

TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Hayati BAŞARAN*

Türkiye'nin ekonomi politikaları, İzmir İktisat Kongresi'nde kabul edilen ilkeler bağlamında özel sektörü teşvik edici anlayışla başlamıştır.¹ Ancak sermaye birikimi ve bilgi birikiminin yeterli olmaması nedeniyle özel girişimcilikte beklenen gelişme sağlanamamış Türkiye'nin kuruluş yıllarında tüketime yönelik ihtiyaçları karşılamak ve tarımsal alanda girdi ihtiyacını karşılayacak işletmeler kamu sermayeli kurulmuştur. Türkiye'nin ilk kamu iktisadi teşebbüsü, 1925 yılında 633 sayılı Kanun'la kurulan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankasıdır.²

Türkiye Sanayi ve Maadin Bankasının yapısı birtakım düzenlemelerle değiştirilerek 1933 yılında Sümerbank ve 1935 yılında Etibank ortaya çıkmıştır.

İlk kurulan **KİT**'ler, doğal kaynakların ülke ekonomisine kazandırılması, eksik altyapının tamamlanarak sanayi yatırımlarına olanak sağlanması ve istihdam yaratıcı özellikleri ile ülke ekonomisinin gelişmesinde ve yerli sanayinin gelişiminde önemli katkıları olmuştur. **KİT**'lerin ülke ekonomisindeki öncü konumu özellikle sermaye gerektiren sektörlerde uzun yıllar devam etmiştir. Ülkenin genel durumundan, toplum refahından devleti sorumlu tutan bir dünya görüşünün varlığı ve başatlığı da Türkiye'de girişimcilik olgusunun gelişmesini güçleştirmiş veya geciktirmiştir.

Bu gelişmeler, devletin ekonomiye daha aktif bir şekilde müdahale etmesini gerekli kılmıştır. Bu dönemde, devletçilik ve karma ekonomi sistemi içinde özel sektörün yapamadığı işler, devlet tarafından üstlenilmiştir. **KİT** diye tanımladığımız kuruluşların temeli de bu dönemde atılmıştır. **KİT**'ler özel teşebbüsün girmeye cesaret edemediği, sermayenin yetişmediği, özel şirketin kârlı bulmadığı ve teknoloji temin edemediği, fakat ekonomi için gerekli olan alanlarda geçici nitelikte çalışmak üzere kurulmuşlardır.

* **Dr., Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü**
H.basaran@gtb.gov.tr

1) 1927 yılında Teşvik-i Sanayii Kanunu çıkarılmıştır.

2) Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası, 633 sayılı Kanun'la kurulmuştur. 633 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde "Banka kendisine devredilen fabrikaları, yüzde elli biri nama muharrer senetle kendisine ve Türk efrat ve eşhası hükmiyesine ait olmak üzere tesis edeceği Türk anonim şirketlere devrederek işletmeye mezundur," ifadesi yer almaktadır. Bu ifade, kavramsal olarak özelleştirmenin ülke gündeminde 1925 yılından itibaren var olduğunu göstermektedir.



Devletlerin mal ve hizmet üretimi yaparak ticari faaliyette bulunmasının birinci nedeni ekonomiktir. Ülke yönetimlerinin politik tercihi ne olursa olsun gelişmekte olan ülkelerde; kalkınmayı sağlamak, ekonomiye yön vermek, özel sektöre öncülük etmek, özel sektörün başaramayacağı veya giremediği işleri yapmak, tekelci piyasayı devlet eliyle işletmek/yönetmek için kamunun yönetiminde işletmeler bulunur.

Ülkelerin yönetim sistemi, gelişmişlik düzeyi, sosyal anlayış yaklaşımına göre devletin ekonomik hayata müdahalesinin boyutu farklılık gösterebilmektedir. Bu farklılık devletlerin hizmet sunacakları kurumların veya üretim yapacakları işletmelerin statü, özellik ve fonksiyonlarını da belirlemektedir.

İkinci Dünya Savaşı döneminde kamu girişimciliği ön plana çıkmıştır. Bütün Avrupa ülkelerinde yaygın bir şekilde uygulanan ekonomiyi devlet eliyle canlandırma girişimleri, devlet mekanizmasının toplumsal örgütlenme içindeki yerinin yeni baştan gözden geçirilmesine ve sosyal refah devleti kavramının yerleşmesine yol açmıştır.³

İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan iki kutuplu ekonomik yapıda, özellikle batı bloku ülkelerinde özel girişimcilik büyük hız kazanmıştır. Türkiye'de de 1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti, ağır sanayi ve alt yapıyı ilgilendiren kuruluşlar dışındaki faaliyetlerin özel sektöre yürütülmesine ilişkin niyetini hükümet programına koymuştur. Bu çerçevede 1951 yılında Sanayi Kalkınma Bankası kurulmuş, 1954 yılında çıkarılan Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ile özel girişimciliği teşvik edici düzenlemeler yapılmıştır.

Türkiye Ekonomisinin planlı dönemi **KİT**'ler yönünden de yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Beş Yıllık Kalkınma Planları, **KİT**'lerin faaliyetlerine yön verme çalışmalarının yoğunlaştığı yeniden düzenlemeleri öngörmüştür. **KİT**'lerin kaynak yaratan kurumlar haline getirilmesi beklenti ve hedefi nedeniyle yeniden düzenlenmelere ağırlık verilmiştir.

Bir kuruluşun kaynak yaratabilmesi için kârlı ve verimli olması gereklidir. Ancak **KİT**'lerin planlı ekonomi döneminde de karma ekonomi modeli içindeki yeri ve fonksiyonları kesin ve açık biçimde saptanamamıştır. Planlı dönemler süresince yaşanan belirsizlikler ve politik müdahaleler nedeniyle **KİT**'lerin faaliyeti azalmamış aksine yatay ve dikey olarak büyümeye devam etmiştir⁴.

Türkiye, 1980'lere doğru dünyada ivmelenen liberalizm sonucu meydana gelen ekonomik gelişmelerin etkisinde, serbest piyasa ekonomisine geçiş yolunda 24 Ocak 1980 tarihinde yeni ekonomi programı uygulamaya koymuştur.

Bunun sonucu olarak, devlet müdahaleciliğini azaltacak tedbirlerin yanında, kamu sektörünün küçülmesi amacıyla, özelleştirme konusu ülke gündeminde yer almıştır. 1980 yılından sonra uygulanan ekonomi politikaları çerçevesinde **KİT**'lerin fiyat kontrolleri aşamalı olarak kaldırılmış, dış ticaret ve sermaye hareketleri serbestleştirilmiştir.

TL'nin değer kazanma eğilimine girmesi, dış ticarete koruma oranlarının düşürülmesi, ücretlerin ve iç piyasada tarımsal ürün fiyatlarının hızla yükselmesi gibi gelişmeler **KİT**'leri olumsuz yönde etkilemiş ve rekabetçi özelliklerini kaybetmişlerdir.

Özel teşebbüsün yeterli sermaye birikimi ve tecrübeye ulaşarak yatırım yapar hale gelmesi, ekonomide liberal politikalara ağırlık verilmesinin yanında, Türkiye ekonomisinin konjonktürel olarak karşılaştığı zorluklar ve kamu işletmeciliğinin beraberinde getirdiği sorunlar **KİT**'leri de etkileyerek mali bünyelerinde giderek artan yapısal bozulmalara neden olmuştur.

3) Berberoğlu (1987)

4) 1970'li yıllardan sonra da **KİT**'lere bağlı yeni tesis ve işletmeler açılmış, 1980 yılında **KİT** zararları bir yılda %70 artmıştır.

Özelleştirme

Mal ve hizmet üretiminin nasıl yapılacağı görüş ve uygulamalarının yönetimi devletlerin rolünü ortaya koymaktadır. Devletin rolü, üretim ve hizmetin doğrudan devlet tarafından yapılmasını savunan kamucu anlayış veya devletin düzenleyici roller üstlenmesini savunan özel girişimci anlayış kapsamında belirlenmektedir.

Özelleştirme kavramı da bu yön vericilik etkisiyle anlam bulmaktadır. Özelleştirmenin amaç, hedef ve sonuçları üzerine iktisadi değerlendirmeler kadar siyasal yaklaşımlar ve sosyal değerlendirmeler de etkili olduğundan, özelleştirme olgusunun anlayışındaki farklılıklar da özelleştirme kavramı ile ilgili olarak tanım çeşitliliğini ortaya çıkarmıştır.

Bu farklı yaklaşımlar nedeniyle kavram üzerinde mutabık kalınmış bir tanım bulunmamaktadır. Dar anlamı ile özelleştirme “**Kamuya ait varlıkların satışı**” olarak kabul edilmektedir.

Kapsamlı tanımı ile özelleştirme; “**Kamunun sahip olduğu ticari ve sınai teşebbüsler ile varlıkların mülkiyet, yönetim ve denetimlerinin tamamen veya kısmen özel kişi ve kuruluşlara devredilmesi**” anlamını taşımaktadır.

Özelleştirme kavramına, mülkiyeti kamuda kalmak üzere işletme hakkının devri, kiralama, yap-ışlet-devret, kamu özel iş birliği ve benzeri uygulamaları da eklemek gerekmektedir.

Özelleştirme dendiğinde akla ilk **KİT**'ler gelmektedir. Ancak uygulamanın merkezinde bulunmasına rağmen özelleştirmenin gerek konusu ve gerekse de kapsamı **KİT**'leri aşmaktadır.⁵ Mülkiyeti devlete veya bir kamu kurumuna ait kuruluşlara kısaca **KİT** denilmektedir.

Türkiye’de çerçeve niteliği taşıyan ilk **KİT** düzenlemesi, 1938 tarihli 3460 sayılı “**Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Sureti ile Kurulan İktisadi Teşebbüslerin Teşkilatı ile İdari ve Murakabeleri hakkındaki Kanundur.**” Daha sonra 1964 yılında 440 sayılı “**İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler hakkında Kanun**” yürürlüğe girmiştir.

Yaklaşık on dokuz yıl yürürlükte kalan 440 sayılı Kanun, 1983 yılında 60 sayılı **KHK** ile yürürlükten kaldırılmıştır. 60 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkındaki **KHK**, 8 Haziran 1984 tarihli 233 sayılı **KHK** ile yürürlükten kaldırılmıştır.

2025 yılı itibarıyla yürürlükte olan 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, **KİT**'lerle ilgili çerçeve mevzuat niteliği taşımaktadır. 233 sayılı **KHK**'da **KİT**'ler;

“İktisadi devlet teşekkülü (İDT) ve kamu iktisadi kuruluşunun (KİK) ortak adı olup; Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan, Tüzel kişiliği haiz, sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı bulunan, Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu’na ve Sayıştayın denetimine tabi olmayan, İktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyette bulunan (İDT) veya 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 (KİK), 233 sayılı KHK’da saklı tutulan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabi olan kuruluşlar,”

olarak tanımlanmıştır. 233 sayılı **KHK**, **KİT**'leri iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları olarak belirlenmiş ve müessese, bağlı ortaklık ve iştirakler şeklinde alt birimler oluşturmuştur.

5) Akalın, (2003)

Tarım Sektöründe Özelleştirme

Ekonomisi tarıma dayalı olarak kurulan Türkiye'nin ilk kamu iktisadi kurumları da tarım sektörünün ihtiyacına göre ortaya çıkmıştır. İlk yüzyılında Türkiye'de tarım sektöründe mal ve hizmet üretimini sağlayabilmek için ya özel kanunlar ile kurumlar kurulmuş ya da **KİT** kanunu çerçevesinde doğrudan işletmecilik yapan kuruluşlar faaliyete geçirilmiştir. Tarımsal alanda hizmet sunan özel kanunlarla kurulan kurumların başlangıç sermayesi devlet tarafından karşılandığından İktisadi Devlet Teşekkülü (**İDT**) statüsünde faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Devletin kuruluşuyla birlikte ortaya çıkan tarımsal **KİT**'ler, Türkiye tarım sektörünün gelişmesine uzun yıllar hizmet etmişlerdir.

Tarımsal işletmecilik oldukça kapsamlı olup geçimlik ihtiyacı karşılayan bireysel faaliyetlerden başlayarak tarımsal ürünleri üretip her aşamada pazarlayan ve imalat yapan büyük sanayi faaliyetlerini de içine almaktadır.

Tarımsal faaliyette girdi olarak kullanılan maddelerin üretimini gerçekleştiren gübre fabrikaları, yem fabrikaları gibi sanayi işletmelerine tarımsal sanayi adı verilirken, tarımsal ürünleri hammadde olarak işleyerek yeni ürün imal eden un fabrikaları, süt fabrikaları gibi sanayi işletmelerine tarıma dayalı sanayi işletmeleri adı verilmektedir.

Tarımsal girdi sağlayan piyasanın işleyişi ile tarımsal ürün işleyen veya pazarlama işlevi gören kurumların özellikleri farklı olduğundan tarımsal piyasalar homojen özellik göstermemektedir.

Bu nedenle tarladan sofraya kadar süreçte yürütülen çeşitli işlevlerin tek bir kurumsal yapı tarafından yerine getirilmesi beklenmemektedir.

Türkiye'nin ilk yüzyılında tarım sektöründe mal üreten veya hizmet sunan kamu işletmeleri de daha çok işlevlerine göre özellik kazanmışlardır.

Girdi temininden, finansal kaynak sağlama ve pazarlamaya kadar tarım sektöründe farklı görevler üstlenen kurumların işlevsel özelliğine göre gruplaması Tablo-1'de özetlenmiştir.

Tablo-1: İşlevlerine göre tarımsal alanda mal üreten veya hizmet sunan kuruluşlar

Girdi, Makine ve Teçhizat Sağlayan Kuruluşlar	Ürün Pazarlanan ve Ürün İşleme Fonksiyonu Üstlenen Kuruluşlar	Finansal Kaynak Sağlayan Kuruluşlar	Altyapı Yatırımı Gerçekleştiren kuruluşlar
-Gübre Fabrikaları -Yem Fabrikaları -Türkiye Zirai Donatım Kurumu (TZDK) -TİGEM -Kooperatifler	-Et Balık Kurumu -Süt Fabrikaları -Şeker Fabrikaları -Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) -ÇAYKUR -TEKEL --Kooperatifler	-Bankalar -Kooperatifler	-Toprak Su Müdürlükleri -Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü -Tarım Reformu Genel Müdürlüğü -Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ)

24 Ocak Kararları'nın etkisi ile tarım sektöründe reform çalışmaları hızlanmıştır. Reform çalışmaları sırasında tarım sektörünün yapısal özelliklerine ısrarla vurgu yapılarak, çoğu zaman sonuç sorun karmaşası da yaşanarak ekonomi politikaları eksenli öneriler ve programlar belirleyici olmuş; reform çalışmalarının ana amacını tüm harcamalarda olduğu gibi tarım sektöründe de mali disipline uygun harcama programları oluşturmuştur. Bu bağlamda, tarımsal **KİT**'lerin harcamalarının disipline edilmesi beklenmiş, nihai hedef olarak tarımsal **KİT**'ler özelleştirme programına alınmıştır. Batılı birçok ülke tarımsal **KİT**'lerin satışında, kooperatifler aracılığıyla kendi üreticilerine devir yöntemini tercih etmiştir. Türkiye ise gelir beklentisini hedefleyerek tarımsal alanda hizmet sunan **KİT**'leri ağırlıklı olarak varlık satış yöntemiyle özelleştirmiştir.

Faaliyetini **IDT** statüsünde yürüten ve daha sonra özelleştirilen veya statüsü değişerek faaliyetine devam eden tarımsal alanda hizmet sunan kurumlar aşağıda sıralanmıştır:

- Türkiye Ziraî Donatım Kurumu, 11 Mart 1998 tarih ve 98/25 sayılı **ÖYK** Kararı ile özelleştirme kapsamına alınmış ve tamamı özelleştirilmiştir.
- Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu 3291 sayılı kanun kapsamında özelleştirme programına alınmış, 1985 yılında Kars Süt Mamulleri Müessesesinin işletme hakkının devredilmesi ile özelleştirme süreci başlamıştır. Daha sonra 20 Mayıs 1992 tarih ve 3088 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla özelleştirme kapsamına yeniden alınmıştır. Tüm işletmeleri özelleştirilmiştir.
- TEKEL, 5 Şubat 2001 tarih ve 2001/06 sayılı **ÖYK** Kararı ile özelleştirme kapsamına alınmıştır. İşletmelere ayrılarak farklı yöntemlerle özelleştirilmiştir.
- Et ve Balık Kurumu, 20 Mayıs 1992 tarih ve 3088 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla özelleştirme kapsamına alınmıştır. Kısmi özelleştirme yapılmış, statüsü değiştirilmiş olarak faaliyetine Et ve Süt Kurumu adıyla devam etmektedir.
- Yem Sanayi T.A.Ş., 20 Mayıs 1992 tarih ve 3088 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla özelleştirme kapsamına alınmıştır. Türkiye Yem Sanayi tüm işletme ve varlıklarıyla özelleştirilmiştir.
- TÜRKŞEKER, 2000/92 sayılı **ÖYK** kararı ile özelleştirme kapsamına alınmıştır. Kısmi özelleştirme yapılmıştır.
- ÇAYKUR, Bakanlar Kurulunun 2017/9756 sayılı kararı ile Türkiye Varlık Fonuna aktarılmıştır.
- Toprak Mahsulleri Ofisi, Anastatü değişikliği yapılmış olarak faaliyetine devam etmektedir.

Türkiye'de **KİT**'lerin özelleştirmesini sağlayan ilk düzenleme 3291 sayılı Kanun olmuştur. Türkiye'de ilk özelleştirme uygulaması da 24 Mart 1986 tarihinde **SEK** Kars Süt Mamulleri Müessesesinin bedelsiz olarak kiralanmasıyla başlamıştır.

1989 yılında da **SEK** Kahramanmaraş Fabrikasının satışı gerçekleşmiştir. Türkiye'de tarım sektöründe özelleştirme uygulamaları 1990'lı yıllarda hız kazanmış, 2023 yılına kadar devam etmiştir.

Türkiye'de tarımsal **KİT**'lerin özelleştirme uygulamalarının yıllara göre gelişimi Tablo-17'de özetlenmiştir.



Tablo-2: Tarımsal alan özelleştirme uygulamalarının yıllara göre gelişimi

Yıl	Özelleştirilen KİT	İşletme sayısı	Özelleştirme Yöntemi
1986	TSEK	1	Bedelsiz Kiralama
1989	TSEK	1	Varlık satışı
1993	TSEK	2	Varlık satışı
	Yem Sanayi	13	Varlık satışı
1994	Yem Sanayi	9	Varlık satışı
1995	TSEK	34	Varlık satışı
	Yem Sanayi	3	Varlık satışı
	EBK	11	Varlık satışı
1998	TSEK	2	Varlık satışı
2000	EBK	4	Varlık satışı
2003	TZDK	1	Varlık satışı
2004	EBK	1	Varlık satışı
	TEKEL	2	İşletme Hakkı Devri
2005	TEKEL	1	İşletme Hakkı Devri
2006	TEKEL	3	İşletme Hakkı Devri
2008	TEKEL	5	İşletme Hakkı Devri
		1	İntifa Hakkı
2010	TEKEL	2	İşletme Hakkı Devri
2018	TŞFAŞ	10	Varlık satışı