neticesinde meydana gelen tarımsal verimlilik artışı, kaynak kullanımı üzerinde önemli bir baskı oluşturmada üretim ve gelir artışını sağlamıştır (OECD, 2019c, s. 160). Bununla birlikte 2006-2015 dönemi için Kanada’da toplam faktör verimliliğindeki⁹¹ büyümenin ortalaması yüzde 0,9 ile dünya ortalamasının altında seyretmiştir (OECD, 2019b, s. 156). Yıllık yüzde 1,1 çıktı büyümesiyle bu alanda da dünya ortalamasının altında kalan Kanada’da üretimde özellikle emek olmak üzere birincil üretim faktörü kullanımında düşüşe rağmen daha fazla ara malı kullanılmıştır (OECD, 2019b, s. 156).

Kanada’nın tarımsal destek politikaları, yüksek gümrük tarifeleriyle korunan ve yerel piyasaya dönük tedarik yönetim sektörleri ile açık piyasa koşullarıyla işleyen, ihracata yönelik diğer emtia sektörleri arasında ayırım gözetmektedir (OECD, 2019b, s. 158). Tedarik yönetim sistemi; piyasa fiyat desteğini, yerel fiyatları üretim maliyetlerine göre ayarlama sistemiyle birleştirmek suretiyle tarifeler ve eyaletlerdeki üretim kotaları aracılığıyla süt, kümes hayvancılığı ve yumurta sektörlerine sağlamaktadır (OECD, 2019b, s. 158). Kanada bu sektörlerle desteğini, çift taraflı ticari müzakerelerdeki baskılara rağmen (özellikle CUSMA gibi) sürdürmeye devam etmektedir (Kooten, 2018, s. 33).

Kanada, 1980’lerin sonundan itibaren tarımsal destekleri önemli ölçüde azaltmıştır. Brüt çiftçi makbuzlarının içindeki pay olarak hesaplanan üretici desteği, 1986-1988 döneminde yüzde 36 iken 2000-2002 döneminde yüzde 18’e ve 2016-2018 döneminde ise yüzde 9’a kadar düşmüştür

⁹¹ Toplam faktör verimliliği, büyüme içerisindeki istihdam ve sermaye artışları dışındaki unsurların birleşik etkisi olarak tanımlanmaktadır.

(OECD, 2019b, s. 151). Bu süreç boyunca Kanada'nın söz konusu destek oranı OECD ortalamasının altında seyretmiş olup 1980'lerin sonunda orandaki düşüş, AB ve ABD'ye göre çok daha yüksek olmuştur (Kooten, 2018, s. 3). Toplam tarımsal desteğin GSYH'ye oranı da aynı dönemde düşmüş ve OECD ortalamalarının daha altında gerçekleşmiştir (OECD, 2019b, s. 153). Bununla birlikte potansiyel en fazla bozucu desteğin oranı (çıktı ve değişken girdi kullanımına dayalı), 2016-2018 döneminde yüzde 52 oranıyla OECD ortalamasının üzerinde gerçekleşmiştir (OECD, 2019b, s. 151).

Süt için piyasa fiyat desteği, potansiyel en fazla bozucu destek toplamı içerisinde en büyük payı oluşturmaktadır; 2016-2018 döneminde çiftçinin eline geçen fiyat, küresel piyasalarda gözlemlenenden yüzde 6 daha fazla gerçekleşmiştir (OECD, 2019b, s. 151). Tarıma ilişkin toplam destek hesabı içerisindeki genel hizmetler destek hesabının payı, 2016-2018 döneminde yüzde 28 oranına ulaşarak bu alanda 1986-1988 dönemini ikiye katlamıştır (OECD, 2019b, s. 151). Genel hizmetler destek hesabının içerisinde en büyük payı yüzde 40'luk oranlarla tarımsal inovasyon ve denetim sistemi desteklemeleri almaktadır (OECD, 2019b, s. 151). Pek çok ürünün ulusal fiyatları dünya fiyatlarıyla tamamen aynı seviyede olmakla birlikte süt, kümes hayvanları ve yumurta sektörleri; üretim ve ticaret bozucu etkisi olan piyasa fiyat desteği almaya ve uluslararası rekabetten korunmaya devam etmektedir (OECD, 2019b, s. 152). Son yıllarda özellikle süt sektöründe fiyat bozulması yüksek olmuştur (OECD, 2019b, s. 152).

Kanada'nın tarımsal politika çerçevesinin öncelikleri; risk yönetimi ve sektörün sürdürülebilir büyümesini, rekabet gücünü, pazarlama ve ticaretini, gıda güvenliğini, araştırma ve inovasyon kapasitesini artıracak yatırımlardır (OECD, 2019b, s. 158). Anayasaya bağlı olarak federal ve eyalet yönetimleri tarımsal sorumlulukları paylaşmaktadır (Kooten, 2018, s. 2). 2003 yılından itibaren federal, eyalet ve bölge yönetimleri ana program ve hizmetleri ortak 5 yıllık finansman anlaşmalarıyla şekillendirmektedir (OECD, 2019b, s. 158). Söz konusu anlaşmalar, eyalet ve bölge yönetimlerine bölgesel önceliklerine göre program tasarımları ve gerçekleştirmeleri konusunda esneklik vermektedir (OECD, 2019b, s. 158). Bununla birlikte eyalet ve bölge yönetimleri bu anlaşmalara ilave olarak kendi tarımsal programlarını geliştirebilmekte ve finanse edebilmektedir (Kooten, 2018, s. 2).

Kanada'daki söz konusu 5 yıllık finansman anlaşmalarından şu an, 2018-2023 dönemini kapsamak üzere 1 Nisan 2018 itibarıyla uygulamaya konmuş olan "Kanada Tarımsal Ortaklığı" yürürlüktedir (OECD, 2019b, s. 158). 2013-2018 dönemi için uygulanan "İleriye Doğru Büyüme

2'nin yerini alan Kanada Tarımsal Ortaklığı; maliyet paylaşımını kapsayan işletme risk yönetimi programlarını, federal devlet tarafından sağlanan stratejik girişimleri, eyalet ve bölgeler tarafından sunulan maliyet paylaşım programlarını devam ettirmektedir (OECD, 2019b, s. 158). Kanada Tarımsal Ortaklığı ile İleriye Doğru Büyüme 2'ye göre getirilen temel değişiklik ise işletme risk yönetimi programlarını sadeleştirmek, modernize etmek ve çiftçilerin bunlara ulaşımını kolaylaştırmaktır (Kooten, 2018, s. 15).

İşletme risk yönetimi programları, çiftçilere sert piyasa oynaklığı ve afet durumlarına ilişkin risk yönetiminde yardımcı olmaktadır (OECD, 2019b, s. 158). Devletin işletme risk yönetimi programları harcama tutarı yaklaşık 1,5 milyon CND \$ (Kanada Doları) (1,2 milyon ABD \$) olup bu tutar Ortaklık altında yapılan harcamaların yüzde 70'ini teşkil etmektedir (OECD, 2019b, s. 158).

Federal ve eyalet yönetimleri arasında maliyet paylaşımına konu; tarımsal istikrar, tarımsal yatırım, tarımsal sigorta, tarımsal ıslah ve tarımsal risk öncelikleri olmak üzere 5 adet işletme risk yönetimi programı bulunmaktadır (OECD, 2019b, s. 158). Tarımsal istikrar, önemli gelir düşüşü yaşanan yıllarda destek sağlayan tamamen çiftçiye özel bir programdır; tarımsal yatırım, tasarruf hesabında yıllık teminat oluşturmak suretiyle gelirdeki düşüşleri yumuşatmaya ya da riskleri hafifletmeye dönük yapılacak çiftlik yatırımlarına yardım etmek şeklinde üreticiler için uygun katkıyı sağlayan programdır; tarımsal sigorta, doğal tehlikelerden kaynaklı varlık kayıplarını ya da üretimin finansal etkisini azaltmaya dönük maliyet paylaşım sigortası sağlayan programdır; tarımsal ıslah, afet yardım sisteminin koordinasyonundan sorumlu programdır (OECD, 2019b, s. 158). Bu 4 program nakit akış seçeneğiyle birlikte farklı kayıplara karşı koruma sağlamaktadır (OECD, 2019b, s. 158). İlk defa İleriye Doğru Büyüme 2'de hayat geçirilen beşinci program olan tarımsal risk öncelikleri, özel sektörün katılımı ve desteğiyle birlikte riskleri araştırmak, yeni araç geliştirme ve uygulamak için sektörü desteklemektedir (OECD, 2019b, s. 158).

Kanada Tarımsal Ortaklığı ile İleriye Doğru Büyüme 2'de de yer alan tarımsal istikrar programında çiftçiler lehine olacak ciddi bir değişiklik yapılmıştır (Kooten, 2018, s. 15). Çiftçi faaliyet yılı ile vergi takvim yılının farklı olması, çiftçilerin tarımsal istikrar programına dâhil olmasında ve buna bağlı olarak ödenen telafi edici ödeme almasında belirsizlikler ve gecikmeler doğurmaktaydı (Kooten, 2018, s. 15). Zira telafi edici ödeme⁹², federal gelir vergisi sistemine

⁹² Telafi edici ödeme, çiftçilerin brüt kazançlarının, son 5 yıllık geçmişe göre belirlenmiş olan referans kazancın yüzde 85'inin altında olması durumunda söz konusu olmaktadır (Kooten, 2018, s. 12). Brüt kazanç, gelirden değişken maliyetlerin çıkarılmasıyla bulunmaktadır (Kooten, 2018, s. 12).

göre belirlenmektedir (Kooten, 2018, s. 15). Telfi edici 6demelere ilişkin sorunları 6nlemek için Ortaklık, vergi takvim yılına bağlı kalmaksızın ifti faaliyet yılını baz alacak şekilde tarımsal istikrar programındaki telfi edici 6deme usul6n6 değiştirmiştir (Kooten, 2018, s. 15).

Ortaklık, “tarımsal teminat” ve “tarımsal çeşitlilik” şeklinde 2 yeni program sunmaktadır. Tarımsal teminat; hayvan ve ekili arazilerin risklere karşı korunmasını ve risklerin kontrol altına alınmasını hedeflemekte, ıda g6venliğini sağlamakta ve teminat için yeni piyasa taleplerini karşılamaktadır (OECD, 2019b, s. 151). Tarımsal eşitlilik ise gençlerin, kadınların, yerli halk ve engelli kimselerin tarım sekt6r6ne daha iyi katılım sağlamalarını hedeflemektedir (OECD, 2019b, s. 151).

Eyaletlerde uygulanan işletme risk y6netimi programlarına ilişkin şu 6rnekler verilebilir:

- Saskatchewan’da 2018 yılında otlak ve yangın sigortası da dâhil edilerek 6r6n sigorta programı genişletilmiş, daha fazla 6r6n Fiyat Seçim S6zleşmesi altında sigortalanmış, yırtıcılar nedeniyle yaşanan sığır kayıpları için tazminat oranları artırılmıştır,
- Manitoba domuz end6strisinde, biyolojik 6nlemeyi temin etmek için genel temas noktalarının ilaçlanması ve temizliğinin denetimine ilişkin Domuz Hastalık G6zetim Tesisi uygulamaya konmuştur,
- British Columbia’da Fındık Yenileme Programıyla hastalığın yayılmasını engellemek için hastalıklı ağaçların s6k6m6 ve hastalığa dirençli yeni fındık ağaçlarının dikiminin teşviki için fon sağlanmaktadır,
- Nova Scotia, British Columbia ve Manitoba’da arı sağlığını korumaya ve geliştirmeye d6n6k arıcılık sekt6r6n6 hedefleyen 6zel programlar uygulanmaktadır (OECD, 2019b, s. 159, 160).

İşletme destekleme ve pazar geliştirmeye ilave olarak Federal H6k6met 2018 yılındaki G6z Ekonomik Bildirisinde, Tarımsal Rekabet ve Tarımsal Pazarlama Ortaklık Programları aracılığıyla tarım sekt6r6n6 desteklemeye ilişkin birtakım yeni 6nlemler açıklamıştır (OECD, 2019b, s. 160). 6rneğin; yeni bir Hızlandırılmış Yatırım Teşvik Uygulaması altında imalatçılara, ıda işleyicilerine ve çiftçilere yatırımın yapıldığı yılda daha b6y6k oranda bir amortisman ayırma imkânı sağlanmış, bunun da 6tesinde tarımsal 6r6nler dâhil t6m malları destekleyecek İhracat eşitlendirme Stratejisi uygulaması için fon tahsis edilmiştir (OECD, 2019b, s. 160).

Kanada federal hükümeti hâlihazırda “Kanada İçin Bir Gıda Politikası” adı altında gıda stratejisi geliştirmektedir (OECD, 2019b, s. 163). Söz konusu stratejinin; çevresel sürdürülebilirliği, direnci ve korumayı teşvik ederek sağlam bir gıda ve tarım sektörü inşa etmek suretiyle güvenilir, besleyici ve kültürel olarak uygun gıdalara ulaşımı artırma gibi meseleleri ele alan bir federal politika olması beklenmektedir (OECD, 2019b, s. 163). Kanada genel olarak su imkânı açısından elverişli bir ülke olsa da tarımsal üretimin yoğun yapıldığı güney bölgelerde nispeten su rezervleri daha düşüktür (Corkal ve Adkins, 2008, s. 1). Gerek bu sebep gerekse iklim değişikliğinin getirmiş olduğu riskler dikkate alınarak çevresel sürdürülebilirlik hususunda su kaynaklarının korunması büyük önem teşkil etmektedir (Corkal ve Adkins, 2008, s. 1). Dolayısıyla su kaynakları temel odak noktası alınarak çevresel sürdürülebilirliği kapsayan hem federal bazda hem de federal hükümetle ortaklaşa eyalet bazında yürütülen gıda stratejileri bulunabilmektedir (Corkal ve Adkins, 2008, s. 1).

Kanada Tarımsal Adaptasyon Programının yerine 2019 yılında uygulamaya başlanan Kanada Tarımsal Stratejik Öncelikler Programıyla 5 yıllık dönem için 50,3 milyon CND \$’ı (38,8 milyon ABD \$) değerinde yatırım öngörülmüştür (OECD, 2019b, s. 163). Program; yeni teknoloji edinme, çevresel sürdürülebilirlik, stratejik gelişme ve kapasite inşası ile yeni gelişen meseleler olmak üzere 4 öncelik alanına odaklanmaktadır (OECD, 2019b, s. 163). Program ayrıca Kanada hükümetinin tarım sektöründeki rekabetçiliği ve sürdürülebilirliği desteklemeye ilişkin diğer girişimlerini de geliştirmektedir (OECD, 2019b, s. 163). Dolayısıyla birbiriyle koordineli bir şekilde tarımsal aktivitelerin gelişimi için pek çok program uygulanmaktadır. İnovasyon ve bilgi transferi de Nova Scotia, Alberta ve Manitoba gibi bazı eyaletlerin öncelikleri arasında yer alıp buna ilişkin çeşitli programlar uygulanmaktadır (OECD, 2019b, s. 163).

2.3.2. Kanada’da KİT Sistemi

Kanada’da 1922 yılında kamu teşebbüsü olarak Kanada Milli Demiryolu Şirketinin kurulması sonrasında gerek ulaştırma gerekse diğer faaliyet konularında teşebbüs sayısı artmaya başlamıştır. Mevcut durumda Federal Devlete bağlı toplam 44 kamu teşebbüsü bulunmakta; bunlardan 13 tanesi ulaştırma, 7 tanesi finans, 4 tanesi tarım sektörünün de içinde bulunduğu birincil sektörde faaliyet göstermektedir (OECD, 2017b, s. 40). Eyaletlere bağlı kamu teşebbüslerinin sayısı ise 183’tür (Crisan ve McKenzie, 2013, s. 13). Daha önceki dönemlerde daha fazla özelleştirme uygulamalarının görüldüğü Kanada’da 2000 yılından sonraki dönemde, yalnızca 2011 yılındaki Kanada Atom Enerji Şirketinin özelleştirilmesi önemli bir özelleştirme işlemi olarak dikkat çekmektedir (Stastna, 2012).

Kanada'daki kamu teşebbüsleri, Devletin temsilcisi olanlar ve olmayanlar olarak 2'ye ayrılmaktadır. Devlet temsilcisi statüsüne sahip olan teşebbüslerin, bir yandan vergi muafiyetleri gibi çeşitli Devlet ayrıcalık ve dokunulmazlıkları bulunurken diğer yandan Devletin talimatları neticesindeki karar ve faaliyet sonuçlarından Devlet de tamamen sorumludur (Crisan ve McKenzie, 2013, s. 9, 10). Temsilci statüsünde olmayan teşebbüsler ise ayrıcalık ve dokunulmazlıklara sahip olmadığı gibi Devlet de bunların faaliyetlerinden hukuken sorumlu değildir (Crisan ve McKenzie, 2013, s. 10). Faaliyetlerinde kârlılığı temel alan bu teşebbüsler rekabetçi bir piyasada faaliyet göstermekte olup diğer teşebbüslere göre faaliyetlerinde çok daha fazla özerkliğe sahiptir (Stastna, 2012). Örneğin diğer teşebbüslerdeki gibi yıllık işletme bütçelerinin hükümet tarafından onaylanma zorunluluğu bulunmamaktadır (Stastna, 2012). Ancak Devlet, temsilci statüsünde olmayan teşebbüslere takdir hakkını kullanarak açık bir şekilde görev vermesi halinde bu faaliyetlerinden sorumludur (Crisan ve McKenzie, 2013, s. 10). Bununla birlikte bazı amaçları açısından temsil statüsü olan, diğer amaçları açısından ise temsil statüsü olmayan teşebbüsler de bulunmakta olup bunlar da kısmi temsilci statüsüne sahip teşebbüsler olarak kabul edilmektedir (Crisan ve McKenzie, 2013, s. 10).

Kanada kamu teşebbüsleri genel olarak özel sektör yapısında faaliyet göstermekle birlikte bazıları ticari amaçların yanı sıra kamu politikası amaçlarından oluşan bir faaliyet politikasına sahip olabilmektedir (Crisan ve McKenzie, 2013, s. 9). Örneğin; Kanada Süt Komisyonunun referans fiyatları belirlemesi ve süt endüstrisindeki arzı izlemesi, Kanada Ticaret Şirketinin dış devletler ile Kanada şirketleri arasındaki savunma alanındaki sözleşmelere aracılık etmesi gibi bazı kamu teşebbüsleri belirli endüstrilere yönelik yönetim, destekleme ya da gözetim hizmetleri sağlamaktadır (Stastna, 2012).

Teşebbüsler; kanun, imtiyazname ya da Ticari İşletme Kanununun altında ana sözleşmeyle kurulmakta ve genellikle bir bakanlık portföyü şeklinde tasarlanmaktadır (Crisan ve McKenzie, 2013, s. 9). Bu teşebbüsler Meclis'ten ödenek alabildikleri gibi aynı zamanda ticari faaliyetlerinden kaynaklı gelirleriyle kaynak da oluşturabilmektedir (Crisan ve McKenzie, 2013, s. 9). Teşebbüsler kendileri için belirlenmiş sorumlu bakan aracılığıyla Meclise karşı hesap vermektedir (Stastna, 2012). Sorumlu bakan federal hükümetin onayıyla teşebbüsün yönetim kurulunu atamakta, sorumlu bakan ve yönetim kurulu öneride bulunabilmekle birlikte teşebbüs genel müdürünün ataması ise hükümet tarafından yapılmaktadır (Stastna, 2012). Genel müdür ve yönetim kurulu üyelerinin ücret hadlerini hükümet belirlemektedir (Stastna, 2012).

Kamu teşebbüsleri, kurucu mevzuatlarıyla birlikte Finansal Yönetim Kanununun kendileriyle ilgili bölümündeki hükümlere tâbidir (Stastna, 2012). Söz konusu Kanun kamu teşebbüslerini 3 gruba ayırmaktadır: Birinci grupta teşebbüslerin büyük bir çoğunluğu bulunmakta, ikinci grupta kâr amaçlı 3 teşebbüs bulunmakta, üçüncü grupta ise Kanunun pek çok hükmünden muaf tutulmuş olan 9 teşebbüs bulunmaktadır (Stastna, 2012). İkinci gruptaki teşebbüsler diğer teşebbüslerin aksine işletme bütçelerini hükümete sunmak zorunda olmayıp yalnızca sermaye bütçelerini ve kâr payı önerisini içermek zorunda olan işletme planını sunmak zorundalardır (Stastna, 2012). Yine ikinci gruptaki teşebbüslerde birinci guruptakilerin aksine özel inceleme sonuçları, sorumlu bakan ya da Meclise değil kendi yönetim kurullarına sunulmaktadır (Stastna, 2012). Üçüncü gruptaki 9 teşebbüs ise işletme planlarını ve bütçelerini hükümetin onayına sunmak zorunda olmayıp özel bir inceleme de geçirmemektedir (Stastna, 2012). Bunun nedeni ise Kanada Bankası, Kanada Yayın Kurumu, Kanada Televizyon Filmi Şirketi, Kanada Sanat Konseyi gibi kamu teşebbüslerini bulunduran bu gruptaki teşebbüsleri olası politik müdahalelere karşı korumaktır (Stastna, 2012).

Tüm kamu teşebbüsleri yıllık denetime tabi tutulmakta olup çoğunluğu yıllık işletme planları, işletme bütçeleri ve sermaye bütçelerini onaylanmak üzere sorumlu bakana, sorumlu bakan da Meclise sunar; teşebbüslerce ayrıca çeyrek dönemlik finansal raporlar da sunulmaktadır (Stastna, 2012).

Bunların yanı sıra kamu teşebbüslerinin çoğunluğu en az her 10 yılda bir, genellikle Sayıştay tarafından yürütülen, mali durumlarının düzgünlüğünü ve ekonomik ve etkin olarak yönetilip yönetilmediklerini doğrulamak üzere özel bir incelemeden geçmektedir (Stastna, 2012). Ayrıca hükümet teşebbüslerin; maliyet-etkinlik performanslarını, zorunlu amaçlarını gerçekleştirip gerçekleştirmediklerini ve devam etmelerine ihtiyaç bulunup bulunmadığını değerlendirmek için periyodik olarak gözden geçirme faaliyetini yürütmektedir (Stastna, 2012). Bu gözden geçirme faaliyetinin sonuçlarına örnek olarak hükümetin Kanada Atom Enerji Şirketinin ticari kısmını elden çıkarma kararı alması gösterilebilir (Stastna, 2012).

Kamu teşebbüsleri, paylarının tamamına ya da bir kısmına sahip olmak suretiyle iştirak kurabilir ya da iştiraklere ortak olabilir (Crisan ve McKenzie, 2013, s. 9). Pay sahipliğinin farklılığı denetimi de farklılaştırmaktadır. Paylarının tamamı teşebbüslere ait olan iştirakler raporlarını Meclise sunarken diğerleri ise yalnızca pay sahibi olan kamu teşebbüsüne sunmaktadır (Crisan ve McKenzie, 2013, s. 9).

Tüm bunlarla birlikte kamu teşebbüslerinde hesap verebilirliği artırmak için son yıllarda yapılan bazı değişiklikler olmuştur. Bunlardan yönetim bazında gerçekleşen iki husus dikkat çekmektedir. İlki, teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu başkanlık görevlerinin ayrılmasıdır (Stastna, 2012). İkincisi ise yönetim kurullarına kamu görevlileri arasından yapılan atamaların sınırlandırılmasıdır (Stastna, 2012). Bu değişikliklerden, kamu teşebbüslerinin daha fazla özel işletme organizasyon yapısına kavuşturulmak istendiği anlaşılmaktadır.

Kanada'nın bu bölümde paylaşılan kamu teşebbüs sistemi özelliklerinin yanı sıra bu ülkenin diğer ülkelerin kamu teşebbüslerine yaklaşımı da dikkat çekmektedir. Zira Kanada'da, daha çok ulusal güvenlik ve ulusal çıkar gerekçesiyle, stratejik alanlarda başka ülkelere ait kamu teşebbüslerinin yatırım yapmaları yasaklanabilmekte ya da yatırım ve faaliyetleri belirli koşullara bağlanabilmektedir. Örneğin 2012 yılında yabancı kamu teşebbüslerinin petrol yatağına ilişkin yatırımları yasaklanmıştır (Heuser, 2016). Aslında Kanada'da sektörel yasaklama istisnai bir uygulamadır. 2009 yılından itibaren hükümet ulusal güvenliğe tehdit olabilecek her bir yabancı yatırım teklifi için ulusal güvenlik incelemesi başlatmaya ve bu doğrultuda yatırımı engelleme yetkisi almıştır (Heuser, 2016). Dolayısıyla Kanada'da sektörel bir yasaklama yerine her bir olay üzerine değerlendirme söz konusudur. Söz konusu uygulamanın yürürlüğe girmesinden itibaren hükümet 3 yatırımı yasaklamış, 2 yatırımı devralmış ve 2 yatırıma da ulusal güvenlik risklerini bertaraf edecek şekilde belirli yükümlülükler getirmiştir (Heuser, 2016).

2.3.3. Kanada'da Tarımsal KİT'ler

Kanada'nın federal devlete bağlı olanlarla birlikte eyaletler bazında tarımsal KİT'leri de bulunmaktadır. Ancak bu bölümde diğer ülkelerin hem sermaye hem de statüsü açısından ülkemizdeki KİT'lerle aynı tanıma uygun KİT'lerine yer verilmesi dolayısıyla Kanada'nın federal devlete bağlı 2 tarımsal KİT'ine ilişkin bilgiler paylaşılmıştır.

Kanada Süt İşletmesi Komisyonu (Canadian Dairy Commission - CDC):

CDC 1966 yılında Kanada Süt Komisyonu Kanunuyla kurulan bir KİT'tir (CDC, 2018, s. 7). CDC, federal ve eyalet süt politikalarının koordinasyonunu ve süt üretiminde kontrol mekanizması sağlamak amacıyla kurulmuştur (CDC, 2017a). Kanada süt politikasını etkileyen çeşitli oturumlarda hem yönetici hem paydaş olarak kilit rol oynayan CDC, endüstrinin tamamı

için federal ve eyalet hükümetleriyle yetki paylaşımı doğrultusunda faaliyet göstermektedir (CDC, 2017a).

Meclise Tarım Bakanı aracılığıyla rapor sunan CDC ayrıca süt endüstrisiyle ilgili sorunlarla bağlantılı olarak tarımsal gıda konusunda danışmanlık görevi görmektedir (CDC, 2018, s. 7). CDC ulusal üretim ve talebi takip ederek süt sanayii için ulusal üretim hedefine yönelik gerekli değişiklikleri önermektedir (CDC, 2018, s. 8). Buna yönelik olarak CDC süt arz yönetim sisteminin yürütülmesi, üreticiler için süt fiyatlarının belirlenmesi, talebi karşılayacak süt üretiminin sağlanması gibi faaliyetleri yürütmektedir (CDC, 2018, s. 7). CDC süt arz yönetim sisteminin üç yağından ikisi olan, fiyat desteği ve piyasa paylaşım kotalarından sorumludur (CDC, 2017a). Örneğin üretici destek aracı olarak CDC'nin tereyağı satın alma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu yükümlülük doğrultusunda CDC, 2016-2017 faaliyet döneminde 2,76 milyon CND \$'ı tutarında tereyağı alımı yaparken 2017-2018 faaliyet döneminde ise 400 bin CND \$'lık alım gerçekleştirmiştir (CDC, 2018, s. 50). Ayrıca endüstri adına bazı programları yönetip pazar payını büyütme ve yenilikçilik konusunda endüstriyi teşvik etmek, CDC'nin görevleri arasındadır (CDC, 2018, s. 7).

CDC sektördeki yönetici rolüne istinaden bazı programlar uygulamaktadır. Hâlihazırda yürütülmekte olan programlar ve amaçları şu şekilde özetlenebilir: Özel Süt Sınıflandırma Ruhsat Programında, rekabetçi yapıyı sürdürmek için imalatçılara izin vermek suretiyle son kullanımına uygun olarak süt fiyatları belirlenmektedir; Yerel Mevsimsellik Programında, CDC yerel talep ve süt üretimindeki mevsimsel arz arasında dengeyi temin etmek için özel sektörle işbirliği yapmaktadır; Süt Yenilikçilik Programı, Kanadalı tüketicilere yönelik yenilikçi ürünler üretimi için süt tedariki suretiyle ulusal arz yönetim sistemini tamamlamaktadır; Süt Pazar Programıyla ise CDC Kanadalıları süt ürünleri ve içerikleri hakkında bilinçlendirmeyi ve bunların kullanımını teşvik etmeyi amaçlamaktadır (CDC, 2017a).

CDC'nin sektördeki yönetici rolüne ilişkin yukarıda paylaşılan faaliyetlerin yanı sıra sektördeki paydaş rolünü ifade eden işletme faaliyetleri de bulunmaktadır. CDC, yıl boyunca süt ürünlerinin arzını düzenlemek için tereyağı ve süt tozu alım ve satımı yapmaktadır (CDC, 2018, s. 30).

Yayımlanmış olan yıllık (Temmuz ayları itibarıyla) mali tablolara göre CDC, 2016 ve 2017 yıllarını sırasıyla 18,5 milyon ve 5,4 milyon CND \$'ı kâr ile 2018 yılını ise 1,4 milyon CND \$ zararlar kapatmıştır (CDC, 2017b, s. 41; CDC, 2018, s. 39). Bu yıllardan 2018 yılı incelendiğinde;

temel gelir kalemi olan 306 milyon CND \$'lık yurtiçi satış gelirine karşın satış, taşıma ve finansman maliyetleri neticesinde bu satıştan yalnızca 6 milyon CND \$ brüt kâr elde edildiği, ortak havuzdan 9 milyon CND \$, Devletten 3,9 milyon CND \$ gelir tahakkuku sağlandığı anlaşılmıştır (CDC, 2018, s. 39). Diğer yıllarda da birbirine yakın tutarlar tahakkuk etmiştir. Dolayısıyla söz konusu gelir kalemlerinden, CDC'nin satış hacminin yüksek olmasına rağmen düşük satış kârlılık oranına sahip olduğu ve satış kârından daha fazla tutarda ortak havuzdan gelir elde ettiği anlaşılmaktadır. Ayrıca yönetici fonksiyonları karşılığı Devlet tarafından ödenen tutar da satış kârına yakın bir tutar olarak dikkat çekmektedir. Gerek bu göstergeler gerekse faaliyet yapısı dikkate alındığında CDC'nin kârlılık amacı taşıyan ticari bir işletmeden ziyade Devletin süt endüstrisinin düzenlenmesinde kullandığı bir işletme olarak değerlendirilmesi daha uygundur.

CDC'nin gelir kalemleri arasındaki ortak havuz, ulusal endüstri yöneticisi pozisyonundan gelmektedir. CDC, süt endüstrisi adına, Kanadalı süt üreticileri arasında gelir ve pazar paylaşımını tesis eden federal devlet ile eyaletler arasındaki 3 anlaşmayı yönetmektedir (CDC, 2018, s. 18). Bu 3 anlaşma: Süt Gelir Havuzu Genel Anlaşması, Doğu Kanada Süt Havuzu Anlaşması, Batı Kanada Süt Havuzu Anlaşmasıdır (CDC, 2018, s. 18). Süt Gelir Havuzu Genel Anlaşması; işleyicilere Özel Süt Sınıflandırma Ruhsat Programı altında yapılan süt satışından elde edilen gelirlerin 10 eyaletin tamamında süt üreticileri arasında paylaştırılmasını sağlamakta olup bu anlaşma uyarınca CDC, Özel Süt Sınıflandırma Ruhsat Programını endüstri adına yönetmektedir (CDC, 2018, s. 18). Doğu Kanada Süt Havuzu Anlaşması doğu eyaletlerindeki süt üreticilerine yönelik olarak ulaşım maliyetleri ve süt yağı çıkarımından kaynaklı yükümlülükler için buradaki tüm süt satışlarından elde edilen gelirlerle bir fon sağlamaktadır (CDC, 2018, s. 18). CDC, Doğu Kanada Süt Havuzu Anlaşması kapsamında teftiş kurulu toplantılarına başkanlık etmekte, havuz anlaşmasını yönetmekte, teknik uzmanlık ve sekreterlik hizmetlerini sunmaktadır (CDC, 2018, s. 18). Batı Kanada Süt Havuzu Anlaşmasıyla batı eyaletleri tüm süt ürünlerine ilişkin pazarı ve gelirleri paylaşmaktadır (CDC, 2018, s. 18, 19). CDC Batı Kanada Süt Havuzu Koordinasyon Komitesine başkanlık etmekte, havuz anlaşmasını yönetmekte, teknik uzmanlık ve sekreterlik hizmetlerini sunmaktadır (CDC, 2018, s. 18).

Tatlısu Balığı Pazarlama Şirketi (The Freshwater Fish Marketing Corporation - FFMC):

FFMC, 1969 yılında Tatlısu Balığı Pazarlama Kanunuyla balık, balık ürünleri ve balıkla ilgili ikincil ürünlerin yurt içi ve yurtdışı ticaretini gerçekleştirmek için kurulmuştur (FFMC, 2019a, s. 7). FFMC yetki alanındaki Alberta ve Northwest bölgelerinden ticari olarak yakalanan tatlısu

balığının satın alıcı, işleyici ve pazarlayıcısıdır (FFMC, 2019a, s. 7). Kanunen FFMC'nin bu bölgelerde yakalanan tatlısu balığının tümünü alma yükümlülüğü vardır (FFMC, 2019a, s. 32). Ürünlerine talebin olduğu bazı eyaletlerde ise balıkçılarla arz sözleşmeleri bulunmaktadır (FFMC, 2019a, s. 7). FFMC'nin yurt içi olduğu kadar yurtdışında da ciddi bir satış ağı bulunmaktadır. Şirket tüm alım, işleme, nakliye ve satış gibi faaliyetleri neticesindeki gelir ve gider sonrası ortak havuzdaki kalan bakiyeden balıkçılara ödeme yapmaktadır (FFMC, 2019a, s. 7). FFMC faaliyetlerinin tamamını Meclisten bir ödenek almadan kendi finanse ederek yürütmek zorundadır (FFMC, 2019a, s. 32).

FFMC Başkanı FFMC'nin Kanada'nın ticari iç balıkçılığının ihtiyaçlarının karşılanmasında merkezi bir rol oynamaya ve 1969 yılında kanunla verilmiş olan *“Arzı güvence altına almak suretiyle ticari balıkçıların uzun dönemli kazançlarını maksimize etmek, düzenli bir piyasa oluşturmak, uluslararası pazarlamayı teşvik etmek ve tatlısu balığı ticaretini artırmak”* görevlerini yerine getirmeye devam ettiğini belirtmektedir (FFMC, 2019b).

FFMC faaliyetlerini kârlılık içerisinde sürdürmektedir. Nitekim 2010-2019 dönemini içeren 10 yıllık mali tabloları incelendiğinde, vergi öncesi net gelirinin; 100 bin CND \$ ile 8,3 milyon CND \$ arasında değiştiği görülmektedir (FFMC, 2019a, s. 21). FFMC'nin kamusal faaliyetlerinin yanı sıra işletmecilik faaliyetleriyle çok yüksek tutarlarda olmasa da devamlı kâr elde eden bir işletme olması önem arz etmektedir. Zira bu durum, kendilerine kamusal görev verilen kamu işletmelerinin faaliyetlerinin kârlılıkla sonuçlanabileceğine ilişkin örneklerden biri olarak dikkat çekmektedir.

III. BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ, TÜRKİYE’DE TARIMSAL KİT’LERİN ANALİZİ VE YENİ POLİTİKA ÖNERİLERİ

3.1. YENİ KAMU YÖNETİMİ

3.1.1. Genel Çerçeve Yeni Kamu Yönetimi

Pek çok gelişmiş ülkede 1980’lerin başından itibaren kamu sektörü, geleneksel hiyerarşik bürokratik yapı ve yönetim anlayışından, daha esnek ve piyasa odaklı bir yönetim anlayışına doğru değişim sürecine girmiş ve kamu sektöründe temelde özel sektör yönetim uygulamalarının kullanılmasını öngören bu yeni anlayış genel bir tanımlamayla YKY olarak adlandırılmıştır (Gözel, 2003, s. 195). Doktrinde YKY ile çok yakından ilişkili olarak “kamu işletmeciliği ya da yeni kamu işletmeciliği”⁹³ anlayışı da mevcuttur. Bu tanımlamanın temel gerekçesi de bu yeni anlayışta, kamu örgütlerinde işletme yönetimi usul ve uygulamalarının geçerlilik kazanmasıdır. YKY ile aynı şekilde kamu kuruluşlarının özel sektör yönetiminden etkilenmesi doğrultusunda gelişen söz konusu yaklaşım, YKY yaklaşımının temel öngörülleri ile önemli oranda örtüşmektedir (Özer, 2015, s. 158, 159). Hatta bu iki yaklaşımın bazı yazarlarca aynı yaklaşım olarak değerlendirildikleri de olmuştur. Yeni kamu işletmeciliğinin tanımı da bunu teyit eder niteliktedir. Zira söz konusu anlayış; kamu kurumlarında 20’nci yüzyılın son çeyreğinden günümüze gerçekleşmekte olan dönüşümler ile bu dönüşümlere uygun olarak kamu yöneticilerinin geliştirdikleri reflekslerin gözlemlenerek adlandırılmasıyla başlayan ve daha sonra bu reform sürecinin ortak özelliklerine dayanan bir teorileştirme süreciyle gelişen anlayış olarak tarif edilmektedir (Ateş, 2011, s. 187). Dolayısıyla yeni kamu işletmeciliğinin, aşağıda tarihsel süreci de anlatılacak olan YKY’nin gelişmeye başlamasının hemen ardından ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Yeni kamu işletmeciliği aslında YKY’nin bir parçası olarak değerlendirilebilir. Zira YKY’nin doğuşu olarak nitelendirilen 1970’lerdeki devlet krizleri sonrası, YKY bu krizlere öncelikle kamu yönetiminin hantallığının neden olduğu düşüncesiyle özelleştirmeleri öngörmüş, sonrasında ise özelleştirmenin yalnız başına verimsizlik, kalitesizlik ve etkinsizlik sorununa çözüm olmadığı fikrinin kuvvetlenmesiyle kamu kuruluşlarının yönetim felsefe ve tekniklerini değiştirme çabasıyla birlikte yeni kamu işletmeciliği güç kazanmıştır (Ateş, 2011, s. 185). Ancak

⁹³ Kamu işletmeciliği yaklaşımı özellikle ABD’de Carter’in 1976 başkanlık kampanyası ile dikkat çekmiş, ABD Devlet Personel Başkanlığı gibi federal resmi kuruluşların doğrudan talepleri ve katkıları ile etkisi hızlanmıştır.

bu durum YKY'nin dışında bir gelişme olmayıp YKY'nin de temel önerileri arasında yer almaktadır. Yeni kamu işletmeciliğinin etkisiyle YKY'de özellikle kamudaki sorumluluk ve hesap verebilirlik yaklaşımının yeni bir yapıya büründüğü değerlendirilebilir. Tüm bunlardan hareketle bu çalışmada, temel olarak aynı anlayışı temsil eden bu iki yaklaşımdan daha geniş bir perspektife sahip olması dolayısıyla kavram olarak YKY kullanımı tercih edilmiştir.

YKY'nin teorik arka planı, geniş kamu sektörüne yönelik ciddi eleştiriler ile 1960'ların ortalarından itibaren kamu sektörü yönetimine ilişkin hâkim görüşleri eleştiren Chicago Ekonomi Okulu ile Kamu Tercihi Okuluna dayanmaktadır (Lane, 2000, s. 3). YKY'nin ortaya çıkışı ise 1970'lerde yaşanan krizlere dayanmaktadır.

1950-1970 yılları arasında elverişli dış ekonomik koşulların da etkisiyle belli bir ekonomik büyüme seyrine ve istihdam seviyesine ulaşılmıştır (Alp, 2009, s. 268). Bu dönemde sosyal harcamalar genel olarak artmış, genel ekonomik gelişmeyle birlikte eğitim, sağlık gibi pek çok alanda devletçi politikalar gerçekleştirilmiştir (Koray, 2003, s. 68). Ancak 1970'lerden itibaren düşen kâr oranları ve 1970'lerin ortalarında ortaya çıkan stagflasyon krizi, daha önceki süreçteki refah devleti uygulama sonuçlarının kalıcı olmadığını göstermiştir (Peck ve Tickell, 2002, s. 388).

Stagflasyon krizi, ilki 1973-1974 ve ikincisi 1978-1979 yıllarında arz yönlü olarak ortaya çıkan petrol fiyat artışı şoklarıyla üretim maliyetlerinin çok ciddi bir şekilde artması sonucu başta az gelişmiş ülkeler olmak üzere tüm dünya genelinde meydana gelmiştir (Durmuş, 2011, s. 75). Stagflasyon krizi genel olarak refah devleti politikalarının bir sonucu olarak gösterilmiştir. Feldstein, refah devleti harcamaları neticesinde artan vergi oranlarını ve sosyal güvenlik açıklarının, insanların tasarruf ve yatırım güdülerini körelttiğini ve vergi oranlarının katlanılması mümkün olmayan seviyelere ulaştığını iddia etmiştir (Krugman, 2003, s. 68). Ekonomik kriz, ekonomi üzerindeki devlet müdahalesinin azaltılmasına ilişkin görüşleri güçlendirmiştir. Neo-liberal politika savunucuları, kamu müdahalelerinin serbest piyasanın etkin işlemlerini engellediğini iddia ederek artan kamu açıklarını, sosyal harcamaların kısılmasında gerekçe olarak göstermişlerdir (Alp, 2009, s. 269). Dolayısıyla krize karşı, devletin küçülmesi ve piyasanın güçlenmesi ön plana çıkan görüş olmuştur.

Siyasal iktidarlar; vergileri azaltmak, kamu mülkiyetini özelleştirmek ve kaynak dağılımında piyasa önceliği ilkesi ile hareket eden özel sektör girişimcilerine yetki aktarmak, kamu personeli sayısını ve bunlarla ilgili harcamaları azaltmak ve tasarrufa yönelik verimlilik çalışmaları

başlatmak amacıyla hantal yönetimi hedef göstererek çeşitli tedbirler almışlardır (Ömürgönülşen, 1997, s. 517). Bu dönemde yaşanan ciddi mali krizlerin ardından, tasarruf ve özelleştirme politikalarıyla birlikte rollerin yeniden tanımlanması, ekonomik liberalizasyon ve piyasacılık ile yeni değerlerin ve pratiklerin gündeme gelmesi birçok ülkenin resmi politikası olmuştur (Ömürgönülşen, 1997, s. 530). Bu girişimlerin kamu bürokrasisine yansması YKY anlayışıyla gerçekleşmiştir. Kamu yönetimi anlamında “büyük idare”nin etkili olamadığı belirtilerek devletin büyüklüğünün azaltılarak ve faaliyetlerinin kısıtlanması suretiyle pazar ekonomisinin kurallarının hâkim olması fikri ön plana çıkmıştır (Turner ve Hulme, 1997, s. 18). Bürokratik etkinliğin artırılması ile piyasa mekanizması yoluyla özel sektörün büyümesini cesaretlendirmek için yapılan programların, problemlerin çözümünde yardımcı olacağı savunulmuştur (Turner ve Hulme, 1997, s. 18). Böylece “kamu tercihi teorisi” ve “müşteri/temsilci teorisi” gibi neo-klasik ekonomi teorileri, birçok iktisatçı tarafından pazar mekanizması çözümlerini savunan ideolojik tercihlerle de birleşerek kamu hizmetlerini azaltmanın ve bu hizmetlerin idaresinin yeniden yapılandırılmasının da gerekçelerini sağlamıştır (Gözel, 2003, s. 199).

1980’li yıllarda krizler karşısında neo-liberal politikalar, temel olarak Washington Uzlaşmasında hayat bulmuş ve buradaki kamu politikaları YKY’ye ile ortak temel amaçları ihtiva etmiştir. Merkezi Washington’da bulundan IMF, Dünya Bankası ve ABD Hazine Bakanlığı ortaklığını ifade eden Washington Uzlaşması, 1980’lerin borç krizi sonrasında Latin Amerika ülkelerine tavsiye edilen programlardan oluşmaktadır (Güler, 2020, s. 2310). Washington Uzlaşması, sermaye hareketlerine ilişkin kısıtlamaların kaldırılması, deregülasyon, özelleştirme, kamu sektörünün asgari düzeye indirilmesi gibi neo-liberal düzenlemeleri öngörmektedir (Durmuş, 2011, s.78). Aynı zamanda kalkınma politikalarında bir paradigma değişimine işaret eden Washington Uzlaşmasıyla; müdahale ve doğrudan yatırım temelleri üzerine kurulu “kalkınmacı kapitalizm” yerine gelişmekte olan ülkelere kalkınmalarının önündeki asıl engel olarak korumacılık, rekabete engel düzenlemeler, büyük bir kamu sektörü olarak nitelendirilen aşırı devlet müdahalesi ve bu müdahalenin sebep olduğu yolsuzluk gösterilirken kalkınma sorunlarıyla devletin yerine piyasanın ilgilenmesi gerekliliği vurgulanmaktadır (Civelekoğlu, 2015, s. 38). Bu paradigma değişikliğiyle müdahaleci devlet anlayışı yerini deregülasyona bırakmakta ve devletin bu yeniden yapılandırma sürecinde küçültülmesi öngörülmekteydi (Civelekoğlu, 2015, s. 38). Bununla birlikte 1990’lı yılların ikinci yarısında önemli ekonomik ve sosyal sorunların yaşanması Genişletilmiş Washington Uzlaşmasını doğurmuş ve bu Uzlaşma ile tartışmalar, asgari devlet yerine piyasa dostu etkin devlet üzerinde yoğunlaşmıştır (Güler, 2020, s. 2315). Piyasa dostu etkin devlet anlayışı ile yoksullukla mücadele vb. sosyal sorunlara ilişkin çözüm olarak piyasa merkezli araçlar vurgulanmıştır (Öniş ve Şenses, 2009, s. 364). Washington Uzlaşması ile öngörülen

devletin küçültülmesi, kamu müdahalelerinin azaltılması ve sorunlara yönelik piyasa merkezli araçların kullanımının YKY'nin amaçları arasında yer aldığı dikkat çekmektedir.

Bu ortamda vatandaşların ihtiyaçlarına cevap vermede yavaş kaldığı ve etkili olamadığı için suçlanan kamu sektörünün ömür boyu iş garantisi, kıdem esasına dayalı terfi, geleneksel sorumluluk ve hesap verme anlayışı gibi unsurları etkili performans göstermeyi engelledikleri gerekçesiyle eleştirilerek hedef gösterilmiştir (Gözel, 2003, s. 199). Ancak bu süreçteki tartışmalarda geçmişteki tartışmalardan farklı olarak kamu sektörü küçültülse dahi hangi hallerde kamu sektörünün daha iyi yönetilebileceğine cevap aranmış, dolayısıyla küçülmüş kamu sektöründen kaynaklanan verimli yönetimin nasıl gerçekleştirileceği sorunu odak noktasına haline gelmiştir (Özer, 2015, s. 147). Fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan yapı kurulması gereken en ideal sistem olarak görülmüş ve bu da kamu hizmetlerinin verimlilik kriterine uygun yapılarla ve becerikli yöneticilerle sunulmasını öneren YKY'nin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Özer, 2015, s. 147).

YKY anlayışının temelde iki farklı düşünce akımından beslendiği belirtilmektedir: İlk temel akım, işletmecilik ve buna bağlı gelişen Neo-Taylorizm; ikinci düşünce akımı ise 1990'lı yıllarda bu akımlara eklemlenmiş olan kamusal seçim teoremi ve bununla ilişkili olarak yeni kurumcu iktisattır (Arslan, 2010, s. 31).

İşletmecilik yaklaşımı ile daha çok resmi süreçlerle işlemekte olan geleneksel idare kavramının yerini, sonuç odaklı yönetim kavramı almıştır. Söz konusu yönetim kavramı; performans değerlendirmesi için standartları ve performans ölçümlerini belirleyerek ekonomiklik, etkinlik, etkililik, uzmanlaşma, müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, sürekli iyileştirme gibi işletmecilik yöntemlerini esas almıştır (Aucoin, 1998, s. 118). Neo-Taylorizm, 1980 sonrasında etkisini gösteren bir akım olmuştur. Neo-Taylorizm'e, örgüt kuramı ve klasik yönetim kuramına bağlı kalan Taylorizm'den geçiş olmuş ve Post-Fordist rejime geçiş olarak da adlandırılan bu dönemde esnek üretim biçimleri yükselmiş; bu dönüşüm sonucunda, küresel rekabet koşullarına kamu sektörlerinin işleyişlerini uyumlu hale getirmek amacıyla devletin rolü de esnek üretim sistemini destekleyecek şekilde yeniden tanımlanmıştır (Güzelsarı, 2004, s. 7). Neo-Taylorizm'de kötü yönetimin nedeni yönetimin kendi içinde aranmakta ve bürokrasinin kontrol edilmesi için özel sektörün başarısı kanıtlanmış yöntem ve tekniklerinin kamu sektörüne uyarlanması gerektiği savunulmaktadır (Güzelsarı, 2004, s. 7). Dolayısıyla kamu sektöründe de özel sektörde olduğu gibi üretilen mal ve hizmetlerin gerçekçi maliyetlerinin belirlenmesi ve performans ölçümü için

etkin performans değerlendirme tekniklerinin kullanılması şeklinde öneriler sunulmaktadır. Performans değerlendirme yönteminin doğal bir sonucu olarak ödül ve/veya ceza gibi teşvik yöntemleri de öneriler arasında sayılabilmektedir.

YKY'nin beslendiği diğer bir düşünce akımı olan kamusal seçim teoremi esas itibarıyla ekonomi alanındaki yöntemlerin siyasi ve bürokratik karar mekanizmalarına uygulanması olarak nitelendirilebilir. Kamusal seçim teorisyenleri, devlette karar alıcıların toplumun iyiliğini maksimize etmek yerine kendi çıkarlarını ön planda tutan kişilerden oluştuğuna ilişkin gerekçeleri nedeniyle kamudaki yönetsel fonksiyonlara katılan bireylerin de eylem ve davranışlarının ekonomi biliminin yöntemleriyle incelenmesini önermektedir (Çoban, 2003, s. 76). Zira siyasetçilerin seçilmek, bürokratların ise bütçe ödeneklerinin büyüklüğü ya da kritik kararları almada rol sahipliği gibi kamuda nüfuz sahibi olma şeklinde hedefleri ön planda olabilmektedir. Bu hedefler, belli kıstaslara dayanan önlemlerin alınmadığı durumlarda kamu hizmet alanını genişletmek suretiyle etkinsizliğe yol açabilmektedir. Bu noktada mikro iktisadi analiz yöntemlerinin kamusal kararlarda da uygulanması önem arz etmektedir. Kamusal seçim teorisi kurucularından Niskanen bürokratik tekele karşı; kamu hizmeti sunumunda özellikle mukayeseli maliyet analizleri yardımıyla daha fazla rekabeti, israfı önlemek için özelleştirme ya da hizmet alımı yöntemini, başta kuvvetler ayrılığı aracılığıyla bürokrasinin yasama ve yürütme gücüyle sıkı kontrol altında tutulmasını önermektedir (Keraudren ve Mierlo, 1998, s. 42). Netice olarak YKY yaklaşımı da bürokrasi eleştirisiyle birlikte yönetimin teknik bir süreç olduğunu vurgulayarak kamu yönetimini siyasal ya da toplumsal analiz yerine işletme analizi şeklinde irdelemektedir.

YKY yaklaşımının üzerinde durduğu esas sorun, devletin ne yapması gerektiği değil, nasıl yapması gerektiği olarak değerlendirilmektedir. Kamudaki yanlış yönetim anlayışının sorunların temel kaynağı olduğu belirtilerek yönetimin girişimcilik doğrultusunda yeniden düzenlenmesi ve özelleştirmenin yanı sıra kamu sektöründe de rekabetin sağlanmasıyla içeriden piyasalaştırma yöntemi önerilmektedir. (Osborne ve Gaebler, 1993, s. 76, 107). Bu yaklaşımda bürokratik devlet modelinin yerini alan girişimci devlet modelinin gelişebilmesi için şu ilkeler şart koşulmaktadır:

- Denetim, bürokrasiden topluma doğru kaydırılmak suretiyle vatandaşlara yetki devredilebilmeli,
- Kuruluşların başarıları girdiler yerine çıktılara göre değerlendirilmeli, dolayısıyla verimlilik temel performans göstergesi olmalı,

- Kamu örgütleri esas olarak kural ve düzenlemeler yerine misyonlara göre hareket etmeli, takım çalışması ön plana çıkmalı,
- Bürokrasi yerine müşteri ihtiyaçları ön plana çıkarılmak suretiyle merkeziyetçilikten katılımcılığa geçilmeli,
- Piyasa mekanizmaları benimsenerek kazanç sağlamaya odaklanılmalı,
- Kamu hizmeti sunumunun yanı sıra sorunların çözümü için kamu-özel işbirliği gibi yöntemler ya da tamamen kamu dışı örgütlenmeler arasındaki ortaklıklarda birleştiricilik ve etkileşimi sağlama görevi üstlenilmelidir (Osborne ve Gaebler, 1993, s. 19, 20).

“Girişimci devlet” kavramıyla klasik yönetim anlayışı yerine; yüksek kalitede mal ve hizmet üreten, tüketicilere karşı sorumlu ve inandırıcılığı olan, mal ve hizmet alıcılarını güçlendiren ve hepsinin ötesinde girişimci bir yönetim olan yönetim modeli önerilmektedir (Keraudren ve Mierlo, 1998, s. 44). Nitekim yönetim modelinin gündeme gelmesi, 1980 ve 1990’lı yıllarda neo-liberal politikalar ve YKY anlayışı çerçevesinde uygulanan özelleştirme, deregülasyon ve piyasa odaklı kamu yönetimi girişimlerinin yalnız başına devletin ihtiyaçlarını karşılayamadığına ilişkin eleştiriler üzerine olmuştur. Yönetişim modeli, YKY anlayışından tamamen ayrı bir yaklaşım olmayıp YKY’nin çerçevesini genişleterek daha ileri bir düzeye ulaşmasına yardımcı olmuştur. Zira yönetim modeliyle esasen işletmecilik modeli tamamen reddedilmemekte, bu modelin toplumsal ilişkileri gözeterek uygulanması gerektiği savunulmaktadır. Bu savdaki en önemli gerekçeyi de kamu sektörünün yapmış olduğu faaliyetlerin bir işletme gibi yalnızca içe dönük sonuçlar doğurmayıp sosyal sonuçlara da sahip olması oluşturmaktadır. Nitekim yönetim, bir toplumsal politik sistemdeki ilgili tüm aktörlerin ortak çabaları neticesinde elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen olarak tanımlanmaktadır (TODAİE, 1998, s. 274). Örneğin merkezi hükümetin bir yasa çıkarması tek başına istenilen sonucun alınması anlamına gelmeyebilmektedir. Hükümet söz konusu düzenleme sonrası, hatta bazen öncesi, yerel yönetimlerle sivil örgütlerle özel sektörle etkileşime geçecek ve sonrasında bu örgütler de birbirlerini etkileyecektir. Bu da mevzuatın farklı bir şekilde çıkarılmasına ya da çıkarılmış mevzuatın revize edilmesi sonucunu doğurabilecektir.

Bu açıklamalar doğrultusunda yönetim modeliyle birlikte YKY’nin, işletmeciliğin yanı sıra toplumsal ilişkileri de göz önüne alan bir anlayış genişlemesine sahip olduğu değerlendirilmesini yapmak mümkündür. Nitekim YKY’nin temel öngörülerinden birisi; kamu yöneticilerinin uygulamaya koydukları karar ve programlardan sorumlu olmalarına, kamu kuruluşlarından çok halkın isteklerinin dikkate alınmasına ve kamu yönetiminin sorun çözücü karakterde olmasına vurgu yapan sosyal eşitliktir (Özer, 2015, s. 152). Geleneksel kamu yönetimi, “Mevcut

kaynaklarla daha fazla ya da daha iyi nasıl hizmet sunabiliriz?” (etkililik) ve “Daha az parayla aynı hizmet seviyesini nasıl sürdürebiliriz” (ekonomiklik) sorularının ve yanıtlarını ararken YKY bunlara “Bu hizmetler sosyal eşitliği geliştirir mi?” sorusunu da eklemektedir (Frederickson, 2010, s. 7). Zira bir kamusal program bazı vatandaşlar için çok etkili iken diğerleri için etkisiz, yine bazıları için ekonomik iken diğerleri için pahalı olabilir; dolayısıyla politika uygulamasının dağıtımsal etkisini ve sosyal eşitlik kavramını dikkate almayan bir kamu yönetimi vatandaşların meşru haklarını göz ardı edebilir (Frederickson, 2010, s. 60). Plan-program-bütçe sistemi, sosyal göstergeler doğrultusunda yapılan politika analizleri, yönetici anketleri gibi araçlar ise sosyal eşitlik yönünde değişimi sağlayabilecek unsurlar olarak değerlendirilmektedir (Frederickson, 2010, s. 8, 9). Aynı zamanda iyi yönetim için temel strateji araçları olarak kabul edilen bu unsurlar zamanla değişimin temel unsurları olarak da kullanılabilmekte; politika analizleri ve üretkenlik ölçümleri, kamusal kârların ve zararların dağıtımında ve bunların kalitesinin belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır (Özer, 2015, s. 153).

Yönetişim kavramı 1990’lı yıllardan itibaren özellikle IMF, Dünya Bankası, DTÖ, OECD ve Birleşmiş Milletler tarafından yayımlanan raporlarda sıkça kullanılırken kavramı ilk defa 1989 yılında yayımlanan raporunda Dünya Bankası kullanmıştır (Sobacı, 2007, s.220). Dünya Bankası iyi yönetim sonrası revize edilen YKY’nin temel önerilerini şu şekilde sıralamaktadır: Kamu sektöründe etkinliğin sağlanması, özelleştirme, rekabetin ve piyasaların desteklenmesi, devlet içerisinde girişimciliğin geliştirilmesi, kamu hizmetlerinde reform (personel sayısındaki düşüş gibi), bütçede kontrolün temini, idarenin yerelleşmesi ve devlet dışı aktörlerin daha aktif kullanımı (Williams ve Young, 1994, s. 87). Bu önerilere ilave olarak Dünya Bankası YKY’de geçerli olan; hesap verebilirlik, yasal çerçevenin sağlanması, bilgi edinme ve şeffaflık gibi kavramları da yönetişimin kurucu kavramları arasında saymaktadır (World Bank, 1992, s. 2). Yönetişim modelinde devletin rolü; hizmet sunumuna dâhil olan kamu ve özel kuruluşlar ile gönüllü kuruluşlar ve özerk kamu kuruluşlarından oluşan çoklu yapıyı koordine etmekle sınırlandırılmakta olup yönetimden yönetişime doğru dönüşümün gerçekleşmesi ise devletin üstlendiği işlevlerin devlet tarafından yapılmasından, devlet tarafından yönlendirilmesi anlayışına geçilmesine bağlanmaktadır (Güzelsarı, 2004, s. 17). Bu gelişmeler doğrultusunda yönetişim modelinin YKY’yi, devlet-piyasa karşıtlığı anlayışından devlet-piyasa ortaklığı anlayışına doğru geliştirdiği değerlendirilebilmektedir.

Uluslararası çerçevede YKY’nin yaygınlaşmasında OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların önemli role sahip olmalarının nedeni, bu kuruluşlarca belirlenen reformlardır. Zira 1990’lı yıllardan sonra özellikle kredi veren uluslararası kurumlar kredilerine

koşul olarak reformları şart koşmuşlar ve reformların temelini de liberalizasyon, özelleştirme, kamu hizmetlerinde etkinlik, rekabet ve yönetim gibi YKY'nin unsurları oluşturmuştur. Buna ilişkin OECD örneği dikkat çekicidir. 1990'da bir OECD belgesinde, küreselleşmenin yönetim yapılarına ilişkin reformlar için ilave yükümlülükler eklediği ve değişen küresel ortamda daha iyi bir ekonomik performans için kamu yönetimlerinin geliştirilerek gerekli yapısal ayarlamaların yapılması gerektiği belirtilmiştir (Hughes, 1998, s. 16, 17). Yine OECD'nin 1991 yılındaki raporunda; geleneksel idari organizasyonun temel sınırlarına ulaştığı, politik/idari sistemin kaynak tahsisini karşılamada etkin olmadığı, kamu sektörünün doğası gereği oluşan maliyetlerin ancak iyi bir şekilde tanımlanacak ve uygulanacak koşullarla azaltılabileceği, politik aktörlerin ekonomik etkinlik ve diğer değerler arasında denge kurmada sorumluluğa sahip olduğu ve ekonomik zararların azaltılmasının ancak kamu sektöründeki maliyet etkin bir yönetimin işleyişine bağlı olduğu belirtilmiştir (Hughes, 1998, s. 48, 49).

Tüm bu gerekçeler ve gelişmeler çerçevesinde pek çok ülkede özelleştirme uygulamaları ve bununla birlikte bürokratik organizasyonlardan uzaklaşan bir kamu yönetim biçimine geçiş konusunda bir yoğunluk yaşanmıştır. Böylelikle YKY anlayışıyla kamu sektörü yönetiminde, geleneksel bürokratik yapılanmanın çoğu uygulaması yerine özel sektör uygulamaları getirilmiştir. Özellikle bilgi teknolojisi ve kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımında olmak üzere otomasyonun gelişmesi, kamu yönetimi alanındaki genel konulara, politika tasarımı, karar yöntemlerine ve hükümetler arası işbirliğine gittikçe daha fazla odaklanan uluslararası bir gündemin gelişmesi YKY'nin ülkeler tarafından benimsenmesini hızlandıran unsurlar olmuştur (Hood, 1991, s. 3).

YKY, belli bir yönetim teorisini ya da tek bir yönetim programını ifade etmemesi nedeniyle ortak bir tanımlamaya sahip değildir. YKY yerine Pollitt'in "managerialism", Lan ve Rosenbloom'un "pazar merkezli kamu yönetimi", Osborne ve Gaebler'in "girişimci idare" terimlerini kullanmaları da bunun bir göstergesi niteliğindedir (Gözel, 2003, s. 196). Bazı yazarlarca YKY; bütçe ve girdilere odaklı olmaktan sonuçlara odaklı olmaya veya bürokratik süreçlerden aktif yönetime, kontrolden yetki genişletmeye, tekelden rekabete, bireylere sunulan standart hizmetlerden ihtiyaca göre şekillenen hizmetlere veya organizasyon merkezli olmaktan hizmet kullanıcıları merkezli bir anlayışa doğru bir harekettir (Gözel, 2003, s. 195'ten Flynn, 1997, s. 3). YKY'nin ortak bir tanımlamaya sahip olmamasına karşın aşağıda sıralanan özellikleri konusunda bir ihtilaf bulunmamaktadır:

- Sonuçlara ulaşmaya ve yöneticilerin kişisel sorumluluğuna daha fazla önem veren bir anlayışla geleneksel kamu yönetiminden fark edilir biçimde uzaklaşma, süreç odaklı yönetimden sonuç odaklı yönetime doğru yöneliş,
- Kuruluşları, personeli ve iş ortamlarını ve şartlarını daha esnek hale getirmek için klasik bürokrasi anlayışından uzaklaşma niyetinin vurgulanması,
- Kurumsal ve kişisel hedefleri açıkça ortaya koyma ve performans göstergeleri vasıtasıyla bunların başarılarının ölçülebilmesine olanak tanıma (tasarruf, verimlilik ve etkinlik),
- Üst düzey yöneticilerin siyasi tarafsızlığı ve nötr olmasından çok mevcut hükümetin programlarına destek olması,
- İdarelerin faaliyetlerinin pazar ekonomisi kurallarınca test edilmesi ve bazı hizmetlerin piyasa koşullarında özel sektöre gördürülmesi (Gözel, 2003, s. 197).

YKY için ayrıca şu ortak bileşenler de belirtilmektedir: Yönetimde özgürlüğü niteleyen profesyonel yönetim, açıkça belirlenmiş standartlar ve performans ölçümü, çıktı kontrollerine odaklanma, kamu sektöründeki birimlerin ayrılması, yönetim uygulamalarında daha fazla rekabetçilik ve özel sektör tarzı yönünde değişim, kaynak kullanımında daha disiplinli ve tutumlu davranış (Hood, 1991, s. 4, 5). YKY, kamu yönetiminde piyasa mekanizmasının kullanılmasını ve rekabeti özendirmek suretiyle kamu hizmeti sunumunda verimlilik, üretkenlik ve esnekliğin artırılması, yönetimde saydamlığın sağlanması gibi hedeflerin gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır (Eren, 2003, s. 84, 85).

YKY'nin en dikkat çeken önerilerinden birisi sorumluluk anlayışıdır. Bu yeni sorumluluk anlayışına göre bürokratlar yalnızca kural ve yöntemlere uymaktan değil, ayrıca sonuçtan da sorumlu tutulmuş, yönetimde açıklık ve vatandaşların bilgi edinme yollarını kolaylaştırmak suretiyle de bürokrasinin topluma karşı sorumluluğunun sağlanmış olacağı kabul edilmiştir (Bilgiç, 2003, s. 35, 36). Bununla birlikte hesap verebilirliğin dozu da önem arz etmektedir. Zira kontrol ve hesap verebilirlikte aşırılığa gitme durumunda bazı olumsuzlukların meydana gelebileceğine ilişkin yorumlar bulunmaktadır. Aşırı kontrol ve hesap verebilirliğin özellikle kaynakların yetersiz olduğu durumlarda, performansı geliştirme yerine optimal olmayan kararların alınmasına ve kaynakların verimsiz dağıtılmasına neden olarak verimlilik ve etkinliği zayıflatabileceğine ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır (Ateş, 2011, s. 212). Nitekim çok sıkı ve katı bir şekilde uygulanan hesap verebilirlikte kamu yöneticileri risk almaktan kaçınabilir ve suçu başkalarının üzerine havale ederek kedilerini muhtemel hata ve eleştirilerden uzak tutmaya çalışabilirler (Ateş, 2011, s. 212'den Behn, 2001, s. 11). Bu durum da aşırı hesap verebilirliğin,

verimlilik ve etkinliği zayıflatabileceğine ilişkin yapılan değerlendirmelerin bir gerekçesini oluşturmaktadır.

YKY'nin ön plana çıkan amaçları şu şekilde özetlenebilir:

- Kamunun rolünü sorgulayıp yeniden tanımlamak,
- Aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yönetim yapılarını yerellik anlayışıyla değiştirmek,
- Kamusal sorumluluğun yeniden dağılımını ve yönetime yeni aktörlerin dâhil edilmesini sağlamak,
- Bürokrasiyle mücadele etmek,
- Esnek bir yapı sunmak,
- Piyasayı yönetim için bir model olarak görmek, özel sektörde uygulanan bazı yönetim tekniklerinin kamuda kullanılmasının önünü açmak,
- Kamu hizmetlerini rekabet ortamında alternatif yöntemlerle sunmak,
- Sonuçlara ve performansın artırılmasına daha fazla vurgu yapmak,
- Etkinliği ve verimliliği sağlamak,
- Kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve ekonomiklik sağlamak,
- Kaliteyi ön plana çıkarmak,
- Güçlendirilmiş bir hesap verme yükümlülüğü ve müşteri odaklılığı sağlamak (Al, 2002, s. 114'ten OECD, 1995, s. 8, 9; Holmes ve Shand, 1995, s. 551; Hood, 1991, s. 3, 4).

YKY'nin amaçlarını gerçekleştirmek için belirlemiş olduğu stratejiler ise şunlardır:

- Piyasa stratejisi (Rekabeti ve sözleşmeyi esas almakta),
- Yönetimsel strateji (Yöneticilerin profesyonel yetenek ve çalışmalarını temel almakta ve yöneticilerin güçlendirilmesini amaçlamakta),
- Program stratejisi (Kaynakların yeniden dağılımı için mevcut politikaların ve bunların uygulanmasına yönelik programların analizine ve yeniden değerlendirilmesine dayanmakta),
- Yavaş ve aşamalı değişim stratejisi (Kamu kuruluşlarının daha verimli çalışması için kuralların ve uygulamanın sürekli gözden geçirilmesi esasına dayanmakta) (Yılmaz, 2001, s. 25).

Bu stratejilerden özellikle KİT'lerde sıklıkla karşılaşılan sorunlardan olması dolayısıyla yönetsel ve program stratejilerini kısaca açıklamak faydalı olabilir. Yönetsel strateji; yöneticilerin gerçek anlamda yönetebilmeleri için dıştan gelen, önceden belirlenmiş kural, baskı ve sınırlardan mümkün olduğunca arındırılmalarını ve kurumun mali kaynakları ve insan kaynakları başta olmak üzere kaynakların kullanılışı ve işleyişi üzerinde karar alma ve uygulama yetkisine sahip olması gerektiği hususlarını vurgulamaktadır (Yılmaz, 2001, s. 29). Program stratejisine göre kamu yönetiminde en acil çözüm bekleyen sorun, kamu kaynaklarını kamu sektörünün temel amaç ve öncelikleri doğrultusunda en etkili oldukları alanlara yöneltmenin gerekliliği olup burada etkinlik, etkililik, girdi, çıktı ve sonuç kıstaslarından hangisine öncelik verileceği tartışılmaktadır (Yılmaz, 2001, s. 31). YKY bu sorunları çözebilmek için performans standartları geliştirmekte, çıktılar üzerinde yoğunlaşmakta, rekabeti geliştirip artırmakta, sözleşmeciliğe önem vermekte ve yetki devrini öngörmektedir (Christensen ve Laegreid, 2002, s. 5, 19).

YKY'nin genel olarak benimsendiği her ülkede istenilen sonuçları verdiği belirtilemez. Örnek olarak Yeni Zelanda'da çok başarılı bir şekilde uygulanan YKY'den ABD gibi ülkelerde ise istenilen sonuçların alınamadığına ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır (Kettl, 2005, s. 15, 20). ABD'de Ulusal Performans Değerlendirme Raporu ve benzeri çalışma ve uygulamalardan, son yıllarda YKY'nin oldukça farklılaştığı, tüm hükümet programlarında müşteriye dönük hizmet standartlarının konulmasında çok istekli olunmasına rağmen bu konuda başarılı olunamadığı tespit edilmiştir (Özer, 2015, s. 156). Bununla birlikte sonuçlar açısından başarılı olsun ya da olmasın YKY'yi savunan ülkelerde, kamu yönetiminde özel sektör yönetim metodunun olabildiğince uygulanması ve benzer sorunlarla karşılaşılma olasılığından dolayı hem kamu hem de özel sektörün söz konusu sorunların çözümü noktasında birbirlerine örnek olabilecekleri düşünülmektedir (Reschenthaler, 1996, s. 135). YKY yaklaşımının içeriğini oluşturan özel sektör uygulamalarından özellikle; performans değerlendirmesi, verimlilik ve rekabet artışı sağlayan yöntemlerin kullanılması, çıktı odaklı hedeflerin belirlenmesi, maliyet düşürücü bilgi teknolojilerinden ve rekabet artırıcı yönetim mekanizmalarından yararlanılması gibi yöntemler kamu yönetimi için örnek alınması gereken uygulamalar olarak dikkat çekmektedir (Özer, 2015, s. 156).

Sonuç olarak YKY kamu idaresinin iş yapma yollarını birçok noktada değiştirmiş; söylem ve yönetim stilineki değişimlerin yanı sıra bazı kamu kurumları pazar-merkezli bir sisteme dönüştürülmüş, kamu sektörünün organizasyonu geleneksel bürokratik organizasyondan uzaklaşarak kamu hizmetlerinin “sağlayanlar” tarafı kadar “faydalananlar” tarafı da ön plana çıkmıştır (Gözel, 2003, s. 206).

Bunlarla birlikte YKY'ye kendi unsurları üzerinden birtakım eleştiriler de getirilmektedir. Ancak YKY savunucuları bu eleştirilere vermiş oldukları cevaplarla YKY'nin önemini vurgulamaktadır. Farklı eleştiriler karşısındaki söz konusu yanıtlar şu şekilde özetlenebilir:

- YKY ideolojik olarak tarafsızdır, yalnızca belli bir ideoloji üzerine değil, hem muhafazakâr hem neo-liberal hem de sosyal demokrat yönetimlerce öne sürülmüş bir anlayıştır,
- YKY'nin özellikle kamu sektörünün yapılanması, refah devletinin yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi gibi öncelikleri üzerinde bir uzlaşma bulunmaktadır,
- YKY yalnızca sözleşmecilikten ibaret olmayıp yönetimlerin daha çok yemek ve temizlik hizmetleri için kullandıkları bu yöntemi altyapı, eğitim, sağlık gibi yeni alanlarda kullanmak istemekte, rekabetçi sözleşmeciliği sağlayarak kamu kuruluşlarının fonksiyonlarını etkinleştirmeyi amaçlamaktadır,
- YKY sembolik olmayıp yeni ve teknik içerikler taşımakta, birçok ülkede radikal değişiklikler gündeme getirmektedir,
- YKY klasik maliyet-kâr yaklaşımını içeren standart mikro ekonomik bakış yerine ekonomide yeni görüşler ortaya koymakta, bunu da kamu sektörü ile ilgili yaşadığı gerçek tecrübe ve reformlarla yapmaktadır (Lane, 2000, s. 7).

Bu yanıtlara rağmen YKY'yle ilgili getirilen bazı eleştirilere YKY savunucuları tarafından tatmin edici yanıtlar sunulamamıştır. Buna örnek olacak şekilde iki temel eleştiri dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, YKY'nin kamu sektöründe hizmet sunan ile hizmetten yararlanan arasındaki ilişkiyi piyasa şartlarındaki müşteri-firma ilişkisiyle aynı şekilde dikkate almasıdır (Arslan, 2010, s. 36). Bu husus bazı durumlarda geçerli olsa da her durumda geçerli değildir. Zira devlet tarafından sunulan bazı mal ve hizmetler her ne kadar rasyonel işletmecilik kurallarına göre sunulursa sunulsun kamu hizmeti olma özelliğini tam olarak kaybetmeyebilmektedir. Diğer eleştiri ise YKY'nin kamu kesiminde amaçların kesin bir şekilde belirlenmesi ve sonuçların görülmesine ilişkin varsayımdır (Arslan, 2010, s. 36). Bunlar ne özel ne de kamu sektöründe her zaman mümkün olabilecek hususlardır. Ancak özel sektöre göre kamu sektöründe tespiti daha zor hususlardır. Özellikle insanın mekanik bir varlık olmaması ve bazı kamusal hizmetlerin daha çok öznel etkilerinin bulunması nedeniyle bunlardan yararlananlara olan etkilerinin net bir şekilde tespiti her zaman mümkün görünmemektedir.

Tüm bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere YKY genel kamu yönetimi için işletme yönetimi anlayışını benimsemektedir. Dolayısıyla YKY bakış açısından, birer kamu işletmesi olan

KİT'lerin YKY ilkelerine göre faaliyet göstermesi evleviyetle beklenmektedir. OECD KİT'ler için kurumsal yönetim ilkelerini yayımlayarak üye devletlerin bunlara uyumunu beklemektedir. Kurumsal yönetim ilkeleri ise YKY'le aynı çerçevede öneriler içermektedir. OECD KİT'lerin etkili ve profesyonel yönetim anlayışıyla birlikte şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde yönetilmesini Devletin temin etmesi gerektiğini belirterek pay sahibi olarak rolünü şu şekilde sıralamaktadır:

- KİT'lerin genel kabul görmüş işletme normlarına göre faaliyet yürütmelerini sağlayacak düzenlemeleri yapmak,
- KİT'lere tamamen işletme özerkliği sağlamak, yönetime müdahaleden ve KİT'lerin amaçlarını şeffaf olmayan bir şekilde yeniden tanımlamaktan kaçınmak,
- KİT yönetim kurullarının bağımsızlıklarına saygı göstermek ve sorumluluklarını yerine getirmesini sağlamak,
- İyi yapılanmış, liyakata dayalı ve şeffaf bir yönetim kurulu üyeliği atama süreci kurgulamak,
- KİT'ler için finansal, sermaye yapısı ve risk toleransı gibi hedefler belirlemek ve izlemek,
- KİT'lerdeki pay sahipliğini temsil eden kamu kuruluşunun KİT'lerin performansını izleme, denetleme ve değerlendirmesini sağlayacak bir raporlama sistemi kurmasını sağlamak,
- Orta ve uzun vadede işletme çıkarlarını güçlendirecek ve yetenekli profesyonelleri işletmeye çekebilecek KİT yönetimine ilişkin belirgin ve özendirici bir ücretlendirme politikası kurmak (OECD, 2015, s. 18, 19).

OECD'nin belirlemiş olduğu söz konusu hususlar, hesapverebilir bir yapılanmayla birlikte KİT'lerin profesyonel ve performansa dayalı bir yönetim anlayışı içerisinde, kamu idare anlayışı dışında bağımsız bir şekilde yönetilmesini önermek suretiyle YKY'deki işletme yönetim anlayışının OECD tarafından KİT'ler için benimsendiğini ortaya koymaktadır.

3.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Uygulamasına İlişkin Ülke Örneği: İngiltere

YKY uygulamaları öncelikle İngiltere'de başlamış daha sonra ise ABD, Avustralya ve özellikle Yeni Zelanda'da yaygınlaşmış, sonrasında ise İskandinav ülkelerine ve Kıta Avrupa'sına yayılmıştır (Lane, 2000, s. 3). YKY birçok ülkede 1980 ve 1990'lı yıllarda uygulanan reformları tanımlamış olmakla birlikte daha çok OECD ülkeleri tarafından gündeme getirilmiştir (Özer, 2015, s. 187).

YKY'nin benimsendiği ülkeler incelendiğinde söz konusu anlayışın uygulanışının ülkelere göre farklılaştığı anlaşılmaktadır. Uygulamaya ilişkin ülkeler arası farklılıklar şöyle özetlenebilir:

- İngiltere gibi bazı ülkelerde devletin rolü ve hacminin küçültülmesine yönelik girişimler söz konusuysen Avustralya, Fransa ve İskandinav ülkelerinde reformlar yönetimin ve devletin yasallığını korumak için yapılmış, ABD'de yapılan reformlar ise genel olarak ancak 1993 tarihli Al Gore Raporundan sonra stratejik görülmeye başlanmış,
- İngiltere ve Avustralya yeni sisteme ilişkin deneyimlerini aşama aşama gerçekleştirirken İngiltere ideolojik açıdan özel sektörü destekleme konusunda uyumlaştırma çalışmalarına önem vermiş, Avustralya ise daha çok reformlar üzerinde anayasal açıdan uzlaşma aramış,
- Yeni Zelanda yeni kurumsal ekonomi çerçevesinde daha gayretli olurken İspanya, Avusturya, İtalya gibi bazı Avrupa ülkeleri daha çok idare hukuku çerçevesinde küçük çaplı değişimler gerçekleştirebilmiş,
- Almanya ve Japonya gibi ülkelerde ise kamu sektörü reformları yetersiz kalmıştır (Ömürgönülşen, 1997, s. 533).

Türkiye'de de Turgut Özal hükümeti döneminde gerçekleştirilen; bürokrasinin azaltılması, özel sektörün teşvik edilmesi, özelleştirme, devletçilik anlayışının yavaş yavaş zayıflayarak piyasa ekonomisine geçiş gibi adımlar YKY anlayışına doğru zihniyet değişikliği başlangıcı olarak değerlendirilmektedir (Bilgiç, 2003, s. 28). Yakın zamanda ise kamu özel işbirliği yöntemiyle proje gerçekleştirme ve kamuya özel sektörden yönetici atayabilme gibi kamu yönetim ve yatırım faaliyetlerine ilişkin gerçekleştirilen değişiklikler, YKY anlayışının benimsemiş olduğu kamu yönetim modeline uygun değişikliklere örnek olarak gösterilebilir.

YKY'nin ülke uygulamasını İngiltere örneğiyle açıklamak uygun olabilecektir. Zira İngiltere bu yeni yönetim biçiminin hem ilk hem de 1980 ve 1990'lı yıllar boyunca en ciddi savunucu ve uygulayıcısı olarak dikkat çekmektedir.

İngiltere'de kayıt altına alınmış bir şekilde kamu sektörünün özel sektörle mukayesesi 1961 yılına kadar uzanmaktadır. 1961 yılında teşkil edilen Plowden Komitesi, kamu personelinin görevlerine ilişkin problemlerin çözümü noktasında etkinlik sağlanamadığını belirterek kamu yönetiminde de özel sektör yönetim metodlarının uygulanmasını önermiştir (Dunsire, 1995, s. 365). Yönetim ile ilgili çalışmalar hususunda 1963 yılında Hazine Bakanlığında bir birim oluşturularak maliyet/kâr analizleri ile planlama programlama bütçeleme sisteminin uygulanabilirliği ortaya atılmıştır

(Dunsire, 1995, s. 365). 1968 yılındaki Fulton Raporu ise kamu hizmetlerindeki yönetim kapasitesiyle ilgili endişeleri belirterek sistemin geliştirilmesini tavsiye etmiştir (Hughes, 1998, s. 57). Rapor daha somut tavsiye olarak kamu yönetiminin dışa açılmasını ve birçok açıdan sınırlama içeren katı hiyerarşik yapının kaldırılmasını önermiştir (Hughes, 1998, s. 57). Söz konusu Rapor mevcut durumda geçerli olan kamu yönetim şeklinin kamu hizmetlerinin iyi bir şekilde sunumunu sağlayamayacağını öne sürerek kamunun yürütme gücünün sorun teşkil etmiş olduğu alanlarının ortaya konmasını önermiştir (Dunsire, 1995, s. 365). Fulton Raporu, gelecekte üst yönetimlere karşı sorumlu olan, yetki devrine sıcak bakan, özel amaçları olan kamu hizmetlerini yerine getirecek kurumlar oluşturulmasını önermiş ve sonrasında radikal bir kararla 17. yüzyıldan o tarihe kadar bir bakanlık kurumu olarak faaliyet gösteren Posta İşletmesi 1969 yılında kamu ortaklığı haline getirilmiştir (Özer, 2015, s. 192, 193).

İngiltere’de YKY düşüncesinin uygulamaya aktarılması, M. Thatcher hükümeti ile söz konusu olmuş; “gelecek adım kurumları”nın oluşturulması, bakanlar için bilgi yönetim sisteminin kurulması, öncelikli mali yönetim sisteminin oluşturulması, vatandaş sözleşmeleri, açık yönetim, piyasa testleri ve bunların denetimi, uygulamaya koyulan bazı YKY öncelikleri olarak dikkat çekmiştir (Özer, 2015, s. 193). Bu öncelikler; kontrollü yetki devri yapmak, belirlenmiş oranlarda parasal değerlere ve güçlü tüketiciye ve tüketici uyumuna önem vermek, çalışma planlarının ve kurum anlaşmalarının resmi sözleşmeler çerçevesinde yapılmasını yaygınlaştırmak, fiyat/maliyet merkezlerinin yerleştirilmesini sağlamak, performans kriterlerine göre hareket etmek, performansa göre ödeme sistemine geçmek gibi uygulamalarla desteklenmiştir (Özer, 2015, s. 193, 194’ten Barberis, 1998, s. 454, 459). Kamu hizmetindeki dönüşüm, Thatcher projesinin desteğiyle piyasa güçlerinin kamu hizmetine girmesiyle olmuştur (Özer, 2015, s. 194). Zira İngiltere’de Thatcher hükümetinin politikaları; İngiltere’nin ekonomik olarak gerilemesine ve Batı dünyasında ortaya çıkan yüksek vergilere, yüksek oranlı enflasyona, sendikaların gücüne ve gerçekleşen artışlarla kontrolden çıkmış kamu harcamalarına bir tepki olarak değerlendirilmektedir (Yılmaz, 2001, s. 36).

YKY düşüncesinin uygulamaya aktarıldığı önemli adımlardan biri 1988 yılındaki “Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar” adlı Rapor olmuştur (Yılmaz, 2001, s. 37). Raporda, politika geliştirme dışında kalan yürütme görevlerinin ayrı ve küçük birimler aracılığıyla görülmesi ve hizmet sunumunda etkililiğin artırılması için yapısal değişikliklerin yanı sıra kişilere sorumluluk yüklenilmesi gerektiği belirtilmiştir (Yılmaz, 2001, s. 37). Rapor sonrasında, yapılacak görevlere göre Raporda bahsi geçen birimler örgütlenmiş, gerekli

kaynakların ve yıllık performans hedeflerinin belirlenmesi ve yönetsel sorumluluk ise yöneticilere bırakılmıştır (Yılmaz, 2001, s. 37).

İngiltere’de 1980 yılından 1990 yılına kadar yapılan reformların öncelikle kamu sektörü organizasyonunu pazar mekanizmalarına uygun hale getirmeye çalıştığı, daha sonrasında ise “müşteri odaklı” ya da “kullanıcı dostu” kamu sektörü organizasyonunun meydana geldiği gözlemlenmiştir (Rhodes, 1997, s. 7, 12). 1990 yılına kadarki süreçte YKY’nin İngiltere’de meydana getirmiş olduğu somut bir sonuç olarak 1979 yılında yüzde 11 olan toplam kamu harcamalarının GSMH içindeki payının özelleştirmeler neticesinde 1990 yılında yüzde 5,5’e düşmesi gösterilebilir (Bilgiç, 2003, s. 34’ten Flynn, 1997, s. 16).

Gelecek Adımlar Reformu ile bakanlıklarda politika üretilmesinden sorumlu birimler ile hizmet sunumundan sorumlu birimlerin birbirinden ayrılması önerilmiş; buna istinaden çok sayıda özerk sayılabilecek icracı kuruluş oluşturulmuş ve hizmet arzı bu kuruluşlara devredilmiştir (James, 2014, s. 31, 32). Bakanlığın sınırlı kontrolü altında çalışan bu özerk kuruluşlarla birlikte kamunun hizmet arzında sözleşme uygulamaları yaygınlaştırılmış ve sözleşme ilişkisi kamu yönetiminin temeline yerleşmiştir (James, 2014, s. 32, 33).

Gelecek Adımlar Reformu İngiliz kamu yönetiminde kısa sürede etkisini hissettirmiş ve reforma ilişkin tamamlayıcı girişimlerden biri olarak Kalite İçin Rekabet Girişimi gündeme gelmiştir. Söz konusu girişim, 1991 yılında hazırlanan Kalite İçin Rekabet – Daha İyi Kamu Hizmeti Satın Alma Raporu ile başlatılmış olup kamu kesimini rekabete açmayı ve böylece maliyet/fayda açısından en etkili bileşime ulaşmayı amaçlamış, özel kesimin kamu faaliyetleri içine çekilmesine yönelik yöntemlerin geliştirilmesine çalışılmıştır (Yılmaz, 2001, s. 38, 39). 1991 yılında on yıllık dönem için hazırlanmış olan Yurttaş Şartı Programı da dikkat çekmektedir. Programa bağlı olarak geleceğe ilişkin planlar oluşturulmuş, yurttaşların kamu hizmetleri sunumunda talep edebilecekleri hizmet standartlarını oluşturmak amaçlanmıştır (James, 2014, s. 91). Her birimin kendi sorumluluğunda olan hizmetin sunumuna ilişkin standartları oluşturduğu ve bundan sorumlu olduğu söz konusu yapıda hizmet ilan edilenden daha geç, eksik ya da kalite bakımından yetersiz ise yönetim yurttaş karşı sorumlu olmaktadır (Yılmaz, 2001, s. 39). Söz konusu hizmet standartlarına; kliniğe gidildiğinde randevu verilmesi ve muayenenin 30 dakika içinde gerçekleşmesi, çağırılan ambulansın kent içinde 14 kent dışında ise 19 dakika içinde ulaşması, bilet gişelerindeki bekleminin 5 dakikayı geçmemesi aksi durumda yolculuk ücretinde yüzde 10 indirim uygulanması örnek olarak verilebilir (Yılmaz, 2001, s. 40).

İngiltere’de kamu yönetimine ilişkin reform çabalarıyla kamu idarecileri, özel sektör yöneticileri gibi düşünüp onlar gibi hareket eden ve kendi idari operasyonlarını özel sektör mantığıyla yapan yöneticilere dönüştürülmeye çalışılmıştır (Gözel, 2003, s. 204). Sonuç olarak söz konusu süreçte İngiltere’de daha fazla verimlilik ve daha iyi performans için geleneksel kamu idaresinin pek çok yönteminin terk edildiği, politika yapma ve uygulama süreçleri arasındaki ayrımın daha belirginleştirildiği, organizasyonel yapıların farklılaştırıldığı ve kamu hizmetlerinin alıcısı olan vatandaşlara daha fazla öncelik verildiği anlaşılmaktadır (Gözel, 2003, s. 204).

3.2. TARIMSAL KİT’LER VE KİT BAZINDA ÖNERİLER

Son yıllarda Türkiye’de faaliyet gösteren tarımsal KİT’lerin sayılarında azalma ve faaliyet alanlarında daralma görülmektedir. Diğer sektörlerde faaliyet gösteren KİT’lerde olduğu gibi tarımsal KİT’lerin sayılarındaki azalma da özelleştirmeler neticesinde gerçekleşmiştir. Özelleştirmeye doğru yönelişin esası ise 24 Ocak 1980 tarihinde ekonominin temel yapısını değiştirmeyi öngören istikrar programının ilan edilmesi ve buna bağlı olarak çıkarılan Bakanlar Kurulu kararlarında görülmektedir. 24 Ocak Kararları olarak adlandırılan istikrar programının ana ilkeleri; enflasyonun denetim altına alınması, yeni yatırımlar karşısında atıl kapasitenin tam kullanılmasına öncelik verilmesi, ihracatın artırılması, tasarrufların artırılması ve yabancı sermayenin teşvik edilmesi olarak belirlenmiştir (Türk, 2014, s. 43). Bu ana ilkeler çerçevesinde yapısal dönüşüm hedefine yönelik olarak KİT’lere ilişkin; KİT fiyatlarının idari kararlarla tespit edilmesi sonlandırılmış, devlet destekleri azaltılmış, kamunun ekonomik hayata müdahalesinin asgariye indirilmesi ve piyasa kurallarının hâkim olması benimsenmiştir (Köse, 2000, s. 30-32). Bu doğrultuda 1984 yılında kabul edilen 2983 sayılı Kanun ile özelleştirmeye ilişkin ilk yasal düzenleme yapılmış ve yine 1984 yılında yayımlanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planındaki (1985-1989) “KİT’lere bağlı bazı işletmelerin hisse senetleri satışı yoluyla halka açılması sağlanacaktır.” cümlesi ile özelleştirme kavramı olarak ilk kez kalkınma planında yer almıştır.

Özelleştirmelerin hızlanması da başlamasında olduğu gibi yine istikrar programlarıyla olmuştur. 5 Nisan 1994 tarihli İstikrar Programıyla kriz ortamının ekonomi üzerindeki olumsuzluklarının ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Bu hedefe dönük hazırlanan Ekonomik Önlemler Uygulama Planı ile öngörülen yapısal dönüşümler arasında; ekonomide etkinlik ve verimliliğin artırılması amacıyla özelleştirmenin gerçekleştirilmesi, özelleştirmesi mümkün olmayan KİT’lerin kapatılması gibi önemli başlıklar olarak yer almıştır (Köse, 2000, s. 101, 102). Bu doğrultuda yasal bir düzenlemeyle Özelleştirme Yüksek Kurulu ile Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuş ve Özelleştirme Fonu oluşturulmuştur (Köse, 2000, s. 113). Yine 2001 yılında likidite kriziyle

başlayan ekonomik kriz sonrası IMF ile yapılan stand-by anlaşmalarında özelleştirme ciddi bir yer teşkil etmiştir. Tarımsal KİT'lere ilişkin olarak özellikle 2000-2001 krizi sonrasındaki IMF ile imzalanan stand-by anlaşması önem taşımaktadır. Zira söz konusu anlaşmada TEKEK'in dağıtılması ve TÜRKŞEKER'in özelleştirilmesi, özelleştirilemiyor ise tasfiyesine ilişkin ifade yer almıştır (Kazgan, 2003, s. 340). 2005 yılında IMF ile imzalanan 19. stand-by anlaşmasıyla da özelleştirmeler hız kazanmıştır (Sezdi ve Giray, 2019, s. 274). Sonuç olarak diğer sektörlerde 1980'li yılların ortasında, tarımsal alanda 1990'lı yılların başlarında başlayan özelleştirmeler, istikrar programlarının etkisiyle gerçekleştirilen mevzuat düzenlemelerinin de yardımıyla 1990'lı yıllarda hızlanmış ve IMF gibi uluslararası kuruluşlara verilen taahhütlerin etkisiyle 2000'li yıllarda hızla devam etmiştir.

Tablo 8. Özelleştirilen Tarımsal KİT'ler

Kuruluş	Özelleştirme Yöntemi	Tarihi/Dönemi
Sümerbank	Blok Satış	1995
TEKEK	Tesis/Varlık Satışı (Sigara sanayi, alkollü içkiler sanayi, tuzlalar ve diğer varlıklar)	2004-2008
	Kapatma/İşletmecilikten Çekilme	2002-2006
Sümer Holding A.Ş.	Tesis/Varlık Satışı (İşletmeler, iştirakler, taşınmazlar ve diğer varlıklar)	1993-2008
	Kapatma	1996-2009
Türkiye Gübre Sanayi A.Ş.	Tesis/Varlık Satışı (Çeşitli gübre işletmeleri, bağlı ortaklık-İGSAŞ ve diğer varlıklar)	2004-2005
	Kapatma	2000
Süt Endüstrisi Kurumu	Tesis/Varlık Satışı (Süt işletmeleri, diğer varlıklar ve SEK isim hakkı)	1995
*Et ve Balık Kurumu	Tesis/Varlık Satışı (Kombinalar, arsa, bağlı ortaklık ve diğer varlıklar)	1995-2005
	Kapatma	1997-2004
Orman Ürünleri Sanayi A.Ş.	Tesis/Varlık Satışı (Tesis ve varlıkları)	1995-2001
	Kapatma	1998
Yem Sanayii Türk A.Ş.	Tesis/Varlık Satışı (Tesis ve varlıkları)	1993-1997
Türkiye Ziraî Donatım Kurumu	Tesis/Varlık Satışı (Tesis ve varlıkları)	2000-2003
	Kapatma	1998-2000
**TÜRKŞEKER	Tesis/Varlık Satışı (Şeker fabrikaları)	2004-2021
	Kapatma (Tarım ve nakliyat işletmeleri)	2001-2006

*1992 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla özelleştirme kapsamına alınırken 33 kombinası bulunan Et ve Balık Kurumunun 1995-2005 döneminde; 3 kombinası kapatılmış, 5 kombinası çeşitli kamu kuruluşlarına bedelsiz devredilmiş, 18 kombinası ise satılmıştır (Türk, 2014, s. 85). 2005 yılında ÖYK Kararıyla Kurum geriye kalan kombinalarıyla özelleştirme kapsamından çıkartılarak eski statüsüne kavuşmuş ve 2013 yılında Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü olarak isim değişikliğine uğramıştır (ESK, 2018a, s. 72).

**2000 yılında özelleştirme kapsamına alınan TÜRKŞEKER 2008 yılında özelleştirme programına alınmış ve 10 şeker fabrikasının satışı gerçekleşmiş olup 15 şeker fabrikasıyla faaliyetlerini sürdürmektedir (TÜRKŞEKER, 2019b, s. 47). Bağlı ortaklıkları ise daha önce özelleştirme programına alınıp satışları gerçekleşmiştir: 2003 yılında özelleştirme programına alınan Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş. (Kayseri ve Amasya Şeker Fabrikaları A.Ş. gibi iştiraklerindeki hisselerle birlikte) 2004 yılında, 2005 yılında da Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş. satılmıştır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca, TÜRKŞEKER'in özelleştirme işlemlerinin 31/12/2023 tarihine kadar tamamlanması kararlaştırılmıştır (TÜRKŞEKER, 2019b, s. 49). Ancak son alınan Kararla TÜRKŞEKER Türkiye Varlık Fonuna devredilip 12/11/2021 tarihli ve 4803 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla Tarım ve Orman Bakanlığının ilgili kuruluşu haline getirilmiştir.

Kaynak: Türk, 2014, s. 169, 181-188.

Tablo 8’de tarımsal KİT’lerin blok satış ve doğrudan tesis/varlık satışı yöntemiyle özelleştirildiği görülmektedir. Kapatma ve işletmecilikten çekilme, özelleştirme yöntemi olmamakla birlikte kamunun en azından fabrika ya da işletme bazında söz konusu faaliyeti sonlandırmasının özel sektörün bahse konu faaliyet alanındaki payının artmasına neden olması dolayısıyla tabloda ayrıca yer verilmiştir. Bunların yanı sıra özelleştirme programındaki kuruluşların tesis/varlıklarının diğer kamu kuruluşlarına bedelli ya da bedelsiz devri de söz konusu olabilmektedir. Zira Tablo 8’deki kuruluşlardan; TEKEL, Sümer Holding A.Ş., Türkiye Gübre Sanayi A.Ş., Et ve Balık Kurumu, Orman Ürünleri Sanayi A.Ş., Türkiye Zirai Donatım Kurumu ve TÜRKŞEKER’in hem bedelli hem bedelsiz, Süt Endüstrisi Kurumunun ise bedelsiz olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına varlık devri söz konusu olmuştur (Türk, 2014, s. 185, 186, 190, 191, 193-209).

Son dönemlerdeki özelleştirmelere rağmen geçmişten günümüze tarımsal KİT’ler ülkemizdeki önemini korumaktadır. Netice olarak TMO, TİGEM, ÇAYKUR, ESK ve TÜRKŞEKER günümüzün tarımsal KİT’leridir. Bunların faaliyetleri gerek doğrudan gerekse dolaylı bir şekilde hem üreticilerin hem de tüketicilerin refah seviyelerini etkileyebilmektedir. Bununla birlikte KİT’ler genel bütçeye, sermaye transferi ya da görevlendirme bedeline ilişkin ödemelerde olduğu gibi bir mali yük de getirebilmektedir. Tarımsal KİT’lerin ülkemiz için önemini, 1968 yılındaki “İktisadi Devlet Teşekkülleri” konulu konferansta, dönemin Başbakanı Süleyman Demirel’in açılış konuşmasındaki *“Özellikle memleketimiz için et, süt ve yem sanayii gibi konularda rehberliğin çevredeki halkın teknoloji bakımından yetişmesinde, istihsalin kalite, miktar ve maliyet bakımlarından elverişli seviyelere yükselmesinde büyük ve faydalı tesirleri, bu teşekküllerde sermaye terakümü için milletçe yaptığımız fedakârlıklara hak verdirecek bir mana taşır.”* (Demirel, 1968, s. 15, 16) ifadeleri ortaya koymaktadır.

Bu bölümde TMO, TİGEM, ESK, ÇAYKUR ve TÜRKŞEKER hem faaliyet hem de mali ve finansal yapıları açısından analiz edilmiştir. Yapılan mali analizlerde yakın dönemi kapsamı açısından 2014-2019 dönemi verileri esas alınmıştır. Analiz için daha uzun bir dönem yerine 6 yıldan oluşan daha kısa bir dönem aralığı seçilmesinin nedeni ise hem daha detaylı tespitlerde bulunmanın hem de daha güncel sorunlara odaklanmanın amaçlanmış olmasıdır. Çalışmanın “Giriş” bölümünde açıklandığı üzere 2020 yılı, küresel salgının etkisinin yaşandığı bir yıl olması dolayısıyla analiz dönemine dâhil edilmemiştir. Zira çalışmada KİT’lere ilişkin yapısal sorunlar tespit edilerek çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır. Verilerde anormal değişimlere neden olabilen salgın gibi olağandışı durumlar ise sağlıklı bir yapısal analiz imkânını ortadan

kaldırmaktadır. Tüm bunların yanı sıra konunun gerektirdiği durumlarda daha önceki dönemlere ilişkin verilerden de faydalanılmıştır.

KİT ana statülerine ilişkin yapılan alıntı ve aktarımlarda, ana statülerde halen “Bakanlar Kurulu” şeklinde yer alan ifadeler “Cumhurbaşkanı” olarak değiştirilmiştir. Zira 02/07/2018 tarihli ve 698 sayılı 477 sayılı Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede⁹⁴ “Bakanlar Kurulu”na yapılan atıfların “Cumhurbaşkanı” şeklinde değiştirilmesine hükmedilmiştir.

Tarımsal KİT'lere ilişkin analiz ve politika önerilerinden önce, içerisinde tarımsal KİT'lerin de bulunduğu, mevcut durumda ülkemizde KİT olarak faaliyetlerini sürdüren tüm teşebbüslere ait veriler yardımıyla KİT sisteminin mali durumunu, ekonomi içerisindeki ağırlığını ve bütçeyle ilişkisini kısaca analiz etmek faydalı olabilecektir.

Tablo 9. KİT Sisteminin Mali Durum Özeti ve Bütçe İlişkisi

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dönem Net Kârı (Zararı) (Milyon TL)	(2.159,7)	1.937,2	13.881,4	5.279,9	2.880,1	(1.666,9)
Dönem Net Kârı (Zararı)/GSYH (%)	(0,11)	0,08	0,54	0,17	0,08	(0,04)
Aktif Toplamı/GSYH (%)	6,0	5,9	6,5	6,3	6,4	1,4
Finansal Kaldıraç Oranı (%)	32	32	31	31	38	41
Özsermaye Kârlılık Oranı (%)	(2,64)	2,20	13,34	4,21	2,02	(1,07)
(1) Sermaye Ödemeleri (Milyon TL)	7.021,2	8.350,0	7.656,9	8.270,9	12.543,2	17.206,6
(2) Görevlendirme Bedeli Ödemeleri (Milyon TL)	1.704,0	2.241,6	2.520,1	3.394,8	2.175,9	1.669,7
Bütçeden KİT'lere Transferler (Milyon TL) (1+2)	8.725,0	10.591,6	10.177,0	11.665,7	14.719,1	18.876,3
(3) Temettü Ödemeleri (Milyon TL)*	5.865,3	1.337,6	1.999,0	2.199,4	3.249,1	2.637,4
(4) Hasılat Payı Ödemeleri (Milyon TL)**	621,8	652,2	673,0	868,8	1.321,7	1.414,2
(5) Vergi (Milyon TL)***	1.819,7	1.034,3	1.179,0	3.918,6	2.397,5	3.554,0
KİT'lerden Bütçeye Ödemeler (3+4+5)	8.306,8	3.024,1	3.851,0	6.986,8	6.968,2	7.605,7
Faiz Dışı Fazla (Açık) (Milyar TL)	(6,46)	1,79	8,61	1,55	(3,18)	(7,32)

*233 sayılı KHK'nin 36 ve 37'nci maddeleri uyarınca Hazineye ödenmesi gereken kâr paylarıdır.

**5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 78'inci maddesi uyarınca KİT ve kamu şirketlerinden Cumhurbaşkanının belirlediği kuruluşlarca gayrisafi satış hasılatlarının yüzde 15'ine kadar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen oranda ödenmektedir.

***Yalnızca kurumlar vergisi tutarlarını içermektedir.

Kaynaklar: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2017, s. 13, 17, 18, 20, 25; Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019, s. 13, 17, 18, 20, 25; Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2020, s. 13, 17, 18, 20, 25.

Tablo 9'dan; 2014 ve 2019 yılları dışında KİT sisteminin kârlılıkla faaliyetini sürdürdüğü, kârla kapatılan yıllardaki söz konusu kârların ise GSYH içerisindeki payının düşük olduğu

⁹⁴ 04/07/2018 tarihli ve 30468 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

görülmektedir. KİT'lerin toplam aktif varlığının GSYH'deki payı ise belirli bir seviyededir. Sektörden sektöre değişmekle birlikte genel olarak yüzde 50 seviyelerinin normal kabul edilmiş olduğu, borçların aktiflere oranını gösteren finansal kaldıraç oranının, yüzde 30'lar ile makul seviyelerde olduğu görülmektedir. Öz sermaye kârlılık oranının 2016 yılındaki yükselişinin ardından sonraki yıllarda görülen düşüşler ise sermayenin verimli kullanılamadığına işaret etmektedir. Zira 2018 yılında söz konusu oran, 2015 yılının dahi altına inmiştir. 2019 yılında ise zararlar birlikte negatif değer almıştır.

KİT sisteminin bütçeyle ilişkisi incelendiğinde ise KİT'lerin genel olarak bütçeye katkı yerine yük oluşturdukları görülmektedir. Söz konusu yük 2014 yılında en düşük tutardayken diğer yıllarda ciddi seviyelere çıkmış ve 2019 yılında 11 milyar TL'ye ulaşmıştır. KİT'lerin bütçeye yük oluşturmalarının temel nedeni ise KİT'lere yapılan ciddi tutarlarda sermaye ödemelerine rağmen KİT'lerin bütçeye aktarmış oldukları temettü ve hasılat paylarının çok düşük seviyelerde kalmış olmasıdır. Bu durum, KİT'lerin kârlılıklarının sermaye ihtiyaçlarına yetmeyecek düzeyde az olduğunu ve dolayısıyla finansman sıkıntısını göstermektedir. Zira tablonun son satırında yer verilen faiz dışı denge, 2018 ve 2019 yıllarında ciddi bir açık tutarına ulaşmıştır. Faiz tutarlarının dâhil edilmediği finansman dengesini gösteren faiz dışı dengenin dahi açık vermesi, KİT sisteminin finansman sorununun ciddi bir seviyede olduğunu bir başka göstergesidir.

3.2.1. TMO

3.2.1.1. Statü ve Faaliyet Yapısı

1938 yılında⁹⁵ kurulan TMO; sermayesinin tamamı devlete ait, 233 sayılı KHK hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip bir İDT'dir. TMO, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunun Kararıyla yürürlüğe giren Ana Statüsüyle⁹⁶ faaliyetlerini yürütmektedir.

Ana Statüye göre⁹⁷ TMO'nun amaç ve faaliyet konuları; ülke içerisinde hububat fiyatlarının üreticiler yönünden normalin altına düşmesini ve tüketici halk aleyhine anormal derecede yükselmesini önlemek, bu ürünlerin piyasasını düzenleyici tedbirler almak ve gerektiğinde Cumhurbaşkanı Kararıyla hububat dışında diğer tarım ürünleri ile ilgili verilecek görevleri

⁹⁵ Mülga 3491 sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Kanunuyla kurulmuştur.

⁹⁶ 11/12/1984 tarihli ve 18602 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

⁹⁷ Madde 4.

yürütmek, afyon ve uyuşturucu maddelere konulan devlet tekelini işletmek, bu ürünlerin alım ve satımını yapmak, gerekli stokların tesisi ve muhafazasını temin etmek şeklinde özetlenebilir.

İşlem ve mali büyüklük açısından TMO faaliyetlerinin büyük bir kısmını hububat ticareti teşkil etmekle birlikte Afyon Alkaloidleri Fabrikasıyla TMO piyasada tekel olarak faaliyet göstermekte olup bazı yıllarda da bakliyat, yağlı tohumlar, yumrulu bitkiler gibi ürünlerle ilgili olarak verilen görevleri yerine getirmektedir (TMO, 2018, s. 5).

TMO'nun diğer temel faaliyetleri şu şekilde özetlenebilir:

- Bazı dönemlerde fındık alımı ve satımı ile görevlendirilebilmektedir,
- 2010 yılında kurulan TMO-TOBB Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketinde mevcut durumda yüzde 50 hisse ile iştirak sahibi olarak faaliyet göstermektedir,
- Ülkenin her bölgesinde limanlar ve yoğun üretim alanları dikkate alınarak çeşitli cins ve tonajlarda depolar yaptırmakta ve toplamda 4,4 milyon tonluk depolama kapasitesiyle hububat depolaması gerçekleştirmektedir,
- Ülkedeki tarımsal sektörün depo açığını gidermek, lisanslı depoculuğun ülke geneline yayılarak gelişmesini ve ürünlerin daha sağlıklı depolarda muhafaza edilmesini sağlamak için kiralama taahhüdüyle lisanslı depo yapımını teşvik etmektedir (TMO, 2019c, s. 5, 6).

TMO tüm bu faaliyetlerini merkez teşkilatının yanı sıra taşra teşkilatında şube müdürlükleri ve bunlara bağlı ajans amirlikleri şeklinde sahip olduğu yapılanmayla gerçekleştirmektedir. Zira TMO; 1 işletme müdürlüğü, 33 şube müdürlüğü, 115 ajans amirliği ve 72 tesisli ekip olmak üzere toplam 221 işyerinden oluşan çok geniş bir taşra teşkilatına sahiptir (TMO, 2018, s. 18).

3.2.1.2. Mali ve Finansal Analiz

TMO faaliyetlerinin mali sonuçları Tablo 10'da özetlenmektedir.

Tablo 10. TMO 2014-2019 Dönemi Gelir Tablosu Özeti (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brüt Satışlar	3.435.185	2.689.332	5.548.681	6.165.930	4.736.994	8.921.459
Satış İndirimleri (-)	16	94	15	49	23	154
Net Satışlar	3.435.170	2.689.238	5.548.665	6.165.881	4.736.971	8.921.305
Satışların Maliyeti (-)	3.075.866	2.341.914	4.960.888	5.896.984	4.513.594	8.289.457
Brüt Satış Kârı / (Zararı)	359.304	347.324	587.777	268.897	223.376	631.848
Faaliyet Giderleri (-)	154.204	139.855	174.150	216.439	187.576	287.936
Faaliyet Kârı / (Zararı)	205.100	207.469	413.627	52.458	35.800	343.912
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Kârlar (+)	58.756	84.910	41.920	119.690	198.494	254.180
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlar (-)	10.406	8.690	14.500	10.552	71.645	80.661
*Finansman Giderleri (-)	-	-	-	-	-	-
Olağan Kâr / (Zarar)	253.450	283.690	441.047	161.596	162.649	517.432
Olağandışı Gelir ve Kârlar (+)	50.723	14.404	52.079	35.116	110.762	53.580
Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	234.100	148.356	320.712	463.860	267.558	461.330
Dönem Kârı / (Zararı)	70.073	149.739	172.414	(267.149)	5.853	109.682
Dönem Kârı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları (-)	17.232	32.494	39.428	-	-	-
Dönem Net Kârı / (Zararı)	52.841	117.244	132.985	(267.149)	5.853	109.682

*TMO'nun banka kredileri dolayısıyla finansman giderleri olmasına rağmen TMO yalnızca ürün alımı nedeniyle kredi kullandığı gerekçesiyle finansman giderlerini gelir tablosunda "finansman giderleri" kalemi yerine satışı gerçekleşen ürünler için "satışların maliyeti" kalemine, kalan kısmını ise stok maliyetlerine yansıtmaktadır. Faaliyet raporlarındaki diğer verilerden 2014-2019 döneminde finansman giderlerinin sırasıyla; 77, 82, 216, 170, 127 ve 81 milyon TL gerçekleştiği tespit edilmiştir (TMO, 2019c, s. 7 ve TMO, 2020, s. 4).

Kaynaklar: TMO, 2016, s. 114; TMO, 2018, s. 120; TMO, 2019c, s. 96, TMO, 2020, s. 116.

Tablo 10'dan TMO'nun son 6 yıl içerisinde 2017 yılı dışında her yıl dönem kârı elde ettiği anlaşılmaktadır. 2017 yılında dönem zararına uğramasına rağmen o yılı da faaliyet kârıyla kapatmıştır. Ancak burada "görevlendirme bedeli"⁹⁸ hususu önem arz etmektedir. Zira görevlendirme bedelleri, Hazine bütçesinden yapılan ödemelerden oluşmakla birlikte TMO'nun dönem kârı içerisinde de yer almaktadır. 233 sayılı KHK'nin 35'inci maddesinin üçüncü fıkrasında *"İkinci fıkra çerçevesinde Cumhurbaşkanınca teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmetlerinin fiyatlarının satış fiyatının altında tespit edilmesi veya teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklara faaliyet alanları ile ilgili olarak görev verilmesi hâlinde söz konusu görevler ile ilgili bu kuruluşlara ödenecek görevlendirme bedeli Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekle karşılanır."* hükmü mevcuttur. Aynı maddenin dördüncü ve beşinci fıkralarında, görevlendirme bedeline ilişkin hususların ve bu bedelin hesaplanma yönteminin Cumhurbaşkanı kararında açıkça belirtileceği ve her bir görevlendirme uygulamasına ilişkin usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığınca ilgili Bakanlığın görüşü alınarak belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

⁹⁸ 703 sayılı KHK'nin 133'üncü maddesi uyarınca 233 sayılı KHK'nin 35'inci maddesindeki "görev zararı" ibareleri "görevlendirme bedeli" olarak değiştirilmiştir.

Hububat alım satımlarına ve TMO'nun görevlendirilmesine ilişkin çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları⁹⁹ uyarınca; ithalat, ihracat ve olağanüstü hâl stok görevlendirmelerindeki masraf ve zararların yanı sıra lisanslı depoculuğu geliştirmek için ürünlerini depoya koyan üreticilerin söz konusu ürünler için katlandığı faiz giderlerinin karşılanması da söz konusudur. Ayrıca TMO tarafından Dâhilde İşleme Rejimi kapsamında yapılan buğday satışları (DİR kapsamındaki satışlar)¹⁰⁰ için de görevlendirme bedeli hesaplanmaktadır. Söz konusu Kararlar uyarınca görevlendirme bedeli kapsamında TMO'nun satış yaptığı ürünlerin alış maliyetlerine; pazarlama satış dağıtım giderleri, genel yönetim giderleri, araştırma-geliştirme giderleri, finansman giderleri ilave edilmekte ve bu şekilde bulunan tutara yüzde 8 kâr payı eklenmektedir. Bu şekilde hesaplanan tutardan, görevlendirme kapsamına giren satışın hasılatı ile ürün alımlarının finansmanı amacıyla kullanılan kredilerden ödeme zamanına kadar elde edilen faiz gelirleri ve kambiyo kârlarının çıkarılması sonucu görevlendirme bedeline ulaşılmaktadır.

Burada ithalat, ihracat ve DİR kapsamındaki satışlar ile diğer görevlendirmeler arasında bir farklılık bulunmaktadır. İhracatta ve DİR kapsamındaki satışlarda doğrudan, ithalatta ise sonrasında satış işlemi söz konusu olduğu için görevlendirme bedelinin hesaplanmasında yüzde 8'lik mahrum kalınan kâr payı da dikkate alınmaktadır. Hibe¹⁰¹, olağanüstü stok¹⁰² ve üreticilerin belirli faiz giderlerinin karşılanmasına ilişkin görevlendirmelerde ise satış söz konusu olmadığından dolayı yalnızca TMO'nun üstlenmiş olduğu maliyetler karşılanmaktadır.

⁹⁹ 08/06/2009 tarihli ve 2009/15095 sayılı Hububat Ürünü Alımı ve Satımı Hakkında Karar (20/06/2009 tarihli ve 27264 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır), 24/05/2012 tarihli ve 2012/3241 sayılı Hububat Ürünü Alımı ve Satımı Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar (16/06/2012 tarihli ve 28325 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır), 27/01/2014 tarihli ve 2014/5860 sayılı TMO Genel Müdürlüğü ve Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketinin Görevlendirilmesiyle İlgili Bazı Bakanlar Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Karar (09/02/2014 tarihli ve 28908 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır).

¹⁰⁰ Üretiminde hububat kullanılarak elde edilen mamul maddelerin ihracatı kapsamında, Ticaret Bakanlığınca verilen Dâhilde İşleme İzin Belgesi dikkate alınarak mamul madde imalatçı-ihracatçılarına ihracattan sonra ya da ihracat taahhüdüne karşılık TMO tarafından dünya fiyatlarından yapılan hububat satışlarıdır.

¹⁰¹ Bkz. 18/07/2016 tarihli ve 2016/9074 sayılı Filistin'e Ekmeklik Buğday Unu ve Pirinç Hibe Edilmesi Amacıyla TMO'nun Görevlendirilmesine İlişkin Karar (03/08/2016 tarihli ve 29790 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır).

¹⁰² TMO Ana Statüsü madde 23/1: "*Teşekkülün normal stokları dışında, Bakanlar Kurulunca (yeni düzenlemeyle Cumhurbaşkanı) memleket ihtiyatı olarak hububat stoku bulundurmakla görevlendirilmesi halinde, bu stokların bedeli ve yapılacak masraflar KHK hükümleri gereğince bütçeden karşılanır.*".

TMO'ya verilen görevler olmasaydı bu görevler dışında TMO'nun nasıl bir mali tabloya sahip olacağı önemlidir. Çünkü bu tablo, TMO'nun kendi kararları ve finansman imkânları neticesinde nasıl bir mali tabloya sahip olacağını, dolayısıyla performansını gösterecektir.

Yukarıda açıklandığı üzere satışa konu olmayan görevlendirmeler neticesinde görevlendirme bedeli uygulamasıyla TMO'nun yalnızca yüklenmiş olduğu maliyet karşılanmaktadır. İhracat, DİR kapsamındaki satışlar ve ithalat gibi satışa konu görevlendirmelerde hesaplanan görevlendirme bedeli ise mahrum kalınan kâr payı ve satış maliyetinin altında yapılan satışlardan kaynaklı zarar olmak suretiyle ikiye ayrılabilir. Bununla birlikte her satışa konu görevlendirme nedeniyle görevlendirme bedeli tahakkuku söz konusu olmayabilir. Zira TMO'nun ihracatı, DİR kapsamındaki satışı ve ithalat kaynaklı satışı zarara uğramadan yapması durumunda zarardan kaynaklı görevlendirme bedeli söz konusu olmayacağı gibi yüzde 8'lik kârla yapması halinde ise mahrum kalınan kâr payı da söz konusu olmayacaktır. Ancak TMO'nun yapmış olduğu satış neticesinde tahakkuk eden bir görevlendirme bedeli söz konusu ise mutlaka mahrum kalınan kâr payı ödemesi söz konusudur. Çünkü satış sonrası TMO zarar ederse zarar ve mahrum kalınan kâr payı nedeniyle görevlendirme bedeli tahakkuku, zarar etmemekle birlikte yüzde 8'den daha düşük kâr elde ederse de bu defa sadece mahrum kalınan kâr payı nedeniyle görevlendirme bedeli tahakkuku söz konusu olacaktır. Dolayısıyla satış sonrasında bir görevlendirme bedeli tahakkuku söz konusu ise oranı ve tutarları değişmekle birlikte onun içinde muhakkak mahrum kalınan kâr payı bulunmaktadır.

Tablo 11. Görevlendirme Bedeli Kaynaklı Kâr Payı Hariç TMO Kâr/Zararı (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dönem Kârı / (Zararı)	70.073	149.739	172.414	(267.149)	5.853	109.682
Görevlendirme Bedeli Tahakkuku	756.030	772.244	2.022.943	793.653	255.368	771.816
*Mahrum Kalınan Kâr Payı Tutarı	134.000	148.000	372.222	146.032	46.988	142.014
Mahrum Kalınan Kâr Payı Hariç TMO Dönem Kârı / (Zararı)	(63.927)	1.739	(199.808)	(413.181)	(41.135)	(32.332)

* 2014 ve 2015 yıllarına ilişkin tutarlar (Kaya, 2017, s. 68)'den alınmıştır. TMO'nun ve diğer kuruluşların yayımlanmış olduğu raporlarda, görevlendirme bedelinin içeriği ya da bu içeriğin ayrıştırılmasını mümkün kılacak veriler bulunmamaktadır. Bu nedenle 2016, 2017, 2018 ve 2019 yılındaki tutarlar, 2014 ve 2015 yılındaki tutarların toplam görevlendirme bedeli içerisindeki oranlarının ortalaması (yüzde 18,4) kullanılmak suretiyle hesaplanmıştır.

Kaynaklar: TMO, 2016, s. 36, 114; TMO, 2018, s. 37, 120; TMO, 2019c, s. 38, 96; TMO, 2020, s. 26, 116; Kaya, 2017, s. 68 ve yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

Tablo 11'den 2014 ve 2015 yılını dönem kârıyla kapatan TMO'nun, görevlendirmeler nedeniyle kâr payı tahakkuku söz konusu olmasaydı 2014 yılını 64 milyon TL zararla, 2015 yılını ise gerçekleşen 149 milyon TL yerine yalnızca 1,7 milyon TL kârla kapatacağı anlaşılmaktadır. Aynı şekilde kârla kapattığı 2016, 2018 ve 2019 yıllarını dönem zararlarıyla, dönem zararıyla kapattığı 2017 yılını ise söz konusu zararın neredeyse iki katı zararla kapatacağı hesaplanmıştır. Bu

verilerden TMO'ya verilen görevlerin, TMO'nun kârlılığına olumsuz ya da nötr olarak yansımaları bir yana tam tersine ciddi bir şekilde olumlu yansıdığı anlaşılmaktadır. Zira söz konusu kâr paylarıyla TMO zarar edeceği yıllarda kâr elde etmiş ya da uğrayacağı zarar tutarı neredeyse yarıya düşmüş ya da çok cüz-i kârla kapatacağı yılı çok yüksek kârla kapatmıştır.

Tablo 12. TMO Finansman Dengesi (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1) Yaratılan Fonlar (2-3)	(650.873)	(602.885)	(1.783.772)	(890.244)	(213.816)	(574.928)
(2) Ayıklanmış Dönem Kâr / (Zararı) (a+b+c+d+e)	(624.939)	(561.410)	(1.780.588)	(852.851)	(202.154)	(539.148)
(a) Dönem Kâr/(Zararı) (+)	70.073	149.738	172.414	(267.149)	5.853	109.682
(b) Görevlendirme Bedeli (Tahakkuk Eden) (-)	756.030	772.244	2.022.943	793.653	255.368	771.816
(c) Cari Dönem Amortisman ve Tükenme Payı Gid. (+)	52.799	56.750	57.062	55.898	51.871	46.226
(d) Cari Dönem Karşılık Gid. (+)	8.219	4.346	12.880	4.992	4.007	72.448
(e) Kur Farkları (+)	-	-	-	147.060	(8.507)	4.312
(3) *Kanuni Yükümlülükler	25.934	41.475	3.184	37.393	11.662	35.780
(4) Toplam Finansman İhtiyacı (f+g+h+i)	(1.304.060)	2.798.211	(313.076)	(975.097)	952.386	2.273.463
(f) Yatırım	63.754	29.428	11.328	22.417	14.527	14.891
(g) Stok Artışı (Azalışı)	(1.387.115)	2.750.508	(350.676)	(1.006.848)	801.372	2.284.710
(h) Sabit Kıymet Artışı (Azalışı)	18.281	18.275	26.273	9.334	136.487	(26.138)
(i) Bağlı Ort.ve İşt. Sermaye Artışı	1.020	-	-	-	-	-
(5) Borçlanma Gereği (4-1)	(653.187)	3.401.096	1.470.696	(84.853)	1.166.202	2.848.391
(6) Toplam Bütçe ve Fon Transferleri (i+j+k)	733.520	1.559.000	791.180	1.550.118	950.000	450.000
(i) Sermaye Transferleri	-	500.000	-	-	-	-
(j) Görevlendirme Bedeli	733.520	1.059.000	791.180	1.550.118	950.000	450.000
(k) Yardım	-	-	-	-	-	-

*Kanuni yükümlülükler şu şekilde hesaplanmakta: (+)Önceki dönem kurumlar vergisi, (+)Cari dönem tahakkuk eden peşin vergi, (-)Önceki dönem mahsup edilen peşin vergi, (+)Temettü ödemesi, (+)Temettü stopajı.

Kaynaklar: TMO, 2016, s. 36; TMO, 2018, s. 37; TMO, 2019c, s. 38; TMO, 2020, s. 4, 26, 48, 88, 89, 110, 111, 117.

Tablo 12, TMO'nun faaliyetleri sonucunda oluşan finansman dengesini göstermektedir. Gelir tablosunda kâr ya da zarar sonucuna ulaşılırken finansman tablosunda ne kadar finansman ihtiyacı doğduğu ve bu ihtiyacın ne şekilde karşılandığı gösterilmektedir. Bu iki farklı tablodaki söz konusu amaç farklılığı ilk olarak “Ayıklanmış Dönem Kâr/Zarar” kaleminde kendini göstermektedir. 2014, 2015, 2016, 2018 ve 2019 yıllarında TMO dönem kârı elde ederken finansman tablosuna göre söz konusu yıllarda TMO “Ayıklanmış Dönem Zararına” uğramıştır. Bunun temel nedeni, “Ayıklanmış Dönem Kâr/Zarar” kaleminin hesaplanmasında, finansmanla

ilişkisi olmaması nedeniyle dönem kâr/zarar hesabında yer alan bazı kalemlerin dikkate alınmamasıdır. Zira söz konusu hesaba ulaşılırken; Hazine tarafından karşılanacak olan yıl içinde tahakkuk eden görevlendirme bedeli dönem kârından çıkarılırken amortisman, karşılık giderleri ve kur farkları da dönem kârına ilave edilmektedir. “Ayıklanmış Dönem Kâr/Zarar” kaleminden “Kanuni Yükümlülükler” kaleminin çıkarılmasıyla da TMO’nun o yıl için kendisi tarafından oluşturulan kullanılabilir kaynağı gösteren “Yaratılan Fonlar” kalemi hesaplanmaktadır.

Söz konusu 6 yıl incelendiğinde şu sonuçlara ulaşılmaktadır: 2014, 2015, 2016, 2018 ve 2019 yıllarında dönem kârına karşın yaratılan fonların negatif olması, TMO’nun o dönemki kâr/zarar bazında oluşan finansman ihtiyacını göstermektedir. Buna ilave olarak yine o dönemki yatırım harcamaları, stok ve sabit kıymet artışları ile bağlı ortaklıklar ve iştiraklere sermaye artışları TMO’nun finansman ihtiyacını oluşturan diğer kalemlerdir. Dolayısıyla TMO’nun borçlanma gereği, bu iki temel finansman ihtiyacının toplanmasından oluşmaktadır. 2017 yılında diğer yılların aksine dönem zararı, yaratılan fonların negatif olmasında ayrıca bir unsur olmuştur. 2014 ve 2017 yıllarında, yaratılan fonların negatif olmasına rağmen yüksek stok azalışları dolayısıyla finansman fazlası verilmiş ve böylece negatif borçlanma gereği oluşması suretiyle borçlanma gerekliliği oluşmamıştır. Buna rağmen söz konusu yıllarda “Görevlendirme Bedeli” kalemi adı altında TMO, Hazineden görevlendirmelere ilişkin ödeme almıştır. 2015 yılında negatif yaratılan fonlar dolayısıyla oluşan finansman ihtiyacına ilave olarak stok artışından kaynaklı da finansman ihtiyacı doğmuş ve toplam finansman ihtiyacı daha büyük bir tutara ulaşarak ciddi bir borçlanma gereği oluşmuştur. Bu itibarla 2015 yılında görevlendirme bedeline ilişkin ödeme dışında TMO’ya ayrıca sermaye transferi de yapılmıştır. Ancak her iki transferin toplamının borçlanma gereğinden daha düşük olduğu görülmektedir. TMO transferlerle karşılayamadığı finansman ihtiyacının borçlanmak suretiyle karşılamıştır. Çünkü finansman ihtiyacını sermaye ya da görevlendirme bedeli şeklinde Hazineden temin edemeyen kuruluşlar ancak borçlanarak giderebilmektedir. Zira 2015 yılı sonunda TMO’nun toplam banka kredisi borcu 1,8 milyar TL’dir (TMO, 2016, s. 110). Üstelik bu borç kısa vadeli niteliktedir. 2016 yılında stok azalışının pozitif finansman katkısına rağmen yaratılan fonlar kalemin çok ciddi tutarda açık vermesi, finansman açığının oluşmasına ve borçlanma gereğine neden olmuştur. Söz konusu borçlanma gereğinin ancak görevlendirme bedeline denk gelen kısmı Hazine tarafından karşılanmıştır. Dolayısıyla borçlanma gereğinin Hazine tarafından karşılanmayan kısmı piyasadan borçlanmak suretiyle karşılanmıştır. Böylece TMO’nun 2016 yılı sonunda toplam banka kredisi borcu, tamamı kısa vadeli olarak 2,5 milyar TL’ye ulaşmıştır (TMO, 2018, s. 116).

Gelir tablosu ve finansman tabloları birlikte değerlendirildiğinde, TMO'nun kârlılık ve finansman sonuçlarının farklılaştığı görülmektedir. TMO'nun kârlı olduğu bir dönemde dahi finansman sıkıntısı yaşayabildiği anlaşılmaktadır.

Söz konusu durumun bir nedeni, görevlendirme bedeli tahakkuk ve ödeme tutarları arasındaki ciddi farklılıklar olabilmektedir. Zira görevlendirme bedeli tahakkuku o dönemki görevlendirmelerden doğan alacakları olarak TMO'nun dönem kârına girerken finansman tablosundaki görevlendirme bedeli ödemesi ise genellikle bir önceki yılda tahakkuk eden görevlendirmeden kaynaklanan ödemedir. Dolayısıyla görevlendirme bedeli ödemesinin içinde bulunulan yılın görevlendirme bedeli tahakkukundan fazla olması halinde söz konusu durum TMO finansmanına olumlu yansırken tersi durum TMO'nun ilave finansman ihtiyacı duymasına neden olmaktadır. 2016 yılı söz konusu etkinin görüldüğü en dikkat çekici yıldır. 2016 yılında tahakkuk eden 2 milyar TL'lik görevlendirme bedeline karşın 791 milyon TL'lik ödeme yapılması nedeniyle o yıl stok azalışı da görülmesine rağmen ciddi bir finansman açığı oluşmuştur.

Dönem kârına rağmen finansman açığı oluşturan diğer temel kalem ise stok artışlarıdır. Bu etkiyi 2015 yılı verileriyle şu şekilde açıklayabiliriz: 2015 yılındaki dönem kârına karşın çok ciddi tutardaki stok artışı nedeniyle yüksek tutarda borçlanma gereği oluşarak TMO finansman ihtiyacı duymuştur. Söz konusu yılda TMO yüksek miktarlardaki alımları karşısında daha düşük miktarlarda satış yapması dolayısıyla yüksek stok tutarlarına ulaşmış ve bu durum stok maliyetleri nedeniyle finansman ihtiyacı oluşturmıştır. Stoktaki ürünlerin alış maliyeti, bu ürünlerin satışlarının yapılmayıp stokta kalması dolayısıyla satışların maliyetine ve dolayısıyla dönem kârlılığı hesabına girmemiş ve sonuç olarak 2015 yılındaki finansman açığına rağmen faaliyet ve dönem kârı elde edilmiştir. Zira 2015 yılındaki çok ciddi tutardaki stok artış tutarı, banka kredi borcunun 2015 yılında 1,8 milyar TL'ye yükselmesine neden olmuştur (TMO, 2016, s. 110). 2016 yılında stok azalışı gerçekleşse de bu defa yukarıda açıklandığı üzere görevlendirme bedeli tahakkuk ve ödemesi arasındaki ciddi tutar farklılığından dolayı banka kredi borcu daha da artarak 2,5 milyar TL'ye yükselmiştir (TMO, 2018, s. 116). 2017 yılındaki ciddi tutardaki stok azalışıyla birlikte banka kredi borcu 418 milyon TL'ye düşmüş, 2018 yılındaki stok artışının etkisiyle ise aynı yılın sonunda söz konusu krediler 893 milyon TL'ye yükselmiştir (TMO, 2019c, s. 121). 2019 yılında ise 2 milyar TL'yi aşan stok artışı neticesinde banka kredi borcu 2,9 milyar TL'ye yükselmiştir (TMO, 2020, s. 112). Bu veriler, stok yönetiminin TMO'nun finansal durumunu ne derece etkilediğinin birer göstergesidir. Tüm bu hususlar, birer ticari işletme olmaları dolayısıyla KİT'lerin sadece kârlılıklarının değil finansman durumlarının da incelenmesinin gerekliliğini

ortaya koymaktadır. TMO özelinde de Kuruluşun ne derece sürdürülebilir bir finansal yapıya sahip olduğunun analizini gerektirmektedir. “TMO özel bir işletme olsaydı, yüksek tutarda finansman ihtiyacı ve maliyeti doğurması pahasına çok yüksek tutarda stokla çalışır mıydı?” sorusuna verilecek yanıt, aslında TMO’nun statüsünü belirleyecek kritik sorulardan bir tanesidir. Bu soruya “hayır” yanıtı verilirse bir ticari işletme olarak çalışması beklenen İDT statüsü yerine TMO’nun KİK ya da başka bir yapıya bürünmesi gerektiği önerisi getirilebilir. Bu husus, bu bölümdeki TMO için yapılan “Politika Önerisi” başlığı altında değerlendirilecektir.

Bu açıklamalardan hareketle TMO’nun nasıl bir stok yönetimi gerçekleştirdiğini incelemek önem arz etmektedir. Stok analizini pek çok ürün yerine yalnızca buğday üzerinden yapmak uygun olacaktır. Zira Tablo 13 ve Tablo 14’ten görüleceği üzere TMO’nun gerek alım gerekse stok miktarları içerisinde buğdayın çok ciddi bir ağırlığı bulunmaktadır.

Tablo 13. Faaliyet Dönemine Göre TMO Alım Miktarları (Ton)

ÜRÜN	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
Buğday	0	3.307.453	2.647.792	2.047.258	2.359.952
Arpa	0	473.799	0	0	76.966
Çavdar	0	10.188	0	0	789
Yulaf	0	472	0	0	932
Mısır	173.541	1.753.082	1.756.906	204.757	184.247
Çeltik	0	5.580	77.146	0	432
Fındık	0	0	0	143.297	6.989
Buğdayın Toplam İçindeki Payı (%)	0	60	59	91	90

*2019/20 faaliyet dönemine ilişkin alım tutarlarına, 2019 yılına ilişkin TMO raporlarında yer verilmemiştir.

Kaynaklar: TMO, 2019a, s.32; TMO, 2019b, s. 42, 47.

Tarımsal faaliyetlerde mali yıl yerine hasat dönemlerine göre başlangıç stok durumu daha gerçekçi bir gösterge niteliğindedir. Özellikle stok fazlalığı bulunup bulunmadığı bu göstergeden yorumlanabilir. Bu nedenle TMO’nun ürün bazındaki stok miktarlarını gösteren Tablo 14’te hasat dönemi başlangıcındaki miktarlar dikkate alınmıştır.

Tablo 14. Hasat Dönemi TMO Başlangıç Stok Miktarları (Ton)

ÜRÜN	2014	2015	2016	2017	2018
Buğday	1.690.049	1.776.677	1.604.314	586.648	1.282.038
Arpa	143.515	77.204	476.190	141	0
Çavdar	12.324	0	8.964	0	0
Yulaf	0	0	71	0	0
Mısır	97.603	87.902	428.415	10.685	11.926
Çeltik	25.901	26.187	14.269	12.461	7.360
Buğdayın Toplam İçindeki Payı (%)	86	90	63	96	99

*2019 hasat dönemi başlangıç stok miktarlarına 2019 yılına ilişkin TMO raporlarında yer verilmemiştir.

Kaynak: TMO, 2019b, s. 43, 45.

Tablo 13 ve Tablo 14'ten görüldüğü üzere özellikle 2017 ve 2018 yıllarında buğdayın TMO'nun toplam ürün alım ve stok miktarları içindeki payı yüzde 90'lar seviyesine yükselmiştir. Bu ise buğdaya ilişkin stok analizinin önemini ortaya koymaktadır.

Buğdaya ilişkin stok analizini, Tablo 15 yardımıyla yapmak mümkündür.

Tablo 15. Hasat Dönemi TMO Başlangıç Buğday Stokları ve Finansman İlişkisi

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Başlangıç Stok Miktarı (Ton)	1.690.049	1.776.677	1.604.314	586.648	1.282.038	*-
**Başlangıç Stok Değeri (Bin TL)	1.341.797	1.560.599	1.465.304	566.235	1.371.146	*-
(1) ***Borçlanma Gereği (Bin TL)	(653.187)	3.401.096	1.470.696	(84.853)	1.166.202	2.848.391
(2) ***Bütçe ve Fon Transferleri (Bin TL)	733.520	1.559.000	791.180	1.550.118	950.000	450.000
(2-1) Finansman Fazlası (Açığı) (Bin TL)	1.386.707	(1.842.096)	(679.516)	1.468.574	(133.389)	(2.398.341)
Kullanılan Kredi (Bin TL)	0	1.700.000	2.353.180	120.000	1.898.435	3.749.000

*2019 yılı hasat dönemi başlangıç stok verilerine, 2019 yılına ilişkin TMO raporlarında yer verilmemiştir.

**Stok miktarlarının aynı yıldaki alış fiyatlarıyla değerlendirilmesi suretiyle hesaplanmıştır. 2014 yılında buğday alımı olmaması dolayısıyla söz konusu yılda alış fiyatı, 2013 yılı alış fiyatının ÜFE artış oranıyla artırılmasıyla hesaplanan tutar olarak dikkate alınmıştır.

***Tablo 12'den alınmıştır.

Kaynaklar: TMO, 2019a, s. 65; TMO, 2019b, s. 43; TMO, 2020, s. 4, 26 ve yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

Tablo 15'te, 2017 yılı ile diğer yıllardaki buğday stok miktar farkı dikkat çekmektedir. 2017 yılında 566 bin ton buğday stok miktarı ile alım dönemine başlayan TMO, diğer 4 yılın tamamında alım dönemlerine 1 milyon tonun üzerinde stok miktarıyla başlamıştır. İşletme stok yönetimi açısından hangi stok politikasının daha makul bir yöntem olduğu hususunun değerlendirilmesi önemlidir. Zira normal şartlarda yeni bir alım dönemine yüksek bir stok miktarıyla girmek makul görülmemektedir. Stokta yüksek miktarda ürün tutmak bir yandan muhafaza nedeniyle oluşan stok giderleri diğer yandan karşılığı gelmeyen alışlardan kaynaklı finansal yük ve bunların yanı sıra ürünlerin gıda olması dolayısıyla kalite düşüşü gibi ciddi maliyetlere sahiptir. Bu nedenle genel olarak hasat başlangıçlarına ihtiyatlık yaklaşımı çerçevesinde, faaliyetlerde bir aksamaya sebebiyet vermeyecek şekilde, makul seviyede bir stokla girmek daha rasyonel olarak değerlendirilmektedir. Tablo 15'te tespit edilen TMO'nun alım sezonuna yüksek buğday stoku ile girdiği yıllardan 2015, 2016 ve 2018 yıllarında, finansman dengesinin de aynı doğrultuda kötüleştiği görülmektedir. Nitekim düşük stok miktarıyla alım sezonuna girdiği 2017 yılını finansman fazlasıyla kapatan TMO'nun yüksek stok miktarıyla girdiği 2015, 2016 ve 2018 yıllarında ise ciddi finansman açıklarına maruz kaldığı

anlaşılmaktadır. Burada tek istisna 2014 yılı olmuştur. Söz konusu yılda alım dönemine yüksek bir buğday stoku ile girmesine rağmen TMO finansman fazlası vermiştir. Bunun nedeni ise diğer yıllarda gerçekleşen buğday alımlarına¹⁰³ rağmen 2014 yılında TMO'nun buğday alımı yapmaması, dolayısıyla dönem başı stoklarından satış gerçekleştirilmesi nedeniyle ciddi bir stok azalışı yapmasıdır (TMO, 2019b, s. 47). Sonuç olarak TMO'nun yeni alım sezonlarına yüksek stok miktarlarıyla girmesi, ciddi tutarlarda finansman açıklarına neden olmuştur. Finansman açıkları ise doğrudan TMO'nun kullandığı kredi tutarlarına yansımıştır. Tablo 15'ten TMO'nun finansman fazlası verdiği yıllardan 2014 yılında hiç kredi kullanmadığı, 2017 yılında ise 120 milyon TL gibi diğer yıllara nazaran oldukça düşük kredi kullandığı, finansman açığı verdiği yıllarda ise yaklaşık 2 milyar TL gibi ciddi tutarlarda kredi kullandığı görülmektedir. Söz konusu krediler faiz yükü nedeniyle ilave bir maliyet oluşturmaktadır. TMO banka kredilerini yalnızca ürün alımı nedeniyle gerçekleştirme gerekçesi nedeniyle faiz giderlerini “finansman giderleri” kalemi yerine satış ve stok maliyetlerine yansıtmış olup söz konusu giderler 2014-2019 döneminde sırasıyla 77, 82, 216, 170, 127 ve 81 milyon TL olarak gerçekleşmiştir¹⁰⁴. Dolayısıyla hem finansman açıkları hem de açıkların kapatılması için yapılan borçlanmalardan kaynaklanan faiz maliyetleri, yeni bir alım dönemine yüksek stok miktarıyla girme şeklindeki söz konusu stok politikasının rasyonel bir işletmecilik politikası olarak değerlendirilmesini mümkün kılmamaktadır.

TMO'nun mali ve finansal durumuna ilişkin son bir değerlendirme de genel bütçeyle ilişkisini ortaya koymak suretiyle yapılabilir. TMO'nun finansman dengesindeki açık ya da fazlaya ulaşılırken dikkate alınan kalemlerden “Toplam Bütçe ve Fon Transferleri” kaleminin içeriği, Kuruluşun genel bütçeyle ilişkisini ortaya koymaktadır. Söz konusu kalem incelendiğinde, TMO'ya yalnızca 2015 yılında sermaye transferi yoluyla finansman desteği sağlandığı anlaşılmaktadır. 2014-2019 döneminde “Görevlendirme bedeli” ödemesinin ise her yıl gerçekleştiği görülmektedir. Bu ödemenin görevlendirmeler karşılığında TMO'ya yapılması sebebiyle bunu ilave bir finansman desteği yerine, yapılması gereken ödemeler olarak değerlendirmek gerekmektedir. Dolayısıyla bu kalemdeki tutar da sermaye transferi gibi genel

¹⁰³ 2015/16'da 3,3 milyon ton, 2016/17'de 2,6 milyon ton, 2017/18 döneminde 2 milyon ton ve 2018/19 döneminde 2,4 milyon ton buğday alımı gerçekleştirmiştir.

¹⁰⁴ Bazı yıllarda kullanılan kredi tutarına göre gerçekleşen faiz gideri yüksektir. Bunun nedeni, 2017 yılı örneğinde olduğu gibi, bir önceki yıl kullanılan yüksek kredi borcundan kaynaklı faiz ödemesinin ciddi bir tutarının o yılda ödenmiş olmasıdır. Aynı gerekçeyle 2019 yılında olduğu gibi bazı yıllarda kullanılan krediye göre finansman gideri düşüktür.

bütçeden karşılanmakla birlikte TMO tarafından oluşturulan bir yük olarak değil, hükümet tarafından kararlaştırılan destekleme politikalarının bir bedeli olarak değerlendirilmelidir.

3.2.1.3. Politika Önerisi

TMO, İDT statüsünde olmasına rağmen bir İDT olarak faaliyet göstermemektedir. TMO'nun yapmış olduğu müdahale alımları bunun temel göstergesidir. Zira Ana Statüsüne göre TMO'nun amaçları¹⁰⁵ arasında “Ülke içerisinde hububat fiyatlarının üreticiler yönünden normalin altına düşmesini ve tüketici halk aleyhine anormal derecede yükselmesini önlemek, bu ürünlerin piyasasını düzenleyici tedbirler almak” hükmü bulunmaktadır. Dolayısıyla TMO, Ana Statüsü uyarınca üretici ve tüketici dengesini gözeterek düzenleyici bir fonksiyonla müdahale alımları yapabilmektedir. Ancak bu durum, İDT statüsüyle örtüşmemektedir. Çünkü 233 sayılı KHK’de¹⁰⁶ İDT’lerin “verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda” çalışmaları hüküm altına alınmıştır. TMO'nun Ana Statüsünde belirtilen fonksiyonu ise kârlılık ilkesiyle uyuşmayan bir uygulamadır. Zira söz konusu uygulamasıyla amaçlanan TMO'nun kârlılığı değil, üretici ya da tüketici refahıdır. 2015-2019 dönemi Stratejik Planındaki “İştilal konusu ürünlerle ilgili piyasalarda istikrarın sürdürülmesi” amacı ve bu amaç için belirlenen “Yurtiçi hububat piyasa fiyatları TMO alım fiyatına göre +/- %25 bandında tutulacaktır.” hedefi de TMO'nun ürün piyasasındaki düzenleyici fonksiyonunu ortaya koymaktadır (TMO, 2019a, s. 27).

TMO'nun mali ve finansal analizi bölümünde, TMO'ya verilen görevler nedeniyle ödenen görevlendirme bedellerinin içerisindeki yüzde 8 oranındaki kâr paylarının dikkate alınmadığı durumda, TMO'nun 2014-2019 döneminde 2015 yılı hariç dönem zararına uğrayacağı, 2015 yılındaki kârının ise çok düşük olacağı tespit edilmiştir. Netice olarak TMO'nun faaliyetlerini, görevlendirmeye dayalı kâr payı olarak ödenen tutarlar olmaksızın, genel olarak zararlar gerçekleştirdiği anlaşılmıştır. Bu da TMO'nun Ana Statüsündeki üretici ve tüketici refahına yönelik alım ve satım işlemi gerçekleştirmesinin bir neticesidir. Dolayısıyla TMO'nun asli fonksiyonu itibarıyla kârlılığı esas alması ve dolayısıyla İDT statüsünde faaliyet göstermesi mümkün görünmemektedir.

Yine mali ve finansal analiz bölümünde tespit edildiği üzere genel olarak TMO ürün alım dönemlerine yüksek stok tutarlarıyla girmektedir. Bu da TMO'nun özellikle borçlanmalar

¹⁰⁵ Madde 4.

¹⁰⁶ Birinci maddenin ikinci fıkrasının (b) bendi.

nedeniyle yüksek stok maliyetlerine katlanmasına neden olmaktadır. Kârlılık amacı güden rasyonel bir şirketin ise söz konusu maliyetler karşısında böyle bir stok politikası izlemesi beklenemez. Dolayısıyla stok politikası dahi TMO'nun faaliyetlerini kârlılığa göre değil, üretici refahını dikkate alarak yürüttüğünü göstermektedir. Zira olağanüstü hal stoku bulundurma görevinin yanı sıra Stratejik Planında TMO için belirlenen *“Piyasaları etkin bir şekilde düzenleyebilmek için yıllık en az 1,5 milyon ton buğday stoku bulundurma”* hedefi de TMO'nun stok politikasının kârlılığı dikkate alamayacağını bir başka göstergedir (TMO, 2015, s. 67).

Bu açıklamalar doğrultusunda, TMO'nun aynı faaliyet yapısını İDT yerine KİK statüsüyle gerçekleştirmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Nitekim 233 sayılı KHK'yle¹⁰⁷ KİK'lerin *“kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmeleri”* amaçlanmıştır. Bu hükümden görüleceği üzere KİK'lerin faaliyetlerinde, ekonomik gereklerin yanı sıra sosyal gerekler de dikkate alındığı için kârlılığın yerine yalnızca verimlilik esas alınmıştır. 233 sayılı KHK'deki KİK'lerin amaç tanımı, TMO'nun faaliyet yapısına uygun düşmektedir. TMO ekonomik gereklerle birlikte özellikle alım kararı alırken ve alım/satım fiyatlarını belirlerken sosyal gerekleri ön planda tutmaktadır. Bu ise 233 sayılı KHK'nin de öngördüğü üzere TMO'nun bir İDT gibi kârlılığa değil bir KİK gibi yalnızca verimliliği esas alabilmesini mümkün kılmaktadır. Ayrıca TMO'nun Afyon Alkaloidleri Fabrikasındaki gerçekleştirmiş olduğu tekel niteliğindeki mal üretimi de 233 sayılı KHK'deki KİK tanımına ilişkin *“... sermayesinin tamamı devlete ait olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak ...”* hükmü¹⁰⁸ kapsamına girmektedir. Dolayısıyla TMO'nun KİK statüsüne kavuşması mevcut durumun mevzuata uyumunu sağlayacaktır. Tarımsal KİT'lere ilişkin ülke örneklerinde aktarıldığı üzere TMO'nun hububat piyasasındaki görevine benzer şekilde Kanada'da süt piyasasında düzenleyici fonksiyonu bulunan CDC'nin bazı yıllarda kâr elde ederken bazı yıllarda zarar etmekten kurtulamaması, söz konusu faaliyet yapısının her zaman kârlılığı sağlayamayacağını bir başka örneğini teşkil etmektedir.

İDT ve KİK statüleri arasında amaç ve faaliyet dışındaki temel fark finansmandır. Söz konusu iki farklı statünün amaçlarındaki farklılığa göre finansman yöntemleri de farklılaşmıştır. KİK'lerin yatırım ve finansman açıkları Hazinece karşılanıp finansman fazlası Hazineye devredilirken¹⁰⁹ İDT'ler için doğrudan böyle bir imkân bulunmamaktadır. Dolayısıyla KİK statüsünde faaliyet gösteren KİT'lerin her yıl gerçekleşen finansman açığı ya da fazlası Hazineyle karşılıklı transfere

¹⁰⁷ Birinci maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi.

¹⁰⁸ İkinci maddenin üçüncü fıkrası.

¹⁰⁹ 233 sayılı KHK madde 37/3.

konu olurken İDT'ler ise finansman açıklarını, Hazineden sermaye transferi yapılması kararlaştırılmamışsa, piyasadan borçlanmak suretiyle kapatabilmekte, finansman fazlalarını ise ayırmak zorunda oldukları yedek akçeler dışında kendileri değerlendirebilmektedir. Bu uygulama farklılığı da her iki KİT türünün amaç ve faaliyet yapısındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. KİK'lerin kamusal yönünün ağır basması nedeniyle finansman açıkları da kamu bütçesinden karşılanırken İDT'lerin iktisadi yönünün ağır basması nedeniyle finansman açıkları da sermaye transferleri ve görevlendirme bedellerine ilişkin ödemeler dışında piyasadan borçlanmak suretiyle kapatılmaktadır. Bu farklılık dikkate alındığında TMO'nun İDT yerine KİK statüsüne kavuşması, finansman giderlerinin azalmasına yol açacaktır. Zira yıl sonlarındaki finansman açıklarını Hazine bütçesinden karşılayacak olması dolayısıyla TMO'nun yıl içindeki çok kısa vadeli ihtiyaçları dışında borçlanma gereksinimi olmayacaktır. Böylece TMO amaç ve faaliyet yapısına uygun bir finansman yapısına kavuşmuş olacaktır.

Tüm bu açıklamalar, TMO'nun KİK statüsüne sahip olmasının gerekçelerini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte TMO'nun düzenleyici bir idare şeklinde yapılanması seçeneği de akla gelebilir. Ancak bu seçenek, Kuruluşun ürün piyasalarındaki istikrar için gerçekleştirmiş olduğu alım-satım faaliyetleri ile tekel mahiyetindeki alkaloid fabrikasıyla gerçekleştirmiş olduğu üretim faaliyeti dikkate alındığında makul görünmemektedir. Çünkü bu faaliyetler için ticari bir işletmenin varlığı gerekmektedir. Ayrıca TMO'nun mevcut durumda ortağı olduğu TMO-TOBB Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi gibi ortaklıkları sürdürülebilmesi ancak bir işletme şeklinde faaliyet yürütmesiyle mümkün olacaktır. Nitekim TMO lisanslı depoculuğun gelişmesi ve sistemin ülkede yerleşmesi gibi kamusal fayda amacını güttüğü bu ortaklığı, Şirket yapısıyla kurmuştur. Dolayısıyla TMO, Ana Statüyle kendisine verilen görevleri KİK statüsüyle ekonomik ve sosyal gereklere uygun ve etkin bir şekilde yerine getirebilecektir.

3.2.2. TİGEM

3.2.2.1. Statü ve Faaliyet Yapısı

1984 yılında Hara ve İnekhaneler ile Devlet Üretim Çiftliklerinin birleştirilmesiyle KİK olarak kurulan TİGEM, 1994 yılında İDT statüsüne kavuşmuştur (TİGEM, 2018, s. 9). Mevcut durumda TİGEM sermayesinin tamamı devlete ait, 233 sayılı KHK hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip bir İDT'dir.

TİGEM'in faaliyetlerinin belirlendiği Ana Statüsünde¹¹⁰ kuruluş amacı, tarım ve tarıma dayalı sanayinin ihtiyacı olan her türlü mal ve hizmeti üretmek olarak tanımlanmıştır. Ülkenin bitkisel ve hayvansal üretimini artırmak, çeşitlendirmek ve ürün kalitesini iyileştirmek amacıyla yetiştirdiği tohumluk, fidan, fide ve benzeri mallar ile ürettiği damızlık hayvan ve spermaları yetiştiricilere intikal ettirmek, TİGEM'in en önemli amacı olarak belirtilebilir (TİGEM, 2018, s. 9). TİGEM'in temel faaliyet konuları¹¹¹ şu şekilde özetlenebilir:

- İşletmelerde elde edilecek hayvansal ve bitkisel ürünlerle birlikte çiftçilerden alacağı ürünleri kıymetlendirmek için tesisler kurmak, kurdurmak, kurulanlara iştirak etmek,
- Bitkisel ve hayvansal üretim işletmesi, yetiştirme, ıslah konularında araştırmalar yapmak, yaptırmak ve gerektiğinde diğer ıslah ve araştırma kuruluşları ile işbirliği yapmak,
- Ürettiği her türlü ürün ve hizmet konuları ile ilgili olarak çevre çiftçisi ve çiftçi örgütleri ile üretim ve tanıtım amaçlı işbirliğine girmek,
- Üretim ve işletme faaliyetlerinde bulunmak ve tesislerini kurmak üzere özel ve tüzel kişilerden yer kiralamak, kiraya vermek.

TİGEM'in üretim faaliyetleri; bitkisel üretim, tohumculuk faaliyetleri ve hayvansal üretim olarak 3 kategoriye ayrılabilir. TİGEM bitkisel üretimi; hububat (buğday, arpa, tritikale, yulaf), mercimek, dane mısır, ayçiçeği, nohut, çeltik, soya, pamuk ve aspir gibi tarla bitkileri, çayır-mera yem bitkileri ve bahçe kültürlerinden oluşmaktadır (TİGEM, 2014a, s. 19). Tohumculukta ağırlıklı olarak buğday olmak üzere arpa, yulaf, çavdar ve tritikale gibi serin iklim tahılları tohumluğu, mısır ve çeltik gibi sıcak iklim tahılları tohumluğu, yem bitkileri tohumluğu, yağlı tohumlar, yemeklik tane baklagiller tohumluğu ile çeşitli bahçe bitkileri fidanı üretimi gerçekleştirmektedir (TİGEM, 2014a, s. 20-28). Hayvansal üretimde ise sığırcılık, koyun ve keçicilik, at yetiştiriciliği, arı yetiştiriciliği, ceylan yetiştiriciliği, çoban köpeği yetiştiriciliği faaliyetleri yapmaktadır (TİGEM, 2014a, s. 29-37).

TİGEM'in hayvancılık faaliyetlerindeki temel amaç verimliliği artırmak olup bu amaçla verimli cinslerdeki büyükbaş ve küçükbaş damızlık hayvan üretimini ve sonrasında dağıtımını gerçekleştirmektedir. TİGEM daha önceki yapılanmasıyla birlikte Cumhuriyetin kuruluşundan

¹¹⁰ 09/04/2000 tarihli ve 24015 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹¹¹ TİGEM Ana Statüsü madde 5.

itibaren ülkemizde özellikle sığır verim seviyelerinin yükseltilmesi amacıyla üstün vasıflı damızlık dağıtımı gerçekleştirmektedir (TİGEM, 2014a, s. 30).

TİGEM merkez teşkilatının yanı sıra gerek tamamen kendisi tarafından gerekse iştirak şeklinde kısmen ya da kiraya vermek suretiyle tamamen özel sektör tarafından işletilen işletmelere de sahiptir. Farklı bölgelere dağılmış toplam 36 işletmesinin 17'sinde kendisi faaliyet gösteren TİGEM'in toplam arazi varlığı içerisinde bu işletmelerinin payı yüzde 91'dir (TİGEM, 2018, s. 13). Dolayısıyla TİGEM'in sayısal olarak daha fazla işletmesi kiraya verilmiş olmakla birlikte bunların toplam TİGEM arazi varlığı içindeki oranı yalnızca yüzde 9'dur.

TİGEM'in en önemli faaliyet konusu olarak nitelikli tohumluk ve damızlık hayvan yetiştiriciliği dikkat çekmektedir. 2019 yılı itibarıyla ülkemizdeki buğday tohumu dağıtımının yüzde 33'ü, arpa tohumunun dağıtımının ise yüzde 10'u TİGEM tarafından gerçekleştirilmektedir (TİGEM, 2020b, s. 17).

TİGEM'in stratejik planlarında misyonunun *“Tarım ve tarıma dayalı sanayi için tohumluk, damızlık ve hammadde üretmek, gen kaynaklarını korumaktır.”* şeklinde belirtilmesi de tohumluk ve damızlık üretimine verilen önemi göstermektedir (TİGEM, 2014a, s. 51 ve TİGEM, 2019b, s. 1). On birinci Kalkınma Planında da amaçlar arasında *“Çevresel, sosyal ve ekonomik olarak sürdürülebilir, ülke insanının yeterli ve dengeli beslenmesinin yanı sıra arz talep dengesini gözeterek üretim yapısıyla uluslararası rekabet gücünü artırmış, ileri teknolojiye dayalı, altyapı sorunlarını çözmüş, örgütlülüğü ve verimliliği yüksek, etkin bir tarım sektörünün oluşturulması temel amaçtır¹¹².”* yer almaktadır. Kalkınma Planında sürdürülebilir tarımın bir amaç olarak belirlenmesi, TİGEM misyonunun ülke politikası açısından önemini ortaya koymaktadır. Zira tohumluk ve damızlık üretimi sürdürülebilir tarımın temel unsurlarındandır. Nitekim yine On birinci Kalkınma Planında *“Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü pazarlama faaliyetlerini geliştirerek tohum satışlarını artıracak, Ar-Ge çalışmalarına devam edecek ve özel sektör tohumculuk firmaları ile işbirliği içerisinde sertifikalı tohum üretimini sürdürecektir¹¹³.”* tedbirine yer verilmiştir¹¹⁴. Ayrıca Planda yer alan *“Tarımsal üretimde yerel hayvan ırkı ve tohum alanında biyolojik çeşitliliğimiz korunacak ve sürdürülebilir hale getirilmesi sağlanacaktır¹¹⁵.”*

¹¹² Madde 402.

¹¹³ Madde 273/6.

¹¹⁴ Onuncu Kalkınma Planında söz konusu amaçla ilgili olarak *“2006 yılında yüzde 30 olan sertifikalı buğday ve arpa tohum kullanım oranının 2018 yılında yüzde 70 oranına çıkarılması”* şeklinde daha spesifik bir hedef belirlenmiştir.

¹¹⁵ Madde 412.

politikası¹¹⁶ da TİGEM'in “damızlık ve hammadde üretmek, gen kaynaklarını korumak” misyonuyla doğrudan bağlantılıdır. Tüm bunlar TİGEM misyonunun ülkenin genel tarımsal politika önceliklerini yansıttığı göstermektedir.

3.2.2.2. Mali ve Finansal Analiz

TİGEM faaliyetlerinin son 6 yıla ilişkin mali sonuçları Tablo 16’da görülebilmektedir.

Tablo 16. TİGEM 2014-2019 Dönemi Gelir Tablosu Özeti (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	*2019
Brüt Satışlar	496.420	576.536	710.775	1.154.933	1.382.389	1.034.617
Satış İndirimleri (-)	290	111	0	0	0	0
Net Satışlar	496.130	576.425	710.775	1.154.933	1.382.389	1.034.617
Satışların Maliyeti (-)	409.881	445.430	588.698	957.246	1.122.728	824.273
Brüt Satış Kârı / (Zararı)	86.249	130.995	122.077	197.687	259.660	210.344
Faaliyet Giderleri (-)	146.658	167.873	178.416	202.768	209.759	253.228
Faaliyet Kârı / (Zararı)	(60.409)	(36.878)	(56.339)	(5.081)	49.901	(42.884)
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Kârlar (+)	54.871	59.866	70.619	70.762	3.090	134.373
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlar (-)	52.760	41.589	43.219	56.003	0	68.513
Finansman Giderleri (-)	30.807	47.710	59.941	44.084	59.426	27.469
Olağan Kâr / (Zarar)	(89.104)	(66.309)	(88.879)	(34.407)	(6.435)	(4.493)
Olağandışı Gelir ve Kârlar (+)	22.028	21.453	32.409	17.657	0	72.692
Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	57.605	35.017	34.626	42.597	1.040	47.379
Dönem Kârı / (Zararı)	(124.681)	(79.874)	(91.096)	(59.347)	(7.474)	20.820
Dönem Kârı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları (-)	0	0	0	0	0	0
Dönem Net Kârı / (Zararı)	(124.681)	(79.874)	(91.096)	(59.347)	(7.474)	20.820

*2019 yılına ilişkin TİGEM Faaliyet Raporunda TFRS’ye göre hazırlanmış gelir tablosuna yer verilmesi nedeniyle diğer yıllarla uyumlu olması açısından vergiye esas gelir tablosu, yazar tarafından verilerin derlenmesi suretiyle oluşturulmuştur.

Kaynaklar: TİGEM, 2015a, s. 198; TİGEM, 2017, s. 204; TİGEM, 2018, s. 145; TİGEM, 2019c, s. 137; TİGEM, 2020a, s. 99, 101, 144.

Tablodan, 2014-2019 döneminde TİGEM’in 2019 yılı dışında her yılı dönem zararıyla kapattığı anlaşılmaktadır. TİGEM her ne kadar 2019 yılında dönem kârı elde etse de söz konusu kârlılığı ancak diğer faaliyetlerden olağan gelir ve kârlardaki yükseklikle sağlayabilmiştir. Nitekim TİGEM 2019 yılında da ciddi tutarda faaliyet zararına uğramıştır. Dönem zararıyla kapatılan yıllardan 2018 yılı dışındaki tüm yıllarda da TİGEM faaliyet zararına katlanmıştır. Dolayısıyla TİGEM’in genel olarak temel faaliyetlerini dahi zararlarla sürdürdüğü anlaşılmaktadır. TİGEM’in bir İDT olması ve İDT’lerin daha önce de değinildiği üzere 233 sayılı KHK uyarınca “... kârlılık

¹¹⁶ Onuncu Kalkınma Planında söz konusu politikaya ilişkin spesifik bir hedef olarak “Tarımsal yapıda ve gıda güvenliğinde gelişmeler ve hedeflerde 2006 yılında sığır varlığı içerisinde yüzde 26 olan saf kültür ırkı oranının 2018 yılında yüzde 56’ya çıkarılması” belirlenmiştir..

ilkeleri doğrultusunda...” faaliyetlerini sürdürmelerinin amaçlanmış olması dolayısıyla TİGEM’in söz konusu dönem zararlarının incelenmesi önem arz etmektedir.

TİGEM’in zararlar faaliyetlerini sürdürmesinin temel nedenlerinden birisi, öngördüğü ürün satış dağılımının gerçekleşmemesi olarak değerlendirilebilir. Buna örnek olarak 2017 Yılı Programı kapsamında 2017 yılında TİGEM için 230 milyon TL değerinde 166 bin ton buğday tohumu satışı öngörülmüşken yalnızca 138 milyon TL değerinde 100 bin ton buğday tohumu satışının gerçekleşmesi verilebilir (TİGEM, 2018, s. 118). 2017 yılında buğday tohumu satışı hedefini gerçekleştirilemeyen TİGEM’in buna bağlı olarak tohum yerine mahsul buğday satışını artırdığı anlaşılmaktadır. Zira 2017 Yılı Programı kapsamında 2017 yılında 132 milyon TL değerinde 127 bin ton mahsul buğday satışı öngörülmüşken 167 milyon TL değerinde 153 bin ton mahsul buğday satışı gerçekleşmiştir (TİGEM, 2018, s. 118). Buğday tohumunun fiyatının mahsul buğdaya göre daha yüksek olduğu dikkate alındığında¹¹⁷ söz konusu hedefin gerçekleşmemesi, TİGEM’in beklenen satış gelirini ve dolayısıyla kârlılığı sağlayamamasının nedenlerinden biridir.

TİGEM’in zararlar faaliyet göstermesindeki diğer temel nedenler ise TİGEM’in satış maliyetlerindeki artış ve/veya satış fiyatlarındaki düşüş olmuştur. “Satışların maliyeti” kaleminin “net satışlar” kalemine oranı, TİGEM’in faaliyet ve dönem kârı elde ettiği 2012 ve 2013 yıllarında yüzde 63 ve 67 olarak hesaplanmıştır (TİGEM, 2014b, s. 173). Aynı oran, her yıl dönem zararına uğradığı 2014-2018 döneminde ise sırasıyla yüzde; 83, 77, 83, 83 ve yüzde 81 olarak hesaplanmıştır. Dönem kârı elde etmesine rağmen faaliyet zararına uğranılan 2019 yılında da söz konusu oran yüzde 80 hesaplanmıştır. Bu husus, TİGEM’in birim satış maliyet artışları ve/veya satış fiyatlarındaki düşüşe işaret etmektedir. Zira göstergede, satılan miktar baz alınarak birim maliyet ile birim fiyat karşılaştırılmış olmaktadır. Her iki unsur da TİGEM’in işletmecilik performansı düşüklüğüne işaret etmektedir. Nitekim söz konusu oranı yüzde 60’larda tutarak TİGEM 2012 ve 2013 yıllarının her ikisini de faaliyet kârı elde ederek dönem kârıyla¹¹⁸ kapatmıştır (TİGEM, 2014b, s. 173). Dolayısıyla satış maliyetlerini düşürmek ve/veya satış fiyatlarını artırmak suretiyle TİGEM’in sürdürülebilir bir şekilde kârlı bir yapıya kavuşması mümkün olabilecektir.

¹¹⁷ 2017 yılında TİGEM’in buğday tohum satış fiyatı 1,38TL/kg iken mahsul buğday satış fiyatı 1,09TL/kg’dır.

¹¹⁸ TİGEM 2012 yılında 31 milyon TL faaliyet, 16 milyon TL dönem kârı; 2013 yılında 44 milyon TL faaliyet, 32 milyon TL dönem kârı elde etmiştir.

TİGEM'in genel olarak dönem zararıyla faaliyet göstermesi, finansman analizini daha önemli hâle getirmektedir.

Tablo 17. TİGEM Finansman Dengesi (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1) Yaratılan Fonlar (2-3)	(27.735)	57.222	75.254	119.470	183.340	214.941
(2) Ayıklanmış Dönem Kâr / (Zararı) (a+b+c+d+e)	(27.735)	57.222	75.254	119.470	183.340	214.941
(a) Dönem Kâr/(Zararı) (+)	(124.681)	(79.874)	(91.096)	(59.347)	(9.323)	20.820
(b) Görevlendirme Bedeli (Tahakkuk Eden) (-)	-	-	-	-	-	-
(c) Cari Dönem Amortisman ve Tükenme Payı Gid. (+)	96.946	137.096	165.841	179.233	192.833	192.915
(d) Cari Dönem Karşılık Gid. (+)	-	-	509	9	63	962
(e) Kur Farkları (+)	-	-	-	(425)	(233)	244
(3) Kanuni Yükümlülükler	-	-	-	-	-	-
(4) Toplam Finansman İhtiyacı (f+g+h+i)	182.586	171.688	388.290	229.606	255.367	288.192
(f) Yatırım	123.849	93.637	71.993	127.971	10.649	94.566
(g) Stok Artışı (Azalışı)	9.950	23.181	241.234	(40.102)	(3.703)	112.969
(h) Sabit Kıymet Artışı	48.787	53.211	75.063	141.737	235.121	80.657
(i) Bağlı Ortaklıklara ve İştiraklere Sermaye Artışı	-	1.659	-	-	13.300	-
(5) Borçlanma Gereği (4-1)	210.321	114.466	313.036	110.136	72.027	73.251
(6) Toplam Bütçe ve Fon Transferleri (i+j+k)	60.000	148.000	250.000	330.000	250.000	250.000
(i) Sermaye Transferleri	60.000	148.000	250.000	330.000	250.000	250.000
(j) Görevlendirme Bedeli	-	-	-	-	-	-
(k) Yardım	-	-	-	-	-	-

Kaynaklar: TİGEM, 2015a, s. 138; TİGEM, 2017, s. 137; TİGEM, 2018, s. 123, 133, 134, 145; TİGEM, 2019b, s. 99, 101, 111, 127, 141; TİGEM, 2020a, s. 42, 99, 101, 111, 142, 148, 149

Tablo 17'den görüleceği üzere özellikle dönem zararları ve yatırım harcamaları neticesinde TİGEM'in her yıl ciddi tutarda borçlanma gereği oluşmuştur. 2016 yılında dönem zararı ve yatırım harcamalarının yanı sıra yüksek stok artışı da söz konusu yıldaki çok yüksek tutardaki borçlanma gereğinin bir başka unsurudur. Yatırım harcamaları ile stok artışlarının finansal dengeye etkisi, 2019 yılında dikkat çekmektedir. Nitekim söz konusu iki harcama kalemi, dönem kârıyla kapatılan 2019 yılında borçlanma gereğinin oluşmasında temel etkenler olmuştur.

Tablo 18. Finansman İhtiyacı, Sermaye Transferi ve Borç İlişkisi (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1) Borçlanma Gereği	210.321	114.466	313.036	110.136	72.027	73.251
(2) Sermaye Transferleri	60.000	148.000	250.000	330.000	250.000	250.000
(2-1) Finansman Fazlası (Açığı)	(150.321)	33.534	(63.036)	219.864	177.973	176.749
*Banka Kredileri	442.000	507.500	495.000	342.500	257.436	250.000
Finansman Giderleri	30.807	47.710	59.941	44.084	59.426	27.469

*Tamamı kısa vadeli.

Kaynaklar: TİGEM, 2015a, s. 213; TİGEM, 2017, s. 221, 226; TİGEM, 2018, s. 159, 163; TİGEM, 2019c, s. 101, 131; TİGEM, 2020a, s. 135, 144.

Borçlanma gereğinin bir kısmını sermaye transferleri şeklinde genel bütçeden karşılayan TİGEM, kalan kısmını ise piyasadan borçlanmak suretiyle karşılamak zorunda kalmıştır. Tablo 18’den görüleceği üzere 2014, 2015 ve 2016 yıllarında bütçeden yapılan sermaye transferlerine rağmen yüksek borçlanma gereği neticesinde TİGEM’in banka kredi borcu 500 milyon TL civarında seyretmiştir. TİGEM’e, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında 330 milyon TL ve 250’şer milyon TL olmak üzere söz konusu yıllarda oluşan borçlanma gereğinin çok üzerinde yapılan sermaye transferleriyle finansman fazlası verilmesi suretiyle Kuruluşun toplam banka kredi tutarı azalmıştır. Söz konusu azalışa rağmen TİGEM’in mevcut durumdaki kredi borcu ve finansman giderleri hâlâ yüksek tutarlardadır. Örneğin 2018 yılında 9,3 milyon TL dönem zararına uğrayan TİGEM aynı yıldaki 59 milyon TL’lik finansman giderini kısmen azaltabilmiş olsaydı söz konusu yılı kârla kapatabilirdi.

Sonuç olarak TİGEM’in faaliyetlerindeki verimsizlik dönem zararı olarak gelir tablosuna yansırken dönem zararıyla birlikte yatırımlar ve bazı yıllarda görülen stok artışları da finansman sorunu yaşamasına neden olmaktadır. Finansman sorunu ise bir yandan TİGEM’in piyasadan borçlanmasına ve faiz yükünün artmasına diğer yandan ise yapılan sermaye transferleri neticesinde genel bütçeye yük oluşturmaya neden olmaktadır. Bu itibarla TİGEM’in finansman sorununun çözülmesi önem arz etmektedir. TİGEM’in bir üretim işletmesi olması dolayısıyla yatırımların gerekliliği ve sürekliliği dikkate alındığında yapılan yatırım harcamaları bir sorun olarak değerlendirilmemektedir. Stok artışı ise her yıl yaşanmaması nedeniyle temel bir sorun olarak görülmemektedir. Dönem zararının ise kabul edilebilir bir gerekçesi bulunmamaktadır. Zira daha önce belirtildiği gibi TİGEM 2012 ve 2013 yıllarında dönem kârı elde edebilmiştir. 2019 yılı ise diğer faaliyetlerden elde edilen gelirler nedeniyle dönem kârı elde edilmesine rağmen faaliyet zararına uğranılan bir yıl olması sebebiyle örnek gösterilebilecek bir yıl olarak değerlendirilememektedir. Ancak dönem kârıyla birlikte faaliyet kârının da sağlandığı 2012 ve 2013 yılı, TİGEM’in faaliyet konusunun kârlı bir şekilde gerçekleştirilebileceğinin bir kanıtı niteliğindedir. Nitekim TİGEM’in İDT statüsü de kârlılık ilkesini gerekli kılmaktadır. Bu itibarla TİGEM’in temel sorunu dönem zararı olup finansal yapısının sürdürülebilirliği için söz konusu sorunun çözülmesi önem arz etmektedir.

3.2.2.3. Politika Önerisi

1984 yılında KİK olarak kurulan TİGEM’in statüsü, 1994 yılında İDT olarak değiştirilmiştir. Kuruluşun İDT statüsüne kavuşturulması uygun bir değişiklik olarak değerlendirilmektedir. Çünkü TİGEM’in amaç ve faaliyetlerinin yapısı, KİK’ten farklı olarak İDT tanımında yer alan

“... iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek ...” ve İDT’lerin faaliyetlerini yerine getirmedeki “*kârlılık*” ilkesiyle uyumludur. TİGEM’in nitelikli tohum ve damızlık üretimi şeklinde tarım ve hayvancılık sektörünün gelişmesine yardımcı olmaya dönük amacı, kârlılık ilkesine ters düşmemektedir. Bir yandan nitelikli tohum ve damızlık üretimiyle TİGEM ülke tarım ve hayvancılığına destek sağlarken hem bunların hem de diğer tarımsal ve hayvansal ürünlerin piyasa şartlarında ticaretini yapmakla kârlılık ilkesi doğrultusunda da faaliyet gösterebilmektedir. Dolayısıyla her iki amaç birbirini destekler niteliktedir.

Kaldı ki son yıllarda TİGEM’in ülke içerisindeki tohumluk ve damızlık satışları içerisindeki payının düşüşü, piyasa şartlarına göre bir politika izlediğini teyit etmektedir. Zira iktisadi amaçtan ziyade kamu faydasına yönelik bir politika izlenmiş olsaydı, düşük satış fiyatları pahasına, nitelikli tohumluk ve damızlık satışının payının artması ya da en azından korunması beklenirdi. Tarımsal üretimde en fazla kullanılan tohumluk olması dolayısıyla buğday tohumunun dikkate alındığı Tablo 19 bu hususu göstermektedir.

Tablo 19. Buğday Tohumluğu Dağıtımında TİGEM’in Payı

Satış Miktarı/Dağıtım Oranı	2002	2010	2015	2016	2017	2018	2019
TİGEM Satış Miktarı (Ton)	72.059	156.925	128.383	118.136	125.193	117.962	147.418
*Ülke Dağıtımındaki Payı (%)	90	60	27	25	25	30	33

* “Dağıtım” ifadesinin kullanılmasının nedeni, TİGEM’in buğday tohumluğu satışlarının yalnızca ülke genelindeki satışlar içindeki değil satışlarla birlikte üreticilerin kendi üretip kullandıkları buğday tohumluğu toplamı içerisindeki payını da göstermesidir.

Kaynaklar: TİGEM, 2015b, s. 31 ve TİGEM, 2019a, s. 22, TİGEM, 2020b, s. 17.

Tablodan görüldüğü üzere TİGEM’in 2002 yılında yüzde 90 olan buğday tohumluğu dağıtımındaki payı, 2010 yılında yüzde 60’a, sonra yüzde 25’e kadar düşmüş ve 2019 yılında yüzde 33 olarak gerçekleşmiştir.

TİGEM’in esas olarak bir piyasa aktörü şeklinde faaliyette bulunduğuna ilişkin bir başka gösterge ise Yeniden Yapılandırma Raporudur. Söz konusu Raporda TİGEM’e ait tüm işletmeler analiz edilmiş ve TİGEM’in verimli bir şekilde faaliyetlerini sürdürebileceği işletmeler ve bunların daha etkin yapılanmasına, diğer işletmelerin ise iştirak ya da kiralamalar şeklinde özel sektöre kullandırılmasına ilişkin tespitler yapılmıştır. Yeniden Yapılandırma Raporunda, TİGEM’in ana faaliyet konularından sertifikalı tohum üretimi ve damızlık hayvan yetiştiriciliğinde etkinliği oldukça düşük olan ve rehabilite edilmeleri yüksek maliyetli yatırım gerektiren küçük ölçekli işletmelerin tespit edilmesi ve özel sektör yatırımlarına açılması planlanmıştır (TİGEM, 2014a, s. 3). Bu kapsamda TİGEM’in toplam 36 işletmesinden 17 işletmesi tamamıyla özel sektör firmalarına uzun süreli kiraya verilmiş, 2 işletmesinde iştirak kurulmuş, 1 işletmesi kısmi olarak kiraya verilmek suretiyle 17 işletme TİGEM kullanımında kalmıştır (TİGEM, 2018, s. 13).

TİGEM kullanımında kalan işletmelerde de ihtisas alanları belirlenmiş ve üretim planlamaları yapılmıştır (TİGEM, 2014a, s. 3). TİGEM'in tüm işletmeleri için yapmış olduğu yeniden yapılanma çalışması ve özel sektör işbirliği, TİGEM'in kârlılık ve verimliliği dikkate alarak yapmış olduğu bir çalışma olarak İDT statüsüne uygun bir işleyiş çabasında olduğuna ilişkin bir gösterge olarak değerlendirilebilir.

Tüm bunlarla birlikte TİGEM'in İDT statüsü bir yana her ne şekilde olursa olsun bir devlet işletmesi olarak faaliyetlerini sürdürmesi, sahip olduğu büyük arazi varlığı açısından da önem arz etmektedir. Nitekim TİGEM'in her bir işletmesinin sahip olduğu tarım arazisinin Türkiye'deki ortalama ölçekten büyük olmasının yanı sıra Ceylanpınar Tarım İşletmesi 1 milyon dekarlık işlenen tarım arazisiyle sadece Türkiye'de değil, dünya çapında büyük tarım arazisine sahip işletmeler arasında yer almaktadır (TİGEM, 2019b, s. 35). Tarımsal üretimin büyük arazide yapılmasının önemi ise verimlilik artışına imkân vermesinden kaynaklanmaktadır. Örneğin 2019 yılında dekar başına buğday üretiminde TİGEM işletmelerinin ortalaması 294 kg iken Türkiye ortalaması 278 kg'dır (TİGEM, 2020b, s. 20 ve TÜİK, Konularına Göre İstatistikler). Zira söz konusu verimlilik artışının ülke geneline yayılması için mevzuat düzenlemeleriyle¹¹⁹ talebe bağlı bir şekilde ya da kamu yararının gözetildiği durumlarda talep olmaksızın arazi toplulaştırması yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. TİGEM işletmelerinin büyük tarım arazisi varlığı, mevzuatla amaçlanan hedefin bir örneğini teşkil etmektedir. Ayrıca TİGEM'in İDT olarak kârlı bir şekilde işletilmesi, ülke çiftçisi için daha büyük arazilerde üretim yapma konusunda bir teşvik unsuru olacaktır. Kaldı ki söz konusu husus genel olarak dünya çapında hedeflenen bir uygulamadır. Ülke örnekleri arasında yer alan Polonya ve Kanada'nın arazi toplulaştırma gayretleri neticesinde çiftlik ölçeklerinde ve böylece verimlilikte artış kaydettikleri aktarılmıştı. Verimlilik artışıyla kaynak kullanımı üzerinde önemli bir baskı oluşturmada üretim ve gelir artışı mümkün olabilmektedir. Böylece tarımsal üretimin sürdürülebilirliği sağlanabilmektedir.

Tüm bu hususlar TİGEM'in mevcut durumdaki gibi İDT statüsünde devam etmesinin uygun olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte TİGEM'in 2014-2019 döneminin 2019 yılı dışında her yılını dönem zararıyla kapatması, 2019 yılında da faaliyet zararına uğraması, İDT'lerin faaliyetlerini gösterirken dikkate almaları gereken "*kârlılık*" ilkesini gerçekleştiremediğinin bir göstergesidir. Hem dönem zararları hem de yatırım ve stok artışı gibi diğer finansman ihtiyaçları sonucunda TİGEM son yıllarda yüksek finansman açıklarına maruz kalmış ve bu açıkları

¹¹⁹ Arazi Toplulaştırma Uygulama Yönetmeliği 09/12/2017 tarihli ve 30265 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

kapatmak için TİGEM'e bir yandan genel bütçeden sermaye transferleri yapılırken diğer yandan da Kuruluş yüksek tutarda banka kredileri kullanmıştır.

TİGEM'in mali ve finansal analizinde, dönem zararlarına neden olan en önemli unsurun, satış fiyatlarındaki düşüklük ve/veya satış maliyetlerindeki yükseklik olduğu tespit edilmişti. Kârlılığın sağlanması için söz konusu sorunun giderilmesi gerekmektedir. Bu sorunun temel olarak nereden kaynaklandığının tespiti konusunda, TİGEM'in satışları içerisinde ağırlığı bulunan ana ürün grupları bazında kârlılık analizleri yardımcı olabilecektir.

Tablo 20. TİGEM Ana Ürün Gruplarının Kârlılığı

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Satışların Maliyetine Göre Kâr (Zarar) (%)	Tüm Bitkisel Ürünler	8	11	(10)	(5)	(3)	7	9	14
	Hayvancılık Ürünleri	1	1	(14)	(10)	(12)	(5)	(4)	(27)

Kaynaklar: TİGEM, 2013, s. 175; TİGEM, 2014b, s. 121; TİGEM, 2015a, s. 144; TİGEM, 2017, s. 143; TİGEM, 2018, s. 119; TİGEM, 2019b, s. 106, 107; TİGEM, 2020a, s. 106.

Tablo 20'de 2012 ve 2013 yıllarına da yer verilmesinin nedeni, 2014-2019 dönemi kapsamındaki yıllarda dönem ve/veya faaliyet zararlarına uğranılmasına karşın söz konusu iki yılda hem faaliyet hem de dönem kârı elde edilmiş olmasıdır. Dolayısıyla tablodaki veriler yardımıyla dönem ve faaliyet kârı elde edilen iki yıl ile bunun sağlamadığı diğer yıllar arasında karşılaştırma yapmak mümkün olmaktadır. Tablodan görüleceği üzere 2012 ve 2013 yıllarında hem bitkisel hem de hayvancılık ürün satışından TİGEM kâr elde etmiştir. 2014-2019 döneminde ise bitkisel ürünlerde bazı yıllarda zarara uğranılırken bazı yıllarda kâr elde edilmiş ancak hayvancılık ürünlerinde hiçbir yıl kârlılık sağlamamıştır. Dolayısıyla 2012 ve 2013 yılları ile diğer yılların tamamı arasında ortak farklılık, hayvancılık ürünlerinin satış kârlılığı olmuştur. 2012 ve 2013 yıllarında söz konusu ürün grubunda satışların maliyetine göre yüzde 1 de olsa kâr elde edilmişken diğer yıllarına tamamında zarara uğranılmış ve en düşük zarar oranı ise yüzde 4 olmuştur. Hayvancılık ürünlerine ilişkin faaliyet sonucundaki olumsuzluk da dönem zararına ya da 2019 yılındaki gibi yalnızca faaliyet zararına yansımıştır. 2019 yılında bitkisel ürünlerde yüzde 14 oranında gerçekleşen dönemin en yüksek kârlılığına rağmen hayvancılık ürünlerindeki yine dönemin en yüksek zararı olarak dikkat çeken yüzde 27'lik oran, söz konusu yılda faaliyet zararına uğranılmasının temel nedeni olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla TİGEM'in en önemli işletmecilik sorununu, hayvancılık faaliyeti olarak değerlendirmek mümkündür. Ayrıca bitkisel ürün kârlılığının mevsimsel koşullara göre değişiklik gösterme olasılığı bulunurken hayvancılık ürünlerinde böyle mazur görülebilecek bir durum da bulunmamaktadır. Bu da TİGEM'in

hayvancılık ürünlerindeki olumsuz performansının, yapısal bir sorun olarak değerlendirilmesini mümkün kılmaktadır.

TİGEM'in hayvancılık faaliyetinde etkinliği sağlayamadığını bir başka açıdan da ortaya koymak mümkündür. Şöyle ki Tablo 20'den TİGEM'in 2014-2019 döneminde hayvancılık ürünlerinde sürekli zarara uğradığı ancak zararların oranlarının farklılaştığı görülmektedir. Bu hususun temel nedeni araştırıldığında, ithal edilen hayvanların rolü tespit edilmiştir. Hayvancılık ürünlerinde yüzde 10'unun üzerinde zarara uğranılan yıllardan 2014 yılında TİGEM ithal hayvan satışı gerçekleştirmemişken 2015, 2016 ve 2019 yıllarında ise 0,7, 149 ve 89 milyon TL tutarında satış hasılatı elde etmiştir (TİGEM, 2015a, s. 143; TİGEM, 2017, s. 142; TİGEM, 2018, s. 118; TİGEM, 2020a, s. 105). Hayvancılık ürünlerinde yüzde 5 ve yüzde 4 gibi daha düşük zarara uğranılan 2017 ve 2018 yıllarında ise TİGEM'in ithal etmiş olduğu hayvanlardan gerçekleştirmiş olduğu satış tutarları 416 ve 532 milyon TL'dir (TİGEM, 2018, s. 118; TİGEM, 2020a, s. 105). Dolayısıyla TİGEM ucuz ithalatın etkisiyle daha fazla ithalata dayalı satış gerçekleştirmiş olduğu yıllarda hayvancılık ürünlerinde daha az zarar elde etmiştir. Bu durum ise TİGEM'in kendi üretimi olan hayvancılık ürünlerinde ne kadar yüksek bir maliyetle üretim yapmış olduğunun bir göstergesi niteliğindedir.

2012 ve 2013 yılı örneklerinden görüleceği üzere TİGEM'in dönem kârlılığına ulaşması için hayvancılık ürünlerinde kârlılığı sağlaması önem arz etmektedir. Ancak bu husus ithalata dayalı bir üretimi gerektirmemektedir. Nitekim 2014-2019 döneminde en düşük hayvancılık faaliyet zararına uğranılan 2017 ve 2018 yıllarında ancak çok yüksek ithalata dayalı satışlarla bu husus gerçekleştirilebilmişken hayvancılık faaliyetinden kâr elde edilen 2012 ve 2013 yıllarında ithalata dayalı satışların önemi bulunmamaktadır. Zira TİGEM 2012 yılında 8 milyon TL, 2013 yılında ise yalnızca 3 bin TL tutarında ithalata dayalı hayvan satışı gerçekleştirmiştir (TİGEM, 2014b, s. 120).

Tüm bu tespit ve açıklamalar, TİGEM'in hayvancılık üretiminde birim maliyet düşüklüğüyle kârlılığı sağlayabileceğine işaret etmektedir. Kuruluş da hayvancılık üretimindeki verimsizliğin farkındadır. Nitekim TİGEM'in 2019-2023 dönemini kapsayan Stratejik Planında "Hayvansal üretimde verimliliğin artırılması" amaç olarak belirlenmiştir. Söz konusu amaç için ise ana baş olarak sığır varlığının 16 bin koyun varlığının ise 120 bine çıkarılması, pilot bir işletmede özel sektör firmalarla işbirliği halinde damızlık hayvan yetiştiriciliğine başlanması, hayvan hastalıklarıyla mücadele hizmetlerinin geliştirilmesi, hayvansal üretimde iyi tarım

uygulamalarına geçilmesi gibi hedefler konulmuştur (TİGEM, 2019b, s. 47). Tüm bu hedeflerin gerçekleşmesi halinde verimlilik artışı ve böylece hayvancılık ürünlerindeki birim maliyetlerin düşebileceği anlaşılmaktadır. Özellikle hayvan varlığındaki artış ve bir işletmenin damızlık hayvan yetiştiriciliğine ayrılması, kapasite kullanımındaki artış dolayısıyla birim maliyetlere olumlu katkı sağlayacaktır. Zira 2019 yılı itibarıyla mevcut 13 bin sığır ve 94 bin koyun ana baş varlığının, Stratejik Planda belirlenen hedeflerle sırasıyla 16 bin ve 120 bin ana başa çıkarılmaya çalışılması, hayvan varlığındaki düşük kapasiteyi teyit etmektedir (TİGEM, 2020, s. 68, 74). Farklı işletmelerdeki dağınık yapıdaki damızlık üretimin bir işletmede toplanması ise hem üretim kapasitesini hem de organizasyonel etkinliği artırmak suretiyle verimliliğin artmasını sağlayabilecektir. Hayvan hastalıklarının önlenmesi, zayıfın azaltılmasını; iyi tarım uygulamaları da damızlık üretiminde en verimli cinslerin seçilmesini sağlayarak verimliliğe katkıda bulunabilecektir.

TİGEM'in birim maliyet düşüklüğünü sağlamasının yanı sıra hayvancılık faaliyetine ilişkin üretim dağılımında da etkinliğe kavuşması gerekmektedir. TİGEM'in daha az hayvancılık faaliyet zararına uğramış olduğu 2017 ve 2018 yıllarında diğer yıllara göre sağılan inek sayısı ve süt üretim miktarının diğer yıllardan daha fazla olduğu anlaşılmıştır. Örneğin 2018 yılında 10.842 baş sağılan inek ile 81.541 ton süt üretimi yapılmışken 2019 yılında 10.034 baş sağılan inek ile 73.790 ton süt üretimi yapılmıştır (TİGEM, 2020a, s. 69). Dolayısıyla TİGEM'in süt üretimini artırmasının hayvancılık ürünlerindeki kârlılığa olumlu katkı sağlayacağı anlaşılmaktadır. TİGEM'in Stratejik Planındaki ana hayvan varlığının artırılmasına ilişkin hedefi bu amacın gerçekleşmesine de yardımcı olacaktır.

Çalışma kapsamında TİGEM'in işletmecilik politikasına yönelik yapılan tespit ve önerilerin, TİGEM Stratejik Planında belirlenen hedefler dikkate alındığında, zımnen de olsa TİGEM tarafından da kabul edildiği anlaşılmaktadır. Burada önem arz eden husus, özellikle 2013 yılından günümüze sürekli zarar eden yapının bir türlü kârlılığa dönüştürülemediği olmasıdır. Dolayısıyla TİGEM'in Stratejik Planında somut olarak belirlemiş olduğu hedeflerini gerçekleştirmesi, İDT statüsünün bir gereği olarak büyük önem taşımaktadır. Kaldı ki kârlılık bir yana faaliyetlerde verimliliğin sağlanması, yalnızca İDT'lerin temel çalışma ilkelerinden olmayıp KİK'lerin de gerçekleştirmekle yükümlü olduğu ilkeler olarak KİT'lerin ortak ilkeleri arasında yer almaktadır.

3.2.3. ÇAYKUR

3.2.3.1. Statü ve Faaliyet Yapısı

ÇAYKUR, 1971 yılında¹²⁰ Çay Kurumu adı altında İDT olarak kurulmuş ve TEKEL’e verilmiş olan yaş çay yaprağının işlenmesi, kurutulması ve pazarlanması ve bu maksatla yaş çay yaprağının satın alınması hususundaki tekel yetkisini devralmıştır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019, s. 65). 1983 yılında Çay Kurumu, KİK olarak yeniden yapılandırılmıştır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019, s. 65). 1984 yılında¹²¹ ise unvanı Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir (ÇAYKUR, 2019, s. 1, 2). 1984 yılında¹²² çay ürününün tarımı, üretimi, işletmesi ve satışı serbest bırakılarak bu konuda özel sektörün çay fabrikası kurması ve işletmesi sağlanmıştır (ÇAYKUR, 2019, s. 1, 2). ÇAYKUR’un statüsü 1994 yılında yeniden İDT’ye dönüştürülmüştür (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019, s. 65).

Mevcut durumda ÇAYKUR sermayesinin tamamı devlete ait, İDT statüsüne sahip bir KİT olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. ÇAYKUR, 19/08/2016 tarihli ve 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun¹²³ (6741 sayılı Varlık Fonu Kanunu) uyarınca¹²⁴ 2017 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla¹²⁵ Türkiye Varlık Fonuna devredilerek hisseleri söz konusu Fon adına tescil edilmiştir. ÇAYKUR’un Türkiye Varlık Fonuna devri ve statüsü, bu bölümde yer alan “Politika Önerisi” başlığı altında detaylı bir şekilde değerlendirilmiştir.

ÇAYKUR’un Ana Statüsüne¹²⁶ göre temel amacı¹²⁷; Türkiye’nin tarım politikasına uygun olarak çay ziraatını geliştirmek, ekonomik gereklilik, kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda sermaye birikimine yardım ederek yatırım kaynağı yaratmak, serbest piyasa şartlarında en çok faydayı temin etmek, gerekli hammadde temini ile her türlü çay ürünü üretmek, pazarlamak, ithal ve ihraç etmek, iç ve dış pazarlarda Teşekkülün rekabet gücünü artırmaya yönelik olarak ilişkili

¹²⁰ 06/12/1971 tarihli ve 1497 sayılı Çay Kurumunun Kuruluş Kanunuyla kurulmuştur.

¹²¹ 08/06/1984 tarihli ve 233 sayılı KHK’nın yayımı sonrasında 28/10/1984 tarihinde ana statüsü düzenlenmiştir.

¹²² 04/12/1984 tarihli ve 3092 sayılı Kanunla gerçekleşmiştir.

¹²³ 26/08/2016 tarihli ve 29813 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹²⁴ Madde 4/1(d).

¹²⁵ 05/02/2017 tarihli ve 29970 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹²⁶ 11/04/2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹²⁷ Madde 4.

ve yan ürünlerde gerek ve fayda görülen her türlü faaliyetlerde bulunmaktır. Ana Statüye¹²⁸ göre ÇAYKUR'un faaliyet konuları şu şekilde özetlenebilir:

- Üreticilerden işletmeye uygun nitelikteki çay yapraklarını satın almak, kuru çay üretmek ve/veya ürettirmek,
- Satın alınan yaş çay yapraklarını işlemek ve değerlendirmek için teknolojik faaliyette bulunmak,
- Ürettiği veya ithal ettiği kuru çayların iç ve dış pazar isteklerine uygun olarak harmanlanması, paketlenmesi ve pazarlanmasını sağlamak,
- Yukarıdaki faaliyetlerle ilgili olarak;
 - Gerekli tesisleri kurmak, kiralamak ve işletmek,
 - Üretim faaliyetlerinden doğan yan ürünleri değerlendirmek ve yardımcı maddeler üretmek, bitkisel çaylar, soğuk çay, kafein, ekstrakt ile diğer ilişkili ve yan sektörlerle ait ürünlerin üretimini ve pazarlamasını yapmak ve/veya yaptırmak,
 - Çay ürününün kalite ve veriminin ve işletme tekniğinin geliştirilmesi için gerekli araştırmaları yapmak, müessese ve laboratuvarlar kurmak, işletmek,
 - Çay eksperlerinin yetiştirilmesi için gerekli önlemleri almak.

ÇAYKUR bu faaliyetlerini Genel Müdürlükle birlikte 47 adet yaş çay işleme fabrikası, 2 adet paketleme fabrikası, 1 adet araştırma enstitüsü, 1 adet anatamir fabrikası¹²⁹ ve pazarlama bölge müdürlükleriyle gerçekleştirmektedir (ÇAYKUR, 2020a, s. 5, 12)

3.2.3.2. Mali ve Finansal Analiz

ÇAYKUR'un mali yapısı Tablo 21'de özetlenmektedir.

¹²⁸ Madde 4.

¹²⁹ ÇAYKUR'un fabrika ve diğer birimlerinin ihtiyacı olan değerlerin imal, inşa, tamir, montaj, demontaj gibi işlemleri gerçekleştirmektedir (ÇAYKUR, 2008, s.19).

Tablo 21. ÇAYKUR 2014-2019 Dönemi Gelir Tablosu Özeti (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brüt Satışlar	1.959.269	2.046.038	2.390.593	2.103.204	2.190.076	2.883.998
Satış İndirimleri (-)	1.443	382	158.896	198.324	193.312	244.098
Net Satışlar	1.957.826	2.045.655	2.231.697	1.904.880	1.996.763	2.639.900
Satışların Maliyeti (-)	1.701.786	1.631.263	1.837.263	1.765.110	2.035.874	2.673.200
Brüt Satış Kârı / (Zararı)	256.039	414.392	394.433	139.769	(39.111)	(33.300)
Faaliyet Giderleri (-)	219.764	297.332	154.838	159.479	133.585	152.001
Faaliyet Kârı / (Zararı)	36.276	117.060	239.595	(19.709)	(172.695)	(185.301)
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Kârlar (+)	3.626	12.935	20.922	19.302	31.224	10.508
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlar (-)	8.132	16.049	15.896	18.461	20.287	21.010
Finansman Giderleri (-)	34.114	41.127	110.632	175.380	349.615	395.498
Olağan Kâr / (Zarar)	(2.344)	72.819	133.989	(194.248)	(511.374)	(591.301)
Olağandışı Gelir ve Kârlar (+)	63.431	17.645	20.537	10.469	16.599	51.203
Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	49.025	67.793	72.402	83.963	162.311	94.995
Dönem Kârı / (Zararı)	12.062	22.671	82.124	(267.742)	(657.086)	(635.092)
Dönem Kârı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları (-)	-	-	-	-	-	-
Dönem Net Kârı / (Zararı)	12.062	22.671	82.124	(267.742)	(657.086)	(635.092)

Kaynaklar: ÇAYKUR, 2016, s. 96; ÇAYKUR, 2017, s. 97; ÇAYKUR, 2018a, s. 103; ÇAYKUR, 2019, s. 35; ÇAYKUR, 2020b, s. 52.

Tablo 21'den; ÇAYKUR'un 2014, 2015 ve 2016 yıllarını dönem kârlarıyla, 2017, 2018 ve 2019 yıllarını ise dönem zararlarıyla kapattığı görülmektedir. Söz konusu 6 yıllık sürecin 3 yılında kâr elde edilirken 3 yılında zarara uğranılması, dönemin yarısının kârlılıkla kapatılması anlamında, ilk bakışta çok olumsuz bir tablo gibi görünmemektedir. Ancak 3 yıldaki toplam zararın diğer 3 yıldaki toplam kârın çok fazla üzerinde olması, ÇAYKUR mali tablosunun olumsuzluğunu ortaya koymaktadır. Zira 6 yıllık süreçte kârların zararlardan mahsup edilmesi neticesinde kümülatif net dönem zararı 1.443 milyon TL (=12.062+22.671+82.124-267.742-657.086-635.092) hesaplanmaktadır. Kaldı ki ÇAYKUR incelemiş olduğumuz 2014-2019 dönemi öncesindeki 2009-2013 döneminin her yılını sırasıyla 23, 27, 75, 65 ve 39 milyon TL dönem zararıyla kapatmıştır (ÇAYKUR, 2016, s. 98).

Bu verilerden ÇAYKUR'un genel olarak dönem zararıyla faaliyet gösterdiği, kârla kapatılan yıllardaki kârların ise zararlar kapatılan yıllardaki zararlardan çok daha düşük olması nedeniyle ortalamada da yüksek tutarlarda dönem zararına katlandığı anlaşılmaktadır.

Dönem zararları, ÇAYKUR'un finansman açığı vermesinin temel nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Dönem zararları neticesinde finansman açığı oluşurken bu ya da başka nedenlerle oluşan finansman açığının banka kredileriyle kapatılması dolayısıyla gerçekleşen finansman giderleri de ayrıca dönem zararının artmasına ya da kârının düşmesine neden

olmaktadır. Tablo 21'deki finansman giderlerinin yıldan yıla yükselmesi ve son olarak 2019 yılında 395 milyon TL gibi oldukça yüksek bir tutara ulaşması da bunun bir göstergesidir. Finansman giderlerinin yüksekliği 2017, 2018 ve 2019 yıllarında ÇAYKUR'un faaliyet zararlarının çok üzerinde olağan ve dönem zararlarına uğramasına neden olmuştur.

Dönem zararlarının yanı sıra finansman açığının diğer bir temel nedeni ise stok artışları ve yüksek stok kaynaklı stok maliyetleridir.

Tablo 22. Çay Alım ve Stok Değerleri

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1) Çay Alım Tutarı (Bin TL)	870.195	1.091.307	1.256.891	1.100.803	1.768.692	2.264.995
(2) Çay Stok Tutarı (Bin TL)	616.304	767.450	1.081.353	1.335.095	1.930.142	2.703.291
(2)/(1) (Yüzde)	71	70	86	121	109	119

Kaynaklar: ÇAYKUR, 2016, s. 22; ÇAYKUR, 2018a, s. 22; ÇAYKUR, 2019, s. 6; ÇAYKUR, 2020b, s. 13, 28.

Tablo 22'den görüldüğü üzere ÇAYKUR 2014-2019 döneminde 870 milyon TL ile 2,2 milyar TL arasında yaş çay alım harcaması yapmıştır. Bu harcamaların en yüksek olduğu 2018 ve 2019 yıllarında, gelir tablosu özetine ilişkin yapılan değerlendirmeleri teyit eder şekilde, finansman giderleri 350 milyon TL ve 395 milyon TL gibi çok yüksek tutarlara ulaşmış ve bu etki nedeniyle faaliyet zararlarının çok üzerinde olağan zararlara uğranılmıştır. Bu da yüksek yaş çay alım harcamalarının ÇAYKUR'un finansman giderlerini artırması suretiyle dönem zararını yükselten önemli bir faktör olduğunu ortaya koymaktadır. Zira ÇAYKUR yüksek alımlar nedeniyle üreticiye yaptığı ödemeler karşısında, çay satışını ve tahsilatını daha uzun bir sürede gerçekleştirebilmektedir. Çay üretim ve satış faaliyetinin doğal bir sonucu olan bu hususu eleştiri konusu yapmak mümkün değildir. Ancak burada eleştirisi yapılan husus, ÇAYKUR'un satışlarının çok üzerinde alış yaparak ciddi stok değerlerine ulaşmasıdır. Tablodan görüleceği üzere ÇAYKUR'un stok tutarı 2017 yılında 1,5 milyar TL'ye, 2018 yılında ise 2 milyar TL'ye yaklaşmış, 2019 yılında da 2 milyar TL'yi aşarak 3 milyar TL'ye yaklaşmıştır. Aynı yıllar stok tutarlarının alım tutarlarına oranı yüzde 100 oranını dahi geçmiştir. Bu durum ise Mayıs, Haziran ve Temmuz aylarında yaş çay alımı yapan ÇAYKUR'un Aralık ayı sonunda stoklarındaki toplam çay tutarının, o yılki yapmış olduğu alım tutarını geçmiş olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla alımların üzerinden yaklaşık 6 ay geçmesine rağmen 2017, 2018 ve 2019 yıllarında ÇAYKUR bir önceki yıla ait stokları dahi tüketememiştir. Bu durum ÇAYKUR'un çok ciddi bir stok sorunuyla karşı karşıya olduğunu göstergesidir.

Dönem zararları ve stok artışları dışında da ÇAYKUR için finansman ihtiyacı doğuran kalemler bulunmaktadır. Tablo 23 ve Tablo 24'te ÇAYKUR'un finansman dengesinin detayları görülmektedir.

Tablo 23. ÇAYKUR Finansman Dengesi (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1) Yaratılan Fonlar (2-3)	26.563	39.913	96.388	(238.834)	(670.218)	(600.851)
(2) Ayıklanmış Dönem Kâr / (Zararı) (a+b+c+d+e)	26.563	39.913	96.388	(238.834)	(670.218)	(600.851)
(a) Dönem Kâr/(Zararı) (+)	12.062	22.671	82.124	(267.742)	(657.086)	(635.092)
(b) Görevlendirme Bedeli (Tahakkuk Eden) (-)	-	-	-	-	-	-
(c) Cari Dönem Amortisman ve Tükenme Payı Gid. (+)	13.948	19.295	23.438	31.427	33.197	33.558
(d) Cari Dönem Karşılık Gid. (+)	523	2.784	172	89	23	159
(e) Kur Farkları (+)	30	(4.837)	(9.346)	(2.608)	(46.352)	524
(3) Kanuni Yükümlülükler	-	-	-	-	-	-
(4) Toplam Finansman İhtiyacı (f+g+h+ı)	(82.105)	379.584	499.337	715.846	29.938	866.014
(f) Yatırım	76.859	99.454	91.419	193.142	127.886	43.637
(g) Stok Artışı (Azalışı)	(216.801)	184.513	293.442	305.828	(235.502)	770.064
(h) Sabit Kıymet Artışı	57.276	95.617	114.476	216.876	137.554	46.566
(ı) Bağlı Ortaklıklara ve İştiraklere Sermaye Artışı	561	-	-	-	-	5.747
(5) Borçlanma Gereği (4-1)	(55.542)	339.671	402.949	954.680	700.156	1.466.865
(6) Toplam Bütçe ve Fon Transferleri (i+j+k)	180.000	256.000	25.000	250.000	276.000	400.000
(i) Sermaye Transferleri	180.000	256.000	25.000	250.000	276.000	400.000
(j) Görevlendirme Bedeli	-	-	-	-	-	-
(k) Yardım	-	-	-	-	-	-

Kaynaklar: ÇAYKUR, 2015, s. 37, 96, 99; ÇAYKUR, 2016, s. 85, 86; ÇAYKUR, 2017, s. 33, 86, 87, 98, 102; ÇAYKUR, 2018a, s. 91, 92; ÇAYKUR, 2019, s. 29, 36, 40, 45; ÇAYKUR, 2020b, s. 6, 14, 27, 40, 41.

Tablo 23'teki verilerden; dönem zararı, yatırım, stok artışı ve sabit kıymet artışı kalemlerinin yıldan yıla değişmekle birlikte genel olarak ÇAYKUR'un temel finansman ihtiyacını oluşturan kalemler olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca oluşan finansman ihtiyacının ne kadarlık bir bölümünün sermaye şeklinde ÇAYKUR'a transfer edilmiş olduğu da aynı tablodan görülmektedir. ÇAYKUR'un sermaye transferi sonrasında kalan finansman ihtiyacı, bunu nasıl karşıladığı ve maliyeti ise Tablo 24'te verilmektedir.

Tablo 24. Finansman İhtiyacı, Sermaye Transferi ve Borç İlişkisi (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1) *Borçlanma Gereği	(55.542)	339.671	402.949	954.680	700.156	1.466.865
(2) Sermaye Transferleri	180.000	256.000	25.000	250.000	276.000	400.000
(2-1) Finansman Fazlası (Açığı)	235.542	(83.671)	(377.949)	(704.680)	(424.156)	(1.066.865)
**Banka Kredileri	586.850	586.300	1.298.450	1.529.800	2.055.790	3.498.250
Finansman Giderleri	34.114	41.127	110.632	175.380	349.615	395.498

*Tablo 23'ten alınmıştır.

**Hepsi kısa vadeli olup 2014-2019 döneminde banka kredisi dışında ÇAYKUR'un kısa ya da uzun vadeli başka mali borcu yoktur. Banka kredilerinin toplam yabancı kaynaklar içerisinde payı, yüzde 85 ile yüzde 95 aralığında değişmektedir.

Kaynaklar: ÇAYKUR, 2015, s. 81; ÇAYKUR, 2017, s. 82; ÇAYKUR, 2019, s. 42, ÇAYKUR, 2020b, s. 6, 58.

Tablodan görüleceği üzere bütçeden yapılan sermaye transferlerine rağmen 2014 yılı dışında oluşan yüksek borçlanma gerekleri nedeniyle her yıl ÇAYKUR finansman açığı vermiştir. 2014 yılında finansman fazlası verilmesinin en önemli nedeni ise stok azalışıdır. Söz konusu yılda stok artışı yerine cari alımlarla birlikte stoklardan da satış yapılmak suretiyle finansman dengesine ciddi bir katkı sağlanmıştır. 2016, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında ise yüksek finansman açıkları nedeniyle toplam banka kredileri ve dolayısıyla finansman giderleri sürekli artmıştır. Finansman giderleri ayrıca ciddi bir maliyet kalemi olarak ÇAYKUR'un dönem zararını artıran bir unsur olmuştur. 2014-2019 döneminde banka kredilerindeki ilk büyük artış 2016 yılında gerçekleşmiştir. 2016 yılında banka kredilerindeki 712 milyon TL'lik artış, 377 milyon TL'lik finansman açığının çok üzerinde bir borçlanma olmasıyla ayrıca dikkat çekmektedir. Bunun temel nedeni ise 2016 yılında 2015 yılına göre ticari alacaklardaki yaklaşık 415 milyon TL'lik artıştır (ÇAYKUR, 2017, s. 102). Dolayısıyla 2016 yılında 2015 yılına göre daha fazla vadeli satış yapılmış ve böylece daha fazla ticari alacak tutarı oluşmuş, söz konusu vadeli satıştan kaynaklı nakit ihtiyacı da banka kredileriyle karşılanmıştır. Banka kredilerindeki en büyük artış 1.442 milyon TL ile 2019 yılında gerçekleşmiştir. Bu çok büyük artış neticesinde ÇAYKUR'un 2019 yılında banka kredi borcu 3,5 milyar TL seviyesine çıkmıştır. Sermaye transferi sonrası 1 milyar TL gibi çok ciddi bir finansman açığı verilen söz konusu yılda banka kredilerindeki artış, finansman açığından da fazladır. Bunun nedeni ise 2016 yılında olduğu gibi bir önceki yıla göre ticari alacaklarda 323 milyon TL tutarındaki artıştır (ÇAYKUR, 2020b, s. 56). 2019 yılında da 2016 yılına benzer şekilde vadeli satışlar bir önceki yıla göre daha fazla gerçekleşmiş ve söz konu satışların maliyeti banka kredilerinden karşılanmıştır.

Bu gösterge ve değerlendirmeler neticesinde, ÇAYKUR'un mali ve finansal tablosunu olumsuz etkileyen en temel iki nedenin, yüksek stok ve dönem zararı tutarlarının olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Sorunlu bu iki husus, bir yandan sermaye transferlerine yol açması nedeniyle genel bütçeyi olumsuz etkilerken diğer yandan sermaye transferlerine rağmen ÇAYKUR'un finansman

açığı ile karşılaşp yüksek banka kredilerine başvurmak zorunda kalmasına neden olmaktadır. Yüksek borç tutarları ise ÇAYKUR'un bir yandan finansal sürdürülebilirliğini tehlikeye atmakta diğer yandan finansman giderlerini yükseltmek suretiyle dönem zararını daha da artırmaktadır.

Finansman ihtiyacı doğuran diğer temel kalemlerden, yatırım harcamaları ve sabit kıymet artışları ise belli bir seviyede istikrarlı yapıda bulunmakta ve bir işletme için yapı ve teknolojik yenilenmenin kaçınılmaz olduğu dikkate alındığında, ÇAYKUR için makul olarak değerlendirilmektedir.

Bu tespit ve değerlendirmeler, ÇAYKUR için iki temel sorun olarak ön plana çıkan yüksek stok ve kârlı olmayan faaliyet yapısının irdelenmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Tablo 25. Çay Alış-Satış Fiyatları İle ÜFE-TÜFE Karşılaştırması

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
*Yaş Çay Alım Fiyatı (TL/kg)	1,38	1,58	1,77	2,00	2,32	2,90
Yıllık Alım Fiyatı Artışı (%)	12,19	14,49	12,02	12	16	25
**ÜFE Artışı (%)	8,66	6,98	5,19	9,02	15,80	32,85
Yurt içi Çay Satış Fiyatı (TL/kg)	12,69	16,23	18,48	18,58	19,51	20,68
Yıllık Satış Fiyatı Artışı (%)	13,49	27,88	13,82	0,53	5,05	5,99
***TÜFE Artışı (%)	8,85	7,67	7,78	11,14	16,33	17,56

*Açıklanan taban alım fiyatıdır.

**ÇAYKUR'un alımlarının Mayıs ayında başlaması ve alım fiyatlarının söz konusu ay içerisinde belirlenmesi nedeniyle ÜFE artış oranı olarak Mayıs ayı itibarıyla on iki aylık ortalamalara göre değişim dikkate alınmıştır.

***ÇAYKUR'un satış fiyatlarının yıllık ortalama fiyatlar olması sebebiyle TÜFE artışı için Aralık ayındaki on iki aylık ortalamalara göre değişim dikkate alınmıştır.

Kaynaklar: ÇAYKUR, 2018b, s. 22,23; ÇAYKUR, 2020b, s. 13, 19; ÇAYKUR, 2020c, s. 10; TÜİK, 2020b; TÜİK, 2020c.

Tablo 25'ten, 2014-2019 döneminde ÇAYKUR'un uygulamış olduğu alış ve satış fiyatı politikası görülmektedir. Alım fiyat artışları, 2019 yılı dışında ÜFE artışlarından daha yüksek gerçekleşmiştir. Satış fiyat artışlarının 2014, 2015 ve 2016 yıllarında TÜFE artışlarından daha fazla, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında ise çok daha düşük gerçekleştiği görülmektedir. Bununla aynı doğrultuda 2014, 2015 ve 2016 yıllarında dönem kârı elde eden ÇAYKUR, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında yüksek dönem zararlarına uğramıştır. Ayrıca kâr elde edilen 2014, 2015 ve 2016 yılların tamamında satış fiyatlarındaki artışların alım fiyatlarındaki artıştan daha fazla olduğu, zarar edilen 2017, 2018 ve 2019 yıllarında ise tam tersine satış fiyatlarındaki artışın alım fiyatlarındaki artışın çok altında kaldığı görülmektedir. Dolayısıyla satış fiyatlarındaki artışın bir yandan TÜFE diğer yandan da alım fiyat artışlarının altında gerçekleşmesi şeklindeki her iki unsurun da ÇAYKUR'un zararında etkili olduğu anlaşılmaktadır. Satış fiyat artışlarının TÜFE ve alım fiyat artışlarından düşük kalmasının temel nedeni ise ÇAYKUR'un yüksek çay stokları

olarak değerlendirilebilir. Yüksek stoklarını makul seviyelere çekebilmek ve finansman ihtiyacını giderebilmek için yüksek miktarda çay satışı yapma ihtiyacı duyan ÇAYKUR, fiyat rekabetine girmek suretiyle fiyatları düşük belirlemek durumunda kalabilmektedir. Bu da ÇAYKUR'un dönem zararına uğramasına neden olmaktadır.

Alış ve satış fiyatlarının yanı sıra doğrudan stoklar da ÇAYKUR'un mali ve finansal durumunu etkilemektedir.

Tablo 26. Çay Alış-Satış ve Stok Miktarları (Ton)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
*Çay Alım Miktarı	118.251	131.755	138.718	100.751	136.552	141.069
Çay Satış Miktarı	151.029	120.654	122.777	106.678	105.479	121.387
Toplam Çay Stok Miktarı	56.039	64.033	79.786	74.606	103.617	122.498
6 Yıllık Ortalama Alım Miktarı	127.061					
6 Yıllık Ortalama Satış Miktarı	120.999					

*ÇAYKUR'un almış olduğu yaş çay yaprağının kuru çaya dönüşümünde yüzde 80 civarında ağırlık kaybına uğraması nedeniyle satışlarla karşılaştırılabilir olması amacıyla yaş çay alım miktarları olarak aynı yılda söz konusu yapraklardan üretilen kuru çay miktarları baz alınmıştır.

Kaynak: ÇAYKUR, 2015, s. 39, 40, 61; ÇAYKUR, 2020c, s. 13, 14, 15.

Tablo 26'dan, ÇAYKUR'un 2014 ve 2017 yılları dışında her yıl satış miktarının üzerinde çay alımı yaptığı görülmektedir. Bu süreçte satış miktarlarındaki dalgalanmalara rağmen alım miktarları 2017 yılı dışında her yıl artmış ve 2019 yılında çok yüksek bir miktara ulaşmıştır. 2014-2019 döneminin ortalamaları alındığında, ÇAYKUR her yıl satışlarından yaklaşık olarak 6 bin ton daha fazla alım gerçekleştirmiştir. Bu politikanın neticesinde 2019 yılında 122 bin tonluk çok yüksek bir stok miktarına ulaşılmıştır. 2019 yılının tamamında 121 bin ton çay satışının gerçekleştiği dikkate alındığında, 2019 yılının tamamında gerçekleşen çay satışından daha fazla miktarda stok bulunması, ÇAYKUR'un ne kadar yüksek bir stok miktarına ulaştığını göstermektedir.

Tablo 26'daki veriler değerlendirildiğinde, alım ve satış fiyat politikasında olduğu gibi bunlara ilişkin miktar politikasında da ÇAYKUR'un temel işletmecilik politikalarına uygun davranmadığı anlaşılmaktadır. Hiçbir rasyonel karar verici, her yıl satış miktarının üzerinde alım yapmaya devam ederek yüksek stok miktarlarına ulaşmayı göze almaz. Nitekim bir yandan alımlar nedeniyle ilave finansman ihtiyacı doğup finansman giderleri artarken diğer yandan stok tutmaktan kaynaklı giderler nedeniyle maliyetler artmaktadır. Dolayısıyla ÇAYKUR'un uygulamış olduğu bu politikanın arkasında zımnî politik müdahalelerin olduğu değerlendirilebilir. Zira ÇAYKUR'un çok yüksek stok miktar ve maliyetlerine rağmen satış miktarının üzerinde

alımlar gerçekleştirmesinin tek gerekçesi üretici refahı olabilir. Üreticilerin çaylarını satamamalarının ya da daha düşük fiyattan özel firmalara satma mecburiyetinde kalarak daha düşük gelir etmelerinin önüne geçebilmek için ÇAYKUR'un zımni politik müdahaleler neticesinde böyle bir uygulamaya yönlendirildiğine ilişkin varsayım kuvvetli bir olasılık olarak değerlendirilmektedir.

ÇAYKUR'un olumsuz bu mali tablosu neticesinde oluşan finansman açıkları hem sermaye transferleri hem de bankalardan borçlanma suretiyle kapatılmıştır. Sermaye transferleri genel bütçeye yük olurken borçların artması ise bir yandan ÇAYKUR'un likidite sıkıntısına girmesine diğer yandan finansman giderlerinin artmasına ve böylece dönem kârının düşmesine ya da zararının artmasına neden olmaktadır. Bu itibarla özellikle alım politikasıyla yüksek stok miktarının düşürülmesi ile alım ve satış fiyatlarının kârlılığı sağlayacak şekilde belirlenmesi hususları, ÇAYKUR'un hem kendi mali tablosu hem de genel bütçe için önem arz etmektedir.

3.2.3.3. Politika Önerisi

ÇAYKUR, çay üreticilerinden almış olduğu yaş çay yapraklarını kuru çaya çevirip piyasa koşullarında satmak suretiyle üretim esaslı ticari faaliyet gerçekleştirmektedir. ÇAYKUR'un bu faaliyeti, verimlilik ve kârlılık ilkelerini gözeterek iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek durumunda olan İDT statüsüyle tamamen uyumludur. Bu itibarla ÇAYKUR'un İDT statüsünün devam etmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte mali ve finansal analiz bölümünde tespit edildiği üzere ÇAYKUR söz konusu faaliyetlerini, İDT statüsünün gereklerinin aksine verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirememektedir. ÇAYKUR 2014-2019 döneminin ilk üç yılını kârla kapatsa da söz konusu kârlar düşük tutarlarda iken 2017, 2018 ve 2019 yıllarında çok yüksek tutarlarda zararlara uğramış ve 6 yıllık dönemin kümülatif net zararı 1,4 milyar TL olarak hesaplanmıştır. Zararların bir nedeninin, satış fiyatlarının gerek TÜFE gerekse alış fiyatlarına göre daha düşük artması olduğu anlaşılmıştır. Diğer bir nedenin ise yüksek banka kredileri nedeniyle katlanılan finansman giderlerindeki yükseklik olduğu tespit edilmiştir. Banka kredileri ise bir yandan dönem zararı diğer yandan ise yüksek stoklar nedeniyle ciddi seviyelere ulaşan finansman açıklarının bir neticesi olarak yükselmiştir. Dolayısıyla yüksek stoklar bir yandan doğrudan alım maliyetleri nedeniyle finansman ihtiyacına diğer yandan ise bu finansmanın sağlanması için alınan banka kredilerinden kaynaklı finansman giderleri dolayısıyla dönem zararını artırmak suretiyle de finansman ihtiyacına neden olmaktadır. 2014-2019 döneminde her yıl ortalamada satışlardan 6 bin ton daha

fazla alım yapılması ve 2019 yılı sonunda 123 bin ton stok miktarına ulaşılması ÇAYKUR'un yüksek stok sorununu ortaya koyan veriler olarak dikkat çekmiştir.

ÇAYKUR'un satış fiyatlarındaki düşük artışlar da stok kaynaklı olarak değerlendirilmiştir. Zira yüksek stok miktarına ulaşan ÇAYKUR satışlarını artırabilmek için fiyatları istediği düzeyde artıramamaktadır. Buna rağmen stok miktarı artmaya da devam etmektedir. Bu hususta temel sorun ÇAYKUR'un alım miktarını satış ve stok miktarına göre ayarlayamamasıdır. Zira hiçbir rasyonel işletmenin, stok miktarları her yıl artarken her yıl satış miktarının üzerinde alım yapmaya devam etmesi beklenemez. Kaldı ki söz konusu işletme stokları eritmek için satış fiyatlarını reel olarak artıramamışken böyle bir alım politikası izlemeyecektir. Dolayısıyla ÇAYKUR'un yüksek stoklar pahasına yüksek miktarda alım politikası uygulamasının tek bir nedeni, sosyal gerekçeler olarak açıklanabilir. Üreticilerin ürünlerinin ellerinde kalmaması ya da özel sektör firmalarına daha düşük fiyatlarla satarak refah kaybına uğramamaları amacıyla ÇAYKUR kendi yüksek stok sorununa rağmen yüksek miktarda yaş çay alımı yapmaya devam etmektedir.

ÇAYKUR'un zımni bir şekilde yüksek alım yapmaya yönlendirilmesi, ÇAYKUR'un yüksek zararlara ve finansman açıklarına uğramasına ve böylece kârlı bir şekilde işletilebilecek bir işletmenin zarar yapan bir işletme olarak görülmesine neden olmaktadır. Finansman açıklarının belirli ölçülerde bütçeden sermaye transferi şeklinde finanse edilmesi ise sistemde KİT'lerin genel performansının da olumsuz olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır. Zira görevlendirme bedeli altında yapılacak olan transferler kamusal politikaların bedeli olarak değerlendirilirken sermaye transferi şeklinde yapılan ödemeler KİT'lerin düşük performansına bir gösterge olmaktadır.

Ayrıca ÇAYKUR'un gereğinden fazla yaş çay alımları, alım fiyatlarının piyasa etkinliğini sağlama özelliğini kaybetmesine neden olmaktadır. Zira yıldan yıla değişmekle birlikte ÇAYKUR yaş çay alımında yaklaşık yüzde 50 paya sahiptir (ÇAYKUR, 2020c, s. 7). Dolayısıyla piyasanın en büyük alıcısı olarak ÇAYKUR'un alım politikası sektördeki alım fiyatlarını etkileyebilmektedir. Aynı şekilde yurtiçi çay satışlarında da ÇAYKUR yaklaşık yüzde 50 paya sahiptir (ÇAYKUR, 2020c, s. 14). Dolayısıyla ÇAYKUR'un belirlemiş olduğu satış fiyatları da piyasadaki satış fiyatlarının oluşumunda ciddi rol oynamaktadır. ÇAYKUR'un yüksek alım fiyatı ve yüksek maliyetle üretimi neticesinde satış fiyatlarını belirli seviyelerin altına düşürememesi, daha düşük fiyatla alım ve üretim ve dolayısıyla satış maliyetine sahip rakip firmaların ÇAYKUR satış fiyatını takip ederek yüksek kârlar elde edebilmesine olanak tanıyabilmektedir. Bu durum

ise üretici refahına yönelik iyi niyetli bir yaklaşımla da gerçekleştirilse zımni kamusal müdahalelerin piyasaların etkin bir şekilde işletmesini hangi kanallardan bozabileceğine bir örnek olarak sunulabilir. Piyasaların etkin işlememesi neticesinde tüketici fiyatlarının olması gerektiğinden daha yüksek gerçekleşmesi nedeniyle de tüketici refahı olumsuz etkilenebilmektedir. Yüksek fiyatlar ayrıca enflasyon gibi temel ekonomik göstergeleri de olumsuz etkilemektedir.

Çay üreticileri, fark ödemesi desteği ve koşulu yerine getirenler için organik tarım desteklemesi şeklinde genel bütçe kapsamında desteklenmektedir. Genel bütçeden yapılan bu desteklemelerle birlikte çay üreticileri özellikle alım politikalarıyla ÇAYKUR aracılığıyla da desteklenmek isteniyorsa ÇAYKUR'un buna ilişkin zımni bir şekilde değil, açık bir şekilde görevlendirilmesi daha uygun bir yöntem olacaktır. Daha önce belirtildiği üzere mevzuatta yer alan görevlendirme hükümleri buna izin vermektedir: ÇAYKUR, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kendi alım ihtiyacı dışındaki alımlar için görevlendirilebilir ve bu alımlardan kaynaklı masraflar belirli bir kâr payı da ilave edilerek “görevlendirme bedeli” altında ÇAYKUR'a genel bütçeden ödenebilir. Hem KİT sisteminin sağlık bir şekilde yönetilmesi hem piyasadaki etkinliğin sağlanması hem de üreticilerin daha şeffaf bir şekilde desteklenmesi adına ÇAYKUR'a zımni müdahaleler yerine mevzuatın öngörmüş olduğu böyle bir görevlendirme usulü en doğru yöntem olacaktır. Bununla birlikte ÇAYKUR'a alım politikasıyla ilgili açık bir görev verilmesi, söz konusu alımların destekleme kapsamına girmesi anlamına gelecektir. Ürün alımına ilişkin desteklemelerin DTÖ'nün kırmızı kutu kapsamında yer alması ise bu hususa ayrıca dikkat edilmesi gerekliliğini ortaya çıkaracaktır.

ÇAYKUR'un zımni politik müdahalelerin etkisiyle uygulamış olduğu yanlış işletmecilik politikalarının yanı sıra doğrudan kendi iradesine bağlı rasyonel olmayan faaliyetler de dikkat çekmektedir. Buna örnek olarak ÇAYKUR'un yapmış olduğu yüksek reklam ve sponsorluk harcamaları verilebilir. Söz konusu harcamalar diğer yıllarda da yüksek tutarlarda gerçekleşmekle birlikte 2016 ve 2017 yıllarında sırasıyla 71 milyon TL ve 67 milyon TL gibi çok yüksek tutarlara ulaşmıştır (ÇAYKUR, 2017, s. 93; ÇAYKUR, 2018a, s. 98). Söz konusu harcama ÇAYKUR'un çok büyük finansman açığı vermiş olduğu 2019 yılında dahi 36 milyon TL gerçekleşmiştir (ÇAYKUR, 2020b, s. 47). İlk etapta söz konusu harcamalar, ticari bir işletme gereği olarak olağan karşılanabilir. Ancak ÇAYKUR yurtiçinde pazar payının yaklaşık yarısına sahip ve tanınırlık sorunu olmayan bir işletmedir. Bunun yanı sıra özellikle son 3 yıldaki çok ciddi tutarlarda dönem zararları ve stok artışlarının da etkisiyle oluşan yüksek finansman açıkları neticesinde 2019 yılı sonunda banka kredi borcu 3,5 milyar TL'ye ulaşmıştır. Bu itibarla söz konusu harcamalar

ÇAYKUR için bir israf kalemi olarak değerlendirilmektedir. Buradan yola çıkarak ÇAYKUR'un her bir harcama kalemini dikkatle inceleyerek tasarruf tedbirlerine başvurmaları önem arz etmektedir.

ÇAYKUR'un işletmecilik fonksiyonlarına ilişkin bu değerlendirmelerin yanı sıra Türkiye Varlık Fonuna devredilmesi hususu da önem arz etmektedir. Zira ÇAYKUR'un söz konusu Fona devredilmesinin gerek varlık fonlarının temel esaslarına gerekse ülkemizdeki KİT sistemine göre uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Ulusal varlık fonlarına ilişkin çeşitli açılardan birbirinden farklı pek çok tanım yapılmaktadır. Söz konusu tanımlarda ulusal varlık fonlarının, devlet mülkiyetindeki ya da devlet kontrolündeki yatırım fonları ve yatırım kuruluşları olarak tanımlanması ise ortak bir unsur olarak dikkat çekmektedir (Yereli ve Yaman, 2017, s. 71). Literatürde KİT'lerin ulusal varlık fonlarına uygun olmadığına ilişkin görüşler mevcuttur. Bu görüşlerde, iki yapının amaç ve finansman yöntemlerindeki farklılığa ilişkin gerekçelendirme dikkat çekmektedir. Amaçtaki farklılık, ulusal varlık fonlarının ulusal politika amaçlarını gerçekleştirmek için kurulan varlık havuzları, KİT'lerin ise ticari esaslara göre faaliyette bulunmak ya da kamu hizmeti niteliği ağır basan hizmetleri yürütmek üzere kurulan kuruluşlar olmasıdır (Yereli ve Yaman, 2017, s. 72). Finansmandaki farklılık ise ulusal varlık fonlarının ağırlıklı olarak yabancı döviz rezervleri ve ihracat gelirleriyle finanse edilirken KİT'lerin devlet yardımları ve/veya şirket kârlarıyla finanse edilmesidir (Yereli ve Yaman, 2017, s. 72).

Bununla birlikte ulusal mevzuat açısından da ÇAYKUR'un Türkiye Varlık Fonuna devredilmesinin makul olmadığı düşünülmektedir. 6741 sayılı Varlık Fonu Kanununda KİT'lerin Türkiye Varlık Fonuna devredilebilmesini düzenleyen hüküm¹³⁰ ile aynı Kanundaki Fonun kurulma gerekçelerini belirten hüküm birbiriyle uyum arz etmemektedir. Kanunun amaç ve kapsam başlıklı 1'inci maddesinde, Türkiye Varlık Fonunun kurulma gerekçeleri; sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurtiçinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak temin etmek, stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek olarak sıralanmıştır. KİT'lerin bu gerekçelerin kapsamına girmediği düşünülmektedir. Şöyle ki; ÇAYKUR'un özelleştirme kapsam ve programında olmaması sebebiyle sermaye piyasası aracı olarak kullanılması ya da hisselerinin devri suretiyle dış kaynak temin edilmesi düşünülemez, mevcut durumda ekonomi içerisinde etkin bir şekilde faaliyet yürütmesi dolayısıyla

¹³⁰ Madde 4/1(d).

ekonomiye kazandırılma gerekçesi de makul olmayacaktır. Stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak için ÇAYKUR'un kullanılması ise KİT işleyişiyle tutarlı değildir. Çünkü KİT'ler birer yatırım kaynağı olmayıp ticari faaliyet içerisinde bulunup ancak yatırım yapan kuruluşlardır. KİT'lerin faaliyetlerine devam ederken yatırım kaynağı olarak kullanılmaları asli fonksiyonlarına aykırılık teşkil edecektir. Dolayısıyla 6471 sayılı Varlık Fonu Kanunundaki bu tutarsızlıklar, uluslararası literatürde KİT'lerin ulusal varlık fonları bünyesinde yer alamayacaklarına ilişkin görüşleri teyit eder niteliktedir.

Tüm bunların yanı sıra gerek 6741 sayılı Varlık Fonu Kanununda gerekse başka kanuni düzenlemelerde, Türkiye Varlık Fonuna devredilen şirketlerin uymakla yükümlü olacakları mevzuat ya da personel rejimlerine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak söz konusu şirketlerden KİT'ler kendilerine özgü olarak başta 233 sayılı KHK, 399 sayılı KHK olmak üzere yatırım ve finansman kararları gibi pek çok düzenlemeye tâbidir. 6741 sayılı Varlık Fonu Kanununda¹³¹ “*Şirket ve Türkiye Varlık Fonu ile Şirket tarafından kurulacak şirketler ve alt fonlar, kamu iktisadi teşebbüsleri de dâhil, sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan veya özel kanunla kurulan kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarına uygulanan mevzuat, uygulama ve kısıtlamalara tabi değildir.*” hükmü bulunmaktadır. Bu hükme karşın Türkiye Varlık Fonuna devredilen şirketlere ilişkin ayrıca bir düzenleme olmadığı için ÇAYKUR, İDT olarak faaliyetlerini ve personel rejimini (memur, sözleşmeli ve işçi) aynı mevzuat doğrultusunda devam ettirmektedir. Bu uygulama, 6741 sayılı Varlık Fonu Kanunun söz konusu hükmünün KİT'ler için uygulanabilir olmadığını ortaya koymaktadır. Bu husus dahi KİT'lerin Türkiye Varlık Fonuna devrinin hem kapsamlı bir şekilde değerlendirilmediğinin hem de bir rasyonalite doğrultusunda tasarlanmadığının göstergesidir. Dolayısıyla ÇAYKUR'un Fon bünyesinde yer almasının sadece Hazine'de bulunan hisselerinin Türkiye Varlık Fonuna devredilmesinden ibaret olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim devir 2017 yılında gerçekleşmesine rağmen 2018 ve 2019 yıllarında ÇAYKUR'a Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından genel bütçeden sırasıyla 276 ve 400 milyon TL sermaye transferi yapılmıştır (ÇAYKUR, 2020b, s. 39). ÇAYKUR'un 2020 yılında yayımlanmış olduğu raporda da statüsünün İDT olduğu belirtilmiştir (ÇAYKUR, 2020a, s. 5).

Tüm bu açıklamalar doğrultusunda gerek mevzuat ve uygulamanın tutarlılığı gerekse KİT sisteminin ve Varlık Fonunun sağlıklı bir şekilde işleyişi açısından, ÇAYKUR'un hisselerinin

¹³¹ Madde 8/4.

tekrar Hazineye devredilmek suretiyle Hazine portföyünde faaliyetlerine devam etmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

3.2.4. ESK

3.2.4.1. Statü ve Faaliyet Yapısı

1952 yılında Et ve Balık Kurumu adıyla kurulan ESK'nin 1992 yılında özelleştirme kapsamına alınması sonrasında 19 işletmesi satılmış, 3 işletmesi kapatılmış ve 5 işletmesi başka kuruluşlara devredilmiştir (ESK, 2018a, s. 72). 2005 yılında ise faaliyetlerini sürdürdüğü 8 işletmesiyle birlikte ESK özelleştirme kapsamından çıkartılmış ve 2013 yılında¹³² Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü olarak isim değişikliğine uğramıştır (ESK, 2018a, s. 72). Mevcut durumda ESK sermayesinin tamamı devlete ait, 233 sayılı KHK hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip bir İDT olarak faaliyetlerine devam etmektedir.

Ana Statüsüne¹³³ göre ESK'nin temel amacı; *“Hayvansal ürünler, et, süt ve balık piyasasında ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve kârlılık ilkeleri çerçevesinde kamu yararını da gözeterek faaliyette bulunmak, sektörde tam rekabet koşullarının oluşmasına katkı sağlamak, gerektiğinde et, süt ve balık fiyatlarında dengenin üretici ve tüketici aleyhine bozulmasını önleyecek tedbirlerin uygulanması için yürürlükteki mevzuat ve/veya Bakanlar Kurulu Kararıyla verilen görevleri yerine getirmek”* olarak tanımlanmıştır. Aynı Ana Statüye¹³⁴ göre ESK'nin temel faaliyet konuları ise şu şekilde özetlenebilir:

- Kesimlik ve besilik hayvan satın almak, satmak, kesim öncesi beslemek/besletmek, gerektiğinde ithal veya ihraç etmek, kırmızı et, balık, kümes hayvanları, süt ve süt ürünlerini satın almak veya satmak, gerektiğinde ithal veya ihraç etmek, işleyerek mamul hale getirmek, yan ürünlerini üretmek ve bunları muhafaza etmek, iç ve dış piyasada satmak,
- Erken/geç kesim imkânı verecek kademeli fiyat uygulaması yapmak,

¹³² 27/04/2013 tarihli ve 28630 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2013/4553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

¹³³ 22/08/2006 tarihli ve 26267 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹³⁴ Madde 5/2.

- Hayvansal ürünler, et, süt ve balık piyasasında gıda güvenliği çerçevesinde kalite standardını ve/veya belirli vasıfta hayvan ırklarını teşvik edici kademeli fiyat uygulamalarına yönelik politikalar uygulamak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının hayvancılık, et, süt ve balık üretimi ve ticaretine yönelik teşvik ve destekleme faaliyetlerinde işbirliği yapmak, bu kurumların teşvik ve destek içeren program ve projelerinin hazırlanmasında ve uygulanmasında görev almak.

ESK temel faaliyetlerini, genel müdürlükle birlikte kombina müdürlükleri, depo müdürlüğü ve satış mağazaları aracılığıyla sürdürmektedir. Bu itibarla ESK'nin Adana, Ağrı, Bingöl, Denizli, Diyarbakır, Erzincan, Erzurum, Sakarya, Sincan, Sivas, Van ve Yozgat Kombina Müdürlükleri ile İstanbul Depo Müdürlüğü ve 9 ayrı ilde toplam 15 tane de satış mağazası bulunmaktadır (ESK, 2018a, s. 73). Kombina müdürlüklerinden yalnızca Erzincan'daki tavuk kombinası olup diğerleri kırmızı et kombinasıdır.

ESK et üretim faaliyetinin yanı sıra süt tozu alımı da gerçekleştirmektedir. 2016 yılından itibaren ESK belirli kotalar çerçevesinde ve sözleşmeler doğrultusunda süt üreticisi birlik ve kooperatiflerinin sütlerini işleterek elde ettikleri süt tozlarını alarak ticaretini yapmaktadır (ESK, 2019a, s. 47).

3.2.4.2. Mali ve Finansal Analiz

ESK'nin mali analizini Tablo 27'den yararlanarak yapmak mümkündür.

Tablo 27. ESK 2014-2019 Dönemi Gelir Tablosu Özeti (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brüt Satışlar	623.131	884.278	2.522.900	4.394.520	3.912.347	2.029.530
Satış İndirimleri (-)	18.913	24.426	31.056	21.806	4.962	2.008
Net Satışlar	604.218	859.852	2.491.844	4.372.714	3.907.385	2.027.522
Satışların Maliyeti (-)	649.526	743.246	2.193.972	4.054.214	4.145.933	1.953.842
Brüt Satış Kârı / (Zararı)	(45.308)	116.606	297.872	318.501	(238.548)	73.680
Faaliyet Giderleri (-)	41.137	44.721	66.968	122.664	140.467	167.079
Faaliyet Kârı / (Zararı)	(86.845)	71.886	230.904	195.836	(379.194)	(93.399)
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Kârlar (+)	2.419	1.638	17.413	51.515	83.684	6.219
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlar (-)	607	130	51.926	101.314	202.859	3.705
Finansman Giderleri (-)	2.556	3.853	1.333	-	36.995	*-
Olağan Kâr / (Zarar)	(87.189)	69.541	195.057	146.038	(535.364)	(90.885)
Olağandışı Gelir ve Kârlar (+)	3.279	5.722	19.156	161.438	52.001	63.490
Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	7.232	7.771	11.820	28.138	7.752	7.270
Dönem Kârı / (Zararı)	(91.142)	67.493	202.394	279.337	(491.116)	(34.665)
Dönem Kârı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları (-)	-	-	11.826	55.884	-	-
Dönem Net Kârı / (Zararı)	(91.142)	67.493	190.567	223.453	(491.116)	(34.665)

* 281 milyon TL finansman gideri bulunmakla birlikte bunların stok kaynaklı giderler olması nedeniyle ESK tarafından stok maliyetine eklenmiştir.

Kaynaklar: ESK, 2015a, s. 62; ESK, 2017a, s. 90; ESK, 2018a, s. 86; ESK, 2019a, s. 76; ESK, 2020a, s. 71; Karar Denetim, 2020, s. 35, 37.

Tablo 27’de; ESK’nin 2014, 2018 ve 2019 yıllarını dönem zararıyla kapattığı ve diğer yıllarda dönem kârı elde ettiği, söz konusu yıllar arasındaki kâr ve zarar tutarları arasında ise oldukça ciddi farklılıklar bulunduğu görülmektedir. Bu hususun nereden kaynaklanabileceğine ilişkin ESK’nin faaliyet ve sektör raporlarının incelenmesi neticesinde ithalat hususu dikkat çekmiştir. ESK’nin bazı yıllarda yüksek, bazı yıllarda ise düşük ithalat yaptığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla ESK’nin ithalatının yüksek ve düşük olduğu yıllar arasında kâr ve zarar farklılaşmasının olup olmadığı hususunun tespiti, dönem kâr ya da zararının temel unsurunun aydınlatılmasında ciddi bir rol oynayacaktır. Zira Bakanlar Kurulu kararlarının incelenmesinden, ESK’nin 2014-2019 döneminde kendisine tanınan kontenjanlar dâhilinde gümrük vergisinin yüzde 0 olacak şekilde ithalat yapabildiği anlaşılmaktadır. ESK’ye kasaplık canlı büyükbaş ve kırmızı et ithalatına ilişkin gümrük vergisi avantajı sağlanan düzenlemeler şu şekilde özetlenebilir:

- 2014/6582 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla¹³⁵ ESK’ye Bosna-Hersek Cumhuriyeti menşeli maddelere yönelik 15 bin tonluk büyükbaş hayvan eti ithalatı için 31/12/2014 tarihine kadar gümrük vergisi oranı yüzde 0 olarak belirlenmiştir.

¹³⁵ 23/07/2014 tarihli ve 29069 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

- Yüzde 0 gümrük vergili 15 bin tonluk ithalatın süresi 2014/7133 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla¹³⁶ 31/12/2015 tarihine uzatılmıştır.
- 2015/7997 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla¹³⁷ 2006/11439 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla¹³⁸ özellikleri belirtilen canlı büyükbaş hayvanlar ile karkas ette 2015 yılı için gümrük vergisinin yüzde 0 olarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 2006/11439 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla ise İthalat Rejimi Kararı çerçevesindeki oranların 4.025 ton besilik/kasaplık canlı hayvan ve 5.000 ton kemikli parça için yüzde 50; 14.100 ton kemikli parça için ise yüzde 70 olarak uygulanacağına hükmedilen Avrupa Birliği Menşeli Bazı Tarım Ürünleri İthalatında Tarife Kontenjanı Uygulaması Hakkındaki Karar alınmıştır. 2014/7098 sayılı Bakanlar Kurulunun İthalat Rejimi Kararına Ek Kararla¹³⁹ ise AB menşeli karkas ette 2015 yılı gümrük vergisi oranı yüzde 40 olarak belirlenmişti. 2015/7997 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla toplam 19.100 ton AB menşeli karkas et ve 4.040 ton besilik/kasaplık büyükbaş canlı hayvan için yüzde 0 olarak belirlenen ithalat kontenjanı ESK'ye tanınmıştır. ESK 2014 yılında bu ürünlerden 5.000 tonluk karkas et için yüzde 30, 14.100 tonluk karkas et için yüzde 43 gümrük vergisine tabiydi.
- 2015/8063 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla¹⁴⁰ ESK'ye 31/12/2015 tarihine kadar kullanılmak üzere 30 bin tonluk taze veya soğutulmuş büyükbaş hayvan eti ithalatı için gümrük vergisi yüzde 0 olarak belirlenmiştir.
- 2014 yılında uygulamaya konan ve 2015 yılında devam edilen 15 bin ton büyükbaş hayvan eti için yüzde 0 gümrük vergisi uygulaması 2016/8470 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla¹⁴¹ bir kez daha uzatılarak 31/12/2016 yeni tarih olarak belirlenmiştir.
- 2016/8794 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla¹⁴² 31/12/2016 tarihine kadar canlı büyükbaş hayvan (Damızlık için 150 bin baş ve diğerleri için 400 bin baş ile sınırlı) ithalatında TİGEM ve ESK'ye uygulanacak gümrük vergisi oranı yüzde 0 olarak belirlenmiştir.
- 2017/10604 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla¹⁴³ ESK'ye; 31/12/2017 tarihine kadar 20 bin tonluk çeyrek karkas, 31/12/2018 tarihine kadar 500 bin tonluk canlı büyükbaş hayvan, 75 bin tonluk büyükbaş hayvan eti için gümrük vergisi oranı yüzde 0 olarak belirlenmiştir.

¹³⁶ 31/12/2014 tarihli ve 29222 sayılı (4. mükerrer) Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹³⁷ 14/08/2015 tarihli ve 29445 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹³⁸ 30/12/2006 tarihli ve 26392 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹³⁹ 31/12/2014 tarihli ve 29222 sayılı (2. mükerrer) Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁴⁰ 28/08/2015 tarihli ve 29459 sayılı (1. mükerrer) Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁴¹ 12/02/2016 tarihli ve 29622 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁴² 03/05/2016 tarihli ve 29701 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁴³ 29/07/2017 tarihli ve 30138 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

- 2018/11512 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla¹⁴⁴ ESK'ye 31/12/2022 tarihine kadar Bosna Hersek menşeli 8 bin ton büyükbaş hayvan eti için gümrük vergisi oranı yüzde 0 olarak belirlenmiştir.

Tablo 28. ESK Kasaplık Canlı, Gövde ve Parça Sığır İthalatı

	Gövde Sığır İthalatı (Ton)	Parça Sığır İthalatı (Ton)	Kasaplık Canlı Büyükbaş İthalatı (Baş)
2014	-	519	-
2015	11.121	6.327	-
2016	9.079	5.662	37.219
2017	19.412	4.170	94.711
2018	33.079	9.862	116.760
2019	-	2.568	-

Kaynaklar: ESK, 2015a, s. 40; ESK, 2016a, s. 39; ESK 2017, s. 64, 65; ESK, 2018b, s. 48; ESK, 2019a, s. 42; ESK, 2020a, s. 29.

2014-2019 döneminde ithalatın büyük bir bölümü büyükbaş hayvan cinsinden yapıldığı için Tablo 28 ve Tablo 29'da yurtiçi alım ve ithalat miktarları ve dolayısıyla ithalatın payı, büyükbaş hayvan alımları bazında hesaplanmıştır. Örneğin bu dönem içerisinde sadece 2017 ve 2018 yıllarında kasaplık küçükbaş ithalatı yapılmış ve söz konusu ithalat miktarlarının kasaplık ve mezruh büyükbaş ithalat miktarlarına oranı 2017 yılında yüzde 4, 2018 yılında ise yalnızca yüzde 6 olarak hesaplanmıştır (ESK, 2018a, s. 48 ve ESK, 2019a, s. 42).

2014-2019 dönemine ilişkin özetlenmiş olan farklı Bakanlar Kurulu Kararları dikkate alındığında, Tablo 28 ve Tablo 29'da yer alan ESK ithalatlarında gümrük vergisinin yüzde 0 olarak uygulandığı anlaşılmaktadır. Tablo 29'da, Tablo 28'de bulunan sayı (baş) bazındaki canlı büyükbaş ithalat miktarı, ağırlık cinsine çevrilmiş ve ağırlık cinsinden toplam ithalat miktarı ve bu miktarın toplam büyükbaş alım miktarı içerisindeki payı gösterilmiştir.

¹⁴⁴ 11/04/2018 tarihli ve 30388 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Tablo 29. ESK Alımları İçinde İthalatın Payı

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
*Yurtiçi Büyükbaş Alımı (Ton)	27.139	16.313	22.604	6.565	49.427	75.625
*Büyükbaş İthalatı (Ton)	519	14.448	20.604	**42.229	**53.050	2.568
Toplam Büyükbaş Alımı (Ton)	27.658	30.761	43.208	48.794	102.477	78.193
İthalatın Payı (%)	2	47	48	87	52	3

*Canlı ve mezbuh alımların et bazındaki ağırlıklarının toplamından oluşmaktadır. Besilik ithal edilen hayvanlar ise doğrudan üretime konu olmaması dolayısıyla dikkate alınmamıştır. Örneğin; 2016 yılında 273.177 adet, 2018 yılında 210.806 adet besilik büyükbaş hayvan, özel sektör firmalarına satılmak üzere ESK tarafından ithal edilmiştir.

**ESK faaliyet raporlarında 2017 ve 2018 yıllarında büyükbaş ithal miktarları yalnızca canlı ağırlık olarak verildiği için bunların et cinsinden ağırlıklarının bulunmasında aynı yıl içindeki mezbuh alımlardan adet başına düşen gövde ve parça et oranı kullanılmıştır.

Kaynaklar: ESK, 2015a, s. 33, 34; ESK, 2016a, s. 32, 33, 39; ESK, 2017a, s. 50; ESK, 2018a, s. 48; ESK, 2019a, s. 42; ESK, 2020a, s. 29 ve yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

Tablo 29'dan görüleceği üzere cüz-i miktarlarda ithalat yapılması ve ithalatın toplam alımlar içerisindeki payının çok düşük olması dolayısıyla 2014 ve 2019 yıllarını ithalat etkisi olmayan, diğer yılları ise ithalat etkisi olan yıllar şeklinde ayırtırmak uygun olacaktır.

Tablo 29 ile gelir tablosu özeti karşılaştırıldığında, ithalat ile kârlılık arasında 2018 yılı dışında pozitif bir ilişki olduğu dikkat çekmektedir. İthalatın ciddi bir paya sahip olduğu 2015, 2016 ve 2017 yıllarını ESK dönem kârıyla; ithalatın çok düşük olduğu 2014 ve 2019 yıllarını ise dönem zararıyla kapatmıştır. En yüksek dönem kârının elde edildiği 2017 yılında, ithalat da yüzde 87 ile alımlar içindeki en yüksek orana sahiptir. Söz konusu yıllar içinde 2018 yılında yüzde 52'lik bir ithalat oranına rağmen dönem zararına uğranılması diğer yıllarla çelişkili görünmektedir. Dolayısıyla hem diğer yıllardaki ithalat ile kârlılık arasındaki pozitif ilişkiyi hem de 2018 yılındaki çelişkiyi incelemek ve buna göre bir değerlendirme yapmak önem arz etmektedir.

İthalat ve kârlılık arasındaki etkiyi incelemek için ithalatın yapılmış olduğu ürün türünde satış maliyetlerine ihtiyaç bulunmaktadır. 2014, 2015 ve 2016 yıllarına ait söz konusu satış maliyetleri bulunmasına rağmen 2017 ve sonrası yıllara ilişkin satış maliyetlerine ESK raporlarında yer verilmemiştir. Bu itibarla ithalat ile kârlılık arasındaki pozitif ilişki 2014, 2015 ve 2016 yılları için analiz edilebilmiştir. 2014 yılının ithalat etkisinin olmadığı, diğer yılların ise ithalat etkisinin bulunduğu yıllar olması nedeniyle söz konusu 3 yıl incelemeye uygun bir dönem olarak değerlendirilmiştir. Bu gerekçelerin yanı sıra 2018 yılının ithalata rağmen zarar edilen bir yıl olması sebebiyle söz konusu zararın kaynağı başka bir yöntemle tespit edilmeye çalışılmıştır.

Tablo 30. ESK Gövde ve Parça Sığır Satış Maliyeti ve Kârlılığı

	Satış Miktarı (Ton)		Toplam Satış Maliyeti (TL)		Birim Satış Maliyeti (TL/Kg)		Birim Faaliyet Kârı (Zararı) (TL/Kg)	
	Gövde	Parça	Gövde	Parça	Gövde	Parça	Gövde	Parça
2014	14.110	7.906	310.278.959	202.095.018	21,99	25,56	(3,40)	(3,56)
2015	16.029	8.917	352.630.255	225.309.052	22	25,27	2,93	2,22
2016	27.394	11.462	560.333.478	280.998.165	20,45	24,52	3,84	6,01

Kaynak: ESK 2017a, s. 81.

Tablo 30’da ESK’nin ithal etmiş olduğu ürün türüne ait ithal ve yurtiçi alımların toplamından oluşan satış maliyetleri ve bu ürünlerden kaynaklı hesaplanan birim faaliyet kâr ya da zararı gösterilmiştir.

Tablo 31. ESK Satış Maliyeti ve Kârlılık İle İthalat Karşılaştırması

	İthalat Miktarı (Ton)	İthalat Miktarının Satış Miktarına Oranı (%)	*Birim Satış Maliyeti (TL/Kg)	Birim Satış Maliyetinin Bir Önceki Yıla Göre Artış (Azalış) Oranı (%)	*Birim Faaliyet Kârı (Zararı) (TL/Kg)	Birim Faaliyet Kârının (Zararının) Bir Önceki Yıla Göre Artış (Azalış) Oranı (%)
2014	519	2	23	**16,7	(3,46)	***22,51
2015	17.448	70	23	0	2,68	77,40
2016	20.604	53	22	(4,35)	4,48	67,41

*Tablo 28’deki gövde ve parça sığır kâr ve zararlarının ağırlıklı ortalaması hesap edilerek bulunmuştur.

**2013 yılındaki 20TL/kg birim satış maliyeti üzerinden hesaplanmıştır.

***2013 yılındaki 1,55TL/kg birim faaliyet zararı üzerinden hesaplanmıştır.

Kaynaklar: ESK, 2015a, s. 54 ve yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

Tablo 31’de, karşılaştırmaya dayanak olmak üzere öncelikle ithalat miktarıyla birlikte satışlar içindeki ithalat oranına yer verilmiştir. Tablo 31’de, Tablo 30’daki gövde ve parça sığır olarak ayrı ayrı hesap edilen satış maliyeti ve faaliyet kâr ya da zararının her iki ürünün ağırlıklı ortalaması olarak hesaplanmış değerleri ve bunların yıllık değişimi ortaya konmuştur. İthalatın satış miktarının içinde yalnızca yüzde 2’lik bir orana sahip olduğu, dolayısıyla ithalat etkisinin olmadığı 2014 yılında ESK’nin birim faaliyet zararına uğradığı görülmektedir. Yüzde 0 gümrük vergisiyle et ithalatının gerçekleştirildiği 2015 ve 2016 yıllarında ise faaliyet zararı yüksek oranlarda artışla faaliyet kârına dönüşmüştür. Nitekim 2015 yılında yüzde 77’lik bir değişimle zarardan kâra geçilirken 2016’da benzer bir artış görülerek kârlılık yüzde 67 oranında artmıştır. Bu oranların büyüklüğü de ithalatın satış miktarları içerisindeki oranıyla doğru orantıda değişmiştir. Zira en büyük değişim yüzde 77’yle ithalatın satış miktarına oranının yüzde 70 olduğu 2015 yılındadır.

ESK'nin ithalat etkisinin olmadığı 2014 yılında ithalata konu üründen birim faaliyet zararına uğrarken diğer yıllarda söz konusu ürünlerden kâr elde etmesi ve bunlardaki değişimin yüzdesel olarak çok yüksek oranda olması, gümrük vergisiz et ithalatından sağlanan maliyet avantajına ilişkin temel bir göstergedir.

ESK'nin gümrük vergisiz ithalattan sağlamış olduğu kazanca ilişkin bir başka gösterge ise ithalata konu ürünün satış maliyetindeki artış oranı ile ÜFE ve ürünün temel girdisine ilişkin fiyat artış oranlarına yönelik karşılaştırmadır. Böylece ESK satış maliyetlerinin genel fiyat artışı ya da girdi fiyat artışıyla mı yoksa vergisiz ithalatın etkisiyle mi daha fazla değişim gösterdiği ortaya konabilmektedir.

Tablo 32. ESK Satış Maliyeti İle ÜFE ve Girdi Fiyat Artışı Karşılaştırması

	12 Aylık Ortalama ÜFE Artış Oranı (%)	*ESK Yıllık Satış Maliyeti Artış (Azalış) Oranı (%)	Yurtiçi Sığır (Kültür) Üretici Ort. Fiyat Artış (Azalış) (%)
2014	8,60	16,7	(3)
2015	6,85	0	22
2016	4,81	(4,35)	25

*Tablo 31'den alınmıştır.

Kaynaklar: TÜİK, 2020b ve TÜİK, 2020d.

Tablo 32'den görüleceği üzere ESK tarafından gümrük vergisi yüzde 0 olarak ithalatın yapıldığı 2015 ve 2016 yıllarında bir önceki yıla göre birim satış maliyetlerindeki artış oranları ÜFE artış oranlarının çok altında kalmıştır. Zira 2015 yılında hiç artış olmamış, 2016 yılında ise satış maliyeti düşmüştür. Aksine ithalat etkisinin olmadığı 2014 yılındaki söz konusu artış oranı ÜFE artış oranının üzerinde gerçekleşmiştir. Bu da söz konusu yıllarda ESK maliyetlerindeki değişimin temel nedeninin ÜFE değil, gümrük vergisiz ithalat olduğunu ortaya koymaktadır.

Ayrıca aynı tabloda et sektörünün en temel maliyeti olan yurtiçi sığır (kültür) üretici ortalama fiyat artış oranlarına da yer verilmiştir. Bu oranların ESK'nin yıllık satış maliyetleriyle karşılaştırılmasından da ÜFE karşılaştırmasıyla aynı sonuçlara ulaşılmaktadır. Zira ithalat etkisinin olmadığı 2014 yılında sığır fiyatları azalırken ESK satış maliyetleri artmıştır. Aksine ithalatın yapıldığı 2015 ve 2016 yıllarında sığır fiyatları ciddi bir şekilde artarken ESK satış maliyetleri 2015 yılında artmamış, 2016 yılında ise düşmüştür. Diğer karşılaştırmalarla birlikte bu karşılaştırma da söz konusu yıllarda gümrük vergisiz ithalatın ESK maliyetlerinin temel belirleyicisi olduğunu ve ESK'nin böylece sektördeki maliyet artışlarından daha az etkilenmesine olanak sağladığını teyit etmektedir.

Bu değerlendirmelerle birlikte 2018 yılında da gümrük vergisi yüzde 0 olmak üzere ithalat yapan ESK'nin dönem zararına uğraması bir çelişki olarak görünmektedir. Söz konusu çelişkinin nedenini ortaya koymak için satış fiyatlarını incelemek yardımcı olabilecektir.

Tablo 33. ESK Satış Fiyatı ve TÜFE Karşılaştırması

	Gövde ve Parça Satış Fiyatı Ortalaması (TL/Kg)	Bir Önceki Yıla Göre Satış Fiyatı Artış Oranı (%)	*TÜFE Artış Oranı (%)
2014	19,81	**7,73	8,25
2015	25,85	30,47	8,19
2016	26,14	1,11	7,86
2017	26,69	2,11	9,37
2018	24,53	(8,09)	12,71
2019	31,66	29,06	18,22

*On iki aylık ortalamalara göre değişimdir.

**2013 yılı gövde ve parça satış fiyatı ortalaması olan 18,39 TL üzerinden hesaplanmıştır.

Kaynaklar: ESK, 2015a, s. 54; ESK, 2017a, s. 81, 82; ESK, 2018a, s. 78; ESK, 2018b, s. 87; ESK, 2019a, s. 72, 74; ESK, 2019b, s. 87; ESK, 2020a, s. 45, 66; TÜİK, 2020c ve yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

ESK'nin 2018 yılında ucuz ithalata rağmen dönem zararına uğramasının nedeni Tablo 33'ten anlaşılmaktadır. 2018 yılında yüzde 12 oranında bir TÜFE artışı söz konusu olmasına rağmen ESK satış fiyatları bir önceki yıla göre yüzde 8 oranında düşmüştür. Yüzde 12 oranındaki TÜFE dikkate alındığında ise ESK'nin 2018 yılı satış fiyatları 2017 yılına göre reel olarak yüzde 18,4 oranında düşmüştür. Satış fiyatlarındaki bu ciddi orandaki reel düşüş, 2018 yılı zararının nedenini ortaya koymaktadır. Ucuz ithalatın etkisiyle satış maliyetlerinin çok düşük kaldığı 2015, 2016 ve 2017 yıllarında ESK dönem kârı elde etmişti. 2015 yılında satış fiyatının yüzde 30 ile TÜFE'nin çok üzerinde artması, söz konusu yıldaki kârlılıkta hem yüksek satış fiyatı artışının hem de ithalat kaynaklı düşük satış maliyetinin etkili olduğunu ortaya koymaktadır. 2016 ve 2017 yıllarında ise fiyat artışları TÜFE'nin altında gerçekleşmekle birlikte söz konusu yıllardaki reel fiyat düşüşleri, 2018 yılındaki kadar yüksek olmamıştır. Nitekim ESK'nin bir önceki yıla göre satış fiyatı reel olarak; 2018 yılında yüzde 18,4 oranında düşmüşken 2016 ve 2017 yıllarında sırasıyla yüzde 9,4 ve yüzde 9,3 oranında düşmüştür. Dolayısıyla 2018 yılında reel satış fiyatındaki düşüşün 2016 ve 2017 yıllarının iki katı oranında olması, 2016 ve 2017 yıllarının aksine ithalatın yalnız başına kârlılığı sağlayamamasına neden olmuştur. İthalat etkisinin olmadığı 2019 yılında ise satış fiyatları TÜFE'nin üzerinde artmasına rağmen ithalatın maliyet düşürücü etkisi olmaması sebebiyle dönem zararına uğranılmıştır.

Tüm bu tespitlerden, gümrük vergisi yüzde 0 olarak yapılan ucuz ithalat sayesinde ESK'nin maliyetlerdeki düşüş dolayısıyla ithalatın yapılmadığı yıllara göre ciddi bir maliyet avantajı elde etmiş olduğu anlaşılmaktadır. Böylece ESK bu yıllarda satış fiyatlarını reel olarak çok fazla

düşürmediği sürece dönem kârlılığı elde etmiştir. Satış fiyatının reel olarak yüzde 18 gibi ciddi bir düşüş sergilediği 2018 yılında ise ithalatın sağladığı düşük satış maliyeti dahi kârlılık için yeterli olmamıştır.

Söz konusu ithalat izinlerinin uygulandığı yıllarda ESK'nin ülke içerisindeki kırmızı et üretimindeki payı da artmıştır. ESK'nin üretim payındaki değişim, Tablo 34'te görülebilmektedir.

Tablo 34. ESK'nin Türkiye Kırmızı Et Üretimindeki Payı

Kırmızı Et Cinsi	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ESK Küçükbaş Kesim (Ton)	1.041	2.775	2.312	4.810	5.639	8
Türkiye Küçükbaş Kesim (Ton)	125.748	134.011	113.496	137.583	114.434	125.917
Küçükbaşta ESK Payı (%)	0,8	2,07	2,04	3,5	4,9	0,0
ESK Büyükbaş Kesim (Ton)	24.774	27.844	39.940	53.438	79.295	78.193
Türkiye Büyükbaş Kesim (Ton)	882.525	1.015.252	1.059.546	988.821	1.004.261	1.075.000
Büyükbaşta ESK Payı (%)	2,8	2,8	3,7	5,4	7,9	7,2

Kaynak: ESK, 2020b, s. 97, 98.

İthalatın etkisinin olmadığı 2014 yılında ESK'nin üretimdeki payları, küçükbaşta yüzde 0,8 büyükbaşta ise yüzde 2,8'dir. İthalatın etkisinin olduğu 2015-2018 döneminde her yılda görülen artışlar neticesinde, 2018 yılında aynı paylar sırasıyla yüzde 4,9 ve yüzde 7,9'a yükselmiştir. Dolayısıyla 2014 yılına göre 2018 yılında ESK'nin küçükbaş et üretimindeki payı 6 katına, büyükbaş et üretimindeki payı da 3 katına çıkmıştır. ESK'nin üretim payındaki bu büyük değişim de gümrük vergisi avantajının ESK'ye sağlamış olduğu diğer bir fayda olarak yorumlanabilir. 2014 yılındaki gibi ithalat etkisinin olmadığı 2019 yılında ise ESK'nin küçükbaşta payı neredeyse sıfır görünürken büyükbaşta payı ise yüzde 7,2'ye düşmüştür. İthalatın etkisinin olmamasına rağmen 2019 yılında ESK'nin büyükbaş üretimde payının çok fazla düşmemesinin nedeni ise 2018 yılında Sivas Et Kombinasının faaliyete geçmiş olmasıdır. Dolayısıyla 2014 yılına göre artan kombina sayısı ve üretim kapasitesi nedeniyle 2019 yılında, önceki yıllarda ithalatla sağlanan üretim yerli hayvanlardan gerçekleştirilerek sürdürülmüştür.

ESK'nin ithalata dayalı kârlılık durumu, işletme politikasında sorunların bulunduğu işaret etmektedir. İthalat etkisinin olmadığı 2014 yılındaki gibi satış fiyatlarının TÜFE'nin altında, satış maliyetlerinin ise bunun çok üzerinde artması şeklinde uygulanan üretim ve satış fiyat politikası ESK'nin temel sorunu olarak değerlendirilmektedir. 2018 yılında düşük maliyetli ithalata rağmen satış fiyatlarının reel olarak ciddi bir oranda düşmesi ve böylece zarara uğranılması, satış fiyatlarındaki sorunun ciddiyetini ortaya koymaktadır. Satış maliyetlerinin yüksekliği ise alım fiyatlarının yanı sıra temel olarak üretim maliyetinden kaynaklanmaktadır. Zira üretime dayalı

işletmelerde satış maliyetlerinin bir unsurunu alım fiyatları oluştururken diğer bir unsurunu ise üretim ve pazarlama-dağıtım aşamasındaki maliyetler oluşturmaktadır. ESK'nin de bir üretim işletmesi olması dolayısıyla satış maliyeti önemli ölçüde üretim maliyetinden etkilenmektedir. ESK'nin üretim yapısı incelendiğinde ise kapasite kullanım oranları dikkat çekmektedir. Zira ESK'nin hem küçükbaş hem de büyükbaş bazında hem kombina hem de toplam ölçekteki kapasite kullanım oranlarının düşüklüğü, üretim politikası kaynaklı satış maliyeti yüksekliğinin nedenini ortaya koymaktadır.

Tablo 35. ESK Büyükbaş Hayvan Kesim Kapasite Kullanım Oranı (%)

Kombina	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Adana	15	7	18	11	23	16
Ağrı	10	3	0,3	2	4	2
Bingöl	15	8	6	4	9	6
Denizli	0	41	27	45	*107	57
Diyarbakır	15	14	22	11	20	13
**Erzurum	12	5	3	3	13	9
Sakarya	8	5	39	43	61	16
Sincan	*288	36	92	*266	*1022	*844
***Sivas	-	-	-	-	40	35
Yozgat	36	18	61	46	49	40
Toplam	14	10	19	19	31	17

*ESK raporlarında kombina kesimlerinin içerisinde dış kesimlerin de yer alması nedeniyle bazı yıllarda bazı kombinalar kapasitelerinin çok üzerinde kesim yapmış gibi görünmektedir. Yüzde 100 oranını aşan söz konusu kapasite kullanım oranları, gerçekçi kesim kapasite kullanım oranını vermesi açısından, kombinaların toplamına ilişkin ortalama kapasite kullanım oranı hesaplanırken yüzde 100 olarak dikkate alınmıştır.

**Erzurum Kombinasının kesim kapasitesi, 2019 yılından itibaren günlük 160 büyükbaştan 200 büyükbaşta çıkmıştır.

***2016 yılında devralınan Sivas Kombinasının tesis eksiklikleri 2017 yılında giderilebilmiş ve ancak 2018 yılında faaliyete geçebilmiştir. Bu itibarla toplam kapasite kullanım oranının hesaplanmasında Sivas kombinası 2018 ve 2019 yıllarında dâhil edilmiş, diğer yıllarda dikkate alınmamıştır. 2017 yılında temel atma töreni yapılan Van Kombinası inşaatının tamamlanamaması nedeniyle faaliyette bulunamamış ve dolayısıyla kapasite kullanım hesaplamalarına dâhil edilememiştir.

Kaynaklar: ESK, 2015a, s. 34; ESK, 2015b, s. 77; ESK, 2016a, s. 33; ESK, 2016b, s. 72; ESK, 2017a, s. 51; ESK, 2017b, s. 87; ESK, 2018a, s. 20; ESK, 2018b, s. 78; ESK, 2019a, s. 43; ESK, 2019b, s. 76, 77; ESK, 2020a, s. 41; ESK, 2020b, s. 82, 83 ve yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

Tablo 36. ESK Küçükbaş Hayvan Kesim Kapasite Kullanım Oranı (%)

Kombina	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Adana	2,53	2,43	0,19	0,03	0,41	0,00
Ağrı	1,34	2,46	0,47	1,21	0,00	0,00
Bingöl	1,42	1,61	0,01	0,02	0,01	0,02
Denizli	0,00	15,82	4,85	32,43	79,62	0,00
Diyarbakır	0,16	0,61	0,41	0,00	0,00	0,00
Erzurum	0,64	3,68	2,12	0,05	0,00	0,00
Sakarya	0,52	4,43	0,30	14,14	0,41	0,03
Sincan	4,42	21,72	3,20	21,70	2,61	0,00
*Sivas	-	-	-	-	0,00	0,00
Yozgat	1,53	9,92	1,52	0,01	0,00	0,03
Toplam	1,11	3,38	0,73	3,55	2,40	0,00

*2016 yılında devralınan Sivas Kombinasyonunun tesis eksiklikleri 2017 yılında giderilebilmiş ve ancak 2018 yılında faaliyete geçebilmiştir. Bu itibarla toplam kapasite kullanım oranının hesaplanmasında Sivas kombinasyonu yalnızca 2018 yılında dâhil edilmiş, diğer yıllarda dikkate alınmamıştır. 2017 yılında temel atma töreni yapılan Van Kombinasyonu inşaatının tamamlanamaması nedeniyle faaliyette bulunamamış ve dolayısıyla kapasite kullanım hesaplamalarına dâhil edilmemiştir.

Kaynaklar: ESK, 2015a, s. 35; ESK, 2015b, s. 77; ESK, 2016a, s. 34; ESK, 2016b, s. 72; ESK, 2017a, s. 53; ESK, 2017b, s. 87; ESK, 2018a, s. 20; ESK, 2018b, s. 78; ESK, 2019a, s. 45; ESK, 2019b, s. 76, 77; ESK, 2020a, s. 42; ESK, 2020b, s. 82, 83.

ESK'nin hem büyükbaş hem de küçükbaş hayvan kesim kapasite kullanım oranları, neden ucuz maliyetli ithalat olmaksızın kâr elde edemediğini açıkça göstermektedir. Tablo 35 ve 36'dan görüleceği üzere ESK'nin kapasite kullanım oranları çok düşüktür. ESK büyükbaş hayvan kesiminde en fazla kapasite kullanım oranına 2018 yılında ulaşmış olup o da ancak yüzde 31 oranındadır. Küçükbaş hayvan kesimine göre ESK'nin kapasite kullanım oranları ise çok daha olumsuz durumdadır. En fazla 2017 yılında yüzde 3,5 oranına yükselebilen kapasite kullanım oranının 2016 ve 2019 yıllarında yüzde 1 oranına dahi ulaşamadığı görülmektedir.

Tüm bu verilerden, ESK'nin alış ve satış fiyatlarındaki dalgalanmalar bir yana en temel işletmecilik sorununun düşük kapasite kullanım oranlarının olduğu ortaya çıkmaktadır. Düşük kapasite kullanım oranları, birim üretim maliyetlerinin ve dolayısıyla satış maliyetlerinin yüksek olmasına neden olmaktadır. Ucuz ithalat gibi istisnai durumlar haricinde ise söz konusu husus işletmenin zararlı faaliyet göstermesine neden olmaktadır.

Tablo 37. ESK Finansman Dengesi (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1) Yaratılan Fonlar (2-3)	(79.219)	78.456	200.117	242.873	(470.154)	(11.454)
(2) Ayıklanmış Dönem Kâr / (Zararı) (a+b+c+d+e)	(79.219)	78.456	211.943	298.757	(470.154)	(11.454)
(a) Dönem Kâr/(Zararı) (+)	(91.141)	67.493	202.394	279.337	(491.116)	(34.665)
(b) Görevlendirme Bedeli (Tahakkuk Eden) (-)	-	-	-	-	-	-
(c) Cari Dönem Amortisman ve Tükenme Payı Gid. (+)	11.326	10.850	9.337	19.372	20.951	23.197
(d) Cari Dönem Karşılık Gid. (+)	606	113	212	48	11	14
(e) Kur Farkları (+)	-	-	-	-	-	-
(3) Kanuni Yükümlülükler	-	-	11.826	55.884	-	-
(4) Toplam Finansman İhtiyacı (f+g+h+i)	32.810	131.435	311.401	106.406	698.895	1.413.389
(f) Yatırım	19.340	37.043	32.773	10.656	27.492	61.074
(g) Stok Artışı (Azalışı)	12.345	93.444	279.410	7.305	660.016	1.313.226
(h) Sabit Kıymet Artışı (Azalışı)	1.125	949	(782)	88.445	11.477	39.089
(i) Bağlı Ortaklıklara ve İştiraklere Sermaye Artışı	-	-	-	-	-	-
(5) Borçlanma Gereği (4-1)	112.019	52.979	111.284	(136.467)	1.169.139	1.424.843
(6) Toplam Bütçe ve Fon Transferleri (i+j+k)	55.000	49.000	25.000	-	150.000	300.000
(i) Sermaye Transferleri	55.000	49.000	25.000	-	150.000	300.000
(j) Görevlendirme Bedeli	-	-	-	-	-	-
(k) Yardım	-	-	-	-	-	-

Kaynaklar: ESK, 2015a, s. 57, 58, 59, 61, 62; ESK, 2016a, s. 54, 55, 56, 58, 59; ESK, 2017a, s. 84, 85, 86, 88, 90; ESK, 2018a, s. 80, 81, 82, 84, 86; ESK, 2019a, s. 30, 73, 77, 78, 79; ESK, 2020a, s. 33, 67, 71, 72, 73, 74; Karar Denetim, 2020, s. 36.

ESK'nin yüksek maliyetli üretim yapısı gelir tablosunun yanı sıra finansman dengesine de olumsuz yansımakla birlikte özellikle stok artışları finansman ihtiyacının ve borçlanma gereğinin oluşmasında en önemli kalemlerden biri olarak dikkate çekmektedir. Zira Tablo 37'den dönem kârı elde edilen 2015 ve 2016 yıllarında dahi borçlanma gereği olduğu anlaşılmaktadır. Dönem kârı elde edilen diğer bir yıl olan 2017 yılında ise borçlanma gereği oluşmamıştır. Söz konusu farklılığın temel nedeni stok artışlarıdır. Nitekim 2017 yılında yalnızca 7 milyon TL tutarında stok artışı gerçekleşirken 2015 ve 2016 yıllarındaki söz konusu artış sırasıyla 93 milyon TL ve 279 milyon TL tutarlarında gerçekleşmiş ve böylece söz konusu yıllarda dönem kârına rağmen borçlanma gereği oluşmuştur. Stok artışı, dönem zararına uğranılan yıllar arasında borçlanma gereğinin farklılaşmasında da temel unsur olmuştur. 2014, 2018 ve 2019 yıllarında sırasıyla 12 milyon TL, 660 milyon TL ve 1.313 milyon TL stok artışlarının etkisiyle aynı yıllar sırasıyla 112 milyon TL, 1.169 milyon TL ve 1.425 milyon TL borçlanma gereği oluşmuştur. Dolayısıyla önce 660 milyon TL gibi oldukça yüksek bir stok artışının yaşandığı 2018 yılında ESK'nin borçlanma gereği 1.169 milyon TL'ye ulaşmıştır. Sonrasında ise 1,3 milyar TL'lik dönemin en yüksek stok artışının yaşandığı 2019 yılında borçlanma gereği 2018 yılını da aşarak 1,4 milyar TL seviyesine yükselmiştir. Bu verilerden dönem zararlarının yanı sıra stok maliyetlerinin ESK'nin finansman

sorunu yaşamasındaki temel unsur olduğu dikkat çekmektedir. Hatta 2018 ve 2019 yıllarındaki tutarlar dikkate alındığında, söz konusu yıllarda ESK'nin finansman sorununun birincil nedeni stok artışları olmuştur.

ESK'nin 2017 yılı dışında her yıl borçlanma gereğine maruz kaldığı ancak Kuruluşa genel bütçeden söz konusu ihtiyacın daha altında sermaye transferleri yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu durum ise borçlanma gereğinin banka kredileri ya da ticari ve diğer borçlardaki artışla karşılamasına neden olmuştur.

Tablo 38. ESK Finansman İhtiyacı, Sermaye Transferi ve Borç İlişkisi (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1) *Borçlanma Gereği	112.019	52.979	111.284	(136.467)	1.169.139	1.424.843
(2) *Sermaye Transferleri	55.000	49.000	25.000	-	150.000	300.000
(2-1) Finansman Fazlası (Açığı)	(57.019)	(3.979)	(86.284)	136.467	(1.019.139)	(1.124.843)
(3) Banka Kredileri	105.000	62.000	-	-	600.306	2.111.700
(4) Ticari Borçlar	24.087	25.532	24.432	42.768	715.719	347.640
(5) Diğer Borçlar	21.863	65.387	715.376	310.036	10.727	27.379
(3+4+5) Borç Toplamı	150.950	152.919	739.808	352.804	1.326.752	2.486.719

*Tablo 37'den alınmıştır.

Kaynaklar: ESK, 2016a, s. 57; ESK, 2018a, s. 83; Karar Denetim, 2020, s. 19, 20, 22.

Tablo 38'den görüleceği üzere özellikle 2018 yılındaki yüksek dönem zararı ve stok artışları neticesinde oluşan 1 milyar TL civarındaki finansman açığının (sermaye transferleri sonrası), başta banka kredisi ve ticari borçlardaki artışla finanse edilmesi neticesinde ESK'nin toplam borç tutarı 1,3 milyar TL'ye ulaşmıştır. Finansman dengesindeki söz konusu olumsuzluk, 2019 yılındaki özellikle 1,3 milyar TL'lik rekor stok artışıyla daha da artmış ve toplam borç tutarı yaklaşık 2,5 milyar TL seviyesine kadar çıkmıştır. ESK'nin 2019 yılındaki finansman giderlerinin 281 milyon TL'ye¹⁴⁵ ulaşması, söz konusu borçlanmanın ne derece ciddi bir maliyet de oluşturduğunu ortaya koymaktadır (Karar Denetim, 2020, s. 37). Dolayısıyla ESK'nin bu olumsuz finansman dengesi, dönem zararıyla birlikte doğrudan finansman ihtiyacı doğurması dolayısıyla stok politikasındaki sorunun da çözümünün önemini ortaya koymaktadır.

¹⁴⁵ ESK'nin 2019 yılındaki borçlanmasının stok kaynaklı olması ve bu nedenle söz konusu giderleri stok maliyeti içerisine alması nedeniyle bu giderler finansman giderleri olarak gelir tablosunda görülmemektedir. Söz konusu giderler, stok maliyetlerinin içerisinde bulunması nedeniyle 35 no.lu ESK Finansman Dengesi Tablosunda, "Toplam Finansman İhtiyacı" kalemini oluşturan unsurlar arasında yer almaktadır.

3.2.4.3. Politika Önerisi

ESK'nin mevcut durumdaki İDT statüsünün ana faaliyet konusuyla uyumlu olduğu düşünülmektedir. Zira ESK'nin temel faaliyet konusu olan kırmızı ve beyaz et üretim ve ticaretini kârlılık ilkeleri doğrultusunda sürdürebilmesinin iktisadi olarak mümkün olduğu değerlendirilmektedir.

İDT statüsü karşısında ESK'nin süt piyasasındaki rolüyle ilgili ayrıca bir değerlendirme yapmak uygun olacaktır. ESK 2016 yılından itibaren süt piyasalarında, süt arzındaki fazlalık nedeniyle çiğ süt fiyatlarının Ulusal Süt Konseyi tarafından belirlenen tavsiye fiyatın altına inmesini ve damızlık sığırların kesime gönderilmesini engellemek amacıyla müdahale alımları yapmaya başlamıştır (ESK, 2019a, s. 11). ESK söz konusu alımı, üretici birlikleri ve kooperatiflerle imzaladığı sözleşmelere dayanarak süt tozu şeklinde gerçekleştirmektedir (ESK, 2019a, s. 11). 2018/11460 sayılı Bakanlar Kurulunun 2018 Yılında Yapılacak Tarımsal Desteklemelere İlişkin Kararında¹⁴⁶, süt regülasyonunda ESK tarafından yapılacak alım ve satım arasında oluşacak farkın Hayvancılık Destekleme Bütçesinden karşılanacağı ve regülasyonun 2018 yılından başlamak üzere 2 yıl süreyle uygulanacağı kararlaştırılmıştır¹⁴⁷. Bu hükümden, ESK'ye süt piyasasına ilişkin verilen görevin İDT statüsüne aykırılık teşkil etmediği anlaşılmaktadır. Öncelikle süt piyasasındaki regülasyon fonksiyonu 2 yıl gibi geçici bir süreyle ESK'ye tanınmıştır. Diğer önemli bir husus ise ESK'nin söz konusu faaliyetinden kaynaklanacak zararın Destekleme Bütçesinden karşılanacak olmasıdır. Dolayısıyla ESK'nin süt piyasasındaki regülasyon fonksiyonu, İDT olarak ticari esaslara ve kârlılık ilkesine göre faaliyette bulunmasına engel olmayacaktır. Ayrıca ESK'nin süt faaliyeti tüm faaliyetlerinin içerisinde çok düşük bir yer tutmakta olup Şirketin temel ve ağırlıklı faaliyet alanı süt faaliyetiyle ilgili değildir.

ESK'yle ilgili temel işletmecilik sorunu, kapasite kullanım oranlarıdır. Şöyle ki mali ve finansal analiz bölümünde ESK'nin gümrük vergisi kaynaklı ucuz ithalatın olmadığı yıllarda yüksek zararlara uğradığı ve söz konusu zararların temel nedeninin satış maliyeti yüksekliğinin olduğu tespit edilmiştir. Satış maliyeti yüksekliğinin ise temel olarak düşük kapasite kullanım oranları neticesinde yüksek üretim maliyetlerinden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Zira 2014-2019 döneminde ESK büyükbaşta yüzde 18, küçükbaşta ise yalnızca yüzde 1,86 ortalama kapasite kullanım oranlarıyla faaliyet göstermiştir. Böylesine düşük kapasite kullanım oranlarıyla düşük maliyetli bir üretimin gerçekleşmesi (ucuz ithalat gibi istisnai durumlar haricinde) beklenemez.

¹⁴⁶ 26/02/2018 tarihli ve 30344 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁴⁷ Madde 4/20.

Zira özel sektörde söz konusu oranlar daha yüksektir. Örneğin Aksaray il merkezindeki toplam 3 kesimhanenin tam kapasiteyle, Kırıkkale il merkezinde yer alan kesimhanenin büyükbaşta yüzde 70, küçükbaş hayvanda yüzde 90 kapasiteyle, Kırşehir il merkezindeki toplam 3 kesimhanenin tam kapasiteyle, Niğde il merkezindeki kesimhanenin ise yüzde 25 kapasiteyle faaliyet gösterdikleri tespit edilmiştir (Ahika, 2015, s. 92, 95, 96, 98). ESK'nin bu örneklerdeki en düşük kapasite kullanım oranına sahip olan Niğde'deki kesimhaneden dahi düşük orana sahip olması söz konusu sorunun önemini ortaya koymaktadır.

Bu göstergelerden, ESK'nin satış maliyetlerini düşürmek için öncelikle kapasite kullanım oranlarını artırması gerektiği anlaşılmaktadır.

Genel kapasite kullanım oranındaki düşüklükle birlikte kombinalar arasında da söz konusu oranlarda ciddi farklılıklar bulunmaktadır. 2014-2019 döneminde yıldan yıla artış ve düşüşler olmakla birlikte kombinaların kapasite kullanım oranları birbiriyle karşılaştırıldığında; Denizli, Sakarya, Sincan ve Yozgat Kombinalarının belli bir seviyede olduğu ancak diğer kombinaların çok düşük oranlarda kaldığı görülmektedir. Dolayısıyla ESK için rasyonel bir işletmecilik politikası, kapasite kullanım oranları çok düşük oranlarda olan kombinaların kapatılıp kalan kombinalarda ise söz konusu oranların yükseltilmesi suretiyle birim maliyet düşüşünü sağlamak olacaktır.

ESK'nin diğer bir temel işletmecilik sorunu ise stok politikası olarak tespit edilmiştir. ESK bazı yıllardaki stok tutarlarındaki yüksek artışlar neticesinde ciddi finansman açıklarına maruz kalmış ve bu da Kuruluşun çok yüksek tutarlarda borçlanmasına neden olmuştur. Nitekim ESK'nin banka kredisi, ticari ve diğer borç kalemlerinden oluşan 2014 yılındaki 150 milyon TL'lik borç toplamı, özellikle 2018 ve 2019 yıllarındaki yüksek stok artışları neticesinde 2019 yılında yaklaşık 2,5 milyar TL'ye ulaşmıştır.

Tablo 39. Büyükbaş Bazında ESK Et Stok Tablosu (Ton)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
*Alış Miktarı	28.456	34.582	43.209	56.254	119.768	78.193
Satış Miktarı	22.015	24.946	38.856	55.705	84.925	38.651
Stok Miktarı	2.674	7.313	8.874	*5.934	28.056	60.777

* Satış ve stoklarla karşılaştırılabilir olması için tüm alımların gövde ve parça et türünde ağırlıkları dikkate alınmıştır. Bazı yıllarda yalnızca sayı olarak verisi bulunan ithalat miktarının ağırlık birimine çevrilmesinde, o yılki aynı türün yurtiçi alımındaki adet/ağırlık oranı kullanılmıştır. Bazı yıllarda mevcut olan besilik olarak alınıp satılmış olan hayvanlar, üretim ve stok konusu olmaması dolayısıyla dikkate alınmamıştır.

** Stok miktarlarındaki artışın, alış ve satış miktarları arasındaki farktan daha küçük olmasının nedeni, parça etten üretilen şarküteri ürünlerinin büyükbaş ve küçükbaş ayrımının bilinmemesi ve bu nedenle şarküteri ürünlerinin satışta dikkate alınmamasıdır.

*** Bu yıla ilişkin stok verisinin ESK raporlarında yer almaması dolayısıyla stok miktarı; dönem başı stok, dönem içi alış ve satış miktarlarına göre bulunan miktara, şarküteri üretimlerinin ağırlıkları da dikkate alınarak bir önceki yıldaki gerçekleşen ve olması gereken stok miktarları arasındaki oran uygulanmak suretiyle hesaplanmıştır.

Kaynaklar: ESK, 2015a, s. 41, 51, 52, 53; ESK, 2016, s. 40, 48, 49, 50; ESK, 2017a, s. 50, 66; ESK, 2018a, s. 48, 59; ESK, 2019a, s. 42, 53; ESK, 2020a, s. 40, 45, 48 ve yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

ESK'nin üretim ve ticaretinin çok büyük bir ağırlığının kırmızı et ve bunun da büyükbaş hayvan türünde olması, stok tablosunda söz konusu faaliyet türünün dikkate alınmasına neden olmuştur. Zira ESK'nin 2018 ve 2019 yıllarında sırasıyla canlı ve et bazında büyükbaş alım tutarı 4,2 milyar TL ve 2,3 milyar TL iken küçükbaş alımı 145 milyon TL ve 177 bin TL, tavuk alım tutarı ise 56 milyon TL ve 79 milyon TL'dir (ESK, 2019a, s. 42 ve ESK, 2020a, s. 40). ESK'nin süt tozu şeklinde alıp satışını gerçekleştirdiği faaliyet ise üretim faaliyeti olmamasının yanı sıra 2018 ve 2019 yıllarında sırasıyla 149 milyon TL ve 141 milyon TL olarak gerçekleşen alım tutarlarıyla büyükbaş hayvan alımları karşısında çok küçük bir yer teşkil etmektedir (ESK, 2019a, s. 47 ve ESK, 2020a, s. 52). Alım tutarları arasındaki söz konusu farklılıklar dönem sonu stok miktarlarına aynı doğrultuda yansımaktadır. Nitekim ESK'nin 2019 yılsonu stok miktarları; büyükbaş hayvan etinde 61 bin ton iken küçükbaş hayvan etinde 306 ton, tavuk etinde ise 2 bin tondur (ESK, 2020a, s. 48).

Tablo 39'da ESK'nin 2018 yılında daha önceki yılların çok üzerinde bir alış gerçekleştirdiği görülmektedir. ESK'nin satışlarını da daha önceki yılların üzerinde artırması ise söz konusu yılı yüksek bir stok artışıyla kapatmasına engel olamamıştır. Mali ve finansal analiz bölümünde tespit edildiği üzere ESK kırmızı et fiyatlarını 2018 yılında bir önceki yıla göre reel olarak yüzde 18,4 oranında düşürmüştür. Dolayısıyla 2018 yılındaki yüksek alım miktarı, bir yandan satış miktarını artırılabilmesi için ESK'nin satış fiyatlarını düşürmesine ve söz konusu yılda ucuz ithalata rağmen dönem zararına uğramasına diğer yandan yüksek satışlara rağmen daha önceki yıllara göre stok miktarının artmasına neden olmuştur. 2019 yılında ESK, 2018 yılındaki miktardan düşük de olsa diğer yıllara göre yüksek miktarda alım gerçekleştirmiş; ancak satış miktarının 2018 yılından çok daha düşük gerçekleşmesi nedeniyle stok miktarı çok daha ciddi bir seviyeye ulaşmıştır. 2018

yılında faaliyete geçen Sivas Et Kombinası özellikle 2018 ve 2019 yıllarındaki alım ve stok miktarlarının artışında rol oynayan unsurlardan biri olmuştur. Zira yeni faaliyet geçen kombinada üretimin gerçekleşmesi için en azından o bölgede gerçekleştirilen alımlar nedeniyle ESK'nin toplam alım miktarı artmıştır. Stok artışları ise mali ve finansal analiz bölümünde tespit edildiği üzere özellikle 2018 ve 2019 yıllarında ESK'nin çok ciddi finansman açıklarına maruz kalmasına ve bunun neticesinde yüksek banka kredilerine başvurmasına yol açmıştır.

Bu itibarla üretim maliyetlerinin düşürülmesi için önerilen kapasite kullanım oranlarının artırılması stok politikası için de ayrıca önem arz etmektedir. Böylelikle ESK'nin hem kârlı bir yapıda faaliyet gösterebilmek hem de finansman açıklarını ve dolayısıyla banka kredilerini kapatabilmek için kapasite kullanım oranlarını artırması, temel işletmecilik politikası olarak ön plana çıkmaktadır. Bunun için ise yeni kombina açmak bir yana ESK'nin mevcut kombinalarının sayısını düşürmesi büyük önem arz etmektedir. Toplam kapasitenin düşürülmesi, mevcut üretim miktarlarının daha yüksek kapasite kullanım oranıyla gerçekleştirilmesini ve böylece birim üretim maliyetlerini düşürmek suretiyle kârlılığı sağlayabilecektir. Kapatılan kombina bölgelerindeki alım baskısının ortadan kalkması ise gereğinden fazla olan toplam alım miktarının düşmesini sağlayarak yüksek finansman ihtiyacı doğuran stok sorununu giderilebilecektir.

Tüm bunlarla birlikte mali ve finansal analiz bölümünde sonuçları ortaya konmuş olan ESK'ye belirli kontenjanlar dâhilinde gümrük vergisi avantajıyla verilen ithalat yapma izinlerinin, rekabet açısından değerlendirilmesi de önem arz etmektedir.

Gümrük vergisiz bir şekilde et ithalatının yalnızca ESK tarafından yapılabilmesi, ESK lehine et sektöründe rekabet bozucu etki meydana getirmektedir. Nitekim buradaki rekabet bozucu etki, gümrük vergisiz ithalat değil; bu ithalatın yalnızca bir piyasa aktörüne tanınmasıdır. Bu hususu şöyle örneklendirebiliriz: Daha sonra süresi 2016 yılı sonuna kadar uzatılmış olmakla birlikte 2015 yılında ESK yüzde 0 gümrük vergisiyle 15 bin tona kadar Bosna Hersek'ten, yine 2015 yılı için AB ülkelerinden 19.100 ton karkas et ithalatı yapabilirken söz konusu et ithalatı için sektördeki diğer firmalar yüzde 100 oranında gümrük vergisi ödemek zorunda kalmıştır. Bu durum ise en azından gümrük vergisinin yüzde 0 olarak uygulandığı miktarlar için ESK'nin yurt içi piyasasına göre çok daha ucuza et ithal edebilmesine ve dolayısıyla diğer firmalara karşın bir maliyet avantajına elde etmesine neden olmuştur.

Söz konusu düzenleme vergi mevzuatı açısından ne vergi istisnası ne de vergi muafiyeti kapsamına girmektedir. Zira vergi istisnasında mükellefe dayalı bir ayırım yapılmayıp sadece vergiye konu husus vergi dışı bırakılırken ESK'ye tanınan gümrük vergisiz düzenlemede yalnızca ESK bu imkândan faydalanabilmektedir. Bununla birlikte söz konusu uygulama vergi muafiyetiyle de bir benzerlik göstermemektedir. Çünkü vergi muafiyetinde vergiden muaf tutulan mükellefler belirli özelliklerine göre bu muafiyete sahip olmaktadır (Yalnızca bir taşınmaza sahip ev hanımlarının emlak vergisinden muaf olması gibi). Ancak gümrük vergisiz et ithalat izni, belli şartlara sahip tüm firmaları kapsamaması gerekirken yalnızca ESK'yi kapsamaktadır. Ayrıca gümrük vergisiz et ithalatı düzenlemelerinde ESK'nin bu vergiden muaf olduğu şeklinde bir ibare yerine söz konusu verginin belirli miktarlar dâhilinde oranının yüzde 0 olarak uygulanacağına hükmedilmektedir. Dolayısıyla iradi olarak söz konusu husus vergi muafiyet ya da istisnası olarak da düzenlenmemiştir. Bu açıklamalar doğrultusunda bu düzenlemenin vergi muafiyet ve istisnaları örnek gösterilerek rekabet ilkesine aykırılık teşkil etmediğine ilişkin bir savunma yapmak mümkün olamayacaktır.

Rekabet, ülkemiz mevzuatı kapsamında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ile yasal bir çerçevede korunurken AB ve uluslararası kuruluşların düzenleme ve raporlarında ise KİT'lere ayrıcalık tanınamayacağı hususu özellikle vurgulanmaktadır.

AB ile müzakere edilen fasıllardan 8 no.lu fasıl olan Rekabet Politikasının “Kamu Teşebbüsleri ile Kendilerine Özel veya İnhisari Haklar Tanınmış Teşebbüsler” alt başlığında; “*AB rekabet kuralları, ilke olarak özel teşebbüslere ve kamu teşebbüslerine ayrımsız olarak uygulanmaktadır. Bunun en temel sebebi, piyasalardaki rekabetçi yapının, sadece özel sektör teşebbüslerince değil üye ülkelerin bizzat sahip olduğu teşebbüsler ya da birtakım ayrıcalıklar tanıdığı teşebbüsler yoluyla da bozulabilmesidir. Bu nedenle, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİA)'nın 106. maddesiyle, üye ülkelerin, kamu teşebbüsleri ve özel veya inhisari haklar tanınmış olan teşebbüslerle ilgili olarak, ABİA'daki rekabete ilişkin kurallara aykırılık teşkil eden hiçbir tedbiri alamayacağı ve mevcut tedbirleri de devam ettiremeyeceği düzenlenmiştir.*” hususlarına yer verilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2019). Bu hükümden anlaşılabileceği üzere üye ülkelere ait kamu teşebbüslerine diğer özel sektör teşebbüslerinden farklı olarak ayrıcalıklar tanınamayacağı açıkça belirtilmektedir.

OECD raporlarında da kamu teşebbüslerinin sektördeki diğer firmalara göre farklı muamelelere tabi olmaması gerektiğine ilişkin tespitler bulunmaktadır. Kamu teşebbüslerinin rekabetçi

faaliyetlerinde piyasa bozulmalarına neden olmaması için genel hukuk uygulamalarından ve vergi düzenlemelerinden istisna tutulmamalarına ilişkin OECD raporlarındaki ibareler dikkat çekicidir (OECD, 2015, s. 20). Bunlardan vergiyle ilgili olarak kamu teşebbüslerinin aynı koşullardaki özel rakipleri gibi eşit veya eşdeğer vergi uygulamasına tabi olmaları gerektiğine ilişkin ifade oldukça önem arz etmektedir (OECD, 2015, s. 20).

Dolayısıyla söz konusu düzenleme bir yandan AB ile yapılan müzakerelerde uyulacağı taahhüt edilen rekabet politikası hükümlerine aykırılık teşkil ederken diğer yandan OECD'nin kamu teşebbüslerine özellikle vergisel düzenlemelerle rekabet avantajı sağlanamayacağı şeklinde belirlemiş olduğu ilkelere de ters düşmektedir.

Tüm bu açıklamalar doğrultusunda gümrük vergisi avantajının yalnızca ESK'ye tanındığı ithalat izni uygulaması gibi uygulamalara başvurulmaması önem arz etmektedir. Sektördeki rekabetin bozulmaması için vergi avantajı gibi uygulamaların aynı sektördeki her firmanın yararlanmasına imkân verecek şekilde düzenlenmesi uygun olacaktır. Böylece AB'yle müzakereleri süren rekabet faslıyla ilgili bir sorun yaşanma riskinin önüne de geçilmiş olacaktır.

3.2.5. TÜRKŞEKER

3.2.5.1. Statü ve Faaliyet Yapısı

TÜRKŞEKER 1935 yılında T.C. Ziraat Bankası, Sümerbank ve Türkiye İş Bankasının eşit oranda iştirakiyle ve o tarihteki 4 adet şeker şirketinin¹⁴⁸ devralınmasıyla Anonim Şirket olarak kurulmuştur (TÜRKŞEKER, 2019a, s. 1).

TÜRKŞEKER sermayesinin tamamı devlete ait, 233 sayılı KHK hükümlerine tâbi bir İDT olarak faaliyet gösterirken 2000 yılında özelleştirme kapsamına¹⁴⁹, 2008 yılında özelleştirme programına¹⁵⁰ alınmış, hisseleri de Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilmiştir (TÜRKŞEKER, 2019b, s. 47). Özelleştirme programına alınmasıyla birlikte TÜRKŞEKER 4046 sayılı Kanuna tâbi bir kamu şirketi hâline gelmiştir.

¹⁴⁸ Söz konusu şirketler, Uşak, Alpullu, Eskişehir ve Turhal Şeker Fabrikalarını işletmekteydi.

¹⁴⁹ 20/12/2000 tarihli ve 2000/92 sayılı ÖYK Kararıyla.

¹⁵⁰ 12/08/2008 tarihli ve 2008/50 sayılı ÖYK Kararıyla.

TÜRKŞEKER'in son dönemdeki özelleştirme işlemleri 2018 yılında alınan Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) Kararı¹⁵¹ çerçevesinde yürütülmüştür (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2020, s. 72). 20/02/2018 tarihinde TÜRKŞEKER'e ait 14 fabrikanın¹⁵² özelleştirilmesi için ihale süreci başlatılmış, bunlardan 10'unun¹⁵³ devir işlemleri tamamlanmış, Kastamonu Şeker Fabrikasına talip çıkmamış; Burdur, Yozgat ve Ilgın Şeker fabrikalarının satışı ise alıcı firmaların taahhütlerini yerine getirmemeleri nedeniyle iptal edilmiştir¹⁵⁴ (TÜRKŞEKER, 2019b, s. 48, 49). Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca, TÜRKŞEKER'in özelleştirme işlemlerinin 31/12/2023 tarihine kadar tamamlanması kararlaştırılmıştır (TÜRKŞEKER, 2019b, s. 49). Ancak son olarak TÜRKŞEKER, Türkiye Varlık Fonuna devredilmiş ve 12/11/2021 tarihli ve 4803 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla¹⁵⁵ Tarım ve Orman Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.

Ana Statüsünde¹⁵⁶ TÜRKŞEKER'in amacı, *“Ana Statüyle belirtilen faaliyetlerini ‘karlılık ve verimlilik’ ilkesi çerçevesinde, iç ve dış pazar isteklerini karşılayabilecek nicelik ve nitelikte, ticari, ekonomik ve sosyal gereklere uygun biçimde yürütmek ve şirketin bağlı bulunduğu sanayinin gelişmesi için çalışmalarda bulunmaktadır.”* şeklinde belirlenmiştir. Söz konusu amacı gerçekleştirmek için Şirketin Ana Statüsüyle¹⁵⁷ belirlenen temel faaliyetleri şu şekilde özetlenebilir:

- Her nevi şeker üretmek ve satmak,
- Gereken bölgelerde şeker pancarı ile şeker üretilebilecek diğer bitkileri ve tohumlarını ve bu ürünlerin münavebesinin gerektirdiği diğer ürünleri, yapılacak sözleşmeler dâhilinde üretirmek veya gerektiğinde üretmek,
- İşletmenin her safhasında hâsıl olacak yan ürünlerin ve artıklarının kıymetlendirilmesi için gerekli faaliyetlerde bulunmak,
- Şeker ve şeker pancarı münavebesine giren her nevi ürünleri değerlendirmek, bu amaçlarla gıda maddelerini imal ve üretmek,
- Şeker fabrikalarının kuruluşu, işletilmesi, tevsii, modernleştirilmesi, bakımı, onarımı için gerekli makine imalat sanayi ile diğer ferî sanayiye kurmak, bu maksatla kurulmuş olan tesis makinelerin artık kapasitelerini değerlendirmek,

¹⁵¹ 17/01/2018 tarihli ve 2018/07 sayılı Karar.

¹⁵² Afyon, Alpullu, Bor, Burdur, Çorum, Elbistan, Erzincan, Erzurum, Ilgın, Kastamonu, Kırşehir, Muş, Turhal ve Yozgat Şeker Fabrikaları.

¹⁵³ Afyon, Alpullu, Bor, Çorum, Elbistan, Erzincan, Erzurum, Kırşehir, Muş, Turhal Şeker Fabrikaları.

¹⁵⁴ 25/12/2018 tarihli ve 505 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla.

¹⁵⁵ 13/11/2021 tarihli ve 31658 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁵⁶ 17/12/2007 tarihli ve 6959 sayılı Ticaret Sicili Gazetesinde yayımlanmıştır.

¹⁵⁷ Madde 3.

- Şeker pancarı ve şeker üretilebilecek diğer bitkiler ile bunların tohumlarının tarımı, hayvancılık ile şeker ve şekerli maddeler teknolojisi ve faaliyet alanları ile ilgili diğer konularda araştırma, eğitim, geliştirme çalışmaları yapmak veya yaptırmak.

TÜRKŞEKER ve diğer özel şeker firmaları şeker üretimlerini tahsis doğrultusunda gerçekleştirebilmektedir. Zira şeker pancarı üretimi, şeker fabrikalarınınca 04/04/2001 tarihli ve 4634 sayılı Şeker Kanunu¹⁵⁸ ve ilgili yönetmelikler uyarınca kendilerine tahsis edilen kotalar çerçevesinde her yıl üreticilerle yapılan şeker pancarı üretim sözleşmesiyle yapılmaktadır.

TÜRKŞEKER'in temel faaliyeti şeker üretimi olmakla birlikte Ana Statüsünde sıralanan faaliyetlerden anlaşılacağı üzere şeker üretimiyle ilgili yan ürünler de faaliyet alanına girmektedir. Melas, etil alkol ve biyoetanol TÜRKŞEKER'in üretimini gerçekleştirmiş olduğu yan ürünler olarak belirtilebilir (TÜRKŞEKER, 2019a, s. 50). Ayrıca şeker fabrikalarında kullanılmak üzere makine, tesis ve yedek parça imalatı hususunda TÜRKŞEKER 5 adet makine fabrikası ile 1 adet elektromekanik aygıtlar fabrikasıyla faaliyet göstermektedir (TÜRKŞEKER, 2019a, s. 131). Şeker ve makine fabrikalarının yanı sıra TÜRKŞEKER, pancar üretiminde kullanılmak üzere temin etmiş olduğu genetik monogerm ham tohumları işlediği, teknik kontrol ve ilaçlamalarını yaptığı Tohum İşleme Fabrikasına da sahiptir. Netice olarak TÜRKŞEKER mevcut durumda 15 şeker, 2 alkol, 5 makina, 1 elektromekanik aygıtlar ve 1 tohum işleme fabrikasıyla üretimlerine devam etmektedir. Bunlarla birlikte TÜRKŞEKER sahip olduğu Araştırma Enstitüsüyle de AR-GE hizmeti vermektedir.

Son özelleştirmeler neticesinde faaliyet gösterdiği 25 şeker fabrikası sayısının 15'e düşmesi sonrasında TÜRKŞEKER'in pancar şekerinde kapasiteye göre payı yüzde 65'ten yüzde 37'ye, fiili üretimdeki payı ise 2019/20 pazarlama yılında yüzde 35'e düşmüştür (TÜRKŞEKER, 2020a, s. 32, 48). Buna rağmen büyük üretim yapısıyla TÜRKŞEKER her yılki gibi İSO 500 listesinde yer almaya devam etmektedir. Üretimden satışlar dikkate alındığında 2017 yılında İSO 500 listesinde 25'inci sırada yer alan TÜRKŞEKER 2018 yılında 38'inci, 2019 yılında ise 59'uncu sırada yer almıştır (İSO, 2020).

¹⁵⁸ 19/04/2001 tarihli ve 24378 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

TÜRKŞEKER dışında pancar şekeri üretiminde özel sektör olarak 15 ayrı şirkete ait 18 fabrika¹⁵⁹ faaliyette bulunmaktadır. Pancar şekerinin yanı sıra 5 ayrı şirket¹⁶⁰ de nişasta bazlı şeker üretmektedir. Nişasta bazlı şeker üreten şirketlerin toplam üretim kapasitesi pancar şekeri üreten şirketlerin kapasitesinin yaklaşık üçte biri olmasına rağmen söz konusu şirketlere verilen üretim izni kotası, toplam A kotası¹⁶¹ şekerin yüzde 5'iyle¹⁶² sınırlandırılmıştır (TÜRKŞEKER, 2019b, s. 20, 25). Bunların yanı sıra kota hakkı bulunmayıp yalnızca ihracat amaçlı nişasta bazlı şeker üretim yapan toplam 350 bin ton kapasiteli 5 farklı şirket¹⁶³ de faaliyette bulunmaktadır (TÜRKŞEKER, 2019b, s. 21).

TÜRKŞEKER'in temel faaliyet konusu olan şekerin dünya piyasasındaki konumu ise aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

Dünya şeker borsa fiyatlarını, ticarete hâkim pozisyonda olan kamış şekeri fiyatı belirlemektedir. Bunun nedeni ise şeker kamışının şeker pancarına kıyasla daha düşük maliyetle üretilmesi ve işleme maliyetlerinin düşüklüğü gibi nedenlerle kamıştan elde edilen şekerin maliyetinin daha düşük olmasıdır (TÜRKŞEKER, 2019b, s. 3). Bu itibarla sadece tropik ve alt tropik bölgelerde yetiştirilebilen kamış şekerinin üreticisi olan Brezilya, Hindistan, Meksika, Pakistan, Tayland ve Avustralya gibi ülkeler ile hem pancar hem de kamıştan şeker üreten ABD, Japonya ve Çin gibi ülkelerin şeker piyasasında maliyet avantajı bulunmaktadır (TÜRKŞEKER, 2019b, s. 3). Maliyet avantajına paralel olarak 2018/19 pazarlama döneminde dünyanın en büyük 4 şeker ihracatçısı ülke; Brezilya, Tayland, Hindistan ve Avustralya olarak sıralanmıştır (TÜRKŞEKER, 2019b, s. 3). ABD ve Çin kısmen maliyet avantajına sahip olmakla birlikte ülke içi tüketimin çok fazla olması sebebiyle büyük şeker ithalatçısı konumundadırlar (TÜRKŞEKER, 2019b, s. 1). Genel olarak dünyada şeker stokunda ise bir sıkıntı bulunmamaktadır. 2014-2019 döneminde dünya

¹⁵⁹ Adapazarı, Kütahya, Amasya, Kayseri, Turhal, Boğazlıyan, Konya, Çumra, Aksaray, Kırşehir, Afyon, Alpullu, Bor, Elbistan, Erzurum, Erzincan, Çorum, Muş Şeker Fabrikaları.

¹⁶⁰ Cargill, Amylum Nişasta, PNS Pendik, Tat Nişasta, Sunar Mısır Şirketleri.

¹⁶¹ 4634 sayılı Şeker Kanunu uyarınca 3 farklı kota bulunmaktadır. A kotası, yurtiçi talebe göre üretilen ve pazarlama yılı içinde iç pazara verilebilen şeker miktarıdır. B kotası, A kotasının belli bir oranına tekabül eden ve güvenlik payı için bulundurulmak üzere üretilen şeker miktarıdır. C şeker olarak ifade edilen kategori ise A ve B kotaları dışında üretilen ve yurt içinde pazarlanamayan şeker ile işlenmek üzere ihraç kaydıyla temin edilen ham ve beyaz şekerdir.

¹⁶² 4634 sayılı Şeker Kanunun 3'üncü maddesinde daha önce yüzde 10 olarak belirlemiş olan oran 2018 yılındaki kanuni düzenlemeyle yüzde 5 olarak değiştirilmiştir. Aynı madde uyarınca Cumhurbaşkanı söz konusu oranı yüzde 50 artırmaya ya da azaltmaya yetkilidir.

¹⁶³ Ak Nişasta, GSF Gıda, Ay Nişasta, Beşan Nişasta, Omnia Nişasta Şirketleri.

genelinde her faaliyet yılı 84 milyon ile 94 milyon ton arasında şeker stoku ile kapanmıştır (TÜRKŞEKER, 2019b, s. 3 ve TÜRKŞEKER, 2020a, s. 4).

3.2.5.2. Mali ve Finansal Analiz

Tablo 40. TÜRKŞEKER 2014-2019 Dönemi Gelir Tablosu Özeti (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brüt Satışlar	3.098.351	3.526.880	3.635.682	3.875.776	3.791.245	3.227.799
Satış İndirimleri (-)	40	218	50	36	3.283	74.512
Net Satışlar	3.098.311	3.526.662	3.635.632	3.875.740	3.787.962	3.153.287
Satışların Maliyeti (-)	2.914.316	3.299.603	3.320.733	3.681.121	3.508.701	3.221.941
Brüt Satış Kârı / (Zararı)	183.995	227.059	314.899	194.619	279.261	(68.654)
Faaliyet Giderleri (-)	187.787	204.568	223.777	259.596	266.012	238.035
Faaliyet Kârı / (Zararı)	(3.793)	22.491	91.122	(64.977)	13.249	(306.689)
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Kârlar (+)	15.172	18.511	29.746	21.722	35.835	61.563
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlar (-)	7.903	4.486	4.710	4.408	5.511	6.112
Finansman Giderleri (-)	70.121	28.667	15.527	159.670	390.268	620.303
Olağan Kâr / (Zarar)	(66.645)	7.849	100.632	(207.333)	(346.696)	(871.541)
Olağandışı Gelir ve Kârlar (+)	10.210	24.116	17.020	52.653	37.699	43.982
Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	140.591	132.244	194.146	103.456	1.045.078	140.950
Dönem Kârı / (Zararı)	(197.026)	(100.279)	(76.495)	(258.136)	(1.354.075)	(968.559)
Dönem Kârı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları (-)	-	-	-	-	-	-
Dönem Net Kârı / (Zararı)	(197.026)	(100.279)	(76.495)	(258.136)	(1.354.075)	(968.559)

Kaynaklar: TÜRKŞEKER, 2015, s. 212; TÜRKŞEKER, 2016, s. 211; TÜRKŞEKER, 2017, s. 215; TÜRKŞEKER, 2018, s. 208; TÜRKŞEKER, 2019a, s. 205; TÜRKŞEKER, 2020b, s. 203.

Tablo 40'dan görüleceği üzere TÜRKŞEKER 2014-2019 döneminin tamamında dönem zararına uğramıştır. Söz konusu zarar 2018 ve 2019 yıllarında sırasıyla 1,4 milyar TL ve 969 milyon TL gibi çok ciddi seviyelere ulaşmıştır. Diğer yıllara göre 2018 ve 2019 yıllarındaki finansman giderlerindeki yüksek artışın yanı sıra 2019 yılındaki satışlara göre satış maliyetlerinde gerçekleşen yükseliş, söz konusu yıllardaki zararın genel nedenleri olarak gösterilebilir. Bununla birlikte 2018 yılındaki zarardaki rekor artışın temel nedeni, 1 milyar TL'lik olağandışı gider ve zarar tutarıdır. Hesaba ilişkin alt kalemler incelendiğinde bu yüksek tutarın, diğer yıllarda olmayan ya da çok daha düşük tutarlarda olan 707 milyon TL değerindeki “ÖYK Kararıyla Bedelsiz Devredilen Varlıklar” ile 193 milyon TL tutarında “Daimi İşçi Kıdem Tazminatı” ve 53 milyon TL tutarında “Muvakkat İşçi Kıdem Tazminatı” kalemlerinden kaynaklandığı anlaşılmıştır (TÜRKŞEKER, 2019a, s. 198). Bu kalemlerin nedeni ise 2018 yılında

gerçekleştirilen bedelsiz devirlerin maliyeti ile özelleştirilen fabrikalarda istihdam edilen işçilerin iş akitlerinin feshedilmesiyle ödenen tazminatlardır.

“Olağandışı gider ve zarar” kaleminin dâhil olmadığı “Olağan kâr (zarar)” sonuçlarına bakıldığında ise TÜRKŞEKER’in 2015 ve 2016 yıllarında olağan kâr elde ettiği, 2014, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında ise olağan zarara uğradığı görülmektedir. Olağan kâr elde edilen ve zarara uğranılan yıllar incelendiğinde “finansman giderleri” kalemi dikkat çekmektedir. Olağan kâr elde edilen 2015 ve 2016 yıllarında finansman giderleri diğer yıllara göre oldukça düşük gerçekleşmiştir. TÜRKŞEKER, finansman giderinin 2015 ve 2016 yıllarına göre biraz yüksek olduğu 2014 yılında 67 milyon TL, daha yüksek olduğu 2017 yılında 207 milyon TL ve çok daha yüksek olduğu 2018 ve 2019 yıllarında ise sırasıyla 347 milyon TL ve 872 milyon TL olağan zarara uğramıştır. Dolayısıyla finansman giderlerindeki artışla aynı doğrultuda olağan zarar da artmıştır. Olağan kâr elde edilen 2015 ve 2016 yıllarında aynı zamanda faaliyet kârı da elde edilmiştir. Olağan zarara uğranılan 2014, 2017 ve 2019 yıllarında faaliyet zararına da uğranılmıştır. Ancak olağan zarara uğranılan diğer yıl olan 2018 yılında faaliyet kârı elde edilmiştir. 2018 yılında faaliyet kârı elde ediliyorken olağan zarara uğranılmasının temel nedeni bahsedildiği üzere söz konusu yıldaki finansman giderlerinin çok yüksek oluşudur. Zira 2018 yılında 390 milyon TL’ye ulaşan finansman giderleri, 2014, 2015, 2016 ve 2017 yıllarındaki finansman giderleri toplamından dahi fazladır. 2019 yılı ise bir yandan 620 milyon TL ile dönemin en yüksek finansman giderinin gerçekleşmesi diğer yandan ise diğer yılların aksine brüt satışların dahi zararlar sonuçlanmasıyla 872 milyon TL ile dönemin en yüksek olağan zarara uğranıldığı yıl olmuştur. 2019 yılında olağandışı gider ve zararların 2018 yılındaki kadar yüksek olmaması sebebiyle dönem zararı 2018 yılına göre daha düşük gerçekleşmiş ve dönem zararı dikkate alındığında 2018 yılından sonra en olumsuz ikinci yıl olmuştur.

Tüm bu tespitler TÜRKŞEKER’in; 2014, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında finansman gideri (2018 ve 2019 yıllarınca çok ciddi boyutta), 2014, 2017 ve 2019 yıllarında satış maliyeti ve fiyatı dengesizliği ve 2014-2019 dönemindeki yılların tamamında olağandışı gider sorunu yaşadığını ortaya koymaktadır.

Tablo 41. Çalışmayan Kısım Giderleri İle Personel Tazminat ve İkramiyeleri (Milyon TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1) Çalışmayan Kısım Giderleri Toplamı	62	68	64	13	15	27
(2) İşçi Kıdem Tazminatları ile Memur ve Sözleşmeli Personel Emekli İkramiyesi Toplamı	61	60	87	76	271	98
(1)+(2)	123	128	151	89	286	125
Dönem Kâr (Zararı)	(197)	(100)	(76)	(258)	(1.354)	(969)

Kaynaklar: TÜRKŞEKER, 2015, s. 205; TÜRKŞEKER, 2016, s. 204; TÜRKŞEKER, 2017, s. 208; TÜRKŞEKER, 2018, s. 203; TÜRKŞEKER, 2019a, s. 198; TÜRKŞEKER, 2020b, s. 196.

2014-2019 dönemine ilişkin “olağandışı gider ve zararlar” incelendiğinde, söz konusu kalem içerisinde çalışmayan kısım giderleri ile personele ödenen tazminatlar ve ikramiyelerin her yıl yüksek gerçekleştiği anlaşılmıştır. Tablo 41’den görüleceği üzere her yıl söz konusu ödemelerin toplamı ciddi bir tutarda olup dönem zararının temel nedenlerinden birini oluşturmuştur. 2018 yılında buna ilave olarak daha önce belirtildiği üzere 707 milyon TL değerindeki “ÖYK Kararıyla Bedelsiz Devredilen Varlıklar” hesabı nedeniyle olağandışı gider ve zararlar çok daha fazla tutara ulaşmış ve böylece dönem zararı da çok yüksek gerçekleşmiştir. Çalışmayan kısım giderlerinin temel nedeni, kapasiteleri çok düşük olduğu için kampanya döneminde çalıştırılmayan fabrikaların giderleridir. 2017, 2018 ve 2019 yıllarında “çalışmayan kısım giderleri” hesabının diğer yıllara göre düşmesinin nedeni, söz konusu yıllarda yalnızca 1 fabrikanın¹⁶⁴ diğer yıllarda ise 4 fabrikanın¹⁶⁵ çalıştırılmamış¹⁶⁶ olmasıdır (TÜRKŞEKER, 2017, s. 29, 208; TÜRKŞEKER, 2018, s. 203; TÜRKŞEKER, 2019a, s. 198). Zaten yüksek olan personel kıdem tazminat ve ikramiyelerinin 2018 yılında çok yüksek tutara ulaşmasının nedeni ise 2018 yılında özelleştirilen fabrikalardaki personelden kaynaklanmaktadır.

Her yıl için geçerli olan “olağandışı giderler ve zararlar” kaynaklı sorunun yanı sıra diğer bir önemli sorun ise 2014, 2017 ve 2019 yıllarında uğranılan faaliyet zararı sorunudur. Söz konusu sorunun kaynağının tespiti için TÜRKŞEKER’in uygulamış olduğu alış ve satış fiyatları ile birim maliyetle bağlantısı dolayısıyla üretime ilişkin olarak fabrikalarındaki toplam kapasite kullanım oranları incelenmiştir.

¹⁶⁴ Çarşamba Şeker Fabrikası.

¹⁶⁵ Çarşamba, Ağrı, Alpullu ve Susurluk Şeker Fabrikaları.

¹⁶⁶ Çalıştırılmayan fabrika alanlarındaki şeker pancarları TÜRKŞEKER’in diğer fabrikalarına nakledilerek oralarda işlenmiştir.

Tablo 42. TÜRKŞEKER Fiyat Politikası, Kapasite Kullanımı ve Faaliyet Kârlılığı

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pancar Alış Fiyatı (TL/Kg)	0,16	0,19	0,19	0,21	0,23	0,30
Pancar Alış Fiyat Artışı (%)	9,38	20,63	0,00	10,53	11,43	30,43
*ÜFE Artışı (%)	9,84	5,92	4,07	13,26	21,36	26,44
Şeker Satış Fiyatı (TL/Kg)	2,20	2,51	2,67	2,70	3,00	3,13
Şeker Satış Fiyatı Artışı (%)	12,63	14,40	6,18	1,15	11,06	4,33
**TÜFE Artışı (%)	8,25	8,19	7,86	9,37	12,71	18,22
***Şeker Üretim Kapasitesi (Ton)	2.036.000	2.036.000	2.036.000	2.036.000	1.176.000	1.176.000
Fiili Şeker Üretimi (Ton)	1.079.800	1.023.300	1.404.000	1.525.050	685.700	894.670
Kapasite Kullanım Oranı (%)	53	50	69	75	58	76
Faaliyet Kârı (Zararı) (Bin TL)	(3.793)	22.491	91.122	(64.977)	13.249	(306.689)

*Pancar alım fiyatının Eylül ayında açıklanması sebebiyle ÜFE artışı olarak Eylül ayları itibarıyla on iki aylık ortalamalara göre ÜFE değişimi dikkate alınmıştır.

**Satışların yıl içerisinde yayılması sebebiyle satış fiyatlarıyla mukayese için o yıla ilişkin on iki aylık ortalamalara göre TÜFE değişimi dikkate alınmıştır.

***2018 yılı öncesi 25 şeker fabrikası mevcut iken 2018 yılında 10 fabrikanın satışı nedeniyle 2018 ve 2019 yıllarında toplam kapasite düşmüştür.

Kaynaklar: TÜRKŞEKER, 2014, s. 128, 135, 136; TÜRKŞEKER, 2015, s. 143, 149, 212; TÜRKŞEKER, 2016, s. 140, 146, 211; TÜRKŞEKER, 2017, s. 143, 149, 215; TÜRKŞEKER, 2018, s. 127, 133, 208; TÜRKŞEKER, 2019a, s. 49, 120, 122, 126, 205; TÜRKŞEKER, 2019b, s. 32,35; TÜRKŞEKER, 2020a, s. 30, 32; TÜRKŞEKER, 2020b, s. 35, 117, 122, 203; TÜİK, 2020b; TÜİK, 2020c ve yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

Tablo 42’den TÜRKŞEKER’in pancar alış fiyatları ile ÜFE artışları, şeker satış fiyatları ile TÜFE artışları ve aynı zamanda alış ve satış fiyat artışları karşılıklı karşılaştırıldığında, faaliyet kârlılığı ile fiyatlar arasında doğrudan tek başına anlamlı bir ilişki olmadığı anlaşılmaktadır. Zira TÜRKŞEKER’in alış fiyatlarının ÜFE’den, satış fiyatlarının TÜFE’den ya da alış ve satış fiyat artışlarının birbirinden fazla ya da az olmasına göre kârlılıkta tutarlı bir değişim olmamıştır.

Alış ve satış fiyatlarıyla faaliyet kârlılığı arasında doğrudan bir ilişkinin olmaması, alış fiyatı dışında satış maliyetlerinin de dikkate alınmasını gerektirmiştir. Alış fiyatı hariç tutulduğunda satış maliyetlerinin en önemli unsuru ise üretim maliyetleridir. Üretim maliyetleri ise özellikle kapasite kullanım oranlarıyla doğrudan ilişkilidir. Zira kapasite kullanım oranlarıyla doğru orantılı bir şekilde birim üretim maliyetleri artmakta ya da azalmaktadır. Bu itibarla alış ve satış fiyatlarıyla birlikte kapasite kullanım oranları da dikkate alınarak her yılın faaliyet kârı ya da zararının nedenleri tespit edilmeye çalışılmıştır.

Tablo 42’den görüleceği üzere TÜRKŞEKER’in kapasite kullanım oranları oldukça düşüktür. Yüzde 50 ile yüzde 76 arasında değişen kapasite kullanım oranlarına sahip olan TÜRKŞEKER’in üretim dönemi fabrikalara göre değişmekle birlikte genel olarak Eylül-Ocak dönemini kapsamaktadır. Dolayısıyla belli bir yıldaki üretim, büyük bir ölçekte ertesi yıldaki satışın konusunu oluşturmaktadır. Bu itibarla belli bir yılın kapasite kullanım oranı aslında ertesi yılın satış maliyetini etkilemektedir. Bu nedenle değerlendirmelere konu herhangi bir yılın satış

maliyetinin unsuru olan üretim maliyeti için bir önceki yılın kapasite kullanım oranı dikkate alınmıştır.

Düşük kapasite kullanım oranının birim maliyet ve dolayısıyla faaliyet zararına etkisi ilk olarak 2014 yılında görülmektedir. Zira söz konusu yılda TÜRKŞEKER'in hem pancar alış fiyatı ÜFE'nin altında hem de şeker satış fiyatı TÜFE'nin ve pancar alış fiyatının üzerinde artmış; buna rağmen TÜRKŞEKER faaliyet zararına uğramıştır. Çünkü söz konusu yılın birim satış maliyetlerinin en önemli unsurunu, yüzde 64 oranındaki düşük kapasite kullanım oranıyla¹⁶⁷ üretim yapılan 2013 yılının birim üretim maliyetleri oluşturmuştur.

2015 yılında pancar alış fiyatındaki artışın ÜFE artışının üzerinde olmasına rağmen satış fiyatı artışının yüzde 14 ile TÜFE artışının üzerinde gerçekleşmesiyle faaliyet kârı elde edilmiştir. 2015 yılında satış fiyatının TÜFE'nin üzerinde artmasının yanı sıra bir önceki yıl olan 2014 yılında da TÜFE'nin üzerinde artan satış fiyatı dolayısıyla 2015 yılında satış fiyatı ciddi bir seviyeye yükselmiştir. Dolayısıyla yüksek baz fiyatın üzerine 2015 yılında da TÜFE'nin üzerinde gerçekleşen satış fiyatı artışı hem alım fiyatlarındaki artışa hem de düşük kapasite kullanım oranlarına rağmen faaliyet kârı elde edilmesini sağlamıştır.

2016 yılında birim üretim maliyetlerinin bir önceki yılda gerçekleşen yüzde 50 kapasite kullanım oranından dolayı yüksek olması ve dolayısıyla faaliyet zararının oluşması beklenebilir. Ancak söz konusu yılda yüzde 4'lük ÜFE artışı karşısında pancar alış fiyatlarında hiçbir artış olmamasının sağladığı maliyet avantajıyla düşük kapasite kullanım oranlarına rağmen faaliyet kârı elde edilmiştir.

Yüzde 69 oranıyla en yüksek ikinci kapasite kullanım oranının etkisinin olduğu 2017 yılında faaliyet zararına uğranılmasının temel nedeni ise satış fiyatlarındaki düşüştür. 2017 yılında TÜFE'deki yüzde 9 artışa rağmen satış fiyatı yalnızca yüzde 1 oranında artmıştır. Yüzde 1 oranındaki nominal artış, aynı yıldaki TÜFE artışı dikkate alındığında yüzde 8 oranında reel düşüş olarak hesaplanmaktadır. Dolayısıyla 2017 yılında diğer yıllara göre kapasite kullanım oranının nispeten iyi olmasına rağmen satış fiyatlarının reel olarak ciddi bir biçimde düşmesi faaliyet zararına neden olmuştur.

¹⁶⁷ TÜRKŞEKER'in 2013 yılındaki 1.294.600 ton şeker üretimine göre hesaplanmıştır (TÜRKŞEKER, 2019b, s.34).

Yüzde 75 oranıyla diğer yıllara göre en yüksek kapasite kullanım oranının etkisinin olduğu 2018 yılında faaliyet kârının elde edilmiş olması, kapasite kullanım oranı ile birim maliyet arasındaki ters yönlü ilişkiyi yansıtmaktadır. Bununla birlikte pancar alış fiyat artışının ÜFE'deki artışın oldukça altında gerçekleşmesi de 2018 yılındaki faaliyet kârlılığında etkili olmuştur. Dolayısıyla 2018 yılında hem alış fiyatı hem de kapasite kullanım oranları diğer yıllara göre birim üretim ve satış maliyetlerini olumlu yönde etkileyerek faaliyet kârlılığındaki temel unsurlar olmuştur.

Yüzde 58 oranıyla düşük kapasite kullanım oranının etkisinin olduğu 2019 yılında ise oldukça yüksek bir faaliyet zararına uğranılmıştır. Bu gösterge de kapasite kullanım oranı ile birim maliyet arasındaki ters yönlü ilişkiyi teyit etmektedir. Bununla birlikte 2019 yılında faaliyet zararının çok yüksek gerçekleşmesinde, alış fiyatlarının ÜFE'nin üzerinde artması ve özellikle satış fiyatlarının TÜFE'nin çok altında artması önemli birer unsur olmuştur.

TÜRKŞEKER'in kapasite kullanım oranlarındaki düşüklüğün satış maliyetlerine olan olumsuz etkisi Tablo 43'de yansıtılmaktadır.

Tablo 43. Satışların Maliyeti ve Brüt Kâr Marjı

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1) Net Satışlar	3.098.311	3.526.662	3.635.632	3.875.740	3.787.962	3.153.287
(2) Satışların Maliyeti	2.914.316	3.299.603	3.320.733	3.681.121	3.508.701	3.221.941
(2)/(1) (%)	94,06	93,56	91,34	94,98	92,63	102,18
Brüt Kâr Marjı (%)	5,94	6,44	8,66	5,02	7,37	(2,18)

Kaynak: Tablo 40 verileri yardımıyla yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

Tablodan görüleceği üzere TÜRKŞEKER'in satış maliyetleri çok yüksektir. Net satışların içerisinde maliyetlerin payının en düşük olduğu 2016 yılında dahi söz konusu oran yüzde 91,34'tür. Başka bir ifadeyle brüt kâr marjının en yüksek olduğu oran ancak yüzde 8,66'dır. Brüt kâr marjı sektörden sektöre değişmekle birlikte genel olarak söz konusu oranın imalat sektöründe yüzde 20-25 oranında olması beklenmektedir (Çelik, 2019). TÜRKŞEKER'in yüzde 8,66 oranındaki en yüksek brüt kâr marjı dahi bir imalat şirketi olması dolayısıyla ne kadar düşük bir orana sahip olduğunu göstermektedir. Bunun sonucu olarak da TÜRKŞEKER 2014-2019 döneminin tamamında dönem zararına uğramıştır. Brüt kâr marjının en yüksek olduğu 2016 yılında TÜRKŞEKER faaliyet kârı elde etse de söz konu kâr, dönem kârı elde etmesine yeterli olmamıştır. 2019 yılında ise satışların maliyeti net satışlardan yüksek gerçekleşmek suretiyle brüt kâr marjı negatif hesaplanmıştır. Bu gösterge dahi TÜRKŞEKER'in faaliyet yapısında gelmiş olduğu ciddi olumsuzluğu tek başına özetlemektedir. Zira bir işletmenin satış hasılatının satış maliyetini dahi karşılayamaması, sürdürülebilir bir faaliyet yapısının olmadığına işaretir.

Tüm bu veri ve açıklamalar, TÜRKŞEKER'in ancak satış maliyetlerini düşürmek suretiyle kârlılığa geçebileceğini ortaya koymaktadır. Zira satış maliyetinin satışlar içerisindeki oranı düştükçe dolayısıyla brüt kâr marjı arttıkça TÜRKŞEKER'in dönem kârı elde edemese dahi faaliyet kârı elde ettiği ya da daha düşük zarara uğradığı anlaşılmaktadır. Söz konusu oranın yüzde 94'ün altında olduğu 2015, 2016 ve 2018 yıllarında Şirket faaliyet kârı elde ederken diğer yıllar ise faaliyet zararına uğramıştır. Satış maliyetinin düşüklüğü için ise yukarıda yapılan değerlendirmeler ışığında temel olarak TÜRKŞEKER'in kapasite kullanım oranını artırması gerekmektedir. Bazı yıllarda düşük satış fiyatı bazı yıllarda ise yüksek alım fiyat politikası faaliyet zararına neden olsa da her yıl için değişmeyen olumsuz gösterge, düşük kapasite kullanım oranları olmuştur. Zira 2014-2019 döneminde TÜRKŞEKER'in en düşük kapasite kullanım oranı yüzde 50 iken TÜRKŞEKER dışındaki pancar şekeri üreten diğer şeker şirketlerinin en düşük toplam kapasite kullanım oranı yüzde 85'tir¹⁶⁸(TÜRKŞEKER, 2019b, s. 34). TÜRKŞEKER'in aynı dönemde yüzde 76 olan en yüksek kapasite kullanım oranı, diğer şirketlerin yüzde 85 oranındaki en düşük kapasite kullanım oranından dahi düşüktür. Bu karşılaştırma TÜRKŞEKER'in sektör içinde ne kadar düşük bir kapasite kullanım oranına sahip olduğunu göstermektedir. Sektördeki diğer firmalarla aynı satış fiyatı rekabeti içerisinde bulunan TÜRKŞEKER'in birim üretim ve dolayısıyla satış maliyetlerini artıran bu derece düşük kapasite kullanım oranlarıyla kârlı bir şekilde faaliyet göstermesi oldukça düşük bir olasılıktır. Nitekim 2014-2019 döneminin tamamında TÜRKŞEKER dönem zararına uğramıştır. Bununla birlikte TÜRKŞEKER'in dönem zararı yalnızca 2014-2019 dönemi için geçerli değildir. Şirketin son dönem kârı elde etmiş olduğu yıl 2008 yılı olup Şirket 2009 yılından itibaren sürekli dönem zararıyla faaliyetlerini sürdürmüştür (TÜRKŞEKER, 2014, s. 47). Bu olumsuz mali tablo TÜRKŞEKER'in ne derece yanlış bir işletmecilik politikasıyla idare edildiğinin bir göstergesi niteliğindedir. Zira TÜRKŞEKER'in alım ve satış fiyat politikalarındaki kararların rasyonelliği yıldan yıla değişmiş ancak düşük kapasite kullanım oranından kaynaklı üretim maliyetinin yüksekliği her yıl sabit bir sorun olarak devam etmiştir.

TÜRKŞEKER'in olumsuz mali tablosu finansman dengesine de yansımıştır.

¹⁶⁸ TÜRKŞEKER dışında gerçekleştirilen 952.700 ton pancar şekeri üretiminin, TÜRKŞEKER dışındaki 1.115.000 ton üretim kapasitesi içindeki payıdır. Diğer yıllardaki oranlarda aynı şekilde hesaplanmıştır.

Tablo 44. TÜRKŞEKER Finansman Dengesi (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(1) Yaratılan Fonlar (2-3)	(153.178)	(59.626)	(34.572)	(211.749)	(1.313.358)	(935.752)
(2) Ayıklanmış Dönem Kâr / (Zararı) (a+b+c+d+e)	(153.178)	(59.626)	(34.572)	(211.749)	(1.313.358)	(935.752)
(a) Dönem Kâr/(Zararı) (+)	(197.026)	(100.279)	(76.495)	(258.136)	(1.354.075)	(968.559)
(b) Görevlendirme Bedeli (Tahakkuk Eden) (-)	-	-	-	-	-	-
(c) Cari Dönem Amortisman ve Tükenme Payı Gid. (+)	40.074	39.199	40.774	45.586	39.152	32.542
(d) Cari Dönem Karşılık Gid. (+)	3.774	1.454	1.149	801	1.565	265
(e) Kur Farkları (+)	-	-	-	-	-	-
(3) Kanuni Yükümlülükler	-	-	-	-	-	-
(4) Toplam Finansman İhtiyacı (f+g+h+i)	(109.361)	(228.303)	598.484	1.000.270	(980.116)	739.420
(f) Yatırım	29.455	32.284	40.397	92.868	46.506	58.383
(g) Stok Artışı (Azalışı)	(139.427)	(261.509)	555.436	870.910	(785.446)	682.772
(h) Sabit Kıymet Artışı (Azalışı)	611	922	2.651	36.492	(241.176)	(1.735)
(i) Bağlı Ortaklıklara ve İştiraklere Sermaye Artışı	-	-	-	-	-	-
(5) Borçlanma Gereği (4-1)	43.817	(168.677)	633.056	1.212.019	333.242	1.675.552
(6) Toplam Bütçe ve Fon Transferleri (i+j+k)	48	249.925	441	-	132.159	-
(i) Sermaye Transferleri	-	249.844	-	-	132.159	-
(j) Görevlendirme Bedeli	48	81	441	-	-	-
(k) Yardım	-	-	-	-	-	-

Kaynaklar: TÜRKŞEKER, 2015, s. 170, 208, 209, 211, 212; TÜRKŞEKER, 2016, s. 169, 207, 208, 210, 211; TÜRKŞEKER, 2017, s. 171, 211, 212, 214, 215; TÜRKŞEKER, 2018, s. 167, 204, 205, 207, 208; TÜRKŞEKER, 2019a, s. 164, 201, 202, 204, 205; TÜRKŞEKER, 2020b, s. 148, 158, 187, 200, 203.

Tablo 44'ten görüleceği üzere, 2015 yılı dışında TÜRKŞEKER için her yıl borçlanma gereği oluşmuş ve söz konusu tutar 2019 yılında 1,7 milyar TL gibi çok ciddi bir seviyeye ulaşmıştır. Borçlanma gereğinin oluşmasında özellikle 2018 ve 2019 yıllarındaki gibi yüksek dönem zararlarının büyük etkisi olmakla birlikte borçlanma gereğinin diğer önemli belirleyicisi stok artışları olmuştur. Hatta bazı yıllarda dönem zararlarına göre stok artışları borçlanma gereğini çok daha fazla etkilemiştir. Örneğin 2016 yılında 76 milyon TL'lik dönem zararına karşın 633 milyon TL borçlanma gereği oluşmasının temel nedeni söz konusu yıldaki 555 milyon TL'lik stok artışıdır. Yine 2017 yılındaki 258 milyon TL'lik dönem zararının karşısında 1,2 milyar TL'lik borçlanma gereğinin oluşmasında 871 milyon TL'lik stok artışı en büyük belirleyici kalem olmuştur. 2019 yılında ise hem 968 milyon TL'lik dönem zararı hem de 683 milyon TL'lik stok

artışları 1,7 milyar TL’lik borçlanma gereğinin oluşmasında birlikte ciddi rol oynamışlardır. 2014, 2015 ve 2018 yıllarında gerçekleşen stok azalışları ise söz konusu yıllardaki dönem zararlarından çok daha düşük borçlanma gereğinin oluşmasına katkı sağlamıştır. Hatta 2015 yılında borçlanma gereği negatif değer vererek TÜRKŞEKER finansman fazlası vermiştir. Tüm bunlar dönem zararının yanı sıra stok artışlarının TÜRKŞEKER’in finansman ihtiyacının temel belirleyicisi olduğunu ortaya koymaktadır. Bu itibarla faaliyet kârlılığının yanı sıra sağlıklı bir stok politikasının yürütülmesi TÜRKŞEKER’in finansal dengesi için büyük önem arz etmektedir. Zira TÜRKŞEKER, borçlanma gereğinin sermaye transferleriyle karşılanmayan kısmını banka kredileri ya da diğer mali ya da ticari borçlarla karşılamaktadır. Bu durum ise oluşan borç stoku nedeniyle finansal yapıyı bozarken finansman giderleri yoluyla da ayrıca kârlılığı olumsuz etkilemektedir.

Tablo 45. TÜRKŞEKER Borç Yapısı (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Banka Kredileri	896.725	101.570	0	2.765.180	2.769.900	2.697.600
Diğer Mali Borçlar	188.000	0	80.000	0	150.000	427.598
Ticari Borçlar	839.379	1.024.578	1.608.758	1.834.817	1.117.695	1.732.177
Diğer Borçlar	4.093	4.940	4.157	5.063	18.493	16.251
Borç Toplamı	1.928.197	1.131.088	1.692.915	4.605.060	4.056.088	4.873.626
Finansman Giderleri	70.121	28.667	15.527	159.670	390.268	620.303

Kaynaklar: TÜRKŞEKER, 2015, s. 210, 211, 212; TÜRKŞEKER, 2016, s. 209, 210, 211; TÜRKŞEKER, 2017, s. 213, 214, 215; TÜRKŞEKER, 2018, s. 206, 207, 208; TÜRKŞEKER, 2019a, s. 203, 204, 205; TÜRKŞEKER, 2020b, s. 201, 202, 203.

Tablo 45’ten TÜRKŞEKER’in borç toplamının son yıllarda çok ciddi tutarlara ulaştığı görülmektedir. Zira 2017 yılı öncesinde 2 milyar TL’nin altında olan borç toplamı, 2017 yılından itibaren 4 milyar TL’nin üzerine çıkmış ve o seviyelerde kalmıştır. Borç toplamıyla aynı doğrultuda 2017 yılından itibaren borçların içerisindeki banka kredilerinin payı da artmıştır. Bundaki olumsuzluk ise finansman giderlerindeki artışla kendisini göstermiştir. Önce 2017 yılında 160 milyon TL’ye ulaşan finansman giderleri 2018 yılında 390 milyon TL’ye, 2019 yılında ise 620 milyon TL seviyesine kadar çıkmıştır. 620 milyon TL’lik finansman gideri öyle yüksek bir tutardır ki TÜRKŞEKER’in 2014-2017 dönemini kapsayan 4 yılda uğramış olduğu dönem zararlarının toplamından dahi büyüktür. Dolayısıyla Tablo 45 TÜRKŞEKER’in finansman açığının nasıl yüksek bir borç yüküne ve maliyete neden olduğunu özetlemektedir.

Tüm bu verilerden, TÜRKŞEKER’in yüksek üretim maliyetiyle birlikte yüksek stok maliyeti sorununun da bulunduğu anlaşılmaktadır. TÜRKŞEKER’in 2009 yılından itibaren her yıl dönem zararına uğramasının temel nedeni üretim maliyetleri olup dönem zararları nedeniyle ihtiyaç

duyulan banka kredilerinin yanı sıra stoklar nedeniyle ihtiyaç duyulan banka kredilerinden kaynaklı finansman giderleri de dönem zararlarının artmasına neden olmaktadır. Finansman ihtiyacının oluşmasında ortak unsur ise dönem zararlarıyla birlikte bazı yıllardaki istisnalarla birlikte stok maliyetleridir. Dolayısıyla TÜRKŞEKER'in hem kârlı bir şekilde işletilmesi hem de finansman yapısının iyileştirilmesi, birim üretim maliyetlerinin ve stok maliyetlerinin düşürülmesiyle mümkün olabilecektir.

3.2.5.3. Politika Önerisi

TÜRKŞEKER için en önemli sorunlardan biri, özelleştirme konusundaki belirsizlik olmuştur. Şöyle ki 2000 yılında özelleştirme kapsamına, 2008 yılında özelleştirme programına alınan TÜRKŞEKER'in belirli sürelerle uzatılan özelleştirme işleminin son olarak 2023 yılının sonuna kadar tamamlanması kararlaştırılmıştır. Özelleştirmenin tamamlanamamasında ise bazen ihalelere yeterli seviyede talebin gelmemesi bazen ise ihalelerin sonradan yargı ya da ÖYK kararlarıyla iptalleri önemli rol oynamıştır. Örneğin 2009 yılındaki ihalede portföy C için alınan 606 milyon ABD \$ değerindeki teklif Danıştay tarafından verilen yürütmenin durdurulması kararları sonrasında nihai olarak 2011 yılında iptal edilmiş, bu defa 2011 yılında yapılan ihalede portföy C için 656 milyon ABD \$ ve portföy B için 266 milyon ABD \$ değerinde alınan teklifler olmasına rağmen 2012 yılında ÖYK kararıyla ihaleler iptal edilmiştir (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2012, s. 46). Özelleştirme sürecinin uzamasının yanı sıra özelleştirme yöntemindeki karar değişiklikleri de diğer sorunlu alan olmuştur. Nitekim 2008 yılında 2008/50 sayılı ÖYK Kararıyla 25 fabrikanın tamamının 6 portföye ayrılıp portföy şeklinde satış öngörülmüşken 2018 yılında ise portföye bağlı kalmaksızın 25 fabrikadan 14'ü satışa çıkarılmıştır. Söz konusu 14 fabrikanın ölçek ve kârlılık gibi açılardan birbirinden oldukça farklı fabrikalar olması sebebiyle nasıl bir yöntem izlendiği ise anlaşılamamıştır. Dolayısıyla TÜRKŞEKER, hangi fabrikaların öncelikle satışının öngörüldüğünü dahi bilmeden belirsiz bir ortamda faaliyetlerini sürdürmüştür. Böyle bir belirsizlik ortamı ise özellikle fabrikaların teknolojik eskimeden kaynaklı yenileme yatırımlarının yeterli ölçüde yapılamamasına ve ciddi verimsizliklere neden olabilmektedir. Son olarak TÜRKŞEKER Türkiye Varlık Fonu portföyüne alınmıştır. Bu durum ise TÜRKŞEKER için nasıl bir politika amaçlandığına ilişkin ciddi bir kararsızlığın olduğunu ortaya koymaktadır.

TÜRKŞEKER'in Türkiye Varlık Fonuna alınması ve bir KİT olarak Tarım ve Orman Bakanlığıyla ilgilendirilmesi, faaliyetlerini sürdürecektir olması anlamına gelir ki bu durum hâlihazırda zarar eden mali yapısının kârlı bir yapıya kavuşturulması ihtiyacını elzem hâle getirmektedir. Kaldı ki TÜRKŞEKER'in özelleştirilmesi iradesinin halen geçerli olduğu

düşünülse dahi TÜRKŞEKER için mutlak olarak yapılması gereken husus yine zarar eden faaliyet yapısını kârlı bir yapıya dönüştürmek olacaktır. Zira böyle bir yapı, her iki seçenek için de olumlu bir etki gösterecektir. Özelleştirme tercihinde bulunulması hâlinde kârlı fabrikaların satışının daha cazip olması sebebiyle daha yüksek özelleştirme geliri elde edilebilecektir. İDT olarak faaliyetlerine devam etme tercihinde ise TÜRKŞEKER'in İDT'ler için gerekli olan kârlılık ilkesini yerine getirmek suretiyle kendi finansman kaynağını oluşturan bir kuruluş hâline gelmesine olanak tanımış olacaktır.

Dolayısıyla TÜRKŞEKER'in faaliyetlerini kârlı şekilde yürütebileceği bir yapının kurgulanması, işletmecilik politikasına ilişkin temel bir öneri olarak sunulmaktadır. Buna ilişkin olarak TÜRKŞEKER'in mali durumuna ilişkin tespit ve analizler yardımıyla nasıl bir faaliyet yapısıyla kârlı bir işletmeye dönüşebileceği ortaya konmaya çalışılmıştır.

Mali ve finansal analiz bölümünde TÜRKŞEKER'in temel işletmecilik sorununun yüksek üretim maliyetleri olduğu ve bunun da temel olarak düşük kapasite kullanım oranlarından kaynaklandığı tespit edilmişti. Düşük kapasite kullanım oranları dolayısıyla birim üretim maliyetlerinin yüksekliği, satış maliyetlerinde yüksekliğe yol açarak TÜRKŞEKER'in dönem zararlarına uğramasına neden olmaktadır. Bu itibarla TÜRKŞEKER için en önemli husus, kapasite kullanım oranlarını artırmaktır. Böylece birim üretim maliyetlerindeki düşüşle birlikte satış maliyetlerinin düşüşü sağlanarak kârlılık elde edilebilecektir.

TÜRKŞEKER 2018 yılındaki 10 fabrikasının satışı sonrası 15 şeker fabrikasıyla faaliyetlerini sürdürmektedir. Dolayısıyla TÜRKŞEKER için 15 fabrika bazında yapılacak bir analizle kârlı bir model ortaya konmaya çalışılmıştır. 15 fabrikanın kapasite kullanım oranları ile satış maliyetinin şeker satış fiyatıyla karşılaştırılması, verimsiz fabrikaların tespitine olanak tanıyacaktır. TÜRKŞEKER'in ancak 2011/12 ve 2012/13 dönemine ilişkin fabrika bazında satış maliyetlerine ulaşılabilmiş olması dolayısıyla söz konusu yıllardaki veriler bazı alınarak bir analiz yapılmıştır. Analizde temel olarak şeker satış fiyatının üzerinde satış maliyetine sahip fabrikalar verimsiz fabrikalar olarak değerlendirilmiştir.

Tablo 46. TÜRKŞEKER Kapasite Kullanım Oranları ve Birim Şeker Satış Maliyeti

Fabrika	Nominal Şeker Üretim Kapasitesi (Ton)	2012/13 Kampanya Dönemi	
		Kapasite Kullanım Oranı (%)	Kg Başına Şeker Satış Maliyeti (TL)
Ağrı	50.000	22	5,32
Ankara	70.000	92	2,09
Burdur	110.000	61	2,01
Çarşamba	43.000	0	0
Elazığ	29.000	20	6,08
Erciş	36.000	54	3,57
Ereğli	209.000	56	1,60
Eskişehir	147.000	85	1,84
Ilgın	162.000	82	1,55
Kars	26.000	14	7,82
Kastamonu	67.000	32	2,53
Malatya	60.000	36	2,96
Susurluk	84.000	0	0
Uşak	37.000	61	2,43
Yozgat	61.000	84	1,83

*Kırmızı renk verimsiz fabrikayı, yeşil renk ise verimli fabrikayı temsil etmektedir.

Kaynak: Arslantürk, 2015a, s. 72

2013 yılında, yeni alım ve üretim döneminin başlamış olduğu Eylül ayına kadarki dönem için TÜRKŞEKER'in şeker satış fiyatı 2,12 TL'dir (TÜRKŞEKER, 2014, s. 129). Dolayısıyla 2,12 TL satış fiyatına sahip şekerin temel maliyetinin kaynağı, 2013 yılında başlayan 2013/14 kampanya dönemi değil, bir önceki kampanya dönemi olan 2012/13 kampanya dönemidir. Bu itibarla 2,12 TL satış fiyatı ile her fabrikanın 2012/13 kampanya dönemi satış maliyetini karşılaştırmak uygun olacaktır. Bu karşılaştırmadan Tablo 46'ya göre; Ankara, Burdur, Ereğli, Eskişehir, Ilgın ve Yozgat Şeker Fabrikaları olmak üzere toplam 6 fabrikada satış maliyetinin satış fiyatının altında ve dolayısıyla bunların verimli fabrikalar olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu fabrikaların tamamında kapasite kullanım oranlarının yüzde 50'den fazla olduğu dikkat çekmektedir. Bu gösterge, kapasite kullanım oranlarının satış maliyetine etkisini ortaya koymaktadır. Kapasite kullanım oranı yüzde 50'nin üzerinde olup satış maliyeti satış fiyatının üzerinde olan tek fabrika Erciş Şeker Fabrikasıdır. Söz konusu fabrikanın üretim bölgesinde şeker verimliliğinin düşük olması maliyeti yükselten etken olarak değerlendirilebilir. Nitekim verimli olarak tespit edilen 6 fabrikanın randımana göre şeker verimi hektar başına 7,7 ile 8,7 ton arasında değişirken Erciş'te söz konusu oran yalnızca 5,1 tondur. (TÜRKŞEKER, 2014, s. 18). Uşak Şeker Fabrikasında şeker satış maliyeti satış fiyatının üzerinde olmasına rağmen söz konusu maliyet fazlalığının çok yüksek olmaması sebebiyle kapasite kullanım oranının artırılmasıyla maliyetin fiyatın altına düşebileceği tespit edilmiştir. Zira Erciş'in aksine Uşak'ta randımana göre şeker verimi hektar başına 7,7 ton gibi yüksek bir değerdir (TÜRKŞEKER, 2014, s. 18). Bu itibarla satış maliyetleri satış fiyatının altında olan 6 fabrikanın yanı sıra Uşak Şeker Fabrikasıyla birlikte toplam 7 fabrika, üretimin devam etmesi uygun olan fabrikalar olarak kabul edilmiştir.

Tablo 47’de üretime devam etmesi öngörülen 7 fabrikanın kapasite kullanım oranlarındaki değişimin birim maliyete etkisi ortaya konmuştur. Tabloda 2011/12 kampanya dönemi ile 2012/13 kampanya dönemindeki kapasite kullanım oranları ile satış maliyetlerinin karşılaştırılması suretiyle kapasite kullanım oranlarında her yüzde 1’lik artış karşısında birim satış maliyetindeki düşüş hesaplanmıştır.

Tablo 47. Yeni Modeldeki Fabrikaların Kapasite Kullanım Oranlarına Göre Birim Maliyet Değişimi

Fabrika	2011/12 Dönemi Kg Başına Şeker Satış Maliyeti (TL)	2011/12 Dönemi Kapasite Kullanım Oranı (%)	*2012/13 Dönemi Kg Başına Şeker Satış Maliyeti (TL)	2012/13 Dönemi Kapasite Kullanım Oranı (%)	İki Dönem Arasında Toplam Kapasite Kullanım Oranı Farkı (%)	Kapasite Artışından Kaynaklı Birim Maliyet Kazancı (TL/Kg)	Her Yüzde 1’lik Kapasite Artışının Birim Maliyet Kazancı (TL/Kg)
Ankara	2,00	83	1,97	92	9	0,04	0,004
Burdur	1,79	71	1,90	61	10	0,11	0,011
Ereğli	1,45	62	1,51	56	6	0,06	0,011
Eskişehir	1,76	77	1,74	85	7	0,02	0,003
Ilgın	1,51	78	1,47	82	4	0,04	0,010
Uşak	2,05	76	2,29	61	15	0,24	0,016
Yozgat	1,77	81	1,72	84	3	0,05	0,015

* ÜFE’yle 2011 yılına indirgenmiş fiyatlardır.

Kaynak: Arslantürk, 2015a, s. 72, 73.

Tablo 48’de mevcut durumdaki 15 fabrikadaki üretimin satış maliyeti ile söz konusu üretimin yeni modelde çalıştırılması önerilen 7 fabrikada yapılması durumunda gerçekleşecek satış maliyeti hesaplanmak suretiyle karşılaştırılmıştır.

Tablo 48. Mevcut Durum ile Önerilen Modeldeki Fabrikaların Kapasite Dağılımı ve Toplam Şeker Satış Maliyeti Karşılaştırması

Fabrika	2013 Yılı Şeker Üretim Miktarı (Ton)	Yeni Modelde Şeker Üretim Miktarı (Ton)	Yeni Modelde Kapasite Kullanım Artışı (Oranlar Arası Fark) (%)	*Kapasite Kullanım Artışı Kaynaklı Maliyet Kazancı (TL/Kg)	Yeni Modelde Şeker Satış Maliyeti (Bin TL)	2013 Yılı Şeker Satış Maliyeti (Bin TL)
Ağrı	10.775	-	-	-	-	57.344
Ankara	64.220	64.220	0	0	134.059	134.059
Burdur	66.906	90.200	21	0,23	160.466	134.796
Çarşamba	0	-	-	-	-	0
Elazığ	5.815	-	-	-	-	35.370
Erciş	19.415	-	-	-	-	69.354
Ereğli	117.630	169.827	25,3	0,28	224.541	188.584
Eskişehir	124.420	124.420	0	0	229.317	229.317
İlgın	132.500	132.500	0	0	205.971	205.971
Kars	3.642	-	-	-	-	28.462
Kastamonu	21.664	-	-	-	-	54.743
Malatya	21.850	-	-	-	-	64.676
Susurluk	0	-	-	-	-	0
Uşak	22.670	30.340	21	0,34	63.532	55.036
Yozgat	51.040	51.040	0	0	93.194	93.194
TOPLAM	662.547	662.547	27,6		1.111.080	1.350.906

*Tabloda bir önceki sütunda yer alan kapasite kullanım artışının, Tablo 45'teki "Her Yüzde 1'lik Kapasite Artışının Birim Maliyet Kazancı" sütununda yer alan maliyet kazançlarıyla çarpılması suretiyle bulunmuştur.

**Kırmızı renk, verimsiz ve dolayısıyla kapatılması önerilen fabrikayı; yeşil renk ise verimli ve dolayısıyla yeni modelde çalıştırılması önerilen fabrikayı temsil etmektedir.

Kaynak: Arslantürk, 2015a, s. 74 ve yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

Tabloda öncelikle mevcut durumdaki 15 fabrikadaki toplam üretim 7 fabrikaya dağıtılmıştır. Toplam üretimin 7 fabrikaya dağıtımında, fabrikalardaki kapasitedeki kullanım oranlarının birbirine yakın oranlarda gerçekleşmesine dikkat edilmiştir. 7 fabrikanın geneli için Ilgın Şeker Fabrikasındaki gibi yüzde 82 kapasite kullanım oranına ulaşacak şekilde üretim yapmalarını sağlayacak miktarlar belirlenmiştir. Ankara, Eskişehir, Yozgat ve Ilgın Şeker Fabrikalarının gerçekleşen kapasite kullanım oranları sırasıyla yüzde 92, 85, 84 ve 82 olduğu için söz konusu fabrikalar için bir üretim ve dolayısıyla kapasite kullanım oranı artışı hesaplanmamıştır. Bu fabrikaların aynı kapasite kullanım oranlarıyla devam etmesi öngörüldüğü için bunlar için bir birim maliyet kazancı da hesaplanmamıştır. Diğer 3 fabrika olan Burdur, Ereğli ve Uşak Şeker Fabrikalarının; üretimleri kapasite kullanım oranlarının yüzde 82 oranına yükselecek şekilde artırılmak suretiyle birim maliyet kazançları hesaplanmıştır. Bu şekilde hesaplanan birim maliyet kazançları 2013 yılındaki gerçekleşen birim maliyetlerden düşülmek suretiyle yeni modele göre toplam satış maliyeti hesaplanmıştır. Sonuç olarak 2013 yılında 15 fabrikadaki toplam üretimin 7 fabrikada gerçekleşmesi hâlinde toplam satış maliyetinde, yaklaşık 240 milyon TL (1.350.906.000 - 1.111.080.000) düşüş hesaplanmıştır. Söz konusu maliyet kazancının bir nedeni,

kapatılması önerilen 8 fabrikanın düşük kapasite kullanım oranları ve yüksek birim satış maliyetlerine sahip olmaları dolayısıyla verimsiz fabrikalardan kurtulmuş olmaktadır. Maliyet kazancının diğer nedeni ise kapatılacak 8 fabrikadaki üretimin, faaliyetlerine devam edecek 7 fabrikadan Burdur, Ereğli ve Uşak fabrikalarına dağıtılması suretiyle söz konusu fabrikalardaki kapasite kullanım oranlarının daha da artması neticesinde birim maliyet düşüşüyle daha verimli hâle gelmeleridir.

Ancak söz konusu maliyet kazancı 2013 yılı değerlerine göre hesaplanmıştır. Zira daha sonraki yıllar için fabrika bazında birim satış maliyet verileri bulunmadığı için doğrudan bir hesaplama yapmak mümkün olamamıştır. Bu itibarla 15 fabrikayla üretim yapılmış olan 2019 yılı için söz konusu maliyet kazancını ÜFE artış oranlarıyla artırmak suretiyle hesaplamak mümkündür. 2013 yılındaki 240 milyon TL, her yıl ÜFE¹⁶⁹ artış oranlarıyla artması durumunda 2019 yılında 492 milyon TL olarak hesaplanmaktadır. Dolayısıyla 2019 yılında 15 fabrikadaki aynı üretim miktarının söz konusu 7 fabrikada yapılması durumunda, toplam satış maliyetinin yaklaşık olarak 492 milyon TL daha düşük gerçekleşmesi öngörülmektedir. Böyle bir durumda 2019 yılında gerçekleşen 307 milyon TL'lik faaliyet zararı yerine 185 milyon TL faaliyet kârı elde edilebileceği hesaplanmıştır. Bu sonuç ise sadece verimsiz fabrikaların kapatılıp oralaradaki üretimin diğer fabrikalara devredilmesi suretiyle nasıl bir maliyet kazancı elde edilerek TÜRKŞEKER'in kârlı bir faaliyet yapısına kavuşabileceğini ortaya koymaktadır.

Bununla birlikte yeni modelde öngörülen, 7 fabrikanın 3'ünde kapasite kullanım oranlarını artıracak şekilde üretim artışı, aynı bölgedeki şeker pancarı üretiminin artmasıyla sağlanabilecektir. Böylece nakliye gibi ilave maliyetler yüklenilmesi söz konusu olmayacaktır. Söz konusu fabrika bölgelerinin pancar verimi yüksek yöreler olması sebebiyle pancar üretiminin artmasında da bir sorun olması muhtemel görünmemektedir. Ayrıca söz konusu fabrikaların kuruluş kapasitelerinin mevcut üretimlerinin çok daha üzerinde olması, fabrikalarca şeker üretim artışının karşılanmasında da bir sorunla karşılaşılmayacağını göstermektedir. Kaldı ki yeni üretim modelinde 3 fabrikanın kapasite kullanım oranı, çok yüksek oranlar yerine yüzde 82 oranı gibi makul bir seviyeye yükseltilmiştir.

TÜRKŞEKER'in 7 fabrikayla üretiminin birim maliyetleri düşürmesi, kârlılığın yanı sıra stok sorununun giderilmesini de sağlayabilecektir. Zira mali ve finansal analiz bölümünde TÜRKŞEKER'in yüksek stok tutarlarına ve maliyetlerine katlanmak zorunda kaldığı tespit edilmişti. TÜRKŞEKER yeni üretim modelinde elde edeceği maliyet avantajını, satış fiyatlarında rekabete girerek daha fazla satış gerçekleştirecek şekilde, birkaç yıl için kârlılık yerine stoklarını

¹⁶⁹ Hesaplama, TÜİK tarafından yayımlanan on iki aylık ortalamalara göre değişim oranları dikkate alınmıştır.

azaltma amacıyla da kullanabilir. Böylece stok azalışı TÜRKŞEKER'e yüksek bir finansman kaynağı oluşturacaktır. Stokların makul seviyeye düşmesinin ardından ise satış fiyatları yeniden kârlılığı sağlayacak şekilde belirlenebilir. Dolayısıyla birim maliyet düşüşü, TÜRKŞEKER'in kârlılığı sağlamasının yanı sıra stok sorununun da çözümünü sağlayabilecektir. Neticede her iki unsur da TÜRKŞEKER'e ciddi bir finansman olanağı sağlayacaktır.

Ayrıca TÜRKŞEKER'in kârlı bir yapıya kavuşması ve stok sorununu gidermesi neticesinde kavuşacağı finansman imkânı, fabrika yenileme ve modernizasyon gibi yatırımlara daha fazla kaynak ayırabilmesini sağlayacaktır. Zira söz konusu yatırımlar fabrikalardaki üretimin daha verimli gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Bunun yanı sıra önerilen modelde 15 fabrika yerine 7 fabrikayla faaliyette bulunulması, toplamda daha düşük yatırım tutarına ihtiyaç duyulmasını sağlayarak yatırımların finansmanını kolaylaştıracaktır.

Önerilen üretim modelinde, üretim yapılmayacak olan 8 fabrikanın üretim kotaları diğer 7 fabrikaya aktarılacaktır. Bu itibarla söz konusu fabrikaların şeker fabrikası olarak satışı mümkün olmayacaktır. Söz konusu fabrikalar taşınmaz ve içindeki taşınırlar olarak satışa çıkarılabilir. Böylece bir yandan satış geliri elde edilirken diğer yandan söz konusu fabrikaların TÜRKŞEKER bünyesinde kalmasından kaynaklı maliyetlerden kurtulmuş olunacaktır. Zira üretime devam etmeyen şeker fabrikalarının fabrika olarak korunması, personel ile muhafaza ve bakım giderleri gibi Şirkete maliyet olarak yansımaktadır. Mali ve finansal analiz bölümünde açıklandığı üzere söz konusu maliyetler “çalışmayan kısım ve giderleri” olarak “olağandışı gider ve zararlar” içerisinde bir maliyet kalemi oluşturmaktadır.

Tüm bunlarla birlikte kapatılması önerilen 8 fabrikadaki pancar üretimi yapan çiftçilerin gelir kaybını önlemek için çiftçilere şeker pancarından alternatif ürünlere geçiş konusunda destekleme ödemesi yapılabilir. Söz konusu desteklemenin yaklaşık maliyeti ise 14/07/2009 tarihli ve 2009/15201 sayılı Fındık Üreticilerine Alan Bazlı Gelir Desteği ve Alternatif Ürüne Geçen Üreticilere Telfi Edici Ödeme Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı¹⁷⁰ yardımıyla hesaplanabilir. Söz konusu Kararın 3'üncü maddesi uyarınca, özellikleri belirlenen arazilerdeki fındık bahçesine sahip gerçek ve tüzel kişi üreticilere alternatif ürüne geçmeleri karşılığında dekar başına; 2009 yılı için 300 TL, 2010 ve 2011 yılları için 150'şer TL olmak üzere 3 yılda toplam 600 TL ödenmesi kararlaştırılmıştır. Dolayısıyla 3 yıllık süreçte dekar başına 600 TL ödenmesi söz konusudur. Şeker pancarındaki maliyet analizimizi 2019 yılına yansıtmış olmamız nedeniyle aynı yıl için söz konusu 600 TL'lik telfi edici ödeme, ÜFE artış oranıyla¹⁷¹ 1.398 TL olarak

¹⁷⁰ 15/07/2009 tarihli ve 27289 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁷¹ Hesaplama, TÜİK tarafından yayımlanan on iki aylık ortalamalara göre değişim oranları dikkate alınmıştır.

hesaplanmıştır. Dekar başına 1.398 TL ödemenin toplamda ne kadarlık bir ödemeye neden olacağı, kapatılacak olan fabrikaların üretim bölgelerindeki pancar ekim alanlarının toplamı üzerinden hesaplanabilecektir.

Tablo 49. Kapatılacak Fabrikaların Pancar Ekim Alanları ve Çiftçi Sayıları

Fabrika	Ekim Alanı (Hektar)	Pancar Üreten Çiftçi Sayısı
Ağrı	2.925	1.214
Çarşamba	58	37
Elazığ	2.642	1.228
Erciş	3.929	1.247
Kars	1.020	409
Kastamonu	4.060	2.068
Malatya	5.202	960
Susurluk	6.385	1.648
TOPLAM	26.221	8.811

Kaynak: TÜRKŞEKER, 2019a, s. 24.

Tablo 49’da yeni üretim modelinde kapatılması önerilen fabrikaların üretim bölgesinde toplam 8.811 üreticinin 26.221 dekar arazide pancar ekimi yaptığı görülmektedir. Dekar başına yapılacak ödemeden yola çıkılarak 2019 yılı için toplam 36.665.373 TL ($=1.398 \times 26.221$) telafi edici ödeme yapılması söz konusu olabilecektir. Sonuç olarak TÜRKŞEKER’in söz konusu fabrikaları kapatmasıyla 2019 yılındaki maliyet kazancı 492 milyon TL iken çiftçilerin mağdur olmamasına yönelik alternatif ürüne geçmeleri için yapılabilecek olan telafi edici ödeme tutarı ise sadece 37 milyon TL’dir. Kaldı ki TÜRKŞEKER’in maliyet kazancı her yıl devam ederken 37 milyon TL’lik ödemeye yalnızca bir defa katlanılacaktır. Dolayısıyla söz konusu üretim modeli önerisiyle çiftçi mağduriyeti oluşmayacak şekilde TÜRKŞEKER bir İDT olarak verimli ve kârlı bir yapıya kavuşabilecektir. Çiftçi mağduriyetinin oluşmaması için yapılacak ödemenin hem bir defaya mahsus olması hem de TÜRKŞEKER maliyet kazancının çok altında kalması nedeniyle söz konusu üretim modelinin merkezi yönetim bütçesine toplam etkisi ise pozitif olacaktır.

Tüm bu öneri ve açıklamaların yanı sıra TÜRKŞEKER’in Türkiye Varlık Fonuna devrinin ÇAYKUR bölümünde yapılan değerlendirmelerde olduğu gibi gerek varlık fonlarının temel esaslarına gerekse ülkemizdeki KİT sistemine uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme, ÇAYKUR’un Fon’a devrinin uygun olmadığı sonucuna ulaştıran aynı gerekçelere dayanmaktadır. Dolayısıyla 3.2.3.3. başlığı altında ÇAYKUR’a yönelik politika önerileri içerisinde yer alan söz konusu hukuki değerlendirmeler TÜRKŞEKER için de geçerlidir.

3.3. TARIMSAL KİT'LERE İLİŞKİN ORTAK ÖNERİLER

3.3.1. SWOT Analizi ve KİT'lere İlişkin Ortak Sorunların Değerlendirilmesi

Tarımsal KİT'lere yönelik ortak öneriler getirmek için SWOT analizi dikkate alınabilir. Zira SWOT analizi ile KİT'lerin güçlü ve zayıf yönleri ile bunlara yönelik fırsatlar ve tehditler ortaya konmak suretiyle daha iyi bir sistem önermek mümkün olabilecektir. Güçlü ve zayıf yönler ile fırsatlar ve tehditlerin belirlenmesinde; çalışmanın birinci bölümünde açıklanan "Cari KİT Mevzuatı" ile bu bölümde ele alınan KİT bazındaki faaliyet yapıları ve veri analizleri neticesinde tespit edilen hususlar esas alınmıştır. Bu alt bölümde ortak öneriler getirmenin amaçlanmış olması dolayısıyla güçlü ve zayıf yönler ile fırsatlar ve tehditlere ilişkin tespitlerin de KİT sistemine özgü ortak hususlardan oluşmasına dikkat edilmiştir.

Güçlü Yönler:

- **Güçlü Bir Denetim Yapısının Varlığı:** KİT'ler bir yandan Sayıştay Başkanlığı aracılığıyla TBMM diğer yandan ise ilgili oldukları bakanlıklar tarafından denetlenmektedir. Ayrıca görevlendirme bedeline ilişkin hesaplamalar, Hazine Kontrolörler Kurulu tarafından denetlenmektedir. Tüm bu denetimler KİT faaliyetlerinin mevzuat kapsamında yürütülmesini güçlendirmektedir.
- **Merkezi Planlamaya Olanak Tanıyan Bir Mali Sistemin Kurgulanmış Olması:** OVP, Yıllık Program ve Genel Yatırım Finansman Kararnameleri aracılığıyla KİT'lere ait bütçe büyüklüklerinin ve bunlara yapılacak sermaye transferlerinin genel kamu politikalarıyla uyumu sağlanmaktadır. Böylece yüksek sermaye transferine neden olacak verimsiz faaliyetler yerine KİT'leri ülke önceliklerine uygun faaliyetlere yönlendirme imkânı bulunmaktadır.

Zayıf Yönler:

- **Zarar Eden İşletme Yapısı:** TÜRKŞEKER, ÇAYKUR ve TİGEM genel olarak dönem zararıyla faaliyet göstermektedir. Gümrük vergisiz ithalatın olmadığı yıllarda ESK de faaliyetlerinden zarar etmektedir. Görevlendirme bedeli kaynaklı mahrum kalınan kâr payı dikkate alınmadığında TMO da dönem zararına uğramaktadır. Söz konusu zararların temel nedenleri ise; TÜRKŞEKER ve ESK'de özellikle düşük kapasite kullanım oranları nedeniyle yüksek üretim ve satış maliyeti, ÇAYKUR'da yüksek alım fiyatı ve düşük satış fiyatı, TİGEM'de katma değerli ürün (tohumluk) satışlarının düşüklüğü nedeniyle ortalama satış fiyatının düşüklüğü ve belirli faaliyet alanlarında (özellikle hayvancılık)

üretim maliyetlerindeki yükseklik, TMO'da çiftçi refahına dönük yapılan yüksek fiyatlı alımlar şeklinde farklılaşabilmektedir.

- **Yüksek Finansman Açıkları:** Bir yandan dönem zararları diğer yandan ise özellikle ÇAYKUR ve TMO gibi KİT'lerin yüksek stokları, yüksek tutarlarda borçlanmalara ve bunun sonucu yüksek finansman giderlerine neden olmaktadır. Yüksek finansman giderleri ise ayrıca dönem zararına neden olan kalemlerden birini teşkil etmektedir.
- **Yetersiz Sermaye Yapısı:** KİT'lerin genel olarak yüksek finansman açıkları nedeniyle artan borç tutarları karşısında ödenmiş sermayeleri düşük kalmaktadır. Bu durum finansal riskin yanı sıra özellikle yatırım gerektiren faaliyetlerde aksamalara neden olabilmektedir.
- **KİT Genel Müdürünün Yönetim Kurulu Başkanı Olması:** Karar organı ve yürütme görevlerinin aynı kişilerde birleşmesi, sorumlulukların karışma ve yürütmenin kusurlarının karar organında görmezden gelinmesi şeklinde suiistimal riskini barındırmaktadır.
- **Yönetim Kurulu Üyelerinin Kamu Kurumlarından Atanması:** KİT'lerdeki idareciler haricindeki yönetim kurulu üyeliklerine KİT'lerin ilgili olduğu bakanlık ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından atama yapılması, uygulamada KİT yönetim kurulu üyeliklerine söz konusu kurumlarda görevli kamu görevlilerinin atanmasına neden olmaktadır. Bu durum ise KİT genel müdürü dâhil olmak üzere yönetim kurulu üyelerinin işletmecilik tecrübeleri bulunmayan kamu idarecilerinden oluşmasına yol açmaktadır. Bu husus öncelikle birer ticari işletme olan KİT'lerin işletmecilik rasyonallitesi dışında faaliyette bulunmasına neden olabilmektedir. Ayrıca asli görevleri devam eden kamu görevlilerinin yönetim kurulu üyeliklerinin ikincil görev olması dolayısıyla KİT sorunlarına yeterli zaman ayıramamalarına ve etkin olmayan bir yönetime yol açabilmektedir.
- **Politik Müdahalelere Açıklık:** Özellikle tarımsal KİT'ler hem üretim hem tüketim tarafında büyük bir seçmen kitlesine hitap etmesi nedeniyle genel kamu politikası aracı olarak kullanılabilir. Rasyonel işletmecilik politikası dışına çıkılan bu durumlar için mevzuat "görevlendirme bedeli" karşılığında açık bir müdahale yöntemi öngörmesine rağmen bu uygulamaya tezat bir şekilde pek çok zımni kamu müdahalesi söz konusu olabilmektedir. Özellikle ÇAYKUR'un yaş çay alış fiyatlarındaki yükseklik ve yüksek stoklarına rağmen satış miktarlarının üzerinde alım yapmaya devam etmesi, düşük kapasite kullanım oranlarına rağmen ESK'nin yeni kombina açması ve TÜRKŞEKER'in düşük kapasiteli fabrikalarda üretimini devam ettirmesi söz konusu zımni politik müdahalelerin varlığını göstermektedir.

Fırsatlar:

- Cumhurbaşkanlığı Sistemi: Gerek genel KİT sistemi gerekse KİT bazında yaşanan sorunlara dönük çözüm üretici politikaların daha hızlı bir şekilde belirlenip uygulanmasını sağlayabilecektir.
- Gıda Arz Güvenliği ve Salgın: Gıda üretiminde yaşanan kesintiler ve fiyat artışları, tarımsal KİT'lerin sürdürülebilir olmasının önemini artırmaktadır. Ayrıca tarımsal ürün fiyat artışları tarımsal KİT'lerini kârlılığını artırabilecektir. Bu hususlar, tarımsal KİT'lerin kârlı bir şekilde faaliyetlerini sürdürmesi için daha rasyonel bir şekilde işletilmeleri yönünde politikacıların ikna edilmesinde etken olabilecektir.

Tehditler:

- Küresel İklim Değişiklikleri ve Kuraklık: Tarımsal KİT'lerin gerek kârlılıkla faaliyetlerini sürdürmede gerekse tarımsal faaliyetlerin sürdürülebilirliğinde risk oluşturmaktadır. Yeni iklim özelliklerine uygun olacak şekilde üretim tedbirleri alınma ihtiyacı bulunmaktadır.
- Salgın: Fırsat olarak değerlendirilebilen bu husus ayrıca bir tehdittir. Salgın koşullarında üretim ve tedarik zincirinde yaşanabilecek sıkıntılar ürün arzında ve satışlarda gecikme ya da kesinti riskleri taşımaktadır. Bu ise gerekli önlemlerin alınmadığı durumlarda tarımsal KİT'lerin faaliyetlerinin aksamasına ve kârlılıklarına olumsuz yansiyabilecektir.
- Özelleştirme: Zayıf yönlerde belirtilen zarar eden işletme yapısı ve finansman açıklarının sürmesi, söz konusu hususlarda ciddi olumsuzluğu bulunan KİT'lerin özelleştirilmesini gündeme getirebilir. Gerek kendi uygulamış oldukları rasyonel olmayan işletmecilik politikaları gerekse görevlendirme kapsamı dışında yapılan ve bu nedenle maliyeti KİT üzerinde kalan zımni kamu politikaları, kârlı bir şekilde faaliyetini sürdürebilme imkânı bulunan KİT'lerin zarar etmesine neden olabilmektedir. Özelleştirme ise KİT'lerin zarar etmeleri pahasına uygulanan zımni kamu politikaları amaçlarıyla tezatlık oluşturacaktır. Zira söz konusu KİT'lerin kârlılığı ve finansman fazlası sağlamaları, bir yandan bütçeye yük getirmek yerine ilave finansman katkısı sunmalarını diğer yandan ise görevlendirme bedeli karşılığında açık bir şekilde yapılan görevlendirmeler neticesinde tarıma yönelik birer politika aracı olarak sürdürülebilmelerini mümkün kılacaktır. Bu husus ise daha sağlıklı ve güçlü bir tarım politikasına yardımcı olacaktır. Aksi durum ise tarımsal politikalarda bir aracın kullanılamamasına ve yukarıda sayılan fırsatların değerlendirilememesine yol açabilecektir.

SWOT analiziyle belirlenen tespit ve değerlendirmelerden de faydalanarak tarımsal KİT'lere ilişkin ortak sorunları daha detaylı ele almak, ortak öneriler sunmak açısından önem arz etmektedir.

KİT bazında yapılan politika önerilerinde, TMO dışındaki tüm tarımsal KİT'lerin İDT statüsünde faaliyet göstermelerinin uygun olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte söz konusu KİT'lerin 233 sayılı KHK'de İDT'ler için belirlenen "kârlılık" ilkesine uygun faaliyet göstermedikleri tespit edilmiştir. Bazı KİT'lerde yanlış işletmecilik politikaları, bazılarında mevzuat dışı politik müdahaleler, bazılarında ise her ikisinin de etkisiyle kârlılığın sağlanamadığı anlaşılmıştır. İDT'ler için kârlılık ilkesi belirleyen 233 sayılı KHK 1984 yılında yürürlüğe girse de kârlılığın önemi, söz konusu KHK'den daha önceki tarihlerde de genel bir kabul görmekteydi. Örneğin, 1968 yılında açılış konuşmasını dönemin başbakanı Süleyman Demirel'in yapmış olduğu "İktisadi Devlet Teşekkülleri" konulu Konferansta, kâr gayesi gütmeyen teşekküllerin İDT statüsünden çıkarılması önerilmektedir (Zaim, 1968, s. 252). Zira aynı Konferansta İDT'lerin borçluluklarının arttığı, borçların gerek faiz gerekse anapara ödemelerinin teşekküllerin özkaynak yaratmalarını zorlayan seviyelere ulaştığı ve özellikle uzun vadeli borçların genelde kamu fonlarından finanse edilmesi nedeniyle borç seviyesini azaltacak mali tedbirlerin alınmasının gerekli olduğu belirtilmiştir (Aygün, 1968, s. 214).

Nitekim bu hususun ortaya çıkardığı sıkıntı 1967 Yılı Programında ifade edilmektedir. Söz konusu Programda; *"Kâr gayesi gütmeyen kamu organlarının İDT statüsüne girmesi, bütçeden yapılması gereken ödemelerin İDT tarafından finanse edilmesine yol açmakta ve konsolide açıklar ortaya çıkmaktadır."* ifadesi yer almaktadır (Zaim, 1968, s. 252).

1967 Yılı Programında yer alan şu iki husus dikkat çekmektedir: *"İDT devamlı zarar edip kaynak sağlamayınca, yatırımlar yeni borçlanmalarla yapılmakta, bu durum faiz yükünü artırmakta, 1966'da İDT borç yükü toplam ödemelerin yüzde 60'ını, 1967'de yüzde 74'ünü bulmuştur"* ve *"İDT sermaye yetersizliğinden yeni yatırımları borçla gerçekleştirince döner sermaye bulamadığından bunu da yine borçla sağlamakta, böylece artan borç yükü yeni yatırımın verimliliğini tamamen veya kısmen azaltmaktadır"* (Zaim, 1968, s. 251).

1960'lı yıllardaki bu tespit ve uyarılar, günümüzde zarar eden İDT'ler için bu çalışma kapsamında da sürekli neden kârlılık vurgusunun yapıldığının gerekçesini açıklar niteliktedir. KİT'lere ilişkin mali ve finansal analizlerde kârlılığa ilişkin sorunların tespiti yapılmaya çalışılmış ve yine her KİT bazında yapılan politika önerilerinde söz konusu sorunlar için çözüm önerileri getirilmeye

çalışılmıştır. Söz konusu öneriler genel olarak işletmecilik politikasına yöneliktir. Bununla birlikte bazı KİT'ler mevzuat dışı politik müdahalelerden dolayı da kârlılık sağlayamamaktadır. Örneğin bazı yıllarda ÇAYKUR'un yaş çay alım fiyatları ÜFE artış oranından çok daha yüksek ya da ESK'nin satış fiyatları TÜFE artış oranından ya da maliyet artışlarından çok daha düşük belirlenmiştir. Bu örnekler, üretici ya da tüketici refahı gözetilerek söz konusu KİT'lere mevzuat dışı yapılan zımni politik müdahalelerin örneklerini teşkil etmektedir. Düşük kapasite kullanım oranları, yanlış işletmecilik politikalarının göstergeleri arasında yer almakla birlikte burada dahi mevzuat dışı zımni politik müdahaleler varlığını hissettirmektedir. ESK'nin düşük kapasite kullanım oranları veri iken başka şehirlerde yeni kombinalar açmasında, TÜRKŞEKER'in çok düşük kapasite kullanım oranlarına sahip fabrikalarda üretimi sürdürmeye devam etmesi ve özelleştirme politikasındaki belirsizlikler nedeniyle üretimi sürdüreceği fabrikaları kendisinin belirleyememesinde politik etkilerin varlığı kuvvetle muhtemeldir. Zira rasyonel bir işletmeden, düşük kapasite kullanım oranlarına sahip üretim birimlerine sahipken ve zarar ederken yine düşük kapasite kullanım oranlarıyla çalıştırmak üzere yeni üretim birimleri açması beklenemez.

KİT'lerin birer kamu işletmesi olmaları sebebiyle kamu yararı gözetilerek politik müdahalelere maruz kalması doğaldır. Ancak bu müdahalelerin mevzuatın öngördüğü esaslar dâhilinde açık bir şekilde yapılması gerekmektedir. Zira mevcut durumda Cumhurbaşkanınca KİT'lere görev verilebilmekte ve bunlardan kaynaklanacak zarar ve hatta belirli oranda kârı da ihtiva edecek şekilde "görevlendirme bedeli" adı altında kuruluşlara genel bütçeden transfer ödemesi yapılabilmektedir. Mevzuat açık bir şekilde KİT'lere verilecek görevlerin usulünü düzenlemişken zımni olarak yapılan görevlendirmeler mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Resmi bir görevlendirme yerine zımni olarak görev verilmesi, söz konusu görev nedeniyle uğranılan zararların karşılanamamasına ve bu zararların KİT'lerin olağan işletmecilik faaliyetleri neticesinde uğramış oldukları zarar olarak mali tablolarında görünmesine neden olmaktadır. Bu ise KİT'lerin ve özellikle kârlılık amacı doğrultusunda çalışmak yükümlülüğü olan İDT'lerin performanslarının yanlış değerlendirilmesine neden olmaktadır. Mevzuat dışı müdahaleler bir yandan görevlendirme bedeli alamamasından dolayı müdahale edilen Kuruluşun zarar etmesine ve finansman açığını gidermek için kredi borçlarının artmasına neden olmakta diğer yandan ise rekabet içerisinde oldukları piyasanın etkin bir şekilde işlemesine engel olmaktadır. Kaldı ki bu husus günümüze özgü bir sorun değildir. Farklı saiklerle de olsa söz konusu sorun geçmiş dönemlerde de mevcuttur. Buna ilişkin 1967 Yılı Programındaki *"440 sayılı Kanuna rağmen hâlâ temel mal ve hizmetler tespit edilmemiş olduğundan İDT fiyat ve tarife tespitinde kârının sağladığı serbestiyi fiilen elde edememiştir. Böylece İDT'de maaşlar mevzuata, fiyatlar Bakanlar Kurulu kararına tabi bulunmaktadır. Bu durumda, İDT'nin iş ve mamül piyasalarının durumuna göre*

hareket etmesini, yani müdebbir bir tüccar gibi hareket etmesi fiilen imkânsız bulunmaktadır. Mesela kömür ve Sümerbank ürünleri özel sektördeki aynı nitelikteki mallardan daha düşük fiyatla satılmaktadır.” şeklindeki tespit örnek olarak sunulabilir (Zaim, 1968, s. 251). 1968 yılındaki “İktisadi Devlet Teşekkülleri” konulu Konferanstaki İDT’lerin finansman sorunlarına çözüm olarak sunulan, işletmeci İDT’lerden özel teşebbüsle rekabet halinde bulunanların fiyat tespitlerinde kendilerine tanınan serbestliği iktisadi bir anlayışla kullanmaları gerektiği, şeklindeki öneri de söz konusu sorunun varlığını ortaya koyan diğer bir tespittir (Aygün, 1968, s. 214).

Bu itibarla KİT’lerin mevzuat dışı politik müdahalelerden tamamen uzak tutulması büyük bir önem arz etmektedir. Ancak bu hususun mevzuatla gerçekleştirilebilmesi mümkün görünmemektedir. Zira yapılan müdahaleler zaten mevzuat dışı müdahalelerdir. Dolayısıyla ancak KİT yapısında yapılacak değişikliklerle mevzuat dışı politik müdahalelerin önlenmesi ya da en azından azaltılması mümkün olabilecektir. Soruna çözüm olabilecek KİT yapısındaki değişim ise KİT’lerin kendi içerisinde daha bağımsız hareket edebilecek bir yapıya kavuşmaları olmalıdır. Bağımsızlık, faaliyet kararlarında olmalıdır. Bunun için faaliyet sonuçlarındaki sorumluluğun üstlenilmesi anlamında KİT’lerde performansa dayalı bir ücret sistemi düşünülebilir. Böyle bir sistem, ücretin işletme performansından da etkilenecek olması dolayısıyla ücretlerinde bir kayıp yaşamamak adına hem yöneticilerin mevzuat dışı politik müdahalelere karşı direncini artırması hem de yöneticilerle birlikte personelin daha etkin ve verimli çalışmaları doğrultusunda kârlılığın sağlanmasına yardımcı olabilecektir. Bununla birlikte KİT yönetim kurulu üyeliğine atanma yönteminde yapılacak değişiklik de önem arz etmektedir. Zira daha profesyonel ve işletme yönetiminde tecrübeli yöneticilerin KİT’lere yönetici olarak atanması, işletme performansını ve kârlılığı artıracak diğer önemli bir husustur. Bu itibarla bu bölümdeki yönetim kurulu üyeliği atama usulüne ve performansa dayalı ücretlendirmeye ilişkin öneriler, tarımsal KİT’ler için ortak öneriler olarak sunulmuştur. Bununla birlikte çalışmanın konusu itibarıyla tarımsal KİT’lerin geneli için sunulan her iki öneri tüm KİT’ler için geçerliliği olan önerilerdir.

KİT’lere profesyonel yönetici ataması ve performansa dayalı ücretlendirme önerileri, YKY anlayışıyla da tamamen uyumlu önerilerdir. YKY anlayışının açıklanmış olduğu bölümde aktarıldığı üzere her iki öneri de YKY’nin benimsemiş olduğu temel prensiplerdendir. Kaldı ki YKY özel işletmelerde görülen bu her iki uygulamayı genel kamu yönetimi için benimsemişken söz konusu uygulamaların birer işletme olmaları dolayısıyla KİT’lerde uygulanması, YKY anlayışı çerçevesinde evleviyetle düşünülebilir. Zira kâr amacı gütmeyen kamu kuruluşlarında

dahi profesyonel yönetici ve performansa dayalı ücretlendirme önerilirken kamu işletmeleri de olsa birer işletme olmaları dolayısıyla tüm KİT’lerde ve özellikle kârlılık ilkesini benimseyen İDT’lerde uygulanması hem YKY hem de 233 sayılı KHK’deki KİT anlayışına uygunluk teşkil edecektir.

KİT’lere profesyonel yönetici ataması, OECD gibi uluslararası kuruluşlarca da önemle tavsiye edilmektedir. Profesyonel yöneticilerin göreve getirilmesiyle vekil probleminin çözülmesi ve böylece kurumsal performansın artmasının sağlanabileceği, OECD raporlarında belirtilen hususlardandır (OECD, 2017a, s. 89). Buna ilişkin pek çok OECD ülkesinde yönetim kurullarında aynı temsil görevlerine bağlı olarak yalnızca 1 ya da 2 kamu görevlisinin bulunduğu örnek olarak verilmektedir (OECD, 2017a, s. 89). Ülke uygulamalarına ilişkin bölümde belirtildiği üzere Kanada’da da KİT yönetim kurulu üyeliklerine kamudan yapılacak atamalar belirli sayıyla sınırlandırılmıştır. Hatta daha az sayıda da olsa Yeni Zelanda gibi bazı ülkelerde kamu görevlilerinin yönetim kurulu üyeliği görevinde bulunamadığı, tüm yönetim kurulu üyelerinin bağımsız olma ve rekabetçi bir süreçle seçilme zorunluluğunun bulunduğu belirtilmektedir (OECD, 2017a, s. 89). Performansa dayalı ücretlendirme ise Polonya ve özellikle başarılı bir KİT performansı sergileyen Çin’de dikkat çekmektedir. Zira kuruluşlara göre değişmekle birlikte Çin KİT’lerinde yönetici ücretlerinin performansa dayalı kısmı, toplam ücretlerinin yüzde 50’sine kadar ulaşabilmektedir.

3.3.2. Yönetim Kurulu Üyesi Atamaları

Mevcut durumda 233 sayılı KHK uyarınca KİT yönetim kurulu bir başkan ve beş üyeden oluşmaktadır. Aynı zamanda KİT yönetim kurulu başkanı olan genel müdürler 3 sayılı Kararname uyarınca Cumhurbaşkanı kararıyla atanabilmektedir. 2019/8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi uyarınca beş yönetim kurulundan dördü KİT’in ilgili olduğu bakanın, biri ise Hazine ve Maliye Bakanlığının teklifiyle Cumhurbaşkanı onayıyla atanabilmektedir.

KİT’ler kamu işletmesi de olsa birer ticari işletmedir. Özellikle İDT’lerin tanımından da anlaşılacağı üzere “... *iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek* ...” yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu itibarla sektörde rekabet içerisinde bulundukları firmalar karşısında KİT’lerin de yönetim kurullarının sektörü ve piyasa işleyişini bilen tecrübeli profesyonellerden oluşması önem arz etmektedir. Böylece KİT’lerin daha etkin bir faaliyet yapısıyla ticari esaslara göre faaliyet göstermesi, dolayısıyla verimlilik ve kârlılık ilkesini gerçekleştirebilmeleri mümkün olabilir.

Ancak mevcut durumda KİT'lerin yönetim kurullarına atamalar kamu personeli arasından yapılmaktadır. Bu durum ise KİT'lere birer kamu kuruluşu anlayışıyla yaklaşıldığının bir başka göstergesidir. Daha önce açıklandığı üzere bu anlayış, KİT'lerin faaliyetlerinde ticari esaslardan ziyade kamusal gereklerin ön planda yer almasına neden olmaktadır. Halbuki mevcut durumda mevzuatta düzenlenen “görevlendirme” yöntemiyle “görevlendirme bedeli” karşılığında KİT'lere kamusal görevler verilebilmektedir. Buna rağmen KİT yönetim kurullarının bizzat kendi iradeleriyle ya da zımni politik müdahaleler neticesinde almış oldukları kararlarda kamusal politikaların etkisinde kalması gerek 233 sayılı KHK gerekse literatürdeki KİT tanımı ve fonksiyonuyla gerekse de daha önce açıklandığı üzere YKY ve OECD ilkeleriyle uyuşmamaktadır.

Bu itibarla özellikle İDT'ler başta olmak üzere KİT'lerin kamusal yönetim anlayışı dışında, temel fonksiyonlarının gereği olarak özel sektör idare anlayışıyla yönetilebilmesi için yönetim kurulu üyelerinin çoğunluğunun özel sektör ve özellikle işletme yönetme tecrübesine sahip kişilerden atanması önem arz etmektedir. Yönetim kuruluna yapılacak atamaların niteliği ise 233 sayılı KHK'de düzenlenerek yasal bir çerçeveye kavuşturulabilir. Yönetim kuruluna atanacak kişiler için; “Yönetim kurulu başkanının özel sektörde en az 5 yıl şirket genel müdürlüğü görevinde bulunmuş olması”, “5 yönetim kurulu üyesinden 3'ünün özel sektörde en az 5 yıl yöneticilik görevinde, diğer 2 üyenin ise kamuda en az 10 yıl KİT faaliyet alanı ya da mali ve finansal alanda çalışmış olması” gibi kriterler getirilebilir.

Bununla birlikte ülkemizde mevcut durumda KİT'lere özel sektörden yönetim kurulu üyesi atanmamasındaki bir diğer unsur, yönetim kurulu ücretleri olabilir. Her ne kadar mevzuatta¹⁷² aksine bir hüküm olmasa da uygulamada KİT yönetim kurulu üyeliklerine kamu görevlileri atanmaktadır. Dolayısıyla KİT yönetim kurulu üyelik görevi ikincil bir görev ve dolayısıyla ücretleri de ikincil görevin ücretleri olarak değerlendirilmektedir. Daha önceleri YPK, yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanı tarafından¹⁷³ KİT yönetim kurulu üyelik ücretleri, bu husus dikkate alınarak belirli bir seviyede belirlenmektedir. Son olarak 10/04/2020 tarihli ve 2393 sayılı Cumhurbaşkanı Kararında¹⁷⁴ 2018 yılının ilk altı ayı için KİT yönetim kurulu üyelerinin ücretleri 3.335 TL, yönetim kurulu başkanının ücreti ise 6.670 TL olarak belirlenmiş ve söz konusu

¹⁷² 233 sayılı KHK'nin 6'ncı maddesiyle atama için hangi bakanlıkların teklifte bulunacağına hükmedilmişken atanacakların hangi statüden (kamu ya da özel) olacakları belirtilmemiş; ancak ücrete ilişkin 399 sayılı KHK'nin 34'üncü maddesinin (a) bendinde yer alan hükümden, kamu dışından atamaların da öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

¹⁷³ 399 sayılı KHK'nin 34'üncü maddesinde düzenlenmiştir.

¹⁷⁴ 11/04/2020 tarihli ve 31096 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Ücretlerin 2018 yılının ikinci altı ayı ve diğ er yıllarda, kamu g evlilerine yönelik artış oranıyla artırılmasına hükmedilmiştir. Aynı Karar uyarınca yönetim kurulu ye ve başkanları yılda 2 defa birer aylık ücret tutarını aşmayacak şekilde ek ödeme de almaktadır. Ücretlerin  zel şirketlerin yönetim kurulu üyelik ücretleri karşısında düşük kalması, K T'lere özel sektördeki tecrübeli kimselerin ye olarak atanmasında sorun teşkil edebilir. Bu itibarla K T'lere profesyonel yönetici atamasının kararlaştırılması halinde ücretlerin de sektördeki rekabet halindeki şirketler seviyesine yaklaştırılması uygun olacaktır. Ancak yönetim kurulu üyeliğinde karma sistem kabul edilirse kurulda kamu personeli üyeler de olacağı için söz konusu üyelerin creti mevcut durumdaki gibi daha düşük belirlenebilir. Nitekim söz konusu üyelerin yönetim kurulu üyelik g evleri ikincil görev, ücretleri de ilave gelir olmaya devam edecektir. Yönetim kurulu üyelik ücretlerinin kamu ve özel sektör personeli arasında farklılaşabilmesi yeni bir uygulama da olmayacaktır. Zira mevcut durumda 399 sayılı KHK'de¹⁷⁵ benzer bir düzenleme bulunmaktadır.

Yönetim kurulu üyelerine profesyonel yöneticilerin atanmasının yanı sıra K T yönetim kurulu başkanı ile genel müdürün farklı kişiler olması, K T'lerde daha sağlıklı bir yönetim yapısı oluşturacaktır. lke uygulamalarında aktarıldığı üzere Çin K T'lerinin çoğunluğunda ve Kanada K T'lerinde bu ayırım yapılmıştır. Zira st karar organı olan yönetim kurulunun başkanı ve icra organı olan genel müdürün aynı kişide birleşmesi, icra makamının karar merciini etkilemesi ve sorumlulukların karışması gibi riskleri barındırmaktadır. Nitekim yönetim kurulu başkanının yönetim kurulundaki diğ er yeleri etkileyerek genel müdürlükle ilgili görevlerinden kaynaklı sorumluluklarını farklı yöntemlerle örtbas edebilme riski bulunmaktadır. Hatta bu risk genel müdürün yalnızca başkan değil, yönetim kurulu yesi olması durumunda da geçerlidir. K T genel müdürünün yönetim kurulu başkanı olduğu ülkemizde söz konusu ayırımın benimsenmesi suretiyle K T'ler daha profesyonel bir yönetim yapısına kavuşabilecektir.

Böyle bir yönetim modelinde K T genel müdür yardımcılarının da yönetim kuruluna atanması uygun olmayacaktır. Zira aksi durum, idari olarak genel müdüre tabi olan idarecinin yönetim kurulu yesi olarak karar merciinde yer alması şeklinde tezat bir durum oluşturarak bir karmaşaya ve idari yapının bozulmasına neden olabilecektir. Bu itibarla kamu g evlileri arasından yönetim kurulu yeliğine ataması öngörülen iki yenin, K T dışındaki kamu kuruluşlarından seçilmesi daha uygun olacaktır. K T genel müdürlerinde olduğu gibi genel müdür yardımcılarının da

¹⁷⁵ Madde 34/b: "Tahakkuk ettirilen ücret, prim, temettü ve benzeri  demelerin, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan miktarı aşan kısmı ilgililere verilmeyerek bir ay içinde temsil olunan teēebb s veya bağlı ortaklığa ödenir."

yönetim kurulunda yer almaması, icra ve karar organlarının faaliyetlerini daha sağlıklı sürdürmelerine yardımcı olacaktır.

3.3.3. Performansa Dayalı Ücretlendirme

KİT'lerin organları, yönetim kurulu ve genel müdürlüktür¹⁷⁶. KİT'lerde hem mevzuat dışı politik müdahalelere maruz kalmaları hem de almış oldukları stratejik kararlarla işletmenin performansının temel belirleyicisi olmaları sebebiyle ücretlerinin performansa göre belirlenmesi en önem arz eden grup yönetim kurulu üyeleridir. Genel müdürlük ise genel müdür ve diğer tüm KİT çalışanlarından oluşmakta olup ücretlerinin bir bölümünün de olsa performansa göre belirlenmesi, bireysel ve böylece işletme performansının artmasına katkı sağlayacaktır. Keza KİT'lerin rekabet içerisinde bulundukları özel sektörde farklı isim ve uygulamalarla da olsa genel olarak yönetici ve bazı personel grupları için performansa dayalı ücretlendirme söz konusu olabilmektedir.

KİT'lerde farklı statüde personel grupları bulunmaktadır. Bu itibarla her personel grubu için performansa dayalı ücretlendirme uygun olmayabilecektir. Şöyle ki 657 sayılı Kanuna tâbi memur statüsündeki personel¹⁷⁷, 399 sayılı KHK kapsamındaki sözleşmeli personel¹⁷⁸ ve kapsam dışı personel (işçi)¹⁷⁹ olarak nitelendirilen personelin performansa dayalı ücretlendirmesi uygun olacaktır. Kapsam içi işçi olarak nitelendirilen toplu sözleşme kapsamındaki işçiler için ise performans ödemesi uygun olmayacaktır. Kapsam içi işçi olarak nitelendirilen işçiler KİT'lerdeki diğer personelin aksine kadrosu olmayan ya da sözleşmesi bir kadroya dayanmayan, doğrudan İş Kanuna tâbi personeldir. Dolayısıyla işlerinde ciddi bir aksamaya sebep olmaları halinde iş güvencelerinin diğer personel gibi kuvvetli olmaması sebebiyle sözleşmelerinin feshedilmesi hukuki olarak daha kolay uygulanabilmektedir. Ayrıca söz konusu personel genel olarak bedene dayalı işlerde çalışmaları nedeniyle yapmış oldukları işlerin mahiyeti ve çıktısı diğer personele göre çok daha somut ve daha standarttır. Bu itibarla söz konusu işçiler için ayrıca bir performans kriteri getirilmesinin fazla bir anlamı bulunmamaktadır. Diğer personelin ise yapmış oldukları

¹⁷⁶ 233 sayılı KHK madde 5.

¹⁷⁷ Genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge, fabrika, işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcıları.

¹⁷⁸ Mühendis, uzman, tekniker, aşçı gibi çok çeşitli unvandaki personel.

¹⁷⁹ İş Kanuna tâbi olmakla birlikte diğer işçilerden farklı olarak toplu sözleşme kapsamı dışında tutulan personeldir. Çünkü kapsam dışı personel çalıştıran KİT'lerdeki söz konusu personelin statü ve görevleri, diğer KİT'lerdeki 657 sayılı Kanuna tâbi memur statüsündeki personel ve 399 sayılı KHK kapsamındaki sözleşmeli personele karşılık gelmek suretiyle diğer işçilerden (kapsam içi olarak nitelendirilen) farklıdır. Zira kapsam dışı personel yöntemiyle personel istihdam eden KİT'lerde genel müdür, daire başkanı, uzman, müfettiş, memur, mühendis gibi unvanların hepsi kapsam dışı personel statüsündedir.

işin standardının ve somutluğunun düşük olması nedeniyle özellikle işletme ve takım performanslarıyla bulunmuş oldukları birim ve işletmeye olan katkılarının somutlaştırılması önem arz etmektedir. KİT’lerde kapsam içi işçilerin performans sistemine dâhil edilmemesi, özel sektör uygulamasıyla da tutarlı olacaktır. Zira özel sektördeki işletmelerde de genel olarak bu çalışmada performansa dayalı ücret öngörülen personelle benzer görevleri yapan personel ve yönetim kurulu üyeleri için performans ödemeleri öngörülmektedir. Örneğin bir fabrikada işçiler için performans yerine vardiya ve mesai gibi çalışma saatine dayalı ücret belirlenirken pazarlama sorumlusu ya da görevlilerine ürün satışına göre prim gibi performans ödemeleri verilebilmektedir.

Bu itibarla KİT’lerde performansa dayalı ücretlendirme önerisi; yönetim kurulu üyeleri, memur statüsündeki 657 sayılı Kanuna tâbi personel, 399 sayılı KHK’ye tâbi sözleşmeli personel ve kapsam dışı personel için söz konusu olacaktır. Bununla birlikte gerek yönetim kurulu üyeleri ve personelin gerekse farklı statüdeki personelin birbirleriyle karşılaştırıldığında yapmış oldukları işlerin mahiyetinin birbirinden farklılığı, performansın belirlenmesinde dikkate alınacak performans türlerinin ve ücret içerisindeki ağırlıklarının da farklı olmasını gerektirmektedir.

KİT’lerde performansa dayalı ücretlendirme sistem önerisi için öncelikle performansın değerlendirilmesinde baz alınacak olan performans türünü belirlemek uygun olacaktır. Genel olarak literatürde performansın belirlenmesinde; işletme (kurum) performansı, takım (birim) performansı ve bireysel performans dikkate alınmaktadır. Yönetim kurulu üyelerinin almış oldukları kararların doğrudan ve temel olarak işletmenin mali tablolarına yansımaları sebebiyle performanslarının değerlendirilmesinde işletme performansının dikkate alınması uygun olacaktır. KİT personelinin ise statüsüne göre performans türünün farklılaşması daha makul yöntem olacaktır. KİT’in en üst idari görevlisi olması ve yetki alanının tüm KİT’i ilgilendirmesi dolayısıyla genel müdürler için işletme performansı, diğer idareciler için hem işletme hem takım performansı; memur, sözleşmeli ve kapsam dışı personel için işletme, takım ve bireysel performansın tamamı dikkate alınabilecektir.

Performans türünden sonra yine KİT’teki farklı statülere göre performansın ücret içerisindeki ağırlığının da belirlenmesi önem arz etmektedir.

Yönetim kurulunun KİT’lerin karar organı olması dolayısıyla mevcut durumda üyelerinin ücretlerinin tamamının performansa dayalı belirlenmesi düşünülebilir. Zira KİT’lerin performansı

doğrudan yönetim kurulunun kararlarından etkilenmektedir. Ayrıca mevcut durumda KİT yönetim kurulu üyelerinin söz konusu görevleri sahip oldukları kamu görevlerinin yanında ikincil görevleri olup asli görevlerinden kaynaklı sabit ücretleri de bulunmaktadır. Bununla birlikte KİT'lere profesyonel yönetici atanmasının kararlaştırılması halinde üyelik ücretinin yüzde 50'sinin sabit ücret olarak belirlenmesi uygun olabilir. Zira profesyonel yöneticilerin, mevzuatla getirilecek hükümle, söz konusu görevleri asli görevi olabilecek ve temel bir ücret almak onların da hakkı olarak değerlendirilebilecektir. Ücretin performansa dayalı belirlenmesi, yönetim kurullarının daha rasyonel karar almasında rol oynayacaktır. Yönetim kurulu üyeleri ücret kaybı yaşamamak adına özellikle mevzuat dışı politik müdahaleler karşısında daha dirençli olabileceklerdir.

Genel müdürle birlikte diğer idareci ve personelin toplam ücretlerinin yaklaşık yüzde 15'inin performansa dayalı belirlenmesi uygun olabilecektir. Yönetim kurulu üyelerinin ücretinin tamamının ya da yüksek bir oranının performansa dayalı belirlenmesi önerilirken idareci ve personelin toplam ücretleri içinde performansın payının yüzde 15 gibi bir oranla sınırlandırılmasının nedeni, söz konusu görevlilerin bireysel ve takım olarak çok büyük performans sergilemeler de işletmenin performansının temel belirleyicisinin, yönetim kurulunun kararları olmasıdır. Ayrıca idareci ve diğer personelin söz konusu görevleri asli görevleri olup bu kazançları temel kazançlarını teşkil etmektedir. Dolayısıyla bu grubun sabit bir ücret elde etmesi ve asgari geçim düzeyi dikkate alınarak toplam ücretin daha yüksek bir oranının bu sabit ücretten oluşması, sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak değerlendirilebilir.

Yüzde 15'lik performans ödemesinin dayanacağı kriterler ise personelin yapmış olduğu işin mahiyetine göre farklılaşabilir. KİT'in en üst idari görevlisi olan genel müdürün yetki alanının tüm KİT'i ilgilendirmesi dolayısıyla performans kriteri olarak yalnızca işletme performansı dikkate alınabilir ve yüzde 15'lik performans ödemesinin tamamı söz konusu kritere göre yapılabilir. Genel müdür dışındaki diğer idarecilerin (daire başkanı, şube müdürü gibi) etki alanlarında işletmenin geneli karşısında birimlerinin daha ağırlıkta olması dolayısıyla yüzde 15'lik performans ödemesinin yüzde 5'lik kısmı işletme, yüzde 10'luk kısmı ise takım performansına göre yapılabilir. Diğer personel için ise işletme, takım ve bireysel performansın tamamı dikkate alınabilir. Yüzde 15'lik performans ödemesinin içerisinde en fazla ağırlığın bireysel performansa verilmesi en makul yöntem olabilir. Zira söz konusu personelin performansının en fazla tesir edeceği alan kendi iş alanıdır. Ancak özellikle bireysel performansın değerlendirilmesinde somut kriter belirlemenin zorlukları dolayısıyla işletme performansı, takım performansı ve bireysel performansın hepsine eşit şekilde yüzde 5'erlik pay verilebilir. İşletme

ve takım performansının dikkate alınması, ayrıca kurumsal aidiyet anlamında personelin işletmeye olan bağlılığını da artırmaya yardımcı olacaktır.

Performans değerlendirmeye dayanak olacak işletme, takım ve bireysel performansın belirlenmesinde ise farklı unsurlar dikkate alınabilir.

İşletme performans kriteri olarak özellikle tarımsal KİT'ler için kârlılık dikkate alınabilir. Nitekim 5 tarımsal KİT'in tamamı İDT olarak faaliyet göstermekte olup İDT'lerin 233 sayılı KHK gereği kârlılık ilkesi gereği çalışmaları gerekmektedir. Kaldı ki KİT bazında yapılan analiz ve önerilerde her tarımsal KİT'in kârlılıkla faaliyet gösterebileceğine ilişkin tespitler bulunmaktadır. Çalışmada TMO'nun KİK statüsünde faaliyet göstermesi önerilmiştir. KİK statüsünde faaliyet gösteren KİT'ler için kârlılık yerine birim maliyet gibi verimlilik göstergesi niteliğindeki veriler dikkate alınabilir. Ancak analizlerde tespit edildiği üzere özellikle görevlendirme bedellerinin etkisiyle TMO kârlı bir yapıya sahiptir. Nitekim TMO'nun bir yandan hububat alım satımına ilişkin görevlendirildiği faaliyetlerde katlandığı maliyetin kâr payıyla birlikte ödenmesi diğer yandan da afyon ve türevleri üretiminde tekel konumunda olmasından dolayı kârlı bir yapıya sahip olması beklenen bir durumdur. Dolayısıyla TMO için de İDT'lerde olduğu gibi işletme performans kriteri olarak kârlılık dikkate alınabilir.

Kârlılık için ise farklı göstergelerle bir endeks oluşturulabilir. Endekste kârlılıkla ilgili şu gibi göstergeler dikkate alınabilir: Dönem kârının; toplam varlıklar içindeki payı, toplam yatırımlara oranı, net satışlara oranı, toplam personel maliyetlerine oranı (Arslantürk, 2015b, s. 121). Kârlılık dışında ise işletme performansı için; toplam borçların sermayeye oranı, toplam personel maliyetlerinin satış maliyetlerine oranı, yatırımların sermaye transferine oranı, satış hasılatının toplam varlıklar içindeki payı gibi oranlar dikkate alınabilir (Arslantürk, 2015b, s. 121).

Takım performansı kriteri olarak KİT'lerdeki daire başkanlığı, şube müdürlüğü gibi birimlerin performansı dikkate alınabilir. Örneğin pazarlama dairesi başkanlığı için toplam müşteriler içindeki yeni müşterilerin oranı, satış hasılatındaki artış oranı gibi göstergeler dikkate alınabilir. Üretim dairesi başkanlığı için randıman oranındaki artış, zamanında teslim edilen sipariş yüzdesi, toplam çalışan başına üretim gibi göstergeler; hukuk birimi için ise kazanılan dava sayısının sonuçlanan toplam dava sayısına oranı gibi göstergeler kullanılabilir.

Bireysel performansın değerlendirilmesi ise işletme ve takım performansına göre daha zordur. Çünkü çalışanın diğer çalışanlardan bağımsız ve nesnel bir ölçüte göre değerlendirilebilecek bireysel çıktısı daha nadir görülebilmektedir. Bu itibarla değerlendirme için yeterli ölçülebilir somut çıktılar elde eden personelin bireysel performansı için söz konusu göstergeler, diğer çalışanlar için ise birim amirlerinin değerlendirmesi dikkate alınabilir. Bunu da her KİT kendi özelinde karar verebilir. Birim amirlerinin personeli hakkında değerlendirmesinde; yapılan işte hatasızlık, takım çalışmasına uyum, verilen işin zamanında yapılması, birimin diğer faaliyetlerine yardım gibi kriterler dikkate alınabilir. Bu değerlendirme genel kamu yönetiminde daha önce yürürlükte olan sicil uygulamasına benzer bir uygulama olsa da performansa dayalı sistemde birim amirinin değerlendirmedeki hassasiyetini etkileyecek önemli bir fark bulunmaktadır. Şöyle ki birim amirlerinin ücretinin yüzde 10'unun takım performansına göre belirlenecek olması nedeniyle söz konusu ücreti alabilmek için birimindeki personelin verimliliğini ve böylece takım performansını artırmak gayesiyle amirlerin söz konusu değerlendirmeyi olabildiğince adil bir şekilde yapması kendileri için de rasyonel olacaktır.

Performansa dayalı ücretin mevcut durumdaki ücretlere göre bir ücret artışı getirip getirmeme durumu ise yine performans ücretinin tanımlandığı statüye göre değişebilecektir.

Yönetim kurulu üyelik ücretleri Cumhurbaşkanlığı tarafından belirli bir ücrete bağlı kalmaksızın her yıl yeniden belirlendiği için kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyecektir. Kaldı ki yönetim kurulu üyelikleri belirli süreli dir. Bu itibarla Cumhurbaşkanlığı tarafından yönetim kurulu üyelik ücretleri belirlenirken mevcut ücretlerin tamamı ya da profesyonel yöneticiler için belirlenecek olan toplam ücretin yüzde 50'lik kısmı performansa endekslenebilir. Dolayısıyla performansa göre belirlenmesi dolayısıyla mevcut yönetim kurulu ücretlerinde bir artışın yapılma zorunluluğu bulunmamaktadır.

KİT personelinden 657 sayılı Kanuna tâbi memur statüsündeki personel için önerilen yüzde 15'lik performans ücretinin tamamının ilave ücret artışıyla sağlanması uygun olabilecektir. Zira söz konusu personelin mevcut durumda kanuna dayalı ücret unsurlarından performansa dayalı belirlenmiş bir unsur bulunmaması nedeniyle sabit olarak almaya devam etmiş oldukları ücretlerin, yüzde 15 oranıyla sınırlı da olsa performansa endekslenmesi, kazanılmış hakkın elinden alınması anlamında hukuki sorun oluşturabilecektir. Bununla birlikte yüzde 15'lik ücret artışı, işletmenin toplam maliyetine yansımaları açısından yalnızca potansiyel bir artış olup gerçekleşmesi mümkün görünmemektedir. Zira tüm personelin performansının yüzde 100

oranında gerçekleşmesinin (işletme, takım ve bireysel performansların tamamının yüzde 100 olması anlamına gelir) imkânsıza yakın derecede düşük bir olasılık olması dolayısıyla işletmenin toplamda karşılamış olacağı fiili ücret artışı, performansa göre değişmekle birlikte yüzde 15'in altında olacaktır.

399 sayılı KHK kapsamındaki sözleşmeli personel için önerilen yüzde 15'lik performans ücretinin yüzde 8'lik kısmının kaynağını 399 sayılı KHK'deki başarı ücreti oluşturabilecektir. 399 sayılı KHK'de sicil ve başarı değerlendirmesine göre belirlenmiş olan A, B ve C düzeylerine göre personele sırasıyla temel ücretin yüzde 8, 4 ve 2 oranında başarı ücreti verilmesi düzenlenmiştir. Ancak söz konusu ücret uygulamada, başarıya göre farklılaşmak yerine her personele tavan olan yüzde 8 oranından verilen ilave bir ücret halini almıştır. Dolayısıyla mevcut durumda yüzde 8'lik başarı ücreti yüzde 15'lik performans ücretinin bir bölümünü karşılarken kalan yüzde 7'lik oran ise ücret artışıyla sağlanabilecektir. Zira personelin mevcut durumda sabit ücret olarak almış olduğu ücretin, 657 sayılı Kanuna tâbi personeldeki gibi hukuki bir sorun teşkil etmemesi için kazanılmış hak olarak değerlendirilmesi uygun olacaktır. Yine 657 sayılı Kanuna tâbi personele ilişkin yapılan açıklamadaki aynı gerekçeyle yüzde 7'lik artış potansiyel artış olup performansa göre değişmekle birlikte işletmenin toplamda karşılayacağı fiili artış yüzde 7'nin altında olacaktır. Hatta mevcut durumda her personele performansa bakılmaksızın yüzde 8 oranında verilen başarı ücretinin performansa göre verilecek olması dolayısıyla toplam performans ödemesinin yüzde 50 olarak hesaplanması halinde mevcut duruma göre yüzde 8 yerine yalnızca yüzde 7,5 oranında performans ücreti ödemesi yapılarak fiili ücret artışı da gerçekleşmeyebilecektir.

Kapsam dışı personel için tavan ücretler Cumhurbaşkanı tarafından, unvan bazında ücretler ise KİT'ler tarafından belirlenmektedir. Ücretin hangi unsurlardan teşkil olacağına ilişkin kanuni bir dayanak ise bulunmamaktadır. Dolayısıyla diğer KİT'lerdeki memur ve sözleşmeli personelin aksine kapsam dışı personelin yüzde 15'lik performans ücretinin tamamının mevcut ücretlerinden karşılanabilmesi mümkündür. Ancak böyle bir durumda söz konusu personelin tam performans ücreti alamaması halinde mevcut durumda almış oldukları ücret düşecektir. Bu ise diğer statüdeki personelle karşılaştırılınca adilane bir uygulama olmayacaktır. Bu nedenle kapsam dışı personel için de sözleşmeli personelde olduğu gibi yüzde 7 oranında ücret artışı yapılarak yeni ücret üzerinden toplam yüzde 15 oranında performans ücreti belirlenmesi daha uygun olacaktır.

SONUÇ

Tarım sektörü, üretici ve tüketici refahının yanı sıra temel gıda maddesi arzının sürekliliği açısından stratejik sektörlerin başında gelmektedir. Özellikle günümüzde yaşanmakta olan salgın gibi dünya ölçeğinde küresel ticaretin sekteye uğradığı dönemlerde, ülkelerin gıda temini sorunu karşısında tarım sektörünün önemi daha da artmaktadır. Bu itibarla tarımsal üretimin sürekliliğini sağlayacak tedbirler her ülke için önem arz etmektedir. Tarımsal üretimin sürekliliği ise üreticilerin üretimlerini sürdürebilecek geliri elde etmeleriyle mümkün olabilecektir. Yeterli geliri elde edemeyen çiftçilerin üretimden çekilmeleri bir yandan mevcut durumdaki üretim seviyesinin düşmesine diğer yandan belirli bir süre üretimin yapılmaması neticesinde söz konusu tarımsal arazilerin üretim vasıflarını yitirmelerine neden olabilmektedir. Bu husus ise kısa ve orta vadede tarımsal üretimin yeniden artırılabilmesini oldukça zorlaştırmaktadır.

Bu itibarla tarımsal üretimin sürdürülebilirliği için üretici gelirlerinin ve dolayısıyla refahının artırılması ya da en azından korunması gerekmektedir. Bunun için çeşitli destekleme politikalarının yanı sıra eğitim vb. gibi diğer yollarla ihtiyaç duyulan ya da verimliliği yüksek ürünlerin üretiminin özendirilmesi ve üretimde modernizasyonun sağlanması gibi maliyet düşürücü farklı kamu politikaları uygulanmaktadır. Böylece üreticilerin gelir seviyesinin korunması ya da artırılmasıyla birlikte tarımsal gıda ürün çeşitliliği ve yeterliliği sağlanabilmektedir.

Doğrudan uygulanan tarımsal politikaların yanı sıra tarım sektöründe faaliyet gösteren KİT'ler de dolaylı olarak tarımsal politika aracı olarak kullanılabilir. Tarımsal KİT'lerin temel olarak kamu kaynağıyla tarımsal üretim ya da ticarete bulunmaları nedeniyle kamu otoritesinin tarım sektörüne ilk etkisi, söz konusu KİT'lerin kendi faaliyetleriyle olmaktadır. Ayrıca kamu otoritesi mevzuatta düzenlendiği şekilde KİT'lere görevlendirme bedeli karşılığında kamu görevi verebilmektedir. Söz konusu görevlendirmeler de KİT'lerin tarımsal politika aracı olarak kullanılmasına ilişkin diğer bir yöntemdir. Bunların dışında mevzuatta yeri olmamasına rağmen kamu otoritesi KİT'lerin faaliyet alanlarına zımni müdahalelerde bulunarak tarım sektörünü etkileyebilmektedir. Bu durum ise KİT'lerin fonksiyonları ile tezatlık oluşturmaktadır. Zira KİT'ler bir yandan kamu politika aracıyken diğer yandan verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda faaliyet göstermek zorunda olan teşebbüslerdir. KİT'lerin kendi faaliyetleri doğrultusunda ya da mevzuata dayanan görevlendirmelerle kamu politikası aracı olmaları, KİT fonksiyonuna bir aykırılık oluşmamaktadır. Nitekim mevzuat gereği yapılan görevlendirmeler neticesinde uğranılan zararın yanı sıra mahrum kalınan kâr payı da KİT'lere ödenerek KİT'lerin

fonksiyonuyla tutarlı bir düzenleme ve uygulama yapılmıştır. Ancak KİT'lere mevzuat dışı yapılan zımni müdahaleler neticesinde KİT'lerin katlandığı maliyetler ve uğradığı zararlar karşılanmamakta ve KİT zararı olarak kaydedilmektedir. Söz konusu husus bir yandan KİT'lerin dönem zararı şeklinde performanslarının olumsuz görünmesine diğer yandan ciddi finansman sorunları yaşamasına neden olmaktadır. Borçlanmalar nedeniyle oluşan finansman giderleri ise dönem zararlarının daha da artmasına neden olabilmektedir. Tüm bu olumsuzluklar ise KİT'lerin finansal sürdürülebilirliğini tehlikeye atmaktadır. Böylece üretici refahına dönük de olsa mevzuatın öngörmemiş olduğu zımni müdahaleler, KİT'lerin zamanla varlığının sorgulanmasına ve bu da olası özelleştirmeler neticesinde KİT'lerin kendi faaliyetleriyle ve mevzuatta öngörülen görevlendirmelerle tarım sektörünün gelişmesindeki rollerinin sonlanmasına neden olabilmektedir. Ayrıca bu durum, söz konusu KİT'ler dolayısıyla sağlanan doğrudan istihdamın da varlığını sürdürmesini güçleştirmektedir. KİT'lere yapılan mevzuat dışı zımni müdahalelerin olumsuz etkileri bununla da sınırlı değildir. Söz konusu müdahaleler KİT'lerin normal koşullarda belirleyeceği fiyatları değiştirebildiği için piyasada oluşacak fiyatı da etkileyebilerek orta ve uzun vadede piyasa etkinliğinin de bozulmasına yol açabilmektedir. Tüm bu hususlar çalışmanın KİT'lere ilişkin ortak öneriler kısmında, KİT'lere yapılan mevzuat dışı zımni kamu müdahalelerinin önlenmesinin temel alınmasına neden olmuştur. Söz konusu müdahale yöntemi yalnızca bu çalışma kapsamında eleştiri konusu yapılmamıştır. Özellikle OECD yayımlamış olduğu raporlarla üye ülke kamu otoritelerini KİT'lere ayrıcalık tanımamaları ya da onlara gayri resmi müdahalelerden kaçınmaları konusunda önemle uyarmaktadır. OECD KİT'ler için belirlemiş olduğu kurumsal yönetim ilkeleriyle KİT'lerin piyasa düzeninde faaliyet göstermelerini ve yönetimlerinin de bunu sağlayacak şekilde yapılanmasını tavsiye etmektedir. OECD de KİT'ler aracılığıyla yapılacak kamusal politikaların açık bir şekilde mevzuat kapsamında yapılabileceğini kabul etmektedir.

Bunlarla birlikte çalışmada KİT'lere yönelik getirilen öneriler, YKY anlayışıyla da uyum göstermektedir. Zira genel kamu yönetimi için işletme yönetimi anlayışını benimseyen YKY'nin birer kamu işletmesi olan KİT'ler için söz konusu yönetim yapısını benimsemesi izahtan varestedir. OECD de üye devletler için önermiş olduğu KİT'lere yönelik kurumsal yönetim ilkelerinde YKY'le benzer öneriler içermektedir. Zira OECD belirlemiş olduğu kurumsal yönetim ilkeleri çerçevesinde, KİT'lerin profesyonel bir yönetim anlayışı içerisinde kamu idare anlayışı dışında bağımsız bir şekilde yönetilmesini önermek suretiyle KİT'ler için kamu idaresi yönetimi yerine işletme yönetimi anlayışını benimsemektedir. Ülkemizdeki KİT mevzuatı da KİT'ler için kârlılık ve verimlilik ilkelerinin yanı sıra belirli sorumluluk ve denetimlerle birlikte yönetimin bağımsız bir şekilde hareket etmesini düzenleyerek YKY ve OECD'nin kurumsal yönetim

ilkeleriyle uyumlu bir çerçeve çizmiştir. Çalışmanın KİT bazındaki öneriler kısmında özellikle kârlılığı sağlayabilecek, ortak öneriler kısmında ise gayri resmi bir şekilde tezahür eden kamusal müdahalelerin yönetim üzerindeki etkisini azaltabilecek öneriler getirilmeye çalışılarak KİT mevzuatıyla da benimsenmiş olan YKY ve OECD ilkelerinin uygulamaya geçirilmesine yardımcı olunmaya çalışılmıştır.

Çalışmada üzerinde önemle durulan kârlılık ve yönetim kurullarının bağımsızlığı ve profesyonelleşmesi, diğer ülkelerde de hayata geçirilen ya da geçirilmeye çalışılan hususlardır. Ülke uygulamaları olarak seçilen Çin, Polonya ve Kanada'da genel olarak tarımsal KİT'lerin kârlılıkla faaliyetlerini yürüttükleri, KİT performanslarını artırmak için de farklı yöntemler uyguladıkları anlaşılmıştır. Özellikle KİT yönetim kurullarındaki profesyonel yönetim anlayışına yönelik ve faaliyet bağımsızlıklarındaki hassasiyet, söz konusu uygulamalar arasında dikkat çekmektedir.

Ülkemizdeki tarımsal KİT'lerin mali ve finansal analizleri neticesinde, söz konusu KİT'lerin temel sorununun kârlılık ilkesine uygun faaliyette bulunamamalarının olduğu tespit edilmiştir. Bu sorunun nedeninin ise KİT'lere yapılan mevzuat dışı politik müdahaleler ve/veya yanlış işletmecilik politikaları olduğu anlaşılmıştır. Yanlış işletmecilik politikalarında, yüksek alım fiyatı ya da düşük satış fiyatı belirlemelerinde olduğu gibi mevzuat dışı zımni politik müdahalelerin etkisi de bulunabilmektedir. Düşük kapasite kullanım oranları da yanlış işletmecilik politikaları arasında yer almakta, ancak söz konusu durumda dahi mevzuat dışı zımni politik müdahalelerin varlığı kendini hissettirmektedir.

Bu itibarla KİT bazında yapılan politika önerilerinde KİT'lerin statülerine ilişkin değerlendirmelerle birlikte temel işletmecilik sorunlarının çözümüne yönelik öneriler getirilmiştir. KİT'lere ilişkin ortak öneriler kısmında ise veri analizlerinin yanı sıra SWOT analizi sonuçlarından yararlanarak özellikle KİT'lere yapılan mevzuat dışı politik müdahalelerin önlenmesine yönelik öneriler sunulmuştur. Zira 233 sayılı KHK uyarınca İDT'lerin kârlılık ve verimlilik, KİK'lerin ise verimlilik ilkeleri çerçevesinde çalışmaları, KİT'lerin mevzuat dışı politik müdahalelerden korunması yoluyla gerçekleştirilebilecektir. Mevzuat dışı politik müdahalelerin önlenmesi için ise ilk olarak yönetim kuruluna profesyonel yöneticilerin atanması, ikinci olarak ise başta yönetim kurulu üyeleri olmak üzere KİT'lerde performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçilmesi önerilmiştir. Ayrıca yönetim kurulu başkanlığı ve genel müdür görevlerinin farklı kişilerce yerine getirilmesinin gerekliliği de değerlendirilmiştir. YKY

genel kamu yönetiminde söz konusu uygulamaları tavsiye ederken KİT'ler gibi birer kamu işletmesi olan kuruluşlar için bu önerilerin uygulanabilirliği ve rasyonalitesi çok daha fazladır. Söz konusu önerilerin mevcut mevzuat doğrultusunda ya da mevzuatta ne gibi değişiklikler yapılmak suretiyle gerçekleştirilebileceği de açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca performansa dayalı ücretlendirme konusunda olası hukuki sorunların çıkmaması adına performans ücretlerinin ne şekilde karşılanabileceği de değerlendirilmeye çalışılmıştır. Dolayısıyla söz konusu öneriler soyut bir biçim yerine olabildiğince somutlaştırılarak yapılmıştır. Kanada KİT'lerinde son yıllarda yapılan değişikliklerle teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu başkanlık görevlerinin ayrılması, yönetim kurullarına kamu görevlileri arasından yapılan atamaların sınırlandırılması; Polonya ve özellikle Çin KİT'lerinde yaygın bir şekilde uygulanmakta olan performansa dayalı ücretlendirme gibi hususlar, çalışmada KİT'lere ilişkin getirilen ortak önerilerin uygulama örneklerini teşkil etmektedir.

KİT bazında yapılan önerilerde, KİT'lerin mali ve finansal analizleri doğrultusunda yapılan tespitler yol gösterici olmuştur.

Önerilere TMO'yla başlanmıştır. Mevcut durumda İDT statüsünde faaliyette bulunan TMO'nun özellikle üretici ve tüketici refahı şeklindeki kamu yararını gözeten hububat alım politikası ve tekeli niteliğindeki üretim faaliyeti nedeniyle statüsünün KİK'e dönüştürülmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmiştir. TMO mevcut durumda kârlı bir yapıda görünse de söz konusu kârlılığın kaynağının özellikle üretici refahı dikkate alınarak kamusal görevlendirmeler neticesinde yapılan "görevlendirme bedeli" ödemeleri olduğu anlaşılmıştır. Zira görevlendirme bedellerinde maliyetin yanı sıra belirli bir kâr payı da hesaplanmaktadır. TMO için yapılan hesaplamalarda görevlendirme kaynaklı mahrum kalınan kâr payı ödemelerinin söz konusu olmadığı durumda, TMO'nun faaliyetlerini genel olarak zararla sürdürebileceği tespit edilmiştir. Bu tespit de TMO'nun asli faaliyet yapısının KİK statüsüne uygun olduğunu teyit etmiştir. Nitekim TMO'nun üretici ve tüketici dengesini gözeterek şekilde gerçekleştirdiği alım ve satım politikasının kârlılığı sağlaması rasyonel görünmemektedir. Zira tarımsal KİT'lere ilişkin ülke uygulamalarından Kanada'da süt piyasasında düzenleyici fonksiyonu bulunan CDC'nin bazı yıllarda kâr elde ederken bazı yıllarda zarara uğradığı anlaşılmıştır. Sonuç olarak İDT'ler için KİK'lerdeki verimliliğin yanı sıra kârlılık ilkesinin de belirlenmiş olması dolayısıyla TMO için KİK statüsünün uygun olacağı değerlendirilmiştir. İDT'lerden farklı olarak KİK'lerin yatırım ve finansman açıklarının doğrudan Hazinece karşılanması dolayısıyla KİK statüsüyle birlikte TMO'nun finansman açığının piyasadaki borçlanmak yerine Hazinece karşılanması sayesinde finansman giderleri de ciddi düzeyde düşecektir. Bu da üretici ve tüketici refahını dikkate alan

politikaların, finansman riski olmadan ve maliyeti daha düşük ve böylece daha rasyonel bir şekilde yürütülmesine yardımcı olabilecektir.

TİGEM'in bitkisel üretim ve hayvancılık üretimine ilişkin ana faaliyet konusunun hem sektörel gelişmeyi hem de işletme kârlılığını sağlayabilecek niteliğe sahip olması nedeniyle mevcut durumdaki gibi statüsünün İDT olarak devam etmesi önerilmiştir. Ancak TİGEM'in 2014-2019 döneminin tamamında dönem zararına ve/veya faaliyet zararına uğraması, işletmecilik politikalarındaki sorun olarak dikkate alınmıştır. Dönem zararıyla birlikte yatırım ve stok artışlarıyla birlikte TİGEM'in ciddi boyutta finansman açığıyla karşılaştığı ve bunların yüksek sermaye transferleri ya da banka kredileri yoluyla karşılandığı tespit edilmiştir. Bir üretim şirketi olması ve her yıl karşılaşılmaması dolayısıyla stok artışları ile özellikle sulama ve mekanizasyon gibi verimliliği artırıcı nitelikleri dolayısıyla yatırım harcamaları makul olarak değerlendirilmiştir. Ancak bir İDT olarak kârlılık ilkesiyle çalışması beklenen TİGEM'in dönem zararının haklı bir gerekçesi bulunamamıştır. TİGEM'in dönem zararında belirleyici temel faaliyet konusunun ise hayvancılık sektörü olduğu tespit edilmiştir. Bitkisel üretimdeki verimliliğin mevsimsel koşullara göre değişiklik gösterebilmesi dolayısıyla söz konusu faaliyet alanında bazı yıllar zarara uğranması olağan karşılanabilirken hayvancılık faaliyet alanında ise buna benzer bir gerekçe bulunamamıştır. Bu da TİGEM'in hayvancılık faaliyet konusundaki olumsuz performansının, yapısal bir sorun olarak değerlendirilmesine neden olmuştur. Bu itibarla TİGEM'in hayvancılıkta kârlılığa ulaşması ve İDT olarak yeniden kârlı bir yapıya kavuşabilmesi için hayvancılık faaliyetini gözden geçirmesi ve bu faaliyet alanında yeniden yapılandırmaya yönelmesi önerilmiştir. Özellikle hayvancılık alanında kapasitenin artırılması hususu, verimliliği ve kârlılığı sağlayabilecek öneriler arasında önemle vurgulanmıştır. TİGEM'in kârlı bir şekilde faaliyet göstermesinin, gelecek dönemlerde kamu kaynağı tüketen bir işletme olarak varlığına ilişkin olası sorgulamalara engel olması açısından da önemi vurgulanmıştır. Böylece TİGEM'im nitelikli tohumculuk ve damızlık faaliyetleriyle ülkenin bitkisel ve hayvansal üretiminin gelişimine katkısıyla birlikte büyük arazi varlığıyla da üretime ilişkin verimlilikte öncü rolünün sürdürülebileceği değerlendirilmiştir. Zira mevzuatla ülke çapında yapılmak istenen tarımsal arazi toplulaştırmalarına, TİGEM bir işletme olarak olumlu örnek olarak gösterilebilmektedir. Ülke örnekleri arasında yer alan Polonya ve Kanada'nın arazi toplulaştırma gayretleri neticesinde çiftlik ölçeklerinde ve böylece verimlilikte artış kaydetmeleri de söz konusu hususun yurtdışı örneklerini teşkil etmektedir.

ÇAYKUR'un faaliyet alanının İDT statüsüne uygun olduğu, Türkiye Varlık Fonuna devrinin ise gerek varlık fonlarının literatürde kabul gören özellikleri gerekse ülkemizdeki KİT mevzuatı

açısından uygun olmadığı değerlendirilmiştir. Literatürde belirtilmiş olan varlık fonları ile KİT'lerin amaç ve finansman yöntemlerindeki farklılıklar, genel olarak KİT'lerin varlık fonu bünyesinde yer almamalarına ilişkin değerlendirmeye olanak tanımıştır. Ülkemizde de KİT'lerin Fona devredilmesini düzenleyen 6741 sayılı Varlık Fonu Kanunundaki söz konusu hükmün aynı Kanunun amaç ve kapsamındaki hükümlerle uyumlu olmadığı, gerekçeleri açıklanmak suretiyle değerlendirilmiştir. Ayrıca 6741 sayılı Varlık Fonu Kanununda Fona devredilen KİT'lerin mevcut durumda uygulanmakta olan mevzuata tabi olmayacaklarına hükmedilmesine rağmen söz konusu kuruluşlar için 233 sayılı KHK ya da 399 sayılı KHK gibi mevzuatın yerine hangi mevzuatın uygulanacağı belirtilmemiştir. Bu nedenle de Fona devredilen ÇAYKUR ve diğer KİT'lerin faaliyetlerini ve personel rejimini (memur, sözleşmeli ve işçi) aynı mevzuat doğrultusunda devam ettirmiş oldukları anlaşılmıştır. Bu husus dahi KİT'lerin Türkiye Varlık Fonuna devrinin hem kapsamlı bir şekilde hem de bir rasyonelite doğrultusunda tasarlanmadığının göstergesi olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla ÇAYKUR'un Fon bünyesinde yer alması, yalnızca Hazine'de bulunan hisselerinin Fona devredilmesinden ibaret olarak görülmüştür. Bu değerlendirmeye, ÇAYKUR'un Fona devrinin 2017 yılında gerçekleşmesine rağmen 2018 ve 2019 yıllarında Hazine ve Maliye Bakanlığınca genel bütçeden Kuruluşa sermaye transferi yapılmaya devam edilmesi, başka bir dayanak noktası oluşturmuştur. Kaldı ki ÇAYKUR 2020 yılında yayımlanmış olduğu raporda statüsünün İDT olduğu belirtmiştir. Bu değerlendirmeler neticesinde, ÇAYKUR'un hisselerinin tekrar Hazineye devredilmek suretiyle Hazine portföyünde faaliyetlerine devam etmesinin uygun olacağı sonucuna varılmıştır.

ÇAYKUR'un mali ve finansal analizinde, 2014-2019 döneminde bazı yıllar dönem kârı elde etse de söz konusu dönemde kümülatif olarak ciddi bir dönem zararına uğradığı tespit edilmiştir. Düşük satış fiyatları ve finansman giderlerinin yüksekliği, söz konusu zararlarıdaki temel belirleyiciler olmuştur. Ciddi seviyede finansman açığı sorunu yaşayan ÇAYKUR'un bu açığı kapatmak için kullandığı banka kredilerinden kaynaklı finansman giderleri yüksek tutarlara ulaşmıştır. Finansman açığı ise bir yandan dönem zararları diğer yandan ise yüksek stok artışları nedeniyle artmıştır. ÇAYKUR'un işletmecilik politikası açısından temel sorunları düşük satış fiyatı ve yüksek stok artışı olarak tespit edilmiştir. Özellikle stok artışları ÇAYKUR'un zımni olarak sosyal politika aracı olarak kullanıldığının bir göstergesi olarak değerlendirilmiştir. Zira rasyonel şekilde yönetilen bir işletmeden beklenmeyecek şekilde ÇAYKUR 2014-2019 döneminde satış fiyatlarını reel bazda düşürmesine rağmen satış miktarlarını artıramamış ve stok miktarının artırmasına karşın satış miktarının üzerinde alım yapmaya devam etmiştir. Dolayısıyla ÇAYKUR, İDT statüsünün gereği olan verimlilik ve kârlılık ilkelerine göre faaliyet gösterememiştir. Bu itibarla hem KİT sisteminin sağlıklı bir şekilde yönetilmesi hem gerçekçi

fiyatların oluşması suretiyle piyasadaki etkinliğin sağlanması hem de üreticilerin daha şeffaf bir şekilde desteklenmesi adına, üretici refahı gibi gerekçelerle uygulanan sosyal politikaların ÇAYKUR'a zımnî müdahaleler yerine mevzuatın öngörmüş olduğu görevlendirme yöntemiyle uygulanmasının gerekliliği önemle vurgulanmıştır. ÇAYKUR'a alım politikasıyla ilgili açık bir görev verilmesi durumunda ise bu uygulamanın, söz konusu alımların destekleme kapsamına girmesi ve bu tür desteklerin de DTÖ'nün kırmızı kutu kapsamında yer alması dolayısıyla, çok dikkatli bir şekilde planlanması gerektiği belirtilmiştir.

Bunların yanı sıra pazar payının yarısına sahip bir şekilde tanınırlık sorunu olmayan ÇAYKUR'un ciddi dönem zararları ve finansman açıklarına maruz kalmasına ve bunun sonucunda banka kredilerinin çok yüksek tutarlara ulaşmasına rağmen gerçekleştirdiği yüksek reklam ve sponsorluk harcamaları, teşebbüsün doğrudan kendisi tarafından uygulanan yanlış işletmecilik politikalarının bir örneği olarak sunulmuştur. Buradan hareketle ÇAYKUR'un zımnî müdahale konusu olmayan faaliyetlerini de gözden geçirmek suretiyle özellikle harcamalarında tasarruf yöntemiyle etkin bir işletmecilik yönetimi sergilemesi özellikle belirtilmiştir.

ESK'nin temel faaliyet konusu olan kırmızı ve beyaz et üretim ve ticaretini kârlılık ilkeleri doğrultusunda yürütebilmesinin rasyonel olması sebebiyle mevcut durumdaki İDT statüsünün devam etmesi uygun olacağı değerlendirilmiştir. ESK'ye süt piyasasına ilişkin verilen regülasyon görevinin ise hem geçici bir süreyle sınırlı olması hem de faaliyetle ilgili oluşacak zararın destekleme bütçesinden karşılanacak olması dolayısıyla kârlılık ilkesiyle faaliyete bir engel oluşturmayacağı anlaşılmıştır.

ESK'yle ilgili temel işletmecilik sorununun kombinalardaki düşük kapasite kullanım oranları olduğu tespit edilmiştir. Özel sektör firmalarıyla karşılaştırıldığında ESK'nin çok düşük kapasite kullanım oranlarıyla çalışan kombinalarının, satış maliyetlerinin yüksekliğindeki en önemli unsur olduğu anlaşılmıştır. Dolayısıyla ESK için rasyonel bir işletmecilik politikası olarak kapasite kullanım oranları çok düşük oranlarda olan kombinaların kapatılarak söz konusu oranların yükseltilmesi önerisi yapılmıştır. Böylelikle birim üretim ve satış maliyetlerinde ciddi bir düşüş gerçekleştirilerek ESK kârlı bir faaliyet yapısına sahip olabilecektir. Ayrıca ESK'nin özellikle son yıllarda yüksek stok artışları neticesinde yüksek finansman açıklarına maruz kaldığı ve bu nedenle de borçlarının ciddi seviyelere yükseldiği tespit edilmiştir. Kapasite kullanım oranlarının artırılması için düşük kapasiteli kombinalarının kapatılması önerisi, ESK'nin söz konusu stok sorunu için de çözüm önerisi olarak sunulmuştur. Kombinaların kapatıldığı bölgelerdeki alım

baskısının azalmasıyla ESK'nin gereğinden fazla gerçekleştirmiş olduğu alımların düşmesiyle stok miktarının da normal seviyelere gerileyebileceği değerlendirilmiştir. Bu ise aşırı stok miktarından kaynaklanan finansman açıklarının ve böylece başta banka kredileri olmak üzere borçların azaltılabilmesini mümkün kılabilir.

Bunlarla birlikte yüksek üretim ve satış maliyetlerine rağmen bazı yıllarda ESK'nin dönem kârı elde etmesinin nedeninin, gümrük vergisiz ithalat olduğu tespit edilmiştir. Ucuz ithalat, birim satış maliyetlerini oldukça düşürerek ESK'nin söz konusu yıllarda diğer yıllara göre ciddi bir maliyet avantajı sağlayarak kâr elde etmesini sağlamıştır. Ancak gümrük vergisiz ithalatın sektörden yalnızca ESK'ye tanınmış olmasının, OECD ve AB gibi kuruluşların belirlemiş olduğu rekabet ilkelerine aykırı olduğu değerlendirilmiştir. Dolayısıyla hem sektördeki rekabetin bozulmaması hem de AB'yle müzakereleri süren rekabet faslıyla ilgili bir sorun yaşamamak için vergi avantajı gibi uygulamaların aynı sektördeki her firmanın yararlanmasına imkân verecek şekilde düzenlenmesinin önemi özellikle vurgulanmıştır.

TÜRKŞEKER için en önemli sorunun özelleştirme konusundaki belirsizlik olduğu anlaşılmıştır. Zira TÜRKŞEKER 2000 yılında özelleştirme kapsamına, 2008 yılında özelleştirme programına alınmasına rağmen özelleştirme işleminin tamamlanma süresi belirli dönemler itibarıyla uzatılarak son olarak sürecin 2023 yılının sonuna kadar tamamlanması kararlaştırılmıştır. Sürenin uzamasıyla birlikte portföy ya da tekil olmak üzere fabrika satış yönteminde yapılan değişiklikler de belirsizliği artırmıştır. Ayrıca satışa öncelik verilen fabrikaların hangi kriterlere göre belirlendiğine ilişkin tutarlı bir veri de bulunamamıştır. Böyle bir belirsizlik ortamının özellikle fabrikaların teknolojik eskimeden kaynaklı yenileme yatırımlarının yeterli ölçüde yapılamamasına ve ciddi verimsizliklere yol açtığı değerlendirilmiştir. Özelleştirme konusundaki bu belirsizlikler devam ederken 2021 yılında TÜRKŞEKER, Türkiye Varlık Fonuna devredilmiştir.

TÜRKŞEKER'in bir KİT olarak Türkiye Varlık Fonuna devrinin, faaliyetlerini sürdürecektir olmasının göstergesi olarak mevcut durumda zarar eden mali yapısının kârlı bir yapıya kavuşturulmasını zorunlu kıldığı vurgulanmıştır. Kaldı ki TÜRKŞEKER'in özelleştirilmesi iradesinin halen geçerli olduğu düşünülse dahi mutlak olarak yapılması gerekli hususun, Şirketin kârlı bir yapıya dönüştürülmesi olduğu değerlendirilmiştir. Zira özelleştirme tercihinde bulunulması hâlinde kârlı fabrikaların satışının daha cazip olması sebebiyle daha yüksek özelleştirme geliri elde edilebileceği, İDT olarak faaliyetlerine devam etme tercihinde ise

TÜRKŞEKER'in İDT'ler için gerekli olan kârlılık ilkesini yerine getirmek suretiyle kendi finansman kaynağını oluşturan bir kuruluş hâline gelebileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla TÜRKŞEKER'in faaliyetlerini kârlı şekilde yürütebileceği bir yapının kurgulanması, işletmecilik politikasına ilişkin temel bir öneri olarak sunulmuştur. TÜRKŞEKER'in kârlılığının önündeki engelin ise yüksek üretim maliyetleri olduğu ve bunun da temel olarak düşük kapasite kullanım oranlarından kaynaklandığı tespit edilmiştir. Kapasite kullanım oranlarının artırılması suretiyle birim üretim maliyetlerindeki düşüşle birlikte satış maliyetlerinin düşüşü sağlanarak kârlılık elde edilebileceği öngörülmüştür. Söz konusu öngörünün uygulanabilirliğini göstermek için basit bir model kurgulanmıştır. TÜRKŞEKER'in mevcut durumdaki 15 şeker fabrikasından 8'inin verimsiz olduğu tespit edilmiş ve söz konusu fabrikaların taşınmaz satışı şeklinde elden çıkarılarak kalan 7 fabrikayla üretime devam etmesi önerilmiştir. Söz konusu 7 fabrikanın bir yandan nispeten kapasite kullanım oranları yüksek fabrikalar iken satılması önerilen 8 fabrikanın kotalarının da bu fabrikalara dağıtılması suretiyle kapasite kullanım oranlarının daha da yükseleceği belirtilmiştir. 7 fabrikanın şeker pancarı üretiminin verimli bölgelerde olması ve kapatılacak fabrikalardaki kotanın genel içerisindeki payının daha düşük olması dolayısıyla üretim artışında da bir sorunla karşılaşılması beklenmemiştir. Yeni üretim modelindeki kapasite kullanım oranlarının artışıyla birlikte TÜRKŞEKER'in ciddi tutarda maliyet düşüşü sağlayarak kârlılığa geçebileceği tespit edilmiştir. Bununla birlikte fabrikaların kapatılacağı bölgelerde pancar üreticilerini mağdur etmemek üzere alternatif ürüne geçiş için yapılabilecek destekleme ödemesi de hesaplanmış ve TÜRKŞEKER'in maliyet kazancının söz konusu destekleme ödeme tutarından çok daha fazla olduğu anlaşılmıştır. Dolayısıyla söz konusu üretim modeli önerisiyle çiftçi mağduriyeti oluşmayacak şekilde TÜRKŞEKER'in bir İDT olarak verimli ve kârlı bir yapıya kavuşabileceği öngörülmüştür. Çiftçi mağduriyetinin oluşmaması için yapılacak ödemenin hem bir defaya mahsus olması hem de TÜRKŞEKER maliyet kazancının çok altında kalması nedeniyle söz konusu üretim modelinin merkezi yönetim bütçesine toplam etkisi de pozitif olarak değerlendirilmiştir.

Tüm bu tespit ve değerlendirmelere konu sorunlar yalnızca günümüze özgü değildir. 1968 yılındaki "İktisadi Devlet Teşekkülleri" konulu Konferansta *"Atıl kapasite hem prodüktiviteyi hem de rantabiliteyi düşürmektedir. İDT'de atıl kapasite mevcudiyeti, mühim bir kusurdur. Bunun önlenmesi için hammadde ve malzeme akışı, vasıflı eleman temini, yeterli talep ve pazar sağlanması, kâfi işletme sermayesi temini, bazen yatırımlar arasında denge sağlanması gerekir (iplik dokuma fabrikalarında olduğu gibi). Mesela tekstil sanayiinde pamuk ipliğinde boş kapasite bulunmadığı, fakat pamuklu dokumada yüzde 10 civarında boş kapasite bulunduğu tespit edilmiştir. Bu durumda yeni tesislerin yapılmasından önce, boş kapasitelerin doldurulması ve*

bilhassa dış harcamalara sebebiyet verecek yeni yatırımlar yerine eskilerin yenilenmesi ve tevsilerine gidilmesi, DPT tarafından tavsiye edilmiştir.” şeklinde açıklamalar yapılmıştır (Zaim, 1968, s. 248, 249). Bu açıklamalar, mevcut durumda ESK ve TÜRKŞEKER’in düşük kapasiteli faaliyetlerine yapılan eleştirilerin geçmişte diğer KİT’ler özelinde de olsa geçerli olduğunu göstermektedir. Hatta İDT’lerin amaçlarının kapasitelerini tam olarak kullanmalarının olması gerektiği, söz konusu Konferansta yapılan öneriler arasında yer almaktadır (Yenal, 1968, s. 289). Bu çalışmada da yeni kapasite oluşturacak yatırımlar yerine mevcut kapasitenin kullanılması yoluna gidilmesi önerilmektedir. Ayrıca çalışmada KİT’lerin kârlılık ilkesine göre faaliyet göstermelerine engel teşkil eden tespitler ve çözüme ilişkin öneriler ile finansman sorunlarına ilişkin değerlendirmelerle aynı kapsamda yer alan tespit ve değerlendirmelere geçmiş Kalkınma Planlarında da yer verilmiştir. Zira 1962 yılında yayımlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da; KİT’lerin tesislerini en uygun üretim seviyesinde çalıştırmak suretiyle maliyetlerini düşürmeleri, serbest piyasa şartlarına uygun davranışlarla kâr maksimizasyonu sağlamaları, yatırımlarını öz kaynak ya da başka sağlam kaynaklara dayanarak yapmaları gerektiği belirtilmiştir. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planındaki; KİT’lerin kârlı ve verimli çalışmaları sağlanarak bütçe yüklerinin azaltılacağı, kârlı ve verimli çalışmalarını temin için ise KİT yönetimlerinde tecrübeli ve bilgili kadroların teşekkülüne imkân verileceği, idari ve mali açılardan bağımsız çalışabilmelerini sağlayacak düzenlemeler yapılacağına ilişkin değerlendirmeler de günümüzdeki KİT sistemine ilişkin sorunların geçmişte de tespit edildiği ve çözüm arandığının bir göstergesidir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planındaki; KİT yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi, merkezi yönetim ile KİT’lerin ilişkisinin sadece finansal ve ekonomik verimlilik ve etkinlik denetimiyle sınırlı tutulması, yönetim kurulu ve genel müdür atamalarında daha özerk bir yapıya geçilmesi, performans kriterleri uygulanması ve borçlanma limiti getirilmesi, KİT fiyat sisteminin gelir transferi ve sübvansiyon aracı olarak kullanılmasına son verilmesi gibi öneriler, çalışma kapsamında KİT’lere ilişkin yapılan tespit ve önerilerin önemini vurgulayan geçmiş politika belgelerindeki diğer örneklerdir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planındaki, faaliyetlerini özerk bir şekilde yürütebilmelerini teminen özellikle tarımsal nitelikli KİT’lerin yeniden yapılandırılmasının sağlanması hedefi de çalışma özeline ilişkin bir başka dikkat çekici tespittir.

Tüm bu tespit ve değerlendirmeler gerek OECD’nin KİT’ler için belirlemiş olduğu kurumsal yönetim ilkelerinin gerekse YKY anlayışının KİT’lerde mutlak olarak uygulanması gerekliliğinin önemini ortaya koymaktadır. KİT’lerde; profesyonel yönetim anlayışı, genel kamu yönetimiyle şeffaf ilişki, yöneticilerin bağımsızlığı ve faaliyet sorumluluğu, yönetici ve çalışanların performans kriterleriyle genel kamu yönetimi çalışanından çok işletme personeline yakınsaması sağlanmak suretiyle KİT’lerin kârlılığı esas alan işletmecilik politikalarını gerçekleştirmeleri

mümkün olabilecektir. Ancak böylesine köklü değişimlerle uzun yıllardır aynı sorunların devam etmiş olduğu KİT'lerin rasyonel bir yönetim anlayışına sahip olabileceği değerlendirilmektedir. KİT'lerin rasyonel bir işletmecilik anlayışına kavuşması ise kârlılıkla birlikte stok artışı gibi finansman açığına neden olan diğer sorunların da çözümüne ve böylece borçlanmanın azalarak yatırımların da oto finansman yöntemiyle gerçekleşmesine olanak tanıyabilecektir. Bu durum ise genel bütçeye yük olan bir KİT sistemini; temettü, kâr payı ve vergiler yoluyla genel bütçeye katkı sağlayan bir yapıya dönüştürebilecektir.



KAYNAKÇA

- Ahika, (2015). *TR71 Düzey 2 Bölgesi Kırmızı Et Sektörü Durum Analizi Raporu*. Ahiler Kalkınma Ajansı ve Kırıkkale Üniversitesi Veterinerlik Fakültesi.
- Akalın, G. (1990). *KİT Ekonomisi, KİT'ler, Reformları Alternatifleri ve Özelleştirilmeleri*, Yeniçağ Basımevi. Ankara.
- Aktan, R. (1972). *Türkiye İktisadı*. Cilt:1. Sevinç Matbaası. Ankara.
- Al, H. (2002). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. Doktora Tezi. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Sakarya.
- Alp, S. (2009). “Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör”. *Maliye Dergisi*. Sayı:156. Ocak-Haziran. 265-279.
- Altınok, T. (1982). *Kamu İktisadi Teşekkülleri Sorunları ve Çözüm Yolları*. Başbakanlık Basımevi. Ankara.
- Altıntaş, M. B. (1988). *Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri*. SPK Yayınları Yayın No:8. Ankara.
- Arslan, N. T. (2010). “Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. Cilt:11. Sayı:2. 21-38.
- Arslantürk, Y. (2015a). *Özelleştirme Perspektifinden TÜRKŞEKER Analizi ve Yeni Politika Önerileri*. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Arslantürk, Y. (2015b). *KİT'lerde Performansa Dayalı Ücretlendirme Önerisi*. Uzmanlık Tezi. Kalkınma Bakanlığı. Ankara.
- Atasoy, V. (1993). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*. Nurol Matbaacılık. Ankara.
- Ateş, H. (2011). “Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesap Verebilirlik”. *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*. (Ed. Bekir Parlak) Alfa Akademi. Bursa. 179-223.
- Aucoin, P. (1998). “Administrative Reform In Public Manangement: Paradigms, Principles, Paradoxes And Pendulums”. *Governance*. 3(2). April. 115-137.
- Avrupa Komisyonu. (2016). *State-Owned Enterprises in EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*. Publications Office of the European Union. Luxembourg. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip031_en_2.pdf. (Erişim: 16/01/2020).

- Avrupa Komisyonu. (2017). *CAP In Your Country: Poland*. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-in-your-country/pdf/pl_en.pdf. (Erişim: 08/01/2020).
- Ay, A. ve Yapar, S. (2005). “Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ve Türkiye”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı:13. 57-80.
- Aydın, C. (2004). *Dünya Ticaret Örgütü Tarım Müzakereleri, AB ve Türkiye'nin Pozisyonları*. Uzmanlık Tezi. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. Ankara.
- Aydın, Z. (2015). “Üçüncü Gıda Rejimi, Türk Tarımı ve Sözleşmeli Tarım: Kumluca Örneği”. *Türkiye Ekonomisinin Dünü Bugünü Yarını*. (Ed. Emre Özçelik ve Erol Kaymaz). İmge Kitabevi Yayınları. Ankara. 303-321.
- Aydın, Z. (2016). “Çağdaş Tarım Sorunu ve Yeni Köylülük”. *ODTÜ Gelişme Dergisi*. 43 (Nisan). 43-63.
- Aygün, S. (1968). “İktisadi Devlet Teşekkülleri - İktisadi Devlet Teşekküllerinde Finansman Sorunları”. *Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti*. İstanbul. 196-214.
- Barberis, P. (1998). *The New Public Management And A New Accountability*. Public Administration. V.76. I.3.
- Behn, R.D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC. The Brookings Institution.
- Belka, M. (2013). *How Poland's EU Membership Helped Transform its Economy*. Occasional Paper No.88. Group of Thirty. Washington D.C.
- Berg, A. (1994). “The Logistics of Privatization in Poland”. *Transition in Eastern Europe*. Vol:2. (Ed. Olivier Blanchard, Kenneth Froot, Jeffrey Sachs). University of Chicago Press. 165-188.
- Bilgiç, V. (2003). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun). Seçkin Yayıncılık. Ankara. 25-38.
- Bitkowska, A. ve Leszczewska, K. (2010). “Privatization of Enterprises in Poland”. *Public Administration & Regional Studies*. No.1(5)-2010. Galati University Press. 7-22.
- CDC. (2017a). <http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-eng.php?id=3781>. (Erişim: 10/02/2020).
- CDC. (2017b). *Canadian Dairy Commission Annual Report 16-17*. Catalogue No: A88-2017. Gilmore Printing Services Inc. Canada.

- CDC. (2018). *Canadian Dairy Commission Annual Report 17-18*. Catalogue No: A88-2018. Gilmore Printing Services Inc. Canada.
- Centrala Nasienna w Kielcach. http://www.translatetheweb.com/?ref=SERP&br=ro&mkt=tr-TR&dl=tr&lp=PL_TR&a=http%3a%2f%2fwww.cnkielce.pl%2f. (Erişim: 02/01/2020).
- Ceylan, A. ve Vergiliel, M. (1990). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*. Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No.17.
- Civelekoğlu, İ. (2015). “Washington Uzlaşısı Sonrası Dönemde Devletin Değişen Rolü ve Bir Türkiye Değerlendirmesi”. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Cilt:XXXIV. Sayı:2. 35.54.
- CFGC. (2019a). *CFGC at a glance*. <http://en.cfgc.cn/g1155.aspx>. (Erişim: 05/11/2019).
- CFGC. (2019b). *Production & Business Operation*. <http://en.cfgc.cn/g1165.aspx>. (Erişim: 08/11/2019).
- China Agri-Industries Holdings Limited. (2018). *2017 Annual Report*. Stock Code 606.
- China Institute and University of Alberta. (2018). *State-Owned Enterprises In The Chinese Economy Today: Role, Reform and Evolution*. file:///C:/Users/Acer/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20File/s/Content.IE5/II1NX2UD/soepaper1-2018.pdf .(Erişim: 24/10/2019).
- China’s National Plan. (2016). *China’s National Plan on Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. September.
- Chloupkova, J. (2002). *Polish Agriculture: Organisational Structure and Impacts of Transition*. Unit of Economics Working Papers 2002/3. The Royal Veterinary and Agricultural University: Food and Resource Economic Institute.
- Chong, X, Y. (2012). “The Political Economy of State-Owned Enterprises in China and India”. *International Political Economy Series*. (Ed. Timothy M. Shaw) Palgrave Macmillan. Hampshire. 1-18.
- Christensen T. ve Laegreid P. (2007). *Transcending New Public Management*. Ashgate. Hampshire, England.
- CNADC. (2019). *Introduction*. <https://www.cnadc.com.cn/en/index.jhtml>. (Erişim: 26/10/2019).
- COFCO. (2017). *COFCO Corporation’s Total Profit for the First Half of 2017 up 112% Year-on-Year*. <http://www.cofco.com/en/News/Allnews/2017/0802/46801.html>. (Erişim: 09/11/2019).

- COFCO. (2019a). *About COFCO*. <http://www.cofco.com/en/AboutCOFCO/>. (Erişim: 09/11/2019).
- COFCO. (2019b). *Listed Among Fortune Global 500 for 26 Years, COFCO Corporation Ranks 134th in 2019*. <http://www.cofco.com/en/News/Allnews/2019/0815/47934.html>. (Erişim: 09/11/2019).
- Corkal, D. R. ve Adkins, P. E. (2008). *Canadian Agriculture and Water*. International Water Resources Association.
- Crisan, D. ve McKenzie, K.J. (2013). *Government-Owned Enterprises in Canada*. SPP Research Papers. The School of Public Policy. University of Calgary.
- Çakmak, E.H. (2003). "Evaluation of the Past and Future Agricultural Policies in Turkey: Are They Capable to Achieve Sustainability?". *Options Mediterraneennes: Serie A. Seminaires Mediterraneens*. n.52. Montpellier: CIHEAM. 155-165.
- Çakmak, E.H. ve Veziroğlu, S. (2020). *Sürdürülebilir Büyüme Bağlamında Tarım ve Gıda Sektörünün Analizi: Tarımsal Destek ve Teşvikler*. TÜSİAD-T/2020-03/618. Ankara.
- Çaşıkur, S. (2012). "Küresel Gıda Krizi: Gıda Rejimi, Küresel Sermaye ve Gelişmekte Olan Ülkeler". *Ekonomik Yaklaşım*. Cilt:23. Özel Sayı. 161-194.
- Çelik, M.O. (2019). *Brüt Kâr Marjının Anlamı ve Kullanımı*. <https://medium.com/muhasebe-finans/br%C3%BCt-k%C3%A2r-marj%C4%B1n%C4%B1n-anlam%C4%B1-ve-kullan%C4%B1m%C4%B1-2dacd3000824> (Erişim: 23/04/2020).
- ÇAYKUR. (2008). *Stratejik Plan 2009-2013*. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- ÇAYKUR. (2015). *2014 Yılı Faaliyet Raporu*. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- ÇAYKUR. (2016). *2015 Yılı Faaliyet Raporu*. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- ÇAYKUR. (2017). *2016 Yılı Faaliyet Raporu*. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- ÇAYKUR. (2018a). *2017 Yılı Faaliyet Raporu*. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- ÇAYKUR. (2018b). *Stratejik Plan 2019-2023*. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- ÇAYKUR. (2019). *2018 Yılı Faaliyet Raporu*. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- ÇAYKUR. (2020a). *Çay Sektörü Raporu 2019*. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- ÇAYKUR. (2020b). *2019 Yılı Faaliyet Raporu*. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- ÇAYKUR. (2020c). *Çay Sektörü Raporu 2019*. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü.

- Çoban, A. R. (2003). “Kamu Tercihi Teorisi”. *Çağdaş Kamu Yönetimi – I.* (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür). Nobel Yayın Dağıtım. Ankara. 75-95.
- Danson, M., Hughes, E. H., Paul, S., Whittam, G. ve Hughes, M. (2008). “Business Angels in Scotland and Poland: The Development of an Informal Venture Capital Market”. *Reinventing Poland: Economic and Political Transformation and Evolving National Identity.* (Ed. Martin Myant ve Terry Cox). Routledge. New York. 223-237.
- Demirel, S. (1968). “İktisadi Devlet Teşekkülleri - Açılış Konuşması”. *Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti.* İstanbul. 13-16.
- Dışişleri Bakanlığı. (2019). *Rekabet Politikası.* Avrupa Birliği Başkanlığı. https://www.ab.gov.tr/8-rekabet-politikasi_73.html. (Erişim: 28/01/2020).
- Dinler, Z. (1991). *Tarım Ekonomisi.* Uludağ Üniversitesi Basımevi. İkinci Baskı. Bursa.
- Dunsire, A. (1995). *Administrative Theory In The 1980's: A Viewpoint.* Public Administration. V.73.
- Durmuş, M. (2011). *Kapitalizmin Krizi - Küresel Krizin Eleştirel Bir Çözümlemesi.* Tan Kitabevi Yayınları. Üçüncü Baskı. Ankara.
- Eraktan, G. (2003). “Dünden Bugüne Ortak Tarım Politikası Pazar ve Müdahale Politikaları”. *Küreselleşme ve Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türk Tarım Politikaları Sempozyumu.* Gaziantep. 167-181.
- Eren, V. (2003). “Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları”. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. Cilt: 58. Sayı:4. 83-105.
- ESK. (2015a). *2014 Yılı Faaliyet Raporu.* Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- ESK. (2015b). *2014 Yılı Sektör Değerlendirme Raporu.* Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- ESK. (2016a). *2015 Yılı Faaliyet Raporu.* Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- ESK. (2016b). *2015 Yılı Sektör Değerlendirme Raporu.* Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- ESK. (2017a). *2016 Yılı Faaliyet Raporu.* Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- ESK. (2017b). *2016 Yılı Sektör Değerlendirme Raporu.* Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- ESK. (2018a). *2017 Yılı Faaliyet Raporu.* Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.

- ESK. (2018b). *2017 Yılı Sektör Değerlendirme Raporu*. Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- ESK. (2019a). *2018 Yılı Faaliyet Raporu*. Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- ESK. (2019b). *2018 Yılı Sektör Değerlendirme Raporu*. Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- ESK. (2020a). *2019 Yılı Faaliyet Raporu*. Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- ESK. (2020b). *2019 Yılı Sektör Değerlendirme Raporu*. Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü. Ankara.
- Eurostat. (2020). *Agriculture, Forestry and Fishery Statistics*. Statistical Books. Publications Office of the European Union. Luxembourg.
- FAO. (2018). *Transforming Food and Agriculture to Achieve The SDGs*. Rome. <http://www.fao.org/3/I9900EN/i9900en.pdf>. (Erişim: 20/01/2020).
- FAO. (2019). *Make Agriculture, Forestry and Fisheries More Productive and More Sustainable*. <http://www.fao.org/3/CA3918en/CA3918en.pdf>. (Erişim: 20/01/2020).
- FFMC. (2019a). *2019 Annual Report*. Canada.
- FFMC. (2019b). *Fish Deliveries Strong through Fall 2019, into Winter 2020*. President's Blog. <http://www.freshwaterfish.com/content/fish-deliveries-strong-through-fall-2019-winter-2020>. (Erişim: 24/02/2020).
- Flynn, N. (1997). *Public Sector Management*. 3rd ed. London: Prentice Hall.
- Fotourehchi, Z. ve Şahinöz, A. (2016). "DTÖ Doha Müzakereleri ve Tarım Politikalarında Yeni Yönelimler". *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*. Cilt:5. Sayı:7. 2017-2040.
- Frederickson, H.G. (2010). *Social Equity and Public Administration: Origins, Developments and Applications*. M.E. Sharpe Inc. New York.
- Friedmann, H. (2005). "Feeding the Empire: The Pathologies of Globalized Agriculture". *The Empire Loaded: Socialist Register*. Monthly Review Press. (Derleyenler: L. Panich and C. Leys). New York. 124-143.
- Gliniecki, B. ve Korziuk, K. Z. (2017). "Report on Corporate Governance in State-Owned Enterprises-The Polish Perspective". *Public Administration*. Pro Publico Bono. Special Edition 1. 98-115.

- Gorlach, K., Nowak, P., Jastrzębiec-Witowska, A. ve Dqbrowski A.(2018). *Poland National Report*. SUFISA. https://www.sufisa.eu/wp-content/uploads/2018/09/D__2.2-Poland-National-Report.pdf. (Erişim: 10/01/2020).
- Gözel, K.A. (2003). “Yeni Kamu Yönetimi Nedir?”. *Türk İdare Dergisi*. 195-208.
- Guo, X., Lung, P., Sui, J., Zhang, R., ve Wang, C. (2021). “Agricultural Support Policies and China’s Cyclical Evolutionary Path of Agricultural Economic Growth”. *Sustainability*. 13. 6134.
- Güler, M.A. (2020). “Sosyal Devletin Dönüşümü ve Düzenleme Teorisi: Karşılaştırmalı Bir Çalışma”. *Çalışma ve Toplum*. 2020/4. 2295-2340.
- Gültekin, S. (2012). “Dünya Ticaret Örgütü, Avrupa Birliği ve Türkiye’nin Tarımsal Politikaları: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*. Yıl:5. Sayı:9. 55-70.
- Güzelsarı, S. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*. Ankara Üniversitesi SBF-GETA Tartışma Metinleri. No.66.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (1999). *IMF Niyet Mektubu*. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/IMF-ile-yap%C4%B1lan-Stand-By-D%C3%BCzenlemesine-%C4%B0li%C5%9Fkin-09.12.1999-Tarihli-Niyet-Mektubu.pdf>. (Erişim: 25/02/2020).
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2000). 3. ve 4. *Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu*. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/3.-ve-4.-G%C3%B6zden-Ge%C3%A7irmelere-%C4%B0li%C5%9Fkin-18-12-2000-Tarihli-Niyet-Mektubu.pdf>. (Erişim:25/02/2020).
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2017). *2016 Kamu İşletmeleri Raporu*. Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2019). *2018 Kamu İşletmeleri Raporu*. Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2020). *2019 Kamu İşletmeleri Raporu*. Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2021). *2020 Kamu İşletmeleri Raporu*. Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü.
- Hekimoğlu, B. ve Altındağ, M. (2006). *AB Ortak Tarım Politikaları ve DTÖ Kararları Ülke ve Bölge Tarımına Etkileri*. Samsun Tarım İl Müdürlüğü Yayını. Samsun.

- Herrero, A.G. ve Xu, J. (2017). How to Handle State-Owned Enterprises in EU-China Investment Talks. Policy Contribution, Issue 18. Bruegel. <https://doi.org/10.1787/2a6992c2-en>. (Erişim: 13/01/2020).
- Heuser, L. (2016). *Lauren Heuser: No Need to Fear State-Owned Enterprises*. National Post. <https://nationalpost.com/opinion/lauren-heuser-no-need-to-fear-state-owned-enterprises>. (Erişim: 10/02/2020).
- Holmes, M. and Shand, D. (1995). "Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years". *Governance*. 551-578.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*. Spring. Vol:69. Issue:1. 3-19.
- Huang, J. ve Ma, H. (2010). *Capital Formation and Agriculture Development in China*. FAO. Rome.
- Huang, J. ve Rozelle, S. (2008). "Agricultural Development and Policy Before and After China's WTO Accession". *Agriculture and Food Security in China*. (Ed. Chunlai Chen ve Ron Duncan). ANU E Press and Asia Pasific Press. Canberra. 27-54.
- Hughes, O.E. (1998). *Public Management and Administration*. St. Martin's Press, New York and Macmillan Press, London.
- İSO. (2020). *Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu 2019*. İstanbul Sanayi Odası. <http://www.iso500.org.tr/500-buyuk-sanayi-kurulusu/2019/>. (Erişim: 23/09/2020).
- James, O. (2014). *The Next Steps Agency Model in UK Central Government 1988-1998 with Special Reference to the Benefits Agency*. Doctoral Thesis. London School of Economic. ProQuest LLC.
- Kalaycı, İ. (2012). *Türkiye Tarım Sektöründe Yapısal Dönüşüm Politikaları (1923-2023): Sürdürülebilir Tarımsal Biyoekonomi Ekseninde Uygulanabilir Öneriler*. İktisadi Araştırmalar Vakfı. İstanbul.
- Kamu Personeli. (2019). *AB'de Tarımsal Yapı, Tarımsal Üretim ve Tarım Politikaları! Türkiye ve AB'nin Tarım Karşılaştırması*. <https://www.kamupersoneli.net/ekonomi/avrupa-birligi-nde-ab-tarimsal-yapi-tarimsal-uretim-ve-tarim-h76702.html>. (Erişim: 26/02/2020).
- Karakurt, B. (2011). "Washington Konsensüsünden Küresel Mali Krize Mali Disiplin ve Türkiye'deki Gelişmeler". *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. Cilt:25. Sayı:1. 31-53.
- Karar Denetim.(2020). *ESK 2019 Yılı Bağımsız Denetim Raporu*. Ankara.

- Kaya, M. (2017). *Tarımda Lisanslı Depoculuk Sistemi: Hububat Piyasası Örneği*. Uzmanlık Tezi. Kalkınma Bakanlığı. Ankara.
- Kazgan, G. (2003). *Tarım ve Gelişme*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. Birinci Baskı. İstanbul.
- Kepenek, Y. (1993). *100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*. Gerçek Yayınevi. İstanbul.
- Keraudren, P. ve Mierlo, H. (1998). “Theories Of Public Management Reform And Their Practical Implications”. *Innovations In Public Management-Perspectives From East And West*. 39-56.
- Kettl, D.F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Brookings Institution Press. Washington D.C.
- Klikowska, J. C. (2021). “Poland Economy Briefing: Status Quo of Poland’s State Owned Enterprises”. *China-CEE Institute - Weekly Briefing*. Vol:37. No.2.
- Kooten, G. C. (2018). *Farm Programs and Agricultural Support in Canada*. University of Victoria. Canada.
- Koray, M. (2003). “Avrupa Refah Devleti: Anlamı, Boyutları ve Geleceği”. *Görüş*. Aralık. 64-74.
- Kozarzewski, P. ve Baltowski, M. (2019). *Return of State-Owned Enterprises in Poland*. https://www.researchgate.net/publication/333480750_Return_of_State-owned_Enterprises_in_Poland. (Erişim: 28/11/2019).
- Köse, S. (2000). *24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programları Çerçevesinde Yapılan Hukuki ve Kurumsal Düzenlemelerin Mukayeseli Analizi*. DPT Uzmanlık Tezi. Ankara.
- Krier, A.J. (1981). *Gestion de l’Entreprise, I-Structure et Organization*. Themis, Imprimerie des Presses Universitaires de France -Vendome.
- Krugman, P. (2001). *Politika Taşeronları ve Önemsizleşen Refah: Azalan Beklentiler Çağında İktisadi Eğilimler*. (Çeviren: Neşenur Domaniç). Literatür Kitabevi. İstanbul.
- Kuntbay, İ. (1981). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşekküllerinin Yönetimi*. TODAİE Yayınları No.98. Ankara.
- Lane, J. E. (2000). *New Public Management*. Routledge, London.
- Lehmann, H. (2012). *The Polish Growth Miracle: Outcome of Persistent Reform Efforts*. IZA Policy Paper. No.40. Bonn.

- Lesprom, (2011). China Forestry Industry Group reports 1Q net income of \$2.1 million. https://www.lesprom.com/en/news/China_Forestry_Industry_Group_reports_1Q_net_income_of_2_1_million_48188/. (Erişim: 08/11/2019).
- Maican, O. H. (2021). “The Legal Regime of State-Owned Enterprises in Poland”. *Law Review*. Vol:XI. Issue:1. January-June. 89-100.
- Mazurkiewicz, J., Lis, P. ve Zwierzchlewski, S. (2009). “Ownership Transformations of State-Owned Enterprises in Poland (1990-2008)”. *Privatization in Poland and Formation of European Social Order*. (Ed. Janusz J. Tomidajewicz). Poznan. 53-84.
- National Audit Office of the People’s Republic of China. (2012). *Audit Results of the Financial Revenues and Expenditures of China National Agricultural Group Co.* <http://www.audit.gov.cn/en/n746/n752/n768/c66698/content.html>. (Erişim:12/11/2019).
- National Audit Office of the People’s Republic of China. (2013). *Audit Results of the Financial Revenues and Expenditures of China Grain Reserves Corporation for the Year 2011*. <http://www.audit.gov.cn/en/n746/n752/n769/c66729/content.html>. (Erişim:12/11/2019).
- National Bureau of Statistics of China. (2018). *China Statistical Yearbook 2018*. China Statistics Press. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexeh.htm>. (Erişim:24/10/2019).
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. OECD/Puma. Paris.
- OECD. (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*. OECD Publishing. Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>. (Erişim: 28/01/2020).
- OECD. (2016a). *State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity?* OECD Publishing. Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264262096-en>. (Erişim: 14/01/2020).
- OECD. (2016b). *Broadening the Ownership of State-Owned Enterprises: A Comparison of Governance Practices*. OECD Publishing. Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264244603-en>. (Erişim: 22/07/2019).
- OECD. (2017a). *OECD Economic Surveys: China 2017*. OECD Publishing. Paris. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-chn-2017-en. (Erişim:17/08/2019.)
- OECD. (2017b). *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*. OECD Publishing. Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264280663-en>. (Erişim: 23/10/2019).

- OECD. (2018a). Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/corporate/Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices.pdf>. (Erişim: 16/01/2020).
- OECD. (2018b). *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in China*. OECD Food and Agricultural Reviews. OECD Publishing. Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264085299-8-en>. (Erişim:29/07/2019).
- OECD. (2018c). *OECD Economic Surveys: Poland*. OECD Publishing. Paris. https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2018-en. (Erişim: 11/12/2019).
- OECD. (2018d). *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*. OECD Publishing. Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>. (Erişim: 17/11/2019).
- OECD. (2019a). “Producer and Consumer Support Estimates”. *OECD Agriculture Statistics (Database)*. <https://stats.oecd.org/>. (Erişim: 06/03/2020).
- OECD. (2019b). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019*. OECD Publishing. Paris. <https://doi.org/10.1787/39bfe6f3-en>. (Erişim: 06/01/2020).
- OECD. (2019c). Innovation, Productivity and Sustainability in Food and Agriculture: Main Findings from Country Reviews and Policy Lessons. OECD Food and Agricultural Reviews. OECD Publishing. Paris. <https://doi.org/10.1787/c9c4ec1d-en>. (Erişim: 29/01/2020).
- Olhan, E. (2002). “Türk Tarım Politikasının AB Ortak Tarım Politikasına Uyumu”. *Türktarım: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dergisi*. S.143. 22-27.
- Oral, N. (2002). *Türkiye Tarımda AB İle Rekabet Edebilir mi?* BİA Haber, <https://m.bianet.org/bianet/siyaset/11805-turkiye-tarimda-ab-ile-rekabet-edebilir-mi>. (Erişim: 20.01.2019).
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government – How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, New York: Plume Books/Penguin Group.
- Ozsvald, E. (2019). “Listed Companies with State Ownership: The Case of Poland”. *Seeking The Best Master: State Ownership in the Varieties of Capitalism*. (Ed. Miklos Szanyi). Central European University Press. Budapest-New York. 163-188.
- Ömürgönülşen, U. (1997). “The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management”. *AÜSBF Dergisi*. Cilt:52 (1-4). 517-566.

- Öniş, Z. ve Şenses, F. (2009). “Gelişen Post-Washington Mutabakatını Yeniden Düşünmek”. *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma*. (Ed. Fikret Şenses). İletişim Yayınları. İstanbul. 347-386.
- Övgün, B. (2007). “1980’lerden Günümüze Türkiye’nin Tarım Politikası ve Uygulama Yansımaları”. *Kamu Yönetimi – Yöntem ve Sorunlar*. (Ed. Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner). Nobel Yayın Dağıtım. Ankara. 537-556.
- Özalp, B. ve Ören, M.N. (2014). “Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması Çerçevesinde İleri Tarım Müzakerelerindeki Gelişmeler ve Türkiye Tarımı Üzerine Etkileri”. *Tarım Ekonomisi Dergisi*. 20/1. 29-39.
- Özdemir, Z. (1989). “Türk Tarımında Destekleme Uygulamaları ve Sonuçları”. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*. Sayı:47 (1-4). 261-279.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. (2012). *Faaliyet Raporu 2011*. Ankara.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. (2020). *Faaliyet Raporu 2019*. Ankara.
- Özer, M.A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi*. Gazi Kitabevi. İlksan Matbaası. Ankara.
- Özmen, S. (1967). *Türkiye’de ve Dünyada İktisadi Devlet Teşekkülleri*. Sevinç Matbaası. Ankara.
- Pakdemirli, E. (1991). *Ekonomimizin 1923’ten 1990’a Sayısal Görünümü*. Milliyet Yayınları. İstanbul.
- Patena, V. ve Blaszczyk, B. (2015). *Post-privatisation Corporate Performance in Poland. Evidence from Companies Privatized in 2008-2011*. National Science Centre. Poland.
- Patton, D. (2017). *China's COFCO 2016 profit jumped 79 pct after business overhaul*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/china-cofco-idUSL4N1FA26V>. (Erişim:09/11/2019).
- Peck, J. ve Tickell, A. (2002). “Neoliberalizing Space”. *Antipode*. Vol:34. Issue:3. 380-404.
- Poland Guide. (2019). *Doing Business, Investing in Poland Guide*. Vol:1. Strategic, Practical Information, Regulations, Contacts. International Business Publications. USA Washington DC. USA-Poland. <https://books.google.com.tr/books?id=dZStDwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=tr#v=onepage&q&f=false>. (Erişim: 17/12/2019).
- Rajscic, P., Ramlal, E. ve Fox, G. (2012). “Canadian Agricultural Environmental Policy: From The Right to Farm to Farming Right”. *The Economics of Regulation in Agriculture*. (Ed. Rachel Cutts). CPI Group (UK) Ltd. Croydon. 55-78.

- Reschenthaler, G.B. (1996). "The Information Revolution And The New Public Management". *Journal Of Public Administration Research&Theory*. V16. I.1.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Sağlam, D. (1967). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*. SBF Yayınları. No.9.
- Sarial, Ö. (2015). *DTÖ Tarım Anlaşması ve DOHA Tarım Müzakereleri Kapsamında İç Destek Uygulamaları: Türkiye’nin Tutumu*. Uzmanlık Tezi. T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. Ankara.
- Schwoob, M. H. (2018). *Food Security and the Modernisation Pathway in China*. (Ed. Mark Beeson). Palgrave Macmillan. Switzerland.
- Scissors, D. (2012). *The Fall and Rise of Chinese State-Owned Enterprises: American Policy*. Testimony for the U.S.-China Economic and Security Commission February 15. The Heritage Foundation.
- Sezdi, T. ve Giray, F. (2019). "2000 Sonrası Türkiye’yi Etkileyen Krizler ve Özelleştirme Gelirleri Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi". *Journal of Life Economics*. Cilt:6. Sayı:3. 265-282.
- SINOGRain. (2019a). Official Website of China Grain Reserves Group Ltd. Company. <http://www.sinograin.com.cn/aboutZCL.html?navId=47&navPid=9>. (Erişim: 25/10/2019)
- SINOGRain. (2019b). Official Website of China Grain Reserves Group Ltd. Company. <http://www.sinograin.com.cn/ask.html?navId=51&navPid=9&pknow=2>. (Erişim: 25/10/2019)
- Sirvent, J. (1968). "İktisadi Devlet Teşekkülleri - İspanya’da İktisadi Devlet Teşekkülleri". *Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti*. İstanbul. 78-87.
- Sobacı, M. Z. (2007). "Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler". *Yönetim Bilimleri Dergisi*. Cilt:5. Sayı:1. 219-235.
- Soydemir, S. (2004). "Türk Tarımı ve Şirketleşme". *İktisat İşletme ve Finans*. Cilt:19. Sayı:215. 28-38.
- Stastna, K. (2012). *What Are Crown Corporations and Why Do They Exist?*. CBC News. <https://www.cbc.ca/news/canada/what-are-crown-corporations-and-why-do-they-exist-1.1135699>. (Erişim: 05/02/2020).

- Stewart, T. P. ve Ma, J. (2007). *China's Support Programs for Selected Industries: Agriculture*. The Trade Lawyers Advisory Group LLC.
- Şahinöz, A., Çağatay, S. ve Teoman Ö. (2007). *Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikası Aracı Olarak Fark Ödeme Sisteminin Uygulanabilirliğinin Tartışılması ve Sistemin İktisadi Analizi*. Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Yayın No:155. Ankara.
- Şahinöz, A., Çağatay S., Teoman, Ö. ve Kıymaz, T. (2005). *Tarımda Yeni Politika Arayışları “Fark Ödeme”*. Türkiye Ziraat Odaları Birliği. Ankara.
- Şatlı, S. (2002). *Türk Tarım Politikasında Değişim Eğilimleri*. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Tarım Ekonomisi Anabilim Dalı. Ankara.
- Taşdoğan, B. (2019). “Uluslararası Çerçeve Gıda Rejimleri, Çok Uluslu Tarım Gıda Şirketleri ve Sözleşmeli Üreticilik”. *Akademi Sosyal Bilimler Dergisi*. Cilt:6. Sayı:17. 369-383.
- Teoman, Ö. ve Çağatay, S. (2008). “Dünya Ticaret Örgütü Kısıtları Kapsamında Tarımda Fark Ödeme Desteği ve Türkiye İçin Transfer Etkinliği Ödemesi”. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*. Sayı:15. (87-110).
- The First News. (2019). EU's Common Agricultural Policy Must Be Continued, Expanded – PM. <https://www.thefirstnews.com/article/eus-common-agricultural-policy-must-be-continued-expanded---pm-4950>. (Erişim: 10/01/2020).
- TİGEM. (2013). *2012 Yılı Faaliyet Raporu*. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- TİGEM. (2014a). *2015-2019 Stratejik Planı*. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- TİGEM. (2014b). *2013 Yılı Faaliyet Raporu*. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- TİGEM. (2015a). *2014 Yılı Faaliyet Raporu*. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- TİGEM. (2015b). *2014 Tohumculuk Sektör Raporu*. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- TİGEM. (2017). *2016 Yılı Faaliyet Raporu*. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- TİGEM. (2018). *2017 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- TİGEM. (2019a). *2018 Yılı Tohumculuk Sektör Raporu*. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- TİGEM. (2019b). *Stratejik Plan 2019-2023*. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- TİGEM. (2019c). *2018 Yılı Faaliyet Raporu*. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- TİGEM. (2020a). *2019 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü.
- TİGEM. (2020b). *2019 Yılı Tohumculuk Sektör Raporu*. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü.

- TMO. (2015). *Stratejik Plan 2015-2019*. Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü. Ankara.
- TMO. (2016). 78. *Hesap Dönemi Faaliyet Raporu 2015*. Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Mali İşler Dairesi Başkanlığı.
- TMO. (2018). 80. *Hesap Dönemi Faaliyet Raporu 2017*. Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Mali İşler Dairesi Başkanlığı.
- TMO. (2019a). *Stratejik Plan 2019-2023*. Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara.
- TMO. (2019b). *2018 Yılı Hububat Sektör Raporu*. Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara.
- TMO. (2019c). 81. *Hesap Dönemi Faaliyet Raporu 2018*. Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Mali İşler Dairesi Başkanlığı.
- TMO. (2020). 82. *Hesap Dönemi Faaliyet Raporu 2019*. Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Mali İşler Dairesi Başkanlığı.
- TODAİE. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. TODAİE Yayınları.
- Tokgöz, E. (2007). *Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-2007)*. İmaj Yayınevi. Ankara.
- Trading Economics, (2020). *Indicators: Countries*. <https://tradingeconomics.com/countries>. (Erişim: 17/07/2020).
- Turner, M. ve Hulme, D. (1997). *Government, Administration & Development: Making the State Work*. Palgrave, New York.
- TÜİK. *Temel İstatistikler*. <http://tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>. (Erişim:25/02/2020).
- TÜİK. *Konularına Göre İstatistikler*. <http://tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=kategorist>. (Erişim: 25/02/2020).
- TÜİK. (2018). “Tarımsal İşletme Yapı Araştırması, 2016”. *Haber Bülteni*. <http://tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24869>. (Erişim: 26/02/2020).
- TÜİK. (2020a). “Yoksulluk Sınırı Yöntemlerine Göre Fertlerin Yoksulluk Oranları (Türkiye-Kent-Kır)”. *Temel İstatistikler*. <http://tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>. (Erişim: 23/05/2020),
- TÜİK. (2020b). “Yurtiçi Üretici Fiyat Endeksi (2003=100)”. *Temel İstatistikler*. <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>. (Erişim: 03/04/2020).
- TÜİK. (2020c). “Tüketici Fiyat Endeksi (2003=100)”. *Temel İstatistikler*. <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>. (Erişim: 04/04/2020).

- TÜİK. (2020d). “Büyükbaş Hayvan Fiyatları”. *Tarımsal Fiyat ve Ekonomik Hesaplar*. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1004. (Erişim: 03/04/2020).
- Türk, Y. Z. (2014). *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi*. Uzmanlık Tezi. Kalkınma Bakanlığı. Ankara.
- TÜRKŞEKER. *Kuruluş Mevzuatı*. <https://www.turkseker.gov.tr/?ModulID=3&MenuID=30>. (Erişim: 12/03/2020).
- TÜRKŞEKER. (2014). *Faaliyet Raporu 2013*. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Ankara.
- TÜRKŞEKER. (2015). *Faaliyet Raporu 2014*. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Ankara.
- TÜRKŞEKER. (2016). *Faaliyet Raporu 2015*. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Ankara.
- TÜRKŞEKER. (2017). *Faaliyet Raporu 2016*. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Ankara.
- TÜRKŞEKER. (2018). *Faaliyet Raporu 2017*. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Ankara.
- TÜRKŞEKER. (2019a). *Faaliyet Raporu 2018*. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Ankara.
- TÜRKŞEKER. (2019b). *Sektör Raporu 2018*. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Ankara.
- TÜRKŞEKER. (2020a). *Sektör Raporu 2019*. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Ankara.
- TÜRKŞEKER. (2020b). *Faaliyet Raporu 2019*. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Ankara.
- Uzunoğlu S., Alkin K., Gürlesel C.F. ve Civelek U. (2001). *Tarım Kesiminde Yeniden Yapılanma – Yeni Destekleme Politikaları ve Ürün Borsalarının Organizasyonu*. İstanbul Ticaret Odası. Yayın No.2000-52. İstanbul.
- Wetzels, H. (2019). *CAP/Poland: Small Farms, Big Farms & EU Relations*. <http://www.arc2020.eu/cap-poland-small-farms-big-farms-eu-relations/> (Erişim:13/12/2019).
- Williams D. ve T. Young (1994). “Governance, The World Bank And Liberal Theory”. *Political Studies*. XLII. 84-100.
- World Bank. (1992). *Governance And Development*. A World Bank Publication. Washington D.C.
- World Bank. (2020). *Databank: World Development Indicators*. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&type=metadata&series=NY.GDP.MKTP.CD>. (Erişim:09/03/2020).
- Yazman, M. Ö. (1973). *Türkiye’nin Ekonomik Gelişmesi*. Tisa Matbaacılık Sanayii. Ankara.

- Yenal, O. (1968). “İktisadi Devlet Teşekkülleri - İktisadi Devlet Teşekküllerinin Fiyat Politikası”. *Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti*. İstanbul. 275-289.
- Yereli, A.B. ve Yaman, İ. (2017). “Ulusal Varlık Fonlarını Anlamak: Fırsat mı, Tehdit mi?”. *Sosyoekonomi*. Vol. 25(34). 69-86.
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*. DPT Yayınları.
- Zaim, S. (1968). “İktisadi Devlet Teşekkülleri - İktisadi Devlet Teşekküllerinde Prodüktivite ve Rantabilite”. *Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti*. İstanbul. 231-254.
- Zhou, W., Gao, H. S. ve Bai, X. (2018). “China’s SOE Reform: Using WTO Rules to Build a Market Economy”. *International and Cooperative Law Quarterly*. Vol:68. Issue:4. 977-1022.

YARARLANILAN MEVZUAT

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967). 03/12/1962 tarihli ve 11272 sayılı Resmi Gazete.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972). 21/08/1967 tarihli ve 12679 sayılı Resmi Gazete.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977). 27/11/1972 tarihli ve 14374 sayılı Resmi Gazete.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983). 12/12/1978 tarihli ve 16487 sayılı Resmi Gazete.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989). 23/07/1984 tarihli ve 18467 sayılı Resmi Gazete.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994). 06/07/1989 tarihli ve 20217 sayılı Resmi Gazete.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000). 25/07/1995 tarihli ve 22354 sayılı Resmi Gazete.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005). 05/07/2000 tarihli ve 24100 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013). 01/07/2006 tarihli ve 26215 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). 06/07/2013 tarihli ve 28699 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

On birinci Kalkınma Planı (2019-2023). 23/07/2019 tarihli ve 30840 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

17/06/1938 tarihli ve 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Devlet Teşekküllerinin Teşkilat İle İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun. 04/07/1938 tarihli ve 3950 sayılı Resmi Gazete.

18/01/1940 tarihli ve 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu. 26/01/1940 tarihli ve 4417 sayılı Resmi Gazete.

12/03/1964 tarihli ve 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun. 21/03/1964 tarihli ve 11662 sayılı Resmi Gazete.

22/05/1964 tarihli ve 468 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun. 22/05/1964 tarihli ve 11709 sayılı Resmi Gazete.

19/10/1983 tarihli ve 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun. 22/10/1983 tarihli ve 18199 sayılı Resmi Gazete.

08/06/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. 18/06/1984 tarihli ve 18435 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

30/10/1984 tarihli ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun. 06/11/1984 tarihli ve 18567 sayılı Resmi Gazete.

02/04/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesi Hakkında Kanun. 09/04/1987 tarihli ve 19426 sayılı Resmi Gazete.

18/05/1994 tarihli ve 527 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. 20/05/1994 tarihli ve 21939 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun. 27/11/1994 tarihli ve 22124 sayılı Resmi Gazete.

07/12/1994 tarihli ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun. 13/12/1994 tarihli ve 22140 sayılı Resmi Gazete.

04/04/2001 tarihli ve 4634 sayılı Şeker Kanunu. 19/04/2001 tarihli ve 24378 sayılı Resmi Gazete.

16/06/2005 tarihli ve 5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanunu. 25/06/2005 tarihli ve 25856 sayılı Resmi Gazete.

08/06/2009 tarihli ve 2009/15095 sayılı Hububat Ürünü Alımı ve Satımı Hakkında Karar. 20/06/2009 tarihli ve 27264 sayılı Resmi Gazete.

14/07/2009 tarihli ve 2009/15201 sayılı Fındık Üreticilerine Alan Bazlı Gelir Desteği ve Alternatif Ürüne Geçen Üreticilere Telafi Edici Ödeme Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı. 15/07/2009 tarihli ve 27289 sayılı Resmi Gazete.

03/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu. 19/12/2010 tarihli ve 27790 sayılı Resmi Gazete.

24/05/2012 tarihli ve 2012/3241 sayılı Hububat Ürünü Alımı ve Satımı Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar. 16/06/2012 tarihli ve 28325 sayılı Resmi Gazete.

27/01/2014 tarihli ve 2014/5860 sayılı TMO Genel Müdürlüğü ve Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketinin Görevlendirilmesiyle İlgili Bazı Bakanlar Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Karar. 09/02/2014 tarihli ve 28908 sayılı Resmi Gazete.

19/08/2016 tarihli ve 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. 26/08/2016 tarihli ve 29813 sayılı Resmi Gazete.

02/07/2018 tarihli ve 698 sayılı 477 sayılı Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. 04/07/2018 tarihli ve 30468 sayılı Resmi Gazete.

02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. 09/07/2018 tarihli ve 30743 mükerrer (3. mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. 10/07/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete.

30/04/2019 tarihli ve 2019/8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi. 01/05/2019 tarihli ve 30761 sayılı Resmi Gazete.

10/04/2020 tarihli ve 2393 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı. 11/04/2020 tarihli ve 31096 sayılı Resmi Gazete.

12/11/2021 tarihli ve 4803 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı. 13/11/2021 tarihli ve 31658 sayılı Resmi Gazete.

2006/11439 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. 30/12/2006 tarihli ve 26392 sayılı Resmi Gazete.

2014/6582 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. 23/07/2014 tarihli ve 29069 sayılı Resmi Gazete.

2014/7098 sayılı Bakanlar Kurulunun İthalat Rejimi Kararına Ek Karar. 31/12/2014 tarihli ve 29222 sayılı (2. mükerrer) Resmi Gazete.

2014/7133 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. 31/12/2014 tarihli ve 29222 sayılı (4. mükerrer) Resmi Gazete.

2015/7997 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. 14/08/2015 tarihli ve 29445 sayılı Resmi Gazete.

2015/8063 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. 28/08/2015 tarihli ve 29459 sayılı (1. mükerrer) Resmi Gazete.

2016/8470 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. 12/02/2016 tarihli ve 29622 sayılı Resmi Gazete.

2016/8794 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. 03/05/2016 tarihli ve 29701 sayılı Resmi Gazete.

2017/10604 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. 29/07/2017 tarihli ve 30138 sayılı Resmi Gazete.

2018/11460 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. 26/02/2018 tarihli ve 30344 sayılı Resmi Gazete.

2018/11512 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. 11/04/2018 tarihli ve 30388 sayılı Resmi Gazete.

ÇAYKUR Ana Statüsü. 11/04/2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmi Gazete.

ESK Ana Statüsü. 22/08/2006 tarihli ve 26267 sayılı Resmi Gazete.

TİGEM Ana Statüsü. 09/04/2000 tarihli ve 24015 sayılı Resmi Gazete.

TMO Ana Statüsü. 11/12/1984 tarihli ve 18602 sayılı Resmî Gazete.

TÜRKŞEKER Ana Statüsü. 17/12/2007 tarihli ve 6959 sayılı Ticaret Sicili Gazetesi.



EK 1. ORJİNALLİK RAPORU



**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU**

**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA**

Tarih: 24/12/2021

Tez Başlığı : Türkiye’de Tarımsal KİT’lerin Analizi ve Yeni Politika Önerileri

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 246 sayfalık kısmına ilişkin 24/12/2021 tarihinde tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı %12 ‘dir.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- ☒ Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
- 2- ☒ Kaynakça hariç
- 3- ☐ Alıntılar hariç
- 4- ☒ Alıntılar dâhil
- 5- ☒ 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları’nı inceledim ve bu Uygulama Esasları’nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

24/12/2021

Adı Soyadı: Yalçın ARSLANTÜRK

Öğrenci No: N15244510

Anabilim Dalı: Maliye

Programı: Maliye

Statüsü: ☒ Doktora ☐ Bütünleşik Dr.

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.

Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ

(Unvan, Ad Soyad, İmza)

EK 2. ETİK KOMİSYON MUAFİYET FORMU



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 09/11/2021

Tez Başlığı: Türkiye’de Tarımsal KİT’lerin Analizi ve Yeni Politika Önerileri

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon’dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

09/11/2021

Adı Soyadı: Yalçın ARSLANTÜRK
Öğrenci No: N15244510
Anabilim Dalı: Maliye
Programı: Maliye
Statüsü: ☐ Yüksek Lisans ☒ Doktora ☐ Bütünleşik Doktora

DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI

Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ

(Unvan, Ad Soyad, İmza)

Detaylı Bilgi: <http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr>

Telefon: 0-312-2976860

Faks: 0-3122992147

E-posta: sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr