

T.C.
YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
İKTİSAT YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ
İÇERİSİNDE ŞEKER FABRİKALARININ YERİ

N. ECE UZTÜRK
14710017

TEZ DANIŞMANI
DOÇ. DR. SENEM ÇAKMAK ŞAHİN

İSTANBUL
2019

T.C.
YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI
İKTİSAT YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ
İÇERİSİNDE ŞEKER FABRİKALARININ YERİ

N. ECE UZTÜRK

14710017

TEZ DANIŞMANI

DOÇ. DR. SENEM ÇAKMAK ŞAHİN

İSTANBUL

2019

T.C.
YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI
İKTİSAT YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ
İÇERİSİNDE ŞEKER FABRİKALARININ YERİ

N. ECE UZTÜRK
14710017

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih: 20.05.2019

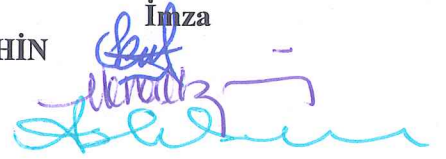
Tezin Savunulduğu Tarih: 04.07.2019

Tez Oy birliği ile başarılı bulunmuştur.

Tez Danışmanı
Jüri Üyeleri

Unvan Ad Soyad
:Doç. Dr. Senem ÇAKMAK ŞAHİN
:Prof. Dr. Meral UZUNÖZ
Doç. Dr. Aşlı ŞEN TAŞBAŞI

İmza



İSTANBUL
TEMMUZ 2019

ÖZ

TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ İÇERİSİNDE ŞEKER FABRİKALARININ YERİ

N. Ece Uztürk

Temmuz, 2019

Özelleştirme; devletin klasik fonksiyonlarını ilgilendirmeyen iktisadi işletmelerini özel sektöre devretmesi ile özel sektörde yürütülecek faaliyet alanlarından kamu sektörünün çekilmesi ya da devletin başarılı olarak işletemediği iktisadi birimleri özel sektöre devretmesi şeklinde tanımlanabilir. Özelleştirmenin temel felsefesi; devleti asli görevleri içine çekerek küçültmek, devletin az ama iyi hizmet vermesini sağlamak ve ekonomik akılcılığın gerekleri uyarınca işleyen, verimliliği yüksek bir ekonomi oluşturmaktır. Ülkemiz açısından değerlendirildiğinde dar anlamda özelleştirme, kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetimlerinin kamu kesiminden özel kişi ve kuruluşlara devri olarak tanımlanabilir ve kamu hisselerinin yüzde 50’den fazlası özel kişi ve kuruluşlara devredildiğinde hem işletmenin sahipliği hem de yönetimi özelleştirilmiş olmaktadır. Bu çerçevede çalışmada Türkiye Şeker Fabrikaları’nın özelleştirme süreci incelenmiş ve fabrikaların özelleştirme öncesi ve sonrasındaki durumu ile gelişimi analiz edilmiştir. Çalışmada şeker fabrikalarının 2000-2018 yılları arasındaki şeker satış hacimlerine etki eden faktörler, şeker üretim düzeyleri, günlük kapasiteleri ve ekim alanı düzeyleri verileri ile TL bazında şeker fiyatları çerçevesinde incelenmiştir. Araştırmadaki amaç, şeker üretiminin devlet teşekkülünden özel sektöre devri sonrasında şeker satış hacimlerine etki eden faktörlerin analiz edilmesidir. Başka bir ifade ile şeker satışlarına etki eden olumsuz faktörleri araştırmaktır. Bu çerçevede yapılan analizlerde görülmektedir ki şeker satış hacmi; şeker ekim alanı, şeker genel kapasite ve şeker üretimi ile ilişki içerisinde iken, şeker fiyatları ile ilişki içerisinde değildir.

Anahtar Kelimeler: Özelleştirme, Şeker Fabrikaları, Şeker Endüstrisi, Karlılık, Analiz

ABSTRACT

PRIVATIZATION EXPERIENCE IN TURKEY: THE CASE OF TÜRKİYE ŞEKER FABRİKALARI

N. Ece Uztürk

July, 2019

Privatization; transferring the economic enterprises that do not concern the classical functions of the state and the withdrawal of the public sector from the fields of activity to be carried out by the private sector or transferring the economic units that the state cannot operate successfully to the private sector. The basic philosophy of privatization; shrinking the state into essential tasks, providing the state with little but good service, and functioning in accordance with the requirements of economic rationality, to create a economy with high productivity and efficiency. In terms of our country, in the narrow sense, privatization can be defined as the transfer of the ownership and management of state economic enterprises to private individuals and organizations, and when there are more than 50 percent of the public shares are transferred to private individuals and organizations, both the ownership and management of the enterprise are privatized. In this context, the study examined the process of privatization of Turkey Sugar Factory during the process of before and after privatization. In this study, the factors affecting the sugar sales volumes of sugar factories between the years 2000-2018, sugar production levels, daily capacities and plantation area data were analyzed in terms of sugar prices in dollar terms. The aim of the research is to analyze the factors affecting the sugar sales volumes after the transfer of sugar production from the state enterprise to the private sector. In other words, to investigate the negative factors affecting the sales of sugar. In this analysis, it can be seen that sugar sales volume; while the sugar cultivation area is related to the overall sugar capacity and sugar production, it is not related to sugar prices.

Keywords: Privatization, Sugar Factories, Sugar Industry, Profitability, Analysis

ÖNSÖZ

Bu çalışmada Türkiye Şeker Fabrikaları'nın özelleştirme süreci incelenmiş ve fabrikaların özelleştirme öncesi ve sonrasındaki durumu analiz edilmiştir. Bu çalışma için bana desteğini hiçbir zaman esirgemeyen ailem ve danışman hocam Senem Çakmak Şahin'e teşekkürü bir borç bilirim.

N. Ece Uztürk

İstanbul, Temmuz 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLO LİSTESİ	ix
KISALTMALAR.....	x
1.GİRİŞ.....	11
2.ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI VE TARİHÇESİ	12
2.1. Özelleştirme Kavramı.....	12
2.1.1.Dar Anlamda Özelleştirme	13
2.1.2.Geniş Anlamda Özelleştirme	15
2.2. Özelleştirme Kavramının Ortaya Çıkış Nedenleri	16
2.2.1.Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirme Kavramının Ortaya Çıkış Nedenleri.....	17
2.2.2.Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme Kavramının Ortaya Çıkış Nedenleri.....	18
2.3. Özelleştirmenin İktisat Teorisindeki Yeri	23
2.3.1.Klasik İktisat Teorisi.....	24
2.3.2.Keynesyen İktisat Teorisi	25
2.3.3.Neo-Klasik İktisat Teorisi.....	26
2.3.4.Monetarist İktisat Teorisi.....	27
2.3.5.Rasyonel Beklentiler Teorisi	27
2.3.6.Kamu Tercihi Teorisi.....	28

2.3.7. Arz Yönlü İktisat Teorisi	29
2.4. Özelleştirmenin Amaçları.....	30
2.4.1. Ekonomik Amaçlar	32
2.4.2. Mali Amaçlar	35
2.4.3. Toplumsal ve Siyasal Amaçlar	37
2.4.4. Sosyal Amaçlar	40
2.5. Özelleştirme Yöntemleri	41
2.5.1. Mülkiyetin Devrini Öngören Özelleştirme Yöntemleri.....	43
2.5.2. Mülkiyet Devrini Öngörmeyen Özelleştirme Yöntemleri	44
3.TÜRKİYE’DE ŞEKER FABRİKALARININ TARİHÇESİ VE UYGULANAN POLİTİKALAR	47
3.1. Türkiye’de Şeker ve Şeker Endüstrisi	47
3.2. Türkiye’de Şeker Fabrikalarının Kuruluşu.....	54
3.2.1. Cumhuriyet Öncesindeki Durum	54
3.2.2. Cumhuriyet Dönemi	57
3.2.3. Şeker Fabrikalarının Kuruluş Süreci	58
3.3. Şeker Fabrikalarına Yönelik Politikalar	63
3.4. Şeker Fabrikalarının Özelleştirilmesini Gerektiren Süreç.....	66
3.5. Şeker Fabrikalarının Günümüzdeki Durumu	68
4.TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ İÇERİSİNDE OLAN ŞEKER FABRİKALARININ ŞEKER SATIŞ HACİMLERİNE ETKİ EDEN FAKTÖRLERİN İNCELENMESİNE YÖNELİK AMPİRİK BİR ÇALIŞMA.....	76
4.1. Literatür Özeti	76
4.2. Yöntem	80
4.3. Veri Seti.....	81
4.4. Birim Kök Testi.....	82

4.5. Panel Veri Modeli	86
4.5.1. Bulgular	88
4.5.2. Varsayımların Test Sonuçları	90
5.SONUÇ	94
KAYNAKÇA	97
ÖZ GEÇMİŞ.....	107

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. 1986-2018 Dönemi Özelleştirme ve Kamu Kurumlarına Devir Uygulamaları Tutarı (ABD Doları).....	14
Tablo 2. Enerji Veren Gıda Maddelerinin Karşılaştırılması.....	48
Tablo 3: Dünya Şeker Üretimi (Milyon Ton)	50
Tablo 4. 1926 -1929 Yılları Arasında Kişi Başına Düşen Şeker Miktarı.....	58
Tablo 5: Türkiye’de Şeker Üretimi(1000 Ton)	62
Tablo 6: Türkiye’de Pancar Üretimi, Şeker Üretimi ve Tüketimi (Bin Ton)	68
Tablo 7: Türkiye’de Şeker Üreten Şirketler (2016).....	69
Tablo 8 : 4 Mayıs - 4 Haziran 2018 Arasında Satışı Gerçekleştirilen Şeker Fabrikaları	73
Tablo 9. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.’nin 13 İldeki Fabrikaları	81
Tablo 10. İstatiksel Veriler	82
Tablo 11. Birim Kök Testleri	83
Tablo 12. Limer-Chow Test	86
Tablo 13. Hausman Test.....	88
Tablo 14: Sonuç Analiz Tablosu - Panel EGLS (Cross-section weights).....	88
Tablo 15. Hataların Ortalaması Test-Basit Hipotez Testi.....	72
Tablo 16. Eviews 10'da Model İçin Çıkarılan Jarque-Bera Normallik Testi Sonuçları.....	73
Tablo 17. Çoklu Doğrusal Bağlılık Testi.....	74

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
vb	: ve benzeri
NBŞ	: Nişasta Bazlı Şeker
TŞFAŞ	: Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi

1. GİRİŞ

Birçok Avrupa ülkesinde kökleşmiş demokratik sistem ile serbest piyasa ekonomisi birlikte işlemektedir. Tam anlamıyla liberal ekonomik sistemden bahsedilmesi için demokratik olgunluğun ve gelişmişliğin varolması gerekmektedir. Bu bakımdan devletler serbest piyasa ekonomisi şartlarını sağlamaya çalışmaktan önce demokratik unsurlara işlerlik kazandırmalıdır.

Özelleştirme kavramı muhteva ettiği amaç bakımından toplumların ya eleştirisine maruz kalır ya da makul ve mantıklı bir çerçevede kabul edilir. Özelleştirme amaç olarak çeşitli ülkelerde farklı nedenlerle yapılabilmektedir. Bu bakımdan Japonya'da ek finansman kaynağı, Almanya'da gelir dağılımında adaleti sağlama ve Kanada'da sermaye piyasasını geliştirme amacıyla özelleştirmelerin yapıldığı görülmüştür.

Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de özelleştirme uygulamalarının yaygınlık kazanması hem vatandaşların piyasalarda aktif rol almasını hem de gelir dağılımında adaletin sağlanmasını kolaylaştırıcı etki doğuracaktır. Önemli olan nokta ise hangi kuruluşların hangi iştirakçiler lehine özelleştirileceğidir. Devletler güvenlik amacı ile ulaşım, iletişim, iç ve dış güvenlik hizmetlerinin özelleştirme uygulamalarını dikkatlice uygulamalıdır.

Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye, gerek nüfus artışı gerek hızlı iç göçlerin görülmesi bakımından alt yapı çalışmalarını her geçen gün yoğunlaştırmak durumundadır. Kamusal mal ve hizmetlerin üretimi çoğu zaman finansman sıkıntısı nedeniyle sekteye uğramaktadır. Bunun yanında kamusal mal ve hizmet üretiminin özelleştirilmesi kar amacı ile kalitesiz mal ve hizmet arzını ortaya çıkarabilmektedir. Bu çalışma Türkiye'de gerçekleştirilen şeker fabrikalarının özelleştirme uygulamalarını değerlendirmek amacı ile hazırlanmıştır.

2. ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI VE TARİHÇESİ

Devletin kamu faaliyetlerinden muhakkak yapması gereken; eğitim, sağlık, ulusal güvenliğin sağlanması gibi temel görevleri dışında kalan faaliyetlerini yürütürken ekonomiye olası müdahaleden uzak kalarak faaliyetlerini sürdürmesi gerekmektedir. Bu anlamda devletin ekonomik performansın ve istikrarın artırılmasını amaçlayan özelleştirme faaliyetlerini yapma nedenleri genel anlamda kamunun girişimciliğini yaptığı ekonomik faaliyetlerde göstermiş olduğu başarısız performansa dayanmaktadır.

2.1. Özelleştirme Kavramı

Dünya genelinde serbest piyasa ekonomisine dair gelişmeler sonrasında kamu sektöründe yeniden yapılanma süreçleri hız kazanmıştır. Bu bağlamda kamu sektöründeki ekonomik faaliyetler azaltılarak devlet kontrolünde bulunan girişimlerin özel sektöre devredilmesi süreci olarak bilinen özelleştirme faaliyetleri serbest piyasa ekonomisinin tesisi için önem arz etmektedir.

Özelleştirme kavramı olarak “Kamunun sahip olduğu ticari ve sinai teşebbüsler ile varlıkların mülkiyet, yönetim ve denetimlerinin tamamen veya kısmen özel kişi ve kuruluşlara devredilmesidir” (ÖİB, 2012, 7). Bir başka tanıma göre ise devletin temel işlevleri kapsamındaki adaletin ve güvenliğin tesis edilmesi ile ilgili harcamaların yapılması ve özel sektör tarafından gerçekleştirilemeyecek bazı altyapı yatırımlarının yapılması, ekonomik anlamda piyasa şartlarına göre hareket edilmesidir. Özelleştirme kavramına mülkiyeti devlette olmak üzere işletme hakkı devri, kiralama faaliyetleri, kamu-özel işbirliğinin tesisi ile yap-işlet-devret prensibiyle hareket edilmesi de dahil edilmektedir (Zengin, 1996, 3).

Özelleştirmenin, aslında tam bir tanımsal karşılığının olduğunun söylenmesi zordur, çünkü bu kavram sadece ekonomik bir kavram olmayıp, hukuk, sosyoloji ve siyaset gibi diğer bazı bilim dallarını da içine almaktadır. Özelleştirmenin ülkemiz açısından önemi, 1980'lerden sonra hız kazanması ve bu yönde bazı önemli adımların atılmasıdır. Öncelikli olarak merkezi düzeyde yani KİT'ler için

özelleştirme ve hemen ardından yerel kamu hizmetleri sunan yerel yönetim birimleri için özelleştirme gündemdeki yerini korumuştur (Çelebi vd.,2013, 20).

Özelleştirme kavramının birçok bilim dalının alanına girdiği belirtilmiştir. Bu kapsamda; ekonomi, işletme ve yönetim, hukuk, siyaset gibi temel disiplinlerin alanına girdiği gibi, özelleştirmenin devletin bazı iktisadi faaliyetlerini mümkün olduğu ölçüde asgariye indirmesi, dar anlamda ise KİT'lerin mülkiyetinin özel kesime devredilmesi şeklinde tanımlanması mümkündür (ÖİB, 2012, 8).

2.1.1. Dar Anlamda Özelleştirme

Dar anlamda özelleştirme en temel ifadesiyle, KİT'lerin özel sektöre devredilmesidir. Bu kavram, kamu mülkiyetindeki teşebbüs, hizmet ve malların el değiştirerek özel kesime aktarılması şeklinde de tanımlanabilir. Ülkemizdeki anlayış ise, KİT'lerin mülkiyeti ve yönetimiyle birlikte özel sektöre devri şeklinde olmasıdır. Kısaca belirtmek gerekirse kamuya ait olan KİT'lerin özel sektöre satılması şeklindedir (Çelebi vd.,2013, 22).

Özel sektöre mülkiyeti devredilen KİT'lerin yönetiminin de özelleştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, KİT'lerin mülkiyetinin çoğunun, yani %51'den fazlasının devredilmesi gerektiği görüşü ortaya çıkmaktadır. Dar anlamda özelleştirmede ayrıca doğrudan satış yöntemiyle birlikte, hisse senetleri çıkartılması şeklinde yöntemler kullanılmaktadır.

Bu bağlamda dar anlamda özelleştirme yöntemlerinden doğrudan satış, hisse senedi yoluyla satış ve bunlara ilaveten blok yöntemiyle ve İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) üzerinden satış yöntemleriyle yapılan özelleştirmeler aşağıda Tablo-1'de sunulmuştur.

Bu tabloda, 1986 yılından itibaren yapılmakta olan özelleştirme faaliyetlerinin yöntemine ve elde edilen getiriye göre sıralamasına yer verilmektedir. Türkiye'de serbest piyasa koşullarına geçişten sonra artan özelleştirme faaliyetlerinden şimdiye kadar 69.949.079.771 TL'lik bir gelir elde edilmiştir. Bununla birlikte Türkiye'de özelleştirme faaliyetlerinde kullanılan yöntemlerden "Blok Satış" yöntemi bu süreçte en çok tercih edilen yöntem olmuştur. Bu yöntemden elde edilen gelir 35.232.568.178 TL'dir. Bu yöntemden sonra en sık

uygulanan yöntem ise “Tesis/Varlık Satışı” yöntemidir. Bu uygulamadan ise Türkiye günümüze kadar 22.419.095.477 TL’lik bir gelir sağlamıştır. Sonrasında ise diğer yöntemlerinden sırasıyla “Hisse Halka Arzı” yöntemiyle 9.572.899.869 TL, “Borsa’da Hisse Satışı” yöntemiyle 1.294.396.951 TL, “Yarım Kalmış Tesis Satışı” yöntemiyle 4.368.792 TL ve son olarak “Kamu Kurumlarına Bedelli Devir” yöntemiyle de 1.425.750.504 TL gelir elde edilmiştir.

Tablo 1. 1986-2018 Dönemi Özelleştirme ve Kamu Kurumlarına Devir Uygulamaları Tutarı (ABD Doları)

Yıllar	Blok Hisse Satışı	Tesis/Varlık Satışı	Hisse Halka Arzı	BORSA’da Hisse Satışı	Yarım Kalmış Tesis Satışı	Kamu Kurumlarına Bedelli Devir	TOPLAM
1986	710.394				244.501		954.895
1987	265.625				305.311		571.181
1988	13.000.000			261.661	355.311		13.616.972
1989	121.197.123		13.090.225	411.451	781.437		135.480.236
1990				9.221.400	42.428		9.263.828
1991	43.828.268	20.000.000	320.579.994	165.366.745	307.521		550.082.528
1992	410.264.948		72.773.310	106.932.531			589.970.779
1993	365.198.396	28.413.766		12.616.957			406.229.119
1994	7.753.981	4.613.731	23.929.494	149.997.164			186.294.270
1995	370.906.865	160.916.370	332.824.239	66.562.788		20.455.382	951.665.644
1996	217.990.000	69.665.347		20.177.873		2.354.760	310.187.980
1997	251.150.000	210.484.179		1.988.800	1.810.488	2.073.297	467.506.764
1998	305.055.000	70.850.251				9.035.988	384.941.239
1999	7.137.821	11.189.586	632.651.612	2.122.293	521.550	19.479.693	673.102.556
2000	1.489.672.112	61.487.179				60.855.896	1.612.015.187
2001	500.000	56.141.179	1.104.520.664			63.159.549	1.224.321.760
2002		8.087.615				122.305.486	130.393.101
2003	16.770.000	121.236.755	168.371.170	237.711.271		8.744.721	552.833.917
2004	878.294.760	144.169.799		40.336.015		69.098.247	1.131.898.821
2005	7.103.944.301	348.128.723	191.279.167	157		30.013.471	7.673.365.818
2006	7.178.000.000	621.013.832	273.719.603	466.434.132		84.149.738	8.623.317.306
2007	812.000	2.292.759.019	207.820.151	5.181.739		124.003.838	2.630.576.747
2008	2.059.550.000	2.236.650.290	1.838.642.981	2.411.821		89.923.688	6.227.178.779

2009	2.265.000.000	5.728.896	1.873.081.209			4.256.263	4.148.066.347
2010	2582.316.110	495.270.526				3.887.907	3.081.474.543
2011	575.000.000	776.960.629		216.636		6.457.498	1.358.634.763
2012	186.520.000	312.305.159				2.251.038	501.076.197
2013	8.631.493.523	3.884.809.255	2.519.616.050			19.178.261	15.005.097.090
2014		5.881.790.726		67.283		384.101.474	6.265.959.484
2015	4.216.828	1.937.011.293		2		54.811.675	1.996.039.799
2016		1.286.277.106		293		6.255.345	1.292.532.743
2017	141.486.375	507.975.783				95.024.830	744.486.988
2018	4.533.748	915.158.116		6.378.048		143.872.458	1.069.942.369
TOPLAM	35.232.568.178	22.419.095.477	9.572.899.869	1.294.396.951	4.368.792	1.425.750.504	69.949.079.771

Kaynak: (www.oib.gov.tr) Erişim Tarihi:13.03.2019

2.1.2. Geniş Anlamda Özelleştirme

Geniş anlamda özelleştirme kamu sektörünün ekonomik alanlarda faaliyetlerinin azaltılması ya da sonlandırılması şeklinde tanımlanmaktadır (Aktan, 1997, 90). Bir başka açıdan kamuya ait olan girişimlerin kısmen ya da tamamen satılması söz konusu olmadan sadece işletme haklarının ya da yönetimlerinin devri şeklinde de olabilmektedir (Serim, 1996, 26). Bu kavramın içerisine kamunun farklı şekillerde oluşturduğu tekellerin ortadan kaldırılması ve bir takım kamu hizmetlerinin yeniden fiyatlandırılması ile bu hizmetlerin finansmanının özel sektöre karşılanması da girmektedir.

Özelleştirme, KİT'lerde yapılan mülkiyet devri ile birlikte bu teşebbüslerin özel sektöre kiralanma faaliyetleri, deregülasyonu (kurumsal serbestleşme) gibi unsurları da içermektedir. Özetlenecek olursa; kamunun bir bütün olarak faaliyetlerinin sınırlandırılması ve ekonomik anlamda serbest piyasa kurallarının geçerli olmasını açıklayan bir kavramdır. Ayrıca girişimlere ait mülkiyetlerin devri dışındaki uygulamalar geniş anlamda özelleştirme tanımı içinde yer almaktadır (Miynat, 2003, 30).

Geniş anlamda özelleştirme aşağıdaki durumları içermektedir (Aktan, 1997, 91):

1. Kamuya ait girişimlerin özel sektöre kiralanması,

2. Herhangi bir mal veya hizmetin üretim ve dağıtım faaliyetlerinin yapılabilmesi için bazı özel kişi ve kuruluşlara imtiyaz verilmesi, (Bu duruma elektrik dağıtımı örnek olarak gösterilebilir. Bu faaliyetin özel bir şirkete imtiyaz olarak verilmesi durumunda özelleştirme faaliyeti söz konusu olmaktadır.)

3. Kamu girişiminin yönetiminin özel sektöre devri uygulaması,

4. Kamu tarafından bazı mal ve hizmet üretimlerindeki doğal tekellerin kaldırılması, (Bu duruma Tekel idaresinin rakı üretimi üzerindeki doğal tekell uygulaması örnek verilebilir. Bu tekelin kaldırılmasıyla birlikte çoğu özel sektör kuruluşu rakı üretimine başlamıştır.)

2.2. Özelleştirme Kavramının Ortaya Çıkış Nedenleri

Özelleştirme gerekçeleri; genel anlamda uluslararası piyasada teknik ve teknolojik ilerlemelerin çok hızlı değişimi ve gelişimi, bunun üretime ve tüketici tercihlerine yansımaları, kamu sektörünün özel sektöre göre tüketici ihtiyaçlarına ve isteklerine cevap vermede ve arz-talep dengesini sağlamada yetersiz oluşu ile hükümetlerin içine düştükleri mali krizler sonucu yeni finansman yollarının aranmasıdır. Özelleştirme bu durumda bir kurtarıcı araç olarak görülecek, işletmeler ise bu yolla hem ülke içi hem de ülke dışında daha iyi bir şekilde rekabet etme şansına sahip olacaklardır. Bununla birlikte mali disiplin, hükümetlerin bütçe açıkları vb. alanlarda iyileşme sağlanabilecektir (Aktan, 1997, 93).

Özelleştirme düşüncesi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı algılanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde verimliliğin azalması, enflasyon ve işsizlik ekonomik büyümenin yavaşlaması, klasik iktisadın gündeme gelmesi gibi yaklaşımlar söz konusu iken, gelişmekte olan ülkelerde ise öncelikle ekonomik kriz olgusu çeşitli istikrar programları ve istikrarsızlık gibi faktörler göz önünde tutulmaktadır (Tokatlıoğlu, 2005, 99).

Özelleştirmeye ilişkin verimlilik iyileştirme mekanizması iyi işletildiğinde ülke ekonomisine büyük katkı sağlamaktadır. Kısa vadede, devlete ait bir firma ile ilişkili verimdeki bir iyileşmenin, firmalar arasındaki çıktı ikamesini azalttığı ve çıktı ikamesi etkisindeki azalmanın verimlilikteki iyileşmenin gücüyle orantılı bir şekilde

arttığı görülmektedir. Spesifik olarak, eğer verimliliğin etkisi yeterince küçükse, sosyal refah da azalmaktadır. Dolayısıyla özelleştirme uygulamalarında fayda maliyet analizlerinin etkin yapılması gerekmektedir (Chen, 2016, 251).

2.2.1. Gelişmiş Ülkelerde Özelleştirme Kavramının Ortaya Çıkış Nedenleri

Gelişmiş ülkelerde 1970'lerin başlarında yaşanan ekonomik krizler ve bu krizlere Keynesyen iktisadın yetersiz kalmasıyla yeni arayışlar gündeme gelmiş, devletin küçülmesi anlayışının öne çıkması ve yeni klasik iktisat özelleştirmenin hız kazanmasının yolunu açmıştır.

Ekonomik ve Sosyal Sorunlar

1970'lerin başlarında ekonomik sorunların çözümlenememesinde, enflasyon ve işsizliğin birlikte yaşandığı stagflasyon olgusunun Keynesyen iktisatla çözümünün pek mümkün olmadığı gerçeği yatmaktadır. Keynesyen ekonomide enflasyon, işsizliğin bir alternatifi olarak görülür ve işsizlik durumunda efektif talebi (mal veya hizmeti satın alma konusunda etkin ve istekli olma durumu) etkiler, daralan efektif talep enflasyonist baskıyı önler. Benzer şekilde 1929 ekonomik buhranının da sebebi, efektif talep yetersizliğidir ve bu noktada Keynesyen iktisat efektif talebin yükseltilmesini savunmuştur (Çelebi vd., 2013, 28).

Bir diğer önemli mesele ise verimlilikte yaşanan azalmalardır. 1930'larda müdahaleci devlet anlayışı, devletin kamusal iktisadi faaliyetlerini daha da artırmış ve neredeyse devletin ekonomideki payı %50' ye yaklaşmış, ancak bu müdahaleci devlet anlayışı gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkelerde farklı bir şekilde ortaya çıkmıştır. Gelişmiş ülkelerde müdahaleci devlet çok fazla baskı yaptığından ekonomik verimliliği düşürmüş, iş disiplini ve iş verimliliğini azaltarak refah ekonomisini sekteye uğratmış, ekonomik büyüme yavaşlamış, kamu şirketleri performans zafiyetine uğramıştır (Parasız, 2001, 120).

Söz konusu dönemde ekonomik büyüme hızının da düşmesi özelleştirmenin isabetli bir karar olduğunu göstermiştir. 1929 ekonomik kriziyle beraber Keynesyen müdahaleci anlayış ekonomik büyüme ve kalkınmanın önemine dikkat çekmiştir. Ekonomik büyüme anlayışı gelişmiş ülkelerde milli gelirdeki sürekli artış olarak

algılanırken, gelişmekte olan ülkelerde ise, milli gelirdeki artışa ilaveten yapısal kalkınmayı da içine aldığı düşünülen bir olgudur (Tokatlıoğlu, 2005, 95).

Gelişmiş ülkelerde 1970'li yılların başına kadar dünya ekonomisi açısından refah politikaları ön plana çıkmış, ekonomik büyüme bakımından gelişmekte olan ülkelere nazaran yüksek milli gelir artışları sağlanmış ve özellikle sanayi alanında büyük başarılar elde edilmiştir (Serim, 1996, 30).

Bir yandan bu gelişmeler yaşanırken, diğer yandan II. Dünya Savaşı'nın ardından oluşan ekonomik düzen, IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Ekonomik Topluluğu gibi yapıların dünya ticaretinde gelişmiş ülkeler lehine, gelişmekte olan ülkeler aleyhine yapılanmasını ortaya çıkarmıştır.

Müdahaleci devlet anlayışı, devletin ekonomiye yön vermesi ve iktisadi politikalarıyla ekonomik büyümede ve kalkınmada kilit rolü oynayarak refah artışı sağlaması, bunun yanında çokuluslu şirketlerin popülaritesinin artarak üretimin merkez-çevre ilişkileri çerçevesinde yaygınlaşmasıdır. Bu durum ise gelişmiş ülkelerin üretim, istihdam ve büyüme dinamiklerini olumlu yönde etkilemiştir (Miynat, 2003, 30).

Rekabet koşullarının değişmesiyle özelleştirme uygulamaları daha etkin ve verimli şekilde ekonomiye katkı sağlamaktadır. Rekabetçi pazarlarda bu verimliliğin daha yüksek olduğu görülmektedir. Optimal bir özelleştirme politikası ile piyasa rekabet koşulları daha etkin kullanılarak firmalar açısından maliyet koşulları da dahil olmak üzere pazar yapısı değişmektedir (Matsumura ve Okamura, 2015, 137).

2.2.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme Kavramının Ortaya Çıkış Nedenleri

1970'ler gelişmekte olan ülkeler için, ciddi bir bunalım ve istikrarsızlık, dış borçlar, döviz darboğazları ve petrol krizi gibi ekonomik sıkıntıların olduğu yıllardır. Bu sorunlardan kurtulmak için IMF ve Dünya Bankası'nın 1980'lerin başında çeşitli istikrar politikalarıyla serbest piyasa ekonomisini canlandırmaya çalışmaları, devlet

müdahalesini azaltıp, bu amaç doğrultusunda özelleştirmeyi gündeme getirmeleri ve küreselleşme hareketiyle hız kazanan siyasi ekonomik ve sosyal yapı taşlarının oluşması, bunun yanında liberalleşme faaliyetleri, dış ticaretin serbestleşmesi ve yabancı sermayenin teşviki gibi gelişmeler, gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme zihniyetini ön plana çıkaran unsurlar olmuştur (Yanikkaya ve Gökbunar, 2004, 81).

Ekonomik İstikrarsızlık ve Kriz Olgusu

1929 ekonomik bunalımı bütün dünyada büyük bir yankı uyandırmış binlerce kişi işsiz kalmış, ancak II. Dünya Savaşı'ndan sonra genel olarak dünya ekonomisi yaklaşık 20 yıllık bir refah dönemi geçirmiştir. Bununla birlikte 1970'lere gelince tekrar bir krizle karşılaşan dünya ekonomisi, bu krizi bir durgunluk krizinden ziyade bir enflasyon-işsizlik krizi olarak algılamıştır (Aktan, 1997, 99).

Küreselleşme faaliyetlerinin etkin olduğu bir ortamda ortaya çıkan böylesi bir kriz, yeni bir ekonomik kriz etkisi yaratıp neredeyse tüm dünyada etkili olmaya başlamıştır.

ABD'nin öncülüğünde 1960'larda “Eurodolar Piyasası”nın ortaya çıkması, ardından 1973'te Bretton Woods sisteminin çökmesi ve akabinde 1973 petrol krizi hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde ciddi sorunlara neden olmuştur. Ekonomik istikrarsızlık sadece fiyatlar genel seviyesinin ve işsizliğin düzeyindeki artışlar değil, aynı zamanda ödemeler bilançosunda oluşan dengesizlik olarak da tanımlanabilir (Çelebi vd., 2013, 35).

Söz konusu bu ekonomik krizlerin çözümü için, IMF Ortodoks İstikrar Politikalarını, dış açık ve borç sorunlarına yönelmeyi, dış ticaretin serbestleşmesini, finansal istikrarı, talep daraltıcı ve üretimi teşvik edici politikaları tercih etmiştir. Bu politikaların temel amacı fiyat istikrarını sağlamak, döviz dar boğazlarından kurtulmak ve ihracata dayalı sanayileşme ile birlikte refah ekonomisine yön vermek olarak sıralanabilir.

İstikrar Programları ve Küreselleşme Olgusu

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonominin kendi yapısından veya devletin ekonomiye müdahale şekillerinden dolayı, ortaya çıkan finansal krizler, enflasyon ve üretim seviyesindeki değişimler, arz-talep dengeleri, fiyatlar genel

seviyesindeki oynamalar ve dış ticaret açıkları gibi durumlar istikrar programlarının uygulanmasını gerekli hale getirmiştir.

İstikrar programlarının ekonomiyi istikrarlı hale getirmek için bazı ekonomik araçları vardır. Bunlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Parasız, 2001, 125):

1. Mali Araçlar: Vergi politikası, kamu harcamaları ve borç yönetim politikası,
2. Parasal Araçlar: Para arzının kontrol edilmesi amacıyla açık piyasa işlemleri, faiz ve reeskont politikaları, munzam karşılıklar vb.,
3. Dışsal Araçlar: Dış ticaretin dengesini sağlamak ve ihracatın teşvik edilmesi için devalüasyon yoluyla dış açığın ülke lehine dönüşümü,
4. Kontrol Araçları: Devletin siyasi gücü doğrultusunda aldığı fiyat ve ücret kontrol mekanizmaları
5. Kurumsal Araçlar: Kaynak dağılımının düzenlenmesi

İstikrar politikalarının genel amacı ekonomik istikrarın yolunda gitmesini sağlamaktır ki, bu durum özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından çok önemlidir. Bu politikalar “Ortodoks”, “Heterodoks”, “Yapısal” ve “IMF” tipi politiklardır.

Ortodoks İstikrar Politikaları, genelde ülkenin ödemeler bilançosunu dengeleme ve iyileştirme yönüyle ilgilenen ve enflasyonun düşürülmesini amaçlayan politiklardır. Bunun yanında kamu harcamalarının kısıtlanması ve vergi arttırımı, sübvansiyonların kaldırılması gibi konuları da içermektedir (Parasız, 2001, 127).

Heterodoks İstikrar Politikaları ise, maliye ve para politikalarının yanı sıra ücret ve fiyat oluşumuna etki yapabilen ve bu doğrultuda gelirler politikasını da etkileyen bir yapıya sahiptir. Bu politikanın esas amacı, enflasyonu hemen düşürmek ve fiyatlar genel seviyesine istikrar kazandırmaktır. Heterodoks politikanın bir diğer özelliği, kısa vadede etkisini göstermesidir. Heterodoks politikalar 1980'lerin ortalarına kadar kullanılmış, ancak istenen sonucu veremediği için ortodoks politikalarla beraber kullanılmaya başlanmış ve karma politikayla beraber ekonomide daha verimli sonuçlar elde edilmeye başlanmıştır.

Yapısal istikrar politikaları ekonominin enflasyondan arındırılması için bütün dar boğazların kaldırılmasını amaçlar. Bu yaklaşıma göre; kaynakların verimli kullanılmayışı ve bazı arz-talep dengesizlikleri yapısal bozulmalara neden olabilmektedir. Yapısal yaklaşımın özelliği, ekonomik faaliyete devlet müdahalesinin ve ithal ikameci sanayileşme stratejisinin gerekli olduğunu savunmasıdır. Bu stratejiler, üretim teşvik politikaları, ihracatı teşvik politikaları, kurumsal araçlar, vergi ve toprak reformları olarak sıralanabilir (Miynat, 2003, 32).

IMF tipi istikrar politikaları ise öncelikle enflasyonun düşürülmesi, ödemeler dengesinin iyileştirilmesi gibi makroekonomik hedefleri içerir. Bu yaklaşım monetarist, yani parasalcı düşünceye dayanır. “Özelleştirme”, “Finansal serbestleşme”, “enflasyonu ve kamu harcamalarını azaltma” temel prensipleridir. IMF, kaynak dengesini kurmak ve istikrarlı hale getirmek için bazı politikalar uygulamaktadır ki esas hedefi açığa neden olan fazla talebi düşürmektir.

İstikrar Politikaları, ana hatlarıyla aşağıda belirtilen hedefleri gerçekleştirmeye yöneliktir (Yanikkaya, Gökbunar, 2004, 81):

1. Para politikası ile para arzının kontrolü, yüksek faiz politikasıyla tasarrufların artırılması ve sermayenin çıkışını azaltmak,
2. Maliye politikasıyla bütçe açığının kapatılması, kamu harcamalarının kısılması ve vergilerin artırılması,
3. Döviz kuru politikası, devalüasyon yoluyla ihracatı arttırıp ödemeler bilançosunu iyileştirmek.

Özetlenecek olursa; bütün bu istikrar politikalarının temel amacı, ekonomiyi bir istikrar yapısına kavuşturmak, enflasyonu dizginlemek, ödemeler bilançosunda kalıcı düzenleme ve iyileştirmeler yapmak, döviz dar boğazlarından kurtulmak, iktisadi etkinliği ve verimliliği yakalamak, dış ticaretin ve dış borçların ödenmesinde istikrarlı bir sisteme sahip olabilmektir.

İstikrar politikalarının ülkenin içinde bulunduğu ekonomik konjonktüre göre değişebildiği, özellikle 1980 sonrası gerek Türkiye, gerekse dünya ekonomisi açısından küreselleşme olgusuyla birlikte ekonomik dinamiklerin siyasal, kültürel ve sosyal boyutta büyük bir değişimden geçtiği söylenebilir (Aktan, 1997, 91).

Küreselleşme ile birlikte neredeyse tüm dünyada giderek artan “Liberal Ekonomik Düzen”, daha doğrusu serbest piyasa ekonomisinin sürekli yaygınlaşması kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonlarının yeniden tanımlanmasına neden olmuştur.

Küreselleşme ekonomik anlamda “liberalizasyon” kavramıyla ilişkilidir. Bu kavram esasen mal ve hizmetler ile sermayenin serbest dolaşımı, yani serbest ticaret faaliyetiyle ekonomik ilişkilerin devam etmesidir. Bunun yanında devletin vergi, borçlanma, para ve maliye politikalarıyla piyasaya müdahale etmesi de tanımın içinde yer almaktadır (Serim, 1996, 29).

Küreselleşmenin kurumsal temelleri II. Dünya Savaşı'na kadar uzanır. Küreselleşmede ticari ve finansal bileşenler vardır. Bazı gelişmekte olan ülkelerde kamu varlıklarının satışıyla devletin küçülmesi ve bu nedenle vergi düzenlemesi hatta açık bütçe politikalarının terk edilmesiyle devletin borçlanma sorununun azaltılması, sonuçta da daha etkin bir para ve maliye politikasına sahip devlet mekanizmasının hayata geçirilmesi hedeflenmiştir.

Devletin büyümesinin ve artan kamu harcamalarının beraberinde kaynak kullanımında bozulmalara ve israfa, bunun yanında olası bir finansal krize neden olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin özel kesime devri yoluyla devlet küçülmeye gidecek ve serbest kalan kaynaklar da özel kesime tahsis edilecektir. Özelleştirmeye dışarıdan sermaye girişi ve bunun sonucunda ise dışa açılma ve işbirliği ile yabancı sermayenin ülkeye çekileceği, istihdam ve büyüme sağlanacağı da özelleştirmenin argümanlarından (Tokatlıoğlu, 2005, 99).

1979 yılında ilk olarak İngiltere'de başlayan özelleştirme uygulamaları, ekonomik liberalleşmenin temelini oluşturmaktadır. Özelleştirme faaliyetlerinde devletin ekonomiye müdahalesinin sınırı denetleme ve düzenleme faaliyetlerinin yapılması şeklinde olmaktadır. Bununla birlikte kamuya göre daha dinamik ve hızlı olan özel sektör davranışlarının denetlenmesi sağlanmış olacaktır (Tokatlıoğlu, 2005, 99).

Kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi öncelikle İngiltere ve A.B.D.'de uygulamaya konulmuş, 1980'den sonra ise uluslararası kuruluşların ekonomik istikrar ve yapısal uyum programlarının bir unsuru olmuştur. Özelleştirme gerekçelerinden biri de refah ekonomisinin 1970'lerde yaşanan krizle birlikte bozulma sürecine girmesidir (Tokathoğlu, 2005, 100).

Gelişmekte olan ekonomilerdeki özel katılım projeleriyle altyapı özelleştirme projelerine yatırım yapan çok uluslu şirketler, aynı anda hem pazar hem de pazar dışı rekabetle karşı karşıya kalmaktadır. Rekabet koşullarının en çok etki ettiği durumlar işlem maliyetleridir. Bu maliyetler işletmelerin karlılığını belirleyen unsurlardır. Özelleştirme uygulamalarının bir yandan piyasada rekabete katkı sağladığı görülmekte iken diğer yandan işletmelerin karlılıklarını etkilediği görülmektedir (Jiang vd, 2014, 294).

2.3.Özelleştirmenin İktisat Teorisindeki Yeri

16. yy - 19. yy arası hâkimiyetini sürdüren merkantilist yaklaşım devlet müdahalesini savunmaktaydı. Fakat sonrasında hakim olan liberal yaklaşımdan dolayı birçok Avrupa ülkesinde devletin ekonomideki rolü azaltılarak piyasalarda kamunun rolü güvenlik, eğitim ve sağlık faaliyetlerinde kalmıştır. Liberal ekonomik bakış, ekonomideki dengesizliklerin geçici olduğunu, piyasa ekonomisinin sosyal refahı sağlamak için yeterli ve dolayısıyla kamunun ekonomideki faaliyetlerinin sınırlandırılmasının kaçınılmaz olduğunu savunmuştur.

Neo-liberalizm, 18. yüzyıl sonu ve 19. yüzyılın başında Adam Smith ve David Ricardo'nun çalışmalarında geçen klasik iktisada dayalı politik ekonomik bir kavramdır. 1970'li yılların sonunda neo-liberalizm akımı giderek etkili olmuş, F. Von Hayek ve Milton Friedman'ın görüşleri, Margaret Thatcher ve Ronald Reagan'ın neo-liberal politikalarını (özelleştirme, devlet müdahalesini en aza indirmek, serbest piyasa gibi) uygulamalarına ilham vermiştir (Symcox, 2009, 53).

Bu bölümde klasik iktisat teorisinden günümüze kadarki iktisat teorileri ve bu teorilerle özelleştirme arasındaki ilişki incelenecektir.

2.3.1. Klasik İktisat Teorisi

Klasik iktisadın kurucusu Adam Smith (1723-1790) “Ulusların Zenginliği” eseriyle, takipçileri olan liberaller David Ricardo (1772-1823) “Siyasal İktisadın Vergileme İlkeleri” ve John Stuart Mill (1806-1873) “İktisat İlminin İlkeleri ve Onların Sosyal Felsefeye Uygulanışına Dair Örnekler” adlı eserleriyle klasik iktisada katkıda bulunmuşlardır.

Klasik iktisatçılara göre, kamu ekonomisi ekonominin doğal dengesini bozmaktadır. Adam Smith, kamunun faaliyet alanlarını; iç ve dış güvenlik, altyapı olarak sınırlandırmaktadır. Ricardo ise kamunun alanının küçük olması gerektiğini savunmaktadır. Adam Smith’in “görünmez el” (kişilerin kendi çıkarları peşinde koşarken toplumun refahını da arttırması) mekanizması ekonominin kendiliğinden düzenleneceğini savunmaktadır. Merkantilizme karşı gelişen liberalizm, kendi çıkarları peşinde koşan kişilerin yaratıcılığına ve karar almadaki üstünlüğüne inanmaktadır. Bununla birlikte liberaller, elindeki kaynakları israf ettiği iddiasıyla devlete olan güvensizliği ortaya atmaktadır (Aksoy, 2011, 25).

Üreticinin ve tüketicinin kendi çıkarları ile rekabet koşullarına yönelik tavırları piyasa mekanizmasını doğurmaktadır. Piyasa mekanizması, üretim faktörlerinin optimal bileşimini otomatik olarak sağlayarak iş bölümünü geliştirmektedir. Devletin görevi ise, piyasaya müdahale etmeden rekabetin, arz ve talebin serbest işlemlerini sağlamak, mülkiyet ve veraseti korumak, az vergi alarak denk bütçeler yapmak, kısıtlamaları ortadan kaldırmaktır (Aytür, 1970, 162).

Steve Hanke’e göre, Adam Smith “Ulusların Zenginliği” eserinde kamu sektörünün verimliliğinin özel sektöre kıyasla düşük olduğunu ve bundan dolayı israfın önlenmesi için kamu işletmelerinin özelleştirilmeleri gerektiğini önermiştir. Böylece Mülkiyet Hakları Teorisi görüşlerinin temelini Adam Smith oluşturmuş bulunmaktadır. Mülkiyet Hakları Teorisi’ni Ronald Coase, Harold Demsetz ve Armen Alchian geliştirmiştir (Dura, 2006, 225).

Klasik iktisatçılara göre, devletin piyasaya müdahalesi doğal dengeyi bozmaktadır. Bundan dolayı devletin kapsamı sınırlandırılmalıdır veya tamamen kaldırılmalıdır. Böylece özelleştirme yoluyla devletin elindeki KİT’lerin özel sektöre

devri gerçekleştiğinden piyasa kendiliğinden dengeye gelerek işletmelerin daha verimli çalışacağı savunulmaktadır (Dura, 2006, 225).

2.3.2. Keynesyen İktisat Teorisi

1929 Büyük Buhran'ı sonrası ortaya çıkan talep sıkıntısına çözüm öneremeyen Klasik iktisat teorisi önemini kaybetmeye başlamıştır. Bu durumu aşmak amacıyla özüm John Maynard Keynes'in (1883-1946) "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" eserinde devletin ekonomiye müdahalesi gerektiğİ yönünde olmuştur.

J. M. Keynes, klasik iktisatçıların tersine devletin ekonomideki rolü ve fonksiyonlarının genişletilmesi gerektiğini savunmuştur. Keynes'e göre, kısa dönemde toplam arz istihdam seviyesi, üretim ve teknolojiye bağlı olduğundan devlet çeşitli politikalarla toplam talebi etkileyerek talep yönlü yaklaşmalıdır. Say Yasası'nın aksine Keynes'e göre, "para, sadece bir değişim aracı değil, aksine bir değer taşıma aracıdır". Klasik iktisattaki faiz oranının yatırım-tasarruf dengesini sağlamasının tersine Keynes'e göre, faiz oranı gelirin tüketilmeyen kısmı olan tasarrufu yaratmaktadır. Klasik iktisadın tersine özel sektör yatırım hacminin, borçlanma maliyeti ve tahmin edilen gelir oranına göre şekillendiğini, ekonominin eksik istihdamda dengede olacağını, işsizliğin nedeninin efektif talep olduğunu, gelir düşüklüğü ve deflasyonist açığın, devletin efektif talebi artıracak önlemleriyle çözüleceğini öne sürmektedir. Böylece devlet kriz dönemlerinde üretimi artırma ve enflasyonist dönemlerde ise, paranın satın alma gücünü düşürmeden ve gelir dağılımında adaleti sağlayarak müdahale etmektedir (Aydın, aşkurlu, 2013, 35).

Keynesyen iktisatçılar "fonksiyonel maliye" yaklaşımında, tam istihdam, fiyat istikrarı ve iyi bir yaşam standardını sağlamanın devletin hedefleri olduğunu savunmaktadır. Bunun nedeni ise, liberallerin öne sürdüğü gibi kapitalist sistemin sorunsuz işleyememesidir. Kapitalist sistemde belirsizlikler girişimcileri ellerindeki kaynakları kendi çıkarları için atıl bir şekilde kullanmaya itmektedir. Ancak bu durum kendi çıkarlarına göre rasyonel olsa da, toplum açısından irrasyonel sonuçlar doğurmaktadır. Atıl halde olan kaynaklar işsizliği arttırdığından devlet müdahalesini gerektirecektir. Tecrübelerle dayanarak devletin müdahalesi olmadan işsizliğin uzun

sürmesinin altında özel kesimin geliri ile toplam harcamaları arasındaki uyumsuzluk yatmaktadır (Tokucu, Sarıdoğan, 2010, 85).

Keynesyen iktisatçılar, ekonominin kendiliğinden dengeye ulaşamamasından ve özel sektörün kâr güdümlü ve kaynakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanarak hareket etmesinden dolayı sosyal amaçlardan uzaklaşılacağı için devlet müdahalesinin kaçınılmaz olduğunu savunmaktadır. Dolayısıyla devletin ekonomideki rolünün geniş olması düşüncesi benimsenmekte ve bu durumun toplumsal çıkarların sağlanmasında önemli olduğu düşüncesine sahip olunmaktadır.

2.3.3. Neo-Klasik İktisat Teorisi

Neo-klasik iktisatçılar, Keynesyen iktisat teorisini makro teorilerinin mikro temellerinin olmamasından dolayı eleştirmiştir. Neo-klasikçiler, ülke içi piyasadaki harekete önem vererek piyasanın müdahale olmadan dengede olduğunu, Walrasyan denge ve rasyonel beklentinin gerçekleştiğini, fiyat ve ücretin ayarlanabilir olduğuna dayanarak makro sonuca ulaşmıştır. Neo-klasik teori piyasaların etkinliğini savunarak, faydanın azamileşeceğini ve dengenin rasyonel olan bireylerin davranışlarından oluşacağını ileri sürmüştür. Teoriye göre, serbestçe çalışan piyasada verilerin toplanma ve dağıtımı fiyat aracılığıyla etkinliği ortaya çıkarmaktadır. Bundan dolayı, piyasalardaki dengesizlikler anında giderilerek kaynak tahsisinde etkinlik oluşmaktadır. Etkin dengelerin ortaya çıkması için piyasalarda serbestleşme ve küreselleşme ile deregülasyon politikaları öne sürülmektedir (Erdem, Dumrul, 2014, 53).

Neo-klasik iktisatçılar, ekonomide piyasa başarısızlığının yaşanabileceğini kabul etmektedir. Bu durumda devlet, özelleştirme sonrası piyasa başarısızlığının yaşandığı alanlarda denetleme ve düzenleme gibi yollarla tamamlayıcı rol üstlenebilmektedir. Neo-klasiklerin önerilerinin her ülkede başarılı bir şekilde uygulanması zordur. Bu durum siyasi iktidarın iradesinin yanı sıra ülkedeki ekonomik koşullar, ülkenin gelişmişlik düzeyi, gelenekleri, kurumsal ve diğer faktörlere de bağlıdır.

2.3.4. Monetarist İktisat Teorisi

Monetarizm teorisine, Nobel Ekonomi Ödülü'nün sahibi Milton Friedman 1976 yılında yayınlanan “Paranın Miktar Teorisi Üzerine Çalışmalar” kitabında yer vermiştir.

1980’li yıllarda özelleştirme düşüncesi, Chicago Okulu’nun iktisatçıları Milton Friedman ve Friedrich Hayek tarafından ortaya çıkmıştır. Dar kapsamlı devlet ve özelleştirme düşüncesi, İngiltere ve ABD tarafından benimsenmiştir ve böylece değişmekte olan ekonomik anlayış özelleştirmenin tüm dünyaya yayılmasında önemli rol oynamıştır. Bununla birlikte Doğu Avrupa ve eski Sovyet ülkeleri ekonomileri özelleştirmenin gerçekleşmesinde itici bir güç olmuştur (Şener, An, 2012, 64).

Monetarizm, 1970’li yıllarda petrol fiyatlarındaki artış ve yaşanan krizlere çözüm sunan Milton Friedman’ın temsil ettiği akımdır. Friedman, ekonomik istikrarsızlıkların uygulanan yanlış para politikalarından kaynaklandığını ve yıllık üretim artışı kadar para arzı artışının bu durumu önleyeceğini savunmaktadır. Keynes’in maliye politikalarının etkinliğinin tersine Friedman, para politikalarının etkinliğini öne sürmüştür. Friedman’a göre, serbest piyasa ile para politikası bir arada uyum içinde işleyecektir. Bundan dolayı ekonomide üretim ve fiyatların belirlenmesinde maliye politikalarının etkin olmadığını ve enflasyon, işsizlik, bütçe açıklarını çözmede para politikalarının daha etkin olduğunu savunmaktadır. Böylece devletin kapsamını küçülterek rekabete dayalı piyasa ekonomisine geçiş için özelleştirmeyi önermektedir (Işık ve diğerleri, 2004, 32).

Friedman ağırlıklı olarak geçiş ekonomilerindeki reformlarda devletin düzenleyici rolü ile para basma yetkisinden uzaklaşmasını önermektedir. Serbest fiyatlar ile özelleştirmeyi ve böylece özel sektörün alanının genişlemesini önermektedir.

2.3.5. Rasyonel Beklentiler Teorisi

Rasyonel beklentiler teorisi, J. Muth’un “Rasyonel Beklentiler ve Fiyat Hareketleri Teorisi” adlı makalesiyle 1961 yılında ortaya çıkmıştır. Muth, yüksek enflasyon yaşandığı dönemlerde ekonomideki bireylerin rasyonel beklentilere sahip

olduğunu savunmuştur. 1970'in sonlarında Robert Lucas, Thomas Sargent ve Neil Wallace söz konusu teoriyi geliştirmiştir. Rasyonel beklentiler teorisi klasik iktisatçılar gibi, bireylerin tam bilgiye sahip olduğunu ve bu bilgiyi iyi kullandıklarını savunmaktadır. Bu nedenle bireylerin beklentilerinin rasyonel, fiyatların ve ücretlerin esnek olduğu varsayımlarına dayanmaktadır. Söz konusu teoriye göre, bireyler, ekonomideki para arzı artışlarının belli bir dönem sonra enflasyona yol açacağını tahmin ettikleri için rasyonel davranacaktır. Böylece, para arzının arttırılması reel milli gelir ve istihdam düzeyinde ciddi değişiklik yaratmadan, sadece fiyatlar genel seviyesini arttırmış olacaktır (Ulusoy, 2003, 67).

Rasyonel beklentiler teorisi iktisatçılarının görüşleri birçok yönden monetarist iktisatçılarla benzerlik göstermektedir. Bireylerin bilgiye sahip olmalarından dolayı rasyonel davrandıkları savunulmaktadır. Buna göre, devletin ekonomiye müdahalesini hem uzun hem kısa vadede kabul etmemektedirler. Özelleştirme yoluyla özel sektörün veya bireylerin kamu sektörüne göre daha etkin çalışacağını savunmaktadırlar.

2.3.6. Kamu Tercihi Teorisi

Kamu tercihi teorisi 1950-60'lı yıllarda ortaya çıkmıştır. Bu teorinin kurucusu ve geliştiricisi James McGill Buchanan (1919-2013) “Hayalci Olmayan Politika” adlı eseriyle kamu tercihi teorisini geliştirmiştir.

Kamu tercihi teorisi, neo-klasik iktisat ve refah iktisadının kabul ettiği iyi devlet anlayışına karşı çıkmaktadır. Burada neo-klasik teori, kamu ekonomisini piyasa aksaklıkları teorisine dayandırmakta, kamu tercihi teorisi ise, devletin aksadığını öne sürmektedir. Kurucusu Buchanan olan kamu tercihi teorisi, neo-klasik iktisadın araçlarının kamu ekonomisi alanında da uygulanmasını önermektedir. Onlara göre, kamu ekonomisi bir siyasal çıkar sağlama süreci olmaktadır. Kamu ekonomisinin arz yanını, politikacılar (oy maksimizasyonu) ile bürokratlar (etki alanlarını genişletme) oluşturmaktadır. Talep yanını ise, seçmenler ve çıkar grupları oluşturmaktadır. Bu taraflar çoğu zaman kaynakların yanlış kullanımına yol açmaktadır. Kamu tercihi iktisatçıları, bu duruma çözüm olarak devletin alanının

küçültülmesi ve politikacı ile bürokratların toplumun kaynaklarından faydalanmalarını engellemeyi önermiştir (Kirmanoğlu, 2009, 14).

Bireysel davranıştan yola çıkarak kamu tercihi teorisinin temel önermeleri aşağıdaki gibidir (Bayraktutan, 2010, 15):

- Demokratik ve siyasal sistemler, devletin kapsamının aşırı genişlemesi ve yüksek bütçe eğilimine sahip olmaktadır.
- Özelleştirme, bütçenin genişlemesi yerine maliyetlerin azaltılması yönünde hareket etmektedir.
- KİT'ler, özel girişime göre daha düşük etkinlik göstermektedir.

Kamu tercihi teorisine göre, devlet aksamaktadır, kamu ekonomisinde siyasal çıkar sağlamak için taraflar (politikacılar, bürokratlar, seçmenler ve çıkar grupları) arasında çıkar çatışması mevcut olduğundan zaten kıt olan kaynakların israfına yol açmaktadır. Buna çözüm olarak kamu tercihi iktisatçıları, KİT'lerin etkinliğini sağlamak için devletin kapsamını küçülterek özelleştirme yoluyla KİT'lerin özel sektöre devrini önermektedir.

2.3.7. Arz Yönlü İktisat Teorisi

Arz yönlü iktisat teorisi, 1974 yılında petrol fiyatlarındaki artışların sebep olduğu enflasyondaki artışın durgunlukla sonuçlanmasına çözüm bulmak için ortaya çıkmıştır. 1970'li yıllarda Arthur Laffer, enflasyonun kamu harcamalarının yüksekliğinden ve ekonomideki durgunluğun ise üretimi ve yatırımları olumsuz etkileyen yüksek vergilerden kaynaklandığını ortaya atmıştır. Çözüm olarak kamu harcamaları ve vergilerin azaltılması önerilmiştir. Keynes, talebe yoğunlaştığından, talebin canlanmasını kamu harcamalarındaki artışların sağladığını savunmaktadır. Buna karşılık, arz yönlü iktisat teorisi ise, ekonomide canlılığın oluşması için üretime (arz) önem verilerek devletin özel sektör üreticilerini vergileri azaltarak teşvik etmesi gerektiğini savunmaktadır. Bununla birlikte, kamu harcamalarının kısılması gerektiğini, aksi takdirde bütçe açıklarının enflasyonu tetikleyeceğini öne sürmektedir (Pehlivan, 2001, 63).

Arz yönlü iktisatçıların görüşleri aşağıda gibidir (Türk, 1996, 22):

- Ekonomiye devlet müdahalesi azaltılmalıdır.
- Kamu harcamaları ve vergilerin azaltılması suretiyle devlet bütçesi küçültülmelidir.
- Ekonomideki rekabet teşviklerle korunarak piyasaya giriş daha serbest olmalıdır.
- Ekonominin düzenlenmesinde para politikası belirleyici olmalıdır.
- Sıfır tabanlı bütçe hazırlama tekniği kullanılarak kamu kaynaklarının israfına önlem alınmalıdır.

Arz yönlü iktisatçılar piyasada devlet müdahalesine karşıdır ve piyasanın kendi haline bırakılması gerektiğini savunmaktadır. Arz yönlü iktisat teorisi, arz yönlü faktörleri desteklemek amacıyla üretimin artışı devlet tarafından özel sektördeki üreticilerin vergilerini azaltmak yoluyla ekonomideki canlılığı sağlayacağını savunarak Keynesyen talebi teşvik edici politikalardan uzaklaşarak KİT'lerin özelleştirilmesi yoluyla bütçeye ek gelir sağlamasını önermektedir.

21. yüzyılın başlarında, işletme girişimlerinin devlet mülkiyetini azaltması yönünde belirsiz bir küresel eğilim var iken şimdilerde bu eğilim yavaşlamaya başlamıştır. Devlet mülkiyetinin küresel anlamda yeniden harekete geçtiği günümüzde devletlerin şirketler üzerinde karar verdikleri bir dönem yaşanmaktadır. Bu anlamda devlet mülkiyetinin, şirket varlıklarının değerlemesini nasıl etkilediğini ve devlet ile özel mülkiyetin göreceli etkinliği üzerine yoğun tartışmalar yaşanmaktadır. Tartışmanın temelinde ise kurumsal finansal politikalarının, özellikle de sermaye yatırımını nasıl etkilediğini değerlendirmek vardır (Megginson, 2017, 5).

2.4. Özelleştirmenin Amaçları

Özelleştirme kavramı pazar ekonomisini hâkim kılmak için ulusal ekonomiler içinde kamu ekonomisinin payını azaltacak uygulamalar içermektedir (Yaman, 2000, 138). Özelleştirmenin temel amacı, devletin ekonomide girişimci olarak yer almasının tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Türkiye'de etkin bir ekonomik gelişmeden bahsedebilmek için yapılması gereken ilk şey borsa ve sermaye piyasalarının geliştirilmesidir. Bu sebeple, şirketlerin bankacılık sektörüne bağlı kalmadan hisse senedi, bono, tahvil ihracatı yolu ile kaynak sağlamaları ve bu

kaynakların maliyetleri ile enflasyon arasındaki ilişkinin sağlıklı bir şekilde kurulabilmesinin temelinde sermaye piyasalarında kurumsal anlamda gelişimin sağlanması vardır (Yaman, 2000, 139).

Sermaye piyasalarını geliştirebilmek için ise tasarrufların büyük bir kısmının mali piyasalara yönlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca oluşan bu fonların sermaye piyasasına akışını sağlayacak ekonomik yapının da oluşturulması sağlanmalıdır. Bu yönden bakıldığında özelleştirme faaliyetleriyle yeni kaynaklar yaratılması için finansal piyasalara ve dolaylı açıdan sermaye piyasalarında faaliyet yapamayan yerli ve yabancı yatırımcıların özelleştirme faaliyetleriyle kamu kesiminden fon talebinde bulunmaları sağlanmaktadır. Bu durum mali piyasalar üzerindeki olumsuz baskının engellenmesi için önemli bir faaliyettir (www.oib.gov.tr)

Özelleştirmenin amaçları aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Yaman, 2000, 139):

- Verimliliğin artırılması ve fiyatların düşürülmesi,
- Kıt kaynakların toplum içinde etkin bir şekilde dağıtımının sağlanması,
- Kamuda çalışan sayısının azaltılması,
- Devlet bütçesinin azaltılması ve devlete ek gelir sağlanması,
- Kamuda tekel konumundaki sendikaların etkinliğinin azaltılması.

Bu amaçlar özelleştirme uygulamalarının yalnızca iktisat politikası aracı olmadığını göstermektedir. Özelleştirme, başlangıçta iktisadi sorunların çözülmesi amacıyla geliştirilen bir kavram iken zamanla siyasi yapıya şekil verilmesinde ve sosyal amaçların gerçekleştirilmesinde bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır. Özelleştirmeyi savunanlar ile özelleştirmeye karşı çıkanlar bu amaçlar doğrultusunda özelleştirmenin ideolojik bir yapı kazanmasını sağlamış ve bu sayede özelleştirme iktisadi, sosyal ve siyasi amaçları gerçekleştirmek için bir araç haline gelmiştir. Bu anlamda kullanılan özelleştirme yöntemleri ve gerçekleştirilmek istenen amaçlar arasında direkt bir bağlantı söz konusudur. Özelleştirmenin amaçları genişlese bile genel olarak bir iktisat politikası aracıdır ve temel hedefi iktisat politikası problemlerinin çözümüdür (Alper, 1994, 278).

2.4.1. Ekonomik Amaçlar

Özelleştirme faaliyetleri özel sektör işletmelerinin serbest piyasa mekanizması kapsamında faaliyetlerini devam ettirdiği ve bu yönüyle kamu sektöründen daha etkin olarak faaliyette bulunduğu varsayımına göre hareket etmektedir. Ekonomide serbest piyasa kuralları sağlanarak, ekonomi serbest piyasa kurallarına göre yönetilirse hem işletmelerde hem de genel olarak ekonomide etkinlik sağlanır ve toplum refahı artar (Aktan, 1987, 24).

Özelleştirmenin ekonomik amaçları şu şekilde sıralanabilir (Giz, 2003, 146-147):

- İstihdamın arttırılması,
- Tüketici refahının sağlanması,
- Hisse senedi mülkiyetinin yaygınlaştırılması,
- Üretimde etkinliğin sağlanması,
- Rekabetin geliştirilmesi,
- Serbest piyasa ekonomisinin etkin bir şekilde çalışır hale getirilmesi,
- Sermayenin tabana yayılması,
- Ödemeler bilançosuna olumlu katkılarda bulunulması

Bu amaçlar arasına ayrıca hisse senetlerindeki dalgalanmayı azaltma, sermaye piyasasının arzını arttırma, portföy farklılaştırmasına olanak sağlama ve sermaye piyasasına aktarılacak riski azaltma gibi amaçlar da eklenebilir. Devlet, bireysel yatırımcıların özelleştirme yapılacak şirketlerin hisse senetlerini satın almaları durumunda bu kişilere hisse senetleri konusunda bilgi vermelidir. Çünkü kişiler risk-getiri ilişkisini öğrenerek ve bu sayede risklerini azaltarak hisse senedi satın alabilirler. Türkiye’de kişilerin bilgilendirilmesi önemlidir, çünkü özelleştirmede sermaye piyasasındaki hisse senedi arzının arttırılması için hisse senetlerinin bireysel yatırımcılara ve çalışanlara satılması öncelikli hedef olmuştur (Polatoğlu, 1994, 78).

Özelleştirme kavramı ekonomik anlamda bakıldığında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde çok farklı amaçlara hizmet etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde, özelleştirmenin amacı dış borçları finanse etmek için, kötü yönetimin engellenmesi, bütçe açığının kapatılması ve rüşvetle mücadele edilmesidir. Gelişmiş ülkelerde ise,

özelleştirmenin temel amacını serbest piyasa ekonomisinin daha etkin ve verimli şekilde çalışmasının sağlanması oluşturmaktadır (Giz, 2003, 146-147).

Kaynak Kullanımında Etkinliğin Sağlanması

Özelleştirmenin iktisat politikası aracı olarak kullanıldığında ilk amacı kaynak kullanımında etkinliği sağlamasıdır. Kaynak kullanımında etkinlik özelleştirme ile tamamen özdeşleşmiş bir amaçtır. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasının temel amacı, verimliliğin artırılması yolu ile kalitenin artması ve bu sayede maliyetlerin düşürülmesidir (Sezgin, 2010, 160).

Özelleştirmenin ortaya çıkmasını sağlayan en önemli sebep, doğal kaynakların kıt olmasından kaynaklanan problemlerin etkin bir şekilde çözülmesi amacıdır. Bu amacın dayanak noktası mal ve hizmet üretiminde özel sektör girişimlerinin, iktisadi kaynakları kamu girişimlerine göre daha etkin kullandıkları varsayımıdır. Özel sektörün kaynakları daha etkin kullanmasını sağlayan sebepler aşağıda sıralanmaktadır (Alper, 1994, 29):

- Özel sektörün kar amacı ile üretim faaliyetini gerçekleştirmesi, yönetim anlayışı, yeniliklere açık olma, teknolojik değişikliklere ayak uydurma ve gerçekleştirdiği iktisadi faaliyetlerin sonuçlarından doğrudan kendisinin etkilenmesi, iktisadi bir faaliyet gerçekleştirileceği sırada alınacak kararlarda piyasa mekanizması göstergelerini dikkate alarak, üretim faaliyetini talep ve arz şartlarına bağlı olarak gerçekleştirmesi,
- Kamu sektöründe ise amaç ve karar mekanizmasının işleyişinin piyasa mekanizmasını dikkate almadan farklı amaçlar ile hareket etmesi ve kaynak israfına sebep olması,

Bu sebeplerden dolayı, özel sektör hem kaynakların etkin kullanımını sağlamakta, hem de yönetim anlayışı ile amaç ve karar mekanizmasının işleyişini piyasa ekonomisine dayandırmakta ve böylece üretim faktörlerinin verimliliklerinde artış sağlayabilmektedir. Kamu ve özel sektör girişimcilerinin ekonomi politikalarını uygulamada farklı davranışlara sahip olmaları dolayısı ile özel sektör lehine ortaya çıkan sonuçlar, iktisadi problemlerin çözümünde özel sektörün daha başarılı olacağını göstermektedir. Bu sebeple, devlet özelleştirme ile kamu sektörünün

egemenliğindeki iktisadi üretim birimlerini özel sektöre devrederek kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasına olanak vermektedir. Özelleştirme hareketinin lideri kabul edilen İngiltere'de Thatcher, kendi ülkesi açısından özelleştirmenin temel nedeninin kaynak kullanımındaki etkinlik artışının sağlanması olduğunu söylemiştir. Mitterrand da Fransa'daki özelleştirme uygulamalarının temel amacının kaynak kullanımındaki etkinliği sağlamak olduğunu açıklamıştır (Alper, 1994, 29).

Serbest Piyasa Ekonomisine İşlerlik Kazandırılması

Özelleştirmenin temel amaçlarından bir diğeri de serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve piyasaya işlerlik kazandırmaktır. Özelleştirme ile kaynak kullanımında ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanacağı, serbest piyasa ekonomisinin en önemli unsuru olan rekabetin işlerlik kazanacağı ve bunun sonucu ekonomide verimliliğin artacağı düşünülmektedir (Sezgin, 2010, 160).

Günümüzde iktisat politikasında egemen olan görüşler, ekonomide müdahaleci piyasa ekonomisinden ziyade serbest piyasa ekonomisinin oluşturulmasına yönelik çalışmalara ağırlık vermektedirler. Bu sebeple, onlara göre refah devletinin oluşturabilmesi için gerekli olan şey serbest piyasa ekonomisinin kurallarıdır ve bunu sağlamak için özelleştirme uygulamalarına ve serbest piyasa ekonomisine yönelmektir (Aktan, 1987, 94).

Ülkemizde sermaye piyasasında yaşanan temel sıkıntı yeter seviyede menkul kıymet arzının olmamasıdır. Devlet tahvilleri, gelir ortaklığı senetleri ve hazine bonoları ile bu sıkıntı giderilmeye çalışılmaktadır. Özelleştirme ile sermaye piyasasının ihtiyaç duyduğu menkul kıymet arzı, hisse senetleri sunularak piyasanın canlanması ile sağlanmaktadır.

Tekelleşmenin Önlenmesi

Kamu iktisadi teşebbüsleri piyasada yaşanan yeni ve modern teknolojileri takip edememekte ve bu sebeple düşük verimlilikte çalışmaktadırlar. Kamu iktisadi teşebbüslerinin bu yapıları sebebi ile aynı sektörde faaliyet gösteren özel sektör teşebbüsleri de bu durumdan olumsuz etkilenmekte ve özel sektör teşebbüsleri piyasada dışlama etkisine maruz kalmaktadır. Bu durum ekonomide genel verimlilik düzeyinin azalmasına yol açar (Aktan, 1987, 94-95). Bu sebeple, tekelleşmeyi

önlemek üzere birçok kurum piyasada paylarını kaybetmemek için kalitelerini iyileştirmek, fiyat ve maliyetlerini düşürmek gibi bazı önlemler almaktadır (Aktan, 1987, 95).

Bu sebeple, devlete ait tekel durumundaki kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirme ile özel sektöre devredilmesi veya devletin aktif olduğu alanlarda özel sektöre izin verilmesi ile tekelleşme ortadan kaldırılmakta ve böylece ekonomide rekabet artmaktadır (Alper, 1994, 29).

2.4.2. Mali Amaçlar

İkinci Dünya Savaşı sonunda devletleşme artmış, bunun sonucunda kamu sektörü büyümeye devam etmiş ve büyük bir ekonomik güç haline gelmiştir. Ancak petrol krizlerinden sonra ekonomik büyüme yavaşlamaya başlamış, kamu harcamaları artmaya devam etmiş ve kamu borçları çok büyük rakamlara ulaşmıştır. Bu olumsuzluklar sebebi ile devlet sahip olduğu malları satmak zorunda kalmış ve elde ettiği gelir ile oluşan kamu borçlarını kapatma yoluna gitmiştir (Sezgin, 2010, 159).

Devlete Gelir Sağlamak

Devletlerin kalkınmalarını sürdürebilmeleri için yatırımlarını arttırmaları ve birçok alanda faaliyetlerini sürekli hale getirmeleri gerekmektedir. Devlet bu amaçları gerçekleştirebilmek için birçok kez iç ve dış borç almış, fakat bu borçların artması ve borç yükünün baskısı devletin kredi bulmakta zorlanmasına sebep olmuştur. Bu sebeple devlet bu zorluklardan kurtulabilmek için KİT'lerin özelleştirilmesi yoluna gitmiş ve devlete gelir sağlamaya çalışılmıştır (Ünal, 2000, 58).

Ayrıca, devlet işletmeleri olan KİT'lerin çalışmaları sonucunda siyasi ve idari sorunlar ortaya çıkmış ve devlet zarara uğramıştır, bu zararlar da KİT'lerin özelleştirilmesi gerektiğini haklı çıkarmıştır (Çetinkaya, 2007, 176). Ayrıca kamu sektöründeki plansız genişlemenin finansmanının sağlanamaması, ortaya çıkan problemlerin çözümünde hükümetleri geniş çaplı mali reform çabalarına itmiş ve devlet özelleştirme uygulamalarına yönelmiştir (Yavilioğlu ve diğ., 2010, 46).

Kamu Borçlanma İhtiyacını Azaltmak

Finansman ve bütçe ihtiyaçları açısından özelleştirmeye başvurulmasının birçok sebebi bulunmaktadır. Bunlar (Yavilioğlu ve diğ., 2010, 45):

- KİT'lere aktarılan finansmanın azaltılması,
- Kamunun finansman kaynakları tarafından karşılanamayan yatırımların finansmanının sağlanması için kaynakların kullanılması,
- Sermaye çıkışının azaltılması,
- Kamu harcamalarının finansmanının sağlanması,
- Vergilerin azaltılması,
- Kamu borçlarının finansmanının sağlanması için özelleştirme gelirlerinin maksimize edilmesi şeklinde sıralanabilir.

Bu sebepler kamunun ihtiyaç duyduğu yeni kaynaklara ulaşabilmesi için özelleştirme uygulamalarına başvurmaları gerekli kılmıştır. Özelleştirme ile hem yeni kamu geliri sağlanmakta, hem de sermaye piyasaları güçlendirilmektedir (Yavilioğlu ve diğ., 2010, 45).

KİT'lerin sebep olduğu bütçe açıkları transferler ile kapatılmaya çalışıldığında, hükümetlerin ekonomik istikrarı ve enflasyonu sağlamak için verdikleri çabalar işe yaramamaktadır. KİT'leri rasyonel çalışan ekonomik kurumlar haline getirmek için yapılması düşünülen reformlar uzun zaman almakta ve birçok yöntemin başarısızlıkla sonuçlanmasına sebep olmaktadır. Bu durum, KİT'lerin özelleştirilmesinin devlet tarafından en kolay yol olarak görülmesine yol açmıştır (Sezgin, 2010, 160).

Dünyada birçok ülkede hükümet KİT'leri özel sektöre satarak özelleştirmiş, büyük miktarlarda gelir elde etmiş ve elde edilen bu gelir ile bütçe açıklarını azaltmışlardır. Devlet KİT'lerin satışı ile bir yandan hazineye doğrudan gelir sağlarken, diğer yandan gerçekleştiremediği bazı hizmetlerin özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi ile dolaylı gelir elde etmektedir. Birçok ülkede KİT'lerin zarar etmesi durumunda, bu zarar devlet bütçesinden karşılanmaktadır. Bu sebeple sürekli zarar eden kuruluşların özelleştirilmesi devlet bütçesine önemli bir gelir sağlamaktadır (Yavilioğlu ve diğ., 2010, 45).

Yabancı Sermayeyi Çekmek

Özelleştirmenin temel amaçlarından bir diğeri de yabancı sermayenin ülkeye girişini sağlamaktır. Bir ülkeye yabancı sermaye iki şekilde girmektedir. Bunlardan birincisi; bir firmanın yabancı ülkede yaptığı komple yatırımlar olan doğrudan yatırımlar, ikincisi ise; tasarruf sahibi yabancıların faiz ve temettü geliri elde etmek için uluslararası borsalarda menkul kıymet satın almaları demek olan portföy yatırımlarıdır. Her iki yöntemde de özelleştirme, ülkeye yabancı sermaye girişinde önemli bir araç olarak kullanılmaktadır. Doğrudan yabancı sermaye, yabancı yatırımcıların iştirak etmesi ya da kamu işletmelerini satın alması yoluyla ülkeye giriş yapmaktadır. (Yavilioğlu ve diğ., 2010, 47). Ülkeye yabancı sermaye girişi dışsal tasarrufların kullanılmasını sağlamaktadır.

Ekonomik Etkinliğin Artırılması

Ekonomik etkinlik kavramı aşağıdaki iki şekilde açıklanmaktadır; birincisi tahsis etkinliği, ikincisi yönetsel ve teknolojik etkinliktir. Tahsis etkinliği, “Pareto Optimumu” ile ifade edilmektedir. Pareto optimumu; optimum kaynak dağılımını sağlayabilmek için, malın üretiminden sağlanan marjinal sosyal faydanın, söz konusu malın üretiminin yarattığı marjinal sosyal maliyete eşit olması demektir.

Yönetsel ve teknolojik etkinlik; belirli bir teknoloji ya da yönetim yoluyla veri çıktısının daha az girdi ile elde edilmesi ya da veri girdisi ile daha fazla çıktı üretilmesi şeklinde ifade edilmektedir. Bu etkinliği gerçekleştirebilen yönetim ya da teknoloji gerçekleştiremeyenden çok daha etkindir (Yavilioğlu ve diğ., 2010, 48). Kamu sektöründe yer alan kuruluşların verimliliği çoğunlukla düşük olmaktadır. Verimliliğin düşük olması ekonominin tamamında verimsizlik yaratmaktadır. Kamu sektörünün bazı önlemler alınarak daraltılması ekonomide verimliliğin artmasını sağlamaktadır. Böyle durumlarda özelleştirme, hizmetlerin daha verimli ve etkili olmasını sağlamaktadır (Özdemir, 2003, 49).

2.4.3. Toplumsal ve Siyasal Amaçlar

Toplumsal ve siyasal amaçlar arasında, siyasal felsefeyi yürürlüğe koymak ve sermayenin geniş kitlelere yayılması yer almaktadır (Ünal, 2000, 51). Özelleştirme

politik bir süreç olduğundan, siyasi alanda demokratikleşmenin sağlanmasında bir araç olarak da görülmektedir. İdeolojik ve siyasal amaçlar arasında (Yavilioğlu ve diğ., 2010, 50):

- Çoğulcu sistemlerin teşvik edilmesi,
- Bürokratik etkinin azaltılması,
- Kamu sektörünün faaliyet alanının tekrar oluşturulması,
- KİT yöneticilerinin ve hükümet yetkililerinin kamu kuruluşlarında rüşvete ve yolsuzluklara yönelmelerinin azaltılması,
- Ekonomide belirli bir partinin etkinliğinin azaltılması,
- Seçim dönemlerinde hükümetin iktidarını sürdürme olasılığının artırılması yer almaktadır.

KİT'lerin özelleştirilmesi sırasında dikkat edilmesi gereken en önemli nokta özelleştirmenin ideolojik yönünün dikkate alınmasıdır. Türkiye'de KİT'lerin kurulma sebebi kapitalist ideolojinin gelişmesine öncülük etmek ve destek vermektir. Kapitalist ideolojilerde ön planda olan konu birey özgürlükleridir ve devletin ekonomiye müdahalesi söz konusu değildir, bu sebeple kapitalistlere göre ekonomi serbest piyasa kurallarına göre yönetilmelidir. Bu görüşü geliştirebilmek için, iktidara gelen liberal eğilimli partiler özelleştirme konusunu gündeme getirmişlerdir. Buna karşın, yönetim değişikliklerinde iktidara gelen sosyal demokratlar devletçilik ilkesinden hareket ederek kurumları devletleştirme yoluna gitmişlerdir (Güney, 2013, 316).

Devletin Yetkilerini Azaltmak

Her toplumda devletin rolü zamana bağlı olarak değişmekte ve farklılık göstermektedir. Birçok gruba göre devletin hızlı bir şekilde büyümesi ülkede problemler yaşanmasına sebep olmaktadır. Bu sebeple, devlet kamunun ekonomi içindeki yerini düzenleme ve denetleme görevi ile sınırlandırılmalıdır (Sezgin, 2010, 157).

Devletin etkinliğinin sınırlandırılması için özelleştirme bir araç olarak görülmektedir. Özelleştirme devletin iktisadi faaliyet alanını küçültme, adalet, iç güvenlik, eğitim ve sağlık gibi asli görevlerine döndürülmesi için kullanılmaktadır.

Bu durum sonucu özelleştirme ideolojik bir boyut kazanmış ve sınırlı amaçlara sahip olan bir iktisat politikası olmaktan çıkmıştır (Alper, 1994, 36).

Demokratikleşmeyi Sağlamak

Özelleştirmeyi destekleyen veya desteklemeyen taraftarların en önemli ideolojik sebeplerinden biri demokratikleşmeyi sağlamaktır. Demokratikleşmenin sağlanması için sosyalist ideolojinin savunucuları devletleşmeyi savunmakta iken, kapitalist ideolojinin taraftarları ise özelleştirmeyi savunmaktadır (Sezgin, 2010, 158).

İki ideoloji arasındaki bu çelişkinin sebebi demokratikleşme kavramının farklı anlamlarının bulunmasıdır. Demokratikleşme, sosyalistlere göre firma seviyesindeki katılım ile toplumsal mülkiyet olarak ifade edilmektedir (Alper, 1994, 36). Kapitalistlere göre ise özelleştirme mülkiyetin el değiştirmesini ve ekonomik gücün halka ulaşmasını sağlamaktadır (Sezgin, 2010, 158).

Sendikaların Siyasi Güçlerini Zayıflatmak

Sendikalar çalışanların menfaatleri doğrultusunda hareket eden sivil toplum kuruluşları olduklarından devlet üzerinde baskı gücüne sahiptirler. KİT'ler ise sendikaların gücünü etkileyen örgütlenme biçimleridir. Bu sebeple devlet sendikaların gücünü zayıflatmak amacı ile özelleştirme yoluna başvurarak KİT'leri özel sektöre devretmekte ve böylece hem sendikaları zayıflatmakta hem de KİT'lerin iktidar üzerindeki baskısını azaltmaktadır (Sezgin, 2010, 158). Sendikalar ve özelleştirmeye karşı olanlar tarafından bu uygulama özelleştirmenin olumsuz bir sonucu olarak görülmektedir (Alper, 1994, 38).

Ancak düşünüldüğünün aksine özelleştirme sonrası sendikaların kamu kesimi üzerindeki baskılarının azalması sonucu işçiler arasındaki ücret dengesizliğinin giderilmesine yardımcı olmaktadır. Çünkü kamu sektöründe çalışan işçiler, özel sektörde çalışan işçilere göre daha yüksek ücretler almakta ve bu ücretler ise kamu bütçesine yük olmaktadır (Sezgin, 2010, 158). Sonuç olarak özelleştirme ile sendikaların siyasi güçleri zayıflamaktadır (Alper, 1994, 38).

2.4.4. Sosyal Amaçlar

Bütün devletler vatandaşlarının yaşamlarını refah ve mutluluk içinde sürdürmelerini sağlamak zorundadır. Bireylerin refah içinde yaşamalarını sağlayan, elde ettikleri gelirdir. Bir ülkede sağlanan gelirden toplumun bir kesimi daha fazla yararlanırken, diğer kesim daha az yararlanıyorsa bu durum toplumsal huzursuzluğa neden olabilir. Bu sebeple özelleştirme toplumdaki gelir adaletsizliğini ortadan kaldırmak için de bir araç olarak görülmektedir. Mülkiyetin tabana yayılmasını sağlama, yeni iş olanakları sağlama, gelir dağılımını adil hale getirme özelleştirmenin temel görevleri arasında yer almaktadır (Çetinkaya, 2007, 111).

Gelir Dağılımında Adaleti Sağlamak

Gelir dağılımındaki adaletsizliklerin ortadan kaldırılması özelleştirme ile sağlanacak en önemli sosyal amaçlar arasında yer almaktadır. Özelleştirme gelir ve servet dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesinde ve servetin tüm halka yayılmasında etkilidir (Güney, 2013, 316).

KİT'lerin hisse senetlerinin çalışanlara ve yöneticilere satılması, gelirin halk kesimine dağılmasını sağlayacak, bu sayede gelir dağılımındaki dengesizlik özelleştirme yolu ile dengelenecektir. Bu amaç, "sermayenin tabana yayılması" amacının da bir sonucu olarak görülmektedir (Ünal, 2000, 57).

Sermaye piyasalarına girişin sağlanması ile yatırım stratejilerinin takibi kolaylaşmakta, böylece finans yöneticileri finansman kısıtlarından kurtulmuş olmaktadır. Devletin mülkiyetindeki konut ve tarımsal arazilerin düşük bir bedel ile ya da bedel ödmeden düşük gelirli kesimlere devredilmesi, gelir dağılımında adaletin sağlanmasına yardımcı olduğundan bu uygulama devletlerin pozitif özelleştirme uygulamaları olarak değerlendirilmektedir (Yavilioğlu ve diğ., 2010, 50).

Sermayenin Tabana Yayılmasını Sağlamak

Sermaye piyasası, özel tasarrufların yatırıma dönüşmesine aracılık eden tahvil ve hisse senedi gibi belgeler ile ödünç verilebilir orta ve uzun vadeli fonların talep ve arzının karşılaştığı piyasalardır (Alper, 1994, 30). Sermayeyi tabana yayma amacının

birçok sebebi bulunmaktadır. Devlet özelleştirme ile aşağıdaki amaçları gerçekleştirmek istemektedir (Sezgin, 2010, 158):

- Hisse senetlerinin fiyatlarındaki dalgalanmayı azaltmak,
- Sermaye piyasasında meydana gelecek riski azaltmak,
- Büyük bir kesimin sanayiden pay almasını sağlamak,
- Tekellerin oluşumunu engellemek,
- Ekonominin etkinliğini artırma ve sermaye piyasasını güçlendirmek gibi faktörlerle sermayeyi tabana yaymak.

Özelleştirme ile yeni hisse senetlerinin arzı arttırılmakta bunun sonucunda, hisse senedi piyasası canlanmaktadır. Özelleştirme ile sermaye piyasasına ülkedeki düşük miktartlı tasarrufların hisse senedi olarak çekilmesi gayrimenkul, döviz ve altın gibi spekülatif ve verimsiz yatırımlara giden fonları ekonomiye kazandırmaktadır (Türk, 2014, 20).

2.5. Özelleştirme Yöntemleri

Özelleştirme birçok şekilde yapılabilmektedir. Ülkelerin ekonomik durumu, özelleştirilmesi düşünülen teşebbüsün niteliği ve özelleştirilme amacı kullanılacak özelleştirme yönteminin seçiminde dikkat edilen hususlardır. Tek bir yöntem yerine mevcut duruma ve şartlara göre farklı yöntemlerin uygulanması tercih edilmektedir (Emir ve Toksoy, 2000, 30). Dar anlamda özelleştirme yönteminde doğrudan satış ve hisse senedi yoluyla satış yöntemleri de kullanılmaktadır.

Doğrudan Satış Yöntemi

Doğrudan satış yönteminde çeşitli kamu kuruluşlarının aktifleri kısmen veya tamamen satışa arz edilmektedir. Bu yöntem için kamu kuruluşlarının mali yapısının yeterli olması, sermayelerinin ve aktiflerinin yüksek olmaması özelleştirme işlemini kolaylaştırır. Bununla birlikte bu yöntemin, sermayenin yetersizliği, yönetimdeki kişilerin ilgisizliği ve özelleştirmeye ilgili yetersiz bilgi ile maliyetli olması bazı dezavantajlarının olduğunu göstermektedir. Avantajları ise; yabancı sermaye girişlerinin sağlanması, yönetime işletme dışındaki bazı kişilerin sahip olması

nedeniyle etkinliğin artması ve devlet varlığının en yüksek değeri veren kişilerce satın alınması olarak sayılabilir (Çelebi, Minyat, Cura, 2013, 22).

Hisse Senedi Yoluyla Satış Yöntemi

Kamu kuruluşlarının tamamı veya bir kısmı bireylere veya özel kuruluşlara hisse senetleri aracılığıyla devredilir. Bu yöntemin uygulanabilmesi için KİT sermayesinin hisselerle bölünmüş, sermaye şirketi statüsünde olması gerekmektedir. Satışta hisse senetleri ya aracı kuruluşlar eliyle ya da doğrudan tasarruf sahiplerine satılır ve kişi başına hisse senedi olarak sınıflandırılabilir, belirli gruplara öncelikler sağlanabilir.

KİT'lerin özelleştirilmesinde mülkiyetin devrini öngören ve mülkiyetin devrini öngörmeyen yöntem olmak üzere iki temel yöntem bulunmaktadır. Özelleştirme uygulamalarında dört maddeden oluşan bir süreç söz konusudur. Bunlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Yavilioğlu ve diğ., 2010, 50):

- Özelleştirilmesi düşünülen işletmenin veya hizmetin özel sektöre hangi yöntemle devredileceğine karar verilmesi,
- Gerekli yasal ve yönetsel düzenlemelerin yapılması,
- Devir işlemlerinin gerçekleştirilmesi,
- İzleme ve denetim mekanizmalarının devreye sokulması.

Temel iki özelleştirme yönteminin ülkemizde uygulanma şekilleri aşağıdaki gibidir:

Mülkiyet devrini öngören yöntemler:

- Blok satış, diğer bir adıyla teklif yolu ile hisse senedi satışı,
- Halka arz, diğer bir adıyla sermaye piyasası kanalı ile hisse senedi satışı,
- Direkt ya da özel satış şeklinde uygulanan yöntemlerdir.

Mülkiyet devrini öngörmeyen yöntemler (Orkunoğlu,2010,9):

- Yönetim Devri,
- Finansal Kiralama,
- İhale,
- Ortak Teşebbüs İmtiyaz,

- İmtiyaz,
- Yasal - Kurumsal Serbestleştirme yöntemleridir.

2.5.1. Mülkiyetin Devrini Öngören Özelleştirme Yöntemleri

Devlet kendi mülkiyetinde bulunan değerlerin mülkiyetini özel sektöre bazen bir bedel karşılığı ya da bedelsiz veya piyasa fiyatının altında bir bedel ile devredebilir. (Türk, 2014, 23). Mülkiyetin özelleştirilmesi yöntemleri blok satış, halka arz ve direkt veya özel satış olmak üzere 3 tanedir.

Halka Arz

Halka arz yöntemi, kamuya ait bir şirketin tüm hisselerinin ya da bu hisselerin bir kısmının diğer kuruluşlara veya özel kişilere satışı olarak tanımlanmaktadır. Bu yöntemin uygulanabilmesi için temel şart, özelleştirme kapsamına alınacak KİT'lerin sermayesinin hisse senetlerine bölünmüş olması ve ticaret hukukuna tabi sermaye şirketleri haline dönüştürülmüş olmasıdır (Ünal, 2000, 59).

Bu yöntemi uygulayan aracı kuruluşlar bulunmaktadır. Ülkemizde bu yöntemi gerçekleştiren aracı kuruluşlar; bankalar ve kurumlardır. Sermaye piyasasının etkin olmadığı ülkelerde halka arz yönteminin uygulanması mümkün değildir. Halka arz yönteminde hisse senetleri birincil piyasalarda belirlenen fiyattan halka arz edilebilir ya da oluşan fiyat üzerinden ikincil piyasalarda halka arz yolu ile satılabilir (Türk, 2014, 24).

Blok Satış

Özelleştirmede en sık kullanılan yöntemlerden bir diğeri blok satış yöntemidir. Sık tercih edilen bir yöntem olmasının altında yatan sebep halka arz yöntemi ile kıyaslandığında daha kolay uygulanabilir bir yöntem olmasıdır (Türk, 2014, 29).

Blok satış yöntemi, kamuya ait bir şirketin tüm kamu paylarının ya da bir kısmının blok olarak ya da bir grup halinde satılması olarak tanımlanmaktadır. Blok olarak satılan hisse grubuna ait ortaklık hakları ve yükümlülükleri de hisse senetleri ile birlikte alıcıya geçmektedir. Blok satış sonrası rekabetin azalabileceği ve sanayide

tekelleşmeye doğru gidilebileceği dikkat edilmesi gereken problemlerdir (Baytan, 1999, 290).

Direkt veya Özel Satış

Özelleştirme yöntemlerinden üçüncüsü olan direkt satış yöntemi, halka arz ve blok satış ile özelleştirilmesi yapılamayan işletmelerin fiziksel varlıklarının direkt satılması olarak tanımlanmaktadır (Ünal, 2010, 60).

Bu özelleştirme yönteminde de satış tüm kamu paylarının ya da bir kısmının satışı ile yapılmaktadır. Bu yöntemdeki satış işlemi direkt satış şeklinde uygulanması sebebiyle diğer iki yöntemden çok daha basittir, fakat özelleştirmenin amaçları dikkate alındığında bu yöntemin olumsuz sonuçlar doğurduğu bilinmektedir (Çetinkaya, 2007, 117).

2.5.2. Mülkiyet Devrini Öngörmeyen Özelleştirme Yöntemleri

Mülkiyet devri yönteminden farklı olarak bu yöntemde yer alan özelleştirme uygulamalarının bazılarında kamu, işletme hakkını özel sektöre devretmekte, bazılarında ise kamu sahip olduğu varlıkları devretmeden bu varlıkları özel sektör ile beraber işletmektedir. Bu sebeple bu yöntemde tam anlamıyla bir mülkiyet devri söz konusu değildir (Ünal, 2000, 61).

Yönetim Devri (İşletme Hakkı Yöntemi)

Yönetim devri yöntemi, etkin bir şekilde işletilemeyen kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi amacıyla kullanılan bir yöntemdir. Yönetim sözleşmesi ile söz konusu işletmenin öncelikle yönetimi, ardından mülkiyet devri gerçekleştirilebilir (Çetinkaya, 2007, 118).

Devir sonrası, devlet işletmenin yönetimine karışamaz, ancak sözleşme kurallarını dikkate alarak yöneticinin faaliyetlerini denetleyebilir. Yönetim sözleşmesinde belirtilen ücret, yönetim şirketine ödenir; ayrıca şirketin kardan pay alması da sağlanır. Yönetim sözleşmesi, sözleşme yapan kuruluşa hisse satma yoluyla ya da hisse satmadan da gerçekleştirilebilir (Yavilioğlu ve diğ., 2010, 56).

Finansal Kiralama(Leasing)

Finansal kiralama yöntemi, kamu kuruluşlarının aktiflerinde yer alan varlıkların tamamının ya da bir kısmının belirli bir bedel karşılığında ve kısa süreliğine özel sektöre verilmesi olarak tanımlanmaktadır (Doğan, 2012, 19). Bu yöntemin başarılı olabilmesi için dikkat edilmesi gerekenler; kiraya verilecek kamu kuruluşlarının doğru bir şekilde belirlenmesi, şirketlerin karar verme süreçlerinin verimli, hızlı ve bağımsız olmasıdır (Çetinkaya, 2007, 119).

İhale

İhale yöntemi, kamuya ait varlıkların ihale yoluyla özel kesime devredilmesi demektir (Ünal, 2000, 62). Ülkemizde 1980 yılından itibaren yoğun olarak kullanılan bir yöntemdir. Bu yöntemde temel amaç, özel sektörün kar amacı sebebiyle maliyetlerini azaltacak şekilde mal ve hizmetlerin üretimini sağlamak istemesidir (Yavilioğlu ve diğ., 2010, 54).

İhale yöntemi, özel kesimin mal ve hizmet üretiminin kamu kesimi tarafından finanse edilmesi demektir. Bu yöntemde sözleşme tarafları ihale yolu ile belirlenmektedir. Bu sebeple, ihaleyi almak isteyenlerin arasında bir rekabet oluşmakta, bu rekabet maliyetlerin düşmesini ve kalitenin iyileşmesini sağlamakta ve devlet mal ve hizmetlerin üretimini özel kesime devrederek büyük tasarruf elde etmektedir (Aktan, 1994, 112).

Bu yöntemde de diğer yöntem gibi mülkiyet devri söz konusu değildir. Bu yöntem için en güzel örnek, belediyelerin gerçekleştirmesi gereken işlerin tamamının taşeronlar tarafından yapılmasıdır (Alper, 1994, 61).

Ortak Teşebbüs Yöntemi

Ortak teşebbüs yöntemi, kamu ve özel sektör teşebbüslerinin ortak faaliyet yürütmelerini amaçlayan, kamu ve özel sektör ortaklık payının %51'den az olmasını gerektiren bir özelleştirme yöntemidir (Ünal, 2000, 63). Diğer bir tanım ise, bir kamu şirketinin, herhangi bir yabancı veya yerli şirket ile sermaye ortaklığı yapmasıdır (Orkunoglu, 2010, 11).

Geniş anlamda; kamu hisse senetlerinde meydana gelen bir yetersizlik de açık bir özelleştirme yöntemi olarak tanımlanmaktadır. Bu yöntemin başarılı olması için (Ünal, 2000, 63):

- Kamu müdahalesinin en düşük seviyede olması,
- Ortak girişimin ekonomik ve mali yönden bağımsız olması gerekmektedir.

Diğer yöntemlerde olduğu gibi, bu yöntemde de kullanım ve mülkiyet hakkı özel sektöre devredilmemekte, yalnızca kazanılan gelirin özelleştirilmesi yoluna gidilmektedir. Bu sebeple, bu yöntem tam anlamıyla bir özelleştirme yöntemi olarak kabul edilmemektedir (Çetinkaya, 2007, 120).

İmtiyaz

İmtiyaz devri yöntemi, doğal tekeller olarak görülen su, elektrik ve demir yolları gibi alanların sebep olduğu verimsizliği ortadan kaldırmak amacıyla bu alanlardaki faaliyetlerin özel sektöre verilmesidir (Alper, 1994, 61). İmtiyaz devri, ihale devrinden farklı olarak pazarlık usulü ile yapılmaktadır. İmtiyaz sözleşmeleri ise yerel, genel ve katma bütçeli idareler tarafından gerçekleştirilmektedir (Çetinkaya, 2007, 120). İhale yönteminden farkı, imtiyaz yönteminde devletin, belli bir coğrafi alandaki bir yerel hizmetin üretim hakkını bir özel şirkete vermesi gerekirken ihale yönteminde devletin bazı yerel hizmetlerin yürütülmesinin bir kısmını ya da tamamını özel şirketlere devretmesidir (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2012, 156).

Yasal - Kurumsal Serbestleştirme

Yasal - Kurumsal serbestleştirme yöntemi, devletin doğal tekel oluşturduğu alanlarda, özel sektöre faaliyette bulunma hakkı vermesidir. Bu yöntemde, mülkiyet devri söz konusu değildir. Bu yöntemin en yaygın örneği televizyon ve radyo yayıncılığının serbestleştirilmesidir (Alper, 1994, 93). Bu yöntemde temel amaç, ekonominin verimliliğini ve istikrarını sağlamak ve sektörler arası rekabeti güçlendirmektedir. Ülkemizde bu yöntem, 24 Ocak Kararları sonrası uygulanmaya başlamıştır (Ünal, 2000, 63).

3. TÜRKİYE’DE ŞEKER FABRİKALARININ TARİHÇESİ VE UYGULANAN POLİTİKALAR

3.1. Türkiye’de Şeker ve Şeker Endüstrisi

Şekerin hammaddesi olan şeker pancarının vatanı Sicilya ve Akdeniz sahilleridir. Şeker sanayii, pancardan küp ve kristal şeker üretimi ile melas, küspe ve melaslı kuru küspe gibi yan ürünler üreten sanayiye kapsamaktadır. Şeker sanayii için kısa bir geçmişe sahip olan şeker pancarı, bu kısa zaman zarfı içinde şeker kamışı ile ciddi bir rekabete girmiştir. İyileştirilen şeker pancarı artık gelişmekte olan ülkeler için hem tarım hem de sanayi bitkisi sıfatıyla, kalkınmada öncelikli sanayi kolu olarak yerini almıştır. Şeker pancarı ziraatı ve şeker sanayii; Türkiye’nin dünya sanayii ile rekabet edebileceği önemli stratejik sektörlerdendir (Zeytinoğlu, 1964, 12).

Üretim dönemi bakımından ziraat, işleme kısmı açısından bir sanayi bitkisi olan şeker, bugün 120’den fazla ülkede üretilmektedir. Önceleri yiyeceklere tat vermek amacıyla kullanılan şeker günümüzde kullanım alanı geniş bir besin maddesidir. Günde bir insan ortalama 100 grama yakın şeker tüketmektedir. Ortalama günlük enerji gereksinimi yaklaşık olarak 10 bin kj (=2400 kCal) olarak alınırsa, insanlık için gerekli besinsel enerji gereksiniminin % 9’unu bu şeker miktarı karşılıyor demektir (Menden, 1979, 34).

Yiyeceklerin kullanılabilir enerjiye sahip olanları genelde tatlı ve şekerlidir. Ziraat ekonomisi öncesi insanlar, tatlı ihtiyaçlarını bitkilerin özsularını emerek, meyvelerini yiyerek veyahut nişasta içeren bitkilerden temin etmeye çalışmışlar, daha sonraları da bal ve pekmez kullanmışlardır. Şekeri birçok bitkiden elde etmek mümkündür. İhtiva ettiği şeker bakımından şeker kamışı ve şeker pancarı en önemli şeker üretim bitkisi olarak yetiştirilmektedir (Zeytinoğlu, 1964, 12).

Şeker, üretim tarihi boyunca ilaç, baharat, süsleme, tat verme ve bozulmayı önleyebilen koruyucu özelliklerine göre farklı kullanım alanları bulmuştur. Sıvı veya katı durumdayken diğer yiyeceklerle göreceli olarak kolayca birleşebilmektedir. Şeker; çay, kahve ve sonrasında çikolata ile birlikte kullanım etkisini ve gücünü bir kat daha arttırmıştır. Şekerin dikkat çeken bir diğer özelliği de gündelik besin

maddesi olarak kullanımında saf biçimde tüketilen tek kimyasal madde oluşudur (Mintz, 1997, 132).

Canlılar için en önemli organik enerji kaynaklarından birisi karbonhidratlardır. Karbonhidratlar şekerin esasını oluşturan moleküllerdir. En basit karbonhidratlar şekerlerdir. Şekerlerde bulunan glukoz ise çoğu organizma ve sistemler için enerji kaynağını oluşturur (Songar, 1979:4).

Tablo 2. Enerji Veren Gıda Maddelerinin Karşılaştırılması

100Gram Gıda Maddesi	Kalori Miktarı	100 Gram Gıdanın Vasati Fiyatı	1000 Kalorinin Maliyeti Krş.	Bir Liraya Mukabil Kalori Miktarı
Tereyağı	790	15	18,99	5266
Sadeyağ	790	14	17,72	5643
Zeytinyağı	790	7	8,86	11287
Şeker	410	3,20	7,80	12821

Kaynak: Türk Şeker Fabrikaları A.Ş. Yayınları, 1936 b, 15.

Tablo-2 de görüldüğü üzere; şekerin kalori miktarı düşük olmasına rağmen birim fiyata bakıldığında verdiği enerji ile en üst düzeyde olan besin maddesidir. Ayrıca tüketimi insan için daha kolaydır. Şekerin diğer bir özelliği de kriz zamanlarında (savaş, doğal afet vb.) bir memleket için çok önemli oluşudur. Doğru şekilde (nemden korunmalı) depo edilen şeker sonsuza kadar bozulmadan kalabilen bir üründür. Bu özelliği sayesinde şeker büyük miktarlarda depo edilip gerektiğinde kullanılabilir (Geerdes, 1966, 30).

1800'lü yıllarda şeker kamışı dünya ekonomisine hiç olmadığı kadar hâkim olmuştur. Napolyon Savaşları sonrasında iki bitki arasında iki farklı ekonomik sistemi temsil eden bir mücadele başlamıştır. İlki, İngilizlerin deniz üstünlüğü ve kıta ötesindeki ülkelerle istikrarlı ihracatına dayanmaktadır. İkincisi ise Fransa'nın sanayileşme bölgesinin merkez olduğu, Avrupa kıtasının ekonomik gelişme planına dayanan Napolyon'un kıtasal sistemidir (Francis ve Beet, 2006, 14).

Şeker pancarı endüstrisi, Napolyon döneminde yaşanan Blocus Continental ile hayat bulmuştur. Napolyon Savaşları sırasında şeker kamışının tedarik

edilmesinde yaşanan zorluklar nedeniyle birçok ülke kendi şeker pancarı endüstrisini oluşturmak zorunda kalmıştır (Draycott ve Beet, 2006, 8). Suvla; “...kamış şekeri bir sulh, pancar şekeri ise bir harp mahsulüdür.” diyerek şeker pancarı endüstrisinin savaşlar ve ablukalar sonucu bir zorunluluk neticesinde şeker kamışının önüne çıktığını vurgulamaktadır (Suvlu, 1941, 1).

Napolyon’un direktifi ile şeker pancarı sanayiini oluşturmaya çalışan Fransa’nın ardından Almanya’da da şeker pancarı üzerine çalışmalara başlanmıştır. Şeker pancarı mücadelesini; abluka sürecinde yapılan bilimsel araştırmalar sayesinde, ilerleyen ziraat teknikleri ve bilgileri ile sürdürebilmiştir (Tanoğlu, 1942, 118).

1860’larda birçok ülke şeker kamışı üretimi yapmaktaydı. Çoğunluğu kendi ihtiyaçlarını karşılamak için üretiliyorsa da şekerin bir kısmı ihraç edilmekte, bu da fiyatların düşmesine neden olmaktaydı. Şeker kamışı için en büyük tehlike ise tahtına göz diken şeker pancarı olmuştur. 1902 yılına gelindiğinde Brüksel Kongresi’nde gümrük resimlerinin arttırılması ve ihracat primlerinin kaldırılmasına rağmen şeker pancarı, şeker kamışı karşısında rekabetini sürdürebilmiştir. Ancak Birinci Dünya Savaşı’nın çıkmasıyla şeker pancarı üretim sahaları kullanım dışı kaldığından elde edilen şeker üretiminde büyük düşüş yaşanmıştır (Suvlu, 1941, 6).

Birinci Dünya Savaşı’nın çıkması, şeker kamışı ziraatı için olduğu kadar Amerikan tarımı için de kazançlı olmuştur. Savaş nedeniyle başta Almanya olmak üzere Fransa, Belçika ve İtalya gibi pancar üreten Avrupa ülkelerinde Birinci Dünya Savaşı sırasında şeker pancarı üretimi düşmüştür. Savaş dönemi ve akabinde tüm dünyada elde edilen şekerin % 65’ten fazlası şeker kamışından üretilmektedir (Mikus, 1934,7).

Birinci Dünya Savaşı sonrasında çekilen şeker sıkıntısı ile Türkiye, Avusturya, İngiltere, Finlandiya gibi Avrupa devletleri kendi ihtiyaçlarını karşılayacak şekeri üretme amacıyla şeker pancarı üretimine başlamışlardır (Erdinç, 2000, 72).

Şeker kamışının şeker pancarına göre rekabetteki birincil avantajı maliyet bedelidir. Şeker kamışı üretimi yapılan yerlerde kölelerin çalıştırılması, ucuz işçilik,

daha az vergi alınması gibi unsurlar şeker kamışını öne çıkarmaktadır (Mintz, 1997, 40). Şeker pancarında ise ziraat ve sanayiinin en ileri olduğu Almanya’da bile şekerin maliyet fiyatı, şeker kamışının en iyi metotlarla yetiştirildiği Java’da üretilen şekerin iki kat daha fazla maliyetine sahiptir (Tanoğlu, 1942, 119).

Şeker pancarı ve şeker kamışı, üreticisi olan ülkelerde tarımsal gelişmeye, yarattığı iş imkânları ve üretim sonrası çıkan yan ürünleri ile oldukça önemli bir sanayi kolunu oluşturmaktadır. Dünya şeker üretiminde, şeker kamışına göre daha az üretim yapıldığı halde daha pahalıya mal olan şeker pancarı için; pancar üretimi yapan ülkelerin ulusal politikalarında yerli üretimi koruyucu anlayışın hâkim olması esastır.

Tablo 3: Dünya Şeker Üretimi (Milyon Ton)

Yıllar	Üretim	Tüketim
2003	142.445	141.454
2004	141.648	144.072
2005	147.671	146.511
2006	167.062	151.393
2007	169.621	156.912
2008	149.826	160.144
2009	158.456	162.341
2010	165.185	162.628
2011	174.354	168.070
2012	184.174	171.744

2013	181.515	176.081
2014	180.730	178.664
2015	174.062	179.968
2016	179.497	180.478
2017	193.258	183.745

Kaynak: Pankobirlik,2018,12.

Tablo 3’te görüldüğü gibi, Dünya şeker üretimi son 15 yılda yaklaşık olarak %40 seviyesinde artış göstermiştir.Yine bu dönemde şeker tüketiminde ise %30 seviyesinde bir artış olmuştur. Hali hazırda şeker üretimi tüketimden daha fazladır.

Şeker kamışı ile şeker pancarı üretimindeki işçilik ve işleme masrafları bakımından önemli bir farklılığın yanı sıra diğer bir fark da; şeker pancarının ülke ekonomileri, zirai gelişmeler ve sosyal hayata olumlu etkileri nedeniyle, ülkelerin şeker pancarı endüstrisini oluşturmak zorunda kalmalarıdır. Şeker pancarı ziraatındaki münavebe düzeni devletleri tarım sektöründe özellikle şeker sanayiini geliştirmeye ve genişletmeye teşvik etmiştir (Avcı, 1997, 224).

Şeker pancarının, Nisan ayı içinde ekilip Ağustos ayında yani altı aylık bir dönem içerisinde olgunlaşması sağlanabilirken, şeker kamışının olgunlaşması bir yılı bulmaktadır. Bunun yanı sıra şeker kamışı yetiştirilen alandan, başka bir ürün almak imkânsız iken, pancar ekili alanlarda toprağın zenginliğini koruyabilen münavebeli ekim sistemi uygulanabilmektedir. Ayrıca her iki bitki de sulama ile yetiştirilme ihtiyacı duyarken, şeker kamışında suni gübreleme de ayrı bir zorunluluktur (Tekeli, 1964, 11).

Pancar suyunun tatlı bir şurup haline getirilmesi ve bundan şeker yapılması fikrini ilk kez ortaya atan Fransız Sieur de Pradel’dir. Pradel gibi Fransız olan agronomist Olivier de Serres (1539- 1619) 1600’de pancarın kaynatıldığında tatlı bir pekmez (şeker şurubu) verdiğini Theatre d’agriculture’ de yazmıştır (Francis, 2006, 10). Şeker pancarından alkol elde edilebileceğini düşünen Serres’in pancarın içinde şekerin varlığını aklına getirmemiş olduğunu söyleyenler olduğu gibi şeker

pancarından elde edilen şurubun katı şeker kaynağı olarak kullanılabileceğini söyleyenler de bulunmaktadır (Macinnis, 2002, 130). İki asır sonrasında bunun nedenlerini açıklayacak kişi ise kimyager Andreas Sigismond Marggraf (1709- 1782) olacaktır. 1786 yılında şeker pancarından kristal şekerin elde edilmesi, Marggraf'ın öğrencisi ve veliahdı olarak deneyleri sürdüren Fransa doğumlu, fakat Almanya'da ikamet eden Franz Karl Achard tarafından gerçekleştirilecektir. Achard, 11 Ocak 1799'da Prusya Kralı III. Frederick William'a Berlin'de çalışmalarını anlatan bir rapor sunmuş, raporda dışarıdan alınan ithal şekerin maliyetinin çokluğuna değinmiş ve pancar şekerini fabrikasyonu vasıtasıyla yeni bir kazanç dalı doğarsa, bu suretle nüfus sayısı ve devlet gelirleri çoğalacak, birçok insana geçim sağlayacağını belirtmiştir (Baxa, 1962, 58).

Bu gelişmeler dışında, 1810 ve 1811 yıllarında Fransız tarımı, ulusun ihtiyacının tamamını karşılayamamaktadır. Bunun neticesinde Napolyon'un yayınladığı "Emperyal Kararname" ile duruma müdahalesi gerçekleşmiştir. Napolyon, 18 Mart 1811'de şeker pancarı sanayisinin kurulmasını isterken, pancarın şeker ihtiyacını karşılayacak şekilde üretilmesi gerektiğini, pancar ziraatının, topraktaki verimi artırdığını, pancar küspesinin de hayvanlar için iyi bir yem olduğunu söylemiştir. Bu sebeple de pancar ekimi için okullar açılması, çiftçilerin bilinçlendirilmesi ve ithal şekere ağır vergiler koyularak milli sanayiinin korunması gerekliliğini belirtmiş hatta beş sene için şekerin ithal edilmesinin yasaklanmasını istemiştir (Veldet, 1958, 13).

Fransız çiftçiler ise şeker pancarı ziraatını, pancardaki şeker oranını ve toprak verimini artırma yollarını geliştirme ve araştırmaya devam etmeye çalışmışlardır. Bu yeniden yapılanma sürecinde, pancar için küçük ev üretimi ve kıtasal koruma şansı kalmamış ve ithal şekere karşı mücadele etme gücünü yitirmiştir. Yalnız bir fabrika kapanmamayı başarmıştır.

On sene zarfında da şeker pancarı sanayi Fransa'da yeniden oluşmaya başlamıştır. 1822-1825 yılları aralığında yoğun çabalarla 100'den fazla fabrika ile 5000 ton toplam verim sağlanmıştır. 1828'de 103 küçük çaplı şeker pancarı fabrikası şeker üretimi yapmaktadır. 1829'da üretilen şeker ve ekili tarım sahaları artmıştır.

Fakat bu dönemde alınan meclis kararı ile vergilendirme arttırılmış, 1830'da ise vergilendirme durdurulmuştur.

1860 yılına kadar şeker pancarı ziraat ve sanayiinde önde olan Fransızlar, bu konumlarını Almanlara kaptırmışlardır. Almanlar, şeker pancarı sanayiini ve ziraatını ilerletecek tüm çalışmalarda öncü konuma gelmişlerdir. Almanya'nın şeker pancarı ziraatında ilerlemeleri Polonya ve Çekoslovakya gibi komşularında da bu sanayii kolunun gelişmesini sağlamıştır. Bu bölgelerde en iyi tür şeker pancarları, en ileri tekniklerle yetiştirilse de şeker pancarı ziraatı ve sanayii hala yeniliklere açık bir endüstri olma özelliğini korumaktadır (Tanoğlu, 1942, 125).

İngiltere ise, şeker pancarı endüstrisini sömürgelerinde uzun yıllardır elde ettiği şeker kamışı nedeniyle topraklarında oldukça geç başlatacaktır. İngiltere, Cantley Nortfolk'ta ancak 1912 senesinde modern bir şeker fabrikasına kavuşacaktır. Fakat bu fabrikada, çiftçilerin pancar yetiştirmek istememeleri nedeniyle 1916'da kapanmasına ve 1920'ye kadar üretim yapmamasına neden olacaktır. Hükümetin aracılığıyla 1925 yılında 10 yıllık bir prim yardımı ile hızlı bir endüstri gelişimi sağlanmıştır. 1928'de 5 şirket 18 şeker fabrikasını işletmektedir. 1923 ve 1930 yılları arasında şeker üretimi 13 bin tondan (iki fabrika) 420 bin tona (18 fabrika) çıkmıştır. İrlanda da tek fabrika 1850 yılında County Laois Mount Mellick'te kurulmuştur. Ancak şeker pancarı üretimi, şeker pancarı yetiştirilmediği için 1925 yılına kadar başlamayacaktır (Francis, 2006, 16).

Pancar, yapılan iyileştirme çalışmaları ile içindeki şeker oranının artırılması neticesinde sanayi maddeleri arasında değerini arttırmış, bağımsızlığını kazanan ülkelerde milli sanayiye temsilen şeker pancarı sanayileri kurulmuştur. 1853'te Rusya, Avusturya, Macaristan, Belçika ve Hollanda, 1880'de Danimarka, 1885'te İsveç, 1889'da Romanya, İtalya ve Kuzey Amerika, 1890'da İspanya, 1919'da İngiltere, 1925'te İrlanda ve Letonya şeker pancarı endüstrilerini oluşturmaya başlamışlardır (Mutluay, 1964, 9).

Amerika'nın şeker pancarı üretim hikâyesi ise Paris'te yaşayan aslında Philadelphian (Filadelfiyalı) olan iki Amerikalı'nın (Edward Church ve David Lee Child) Isnard adlı bir Fransız ile bir şeker fabrikası kurmak isteyip bunu başaramayınca da ülkelere dönmeleri ile başlamaktadır. Kanada'da şeker pancarı

yetiştirilmesi Quebec Bölgesi'nde 1881 yılında başlamıştır. Fakat 20. Yüzyılda Ontario' da şeker üretim şirketleri açılınca kadar başarılı bir sonuç alınamayacaktır. Güney Amerika'da şeker pancarı ekimi Uruguay ve Şili'de başlamıştır (Francis, 2006, 19).

3.2. Türkiye'de Şeker Fabrikalarının Kuruluşu

Avrupa tarihinde 150 yıllık önemli bir dönem içinde endüstriye dönüşen şeker pancarı üretimi, Türkiye'de 125 yıllık bir gecikme ile endüstri kolu olmaya başlayacaktır. Türkiye'de şeker sanayiinin ilk kuruluş denemelerinde işletmeye açılan şeker fabrikalarında sermaye, özel sektöre aittir ve Türkiye Cumhuriyeti'nde açılan ilk modern sanayi tesisleridir.

3.2.1. Cumhuriyet Öncesindeki Durum

18. yüzyıl sanayisinde barut ve şeker en önemli unsurlardır. Bu dönemde Osmanlı'da barut mevcut ve üretilmekteyken, şekercilik gelişmiş olmasına rağmen şekerin tamamı ithal edilmektedir. Ancak bu durum şeker sanayii oluşturma girişimlerinin olmadığı anlamına gelmemektedir. Şeker sanayii ile ilgili ilk girişimler Tanzimat Dönemi ile başlar (Oktaylı, 2007, 29).

İlk defa 1839'da Necip Paşa'nın gayretleri ile bir fabrika kurulması için Almanya'dan makineler ve teçhizat getirtilmiş, ancak Necip Paşa'nın ölümü ile bu çaba sonuçlandırılmamıştır (Ortaylı, 2007, 29).

11 Mart 1840 tarihinde de Nafia Nezareti tarafından şeker sanayii kurma girişimi, İstanbul tüccarlarından Arnavut köylü Tüccar Dimitri Efendi'ye Rumeli ve Anadolu'da (sur dışında) 10 sene imtiyazla bir şeker pancarı fabrikası kurma izni verilmesi biçiminde olmuştur (Başer, 1971, 7).

Dimitri Efendi'ye fabrika kurma girişimi için verilen iznin şartları arasında; ülkede yetiştirilen pancarların istenilen verimde olmaması sebebi ile yurt dışından sahiplerinden kiralanarak veyahut satın alma yolu ile pancar yetiştirebilme izni, yetiştirilen pancarların aşarları ödenmesi şartıyla, fabrikada işlenmesinin mümkün olacağıdır. Bunlar dışında Dimitri Efendi'ye verilen 10 senelik imtiyazların başka kimseye verilmeyeceği Hükümetçe teminat altına alınmıştır. Buna karşılık ise Nafia

Nezareti'nin (Bayındırlık Bakanlığı) Dimitri Efendi'den bazı talepleri olmuştur: Yetiştirdiği pancarları işlemeyip ihraç ettiği takdirde, gümrük resmi ödeyecektir. Üretilen şekerin kalitesine göre, kantar (Bir kantar 44,928 kilogramdır) başına 20, 15 ve 10 kuruşluk resim vermesi ayrıca bu şekerlerin ihracı halinde gümrük ödemesi istenmiştir (Velder, 1958, 21).

Bir diğer girişim ise Davudoğlu Karabet'in 1867'de İstanbul ve İzmir'de birer şeker fabrikası kurma izni almasıdır. Bu izinle ilgili arşiv belgelerinde sadece üretim teknikleri konusunda dokuz maddelik bir şartname bulunmaktadır. Yapılan 9 maddelik şartnamede; 20 yıllık bir imtiyazdan bahsedilmektedir. Davutoğlu Karabet'e verilen iznin bitimine kadar İstanbul ve İzmir dâhilinde şeker fabrikası kurma izni bir başkasına verilmeyecektir. Bir sene içinde fabrikanın yapımına başlanması ve en geç iki yıl içinde de üretim yapması şartı konmuştur. Bunlar yapılmadığı takdirde verilen imtiyazlar geçersiz olacaktır (Velder, 1958, 28).

Davutoğlu Karabet'in aldığı imtiyaz da, Dimitri Efendi'de olduğu gibi teşebbüs halinden öteye geçememiştir.

Daha sonra; Fenerler İdaresi Müdürü Mösyö Michel de 1879'da bir girişimde bulunmuştur. Mösyö Michel, kurmayı düşündüğü şeker fabrikasını ve rafineriyi denize yakın yerler olan Pendik, Darıca ve Hereke bölgeleri dâhilinde bir sahada kurmak istemiştir (Velder, 1958, 30).

Osmanlı Döneminde yapılan bu girişimlerde, İstanbul'da şeker fabrikası kurma düşüncesi ile hareket edilmişse de, deniz kıyısı ve şeker pancarının ekimine uygun olmayan araziler seçilmiştir. Bu durum şeker sanayii oluşturma gayesinden çok, elde edilen imtiyazlar ile dışarıdan şeker ithal edilerek şeker ticaretinin planlanmış olmasından kaynaklanmaktadır.

Bir diğer girişim ise Afyonlu Yusuf Bey tarafından 1897 yılında yapılmıştır. Yusuf Bey, başvurusunda 30 yıllık bir imtiyaz talebinde bulunmuştur. Yalnızca Karahisar Sancağı hudutlarında bir şeker fabrikası kurabilme imtiyazı dışında, yurt dışından getirilecek makine ve araç gereç için gümrük vergisinde kolaylık istenirken, üretilen şekerin ihracatı halinde imtiyaz süresince vergi alınmayacağı taahhüt edilmiştir. Fakat bu şartlardan evvel bir sene içinde fabrikanın yapımına başlanması

ve en geç iki yıl içinde de üretim yapması şartı konulmuştur. Bunlar yapılmadığı takdirde verilen imtiyazlar geçersiz olacaktır (Velder, 1958, 44).

Sonrasında, Osmanlı Hassa Müdürü (Topal) Rauf Paşa da 1899 yılında o güne kadarki en ciddi ve bilimsel sayılabilecek bir girişimde bulunur. Rauf Paşa daha önceki girişimcilerin aksine, fabrikayı kuracağı alanın bitkinin yetişmesi için uygun olan bir bölgede olmasını planlamıştır. Trakya’da memleketi olan Uzunköprü’deki iftliğinde şeker pancarını deneme maksatlı üreten Rauf Paşa’nın çiftlik arazisinde bir şeker fabrikası kurma imtiyazı verilmesi ile başlayan bu teşebbüs, Adana’da Kemal Beyler ve Fransız tebaasından Mösyö I. Leblanc (Lübnan) tarafından tekrar edilmişse de hiçbiri teşebbüsten öteye geçememiştir (Nafiz, 1931, 218).

Bu girişimlerden sonra Akşehir civarında da girişimcilerin bazı teşebbüsleri olmuştur. 1906 yılındaysa Uşak’ta çiftçilik ve halı ticareti yapmakta olan Hacıgedikzade Ahmet ve Celepoğlu Abdullah Efendi, bir halı komisyoncusu olan Glbekyan’ın önerisiyle Avrupa’dan şeker pancarı tohumu getirtmişlerdir. Tohumlar pancar yetiştirilmek üzere yakın çevresi ve kendileri tarafından ekildiyse de bir süre sonra bu işten vazgeçmişlerdir (Uşak Valiliği, 1973, 214).

1913-1914 yıllarında şeker fabrikası kurulması amacıyla Çanakkale, Bursa, Sivas, Kastamonu, Ankara, Elazığ ve Uşak’ta dışarıdan getirilen tohumlarla şeker pancarı yetiştirmek için denemeler yapılmıştır. Bu illerden pancar numuneleri alınmış, Fransa’da tahlil ettirilmıştir (Veldet, 1931, 54).

Oysa, Betavulgaris (Betamaritima), betalomatogona, betatrigyna, betamacrorhiza, betaintermedia gibi birçok şeker pancarı türü aslında Türkiye coğrafyasının büyük bir bölümünde yabani olarak yetişmektedir. Gerekli olan; laboratuvar ortamında yabani şeker pancarı türlerinde iyileştirmeler yapmak ve şekeri elde edecek sanayiinin oluşturulmasını sağlamaktır (Tekand, 1958, 5).

Birinci Dünya Savaşı sürecinde daha ciddi bir teşebbüs olduğu izlenimini veren ve önemli bira Alman bankası ile bazı Alman ihracat şirketlerinin oluşturduğu bir grubun o zamanın hkmetiyle bir mukavele imzalamasıdır. Türkiye’nin çeşitli bölgelerinde şeker fabrikası kurulması imtiyazı alan Alman grubu öncelikle bu bölgelerde üretim için gerekli tetkik ve denemeler yapmak maksadıyla

bir senelik süre almıştır. Bu bir senelik opsiyon Manizade ve Debreli Fuat Beylere de tanınmıştır. Ancak savaşın bitimi ve sonuçları itibariyle oluşan siyasi olaylar nedeniyle mukavele kendiliğinden iptal olmuştur (Nafiz, 1931, 218).

Birinci Dünya Savaşı dönem aralığında daha çok yabancı sermayesi ile Adapazarı ve Karacabey’de iki şeker fabrikası kurma girişimleri daha yapılmış fakat sonuçsuz kalmıştır (Veldet, 1931, 54).

Yapılan pancar üretme denemelerinden alınan olumlu sonuçlara karşın, Birinci Dünya Savaşı’nın başlaması bu girişimlerin sonuca dönüşmesini ertelemiştir. Bu olumlu zirai denemelerin sanayiye dönüştürülmesi çabalarının başarısızlıkla sonuçlanması, şeker sanayiinin bağımsızlıkla özdeşleşmiş bir sanayi olmasıyla açıklanabilir. Osmanlı Devleti ise bu girişimler yapıldığı dönemde hem gümrük anlaşmaları hem de verdiği imtiyazlar sebebi ile kendi sanayiini kurmayı başaramamış ve şeker gibi önemli bir gıda maddesini hep ithal etmek durumunda kalmıştır (Veldet, 1931, 53).

3.2.2. Cumhuriyet Dönemi

Gıda maddesi olarak şekerin yokluğu savaş dönemlerinde oldukça derinden hissedilmiştir. Özellikle Birinci Dünya Savaşı’nda çekilen şeker sıkıntısı birçok devlette yarattığı etkiyi Türkiye’de de göstermiş ve şeker sanayii kurma ihtiyacının arttığı gözlemlenmiştir (Oluç, 1946, 99).

Öncelikle Türkiye’nin bağımsızlığını belgeleyen Lozan Barış Antlaşması ile milli bilince sahip bir ekonomiyi vücuda getirme imkânı doğmuş, milli bir karaktere sahip Cumhuriyet rejimi ile birlikte de Türkiye’de şeker sanayii kurulma şansı yakalanmıştır. Böylelikle Türk halkının temel ihtiyaç maddesi olan şekerin ülke içinde temininin kolaylıkla sağlanması amaçlanmıştır.

Türk Şeker Sanayii fikrinin hayata geçirilmesi 1923 yılında Nuri Efendi’nin Uşak Terakki-i Ziraat Türk Anonim Şirketi’ni kurması ile başlamakta, araştırma, tespit ve tesis çalışmaları neticesinde 5 Kasım 1925’te Uşak Şeker Fabrikası’nın temelinin atılmasıyla süreç devam etmektedir. 22 Aralık 1925’te de Alpullu Şeker Fabrikası’nın temeli atılmıştır. Kısa sürede tesisi tamamlanan fabrikalar sırasıyla 26

Kasım 1926 tarihinde Alpullu Şeker Fabrikası, 17 Aralık 1926'da da Uşak Şeker Fabrikası hizmete açılmıştır.

Türkiye'de 1926' da kurulan şeker fabrikalarının faaliyete geçtikleri yıllarda Türkiye'deki şeker tüketimi kişi başına Tablo-5'te de görüldüğü gibidir.

Tablo 4. 1926 -1929 Yılları Arasında Kişi Başına Düşen Şeker Miktarı

Yıl	Nüfus Başına Düşen Şeker Miktarı Kg.
1926	4,750
1927	4,401
1928	4,869
1929	4,956

Kaynak: Güven, 1967, 6.

Şeker üretiminin ülke ihtiyacının en azından bir kısmını karşılaması, uzun yıllar topraktan uzak kalan halka, şeker pancarı üretimi ile istihdam sağlanarak öz niteliklerine kavuşturulması hedeflenmiştir (Avcı, 1991, 94). Tablo 5'te de görüldüğü üzere şeker fabrikalarının üretime geçmeleri ile kişi başına düşen şeker miktarı genel itibariyle az da olsa bir artış göstermektedir. Tabloda kişi başına yaklaşık 5 kilo şeker düşmesine karşın, ülkede ciddi anlamda şeker üretimi yapılmamaktadır. 1926 senesi itibariyle ülke ihtiyacı 65 bin tondur ve bu rakam her geçen sene artmıştır (Tekeli, 1964, 36).

3.2.3. Şeker Fabrikalarının Kuruluş Süreci

Atatürk döneminde yapılan yasal düzenlemelerden sonra Uşak, Alpullu, Turhal ve Eskişehir Şeker Fabrikaları açılmıştır.

Nail Güreli, Alpullu Şeker Fabrikası'ndan kısa bir süre sonra açılış töreni yapılan Uşak Şeker Fabrikası ve fabrikanın kurucusu olan Nuri Şeker ile ilgili olarak Cumhuriyet' in ilanından sonra şeker sanayi alanında Nuri Şeker ve arkadaşlarının

gerçekleştirmiş olduğu girişimin çok önemli olduğunu belirterek, Türklerin şeker Sanayii ile tanışmasının 1900'lü yılların başlarında halı ticareti nedeniyle olduğunu, Uşak'ta dokunan değerli halıların başta İngiltere olmak üzere bazı Avrupa ölkelerine satıldığını, bu halı ticareti nedeniyle Avrupalı tüccarların İzmir ve Uşak'a, Türk tüccarların da yabancı ölkelere giderek ticaret ilişkilerini geliştirmiş olduğunu söylemiştir. Bu ticari ilişkiler aracılığıyla şeker pancarı yetiştirilebileceği ve şeker üretilbileceği yabancılar tarafından Uşaklılara anlatılmıştır. Halı komisyoncusu Gülbenkyan adlı kişinin telkiniyle, 1906 yılında halı ticaretiyle uğraşan Hacıgedikzade Ahmet ve Celepoğlu Abdullah Efendi, Avrupa'dan şeker pancarı tohumu getirerek çalışmalara başlamış oldukları halde, bir süre sonra şeker pancarı yetiştirmekten vazgeçmişlerdir.

1920'lerde ise, Uşaklı çiftçilerden Molla Ömer'in oğlu Nuri Ağa şeker pancarı yetiştirmeyi ve bundan şeker yapmayı aklına koymuştur. Mehmet Eşref adındaki Viyana'da bir şeker fabrikasında çalışan bir Türk ile İzmir'de görüşen Nuri Ağa, ondan şeker sanayisi konusunda bilgi almıştır ve Mehmet Eşref'in Viyana'dan göndereceği pancar tohumlarını ekerek Türkiye'de ilk şeker pancarını yetiştiren kişi unvanını kazanmıştır (Gürel, 1981, 18).

Ayrıca Nuri şeker'in bu tarihi başarısı konusunda Ziraat Müdürlüğu görevinde bulunmuş olan Sabri Ongun, memlekette Orta Anadolu'nun ekim alanlarında yalnızca tahıllardan yararlanmanın çiftçiye fakir düşürdüğüne inanan ve memlekette başka ürünlerin kullanılmasının gerektiği düşüncesini iddia eden Uşak'ta Aybey Mahallesinde Molla Ömer oğlu Nuri şeker'in, şekerin Hindistan'da kamıştan, Avrupa'da pancardan elde edildiğini 1906-1907 yılları sırasında duymuş olduğunu ve bu tarihten sonra Uşak'ta bir şeker fabrikası kurmayı düşlediğini anlatmıştır.

Nuri şeker, Avrupa'dan şeker fabrikası araç ve gereçlerinin sağlanması konusunda uygun şartların oluşmasını beklemiştir ve Kurtuluş Savaşı'ndaki yokluktan sonra, savaşın zaferle sonuçlanması sonucunda bu girişimlerini yenilemiştir. Nuri şeker, çevresine topladığı vatandaş kitlesinin maddi ve manevi güçlerinin bir araya toplanması gerektiği düşüncesini hayata geçirerek, 1923 yılında Uşak Terakki ve Ziraat Türk A.ř.yi kurmuştur. Türkiye şeker Fabrikaları A.ř. Genel Müdürlüğu yapmış ve Alpullu şeker Fabrikası'nın kuruluşunda ve işletmesinde

önemli bir yeri olan Arif Kâzım Taşkent, bu dönemde şeker sanayinin kuruluşunu anılarında şu şekilde anlatmaktadır(.....);

“Şeker Sanayisinin kuruluşuna başlandığı zaman, Cumhuriyet’in ilanından sonra iki yıl geçmişti. Cumhuriyetimizin kuruluşunda memleketimizde iktisadi varlık diyebileceğimiz bir şeylerimiz de yoktu. Büyük Atamız, Cumhuriyet’in ilanından bir yıl sonra Türkiye İş Bankası’nın meydana gelme şartlarını sağlamakla ve kurulmasını temin etmekle, iktisadi hayatımızın temeline ilk taşı yerleştirmiş bulundular”.

“‘Üç beyazlar’ ve ‘Üç karalar’ sloganı bu sıralarda ortaya atıldı. Şeker sanayiinin kurulması mevzuu üzerinde de ehemmiyetle duruluyordu. Birbirini takip eden iki büyük harpte (Birinci Dünya Harbi ve İstiklal Savaşı) şeker yokluğundan çekilen sıkıntı çok büyüktü. Bu sebeple, her şeyden evvel, memlekette şeker üretiminin gerçekleşmesi lâzımdı. Bunu herkes istiyordu”.

“ Cumhuriyet’in ikinci kuruluş yılında iki yerde, Uşak’ta ve Alpullu’da şeker fabrikası kurma teşebbüsüne geçildi. Kuruluşlar için gerekli kânûnlar çıkarıldı, müesseseler meydana geldi, fabrikaların inşa edileceği yerler tespit edildi. Fabrikaların siparişleri verildi ve zirai çalışmalara başlandı. Fabrika binalarının inşası için hazırlıklar ilerliyor, makineler fabrikaya geliyor ve montajlar da yapılıyordu”.

“1926 senesinin sonlarından evvel fabrikalar işleme tecrübelerine başladılar. Açılış törenleri, bir seremoninin ötesinde, Türk’ün kendi şekerine kavuşma bayramı olarak kutlanıyordu”.

“Bu netice her şeyi ile bir harikaydı ve Atatürk’ün bir harikasıydı. Bütün bu zor şartlar etrafında O’nun genel fikirleri vardı. Fakat Türkiye’yi yokluklar içinde varlıklara kavuşturan O, her şeyi başarabilir ve Türkiye’yi kendi şekerine de ulaştırabilirdi. Atatürk’ün harikaları yalnız bu iki fabrikanın kurulması ile durmadı; 1933 ve 1934 yıllarında Eskişehir ve Turhal fabrikaları da kuruldu.”

1926 yılında ilk Türk şekerini çıkaran Alpullu ve Uşak, 1933 yılında Eskişehir ve 1934 yılında Turhal Şeker Fabrikaları, farklı birer anonim şirket

tarafından kurulmuştur (Sungur, 1954, 43). 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ile halkın satın alma gücü azalmıştır, nüfus başına düşen tüketim 5 kilogram iken 3,3 kilografa ve Türkiye'nin 1929-1930 yıllarında yetmiş bin tonu bulan şeker tüketimi, elli bin tona düşmüştür. Şeker sanayisinin içine düştüğü durumun düzeltilmesi, ülkenin şeker tüketiminin yükseltilmesi için 1934'te dört şirketin yetkili isimleri arasında görüşmeler yapılmış, bazı tedbirler alınmış olsa da bunlar çözüm sağlamamıştır (Mutluay, 1964, 10).

1934 yılında İktisat Bakanlığı, Uluslararası Şeker İstatistik Birliği Şefi Dr. Mikusch'u şeker maliyetlerini, bu maliyetlerin indirilip indirilemeyeceğini, Türkiye'de üretilen şekerin dünya şeker fiyatları ile karşılaştırılınca pahalı olup olmadığını incelemek amacıyla Türkiye'ye davet etmiştir. İktisat Bakanlığı'na 14 Nisan 1934'te sunulan raporda Dr. Mikusch'un, yapılacak bir çözümün olmadığını söylemesi üzerine bu raporla yetinmeyen Bakanlık, yedi kişiden oluşan Şeker Rasyonalizasyon Komitesi'ni kurmuştur (Tekeli ve İlkin, 1982, 129).

Bu dört şirket, Türkiye'de şeker sanayisinin daha rasyonel çalışabilme imkânlarını sağlamak üzere, 6 Temmuz 1935 tarihinde, aynı idari ve mali yapıda birleşme ve kaynaşmak sureti ile "Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi"ni meydana getirmişlerdir. Merkezi Ankara olmak üzere 99 yıl müddet ve 22 milyon TL sermaye ile kurulmuş olan kurum, memleket içerisindeki çeşitli yerlerde şeker fabrikaları, ispirto ve benzeri maddeler üretmek ve sanayi oluşturmak amacıyla kurulmuştur. Bu şirkete kısaca Türk Şeker de denilmiştir. İnönü Projesi olarak da adlandırılan bu proje içerisinde bu dört fabrikayı kuran şirketler tasfiye edilmişlerdir. Böylece bu dört fabrika Sümerbank, Türkiye İş Bankası ve Ziraat Bankası'nın bir arada kurdukları Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ)'ye geçmiştir.

TŞFAŞ'ye, 14 Haziran 1935 tarih ve 2785 sayılı Kânûn ile % 9 kâr garantisi tanınmıştır. Şeker fiyatlarının da hükümet tarafından belirlenmesine karar verilmiştir.

TŞFAŞ'nin kurulması ve şeker fiyatının düşürülmesi üzerine tüketim, iki üç yıl gibi kısa bir zaman içinde 70 bin tonu aşarak 1937'de 90 bin, 1938'de 97 bin ve 1941'de de 108 bin tona ulaşmış, buna karşılık üretim bu yıllarda 51.575, 42.526 ve 87.023 ton olmak üzere çok düşük kalmıştır.

Türkiye'nin şeker ihtiyacı uzun yıllar boyunca, bu dört fabrika ile karşılanmaya çalışılmıştır. 1950'li yıllarından itibaren yeni şeker fabrikaları kurulmaya başlanmıştır. Bu kapsamda 1953'te Adapazarı, 1954'te Konya, Amasya, Kütahya, 1955'te Susurluk, Burdur, Kayseri, 1956'da Erzurum, Erzincan, Elazığ, Malatya, 1962 ve 1963'te Ankara ve Kastamonu; 1977'de Afyon; 1980 ile 1992 arasında ise Muş, Ilgın, Bor, Ağrı, Elbistan, Erciş, Ereğli, Çarşamba, Çorum ve Kars; 1998'de Yozgat Şeker Fabrikası açılmıştır.

Tablo 5: Türkiye'de Şeker Üretimi(1000 Ton)

Yıllar	Üretim	Tüketim
2003	2.137	1.725
2004	1.939	2.006
2005	2.070	2.046
2006	1.826	2.083
2007	1.731	2.103
2008	2.152	2.124
2009	2.533	2.254
2010	2.275	2.397
2011	2.263	2.299
2012	2.128	2.496
2013	2.391	2.400
2014	2.055	2.639
2015	1.987	2.390

2016	2.559	2.068
2017	2.770	2.966

Kaynak: Pankobirlik, 2018, 10.

Tablo 5’te görüldüğü gibi, Türkiye’de şeker üretimi yıllar içinde belirli dönemlerde azalış gösterebilir genel olarak artış eğilimindedir. Aynı zamanda şeker tüketimi de belirli bir oranda artış göstermeye devam etmektedir.

3.3. Şeker Fabrikalarına Yönelik Politikalar

Türkiye’de tekellerin statüsü, yabancı sermaye ve işletmeciliği ile ülke maliyesini ilgilendiren bir durumdur. 1920’li yıllar boyunca tekeller, devlet gelirlerinin mühim bir payını oluşturmaları sebebiyle önemini korumuştur (Yenal, 2010, 67).

Devlet, sanayi etkinliklerini desteklemekte bir sakınca görmemiştir. Özellikle 20’li yıllarda yerli ve yabancı girişimcilere bazı tekel olacak sektörler (kibrit ve çakmak, barut ve patlayıcı madde, tabanca mermi tekeli, liman hizmetleri vb.) için ayrıcalıklar tanınmıştır. Devlet, yeni oluşan yerel sanayileri korumak maksadıyla tekel kurma hakkı da vermiştir. Buna en güzel örnek 1925’te oluşturulan şeker tekelidir (İnsel, 1996, 142).

5 Nisan 1925 tarihinde Türk Şeker Sanayii tarihini etkileyecek olan kararlar alınmıştır. Bu kararlar arasında; şeker üretim ve işletim sahalarına 25 yıllık imtiyazlar verilmesi, şekerden bir süreliğine tüketim vergisi ve kullanılan arazilerden arazi vergisi alınmaması ve şeker ithalatının yalnızca hükümet tarafından yapılacağı gibi önemli yenilikler vardır. Şeker fabrikalarının tesisini teşvik amaçlı Şeker Fabrikalarının teessüsünü teşvike dair (1/606) numaralı kanun layihası ve Ticaret, Kavanini Maliye ve Muvazene-i Maliye Encümenleri Mazbatalarının görüşülmesi sırasında celse açılış konuşması için Besim (Atalay) Bey söz alarak bir ülke geleceğinin iktisadi açıdan değerlendirmesini yapmıştır.

İktisadi açıdan başarıyı yakalayamayan milletlerin ömürleri uzun olamaz. Türkiye’nin o dönemde vurgulanmış olan “Üç beyazlar: Şeker, pamuk, un” sloganına

atıfta bulunarak memleketin bir ziraat ülkesi olduğu söylense de bu üç kalem için dışarıya milyonlarca liranın harcandığını söylemiştir (Atay, 2008, 523). Şekerin ithal edilmesine karşı olmadığını ancak şekerini üretmek için de çareler aranmasının önemli olduğunu söyledikten sonra Uşak'ta 300 bin lira sermaye ile kurulan bir şirketin varlığından vekillere bahsetmiştir. Fabrika yerini tespit eden şirket ayrıca kömür ihtiyacı ve pancar üretimi için arazi araştırmasını tamamladığını ve ümitli bir ifade ile bu şirket sayesinde yakında Uşak şekerini tadabileceklerini ifade etmiştir (TBMMZC, 1976, 98).

Besim Bey dışında celse açılışı için söz alan olmadığından, Şeker Fabrikalarına Bahşolunan İmtiyazat ve Muafiyet Hakkındaki Kanun Layihası maddelerinin müzakeresine geçilmiştir. 4.maddenin görüşülmesi sırasında Şükrü Bey (Çanakkale) ve Ticaret Vekili Ali Cenani (Gaziantep) Bey toprak mahsulleri vergisinde muafiyet ile ilgili olarak söz almışlarsa da madde aynen kabul edilmiştir. Maddelerin tamamının müzakere edilip kabul edilmesi sırasında mecliste başka söz alan olmamıştır (TBMM Zabıt Cerideleri, 1976, 98).

Diğer yandan özel sektör inhisara karşı çıkmıştır. Bu Şeker İnhisarı tasarısı ile ilgili Ticaret Odası İdari Heyeti; şeker inhisarı ve resimleri ile ilgili tetkikatı sonrasında Şeker İnhisarı'nın pratik olmadığını ve birçok teşkilat ve kuruluşa ihtiyaç duymasından ötürü başarılı bulmadığını hükümete bildirmiştir. Ticaret Odası'na bağlı Ticaret Encümeni'nin, inhisar layihası hakkında görüşlerinin sonucu: İnhisar idaresi kontrolünde olan şekerin, tüm yurttan aynı fiyattan satılmasının zor ve oldukça masraflı olduğudur (İnsel, 1996, 143).

1925 yılı sonunda Ticaret Odası İdari Heyeti tarafından Şeker İnhisarı'nın uygulanmasının uygun olmadığı görüşüne rağmen, 1926 yılı Ocak ayında Şeker İnhisarı Hakkındaki Kanunla ilgili mecliste görüşmelere başlanmıştır.

Şeker Fabrikalarına Tanınan İmtiyaz ve Muafiyet Kanunu

Türkiye'de şeker fabrikaları faaliyete geçmemişken Türk Sanayisini teşvik için ilk çıkarılan kanun 601 sayılı “Şeker Fabrikalarına Tanınan İmtiyaz ve Muafiyet Hakkında Kanun” dur. Kanun, 5 Nisan (1341) 1925 tarihinde çıkarılmıştır. Yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 30 sene geçerli olacağı belirtilmiştir. Kanun

içeriğinde yer alan maddelere göre birbirine sınır olan 5 ili geçmeyecek kadar alan dâhilinde şeker pancarı yetiştirme ve toplama bölgesi oluşturulacağı belirtilmiştir.

Ticaret Vekâleti'nin belirleyeceği bu arazilerde, 25 sene süresince geçerli olacak imtiyazlar verilmesi kararı alınmıştır. Bir diğer maddesine göre üretilen şekerlerden 8 sene boyunca “tüketim vergisi” alınmayacaktır. Başka bir maddesinde de şeker fabrikasının faaliyete geçtiği tarihten itibaren, fabrika ve üreticiler tarafından yapılan pancar ziraatı ve üretimlerinin şeker fabrikasında kullanılması şartıyla, ekim sahası arazilerine 10 sene süresince “toprak mahsulleri vergisinden” (arazi vergisi) muafiyet verilmiştir. Diğer önemli bir maddesinde; fabrikaların ihtiyacını karşılayacak olan; maden kömürü, linyit, kireç imali için işletilecek taş ocakları; imtiyazın devamı müddetince ödedikleri vergilerden muaf tutulmuşlardır. Ayrıca fabrika kuruluşu için 1 ila 5 hektar arasındaki uygun devlet arazisi tahsis edilmesi uygun görülmüştür. Fabrika için uygun olan arazinin şahsa ait olması halinde devlet tarafından istimlak edilmesi haricinde, fabrikada üretilen ürünlerin kamu araçları ile nakliyesinde indirim sağlanması, şeker fabrikalarında görevli memur, müstahdem ve işçilerinden de fabrikanın açılış tarihinden itibaren 10 sene müddetince “temettü vergisi” alınmaması kararlaştırılmıştır. Buna ilaveten, şeker fabrikasının tesisi için kurulacak şirketlerin hisse senetlerinden de damga resmi de alınmayacaktır. Tüm bu yenilikler ve teşvik edici maddelerin kötü amaçlı kullanımını engellemek için konulan maddeler de bulunmaktadır. Örneğin; İmtiyaz sahipleri açısından 11. Maddede de Ticaret Vekâleti'nin onayı olmadan başka birine devredilemeyeceği belirtilmiştir.

601 sayılı Şeker Fabrikalarına Tanınan İmtiyaz ve Muafiyet Hakkında Kanun, Cumhuriyet Dönemi içinde bir sanayi tesis etmek için yürürlüğe konulan il teşvik kanunlarından biridir. Bu kanun ile şeker fabrikası kurmak isteyen girişimcilere sağlanacak kolaylıklar ve imtiyazlar ile vergilendirilmesi konu edilmektedir. Kanunda vergi indirimleri ve muafiyetler sağlanarak şeker sanayiinin teşviki sağlanmaya çalışılmıştır. Böylelikle ülkede üretimi yapılmayan bir gıda maddesi olan şekerin bir endüstri koluna dönüşmesini hızlı bir şekilde başarmak hedeflenmiştir (Boratav, 2006, 120).

Boratav'a göre bu derece imtiyaz ve teşvik unsurları şeker endüstrisinde tekeli piyasa şartları ve de hükümet kararlarına bağlı bir ortam yaratmaktadır. Örneğin; 8 sene süresince üretilen şekerlerden tüketim vergisi alınmaması, şekerin tüketiciye ucuza ulaşmasından ziyade üreticiye yüksek kar elde etmesini sağlayan bir durum ortaya çıkarmıştır (Boratav, 2006, 120).

3.4.Şeker Fabrikalarının Özelleştirilmesini Gerektiren Süreç

Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının geçmişi 1984 yılından sonra başlamaktadır. Bu bağlamda bakılacak olursa, günümüze kadar özelleştirme kapsamında tecrübe kazanılması gerekli olsa da olumlu tecrübeler kazanıldığı her uygulama için söylenemez. Özelleştirme uygulamaları edinilen amaç ve uygulanan strateji açısından her ülke açısından farklılık göstermektedir. Bu bakımdan daha önce yapılmış olan özelleştirmelerden ders çıkarılması son derece önemlidir (Kendirli, 2018: 296). 2000'lerle birlikte şeker fabrikalarının özelleştirilmesi süreci gündeme gelmiştir. İlk olarak 22 Haziran 2000 tarihinde IMF'ye verilen niyet mektubu ile Türkşeker'in özelleştirilmesi süreci başlamıştır. Mektup, 2000 yılı Ağustos sonu itibariyle Özelleştirme İdaresine devredilecek işletmeler portföyüne, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin bazı fabrikalarının alınmasını içermektedir. Türkşeker, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun (ÖYK) 20 Aralık 2000 tarihli kararı ile özelleştirmeye alınmıştır. Bu süreçte ilk özelleşen fabrikalar olan Kütahya ve Adapazarı şeker fabrikalarının hisselerinin özelleştirme işlemleri de tamamlanmıştır. Tarım İşletmeleri, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından satılmıştır. Şeker sektöründe özelleştirme konusu gerek yüksek maliyetler ve düşük verimlilik nedeniyle gerekse de 2001 yılı şeker kanununda verilen taahhütlere göre artık geri dönülemez bir politikadır. Özelleştirme uygulamalarında çözüme ulaştırılması gereken asıl konu, özelleştirme sonrasında üretimin devam ettirilmesine yönelik tedbirlerin alınmasıdır. Şeker fabrikalarının yenileme yatırım maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle fabrikaların mali yönden güçlü firmalar olması ve özelleştirme

sırasında şeker üretiminin devamı konusunda kriterler konulması ülkenin şeker arzı için önemlidir (Eştürk, 2018: 73).

9 Ekim 2007 tarihli ve 26668 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 8/10/2007 tarih ve 2007/57 sayılı ÖYK Kararı ile Türkşeker’deki kamu hisselerinin tamamının özelleştirme programına alınmasına karar verilmiştir (Şimşek, 2018, 1139). Türkiye’de Özelleştirmeye ilişkin ilk yasal düzenleme, 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı Kanun ile yapılmıştır. Özelleştirme sisteminin, stratejik bir plan çerçevesinde uygulanması amacıyla, 1985 yılında, amaçların, önceliklerin, kapsamın ve termin planının belirlendiği bir stratejinin oluşturulması gereği hasıl olmuştur. Bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı, “Özelleştirme Ana Planı” hazırlanması görevini üstlenmiştir. Bu kapsamda açılan uluslararası ihale sonucunda, Morgan Guaranty Trust Company of New York firması, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhaş A.Ş. ile birlikte Özelleştirme Ana Planı hazırlamakla görevlendirilmişlerdir (Kendirli, 2018: 297). 2001 yılında yürürlüğe konulan 4634 sayılı Şeker Kanunu ile birlikte nişasta bazlı şekerlere % 10 oranında kota getirilmiştir. Kota uygulaması, AB ülkelerine benzer şekilde şeker alternatiflerinin pazar payını düzenlemeye yönelik olarak oluşturulmuştur. Kota uygulamasının altında yatan temel fikir; şeker pancarı gibi ülkeye kattığı katma değer yüksek olduğu önemli bir hammaddenin pahalıya elde edilmiş olsa da üretilmesinin gıda güvencesi bakımından önemli ve buna karşılık olarak ithal hammadde (mısır) işleyerek büyümeye çalışan bir sektörün şekere alternatif görülmesinin ülke çıkarlarına uygun olmayacağı görüşünün dile getirilmesidir. Bakanlar Kurulu ise kendisine verilen yetkiyi kullanarak son 10 yılda NBŞ kotasını % 25-50 oranında arttırmıştır. Ayrıca şeker kanunuyla NBŞ kotasının % 15 seviyesine çıkarılması NBŞ üretimini özendirmekle birlikte pancar sektörünü ve pancar çiftçisini negatif etkilemiştir (Çiçek, 2016:135). Ancak şeker pancarından elde edilen şeker üretimine getirilen kota ile verim olumsuz olarak etkilenmiştir. Kimi dış ve iç güçlere haksız kazanç aktarılmaya başlanmıştır. Türkiye’de nişasta bazlı tatlandırıcı kotası %15’e çıkarılırken bu kota Avrupa Birliği’nde % 2 civarında bulunmaktadır. Yakın zamanda bu kotanın % 5’e düşürüleceğinin ifade edilmesine rağmen 14 şeker fabrikasının özelleştirilmesi kararından vazgeçilmeyeceği vurgulanmıştır. Geçen ürün döneminde 19,5 milyar ton şeker pancarı

üretilmiştir. Mevcut 33 şeker fabrikasında 2 milyon ton pancar şekeri üretilmiştir. Mısırdan üretilen nişasta bazlı şeker kotalarını Şeker Kurumu belirlemekte idi. Türkiye’de 5 şirkete ait 5 tesiste geçen yıl 624 bin ton nişasta bazlı şeker şurubu üretilmiş ve üretimin 327 bin tonu iç pazarda kullanılmıştır (Çakmakçı, 2018, 5).

3.5.Şeker Fabrikalarının Günümüzdeki Durumu

Türkiye’de şekerde yaratılan katma değere rağmen mevcut maliyet ve fiyat yapısıyla şeker sektörü ekonomi için kırılganlık nedeni olmaktadır. Şeker üretiminin maliyet olarak %75’i hammadde maliyetidir. Avrupa’da maliyetler Türkiye’ye göre %30 daha azdır. Avrupa’da yaklaşık 154 bin çiftçi şeker pancarı üretmekte ve elde edilen şeker miktarı yaklaşık olarak 15 milyon ton civarındadır. Türkiye’de yaklaşık 300 bin kişi ortalama 2.5 milyon ton şeker üretmektedir. Hala sektör verimliliğine ilişkin sorunlar mevcuttur (Eştürk, 2018:75). Türkiye’de iklimin uygun olmaması nedeniyle şeker kamışı yetişmediği için şeker, şeker pancarından elde edilmektedir. Şeker pancarı üretimi yapılan alanın büyüklüğü yaklaşık olarak 320 bin hektar dolayında yer tutmaktadır (Eğilmez; 2018).

Aşağıdaki tabloda yıllar itibariyle Türkiye’de pancar ve şeker üretimi ve şeker tüketim miktarları yer almaktadır.

Tablo 6: Türkiye’de Pancar Üretimi, Şeker Üretimi ve Tüketimi (Bin Ton)

Yıllar	Pancar Üretimi	Şeker Üretimi	Şeker Tüketimi
2004	13.259,2	1.939,9	1.893
2010	17.463,6	2.274,8	2.396
2016	19.593,0	2.559,0	2.608

Kaynak: Pankobirlik, 2018,4.

Tabloya göre 2016 yılında 19,6 milyon ton şeker pancarı üretimi yapılmış, 2.559 bin ton şeker üretilmiş ve 2.608 bin ton şeker tüketilmiş bulunmaktadır. Bazı

yıllarda üretimden daha az tüketim yapılarak fark stoka eklenmiş, bazı yıllarda ise bir miktar şeker önceki yıl stokundan tüketilmiş bulunmaktadır.

Tablo 7: Türkiye’de Şeker Üreten Şirketler (2016)

Şirket	Ünite sayısı / Sahiplik durumu	Ürettiği Şeker Türü
TürkŞeker	25 şeker fabrikası / Kamu	Pancar şekeri
Pankobirlik	5 şeker fabrikası / Kooperatif	Pancar şekeri
Özel Kesim Şirketleri	3 şeker fabrikası / Özel	Pancar şekeri
Özel Kesim Şirketleri	10 şeker fabrikası / Özel	Nişasta bazlı şeker
Toplam	43 fabrika / 25 kamu, 5 kooperatif, 13 özel	

Kaynak: Çakmakçı, 2018, 1.

Türkiye’de mevcut durumda şeker pancarından şeker üreten 33 adet ve nişasta bazlı şeker üreten 10 adet fabrika bulunmaktadır. Bu fabrikaların 25’i Türkşeker’e, 5’i Pankobirlik’e ve 3’ü ise özel sektöre ait olarak faaliyet göstermektedir. Bunların yanında nişasta bazlı şeker üretimi yapan 10 adet firma faaliyetlerini sürdürmektedir (Kendirli, 2018: 302). Tablodaki 43 şeker fabrikasının toplam üretim kapasitesi 4.141 bin tondur. Bu toplamın 3.151 bin tonluk bölümü pancar şekerine, 990 bin tonluk bölümü de nişasta bazlı şeker aittir. Bugün üzerinde durulması gereken asıl mesele özelleştirme sonucunda devletin elinden çıkacak olan bu fabrikaların arsalarının ileride başka amaçlarla kullanılıp kullanılmayacağı, şeker üretiminin düşüp düşmeyeceği, ithalatın öne çıkıp çıkmayacağı meselesidir (Eğilmez; 2018).

Şeker fabrikalarının yoğun bir şekilde özelleştirme kapsamına alındığı günümüzde öncelikle ele alınması gereken meselelerden bir tanesi gıda güvenliğinin sağlanmasıdır. Gıda güvenliği kavram olarak tüketilen gıda maddelerinin fiziksel ve kimyasal açıdan güvenilirliğinin sağlanmasıdır. Bu bağlamda özellikle 2001 yılı sonrası özelleştirme faaliyetlerine hız verilmesiyle birlikte şeker üretimi yapacak firmalara belirli kolaylıklar sağlanması yoluna gidilmiştir. Bu durum özellikle pancar

retimi yapan ifti sayısını olumsuz etkilemiş ve son 15 yılda tarım sektöründe pancar ekimiyle uğraşan ifti sayısı 500 binlerden 100 bin sayılarına düşmüştür.

Burada nişasta bazlı şeker üretimi yapan firmaların etkin ve verimli olmamasıyla fabrika kapasitelerinin neredeyse üçte birine düştüğü görülmektedir. Buna rağmen şeker ithalatının önündeki engellerin kaldırılması ve verimsiz zelleştirme tecrübeleri sektörü olumsuz etkilemekte ve gıda güvenliğinde tehlikeler oluşturmaktadır

Son dönemde şeker endüstrisi açısından en önemli gelişmelerden biri, 14 şeker fabrikasının özelleştirilmesine ilişkin 20 şubat 2018 tarihinde açıklanan karar olmuştur. Kararın, pancar üreticilerinden şeker fabrikalarında çalışanlara ve tüketicilere kadar birçok kesimi doğrudan etkilediği görülmektedir. Başbakanlığa bağlı zelleştirme İdaresi Başkanlığı, portföyündeki Türkiye şeker Fabrikaları A.ř'ye (Türkşeker) ait bazı fabrikaların satışı öngörüldüğü gibi 31 Aralık 2018 tarihine kadar bir kısım fabrikaların zelleştirme çalışmaları tamamlanmıştır. Her ne kadar benimsenecek olan zelleştirme modelinin pancar çiftçisini ve işçileri mağdur etmeyeceği vurgulanmış olsa da bu konuda çekinceler hala mevcudiyetini korumaktadır. ekincelerin başında, rekabete hazırlıklı olmayan pancar şekeri sektörünün nişasta bazlı şekere (NBS) karşı g kaybetme riski gelmektedir. Nitekim pancar şekerinin piyasadaki payının daralması orta vadede üreticilerin işlerini kaybetmesi riskini de beraberinde getirmektedir (Eren, 2018: 2).

Son birkaç yılda yaklaşık olarak 25 şeker fabrikasının zelleştirme kapsamına alındığı ve bunlardan bir kısmının özelleştirilerek özel sektöre devredildiği görülmektedir. Bu özelleştirmelerde verimliliğin sağlanması konusunda soru işaretleri oluşmuş ve özellikle bulundukları bölgedeki sosyal yapıda sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu durumdan en çok pancar ekicileri ve bununla ilgili sektörler doğrudan etkilenmektedir.

Diğer açıdan nişasta bazlı şeker üretimi yapan ve iç piyasada oldukça etkili olan 5 özel sektör kuruluşuna sağlanan hukuki ayrıcalıklar ile birlikte değerlendirildiğinde, kota tahsis edilen bu şirketlerin toplam üretim kapasitesinin 990 bin ton olacağı öngörülmektedir.

Günümüzde etil alkol mısır, arpa, şeker pancarı, şeker kamışı ve patatesten elde edilmektedir. Ülkemizde ise Türkiye Şeker Fabrikaları AŞ. bünyesinde yer alan Eskişehir, Turhal, Erzurum ve Malatya Şeker Fabrikaları (119 milyon ton/yıl) ile Konya Şeker Sanayi'nin Çumra Fabrikası'nda (84 milyon ton/yıl) yan ürün olarak melastan etil alkol üretilmektedir. Bunlara ek olarak, mısır ve buğday kullanarak biyoetanol üretimi yapan Bursa ve Adana'da olmak üzere iki firma bulunmaktadır (Çakmakçı,2018).

Türkiye'deki şeker üretiminin yıllık kotaya tabii olduğunun da belirtilmesi gerekir. Bu anlamda kotaları belirleyen kurumun sektördeki rekabet kurallarını düzenlemesi ve denetim mekanizmalarının tarafsız olması büyük önem taşımaktadır. Şeker kotaları 2001 ile 2017 yıllarında Türk Şeker Kurumu tarafından belirlenirken yasa değişikliğiyle beraber bu görev Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilmiştir. 24 Aralık 2017 tarihinde çıkan 696 sayılı KHK'da belirtildiği üzere “Şeker Kurumu bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte başkaca bir işleme gerek kalmaksızın kapatılmıştır”. Bu kararla 4 Nisan 2001 tarihli ve 4634 sayılı Şeker Kanunu'nunda “Şeker Kurumu” ve “Şeker Kurulu” ibarelerinin tümü Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Bu bağlamda piyasayı regüle etme görevi Bakanlığa verilerek Şeker Kurumu kadrosu Bakanlığa dâhil edilmiştir. 2001 yılında çıkarılan 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulmuş olan Şeker Kurumu şeker rejimini düzenleme görevini yürütmenin yanı sıra pancar şekeri ile nişasta bazlı şeker üretiminde dengenin sağlanmasında önemli role sahiptir. Bu anlamda Bakanlığa bağlanması nedeniyle kontrol sisteminin özerk yapısını kaybettiği ve geçiş aşamasında denetim mekanizmalarının zayıfladığı eleştirileri ön plana çıkmaktadır (Eren, 2018: 3).

Türkiye'de bulunan 25 şeker fabrikasının 13'ü özelleştirilmiş ve özel sektöre devredilmiştir. Özelleştirme kapsamına alınan şeker fabrikalarından Burdur, Ilgın ve Yozgat fabrikalarının henüz devri gerçekleştirilmemiştir. Bu bağlamda bu özelleştirmelerden yaklaşık olarak 2 milyar 382 milyon TL zarar edildiği görülmektedir. Ayrıca özelleşen fabrikalarda işsizlik sorunu da ortaya çıkmıştır. Ayrıca şu an özelleştirilen bu fabrikaların bir kısmı da %20 kapasiteyle çalışmaktadır. Özelleştirilmeden önce bu fabrikalarda son yıl 7 milyon ton pancar

işlenmiştir. 350 bin ton posa ve 2 milyon yaş küspe üretilmiştir. Bu fabrikalara yaklaşık olarak 50 bin çiftçi üretim sağlamış ve yaklaşık 11 bin kişi istihdam edilmiştir (Arslan, 2018:8). 2009 yılında Portföy C, pazarlık usulü ile satışa çıkarılmış ancak Şeker-İş Sendikası tarafından açılan dava üzerine iptal kararı alınmıştır. 2016 yılında ise, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin özelleştirilmesinin 2 yıl uzatılması kararı alınmıştır. Özelleştirme sürecinde son durum; 20 Şubat 2018 tarihinde T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından 14 fabrikanın (Afyon, Alpullu, Bor, Burdur, Çorum, Elbistan, Erzincan, Erzurum, Ilgın, Kastamonu, Kırşehir, Muş, Turhal ve Yozgat) özelleştirilmesi için ihale sürecinin başlatılması olmuştur. 21 Şubat 2018 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan yasal düzenlemelerin ardından gerçekleştirilen ihaleler sonucunda 13 fabrika özelleştirilmiştir (Şimşek, 2018, 1140).

Arslan'a göre 2017 yılı Şubat ayında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TÜRKŞEKER) bünyesindeki 14 Şeker Fabrikası'nı özelleştireceğini açıklamasıyla birlikte, ülkenin en önemli gündem maddelerinden birisi şeker fabrikaları olmuştur. Bu süreçte gerek medyaya yansıyan tartışmalar, gerekse şeker fabrikalarının bulunduğu illerdeki kitlesel protestolar şeker fabrikalarının özelleştirilme sürecinin diğerlerinden ayrı bir yerde durduğunu göstermektedir (Arslan, 2018: 8). 14 fabrikanın satışının tamamlanmasıyla birlikte üreticilerin çoğunun özel firmalarda çalışacak olması orta ve uzun vadede istihdam kaybına neden olabilir. Pancar şekeri üretimindeki yapısal sorunların özel firmaları piyasadan çekilmek zorunda bırakacağı endişesi oldukça yaygınken örnek olarak Tokat Sigara Fabrikası gösterilmektedir. 2008 yılında özelleştirilen fabrika, sadece 10 ay sonra kapatılırken işçilerin bir bölümü Samsun'daki fabrikaya aktarılmış, geri kalanlara ise tazminat ödenmiştir. En az 5 yıl çalıştırma şartına rağmen özelleştirildikten kısa süre sonra kapatılan fabrika, şeker fabrikalarının akıbetinin ne olacağı konusunda birçok soru işareti yaratmaktadır. Aynı şekilde 5 yıl çalıştırma şartına uyulsa bile 6'ncı yılda fabrikanın kapatılma ihtimalinin olması sektörde çalışanları riskli bir durumda bırakmaktadır. Öte yandan özelleştirilen şeker fabrikalarının kapatılmasının üreticiler için taşıdığı riskin yanı sıra pancar şekeri üretiminin azalmasına da neden olabileceği belirtilmektedir (Eren, 2018: 8).

Arslan’a göre aradan geçen 15 yıl boyunca farklı stratejiler ve yol haritaları belirlenmesine rağmen, bu süreçte gerçekleştirilen bazı özelleştirmeler Danıştay ve ÖYK tarafından 2 kez iptal edilmiştir. Buna rağmen 2017 Nisan ayından sonra mülkiyeti kamuya ait bulunan 25 fabrikadan 14’ünün özelleştirme ihalelerine başlanmıştır. Şeker Fabrikalarının özelleştirilmesinde temel gerekçe olarak bu fabrikaların zarar etmesi gösterilmektedir. Şekerin tarım, sanayi ve gıda sektörleri için stratejik önemi göz önüne alındığında bu tür bir kâr-zarar hesabının bu alandaki tek ölçüt olamayacağı da ortadadır (Arslan, 2018; 8-9).

Kendirli’ye göre ise Türkiye Şeker Fabrikalarının özelleştirilmesi sürecinde ekonomik unsurlarla birlikte sosyolojik durumlarında dikkate alınması gerekmektedir. Tam rekabet piyasa koşulları sağlanmadan oldukça stratejik bir ürün olan şeker üreten şeker fabrikalarının özelleştirme işlemi yapılmıştır. Yapılan özelleştirme işlemlerinde kamuoyuna açıklandığı kadarı ile kesin yasal bağlayıcı hükümler bulunmamaktadır. Bu duruma SEKA, Sümerbank ve bazı banka özelleştirmeleri gibi özelleştirildikten sonra çalıştırılmayarak kapatılan pek çok KİT işletmesi örnek verilebilir. Özelleştirme kapsamında yapılan şeker fabrikası satışları, firmalara belirli bir yıl çalışma zorunluluğu getirmemektedir (Kendirli, 2018: 303-304).

Tablo 8 : 4 Mayıs - 4 Haziran 2018 Arasında Satışı Gerçekleştirilen Şeker Fabrikaları

İhale Konusu Fabrika	Satın Alan Firma	ÖYK Kararı Tarihi ve Sayısı
Bor	Doğuş Yiyecek	04.05.2018,2018/49
Kırşehir	Tutgu Gıda	04.05.2018,2018/48
Yozgat	Doğuş Yiyecek	04.05.2018,2018/46
Çorum	Safı Gıda	04.05.2018,2018/47
İlgın	Alteks Turizm	09.05.2018,2018/61

Turhal	Kayseri Şeker	04.05.2018,2018/45
Afyon	Doğuş Yiyecek	11.05.2018,2018/63
Burdur	Erser Tarım	31.05.2018,2018/67
Elbistan	Mutlucan Tuz	31.05.2018,2018/65
Alpullu	Binbir Gıda	31.05.2018,2018/66
Muş	MBD İnşaat	31.05.2018,2018/68
Erzincan	Albayraklar Turizm	04.06.2018,2018/69
Erzurum	Albayraklar Turizm	04.06.2018,2018/69

Kaynak: Şimşek,2018,1140.

Tablo 8’de görüldüğü gibi; ÖYK kararları ile ilk olarak Bor, Kırşehir, Yozgat ve Çorum şeker fabrikaları Mayıs 2018’de ihaleye çıkarılarak satışları yapılmıştır. Ardından diğer 9 fabrika da yine çok geçmeden Mayıs ve Haziran 2018’de ihaleye çıkarılmış ve çeşitli şirketlere satışları gerçekleştirilmiştir. İhaleleri alan firmaların çoğunluğunun gıda firmaları ve inşaat firmaları olduğu görülmektedir.

2000 yılında özelleştirme kapsamına, 2007 yılında ise özelleştirme programına alınan Türkşeker’in günümüze kadar özelleştirmesinin gerçekleşmemiş olması Türkşeker’in olumsuz mali durumunun daha da kötüleşmesine yol açmıştır. Özelleştirme sürecinin Türkşeker’in mali durumuna olumsuz etkisinin en büyük nedenlerinden birisi yatırım harcamalarıdır. Bir üretim işletmesi olan Türkşeker’in fabrikaları yenilenme yatırımlarına ihtiyaç duymaktadır. Nitekim yıllar geçtikçe makinelerin modernizasyon ihtiyacı doğmaktadır. Ancak özelleştirme programında bulunması dolayısıyla satışı gerçekleşecek bir işletmeye daha az kaynak ayırma politikası sonrasında Türkşeker’in yatırım harcamalarının satış hasılatlarına oranı önceki yıllara göre düşmüştür (Arslantürk, 2015: 62).

2013 yılında 4634 sayılı Şeker Kanunu'nda önemli değişiklikler içeren bir kanun tasarısı görüşülmüş; oluşan tepkiler sonrası bu tasarı da rafa kaldırılmıştır. Ancak “Üretim Reform Paketi Kanun Tasarısı Taslağı” ile şeker politikalarında yaşanan tartışmaların bir süre daha devam edeceği ifade edilebilir. Bu taslak ile Nişasta Bazlı Şekerler kota dışına çıkarılarak şeker pancarı aleyhine serbestleşmiş olacaktır. Türkiye'nin şeker politikalarında yeni bir dönüm noktası anlamına gelen bu tasarının ilerleyen zamanlarda uluslararası aktörler tarafından tekrar gündeme getirilmesi kuvvetle ihtimal görünmektedir. Uluslararası örgütlerin gıda kontrolünü elinde bulundurmak için bir takım araçlar geliştirmesi insanlığa karşı en büyük tehdit olarak görülmelidir. Şekerin alternatifi olarak piyasalara sunulan genetiği değiştirilmiş mısırdan üretilen NBS'ler gıda güvenliğini tehdit eden bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Fedai, 2016: 468).

Türkiye'de, 2018 yılında kamuya ait 25 fabrikanın 14'ünün yaklaşık iki ay içerisinde özelleştirilme süreci gerçekleştirilmiştir. Bu durum iki sebeple gerek şeker pancarı üreticilerini gerekse de pancar üreticilerinin üst örgütlenmesi olan Pankobirlik'in varoluş koşullarını tehdit eden bir hal almaktadır. İlk sebep, fabrikaların kapatılarak arazilerinin değerlendirilmesi riski, ikinci sebep ise fabrikalar kapanmasa dahi kapasite azaltmaya gidilmesi riskidir. Şeker pancarı ise hasadı yapıldıktan kısa bir süre içerisinde şeker fabrikalarında işlenemediği takdirde kolayca bozulmaktadır. Dolayısıyla kamuya ait tüm fabrikaların özelleştirilmesi, pancar üreticilerini özel sektörün maliyet minimizasyonu prensibi karşısında savunmasız bırakma potansiyeli taşımaktadır. Öte yandan Pankobirlik, fabrikaların özelleştirilmesine karşı değildir. Bununla birlikte fabrikaların çiftçi kooperatiflerine işletme devri yöntemiyle özelleştirilmesini talep etmektedir(Çiçek ve Acar,2018:100).

4. TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİ İÇERİSİNDE OLAN ŞEKER FABRİKALARININ ŞEKER SATIŞ HACİMLERİNE ETKİ EDEN FAKTÖRLERİN İNCELENMESİNE YÖNELİK AMPİRİK BİR ÇALIŞMA

4.1. Literatür Özeti

Boubakri vd.(2019), çalışmalarında 45 ülke için özelleştirilen bankalar ile bu bankaların risk düzeyleri arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Eğilim puanları eşleştirmesini uygulayarak, özelleştirilen bankaların özelleştirmeden sonra halka açık olan emsallerine göre daha yüksek risk aldıklarını görülmektedir. Ayrıca, devlet mülkiyeti ile risk alma arasında pozitif ve anlamlı bir ilişki olduğunu gözlemlenmiştir. Bu bulgular devlet kontrolüyle ilgili bir bozulma açısından tutarlıdır. Onlara göre bu bozulma, bir ülkenin kurumsal ve düzenleyici ortamlarının kalitesi ile hafifletilebilir.

Daştan (2018), çalışmasının amacını, 1990-2010 dönemi için Türk şeker sanayisinde faaliyet gösteren fabrikaların etkinlik ve verimliliklerini ölçmek ve etkin olmayan firmaların etkin konuma gelebilmeleri için girdi ve çıktılarında yapmaları gereken düzenlemeleri ortaya koymak olarak belirlemiştir. Bu kapsamda Türkiye’de 1990-2010 dönemine ait panel verilerin kullanıldığı çalışmada Veri Zarflama Analizi ve Malmquist Toplam Faktör Verimliliği İndeksi yöntemleri her bir dönem için ayrı ayrı uygulanmış, teknik etkinlikteki değişme, teknolojik değişme ve toplam faktör verimliliğindeki değişme indeksleri hesaplanmıştır. Çalışmanın bulgularında ise 1990–2010 yılları arasında Türk şeker endüstrisinin toplam faktör verimliliğindeki değişmeyi tespit etmiştir. İç Anadolu Bölgesinde üretim faaliyetinde bulunmanın, fabrikanın özel sektör mülkiyetinde olmasının ve günlük işlenen pancar miktarının etkinliği arttırdığı görülmüştür.

Dikmen ve Bozdağ (2018) ise yaptıkları çalışmada 2003-2016 yılları arasında Türk Şeker A.Ş.’ye ait 25 şeker fabrikasının etkinliklerini analiz etmişlerdir. Etkinlik skorlarını hesaplamak ve değerlendirmek için Veri Zarflama Analizi ve Malmquist endeksi kullanılmıştır. Etkinlik ölçümünde 6 tane girdi (pancar ekim alanı (hektar),

ekim yapan çiftçi sayısı, fabrikada çalışan işçi sayısı, işlenen pancar miktarı, kullanılan yakıt miktarı ve birikmiş amortisman) ve 2 tane çıktı (kristal şeker ve melas) kullanılmıştır. Sonuçlar değerlendirildiğinde, ele alınan dönemler içerisinde tam etkin olarak referans alınabilecek fabrikalar; Çorum, Ereğli, Erzurum ve Kars şeker fabrikalarıdır. Bununla birlikte özellikle 2012 yılı sonrasında, bir bütün olarak, fabrikaların etkinliğinde düşüş göze çarpmaktadır.

Kostakoğlu vd.(2016), çalışmalarında, Türkiye Şeker Fabrikaları'na ait 25 fabrikadan biri olan Eskişehir Şeker Fabrikasının özelleştirilmesine yönelik bir model oluşturmayı amaçlamışlardır. Çalışmada, Eskişehir Şeker Fabrikasının neden diğer kamu şeker fabrikalarından daha stratejik ve önemli olduğu da vurgulanmıştır. Ayrıca, bu fabrikanın özelleştirilme modelinin diğer kamu sahipliğindeki fabrikalar için oluşturacağı yaygın etkiler de ortaya konulmuştur. Bu çalışmada araştırma yöntemi olarak nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Bu bağlamda yapılandırılmış görüşme formları hazırlanarak nitel veriler toplanmıştır. Daha sonra ise doküman analizi yapılmıştır. Yapılan bu çalışma ve elde edilen sonuçlar, kamu sahipliğindeki şeker fabrikalarının kooperatif- devlet ya da kooperatif- devlet- özel sektör ortaklığına devredilmesi ile etkinliğin sağlanacağı yönündedir.

Matsamura ve Akamura (2015), çalışmalarında rekabet ve özelleştirme politikaları arasındaki ilişkiyi araştırmışlardır. Onlara göre mevcut araştırmalar firma sayısına göre rekabetin gücünü ölçmekte ve en uygun özelleştirme derecesinin daha rekabetçi pazarlarda daha yüksek olduğunu göstermektedir. Bu kapsamda çalışmada karma bir oligopol piyasada birbirine bağımlı bir getiri yapısı ortaya konulmaktadır. Modelde, firmalar rakiplerin karlarından olumsuz etkilendiğinde rekabet artmaktadır. Karma oligopollerde popüler olan kuadratik üretim maliyetlerinin varsayımı altında, daha az piyasa rekabeti olduğunda optimal özelleştirmenin daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu bulgu önceki çalışmalarla çelişmektedir. Ancak, alternatif model formülasyonunu benimsediğimizde bu sonuç tersine çevrilebilir. Ayrıca, Sabit marjinal maliyet durumunda, daha düşük piyasa rekabeti olduğunda en iyi özelleştirme derecesi her zaman daha düşüktür, bu da ikinci dereceden maliyet durumundaki sonucun tam tersidir.

Marcelen ve Mathur (2015) ise yaptıkları çalışmada, yürürlükteki kurumsal düzenlemelerin, yani mülkiyet haklarının, sözleşme haklarının, siyasi kurumların ve kurumsal yönetim uygulamalarının özelleştirilen fabrikaların performansını, sermaye piyasası gelişimini ve ekonomik büyümeyi nasıl etkilediğini analiz etmişlerdir. Yatkınları nitel çalışmada elde edilen anket verilerine göre katılımcıların çoğu, özelleştirmenin, ekonomik büyümeyle ilgili özelleştirilen fabrikaların performansını, verimliliğini ve karlılığını arttırdığını göstermektedir. Özelleştirilmiş fabrikalar daha iyi düzenleyici ve yasal çerçeveleri olan ülkelerde daha iyi performans göstermektedir. Kısmi özelleştirmeler ise zayıf kurumlara sahip olan ülkelerde, yani Fransız medeni hukukunun uygulandığı ülkelerde faydalı olabilir. Sonuç olarak ekonomik ve idari kurumlar ne kadar güçlüyse, özelleştirilen fabrikaların ekonomik büyümeye katkıda bulunmaları o kadar kolay olmaktadır.

Xu vd.(2014), İşletmelerin kaynaklarının ve devlet gücünün kamuya ait işletmelerin özelleştirilmesi olasılığı üzerine etkilerini 2000-2007 yılları arasında 206 Çinli ilaç firmasından elde edilen verilerle analiz etmişlerdir. Analiz bulgularında, firmaların finansal performansının özelleştirme olasılığını artırdığına ulaşılmıştır. Ayrıca firma verilerine ek olarak, hükümet hiyerarşisi içindeki heterojen karar sürecinin kamu şirketlerinin özelleştirilme olasılığını etkilediği sonucuna da ulaşmışlardır.

Güney (2013), yaptığı çalışmada 1992 yılından önce Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak Devlet adına üretim yapan Konya Şeker'in özelleştirilmeden önceki ve özelleştirildikten sonraki maliyetlerinin karşılaştırılması amaçlanmıştır. Karşılaştırılmada Konya Şeker'in 1992- 2010 yılları bilanço verileri kullanılmıştır. KİT'lerin özelleştirmeden önceki mali boyutu ile özelleştirildikten sonraki mali boyutu arasında oluşan farklılıklar finansal açıdan değerlendirilip sonuca gidilmiştir. Sonuç olarak özelleştirilme sonrasında Konya Şeker'in satış gelirleri ve karında artış gerçekleştiği gözlemlenmiştir.

Taşdoğan ve Taşdoğan (2012), çalışmalarında 2009 yılında özelleştirme kapsamına alınan Türkiye Şeker'e ait 25 fabrikanın 1994-2009 dönemine ait ara malı ve nihai mal üretim etkinliğini, panel veri setine dayanan Malmquist Endeksi kullanarak incelemişlerdir. Çalışmanın bulgularına göre söz konusu fabrikaların 1994-2009

yılında ara malı ve nihai mal üretiminde özellikle teknolojik etkinlik açısından gerileme yaşadığı, özelleştirme sürecinin başladığı 2009 yılında ise bu gerilemenin daha da arttığı tespit edilmiştir. Çalışmada elde edilen sonuçlar özelleştirmenin gerekçesi olan kamuya ait işletmelerin etkinsizliği iddiasının yetersizliğini ve etkinsizliğin büyük ölçüde fabrikaların teknolojik gerilemesinden kaynaklandığını göstermiştir.

Çakır ve Perçin (2012), çalışmalarında, Türkiye Şeker'e ait 25 adet kamu şeker fabrikasında verimliliğin incelenmesi için 2009 yılına ait veriler Veri Zarflama Analizi yöntemi kullanılarak göreceli etkinlik ölçümü yapılmıştır. Ayrıca söz konusu fabrikaların verimliliğinin zaman içindeki değişimini görebilmek amacıyla 2002-2009 dönemi için Malmquist Toplam Faktör Verimliliği Endeksi kullanılarak fabrikaların toplam faktör verimliliği değişimi incelenmiştir. Uygulama sonucunda ölçeğe göre sabit getiri varsayımı altında 12 fabrika etkin çıkarken, ölçeğe göre değişken getiri varsayımı altında 16 fabrika etkin çıkmıştır. Malmquist Toplam Faktör Verimliliği Endeksi uygulaması sonucundaysa şeker fabrikalarında 2002-2009 döneminde binde altı oranında toplam faktör verimliliği artışı görülmüş ve bu artışın teknolojik ilerleme ve etkinlik artışından kaynaklandığı tespit edilmiştir.

Kaya vd.(2012), çalışmalarında özelleştirme kapsamı içinde olan Erzurum Şeker Fabrikası çalışanlarının, özelleştirme sürecindeki mesleki streslerinin araştırılması hedeflenmiştir. Fabrikanın üretim ile ilgili departmanlarda çalışan 82 personelden anket yöntemiyle toplanan verilerin analizi sonucunda çalışan personelde oldukça yüksek sayılabilecek düzeyde stres tespit edilmiştir. Çalışanların çalıştıkları kısımlar ile yaşları stres üzerinde olumsuz etki oluşturmuş çalışılan süre ise stresi artırıcı etki yaratmıştır. Bunun nedeninin ise, özelleştirme sonunda bazı departmanlarda çalışmalarına devam edebilme imkânına sahip olabilme imkânı olabileceğinden özelleştirmeden etkilenilmeyeceği şeklinde açıklanabilmektedir.

Karaaslan ve Yıldız (2011) çalışmalarında, telekomünikasyon sektöründeki düzenleyici reformların ve özelleştirmenin OECD ülkelerindeki telekomünikasyon sektörünün rekabetçi performansı üzerindeki etkileri panel veri yöntemi ile analiz edilmiştir. Çalışmada elde edilen panel veri sonuçlarına göre, telekomünikasyon

sektöründeki düzenleyici faaliyetlerin oluşturulmasının ve özelleştirmenin sektörün rekabetçi yapısının gelişimi ve sektörün büyüme dinamikleri üzerinde olumlu etkilerinin olduğu gözlemlenmiştir.

Bozdağ (2010), çalışmasında Türkiye’de faaliyette bulunan 30 şeker fabrikasının aynı dönem içerisindeki üretim etkinlikleri incelenmiştir. Bu fabrikalardan, en etkin olanlarının, Çorum, Kütahya, Kars, Konya ve Ereğli olduğu görülmüştür. Elde edilen bulgularla, etkin olmayan fabrikaların, girdilerinin nasıl yönlendirileceği konusunda Potansiyel İyileştirmeler Analizi yapılmıştır. Bu fabrikaların referans alacakları etkin fabrikalar belirlenmiştir. Dönem boyunca en etkin fabrikalar arasında bulunan Çorum’un referans alınma potansiyeli, hem sayı, hem de bunların yüzde ağırlıkları toplamı açısından Kütahya ve Kars kadar olmamıştır. Bunun en önemli nedeni, Türkiye şeker sanayisinde çalışan çoğu fabrika kapasitelerinin, Çorum Fabrikası’nın altında bir kapasiteye sahip olmaları ve Kütahya ve Kars’ın kapasitelerine yakın olmalarıdır.

Kara(2009) yaptığı çalışmada, özelleştirmeye konu olan kamu kuruluşlarının Türkiye bağlamında ortaya çıkan potansiyel refah kazanç/kayıpların kısmi analizini yapmak ve iktisadi karar birimlerinin politika geliştirmesine katkı sağlamaları amaçlanmıştır. Bu kapsamda özelleştirilmiş KİT’lere ilişkin, ikincil veri tabanı kullanılarak özelleştirme öncesi ve sonrasını kapsayan Toplam Faktör Verimliliği ölçümü yapılmıştır. Elde edilen bulgular, Bilanço Temelli Kök-Kara Yaklaşımı ile değerlendirilmiş ve özelleştirmenin ölçülebilir net sosyal fayda-alternatif maliyet büyüklüğü hesaplanmıştır. Çalışmanın bulgularına göre, bazı fabrikalar açısından özelleştirmenin gerekliliği, bazıları açısından ise özelleştirmenin ülke açısından kısmi refah kaybına neden olduğu tespit edilmiştir.

4.2. Yöntem

Çalışmada, incelenen değişkenler arasında (verilerin ait olduğu dönem aralığında) ilişki olup olmadığı ekonometrik analizler yapılarak ortaya konulmaya çalışılmıştır. Analizlere geçmeden önce çalışmada kullanılan değişkenlerin birim kök içerip içermediği test edilmiştir. Farklı birim kök test yöntemleri bulunmakla beraber

parametrik olan testler içerisinde en yaygın olarak kullanılan Augmented Dickey-Fuller (ADF) testi ve zaman serilerinde olması muhtemel yapısal kırılma ve trendi göz önünde bulunduran Philips-Perron (PP) ve Pesaran testleridir. Takip eden sayfalarda anlatılacağı üzere panel veri analizi için en uygun model ortak etki modeli, sabit etki modeli ve rassal etki modeli arasından testler yapılarak seçilecektir. Bu veriler ile çalışmada oluşturulan modelin varsayımları test edilecektir. Son olarak sonuç panel regresyon tablosu kontrol edilerek sonuçları incelenecektir.

4.3. Veri Seti

Araştırmada veri olarak, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. tarafından yıllık olarak yayımlanan veriler çerçevesinde aşağıda belirlenen şeker fabrikalarının toplam pancar ekim alanları, günlük genel kapasiteleri, şeker satış hacimleri, şeker üretim düzeyleri ile yıllık ortalama şeker fiyatlarının yeni Türk Lirası bazında değerleri kullanılmıştır. Veriler 2000-2018 yıllarını kapsamaktadır.

Veri seti Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. nin 13 ildeki fabrikalarının verileridir. Bu fabrikalar Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.’ nin faaliyetinin %90’ı olarak belirlenmektedirler.

Tablo 9. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.’nin 13 İldeki Fabrikaları

Fabrikalar	
AFYON	ANKARA
ERZURUM	BOR
ESKİSEHİR	BURDUR
İLGİN	CORUM
KASTAMONU	ELBİSTAN
MUS	EREGLİ
YOZGAT	

Tablo 9’da Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.’nin 13 ilde bulunan fabrikaları belirtilmiştir.

Tablo 10. İstatiksel Veriler

	SEKER URETIM	SEKER SATIS	SEKER FIYAT	GENEL KAPASITE	EKIM ALANI
Ortalama	70199.26	64466.66	1.558780	5125.533	10962.90
Medyan	57624.50	51965.75	1.637500	4062.000	9665.000
Max.Değer	178525.0	177102.9	3.000000	9133.000	28100.00
Min.Değer	9770.000	1891.000	0.146500	1574.000	1629.300
Std Sapma	36374.77	37175.55	0.811973	1836.601	4830.611
Çarpıklık	0.803951	0.756558	-0.224741	0.468410	0.984106
Basıklık	2.697097	2.753199	2.289416	1.716028	3.719896
Toplam	16847822	15471998	374.1073	1230128.	2631096.
Veriler Sayısı	240	240	240	240	240

4.4. Birim Kök Testi

Zaman serisi verileri ile analiz yapmadan önce bu serilerin birim kök içerip içermediği yani durağan olup olmadığının araştırılması gerekmektedir. Durağanlık analizine birimkök testi de denilmektedir. Birim kök sorunu olmayan seri durağan bir seri olarak nitelendirilir. Durağan olmayan zaman serileriyle çalışılması durumunda sahte regresyon problemi ile karşılaşılma ihtimali vardır. Bu durumda regresyon analizi ile elde edilen sonuç gerçek ilişkiyi yansıtmamaktadır. Durağan olmayan zaman serileri kullanılarak oluşturulan modellerde bir takım problemler ortaya çıkmakta ve değişkenler arasında mevcut olmayan bir ilişki yanlış yorumlanarak sanki varmış gibi değerlendirilmektedir. Bir serinin durağan olup olmadığının yani birim kök içerip içermediğinin araştırılmasında çeşitli parametrik ve parametrik olmayan testler geliştirilmiştir. Parametrik olan testler içerisinde en yaygın olarak kullanılan Dickey ve Fuller (1981) tarafından geliştirilen Augmented Dickey-Fuller (ADF) testi ile

Phillips ve Perron (1988) tarafından geliştirilen ve zaman serilerinde olması muhtemel yapısal kırılma ve trendi göz önünde bulunduran Phillips-Perron (PP) testleridir. Bu modelde kullanılan zaman serilerinin birim kök taşıyıp taşımadıkları bu iki test yöntemleri kullanılarak araştırılmıştır. Test sonucunda elde edilen t istatistiğinin, kritik değer ile karşılaştırılması ile H_0 hipotezinin reddine ya da kabulüne karar verilir.

Bu teste başlamadan önce verilerin logaritması alınmıştır. Değişkenlerin verilerinin doğal logaritmasını kullanmak sonucu daha iyi yorumlama fırsatı verir ve verilerin durağan ve normalliğine yardımcı olmaktadır.

H_0 hipotezi serinin, durağan olmadığını ve birim köke sahip olduğunu, alternatif hipotez ise serinin durağan olduğunu göstermektedir. Eğer hesaplanan değer, kritik değerden mutlak olarak büyükse H_0 hipotezi reddedilir ve serinin durağan olduğuna karar verilir (Breitung, J. & M. H. Pesaran, 2008).

H_0 : Seri durağan değildir (Birim kök vardır)

H_1 : Seri durağandır (Birim kök yoktur) ADF (1) ve PP (2) testlerinde kullanılan denklemler aşağıda sunulmuştur:

Tabloda değişkenler için yapılan ADF birim kök testi sonuçları verilmiştir.

Tablo 11. Birim Kök Testleri

Panel unit root test: Summary				
Series: LEKIM_ALANI				
Exogenous variables: Individual effects				
Automatic selection of maximum lags				
Automatic lag length selection based on SIC: 0 to 2				
Method	Statistic	Prob.**	Cross-sections	Obs
Null: Unit root (assumes common unit root process)				
Levin, Lin & Chu t*	-551.963	0.0000	13	223

Null: Unit root (assumes individual unit root process)				
Im, Pesaran and Shin W-stat	-410.762	0.0000	13	223
ADF - Fisher Chi-square	662.737	0.0000	13	223
PP - Fisher Chi-square	637.559	0.0001	13	229
Panel unit root test: Summary				
Series: LGENEL_KAPASITE				
Exogenous variables: Individual effects				
Automatic selection of maximum lags				
Automatic lag length selection based on SIC: 0				
Method	Statistic	Prob.**	Cross-sections	Obs
Null: Unit root (assumes common unit root process)				
Levin, Lin & Chu t*	-929.386	0.0000	13	232
Null: Unit root (assumes individual unit root process)				
Im, Pesaran and Shin W-stat	-752.987	0.0000	13	232
ADF - Fisher Chi-square	101.093	0.0000	13	232
PP - Fisher Chi-square	101.680	0.0000	13	232
Panel unit root test: Summary				
Series: LSEKER_FIYAT				
Exogenous variables: Individual effects				
Automatic selection of maximum lags				
Automatic lag length selection based on SIC: 0				
Balanced observations for each test				
Method	Statistic	Prob.**	Cross-sections	Obs

Null: Unit root (assumes common unit root process)				
Levin, Lin & Chu t*	-131.520	0.0000	13	234
Null: Unit root (assumes individual unit root process)				
Im, Pesaran and Shin W-stat	-910.537	0.0000	13	234
ADF - Fisher Chi-square	121.321	0.0000	13	234
PP - Fisher Chi-square	129.572	0.0000	13	234
Panel unit root test: Summary				
Series: LSEKER_SATIS				
Exogenous variables: Individual effects				
Automatic selection of maximum lags				
Automatic lag length selection based on SIC: 0 to 1				
Method	Statistic	Prob.**	Cross-sections	Obs
Null: Unit root (assumes common unit root process)				
Levin, Lin & Chu t*	-109.339	0.0000	13	227
Null: Unit root (assumes individual unit root process)				
Im, Pesaran and Shin W-stat	-866.298	0.0000	13	227
ADF - Fisher Chi-square	115.836	0.0000	13	227
PP - Fisher Chi-square	121.888	0.0000	13	228
Panel unit root test: Summary				
Series: LSEKER_URETIM				
Exogenous variables: Individual effects				
Automatic selection of maximum lags				
Automatic lag length selection based on SIC: 0 to 1				
Method	Statistic	Prob.**	Cross-sections	Obs

Null: Unit root (assumes common unit root process)				
Levin, Lin & Chu t*	-778.407	0.0000	13	226
Null: Unit root (assumes individual unit root process)				
Im, Pesaran and Shin W-stat	-651.032	0.0000	13	226
ADF - Fisher Chi-square	880.080	0.0000	13	226
PP - Fisher Chi-square	889.229	0.0000	13	228

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere, ADF test ve diğer istatistik sonuçlarına göre, ekim alanları, şeker satışları, genel günlük kapasite, şeker üretim ve şeker satışı olasılık değerleri 0,05'ten yüksek olduğu için sıfır hipotez reddedilmektedir. Dolayısıyla bu değişkenler normal düzeyde durağandırlar.

Veri toplandıktan, temel hesaplamalar yapıldıktan ve değişkenlerin durağanlığı bulunduğundan sonra ortak etki, sabit etki ve rassal etki modelleri karşılaştırılarak en uygun modelin bulunması gerekmektedir.

4.5. Panel Veri Modeli

Önce Limer ve Chow testi yapılarak iki bireysel etki modeli ve sabit etki modeli arasından hangisinin daha uygun olduğu incelenmiştir (Wooldridge, Jeffrey M.2010). Chow testi için istatistiksel temel aşağıdaki gibidir:

$$H_0 : \alpha_1 = \alpha_2 = \dots = \alpha_N$$

$$H_1 : \alpha_1 \neq \alpha_2 \neq \dots \neq \alpha_N$$

Bu test için model sabit zamanlı etkiler yaklaşımı kullanılarak tahmin edilmiş ve sonra Limer testi yapılmıştır. Tablo 12'de Limer testinin sonuçları verilmiştir.

Tablo 12. Limer-Chow Test

Redundant Fixed Effects Tests
Test cross-section fixed effects

Effects Test	Statistic	d.f.	Prob.
Cross-section F	5.446178	-12,223	0.0000
Cross-section Chi-square	61.684226	12	0.0000

Limer testinin sonuçlarına göre, bu testin olasılığı 0,05'ten düşük olduğu için sıfır hipotezi reddedilmiştir. Testin hipotezini reddetmekle ortak etki modeli ve bireysel etki modelleri arasında, bireysel etki modelinin daha uygun bir model olduğu sonucuna varılmıştır.

Bireysel etki modelleri iki sabit etki modeli ve rassal etki modelinden oluşmaktadır. Sabit etki modeli, bireyler arasındaki farklılıkların farklı müdahalelerden kaynaklanabileceğini varsaymaktadır. Şirketler arasındaki farkları tespit edebilmek ve panel veri modelinin sabit etkilerini test edebilmek için modele kukla değişken eklenmesine genel olarak En Küçük Kareler Kukla Değişken (LSDV) tekniği adı verilmektedir.

Rassal etki modeli, girişim değişkenlerinin zaman ve bireyler arasında birbirine bağlanabileceği panel verilerini tahmin edecektir. Rassal etki modelinde engellemeler arasındaki fark, her şirketin hata terimlerinden kaynaklanmaktadır. Rassal etki modelini kullanmanın avantajı, heteroscedastisiteyi ortadan kaldırmaktır. Bu model aynı zamanda Hata Bileşen Modeli (ECM) veya Genelleştirilmiş En Küçük Kare (GLS) tekniği olarak da adlandırılır (Wooldridge, Jeffrey M.2010).

Bu çalışma Rassal etki ve sabit etki arasında en uygun modeli seçmemiz için Hausman testini kullanmaktadır. Hausman testi için istatistiksel temel aşağıdaki gibidir:

$$H_0 : corr(\sum_{i=1}^N \delta_i, \varepsilon_{it}) = 0$$

$$H_1 : corr(\sum_{i=1}^N \delta_i, \varepsilon_{it}) \neq 0$$

Sıfır hipotezini reddetmek, bireysel etkiler ve modelin hata terimi arasında anlamlı bir korelasyon olmadığını göstermektedir (Wooldridge, Jeffrey M.2010). Tablo 13’te Hausman testinin sonuçları verilmiştir:

Tablo 13. Hausman Test

Correlated Random Effects - Hausman Test			
Test period random effects			
Test Summary	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.
Cross-section random	64.649.964	4	0.0000

Testin sonuçlarına göre, bu testin olasılığı 0,05’ ten düşük olduğu için sıfır hipotezi reddedilmiştir. Testin hipotezinin reddedilmesiyle bu çalışma için en uygun modelin sabit zaman efektleri olduğu sonucuna varılmıştır.

4.5.1.Bulgular

Tablo 14, çalışmanın sonuç modeli olarak analizler ve testler sonucunda kanıtlanmıştır.

Tablo 14: Sonuç Analiz Tablosu - Panel EGLS (Cross-section weights)

Dependent Variable: LSEKER_FIYAT				
Method: Panel EGLS (Cross-section weights)				
Periods included: 19				
Cross-sections included: 13				
Total panel (unbalanced) observations: 240				
Linear estimation after one-step weighting matrix				
Cross-section SUR (PCSE) standard errors & covariance (d.f. corrected)				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.

LGENEL_KAPASITE	1.025.231	0.565381	1.813.345	0.0711
LEKIM_ALANI	-2.198.947	0.257199	-8.549.592	0.0000
LSEKER_SATIS	0.348975	0.081653	4.273.864	0.0000
LSEKER_URETIM	0.115513	0.370494	0.311780	0.7555
C	6.682.726	4.423.969	1.510.573	0.1323
Effects Specification				
Cross-section fixed (dummy variables)				
Weighted Statistics				
R-squared	0.574735	Mean dependent var		0.210669
Adjusted R-squared	0.544223	S.D. dependent var		0.922534
S.E. of regression	0.622065	Sum squared resid		8.629.316
F-statistic	1.883.619	Durbin-Watson stat		0.631957
Prob(F-statistic)	0.000000			

Tablo 14 çalışmanın sonucu olarak incelenecektir. Bu tabloda hata terimlerinin bir gecikmesi değişken olarak eklenerek tablonun F-statistic olasılığına (0.0000) bakıldığında, bu tablonun geçerli olduğu kabul edilebilmektedir. Hata terimlerinin gecikmesinin bu modelde olasılık değerinin 0,05’ ten küçük olduğu ve bu değişkenin geçerli olduğunu göstermektedir. Aynı zamanda, katsayıların standart sapmasının bir tahminidir. Bu kriterin değeri arttıkça, modelin doğruluğu da artar.

Sonuç analizin panel EGLS olduğunu anlayabiliriz. Bu sonuçlara göre sadece şeker satışı, şeker fiyatını etkilemektedir. Sonuçta şeker satışının, şeker fiyatıyla pozitif ilişkisi olduğu görülmektedir.

Adjusted R-squared 0,94 değer ile bize şeker fiyatının etkilenen değerlerinin %94’ünün bu modelde bulunduğunu göstermektedir. Şeker satış değişkeninin olasılık değeri 0,05’ten küçük ve katsayısının pozitif olması da bağımlı değişken ile pozitif ve anlamlı bir ilişkisi olduğunu göstermektedir. Ekim alanı değişkeninin olasılık değeri 0,05’ten küçüktür ve katsayısı negatif bir değere sahip olduğu için şeker fiyatı

ile negatif ve anlamlı bir ilişkisi vardır. Şeker üretim ve genel kapasite değişkenlerinin olasılık değerlerinin 0,05'ten büyük olması da bu değişkenlerin, şeker fiyatı değişkeni ile anlamlı ilişkisi bulunmadığını gösterir.

4.5.2. Varsayımların Test Sonuçları

Varsayım 1: Hataların Ortalaması Sıfırdır.

Bu varsayımı modelde test etmek için önce hata terimi verilerden çıkartılacaktır. Hata terimleri çıkarıldıktan sonra basit hipotez test ile bu varsayım test edilecektir.

Basit hipotez testi için istatistiksel temel aşağıdaki gibidir (James H.& Mark W. Watson, 2012):

$$H_0 : x = x_0$$

$$H_1 : x \neq x_0$$

Tablo 15'te bu testin sonuçları incelenmiştir.

Basit hipotez testi sonuçlarına göre testin sıfır hipotezi reddedilmiyor ve böylece sıfır hipotezi kabul edilerek hataların ortalaması sıfır olduğu varsayımı onaylanmaktadır.

Tablo 15. Hataların Ortalaması Test-Basit Hipotez Testi

Hypothesis Testing for RESID01		
Included observations: 240		
Test of Hypothesis: Mean = 0.000000		
Method	Value	Probability
t-statistic	-1.43E-15	1.0000

Varsayım 2: Modelde Varyansın Heterojenliğinin Olmadığı

Panel veri analizinde varyansın heterojenliğinin anlaşılması için Eviews 10'da Wiggins ve Poi testi kullanılabilir. Bu testi yapmak için aşağıdaki komutların

uygulamada yazılması gerekmektedir. Çıkan sonuçlarda elde edilen adet bilgisi bu testin olasılık değerlerini gösterecektir (James H.& Mark W. Watson, 2012).

Bu testten elde edilen rakamlar 19,569 testin değer oranı ve 0.000 testin olasılığı olarak tanınmaktadır. Bu testin sıfır hipotezi Varyansın Heterojenliği olmadığıdır. Elde edilen sonuçlara bakıldığında testin olasılığı 0 olarak modelde Varyansın Heterojenliği olduğunu kanıtlamaktadır.

Varyansın Heterojenliği problemini çözmek için 3. varsayımın testinin sonuçlarının elde edilmesi gerekmektedir.

Varsayım 3: Hata Terimlerinin Arasında Otokorelasyon Bulunmamaktadır.

Eviews programında otokorelasyonu test etmek için bir sistematik araç yoktur ama otokorelasyonu kontrol etmek için Breusch-Godfrey testi kullanılabilir. Öncelikle sabit zamanlı etki modeli ile regresyon yapıldıktan sonra elde edilen sonuçlara Breusch-Godfrey testinin komutları Eviews'a yazıldığında Breusch-Godfrey testinin değer ve olasılık oranını adetler olarak verecektir.

Bu testin sıfır hipotezi otokorelasyon olmadığı varsayımdır. Elde edilen sonuçlar olasılık oranı 0.000 ve testin değeri 196,119 modelde otokorelasyon olduğunu kanıtlamaktadır.

Otokorelasyon ve Varyansın Heterojenliği problemlerinin ikisini de çözmek için aşağıda anlatılan yöntemler kullanılabilir.

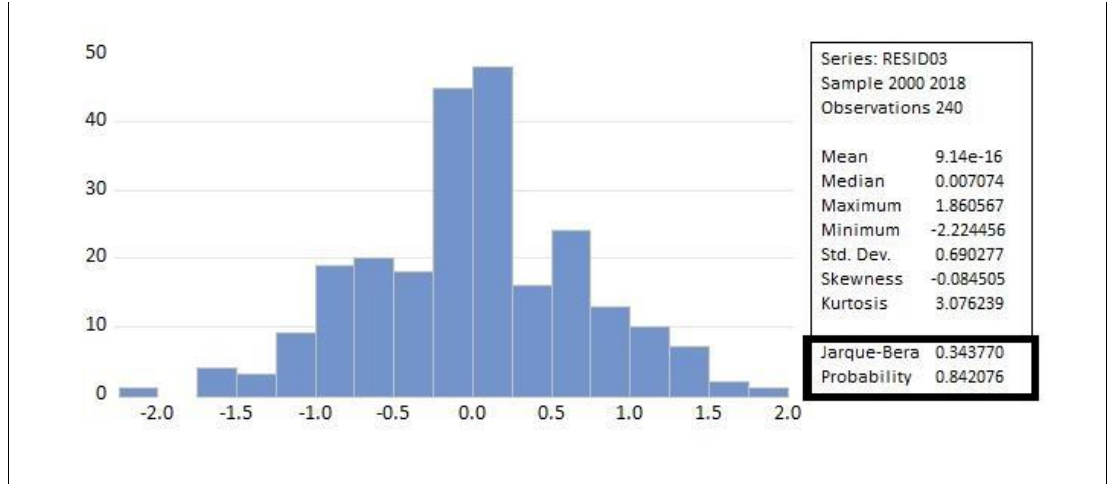
- Otokorelasyon problemini çözmek için hatalar bağımlı bir gecikme ile bağımsız bir değişken olarak modelde kullanılabilir.
- Varyansın Heterojenlik problemi sabit zamanlı etki modelinde katsayılı kovaryans yöntemi cross-section SUR (PCSE) seçilerek ve modelin ağırlığı yatay kesitli ağırlık verilerek çözülebilir.

Yukarıdaki iki yöntem ile Otokorelasyon ve Varyansın Heterojenlik problemi çözülüp varsayımları sağlanabilir.

Varsayım 4: Hata Terimlerinin İstatistiksel Dağılımı Normaldir.

Hata terimlerinin istatistiksel dağılımının normal olduğunu anlamak için yukarıdaki son regresyon kullanılabilir. Bu modelde Jarque-Bera istatistiği kullanılabilir. Bu istatistiğin hipotezi hata terimlerinin istatistiksel dağılımının normal olmasıdır (James H.& Mark W. Watson, 2012).

Tablo 16: Eviews 10'da Model İçin Çıkarılan Jarque-Bera Normallik Testi Sonuçları



Tablo 16’da görüldüğü gibi Jarque-Bera istatistiği 0,343 ve onun olasılığı 0.842 olarak, sıfır hipotezini reddetmemektedir. Bu sonuç modelin hata terimlerinin istatistiksel dağılımının normal olduğunu göstermektedir.

Varsayım 5: Çoklu Doğrusal Bağlılık Olmaması

Bu varsayım sadece bağımsız değişkenler için geçerlidir. Modelde çoklu doğrusal bağımlılığın keşfedilmesi için Varyans Enflasyon Faktörleri (VİF) kullanılabilir. VIF faktörünün değeri 10’dan yüksek olursa o modelde çoklu doğrusal bağlılık bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda VIF faktörü incelenmektedir (James H.& Mark W. Watson, 2012).

Tablo 17’de görüldüğü gibi VIF faktörünün değerleri 10 altında olduğu için bu varsayım vardır denilebilir.

Tablo 17. Çoklu Doğrusal Bağlılık Testi - Variance Inflation Factors

Variance Inflation Factors			
Included observations: 228			
Variable	Coefficient Variance	Uncentered VIF	Centered VIF
LGENEL_KAPASITE	0.031570	1.781969	1.625083
LEKIM_ALANI	0.004728	3.150593	2.408636
LSEKER_SATIS	0.001051	9.920907	1.467291
LSEKER_URETIM	0.018422	1.757514	2.853856
C	1.521432	1.195817	NA
LSEKER_FIYAT(-1)	0.001914	1.108110	1.078512

5. SONUÇ

Liberal demokrasinin siyasal sistem olarak yerleşmesinin, ekonomik sistem olarak da özel mülkiyetin temel olduğu kapitalizmi getirdiği kabul edilmektedir. Köylerden kentlere kitleler halinde göçlere sebep olarak büyük işgücü gruplarını açığa çıkaran ve buhar gücüne dayalı bir hegemonya kuran liberal kapitalizm, yerini önce enerji hammaddesinin değişimiyle çağdaş kapitalizme bırakmış ve rekabet, tekelci niteliğe bürünmüştür. Sonrasında ise devletlerin ekonomik hayata giderek artan müdahaleleri bir yandan KİT'leri kamunun bir kolu olarak farklı bir noktaya getirirken diğer taraftan da tekelci devlet kapitalizmiyle çok uluslu şirketlerin gelişimine ortam sağlamıştır. Çok uluslu sermayenin alanını genişletme çabaları ile 1980 sonrası hızla yayılan neo-liberal politikalar ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel olmak üzere her alanda hissedilir duruma gelmiştir. Özellikle enerji ve tarım alanlarında neo-liberal söyleme göre 'verimli' ülkeleri ideolojisiyle kontrolü altına almaya çalışan uluslararası sermaye, ulus devletlerin yetkilerini küresel gönüllü veya zorlayıcı yollar ile kontrol altına almaya çalışmaktadır.

Gelişen küreselleşme söylemi çerçevesinde yaygınlaştırılmaya ve benimsetilmeye çalışılan dönüşümler, ülkelerde yaşanan mali krizlerin çözümü olarak getirilen istikrar ve yapısal uyum programlarıyla toplumlara kabul ettirilmeye çalışılmıştır. Uygulanan programlar ile yoksulluk ve göç olgusunun hız kazanmaya, uluslararası ve bölgesel güçlerin talepleri doğrultusunda da KİT'lerin özelleştirilmeleri uygulamalarının başladığı görülmektedir. Dünya ekonomisine eklemlenme sürecinde olan Türkiye de yaşanan dış gelişmelere paralel bir gelişme izlemiş ve neo-liberal politikaların etki alanına girmiştir. Bu doğrultuda, siyasi yönden yeni yönetim anlayışları, iktisadi açıdan ise piyasa ekonomisinin serbestleştirilmesi ve bu hedef için de zaruri görülen KİT'lerin özelleştirilmesi süreci başlatılmıştır. Belirlenen strateji doğrultusunda özellikle tarımsal KİT'lerin özelleştirme uygulamaları örnek uygulama seçilmiş gibi görünmektedir. İlk olarak Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun 14.8.1985 tarih ve 85/21 sayılı kararı ile bir tarımsal KİT'in özelleştirilmesi ile başlayan süreç, istihdam yapılarının olumsuz yönde bozulması, küçük toprak sahiplerinin durumunun kötüleşmesi ve hatta ülkelerin gıda güvencelerinin tehlikeye girmesi ile devam etmektedir.

Tarımsal KİT'ler özellikle kırsal yörelerde tarımdan istihdama, ticaretten kamu sağlığına kadar geniş bir yelpazede toplumun çıkarlarını ilgilendiren alanlarda faaliyetlerde bulunan kuruluşlardır. Türkiye'nin hemen hemen bütün bölgelerine dağılmış bulunan tarımsal KİT'lerin asıl önemi, sosyo-ekonomik yönden nispeten az gelişmiş veya gelişmemiş yerlerde faaliyet gösteriyor olmalarıdır. KİT'ler bu yerlerde çoğu kez tek sınaî kuruluş olarak çalışmakta, işçisinin yanında üreticisine ve çevre esnafına da ekonomik gelişme fırsatı sunmaktadırlar.

Türkiye Cumhuriyeti, bağımsızlık mücadelesinden sonra üç beyaz gereksinimini kendi kaynaklarıyla üretebilmek amaçlı devletçi politikalar kapsamında tarımsal KİT'leri kurmuştur. Tarımsal KİT'ler madde gereksiniminin ötesinde kırsal yöreleri kalkındırmak, köyden kente göçü yavaşlatmak, eğitim ve kültür düzeyine katkı yapmak, feodal yapının ortaya çıkardığı baskıcı güçlerin etkilerini azaltmak, nispeten adil bir gelir dağılımı sağlamaya çalışmak, devlet ile yörelerin bağlarını arttırarak marjinalleşmeyi önlemek ve ülkenin gıda güvenliğini sağlamak gibi pek çok amaca hizmet ederek önemli fonksiyonlara sahip olmuşlardır.

Bu çalışmada neo-liberal politikaların üzerinde durdukları ve dönüştürmeyi hedefledikleri bir alan olan şeker sektörü ve sektörün en önemli gücü olan TŞFAŞ incelenmiştir. Cumhuriyet'in ilk sanayi hamlelerinden olan şeker üretiminde Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi bir KİT olarak kurulmuş ve faaliyetini günümüze dek sürdürmektedir. Ancak yapılan özelleştirme uygulamaları çerçevesinde şeker fabrikaları özelleştirme kapsamına alınmış ve bir kısmı özel sektörün işletmesine bırakılmıştır.

Bu çerçevede çalışmada şeker fabrikalarının 2000-2018 yılları arasındaki şeker satış hacimlerine etki eden faktörler bağımsız değişken olarak ele alınmış olup bunlar; şeker üretim düzeyleri, günlük kapasiteleri ve ekim alanı düzeyleri verileri ile Türk Lirası bazında şeker fiyatları çerçevesinde incelenmiştir. Araştırmadaki amaç, şeker üretiminin kamu sektörü ve özel sektör yatırımlarında şeker fabrikalarının şeker satış hacimlerine etki eden faktörlerin analiz edilmesidir. Başka bir ifade ile şeker satışlarına etki eden olumsuz faktörleri araştırmaktır. Bu çerçevede yapılan analizler sonucunda şeker satış hacminin, şeker fiyatları üzerinde bir etkisinin olmadığı ve fiyatların şeker üretim, genel kapasite ve ekim alanından etkilendiği

görülmektedir. Bu etkiler değişik yöndedir. Bu çalışmanın bağımlı değişkeni olan şeker fiyatının, bağımsız değişkenlerden şeker üretimi ve şeker genel kapasite miktarı ile pozitif bir ilişki düzeyi vardır. Ancak yine bağımlı değişken olan şeker fiyatı ile bir başka bağımsız değişken olan şeker ekim alanı arasındaki ilişki düzeyi ise negatif yöndedir. Ayrıca bağımsız değişkenlerden şeker satış hacmi ile de herhangi bir ilişki tespit edilememiştir. Bu durum şeker fabrikalarının özelleştirme faaliyetleriyle de ilişkilendirilebilir. Şöyle ki şeker genel itibarıyla Türkiye’de devlet tarafından desteklenmekte olan bir üründür. Verimlilik ve kapasite sorunu gerekçelendirilerek yapılan özelleştirmeler sonucu kota başı satış değerlerinde %50’ye yakın bir azalma olmuştur. Ayrıca ortalama olarak bir ton şeker üretiminde özelleştirmeler sonrası ortalama %35 ila %40 aralığında zarar söz konusudur. Bu durumu destekleyen önemli unsurlardan birisi de özelleştirme sonrası yatırım eksikliğidir. Tüm bu nedenlerden dolayı şeker fiyatlarında şeker üretimi ve şeker genel kapasite oranları arasındaki pozitif ilişkiyi açıklayan ekonometrik bulgular desteklenmektedir. Şeker üretim miktarları ile kapasite kullanımları özelleştirmeler sonrasında olumsuz olarak etkilenmiştir.

KAYNAKÇA

- Aksoy, Şerafettin. 2011. **Kamu Maliyesi**. İstanbul: Filiz.
- Aktan, Coşkun Can. 1987. **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Özelleştirme**. İzmir: Bilkom Matbaası.
- Aktan, Coşkun Can. 1997. **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme**. Ankara: Doğu Matbaası.
- Alper, Yusuf. 1994. **İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme**, Ankara: Sağlık İş Yayınları.
- Arslan, Mutlu. 2018. **Şeker Fabrikalarının Özelleştirilmesi Vesilesiyle. “Kamusalılığı Yeniden Düşünmek”**. TMMOB Haber Bülteni.
- Arslantürk,Yalçın, 2015. **Özelleştirme Perspektifinden Türkşeker Analizi ve Yeni Politika Önerileri**. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara.
- Atay, Falih Rıfkı. 2008. **Çankaya**. İstanbul: Pozitif Yayınları.
- Avcı, Sedat. 1991. **Türkiye'de Şeker Sanayii**. İ.Ü.Sosyal Bilimler Enstitüsü Coğrafya Bölümü. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul.
- Avcı, Sedat. 1997. Dünya'da Şeker Sanayiinin Dağılışı ve Gelişmesini Etkileyen Unsurlar. **İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi**. s. 2: 224-258.
- Aydın, Selda, Eren Çaşkurlu. 2013. **Kamu Maliyesi**. Ankara: Gazi Kitapevi.
- Aytür, Memduh. 1970. **Kalkınma Yarışı ve Türkiye**. Ankara: Bilgi Yayınevi.

- Başar, Haşmet. 1971. **Adapazarı Şeker Fabrikası ve Çevreye Yaptığı Sosyal Tesirler**. Sakarya Sosyal Araştırma Merkezi. İstanbul.
- Baxa, Jacop. 1962. Pancar Şekerciliğinin Büyük Öncüsü Andreas Sigismund Marggraf (250. Doğum Yıldönümü Münasabetiyle. **Şeker, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.** Çev. Nusret Mutlukul. c. 4, s. 44: 49-62.
- Bayraktutan, Yusuf. 2010. **Batı Avrupa ve Orta Asya’da Özelleştirme**. Kocaeli: Kocaeli Ticaret Odası.
- Baytan, İlhan. 1999. **Özelleştirme; Hukuki Yapı Uygulamalar Sorunlar Öneriler**. Ankara: Arkadaş Yayınevi.
- Boratav, Korkut. 2006. **Türkiye’de Devletçilik**. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Boubakri, Narjess. El Ghouli, Sadok.Guedhami, Omrane ve Hossain, Mahmud. 2019. Post-Privatization State Ownership and Bank Risk-Taking: Cross-Country Evidence. **SSRN**. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3336023>
- Bozdağ , Emre Güneşer. 2010. Türkiye Şeker Sanayisinde Şeker Fabrikalarının Etkinliği. **Verimlilik Dergisi**. s.3:163-177.
- Breitung, James ve Peseran, Mahmut Hasan. 2008. Unit roots and cointegration in panels, In L. Matyas and P. Sevestre (Eds.), **The Econometrics of Panel Data**, Springer-Verlag.
- Çakmakçı, Lütfi. 2018. **Şeker Fabrikaları Türk Tarımı Ve Türkiye Ekonomisi İçin Hayati Öneme Sahiptir**. <http://ankaenstitusu.com>, Erişim Tarihi:01.06.2019.
- Çakır, Süleyman ve Perçin, Selçuk. 2012. **Kamu Şeker Fabrikalarında Etkinlik Ölçümü: VZA - Malmquist TFV Uygulaması**, c.12.s.4: 49-64.
- Çetinkaya, Özhan. 2007. **Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme**. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Çiçek, Özal. 2016. **Özelleştirme Sürecine Sendikaların Bakış Açısı: Burdur Ve Uşak Şeker-İş Sendikası Örnekleri**. Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi. c. 5, s.13:126-143.

- Çiçek, Özal. Acar. Osman Kürşat ,2019. **Türkiye’de Üretici Kooperatiflerinin Yakın Geleceğini Tartışırken Şeker Fabrikası Özelleştirmeleri: Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği (Pankobirlik) Örneği.** Fiscaeconomia, c.3. s.2: 99-127.
- Daştan, Süleyman.2018. Türkiye Şeker Sanayinin Etkinlik ve Verimlilik Analizi. **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.** c. 5., s. 14:478-498.
- Dikmen, Fatih Hakan. Bozdağ, Emre Güneşer.2018. Türkiye’de Kamu Şeker Fabrikaları İçin Bir Etkinlik Analizi: 2003-2016. **İşletme Araştırmaları Dergisi.** c.10.s.3: 452-470.
- Doğan, Necati. 2012. **Rakamlarla Özelleştirme. Türkiye’de ve Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirme Fonu’nun Kaynak ve Kullanımları.** T.C. Özelleştirme Daire İşleri Başkanlığı.
- Draycott, A. Philip. 2006. **Sugar Beet.** Oxford: Blackwell Publishing.
- Dura, Yahya Can. 2006. Mülkiyet – Verimlilik İlişkisi: Mülkiyet Hakları Teorisi. Manisa: **Yönetim ve Ekonomi.** c. 13, s. 2: 225-231.
- Eğilmez, Mahfi. [10.06.2019]. **Şeker Dosyası.** <http://vergi.igi.net>.
- Emir, Mustafa. Devlet, Toksoy. 2000. **Özelleştirmenin Amaçları ve Türkiye'deki Uygulama Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme.** TMMOB A1 Sayani Kongresi Bildirileri. Ankara.
- Erdem, Ekrem, Cüneyt Dumrul, 2014. Keynesyen ve Neo-klasik Yaklaşımlarda Finansal Sistem ve İktisadi Büyüme. **Uludağ Ü. İ.İ.B.F. Dergisi,** c. 33. s. 2: 53-55.
- Erdinç, Zeynep. 2000. **Şeker Pancarı Ziraati İle Şeker Sanayii’nin Ekonomik Gelişmeye Etkileri,** Türkiye Uygulaması, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No:1208. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları No: 166. Eskişehir.
- Erdinç, Zeynep. 2017. **Türkiye’de Şeker Sanayinin Gelişimi ve Şeker Sanayinde İzlenen Politikalar.** Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. c.17. s.3: 9-16.

- Eren, Selvi. 2018. **Türkiye’de Şeker Politikaları: Bir Kalkınma Modeli**. İKV Değerlendirme Notu. İktisadi Kalkınma Vakfı:İstanbul.
- Eryiğit, Burak Hamza. Fuat Yerel Yörükoğlu. 2012. Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri ve Hukuksal Altyapı. **Öneri**. c.10. s.37: 151-165.
- Eştürk, Özlem. 2018. **Türkiye’de Şeker Sektörünün Önemi ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme**. Anadolu İktisat ve İşletme Dergisi. c.2. s.1: 67-81.
- Fedai, Recep, 2016. **Bir Politika Alanı Olarak Şeker ve Şeker Pancarı**, Tarih Okulu Dergisi. c.9. s.28:455-481.
- Francis, Sally A. ve Sugar Beet. 2006. **Development of Sugar Beet**. Oxford: Blacwell Publishing Ltd.
- Geerdes, Thomas. 1966. **Ana Besin Maddelerinden Şeker ve Tarihi**. Çev. Cihad Gökdağ, Ankara: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.
- Giz, Deniz. 2003. **Özelleştirme ve Karşılaştırmalı Türkiye Uygulaması**. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Güney, Selami. 2013. **Türkiye’de Özelleştirmenin Maliyetler Üzerine Etkisi: Konya Şeker Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi Örneği**. Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, c. 6. s. 1: 314 -327.
- Gürel, Nail. 1981. **İlk Türk Şekeri Pek Tatlıydı...** , Yıllar Boyu Tarih, c. 4, s. 12: 18-19.
- Güven, Ercan. 1967. **Türkiye Şeker Sanayiinde İşgücünün Sosyal Politikası**, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No: 45, Ankara.
- [http://www.mahfiegilmez.com.\[13.03.2019\].ozellestirme-dar-anlamda-kamukesimi.html](http://www.mahfiegilmez.com.[13.03.2019].ozellestirme-dar-anlamda-kamukesimi.html).
- [http://www.oib.gov.tr \[13.03.2019\].Uygulamalar](http://www.oib.gov.tr [13.03.2019].Uygulamalar).
- [http://www.oib.gov.tr \[13.03.2019\]. 1986-2018 Dönemi Faaliyet Raporları](http://www.oib.gov.tr [13.03.2019]. 1986-2018 Dönemi Faaliyet Raporları).
- [https://www.hmb.gov.tr/ \[13.03.2019\]](https://www.hmb.gov.tr/ [13.03.2019]).
- [http://www.pankobirlik.com.tr\[13.06.2019\]](http://www.pankobirlik.com.tr[13.06.2019]).
- [http://www.turkseker.gov.tr, \[10.06.2019\]](http://www.turkseker.gov.tr, [10.06.2019]).

- Işık, Abdülkadir, Habib Yıldız, Temel Gürdal, Nurullah Altun, Nevran Karaca, Filiz Aygen, Tarkan Peran. 2004. **Kamu Maliyesi**. İstanbul: Sakarya Kitapevi.
- İnsel, Ahmet. 1996. **Düzen ve Kalkınma Kıskaçında Türkiye Kalkınma Sürecinde Devletin Rolü**. Çev. Ayşegül Sönmezay. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Jiang,Yi. Peng, Mike.Yang,Xiaohua. Mutlu, Canan.. 2015, **Privatization, Governance and Survival: MNE Investments in Private Participation Projects in Emerging Economies**. Journal of World Business. s.50, c.2: 294-301.
- Kara, Oğuz. 2009. **Ekonomik Regülasyon Modelleri ve Özelleştirme Üzerine Dışsallık-İçsellik Analizleri: Türkiye Örneği (1980-2006)**. Basılmamış Doktora Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Manisa.
- Karaaslan, Ahmet. Yıldız, Fazlı. 2011. Telekomünikasyon Sektöründe Regülasyon ve Özelleştirmenin Etkileri: OECD Ülkeleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma. Yönetim ve Ekonomi. c.18.s.2: 1-21.
- Kaya, Dursun,Çubukçu,Betül, Güzel, Dilşad, Haşiloğlu, Samet. Demirtaş, M.Fatih.2012. Özelleştirme Süreci Öncesi Yaşanan Kriz Döneminde Ilıca Şeker Fabrikası Çalışanlarının Mesleki Stres Düzeylerinin İncelenmesi, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**. c.8.s.14:85- 92.
- Kehan Xu, Laszlo Tihanyi, Michael A. Hitt.2014. Firm Resources, Governmental Power, and Privatization. **Journal of Management**,c.43. s.4: 998-1024.
- Kemal, Ahmet, Çelebi, Mustafa Minyat, Serkan Cura. 2013. **Teoride ve Uygulamada KİT'ler ve Özelleştirme**. Manisa: Emek Matbaası.
- Kendirli, Selçuk. 2018. **Özelleştirme Kapsamında Gıda Sektörü Analizi ve Türk Şeker Fabrikalarının Özelleştirilmesi**. International Conference on Eurasian Economies: Taşkent.
- Kirmanoglu, Hülya. **Kamu Ekonomisi Analizi**. İstanbul: Beta Yayıncılık.

- Kostakoğlu, S. Fatih, Keskin, U. Büyük,K.2016. Eskişehir Şeker Fabrikasının Özelleştirilmesine Yönelik Porter'ın Elmas Modeli Analizi, **Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**.s.13: 50-61.
- Macinnis, Peter. 2002. **Bittersweet: The Story Of Sugar**. Sydney. Allen & Unwin.
- Marcelin, Isaac. Mathur, Ike.2015. Privatization, Financial Development, Property Rights and Growth, **Journal of Banking and Finance**. C. 50: 528-546.
- Matsumura, Toshihiro. Okamura, Makoto. 2015. **Competition and Privatization Policies Revisited: The Payoff İnterdependence Approach**. J Econ S. c.2: 137-150.
- Megginson,W.L. 2017. **Privatization, State Capitalism and State Ownership of Business in the 21st Century**. Foundations and Trends in Finance. c.1-2. s. 11:1-153.
- Menden, Erich. 1979. **Şeker**. Bilim ve Teknik Dergisi. s. 141: 34-40.
- Mikusch, Gustav. 1934. **Şeker Sanayimiz Hakkında Rapor**. Ankara. Başvekalet Matbaası.
- Mintz, Sidney W. 1997. **Şeker ve Güç Şekerin Modern Tarihteki Yeri**. Çev. Şükrü Alpagut. İstanbul: Kabalcı Yayınevi.
- Miynat, Mustafa. 2003. **Liberalizasyon Sürecinde Uygulanan İstikrar Politikalarının Gelir Dağılımına Etkisi (1980 Sonrası Türkiye Örneği)**. Basılmamış Doktora Tezi. Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Manisa.
- Mutluay, Fahrettin. 1964. **Türkiye Şeker Sanayii**. Ankara: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Neşriyatı No: 109. Mars Matbaası.
- Mutluay, Fahrettin. 1964. **Türkiye Şeker Sanayii**. Ankara. Mars Matbaası.
- Nafiz, İlhami. 1931. **1930 Sanayi Kongresi Raporlar Zabıtlar**. Şeker Sanayiimiz, Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti Umum Merkezi, Ankara.
- Oluç, Mehmet. 1946. **Trakya Ziraat Ekonomisi**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İktisat ve İctimaiyat Enstitüsü Yayınları.

- Orkunoğlu, I.F. 2010. **Özelleştirme ve Alternatifleri**. Akademik Bakış Dergisi. s.22:1-22.
- Ortaylı, İlber. 2007. **Tarihin Sınırlarına Yolculuk**. İstanbul: Timaş Yayınları.
- ÖİB, 2012. **Rakamlarla Özelleştirme, Türkiye'de ve Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve Özelleştirme Fonu'nun Kaynak ve Kullanımları**. Ankara: Der: M. Necati DOĞAN, Finansman ve Fon Yönetimi Daire Başkanı.
- Özdemir, Gürbüz. 2003. **Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi**. Sayıştay Dergisi. s. 71: 41-57.
- Pankobirlik. 2018. **Dünya, AB ve Türkiye Şeker İstatistikleri**.
- Parasız, İlker. 2001. **Enflasyon-Kriz-Ayarlamalar Dünyada ve Türkiye'de Kalkınma Makro Ekonomisi Sorunları**. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Pehlivan, Osman. 2001. **Kamu Maliyesi**. Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Polatoğlu, Aykut. 1994. **Özelleştirme Tartışmaları**. Bağlam Yayınları. Birinci Basım. Şubat.
- Serim, Bülent. 1996. **Anayasa ve Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Özelleştirme**. Ankara: İzgi Yayınevi.
- Sezgin, Şennur. 2010. **Politika Transferi ve Türkiye'de Özelleştirme**. Akademik İncelemeler Dergisi. c. 5. s. 2: 155-168
- Songar, A. 1979. **Enerji ve Hayat**. İstanbul: Yeni Asya Yayınları.
- Sungur, Osman. 1954. **Şeker ve Türkiye'de Şeker Sanayii**. Mesleki ve Teknik Öğretim. s. 14: 43-45.
- Stock, James H. and Mark W. Watson 2012. **Introduction to Econometrics**. Pearson India Press:Chennai.
- Suvla, Refii Şükrü. 1941. **Bugünkü Harp Karşısında Dünyada ve Türkiye'de Şeker Meselesi**. İstanbul: Güven Basımevi.
- Symcox, Linda. 2009. **Pease, and Environmental Educatio.**, New York: Routledge.
- Şener, Orhan, Nazan An. 2012. **Modern Public Finance**. İstanbul: Beta Yayıncılık.

- Şimşek, Gül. 2018. **Şeker Fabrikalarının Ekonomik ve Sosyal Etkileri: Erzurum Şeker Fabrikası Örneği**. Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, c. 11. S. 60:1136-1152.
- Tanoğlu, Ali. 1942. **Ziraat Hayatı I Orta İklim Memleketlerinde Ziraat**. İstanbul Üniversitesi Yayınlarından Edebiyat Fakültesi Coğrafya Enstitüsü Neşriyatı. İstanbul.
- Taşdoğan, Bilgen. Taşdoğan, Celal.2012. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'Nin Malmquist Endeksi Çerçevesinde Etkinlik Analizi. **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, s.23: 59-77.
- Taygun, Nazım. 1993. **Türkşekerin Öyküsü**, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Yayın No: 217. Ankara.
- TBMMZC, 1976. d.2. c. 17.19-25.
- Tekand, Baha. 1958. **Türkiye Şeker Sanayiinin Dünyü Bugünü ve Yarını**. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Neşriyatı No: 52. Ankara.
- Tekeli, Sait Tahsin. 1964. **Şeker Sanayiinin Millet İktisadımızdaki Yeri ve Önemi**, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Tokatlıoğlu, Mircan Yıldız. 2005. **Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri**. İstanbul: Alfa Aktüel.
- Tokucu, Erkan, Ercan Sarıdoğan. 2010. **Kriz ve Maliye Politikalarının Geri Dönüşü Çerçevesinde Fonksiyonel Maliye: Bir Literatür Taraması**. M.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, c. 29. s. 2: 85-86.
- Türk Şeker Fabrikaları A.Ş. Yayınları, 1936 a. **Şeker**. Ankara.
- Türk Şeker Fabrikaları A.Ş. Yayınları, 1936 b. **Türk Şeker Endüstrisi**. Ankara.
- Türk, İsmail. 1996. **Kamu Maliyesi**. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Türk, Yusuf Ziya. 2014. **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi**, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü. Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi.
- Ulusoy, Ahmet. 2003. **Maliye Politikası**. Trabzon: Celepler Matbaacılık.

- Uşak Valiliği, 1973. **Cumhuriyetin 50. Yılında Uşak 1973 İl Yıllığı**. Ankara.
- Ünal, Firdevs Feyza. 2000. **Özelleştirmenin Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Verimlilik Üzerine Etkisi Türkiye Şeker Sektörü Uygulaması**. Nobel Yayınevi: Ankara.
- Veldet, Turan. 1958. **30.Yılında Türkiye Şeker Sanayii**. Ankara: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.
- Ware, Lewis S. 1880. **History Of The Beet Sugar Industry In Europe, Varieties Of The Sugar Beet, Examination,Soils, Tillage,Seeds And Sowing, Yield And Cost Of Cultivation,Harvesting, Transportation, Conservation, Feeding Qualities Of The Beet And Of The Pulp,Etc.**, Philadelphia: Henry Carey Baird ve Ort.
- Wolf, Fred W. 1899. **The Beet Sugar Industry A Short Treatise On Sugarbeet Culture And The Manufacture Of The Beet Sugar**. Chicago.
- Wooldridge, Jeffrey M. 2010. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. MIT Press.
- Yaman, Hüseyin. 2000. **1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri**. G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi. s. 3: 135-156.
- Yanikkaya, Halit, Ramazan Gökbunar. 2004. **The Effect of International Financial Intervention on Economic Growth: A Review of the Evidence**, Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi. c.22. s.1: 81-98.
- Yavilioğlu, Cengiz, Delice Güven, Özsoy Onur. 2010. **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları: Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif**, T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayını No:1. Ankara.
- Yenal, Oktay. 2010. **Cumhuriyet’in İktisat Tarihi**. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Zengin, Eyüp. 1996. **Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar: Özelleştirme Yöntemleri.** Yayınlanmamış Doktora Tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü:İstanbul.

Zeytinoglu, Erol. 1964. **Türkiye’de Şeker Endüstrisi Pancar Yönünden Ziraatı ve Ekonomisi.** İskender Matbaası: İstanbul.

ÖZ GEÇMİŞ

Ece UZTÜRK

KİŞİSEL BİLGİLER

Doğum Tarihi 21.06.1989
Medeni Durum Bekar
Doğum Yeri İzmit

İŞ DENEYİMLERİ

- 10.2018- ... Thyssenkrupp Materials Turkey Metal San. ve Tic. A.Ş.

Finans Uzmanı

- 07.2014-10.2018 Evyap Deniz İşletmeciliği Loj. ve İnş. A.Ş./Evyapport, Kocaeli

Bütçe Maliyet & Finans Uzman Yardımcısı

- 06.2006-08.2006 Taç Mağazası, Kocaeli

Satış Danışmanı

EĞİTİM BİLGİLERİ

2014 – 2019 Yıldız Teknik Üniversitesi

Yüksek Lisans, İktisat

2008 - 2012 Marmara Üniversitesi

Lisans, İktisat

YABANCI DİL

İngilizce İyi

İspanyolca Başlangıç