

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**BİR YÖNETİŞİM UYGULAMASI OLARAK ŞEKER
KURUMU DENEMESİNİN ÇÖZÜMLENMESİ**

Elif YÜCEBAŞ

Danışman

Doç. Dr. Yeşim Edis ŞAHİN

2009

Yemin Metni

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “*Bir Yönetişim Uygulaması Olarak Şeker Kurumu Denemesinin Çözümlemesi*” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

/ / 2009

Elif Yücebaş

İmza

YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Elif YÜCEBAŞ
Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Programı : Kamu Yönetimi
Tez Konusu : Bir Yönetişim Uygulaması Olarak Şeker Kurumu Denemesinin Çözülmesi

Sınav Tarihi ve Saati : __/__/2009:.....

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 18.maddesi gereğince yüksek lisans proje sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan projesini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek proje konusu gerekse projenin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA	<input type="radio"/>	OY BİRLİĞİ	<input type="radio"/>
DÜZELTİLMESİNE	<input type="radio"/>	OY ÇOKLUĞU	<input type="radio"/>
REDDİNE	<input type="radio"/>		

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. ***
Öğrenci sınava gelmemiştir.

- * Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Proje, burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir.	<input type="radio"/>	Evet
Proje, mevcut hali ile basılabilir.	<input type="radio"/>	
Proje, gözden geçirildikten sonra basılabilir.	<input type="radio"/>	
Projenin, basımı gerekliliği yoktur.	<input type="radio"/>	

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Bir Yönetişim Uygulaması Olarak Şeker Kurumu Denemesinin Çözümlemesi

Elif YÜCEBAŞ

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

1980 sonrası ekonomik, siyasal ve sosyal olarak yaşanan süreç, küreselleşmenin etkisiyle birlikte kamu yönetiminin yapısında değişimlere yol açmıştır. Yeniden yapılanma olarak adlandırılan bu süreçte Türkiye'nin idari yapısına yeni kurumlar eklenmiştir. Özelleştirme, yerelleşme ve toplam kalite yönetimi gibi neoliberal politikalar, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında araç olarak kullanılmıştır. Yeni kamu işletmeciliğinin ve yönetim anlayışının kamu yönetiminde gerçekleştirdiği dönüşüm bağımsız idari otoritelerin oluşumuna yol açmıştır. Türk idari teşkilatında 1980 sonrası süreçte yer almaya başlayan bu kurumlar yönetim anlayışının uygulandığı alanlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çalışmada, bağımsız idari otorite olarak kurulan Şeker Kurumu'nun kuruluşundan bu yana geçirdiği dönüşüm tarım reformu kapsamında irdelenmeye çalışılmıştır. Şeker kurumu yapısal ve işlevsel olarak ele alınmış, bu kapsamda Şeker Kurumu'nun Türkiye'de şeker sektörünün liberalize edilmesindeki işlevi tartışılmıştır. Şeker Kurumu'nun kapatılma süreci yönetim uygulaması olarak çözümlenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Bağımsız İdari Otorite, Tarım Reformu, Şeker Kurumu.

ABSTRACT

Master Dissertation

An Analysis of the Sugar Agency Experience as an Application of Governance

Elif YÜCEBAŞ

**Dokuz Eylül University
Institute of Social Sciences
Department of Public Administration**

Economic, political and social developments along with the influences of globalisation led to changes in the structure of the Turkish public administration in the post 1980 period. Neo-liberal policies such as privatisation, localisation and total quality management were used as instruments of restructuring of public administration. Two approaches known as New Public Management and governance dominated the restructuring process. New agencies were added to the existing administrative organisation during this process. Independent regulatory agencies were thus established, and undertook important functions in the application of governance.

In this study, the transformation of Sugar Agency which was established as an independent regulatory agency was examined within the context of agricultural reform. Sugar Agency was treated both structurally and functionally, and its role in the liberalization of sugar industry was discussed. The process of abolition of Sugar Agency was analyzed as an application of governance.

Key Words: Governance, independent regulatory agencies, agricultural reform, Sugar Agency.

**BİR YÖNETİŞİM UYGULAMASI OLARAK ŞEKER KURUMU
DENEMESİNİN ÇÖZÜMLENMESİ**

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ.....	ii
TUTANAK	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLO LİSTESİ.....	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ	x
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1

**BİRİNCİ BÖLÜM
KÜRESELLEŞME SÜRECİ VE KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN
YAPILANMA**

1.1. KÜRESELLEŞME.....	4
1.2. FORDİZM.....	5
1.3. POST-FORDİZM.....	8
1.4. KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA.....	11
1.4.1. Özelleştirme	12
1.4.2. Yerelleşme	14
1.4.3. Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi	16
1.5 YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ	19
1.6 YÖNETİŞİM (GOVERNANCE)	24
1.7. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER.....	29
1.7.1. Kavramsal Olarak Açıklama.....	29
1.7.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	30
1.7.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri	32
1.7.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Görev ve Yetkileri	33

1.7.4.1	Düzenleme Yetkisi	33
1.7.4.2.	Gözetim ve Denetim Yetkisi	34
1.7.4.3.	Danışma İşlevleri.....	34
1.7.4.4	Yaptırım Uygulama Yetkileri.....	34
1.7.4.5.	Uyuşmazlık Çözme Yetkisi	35
1.7.5.	Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler	35

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ŞEKER SEKTÖRÜ

2.1.	ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN TARIM POLİTİKALARI VE TÜRKİYE’YE ETKİLERİ.....	40
2.1.1.	Dünya Ticaret Örgütü	42
2.1.1.1.	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT).....	42
2.1.1.2.	Dünya Ticaret Örgütü’nün Oluşumunda Önemli Bir Aşama: Uruguay Turu	44
2.1.1.3.	Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması’nın Türkiye Uygulaması.....	47
2.1.2.	Dünya Bankası	48
2.1.2.1	Dünya Bankası Anlaşmaları ve Türkiye	49
2.1.2.1.1.	Sektörel Kredi Anlaşması (SECAL)	50
2.1.2.1.2.	Ekonomik Reform Kredisi (ERL).....	51
2.1.2.1.3.	Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP)	52
2.1.2.1.3.1.	Doğrudan Gelir Desteği.....	53
2.1.2.1.3.2.	Tarım Satış Kooperatiflerinin Yeniden Yapılandırılması.....	55
2.1.2.1.3.3.	Alternatif Ürün Projesi.....	58
2.1.2.1.3.4.	Proje Destek Hizmetleri.....	59
2.1.3.	Uluslararası Para Fonu (UPF).....	59
2.1.3.1.	Uluslararası Para Fonu ve Türkiye Tarımına Etkisi.....	60
2.1.4.	Avrupa Birliği (AB).....	61
2.1.4.1.	Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası.....	61
2.1.4.2.	Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türkiye’nin Uyumu.....	63
2.2.	ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN ŞEKER SEKTÖRÜNE İLİŞKİN POLİTİKALARI.....	64

2.3. TÜRKİYE’DE ŞEKER SEKTÖRÜNE KISA BAKIŞ.....	69
2.3.1. Şeker Sektörünün Tarihsel Gelişimi	69
2.3.2. Şeker Sektöründe Özelleştirme Dönemi.....	76
2.3.2.1 Türkiye’de Özelleştirme.....	76
2.3.2.2. Şeker Sektöründe Özelleştirme	82

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ŞEKER KURUMU VE KURULU

3.1. YASAL DÜZENLEMELER	85
3.1.1. Cumhuriyet Dönemi Yasal Düzenlemeler.....	85
3.1.2. Şeker Sektöründe Yeniden Yapılanma: 6434 Sayılı Şeker Kanunu.....	86
3.2. ŞEKER KURUMU	88
3.2.1. Şeker Kurumu’nun İdari Yapısı.....	91
3.2.2. Şeker Kurumu’nun Kapatılması: Hukuki Süreç ve Konumu	94
3.2.3. Şeker Kurumu’nun Bağımsızlığı Üzerine.....	99
3.3. KOTA SİSTEMİ VE CARGILL	101
3.3.1. Şeker Kurulu Üyeliği.....	107
SONUÇ	110
KAYNAKLAR	115

TABLO LİSTESİ

Tablo 1 : Şeker Üretim Miktarı (Beyaz Değer, Bin Ton)	67
Tablo 2 : Şeker Tüketim Miktarları (Beyaz Değer, Bin Ton).....	68
Tablo 3 : Şeker Üreten Fabrika ve Şirketler.....	72
Tablo 4 : Pazarlama Yılları İtibariyle Pancar Şekeri Verileri	74
Tablo 5 : Pazarlama Yılları İtibariyle Nişasta Bazlı Şeker Verileri.....	75
Tablo 6 : 1986 - 2008 Döneminde Gerçekleştirilen Özelleştirme İşlemleri (\$).....	79
Tablo 7 : Pancar Şekeri ve Nişasta Bazlı Şeker Kotaları (Bin Ton)	102
Tablo 8 : 2008/2009 Pazarlama Yılı Nişasta Bazlı Şeker Kotaları (Ton).....	104
Tablo 9 : 2008 Yılı İdari Para Cezaları	108

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1 : Yöntemler İtibariyle Özelleştirme İşlemleri (1986-2009).....	81
Şekil 2 : Şeker Kurumu'nun İdari Yapısı	92
Şekil 3 : Şeker Kurulu'nun Başkan, Başkanvekili ve Üyeleri.....	93

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AT	Avrupa Topluluđu
bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
ÇKS	Çiftçi Kayıt Sistemi
DB	Dünya Bankası
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EAGGF	Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu
EBK	Et ve Balık Kurumu
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
UPF	Uluslararası Para Fonu
ISO	Uluslararası Şeker Örgütü
İGSAŞ	İstanbul Gübre Sanayi A.Ş
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülü
NBŞ	Nişasta Bazlı Şeker
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OTP	Ortak Tarım Politikası
PANKOBİRLİK	Pancar Ekicileri Birliği
PKB	Proje Koordinasyon Birimi
PUB	Proje Uygulama Birimi
SECAL	Sektörel Kredi Anlaşması
TKİB	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TSK	Tarım Satış Kooperatifleri
TSKB	Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri
TŞFAŞ	Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TZDK	Türkiye Zirai Donatım Kurumu
TZÜ	Tam Zamanında Üretim

UNDP

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

GİRİŞ

Küreselleşme olgusu, 1980 sonrası süreçte devletin ekonomik, siyasal, sosyal ve teknolojik olarak yeniden yapılanmasında etkili olmuştur. Özellikle bu aşamada Fordist birikim rejiminden post-Fordist birikim rejimine geçişte sermaye uluslararası alanda akışkan hale gelmiştir. Sermayenin bu hızlı artışı ulus ölçeğinde kalmayıp ulusötesine geçmesiyle birlikte dünya tek pazar haline dönüşmüştür. Artık ulus devletlerin yerine çok uluslu şirketler ve uluslararası örgütler etkin hale gelmiştir. Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ulus devletlerin tek pazara eklenmesinde önemli birer rol üstlenmişlerdir.

Devletin yapısındaki bu değişim, küreselleşmenin araçlarından olan özelleştirme, toplam kalite yönetimi ve yerelleşme gibi neo liberal politikalarla sağlanmıştır. Bu değişim yönetim anlayışlarının farklılaşmasına ve yeni yönetim anlayışlarının doğmasına zemin hazırlamıştır. Bu bağlamda özel sektör ve kamu yönetimi alanlarında uygulanan politikalar benzer hale gelmiştir. Özellikle yeni kamu işletmeciliği anlayışı yönetim organizasyonlarında uygulanmaya başlanmış ve özel sektörün işleyiş mekanizması kamu sektörüne adapte edilmiştir. Kamu sektörünün özel işletmeler gibi yönetilmesini öngören bu anlayış çerçevesinde hizmetten yararlananların faydası ve tercihleri ön plana çıkmakta, artık yurttaş müşteri olarak algılanmaktadır.

Sosyal devlet döneminde siyasi, ekonomik ve sosyal alanlarda etkin olan devlet, yeni kamu işletmeciliği anlayışıyla birlikte müdahale alanı sınırlanmış ve sadece düzenleyici işlevler yüklenmiştir. Sosyal devletin belirleyici özelliği olan devletin ekonomiye etkin müdahalesi anlayışı “minimal devlet” anlayışına doğru evrilmiştir. Bu bağlamda “küçük devlet, güçlü piyasa” formülü devletin rolünün yeniden tanımlanmasında önem kazanmıştır.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde devletin rolünün yeniden yapılanmasında “yönetişim” kavramı ön plana çıkmaktadır. Özellikle 1990 sonrası etkin olan bu modelin yaratıcısı Dünya Bankası’dır. Bu kavramın temel öğeleri hesapverilebilirlik, kamu işletmeciliği ve şeffaflık olarak belirtilmiştir. Yönetişim kavramı ile birlikte kamu yönetimi içerisinde rekabeti öngören “girişimci hükümet”

modeli yaratılmıştır. Buna göre, devlet kamuya ait varlıkları özelleştirme yoluyla özel sektöre aktaracak ve rekabetçi bir yapıya kavuşacaktır. Öte yandan yönetim, kamusal kararların alınmasında kamu-özel-sivil toplum ortaklığını yaratan bir ağ örgütlenmesini yaratmıştır. Bu bağlamda devletin düzenleyici rolünün araçları olarak bağımsız idari otoriteler ortaya çıkmaktadır.

Bağımsız idari otoriteler, piyasada düzenleyici işlevler üstlenen, idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlardır. Türkiye’de 1980 sonrası süreçte ortaya çıkan bu kurumlar, sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık ve gıda gibi kamusal yaşamın “hassas” alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yerine getirmektedirler. Aynı zamanda bu kurumların ortaya çıkmasının ardındaki bir diğer neden ise, özelleştirilen sektörlerde düzenleme işlevini yerine getirecek kurumlara ihtiyaç olmasıdır.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de özellikle 2000 sonrası sayıca artış gösteren ve etkin olan bağımsız idari otoriteleri kavramsal olarak irdeleyerek ve Şeker Kurumu’nu bu kavramsal çerçevede yapısal olarak çözümlenektir. Bu bağlamda Şeker Kurumu’nun kuruluş ve kapanış dönemlerinin ele alınarak yönetim modelinin Türkiye’de uygulanabilirliği tartışılmıştır. Çalışma kuramsal düzeyde kalitatif ve betimleyici araştırmadır. Veri toplama tekniği olarak literatür taraması ve belge analizi yöntemi kullanılmıştır. Bu bağlamda yerli ve yabancı bilimsel yayınlar, ilgili mevzuat, kurum ve uluslararası kuruluşların raporları ve elektronik kaynaklar ve gazete haberlerinden yararlanılmıştır.

Çalışma Şeker Kurumu ile sınırlandırılmıştır. Bu nedenle Türkiye’deki diğer bağımsız idari otoriteler ayrıntılı biçimde incelenmemiştir. Ayrıca, Türkiye’de şeker sektörü ve tarım reformu ayrıntılı biçimde incelenmemiş, Şeker Kurumu’nun işlevleri dikkate alınarak alan kısıtlamasına gidilmiştir. Diğer bir sınırlandırılma ise çalışmanın 1980 sonrası dönemle sınırlandırılmasıdır. Bu nedenle Türkiye’de şeker sektörünün gelişimine ilişkin tarihsel analiz dar kapsamlı tutulmuştur. Tez konusunun karar verildiği tarihlerde, Şeker Kurumu’nun kapatılmasına ilişkin tartışmaların sürmesi, açılan davalar ve ardından gelişen yasal sürecin değişkenliği çalışma süresince karşılaşılan önemli bir sorun olmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde, küreselleşme süreciyle birlikte devletin dönüşümü ve yeniden yapılanması ele alınmıştır. Özellikle bu sürecin ardında yatan birikim rejimlerinden Fordizm ve post-Fordizm irdelenmiş ve yönetim süreçlerine olan etkilerinden bahsedilmiştir. Aynı zamanda yeni kamu işletmeciliği ve yönetim kavramlarının gelişim süreçleri ve bu süreçlerde etkili olan yaklaşımlar ele alınmıştır. Bağımsız idari otoritelerin açıklanmasında “yönetişim” temel kavram olarak ele alınmış ve bu kuruluşların hangi amaçlar için kurulduğu, ortaya çıkış süreçleri ve özellikleri belirtilmiştir.

İkinci bölümde ise, özellikle küreselleşme sürecinin getirdiği ekonomik, siyasal ve teknolojik değişimlerden en fazla etkilenen sektörlerden biri olan tarım sektörüne yer verilmiştir. Uluslararası kuruluşların genel olarak tarım politikalarından bahsedilmiş, özelde ise bu kuruluşların Türkiye’deki tarım sektörüne ve şeker piyasasına olan etkileri irdelenmiştir. Özellikle uluslararası kuruluşların yönlendirmesiyle uygulamaya konulan Tarım Reformu ve Reformun Türk tarımına etkilerinin neler olduğu üzerinde durulan konulardandır. Ayrıca Türkiye’deki özelleştirme uygulamalarıyla birlikte şeker sektörüne ilişkin özelleştirmelerin neler olduğu da anlatılmıştır.

Üçüncü bölümde, Türkiye’de şeker sanayinin gelişimi yasal düzenlemeler çerçevesinde ele alınarak, şeker piyasasını düzenleyen ve denetleyen Şeker Kurumu’nun yapısı, sektördeki işlevi çözümlenmeye çalışılmıştır. Özellikle Şeker Kurumu’nun kapatılmasına ilişkin yasal süreç ve onun getirdiği sonuçlar değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME SÜRECİ VE KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA

1.1. KÜRESELLEŞME

Küreselleşme, ulusal ekonomilerin dünya piyasalarıyla eklenmesi ve bütün iktisadi karar süreçlerinin giderek dünya kapitalizminin sermaye birikimine yönelik dinamikleriyle belirlenmesi olarak tanımlanmaktadır.¹ Diğer bir tanıma göre küreselleşme, 1980'lerden sonra ekonomik, teknolojik, toplumsal ve siyasal alanlar başta olmak üzere, yaşamın tüm alanlarında etkisini gösteren küreselleşme, genel olarak, piyasaların liberalizasyonuna ilişkin politika ve eğilimleri ifade etmektedir.² Küreselleşme ekonomik, toplumsal, siyasal, kültürel boyutları olan ve boyutlar açısından tanımlanabilen bir kavramdır, bununla birlikte birçok küreselleşme tanımı sermayenin uluslararasılaşması ve dünyanın tek bir pazar olmasına vurgu yapmaktadır. Örneğin Dunn'a göre küreselleşme, iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişme sonucunda dünyanın tek bir piyasaya dönüşmesini ifade eder.³ Bu açıdan ele alındığında küreselleşmenin itici gücü ekonomide yaşanan değişimler ve sermayenin hızla küreselleşmesidir.

Küreselleşme yerel, ulusal ve küresel düzeyde köklü dönüşümleri, bir anlamda meydan okumaları içeren çok boyutlu bir olgudur⁴. Küreselleşmeyle birlikte sermayenin dünya ölçeğinde akışkanlığı sağlanmakta ve ulus devlet olgusunda da birtakım değişimler yaşanmaktadır. Küreselleşmenin yaygınlaşmasında özellikle uluslararası kuruluşlar etkili olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrası kurulan Uluslararası Para Fonu (UPF), Dünya Bankası (DB) gibi uluslararası kuruluşlar, 1980 sonrasında yerelleşme ve bölgeselleşme politikalarını getirmiş bu durum ulus devlet olgusunu

¹ Erinç Yeldan, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, s. 13.

² Mehmet Özel ve Veysel Eren, **“Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi”**, Çizgi Kitabevi, 2008, s. 3.

³ Christopher Chase-Dunn , “Globalization: A World-Systems Perspective”, **Journal of World-Systems Research**, Vol. V, 2, 1999, ss.189-190.

⁴ Mark Neufeld, “Theorising Globalisation: Towards a Politics of Resistance – A Neo Gramscian Response to Mathias Albert”, **Global Society**, Vol.15, No.1, 2001, s. 97.

zayıflatmıştır. Ekonomik olarak etkin olan bu kuruluşlar mal ve hizmet üretip bir çok ülkeye sunarak bir dünya pazarı yaratmışlardır. Küreselleşmeyle birlikte bütünleşmiş bir dünya pazarının oluşumu sağlanmıştır. Artık küreselleşen dünyada ulus devletler değil çok uluslu şirketler önem kazanmıştır.

Küreselleşmenin bir diğer etkisi de yeni yönetim anlayışlarının doğmasına temel oluşturmasıdır. Yeni yönetim anlayışı tüm organizasyonlar için uygulanabilecek ilke ve değerleri içermekte, kamu ve özel organizasyonlar ve her iki yönetim anlayışındaki farklılıklar, dünyadaki gelişmeler karşısında büyük ölçüde ortadan kalkmaktadır.⁵ Küreselleşmenin hızlandığı rekabet olgusu özellikle kamu kuruluşlarında uygulanan politikalarda değişimlere yol açmıştır. Özellikle bu değişimlerde özel sektörde uygulanan politikalar etkili olmuş ve kamu yönetiminin dönüşümünde işletme teknikleri kullanılmaya başlanmıştır.

Küreselleşme tartışmalarının açıklığa kavuşturulması bakımından belirtilmesi gereken en önemli olgu küreselleşmenin yeni bir süreç olmadığıdır⁶. Kapitalizm yapısal olarak küresel bir sistemdir. Sanayi devrimiyle birlikte başlayan⁷ kapitalizmin küreselleşme süreci daha sonraki tarihsel dönemlerde de devam etmiştir. 1980 sonrasında yaşanan ve “küreselleşme” olarak adlandırılan köklü değişim sürecinin ayırt edici özelliği ise, Fordist birikim rejiminden post-Fordist birikim rejimine geçiş ve kapitalizmin küreselleşmesinin en üst aşamaya gelmesidir.

1.2. FORDİZM

Devletin yeniden yapılandırılması ve toplumsal politikalar açısından kapitalist birikim rejimlerinin tarihsel süreç içerisinde oynadığı rol çok önemlidir. Kapitalist birikim rejimlerinin evrilmesi sürecinde devlet de bu değişimden etkilenmektedir. Fordizm kavramı dar ve geniş anlamıyla ele alındığında; geniş anlamda Fordizm, II. Dünya savaşı sonrası oluşan; ekonomik, siyasi ve ideolojik boyutları kapsayan yeni bir sermaye birikim rejimini anlatmaktadır. Belek’e göre dar

⁵ M. Akif Özer, “Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya”, Platin Yayınları, Ankara, 2005, s. 345.

⁶ Immanuel Wallerstein, “Gözümüzün Önünde Bir Sistem Çökmekte”, **Birikim**, S. 104, 1997, s. 36.

⁷ Oral Sander, **Siyasi Tarih: İlkçağlardan – 1918’e**, İmge Kitabevi, Ankara, Mart 1994, s.152.

anlamıyla fordizm ise emek düzenlemelerini yansıtan bir kavramdır.⁸ Fordizm hem kitle üretimi olarak adlandırılan bir yönetim modelini hem de II. Dünya Savaşı'ndan sonra izlenen sermaye birikim rejimini kapsayan bir kavramdır. 1929 ekonomik bunalımıyla birlikte kapitalizmin yeniden yapılanma sürecinde emek verimliliği önemini korumuş ve birikim rejiminin lokomotifi olmuştur. 1929 bunalımından çıkış için gerçekleştirilen yeniden yapılanma sırasında, bir üretim yöntemi olan Fordizm, Keynezyen ekonomi politikalarla ve sosyal devlet anlayışıyla desteklenerek bir sermaye birikim rejimi haline getirilmiştir.⁹

Fordizmin esas olarak olgunlaşmış yerleşik bir birikim rejimine dönüşmesi 1945-1975 yılları arasında olmuştur. II. Dünya savaşı sonrasında ekonomide canlılık dönemi yaşanmış; özellikle otomobil, gemi yapımı, ulaştırma teçhizatı, çelik, petrokimya, lastik, elektrikli tüketici malları ve inşaat, iktisadi büyümenin motor güçleri olmuşlardır.¹⁰ Savaş sonrası dönemde Keynezyen politikalar etkin bir şekilde uygulanmış ve devlet müdahalesi ekonomide etkili bir unsur olarak ortaya çıkmıştır. Bürokratik-teknik rasyonalite ilkelerince yönetilen devlet müdahaleciliği ve sisteme tutarlılığını veren politik güç biçimlenmesi, özel çıkar grupları arasında bir denge aracılığıyla kaynaştırılan bir kitlesel ekonomik demokrasi fikrine yaslanmıştır.¹¹

Sermayenin yeniden yapılandırılması için Keynezyen politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Fordist üretim biçimi; kitlesel talebi içerdiği için Keynezyen politikaların olduğu durumda ayakta kalabilir. Eraydın'a göre, bu sistem tüketici kapitalizmin yarattığı tüketim kuvvetleri ile ayakta dururken, Fordist üretimin egemen olduğu ülkelerde refah devleti türü bir kalkınma politikasının başlatılarak bu tür üretimin koşulları sağlanmıştır.¹² Bu bağlamda, II. Dünya Savaşı sonrası için, kapitalizmin değişen doğası, "ekonomik müdahaleciliğin yükselişi ve sosyal devletin doğuşudur"¹³.

⁸ İlker Belek, **Postkapitalist Paradigmalar**, Sorun Yayınları, İstanbul, 1999, s.59.

⁹ Yeşim Edis Şahin, "Sosyal Devlet Modelinden Good Governance Modeline Geçiş Sürecinde Kalkınma Ve Planlama Anlayışında Gerçekleşen Değişim", **8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 27. Kolokyumu "Şehircilikte Reform"**, TMMOB Şehir Plancıları Odası ve Mersin Üniversitesi, Mersin, 6-8.11.2003, s. 114.

¹⁰ David Harvey, **Postmodernliğin Durumu**, Metis Yayınları, İstanbul, 1997, s. 152.

¹¹ Harvey, a.g.e., s. 159.

¹² Ayda Eraydın, **Postfordizm ve Değişen Mekansal Öncelikler**, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Matbaası, 1992, s. 16.

¹³ Peter H. Merkl, **Political Continuity And Change**, Harper & Row Publishers, USA, 1967, s.153.

Fordist birikim rejiminde anahtar kavram, emeğin verimliliğidir.¹⁴ Fordizm, Taylorizmden sonraki emek ve teknoloji örgütlenmesidir. Taylorizmde emek, makine başında örgütlenirken; Fordizmde ise emek, makine ile birlikte fabrika içerisinde düzenlenmiştir. Emeğin örgütlenmesi açısından önemli bir dönem olan Taylorizmde emek, makine başında standardize olmuş biçimde yerleştirilmekte ve makinelerin konumları sabit kalmaktadır. Ancak emeğin bu şekilde standardize bir şekilde örgütlenmesi hem zaman hem de verim kaybına yol açmıştır. Bu açıdan Fordizm, Taylorizmin geliştirdiği ilkeleri temel alarak emeğin makine başındaki örgütlenmesini bir adım öteye götürerek yarı otomatik bant tipi üretimi gerçekleştirmiştir. Geliştirilen bu sistem ile birlikte verim ve zaman kaybı minimize edilmiştir. Akan bant sisteminin önemli özelliği, üretimin isteğe bağlı olarak hızlandırılabilmesi ya da yavaşlatılabilmesi; diğer bir deyişle üretim hızının ayarlanmasına olanak sağlamasıdır.

Fordist üretim, sanayi üretiminin çoğunluğunun kitlesel üretim olarak gerçekleştirildiği, idari ile kol kuvvetine dayalı işlerin Taylorist bir ayrımla belirlendiği, iş bölümünün ve tanımlarının katı bir şekilde yapıldığı, ürün standartlaşmasının verimlilik artışları getirdiği ve artan talebin bu standartlaşmayı hızlandırdığı bir üretim biçimi olarak tanımlanmaktadır.¹⁵

Akan bant sistemini ilk uygulayan kişi Henry Ford'dur. Ford bu sistemi otomobil üretiminde kullanmıştır. Ford'un bir diğer önemli özelliği de; ücret politikalarında değişikliğe gitmesi ve bunun sonucunda da motivasyonu sağlamasıdır. Taylorizm de yer alan motivasyon kavramı, Ford'un sayesinde sisteme entegre edilmiştir. Ford'un uyguladığı sistem şudur; işçilerin ücretlerini iki katına çıkartmış ve kendi ürettikleri arabaları taksitle satın almalarını sağlamıştır.¹⁶ Böylelikle, işçi sınıfı Fordist sistem aracılığıyla kapitalist üretimin devamlılığını garanti eden tüketici bir aktör olarak yeniden üretilmiştir.¹⁷

Kitlesel üretimde bir maldan çok sayıda, standart şekilde üretilmektedir. Dolayısıyla tüketicilerin talep değişimi söz konusu olduğunda uyum sorunu yaşanmaktadır. Bütün bunlar Fordizmin sınırlılıklarını oluşturmaktadır.

¹⁴ Gencay Şaylan, **Postmodernizm**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006, s. 144 .

¹⁵ Ayda Eraydın, a.g.e., s.15.

¹⁶ Belek, a.g.e., ss. 61-62.

¹⁷ İlker Belek, **Esnek Üretim, Derin Sömürü**, NK Yayınları, İstanbul, 2004, s.26.

II. Dünya Savaşı sonrası yaşanan ekonomik canlanma 1970'lerin ikinci yarısında hız kesmiştir. Belek'e göre; Fordist üretim sistemi, kar oranlarındaki artışın durduğu, hatta azalmaya başladığı noktada kendi krizini onaylamış; sistemin teknik ve yönetsel bileşenleri yeniden sorgulanmaya başlanmıştır.¹⁸ Eraydın ise Fordizm'in bunalıma girmesindeki nedenleri şu şekilde belirtmiştir; talepteki değişiklikler, devletin finansal kriz nedeniyle Keynezyen politikalarından uzaklaşması, üretimde iş gücünün kullanım biçimi ve ücretler açısından rakip durumuna gelen yeni çevre ülkelere benzer şekilde iş gücü ilişkilerini düzenleyememesidir.¹⁹

1970'lerde başlayan Fordizmin yapısal krizi, yeni bir birikim rejiminin oluşmasına zemin hazırlamıştır. Kapitalizmin doğasında olan kriz, 1973'de yaşanan petrol krizinin de etkisiyle varlığını hissettirmiştir. Kapitalizmde döngü, krizin ardından yeniden yapılanmayla ve sistemin kendisini tekrardan üretmesiyle tamamlanmaktadır. Yeniden yapılanma, krizin aşılmasına olanak sağlayacak biçimde toplumun, ekonomik, toplumsal ve politik yönden köklü bir değişimden geçmesidir.²⁰ Bu dönemden itibaren Fordist birikim rejiminden post-Fordist birikim rejimine geçiş süreci yaşanmış ve yeni yapılanmalar ortaya çıkmıştır.

1.3. POST-FORDİZM

1970'lerin ikinci yarısından itibaren etkisini gösteren kapitalizmin krizi, yeni birikim rejiminin oluşumuna yol açmış ve bu yeniden yapılanma toplumsal ve siyasal sürece de yansımıştır. Fordizm, planlı bir karma ekonomi ve sosyal devlet anlayışı ile istikrarlı bir kapitalist sistem arayışı, yerini tüm süreçlerin piyasanın kaotik yapısına bağlandığı postfordizme bırakmıştır. Toplumun ve ekonominin depolitize edildiği bu süreçte; istikrarın yerini istikrarsızlık, kuralların yerini kuralsızlaştırma ve planlamanın yerini de düzenlemeler almıştır.²¹

¹⁸ Belek, **Esnek Üretim**, s. 27.

¹⁹ Eraydın, a.g.e., s. 17.

²⁰ Şaylan, a.g.e., s.102.

²¹ Yeşim Edis Şahin, "Postmodern Durum ve Planlama", Cevat Geray'a Armağan, **Mülkiyeliler Birliği Yayınları:25**, 1999, s.662.

Sosyal devlet döneminde devletin ekonomiye planlı müdahalesi söz konusuydu. Devlet, emek ve sermaye arasında uzlaşmacı bir görev üstlenmişti. Şaylan'ın da belirttiği gibi, sosyal devlet esas olarak toplumsal gerilimleri azaltacak, birikim sürecini yeniden üretecek ve sistemin meşruiyetini güçlendirecek bir işlev yüklenmişti.²² Sosyal devletin krizi olarak da belirtilen bu dönemde sermaye karşısında, devletin müdahale alanının daraltılması gerekliliği vurgulanmıştır. Böylelikle sermaye karşısında etkinliğini yitiren devlet, düzenleyici konuma indirgenmiştir. Şahin'in de belirttiği gibi; devlet örgütlü emek ve sermaye arasında uzlaşma sağlama rolünden vazgeçerek toplumu oluşturan tüm aktörlerin serbest piyasa ekonomisi içerisinde bir dengeye ulaşacağını varsayarak ekonomik ve toplumsal yaşamdan geri çekilmiş, sosyal devlet anlayışı erozyona uğramıştır.²³

Fordizmden Post-Fordizme geçiş sürecinde üretim süreçlerinde de bir takım değişimler yaşanmıştır. Fordist üretimin katı, değişmezlik özelliklerine karşıt, teknolojik devrim ile birlikte “*esnek üretim*” kavramı tanımlanmıştır. Fordizmin kitlesel, ürün farklılaşması düşük, üretim süresi uzun ve rasyonel/üretken bürokratik bir örgütlenmeye dayalı olan katı üretim ve örgütlenme yönteminin yerine, post-Fordist birikim rejiminin esnek üretim ve örgütlenme yöntemleri egemen olmaya başlamıştır.²⁴ Esneklik, çok amaçlılığı ve çok işlevliliği tanımlamak için kullanılmıştır. “*Esnek teknoloji*”, birden fazla işi aynı anda yapabilen teknoloji anlamına gelirken; “*esnek emek gücü*” de çok amaçlı işçiyi tanımlamaktadır.²⁵

Esneklik kavramı, istihdam hacim ve biçimlerinde, ürün niteliğinde, emek piyasalarında, iş uygulamalarında, teknolojiye, örgüt biçiminde Fordist katı düzenlemelerin ve standardizasyonun esnetilmesi, yumuşatılmasıdır.²⁶ Esneklik; üretim süreçlerinde, işgücünün üretime katılımında, işgücü pazarında ve üretimin pazarlanmasında kendini göstermektedir.²⁷ Post-Fordizm sürecinde teknolojiye ilişkin ilerlemeler esnek imalat sisteminin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Üretimdeki esneklik, esnek imalat sistemi ile tanımlanmıştır. Avrupa’da uygulanan “esnek imalat

²² Şaylan, a.g.e., s.126.

²³ Şahin, “Sosyal Devlet Modelinden Good Governance Modeline”, s.116.

²⁴ Yeşim Edis Şahin, “Yerelleşme, Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimi”, **İTÜ Bölge Birimi Kongresi**, İTÜ, İstanbul, 1999, s.77.

²⁵ Belek, **Esnek Üretim**, s. 27.

²⁶ Belek, **Postkapitalist**, s.57.

²⁷ Eraydın, a.g.e., s. 23.

sistemi” ile birlikte Fordizmde uygulanan ölçek ekonomisinden çeşitlilik ekonomisine geçiş sağlanmıştır. Artık standart ve büyük ölçekli üretim değil, düşük ölçekte, talebi değişken alan, yüksek çeşitlilikte üretim ön plana çıkmıştır.

Esnek imalat sisteminde yer alan önemli unsurlardan bir tanesi de “Tam Zamanında Üretim (TZÜ)”dir. TZÜ, stoksuz, sipariş üzerine ve o anda yapılan üretim anlamına gelmektedir. Bu üretim sistemi ilk olarak Japonya’da uygulanmış, özellikle 1970’li yıllarda yaşanan kriz döneminde etkinliğini göstermiştir.²⁸ TZÜ sisteminin en önemli özelliği; stok fazlası ortaya çıkmamakta ve ihtiyaç doğrultusunda gereken zamanda üretim yapılmaktadır. Böylelikle istenilen zamanda, üretilen ürün alıcıya ulaştırılmaktadır. Ayrıca talep değişikliklerine uyum, Fordizme göre esnek hale gelmiş ve bu ürün çeşitliliğini yaratmıştır. Belek’e göre, tam zamanında üretim beş unsurun sıfırlanması hedefine yöneliktir:1) imalat döngüsü içinde sıfır bekleme süresi, 2) sıfır hata, 3) sıfır stok ve talebin anında üretimle karşılanması, 4) üretim hattında sıfır kesinti-duraklama, 5) yönetimde sıfır yazılı çalışma, böylece bürokrasinin azaltılmasıdır.²⁹

Esnek üretimde becerilerini kullanan ve geliştiren, karar verme sorumluluğu taşıyan işçi tanımı getirilmekte ve işçi sendikalarının görece olarak önemlerini yitirdiği bu üretim sisteminde pazarlık gücünün çok katmanlı becerilerden kaynaklandığı öne sürülmektedir.³⁰ Fordist sistemde işçi, üretimin bir tek aşamasında uzmanlaşırken; esnek üretimde işçi, becerileri doğrultusunda üretimin bir parçasıdır. Böylelikle işçinin sadece bir işte sorumluluğu olmamakta, aynı anda birden fazla iş sorumluluğuna sahip olmaktadır.

Yeniden yapılanan kapitalizm içinde sermayenin bir bölümü, mal ve hizmet üretiminden kopmakta; kendisine en büyük getiriye sağlayacak biçimde, dünya ölçeğinde yoğun ve son derece hızlı bir dolaşım sürecine girmektedir.³¹ Bu süreç içerisinde emek ile sermaye arasındaki ilişki de değişime uğramaktadır. Sermaye akışkan hale gelmiş, dolayısıyla uluslararası rekabet artmıştır. Bu durum özellikle üretim süreçlerinde etkisini göstermiştir.

²⁸ Belek, **Postkapitalist**, s. 66.

²⁹ Belek, **Esnek Üretim**, s. 51.

³⁰ Eraydın, a.g.e., s. 23.

³¹ Şaylan, a.g.e., s.150.

1.4. KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA

Küreselleşme, devletin görevlerinin sınırlanması ve sosyal devlet anlayışının terk edilmesini, “devletin, halkın yaşam niteliğinin geliştirilmesi, yoksulluğun önlenmesi ve insani yaşam koşullarının sağlanması gibi görev ve sorumluluklarını terk etmesini” önermektedir³². Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, küresel bir olgudur ve hızlı değişen dünyanın gerektirdiği baskılara ve gerekliliklere uyarlanma anlamını taşır.³³

Yeniden yapılanmanın temel özellikleri; sermayenin örgütlü emeğe karşı kesin üstünlük sağlaması, devletin işlevlerinin esas olarak sermaye birikimini sağlama ve adil bölüşüm taleplerini bastırmaya doğru dönüşmesi, uluslararasılaşan sermayenin önündeki coğrafi-politik engellerin kalkmasıdır.³⁴ Küreselleşme kavramının yükselişi, 1980’lerden bu yana dışa açılma politikalarının uygulanmasıyla ivme kazanan uluslararasılaşma sürecine, dünya çapında mali piyasaların ve sermaye hareketlerinin serbestleşmeye başlamasına ve neo-liberal programın bütün dünyaya yayılmasına denk düşmektedir.³⁵

Küreselleşme, ulus devletlerin işleyişinde ve niteliklerinde değişimlere yol açmıştır. Özellikle UPF, DB, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi kuruluşlar, ulus devletlerin yönetim sistemleri üzerinde etkili ve yönlendirici kararlar alır hale gelmişlerdir. Bu durum devletlerin bağımsız olarak hareket etmelerini sınırlandırmıştır. Küreselleşmeyle birlikte özelleştirme, toplam kalite yönetimi ve yerelleşme devletin yeniden yapılandırılması aşamasında birer araç olarak kullanılmıştır. Her birinin ortak özelliği küreselleşmenin tüm dünyaya yayılmasını sağlamak ve yönetimler üzerinde değişimlere yol açmaktır.

³² Atilla Göktürk, “Toplum Yararı ve Çevre Kalitesi”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kalite Kongresi**, TODAİE, Ankara, 1999, s. 279.

³³ Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Kuram, Siyasa, Uygulama**, TODAİE, Ankara, Ekim 2004, s. 364.

³⁴ Gencay Şaylan, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Şubat 2003, s.212.

³⁵ M. Akif Özer, **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**, Platin Yayınları, Ankara, 2005, s.353.

1.4.1. Özelleştirme

1929 yılında yaşanan dünya ekonomik buhranı sonrasında devletin ekonomide etkin bir rol üstlenmesi gerektiğini savunan Keynezyen iktisadi politikalar etkili olmuştur. Özellikle devletin üretici bir konumda olmasını ve piyasaya müdahalesini öngören bu iktisadi yaklaşım sosyal refah devleti anlayışının yerleşmesini sağlamıştır. Öte yandan 1970'li yıllara gelindiğinde ekonomik krizin de etkisiyle devletin ekonomideki etkin varlığı sorgulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde özellikle İngiltere'de Thatcher ve ABD'de Reagan iktidarlarının devletin müdahalesinin sınırlandırılmasına yönelik özelleştirme politikaları ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda özelleştirme hem dünyada hem de ülkemizde üzerinde önemle tartışılan konulardan bir tanesi olmuştur.

Özelleştirme, ekonomide devlet müdahaleciliğinin asgariye indirilmesini ve zaman içinde ortadan kaldırılmasını amaçlayan bir politika niteliğini taşımakta ve bu niteliği ile “serbest piyasa ekonomisi”ne geçişin ifadesi olmaktadır.³⁶ Duran, özelleştirmeyi dar ve geniş anlamda şu şekilde tanımlamıştır. Dar anlamda özelleştirme, mülkiyeti ve yönetimi, kamuya ait olan işletmelerin mülkiyetinin ve yönetiminin özel kesime devredilmesidir. Geniş anlamda özelleştirme ise, başta devlet olmak üzere bütün kamu kuruluşlarının ekonomide payının küçültülerek piyasa ekonomisinin kurum ve araçlarının payının ve etkinliğinin artırılmasıdır.³⁷

Türel'e göre ise özelleştirme şu şekilde tanımlanmıştır:³⁸

- Kamusal mülkiyete konu olan fiziksel yada mali varlıkların özel (gerçek yada hükmi) kişilere satışı,
- Bir mal veya hizmetin üretim ve/veya dağıtımını sağlamak üzere özel şahıslara imtiyaz verilmesini,

³⁶ Türk Demokrasi Vakfı, “**Türkiye’de Özelleştirme Araştırma Raporu**”, Ankara, 1994, s.50.

³⁷ Mahmut Duran, “Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları”, **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, Nisan 1994, s. 77-78.

³⁸ Oktar Türel, “Özelleştirme Üzerine Notlar”,

http://www.kutuphanem.net/goruntule.asp?islem=goruntule&dok_no=146390 (02.07.2009), s.1.

- Yetkili kamu makamları tarafından belli kurallara bağlanmış olan mal/hizmet üretim ve/veya dağıtımının kuralsızlaştırılmasını yada kural koyma ve uygulama yetkisinin özerk düzenleyici kuruluşlara devrini içerir.

Özelleştirme ile birlikte, üretici devletten düzenleyici devlete geçiş sağlanmakta ve üretim faaliyeti özel kesimin rekabet şartları altında verimliliği gözeterek yerine getireceği bir faaliyet alanı durumuna gelmektedir.³⁹ Bu açıdan bakıldığında özelleştirme devletin yeniden yapılandırılmasında kullanılan araçlardan biri olmaktadır. Özellikle 1980 sonrası süreçte “minimal devlet” anlayışı çerçevesinde devletin faaliyetlerinin sınırlandırılmasında diğer bir değişle, devletin küçültülmesinde özelleştirme önemli bir rol oynamıştır. Özelleştirme genel amaç olarak devletin ekonomiye müdahalesini, özellikle de bir müteşebbis niteliği kazanmasını ortadan kaldırmayı ve devleti başta (iç ve dış) güvenlik olmak üzere, klasik fonksiyonlarını yerine getirmeye olanak sağlayacak biçimde “küçültme” yi benimsemiştir.⁴⁰

1980’lerin başından itibaren dünyada birçok ülkede geçerli olmaya başlayan ve serbest piyasa ekonomisinin başarılı olabilmesi için kullanılan en önemli araçlardan biri olan özelleştirmenin dünya ölçeğinde gelişimine baktığımızda ilk örneklerine İngiltere ve Japonya’da rastlanmaktadır. Özellikle İngiltere, 1979 yılından itibaren özel sektörün gelişmesini ve ekonomideki verimliliği arttırmayı temel amaç edinmiş ve bu doğrultuda özelleştirme çalışmalarına başlamıştır.⁴¹

Bu bağlamda özelleştirmenin yaygın hale gelmesindeki sebepleri şu şekilde belirtebiliriz.⁴²

- Özelleştirmenin ve serbest piyasa ekonomisinin 1970li yıllarda dünyada karşılaşılan ekonomik darboğazın aşılmasının yolu olarak düşünülmesi ve bu politikalarla kapitalist sistemin yeniden canlandırılması amaçlanmaktadır.

- Gerek batı gerekse gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme politikalarını benimseyen siyasi partilerin birbiri ardından iktidara gelmeleri ve yeniden seçilerek iktidarlarını sürdürmeleridir.

³⁹ Ali Rıza Saklı, “Kapitalist Gelişim Sürecinde Fordizm ve Post-Fordizm”, <http://www.sakli.info/Fordizm.pdf> (06.04.2009), s. 14.

⁴⁰ Türk Demokrasi Vakfı, a.g.e., s. 52.

⁴¹ Türk Demokrasi Vakfı, a.g.e., s. 58-59.

⁴² Aykut Polatoğlu, **Özelleştirme Tartışmaları**, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1994, s.107.

- UPF ve DB gibi uluslararası kuruluşların yeniden yapılanma kredilerini bu politikalara destek vermek amacı ile yönlendirmesidir.

Küresel düzeyde bir amaç olarak sunulan ve kapitalizmin krizini aşmak için önemli bir araç olarak kullanılan ve özelleştirme uygulamasının kısa dönemde geçici bir rahatlama sağlamasına karşın uzun dönemde olumsuz sonuçları ortaya çıkmıştır. Haque'ya göre, yaşanan özelleştirme süreci, özellikle ABD ve İngiltere uygulamaları kamu yönetiminin sorunlarını çözememiş, tersine kamusal hizmet etiğini ve güdüsünü önemli ölçüde değiştirmiş, halkın kamu yönetimine duyduğu güveni ve kamu yönetiminin meşruiyetini önemli ölçüde zayıflatmıştır⁴³.

1.4.2. Yerelleşme

Yerelleşme, daha çok yönetim yapısının aşırı merkezîyetçi bir yapıdan kurtulması, bölgesel ya da yerel iş görülerin yerinden yönetilmesi ve yerel toplumların özerk, demokratik, saydam, verimli bir yönetime egemen olmaları doğrultusunda yirminci yüzyılın ikinci yarısında giderek güç kazanan eğilimleri yansıtan bir kavram olarak gelişmiştir.⁴⁴ Yerellik ilkesi, yetkinin yerine getirilmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması, alt düzeyin yetkisini üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda ve hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi biçiminde tanımlanmaktadır.⁴⁵

Keleş'e göre, yerellik ilkesinin uygulanabileceği üç ayrı alan söz konusudur. Bunlardan ilki özelleştirmedir ve sorumlulukların kamu kesimi ile özel kesim arasında paylaşılmasıdır. İkincisi, bir ülkenin sınırlarını oluşturmaktadır. Burada sorumluluklar devletle bölgeler, iller ve kent yönetimleri arasında paylaşılır.

⁴³ M. Shamsul Haque, "Public Service Under Challenge in the Age of Privatization", **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol.9, No.2, April 1996, s.187-188.

⁴⁴ Cevat Geray, "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:10, Sayı:4, Ekim 2001, s. 8.

⁴⁵ Özer, a.g.e., s. 357.

Üçüncüsü ise, uluslar arası kuruluşlarla bu kuruluşların üyesi olan devletler arasındaki ilişkilidir.⁴⁶

Yerellik ilkesi, devlet-vatandaş ilişkilerini, aynı zamanda da kamusal düzeyler arasındaki ilişkileri düzenleyen bir model olarak sunulmuştur. Bu ilkenin temelinde yatan düşünce şudur, eğer bir görev yerel yönetimler tarafından yerine getirilemiyor ve çözümlenemiyorsa bu durumda devlet sorumluluğu üstlenmektedir. Bu bağlamda yerelleşme, merkezi yönetimin görev yükünü azaltarak, temel fonksiyonlarda odaklanmasını sağlayabileceği gibi, iyi idare edilmediği takdirde merkezi yönetimin ekonomi üzerindeki kontrolünü kaybetmesine ve yerel düzeyde alınan kararların koordine edilememesi durumunda, bölgesel farklılıkların daha da derinleşmesine yol açabilecektir.⁴⁷ Bu durumda hem yerel yönetim birimleri hem de devlet açısından görev alanlarının ve sorumluluklarının belirlenmiş olması gerekmektedir. Ataay'a göre, yerelleşme ile pek çok kamu hizmeti yerel yönetimlerin sorumluluk alanına verilmekte, merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra teşkilatı oldukça sınırlı bir görev alanından sorumlu tutulmaktadır.⁴⁸

Küreselleşmenin etkisiyle ortaya çıkan yerelleşmenin içeriğinde devletin müdahalesini sınırlandıran bir yaklaşım olmasının yanı sıra aynı zamanda da girişimciliğe, özel sektöre öncelik verme gibi bir yaklaşımda söz konusudur. Özellikle yeni dünya ekonomik düzeninin dayattığı yapısal uyum politikalarına ilişkin söylemler arasında yerelleşmeye, genellikle, yabancı, çok uluslu sermaye ortaklıklarına karşı ulusal ekonomiye ilişkin korumacı politikalar izleyen ulus-devletini dışlayarak, yerel toplumlarla yada yerel işgücüyle doğrudan ilişkiye girilmesini amaçlayan bir içerik kazandırılmak istenmektedir.⁴⁹ Bunun sonucunda, küreselleşen sermaye beraberinde yerelleşmeyi getirmiş, ulus devletler yerelleşerek küreselleşmişlerdir.⁵⁰ Ekonominin küreselleşmesi ve esnek üretim sistemlerinin ortaya çıkması yerelin konumunu değiştirmiş ve ekonomik bir öge olarak ön plana

⁴⁶ Ruşen Keleş, "Yerellik İlkesi (Subsidiarity) ve Avrupa Konseyi", **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Andlaşmalarında Avrupa Konseyi**, Birleşik Yayınları, İzmir, 2004, s. 10.

⁴⁷ Özer, a.g.e., s. 359.

⁴⁸ Faruk Ataay, "Neoliberalizm, Kamu Reformu ve Demokrasi", **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Şubat 2007, s. 168.

⁴⁹ Geray, a.g.m., s. 8.

⁵⁰ Şahin, "Postmodern Durum ve Planlama", s. 663.

çıkmasını sağlamıştır. Bu bağlamda, Yerelleşme, küreselleşmenin sürdürülebilirliği için gerekli koşul haline gelmiştir.⁵¹

1.4.3. Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi

Fordist (kitlesel) üretimin kendi yapısından kaynaklanan sınırlılıklar yeni bir üretim sistemine geçişi gerekli kılmıştır. Standart, kitlesel ve değişmezlik gibi Fordist üretim sisteminin temelini oluşturan özelliklerin yerini, post-Fordist üretim sisteminde esnek, küçük ölçeklerde, stoksuz üretim gibi özellikler almıştır. Post-Fordist birikim rejimine geçilmesine koşut olarak, kitle üretimi ve katı standardizasyona dayalı Fordist üretim sistemi yerine esneklik üzerine yapılan post-Fordist üretim sistemi etkin olmaya başlamıştır. Esnek üretim ile birlikte ürün çeşitliliği sağlanmış, kitlesel üretim yerine talebe yönelik üretim söz konusu olmuştur. Teknolojik gelişmelerle birlikte Fordist sistemdeki gibi büyük ölçekli mekanlar, yerini küçük ölçekli mekanlara, üretim yerlerine bırakmıştır.

Esnek üretimin temel unsurları TZÜ, yalın üretim ve kalite yönetiminden oluşmaktadır. TZÜ, stoksuz, müşterilerin taleplerine göre yapılan üretimdir. Bu üretim sisteminin çıkış yeri Japonya'dır. Toplam kalite yönetiminin temelini oluşturan bu sistemin en önemli özelliği stoksuz üretim olmakla birlikte üretim sırasında yapılan kalite kontroldür.⁵² TZÜ'de önemli olan bir diğer unsur ise, kalitedir. Amaç, üretim sırasında yapılan kalite kontrol ile ürünün kalitesini en iyiye ulaştırmaktır. Bu açıdan kalite yönetimi, daha sonradan, hataların, tam üretim sırasında ve işi yapan kişiler tarafından tespit edilerek hatalı parçaların ayıklanması ve hatanın bir daha yinelenmeyecek şekilde üretimin yeniden düzenlenmesi biçimine doğru gelişmiştir.⁵³

Post-fordizm, toplam kalite yönetiminin (TKY) altyapısını oluşturması açısından önemli bir süreçtir. Bu süreç içerisinde toplam kalite yönetimine ilişkin kavramlar, teknikler kamu yönetimi alanında da uygulanmaya başlanmıştır. TKY

⁵¹ Marchand, M. H., Boas, M. ve Shaw, T. M., "The Political Economy of New Regionalism", **Third World Quarterly**, Vol. 20, No.5, 1999, s.900.

⁵² Belek, **Postkapitalist.**, ss. 71-72.

⁵³ Belek, **Postkapitalist** s. 75.

felsefesinin temelinde yatan temel ilkeler: Sürekli gelişme, katılım, müşteri odaklı çalışma, muayene değil önleme, % 100 kalite⁵⁴”dir. Bu ilkeler kapsamında, TKY’nin yönetim anlayışına getirdiği dört yenilik olarak adlandırılan ilkeler şunlardır⁵⁵:

- Müşteri odaklılık ya da müşteri tatmini,
- Mal ve hizmetlerin, işletme süreçlerinin, çalışanların sürekli iyileşip gelişmesi,
- Toplam katılımcılık: katılımın amacı herkesin işini daha iyi yapabilmesi, müşteri tatmini ve sürekli iyileştirmenin sağlanabilmesidir. Bunun için haberleşme, iletişim, eğitim, güdüleme ve karar alma gücünün paylaşımı sağlanır.
- Toplumsal sorumluluk: Kalite sağlama uygulamalarına hız kazandırmak amacı ile öğrenilenleri diğer firmalarla paylaşmaktır.

Bu ilkeler müşteri odaklılık, sürekli iyileştirme ve tam katılım olarak üç ana ilke olarak toplanabilir. Müşteri odaklılık, TKY’de en önemli ilkelerden bir tanesi, müşterilerin tatminini sağlayacak mal ve hizmet üretimidir. Bu nedenle de mal ve hizmet üretimi müşterilerin beklenti ve talepleri doğrultusunda üretilmektedir. Bu bağlamda müşteri tatmini için kalite vazgeçilmez bir unsurdur. Müşterilerin teknolojik, ekonomik ve diğer nedenlerden dolayı sürekli değişen istek ve ihtiyaçlarının takip edilmesi, talep edilen kalite, fiyat ve teslim ölçülerine bağlı olarak bu istek ve ihtiyaçların karşılanması TKY’nin temel hedefidir.⁵⁶ TKY sadece mal ve/veya hizmeti son olarak tüketeni değil üretim aşamasındaki tüm ilgilileri müşteri olarak değerlendirir.⁵⁷ Buna göre TKY’de müşteri, iç müşteri ve dış müşteri olmak üzere ikiye ayrılır. İç müşteri, örgüt içinde çalışan kişileri tanımlarken; dış müşteri ise, mal ve hizmetleri tüketen/kullanan kişiler olarak tanımlanmaktadır.

Sürekli iyileştirme ve geliştirme kavramları TKY’ye Masaaki İmai tarafından “Kaizen” felsefesi ile kazandırılmıştır. Kaizen sözcük anlamı itibariyle sürekli gelişimi ifade etmektedir. Müşterilerin beklentilerine cevap vermesi için süreçler

⁵⁴ Haldun Ersen, **Toplam Kalite ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi / Verimli ve Etkin Olmanın Yolu**, Yön Matbaacılık, İstanbul, 1996, s.24

⁵⁵ Nurettin Peşkirioğlu, “Toplam Kalite Yönetimi Ve Katılımcılık”, **Verimlilik Dergisi - Toplam Kalite Özel Sayısı**, Ankara, 1996, s.32.

⁵⁶ Muhittin Şimşek, **Sorularla Toplam Kalite Yönetimi ve Kalite Güvence Sistemleri**, Alfa Yayınları, İstanbul 2000, s. 53.

⁵⁷ Selim Coşkun, “Toplam Kalite Yönetimi ve Yönetim Teorisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:36, Sayı:4, Aralık 2003, s. 63.

devamlı iyileştirilmelidir.⁵⁸ Müşterilerin istekleri ve beklentileri farklılaştıkça rekabet olgusu ortaya çıkmakta ve rekabet gücünü arttırmanın yolu da kurumların sürekli gelişmeyi ve iyileşmeyi sağlamasında yatmaktadır. Sürekli iyileştirme ve müşteri odaklılık en aşağıdan en yukarı seviyeye kadar bütün kurum üyelerinin ve aynı zamanda müşterilerin ve tedarikçilerin katılımını gerektirir. Buna tam katılım ilkesi denir.⁵⁹

TKY'nin katılım ilkesinin gerçekleştirilmesinde önemli bir uygulama "Kalite Kontrol Çemberleri"dir. Kalite çemberleri herhangi bir işyerinin verimlilik, etkenlik, kalite gibi çok çeşitli sorunlarını görüşmek, tartışmak ve çözümlenmek amacıyla tamamen gönüllülük ilkesine dayalı olarak toplanan küçük çalışan gruplarıdır.⁶⁰ Kalite kontrol çemberleri, aynı çalışma biriminde bulunan yönetici ve personelin işyerinde karşılaşılan problemlerin analizi, tanımlanması ve çözümlenmesi amacıyla gönüllü olarak çeşitli periyotlarla bir araya gelerek küçük gruplar kurmasıyla meydana gelmektedir. Eğer amaç; mal ve hizmetlerin kalitesini arttırmaksa Kalite Kontrol Çemberleri, "Verimlilik Çemberleri" veya "Problem Çözme Grupları" adını alır. Eğer amaç; etkin bir yönetim kurmaksa, Kalite Kontrol Çemberleri, "Katılım Çemberleri" olarak adlandırılır.⁶¹ İşletmenin büyüklüğüne göre en fazla 12 kişiden ve gönüllü katılımı ile oluşan, kalite kontrol çemberleri ile amaçlanan çalışanların yönetime katılımını ve sürekli iyileştirme doğrultusunda kalite kontrolü yapmasını sağlamaktır.

Küreselleşme sürecinde yaşanan "değişime" yanıt verebilmek amacıyla, kamu sektörü yerel yönetimleri de kapsayacak biçimde, toplam kalite yönetimi ilkelerini izleyen çıktı-yönelimli, müşteri-odaklı kamu hizmeti sunumu yaklaşımına yönelmiştir⁶². Bununla birlikte bir işletme yönetimi modeli olan TKY'nin kamu yönetiminde uygulanması işletme yönetimi ve kamu yönetiminin amaçlarının farklı olması nedeniyle eleştirilmiştir. İşletmeler kâr amaçlı çalışırken, kamu yönetimi

⁵⁸ Sabahat Bayrak, "TKY'nin Kamu Kurumlarında Uygulanmasının Pratik Güçlükleri", **Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildirileri-I**, TODAİE Yayın No:289, 1999, s. 48.

⁵⁹ Coşkun, a.g.m., s. 57.

⁶⁰ Özden Bayazıt, "Toplam Kalite Yönetimi'nin Yürütülmesinde Önemli Bir Araç: Kalite Çemberleri", <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/dergi/dergiler/42/479/5533.pdf> (28.12.2008), s.97.

⁶¹ Şimşek, a.g.e., s. 13.

⁶² Robert Robertson and Rob Ball, "Innovation and Improvement in the Delivery of Public Services: The Use of Quality Management Within Local Government in Canada", **Public Organization Review: A Global Journal** 2, 2002, s.387

kamu yararı odaklı çalışır; bu noktadan hareketle TKY'nin kamu yönetiminde uygulanmasına en büyük eleştiri müşteri odaklılık ilkesinden getirilmiştir. Bu ilkenin beraberinde getirdiği “müşteri odaklı bürokrasi” yaratması ve TKY'nin katılım ilkesi biçimselliği açısından eleştirilmektedir⁶³.

1.5 YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ

Kamu yönetiminde gerçekleşen reformlar ilk aşamada personel ve finansman gibi alanlarda birim ve sektör düzeyinde uygulanmış, 1980'lerin ikinci yarısında ise, “managerialist model” olarak tüm kamu sektörü kurumlarında bütüncül bir şekilde uygulanmaya başlamış, bu yaklaşım “yeni kamu işletmeciliği” olarak tanımlanmıştır.⁶⁴ “Yeni kamu işletmeciliği” anlayışı, toplam kalite yönetiminin ilkelerine uygun olarak, yurttaşların karmaşık bir ortamda bulunan müşteriler olduğu noktasında odaklanmıştır; kamu sektörünün özel işletmeler gibi yönetilmesini öngören bu anlayış, modern devletin yurttaşlarını kamu hizmetlerini tüketen müşteriler olarak görmektedir.⁶⁵ Bu yaklaşıma göre, toplumun tümünü ilgilendiren kamu politikaları, sosyal devlet döneminde olduğu gibi toplumsal uzlaşma arayışıyla değil müşteri tercihleri ve rekabet koşullarına göre belirlenmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi modelinin temel özellikleri Max Weber'in bürokrasi kuramına dayanmaktadır. Bu modelde, kamu yönetiminin yetki alanı kurallarla düzenlenmekte, görevler tanımlanmakta, görevlerin yerine getirilmesinde yetkiler belirlenmekte, görevlerin düzenli ve sürekli yürütülmesi için objektif ölçütlere göre sürekli çalışan elemanlar istihdam edilmektedir.⁶⁶ Geleneksel kamu yönetimi modelinin nitelikleri şöyle sıralanabilir.⁶⁷

⁶³ Yeşim Edis Şahin, “Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Yönetiminde Demokratikleşmenin Seçeneği mi?”, **Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildirileri-I**, TODAİE Yayın No:289, 1999, s. 103-104.

⁶⁴ Stephen P. Osborne and Kate McLaughlin, “The New Public Management in Context”, ed. Kate McLaughlin **New Public Management: Current Trends And Future Prospects**, Florence, KY, USA: Routledge, 2002, s.10.

⁶⁵ Eran Vigoda and Robert T. Golembiewski, “Citizenship Behavior And The Spirit of New Managerialism”, **American Review of Public Administration**, Vol.31, No.3, September 2001, s.275.

⁶⁶ Max Weber, **Sosyoloji Yazıları**, Çev. Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul, 1998, s. 290.

⁶⁷ Owen E. Hughes, **Public Management and Administration: An Introduction**, Palgrave Macmillan: Gordonsville, VA, ABD, 2003, s. 1-2.

- Bürokrasi, yönetimin hiyerarşik biçimde örgütlenmesi anlamına gelmektedir. Özel işletmeler ve kurumlar da bürokratik yapılamaya sahiptir ancak bürokrasinin katı biçimde uygulanması nedeniyle kamu yönetimi ile özdeşleştirilmektedir.

- Faaliyetler ayrıntılı bir mevzuatla düzenlenir ve yöneticilerin bu mevzuata uymaları zorunludur.

- Bürokratik hizmet mekanizması; Kamusal mal ve hizmetler bürokrasi aracılığı ile sağlanır.

- Siyaset-yönetim dikotomisi; Siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılmasıdır. İdarenin, belirlenen politikaları uygulayan bir aygıttır.

- Kamu görevlisinin, kamu yararını gözettiği varsayılır.

- Kamu yönetimi, tarafsız, iş güvencesine sahip ve her siyasi iktidara aynı biçimde hizmet etme yeteneğine sahip profesyonel bir bürokrasiyi gerektiren özel bir faaliyet alanı olarak tanımlanmaktadır.

- Kamu hizmetindeki görevler idari niteliktedir. Bürokratlar talimatları yerine getirir, ortaya çıkan sonuçlardan kişisel olarak sorumlu değildir.

OECD'ye göre, yeni kamu işletmeciliği ile geleneksel kamu yönetimi modelinin farkları şöyledir.⁶⁸

- Hizmetten yararlananların faydasının artması, nitelikli hizmet ve etkinlik açısından sonuç odaklı olması;

- Yetki ile sorumluluk arasında dengenin gözetildiği yerleştirilmiş bir yönetim ortamı, bunun sonucunda kaynak dağılımına ilişkin kararların ve hizmet sunumunun hizmetlerin verildiği noktalara yakın olması, böylece hizmetlerden yararlananlardan ve çıkar gruplarından geri bildirim alınması;

⁶⁸OECD, **Public Management Reform And Economic And Social Development**, PUMA/SBO(98)9, [http://www.oilis.oecd.org/oilis/1998doc.nsf/LinkTo/NT00002AE2/\\$FILE/04E81362.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/1998doc.nsf/LinkTo/NT00002AE2/$FILE/04E81362.PDF) (03.04.2009), s.13.

- Kamu kuruluşları ile özel kuruluşlar arasında rekâbet ortamı yaratılarak hizmetten yararlananlara seçme imkânı sağlanması ve hizmetten yararlananlara daha fazla odaklanması;

- Doğrudan kamu hizmeti ya da düzenleme yerine, hizmetten yararlananların ödemesi, kupon sistemi ve mülkiyet haklarının satışı gibi piyasa türü araçların kullanımını da dâhil olmak üzere daha fazla maliyet etkinliği sağlayacak esnekliğin oluşturulması;

- Belirli kurallara uyulmasından ziyade gerekli kuralların oluşturulmasının ve sonuçların denetlenmesi ve bununla ilgili olarak riskten kaçınma davranışından risk yönetimine geçiş.

Sosyal devlet döneminde, ekonomik ve siyasi alanda devlet aktif ve etkin bir rol üstlenmiştir. Ekonomik müdahaleler ve piyasaya ilişkin düzenlemeler devlet tarafından gerçekleştirilmiştir. 1973 yılında yaşanan Petrol krizi sonrasında neo-liberal ideoloji etkisini göstermiştir. Bu dönemde krize karşı “küçük devlet, güçlü piyasa” formülasyonu önerilmiş ve bu söyleme uygun olarak devletin rolünün yeniden tanımlanması gerekmiştir.⁶⁹ Bu bağlamda devlet artık ekonomik ve siyasi olarak üstlendiği aktif rolden geri çekilerek sadece düzenin devamını sağlayacaktır. OECD'nin kamu işletmeciliğine geçiş gerekçelerinde de, sosyal devletin belirleyici özelliği olan devletin ekonomiye etkin müdahalesi anlayışından geri dönüş açık biçimde ortaya çıkmaktadır. OECD geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliğine geçişin gerekçelerini şöyle özetlemektedir.⁷⁰

- Vergi düzeyleri, bütçe açığı ve/veya kamu borcu çok yüksekti ve tedbir alınmadığı takdirde daha da kötüleşebilirdi;

- Hükümet programları çoğu kez hedeflerine ulaşamadı ve/veya maliyet etkinliğinden yoksun olduklarından harcamaların karşılığı alınamadı.

⁶⁹ Selime Güzelsarı, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, 2004, <http://kayauum.politics.ankara.edu.tr/yonetimincelemeleri/selime.doc> (28.12.2007),s.2.

⁷⁰ OECD, a.g.e., s.9.

- İdari mekanizma, hizmetten yararlananların hatta bakanların bile gereksinmelerine yeterince duyarlı değildi.

- Hükümet (devlet), çok büyük ve çok müdahaleci olduğundan sorunun parçasıydı.

Sermayenin yeniden yapılandırılmasını simgeleyen küreselleşme süreci “devlet” anlayışının değişmesini ve dolayısıyla kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını ve kavramsallaştırılmasını beraberinde getirmiştir.⁷¹ 1970’lerde yaşanan sosyal refah devletinin krizi neo-liberal ideolojiyi doğurmuş ve krizden çıkış yolunda “yeni kamu işletmeciliği” kavramı anahtar olarak kullanılmıştır. Bu bağlamda Üstüner’in de belirttiği gibi; kamu yönetimi kuramı içinde bu yaklaşımın doğuşunu 1970’li yılların sonları ve 1980’li yılların başlangıcına kadar götürebiliriz.⁷² Özellikle bu dönemde küreselleşmenin de etkisiyle birlikte kamu yönetimi disiplininde işletme yönetiminde yer alan kavramlar, konular etkili olmaya başlamıştır. Bu süreç içerisinde, toplam kalite yönetimi, verimlilik, etkinlik, stratejik planlama, analitik bütçe, rekabet, düzenleyici etki analizi, bütçe maksimizasyonu gibi kavram ve konular kamu yönetimi disiplininin içerisinde yer almıştır. Kamu yönetiminde “işletme yöneticiliği” anlayışı ön plana çıkmıştır.⁷³

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında önemli bir rol üstlenmiş, özellikle de 1980 sonrası tüm dünyada etkisini göstermiştir. Drechsler’ e göre özellikle Anglo-Amerikan etkisiyle beraber, Dünya Bankası ve UPF gibi Uluslararası Finans Kuruluşları tarafından bu yaklaşım dayatılmıştır. 1980’lerden itibaren Thatcher ve Reagan tarafından uygulanan neo-liberal politikalar ve sosyal refah devletinin krizi ise bu yaklaşımın ortaya

⁷¹ Yeşim Edis Şahin, “Kamu Yönetimi Disiplininin Kamusalılık ve Kârlılık Karşıtlığı Açısından Çözümlemesi”, **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Şubat 2007, s. 54.

⁷² Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:33, Sayı:3, Eylül 2000, s. 16.

⁷³ Asım Balcı, “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf>, (20.11.2007).

çıkmasında önemli bir rol üstlenmiş ve 1990'lı yıllarda artık gelişimini tamamlamıştır.⁷⁴

Yeni kamu işletmeciliği ile vurgulanmak istenen, kavramın adından da anlaşılacağı gibi kamu yönetiminin işletme mantığında yürütülmesidir. Tanım olarak şu şekilde belirtebiliriz; iş ilişkilerinin ve işletme tekniklerinin özel sektörden kamu sektörüne transfer edilmesi, aynı zamanda neo-liberal ve ekonomi anlayışı üzerine kurulmasıdır.⁷⁵ Bu yeni anlayış, özel kesim işletme kavramlarının ve tekniklerinin kamu kuruluşlarında uygulanmasını önererek, Weberyan bürokrasi anlayışı yerine, piyasa ilkelerine ve bireylerin memnuniyetine dayanan, esnek, karar verme katmanları daha düz, sonuca yönelik ve girişimciliğe önem veren bir anlayışı benimsemektedir.⁷⁶

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımıyla birlikte geleneksel kamu yönetimi anlayışı terk edilmeye başlanmış ve piyasa merkezli bir yönetim anlayışı egemen olmaya başlamıştır. Yeni Kamu İşletmeciliği çerçevesinde; refah devleti anlayışı içinde sosyal adalet, eşitlik, kamu malı, toplumsal sorumluluk, toplumsal dayanışma gibi kavramların yerini sınırlı devlet, özelleştirme, rekabet, gönüllüleştirme, bireysel sorumluluk, karlılık, verimlilik gibi kavramlar almıştır.⁷⁷

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı kamu çalışanlarının ve kamu harcamalarının azaltılması, özelleştirme, kamu hükümet hizmetlerinin ve işlevlerinin yerleştirilmesi yollarıyla hükümeti küçültme çabalarını içermektedir.⁷⁸ Özellikle kamu hizmetlerinde ekonomiklik, etkinlik ve etkililik (verimlilik) ön plana çıkarılmış, rekabet olgusu kamu hizmetlerin sunumunda önemli rol oynamıştır. Ekonomiklik, etkinlik ve etkililik değerlerine dayalı olan bu anlayışta, özel sektör

⁷⁴ Wolfgang Dreschler, "The Rise and Demise of the New Public Management", **Post-autistic Economics Review**, Issue 33, article 2, 14 September 2005, s.2.

⁷⁵ Dreschler, a.g.e., Aktaran: Hasan Engin Şener, "Kamu Yönetiminde Postmodernizm", **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Şubat 2007, s. 36.

⁷⁶ Dr.M. Akif Özer, "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:59, Ekim-Aralık 2005, s.11.

⁷⁷ Şükrü Mert Karıcı, "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine bir İnceleme", **Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi** (16), 2008, <http://www.akdeniz.edu.tr/iibf/dergi/Sayı16/03Karci.pdf> , (03.06.2009), s. 58.

⁷⁸ Lois Recascino Wise and Stefan Szücs, "The Public/Private Cleavage in a Welfare State: Attitudes Toward Public Management Reform", **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol.9, No.1, January 1996, s.43.

hizmet sunumunda etkin ve etkili bir araç olarak ele alınmakta, kamu sektöründe de bu alanın tekniklerinin kullanılması gerektiği savunulmaktadır.⁷⁹

20. yüzyılın son çeyreğinde özellikle kalkınmaya ilişkin politikalar devlet tarafından gerçekleştirilmeye çalışılmış, ancak yeni kamu işletmeciliği ile birlikte devletin nasıl sınırlandırılacağı ve nasıl bir minimal devlet oluşturulacağı üzerinde durulan konular olmuştur. Bu bağlamda, devletin yeniden yapılandırılmasında önem kazanan birtakım kavramlar söz konusudur. Bunlar; küreselleşme, yerelleşme, özelleştirme ve yönetişimdir.

1.6 YÖNETİŞİM (GOVERNANCE)

Yönetişim, “governance” sözcüğünün Türkçe karşılığı olarak kullanılmaktadır ve “yönetim ile iletişim” sözcüklerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuş⁸⁰ ve anlam olarak da birlikte yönetim⁸¹ olarak dilimize çevrilmiştir. Yönetişim, bir yandan devletin değişen rolü ve biçimini anlatırken, bir yandan da bu değişimi sağlayacak mekanizmaları ve yeni kurallar bütünü gösteren bir kavramdır.⁸² Yaklaşımına en büyük destek ekonomi alanında “kurumcu iktisat yaklaşımı” üzerinden gelirken, kamu yönetimi disiplininin gelen destek 1980’li yılların egemen bakış açısı olan “yeni kamu işletmeciliği” akımı üzerinden sağlanmaktadır.⁸³ Yönetişim kavramının oluşmasında ve gelişmesinde birtakım kuruluşlar rol oynamıştır ki bunlar; DB, OECD, Birleşmiş Milletler Kalkınma Kurulu (UNDP)’dur.

Dünya Bankası, kuramsal açıdan yönetişim kavramının temelini oluşturması açısından önemlidir. Kavram ilk kez 1989’da Dünya Bankası’nın Afrika raporunda kullanılmıştır.⁸⁴ Yönetişim kavramı, DB tarafından yaratılmış, benimsenmesi ve

⁷⁹ Güzelsarı, a.g.m., s.3.

⁸⁰ Yeşim Edis Şahin, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Çalışma Yaşamı”, **DİSK 1. Ulusal Sosyal Politika Kongresi**, Ankara, 22-24 Ocak 2004 s. 259.

⁸¹ Sonay Bayramoğlu, “**Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**”, İletişim yayınları, İstanbul, 2005, s.31.

⁸² Bayramoğlu, a.g.e., s.33.

⁸³ Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, Praksis, 9 Kış-Bahar 2003, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/praksis.pdf>, (02.11.2007), s.3

⁸⁴ Bkz. World Bank, Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth, Washington 1989.

geliştirilmesi OECD tarafından sağlanmıştır. Dünya Bankası'nın "1992 Governance Raporu" nda modelin temel öğeleri; "kamu işletmeciliği" (işletme gibi yönetilen bir kamu yönetimi düzeneğinin oluşturulması), "hesapverebilirlik" (hizmet sunulan topluluklara/müşterilere hesap verebilirlik), "şeffaflık ve bilgilendirme" olarak saptanmıştır⁸⁵.

Yeni kamu işletmeciliğinin temelinde kamu yönetiminin işletme mantığına göre çalışması yatmaktadır. Bu açıdan bakıldığında "girişimci hükümet" kavramı önem kazanmaktadır. Girişimci hükümet kavramı Osborne ve Gaebler tarafından formüle edilmiş ve 1992 yılında yayınladıkları çalışmada yer almıştır. Girişimci hükümet modeli, özelleştirmeler yoluyla kamu varlıklarının özel sektöre transferini ve kamu yönetimi içerisinde rekabet ilkesinin yerleştirilmesini öngörmektedir.⁸⁶

Osborne ve Gaebler, geliştirdikleri hükümet modelini "girişimci hükümet" olarak tanımlamışlardır. Girişimci hükümet; özelleşmeli, işletme gibi pazar yönelimli olmalı ve risk yüklenmeli, çalışanlarını bir işletme anlayışında istihdam etmeli ve performans ölçümü üzerinde odaklaşmalıdır⁸⁷. Girişimci hükümet "rekabetçi" ve "toplulukların sahiplendiği bir hükümettir. Toplulukların sahiplendiği bir hükümet olabilmek için; toplulukları "yapabilir" kılmalıdır.⁸⁸ Modelde hükümetin rekabetçi bir ortamda faaliyet gösteren bir hükümet gibi kavramsallaştırılmasının yanı sıra toplulukları yapabilir kılmak ilkesiyle kamu hizmetlerinin bir kısmının topluluklara ya da sivil topluma devredilmesi sözkonusudur. Kamu özel ayırımına üçüncü sektör ayırımı getirilmiş ve kamu-özel-sivil ortaklığı olarak adlandırılan bir ağ yönetimini geliştirilmiştir. Kamunun boşalttığı temel kamu hizmetlerinin "gönüllülerin" tarafından sunulması amaçlanmaktadır. Bu nedenle, Smith, yönetişimi, 1980'lerin neo-liberal reformlarıyla parçacılaşan, toplumsal boyutu küçültülen, küresel ve egemenliğini yitirmiş yeni hükümet formuna bir kimlik ve yönetim modeli arayışı⁸⁹ olarak değerlendirmektedir.

⁸⁵ World Bank, **Governance The World Bank's Experience**, World Bank Washington D.C., 2nd printing, 1996, s.xiii.

⁸⁶ Bayramoğlu, a.g.e., s.133.

⁸⁷ David Osborne and Ted Gaebler, **Reinventing Government**, A William Patrick Book, Eighth Printing, USA, 1992, s.18.

⁸⁸ David Osborne and Ted Gaebler, a.g.e., s.44.

⁸⁹ Martin J. Smith, "Reconceptualizing The British State: Theoretical and Empirical Challenges to Central Government", **Public Administration**, Vol.76, Spring 1998, s.59.

Bayramoğlu, yönetim kavramının Dünya Bankası bünyesinde gelişimini dört aşamada aktarmıştır.⁹⁰ İlk aşama, 1990'larda yaşanan Sovyet Bloku'nun dağılmasıyla eş zamanlı olarak "minimal devlet" ön plandadır. İkinci aşama ise, "piyasa dostu devlet" kavramının ortaya çıkmasıdır ki, burada vurgulanan serbest piyasa mekanizmalarının kurulması ve özel sektörün güçlendirilmesidir. Üçüncü aşamada ise, devletin küçültülmesinden ziyade, yeni bir dünya düzeni içerisinde devletin güçlendirilmesi ve devlete etkin bir rol verilmesidir. Dördüncü aşama, özellikle dünya ekonomisinin küresel krizlerle sarsıldığı bir döneme işaret etmektedir ve yönetim kavramı bu süreçle birlikte evrilmiştir.

Yönetimde, minimal devletten daha iyi işleyen yönlendirici devlet ve piyasa dostu devlete, piyasa dostu devletten de "piyasa için devlet" anlayışına doğru bir yaklaşım söz konusudur. Piyasa dostu devlet, devletin bir politika aygıtı ve alanı olarak piyasaya nasıl yaklaşacağını ifade ederken, piyasa için devlet tanımlamasında piyasaya tabi devlet anlayışı egemendir.⁹¹ Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı minimal devlet ve etki alanı sınırlandırılmış devleti savunurken, yönetim devletin düzenleyici rolü üzerinde durarak toplumsal ve ekonomik alandaki rolünü belirtmeye çalışmıştır. Yönetim, "minimal devlet" yada "daha az yönetimi" anlatmak amacıyla aynı zamanda da devletin yeniden yapılandırılması anlamında da kullanılmaktadır.⁹²

Yönetim anlayışının en belirgin özelliği kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetimin egemen ve belirleyici güç olmaktan çıkarak yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası pek çok aktörün sürece dahi edilmesi ve diyalog ortamının oluşturulması, devletin iktidarını başka güçlerle paylaşması, ayrıca sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerinde rollerinin artmasıdır.⁹³ Devlet, hiyerarşik örgütlenmeden karşılıklı bağımlılık esasına dayalı ağ örgütlenmesine doğru evrilmiştir. Yönetim kavramında, yönetimden farklı olarak, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki söz konusudur. Bu çerçevede heterarşi; karşılıklı bağımlılık

⁹⁰ Bayramoğlu, a.g.e., ss. 41-42.

⁹¹ Bayramoğlu, a.g.e., s. 54.

⁹² Güler, a.g.m., s.2-3.

⁹³ DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Kamuda İyi Yönetim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2007, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik674.pdf>, (29.12.2008), s. 5.

halindeki faaliyetlerin eşgüdümünü ve kendi kendini organize eden kişiler arası ağları, örgütler arası eşgüdümü ve sistemler arası döngüyü içermektedir.⁹⁴

Yönetişim (governance) kavramı Dünya Bankası tarafından geliştirilerek good governance (iyi yönetim) kavramına dönüşmüştür. İyi yönetişi, bir ülkenin kalkınmasında ve toplumsal kaynakların yönetiminde siyasal gücün uygulanma biçimi olarak tanımlayan Dünya Bankası, yönetim söyleminin teknik bir boyutuna vurgu yaparak, kavramı idari (administrative) ve yönetsel (managerial) öğelerle açıklar.⁹⁵ İyi yönetim; devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir.⁹⁶

Bayramoğlu'na göre ise iyi yönetim, devletin piyasaya müdahalesini piyasa aktörlerinin lehine sınırlandıran bir yönetim tarzıdır. Öte yandan devlet, özel girişimciler için uygun bir atmosfer yaratmayı, ekonomiyi uluslar arası ticarete açık tutmayı ve rekabetçi bir ortam hazırlamayı üstlenmiştir.⁹⁷ “İyi yönetim”, yerelin yeni işlevlerine uygun olarak özgün süreçler ve düzenekler geliştirilmiştir. İçte ve dışta rekabet üzerine kurulmuş olan ve çok yönlü ağlar sistemi içinde işleyen yönetim anlayışı, yerelleşme, toplulukları yapabilir kılma ve üst düzeyde bir finansal yerelleşme üzerinde yapılandırılmıştır Toplumun yakından ilgilendiren işlevlerin yerelleşmesi çok düşükken, finansman yüksek derecede yerelleştirilmiştir⁹⁸. İyi yönetim “post-Fordist dönemin esneklik, parçacılık, farklılık ve yerellik ilkeleri üzerine yapılan bir modeldir”.⁹⁹

1990’lı yıllardan itibaren yönetim kavramı geliştirilmekte ve iyi yönetişimin yanında bir de kamu yönetişimi kavramı ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetişimi,

⁹⁴ Özer, “Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya”, ss. 308-309.

⁹⁵ Güzelsarı, a.g.m., s.14.

⁹⁶ Coşkun Can Aktan, “İyi Yönetişim Good Governance”, <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/anasayfa-yonetisim.htm>, (03.06.2009).

⁹⁷ Bayramoğlu, a.g.e., ss.130-131.

⁹⁸ C.G.Pickvance, “Decentralization and Democracy in Eastern Europe: a Sceptical Approach”, **Environment and Planning C: Government and Policy**, vol.15, 1997, s.130.

⁹⁹ Yeşim Edis Şahin ve Naci Sevkâl, “Küreselleşme Eğitim Politikaları ve Demokrasi Eğitimi”, **Uluslararası Demokrasi Eğitimi Sempozyumu**, Çanakkale, 20-21.05.2004, s. 58.

ulusal, bölgesel, yerel, siyasal, sosyal gruplardan, baskı ve çıkar gruplarından, sosyal kuruluşlardan özel ve ticari organizasyonlardan oluşan ağların yönetimini içermektedir.¹⁰⁰ Bu bağlamda kamu yönetimi yönetişim anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılmaktadır. Kamu yönetişiminde, devlet müdahaleci özelliğinden arındırılarak girişimci, rekabet eden unsurlara sahip bir aygıt niteliği kazanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında devlet özelleştirme, düzenleme, bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlaştırılması gibi reformlarla hizmet sunma işlevlerini özel sektöre yada sivil toplum örgütlerine devretmektedir.

Kamu yönetişimi ile öngörülen kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasının yanı sıra yasal çerçeveye de uyumun tam olmasıdır. Kamu yönetişiminde yer alan unsurlar iyi yönetişimin temelinde yer alan unsurlarla benzerlik göstermektedir. Yönetimde kamu yönetişiminin uygulanabilmesi için verimli, etkin, hedeflere yönelik politikalar oluşturulmalıdır. Aynı zamanda yönetimde öncelikli olarak sosyal adalet, eşitlik, yasallık gibi unsurlar görevlerin doğru bir şekilde yerine getirilmesi için ön plana çıkmaktadır.¹⁰¹

Yönetişim, toplulukların ve sivil toplum örgütlerinin ve sermayenin kamu yönetimine paydaş olarak katılımının sağlanması üzerine oturtulmuştur. Kamu hizmetlerini sunma işlevini üstüne alan sivil toplum örgütleri, kavramsal olarak, “hesapverebilirlik” ve “şeffaflık” ilkeleri sayesinde kamu yönetimini denetim işlevini de üstlenmektedirler. Ancak uygulamada, bir kaynak kullanıcı ve hizmet sağlayıcı haline gelen sivil toplum örgütlerinin “hesapverebilirliği” ve “şeffaflığı” konusunda sorunlar çıkmıştır, bu nedenle sivil toplum örgütlerinin meşruiyetleri ve temsil yetenekleri tartışma konusu olmaktadır.¹⁰²

¹⁰⁰ Özer, a.g.e., s. 328.

¹⁰¹ Özer, a.g.e., s. 329.

¹⁰² Polidano, Charles and David Hulme. “Towards a Post-New Public Management Agenda”, **Public Management Review**, Vol.3, Issue3, 2001, s. 300.

1.7. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER

1.7.1. Kavramsal Olarak Açıklama

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının anahtar ögesi merkezi hükümetin işlevlerinin işletme gibi çalışan birimlere ve düzenleyici kurumlara devredilmesi ve özel sektörün uyguladığı “corporate governance” modelinin düzenleyici kurullarda uygulanmasıdır¹⁰³. Piyasada düzenleyici bir işlev üstlenen düzenleyici kurumlar bağımsız idari otorite olarak da adlandırılmaktadır. Bağımsız idari otoriteler ; “piyasa ekonomisi, kitle iletişimi ve kamu özgürlükleri gibi “duyarlı sektörler”de düzenleme ve denetim işlevlerine sahip bağımsız kamu kurumları¹⁰⁴”dır. 20. yüzyılla birlikte katılımcı bir yönetim anlayışının ön plana çıkması kamu yönetimine ilişkin yeni yapılanmaları da beraberinde getirmiştir. Her ülkede değişik biçim ve içerikte tasarlanmış olan fakat temelde devlet yönetimini elinde bulunduran siyasi organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlükler ve etkinliklerle ilgili duyarlı konularda kendine ait etkili ve önemli yetkeler kullanarak düzenleme, denetleme ve yönetim görevi gören bu yapılar öğretilde Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) olarak tanımlanmaktadır.¹⁰⁵ Literatürde bağımsız idari otorite kavramının yerine, bağımsız düzenleyici kurumlar, bağımsız düzenleyici kurullar, bağımsız üst kurullar, düzenleyici ve denetleyici kurullar, özer kurullar gibi değişik adlandırmalar söz konusudur.

Bağımsız idari otorite kavramını açıklarken, başka önemli kavramlar da ortaya çıkmaktadır; bunlar düzenleme/düzenleyici işlemler (regülasyon) ve serbestleştirme (deregülasyon) kavramlarıdır. Genel olarak regülasyon (regulation), “düzenleme, tanzim, ayarlama, kural, düzen, mevzuat, yönetmelik, tüzük, hükümetin

¹⁰³ Oliver James, “Business Models and the Transfer of Businesslike Central Government Agencies”, **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol.14, No.2, April 2001, ss.233-252, s.234.

¹⁰⁴ Ö. Bozkurt / T. Ergun / S. Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayın No:238, Ankara, 1998, s.20.

¹⁰⁵ Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, Temmuz 1999, s.100.

firma davranışlarını düzenlemeye yönelik olarak koyduğu kural ve ilkeler”¹⁰⁶ olarak tanımlanmaktadır. Deregülasyon ise, “ekonomik faaliyetler üzerine konan düzenleme ve kısıtlamaların kaldırılması”¹⁰⁷ olarak tanımlanmaktadır. Deregülasyon kavramının eş anlamlısı ve onu tamamlayan kavramlar olarak da serbestleştirme ve liberalleştirme kavramları kullanılmaktadır.

Devletin düzenleyici rolüne dayanarak ve devletin düzenleyici kapasitesini daha etkili kılmak amacıyla yönetsel ve mali özerkliğe sahip olarak kurulan ve ilgilendikleri alanda düzeleme yapmak ve bu düzenlemelere uyulup uyulmadığını denetlemek yetkisiyle donatılan ve kurul olarak çalışan kuruluşlardır.¹⁰⁸ Gözler’e göre ise bağımsız idari otoriteler, “sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık gibi kamusal yaşamın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren, devlet adına icrai karar alma yetkisine sahip bağımsız nitelikte kuruluşlar” şeklinde tanımlanmıştır.¹⁰⁹

1.7.2. Bağımsız İdari Otoritelerin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkmasının temelinde “gerek kamusal yaşamın hassas sektörleri denilen alanların düzenlenmesi, gerekse rekabete açılan hizmet sektörlerinde, “işletme” ve “düzenleme” işlevlerinin ayrılması sonucu düzenleme işlevini yerine getirecek bağımsız otoriteye duyulan gereksinim”¹¹⁰ yatmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin geçmişi 19. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Bu tür örgütlenmenin tipik örneği ilk kez 1887 yılında ABD’de kurulan Federal Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Commission ICC) oluşturmaktadır. Özellikle 1929 ekonomik buhranından sonra düzenleyici kurulların sayısında artış olmuştur. Baktığımızda düzenleyici kurumların geçmişinin yüz yılı aşkın bir süreye dayandığını söyleyebiliriz. Ancak yeni olan, küreselleşme süreciyle birlikte,

¹⁰⁶ Halil Seyidoğlu, **İngilizce-Türkçe Ekonomi ve İşletmecilik Terimleri Açıklamalı Sözlük**, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 2001, s. 406.

¹⁰⁷ Seyidoğlu, a.g.e., s. 131.

¹⁰⁸ Ergun, a.g.e., s. 481.

¹⁰⁹ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, Ekim 2007, s. 230.

¹¹⁰ Turgut Tan, “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Devletin Düzenleyici Rolü**, TESEV Yayınları, İstanbul 2000, s. 115.

liberalizmin tek egemen ekonomik doktrin haline gelmesinin bir sonucu olarak bu örgütlenme modelinin diğer ülkelerde de yaygınlaşmasıdır.¹¹¹

Bağımsız idari otoritelerin ABD'den sonra diğer Avrupa ülkelerinde yaygınlaşmasının temelinde küreselleşme olgusu vardır. Özellikle II. Dünya savaşı sonrası müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçilmiş ve ekonomide devletin rolü sınırlandırılmıştır. Serbest piyasa ekonomisinin yaygınlaşmasıyla birlikte devlet piyasaya müdahale eden değil düzenleyen bir aygıt durumuna gelmiştir. Devletin piyasayı düzenlemesi bugüne ait bir olgu değildir, yeni olan 1980 ve 1990'larda yükselen neoliberal dalga sonucunda yeni bir anlayış ve rolle kamu yönetiminin bağımsız kurum modeli üzerinden yeniden yapılandırılmasıdır.¹¹²

Devletin yeniden yapılandırılması açısından bir diğer yaklaşım ise, devletin elinde kalan gücü, yetkiyi kullanma biçiminin değişmesi ve devletin işletme gibi ele alınarak işletmeciliği bir anlayışla yönetilmesidir.¹¹³ Yeni kamu işletmeciliğinin devletin işlevlerinde yarattığı bu dönüşümün tamamlayıcısı olarak yönetişim, kamusal karar ve uygulama süreçlerine hükümet dışı aktörlerin katılımını öngörmektedir.¹¹⁴

Bağımsız idari otoritelerin gelişmesinin bir başka nedeni de, özelleştirilen kimi sektörlerde özelleştirme sonrası düzenleme ve denetim gereksiniminin ortaya çıkmasıdır. Küreselleşme, liberalizasyon, kamu varlık ve hizmetlerinin özelleştirilmesi, piyasa ve rekabet kurallarının küresel standartlarının tüm ülke pazarlarında kurumsallaştırılması ve piyasanın mutlak egemenliğinin sağlanması gibi neoliberal dönüşümün ana temaları bu bağımsız kurumların temel varlık nedenleri haline gelmiştir.¹¹⁵

Bağımsız idari otoriteler, devlete biçilen yeni rolün, serbest piyasa ekonomisinin kurallara dayalı olarak işler kılınmasının kurumsal araçlarıdır.¹¹⁶ Bu kurumların kuruluş nedenlerinden en belirgin olanı, kamusal ve özel güçlerden gelebilecek teknik, mali ve siyasal baskı ve müdahalelerden temel hak ve özgürlükler

¹¹¹ Seriy Sezen, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar Geleneksel Yapılamadan Kopuş**, TODAİE, Ankara, 2003, ss. 111-112.

¹¹² Ümit Sönmez, "Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kurumsal Altyapısı ve Gelişimi", **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Şubat 2007, s.487.

¹¹³ Sezen, a.g.e., s. 113.

¹¹⁴ Sezen, a.g.e., s. 113.

¹¹⁵ Sönmez, a.g.e., s.489.

¹¹⁶ Sezen, a.g.e., s. 113.

ile ekonomik düzeni korumak üzere, bunların neden olacağı tehlike ve zararları önleme ve yaptırıma bağlama yetkisine sahip kurumlara olan gereksinimidir.¹¹⁷

1.7.3. Bağımsız İdari Otoritelerin Özellikleri

Bu kuruluşların hemen hemen hepsi aynı yapı ve yetkiye sahip olmasa da birtakım ortak özellikleri bulunmaktadır. Bu ortak özellikler şu şekilde sıralanabilir:

- Kuruluş amaçları sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı, bankacılık, telekomünikasyon, enerji gibi kamunun hassas sektörler diye nitelendirilen alanlarında faaliyet göstermek ve bu alanları düzenlemektir. Bu kuruluşlar kamu hizmeti niteliğinde faaliyet gösterirler. Ancak mal ve hizmet üretmezler sadece bu alanlardaki faaliyetleri düzenleme yetkisine sahiptirler.¹¹⁸

- Devletten bağımsız olarak düzenleme ve denetleme faaliyetlerini yürütürler ancak ,devletin sorumluluk ve yetki alanına giren konularda devlet adına çalışırlar.

- Bağımsız idari otoritelerin üyeleri bağımsızdır. Bu bağımsızlık güvencesi üyelerin belli bir süre için atanmasına ve süre dolmadan da görevlerinden alınamamasına bağlıdır.

- Genel olarak baktığımızda kamu tüzel kişiliğine sahip olan bağımsız idari otoriteler olmakla birlikte kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan kuruluşlar da söz konusudur. Örnek vermek gerekirse eğer, Türkiye'deki kuruluşlar kamu tüzel kişiliğine sahipken, Fransa'daki bağımsız idari otoriteler merkezi idare içinde yer almakta bir diğer deyişle kamu tüzel kişiliğine sahip değildirler.¹¹⁹ Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin kendilerine ait bütçeleri, personeli ve teknik imkânları bulunmaktadır.

- Bağımsız idari otoriteler merkezi idareden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Dolayısıyla da merkezi idarenin hiyerarşi denetimine sahip değildirler. Ayrıca bu kuruluşlar bazı ülkelerde vesayet denetimine tabi iken bazı ülkelerde

¹¹⁷ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008, s.185.

¹¹⁸ Gözler, a.g.e., ss. 230-231.

¹¹⁹ Gözler, a.g.e., s. 232.

vesayet denetimine tabi değildir. Örnek vermek gerekirse, Fransa’da bağımsız idari otoriteler mali, teknik ve personel bakımından Başbakanlığa veya bir bakanlığa bağlıdır. Bu nedenle de bazı işlemleri üzerinde vesayet denetimi söz konusudur.

- Bağımsız idari otoritelerin ayrıca çeşitli yönetsel yaptırım uygulama yetkileri vardır.¹²⁰

1.7.4. Bağımsız İdari Otoritelerin Görev ve Yetkileri

Daha önce de değinildiği gibi bağımsız idari otoriteler klasik idari yapılanmalardan farklı olarak yeni bir yapılanma sonucu ortaya çıkmış olan kuruluşlardır. Bu kuruluşların özellikleri ve sahip oldukları yetkiler ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bu kısımda bağımsız idari otoritelerin görev ve yetkileri üzerinde durulacaktır.

1.7.4.1 Düzenleme Yetkisi

Toplumsal yaşamın önemli sektörlerini kamu yararı ve kamu düzeni gereklerine uygun olarak yönlendirmeyi içeren bu yetki, bağımsız idari otoritelerin mevcudiyet sebeplerini oluşturmaktadır.¹²¹ Bağımsız idari otoritelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin yasalar görev alanlarını belirledikten sonra söz konusu yasanın uygulanmasını sağlamak üzere düzenleme yetkisini de vermektedir. Buna göre, söz konusu kurumlar görev alanlarıyla ilgili yönetmelik, genelge, bildiri, tebliğ gibi düzenleyici işlemlerle kural koymaktadırlar.¹²² Ayrıca bu kurumlar yasal görevlerini bunlar aracılığı ile yerine getirmektedirler.

¹²⁰ Gözübüyük, a.g.e., s.187.

¹²¹ Zahid Sobacı, Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler, <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-2006-55-02/AUHF-2006-55-02-Sobaci.pdf>, (06.10.2008), s. 168-169.

¹²² Gözübüyük, a.g.e., s. 192.

1.7.4.2. Gözetim ve Denetim Yetkisi

Bağımsız idari otoriteler yasalara ve ilgili oldukları alana ilişkin kendilerinin koydukları kurallara uyulup uyulmadığını izlemek, gözetmek ve denetleme yetkisine sahiptirler. Bu gözetim ve denetleme yetkisini yerine getirirken kendilerine verilen yasal yetkilerle sınırlıdır. Bu amaçla, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri ilgililerden istemek, onların bilgilerine başvurmak ve gerektiğinde yerinde incelemeler yapmak yetkileri bu kuruluşlara verilmiştir.¹²³

1.7.4.3. Danışma İşlevleri

Bağımsız idari otoritelerin görüş bildirme diğer bir deyişle danışma görevleri de vardır. Öyle ki; bu kurumlar ilgili oldukları alana ilişkin özel veya kamu kuruluşlarına görüş bildirip danışma görevlerini yerine getirirler. Örneğin, ilgili bakanlıklara yada benzer statüdeki diğer kuruluşlara görüş bildirirler.

1.7.4.4 Yaptırım Uygulama Yetkileri

Bağımsız idari otoritelerin kendi görevli oldukları alanlara ilişkin yaptırım yetkisine sahip olması diğer kurumlardan ayıran özelliklerden bir tanesidir. Bu kurumlar gözetim ve denetim yetkileri çerçevesinde hukuka aykırılıklarla karşılaştıklarında, doğrudan yaptırım uygulamak veya yaptırım uygulaması için yargı yoluna gitmeden önce ilgilileri uyarma, durumu kamuya açıklama ve durumlarını düzeltmeleri için gerekli tedbirleri almalarını istemeleri gibi yollara başvurumaktadırlar.¹²⁴

Bu kurumların “idari ve parasal yaptırımlar uygulama konusunda geniş yetkilerle donatılmış olmaları, bu kuruluşların hukuki statülerinin belirlenmesinde

¹²³ Tan, a.g.m., s. 122.

¹²⁴ Gözübüyük, a.g.e., s. 193.

önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır”. Ayrıca bağımsız idari otoriteler tarafından uygulanacak yaptırımların niteliği görev alanlarının özelliğine göre değişebilmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, kurumlar tarafından kimi zaman “para cezaları” şeklinde kimi zaman da “verilen iznin iptali” şeklinde yaptırım uygulanmaktadır.¹²⁵

1.7.4.5. Uyuşmazlık Çözme Yetkisi

Bağımsız idari otoritelerin ayırt edici özelliklerinden biri de, kendi görev alanlarındaki bazı uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılınmış olmalarıdır. Faaliyette buldukları alanların çok teknik olması ve dolayısıyla yargı yoluna giderek çözüme kavuşmasının uzun zaman alması gibi nedenlerle bu kurumlara uyuşmazlık çözme yetkisi tanınmıştır.¹²⁶

1.7.5. Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler

Türkiye’de 1980’li yılların ilk yarısından itibaren, literatürde “bağımsız idari otoriteler” yada “bağımsız düzenleyici kurumlar” olarak adlandırılan kamu örgütleri, kamu yönetimine eklenmeye başlanmıştır. Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin ilk örneği 1981’de kurulan Sermaye Piyasası Kurulu’dur. 1990’lı yıllardan itibaren de Radyo Televizyon Üst Kurulu (1994), Rekabet Kurumu (1994), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999), Telekomünikasyon Kurumu (2000), Şeker Kurumu (2001), Tütün ve Tütün Mamülleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurulu (2002) ve Kamu İhale Kurumu (2002) kurulmuştur.

24 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası’nda da bu kuruluşlar “düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar” başlığı altında düzenlenmiştir. Yasada yer alan bu kuruluşların sayısı ondur. Bunlar;

- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)

¹²⁵ Tan, a.g.m., s. 122-123.

¹²⁶ Sobacı, a.g.m., s. 170.

- Telekomünikasyon Kurumu (TK)
- Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK)
- Kamu İhale Kurumu (KİK)
- Rekabet Kurumu
- Şeker Kurumu (ŞK)
- Tütün ve Tütün Mamülleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurulu (Tütün K.)
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)

Ancak 2005 yılında yapılan bir değişiklik ile ŞK ve TMSF düzenleyici kurumlar arasında yer almamıştır.¹²⁷ Bu kurumlara ilişkin en son değişiklik 2009 yılında gerçekleşmiştir. “Telekomünikasyon Kurumu” ibaresi “Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu”, “Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu” ibaresi ise “Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu” olarak değiştirilmiştir.¹²⁸ Bu açıklamalardan sonra Türkiye’de bağımsız idari otoritelere ilişkin son görünüm şu şekildedir:

- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK)
- Kamu İhale Kurumu (KİK)
- Rekabet Kurumu

¹²⁷ Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No: 5436, RG: 24.12.2005, 26033.

¹²⁸ Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, Kanun No: 5917, RG: 10.07.2009, 27284.

- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu

1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de kalkınma politikalarında yaşanan dönüşüm bağımsız düzenleyici kurumların oluşumunda önemli bir rol oynamıştır. Özellikle 24 Ocak 1980 yılında ekonominin liberalizasyonuna ilişkin alınan kararlar doğrultusunda minimal devlet olgusu ortaya çıkmıştır. Daha az devlet daha çok piyasa¹²⁹ yaklaşımı devletin yapısında ve örgütlenmesinde de dönüşümlere yol açmıştır. Özellikle DB ve UPF'nin ülkelere sunduğu kamu yönetimi alanındaki reformlarda devletin düzenleyici yönünü öne çıkaran öneriler söz konusu olmuştur.

Bağımsız idari otoritelerin hepsini kapsayacak şekilde bir çerçeve kanun tasarısı TBMM'ye sunulmuş ancak bu tasarı henüz kanunlaşmamıştır.¹³⁰ Bu kanun tasarısının amacı, düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşumu, teşkilâtı, yetki ve görevleri, denetlenmeleri ve kurul üyeleri ile çalışanlarının statüsüne ilişkin ortak usul ve esasları belirlemektir.¹³¹ Kanun tasarısının 3. md göre kurum; kanunla kurulan, kuruluş kanunları ile belirlenen çerçevede ekonomik ve sosyal alanlarda düzenleme, denetleme, arabuluculuk ve yönlendirme faaliyetinde bulunan, idarî ve malî özerkliği haiz, kamu tüzel kişiliğine sahip düzenleyici ve denetleyici kurumu ifade etmektedir.¹³²

Tasarıya göre bağımsız idari otoritelerin teşkilat yapısı kurul ve başkanlıktan oluşmaktadır. Kurul, düzenleyici ve denetleyici kurumun karar organıdır. Kurul yedi üyeden oluşmakla birlikte görev süreleri altı yıldır. Ayrıca kurul üyeleri görev süreleri dolmadan görevlerinden alınamazlar. Kurulun yapısına ilişkin bir diğer önemli özellik ise şudur; kurul, görevini yaparken bağımsızdır ve hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurulun kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

Kurulun görev ve yetkileri kanun tasarısının 10. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

¹²⁹ Sezen, a.g.e., s. 118.

¹³⁰ 12 Temmuz 2004 Tarih ve 1/866 Esas Numaralı Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı.

¹³¹ Kanun tasarısı, md. 1.

¹³² Kanun tasarısı, md. 3.

- Düzenlemek ve denetlemekle görevli olduğu sektör veya alanla ilgili ikincil düzenlemeleri yapmak ve kararlar almak, sektörde faaliyette bulunanlar arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözümlenmek üzere arabuluculuk ve uzlaştırıcılık yapmak veya bu konularda hakemleri belirlemek,

- Kurumun ana stratejisini, performans ölçütlerini, amaç ve hedeflerini, hizmet kalite standartlarını belirlemek, insan kaynakları ve çalışma politikalarını oluşturmak, kurumun hizmet birimleri ve bunların görevleri hakkında öneride bulunmak,

- Kurumun ana stratejisi ile amaç ve hedeflerine uygun olarak hazırlanan bütçesini görüşmek ve karara bağlamak,

- Kurumun performansını ve malî durumunu gösteren raporları onaylamak,

- Başkanın önerisi üzerine, başkan yardımcıları ve daire başkanlarını atamak,

- Taşınmaz mal alımı, satımı, kiralanması konularındaki önerileri görüşüp karara bağlamak,

- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır.

Kurum teşkilat yapısı içerisinde yer alan bir diğer organ ise başkanlıktır. Başkanlık kurulun aldığı kararları uygulamak ve diğer konularda kurulun aldığı kararları uygulamakla görevlidir. Ayrıca başkanlığın kurumun çalışmalarının yürütülmesi, değerlendirilmesi, denetlenmesi ve gerektiğinde kamuoyunu bilgilendirme gibi sorumlulukları da bulunmaktadır.

Türkiye’de bağımsız idari otoritelerin gelişimine baktığımızda, özellikle 1990 sonrası süreçte varlık gösterdiğini ve bu tür yönetsel yapıların sayıca arttığını söyleyebiliriz. Öte yandan bu dönemden itibaren bağımsız idari otoritelerin devlet yapısı içerisinde nasıl konumlandırılacağı sıkça tartışılmıştır. Bu tür yönetsel yapıların kullanmış oldukları yetkiler, yürütme organı karşısındaki özerklikleri ve

tabi oldukları denetimin bulanıklığı, bu kurumların devlet örgütlenmesi içindeki konumları üzerinde duraksamalara ve farklı değerlendirmelere yol açmaktadır.¹³³

Anayasa'nın 123. maddesine göre, Türk kamu yönetiminin idari teşkilatı merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki tür örgütlenmeye sahiptir. Bu açıdan bakıldığında bağımsız idari otoritelerin hangi tür örgütlenme yapısı içerisinde yer alacağı net değildir. Çünkü bu tür kuruluşlar ayrı tüzel kişiliklere sahiptirler aynı zamanda da yargısal denetim dışında hiyerarşik ve vesayet denetimine tabi değildirler. Öte yandan bu tür kuruluşların ayrı tüzel kişiliklerinin olması kamu kurumu olduklarının bir göstergesidir.¹³⁴

Bu kurumları idari teşkilat yapısı içerisinde hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak değerlendirenler de bulunmaktadır. Hem ayrı bir tüzel kişiliğinin olması hem de hiyerarşik denetime tabi olmaması bu tür kuruluşların merkezi yönetim kuruluşları olmasını zorlaştırmaktadır. Sezen tarafından, bu kuruluşların gerek hizmet ölçütüne göre kurulmuş olmaları ve bu hizmetin belirli bir coğrafyayla sınırlı olmaması gerekse yöneticilerinin halk tarafından seçilmemeleri nedeniyle yer yönünden yönetim kuruluşları olmadıkları, birer hizmet yönünden erinden yönetim kuruluşu oldukları belirtilmiştir.¹³⁵

¹³³ Sezen, a.g.e., s.140.

¹³⁴ Gözler, a.g.e., ss. 232-233.

¹³⁵ Sezen, a.g.e., s. 141.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ŞEKER SEKTÖRÜ

2.1. ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN TARIM POLİTİKALARI VE TÜRKİYE'YE ETKİLERİ

Tarım sektörü, “evrensel” ve “kurumsal” olmak üzere diğer sektörlerle göre ayırıcı özelliklere sahiptir. Tarım sektörünün evrensel ve kurumsal nitelikleri aynı zamanda iktisadi alandaki etkileri bakımından da önemlidir. Tarımın bu ayırıcı özelliklerinden “evrensel” olanları; tarımsal üretim faaliyetlerinin doğa koşullarına bağlı ve tüm ekonomilerde geçerli olmasıdır. Evrensel nitelikteki özellikler, mevsimlik iş hacmi değişmesinden tarımda arz fonksiyonuna, tarımda fiyat ve gelir istikrarsızlığından talep artış hızına kadar pek çok alanda etkilidir.¹³⁶

Tarımın kurumsal özellikleri ise, ekonominin gelişmişlik düzeyine göre değişiklik göstermektedir. Azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yapısal sorunları tarım sektörü üzerinde olumsuz etkiler ortaya koyarken, gelişmiş ülkelerdeki kurumsal yapı farklı işleyiş kuralları ortaya çıkarır. Merkez ülkelerdeki bu olumlu ortam, tarım sektörünün üretimden pazarlama aşamasına kadar gelişmesine ve kendine özgü yapılarının giderek silinerek ekonomik bütünleşme aşamasının tamamlanmasına zemin hazırlar.¹³⁷ Bu bağlamda, tarımın hem kurumsal hem de evrensel niteliklerinden ötürü dünyanın hemen her ülkesinde tarım sektörü aynı özelliklere sahip olmadığından kamu müdahalesi bu sektörde yoğundur. Tarıma devlet müdahalesi, sadece az gelişmiş ve yarı-sanayileşmiş değil, en gelişmiş ekonomilerde de yaygındır ki AB ülkeleri ile ABD’yi bu duruma örnek gösterebiliriz. Kazgan, kamunun müdahale önlemleri toplamını “tarım politikası” olarak tanımlamıştır.¹³⁸

Tarım ürünleri piyasaları devamlı olarak değişme ve gelişme halindedir; dolayısıyla üretim, pazarlama ve pazarlama şekilleri nasıl olursa olsun arzın talebe

¹³⁶ Gülten Kazgan, **Tarım ve Gelişme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Aralık 2003, s. 3.

¹³⁷ Gökhan Günaydın, “Türkiye Tarım Sektörü”, **Tarım ve Mühendislik**, Sayı: 76-77, 2006, s. 12.

¹³⁸ Kazgan, a.g.e., s. 4.

eşitliğini kolayca sağlayamamaktadır.¹³⁹ Bu açıdan bakıldığında tarım politikalarının önemi ortaya çıkmaktadır. Tarım politikası, tarımsal ürünlerin üretimini kamu yararı gözeterek arttırabilmek, ürünlerin pazarlanmasını sağlayabilmek, tüketicilerin yüksek fiyattan ürün almalarının önüne geçebilmek ve arz-talep dengesini sağlayabilmek amacıyla uygulanan politikadır.¹⁴⁰

Tarım politikası hem geçmişi analiz ederken hem de geleceğe yönelik olarak öngörülerde bulunur. Daha önce de değindiğimiz gibi tarım sektörü kamunun müdahalesinin yoğun olduğu bir sektör olmakla birlikte tarım politikaları kamu kurum ve kuruluşları tarafından belirlenir. Tarım politikalarının amaçları, Tarım Kanununun 4. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir ; “tarımsal üretimin iç ve dış talebe uygun bir şekilde geliştirilmesi, doğal ve biyolojik kaynakların korunması ve geliştirilmesi, verimliliğin artırılması, gıda güvencesi ve güvenliğinin güçlendirilmesi, üretici örgütlerinin geliştirilmesi, tarımsal piyasaların güçlendirilmesi, kırsal kalkınmanın sağlanması suretiyle tarım sektöründeki refah düzeyini yükseltmektir.”¹⁴¹ Bu bağlamda tarım politikasının amaçlarını şu şekilde sıralanabilir.¹⁴²

- Tarımsal gelirin yükseltilmesi
- Ürün fiyatlarındaki dengesizliği azaltma
- Tüketicilerin korunması
- Ülkenin genel çıkarlarının korunması
- Tarımdan genel ekonomiye milli gelir artışı sağlamak
- Tarım kesiminde çalışanların gelirini arttırmak
- Tarımsal verimi yükseltmek
- Tüketicilerin gıda ihtiyacını karşılamak
- Beslenme koşullarını iyileştirmek

¹³⁹ Ali Özgüven, **Tarım Ekonomisi ve Politikası**, Bursa Üniversitesi Yayınları: 3-001-005, Elektronik Ofset, 1977, s. 219.

¹⁴⁰ Barış Övgün, “1980’lerden Günümüze Türkiye’nin Tarım Politikası”, **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Şubat 2007, s. 538.

¹⁴¹ Tarım Kanunu, Kanun No: 5488, R.G: 25.04.2006, 26149.

¹⁴² Zeynep Dernek, **Tarım Ekonomisi ve İşletmeciliği**, Süleyman Demirel Üniversitesi Ziraat fakültesi Yayın No: 56, Isparta, 2005, s. 182-184.

- Kendi kendine yeterli bir tarım ekonomisi yaratmak
- Ekonominin önemli bir istihdam alanını oluşturmak

Her ülkede devletin uyguladığı tarım politikası, ülkenin kendine özgü sorunlarının çözümüne dönük olmakla birlikte tarımın evrensel sorunları, her ekonomide, birbirine çok benzer politika girişimlerine yol açmıştır.¹⁴³ Özellikle arz ve talebin eşitliğini sağlamak zor olduğundan tarım sektörü sürekli gelişmekte ve değişmektedir.

Devletin tarım sektörünün gelişmesini sağlamak için yürüttüğü tüm uygulamalar tarım politikasının kapsamı içerisindedir. Tarım politikası, tarım sektörünü geliştirmek, üreticilerin gelirini arttırmak, kırsal kesimin yaşam düzeyini iyileştirmek, gelir dağılımındaki dengesizliği gidermek ve tüketicileri fiyat artışına karşı korumak amacı ile devletin tarım sektörüne uyguladığı önlemler bütünüdür.¹⁴⁴ Bu bölümde dünyada tarım sektörüne yön veren; özellikle Türkiye'nin tarım politikaları üzerinde etkili olan uluslararası örgütlere ve onların tarım politikalarına yer verilecektir.

2.1.1. Dünya Ticaret Örgütü

2.1.1.1. Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT)

İkinci Dünya Savaşından sonra savaşın getirdiği ekonomik sorunların çözülmesi ve ülkeler arasında ticari ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla 1947 yılında 23 ülkenin katılımıyla Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) düzenlenmiştir. Anlaşmanın amacı, dünya ticaretini serbestleştirmek, ticaret üzerinde tarife engellerini kaldırmak, üye ülkeler arasında ayrımcılığı gidermek ve böylece dünya ticaretinin, ekonominin gelişmesini sağlamaktır. GATT anlaşması, gerek sanayi ürünleri gerekse tarım ürünleri gerekse tarım ürünleri ticaretini düzenleyen,

¹⁴³ Kazgan, a.g.e., s.336.

¹⁴⁴ Dernek, a.g.e., s.182.

bunlar için kurallar koyan ve kurallara uymayı denetleyen anlaşmalar bütünüdür. Anlaşmanın amaçları şöyle sıralanabilir:¹⁴⁵

- Ticarete gümrük tarife engellerini kaldırmak
- Dünya ticaretini geliştirerek ekonomiyi geliştirmek
- Ülkeler arasında ayrımcılığı gidermek ve ticaretin serbestleşmesini sağlamak

GATT, geçici bir anlaşma olarak ortaya çıkmış ve sanayi malları üzerindeki dünya ticaretini serbestleştirmeye yönelik çalışmalar yapmıştır. Bu çalışmalarını üye ülkeler arasında yapılan çok yanlı tarife görüşmeleri yoluyla yürütmüştür.¹⁴⁶ 1947-1957 tarihleri arasında ikili müzakerelerle yürütülen ticaret turları, 1957'den sonra çok taraflı müzakerelerle sürdürülmüştür.¹⁴⁷

GATT'ın amaçlarına baktığımızda temelde sanayi malları ticaretine konan engellerin kaldırılmasına yönelik bir anlaşmadır. Bu nedenle de tarım, tekstil ve giyim ile hizmet sektörleri başlangıçta GATT kapsamına alınmamıştır.¹⁴⁸ Tarım ürünleri bu anlaşmada serbestleştirme kapsamına alınmadığı için devlet tarafından bu sektör desteklenmiş ve korunmuştur. Böylece GATT anlaşması dışında kalan tarım ürünleri ticaretinde ithalatta koruyucu önlemler ve ihracatta destekleyici unsurlar uygulanmıştır. Bu destekler sonunda özellikle gelişmiş ülkelerde tarım sektöründe ve tarım ürünleri üretiminde hızlı gelişmeler olmuş, gelişen teknoloji ile üretim miktarı, çeşidi ve kalitesi artmıştır.¹⁴⁹

¹⁴⁵Dernek, a.g.e., s. 234.

¹⁴⁶ Halil Seyidoğlu, **Uluslararası İktisat Teori Politika ve Uygulama**, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s. 190, 194.

¹⁴⁷ Fikret Başkaya ve Aydın Ördök, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü**, Özgür Üniversite Kitaplığı:72, Maki Basın Yayın, Ekim 2008, s. 232.

¹⁴⁸Necdet ORAL, **Türkiye Tarımında Kapitalizm ve Sınıflar- UPF ve Dünya Bankası Programlarının Türkiye Tarımına Etkileri**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi:6, Ağustos 2006, Ankara, s. 88.

¹⁴⁹ Dernek, a.g.e., s. 235.

2.1.1.2. Dünya Ticaret Örgütü'nün Oluşumunda Önemli Bir Aşama: Uruguay Turu

GATT'ın kuruluşundan itibaren toplam sekiz ticaret turu gerçekleştirilmiştir. Uruguay Turu, GATT tarafından gerçekleştirilen çok taraflı müzakerelerin sonuncusu olmakla birlikte sonuçları bakımından da önemlidir. 1986 yılında başlayan çok taraflı müzakereler gruplar arasında süren toplantı ve tartışmalardan sonra 1994 yılında tamamlanmıştır. GATT görüşmeleri içerisinde gerek konu, gerek katılan ülke sayısı açısından en geniş kapsamlısı Uruguay Görüşmeleri'dir.¹⁵⁰

1994 yılında tamamlanan Uruguay Müzakereleri sonucunda ticaret ile ilgili olarak yaklaşık altmış hukuki metin imzalanmıştır.¹⁵¹ İmzalanan anlaşmaların, daha önceki pazarlık turlarına göre iki önemli özelliği bulunmaktadır: Birincisi; malların dolaşımı açısından hem kapsanan ticari faaliyet alanları hem de serbestleşme biçimleri anlamında liberalleşme hareketini yaymıştır. İkincisi ise Dünya Ticaret Örgütü'nün kurulmasıdır.¹⁵² Artık 1995 yılından itibaren küreselleşme ve serbest ticaret anlaşmaları DTÖ tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Aynı zamanda da bu tarihten itibaren DTÖ'nün faaliyete geçmesi ile GATT anlaşması, DTÖ kapsamında yer alan birçok anlaşmadan biri halini almıştır.¹⁵³

Uruguay Turu'nun sonucunda imzalanan anlaşmalardan biri de Tarım Anlaşması'dır. Uruguay görüşmeleri süresince tarım ürünlerinin GATT kapsamına alınması tartışma konusu olmuş, 1994 yılında tarım ürünleri aşamalı olarak GATT kapsamına alınmıştır. Tarımsal ürünler konusu, Uruguay görüşmeleri sırasında özellikle ABD ve AB arasında görüş ayrılıklarına neden olmuştur. Tarım politikaları ve tarım ürünleri ticareti ile ilgili görüşmelerin yoğun olarak ABD ile AB arasında geçmesinin nedeni ekonomik büyüklüklerinin olmasının yanı sıra tarım konusuna verdikleri önemdir.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Seyidoğlu, **Uluslararası İktisat**, s. 197.

¹⁵¹ Halis Akder, "Doha Gelişme Gündemi ve Türkiye", **İktisat Dergisi**, Sayı:477, Eylül 2006, s. 15.

¹⁵² Fikret Başkaya ve Aydın Ördök, a.g.e., s. 234.

¹⁵³ Fikret Başkaya ve Aydın Ördök, a.g.e., s. 234.

¹⁵⁴ Cemil Ertuğrul, "Küreselleşme Sürecinin ve AB Tarım Politikalarında Gelişmelerin Türk Tarımına Olası Etkileri", **Küreselleşme ve Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türk Tarım Politikaları Sempozyumu Bildiriler**, Gaziantep, 26-28 Haziran 2003, s. 238.

Uruguay görüşmelerinden çıkan 1994 yılı Tarım Anlaşmasının kararları ile tarım ürünlerinin belli ölçülerde serbest ticaret koşullarına göre işlem göreceği belirlenmiştir.¹⁵⁵ DTÖ Tarım Anlaşması, tarım politikalarını devlet müdahalesinden tedricen arındırıp, üretim ve ticareti piyasa mekanizmasının yönlendirmesine bırakma eğilimindedir.¹⁵⁶

DTÖ Tarım Anlaşması'nın en önemli özelliği tarım ticaretini serbestleştirilmesi ve sektörün işleyişini piyasa koşullarına bırakmasıdır. Diğer bir anlatımla, bu alanda genel eğilim, tarım politikalarının devlet müdahalesinden arındırılıp, tarımsal üretim ve değişimin piyasa mekanizmalarının yönlendirmesine bırakma yönündedir. Bu anlaşma tarım ticaretini serbestleştirmenin yanı sıra serbest ticareti engelleyen ve çarpıtan unsurları tespit edip denetim altına almayı ve ardından söz konusu unsurları aşamalı olarak sınırlamayı amaçlamaktadır.¹⁵⁷ Buna ek olarak, tarımsal ürünler alanındaki ticarete daha etkin kuralların oluşturulması, piyasaya giriş için daha uygun koşulların sağlanması ve sübvansiyonların azaltılması yoluyla uluslararası rekabet koşullarının iyileştirilmesi ve sağlık ve benzeri düzenlemelerin ticaret üzerindeki ters yönlü etkilerinin azaltılması da istenmektedir.¹⁵⁸

Uruguay görüşmelerinde alınan kararlara göre, tarım sektörüne şu ilkeler getirilmiştir:¹⁵⁹

- Şeffaflık İlkesi: Bu ilkeye göre, anlaşmaya taraf olan ülkeler tarım ürünleri ithalatında miktar kısıtlaması ve tarife dışı engeller uygulayamazlar.

- Ayrım Yapmama İlkesi: İki ülke arasında yaratılan avantajların diğer taraf ülkelere de yansıtılmasıdır. Ancak gümrük birliği ve serbest ticaret bölgesi alanları bu kuralın dışında bırakılmıştır.

- Karşılıklı Ayrıcalıklar İlkesi: Eğer bir ülke bir ürünün gümrük tarifesini yükseltiyorsa başka bir ürünün gümrük tarifesini azaltmalı ve dengeyi sağlamalıdır.

¹⁵⁵ Dernek, a.g.e., s. 235

¹⁵⁶ Ahmet Şahinöz, "DTÖ ve Değişen Tarım Politikaları", **İktisat Dergisi**, Sayı:477, Eylül 2006, s. 7.

¹⁵⁷ Ahmet Şahinöz, "Dünya Ticaret Örgütü'nün Dönüşümü", **Küreselleşme ve Türkiye Tarımı**, Tarım Haftası, 7-8 Ocak 2002, Ankara, s. 182.

¹⁵⁸ Nevzat Güran ve İsmail Aktürk, **Uluslararası İktisadi Kuruluşlar**, Tuğra Ofset, Isparta 2002, s. 155.

¹⁵⁹ Dernek, a.g.e., s. 236.

DTÖ Tarım Anlaşması, gelişmekte olan ülkelerin tarım ve gıda ürünlerinin gelişmiş ülkelerin ürünleriyle dünya pazarlarında rekabet edebilmesini sağlayacak önlemleri kapsamıştır. Bu önlemler, pazara girişin artırılması, ihracat sübvansiyonları ve yurtiçi desteklerde indirimden oluşmaktadır.¹⁶⁰

- Pazara Giriş: Bu kuralla ithalattaki sınırların kaldırılması gerekmektedir. Buna göre ürünün pazara girişinde geçerli olan bütün tarife dışı engeller tarife içine alınacak ve tarife denkliği sağlanacaktır. Örneğin bugüne kadar uygulanan gümrük tarifeleri belli aşamada ve oranda indirilecek ve yenileri konmayacaktır.¹⁶¹

- İhracat Sübvansiyonları : Bütçe harcamalarının ve sübvansiyondan yararlanan ürün sayısının azaltılması biçiminde uygulanır. Buna göre gelişmiş ülkeler 6 yıl içinde bütçe harcamalarını % 36, sübvansiyon verdikleri ürün sayısını da % 24 azaltacaklardır. Gelişmekte olan ülkeler için ise bu indirim oranları on yılda sırasıyla % 24 ve %14'tür.¹⁶²

- İç Destekler: İç desteklere dair genel prensip, ticareti bozucu olduğu kabul edilen desteklerde önemli ölçüde indirim gerçekleştirilmesi ve uygulamam miktarı yüksek olan üyelerin yüksek oranda indirim yapmasıdır.¹⁶³ Üye ülkeler tarım ürünleriyle ilgili olarak piyasa girişte bu malların ithalatında uyguladıkları tarifeleri indirecekler, iç üretim desteklerini ve ihracata uyguladıkları teşvikleri azaltacaklardır. Bütün bunlardan amaç, tarım ürünler üretim ve ticaretinin serbest rekabet koşulları altında yürütülmesini sağlamaktır.¹⁶⁴

1947'de Cenevre'deki ilk GATT Konferansı'ndan Uruguay Turu sürecine kadar gerçekleşen GATT müzakereleri içinde doğrudan tarım sektörüne yönelik bir anlaşma bulunmamaktadır.¹⁶⁵ Çok taraflı ticaret anlaşmaları içerisinde tarımsal ürünlerin ticaretine en fazla etki eden Uruguay Turu olmuş, gelişmekte olan üye

¹⁶⁰ Sibel Doğan, "Tarım-Gıda Sisteminin Küreselleşmesi ve Çok Uluslu Şirketlerin Artan Önemi", **İktisat Dergisi**, Sayı:477, Eylül 2006, s. 47.

¹⁶¹ Dernek, a.g.e., s. 238.

¹⁶² Seyidoğlu, **Uluslararası İktisat**, s.198.

¹⁶³ Şahinöz, "Doha ve Türkiye Tarımı", s. 9.

¹⁶⁴ Seyidoğlu, a.g.e., s.198.

¹⁶⁵ Türkel Minibaş, "Türkiye Tarımının Kapitalistleşmedeki Sancılı Dönüşümü", **İktisat Dergisi**, Sayı:477, Eylül 2006, s. 3.

ülkelere 2004 yılına kadar uygulaması gereken şartlar getirmiştir. 2004 yılından sonra tüm DTÖ gerekleri 2010-2011 yıllarına kadar sabit tutulacaktır.¹⁶⁶

2.1.1.3. Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması'nın Türkiye Uygulaması

Türkiye 1953 yılında uluslar arası ticaret koşullarını kabul ederek GATT anlaşmasını imzalamış ve DTÖ'ye 1995 yılında üye olmuştur. Türkiye, 1980'lere kadar ithal ikamesine dayalı ekonomi politikasını benimsemiş, 1980 sonrası süreçte ise, liberal ekonomiye geçilmiştir. Bu dönemden itibaren gerek sanayi gerekse tarım sektörü serbest piyasa koşullarına göre faaliyetlerini sürdürmeye başlamıştır.

1980'lerde tarıma yaptığı destekleri daraltan Türkiye tarım ürünleri ithalatında sınırlamaları kaldırmış, ihracattaki destekleri azaltmıştır. Ancak tarımsal yapı ve teknoloji düzeyi, serbest rekabeti kendi başına götürecekteki güçte olmadığı için desteklerin azalması tarım sektörünü olumsuz etkilemiş, üretim azalmıştır. Bu zamana kadar tarım ürününde kendine yeterli olan Türkiye bundan sonra tarım ürünü ithal eden ülke grubuna girmiştir.¹⁶⁷

Tarım sektörüne ilişkin uluslararası alanda önemli gelişmelerden biri olan DTÖ Tarım Anlaşması, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere birtakım yükümlülükler getirmiştir. Alınan kararlar doğrultusunda özellikle iç destekler, tarife indirimi ve ihracat sübvansiyonları alanlarında bazı indirimlerin uygulanması çerçevesinde Türkiye'nin de yükümlülükleri bulunmaktadır. Anlaşma gereği Türkiye'nin taahhütleri şu şekilde belirtilmiştir.

Uygulanan ihracat sübvansiyonlarının %14 oranında azaltılması gerekmektedir. Türkiye tarım ürünleri ihracat sübvansiyonunu son 10 yıllık dönemde %24 kadar azalttığından, anlaşma ile gelen bu yükümlülüğü önceden tarımı liberalize ettiği için yerine getirmiş olmaktadır. Sonuçta ticaret serbestleşmiş ama ülke lehine değil aleyhine gelişmeler olmuş, ithal edilen ürün miktarı artmış, ihraç edilen ürün

¹⁶⁶ Niyazi Erdoğan, *Dünya ve Türkiye'de Tarımın Finansmanı*, Ziraat Matbaacılık, Ekim 2002, Ankara, s. 74.

¹⁶⁷ Dernek, a.g.e., s. 238.

miktarı da azalmıştır. ¹⁶⁸ Ayrıca Türkiye iç pazardaki yalnız dört ürün grubuna tahıllar, tütün, afyon kellesi ve şeker pancarına fiyat desteği sağladığını, sağlanan toplam desteğin, yaklaşık olarak toplam ürün değerinin % 10'un altında kaldığını ileri sürerek indirim taahhüdünde bulunmamıştır.¹⁶⁹

DTÖ Tarım Anlaşmasını imzalayan üye ülkeler, devletin tarım piyasalarına ve dış ticaretine müdahale ederek düzenlemesini sınırlamayı kabul etmişlerdir. Bunun sonucunda da ihracat için mali destekler ve ithalat korumacılığı sınırlandırılmıştır. Özellikle bu durumdan gelişmekte olan ülkeler etkilenmiş; GATT'ın yerini alan DTÖ ve bu ülkeler krize düştüğünde kredi almak için başvurdukları UPF ve DB kanalından dayatılan koşullar devreye girmiştir.¹⁷⁰

Tarım Anlaşması ile tarım sektörünün tam liberalizasyonu, başka bir deyişle tüm ülkelerin tarım alanlarının, tohum üretimi ve tarımsal üretim yapan ulus ötesi tekellere açılmasının önündeki tüm engellerin kaldırılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede tarım ürünlerine uygulanan gümrük vergilerinin sıfırlanması, kontrollü tarımın önündeki engellerin kaldırılması¹⁷¹ gibi uygulamalar gerçekleştirilmiştir.

2.1.2. Dünya Bankası

1944'te dünya ticaretini serbestleştirecek bir uluslararası ticari ve mali sistem kurmak üzere Bretton Woods'da 44 ülkenin katıldığı bir konferans toplanmıştır.¹⁷² Bu konferansın sonucunda dünya kapitalizmine yön veren iki önemli kurum ortaya çıktı; Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu. 1945 yılında kurulan Dünya Bankası'nın kuruluş amacı, doğrudan devletlere yada devlet güvencesi altındaki özel kesime uzun vadeli, yatırım amaçlı borç vererek uluslararası ekonomiye "yapısal uyum" sağlamalarıdır.¹⁷³

¹⁶⁸ Dernek, a.g.e., s. 239.

¹⁶⁹ Akder, a.g.m., s. 16.

¹⁷⁰ Kazgan, a.g.e., s. 339-340.

¹⁷¹ Fikret Başkaya ve Aydın Ördök, a.g.e., s. 238.

¹⁷² Baskın Oran, **Türk Dış Politikası**, Cilt:1 1919-1980, İletişim Yayınları, 2004, s. 480.

¹⁷³ Oran, a.g.e., s.482.

UPF ile işbirliği içerisinde olan Dünya Bankası, proje kredilerinin yanı sıra ülkelerin sektörel uyum ve makro ekonomik politikalarının desteklenmesi amacıyla yönelik olarak kredi vermektedir.¹⁷⁴ Dünya Bankası kurulduğu tarihten bu yana çeşitli ülkelerle kredi anlaşması imzalamış, dünya genelinde Banka kredileri arasında ilk sırada tarım sektörü yer almıştır. Dünya Bankası kredilerinin %20'lik bölümü hem dünya genelinde hem de Türkiye'de tarım sektörü için açılmıştır.¹⁷⁵

2.1.2.1 Dünya Bankası Anlaşmaları ve Türkiye

Dünya Bankası'na üye olabilmenin koşulu UPF'ye üye olmaktır. Türkiye'nin de 1947 yılında UPF'ye üyeliği kabul edilmiştir. Türkiye, Dünya Bankası ile kredi anlaşmasını ilk kez 1950 yılında imzalamış, özellikle 1980 sonrası süreçte imzalanan kredi anlaşmalarında bir artış olmuştur. İlk anlaşmalar 1950 yılında biri Kalkınma Bankası kurulması için mali sektörde, diğeri tahıl depolama sistemi geliştirilmesi için tarım sektöründe ortaya çıkmıştır. Türkiye, Dünya Bankası'yla 1950'li yıllar boyunca toplam 6 kredi anlaşması imzalamışken, izleyen 10 yıllık dilimlerde anlaşma sayısı sürekli yükselmiştir. 1960'lı yıllarda kredi anlaşma sayısı 11'e (2'si tarım), 1970'li yıllarda 39'a (11'i tarım), 1980'li yıllarda 60'a (10'u tarım) yükselmiş, 1990'lı yıllarda 33 anlaşma imzalanırken (5'i tarım), 2000 ve 2001 yıllarında 7 kredi anlaşması (1'i tarım) imzalanmıştır.¹⁷⁶

Türkiye ile DB arasında 1950 yılında başlayan kredi anlaşmalarının 1980 yılına kadar olan toplam sayısı 31'dir. Bu süreç içerisinde 31 krediden 14'ü tarım sektöründeki verimliliği arttırmaya yönelik olarak kalkınma kredileri şeklindedir. Esas olarak 1980 sonrası süreçte tarım odaklı anlaşmalar imzalanmaya başlanmıştır. 1985 yılından günümüze kadar tarım sektöründe etkin olan ve tarım politikalarına yön veren anlaşmalar imzalanmıştır.

¹⁷⁴ Seyidoğlu, **Uluslararası İktisat**, 582.

¹⁷⁵ Birgül Ayman Güler, "Dünya Bankası ve Tarım Sektörü Kredileri", **Küreselleşme ve Türkiye Tarımı**, Tarım Haftası, 7-8 Ocak 2002, Ankara, s. 66.

¹⁷⁶ Güler, "Dünya Bankası", s. 67.

2.1.2.1.1. Sektörel Kredi Anlaşması (SECAL)

24 Ocak 1980 Kararları ile birlikte DB'nin Türkiye'ye olan ilgisi artmış 1985 yılından itibaren tarım odaklı anlaşmalar imzalanmaya başlamıştır. Bu anlaşmalar, birer istikrar programı anlaşmalarıdır. DB kredi sağlamakta, ancak sağladığı krediye karşılık uygulanacak siyasaları belirlemekte ve kamu yönetimi yapısına müdahale etmektedir.¹⁷⁷ Tarım sektörünü küresel piyasa ilişkilerine uyarlama odaklı bu projeler içerisinde, yönlendirmede birincil etkiye sahip olanı, tarıma ilişkin “Sektörel Kredi Anlaşması (SECAL)’ dir.¹⁷⁸ 1985 tarihli Tarım SECAL anlaşması ile birlikte kredi anlaşmalarının niteliği değişmiştir. 1980’li yıllardan bu yana verilen krediler, tarım sektörünün ürün planlamasından kredi sistemine, girdi sağlama sisteminden sektöre dönük kamu örgütlenmesine dek hem sektörü hem de sektörün yönetimini yeniden yapılandırmaya yönelmiş “program kredileri”dir.

Açılan krediler “yapısal uyarlama politikası kredileri”dir ve tarım sektörünü küreselleşme sürecinin gerekleri doğrultusunda düzenlemeyi amaçlamaktadır. 1979’da “program kredisi” adıyla başlayan ve 1980’de “yapısal uyarlama kredisi” adını alan 5 genel uyarlama kredisinin tamamlanmasından hemen sonra açılmıştır. Bu kredi tarım sektörünün kapsamlı biçimde küresel piyasalara açılmasını sağlayan ilk büyük adım olmuş, aynı zamanda da tarım sektöründe kamusal ağırlık sergileyen girdi sistemini; kredi sistemini; ve sulama-altyapı sistemini kapsayan etkiler yaratmıştır.¹⁷⁹

Tarıma yönelik imzalanan bu anlaşma çerçevesinde gübre ve tohum üretimi gibi alanlarda ekonomik serbestleştirmeye gidilmiştir. Anlaşma, TİGEM ve TZDK'nın kapsamlı bir denetim ve yapılanmaya tabi tutulmasını öngörmektedir; bu koşul da yerine getirilmiş bu iki kurum geniş kapsamlı ve hızlı bir tasfiye sürecine girmiştir. Tarım SECAL'in bir diğer parçası olan tarımsal araştırma faaliyetlerinin gözden geçirilmesi, 1992 yılında doğrudan “tarımsal araştırma projesi” kredisine konu edilmiştir. Kredinin bir diğer koşulu, tarımsal kredilerde reel faiz oranı

¹⁷⁷ Gökhan Günaydın, “Küreselleşme Sürecinin Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri ve ZMO'nun Duruşu”, **Küreselleşme ve Türkiye Tarımı**, Tarım Haftası, 7-8 Ocak 2002, Ankara, s. 255.

¹⁷⁸ Günaydın, “Küreselleşme Süreci”, s. 256.

¹⁷⁹ Güler, “Dünya Bankası”, s. 66-68.

uygulanması ve tarım kredi kooperatiflerinin etkinliğinin artırılmasıdır. Tarım SECAL imzalandığında, 1983 tarihli “İkinci Tarımsal Kredi Anlaşması” yürürlükte dir. Bu anlaşma ile Türkiye, “tarım kredi kooperatifleri sistemini geliştirmeye yönelik önlemleri içeren bir çalışma yapmayı kabul etmiştir. 1989 yılında bu kredinin üçüncüsü açılmış, Ziraat Bankası’na tarım kredi kooperatifleri yönetim yapısını yeniden düzenleme görevi de verilmiştir. Tarımsal kredi sistemine ilişkin hedefler, bu alanda 1989 yılında ayrı bir proje kredi açılarak derinleştirilmiştir.¹⁸⁰

2.1.2.1.2. Ekonomik Reform Kredisi (ERL)

1985 yılında Tarım SECAL ile başlayan süreç, Dünya Bankası’yla 27 Mayıs 2000 tarihinde imzalanan “Ekonomik Reform Kredisi Anlaşması” ile birlikte yeni bir evreye girmiştir. Anlaşma, UPF ile yürütülen istikrar programının finansmanında kullanılmak üzere kredi temin etmeye yöneliktir.¹⁸¹ Ekonomik reform kredisi, Hükümet’in Dünya Bankası’na bir niyet mektubu göndermesi üzerine onaylanmıştır.¹⁸² 10 Mart 2000 tarihli niyet mektubunda, 1999 yılında UPF ile imzalanan “stand-by” düzenlemesi çerçevesinde verilen taahhütlerin yerine getirilmesi için Dünya Bankası’ndan destek istendiği belirtilmiştir. 18 Mayıs 2000 tarihinde onaylanan, 759,6 milyon ABD Doları tutarındaki Ekonomik Reform Kredisi’nin vadesi, 5 yılı geri ödemesiz olmak üzere toplam 15 yılı kapsamaktadır. Alınan bu kredi ile özellikle tarım sektöründe yeniden yapılanmanın gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Programın orta vadeli hedefi, hükümetin sübvans e ettiği girdi, kredi ve temel ürünlerdeki fiyat desteklerine dayanan mevcut sistemin, Doğrudan Gelir Desteği sistemi ile değiştirilmesidir. Ayrıca tarımsal reform programı çerçevesinde, devletin tarımsal üretim ile tarımsal sanayi üretimlerinde doğrudan rol almaktan çekilmesine yönelik olarak, sektördeki devlet varlıklarının

¹⁸⁰ Güler, “Dünya Bankası”, s. 68.

¹⁸¹ Günaydın, “Küreselleşme Süreci”, s. 256.

¹⁸² Ekonomik Reform Kredisi, RG: 14 Haziran 2000, 24079.

ticarileştirilmesi ve özelleştirilmesi de ele alınan konular arasındadır.¹⁸³ Örneğin, TEKEL'in özelleştirilmesine ilişkin yasanın 2000 yılında yürürlüğe gireceği yine aynı şekilde, 2001 yılında da ÇAYKUR'un çay ve TŞFAŞ'ın şeker fabrikalarının özelleştirilmesine başlanacağı belirtilmiştir. Ekonomik Reform Kredisi'nin yürürlüğe girmesi için Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri (TSKB) Yasası'nın çıkarılması şart koşulmuş ve TSKB'nin özelleştirilmesi hükmüne yer verilmiştir.

2.1.2.1.3. Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP)

Tarım Reformu Uygulama Projesi, Dünya Bankası desteği ile Türkiye tarımının yeniden yapılandırılması ve tarım sektöründeki ürün politikalarında birtakım değişimleri öngören, 2001-2005 dönemini kapsayan bir anlaşmadır. Dünya Bankası ile ARIP (Agricultural Reform Implementation Project) için teknik görüşmeler bir yılı aşkın bir süre sürdürülmüş ve projenin finansmanı için Dünya Bankası'ndan sağlanan 600 milyon dolar tutarındaki krediye ilişkin İkraz Anlaşması 12 Temmuz 2001'de imzalanmıştır. Hazine Müsteşarlığı ile Dünya Bankası'nın birlikte hazırladıkları bu projede uygulamacı kuruluşlar, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'dır. ARIP'in temel hedeflerine baktığımızda, fiyat destekleri, kredi desteği, devletin üretim sürecine doğrudan müdahalesi gibi mekanizmaların kaldırılmasıdır.¹⁸⁴ Bu bağlamda ARIP, dört alt projeden oluşmaktadır.

- Doğrudan Gelir Desteği
- Tarım Satış Kooperatiflerinin Yeniden Yapılandırılması
- Alternatif Ürün Projesi (Çiftçi Geçiş Programı)
- Proje Destek Hizmetleri

¹⁸³ Necdet Oral, **Türkiye Tarımında Kapitalizm ve Sınıflar- IMF ve Dünya Bankası Programlarının Türkiye Tarımına Etkileri**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi:6, Ağustos 2006, Ankara, s. 138-139.

¹⁸⁴ Binhan Oğuz, **AB ile Müzakere Sürecinde Tarım ve Gıda Sanayinin Rekabetliliği**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2005-25, İstanbul, 2005, s. 77.

2.1.2.1.3.1. Doğrudan Gelir Desteği

Tarımda doğrudan gelir desteği (DGD), Dünya Bankası yanı sıra DTÖ tarafından da desteklenen ve Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde uygulanması düşünülen politikalardan biridir. Tarımda geleneksel destekleme politikalarından farklı özellikler arz eden ve tarım kesimindeki etkileri farklı olan bu politikanın gelecekte en etkili politika olması amaçlanmaktadır.¹⁸⁵ Mevcut destekleme modelinin çok kısa bir zaman dilimi içinde yerini bütünüyle doğrudan gelir desteği (DGD) modeline bırakmasını öngören 2000/267 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 14 Mart 2000 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Mevcut destekleme uygulamalarını bütünüyle ikame etmesi tasarlanan DGD sistemi tek başına hiçbir ülkede uygulanmamaktadır. AB ülkelerinde DGD ödemelerine kısmen yer verilirken, bu ödemeler fiyat politikası, garanti eşikleri, üretim planlaması ve diğer iktisat/maliye politikası araçlarıyla birlikte uygulanmaktadır.¹⁸⁶

Ürün ve girdi fiyatlarına dolayısıyla piyasanın işleyişine doğrudan bir müdahale olmaksızın, tarımsal üreticilere yönelik olarak yapılan geri dönüşsüz gelir transferlerine “doğrudan gelir desteği” (DGD) adı verilmektedir.¹⁸⁷ Üreticilerin gelirlerini arttırmak amacıyla kamu bütçesinden bireysel üreticilere doğrudan yapılan tüm ödemeler doğrudan gelir ödemelerini oluşturmaktadır. Bu sistemin genel özelliklerini şu şekilde sıralanabilir:¹⁸⁸

- Ödemeler vergi mükelleflerince karşılanmaktadır. Ödemelerin tüketiciler tarafından karşılanmaması sebebiyle piyasa fiyatlarının bozulması engellenmekte ve sistemde şeffaflık sağlanmaktadır.

- Ödeme miktarı sabit olarak belirlenmekte yada bir üretim değişkenine bağlandıysa, üreticinin kontrolü dışında olmaktadır. Bu özellik, kaynak dağılımını bozacak üretim teşviklerini engellemek amacını taşımaktadır.

¹⁸⁵ Mecbure Aslan, İsmet Boz, “Doğrudan Gelir Desteğinin Tarımsal Amaçlı Kullanımını Etkileyen Faktörler”, **Tarım Ekonomisi Dergisi** 11(2), 2005, s. 61.

¹⁸⁶ <http://www.arip.org.tr/> (23.05.2007)

¹⁸⁷ Oğuz OYAN, Tarımda Doğrudan Gelir Desteğine Hazır mıyız?, http://journal.tarekoder.org/webfolders/files/2000_01_01.pdf (17.07.2009), s.6.

¹⁸⁸ Nihal Can AĞIRBAŞ, “Doğrudan Gelir Desteği Sistemi ve Türkiye’de Tarımın Desteklenmesinde Kullanılabilirliği Üzerine Bir Araştırma” (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 2006, s.101.

- Doğrudan gelir ödemesi tutarı, belirli ürünlerin mevcut veya gelecekteki üretim miktarına veya belirli girdilerin kullanım miktarına göre belirlenmemektedir.

- Programa katılım genellikle isteğe bağlıdır.

Özellikle 2000 yılı sonrasında uygulamaya konulan bu sistemin önemli bir hedefi de üreticilerin doğru bir şekilde kayıt altına alınmasıdır. Burada amaç, kayıt altına alınan çiftçilere ait bilgilerin her yıl güncellenmesi yoluyla tarım politikalarının sağlıklı bir şekilde oluşturulmasıdır.

Üreticilerin desteklerden yararlanması için Çiftçi Kayıt Sistemine (ÇKS) kayıt olmaları gerekmektedir. Ayrıca ÇKS'ye kayıt sırasında üreticiler, üretimle ve tarımsal varlıkları ile ilgili belgeleri vererek Türk tarımına ilişkin tarımsal envanterin de oluşmasına sağlayacaklardır. Tarım politikalarının oluşturulmasında temel olacak bu tarımsal varlıklar; tarım arazileri, bitkisel ve hayvansal varlıklar, tarımsal mekanizasyona dair unsurlar, sulama, su kaynak varlığı, tarımsal girdiler, tarımsal faaliyetler, tarım işletmeleri gelir bilgileri, tarım işletmeleri ticari ve ekonomik faaliyet verileri, tarım arazileri ve çiftçi kimlik verileridir.¹⁸⁹

Çiftçi Kayıt Sistemi ile Türk Tarımının ürün deseni ortaya çıkarılacağından üretim planlaması ile uygulanacak politikaların verimliliği artırılmış olacaktır. Planlı üretim ile arz fazlası tüketilemeyen ürün stoklarının önüne geçilmiş; ihtiyaç duyulan diğer ürünlerin üretimlerinin özendirilmesi ile de bu ürünlerin ithalatı için ödenen dövizden tasarruf edilmiş olacaktır.¹⁹⁰

Demirci, DGD sisteminin üstünlüklerini ve eksik yönlerini şu şekilde belirtmiştir.¹⁹¹

“Gelir dağılımını iyileştirmek için gelir transferlerini yada gelir oluşturacak teşvikleri sağlama, girdi ve çıktı dağılım etkinliğini artırma, doğrudan hedeflenen gruba verebilme ve gelir dağılımı bozukluğunu azaltabilme gibi özellikler bu sistemin üstün yanlarını oluşturmaktadır. Öte yandan birtakım eksik yönler de mevcuttur. Bunlar, ekilen alanların sınırlandırılması, finansal maliyet, destekleme süresinin kesin olmaması, tüm kesimleri içermemesi, ulusal alan kayıtlarının olmaması, arazi

¹⁸⁹ AĞIRBAŞ, a.g.e., s.105.

¹⁹⁰ <http://www.arip.org.tr/cks.htm> (23.05.2007).

¹⁹¹ Sevinç DEMİRCİ, “Doğrudan Gelir Sistemi ve Uygulamalar Literatür İncelemesi”, <http://www.aeri.org.tr/PDF/40-PRDGDLt.pdf> (01.06.2007), s. 34.

imtiyaz kurallarının olmaması, hükümetin programı yürütme kararlılığı ile ilgili eksiklikleri ve makroekonomik ortamın elverişli olmamasıdır”.

2.1.2.1.3.2. Tarım Satış Kooperatiflerinin Yeniden Yapılandırılması

Tarım Satış Kooperatifleri, genel olarak ürünün işlenmesi ve pazarlanması, ürün piyasasının düzenlenmesi ve ortaklara teknik konularda eğitim hizmeti gibi konularda odaklanmaktadır. Tarım ürünlerinin işlenmesi, düzenli sürüm ve satışı, piyasanın düzenlenmesi, maliyetin düşürülmesi, dışsattım yoluyla iç ve dışta, üretici ile tüketici arasındaki rekabeti kaldırarak elde edilen faydanın üreticiye yansımaları sağlamak, ortaklara üretimde gereksinim duydukları girdi ve aletleri sağlamak Tarım Satış Kooperatiflerinin temel amaçlarıdır¹⁹². Tarım satış kooperatifleri, ortaklarına, üretim sürecinde gereksinim duydukları araç ve gereç ve girdileri ucuz fiyatla temin etmek, ortaklarının ürünlerini işlemek ve pazarlamak olarak satmak gibi hizmetler üzerinde odaklanan çok amaçlı kooperatiflerdir. Ortakların ürünlerine devamlı sürüm olanağı sağlamak, iç ve dış araçlara giden kazancı kaldırarak bu farkı ortaklara yansıtmak, piyasada düzen verici bir rol üstlenerek, fiyatların zararlı dalgalanmalarını önlemek ve ürünün değer fiyatına satışını sağlamak Tarım Satış Kooperatiflerinin temel işlevleridir.

1911 yılında, Ege Bölgesi çiftçileri öncülüğünde kurulan “Aydın İncir Himayei Zürra A.Ş.” Tarım Satış Kooperatiflerinin habercisi olmuştur¹⁹³. Bugünkü Tarım Satış Kooperatiflerinin temeli, 1913 yılında önder çiftçiler tarafından kurulan “Aydın Kooperatif İncir Müstahsilleri Ortaklığı”dır. Bu kooperatifi finanse etmek amacıyla 1914 yılında “Milli Aydın Bankası (TARİŞBANK)” kurulmuştur¹⁹⁴.

Tarım Satış Kooperatifleri hukuki kimliklerini 1935 yılında kabul edilen 2834 sayılı “Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Yasası”nın çıkmasıyla kazanmıştır. Bu yasaya dayanarak Tarım Satış Kooperatifleri (TSK) ve Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri tip Anasözleşmelerinin hazırlanmasından sonra, bugünkü TSKB’ler 1937

¹⁹² İ.Hakkı İnan, **Tarım Ekonomisi ve İşletmeciliği**, 4. Baskı, Tekirdağ, 1998, s.191.

¹⁹³ Ayhan Çıkın ve Nermin K. Nergis, **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Tarımsal Kooperatifçilik Hareketleri**, Türkiye Milli Kooperatifler Birliği Yayını, Ankara, 1999, s.288.

¹⁹⁴ Ayhan Çıkın ve Nermin K. Nergis, a.g.e., s.288.

yılında kurulmaya başlamışlardır. 1937 yılında, 2834 Sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde, İzmir İncir ve Üzüm Tarım Satış Kooperatifleri Birliği olarak örgütlenen TARİŞ, ülkemizin ilk birliği olarak kurulmuştur. TARİŞ'i 1938 yılında Fiskobirliğin, 1940 yılında Çukobirliğin kuruluşu izlemiştir. En son 2000 yılında Gapbirlik kurulmuştur. 1937 yılında 2 olan Tarım Satış Kooperatifi Birliği sayısı günümüzde 17'ye ulaşmıştır.¹⁹⁵

Tarım Satış Kooperatifleri, üretici ortaklarının üretime yönelik gereksinimlerini karşılamak, ürünlerini satın alarak değerlendirmek, Bakanlar Kurulu ya da ilgili Bakanlığın kararı ile devlet destekleme alımları yapmak gibi çeşitli görevler üstlenmiştir. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın denetiminde çalışmaktadırlar.

2001 yılında imzalanan ARIP ile Tarım Satış Kooperatifleri'nin (TSK) ve Tarım Satış Kooperatif Birlikleri'nin yeniden yapılandırılması ve özerkleştirilmesiyle, kendi üyelerinin sahipliğinde üyelerine hizmet eden kuruluşlara dönüştürülmesi ve tarım ürünlerinin pazarlanması ve işlenmesinde devletin rolünün azaltılması hedeflenmektedir.¹⁹⁶ Bu açıdan değerlendirildiğinde ARIP gereğince TSKB'ler için istenen değişiklikler şu şekildedir:

- TSK'ların mali özerkliğinin ve bağımsızlığının sağlanması ve üyesi oldukları TSKB'ler üzerindeki mülkiyet haklarını kullanma yeteneklerinin artırılarak asli fonksiyonlarına dönmelerinin sağlanması,
- TSK'ların üye çiftçiler adına ürünleri satma, işleme ve üye çiftçilere girdi sağlama yeteneklerinin artırılması,
- Bu amaçlara ulaşmak için TSK'ların yeniden yapılandırılması, personel azaltılması ve kapasite oluşturma yardımı yapılması,
- Proje kapsamına alınan TSKB'lerin, TSKB/TSK kanununa göre TSK'lara sağlamakla yükümlü olduğu pazarlama ve işletme hizmetleri konusunda kapasitelerinin artırılması,
- Katılan TSKB'lere yeniden yapılanma, gider azaltma, kapasite oluşturma ve iş geliştirme yardımının ikraz kaynaklarından sağlanması planlanmaktadır.

¹⁹⁵ <http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfaNo=1012>, (02.11.2006).

¹⁹⁶ <http://www.arip.org.tr/trup.htm> (10.06.2008).

TSKB'lerin yeniden yapılandırılmasında DB ve UPF'nin yapısal uyum reformları etkili olmuş ve TSKB Yasası'nın oluşumunda önemli rol oynamışlardır. 1 Haziran 2000 tarihli, 4572 sayılı "Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun", 16.06.2000 günlü 24081 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kabul edilen yasa ile TSKB'lerin yeniden yapılandırılması sürecinde birliklerin görüşleri doğrultusunda yeni bir ortak ana sözleşme hazırlanmış ve bu ana sözleşme Bakanlar Kurulu'nca kabul edilmiştir.

4572 Sayılı kanunla, kooperatif ve birliklerin yeniden yapılandırılması konularında çalışma, inceleme ve önerilerde bulunmak üzere dört yıllık süre için Yeniden Yapılandırma Kurulu (YYK) oluşturulmuş ve bu kurul 2001 yılında göreve başlamıştır. "Yeniden Yapılandırma Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe" göre, Yeniden Yapılandırma Kurulunun amacı, tarım satış kooperatif ve birliklerinin yeniden yapılandırılması ve mali açıdan özerk bir yapıya kavuşturulması için birtakım çalışma, inceleme ve önerilerde bulunmayı amaçlamaktır.

Yeniden yapılanma kapsamında birlikler bundan sonra, piyasa koşullarında işleyip pazarlayabilecekleri kadar ürün alacaklardır. Çiftçiyi direkt desteklemek amacı ile piyasa fiyatından fazla bedelle ürün alımı yapamayacaklardır.¹⁹⁷ Aynı zamanda birliklere idari ve mali anlamda özerklik tanınmasının sonucunda devletin geçmişte sağladığı destek kaldırılmaktadır. Yeni yasa ile yönetim üzerindeki bakanlık vesayeti büyük ölçüde kaldırılmış, buna karşın Geçici Madde1/E'de getirilen "mali kaynaklar ve kredi teminatları dışında Devlet veya diğer kamu tüzel kişilerinden herhangi bir mali destek sağlanamaz" hükmüyle kooperatifler serbest piyasa koşullarında korunmasız durumda bırakılmıştır.

¹⁹⁷ <http://www.arip.org.tr/tskb.htm> (23.06.2007)

2.1.2.1.3.3. Alternatif Ürün Projesi

ARIP'in içeriğinde yer alan bir diğer önemli proje ise "Alternatif Ürün Projesi" dir. Bu proje aynı zamanda "Çiftçi Geçiş Programı" olarak da adlandırılmaktadır. Dünya Bankası'ndan finanse edilerek uygulanacak bu projenin amacı, "arz fazlası olan ürünlerde çiftçilerin alternatif ürünlere yönelmelerinin sağlanmasıdır."¹⁹⁸ Alternatif ürün projesiyle hedeflenen, yüksek düzeyde sübvans edilen ve arz fazlası olan tütün, fındık gibi ürünlerin üretiminden vazgeçilerek, üretim açığı bulunan ürünlerin yetiştirilmesini sağlamaktır. Tütün ve fındık ürünlerinin alternatifi, "ülke talebinin ithalat yoluyla karşılandığı yağlı tohumlu bitkiler, yem bitkileri, meyve, sebze, tıbbi ve aromatik bitkilerdir."¹⁹⁹ Çiftçilerin bu alternatif ürünlere yönelmeleri, sonuç olarak bir maliyet gerektirmektedir. Çünkü hem alternatif ürünlerin girdilerinin sağlanması hem de tarım alanlarının bu ürünlere hazırlanması bir yük getirmektedir. Ancak proje kapsamında çiftçilere bir kez olmak şartıyla maliyetlerinin karşılanacağı, ürünlerin girdi ödemeleri ve tarım alanlarının hazırlanması için hibe ödemelerinin yapılacağı belirtilmiştir.

Alternatif Ürün Programı'nın uygulanmasına 2001 yılı itibariyle başlanmış ancak bugüne değin amaçlanan hedefleri yerine getirip getirmediği tartışılan konular arasında yer almıştır. Uygulama açısından ortaya çıkan sıkıntıları şu şekilde belirtebilir. Çiftçiler, özellikle yetiştirecekleri alternatif ürünlerin nasıl pazarlanacağı konusunu endişe etmektedirler. Ayrıca bir diğer sorun ise, verilen hibelerin bir kere ve sadece tek bir yılı kapsaması ve üreticiler için sonraki yılların belirsiz olmasıdır. Uygulamada 2002 yılına ait hibe ödemelerinin gecikmesi de çiftçilerin güvenini sarsan bir durum olmuştur.²⁰⁰ Öte yandan örneğin uzun yıllar tütün yada fındık üreten çiftçilerin nasıl yetiştirileceğini bilmediği ürüne yönelmek istememesi de ortaya çıkan sorunlar arasındadır. Çiftçiler aynı zamanda alternatif ürünler içerisinde yağlı tohum bitkileri yerine en fazla devlet desteği gören buğday ve mısır gibi ürünlerin üretimlerine yönelmişlerdir.²⁰¹

¹⁹⁸ <http://www.arip.org.tr/trup.htm> (10.06.2008).

¹⁹⁹ <http://www.arip.org.tr/aup.htm> (23.06.2007)

²⁰⁰ <http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/alternatifurunproje.html> (15.06.2008)

²⁰¹ TÜSİAD, **Türkiye'de Tarım ve Gıda: Gelişmeler, Politikalar ve Öneriler**, Yayın No: 459, Mayıs 2008, İstanbul, s. 38.

2.1.2.1.3.4. Proje Destek Hizmetleri

Proje Destek Hizmetleri, Proje Koordinasyon Birimi (PKB) ve Proje Uygulama Birimlerini (PUB) kapsamaktadır. Proje Koordinasyon Birimi, ARIP'in yönetim ve uygulama faaliyetlerini yerine getirmek, uygulama birimlerine destek vermek üzere Hazine Müsteşarlığı bünyesinde oluşturulmuş birimdir.²⁰² Bu birimin görevleri, ARIP kapsamında gerçekleştirilecek olan faaliyetler ile birlikte programlar hakkında kamuoyunu bilgilendirmek, aynı zamanda da örneğin gıda testi, tarımsal istatistik yada ürün sigortası gibi konularda da teknik destek danışmanlık hizmeti vermektir. Proje Destek Hizmetleri kapsamında dış denetim hizmetleri ve eğitim de dahil olmak üzere, malların ve hizmetlerin finansmanı yoluyla, izleme ve değerlendirme, satın alma ve mali yönetim faaliyetleri konularında PKB ve PUB'lara destek sağlanmaktadır.²⁰³

2.1.3. Uluslararası Para Fonu (UPF)

Bretton Woods Konferansı sonrasında 1946 yılında kurulan UPF'nin, uluslararası parasal problemlere ilişkin, işbirliği ve danışma hizmeti sağlayacak kalıcı bir kurum olmak, uluslararası ticaretin genişlemesi ve dengeli bir biçimde büyümesi için gerekli ortamın hazırlanmasına destek olarak, üye ülkelerde yüksek istihdam ve gelir seviyelerinin oluşturulup devam ettirilmesine aracı olmak gibi amaçları bulunmaktadır.²⁰⁴ Ayrıca UPF'nin bir diğer işlevi de üye olan ülkelerin ödeme güçlüklerini gidermek, ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla kredi vermesidir.

²⁰² http://www.arip.org.tr/kir_kal.htm (20.07.2008).

²⁰³ <http://www.arip.org.tr/trup.htm>

²⁰⁴ Fikret Başkaya ve Aydın Ördek, a.g.e., s. 498.

2.1.3.1. Uluslararası Para Fonu ve Türkiye Tarımına Etkisi

Türkiye 1947 yılında UPF'ye üye olmuş bugüne kadar da toplam 19 stand-by anlaşması yapmıştır. Özellikle 1980 sonrası süreçte Türkiye ekonomisi için kimi dönemlerde vazgeçilmez bir kurum olmuştur. Tarım sektörü açısından da anlaşmaların uygulanması ve yaşama geçirilmesi bakımından 1999 sonrası imzalanan stand-by anlaşmaları önemlidir.

9 Aralık 1999 yılında 17. stand-by anlaşması ile destekleme politikalarında değişiklik yapılması ve doğrudan gelir desteği sisteminin uygulanmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Aynı şekilde TSKB'nin yeniden yapılandırılmasına ilişkin yasanın çıkarılacağı, Et ve Balık Kurumu (EBK), Türkiye Ziraat Donatım Kurumu (TZDK), İstanbul Gübre Sanayi A.Ş'nin (İGSAŞ) 2000 yılı sonu, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş'nin (TŞFAŞ) en az altı şeker fabrikasının da 2001 yılı sonu itibariyle özelleştirileceği belirtilmiştir. Yasal düzenlemeler açısından da Tütün Kanunu ve Şeker Kanun'un 2001 yılına kadar çıkarılması gerektiği bu stand-by düzenlemesinde yer almıştır. 18. stand-by düzenlemesi 18 Ocak 2002 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Yine bu düzenlemede de TEKEL, TŞFAŞ ve kamuya ait arazilerin ve Ziraat Bankası'nın özelleştirilmesine ilişkin taahhütler söz konusudur. 19. stand-by anlaşması ise 26 Nisan 2005 tarihinde düzenlemiştir. 1999 yılından itibaren stand-by düzenlemelerinde tarımsal desteklemelerle ilgili özellikle DGS'ye geçiş gerçekleştirilmiştir. Şeker Kanunu ve Tütün Kanunu 2001 yılında yürürlüğe girmiştir, TEKEL'in özelleştirilmesi tamamlanmıştır, TŞFAŞ'a ait şeker fabrikaları özelleştirilmiş ve şeker piyasasını düzenleyen Şeker Kurumu oluşturulmuştur. Genel olarak değerlendirildiğinde, UPF'nin Türkiye tarımına ilişkin hem tarım politikalarında hem de yapısal olarak birtakım değişimlere yol açmıştır.

2.1.4. Avrupa Birliği (AB)

2.1.4.1. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası

Tarım sektörü, tüm ülkeler açısından stratejik bir önem taşımakta aynı zamanda da ülkelerin gelişmişlik düzeyleri nasıl olursa olsun tarım sektörü desteklenmektedir. AB ülkeleri arasında ekonomik olarak bütünleşme tarım sektöründe de etkisini göstermiş ve ortak bir politika oluşturma düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bunun yanında o dönemlerde tarım kesiminde yaşayan ve tarımda istihdam edilen büyük bir nüfusun olması, birçok ürün bakımından birliğe üye ülkelerin kendi aralarında rekabetin olması, üye ülkelerin farklı ekonomik ve sosyal yapıda olmaları, II. Dünya savaşı sonrasında Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan gıda maddeleri açığını kapatma arzusu da Avrupa Topluluğunda (AT) ortak tarım politikalarının belirlenmesini sağlayan nedenlerdir.²⁰⁵ Bu gelişmeler doğrultusunda AT ülkeleri arasında 1 Ocak 1958 yılında imzalanan Roma Anlaşması gereğince, 1962 yılında Ortak Tarım Politikası (OTP) yürürlüğe girdi. OTP'nin amaçlarını şu şekilde belirtilmiştir:²⁰⁶

- Teknik ilerlemenin özendirilmesi, tarımsal üretimin rasyonelleştirilmesi ve üretim faktörlerinin, özellikle işgücünün optimal kullanımının ve verimliliğin artırılması,
- Tarımsal nüfusun yaşam düzeyinin, özellikle tarımda çalışanların gelirinin artırılması yoluyla yükseltilmesi,
- Tarım ürünleri piyasalarında istikrarın sağlanması,
- Düzenli bir ürün arzının garanti altına alınması,
- Tarım ürünlerinin tüketicilere uygun fiyatlarla ulaştırılmasının sağlanması
- Avrupa'da tarımsal işletme yapısına zarar vermeden, işletmelerin pazara açılıp rekabet edilebilir hale gelmelerinin sağlanması,

²⁰⁵ Akın Olgun ve Ferruh Işın, **Tarım Politikaları ve Tarım Sektörü Açısından Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi, Ofset Atölyesi, İzmir, 1999, s. 19.

²⁰⁶ Yaşar Uysal, **Küreselleşme ve AB'ye Tam Üyelik Perspektifinde Ege ve Türkiye Tarımında Yeniden Yapılanma**, Egifed Bilimsel Araştırmalar Dizisi Yayın No:1, İzmir, Temmuz 2006, s.167.

- Tarımda kendi kendine yeterlilikten ziyade dünya ticaretinde etkili bir yere sahip olma ve iç piyasaları dış rekabetten korumadır.²⁰⁷

Bu amaçlar doğrultusunda OTP'nin üç temel ilkesi mevcuttur. Bunlar, “tek pazar ilkesi”, “topluluk tercihi ilkesi” ve “ortak mali sorumluluk ilkesi” dir.

Tek pazar ilkesi; üye ülkeler arasında tarımsal ürünlerin serbest dolaşımını öngören bir ilke olmakla birlikte tüm engellerin kaldırıldığı ortak bir pazarı da ifade etmektedir.

Topluluk tercihi ilkesi; bu ilke ile öngörülen üretilen tarım ürünlerinin öncelikle ulusal pazarlarda satışa sunulmasıdır. Böylece hem üye ülkeler arasındaki ticaretin gelişmesi hem de üye ülkelerin ürünlerinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.²⁰⁸

Ortak mali sorumluluk ilkesi; Tek Pazar İlkesi'nin ve Topluluk Tercihi İlkesi'nin hayata geçirilebilmesi için gerekli harcamalar, üye ülkelerin tamamının katkıda bulunduğu ortak bir bütçeden karşılanacaktır. Benzer şekilde, OTP uygulamaları sonucunda elde edilecek gelirler de Topluluk üyesi ülkelerin tamamının ortak geliri olacaktır.²⁰⁹ Bu bağlamda üye ülkeler arasında “Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF)” oluşturulmuştur.

Süreç içerisinde OTP ile amaçlanan hedefler koşullara bağlı olarak değişim göstermiş, bu nedenle de bir dizi reform gerçekleştirilmiştir. Bu reformların yapılmasının nedeni, özellikle ihtiyaç fazlası ürünlerin ortaya çıkması ve yüksek finansman ihtiyacının yarattığı sorunları gidermektir. Örneğin bu reformlar kapsamında üretimin aşırı derecede artmasını önlemek için üretim kotaları uygulamaya konmuştur. Bu uygulama ilk olarak üretim fazlalığı olan şeker piyasasını düzenlemek için kullanılmıştır.²¹⁰

²⁰⁷ Olgun ve Işın, a.g.e., s. 19.

²⁰⁸ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, AB Ortak Tarım Politikası – 2009 Neden Ortak Bir Tarım Politikası, www.avrupa.info.tr/Files/File/PressPacks/AgricultureFair/otp.pdf (18.07.2009).

²⁰⁹ Emel Yurt ve Senem Çakmak Şahin ve Müge Akad, “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Uluslararası Ticarete Etkileri”, <http://www.ikt.yildiz.edu.tr/sempozyum/metin/yurt.pdf> (13.11.2008).

²¹⁰ Olgun ve Işın, a.g.e., s. 20.

2.1.4.2. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türkiye'nin Uyumu

Türkiye ile AT arasındaki ortaklık ilişkisi, Avrupa Ekonomik Topluluđunu kuran Roma Anlaşmasının 238. maddesine dayanılarak, Türkiye'nin 31 Temmuz 1959'daki müracaatı üzerine, dört yıl süren görüşmelerden sonra 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanarak 1 Aralık 1964 tarihi itibariyle yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile kurulmuştur.²¹¹ Türkiye'nin AB'ye üye olabilmesi için hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve son dönem olmak üzere üç aşama öngörülmüştür. 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol ile geçiş döneminin süresi ve bu dönemde, tarım da dahil olmak üzere taraflar arasındaki ticarete geçerli olacak kurallar tespit edilmiştir.²¹²

Katma Protokol'ün 33. maddesinin 1. fıkrası şu şekildedir; “22 yıllık dönem içinde, Türkiye, tarım ürünlerinin Türkiye ile Topluluk arasında serbest dolaşımı için Türkiye'de uygulanması gerekli ortak tarım politikası tedbirlerini bu dönemin sonunda alabilmek amacıyla, kendi tarım politikasının uyumu yoluna gider.”²¹³ Böylece Türkiye'nin tarım ürünlerinde serbest dolaşımını öngörmekle birlikte bu süre içerisinde Türk tarımının OTP'ye uyum sağlaması gerektiği belirtilmiştir.

Türkiye'nin OTP'ye uyum süreci 1970'li yıllardan itibaren başlamış ve halen daha çalışmalar sürmektedir. Özellikle 3 Ekim 2005 itibariyle Türkiye resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamış ve bu dönemden itibaren Türkiye-AB arasındaki ilişkiler daha bir önem kazanmıştır. Türkiye'nin OTP'ye ilişkin uyumunun nasıl sağlanacağı konusunda AB'nin Türkiye için hazırlamış olduğu İlerleme Raporları önemlidir. Bu açıdan en son 2008 yılında açıklanan İlerleme Raporuna göre, OTP ile mevzuat uyumlaştırılması konusunda sınırlı bir ilerleme kaydedildiği ve Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı'nın (TKİB) yeniden yapılandırılması konusunda bir ilerleme olmadığı belirtilmiştir.

²¹¹ Neslihan Yılmaz, **Avrupa Birliği Ortak Ticaret Politikası ve Türkiye Uyumu**, AB Uzmanlık Tezi, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2008, <http://diabk.tarim.gov.tr/neslihany%C4%B1lmaz.pdf> (19.06.2009), s. 105.

²¹² Erdoğan, a.g.e., s. 68.

²¹³ Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluđu Arasında Geçiş Dönemini Düzenleyen 23 Kasım 1970 Tarihli Protokolü.

2.2. ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN ŞEKER SEKTÖRÜNE İLİŞKİN POLİTİKALARI

Dünya’da şeker üreten ülkelerin sektörel politikaları; rekabet güçlerine, gelişmişlik düzeylerine, pancar ya da kamış şekeri üreticisi olmalarına, ithalatçı veya ihracatçı konumlarına, hammaddeyi alternatif üretimlere yönlendirebilme yeteneklerine göre değişiklik gösterebilmektedir. Sektörel politikaları oluşturan argümanlar ülke şartlarına göre birlikte ya da tek başına uygulanmaktadır.²¹⁴ Diğer yandan ülkelerin şeker üretimlerine ilişkin politikalarında uluslararası örgütler de önemli rol üstlenmektedir.

1994 Uruguay Turu Tarım Anlaşması ile ülkelerin pazarı bozucu nitelikteki korumacı iç destek politikaların uluslararası ticaret üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılmasına yönelik düzenlemeler öngörülmüştür. Ancak bu düzenlemelerin, kısa vadede, dünya şeker pazarları üzerinde çok kısıtlı bir etkisi olmakla birlikte korumacı şeker politikaları çok az değişikliğe uğramıştır.²¹⁵ 2001 yılında başlayan Doha Kalkınma Müzakereleri’nde küresel ticaretin serbestleştirilmesi için tarım sektörüne yönelik olarak önemli birtakım kararlar alınmıştır. Özellikle iç desteklerde ticareti bozucu etkisi olan ürünlerde en fazla kesinti yapılacağı, pazara giriş konusunda uygulanan yüksek tarifelerde indirim yapılacağı ve ihracat sübvansiyonlarının da kaldırılması ya da azaltılarak sınırlandırılacağı belirtilmiştir.

Dünyada şeker politikalarında etkili olan bir diğer kurum ise AB’dir. AB’de şeker piyasasının tek bir sistem dahilinde düzenlenmesi ve ülkeler arasında politika birliğinin sağlanması yürürlükte bulunan 1785/81 sayılı Yönetmelik ile gerçekleştirilmektedir. Şeker ortak piyasası ilk defa 1968 yılında şeker pancarı ve şeker kamışı için oluşturulmuştur. AB’nin şeker politikası, ithalat kısıtlamaları, üreticilere sabit bir getiri sağlanması ve şeker işleme kapasitesinin sabit tutularak fiyatların desteklenmesi ve yurt içinde üretilen şeker miktarı kadar ihracat

²¹⁴ Türkiye Şeker Fabrikaları Genel Müdürlüğü, **2008 Sektör Raporu**, Mart 2009, Ankara, www.turkseker.gov.tr/WORLD%20SUGAR%20SECTOR.pdf (08.04.2009), s. 1.

²¹⁵ Taylan Kıymaz, **Şeker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye’nin Konumu**, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayın No: 2652, Ocak 2002, <http://ekutup.dpt.gov.tr/gida/kiymazt/seker.pdf> (17.10.2008), s. 23.

sübvansiyonu verilmesi şeklindedir.²¹⁶ Aynı zamanda kota uygulamasıyla üretimin kontrol altında bulundurulması ve minimum şeker fiyatı uygulaması, birlik içi şeker fiyatının önemli oranda dünya şeker fiyatının üzerinde tutulması da AB'nin şeker politikalarının temelini oluşturmaktadır.

AB'de pancar şeker sanayi; ülke ekonomisine katkısı ve üreticilere sağladığı yüksek ekonomik getirisi yanında, çevreci bir ürün olması nedeni ile büyük bir önem arz etmekte olup, sürdürülebilirliği yönünde gerekli önlemler alınarak şeker fabrikalarında sürekli kapasite artırımına yönelik yatırımlar yapmaktadırlar. Bu anlamda AB'de şeker sektörü ağırlıklı olarak desteklenmekte ve korunmaktadır. DTÖ'nün tarıma yönelik politikalarında öne çıkan özellikler, tarımsal desteklemelerin azaltılıp tarım ürünlerinin serbestleştirilmesi ve rekabetin sağlanmasıdır. Bu nedenle de DTÖ, AB'yi şeker rejimini değiştirmesi konusunda baskıya almıştır. DTÖ görüşmelerinde ele alınan reform özellikle AB'nin müzakere gücünü artırmayı, şeker politikasını pazar odaklı hale getirerek rekabeti arttırmayı hedeflemektedir. Aynı zamanda da uzun vadede şeker sektörünün geleceğinin güvence altına alınması öngörülmektedir. 30 Haziran 2006' da mevcut şeker rejiminin değiştirileceği ve 2013 yılına kadar ihracat desteklerinin kaldırılacağı son Hong Kong görüşmelerinde tutanaklara geçmiştir.²¹⁷

2006-2015 döneminde gerçekleştirilecek olan AB Şeker Reformu'nun hedefleri şöyledir:²¹⁸

- Aşırı fiyat dalgalanmalarından korunurken düzenli şeker arzının sağlanması,
- Uluslararası piyasada daha rekabetçi bir şeker sektörünün yaratılması,
- Pazar odaklı yönelimin sağlanması,
- Çiftçi yerinde muhafaza edilirken daha iyi yaşam standartlarının sağlanması,
- EBA Anlaşması çerçevesinde Asya – Pasifik ülkeleri ve en az gelişmiş ülkelerdeki şeker üreticilerinin AB pazarına girişlerinin devam ettirilmesi,

²¹⁶Aysel Özdeş Akbay, **Türkiye'de Şeker Üretimine Ekonomik ve Sosyal Kârlılığın Değerlendirilmesi**, Adana İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Yayın No: 104, Temmuz 2003, Ankara, s. 11.

²¹⁷ Mikdat Çakır, "Türkiye Şeker Sektöründeki Gelişmelerin Ekonomik ve Sosyal Analizi", **Seçim Sürecinde Tarım Sektörü**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Tarım Haftası 11-12 Ocak 2007, Ankara, s. 77.

²¹⁸ AB Şeker Rejimi Reformu, http://www.sekeris.org.tr/yazi_ayrinti.php?yazi_no=509 (23.02.2009).

- Rejimin basitleştirilmesi ve daha şeffaf hale getirilmesi,
- Bütçe maliyetlerinin sınırlandırılması.

Reformla belirtilen hedefler doğrultusunda yapılacak olan düzenlemeler şu şekilde belirtilmiştir.²¹⁹

- 2006 - 2007’de başlayan dört yıl üzerinden minimum şeker satış fiyatlarında % 36’lık bir fiyat kesintisi, birinci yılda % 20, ikinci yılda % 25, üçüncü yılda % 30 ve dördüncü yılda % 36 olacak.
- Fiyat kesintisinin ortalama % 64.2’si oranında çiftçilere katkı verilecek. Katkının tek çiftlik ödemesine dahil edilmesi sağlanacak.
- Kotalarından en az % 50 oranında vazgeçen ülkelerde, azami beş yıllık bir süreç için gelir kaybının % 30’u oranında ek bir ödeme yapılacak.
- 2014-2015’e kadar şeker kota sistemi uzatılacak. Dana önce 5’er yıllık belirlenen kota ve fiyat sistemi 10 yıla çıkarılacak.
- “A” ve “B” kotalarını tek bir üretim kotasında birleştirilecek.
- Dört yıllık süreci müteakip müdahale sisteminin terk edilerek, müdahale fiyatı bir referans fiyat ile değiştirilecek.
- Yeniden yapılandırma işleminin sosyal ve çevresel etkisi ile başa çıkmak için kotanın terk edilip fabrikaların kapatılmasından doğan kayıpları telafi edebilmek için, birinci ve ikinci yılda ton başına 730 euro ve üçüncü yılda 625 euro son yıl için 520 olacak şekilde ödeme yapılacak.
- Şeker pancarının şeker üretimine yönelik olmayıp, enerji amaçlı üretilmesi (biyoetanol) yani gıda dışı mahsul olarak yetiştirilmesi halinde hektara 45 euro ödeme yapılacak.
- Kimyasal ve eczacılık endüstrileri ile bio-etanolün üretimi için yapılan şeker üretimlerinin kota kapsamı dışında tutulacak.
- Her yıl 100 bin tonluk bir artışla üç yıl üzerinden mevcut üretici şirketler için 300 bin tonluk izoglukoz kotaları artırılabilecek.

²¹⁹ Şeker Pancarı Dosyası, **Cumhuriyet Tarım Dergisi**,
http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=7784 (17.10.2008).

Bu reformun 2006-2010 dönemi, AB'nin şeker rejiminin yeniden yapılandırılması için geçiş dönemi olarak belirtilmiş, reform sürecinin 2015 yılına kadar tamamlanacağı öngörülmüştür. Uluslararası örgütlerin tarım politikaları içerisinde şeker sektörünün önemli bir yerinin olmasının nedeni, dünya üzerinde 120 ülkede şeker üretiminin yapıyor olmasıdır. Üretilen şekerin % 65-70'i şeker kamışından, % 30-35'i ise şeker pancarından sağlanmaktadır.²²⁰

Tablo 1 : Şeker Üretim Miktarı (Beyaz Değer, Bin Ton)

YILLAR	AB	AVRUPA	DÜNYA	AB'nin Dünya Üretiminde Payı, %
1998/99	19.827	26.346	124.584	16
1999/00	20.786	27.236	123.583	17
2000/01	19.650	25.740	122.350	16
2001/02	17.697	23.634	127.232	14
2002/03	19.901	26.205	138.406	14
2003/04	18.589	24.642	132.248	14
2004/05	20.195	27.452	129.859	16
2005/06	19.384	27.352	139.283	14
2006/07	15.974	24.978	153.608	10
2007/08	15.629	23.889	156.752	10
2008/09*	12.922	20.767	148.348	9

*Tahmini.

Kaynak: www.turkseker.gov.tr (08.06.2009).

Tablo 1'de 1998-2008 yılları arasında AB, Avrupa ve dünyadaki şeker üretim miktarları gösterilmiştir. AB, 2008 yılı şeker üretim miktarlarına göre dünya şeker üretiminin % 10'unu karşılamaktadır. Dünyadaki şeker tüketimleri, dünya şeker fiyatlarının düşük ya da yüksek olmasına bağlı olduğu gibi aynı zamanda şeker üretiminin az ya da fazla olmasına da bağlıdır. Dünya şeker tüketimi son on yıldır

²²⁰ İstanbul Ticaret Odası, **Türkiye'de Şeker ve Şekerpancarı Üretiminde Mevcut Durum**, Yayın No: 1997-12, Mart 1997, İstanbul, s. 47.

yıllık ortalama % 2,4'lük bir artış gösterirken, son üç yılda bu oran ortalama % 2,9'a yükselmiştir. Bu artışın nedenlerini şu şekilde sıralanabilir.²²¹

- Dünya şeker fiyatlarının düşük olması ve dünya şeker üretimindeki fazlalık
- Asya'da ekonominin güçlenmesi ve nüfusun artması
- Tahıl fiyatlarının yükselmesi ile birlikte nişasta bazlı tatlandırıcıların rekabet gücünün azalmasıdır.

Tablo 2 : Şeker Tüketim Miktarları (Beyaz Değer, Bin Ton)

	2008/09*	2007/08	2006/07	2005/06	2004/05
Hindistan	23 500	22 500	21 000	18 500	18 500
AB	17 061	17 330	16 909	16 953	17 165
Çin	14 595	14 056	12 638	10 865	10 520
Brezilya	11 217	10 965	10 471	9 960	9 763
ABD	8 792	8 709	8 458	8 781	8 526
Rusya	5 817	5 836	5 842	5 846	5 851
Meksika	5 125	5 079	5 066	4 921	5 057
Pakistan	4 306	4 200	3 959	3 812	3 941
Endonezya	4 376	4 229	4 055	3 937	3 738
Mısır	2 504	2 452	2 407	2 353	2 258
Tayland	2 433	2 383	2 471	2 181	1 969
Japonya	2 176	2 208	2 195	2 091	2 170
Türkiye	1 950	1 935	1 917	1 883	1 846
Arjantin	1 748	1 699	1 644	1 577	1 505
Dünya Toplamı	148 782	146 081	140 725	134 412	132 453

*Tahmini.

Kaynak: www.turkseker.gov.tr (08.06.2009).

Tabloda ülkelerin şeker tüketim miktarları verilmiştir. Ülkeler arasında son beş yıl içerisinde en fazla şeker tüketimi Hindistan'da olup sonraki sırayı AB

²²¹ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., a.g.e., s. 4.

almaktadır. Türkiye’de ise bu beş yıllık süreç içerisinde şeker tüketiminde bir artış olsa da diğer ülkelere göre tüketim miktarı azdır. Dünyadaki şeker ticareti için şekerin üretim ve tüketim miktarları ne kadar önemli ise şekerin fiyatı da bir o kadar önemlidir. Çünkü uluslararası şeker ticareti dünya beyaz şeker borsa fiyatları esas alınmak suretiyle yapılmaktadır. Beyaz şeker için uluslararası borsa Londra, ham şeker için Londra ve New York borsalarıdır. Öte yandan dünya şeker fiyatlarının belirlenmesinde üretimin yaklaşık beşte dördünü oluşturan şeker kamışı önemli rol oynamaktadır.²²²

Dünya şeker üretimini ve ticaretini düzenleyen bir diğer önemli örgüt ise 1968 yılında kurulan Uluslararası Şeker Örgütü (ISO)’dür. Bugün itibariyle 84 ülkenin üye olduğu ISO’nun amaçları; dünyada şekere ilişkin konularda ve ortaya çıkan sorunlarda geniş bir işbirliği oluşturmak, dünya şeker ekonomisini geliştirmek amacıyla toplantılar düzenleyerek hükümetler arası istişarelerde bulunmak, dünya şeker piyasalarına ilişkin veriler toplamak, şeker ticaretini geliştirip şeker kullanımını yaygınlaştırmaktır. Türkiye’nin de aralarında bulunduğu ISO’ya üye olan ülkeler, şeker üretiminin % 82’sini, tüketiminin % 66’sını, dünya ihracatının % 93’ünü ve ithalatının da % 38’ini karşılamaktadır.²²³

2.3. TÜRKİYE’DE ŞEKER SEKTÖRÜNE KISA BAKIŞ

2.3.1. Şeker Sektörünün Tarihsel Gelişimi

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de şeker sektörü stratejik bir öneme sahiptir. Şeker sektörünün bu kadar önemli olmasının nedeni, şekerin hem beslenmenin ham maddesi olması hem de tarımsal üretime ve istihdama katkıda bulunmasıdır. Öte yandan hassas sektör olarak nitelen şeker sektörünün bir diğer özelliği de şekerin işlenmesi sırasında çıkardığı yan ürünlerin sanayide

²²² Şeker Kurumu, 2008 Faaliyet Raporu, <http://www.sekerkurumu.gov.tr/faaliyetler.aspx> (08.04.2009), s. 17.

²²³ <http://www.isosugar.org/Role.htm> (03.04.2009).

kullanılmasıdır. Bu bölümde özellikle 1980 öncesi ve sonrası şeker sektörü ile birlikte şeker sanayinin günümüze değin nasıl bir gelişme gösterdiği ele alınacaktır.

Türkiye’de şeker sektörünün tarihsel olarak gelişimine baktığımızda, ilk şeker fabrikasının temelleri 1925 yılında Uşak’ta atılmış ve fabrika 1926 yılında faaliyete başlamıştır. Yine aynı dönemde temelleri atılan ve 1926 yılında faaliyete başlayan ve ilk şeker üretimini gerçekleştiren bir diğer şeker fabrikası da Alpulu Şeker Fabrikası’dır. Şeker fabrikaları, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk sanayi işletmeleridir. Türkiye’nin şeker ihtiyacı bu iki fabrika tarafından karşılanmış daha sonra 1933 tarihinde Eskişehir Şeker Fabrikası ve 1934 tarihinde ise Turhal Şeker Fabrikası işletmeye açılmıştır.²²⁴ Türkiye’nin şeker üretimini karşılayan Alpulu, Uşak, Eskişehir ve Turhal Şeker Fabrikaları 1935 yılına kadar ayrı birer işletme iken, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. olarak tek bir şirket çatısı altında toplanmışlardır. Bu dört fabrikanın birleştirilmesinin nedeni, “Türkiye’de istikrarlı bir şeker üretim ve satış politikasının belirlenmesidir”.²²⁵

Şeker üretim faaliyetleri 1950 yılına kadar dört şeker fabrikası ile yürütülmüş ancak “tüketimin karşılanamadığı zamanlarda özellikle 1948 ve 1949 yıllarında şeker ithal edilmiştir”.²²⁶ Şeker ihtiyacının yıllar itibariyle artış göstermesi yeni şeker fabrikalarının kurulmasına zemin hazırlamış, 1951-1956 döneminde toplam onbir, 1956 yılında ise yeni şeker fabrika sayısı onbeşe ulaşmıştır. 1953-1956 yıllarında kurulan onbir fabrikanın beş adedi pancar ekicileri kooperatifleri adıyla bir araya getirilmiş ve kurulan kooperatif fabrikaları şeker sanayine kazandırılmıştır.²²⁷ 1962 yılında Ankara Şeker Fabrikası ve 1963 yılında Kastamonu Şeker Fabrikası kurulmuştur. Daha sonra açılan fabrikalar Afyon (1977), Muş (1982), Bor (1984), Elbistan (1985), Çarşamba (1989), Erciş (1989), Ereğli (1989), Çorum (1991), Kars (1993), Yozgat (1998) ve Kırşehir (2001) şeker fabrikalarıdır.²²⁸ Son olarak da özel statülü Çumra, Boğazlıyan ve Aksaray şeker fabrikalarının işletmeye alınmasıyla pancardan şeker üreten fabrika sayısı toplam 33’e ulaşmıştır.²²⁹

²²⁴ Türkiye Şeker Fabrikaları Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 20.

²²⁵ İstanbul Ticaret Odası, a.g.e., s. 5.

²²⁶ Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., **Cumhuriyet’in 80. yılında Türk Şeker Sanayi**, Ekim 2003, Ankara, s.14.

²²⁷ Çakır, a.g.e., s. 75.

²²⁸ Akbay, a.g.m., s. 29.

²²⁹ Türkiye Şeker Fabrikaları Genel Müdürlüğü, a.g.e., s.21.

Türkiye’de ise iklim şartları sebebiyle 1990’lı yıllara kadar sadece şeker pancarından şeker elde edilmekteyken, mısırdan “Nişasta Bazlı Şeker” üreten şirketlerin faaliyete geçmesiyle, şeker pancarı ve mısırdan üretilmeye başlanmıştır. Bugün itibariyle baktığımızda şekerin %90’ı şeker pancarından, %10’u ise mısırdan üretilmektedir.²³⁰ Türkiye’de pancar şekeri ve nişasta bazlı şeker üreten şirketler ve fabrikaları tabloda gösterilmiştir.

²³⁰ Türkiye Şeker Fabrikaları Genel Müdürlüğü, a.g.e., 22.

Tablo 3: Şeker Üreten Fabrika ve Şirketler

PANCARDAN ŞEKER ÜRETEN ŞİRKETLER	Statüsü	Nominal Şeker Üretim Kapasitesi Bin Ton/Yıl
Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (25 fab)	Kamu	2 036
Konya Şeker Fabrikası A.Ş.(2 fab.) <ul style="list-style-type: none">• Konya Şeker Fabrikası• Çumra Şeker Fabrikası	Pankobirlik	432 (275) (157)
Kayseri Seker Fabrikası A.S. (2 fab.) <ul style="list-style-type: none">• Kayseri Seker Fabrikası• Boğazlıyan Seker Fabrikası	Pankobirlik	329 (228) (101)
Amasya Şeker Fabrikası	Pankobirlik	99
Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.	Pankobirlik	99
Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş.	Özel	45
M.B.Şeker Nişasta Sanayi ve Tic. A.Ş.	Özel	107
TOPLAM		3.147
NİŞASTA BAZLI ŞEKER ÜRETEN ŞİRKETLER (Tamamı Özel)		Nominal Şeker Üretim Kapasitesi Bin Ton/Yıl
Amylum Nişasta San. Ve Tic. A.Ş.		
Cargill Tarım ve Gıda San. Tic. A.Ş.		
PNS Pendik Nişasta Sanayi A.Ş.		
Sunar Mısır Entegre Tesis San. ve Tic. A.Ş.		
Tat Nişasta San. ve Tic. A.Ş.		
TOPLAM		990
ŞEKER SANAYİ TOPLAMI		4.137

Kaynak: www.turkseker.gov.tr/WORLD%20SUGAR%20SECTOR.pdf

(08.06.2009), s.22-23.

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş'nin (TŞFAŞ) kamu statüsünde faaliyet gösteren toplamda 25 Şeker Fabrikasının olmasının yanı sıra 4 Alkol, 5 Makina, 1

Elektromekanik Aygıtlar, 1 Tohum İşleme Fabrikası ve 1 Şeker Enstitüsü de bulunmaktadır. Ayrıca tümü özel sektöre ait olmak üzere beş şirket nişasta bazlı şeker üretmektedir. Bu firmalardan ikisi yabancı sermayeli, diğer ikisi yerli sermayeli ve besinci firma da yerli ve yabancı sermaye ortaklığıyla faaliyette bulunmaktadır. Hammaddesi mısır olan nişasta bazlı şeker doğrudan tüketilmemekte, daha çok şekerli ürünler sanayinde girdi olarak kullanılmaktadır. Bu tatlandırıcıların başlıca kullanım alanlarını sayarsak eğer; şekerlemeler, bisküvi ve unlu mamuller, geleneksel tatlılar, dondurma, helva, reçel ve marmelat, hazır çorba, alkollü ve alkolsüz içeceklerdir.²³¹

Pancar, dünyada olduğu gibi Türkiye şartlarında da katma değeri en yüksek olan ürün olmakla birlikte yetiştirildiği alanlarda diğer ürünlere göre dört kat daha fazla katma değer sağlamaktadır. Bu bağlamda şeker pancarı sanayi Türkiye’de yaklaşık 3 milyar dolar katma değer yaratmaktadır.²³² Bu açıdan üretilen ve tüketilen şeker miktarları önemlidir. Türkiye’de pancar şekeri ve nişasta bazlı şekerin üretim miktarları ile birlikte satış fiyatları ayrı iki tabloda gösterilmiştir.

²³¹ http://www.cargill.com.tr/sweet_tr/default.html (08.06.2009).

²³² İsa Gök, “Şeker Fabrikalarındaki Özelleştirmelerin Analizi”, **Seçim Sürecinde Tarım Sektörü**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası , Tarım Haftası 11-12 Ocak 2007, Ankara, s. 66.

Tablo 4 : Pazarlama Yılları İtibariyle Pancar Şekeri Verileri

	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Toplam Üretim (bin ton)	2.157	1.762	1.940	2.070	1.845	1.708
Yurtiçi Satışlar (A Kotası) (bin ton)	1.636	1.611	1.699	1.712	1.901	1.671
Yurtdışı Satışlar (C Şekeri) (bin ton)	259	364	178	256	217	178
PY Başı Toplam Stok (bin ton)	372	635	416	478	579	308
Ortalama Satış Fiyatı (YTL/Kg.)	1,26	1,43	1,56	1,45	1,51	1,62

PY: Pazarlama Yılı (1 Eylül - 31 Ağustos)

Kaynak: <http://www.sekerkurumu.gov.tr/urunVerileri.aspx> (14.05.2009)

Tablo 5 : Pazarlama Yılları İtibariyle Nişasta Bazlı Şeker Verileri

	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Toplam Üretim (bin ton)	394	366	433	415	440	411
Yurtiçi Satışlar (A Kotası) (bin ton)	353	347	360	350	350	316
Yurtdışı Satışlar (C Şekeri) (bin ton)	33	19	61	72	88	99
PY Başı Toplam Stok (bin ton)	2	10	11	22	15	17
Ortalama Satış Fiyatı (YTL/Kg.)	0,78	0,91	0,97	0,93	0,94	1,03

* Kota Tahsis edilen Şirketler

PY: Pazarlama Yılı (1 Eylül - 31 Ağustos)

Kaynak: <http://www.sekerkurumu.gov.tr/urunVerileri.aspx> (14.05.2009).

Her iki tabloda incelendiğinde 2002-2008 yılları arasında yer alan şeker üretim miktarları düzenli bir seyir izlememiştir. Bunun nedeni özellikle AB Şeker Reformunun ve 2001 yılında yürürlüğe giren Şeker Kanunu'nun Türkiye'deki şeker sektörüne olan etkileridir. AB Şeker Reformuna uymak amacıyla şeker pancarı politikasında değişiklik yapılmış ve o güne kadar uygulanmakta olan ekim alanı sınırlaması yerine, üretim kontenjanı uygulamasına geçilmiştir. Kota uygulamasına geçilmesinin nedeni; sektörde planlı ve istikrarlı büyümenin hedeflenmesidir.²³³ Bugüne kadar şeker sektörü kamu tarafından düzenlenmekte ve desteklenmektedir. Şeker Kanunu ile birlikte kamu tarafından düzenlenen şeker sektörü özel sektöre

²³³ Akbay, a.g.m., s. 15.

devredilmekte böylece destekleme politikalarının kaldırılması sağlanmaktadır. Öte yandan “şeker üretiminde ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla”²³⁴ kota sistemi getirilmektedir. Buna göre AB Şeker Reformuna benzer şekilde A, B kotaları ve C şekeri sektörde uygulanmaya başlamıştır. Kanunun 2. maddesine göre, A kotası; yurt içi talebe göre üretilen ve pazarlama yılı içinde pazara verilebilen şeker miktarını, B kotası; A kotasının belli bir oranına tekabül eden ve güvenlik payı için bulundurulmak üzere üretilen şeker miktarını, C şekeri ise; A ve B kotaları dışında üretilen ve yurt içinde pazarlanamayan şeker ile işlenmek üzere ihraç kaydıyla temin edilen ham ve beyaz şekeri ifade etmektedir. Diğer yandan Kanun’un getirdiği bir diğer yenilik de şeker alternatifi ürünlerin şeker piyasasına girişine izin vermesidir. Bu bağlamda nişasta bazlı şeker ile pancar şekeri arasında bir rekabet yaratılmaktadır. Kanun’un 3. maddesine göre nişasta bazlı şeker üretiminin kotası % 10 olarak belirlenmiş ancak Bakanlar Kurulu bu oranı, Şeker Kurumu’nun görüşünü alarak % 50’ sine kadar artırmaya ve % 50’ sine kadar eksiltmeye yetkilidir.

2.3.2. Şeker Sektöründe Özelleştirme Dönemi

2.3.2.1 Türkiye’de Özelleştirme

Türkiye’de 24 Ocak 1980 tarihli “ekonomik istikrar kararları” özelleştirme politikalarına ilişkin temellerin oluşturulmasında önemlidir. Çünkü 24 Ocak Kararları ile birlikte ekonomik sistemde değişikliğe gidilerek “serbest piyasa ekonomisi” model olarak benimsenmiştir. Bunun yanı sıra dışa açık, özel sektör öncülüğünde büyüyen, devletin küçültülmesini ve ekonomiden tamamen çekilmesini hedefleyen programlar uygulamaya konulmuş, bu programlar Dünya Bankası’nın yapısal uyum kredileri ile desteklenmiştir.²³⁵ Bu gelişmeler bağlamında da özelleştirme uygulamalarına ortam hazırlanmış özelleştirme politikalarına ilişkin yasal düzenlemeler söz konusu olmuştur.

²³⁴ Şeker Kanunu, Kanun No: 4634, RG: 19.04.2001, 24378, m. 3.

²³⁵ Nursel Öztürk, “Özelleştirme Ders Notları”, http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm (03.09.2008).

Özelleştirme programına ilişkin ilk hukuki düzenleme, 1984 yılında çıkarılan ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak tanıyan 2983 sayılı Kanun’la getirilmiştir.²³⁶ Bu süreç içerisinde özelleştirme uygulamalarıyla ilgili birçok kanun ve kanun hükmünde kararname çıkarılmış ancak bu düzenlemeler özelleştirmenin hukuki altyapısını oluşturacak yeterlilikte olamamıştır. Bu bağlamda 1994 tarihli 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 27 Kasım 1994 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.²³⁷ Bu Kanunun önemi hem birtakım değişiklikler ve yeni düzenlemeler getirmiş olması hem de uygulamaların gerektirdiği hukuki altyapıyı oluşturmasıdır. 4046 sayılı Kanunla, “iktisadi devlet teşekküllerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu paylarının ve kamu iktisadi teşebbüsleri statüsü dışında kalmakla beraber sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu payları ile bu kuruluşlara ait müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, iştiraklerindeki kamu paylarının, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esaslar” düzenlenmiştir.²³⁸

4046 sayılı Kanunun 1. maddesinde yer alan amaca yönelik olarak “Özelleştirme Yüksek Kurulu”, “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı” ve “Özelleştirme Fonu”²³⁹ oluşturulmuştur. Özelleştirme Yüksek Kurulu, Başbakan’ın başkanlığında, Başbakan’ın belirleyeceği dört bakandan oluşur. Kurul’un görevleri Kanunun 3. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir; “Kuruluşların özelleştirilme kapsamına alınmasına, özelleştirme kapsamına alınanlardan mevcut durumu itibarıyla

²³⁶ http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm , (06.10.2008).

²³⁷ Bu kanunun adı 5398 sayılı ve 3 Temmuz 2005 tarihli “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 1. maddesiyle “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir.

²³⁸ Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun Numarası: 4046, Kabul Tarihi: 24/11/1994, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 27/11/1994 Sayı: 22124, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 34, md.1.

²³⁹ 4046 sayılı kanun, m.1.

özelleştirilebilir nitelikte olmayanların mali ve hukuki açıdan “özelleştirmeye hazırlanmasına”, hazırlık işlemleri tamamlananların bu işlemlerin tamamlanmasından sonra, hazırlık işlemlerine gerek görülmeyenlerin ise doğrudan “özelleştirme programına” alınmasına karar vermek ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirme işlemlerinin tamamlanması için süre tespit etmek; kuruluşların; satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar ile devredilmelerine ilişkin özelleştirme yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğini belirlemek; özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan gerekli görülenlerin küçültülmesine, faaliyetlerinin süreli veya süresiz olarak durdurulmasına, kapatılmasına veya tasfiyesine karar vermek; Özelleştirme İdaresi'nin yıl içindeki uygulamaları ile gelecek yıl programlarını değerlendirerek varsa aksaklıkları giderecek tedbirleri almak”²⁴⁰ gibi görevlerdir.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ise Başbakanlık'a bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip bir teşkilattir. Bu teşkilatın görevleri ise, “Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun kararlarını uygulamak; kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin her türlü işlemin yerine getirilmesi ile bunların özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla yönlendirilmesini, faaliyetlerinin takip ve koordinasyonunu yürütmek; özelleştirme uygulamalarının gerektirdiği özelleştirme ile ilgili her türlü işlemi yürütmek; kanuni sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla, kuruluşların mali, idari ve hukuki yapıları ile ilgili olarak düzenlemeler yapmak; Özelleştirme Fonunu idare etmek”²⁴¹ tir.

1984 yılından itibaren başlayan özelleştirme çalışmaları kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması amacı ile özel sektöre devri ile başlamıştır.²⁴² 1985 yılından günümüze kadar 268 kuruluştaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 524 taşınmaz, 8 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 103 Tesis, 6 Liman, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır.²⁴³ 1985 ile 2009 yılları arasındaki süreçte tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirilmelerine ilişkin bir program hazırlanmış aynı zamanda bu programa ilişkin gelişmeler UPF'nin niyet

²⁴⁰ 4046 sayılı kanun, m.3.

²⁴¹ 4046 sayılı kanun, m.4.

²⁴² http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm , (25.06.2009).

²⁴³ http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm , (25.06.2009).

mektuplarında da yer almıştır. Bu program çerçevesinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından bugüne kadar 199 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 188'sinde hiç kamu payı kalmamıştır.²⁴⁴ Bunlara örnek olarak SEK ve YEM Sanayi, ÇİTOSAN, TESTAŞ ve ORÜS Orman Ürünleri A.Ş' yi gösterebiliriz. Bu işletmelerin tamamı özelleştirilmiş ve devlet bu alanlarda üstlendiği işletmecilik görevinden tamamen çekilmiştir. 1985'ten günümüze kadar olan özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 38 milyar \$ düzeyindedir.²⁴⁵

Tablo 6 : 1986 - 2008 Döneminde Gerçekleştirilen Özelleştirme İşlemleri (\$)

Özelleştirme Yöntemi	1986-2007	2008	2009	Toplam
	(\$)	(\$)	(\$)	(\$)
Blok Satış	18.159.166.639	2.040.000.000	0	20.199.166.639
Tesis/Varlık Satışı	4.821.223.576	2.256.200.287	1.828.674.258	8.906.098.121
Halka Arz	5.180.202.610	1.911.000.000	0	7.091.202.610
İMKB'de Satış	1.261.053.768	0	0	1.261.053.768
Yarım Kalmış Tesis Satışı	4.368.792	0	0	4.368.792
Bedelli Devirler	615.730.069	89.923.687	2.480.333	708.134.089
TOPLAM	30.041.745.454	6.297.123.974	1.831.154.591	38.170.024.019

Kaynak:http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm 25.06.2009

Tabloda 1986-2008 dönemi ile 2009 yılının başlangıcında gerçekleştirilen özelleştirme işlemlerine ait veriler yer almaktadır. Öte yandan 2009 yılı içerisinde özelleştirme işlemleri devam eden DOĞUSAN A.Ş ve TEKEL A.Ş gibi kuruluşlar da mevcuttur.

Yıllar itibariyle gerçekleştirilen özelleştirme işlemlerinde birtakım yöntemler kullanılmıştır. Özelleştirme yöntemleri 4046 sayılı kanunun 18. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir.²⁴⁶

²⁴⁴ http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm , (25.06.2009).

²⁴⁵ http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm , (25.06.2009).

²⁴⁶ 4046 sayılı kanun, m. 18.

- Satış: Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi yada bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde buldukları şartlar da dikkate alınarak yurt içi ve yurt dışında, halka arz, gerçek ve/veya tüzelkişilere blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesidir.

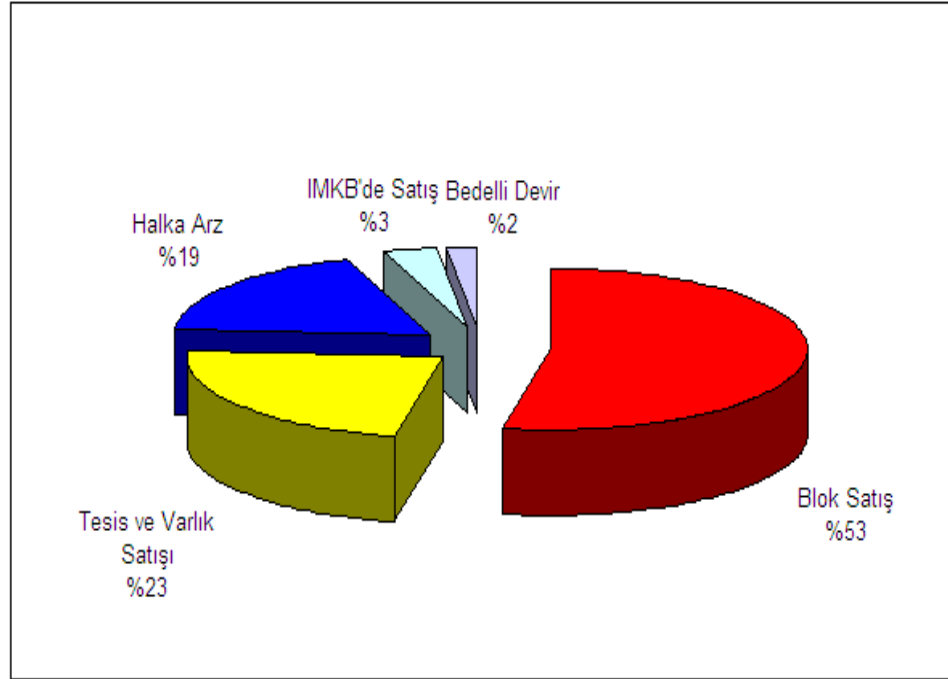
- Kiralama: Kuruluşların aktiflerindeki varlıklarının kısmen veya tamamen bedel karşılığında ve belli bir süre ile kullanma hakkının verilmesidir.

- İşletme hakkının verilmesi: Kuruluşların bir bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bedel karşılığında belli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının verilme-sidir.

- Mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi: Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının, mülkiyeti ilgili kuruluşa ait olmak kaydıyla, Türk Medeni Kanununda öngörülen şekil ve şartlar dahilinde, malike ait kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara rıza gösterilmesine veya malikin mülkiyete bağlı haklarını kullanmasından vazgeçmesi sonucunu doğurmasına ilişkin hakların tesisidir.

- Gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar: Kuruluşların özellikleri ve yapıları da dikkate alınarak yukarıda belirtilen özelleştirme yöntemleri dışında kalan ve genel hükümler ile özel kanunlarda belirtilen diğer yöntemlerdir.

Şekil 1 : Yöntemler İtibariyle Özelleştirme İşlemleri (1986-2009)



Kaynak: http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm 25.06.2009

Yukarıdaki şekilden de anlaşılacağı gibi 1986-2009 yılları arasında özelleştirme işlemlerinde en fazla kullanılan yöntem blok satış yöntemi olmuştur. Tesis varlık satışı ve halka arz yöntemleri de blok satış yönteminden sonra sıklıkla kullanılan yöntemler arasındadır.

Bugüne kadar yapılan özelleştirme uygulamalarında kullanılan yöntemlerin amacı özellikle Kamu İktisadi Teşekküllerinin (KİT) verimliliğini arttırmak, atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılmasını sağlamak²⁴⁷ ve bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına aktarılmasıdır. Öte yandan uygulanan özelleştirme yöntemleri kimi zaman belirtilen amaçlara uyumlu olarak seçilememektedir. Örneğin, 1991 yılından itibaren hemen hemen tümüyle hisse senedi yoluyla halka satış yönteminden vazgeçilmiştir.²⁴⁸ 2008-2010 yılları arasındaki özelleştirme uygulamalarında da halka arz yöntemine öncelik verileceği öngörülmektedir.²⁴⁹

²⁴⁷ http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme_amac.htm , (17.10.2008).

²⁴⁸ Duran, a.g.m., s.78.

²⁴⁹ <http://www.stargazete.com>, (30.10.2007).

2.3.2.2. Şeker Sektöründe Özelleştirme

Şeker sektörü ekonomik yaşamın hassas sektörlerinden biri olarak belirtilmektedir. Bu özelliğinden ötürü şeker sektörüne yönelik düzenlemeler sıklıkla değişiklik göstermekte ve şeker politikalarının belirlenmesinde sadece devlet değil uluslararası örgütlerinde etkileri bulunmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de şeker sektörüne ilişkin politikaların belirlenmesinde 1990’lı yıllardan itibaren sektörün yapısını değiştiren kimi müdahaleler gerçekleşmiştir. 1980 sonrası piyasaya açılan Türk ekonomisi tarımsal ürünlere yönelik olarak da bu serbestleşme politikasını benimsemiştir. Özellikle devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlanması gerektiği anlayışı tarım sektöründe de etkisini göstermiş ve tarımsal KİT’ler özelleştirme sürecine girmiştir. Şeker sektörüne yönelik ilk özelleştirme süreci 1990’lı yıllarda başlamış; Amasya Şeker Fabrikası (1991), Konya Şeker Fabrikası (1992) ve Kayseri Şeker Fabrikası (1992) yarı hissesine sahip pancar ekicilerine (PANKOBİRLİK) devredilerek özelleştirilmiştir.

Şeker sanayinde özelleştirme politikalarının yoğun olarak uygulanmaya başladığı dönem, esas itibariyle 2000 sonrası olmuştur. Özellikle UPF ve DB ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde şeker sektörüne ilişkin önemli taahhütler verilmiştir. 10 Mart 2000 tarihinde DB ile imzalanan İkras anlaşması kapsamında TŞFAŞ’a ait 6 şeker fabrikasının 2001 yılından başlamak üzere özelleştirileceği belirtilmiştir. 18 Aralık 2000 tarihli UPF’ye verilen Niyet Mektubunda, TŞFAŞ’ın en az altı şeker fabrikalarının özelleştirmelerinin 2001 sonuna kadar tamamlanması amacıyla 20 Aralık 2000’e kadar Özelleştirme İdaresinin portföyüne transfer edileceği ve geriye kalan şeker fabrikalarının 2002 sonuna kadar özelleştirilmelerinin tamamlanması amacıyla da 2001 yılı içinde Özelleştirme İdaresi portföyüne transfer edileceği taahhüt edilmiştir. Aynı zamanda şeker piyasasının reformunu sağlayacak olan Şeker Kanunu 15 Şubat 2001’e kadar Parlamento’ya sunulacağı ve 15 Mart 2001’e kadar onaylanacağı da verilen taahhütler arasındadır.²⁵⁰ Yine 18 Ocak 2002 tarihinde UPF’ye verilen Niyet Mektubunda TŞFAŞ ile ilgili şu ifade yer almıştır: “2002

²⁵⁰ Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 17. Stand-by Düzenlemesi (Aralık 1999 - Şubat 2002), 3. ve 4. Gözden Geçirmelere İlişkin 18.12. 2000 Tarihli Niyet Mektubu, <http://www.hazine.gov.tr> (05.02.2007).

yılında TŞFAŞ'a ait kamu arazilerinin özelleştirilmesine ilişkin tüm hazırlık çalışmalarının tamamlanması taahhüt edilmiş ve TŞFAŞ'ın özelleştirme çalışmaları için bir planın kabul edilmesi ve ardından DB ile işbirliği içinde çalışarak yeniden yapılanmaların hayata geçirileceği²⁵¹ belirtilmiştir. Bu bağlamda Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun kararıyla Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin özelleştirilmesine ilişkin yol haritası çizilmiştir. Buna göre, Türkşeker'in Bağlı ortaklığı durumundaki Baha Esat Tekand Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş ile iştiraklerindeki hisselerinin özelleştirme programına alınmasına, söz konusu hisselerin satış yöntemiyle özelleştirilmesine ve özelleştirme işlemlerinin 31/12/2003 tarihine kadar tamamlanmasına karar verilmiştir.²⁵²

TŞFAŞ, 2000 yılında özelleştirme kapsamına alınmış ve 2003 yılında özelleştirme yol haritası belirlenmiştir. 2005 yılında revize edilen bu yol haritası ile belirlenen politikalar; fabrikaların özelliklerine, bölgesel dağılımlarına, kapasitelerine, yöre ve ekonomi için önemlerine göre 2'li, 3'lü paketler ve portföyler oluşturularak satışa çıkarılması şeklinde bir özelleştirme üzerine oluşturulmuştur. UPF ve DB'ye verilen taahhütler çerçevesinde şeker sektörünün yeniden yapılandırılması adına gerçekleştirilen uygulamalar şu şekildedir. Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş.'de bulunan %56 oranındaki İdare hissesi 09.08.2004 tarihinde blok satış yöntemiyle Torunlar Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye satılmak suretiyle özelleştirilmiştir. Adapazarı Şeker Fabrikası A.Ş.'de bulunan % 94,09 oranındaki İdare hissesi blok olarak satış yöntemiyle 02.08.2005 tarihinde S.S. Adapazarı Pancar Ekicileri Kooperatifi'ne devredilerek özelleştirilmiştir. Özelleştirme İdaresi'nin 2004/19 sayılı kararı ile Ankara Şeker Fabrikası'na ait bir kısım arazi Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne bedelsiz olarak devredilmiş, ancak Şeker-İş Sendikası tarafından açılan dava sonucunda bu devir işlemi engellenmiştir. 08.08.2006 tarih ve 2006/62 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile Malatya Şeker Fabrikası'nın arazisi de Malatya Belediyesi'ne bedelsiz olarak devredilmiştir. Buna ilişkin olarak da yine Şeker-İş Sendikası tarafından Danıştay'da dava açılmış

²⁵¹Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 18. Stand-by Düzenlemesi (Şubat 2002 – Şubat 2005), 18 Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu, <http://www.hazine.gov.tr>, (05.02.2007).

²⁵² Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 27/06/2003 tarih, 2003/40 sayılı kararı, R.G: 09.08.2003, 25194.

ancak henüz sonuçlanmamıştır.²⁵³ En son 2008 yılı içerisinde Gümüşhane, Erzurum, Eskişehir, Ağrı ve Tokat Şeker Fabrikalarına ait taşımazlarına ilişkin devir işlemleri tamamlanmıştır.²⁵⁴

Türkiye’de şeker sektörüne ilişkin yapılan düzenlemelerden bir tanesi de 2001 yılında yürürlüğe giren Şeker Kanunu’dur. Şeker Kanunun amacı, içeriği ve Kanunla kurulan Şeker Kurumu’nun yapısı üçüncü bölümün konusu olacaktır.

²⁵³ Şeker Sanayi’nde Özelleştirme Çalışmaları,
http://www.sekeris.org.tr/yazi_ayrinti.php?yazi_no=323 (05.02.2008).

²⁵⁴ http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/2007_uygulamalar/2008_uygulamalar_11.htm
(26.04.2009).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ŞEKER KURUMU VE KURULU

3.1. YASAL DÜZENLEMELER

3.1.1. Cumhuriyet Dönemi Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de şeker sektörüne yönelik olarak yasal düzenlemelerden ilki Cumhuriyet’in ilk yıllarında 5 Nisan 1925 tarihinde yürürlüğe giren 601 No’lu “Şeker Fabrikalarına Bahşolulan İmtiyaz ve Muafiyet Kanunu”dur. Bu Kanun ile şeker fabrikaları için özel teşvik ve imtiyazlar getirilmiş²⁵⁵, şeker fabrikası kuracak olan teşekküllere devlet arazisinden parasız arsa verilmesi veya elverişli özel kesime ait arazilerin istimlakı ile pancar tarımının on yıl süre ile vergiden muaf tutulması öngörülmüştür.²⁵⁶ Yine bu Kanun ile şirketin hisse senetlerinin damga vergisi dışında bırakılması ve üretilen şekerden sekiz yıl süre ile tüketim vergisi alınmaması gibi Şeker Sanayini olumlu yönde etkileyen hükümler getirilmiştir.²⁵⁷ Şeker sanayinin korunması için 06.02.1926 tarih 290 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 724 sayılı “Şeker İnhisar Kanunu” TBMM’de kabul edilmiş, böylelikle şeker sektörü devlet tekeli altına alınmış ve ithalat hükümet kararına bırakılmıştır.

Şeker sektörüne ilişkin bir diğer düzenlemede 22 Haziran 1956 tarihli ve 6747 sayılı Şeker Kanunu’dur. Bu Kanun’a göre Türkiye’de şeker fabrikalarının kurulup işletilmesi, şeker pancarı ve şeker fiyatlarının tespit ve ilan edilmesi, ithalat ve ihracatının yapılması Bakanlar Kurulu’nun iznine bağlıdır. Bu bağlamda şeker sektörü devlet tekelinde düzenlenmektedir.

Şeker sektörünün yeniden yapılandırılmasına ilişkin süreç 1999 tarihinde UPF’ye verilen Niyet Mektubu ile başlamıştır. Özellikle tarım sektörüne yönelik yeniden yapılanma kapsamında Şeker Kanunu’nun çıkarılacağı belirtilmiştir. Yine

²⁵⁵ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2005**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006, s. 47.

²⁵⁶ Kıymaz, a.g.e., s.52.

²⁵⁷ Tarihçe (601, 724 ve 6747 Sayılı Kanunlar), <http://www.sekerkurumu.gov.tr/icerik.aspx?id=69> (02.06.2009).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da 6747 sayılı Şeker Kanunu'nun ihtiyaca cevap vermeyen maddelerinin özel kesimin şeker sanayinde etkin faaliyet göstermesini sağlayacak şekilde yeniden düzenleneceği belirtilmiştir. Bu bağlamda Şeker pancarı ve şeker fiyatlarında devlet müdahalesinin azaltılması ve şeker sanayinin özelleştirilmesi için Şeker Kanunu'nda geçerliliğini kaybeden maddelerin kaldırılması ve günün koşullarına göre yeniden düzenlenmesi gerekliliği öngörülmüştür.²⁵⁸ Aynı zamanda Avrupa Birliği Helsinki Zirvesi sonrasında kazanılan aday ülke statüsü yanı sıra, Dünya Ticaret Örgütü çerçevesindeki taahhüt ve gelişmeler de şeker rejiminin yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Bu bakımdan, Kanunun gerekçesinde benimsenen ilkeler;²⁵⁹

- Şeker üretiminde istikrarın sağlanması ve korunması,
- Sektörün iç piyasada rekabet kurallarına göre yönlendirilmesi,
- Avrupa Birliği düzenlemeleri yanı sıra, Dünya Ticaret Örgütü ve diğer uluslararası taahhütlere uyum sağlanması,
- Özelleştirmeye olanak sağlayacak hukuki alt yapının hazırlanmasıdır.

3.1.2. Şeker Sektöründe Yeniden Yapılanma: 6434 Sayılı Şeker Kanunu

Tarım politikaların yeniden yapılandırılması yukarıda belirtilen ilkelerin gerçekleştirilmesi amacıyla Türkiye'de şeker rejimini düzenleyen 4 Nisan 2001 tarihli 4634 sayılı Şeker Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun'un amacı, "yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye'de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemektir."²⁶⁰

Bu Kanun'un şeker piyasasının işleyişine ve yapısına ilişkin getirdiği değişiklikler ve yenilikler şu şekildedir. Öncelikle Şeker Kanununun uygulanmasında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Şeker Kurumu ve Şeker

²⁵⁸ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf> (13.03.2009), s. 64, 232.

²⁵⁹ Şeker Kanununun Genel Gerekçesi ve Madde Gerekçeleri, <http://www.sekerkurumu.gov.tr/icerik.aspx?id=71> (02.06.2009).

²⁶⁰ Şeker Kanunu, Kanun No: 4634, R.G: 19.4.2001, 24378, m.1.

Kurulu sorumludur. Şeker Kurumu ve Kurulu'nun oluşturulması Kanun'un getirdiği yenilikler arasındadır.

Şeker Kanunu şekeri geniş kapsamlı tanımlamıştır;

“beyaz şeker (standart, rafine küp ve kristal şeker), yarı beyaz şeker, rafine şeker, ham şeker ve kahverengi şeker olarak sınıflandırılan, pancar veya kamıştan üretilen kristallendirilmiş sakaroz ile nişasta kökenli izoglukoz, likid ya da kurutulmuş halde glukoz şurubu, sakaroz veya invert şeker veya her ikisinin karışımının suda çözünmesinden meydana gelen şeker çözeltisi ve invert şeker şurubu ile inülin şurubu”

Getirilen düzenlemeyle şeker piyasasında sadece şeker değil alternatif nişasta bazlı şekerin de üretilmesine olanak tanınmaktadır. Sektöre ilişkin yeni bir düzenleme olarak kota sistemi getirilmiş; buna göre Kanunu'nun 3. maddesinde, şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla pazarlanacak şeker miktarı, sakaroz kökenli ve diğer şekerler için ayrı ayrı olmak üzere şeker türlerine göre, gerektiğinde dönemsel olarak kota belirleneceği ifade edilmiştir. AB'deki Şeker Reformunda yer alan kota sistemine benzer şekilde, A, B kotaları ve C şekeri vardır. A kotası yurt içi talebi karşılayacak olan şeker miktarını, B kotası stok yapmak amacıyla üretileni, C şekeri ise A ve B kotası dışında yer alan ve yurt dışına ihraç edilecek olan şekeri belirtmektedir. Yine Kanun'un 3. maddesinde ifade edilen şekliyle;

Kotalar, fabrikaların üretim süreleri ile son üç yıllık ortalama fiili günlük işleme kapasiteleri ve/veya üretim miktarları ve randımanları esas alınmak suretiyle hesaplanır. İlk kez üretime geçecek ve üç yaşın altındaki şeker fabrikaları ile bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce kapasite artırımı izni almış olan fabrikalar için kota belirlenmesinde nominal üretim verileri esas alınır.

Daha önce 6747 sayılı Şeker Kanunu'nda şeker fabrikalarının kurulmasında koşul aranmaz iken, 4634 sayılı Kanunu'na göre yeni fabrika kurulabilmesi ya da mevcut fabrikaların kapasitelerini artırabilmeleri için kota temin etmeleri gerekmektedir.

Kotalara ilişkin bir diğer düzenleme ise 4. maddede yer almıştır; kotaların tespiti, tahsisi, iptali ve transferleri ile yeni kota tahsisine ilişkin hususlar ve uygulamaya ilişkin denetimler Bakanlık tarafından, Müsteşarlık'ın görüşü alınarak

çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenir. Buna ilişkin olarak, eğer şirketler haklı bir sebebe dayanmadan iki yıl üst üste kendilerine tahsis edilen kotalardan % 90'ın altında arz sağlarlar ise, kota ile arz arasındaki fark kadar kota haklarını Kurulca belirlenecek süre için kaybederler. Şirketler bu süre içinde kaybettikleri kota hakkına karşılık yeni kota sağlayamazlar.

Şeker piyasasının rekabete açılması ve devletin sektördeki etkinliğini azaltmak amacıyla şekerde tek fiyat belirlemesi kaldırılmıştır. Bu bağlamda Kanunun 5. maddesinde getirilen düzenlemeyle; “şeker pancarı fiyatları her yıl, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler ile üreticiler ve/veya temsilcileri arasında varılan mutabakata göre belirlenir. Buna ilişkin usul ve esaslar, Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.” ifadesi yer almaktadır. Yine aynı maddenin devamında şeker satış fiyatlarının, şeker fabrikası işleten gerçek ve tüzel kişiler tarafından serbestçe belirleneceği belirtilmiştir. Bu durumda şeker piyasasına ilişkin olarak serbest piyasa koşullarının uygulanacağı söylenebilir. Daha önceden devlet şekerin üretimini, pazarlamasını ve satışını bizzat kendisi yaparken, bu düzenlemeyle devlet piyasadan çekilmekte ve üretici ile şeker fabrikaları karşı karşıya bırakılmaktadır. Devlet, sadece piyasanın işleyişine ilişkin düzenleme görevini üstlenmiştir. UPF ve DB'nin taahhütleri doğrultusunda şeker fabrikalarının sektörde etkinliğini sağlayan bu düzenleme, piyasanın liberalize edilmesinin yolunu açmaktadır.

3.2. ŞEKER KURUMU

DB ve UPF'ye verilen taahhütler çerçevesinde şeker piyasasını düzenlemek amacıyla Şeker Kurumu oluşturulmuştur. Öte yandan 15 Mayıs 2001 yılında “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile ekonomide rekabeti ve etkinliği arttıracak düzenlemeler kapsamında şeker üretiminde, fiyatlandırmasında ve pazarlamasında usul ve esaslar getirerek piyasadaki istikrarın sağlanması amacıyla Şeker Kurulu'nun oluşturulacağı belirtilmiştir.²⁶¹ Bu bağlamda, 4634 sayılı Şeker Kanunu ve ilgili diğer

²⁶¹ Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf (29.12.2008), s. 19.

mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kurulan kamu tüzel kişiliğine tüzel kişiliğine sahip Şeker Kurumu kurulmuştur.²⁶² 2001 tarihinde yürürlüğe giren Şeker Kanunu'nun ardından Şeker Kurumu'nun kuruluş, görev, çalışma usul ve esaslarını belirlemek amacıyla 14 Şubat 2002 tarihinde "Şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" düzenlenmiştir. Bu yönetmelik kapsamında Kurum'un teşkilatı, yönetim ve çalışma usul ve esasları belirtilmiştir.

Şeker Kurumu'nun görevi, Şeker Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde, düzenleyici ve denetleyici kurum kimliği ile iç ve dış gelişmeleri dikkate alarak, kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde, ülke ve sektör menfaatlerini ön planda tutacak politika ve stratejiler üretmek, uygulanmasına yönelik kararlar almak, uygulamayı izlemek ve denetlemek suretiyle, kendine yeterlik ilkesi doğrultusunda sektördeki şirketlerin şeker üretim ve arzına yönelik faaliyetlerini yönlendirmektir.²⁶³

Merkezi Ankara'da olan Şeker Kurumu, yapısal olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkili olup, Şeker Kurulu ve Hizmet Birimlerinden oluşmaktadır. Şeker Kurulu'nun görev ve yetkileri Şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 13. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

- A ve B kotalarını tespit etmek, iptal ve transferleri hakkında kararlar almak ve bu kararları uygulamak,

- Kurum harcamaları ve işlemleri, depolama primi, araştırma geliştirme faaliyetleri ile benzeri idari giderler için kullanılmak üzere, faaliyetteki şirketlerin cari pazarlama yılına ait, yeni kurulan şirketlerin ise ilk pazarlama yılına ait A kotaları karşılığı şeker miktarının ilgili pazarlama yılı başındaki fabrika satış fiyatı üzerinden hesaplanacak tutarının binde beşini aşmamak üzere katılım paylarını belirlemek, bu konuda kararlar almak ve uygulamak,

- Şeker için depolama kesintisinin yapılıp yapılmaması, prim ödenip ödenmemesi hususunda kararlar almak ve bu kararları uygulamak. Yurt içi üretim ve

²⁶² Şeker Kanunu, m. 7.

²⁶³ Şeker Kurumu, a.g.e., s. 2.

pazar işleyişlerinde Kanunun amaçlarına uygun düzenlemeler yapmak, depolama kesintisi almak, depolama prim miktarlarını tayin etmek, sarf ve mahsuba ilişkin kararlar almak,

- İç fiyat, arz-talep dengesi ve spekülâtif etkileri dikkate alarak, şeker ticaretinde yapılması istenen düzenlemeler konusundaki görüşlerini Müsteşarlığa bildirmek,

- Kanunda öngörülen idari para cezalarını uygulamak,

- Sektörle ilgili araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yönlendirerek organizasyonlar sağlamak ve gerekli olduğu hallerde kaynak tahsis etmek,

- Kanun'un kendisine verdiği görevleri yerine getirirken, gerekli gördüğü her tür bilgiyi; kamu kurum ve kuruluşları ile piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan ve satan, gerçek ve tüzel kişilerle, bunların her türlü birliklerinden istemek,

- Gerek duyulması halinde şirket ve bünyesindeki fabrikalarda, görevleri ile ilgili konularda araştırma ve denetimde bulunmak. Bu amaçla, gerektiğinde bağımsız denetim kuruluşlarından yararlanmak,

- Kanun'un amaçlarına uygun olarak, sektörle ilgili diğer hususlarda kararlar almak ve uygulamak,

- Yurt içinde ve dışında, konusu ile ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak, gerektiğinde bu kuruluşlara üye olmak,

- Ticari sırlar ve gizli rekabet bilgileri de dahil olmak üzere, ticari açıdan hassas olan her türlü bilginin açıklanmasını engelleyecek usul ve esasları belirlemek ve uygulamak,

- Kurul Başkanvekilini seçmek,

- Kurumun personel politikasını çalışma usul ve esaslarını saptamak, uygulamasını izlemek, Hizmet Birimlerinde istihdam edilecek personel ile ilgili atama kararlarını almak, Hizmet Birimlerinde istihdam edilecek personelin genel seçilme ve atanma şartlarını belirlemek,

- Kurumun yıllık bütçesi, gelir-gider kesin hesabı ve yıllık çalışma programlarını hazırlamak ve onamak, gerektiğinde bütçede hesaplar arasında aktarma yapmaya karar vermek,
- Menkul ve gayrimenkul satınalma, satış, kiralama gibi konularda gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Kanun ve Kanuna dayanılarak çıkarılacak Yönetmeliklerle ilgili olarak verilen diğer görevleri yerine getirmek,
- Kurul Başkanı adına imzaya yetkili personelin görev yetki alanını belirlemek,
- Kurul üyeleri ve Hizmet Birimi personelinin yurt dışı görevlendirmeleri hakkında karar almak,
- Kurul üyeleri ile Hizmet Birimlerinde istihdam edilen personelin yurt içi ve yurt dışı yol giderleri ve gündeliklerini kanunlarla getirilen sınırlamalar dahilinde belirlemek.

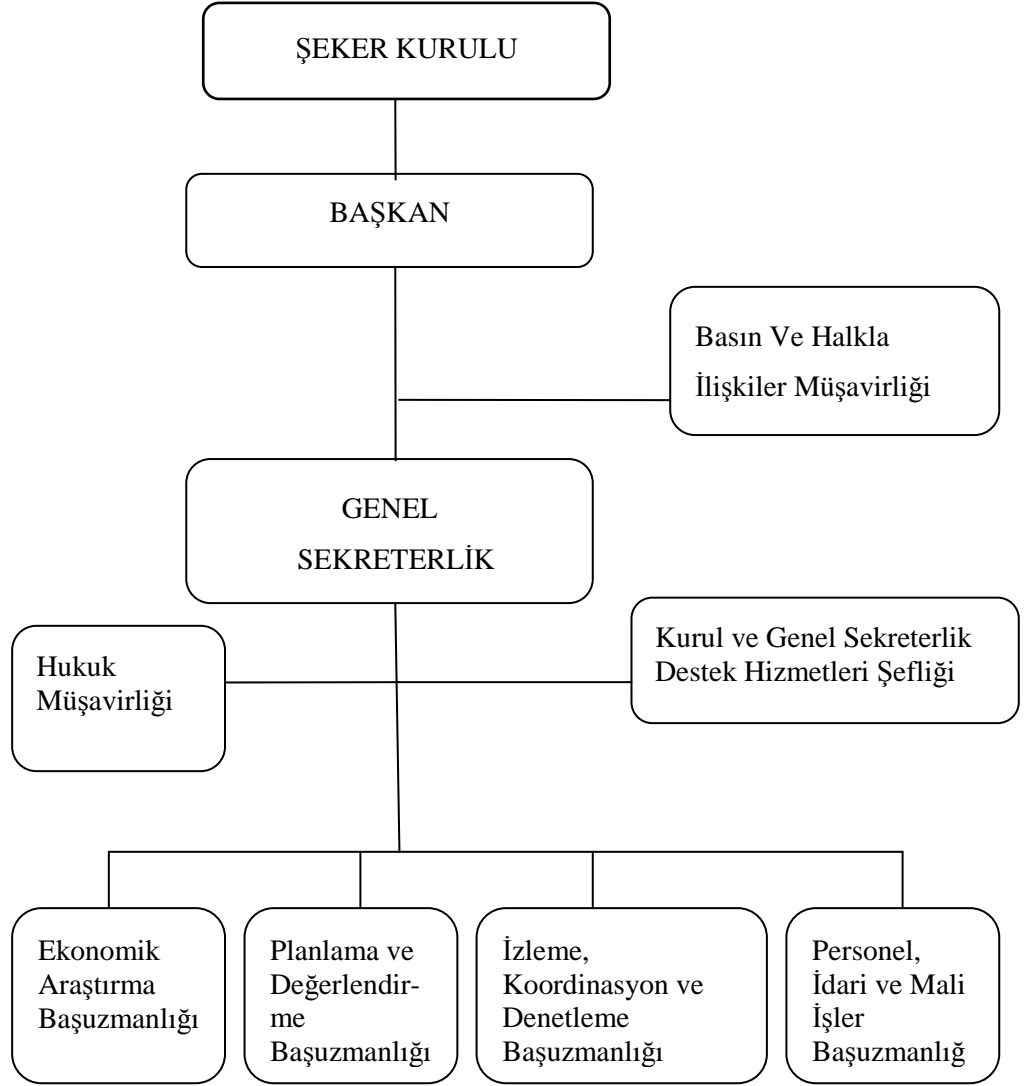
Yukarıda belirtilen görevlerin yanı sıra Şeker Kurulu tarafından ayrıca, 2007/9 sayılı İhracı Yasak ve Ön İzne Bağlı Mallara İlişkin Tebliğ de (İhracat 96/31) Değişiklik Yapılmasına Dair İhracat Tebliği ile şeker ihracına ön izin verilmesi, 2006/23, 2007/4, 2008/4 ve 2009/4 sayılı Yüksek Yoğunluklu Tatlandırıcıların (YYT) İthaline İlişkin Tebliğler uyarınca YYT ithalatında uygunluk yazısı düzenlenmesi, imalatçı-ihracatçılara gerçekleşmiş ihracatlarına karşılık C Şekeri Tahsisat Belgesi düzenlenmesi gibi görevler de yerine getirilmektedir.

3.2.1. Şeker Kurumu'nun İdari Yapısı

Şeker Kurulu, Şeker Kurumu'nu yönetmekle birlikte karar organı niteliğine sahiptir. Şeker Kurulu'nun başkanı aynı zamanda Kurumun da başkanıdır. Şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 8. maddesine göre, başkan, idare ve yargı mercilerinde ve üçüncü kişilere karşı Kurumu temsil etmekle

birlikte, bu sorumluluk; Kurulun işleri ile ilgili olarak, kamuya bilgi verilmesi görevini de kapsamaktadır.

Şekil 2 : Şeker Kurumu'nun İdari Yapısı

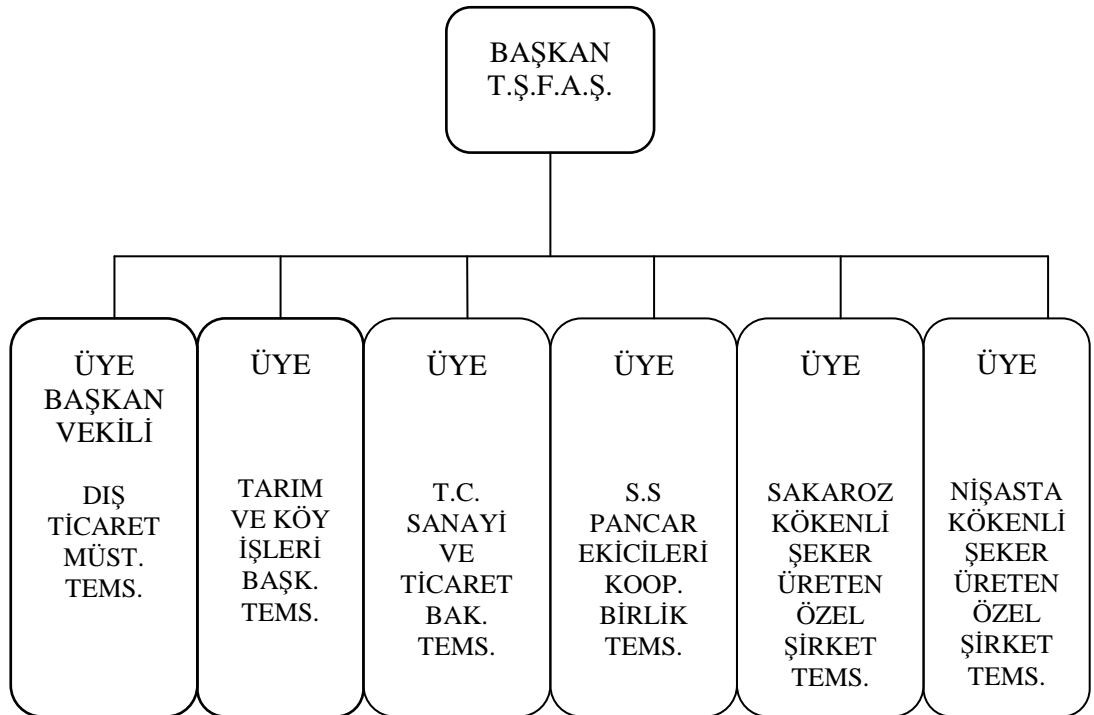


Kaynak: <http://www.sekerkurumu.gov.tr/faaliyetler.aspx> (08.04.2009), s. 44.

Bu bağlamda 4634 sayılı Kanun kapsamında şeker piyasasının düzenlenmesine ilişkin konularda karar alan ve uygulayan Şeker Kurulu, biri başkan ve diğeri Başkanvekili olmak üzere yedi üyeden oluşmakta ve Bakanlar Kurulu

tarafından atanmaktadır. Kanununun 8. maddesine göre Şeker Kurulu'nun oluşumu şu şekildedir: Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanlık, sakaroz kökenli şeker üreten ve sermayesi kamuya ait olan Şirket ile pancar kooperatiflerinin oluşturduğu üst birliğin göstereceği ikişer aday, sakaroz ve nişasta kökenli şeker üreten şirketlerin her grubundan Türkiye'deki fabrikalarından nominal üretim kapasitesinin son üç yıl ortalama üretimi en fazla olan iki şirketin ayrı ayrı önerecekleri ikişer aday arasından birer üye olmak üzere bir Başkan ve altı üye seçer ve atar. Başkanvekilini, Kurul üyeleri kendi aralarından seçer. Başkan, başkanvekili ve üyelerinin görev süreleri beş yıl olup halen daha ikinci dönem üyeleri görevlerine devam etmektedir. Kurul'un üyeleri ve kimleri temsil ettiği aşağıdaki şemada gösterilmiştir.

Şekil 3 : Şeker Kurulu'nun Başkan, Başkanvekili ve Üyeleri



Kaynak: <http://www.sekerkurumu.gov.tr/faaliyetler.aspx> (08.04.2009), s. 45.

Şeker Kurulu'nun oluşumunda yönetim anlayışına uygun olarak devletin temsilcileri, özel sektör ve üretici birlikleri vardır. Kanunda belirtildiği gibi özel

sektör temsilcilerinin Kurul'a üye olabilmesinin koşulu son üç yıl içerisinde ortalama olarak üretimlerinin fazla olmasıdır. Bu açıdan bakıldığında üretimin belirtilen süre içerisinde azalması ya da artması Kurul tarafından açıklanan kota oranlarına bağlıdır. Şeker Kanunu'nun 3. maddesine göre, Şeker Kurulu firmaların üç yıllık üretim ve kapasite raporlarını baz alarak kota dağılımlarını yapmaktadır. Bu bağlamda "kota" özel şirketler için hem sektörün lideri hem de yönetimde söz sahibi olmanın bir anahtarıdır. Şeker sektöründe büyük paya sahip olan şirketler, yönetimde yer alarak Kurul'un yetkileriyle donatılmakta ve de sektöre ilişkin önemli kararlar alabilmektedirler. Bu açıdan bakıldığında devletin müdahale alanını daraltmak amacıyla uygulanan yönetim anlayışı, özel şirketlerin müdahale alanını genişletmektedir.

Kurum'un bir diğer organı Hizmet Birimleri olup, Kurum hizmetlerinin gerektirdiği görevleri yerine getirir. Hizmet Birimleri; Genel Sekreterlik, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Hukuk Müşavirliği, Ekonomik Araştırma Başuzmanlığı, Planlama ve Değerlendirme Başuzmanlığı, İzleme, Koordinasyon ve Denetleme Başuzmanlığı, Personel, İdari ve Mali İşler Başuzmanlığı birimlerinden oluşmaktadır. Bu birimler ile birimlerde çalışan personelin görev yetkilerini Şeker Kurulu belirlemektedir. Bugün itibariyle Kurum'un Hizmet Birimleri için 57 adet kadro tahsis edilmiştir.

3.2.2. Şeker Kurumu'nun Kapatılması: Hukuki Süreç ve Konumu

Türkiye'de DB tarafından desteklenen tarım reformu kapsamında kurulan Şeker Kurumu, Şeker Kanunu çerçevesinde düzenleyici bir işleve sahip olarak, bağımsız idari otorite statüsünde 2002 yılında faaliyete başlamıştır. Şeker Kurumu, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli III sayılı Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar listesinde yer almış ancak daha sonra 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kanunu'nun ekli III sayılı cetvelinden çıkarılmıştır. Bakanlar Kurulu'nun 27.12.2004 Tarihli ve 2004/8330 Sayılı Kararı çerçevesinde, "Şeker Kurumu ve hizmet birimlerinin görev süresinin 31.12.2004 tarihi itibariyle sona erdirilmesi, Şeker Kurulunun görev, yetki ve görev

süresinin ise 31.12.2006 tarihine kadar uzatılması kararlaştırılmıştır.” Bakanlar Kurulu’nun bu kararı vermesinin arkasındaki neden, Şeker Kanunu’nun Geçici 8. maddesidir; “Uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde, Bakanlar Kurulu, Kurum ve organlarının görev, yetki ve görev süresini 31.12.2004 tarihinde yeniden belirler.” Buna göre 31.12.2004 tarihinde Şeker Kurumu’nun işlevi sona erdirilmiş ancak Şeker Kurulu’nun 2006 tarihine kadar faaliyetinin devamına karar verilmiştir. Şeker Kurumu bu karar sonucunda bağımsız idari otorite statüsünü kaybetmiştir. Bakanlar Kurulu Kararı’nın ardından Şeker-İş Sendikası tarafından “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın 22.12.2004 tarih ve 1824 sayılı işleminin, yasayla kurulmuş olan düzenleyici kurumların Bakanlar Kurulu kararıyla kapatılmasının, yasal idare ilkesine, yetki ve usulde paralellik ilkesine aykırı bulunduğu, bu bağlamda 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulan Şeker Kurumu’nun Bakanlar Kurulu kararı ile görev süresinin sonlandırılmasının Anayasa ve idare hukuku temel ilkelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istemiyle”²⁶⁴ Danıştay 13. Daire’de dava açılmıştır. Davalı Başbakanlık ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın savunmasında; “Kurum’un teşkilatlanma biçiminin yasa koyucu tarafından geçici süreli hizmet vermek üzere düzenlendiği Kurum’un karar organı olan Kurul’un kamudan seçilen üyelerinin, bu görevi asli görevlerinin yanında ikinci bir görev olarak yürüttükleri ve Kanunda öngörülmüş bir kadro veya pozisyonda işgal etmedikleri, aynı şekilde Kurum’un hizmet birimlerinde çalışanlarının İş Kanunu’na tabi olarak istihdam edildiği, hizmet birimlerinin sona ermesi nedeniyle, çalışanların statüsünde bir belirsizlikten de söz edilemeyeceği haksız ve hukuki dayanaktan yoksun bulunan davanın usul ve esastan reddi gereği” yer almıştır. Ancak, Başbakanlık ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın usule yönelik itirazları yerinde görülmemiş ve 4634 sayılı Şeker Kanunu’nun geçici 8. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu kararı ile anılan hükmün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurulmuş ve 2005 tarihinde yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir.

Anılan Kanunu’nun geçici 8. maddesinin, “Anayasa’nın 7. ve 123. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle” Anayasa Mahkemesi’nde dava açılmıştır. Şeker Kanunu’nun 7. maddesine göre, Türkiye’de şeker rejiminin düzenlenmesi amacıyla; Kanunun ve ilgili mevzuatın

²⁶⁴ Danıştay 13. Daire, Esas No: 2005/5903, Karar No: 2009/166.

uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanun'da verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanun'la diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, kamu tüzel kişiliğine sahip Şeker Kurumu kurulmuştur. Aynı zamanda Şeker Kanunu'na dayanarak Bakanlar Kurulu, Kurum ve organlarının yetki ve görev süresini belirleyen bir devlet organı olarak yetkilendirilmiştir. Ancak Bakanlar Kurulu'nun bu yetkisi Anayasa'nın 7. maddesine aykırı bulunmuştur. Anayasa'nın 7. maddesine göre yasama yetkisi, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir, bu yetki devredilemez. Anayasa Mahkemesi 7. maddeye olan aykırılığı "yasam yetkisinin devredilmezliği" ilkesi ile yorumlamıştır.²⁶⁵

Yasayla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların yasa metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise, düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

Şeker Kurumu ve organlarının görev, yetki ve görev süresinin belirlenmesi gibi geniş bir takdir yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmiş olması yetki devrinin çerçevesinin ve sınırlarının çizilmemiş olduğunu göstermektedir.

Ayrıca Şeker Kanunu'nun geçici 8. maddesi, Anayasa'nın idarenin bütünlüğü ilkesine göre de aykırı bulunmuştur. Anayasa'nın 123. maddesinde "idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği", üçüncü fıkrasında da, "kamu tüzel kişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı" belirtilmiştir. Buna göre Anayasa Mahkemesi, 4634 sayılı

²⁶⁵4634 Sayılı Şeker Kanunu'nun Geçici 8. Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar, R.G:20.11.2008, 27060.

Şeker Kanunu ile kurulan Şeker Kurumu'nun ve organlarının görev, yetki ve görev süresinin yine kanunla belirlenmesinin uygun olacağını vurgulamıştır.

Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan değerlendirmelerin sonucunda, 4634 sayılı Şeker Kanununun Geçici 8. maddesinin Anayasa'nın 7. ve 123. maddelerine aykırı olduğu kanısına varılmış ve anılan madde iptal edilmiştir. Alınan bu karar doğrultusunda Şeker Kurumu sahip olduğu statüsüne ve şeker sektörünü düzenleme işlevine tekrardan sahip olmuştur.

2004 tarihinde Kurumun kapatılmasıyla “Şeker Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” gündeme gelmiştir. Bugün itibariyle Tasarı Komisyonunda olup hakkında karara varılmamıştır. 30 Mayıs 2005 tarihli anılan Kanun Tasarısı'nın gerekçesinde yer alan ifade şöyledir;²⁶⁶

Sektörde özelleştirmenin gerçekleştirilmesi hedefi ile AB Ortak Tarım Politikasındaki değişime ve DTÖ müzakerelerine paralel olarak yeniden yapılandırmanın gündeme geleceği de göz önünde bulundurularak; Bakanlar Kurulu tarafından daha önce benimsendiği üzere Şeker Kurulunun karar organı olarak muhafazası, uygulama kabiliyeti bulunmayan hususların Kanun metninden çıkarılması ayrıca sektörde özelleştirme ile verimliliğin sağlanması amacıyla birleşmelerin özendirilmesi amacıyla Bu Tasarı hazırlanmıştır.

Bu bağlamda Kanun Tasarısıyla şeker sektörüne ilişkin yeni düzenlemeler ve değişiklikler öngörülmüştür.

- Şeker Kurumu tamamen kaldırılacak ve Şeker Kurulu Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesinde faaliyetlerini sürdürecektir.

- Kotaların belirlenmesi Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın onayına tabi olacaktır. Kanun Tasarısı'nın 1. maddesinde; şeker üretimi ve arzında istikrarı sağlamak amacıyla pazarlanacak şeker miktarı, sakoroz kökenli ve diğer şekerler için ayrı ayrı olmak üzere şeker türlerine göre, gerektiğinde dönemsel olarak Kurul tarafından belirlenecek kotaların yürürlüğe girmesinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın onayının gerektiği belirtilmiştir.

²⁶⁶ 31.05.2005 tarih ve 1/1048 Esas Numaralı Şeker Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı.

- 6434 sayılı Şeker Kanununda Bakanlar Kurulu'na tanınan nişasta bazlı şeker kotasını % 50 arttırma veya azaltma yetkisinde değişiklik yapılmış ve Tasarı'nın 1. maddesinin gerekçesinde, nişasta kökenli şekerler için belirlenecek toplam A kotasının, azami % 10'u olarak belirlenecek toplam A kotasını % 50 oranında eksiltme konusunda Bakanlar Kurulunun yetkisi kaldırılacağı, sadece kotanın artırılması konusunda yetki tanınacağı belirtilmiştir.

- C şekerine ilişkin Tasarı'da öngörülen düzenleme ise, her pazarlama yılı için Kurul tarafından tahsis edilen şirketlerin aynı pazarlama yılına ait kotaları oranında C şekeri miktarının belirlenmesidir. Buna ek olarak, Tasarının 2. maddesine göre, bir şirketin cari pazarlama yılı kotasından az üretim gerçekleştirilmesi halinde, eksik kısmın varsa şirketin önceki yıllar C şekeri stoklarından karşılanmasına Kurul tarafından izin verilmektedir.

- Tasarı ile getirilen bir diğer yeni düzenleme ise, “özelleştirme işlemleri sonucunda şeker fabrikasını devralan şirketler ile hakim orandaki hissesi özelleştirilen şirketler devir işlemlerinin tamamlandığı tarihten itibaren Kurul kararı ile fabrikaları arasında kota transferi yapabilirler.” Aynı zamanda “özelleştirilen fabrikaları satın alan şirketlere, satın aldıkları tarih esas olmak üzere başlayacak ilk pazarlama yılı için, ülke toplam A kotası ile ilişkilendirilmeksizin ilgili şirket bazında tahsis edilen kotanın % 10'u oranında artırım yapılabilir.”

Tasarıyla öngörülen bu değişiklikler kimi tartışmaların açılmasına neden olmuştur. Öncelikle Şeker Kurumu'nun tamamen kaldırılması ve kota tahsisinin Bakanlar Kurulu tarafından yapılması Şeker Kurulu'nun özerk yapısının kaybolmasına ve siyasi etkilere maruz kalmasına neden olacaktır. Aynı zamanda Bakanlar Kuruluna sadece % 50 kota artırım yetkisinin verilmesi, Kurul'un işlevselliği açısından belirsiz bir durum yaratmaktadır. Nitekim kota artırım ya da eksiltmesinin Kurul'un inisiyatifinde olması gerektiği konusunda düşünceler mevcuttur.²⁶⁷ Buna ek olarak, Kurumun tamamen kaldırılması ve Kurul'un da Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlanması kararı, Şeker Kurumunun hali hazırda varolan “bağımsızlığına” ilişkin soruları daha da pekiştiren bir düzenleme olarak Tasarıda yer almıştır.

²⁶⁷ http://www.sekeris.org.tr/yazi_ayrinti.php?yazi_no=503 (03.06.2009).

3.2.3. Şeker Kurumu'nun Bağımsızlığı Üzerine

Şeker Kurumu'nun kapatılmasına ilişkin süreç içerisinde, özellikle bağımsız idari otorite statüsünde kurulan Şeker Kurumu'nun "bağımsızlığı" konusu, üzerinde önemle tartışılan konular arasında yer almıştır. Çünkü bağımsız idari otoriteler, devletten bağımsız bir şekilde örgütlenen ve devlet adına düzenledikleri alanlarda karar alan yapılardır. Devletin ekonomik hayata müdahalesinin bağımsız idari otoriteler aracılığı ile yapma nedeni olarak uzmanlaşma, gündelik siyasetten bağımsızlık, düzenleyici taahhüt, inandırıcılık, yetki devri ve uluslararası kuruluşların neoliberal politikalarını az gelişmiş ülkelerde uygulamaya çabaları olarak sayılabilir. Şeker Kurumu'nun ortaya çıkma sürecinde de bilindiği üzere hem özelleştirme gibi neoliberal politikalar hem de UPF gibi uluslararası kuruluşlar etkili olmuştur. Bu kurumlara bağımsızlığın verilmesiyle amaçlanan, bu kurumların faaliyetlerini yerine getirirken bunları politik güçlerin ve karar alma süreçleri üzerinde etkili olan çeşitli çıkar gruplarının baskı ve müdahalelerinden korumaktır.²⁶⁸

Öte yandan bağımsızlık, bağımsız idari otoritelerin denetime tabi olmadıkları anlamına gelmemektedir ki; uygulamada bu kurumlar yargısal, yasama, idari ve mali denetime tabi olmaktadır. Örneğin, Şeker Kurulu'nun görevleri arasında bulunan kurum içi denetim, inceleme ve soruşturma esasları Kurulca belirlenir, bununla ilgili işlemler Kurul kararı ile görevlendirilecek yetkililer tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca Şeker Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre Kurum hesaplarının denetimi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılmaktadır.²⁶⁹

Bağımsızlıktan anlaşılması gereken devletin her türlü müdahalesinden soyutlanmış olmak değil; personelin, özellikle de karar organlarının siyasi baskı, etki ve telkininden arındırılmış bir statü güvencesi taşıması olmalıdır.²⁷⁰ Bu tür kuruluşların bağımsız çalışmalarının temel güvencesi, karar organlarını oluşturan üyelerin siyasal etkiler ve çeşitli özel çıkar grupları karşısında bağımsız çalışmalarını

²⁶⁸ Selim Şanlısoy ve Abdülvahap Özcan, "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı", *Siyasa*, Yıl:2, Sayı:3-4, 2006, <http://www.econturk.org/sanlisoy2.pdf> (15.06.2008), s.100, 106.

²⁶⁹ Şeker Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, R.G: 04.07.2002, 24805.

²⁷⁰ Şanlısoy ve Özcan, a.g.e., s.107.

sağlayacak bir statüye sahip olmalarıdır.²⁷¹ Bu durum özellikle kotaların belirlenmesi aşamasında özel şirketlerin baskısından dolayı Şeker Kurulu tarafından sağlanamamıştır. Aynı zamanda kurullar hem piyasaya yönelik hem de örgütlenmeye ilişkin olarak birtakım işlevlere sahiptirler. Örneğin, genelde kurumun örgütlenmesine ve işleyişine uygun olarak personel politikasının saptamak, personel atamalarını yapmak, personel kadrolarını ihdas etmek, görevlendirmeler yapmak gibi görevleri bulunmaktadır.²⁷²

Bu değerlendirmelerden sonra uygulamaya bakıldığında, Şeker Kanunu ile kurulan Şeker Kurumu ve idari birimleri kaldırılmış ve Kurumun karar organı Şeker Kurulu, personeli olmadan görev yapmıştır. Bu anlamda personeli olmadan çalışan Kurulun işlevlerini ve buna dayanan bağımsızlığını kaybettiği söylenebilir.

Şeker Kurumu'nda, idari birimlerin kapatılması ve personelin dağıtılmasından sonra şeker piyasasını düzenleyen, kotaları dağıtan ve üretimleri kontrol eden kurulun görevini nasıl yerine getireceği tartışılmış ve Şeker Kurulu, Şeker Kanunu kapsamındaki her türlü kararları alıp, bunları uygulama yetkisine sahip bulunmuştur.²⁷³ Sonuç itibariyle hem üreticiler hem de şeker fabrikaları açısından sektörün geleceği belirsizleşmiştir.

Bağımsız idari otorite olarak kurulan Şeker Kurumu'nun amacı kendisine Kanunla verilen yetkiler doğrultusunda sektörde istikrarı sağlamaktır. Ancak Kurumun ve hizmet birimlerinin kapatılmış olması bu Kurumun bağımsızlık özelliğini zedelemiş ve ne ölçüde bağımsız olduğunun sorgulanmasına neden olmuştur.

²⁷¹ Tan, a.g.e., s.23.

²⁷² Seriyeye Sezen, "Türkiye'de Düzenleyici Kurulları Kimler, Nasıl Yönetiyor?", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:38, Sayı:4, 2005, s. 101.

²⁷³ **Radikal**, 04.01.2005, "Şeker Kurulu kurumsuz kaldı".

3.3. KOTA SİSTEMİ VE CARGILL

2001 yılında yürürlüğe giren Şeker Kanunu kapsamında şeker yerine alternatif ürün olarak getirilen nişasta bazlı şeker, piyasanın serbestleşmesinde bir basamak olarak kullanılmıştır. Nişasta bazlı şeker kapsamında sektörde faaliyette bulunan toplamda 6 özel şirketten biri de Cargill Tarım ve Gıda Sanayi Ticaret A.Ş.'dir. 1865 yılında ABD'de kurulan şirket, Türkiye'de 1960 yılından itibaren gıda, finans, hububat ve yağlı tohumlar olmak üzere üç ana sektörde faaliyetlerini sürdürmektedir.²⁷⁴ Özellikle gıda alanındaki faaliyetlerine yönelik olarak, 1989 yılında Pendik'te bulunan mısır işleme tesisini satın alınmasıyla tatlandırıcı ve nişasta üretimine başlanmış, 2000 yılında Orhangazi'deki mısır işleme tesisleri tamamlanarak üretime geçilmiştir. 2002 tarihinde Dünya genelinde Cerestar firmasının satın alınmasıyla Türkiye'de de Cerestar'a ait olan Pendik Nişasta Sanayi hisselerinin %50'si Cargill'e geçmiş ve Ülker Grubu ile eşit hisseli ortaklık oluşmuştur.

Cargill'in bünyesinde yer alan 2 şeker fabrikasında mısır nişastası, glikoz ve fruktoz şurubu gibi ürünler üretilmekle birlikte Coca Cola , Pepsi ve Cola -Turka gibi şirketlere de her yıl düzenli olarak fruktoz tedarik etmektedir. Bu bağlamda sektörde % 60 bir paya sahip olan Cargill büyük bir oranda nişasta bazlı şeker kotasını elinde tutmaktadır. Bakıldığında toplam 4.137 bin tonluk şeker kotasının 990 bin tonu aralarında Cargill'in de bulunduğu altı nişasta bazlı şeker şirketine ayrılmakta, geriye kalan kısmı ise pancar şeker üreten fabrikalar tarafından kullanılmaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerinde nişasta bazlı şeker için ortalama %2'lik kota bulunurken, şeker pancarından şeker üretiminde birinci ve ikinci sırayı paylaşan ülkelere Fransa'da bu oran %0.42, Almanya'da ise %0.89'dur.²⁷⁵ Şeker Kanunu ile getirilen kota sistemine göre, Şeker Kurulu tarafından şeker pancarı kökenli şeker için belirlenen A kotasının en fazla yüzde 10'u kadar nişasta kökenli şeker üretimine izin verilmektedir. Ayrıca yine anılan düzenlemeyle Bakanlar Kurulu bu oranı, Kurumun görüşünü alarak % 50'sine kadar artırmaya, % 50'sine kadar eksiltmeye

²⁷⁴ http://www.cargill.com.tr/aboutus_tr.html, (15.06.2009).

²⁷⁵ http://www.sekeris.org.tr/yazi_ayrinti.php?yazi_no=331, (25.04.2009).

yetkilidir. Uygulamaya baktığımızda örneğin Şeker Kurulu, 2002-2003 pazarlama dönemi için, Türkiye’de toplam 2 milyon 360 bin şeker üretimine izin vermiş ve bunun 2 milyon tonu şeker pancarından, 210 bin tonu da mısır nişastasından üretileceğini belirtmiştir. O dönem itibariyle toplam kapasiteleri 800 bin tonun üzerinde olan nişasta bazlı şeker üreticileri, üretim kotasını yüzde 10’dan yüzde 15’e çıkarmak için girişimlerde bulunmuştur.²⁷⁶ Genel olarak Kanun’un yürürlüğe girdiği 2001 yılından itibaren her sene Bakanlar Kurulu yetkisini % 50 artırarak kullanmış ve fiili olarak nişasta bazlı şeker üreticilerine % 15 kota uygulanmıştır. Aşağıdaki tabloda pazarlama yılları itibariyle pancar şekeri ve nişasta bazlı şeker kotalarının hangi oranlarda artırıldığı belirtilmiştir.

Tablo 7 : Pancar Şekeri ve Nişasta Bazlı Şeker Kotaları (Bin Ton)

Pazarlama Yılı	Pancar Sekeri Kotası(A+B)	NBS Kotası (A)	NBS Kota Artışı % *	Toplam Kota
2000/2003	2 149	234	50	2 500
2003/2004	2 149	234	50	2 500
2004/2005	2 149	234	50	2 500
2005/2006	2 191	234	50	2 542
2006/2007	2 191	234	50	2 542
2007/2008	2 168	234	35	2 484
2008/2009	2 475	267	35	2 742
2009/2010	2 560	271	**	2 831

*Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile NBS kotasında yapılan artış oranı.

**BKK ile henüz artış yapılmamıştır. (Kaynak Seker Kurumu)

Kaynak: www.turkseker.gov.tr (15.07.2009).

29 Kasım 2005 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından 2005-2006 pazarlama yılında nişasta bazlı şekerler için Şeker Kurulu’nca ayrılan kotanın % 50 artırılmasını öngören bir karar alınmıştır.²⁷⁷ Bu durum, nişasta bazlı şeker kotasının çoğunu elinde bulunduran Cargill’in, üretimini arttırması sonucunu doğurmuştur. Ancak alınan bu karar karşısında Şeker-İş Sendikası tarafından 28 Aralık 2005 tarihinde söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı’nın iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle Danıştay’da dava açılmış ve Danıştay 13. Dairesi’nin 2005/10161 esas sayılı kararı ile talep

²⁷⁶ **Hürriyet**, 25 Mart 2002, “Şeker Kotası 2.4 Milyon Ton”.

²⁷⁷ **Milliyet**, 09 Temmuz 2006, “Nişasta Bazlı Şeker Kotası Artırımına Yargı Engeli”.

reddedilmiştir. Danıştay 13. Dairesi'nin reddi üzerine, tekrardan Şeker-İş Sendikası tarafından bir üst mahkeme olan Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na itiraz edilmiştir. DİDDK tarafından Sendikanın itirazı yerinde bulunarak, 6.7.2006 tarih ve 2006/743 sayılı kararı ile yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir:

Bakanlar Kurulu'na tanınan nişasta bazlı şeker kotasını % 50 arttırma veya eksiltme yetkisinin rutin bir yetki hükmü olarak algılandığı ve her yıl kotasının arttırılması yönünde kullanıldığı, dolayısıyla bu durumun söz konusu kararları yetki yönünden hukuka aykırı kıldığı ve yasama yetkisinin devredilemezliği kuralını ihlal ettiği gerekçesiyle, nişasta bazlı şeker kotasının yüzde 50 arttırılmasına ilişkin söz konusu Bakanlar Kurulu kararı ve diğer işlemlere ilişkin yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.

DİDDK tarafından verilen karara rağmen, Bakanlar Kurulu 2006/2007 pazarlama yılı için nişasta bazlı şeker kotalarını yeniden % 50 arttırmış²⁷⁸; bunun üzerine tekrardan Danıştay 13. Dairesi'nde dava açılmıştır. 2008 yılında varılan dava sonucuna göre, Bakanlar Kurulu Kararı ve buna dayanan tüm işlemler iptal edilmiştir. Daire'nin verdiği kararın ifadesi şöyledir:

Gerçekte bir şeker ihtiyacının bulunup bulunmadığı ya da şeker kotalarının artışının mevcut ülke şeker stoklarına yapacağı etkisi araştırılmaksızın her yıl düzenli olarak nişasta kökenli şeker kotalarının arttırılması, Şeker Kanunu'nun çıkarılış ve şeker piyasasını düzenlemek amacıyla kurulan Şeker Kurumunun kuruluş amacına aykırılık teşkil edeceğinden nişasta bazlı şeker kotasının % 50 oranında arttırımına ilişkin Bakanlar Kurulu kararında kamu yararı ve hizmet gereklerine uyarlık görülmemiştir.

2007/2008 ve 2008/2009 yıllarına ilişkin ise %35 kota artırımında bulunulmuş ancak, 2009/2010 yılına ait kota artırımının nasıl olacağı daha belirtilmemiştir. Aşağıdaki tabloda, 2008/2009 yılında % 35 oranında belirlenen nişasta bazlı şeker kotalarının nişasta bazlı şeker üreten firmalar arasındaki dağılımını göstermektedir.

²⁷⁸ Bakanlar Kurulu Kararı, R.G: 27.01.2007, 26416.

Tablo 8 : 2008/2009 Pazarlama Yılı Nişasta Bazlı Şeker Kotaları (Ton)

NİŞASTA BAZLI ŞEKER ÜRETEN ŞİRKETLER	A KOTASI
AMYLUM NİŞASTA SAN. VE TİC. A.Ş.	84.010
CARGILL TARIM VE GIDA SAN. TİC. A.Ş.	115.678
PNS PENDİK NİŞASTA SANAYİ A.Ş.	38.919
SUNAR MISIR ENTEGRE TESİS. SAN. VE TİC. A.Ş.	11.773
TAT NİŞASTA SAN. VE TİC. A.Ş.	16.320
TOPLAM	266.700

Kaynak: <http://www.sekerkurumu.gov.tr/icerik.aspx?id=13> (15.07.2009).

Tablodan da anlaşılacağı üzere, şeker piyasasını düzenlemek ve dengeyi sağlamak amacıyla oluşturulan kota sistemi, özellikle bir milyon tonluk toplam kapasitenin yaklaşık yarısına sahip olan Cargill açısından stratejik bir önemdedir. Bu bağlamda Cargill'in sektöre ilişkin iki açılımı şu şekildedir; Şeker Yasası ile getirilen kotadan glukozun çıkarılması ve fruktoz için ise kotanın nişasta bazlı şeker üreten 5 fabrikanın tüm kapasitelerini kullanabilecekleri şekilde genişletilmesidir.²⁷⁹ 2004 yılında özellikle "kota krizi" kola üreticileri aralarında yaşanmıştır. Cargill'in nişasta bazlı üretici olarak yer aldığı bu durum bir gazete haberiyle şöyle aktarılmıştır:²⁸⁰

2004 yılı nişasta bazlı tatlandırıcı kotası 351 bin tondur (2 milyon 340 bin tonluk şeker kotasının yüzde 15'i). Türkiye'de nişasta bazlı tatlandırıcı kotası Cargill ve Amylum'un da aralarında bulunduğu beş şirkete verildi.. Esas faaliyet alanı nişasta bazlı tatlandırıcı üretmek olan şirketler son ürünü (nişasta bazlı tatlandırıcı) ihtiyacı olanlara kota çerçevesinde satıyor. Cargill mısırı işleyip elde ettiği ara mamulü (nişasta sütü) 2004 yılının temmuz ayından itibaren Ülker ile birlikte ortak olduğu Pendik Nişasta Sanayi'ye satmaya başladı. Pendik Nişasta

²⁷⁹ TMOBB, **20. Yüzyılında Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu**, Kozan Ofset, Eylül 2005, Ankara, s. 249.

²⁸⁰ **Radikal**, 08 Nisan 2005, "Kola Devlerinin Şeker Kavgası".

Sanayi de bu malı Ülker'e sattı. Ülker de Akyazı'daki Cola Turka tesisinde kurduğu ilave bir tesisle bu ara maddeyi nişasta bazlı şekerle çevirip üretimde kullanmaya başladı ve böylelikle kotaları aşmanın yolunu buldu. Coca Cola ve Pepsi Cola da Ülker'e ton başına 250-300 dolar maliyet avantajı sağlayan bu uygulamadan haberdar oldu ve ocak ayında benzer bir tesis kurmak için Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na başvurdu. Ancak istem Şeker Kanunu'nun ruhuna uygun olmadığı gerekçesiyle kabul edilmedi. Pepsi Cola'nın "Bir rakibimiz bunu yapıyor" itirazına ise "Haberimiz yok" cevabı verildi. Ardından Şeker Kurulu şikayetler üzerine, nişasta bazlı şeker üreten Cargill ve Amylum'a bir yazı göndererek nişasta sütünden şeker üretenlerin de (Ülker gibi) kota temin etmeleri gerektiğini belirterek Şubat 2005'ten itibaren aylık üretim ve satış bilgilerini istedi. Bu tarihten sonra Cargill , Ülker'e Pendik Nişasta Sanayi üzerinden nişasta sütü satışını durdurdu.

Görüldüğü üzere, şeker piyasasında kota krizi sadece pancar şeker üreten firmalar ve nişasta bazlı şeker üreten şirketler arasında değil, tatlandırıcı kullanan şirketler arasında da yaşanmaktadır. Sonuç itibariyle, kotanın uygulanma sebebi özellikle şeker pancarı üreticilerini korumak içindir; ancak uygulamada, özellikle nişasta bazlı şekerin üretimini artırma çabası vardır. Bunun nedeni de nişasta bazlı şekerin hammaddesi olan mısırın üretim miktarının kimi dönemlerde yüksek rekolteye ulaşmasıdır. Örneğin, 2005 döneminde 4 milyon gibi yüksek bir rekolteye ulaşan mısır, nişasta bazlı şeker üreticilerinin ek kota konusunda baskı yapmasına neden olmuştur.²⁸¹ Öte yandan nişasta bazlı şeker üreticileri ek kota isterken, şeker fabrikalarında stok fazlalığı bulunmaktadır. O dönemin Sanayi ve Ticaret Bakanı olan Ali Coşkun, "şekerde pazar ve kapasite durumuna göre üretimin planlandığını, böylece piyasada dengenin sağlanmaya çalışıldığını söyleyerek; dünyada nişasta bazlı şekerle giderek artan bir talep olduğunu, yerli üreticinin korunması amacıyla nişasta bazlı şeker üretiminde yerli mısır kullanımı şartı konduğunu, pancar yerine mısır, ayçiçeği ve soya üretiminin teşvik edildiğini, böylece Türkiye'nin 1.8 milyon ton mısır ithalatının önlendiğini" belirtmiştir.²⁸² Türkiye, mısır ürünü açısından kendine yetemeyen bir ülkedir. Yıllara göre değişmekle birlikte 2 milyon tona yakın üretiminin, yarısına yakın miktarlarda mısır, dışarıya konu olmaktadır. Nişasta ve nişasta bazlı şeker sektörü, ülkenin fazlası olan şeker pancarı kullanımını sınırlarken,

²⁸¹ Sabah, 30 Kasım 2005, "Mısır Lobisi, Pancara Karşı!".

²⁸² <http://www.tumgazeteler.com/?a=1050837> (30.11.2005).

dışalım mısırı hammadde olarak kullanılmaktadır. Bu sürecin doğal bir sonucu olarak, şeker pancarı üretimine kota getirilmektedir.²⁸³

Cargill adına yaşanan bir diğer tartışmalı konu ise Cargill'in 2004 tarihinde Bursa Orhangazi İşletmesi'nin İznik Gölü kenarında birinci sınıf tarım arazisi üzerine kurulu olduğu gerekçesi ile kapatılmasıdır.²⁸⁴ Cargill, 2 yıl süren yer seçimi araştırmaları sonucunda, Bursa ili, Orhangazi Ovası'nda 195 bin metrekare birinci sınıf tarım arazisini en uygun yer olarak belirlemiştir. Bu seçimde, bölgenin nişasta bazlı şeker istemi olan İstanbul'a yakınlığı, tesisin su gereksinimini karşılayacak kaynaklara sahip oluşu dikkate alınmıştır.²⁸⁵ Başbakanlık Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile faaliyete başlayan fabrikanın, plan değişiklikleri ve ruhsatları Bursa 2. İdare Mahkemesi'nin Kararıyla iptal edilmiştir. Bu durumda, Cargill'in Bursa Orhangazi İşletmesi'nin kapatılması, şirketin 2004 sonrası şeker üretim kotasını da tehlikeye sokmuştur. Aynı zamanda Şeker Kurumu tarafından verilen kota miktarı kadar üretim yapılmaması durumunda diğer yıllarda daha az kota verilmesine neden olmaktadır. Fabrikanın kapatılması sonucunda Cargill'in şeker piyasasındaki etkinliği azalacak ve pazar liderliğini kaybedecektir.²⁸⁶ Bu sayılan varsayımlar gerçekleşmeden Danıştay yürütmeyi durdurma kararı almış ve Cargill kısa bir süre sonra yeniden faaliyetine başlamıştır. Cargill'in arazi sorunu ve beraberinde getirdiği olumsuzluklar 2005 yılında çıkarılan 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ile çözülmüştür. Bu Kanun'un Cargill şirketini de kapsayan Geçici 4. maddesine göre;

11/10/2004 tarihinden önce, gerekli izinler alınmadan tarım dışı amaçlı kullanıma açılmış bulunan arazilerin tarımsal bütünlüğü bozmuyor ise istenilen amaçla kullanımı için, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren bir yıl içerisinde Bakanlığa başvurulması, hazırlanacak toprak koruma projesine uyulması ve tarım dışı kullanılan tarım arazilerinin her metre karesi için beş Yeni Türk Lirası ödenmesi şartıyla izin verilir.

²⁸³ Gökhan Günaydın, "Şeker Sektöründe Neler Oluyor?", Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl:2, Sayı: 6, Nisan 2001, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/26.pdf> (10.05.2009), s.14.

²⁸⁴ İsmail İşyapan, "Cargill NBS Fabrikasına İlişkin Yasal Süreç", **Seçim Sürecinde Tarım Sektörü**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Tarım Haftası 11-12 Ocak 2007, Ankara, s. 61.

²⁸⁵ TMMOB, a.g.e., s. 250.

²⁸⁶ **Referans**, 03 Kasım 2006, "Kapanan Cargill'in Pazar Liderliği de Tehlikede".

Bu durumda Cargill'in arazi sorununu ortadan kaldırabilmek, daha da önemlisi piyasa liderliğini kaybetmemesi amacıyla anılan Kanun'un çıkarılması, o dönem itibariyle en çok tartışılan konular arasında yer almıştır.

3.3.1. Şeker Kurulu Üyeliği

2006 yılında Şeker Kurulu'nun başkan ve üyeleri atamasında, toplam yedi üyenin içerisinde nişasta bazlı şeker üreten fabrikaların temsilcisi olarak Cargill de yer almıştır. Bugün itibariyle de Kurul üyeliği devam etmektedir. Kurul'un sahip olduğu görevlere baktığımızda, üyelik özellikle sektörde devamlılığın sağlanması açısından ayrı bir öneme sahiptir. Şeker Kanunu çerçevesinde alınan kararlar Cargill ile birlikte sektördeki diğer aktörler adına da alınmaktadır. Örneğin, yine Kanuna dayanarak kota belirlenmesi, fabrikaların kurulmasına izin verilmesi, denetim ve idari para cezalarının verilmesi, alınan bu kararlar arasında sayılabilir. Buna ek olarak Kurul, düzenlemekle görevli olduğu şeker sektöründe rekabeti sağlamakla da görevlidir.

Yönetişim anlayışı çerçevesinde katılımcılık ve çok aktörlülük temelinde oluşturulan Kurul, özel sektörle işbirliği içerisinde sektörün işleyişini düzenlemektedir. Öte yandan şeker piyasası için böyle stratejik bir konuma sahip olma birtakım tartışmalara da zemin hazırlamaktadır. Özellikle bu durum Kurul tarafından şeker piyasasında bulunan şirketler aleyhine verilen kararlarda ortaya çıkmaktadır. Örneğin, 2004/2005 pazarlama döneminde, Kurum tarafından 3'ü şeker üreticisi olmak üzere 16 firmaya, toplam 130.6 milyon TL idari para cezası verilirken, bu dönemdeki tahsilat, 11.8 milyon TL'si Amylum Nişasta'dan olmak üzere, 11 milyon 954 YTL düzeyinde olmuştur.²⁸⁷ Yine Şeker Kurulu tarafından 2008 yılı içerisinde idari para cezaları; yurt dışına ihracı zorunlu olan C şekerinin yurt içinde satılması, Dahilde İşleme Rejimi çerçevesinde, imalatçı ihracatçıya ihraç kaydıyla teslim edilen ve yurt içine satışı yasak olan şekerin yurt içinde satılması, A ve B kotası dışında temin edilen şekerin yurt içinde satılması, Şeker Kurulu'na yanıltıcı bilgi verilmesi ve/veya bilgi verilmemesi gibi nedenlerle 34 firmaya

²⁸⁷ **Hürriyet**, 30 Kasım 2005, "Şeker piyasasına 132.4 milyonluk ceza".

6.941.590,45 TL ve kota sahibi 2 Şirkete 2.096.076 TL olmak üzere toplam 36 firmaya 9.037.666,45 TL idari para cezası verilmiştir²⁸⁸. Aşağıdaki tabloda 2008 yılı içerisinde idari para cezası verilen firmaların sayıları, ceza tutarları ve ceza nedenleri belirtilmiştir.

Tablo 9: 2008 Yılı İdari Para Cezaları

Ceza Nedeni	Firma Sayısı	Ceza, Adet	Ceza Tutarı
C şekerinin yurt içinde satılması	36	1	1.842.024,00
DİİB; C şekerinin yurt içinde satılması		38	6.933.515,45
Kaçak Şeker (A ve B kotası dışında temi edilen şeker)		1	8.075,00
Kurula Yanıltıcı Bilgi Verme ve/veya Kurula Bilgi Vermeme		3	254.052,00
TOPLAM		36	43

Kaynak: Şeker Kurumu, a.g.e. , s. 34

Kurul kararıyla verilen idari para cezaları Şeker Kanununa göre, % 90'ı genel bütçeye % 10'u ise Şeker Kurumu'nun bütçesine gelir kaydedilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, kurulların kamu ve özel sektör ayrımını ortadan kaldıran ve kamusal

²⁸⁸ Şeker Kurumu, a.g.e., s. 34.

karar süreçlerine piyasanın ve hükümet dışı kuruluşların katılımına olanak tanıyan üye yapısı, bu kesimlerin temsilcilerinin kamu yararı karşısında sektörel veya kurumsal çıkarlara öncelik verme olasılığı karşısında tartışmalıdır.²⁸⁹

Değerlendirmek gerekirse, Cargill sahip olduğu Kurul üyeliği ile aynı pazarı paylaştığı diğer nişasta bazlı şeker fabrikaları adına önemli kararlar verebilmekte ve piyasayı kendi lehine olacak şekilde yönlendirebilmektedir. Bu açıdan bakıldığında özel sektör temsilcilerinin kurul içinde bulunmaları sektörün ajanı olarak görülebilmekte ve bu kişilerin sürekli olarak sektör çıkarlarını kolladıkları düşünülmektedir.²⁹⁰ Dönemin temel kurgulaması, merkez odaklı “iyi yönetim” siyasaları ile biçimlendirilmektedir. “Minimal devlet” tasarımı çerçevesinde önemli bir ilke olan iyi yönetim, “önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirebilmek için tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir iyiye (amaca) doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini geliştirecek çok aktörlü, yerinden yönetimci, ağsal ilişkiler içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışı” olarak Şeker Kurulu’nun oluşumunda ortaya çıkmaktadır. Şeker Kurulu ve Cargill arasındaki ilişki örneğinde olduğu gibi, sektörün düzenlenmesi ve denetimi kamu-özel sektör işbirliği çerçevesinde sağlanmaktadır.

Özetle, şeker piyasasını düzenleyen Şeker Kurulunda temsil edilmesi ve de sektörün önde gelen şirketlerinin arasında yer almasından ötürü Cargill sektörün geleceği açısından kilit durumdadır. Bu nedenle de Cargill sahip olduğu bu ayrıcalığı kaybetmemek adına sektörün anahtarı olan kotayı elinde tutmaya çalışmakta ve Kurum içerisinde yer alarak durumunu sağlamlaştırmaktadır.

²⁸⁹ Sezen, a.g.m., s. 95.

²⁹⁰ Sezen, a.g.m., s. 96.

SONUÇ

Kamu yönetimi alanında yaşanan dönüşümün temeli, küresel olgulara dayanmaktadır. II. Dünya savaşı sonrası birikim rejimlerinde yaşanan değişim, sosyal devletin sorgulanmasına ve devletin müdahalesini sınırlandıran yaklaşımların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sosyal devletin krizi olarak adlandırılan bu durum, neoliberal ideolojiyi yaratmış ve krizden çıkış yolunda “yeni kamu işletmeciliği” kavramı anahtar olarak kullanılmıştır. Yeni kamu işletmeciliği ve yönetim kavramlarının açıklanmasında, “minimal devlet”, “piyasa dostu devlet”, “piyasa için devlet” gibi, devletin etkinliğinin sınırlandırılmasını ve daha az yönetimi ifade eden kavramlar kullanılmıştır. Dünya Bankası tarafından geliştirilen yönetim kavramı, süreç içerisinde “iyi yönetim”, “kamu yönetimi” olarak da adlandırılmıştır. Kullanılan bu kavramların hepsi özü itibarıyla aynı olup devletin nasıl sınırlandırılacağı noktasında benzer düşünceler üretmektedirler.

1980’lerin başından itibaren dünyada birçok ülkede geçerli olmaya başlayan ve serbest piyasa ekonomisinin başarılı olabilmesi için kullanılan en önemli araçlardan biri de özelleştirme. Özelleştirme politikalarıyla kamunun sahip olduğu varlıklar özel sektöre aktarılmakta ve devlet üretici rolünden piyasayı düzenleyen bir işleve geçiş yapmaktadır. Bu noktada özelleştirilen alanların düzenlenmesi, denetlenmesi bağımsız idari otoriteler tarafından sağlanmaktadır. Bağımsız idari otoriteler, duyarlı sektör olarak adlandırılan alanların piyasa işleyişine bırakılarak düzenlenmesinde aracı olan kuruluşlar olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle bu kurumlar ve karar organları olan kurullar, etkin oldukları piyasada düzenleme, denetleme, danışma, uyuşmazlıkları çözme gibi işlevlere sahiptirler. Öte yandan devletin idari yapısı dışında örgütlenen bu kurumlar sahip oldukları işlevleri yerine getirirken ne kadar bağımsız oldukları her daim tartışılan konular arasında olmuştur.

Türkiye’de de 1980 sonrası kurulan bu kurumlar son on yıl içerisinde sayıca artış göstermişlerdir. Bunun nedeni öncelikle DB ve UPF gibi uluslararası kuruluşların istikrar programları çerçevesinde Türkiye’nin bu kurumları oluşturacağına ilişkin taahhütleridir.

Uluslararası kuruluşların İstikrar programları ve DPT'nin Beş Yıllık Kalkınma Planları çerçevesinde bu kurumların oluşturulacağı alanlardan biri de tarım olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda 1980 sonrası liberal politikalarından en fazla etkilenen sektörlerden biri de tarım sektörü olmuştur. Bunun nedeni; devletin bu sektör içerisinde üreten, tarımsal ürünlerde destekleme alımları ve aynı zamanda tarımsal ürünlerin satışını yapan bir örgütlenmeye sahip olmasıdır. Bu bağlamda devletin üretici rolünün etkisizleştirilmesi amacıyla özelleştirme politikaları bu alanlarda yoğun olarak uygulanmıştır. Örneğin, bu dönemde verilen taahhütler içerisinde tarım sektörünün serbestleştirilmesine yönelik olarak Tarım Satış Kooperatif Birlikleri'nin ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye ait altı fabrikanın özelleştirilmesi yer almıştır.

Öncelikle şeker sektörü tüm dünyada olduğu gibi Türkiye açısından da stratejik bir öneme sahiptir. Şeker sektörünün hassas sektör olarak belirtilmesinin nedeni, şeker üretiminin beslenme ve de sanayiye girdi sağlaması açısından ayrı bir konumunun olmasıdır. Bu nedenle de şeker sektörü her daim hem uluslararası kuruluşlar hem de devlet tarafından bir müdahale alanı haline gelmiştir. Bu bağlamda verilen taahhütler çerçevesinde 2001 yılında Şeker Kanunu çıkartılmış ve Kanuna dayanarak da Şeker Kurumu oluşturulmuştur. Sonuç itibarıyla, ilk önce şeker sektöründe özelleştirmeler gerçekleştirilmiş, ardından devletin çekildiği bu alanın düzenlenmesi Şeker Kurumu'na bırakılmıştır. Bu çalışmada Şeker Kurumu'nun sektöre ilişkin yapısal ve işlevsel özellikleri belirtilerek, Kurum'un oluşumu yönetim anlayışı çerçevesinde çözümlenmeye çalışılmıştır. Tezin sorunsalı, bağımsız idari otorite statüsünde oluşturulan Kurum'un kapatılarak, bu süreç içerisinde bağımsızlığını yitirmesi ve işlevlerini yerine getiremez hale gelmesidir. Bu bağlamda Kurum'un ortaya çıkış ve kapatılma süreci ele alınmış ve şimdiki konumunun ne olduğu ve nasıl bir yapıya kavuştuğu belirtilmiştir.

2001 yılında Şeker Kanunu gereğince Şeker Kurumu bağımsız idari otorite statüsünde, şeker piyasasının işlerliğini, düzenini ve denetimini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Özellikle 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda düzenleyici ve denetleyici kurumlar içerisinde yer almış, ancak 2005 yılındaki değişiklik ile Şeker Kurumu bu listenin dışına çıkarılmıştır. Bunun nedeni ise, Şeker Kurumu'nun 2004 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile

kapatılmasıdır. Bununla birlikte Kurum'un tüm görev ve yetkilerine sahip Şeker Kurulu'nun da 2006 tarihine kadar uzatılması kararı verilmiştir. Bu tarihten itibaren şeker piyasasının düzenlenmesi ve tüm sorumluluk Şeker Kuruluna ait olup; Kurul, "kurumsuz" olarak sahip olduğu görev ve yetkileri yerine getirmeye başlamıştır. Sonuç olarak, bu değişiklik ile Şeker Kurumu bağımsız idari otorite statüsünü kaybetmiştir. Şeker Kurumu'nun kapatılma süreci çözümlenirken elbette bu Kurum'un neden kapatıldığı da ele alınan sorular arasında olmuştur. Öncelikle Kurum 6434 Sayılı Şeker Kanunu gereğince, şeker ve nişasta bazlı şeker üretimine ilişkin kotaların belirlenmesi, yeni fabrikaların kurulması, idari ceza paralarının verilmesi, kurum içi denetim ve kurum personeline ilişkin kararları almak gibi geniş yetkilerle donatılmıştır. Ayrıca Kanun gereğince piyasanın rekabete açılması ve serbestleşmesi amacıyla şeker yerine alternatif ürün olarak nişasta bazlı şeker üretimini de izin verilmiştir. Bu noktada Kurum'un önemi kotaların belirlenmesi noktasında ortaya çıkmaktadır. Çünkü şeker pancarı üreticilerini korumak amacıyla belirlenen kota üzerinden % 10 oranında nişasta bazlı şeker üretimine izin verilmektedir. Aynı zamanda Bakanlar Kurulu bu oranı pazarlama yılı itibariyle % 50 azaltabilir veya artırabilir. Genel olarak Şeker Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2001 yılından 2008 yılına kadar alınan kararlar gereğince Bakanlar Kurulu nişasta bazlı şeker üretimini % 50 artırma yoluna gitmiştir. Sonuç itibariyle, Kanun gereği % 10 olarak öngörülen bu oran, fiili olarak % 15 olarak uygulanmıştır. Kota artırımına gidilmesinin nedeni ise nişasta bazlı şeker üreticilerinin Şeker Kurumu'na olan baskısıdır. Bu noktada Şeker Kurumu'nun karar organı olan Şeker Kurulu'nun kimlerden oluştuğu ve temsilcileri önem kazanmaktadır. Şöyle ki Kurul, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş ve Pankobirlik'ten birer üye, özel sektör temsilcisi olarak da şeker ve nişasta bazlı şeker fabrikalarından yine birer üye olmak üzere yedi kişiden oluşmaktadır. Dolayısıyla Kurul da üye olabilmek için son üç yılın üretim ortalamalarının fazla olması gerekmektedir. Bu bağlamda nişasta bazlı şeker üretiminin neden hep % 50 oranında artırıma gidildiği açıklık kazanmaktadır. Sonuç olarak, Kurul'a üye olabilmek şeker piyasasına ilişkin önemli kararların alınabilmesi açısından önemli bir konuma sahip olmak demektir. Bu açıdan bakıldığında kota, özel şirketler için hem sektörün lideri hem de yönetimde söz sahibi olma açısından

ayrı bir öneme sahiptir. Aynı zamanda bu durum şeker piyasasında şeker pancarı ve nişasta bazlı şeker üreten fabrikalar arasında da bir çekişme ve mücadele alanı olmaktadır. Bu düşünceyle, devletin müdahale alanını daraltmak amacıyla uygulanan yönetim anlayışı, özel şirketlerin müdahale alanını genişletmiş özellikle şeker piyasasına ilişkin önemli kararların alınmasında Şeker Kurumu tarafsızlığını koruyamamıştır.

Şeker Kurumu'na ilişkin bir diğer önemli konu ise, Kurul'da temsilcisi bulunan ve sektörün lideri konumunda olan Cargill örneğinde ortaya çıkmıştır. Kota artırımında ve verilen para cezalarında olduğu gibi Cargill, sektörü kendi lehine yönlendiren kararlar alınmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu durum Cargill'in Türkiye tarımında çok uluslu şirket ve yabancı sermaye olarak yatırımlarının bulunmasından kaynaklanmaktadır. Cargill, şeker fabrikalarının özelleştirilmesi ve nişasta bazlı şeker üretimindeki kotaların kaldırılması için hükümeti, dolayısıyla da Kurumu baskılayan önemli bir konuma sahiptir. Cargill'in sahip olduğu bir fabrikanın birinci sınıf tarım arazisine kurulduğu gerekçesiyle kapatılması ve ardından yasal süreç ile birlikte Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu çıkarılarak çözümlenmesi bu durumu açıklayan iyi bir örnektir.

Değerlendirmek gerekirse, çok aktörlü, katılımcı ve kamu-özel işbirliği temelinde bağımsız idari otorite olarak kurulan Şeker Kurumu'nun amacı kendisine Kanunla verilen yetkiler doğrultusunda sektörde istikrarı ve devletin şeker sektörüne müdahale etmesinin önlenmesini sağlamaktır. Ancak uygulamaya baktığımızda devletin sektördeki düzenleyici işlevi biçim değiştirerek, Kurum oluşturulmadan önceki işletici bir hale dönmüş; devletin sektördeki etkinliği azalmamış aksine artmıştır. Dolayısıyla piyasadaki dengesizlikler Şeker Kurumu tarafından değil, devlet tarafından giderilmeye çalışılmıştır. Sonuç itibariyle de amacının dışında hareket eden Kurum devlet müdahalesi sonucunda kapatılmıştır. Kapatılmanın ardından açılan davalar sonucunda, Bakanlar Kurulu'nun Kararı'nın Anayasa'nın 7. ve 123. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle yürütmeyi durdurma kararı verilmiş ve 2009 yılı itibariyle de Kurum tekrardan işlevine kavuşmuştur. Sonuç olarak, 2004 yılında Kurum'un ve hizmet birimlerinin kapatılmış olması bu Kurum'un bağımsızlık özelliğini kaybetmesine neden olmuştur. Öte yandan tekrardan

işlevselliğini kazanan bu Kurum'un ileriki dönemlerinde de ne ölçüde bağımsız olacağı sorgulanması gereken önemli konular arasında yer almaktadır.

KAYNAKLAR

AB Şeker Rejimi Reformu, http://www.sekeris.org.tr/yazi_ayrinti.php?yazi_no=509 (23.02.2009).

AĞIRBAŞ, Nihal Can. “Doğrudan Gelir Desteği Sistemi ve Türkiye’de Tarımın Desteklenmesinde Kullanılabilirliği Üzerine Bir Araştırma” (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 2006.

AKBAY, Aysel Özdeş. **Türkiye’de Şeker Üretiminin Ekonomik ve Sosyal Kârlılığın Değerlendirilmesi**, Adana il Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Yayın No: 104, Temmuz 2003, Ankara.

AKDER, Halis. “Doha Gelişme Gündemi ve Türkiye”, **İktisat Dergisi**, Sayı:477, Eylül 2006, ss. 15-19.

AKINCI, Müslüm. **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, Temmuz 1999.

AKINCI, Z.Beril. **Kurum Kültürü ve Örgütsel İletişim**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1997.

AKTAN, Coşkun Can. “İyi Yönetişim Good Governance”, <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/anasayfa-yonetisim.htm>, (03.06.2009).

AKTAN, Coşkun Can. “Toplam Kalite Yönetiminin Temelleri ve Kamu Yönetiminde Uygulanması”, <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/aktan-kal.pdf> (17.10.2008).

ASLAN, Mecbure ve İsmet BOZ, “Doğrudan Gelir Desteğinin Tarımsal Amaçlı Kullanımını Etkileyen Faktörler”, **Tarım Ekonomisi Dergisi** 11(2), 2005, s. 61-70.

ATAAY, Faruk. “Neoliberalizm, Kamu Reformu ve Demokrasi”, **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Şubat 2007, ss. 163-172.

AVRUPA KOMİSYONU TÜRKİYE DELEGASYONU, AB Ortak Tarım Politikası –2009 Neden Ortak Bir Tarım Politikası, www.avrupa.info.tr/Files//File/PressPacks/AgricultureFair/otp.pdf (18.07.2009).

BALCI, Asım. “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf> , (20.11.2007).

BAŞBAKANLIK HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, 17. Stand-by Düzenlemesi (Aralık 1999 - Şubat 2002), 3. ve 4. Gözden Geçirmelere İlişkin 18.12.2000 Tarihli Niyet Mektubu, <http://www.hazine.gov.tr> (05.02.2007).

BAŞBAKANLIK HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, 18. Stand-by Düzenlemesi (Şubat 2002 – Şubat 2005), 18 Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu, <http://www.hazine.gov.tr> , (05.02.2007).

BAŞKAYA Fikret ve Aydın Ördek. **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü**, Özgür Üniversite Kitaplığı:72, Maki Basın Yayın, Ekim 2008.

BAYAZIT, Özden. “Toplam Kalite Yönetimi’nin Yürütülmesinde Önemli Bir Araç: Kalite Çemberleri”, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/dergi/dergiler/42/479/5533.pdf>, (28.12.2008).

BAYRAK, Sabahat. “TKY’nin Kamu Kurumlarında Uygulanmasının Pratik Güçlükleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildirileri-I**, TODAİE Yayın No:289, 1999, ss. 45-60.

BAYRAMOĞLU, Sonay. “**Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**”, İletişim yayınları, İstanbul, 2005.

BELEK, İlker. “**Esnek Üretim, Derin Sömürü**”, NK Yayınları, İstanbul, 2004.

BELEK, İlker. “**Postkapitalist Paradigmalar**”, Sorun Yayınları, İstanbul, 1999.

BORATAV, Korkut. **Türkiye İktisat Tarihi 1908-2005**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006.

BOZKURT, Ö. ve T. Ergun ve S. Sezen. **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayın No:238, Ankara, 1998.

CHASE-DUNN, Christopher. “Globalization: A World-Systems Perspective”, **Journal of World-Systems Research**, Vol. V:2, 1999, ss. 187–215.

COŞKUN, Selim. “Toplam Kalite Yönetimi ve Yönetim Teorisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:36, Sayı:4, Aralık 2003, ss. 55-68.

ÇAKIR, Mikdat. “Türkiye Şeker Sektöründeki Gelişmelerin Ekonomik ve Sosyal Analizi”, Seçim Sürecinde Tarım Sektörü, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası , Tarım Haftası 11-12 Ocak 2007, Ankara.

ÇIKIN, Ayhan ve Nermin K. Nergis. **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Tarımsal Kooperatifçilik Hareketleri**, Türkiye Milli Kooperatifler Birliği Yayını, Ankara, 1999.

DAVID, Harvey. **“Postmodernliğin Durumu”**, Metis Yayınları, İstanbul, 1997.

DEMİRCİ, Sevinç. “Doğrudan Gelir Sistemi ve Uygulamalar Literatür İncelemesi”, <http://www.aeri.org.tr/PDF/40-PRDGDLt.pdf> (01.06.2007).

DERNEK, Zeynep. **Tarım Ekonomisi ve İşletmeciliği**, Süleyman Demirel Üniversitesi Ziraat fakültesi Yayın No: 56, Isparta, 2005.

DOĞAN, Sibel. “Tarım-Gıda Sisteminin Küreselleşmesi ve Çok Uluslu Şirketlerin Artan Önemi”, **İktisat Dergisi**, Sayı:477, Eylül 2006, ss. 42-54.

DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2007, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik674.pdf> , (29.12.2008).

DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf> (13.03.2009).

DRECHSLER, Wolfgang. “The Rise and Demise of the New Public Management”, **Post-autistic Economics Review**, Issue 33, Article 2, 14 September 2005, ss.17-29.

DURAN, Mahmut. Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları, **“Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme”**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, Nisan 1994.

ERAYDIN, Ayda. **“Postfordizm ve Değişen Mekansal Öncelikler”**, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Matbaası, 1992.

ERDOĞAN, Niyazi. **Dünya ve Türkiye’de Tarımın Finansmanı**, Ziraat Matbaacılık, Ekim 2002, Ankara.

ERGUN, Turgay. **Kamu Yönetimi Kuram, Siyasa, Uygulama**, TODAİE, Ankara, Ekim 2004.

ERSEN, Haldun. **Toplam Kalite ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi / Verimli ve Etkin Olmanın Yolu**, Yön Matbaacılık, İstanbul, 1996.

ERTUĞRUL, Cemil. “Küreselleşme Sürecinin ve AB Tarım Politikalarında Gelişmelerin Türk Tarımına Olası Etkileri”, **Küreselleşme ve Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türk Tarım Politikaları Sempozyumu Bildiriler**, Gaziantep ,26-28.06.2003, ss. 233-250.

GERAY, Cevat. “Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt:10, Sayı:4, Ekim 2001, s. 7-22.

GÖK, İsa. “Şeker Fabrikalarındaki Özelleştirmelerin Analizi”, **Tarım Haftası 2007 Sempozyum Seçim Sürecinde Tarım Sektörü**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, 11-12.01. 2007, Ankara.

GÖKTÜRK, Atilla. “Toplum Yararı ve Çevre Kalitesi”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kalite Kongresi**, TODAİE, Ankara, 1999, s. 273-284.

GÖZLER, Kemal. **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, Ekim 2007.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref. **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2008.

GÜLER, Birgül Ayman. “Dünya Bankası ve Tarım Sektörü Kredileri”, **Küreselleşme ve Türkiye Tarımı**, Tarım Haftası, 7-8 Ocak 2002, Ankara, ss. 66-70.

GÜLER, Birgül Ayman. “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis**, 9 Kış-Bahar 2003, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/praksis.pdf> , (02.11.2007).

GÜNAYDIN, Gökhan. “Küreselleşme Sürecinin Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri ve ZMO’nun Duruşu”, **Küreselleşme ve Türkiye Tarımı**, Tarım Haftası, 7-8 Ocak 2002, Ankara, ss. 244-281.

GÜNAYDIN, Gökhan. “Türkiye Tarım Sektörü”, **Tarım ve Mühendislik**, Sayı: 76-77, 2006.

GÜRAN, Nevzat ve İsmail Aktürk, **Uluslararası İktisadi Kuruluşlar**, Tuğra Ofset, Isparta 2002, s. 155.

GÜZELSARI, Selime. “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları ”, 2004,

<http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/yonetimincelemeleri/selime.doc> (28.12.2007).

GÜZELSARI, Selime. “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:36, Sayı:2, Haziran 2003, ss. 17-34.

HAQUE, M. Shamsul. “Public Service Under Challenge in the Age of Privatization”, **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol.9, No.2, April 1996, ss.186-216.

HUGHES, Owen E. **Public Management and Administration: An Introduction**, Palgrave Macmillan: Gordonsville, VA, ABD, 2003.

HÜRRİYET, “Şeker Kotası 2.4 Milyon Ton”, 25 Mart 2002.

ISHIKAWA, Kaoru. **Toplam Kalite Kontrol**, İstanbul: KalDer Yayınları, 1995.

İNAN, İ.Hakkı. **Tarım Ekonomisi ve İşletmeciliği**, 4. Baskı, Tekirdağ, 1998.

İŞYAPAN, İsmail. “Cargill NBS Fabrikasına İlişkin Yasal Süreç”, **Seçim Sürecinde Tarım Sektörü**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası , Tarım Haftası 11-12 Ocak Ankara, 2007, ss. 61-64.

İTO, **Türkiye’de Şeker ve Şekerpancarı Üretiminde Mevcut Durum**, Yayın No: 1997-12, Mart 1997, İstanbul.

JAMES, Oliver. “Business Models and the Transfer of Businesslike Central Government Agencies”, **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Vol.14, No.2, April 2001, ss.233-252.

KARCI, Şükrü Mert. “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme”, **Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi** (16), 2008, <http://www.akdeniz.edu.tr/iibf/dergi/Sayi16/03Karci.pdf> , (03.06.2009), ss. 40-64.

KAVRAKOĞLU, İbrahim. **Toplam Kalite Yönetimi**, KalDer Yayınları No:10, Rekabetçi Yönetim Dizisi No:3, Ocak 1998.

KAZGAN, Gülten. **Tarım ve Gelişme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Aralık 2003.

KELEŞ, Ruşen. “Yerellik İlkesi (Subsidiarity) ve Avrupa Konseyi”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Andlaşmalarında Avrupa Konseyi**, Birleşik Yayınları, İzmir, 2004.

KIYMAZ, Taylan. **Şeker Politikalarında Yeni Yönelimler ve Türkiye'nin Konumu**, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayın No: 2652, Ocak 2002,

MALİYE BAKANLIĞI, Avrupa Birliği Ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı. **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Nisan 2003, Ankara, s. VIII.

MARCHAND, M. H., Boas, M. ve Shaw, T. M., . “The Political Economy of New Regionalism”, **Third World Quarterly**, Vol. 20, No.5, 1999, ss. 897-910.

MERKL, Peter H. **Political Continuity And Change**, Harper & Row Publishers, USA, 1967.

MİLLİYET, “Nişasta Bazlı Şeker Kotası Artırımına Yargı Engeli”, 09 Temmuz 2006.

MİNİBAŞ, Türkel. “Türkiye Tarımının Kapitalistleşmedeki Sancılı Dönüşümü”, **İktisat Dergisi**, Sayı:477, Eylül 2006, ss. 3-6.

NEUFELD, Mark. “Theorising Globalisation: Towards a Politics of Resistance – A Neo Gramscian Response to Mathias Albert”, **Global Society**, Vol.15, No.1, 2001, ss. 93-106.

NOHUTÇU, Ahmet. “Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi, Performans Yönetimi Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Eylül 2003, ss. 231-265.

OECD, **Public Management Reform And Economic And Social Development**, PUMA/SBO(98)9,[http://www.oilis.oecd.org/oilis/1998doc.nsf/LinkTo/NT00002AE2/\\$FILE/04E81362.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/1998doc.nsf/LinkTo/NT00002AE2/$FILE/04E81362.PDF) (03.04.2009).

OĞUZ, Binhan. **AB ile Müzakere Sürecinde Tarım ve Gıda Sanayinin Rekabetliliği**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2005-25, İstanbul, 2005.

OLGUN, Akın ve Ferruh Işın. **Tarım Politikaları ve Tarım Sektörü Açısından Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi, Ofset Atölyesi, İzmir, 1999.

ORAL, Necdet. **Türkiye Tarımında Kapitalizm ve Sınıflar- IMF ve Dünya Bankası Programlarının Türkiye Tarımına Etkileri**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi:6, Ağustos 2006, Ankara.

ORAN, Baskın. **Türk Dış Politikası**, Cilt:1 1919-1980, İletişim Yayınları, 2004.

OSBORNE, David and Ted Gaebler. **Reinventing Government**, A William Patrick Book, Eighth Printing, USA, 1992.

OSBORNE, Stephen P. and Kate McLaughlin. “The New Public Management in Context”, ed. Kate McLaughlin, **New Public Management: Current Trends And Future Prospects**. Florence, KY, USA: Routledge, 2002, ss. 7-12.

OYAN, Oğuz. Tarımda Doğrudan Gelir Desteğine Hazır mıyız?, http://journal.tarekoder.org/webfolders/files/2000_01_01.pdf (17.07.2009).

ÖVGÜN, Barış. “1980’lerden Günümüze Türkiye’nin Tarım Politikası”, **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Şubat 2007.

ÖZEL, Mehmet ve Veysel Eren, **“Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi”**, Çizgi Kitabevi, 2008.

ÖZER, M. Akif. “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:59, Ekim-Aralık 2005, ss.11.

ÖZER, M. Akif. **“Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya”**, Platin Yayınları, Ankara, 2005.

ÖZGÜVEN, Ali. **Tarım Ekonomisi ve Politikası**, Bursa Üniversitesi Yayınları: 3-001-005, Elektronik Ofset, 1977.

ÖZTÜRK, Nursel. “Özelleştirme Ders Notları”, http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm , (03.09.2008).

PEŞKİRCİOĞLU, Nurettin. “Toplam Kalite Yönetimi Ve Katılımcılık”, **Verimlilik Dergisi - Toplam Kalite Özel Sayısı**, Ankara, 1996.

PİCKVANCE, C.G.“Decentralization and Democracy in Eastern Europe: A Sceptical Approach”, **Environment and Planning C: Government and Policy**, vol.15, 1997.

POLATOĞLU, Aykut. “**Özelleştirme Tartışmaları**”, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1994.

POLİDANO, Charles and David Hulme. “Towards A Post-New Public Management Agenda”, **Public Management Review**, Vol.3, Issue 3, 2001, ss.297-303.

RADİKAL, “Şeker Kurulu Kurumsuz Kaldı”, 04 Ocak 2005.

REFERANS, “Kapanan Cargill’in Pazar Liderliği de Tehlikede”, 03 Kasım 2006.

ROBERTSON, Robert ve Rob Ball. “Innovation and Improvement in the Delivery of Public Services: The Use of Quality Management Within Local Government in Canada”, **Public Organization Review: A Global Journal 2**, 2002, ss. 387- 405.

SABAH, “Mısır Lobisi, Pancara Karşı!”, 30.11.2005.

SAKLI, Ali Rıza. “Kapitalist Gelişim Sürecinde Fordizm ve Post-Fordizm”, <http://www.sakli.info/Fordizm.pdf> (06.04.2009).

SANDER, Oral. Siyasi Tarih: İlkçağlardan – 1918’e, İmge Kitabevi, Ankara, Mart 1994.

SEYİDOĞLU, Halil. **İngilizce-Türkçe Ekonomi ve işletmecilik Terimleri Açıklamalı Sözlük**, Güzem Can Yayınları, İstanbul, 2001.

SEYİDOĞLU, Halil. Uluslar arası İktisat Teori Politika ve Uygulama, Beta Yayınları, İstanbul, 1999.

SEZEN, Seriyeye. “Türkiye’de Düzenleyici Kurulları Kimler, Nasıl Yönetiyor?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:38, Sayı:4, 2005, ss. 85-115.

SEZEN, Seriyeye. **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar Geleneksel Yapılamadan Kopuş**, TODAİE, Ankara, 2003.

SMİTH, Martin J. “Reconceptualizing The British State: Theoretical and Empirical Challenges to Central Government”, **Public Administration**, Vol.76, Spring 1998, ss. 45-72.

SOBACI, Zahid. Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler, <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-2006-55-02/AUHF-2006-55-02-Sobaci.pdf>, (06.10.2008), ss. 157-180.

SÖNMEZ, Ümit. “Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kuramsal Altyapısı ve Gelişimi”, **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Şubat 2007, ss. 485-507.

ŞAHİN, Yeşim Edis ve Naci Sevkâl. “Küreselleşme Eğitim Politikaları ve Demokrasi Eğitimi”, **Uluslararası Demokrasi Eğitimi Sempozyumu**, Çanakkale, 20-21.05.2004, ss. 55-62.

ŞAHİN, Yeşim Edis. “Kamu Yönetimi Disiplininin Kamusal ve Kârlılık Karşıtlığı Açısından Çözümlemesi”, **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Şubat 2007, ss. 49-63..

ŞAHİN, Yeşim Edis. “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Çalışma Yaşamı”, **DİSK 1. Ulusal Sosyal Politika Kongresi**, Ankara, 22-24 Ocak 2004, ss. 255-281.

ŞAHİN, Yeşim Edis. “Postmodern Durum ve Planlama”, Cevat Geray’a Armağan, **Mülkiyeliler Birliği Yayınları:25**, 1999, ss. 653-668.

ŞAHİN, Yeşim Edis. “Sosyal Devlet Modelinden Good Governance Modeline Geçiş Sürecinde Kalkınma Ve Planlama Anlayışında Gerçekleşen Değişim”, **8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 27. Kolokyumu “Şehircilikte Reform”**, TMMOB Şehir Plancıları Odası ve Mersin Üniversitesi, Mersin, 6-8.11.2003, ss. 113-126.

ŞAHİN, Yeşim Edis. “Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Yönetiminde Demokratikleşmenin Seçeneği mi?”, **Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildirileri-I**, TODAİE Yayın No:289, 1999, ss. 97-105.

ŞAHİN, Yeşim Edis. “Yerelleşme, Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimi”, **İTÜ Bölge Birimi Kongresi**, İTÜ, İstanbul, 1999, ss.75-100.

ŞAHİNÖZ, Ahmet. “DTÖ ve Değişen Tarım Politikaları”, **İktisat Dergisi**, Sayı:477, Eylül 2006, ss. 7-14.

ŞAHİNÖZ, Ahmet. “Dünya Ticaret Örgütü’nün Dönüşümü”, **Küreselleşme ve Türkiye Tarımı**, Tarım Haftası, 7-8 Ocak 2002, Ankara, ss. 177-189.

ŞANLISOY, Selim ve Abdülvahap Özcan. “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı”, **Siyasa**, Yıl:2, Sayı:3-4, 2006, <http://www.econturk.org/sanlisoy2.pdf> (15.06.2008).

ŞAYLAN, Gencay. “**Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**” , İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2002.

ŞAYLAN, Gencay. “**Postmodernizm**”, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006 .

Şeker Kanununun Genel Gerekçesi ve Madde Gerekçeleri, <http://www.sekerkurumu.gov.tr/icerik.aspx?id=71>(02.06.2009).

ŞEKER KURUMU. 2008 Faaliyet Raporu, <http://www.sekerkurumu.gov.tr/faaliyetler.aspx> (08.04.2009).

Şeker Pancarı Dosyası, **Cumhuriyet Tarım Dergisi**, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=7784 (17.10.2008).

Şeker Sanayi’nde Özelleştirme Çalışmaları, http://www.sekeris.org.tr/yazi_ayrinti.php?yazi_no=323 (05.02.2008).

ŞENER, Hasan Engin. “Kamu Yönetiminde Postmodernizm”, **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Şubat 2007, ss. 31-47.

ŞİMŞEK, Muhittin. **Sorularla Toplam Kalite Yönetimi ve Kalite Güvence Sistemleri**, Alfa Yayınları, İstanbul 2000.

TAN, Turgut. “Bağımsız İdari Otoriteler”, **Devletin Düzenleyici Rolü**, TESEV Yayınları, İstanbul 2000, ss. 115-133.

Tarım Sektöründe Reform Nedir-Niçin Gereklidir?, http://www.hazine.gov.tr/tarim_web.pdf (02.05.2007).

TARİHÇE (601, 724 ve 6747 SAYILI KANUNLAR), <http://www.sekerkurumu.gov.tr/icerik.aspx?id=69>

TEKELİ, İlhan. **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1999.

TMOBB, **20. Yüzyılında Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu**, Kozan Ofset, Eylül 2005, Ankara.

TOPRAK, Zerrin. **Yerel Yönetimler**, Birleşik Matbaa, İzmir, 2008.

TŞFAŞ, **Cumhuriyet'in 80. yılında Türk Şeker Sanayi**, Ekim 2003, Ankara.

TÜREL, Oktar. “Özelleştirme Üzerine Notlar”,

http://www.kutuphanem.net/goruntule.asp?islem=goruntule&dok_no=146390
(02.07.2009).

TÜRK DEMOKRASİ VAKFI, “**Türkiye’de Özelleştirme Araştırma Raporu**”,
Ankara, 1994.

TÜRKİYE ŞEKER FABRİKALARI A.Ş, 2008 Faaliyet Raporu,
<http://www.turkseker.gov.tr/FaaliyetRaporlari.aspx> (08.04.2009).

Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı,
http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/eko_program/program.pdf (29.12.2008).

TÜSİAD, “Türkiye’de Tarım ve Gıda: Gelişmeler, Politikalar ve Öneriler”, Yayın
No: 459, Mayıs 2008, İstanbul.

UYSAL, Yaşar. **Küreselleşme ve AB’ye Tam Üyelik Perspektifinde Ege ve
Türkiye Tarımında Yeniden Yapılanma**, Egifed Bilimsel Araştırmalar Dizisi
Yayın No:1, İzmir, Temmuz 2006.

ÜSTÜNER, Yılmaz. “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”,
Amme İdaresi Dergisi, Cilt:33, Sayı:3, Eylül 2000, ss. 15-31.

VİGODA, Eran and Robert T. Golembiewski, “Citizenship Behavior And The Spirit
of New Managerialism”, **American Review of Public Administration**, Vol.31,
No.3, September 2001, ss. 273-295.

WALLERSTEİN, Immanuel. “Gözümüzün Önünde Bir Sistem Çökmekte”,
Birikim, S. 104, 1997, s. 36-38.

WEBER, Max. **Sosyoloji Yazıları**, Çev. Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul,
1998.

WİSE, Lois Recascino and Stefan Szücs. “The Public/Private Cleavage in a Welfare
State: Attitudes Toward Public Management Reform”, **Governance: An
International Journal of Policy and Administration**, Vol.9, No.1, January 1996,
ss. 43-70.

WORLD BANK, **Governance The World Bank's Experience**, World Bank Washington D.C., 2nd printing, 1996.

YELDAN, Erinç. **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006.

YILMAZ, Neslihan. **Avrupa Birliği Ortak Ticaret Politikası ve Türkiye Uyumu**, AB Uzmanlık Tezi, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2008, <http://diabk.tarim.gov.tr/neslihan%C4%B1lmaz.pdf> (19.06.2009).

YILMAZ, Osman. “Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri”, Şubat 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yölmazo/reform.pdf> , (19.06.2009).

YURT, Emel ve Senem Çakmak Şahin ve Müge Akad. “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Uluslararası Ticarete Etkileri”, <http://www.ikt.yildiz.edu.tr/sempozyum/metin/yurt.pdf> (13.11.2008).

İNTERNET ADRESLERİ

<http://ekutup.dpt.gov.tr/gida/kiymazt/seker.pdf>

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf>

<http://www.arip.org.tr>

<http://www.arip.org.tr/cks.htm>

<http://www.arip.org.tr/cks.htm>

<http://www.arip.org.tr/dgd.htm>

http://www.arip.org.tr/kir_kal.htm

<http://www.arip.org.tr/trup.htm>

<http://www.arip.org.tr/tskb.htm>

http://www.cargill.com.tr/aboutus_tr.html

http://www.cargill.com.tr/sweet_tr/default.html
<http://www.isosugar.org/Role.htm>
http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme_amac.htm
http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm
http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm
http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm
http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/2007_uygulamalar/2008_uygulamalar_11.htm
<http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfaNo=1012>
http://www.sekeris.org.tr/yazi_ayrinti.php?yazi_no=323
http://www.sekeris.org.tr/yazi_ayrinti.php?yazi_no=331
http://www.sekeris.org.tr/yazi_ayrinti.php?yazi_no=509
http://www.sekerkurumu.gov.tr/doc/sekerkurumu_bilgi_ozet_.doc
<http://www.sekerkurumu.gov.tr/faaliyetler.aspx>
<http://www.stargazete.com>
<http://www.tugem.gov.tr/tugemweb/alternatifurunproje.html>
<http://www.turkseker.gov.tr>
http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlari/ozellestirme.htm
<http://www.tumgazeteler.com/?a=105083>

MEVZUAT

4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 27.11.1994 tarih ve 22124 Resmi Gazete.

4634 Sayılı Şeker Kanunu'nun Geçici 8. Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar, 20.11.2008 tarih ve 27060 sayılı Resmi Gazete.

4634 Sayılı Şeker Kanunu, 19.04.2001 tarih ve 24378 sayılı Resmi Gazete.

5436 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 24.12.2005 tarih ve 26033 sayılı Resmi Gazete.

5488 Sayılı Tarım Kanunu, 25.04.2006 tarih ve 26149 sayılı Resmi Gazete.

5917 Sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, 10.07.2009 tarih ve 27284 sayılı Resmi Gazete.

Bakanlar Kurulu Kararı, 27.01.2007 tarih ve 26416 sayılı Resmi Gazete.

Danıştay 13. Daire, Esas No: 2005/5903, Karar No: 2009/166.

Şeker Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı. 31.05.2005 tarih ve 1/1048 Esas Numaralı.

Şeker Kurumu Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 04.07.2002 tarih ve 24805 sayılı Resmi Gazete.