

İDT VE KİK STATÜ FARKLILIKLARI VE STATÜ BELİRLEMeye YARDIMCI BİR ANALİZ: TMO ÖRNEĞİ*

Yetkili Yazar | Correspondent Author: Yalçın ARSLANTÜRK

ESE and PEO Status Differences and an Analysis to Help Determining Status: TGB Example



Yazar / Author
Yalçın ARSLANTÜRK¹

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geliş Tarihi : 22/08/2022
Makale Kabul Tarihi : 29/11/2022

Anahtar Kelimeler:

Finansman, Görevlendirme Bedeli, İktisadi Devlet Teşekkülü, Kamu İktisadi Kuruluşu, Kârlılık.

ÖZ

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler) faaliyet yapılarına göre İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) olarak iki farklı statüde yapılanmıştır. KİT'ler için farklı amaç ve faaliyet yapıları doğrultusunda bu statülerden uygun olanı tercih edilmektedir. Söz konusu statüler özellikle KİT'lerin finansman yöntemi açısından büyük önem arz etmektedir. Zira KİT'lerin faaliyetleri neticesinde karşılanmış olduğu finansman açıklarının karşılanma yöntemi tâbi oldukları statüye göre farklılaşmaktadır. Nitekim KİT'lerin finansman açıkları, sermaye transferleriyle genel bütçeden karşılanabilmekle birlikte diğer özel işletmeler gibi piyasadan borçlanmak suretiyle de karşılanabilmektedir. Bu nedenle bir KİT'e hangi statünün tanınması gerektiği konusu, KİT'in sağlıklı bir finansman yapısına sahip olması açısından olduğu kadar genel bütçe açısından da önem arz etmektedir. Bu itibarla çalışmada öncelikle mevzuat açısından her iki statünün gerektirdiği faaliyet yapısı ile söz konusu statülere sağlanan finansal imkânların farklılıkları değerlendirilmiştir. Sonrasında ise faaliyet ve mali yapı analizi yardımıyla örnek bir statü değerlendirmesi, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü (TMO) üzerinden yapılmıştır. Söz konusu analiz neticesinde KİK statüsüne uygun bir faaliyet ve mali yapıya sahip olduğu değerlendirilen TMO'nun bu statüyle elde edeceği finansman avantajı da ayrıca vurgulanmıştır.

ARTICLE INFORMATION

Submission Date : 22/08/2022
Accepted Date : 29/11/2022

Keywords: Financing, Assignment Fee, Economic State Enterprise, Public Economic Institution, Profitability.

ABSTRACT

State Economic Enterprises (SEEs) are structured in two different statuses as Economic State Enterprise (ESE) and Public Economic Organization (PEO) according to their activity structures. The appropriate one of these statuses is preferred for SEEs in line with different purposes and activity structures. These statuses are of great importance especially in terms of the financing method of SEEs. Because the method of meeting the financing deficits faced by SEEs as a result of their activities differs according to the status, they are subject to. As a matter of fact, the financing deficits of SEEs can be covered by capital transfers from the general budget, as well as by borrowing from the market, like other private enterprises. For this reason, the issue of

* Bu çalışma, danışmanlığımı Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ'nin yürüttüğü, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında Yalçın ARSLANTÜRK tarafından 2021 yılında tamamlanan ve 2022 yılında yayımlanan "Türkiye'de Tarımsal KİT'lerin Analizi ve Yeni Politika Önerileri" adlı doktora tezinden yararlanılarak üretilmiştir.

¹ Uzman, T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, ORCID No: <https://orcid.org/0000-0002-0895-0022>, e-posta: yalcintrabzon@gmail.com

which status should be granted to a SEE is important for the general budget as well as for the SEE to have a healthy financing structure. In this respect, in this study first of all, the differences in the activity structure required by both statutes in terms of legislation and the financial opportunities provided to the said statutes were evaluated. Afterwards, with the help of activity and financial structure analysis, an exemplary status assessment was made over the General Directorate of Turkish Grain Board (TGB). As a result of the aforementioned analysis, the financial advantage that TGB will gain with the status, which is evaluated to have an operating and financial structure in accordance with the status of the PEO, has also been emphasized.

1. Giriş

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler) için 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle (233 sayılı KHK)² İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) şeklinde iki farklı statü öngörülmüştür. Bu iki KİT türünün ayrışması temelde, 233 sayılı KHK'de yer alan tanım ve amaç farklılığına dayanmaktadır. KİK'ler, kamu yararı ağırlıklı amaca sahip ve bu nedenle de kârlılık yerine yalnızca verimliliğin dikkate alındığı KİT'ler iken İDT'ler ise iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet gösteren ve verimlilikle birlikte kârlılığın da dikkate alındığı KİT'lerdir.

Bu farklıların gözetilerek KİT'lerin kendi amaç ve faaliyet yapısına uygun statüye sahip olması gerekmektedir. Her iki statüye tanınan finansman imkânının farklı olması, KİT'ler için doğru statü belirlenmesinin önemini artırmaktadır. Zira 233 sayılı KHK'yle amaç ve faaliyet yapılarının yanı sıra her iki KİT statüsü için farklı bir finansman yöntemine hükmedilmiştir. Şöyle ki sermaye transferleri ve kendilerine verilen görevler nedeniyle yapılan görevlendirme bedeli gibi Hazine ödemeleri dışında İDT'ler faaliyetleri neticesinde uğramış oldukları finansman açıklarını piyasadan borçlanarak kapatmak zorundadır. Aynı şekilde finansman fazlalarını da kendileri kullanabilmektedir. KİK'lerin ise finansman açıkları tamamen Hazine'den dolayısıyla genel bütçeden karşılanmakta, finansman fazlaları da genel bütçeye aktarılmaktadır. Finansman açısından bu farklılıklar ise söz konusu kuruluşlara ilişkin yapılan tanım ve belirlenen amaç farklılığından kaynaklanmaktadır. Nitekim kamu yararı ağırlıklı bir amaca sahip olan KİK'lerin söz konusu faaliyetlerine ilişkin finansman açıklarının genel bütçeden karşılanması gayet doğaldır. Ticari esaslara göre faaliyet yürütüp kârlılığı dikkate alan bir faaliyet yapısına sahip İDT'lerin ise finansman açıklarının diğer ticari şirketler gibi piyasadan karşılanması rasyonel bir uygulamadır. Bu gerekçelerle her iki statü farklılığı, genel bütçe açısından farklılık oluşturmaktadır. Zira faaliyet sonuçlarına göre oluşan

²18/06/1984 tarihli ve 18435 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

finansman ihtiyacının karşılanması ya da finansman fazlasının kullanılması, KİT'in sahip olduğu statüye göre genel bütçeyi etkilemektedir.

Tüm bu açıklamalar hem KİT'in faaliyetlerinin sürdürülebilirliği hem de bütçe kaynaklarının verimli kullanımı açısından her bir KİT'in faaliyet yapısına göre uygun bir statüye sahip olması gerekliliğinin önemini ortaya koymaktadır. Bu itibarla çalışmada öncelikle İDT ve KİK statüleriyle ilgili mevzuatta hüküm altına alınan farklılıklar dikkate alınarak her iki statüye ilişkin özellikler ortaya konulmuştur. Sonrasında ise faaliyet yapısı ve bu faaliyetlerine ilişkin mali sonuçlarından yola çıkarak statü belirlemesine genel bir örnek olması açısından Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü (TMO) özelinde bir analiz gerçekleştirilmiştir.

2. KİT'lerin Tarihçesi

Ülkemizde KİT'lerin kuruluşu, Osmanlı Devleti'ne dayanmaktadır. Osmanlı Devleti'ndeki kamu teşebbüslerine 19. yüzyılda kurulan şu işletmeler örnek teşkil etmektedir: Deri sanayiinde Beykoz Teçhizatı Askeri Fabrikası, yünlü dokumada Feshane Fabrikası ve İzmit Fabrikası, denizyolu işletmeciliğinde Fevaidi Osmaniye, pamuklu dokumada Zeytinburnu Fabrikası, kadife ve ipekli dokumada Hereke Fabrikası, Ereğli-Zonguldak Kömür Havzası, İnceköy Cam Tesisleri ve Yıldız Porselen İmalathanesi (Sağlam, 1967: 6-8; Kepenek, 1993: 18-19).

Bununla birlikte KİT'lerin yaygınlaşması, Cumhuriyet döneminde gerçekleşmiştir. Cumhuriyet'in ilanından 1930 yılına kadar geçen sürede; demiryolu hatlarının Devlet tarafından satın alınması, Tütün İdaresi Muvakkatesi'nin, barut ve patlayıcı maddeler tekelinin, Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası'nın, ispiro ve alkollü içkiler tekelinin, Devlet Demiryolları ve Limanları İdare-i Umumiyesi'nin kurulması bunların örnekleridir (Özmen, 1967: 128-129). 1930 yılı sonrası dönem ise KİT'lerin yaygınlaşmasındaki ivmenin artmış olduğu dönem olarak dikkat çekmektedir. Zira kamu işletmelerinin sınıai kuruluşları içerisindeki payı 1932 yılında yüzde 2,1 iken bu oran 1939 yılında yüzde 9,7'ye yükselmiştir (Kuntbay, 1981: 16). Bundaki temel neden, Lozan Anlaşması uyarınca Osmanlı Devleti'nden üstlenilen borç yükünün hafiflemesiyle Devletin bu alana daha fazla kaynak ayırabilmesidir. Bu dönemde kurulan; Devlet Sanayi Ofisi ve lağvedilmesi sonrasında Sümerbank, Havayolları Devlet İşletmesi İdaresi, Etibank, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü, Elektrik İşleri Etüd İdaresi, Emlak ve Eytam Bankası ile demir ve deniz yolları, liman ve rıhtım işletmelerinin tamamen devletleştirilmesi neticesinde oluşan kamu işletmeleri söz konusu işletmelere örnek olarak verilebilir (Altıntaş, 1988: 10-11; Atasoy, 1993: 67-68).

3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Devlet Teşekküllerinin Teşkilat ile İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun (3460 sayılı Kanun)³ ile sonrasında 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu'nun⁴ kabulüyle KİT'lerin kuruluşu daha da hızlanmış ve böylece sayılarında ciddi artışlar görülmüştür. Nitekim 1970 yılına kadar: TMO, Petrol Ofisi, Et ve Balık Kurumu, Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu, Türkiye Çimento Sanayi T. A.Ş., Azot Sanayi A.Ş., Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu, Etibank'a bağlı olarak Çinko Kurşun Metal Sanayii A.Ş. ve Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş. kurulmuştur (Kepenek, 1993: 22-33).

Ayrıca bu dönemde; Posta ve Telgraf Teşkilatı, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Atatürk Orman Çiftliği, Denizcilik Bankası, Devlet Malzeme Ofisi, D.B. Deniz Nakliyat T.A.Ş., Türk Hava Yolları A.O., Türkiye Yapağı ve Tiftik A.Ş., Yem Sanayi A.Ş., T.C. Turizm Bankası A.Ş. ve Ereğli Demir-Çelik Fabrikaları A.Ş. gibi daha önce kamu kurumu olarak yapılan bazı kuruluşlar KİT statüsüne kavuşturulmuştur (Özmen, 1967: 129; Ceylan ve Vergiliel, 1990: 20).

1970'li yıllarda da; Türkiye Elektrik Kurumu, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası, Takım Tezgahları Sanayii A.Ş, Türk Motor Sanayii ve Ticaret A.Ş., Türkiye Elektronik Sanayii ve Ticaret A.Ş ile Türkiye Elektromekanik Sanayii A.Ş. kurularak KİT sisteminin genişlemesi devam etmiştir (Atasoy, 1993: 78-79).

1980 sonrası dönem ise özellikle 24 Ocak Kararları doğrultusunda serbest piyasa ekonomisinin genel kabul gördüğü ve 1984 yılından itibaren de KİT sisteminin özelleştirmeler neticesinde daraldığı bir dönemin başlangıcını oluşturmuştur. Süreç içerisinde bazı yeni KİT'ler kurulsa da KİT'lerin birleşmesi ve özellikle özelleşmesi sonucu sayıları azalmıştır. Netice olarak günümüzde KİT statüsünde 18 işletme varlığını sürdürmektedir. Söz konusu işletmelere 4 no.lu "Mevcut Durumda İDT ve KİK Statüsünde Faaliyet Gösteren KİT'ler" başlığı altındaki tablo 1'de yer verilmiştir.

Ülkemizde olduğu gibi dünya genelinde pek çok ülkede KİT'ler mevcudiyetini sürdürmektedir. Ülkemizdeki tarihsel süreçle paralel şekilde özelleştirmeler neticesinde genel olarak son yıllarda sayıları azalmakla birlikte KİT sistemi dünya genelinde belirli bir ağırlığa sahiptir. Zira OECD üyesi ülkeler içinde, KİT'lerin de kapsamda bulunmuş olduğu, çoğunluk hissesi devlete ait kamu teşebbüslerinin toplam varlıklarının değeri yaklaşık 2 trilyon ABD \$'dır (Avrupa Komisyonu, 2016: 1). Kaldı ki sermaye ve ciro büyüklüğü açısından da kamu teşebbüsleri dünyada varlığını hissettirmektedir. Zira

³ 04/07/1938 tarihli ve 3950 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

⁴ 26/01/1940 tarihli ve 4417 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

dünyanın en büyük 100 şirketinden 22'si devlet kontrolündeki şirketlerden oluşmaktadır (OECD, 2016: 11). Özellikle benimsemiş oldukları ideolojilere bağlı olarak ülkeden ülkeye yoğunluğu değişen kamu işletmeciliği konusunda Çin Halk Cumhuriyeti en dikkat çekici örnek teşkil etmektedir. Merkezi ve yerel hükümetlere ait olmak üzere toplamda 155 bin kamu teşebbüsüne sahip Çin, bu işletmelerden 2.467'sinde sermaye çoğunluğuna sahiptir (OECD, 2017a: 44, OECD, 2017b: 20). İlk 500 şirket listesinde yer alan şirketlere ait toplam gelirlerin yüzde 64'ü merkezi hükümete bağlı kamu teşebbüslerine ait olup bu da yalnızca sayı olarak değil faaliyet hacmi açısından da Çin'de kamu teşebbüslerinin ne derece büyük işletmeler olduğunu göstermektedir (OECD, 2016: 23).

3. İDT ve KİK Statü Tanımları ve Farklılıkları

KİT'lerin tanımı 233 sayılı KHK'de yapılmıştır. Buna göre KİT, İDT ve KİK'in ortak adıdır⁵. Dolayısıyla KİT'ler, İDT ve KİK'lerden oluşmakta olup bu iki statü dışında bir KİT bulunmamaktadır. Aynı KHK'de İDT'nin, sermayesinin tamamına devletin sahip olduğu, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyette bulunmak amacıyla kurulan bir KİT olduğu hüküm altında alınmıştır⁶. 233 sayılı KHK'de KİK'in tanımı ise sermayesinin tamamı devlete ait, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla üretmiş olduğu mal ve hizmetler imtiyaz sayılan KİT, şeklinde yapılmıştır⁷. Her iki tanım dikkate alındığında İDT ve KİK'lerin ortak özelliği, sermayenin tamamının devlete ait olmasıdır. Dolayısıyla KİT'lerde tek sermayedar devlettir. İDT ve KİK arasındaki temel fark ise faaliyet yapısıdır. İDT'ler ticari esaslara göre faaliyet gösterirken KİK'lerin faaliyeti ise tekel niteliğindeki mal ve hizmetlere yönelik olup bunlar için dikkate alınacak temel husus "ticari esaslar" yerine "kamu yararı"dır. Nitekim KİK'lerin yapmış olduğu faaliyetin bir kamu hizmeti olduğu ve bu nedenle de üretmiş olduğu mal ve hizmetlerin imtiyaz sayılmış olduğu, söz konusu KİK tanımında açıkça belirtilmiştir.

İDT ve KİK'lere ilişkin farklılıklara, tanımların yanı sıra bu teşebbüsler için belirlenen amaçlarda da karşılaşılmaktadır. İDT'lerin ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda kendi aralarında ve milli ekonomi ile uyum içinde çalışarak sermaye birikimine yardım etmeleri ve bu suretle daha fazla yatırım kaynağı yaratmaları amaçlanmıştır⁸. KİK'lerin ise kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmeleri amaçlanmıştır⁹. Amaçlara ilişkin bu farklılıklar, tanımlardaki söz konusu

⁵ Madde 2/1.

⁶ Madde 2/2.

⁷ Madde 2/3.

⁸ Madde 1/2-b.

⁹ Madde 1/2-c.

statü farklılıklarıyla tutarlılık arz etmektedir. Tanımlara göre ticari esaslara göre faaliyet göstermeleri beklenen İDT'ler için bu doğrultuda ekonomik gerekler dikkate alınarak verimliliğin yanı sıra kârlılık ilkesiyle faaliyet göstermeleri amaçlanmıştır. Kamu yararı gözetmek suretiyle tekel niteliindeki mal ve hizmet üreten KİT'ler olarak tanımlanan KİK'ler için ise ekonomik gerekler yerine kendisine verilen kamu hizmetlerini yerine getirmeleri ve ticari esaslar yerine kamu yararının dikkate alınma nedeniyle de kârlılık yerine yalnızca verimlilik ilkesine göre faaliyet göstermeleri amaçlanmıştır. Böylece hem İDT hem KİK'lerin tanım ve amaçları arasında tutarlılık sağlanmış, farklı amaca sahip olan söz konusu statüler için farklı faaliyet yapısı ve farklı hedefler (kârlılık ve/veya verimlilik gibi) belirlenmiştir.

233 sayılı KHK'de İDT ve KİK'ler için belirlenen gerek tanım gerekse amaç farklılıkları uyarınca söz konusu KİT'ler için işleyiş de farklılaştırılmıştır. Ticari esaslara göre faaliyet gösterme yükümlülüğü bulunan ve kârlılığı da dikkate almak zorunda olan İDT'ler için 233 sayılı KHK'de Türk Ticaret Kanunu hükümleriyle benzer şekilde yedek akçe ayrılması gibi detaylı bir şekilde kâr dağıtımına ilişkin hususlar düzenlenmiştir¹⁰. Buna karşın KİK'lerin uygulayacakları fiyat ve tarifelere sosyal faydayı artırmak amacıyla merkezi kamu otoritesince müdahale edilebileceği şeklinde KİK'lere yönelik kamu yararı amacıyla örtüşen hükümlere yer verilmiştir¹¹.

KİT'ler bütçe dışındaki kuruluşlardan olmakla birlikte temettü ödemesi şeklinde KİT'lerden bütçeye kaynak aktarımı ya da finansman açıklarının giderilmesi amacıyla bütçeden KİT'lere sermaye transferleri söz konusu olabilmekte ve böylece KİT'lerle genel bütçe arasında transfer ilişkisi gerçekleşmektedir (Pınar, 2011: 160). Her iki KİT statüsünün amaç ve faaliyet yapısındaki söz konusu farklılıklar uyarınca 233 sayılı KHK'yle düzenlenen mali hükümlerde finansmana ilişkin ciddi bir farklılık oluşturulmuştur. KİK'ler için “*Yatırım ve işletme finansman açıkları Hazinece karşılanır. Finansman fazlası Hazineye devredilir.*” hükmü yer almıştır¹². İDT'lere ilişkin ise böyle bir düzenlemeye yer verilmemiştir. 233 sayılı KHK hükmü doğrultusunda KİK'lerin finansman açıklarının Hazine tarafından karşılanması, bu KİT'lerin kamu yararı amaçlı faaliyetleri nedeniyle rasyonel bir düzenleme olmuştur. Zira kamu hizmeti niteliğine sahip faaliyetleri nedeniyle kârlılığı dikkate alamayan KİK'lerin finansman açığı vermesi kuvvetle muhtemeldir. 233 sayılı KHK uyarınca merkezi otorite tarafından fiyat ve tarifelerine müdahalede bulunulabilmesi de KİK'lerin kârlılığı sağlayamaması ve finansman açığına maruz kalmasının diğer bir temel nedenini oluşturmaktadır. İDT'ler ise yalnızca kendilerine sermaye transferi öngörüldüğü durumlarda ya da görev verilmesi durumunda görevlendirme bedeli şeklinde genel bütçeden ödeme alabilmekte, bunun

¹⁰ Madde 36.

¹¹ Madde 37.

¹² Madde 37/5.

dışında ise finansman açıklarını ancak piyasadan borçlanarak kapatabilmektedir. Finansman açıkları Hazine tarafından karşılanan KİK'lerin aksine İDT'ler için bu şekilde bir finansman yöntemi tercih edilmesi, İDT'lerin ticari esaslara göre ve kârlılık ilkesi doğrultusunda faaliyet gösterme yükümlülüğüyle uyumlu bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir. Her iki KİT statüsü arasında finansman imkânının farklılaşması yalnızca ülkemiz mevzuatında düzenlenen bir durum değildir. Avrupa Birliği'nde topluluk mevzuatıyla daha sıkı bir şekilde uygulandığı üzere genelde İDT olarak nitelenebilecek olan ticari KİT'lerin imtiyazlı finansman imkânı bulunmamakta, ticari olmayan KİT'lerin (KİK olarak değerlendirilecek olan KİT'ler) ise kamu bütçesi üzerinden sınırlı borç ve garantilere erişme olanağı bulunmaktadır (Barca vd., 2015: 73).

Genel olarak KİT'lerin finansman sorunları günümüze özgü bir husus da değildir. Ülkemizde farklı tarihlerde farklı teşebbüsler olmak üzere kuruluşlarından itibaren KİT'ler finansman sorunu yaşamaktadır. KİT'lere verilen yatırım görevleri, uygulanan tarım politikaları gereğince yapılan destekleme alımları, fiyat artışları ve genişleyen iş hacimleri dolayısıyla artan sermaye ihtiyaçları KİT'lerin finansman açıklarının temel nedenlerini oluşturmuştur (Bilginöglü, 1985: 79).

Sonuç olarak Hazine tarafından sağlanan finansman imkânı dikkate alındığında bir KİT'in İDT mi yoksa KİK statüsüne mi sahip olacağı büyük önem arz etmektedir. Söz konusu statülerin belirlenmesinde ise KİT'in faaliyet yapısının ticari esaslara mı yoksa kamu hizmeti niteliğine mi uygun olduğunun tespiti gerekmektedir. Faaliyetlerin içeriğinin yanı sıra gerçekleşen mali sonuçlar, KİT'e ilişkin statü değerlendirmesinde ayrıca bir gösterge olarak dikkate alınabilecektir.

Tüm bunların yanı sıra İDT ve KİK statüleri, söz konusu işletmelerin özelleştirilmesi hususunda da farklılık arz etmektedir. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun (4046 sayılı Kanun)¹³ uyarınca¹⁴ Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından İDT'ler tüm unsurlarıyla özelleştirme kapsamına alınabilirken KİK'lerin ise ancak gördükleri kamu hizmeti ile doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıklarının ve iştiraklerindeki payları özelleştirme kapsamına alınabilmektedir. Yine 4046 sayılı Kanun uyarınca¹⁵ kamu hizmeti gören tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üreten KİK'ler ile bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin; işletme haklarının verilmesi veya kiralanması ve mülkiyetin devri dışındaki benzeri diğer yöntemlerle özelleştirilmesi söz konusu Kanun hükümleri çerçevesinde yapılabilmektedir. Dolayısıyla 4046 sayılı Kanun'da kamu hizmeti gören tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üreten KİK'ler "mülkiyet devri" dışında özelleştirmelere

¹³ 27/11/1994 tarihli ve 22124 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

¹⁴ Madde 17/A.

¹⁵ Madde 15/1.

konu olabilmekte iken İDT'lere yönelik böyle bir sınırlama bulunmamaktadır. Bunların yanı sıra İDT ya da KİK statüsüne bağlı olmaksızın 4046 sayılı Kanunda, stratejik özelliklerine göre bazı kuruluşların özelleştirilmesinde, imtiyazlı hisse oluşturulması şart koşulmuştur. Buna göre Türk Hava Yolları A.O., T.C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası A.Ş., TMO Alkoloid Müessesesi ve Türkiye Petrolleri A.O.'nun sermayelerinin % 49'undan fazlasının özelleştirilmesine karar verilmesi halinde bu kuruluşlarda imtiyazlı hisseler oluşturulması zorunlu tutulmuştur¹⁶. TMO Alkoloid Müessesesi örneğinden de görüldüğü üzere her ne kadar İDT statüsüne bağlı olarak faaliyet gösterse de tekel niteliğindeki üretimlere yönelik tesislere yönelik kamunun sermaye çoğunluğunu kaybedeceği özelleştirmelerde, imtiyazlı hisseler oluşturularak karar yetkisinin özel sektöre geçmesinin önlenmesi amaçlanmıştır.

4. Mevcut Durumda İDT ve KİK Statüsünde Faaliyet Gösteren KİT'ler

Ülkemizde faaliyet gösteren KİT'ler, statü ve faaliyet alanlarına göre tablo 1'de listelenmiştir.

Tablo 1. 233 Sayılı KHK Kapsamında Yer Alan Mevcut KİT'ler

Teşebbüs Adı	Statü	Faaliyet Alanı
Devlet Malzeme Ofisi	İDT	İmalat Sektörü
Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş.	İDT	İmalat Sektörü
Türkiye Taşkömürü Kurumu	İDT	Madencilik
Türkiye Kömür İşletmeleri	İDT	Madencilik
Eti Maden İşletmeleri	İDT	Madencilik
Elektrik Üretim A.Ş.	İDT	Elektrik
Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.	İDT	Elektrik
Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş.	İDT	Petrol-Doğalgaz
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı	İDT	Petrol-Doğalgaz
TMO	İDT	Tarım Sektörü
Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü	İDT	Tarım Sektörü
Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü	İDT	Tarım Sektörü
Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü	İDT	Tarım Sektörü
Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.	İDT	Tarım Sektörü
T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi	İDT	Ulaştırma Sektörü
Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii A.Ş.	İDT	Ulaştırma Sektörü
Devlet Hava Meydanları İşletmesi	KİK	Ulaştırma Sektörü
Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü	KİK	Ulaştırma Sektörü

* Tablonun temel alındığı "2021 Kamu İşletmeleri Raporu"nda KİT'ler arasında yer almasına rağmen 02/07/2021 tarihli ve 4222 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla özelleştirme kapsamına alınması sebebiyle Türkiye Elektrik İletim A.Ş. tablodan çıkarılmıştır.

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB), 2022: 188-191.

¹⁶ 4046 sayılı Kanun madde 13/2.

Tablo 1, 233 sayılı KHK'ye tâbi teşebbüslerden oluşmaktadır. Zira KİT tanımı söz konusu KHK kapsamındaki teşebbüsleri nitelendirmektedir. KİT'lerden özelleştirme kapsam ve programına alınanlar, 4046 sayılı Kanuna tâbi olmak suretiyle temel olarak 233 sayılı KHK kapsamından çıkmaktadır. Bununla birlikte bu teşebbüslerden sermayesinin yüzde 50'sinden fazlası Devlete ait olan işletmecî kuruluşlar, Genel Yatırım ve Finansman Programları ve personel ücretlerinin belirlenmesi gibi KİT'lerle aynı düzenlemelere tâbi olmayı sürdürmektedir. Bu itibarla özelleştirme kapsam ve programındaki teşebbüslerden, sermayesinin tamamı Devlete ait olan (KİT tanımının gereği olarak) işletmecî kuruluşları, işleyiş açısından KİT olarak değerlendirmek mümkündür. Söz konusu teşebbüsler; Sümer Holding, Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş., Ankara Doğal Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş. ile Türkiye Elektrik İletim A.Ş.¹⁷'dir (HMB, 2022: 192).

KİT'ler faaliyetleri neticesinde oluşan mali yapılarıyla genel bütçeyi etkileyebilmektedir. Zira bazı KİT'ler için belirlenen ve ciro üzerinden hesaplanan hasılat payı ile kâr üzerinden hesaplanan temettü ödemeleriyle KİT'ler bütçeye katkı sunabilmektedir. 2021 yılı itibarıyla KİT'lerden bütçeye 3.027,3 milyon TL (Devlet Malzeme Ofisi 153,9 milyon TL, Eti Maden İşletmeleri 1.789,9 milyon TL, Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü 1.083,5 milyon TL) temettü ödemesi gerçekleşmiştir (HMB, 2022: 186). KİT'lerden elde edilen hasılat payı ise 847,7 milyon TL (Devlet Hava Meydanları İşletmesi 552 milyon TL, Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü 295,7 milyon TL) tutarında hesaplanmıştır (HMB, 2022: 186).

KİT'lerin temettü ve hasılat payı şeklinde bütçeye sağlamış oldukları katkılarının yanı sıra kendilerine verilen kamu görevleri nedeniyle oluşan görev zararı ve farklı nedenlerden kaynaklı finansman ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik sermaye transferi şeklinde bütçeden kendilerine transferler de söz konusu olabilmektedir. KİT'lerin bütçeye yükünü yansıtan söz konusu transferlerin 2021 yılındaki toplam tutarı 63.128,2 milyon TL'dir (HMB, 2022: 184).

KİT'lerin genel bütçe dışında, ekonomiye etkileri 2021 yılına ilişkin şu toplam katma değer verilerinden anlaşılabilir: 39 milyar TL yatırım harcaması (GSYH'ye oranı %0,54), 17 milyar TL istihdam harcaması (GSYH'ye oranı %0,24) ve 21 milyar TL dönem zararı (GSYH'ye oranı %0,29) (HMB, 2022: 184). 2021 yılında KİT'lerin toplam kâr/zarar durumunun zarar bakiyesi vermesi, 2021 yılı için olumsuz bir katma değer göstergesi teşkil etmektedir. Bununla birlikte son 5 yıllık süreç dikkate alındığında,

¹⁷ HMB'nin 2022 yılında yayımlanmış olduğu 2021 Yılı Kamu İşletmeleri Raporu'nda KİT tablosunda yer alan Türkiye Elektrik İletim A.Ş. 02/07/2021 tarihli ve 4222 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla özelleştirme kapsamına alınması sebebiyle çalışmada bu kuruluşlar arasında sayılmıştır.

KİT'lerin kâr ve zararlarının toplamı 2017, 2018 ve 2020 yıllarında dönem kârı vermek suretiyle söz konusu yıllarda bu göstergede de katma değere olumlu katkı sunulmuştur.

Tablo 1'de yalnızca Devlet Hava Meydanları İşletmesi ile Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü'nün KİK, diğer teşebbüslerin ise İDT statüsünde olduğu görülmektedir. Ancak İDT statüsüne sahip KİT'lerden TMO'nun Ana Statüsüyle belirlenen amaç ve faaliyet konuları dikkate alındığında, bu teşebbüsün İDT statüsünün sorgulanması gerektiği değerlendirilmiştir. Bu itibarla çalışmanın devamında TMO'nun hem faaliyet konularının hem de bu faaliyetlerin mali sonuçlarının, mevzuattaki İDT ve KİK statüleri için belirlenen unsurlara uygunluğu analiz edilerek teşebbüs için uygulanması gerekli KİT statüsüne ilişkin kapsamlı bir değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirme yönteminin, diğer KİT'lere ilişkin yapılabilecek İDT ve KİK statü analizleri için bir örnek teşkil etmesi de amaçlanmıştır.

5. Statü Değerlendirmesine İlişkin TMO Analiz Örneği

5.1. İşletme Yapısı

TMO; 1938 yılında 3491 sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Kanunuyla¹⁸ merkezi Ankara olmak üzere Ekonomi Bakanlığına (İktisat Vekaleti) bağlı olarak kurulmuştur. Söz konusu Kanunla sermayesinin tamamının¹⁹ Devlete ait olması kararlaştırılan TMO'nun ayrıca 3460 sayılı Kanun hükümlerine tabi ve tüzel kişiliğe sahip olmasına hükmedilmiştir.

3491 sayılı Kanunla²⁰ TMO'nun temel işgal konusu; buğday fiyatlarının üreticiler yönünden normalin altına düşmesini önlemek için Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilecek yerlerde ve tayin edilecek fiyatlarla buğday satın almak ve bu suretle piyasayı korumak, tanzim etmek ve stok bulundurmak şeklinde belirlenmekle birlikte buğday dışındaki hububatın da Bakanlar Kurulu tarafından TMO işgal konusuna alınabileceğine hükmedilmiştir. Ayrıca aynı Kanunla²¹ TMO'nun yapabileceği faaliyetler arasında; un ve ekmek fabrikaları kurma, satın alma ve işletme faaliyetleri de belirtilmiştir. Hububata yönelik faaliyetlerin yanı sıra 3491 sayılı Kanun uyarınca²² afyon ve uyuşturucu madde imalatı, satışı, ithalatı ve ihracatı da TMO'nun tekeline verilmiştir.

Günümüzde de TMO; sermayesinin tamamı Devlete ait, tüzel kişiliğe sahip, sorumluluğu sermayesi ile sınırlı bir İDT olarak KİT statüsünde faaliyet göstermektedir. Yürürlüğü girmiş olduğu 1984 yılından itibaren 233 sayılı KHK hükümlerine tâbi olan

¹⁸ 13.07.1938 tarihli ve 3958 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁹ 17 milyon lira sermaye ile kurulmuştur.

²⁰ Madde 2 ve madde 3.

²¹ Madde 4 ve madde 5.

²² Madde 6 ve madde 7.

TMO'nun faaliyet konularına detaylı bir şekilde Ana Statüsünde²³ yer verilmiştir. Kuruluşunda Ekonomi Bakanlığına bağlı olan TMO mevcut durumda²⁴ Tarım ve Orman Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak faaliyet göstermektedir.

Ana Statüsüyle belirlenen hükümlerin yanı sıra KİT statüsü nedeniyle TMO için 233 sayılı KHK temel yasal mevzuattır. KİT'lerin yönetim yapısı 233 sayılı KHK'de hüküm altına alınmıştır. Buna göre TMO'nun yetkili ve sorumlu yürütme organı genel müdürlük, en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organı ise yönetim kuruludur²⁵. Bir başkan ve beş üyeden oluşan yönetim kuruluna genel müdür başkanlık etmektedir²⁶. Yönetim kurulu üyeleri Cumhurbaşkanı onayıyla atanabilmekte²⁷ olup beş yönetim kurulu üyesinden dördü için ilgili bakan, biri için ise Hazine ve Maliye Bakanlığı teklifte bulunabilmektedir²⁸. Genel müdür ve dolayısıyla yönetim kurulu başkanı ise doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla atanabilmektedir²⁹.

2021 yılı sonu itibarıyla 2.550 milyon TL ödenmiş sermayeye sahip TMO'da; memur, sözleşmeli ve işçi statülerinde olmak üzere toplam 3.115 personel görev yapmaktadır (TMO, 2022: 2). Zira KİT'ler için temel personel mevzuatı 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname³⁰ olup bu KHK uyarınca KİT personeli; memur, sözleşmeli personel ve işçi olarak sayılmıştır³¹.

Merkezde bulunan Genel Müdürlüğün yanı sıra geniş bir taşra yapılanmasına sahip TMO ülke genelinde; 1 işletme müdürlüğü (Afyon Alkaloidleri Fabrikası İşletme Müdürlüğü), 30 başmüdürlük, 5 şube müdürlüğü, 80 ajans amirliği ve 70 tesisli ekip olmak üzere toplam 186 işyeriyle faaliyet göstermektedir (TMO, 2022: 12).

Bunlarla birlikte TMO-TOBB Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Sanayi ve Ticaret A.Ş.'de yüzde 50 ve Türkiye Ürün İhtisas Borsası A.Ş.'de yüzde 15 sermaye payına sahip olmak üzere TMO'nun iki tane de iştiraki bulunmaktadır.

²³ 30.09.2021 tarihli ve 31614 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

²⁴ Ana Statü madde 4/5.

²⁵ 233 sayılı KHK madde 5.

²⁶ 233 sayılı KHK madde 6/1 ve 6/2.

²⁷ 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (10/07/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır) madde 2.

²⁸ 2019/8 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi (01/05/2019 tarihli ve 30761 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır) hükmü uyarınca.

²⁹ 3 sayılı Kararname madde 2.

³⁰ 29/01/1990 tarihli ve 20417 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

³¹ Madde 3/a.

5.2. Faaliyet Yapısına Göre Statü Değerlendirmesi

TMO'nun amaç ve faaliyet konuları Ana Statüsü ile belirlenmiştir. Buna göre TMO'nun kuruluş amacı; yurtdışı hububat ve bakliyat fiyatlarının üreticiler yönünden normalin altına düşmesini ve tüketici aleyhine anormal derece yükselmesini önlemek, bu ürünlerin piyasasını düzenleyici tedbirler almak, gerektiğinde Cumhurbaşkanı tarafından hububat ve bakliyat dışındaki diğer tarım ürünleri ile ilgili verilecek görevleri yürütmek, afyon ve uyuşturucu maddelere konulan devlet tekeli işletmektir³². Bu amaçları gerçekleştirebilmesi için Ana Statüyle TMO'ya tanınan faaliyet konuları³³ 3 ana başlık altında toplanabilir. Bunlardan ilki; TMO'nun ürün piyasasındaki düzenleyici fonksiyonu gereği faaliyet alanına giren ürünlerin yurtiçi alım ve satışı, ithalat ve ihracatı, stoklama faaliyetidir. İkincisi; afyon ve uyuşturucu maddelere konulan devlet tekeli işletmek için haşhaş ekimi izni verme ve ekim ile üretimi kontrol etme, satın alma, uyuşturucu madde ve türevlerini imal etme, yurtiçi ve yurtdışı satışını ve ithalatını yapma ve ıslah çalışmalarını yürütme faaliyetleridir. Üçüncüsü ise stoklama faaliyetinde bulunduğu ürünler için depo kiralamak ve bu amaçla yapılacak depolara kiralama garantisi vermektir. Bunların yanı sıra TMO yine ürün piyasasındaki düzenleyici fonksiyonuyla ilgili olarak lisanslı depo şirketlerine ortak olabilir ve elektronik ürün senetlerini satın alabilir, satabilir ve lisanslı depoculukla ilgili diğer iş ve işlemleri yapabilmektedir³⁴.

Bu kapsamda TMO, ülke geneline yayılmış bir şekilde dağılım gösteren depolarını kullanmak suretiyle tarımsal ürünlere ilişkin alım, satım ve stok faaliyetini gerçekleştirmekte ve Afyon Alkaloidleri Fabrikasında gerçekleştirmiş olduğu üretimle de afyon ve uyuşturucu maddelere konulan devlet tekeli işletmektedir. Ayrıca TMO; TMO-TOBB Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Sanayi ve Ticaret A.Ş.'de yüzde 50, Türkiye Ürün İhtisas Borsası A.Ş.'de ise yüzde 15 iştirake sahiptir (TMO, 2022: 31)³⁵.

TMO'nun kuruluş amacı olarak açıkça belirtilen, üretici ve tüketici refahını gözetilen ve bu kapsamda piyasada düzenleyici tedbirleri almak göreviyle ilgili faaliyet yapısı, KİK statüsüyle uyumlu bir yapıdır. Zira 233 sayılı KHK'deki KİK'in tanımındaki "kamu yararı" ve "kamu hizmeti" unsurları ile TMO'nun sosyal faydayı gözetilen bu faaliyet yapısı doğrudan örtüşmektedir. Ayrıca yine 233 sayılı KHK'de hüküm altına alınan KİK'lerin "ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda" faaliyetlerini yürütme amacı ile TMO'nun üretici ve tüketici refahını gözetilen faaliyet yapısı uyum arz etmektedir. İDT'lerin ticari esaslara göre faaliyet

³²Madde 5/1.

³³ Madde 5/1.

³⁴ Ana Statü madde 5/1-g

³⁵ Söz konusu sermaye paylarının tamamı ödenmiştir: TMO-TOBB Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Sanayi ve Ticaret A.Ş.'de 51 milyon TL ve Türkiye Ürün İhtisas Borsası A.Ş.'de 7,5 milyon TL. Her iki şirket de 2021 yılını dönem kârıyla kapatmıştır.

göstermeleri amaçlanmışken TMO'nun bu faaliyet yapısı, ticari esaslar yerine sosyal gereklere göre karar alınmasını gerektirmektedir. Bunun sonucu olarak da TMO'dan, İDT'ler için öngörülen verimlilik ve kârlılık ilkesi yerine KİK'ler için öngörülen yalnızca verimlilik ilkesiyle faaliyet göstermesi beklenmektedir. Nitekim TMO'nun stok politikasını, kârlılık yerine piyasa düzenleme amacı doğrultusunda belirlediği, 2019-2023 Stratejik Planından anlaşılmaktadır. Planda TMO için finansal amaçlardan biri "Faaliyet konusu ürünlerle ilgili piyasalarda istikrar sağlanacaktır." şeklinde belirlenmiştir (TMO, 2019a: 15). Bu amaca yönelik ise iki hedef belirlenmiştir. Bunlardan biri "Öngörülemeyen durumlar için yıllık en az 1,5 milyon ton buğday, 250 bin ton arpa, 150 bin ton mısır, 50 bin ton çeltik stoku tutulacaktır" hedefi, diğeri ise "Yurtiçi hububat piyasa fiyatları TMO alım fiyatına göre +/- %25 bandında tutulacaktır." hedefidir (TMO, 2019a: 15). Her iki hedefin de TMO'nun kendi kârlılığını sağlamak yerine ürün piyasasındaki düzenleyici fonksiyonuna yönelik olduğu açık bir şekilde anlaşılmaktadır. Stratejik Planda belirlenen bu hedeflerden de teyit edildiği üzere TMO'nun Ana Statüsüyle hüküm altına alınan piyasada düzenleyici tedbirler almaya ilişkin faaliyeti, KİK statüsüne sahip olması gerekliliğinin temel bir göstergesidir.

TMO'nun temel faaliyet konularından olan "Afyon ve uyuşturucu maddelere konulan devlet tekelini işletmek" faaliyeti de TMO için İDT yerine KİK statüsünün uygun olduğu değerlendirilmesine olanak tanıyan başka bir göstergedir. Zira çalışmanın "İDT ve KİK Statüleri" başlığı altında açıklandığı üzere KİK tanımında "Tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan" ifadeleri yer almaktadır. TMO'nun afyon ve uyuşturucu maddelere ilişkin gerçekleştirmiş olduğu üretim ve ticaret, KİK tanımındaki bu ifadeleri tam olarak karşılamaktadır. Bu itibarla bu faaliyet de TMO'nun KİK statüsüne sahip olması gerektiğine ilişkin değerlendirmeyi mümkün kılmaktadır.

Bunların yanı sıra Ana Sözleşmedeki faaliyet konuları arasında yer alan, depo yapımı için kiralama garantisi verme, faaliyeti kapsamında TMO depo kiralaması ve ortak olmuş olduğu TMO-TOBB Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Sanayi ve Ticaret A.Ş. aracılığıyla lisanslı depolama faaliyeti de gerçekleştirmektedir (TMO, 2022: 21). Depolamanın ve özellikle lisanslı depoculuğun gelişimini sağlamak amacıyla TMO'nun gerçekleştirmiş olduğu gerek söz konusu ortaklık gerekse özel sektör firmalarını teşvik etmek amaçlı vermiş olduğu kiralama taahhüdü de KİK statüsüne uygunluk arz etmektedir. Zira TMO bu faaliyetleriyle ülkede lisanslı depoculuğun gelişimini sağlayarak özellikle ürün arz dengesinin sağlanmasının ve üretici refahını gözetmektedir. KİK'lerin faaliyetlerini "ekonomik ve sosyal gereklere uygun" yürütme amaçları dikkate alındığında, TMO'nun bu faaliyetleri de KİK statüsüne sahip olması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Faaliyet analizine yönelik tüm bu açıklamalardan, temel faaliyetlerinin tamamının 233 sayılı KHK'yle belirlenen KİK statüsünün gerekleriyle örtüşmesi dolayısıyla TMO'nun mevcuttaki İDT statüsü yerine KİK statüsüne sahip olması gerektiği değerlendirilmektedir. Böylece TMO statüsünün mevzuata uyumu ve dolayısıyla 233 sayılı KHK'yle KİK ve İDT statülerine ilişkin yapılan farklılaştırmaların amacına ulaşması sağlanmış olacaktır.

5.3. Mali Yapı Üzerinden Statü Değerlendirmesi

Tablo 2. 2016-2021 Dönemi TMO Özet Gelir Tablosu (Bin TL)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Brüt Satışlar	5.548.681	6.165.930	4.736.994	8.921.459	12.491.894	17.397.427
Satış İndirimleri (-)	15	49	23	154	2	73
Net Satışlar	5.548.665	6.165.881	4.736.971	8.921.305	12.491.892	17.397.354
Satışların Maliyeti (-)	4.960.888	5.896.984	4.513.594	8.289.457	11.722.028	16.278.767
Brüt Satış Kârı / (Zararı)	587.777	268.897	223.376	631.848	769.863	1.118.586
Faaliyet Gid. (-)	174.150	216.439	187.576	287.936	306.444	351.100
Faaliyet Kârı / (Zararı)	413.627	52.458	35.800	343.912	463.419	767.486
Diğer Faaliyet.den Olağan Gelir ve Kârlar (+)	41.920	119.690	198.494	254.180	209.468	88.902
Diğer Faaliyet.den Olağan Gider ve Zararlar (-)	14.500	10.552	71.645	80.661	39.663	39.125
*Finansman Giderleri (-)	-	-	-	-	-	-
Olağan Kâr / (Zarar)	441.047	161.596	162.649	517.432	633.224	817.263
Olağandışı Gelir ve Kârlar (+)	52.079	35.116	110.762	53.580	71.237	147.858
Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	320.712	463.860	267.558	461.330	642.852	863.061
Dönem Kârı / (Zararı)	172.414	(267.149)	5.853	109.682	61.609	102.060
Dönem Kârı Vergi ve Diğer Yasal Yük. Karşılıkları (-)	39.428	-	-	-	-	-
Dönem Net Kârı/ (Zararı)	132.985	(267.149)	5.853	109.682	61.609	102.060

*TMO'nun finansal tablolarında, banka kredileri dolayısıyla oluşan finansman giderine ilişkin bir tutar yer almamaktadır. Bunun nedeni, TMO'nun banka kredilerini sadece ürün alımı nedeniyle kullanmasına ilişkin gerekçesi doğrultusunda, söz konusu kredilere ilişkin faiz giderlerini, satışı gerçekleşen ürünlere yönelik kısmını satışların maliyetine, kalan kısmını ise stok maliyetlerine yansıtmasıdır. TMO raporlarında yer alan bilgiler doğrultusunda TMO'nun 2016-2021 döneminde bu kapsamda gerçekleşen finansman giderlerinin sırasıyla; 216, 170, 127, 81, 77 ve 454 milyon TL olduğu tespit edilmiştir (TMO, 2021: 3 ve TMO, 2022: 2). Kaynaklar: TMO, 2018: 120; TMO, 2019b: 96; TMO, 2021: 115, TMO, 2022: 72.

Tablo 2’den, 2016-2021 dönemindeki 6 yıllık süreçte TMO’nun yalnızca 2017 yılında dönem zararına uğradığı, diğer yıllarda ise dönem kârı elde ettiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte dönem zararına uğranılmasına rağmen 2017 yılında faaliyet kârı elde edildiği görülmektedir. TMO’nun bu kârlı faaliyet yapısında, kendisine verilen görevler dolayısıyla Hazine’den elde etmiş olduğu gelirin de payı bulunmaktadır. Zira olağan alım/satım faaliyeti dışında TMO’ya, daha önceleri Bakanlar Kurulu, yeni sistemde ise Cumhurbaşkanı tarafından belirli miktarlar dâhilinde bazı tarım ürünleri için alım/satım görevi verilebilmekte ve Hazine’den bu görevlendirmeler için yalnızca katlanılan maliyet değil, ayrıca belli bir oranda kâr payı da ödenmektedir. Bu görevlendirmeler nedeniyle TMO’nun kâr payı şeklinde elde etmiş olduğu gelirin hesaplanması, TMO’nun olağan faaliyetlerinin kârlı mı yoksa zararlı mı yerine getirmiş olduğunu tespit etmeye yardımcı olacaktır. Bu tespit ise TMO’nun olağan faaliyet yapısının İDT ve KİK statülerinden hangisine uygun olduğuna ilişkin bir gösterge teşkil edecektir. Zira 233 sayılı KHK uyarınca KİK’ler faaliyetlerini verimlilik ilkesine uygun bir şekilde yerine getirmekle yükümlü iken İDT’ler faaliyetlerinde verimliliğin yanı sıra kârlılık ilkesini de gözetmek durumundadır. Sonuç olarak sahip oldukları nitelikleri gereği faaliyetlerini kârlı bir şekilde yerine getiremeyen bir KİT’in bu nedenle İDT yerine KİK statüsüne sahip olması uygun olacaktır.

TMO’nun görevlendirme bedeline ilişkin hesaplamalardan önce KİT’lerin görevlendirmelerinin kanuni dayanağını kısaca açıklamak uygun olacaktır. KİT’lerin görevlendirme hususu temel olarak 233 sayılı KHK’de düzenlenmiştir. 233 sayılı KHK madde 35/3’te *“İkinci fıkra çerçevesinde Cumhurbaşkanınca teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmetlerinin fiyatlarının satış fiyatının altında tespit edilmesi veya teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklara faaliyet alanları ile ilgili olarak görev verilmesi hâlinde söz konusu görevler ile ilgili bu kuruluşlara ödenecek görevlendirme bedeli Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekle karşılanır.”* hükmü bulunmaktadır. Yine 233 sayılı KHK madde 35/4 ve 34/5’te yer alan hükümler uyarınca görevlendirme bedeline ilişkin hususlar ve söz konusu bedelin hesaplanma yöntemi Cumhurbaşkanı kararında açıkça belirtilmeli ve her bir görevlendirme uygulamasına ilişkin usul ve esaslar görev verilen KİT’in ilgili olduğu Bakanlığın görüşü alınmak suretiyle Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenmelidir.

Cumhurbaşkanlığı sistemi öncesinde TMO ve diğer KİT’lerin görevlendirilmesi Bakanlar Kurulu kararınca yapılmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı sistemiyle birlikte görevlendirmeler Cumhurbaşkanı kararlarıyla yapılabilmekte ancak buna ilişkin yayımlanmış bir karar bulunmamaktadır. Bu nedenle TMO için Bakanlar Kurulu Kararları doğrultusunda yapılan görevlendirmeler üzerinden bir analiz yapılmıştır. Kaldı ki çalışmada ele alınan 2016-2021 dönemindeki 2016, 2017 ve 2018 yılları Bakanlar Kurulu kararlarıyla yapılan görevlendirmelerin söz konusu olduğu yıllardır. Bununla

birlikte 2019, 2020 ve 2021 yıllarına ilişkin gizli, dolayısıyla yayımlanmamış Cumhurbaşkanlığı kararları olabileceği gibi diğer yıllarda da yayımlanmamış Bakanlar Kurulu kararlarının bulunması mümkündür. Yayımlanmamış olmaları nedeniyle bu olasılık dâhilindeki kararların içeriğine ulaşma ve açıklama imkânının bulunmaması dolayısıyla çalışmada konuya ilişkin analiz, yayımlanmış kararlardaki hükümler doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. Yayımlanmış kararlarda görevlendirme bedelinin kapsamı genel olarak; ithalat, ihracat, Dâhilde İşleme Rejimi kapsamında yapılan satışlar ve olağanüstü hâl stok görevlendirmeleriyle ilgili olarak yapılan masraf ve uğranılan zararlar ile ürünlerini lisanslı depoya koyan üreticilerin bu kapsamda ödemiş olduğu faiz giderleri şeklindedir (Arslantürk, 2022: 124). Satış faaliyetinin söz konusu olduğu görevlendirmeler ile diğer görevlendirmeler arasında görevlendirme bedelinin hesaplanmasında önemli bir fark bulunmaktadır. İhracat, DİR kapsamındaki satışlar ve ithal edilen ürünün yurtiçine satışıyla ilgili görevlendirmelerde; satış maliyetine %8'lik mahrum kalınan kâr payı da dâhil edilerek görevlendirme bedeli hesaplanmaktadır (Arslantürk, 2022: 124). Tarımsal ürünlerin hibe olarak verilmesi³⁶, olağanüstü stok tutulması³⁷ ve ürünlerini lisanslı depoda muhafaza eden üreticilerin katlanmış olduğu faiz giderlerinin karşılanması gibi görevlendirmelerde ise satış söz konusu olmadığı için herhangi bir ilave gelir söz konusu olmaksızın TMO'nun yalnızca karşılaştığı maliyetler görevlendirme bedeli olarak hesaplanmaktadır.

Mahrum kalınan kâr payının TMO tarafından piyasadan elde edilen bir gelir olmaması nedeniyle bu gelir kalemini dikkate almadan TMO'nun mali durumunun ortaya konulması önem arz etmektedir. Zira TMO'nun, bütçeden transfer anlamına gelen böyle bir kâr payı olmaksızın yalnızca kendi olağan faaliyetleri ve dolayısıyla salt işletmecilik yönetimi neticesinde sahip olabileceği mali tablo, işletme performansına ve böylece mevzuat uyarınca sahip olması gereken statüsüne ilişkin belirleyici bir gösterge olacaktır.

Satışa konu görevlendirmelerde mahrum kalınan kâr payı teorik olarak her zaman bulunmaktadır. Ancak fiiliyatta söz konusu kâr payı bulunmayabilir. Zira gerçekleşen bir satıştan, mahrum kalınan kâr payı kadar kâr elde ediliyorsa böyle bir ödemeye zaten gerek kalmamaktadır. Adından da anlaşılacağı üzere mahrum kalınan kâr payı, söz konusu görevlendirmeler neticesinde kâr elde edilememesi durumunda sağlanan kâr payıdır. Örneğin; görevlendirmeye dayalı olarak ihracatta, DİR kapsamındaki satışlarda ya da ithal edilen ürünlerin satışında yüzde 8 kâr elde edilmesi halinde mahrum kalınan kâr payına ilişkin bir ödeme gerçekleşmeyecektir. Bu itibarla her satışa dayalı görevlendirmede, mahrum kalınan kâr payı bulunmayabilir. Ancak söz konusu

³⁶Bkz. 03/08/2016 tarihli ve 29790 sayılı Resmi Gazetede yayımlan 18/07/2016 tarihli ve 2016/9074 sayılı Filistin'e Ekmeklik Buğday Unu ve Pirinç Hibe Edilmesi Amacıyla TMO'nun Görevlendirilmesine İlişkin Karar.

³⁷Bkz. TMO Ana Statüsü madde 23/1.

görevlendirmeler neticesinde TMO adına görevlendirme bedeline ilişkin bir tahakkuk işlemi yapılmışsa oranı değişmekle birlikte söz konusu tahakkuk tutarı içerisinde mutlaka mahrum kalınan kâr payı da bulunmaktadır. Zira TMO zarara uğramışsa zarar tutarı ve yüzde 8’lik mahrum kalınan kâr payı, zarara uğramamasına karşın yüzde 8 oranından daha düşük bir oranda kâr sağlamış ise yüzde 8’le aradaki fark kadar mahrum kalınan kâr payı tahakkuku gerçekleşmiştir.

Tablo 3. Mahrum Kalınan Kâr Payı Çıkarılmış TMO Kâr/Zarar Durumu (Bin TL)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dönem Kârı / (Zararı)	172.414	(267.149)	5.853	109.682	61.609	102.060
Görevlendirme Bedeli Tahakkuku	2.022.943	793.653	255.368	771.816	718.166	*-
**Mahrum Kalınan Kâr Payı Tutarı	372.222	146.032	46.988	142.014	132.143	*-
Mahrum Kalınan Kâr Payı Hariç Dönem Kârı/(Zararı)	(199.808)	(413.181)	(41.135)	(32.332)	(70.534)	*-

*TMO'nun 2021 Yılı Faaliyet Raporunda görevlendirme bedeli tutarına yer verilmemesi nedeniyle 2021 yılı için hesaplama yapılamamıştır.

**Yayımlanmış raporlarda 2016-2021 dönemindeki görevlendirme bedellerinin içeriğiyle ilgili bilgiler bulunmamaktadır. Bu itibarla TMO'nun 2016-2021 dönemi için mahrum kalınan kâr payı tutarlarının hesaplanmasında, (Kaya, 2017: 68)'de yer verilen 2014 ve 2015 yılındaki mahrum kalınan kâr payı tutarlarının, toplam görevlendirme bedeli içerisindeki oranlarının ortalaması (%18,4) kullanılmıştır.

Kaynaklar: TMO, 2018: 37, 120; TMO, 2019b: 38, 96; TMO, 2020: 26, 116; TMO, 2021: 25, 115; TMO, 2022: 72; Kaya, 2017: 68 ve yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

Tablo 3'te, görevlendirmelerden hesaplanan kâr payı tahakkukları ile bunlar olmasaydı TMO için hesaplanan dönem kârlılığına yer verilmiştir. Tablodan, söz konusu kâr payı tahakkuklarının dikkate alınmadığı durumda; 2016, 2018, 2019 ve 2020 yıllarında dönem kârı elde eden TMO'nun bu kârlılıklarının dönem zararına dönüştüğü görülmektedir. Mevcut durumda dönem zararının söz konusu olduğu 2017 yılında ise zararın yaklaşık iki kata yükseldiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla tablo 3'teki veriler, TMO'nun merkezi otorite tarafından görevlendirilmesinin, zarardan kâra geçmesi ya da zarar tutarının düşmesi suretiyle TMO mali tablosunu ciddi bir şekilde olumlu etkilediği anlaşılmaktadır.

Tablo 3'te yer alan verilerden, TMO'nun olağan faaliyetlerini dönem zararıyla yerine getirmiş olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Zira dönem kârlılık hesabından, görevlendirmeler nedeniyle elde etmiş olduğu kâr payları çıkarıldığında, TMO incelenen dönemin tamamında dönem zararına uğramaktadır. Bu durum, TMO'nun temel faaliyet

yapısının kârlılığa uygun olmadığını göstermektedir. Böylece faaliyet analizi neticesinde ulaşılan TMO'nun KİK statüsüne sahip olması gerektiği sonucuna, mali analizle de ulaşılmıştır. Bu da her iki analizin rasyonelitesini teyit etmektedir. Zira faaliyet konularının KİK statüsüne uygun olması, söz konusu faaliyetler neticesinde elde edilen mali sonucun da KİK statüsünü gerektirmelidir. TMO'nun kendi faaliyetleri nedeniyle kâr elde etmek yerine zarara uğraması, faaliyet türü ve mali sonuç ilişkisini teyit etmiştir. Zira TMO'nun ticari esaslara uygun olmayan, sosyal amaç ve kamu yararı ağırlıklı faaliyetleri, bu özellikleriyle tutarlı bir şekilde zararlarla gerçekleştirilebilmiştir.

TMO'nun mali yapısının İDT yerine KİK statüsüne uygun olmasına ilişkin bir başka gösterge, borç ve stok yapısıdır. Tablo 4, TMO'nun mali yılsonları itibarıyla borç tutar ve maliyeti ile stok tutarı arasındaki ilişkiyi göstermektedir.

Tablo 41. TMO Banka Kredisi ve Stok İlişkisi (Bin TL)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Banka Kredi Tutarı	2.517.740	417.761	892.717	2.911.246	1.901.442	5.534.571
Toplam Stok Tutarı	4.923.130	3.380.372	4.717.653	7.002.363	6.484.987	10.996.775
Borç Maliyeti	216	170	127	81	77	454

Kaynaklar: TMO, 2018: 116; TMO, 2020: 4, 112; TMO, 2022: 2, 68.

TMO'nun kârlılık yerine üretici ve tüketici refahına yönelik olarak piyasada düzenleyici bir rol üstlendiği; tablo 4'teki özellikle 2018, 2019 ve 2021 yıllarına ilişkin borç ve stok tutarları arasındaki ilişkiden açık bir şekilde anlaşılmaktadır. Söz konusu yıllarda TMO, yüksek banka kredi borcuna ve yüksek stok tutarına sahip olmasına rağmen borç artışı pahasına stoklarını artırmıştır. Kârlılık ilkesiyle faaliyet gösteren rasyonel bir işletmeden, mevcut durumda yüksek tutarda kredi borcuna sahipken bu borçları artırma karşılığında, satışlarına göre yüksek alım miktarına devam ederek hâlihazırdaki yüksek stoklarını daha da yükseltmesi beklenemez. Zira söz konusu borçlanmanın ciddi bir maliyeti bulunmaktadır. TMO'nun stok artışlarının da etkisiyle 2021 yılı sonunda banka kredi borcu 5,5 milyar TL'ye yükselmiş ve 2021 yılı içerisinde katlanılan faiz maliyeti 454 milyon TL gibi çok yüksek bir seviyeye ulaşmıştır. Bu açıklamalar doğrultusunda TMO'nun yüksek stokla faaliyet göstermesi, kârlılığı dikkate almadığını dolayısıyla İDT statüsüne uygun olmayan bir faaliyet yapısına sahip olduğuna ilişkin bir başka gösterge niteliği taşımaktadır. Bu gösterge de faaliyet konularına göre statü değerlendirmesinin yapıldığı bölümde, TMO'nun kârlılık yerine sosyal gereklere göre faaliyet gösterdiği ve kamu yararını gözetmiş olduğu, bu nedenle de KİK statüsüne

sahip olması gerektiğine ilişkin açıklamalarla uyum arz etmektedir. Neticede TMO, fiyata ilişkin alım ve satım politikasının yanı sıra stok politikasını da kârlılık yerine üretici ve tüketici refahını sağlamak amaçlı gerçekleştirmektedir.

6. Sonuç ve Değerlendirme

İDT statüsüne sahip olmasına rağmen faaliyet ve mali yapı analizleri dikkate alındığında TMO'nun, İDT tanım ve amacına uygun bir faaliyet yapısına sahip olmadığı anlaşılmaktadır. TMO'nun Ana Statüyle hüküm altına alındığı üzere üretici ve tüketici refahını gözeterek şekilde piyasada düzenleyici bir rol üstlenmesi bunun temel nedenidir. Hem amacın kendisi hem de bu amacı gerçekleştirmek üzere fiyat dengesini sağlamak için yapılan alım/satım ve stok politikası, kârlılık ilkesiyle tezatlık oluşturmaktadır. Zira üretici ya da tüketici refahının hedeflendiği bir faaliyet yapısından kârlılığın dikkate alınması beklenemez. Ancak 233 sayılı KHK uyarınca İDT'ler verimlilikle birlikte kârlılık ilkesini dikkate alarak faaliyet göstermekle yükümlüdür.

Mali tablolar görünüşte TMO'nun kârlı bir işletme olarak değerlendirilmesine yol açmaktadır. Ancak TMO'nun mali yapısı analiz edildiğinde söz konusu kârlılığın temel nedeninin, görevlendirme bedeli karşılığında Hazine tarafından TMO'ya ödenen "mahrum kalınan kâr payı" olduğu anlaşılmıştır. Zira bahse konu görevlendirmelerden kaynaklı zarar karşılığında TMO'ya ödenmekte olan tutarlar hariç olmak üzere yüzde 8'lik kâr payının söz konusu olmadığı bir tablo, TMO'nun işletme olarak gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerin mali sonucunu vermektedir. Bu amaçla yapılan hesaplamalar, kâr payı adı altında Hazine tarafından ilave bir transfer olmaksızın TMO'nun dönem zararıyla faaliyet gösterdiğini ortaya koymuştur. TMO'nun üretici ve tüketici refahını amaçlayan faaliyet yapısı, söz konusu dönem zararlarının gerekçesidir. Nitekim sosyal gerekler doğrultusunda kamu faydası gözetilen bir faaliyet yapısından kâr beklenmesi rasyonel değildir. Dolayısıyla TMO'nun kendi kararları doğrultusunda gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler neticesinde oluşan mali yapısı, İDT statüsünün gerektirdiği kârlılık ilkesini sağlayamamaktadır.

Kâr/zarar unsurunun yanı sıra stok politikası analiziyle de TMO'nun İDT statüsüne uygun bir mali tabloya sahip olmadığı ortaya koyulmuştur. Yüksek banka kredisi ve yüksek stok tutarlarına karşın söz konusu borç tutarlarının ve dolayısıyla borçlanma maliyetlerinin artışı pahasına yüksek stok artışları gerçekleştirilmesi, TMO'nun stok politikasını kârlılık ilkesi yerine üretici ve tüketici refahı amaçlı yürütmüş olduğunu göstermiştir. Zira kârlılık amacına sahip bir işletme, borçlanmadan kaynaklı faiz gideri dolayısıyla oldukça yüksek bir maliyeti bulunan böylesine yüksek bir stok politikası izlemeyecektir. Bu itibarla TMO'nun stok politikası da İDT statüsünün gerektirmiş olduğu bir politika olarak değerlendirilememektedir.

Tüm bu tespit ve değerlendirmeler, TMO'nun İDT statüsü yerine KİK statüsüne sahip olmasının gerekçelerini teşkil etmektedir. Ayrıca TMO'nun Afyon Alkaloidleri Fabrikasında gerçekleştirmiş olduğu tekel niteliğindeki üretim faaliyeti, doğrudan 233 sayılı KHK'de yapılan KİK tanımı kapsamına girmektedir. Bu da TMO'nun KİK statüsüne sahip olmasının başka bir gerekçesidir. Bu itibarla TMO'ya İDT yerine KİK statüsü verilmesi, mevcut durum ile mevzuat arasındaki tezatlığı da ortadan kaldıracaktır.

TMO'nun hâlihazırdaki İDT statüsü yerine KİK statüsüne sahip olması temel olarak finansman yöntemini ve dolayısıyla finansman maliyetlerini değiştirecektir. Zira KİK statüsüne sahip bir TMO'nun finansman açıkları genel bütçeden karşılanacak ve bu sayede 2016-2021 dönemindeki borçlanmalarının büyük bir kısmı gerçekleşmeyecekti. Söz konusu dönemde 216, 170, 127, 81, 77 ve 454 milyon TL finansman giderine katlanmış olan TMO bu kadar maliyete katlanmamış; dolayısıyla daha olumlu bir gelir tablosuna ve finansman yapısına sahip olacaktı. Bu itibarla TMO'nun İDT yerine KİK statüsüne kavuşması, kamu yararını gözeterek yapmış olduğu alım-depolama ve satım faaliyetlerini, finansal bir baskı hissetmeden amacına daha uygun bir şekilde yapmasına olanak tanıyacaktı. Nitekim İDT ve KİK statülerinin ve dolayısıyla finansman yöntemlerinin farklılaşması, söz konusu statülerdeki KİT'lerin amaçlarının ve buna yönelik faaliyet esaslarının farklılığından kaynaklanmaktadır. Temel faaliyet amacının kamu yararı ağırlıklı olması ve ayrıca tekel niteliğindeki üretim tesisi de bulunması dikkate alındığında, KİK statüsüne sahip olması gereken TMO'ya İDT statüsü verilmesi, faaliyet yapısı ve finansman yöntemi arasında tezatlık oluşturmuştur. Söz konusu durum ise genel tarım politikalarının maliyetinin yalnızca görevlendirme bedeli karşılığının genel bütçeden karşılanabilmesine yol açmıştır. TMO'nun özellikle yüksek ürün alım miktarları ve stoklar nedeniyle yapmış olduğu borçlanmalar nedeniyle katlanmış olduğu finansman giderleri ise Kuruluşun bir maliyet kalemi olarak tablolarına yansımıştır. Halbuki bu maliyetler de üretici-tüketici refahı gözetilerek uygulanan stok yönetimi ve dolayısıyla genel tarımsal politikaların bir maliyetidir. 233 sayılı KHK de bu durumu öngörerek KİK'lerin finansal açıklarının Hazine'den karşılanmasını hükmetmiştir. Netice olarak TMO'ya KİK statüsü verilerek 233 sayılı KHK'yle öngörülmüş olan faaliyet yapısı ile finansman yöntemi arasındaki tutarlılık sağlanmış olacaktır. Böylece TMO faaliyet yapısına uygun bir finansman yöntemine kavuşarak sağlıklı bir mali yapıya sahip olabilecektir.

Kaynakça

Arslantürk, Y. (2022), *Türkiye'de Tarımsal KİT'lerin Analizi ve Yeni Politika Önerileri*, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi.

Avrupa Komisyonu (2016), *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Atasoy, V. (1993), *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, Ankara: Nurool Matbaacılık.

Barca, M., Erdil, E., Akdeve, E. ve Türkeli S. (2015), *Türkiye ve Dünyada Kamu İşletmeleri: AB, OECD, BRICS Ülkeleri Karşılaştırmalı Araştırma, İnceleme Raporu ve Siyasa Önerileri*, Türk Kamu İşletmeleri Birliği, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Bilginoglu, M. A. (1985), “KİT Sorunu ve Çözüm Yolları”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7, 75-85.

Ceylan, A. ve Vergiliel, M. (1990), *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No.17.

HMB (2022), *2021 Kamu İşletmeleri Raporu*, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ankara.

Kaya, M. (2017), *Tarımda Lisanslı Depoculuk Sistemi: Hububat Piyasası Örneği*, Uzmanlık Tezi, Kalkınma Bakanlığı.

Kepenek, Y. (1993), *100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Kuntbay, İ. (1981), *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşekküllerinin Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları No.98.

OECD (2016), *State-Owned Enterprises as Global Competitors*, Paris: OECD Publishing.

OECD. (2017a), *OECD Economic Surveys: China 2017*, Paris: OECD Publishing.

OECD. (2017b), *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, Paris: OECD Publishing.

Özmen, S. (1967). *Türkiye’de ve Dünyada İktisadi Devlet Teşekkülleri*, Ankara: Sevinç Matbaası.

Pınar, A. (2011), *Kamu Maliyesi ve Maliye Politikası*, 7. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

Sağlam, D. (1967), *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, SBF Yayınları, No.9.

TMO (2018), *80. Hesap Dönemi Faaliyet Raporu 2017*, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara.

TMO (2019a), *Stratejik Plan 2019-2023*, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara.

TMO (2019b), *81. Hesap Dönemi Faaliyet Raporu 2018*, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara.

TMO (2020), *82. Hesap Dönemi Faaliyet Raporu 2019*, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara.

TMO (2021), *83. Hesap Dönemi Faaliyet Raporu 2020*, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara.

TMO (2022), *84. Hesap Dönemi Faaliyet Raporu 2021*, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Ankara.