

Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü'nün Mali Yapısının Analizi ve Politika Önerileri*

Yalçın ARSLANTÜRK**

Ahmet Burçin YERELİ***

ÖZ

Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü'nün, bir iktisadi devlet teşekkülü olarak kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda faaliyetlerini sürdürme yükümlülüğü bulunmaktadır. Kuruluş, bazı yıllarda kâr elde etse de genel olarak zarar eden bir işletme görünümündedir. Bu zararın kaynağı ve nedenleri çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Kuruluşun zarar dışında finansman açıklarına da maruz kaldığı tespit edilmiş ve bunun nedenleri araştırılmıştır. Söz konusu zararların ve finansman açıklarının hem Kuruluşa hem de genel bütçeye olumsuz etkileri ortaya konulmuş; bu sorunların çözümü için öneriler sunulmuştur. Ayrıca bazı yıllarda gümrük vergileri indirilerek Kuruluşa tanınan ithalat izinlerinin rekabet açısından durumu uluslararası kuruluş ve birliklerin belirlediği ilkeler çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Et ve Süt Kurumu, Kapasite Kullanım Oranı, Kârlılık, Rekabet, Satış Maliyeti, Stok.

JEL Sınıflandırması: K29, L23, L32, L38.

Financial Structure Analysis of the Directorate General of Meat and Milk Institution and Policy Recommendations

ABSTRACT

The Directorate General of Meat and Milk Institution has an obligation to continue its activities as an economic state enterprise in line with the principles of profitability and efficiency. Although the Organization makes a profit in some years, it has a loss-making activity structure in general. In this respect, the source of the said damage and its reasons have been the focus of the study. It has been determined that the Organization was exposed to financing deficits other than losses, and the reasons for this were also investigated. The negative effects of the said losses and financing deficits on the Organization and the general budget were revealed; suggestions for solving these problems were presented. In addition, the competitive situation of the import permits granted to the Organization by reducing the customs tax rate in some years has been evaluated, especially within the framework of the principles determined by international organizations and unions.

Key Words: Meat and Milk Institution, Capacity Utilization Rate, Profitability, Competition, Cost of Sales, Stock.

JEL Classification: K29, L23, L32, L38.

GİRİŞ

Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü (ESK), Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (233 sayılı KHK) hükümlerine tâbi bir

* Bu çalışma, danışmanlığını 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.

** Dr., Uzman, Tarım ve Orman Bakanlığı, yalcinrabzon@gmail.com. ORCID Bilgisi: 0000-0002-0895-0022

*** Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, aby@hacettepe.edu.tr, ORCID Bilgisi: 0000-0002-8746-6756

(Makale Gönderim Tarihi: 21.10.2022 / Yayına Kabul Tarihi: 24.02.2023)

Doi Number: 10.18657/yonveek.1192559

Makale Türü: Araştırma Makalesi

kamu iktisadi teşebbüsüdür (KİT). KİT'ler 233 sayılı KHK'nin 2'nci maddesinde, iktisadi devlet teşekkülü (İDT) ve kamu iktisadi kuruluşunun (KİK) ortak adı olarak tanımlanmaktadır. Temel amaçlarındaki farklılık gözetilerek İDT ve KİK'lerin tanımları da 233 sayılı KHK'nin 2'nci maddesinde farklı bir şekilde yapılmıştır. İDT; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan KİT'lerdir. KİK ise "Sermayesinin tamamı Devlete ait olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan KİT" şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımlardaki amaç farklılığına göre İDT ve KİK'lerin faaliyet ilkeleri birbirinden farklıdır. 233 sayılı KHK'nin 1'inci maddesinde İDT'lerin "... ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda ...", KİK'lerin ise "... ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkeleri doğrultusunda ..." faaliyet göstermeleri hüküm altına alınmıştır.

ESK, İDT statüsünde bir kuruluştur. Dolayısıyla Kuruluşun faaliyetlerini, ticari esaslara göre hem verimlilik hem de kârlılık ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu yükümlülük, ESK'nin faaliyetlerinin mali sonuçlarının bu çerçevede değerlendirilmesini gerektirmektedir. ESK'nin mali tabloları incelendiğinde ise bazı yıllar kâr elde etse de genel olarak zarar eden bir faaliyet yapısına sahip olduğu görülmektedir. Kaldı ki kâr elde edilen yıllar, gümrük vergisi indirimiyle ithal edilen ürünlerin satışının yoğun olduğu yıllardır.

Bu itibarla çalışmada öncelikle ESK'nin mali verileri incelenerek faaliyet zararının temel nedeni ortaya konmaya çalışılmıştır. Söz konusu nedenin tespiti için hem satış fiyatı hem maliyeti dikkate alınarak analizler yapılmıştır. Satış maliyetlerinin yüksekliği üretim maliyetlerinin de incelenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmış ve buradaki yüksek maliyetlerin temel kaynağı tespit edilmiştir.

Mali tabloların incelenmesinden ESK'nin finansman açıklarına da maruz kaldığı anlaşılmıştır. Zararın yanı sıra söz konusu açıkların temel nedeninin stok artışları olduğu tespit edilmiş ve bunun üzerine Kuruluşun stok politikası ayrıca analiz edilmiştir. Finansman açıklarının kapatılma yöntemleri de değerlendirilerek bunun hem Kuruluşa hem de genel bütçeye olumsuz etkileri üzerinde durulmuştur. Zira bir İDT olması dolayısıyla tek sermayedarının devlet olduğu ESK'nin nihai olarak finansman açıkları genel bütçeden karşılanmak durumundadır. Bu öneme binaen ESK'nin zarara neden olan faaliyet yapısı ve finansman sorununun çözümüne yönelik uygulayabileceği işletmecilik politikaları ayrı bir başlık altında ele alınmıştır.

Bunların yanı sıra ESK'ye gümrük vergisi indirimleri yoluyla tanınan ithalat izinleri de çalışmanın son bölümünde değerlendirilmiştir. Söz konusu durum rekabete aykırılık açısından ele alınmış olup değerlendirmede, ulusal vergi mevzuatının yanı sıra uluslararası kuruluş ve birliklerin belirlediği temel ilkeler dikkate alınmıştır.

Mali yapı analizine ilişkin bölümde söz konusu ithalatlar nedeniyle Kuruluşun sağlanmış olduğu maliyet kazancı hesaplanarak bu uygulamanın

sonuçları ortaya konulmuştur. Böylece bahse konu uygulamayla ilgili yapılan rekabete aykırılık değerlendirmesi, uygulamanın sonuçlarına ilişkin somut verilerle desteklenmiştir.

I. ESK FAALİYET YAPISI

ESK, faaliyetleri geçmişe dayanan devlet teşebbüslerinden biridir. Teşebbüs, 1952 yılında Et ve Balık Kurumu unvanıyla kurulmuştur. 1992 yılında özelleştirme kapsamına alınmış ve kapsamdan çıkartılma tarihine kadar satış, kapatma ve devretme suretiyle 27 işletmesi varlıklarından çıkmıştır (ESK, 2021: 5). Bu özelleştirme ve devirler sonrası mülkiyetinde kalan 8 işletmesiyle birlikte Teşebbüs, 2005 yılında özelleştirme kapsamından çıkartılmış ve 2013 yılında mevcut unvanı olan Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü adını almış; faaliyetleri arasına süt ürünü de eklenmiştir (ESK, 2021: 5). Mevcut durumda ESK, İDT türündeki KİT statüsüyle 233 sayılı KHK hükümlerine tabi olarak işletmecilik faaliyeti gerçekleştirmektedir. Sermayesinin tamamının devletin mülkiyetinde bulunması dolayısıyla da gerçekleştirmiş olduğu işletmecilik faaliyeti, kamu işletmeciliği olarak nitelendirilmektedir.

ESK'nin amacı ve faaliyetleri, Ana Statüsü'nde belirlenmiştir. Buna göre Kuruluşun temel faaliyet konusu; hayvansal ürünler, et (kırmızı ve beyaz et), süt ve balık olarak belirlenmiştir. Et üretimiyle birlikte kesimlik ve besilik amaçlı doğrudan canlı hayvan satın alımı da faaliyet konusu içerisinde yer almaktadır.

Esas olarak et üretimi gerçekleştiren ESK'nin organizasyon yapısında kombinalar büyük bir ağırlığa sahiptir. Kuruluş; Adana, Ağrı, Bingöl, Denizli, Diyarbakır, Erzurum, Sakarya, Sincan, Sivas, Van ve Yozgat Et Kombina Müdürlüklerinde kırmızı et üretimi gerçekleştirmektedir (ESK, 2021: 7). İstanbul'da Et İşletme Müdürlüğüyle faaliyet göstermekte; beyaz et üretimini ise Erzincan Tavuk Kombinasında sürdürmektedir (ESK, 2021: 7). Ayrıca Kuruluş 13 ayrı ilde toplam 17 satış mağazasıyla perakende sektöründe de hizmet vermektedir (ESK, 2021: 42).

Süt faaliyetinin 2013 yılında Ana Statü'deki faaliyet konuları arasında yer almasıyla birlikte ESK süt piyasasında da faaliyet göstermeye başlamıştır. ESK ilk defa 2016 yılında, piyasadaki süt arzı fazlalığı nedeniyle fiyatlardaki dengeyi sağlamak ve damızlık sığırların kesime sevkini önlemek için süt piyasasında piyasa düzenleyici fonksiyonu olarak kabul edilen alımlara başlamıştır (ESK, 2021: 44). Söz konusu piyasa düzenlemesi, süt tozu alımı şeklinde gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte Yozgat Süt İşleme Tesisinin 2022 yılında faaliyet başlamasıyla birlikte ESK, Yozgat ve çevre illerden çiğ süt alımı gerçekleştirerek tereyağı ve peynir çeşitleri üretmeye başlamıştır (ESK, 2022).

II. ESK MALİ YAPI ANALİZİ

Tablo 1 ve Tablo 2'de yer alan gelir tablosu özetleri, ESK faaliyetlerinin mali sonuçlarını ortaya koymaktadır.

Tablo 1. ESK 2014-2029 Dönemi Gelir Tablosu Özeti (Bin TL)

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

* Kuruluş 281 milyon TL'lik faiz gideri ve dolayısıyla bu tutarda finansman gideri gerçekleştirmiştir. Ancak Kuruluş, söz konusu faiz giderine neden olan borçlanmaları, satmış olduğu ürünler yerine stoktaki ürünlerin alışı nedeniyle gerçekleştirmiş olduğu gerekçesiyle finansman giderini stok maliyetine yansıtmıştır.

Kaynaklar: ESK, 2016a: 59; ESK, 2018a: 86; ESK, 2019a: 76; ESK, 2020a: 71; Karar Denetim, 2020: 35, 37.

2020 yılında ESK'nin gelir tablosu özeti, Türkiye Muhasebe Standartları (TMS)/Türkiye Finansal Raporlama Standartları (TFRS)'ye göre Tablo 2'deki gibi oluşturulmuştur (Güncel Group, 2021: 14).

Tablo 2. ESK 2020 Yılı Gelir Tablosu Özeti (Bin TL)

Hasılat	1.967.674
Satışların Maliyeti (-)	2.347.346
Brüt Kâr / (Zarar)	(379.672)
Genel Yönetim Giderleri (-)	97.328
Pazarlama, Satış ve Dağıtım Giderleri (-)	162.550
Esas Faaliyetlerden Diğer Gelirler (+)	464.138
Esas Faaliyetlerden Diğer Giderler (-)	72.990
Esas Faaliyet Kârı / (Zararı)	(248.401)
Yatırım Faaliyetlerinden Gelirler (+)	-
Finansman Faaliyetleri Öncesi Faaliyet Kârı / (Zararı)	(248.401)
Finansman Gelirleri (+)	1.418
Finansman Giderleri (-)	238.336
Vergi Öncesi Kâr / (Zarar)	485.320
Dönem Vergi Gideri (-)	-
Ertelenmiş Vergi Geliri (+)	105.809
Dönem Kârı / (Zararı)	(379.511)

Kaynak: Güncel Group, 2021: 9.

TMS/TFRS'ye göre oluşturulan 2020 yılı gelir tablosu özeti ile ESK tarafından oluşturulan daha önceki gelir tablosu özetlerinde görülen en ciddi farklılık finansman gideri kaleminde olmuştur. Örneğin 2019 yılında ESK banka kredilerini stoklardaki ürünlerin alımı için kullanma gerekçesiyle faiz giderlerini, gelir tablosundaki finansman giderleri yerine stok maliyetlerine yansıtmıştır. Ancak TMS/TFRS düzenlemelerine göre faiz giderlerinin tamamı finansman giderlerinde gösterilmiş olup diğer gider ve gelir kalemlerindeki farklılıkların da etkisiyle ESK'nin 2019 yılı dönem zararı, Tablo 1'deki 34,7 milyon TL yerine 175,5 milyon TL olarak hesaplanmıştır (Güncel Group, 2021: 9). Nitekim Tablo

2'den görüleceği üzere 2020 yılında ESK'nin faiz giderleri, finansman giderleri şeklinde gelir tablosu içerisinde maliyet kalemi olarak yer almaktadır.

Tablo 1 ve Tablo 2'den; ESK'nin 2014, 2018, 2019 ve 2020 yıllarında dönem zararına uğradığı, diğer yıllarda ise dönem kârı elde ettiği anlaşılmaktadır. Yıllardan yıla söz konusu kârlılık durumunda ciddi farklılıkların bulunması, buna ilişkin hususun sorgulanmasını gerektirmiştir. Buna yönelik ESK'nin faaliyet ve sektör raporlarının incelenmesi neticesinde ithalat ile kârlılık arasındaki pozitif ilişki dikkati çekmektedir. Zira yüksek miktarlarda ithalatın gerçekleştiği yıllarda ESK'nin dönem kârı elde ettiği, ithalat yapmadığı ya da çok düşük miktarlarda yaptığı yıllarda ise dönem zararına uğradığı tespit edilmiştir. Bu durum ithalatın ESK dönem kârlılığını neden ve nasıl etkilediğini ortaya koymanın önemine işaret etmektedir.

Tablo 3. Büyükbaş Hayvan Türünde ESK İthalatı

	Gövde Sığır İthalatı (Ton)	Parça Sığır İthalatı (Ton)	Kasaplık Canlı Büyükbaş İthalatı (Baş)
2014	-	519	-
2015	11.121	6.327	-
2016	9.277	5.662	37.181
2017	19.412	4.170	94.711
2018	33.079	9.862	116.760
2019	-	2.568	-
2020	-	4.012	-

Kaynaklar: ESK, 2015a: 40; ESK, 2016a: 39; ESK 2017a: 64, 65; ESK, 2018a: 48; ESK, 2019a: 42; ESK, 2020a: 29; ESK, 2021: 35.

2014-2020 döneminde ithalatın büyük bir bölümü büyükbaş hayvan türünde yapıldığı için Tablo 3 ve Tablo 4'te yurtiçi alım ve ithalat miktarları ve dolayısıyla ithalatın payı, büyükbaş hayvan alımları bazında hesaplanmıştır. Zira 2014-2020 döneminde yalnızca 2017 ve 2018 yıllarında kasaplık küçükbaş ithalatı yapılmış ve bu ithalat miktarlarının kasaplık ve mezruh büyükbaş ithalat miktarlarına oranının, 2017 yılında %4, 2018 yılında ise %6 gibi oldukça düşük gerçekleştiği hesaplanmıştır (ESK, 2018a: 48 ve ESK, 2019a: 42).

Tablo 3'te ağırlık bazında kesilmiş büyükbaş ithalatının yanı sıra baş bazında canlı büyükbaş ithalatı da bulunmaktadır. Hem toplam ithalatın hesaplanması hem de toplam ithalatın toplam büyükbaş alımları içerisindeki payını bulabilmek için baş bazındaki yurtiçi ve yurtdışı büyükbaş alım miktarları Tablo 4'te ağırlık cinsine dönüştürülerek gösterilmiştir.

Tablo 4. İthalatın ESK Alımları İçindeki Payı

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
*Yurtiçi Büyükbaş Alımı (Ton)	27.139	16.313	22.604	6.565	49.427	75.625	12.042
*Büyükbaş İthalatı (Ton)	519	14.448	20.604	**42.229	**53.050	2.568	4.011
Toplam Büyükbaş Alımı (Ton)	27.658	30.761	43.208	48.794	102.477	78.193	16.053
İthalatın Payı (%)	2	47	48	87	52	3	25

*Kuruluş, canlı hayvan alımıyla birlikte kesilmiş hayvan alımı da gerçekleştirmektedir. Bu itibarla aynı bazda olması için canlı hayvan alımlarının da et bazındaki ağırlıkları hesaplanarak et bazında ortak bir toplam verilmiştir. Kuruluşun sektördeki diğer firmalara satış amacıyla gerçekleştirmiş olduğu besilik ithalat ise kendi et üretimine konu olmaması dolayısıyla dikkate alınmamıştır.

**Yalnızca toplam canlı ağırlık miktar bilgisi bulunması dolayısıyla et bazında ağırlığın hesaplanması için o yıla ilişkin gerçekleşen mezruh alımlardaki hayvan başına hesaplanan ortalama gövde/parça et oranı kullanılmıştır.

Kaynaklar: ESK, 2015a: 33, 34; ESK, 2016a: 32, 33, 39; ESK, 2017a: 50; ESK, 2018a: 48; ESK, 2019a: 42; ESK, 2020a: 29; ESK, 2021: 35 ve yazar hesaplamaları.

Tablo 4'ten görüleceği üzere 2014, 2019 ve 2020 yılları, düşük ithalat miktarları ve ithalatın toplam alımlar içerisindeki payının düşük hesaplanması dolayısıyla ithalat etkisinin olmadığı; diğer yıllar ise toplam alımlar içerisindeki ithalat payının yüksek olması dolayısıyla ithalat etkisinin olduğu yıllar olarak dikkate alınabilir.

Tablo 4 ile Tablo 1 ve Tablo 2 birlikte ele alındığında, ithalat ile kârlılık arasında 2018 yılı dışında pozitif bir ilişki olduğu görülmektedir. İthalat payının yüksek olduğu 2015, 2016 ve 2017 yıllarında Kuruluş dönem kârı elde ederken; ithalat payının düşük olduğu 2014, 2019 ve 2020 yıllarında dönem zararına uğramıştır. İthalatın alımlar içindeki payının %87 oranıyla en yüksek olduğu 2017 yılında, Tablo 1'den görüleceği üzere dönemin en yüksek dönem kârı elde edilmiştir. %52 oranıyla alımlar içerisinde ciddi bir ithalat payının bulunduğu 2018 yılında yüksek bir dönem zararına uğranılması, söz konusu yılda diğer yıllardaki gibi ithalat ile kârlılık arasındaki pozitif ilişkinin gerçekleşmediğini ortaya koymaktadır. Dolayısıyla diğer yıllardaki ithalatla kârlılık arasındaki pozitif ilişkinin ve 2018 yılındaki çelişkinin nedenlerini ortaya koymak faydalı olacaktır.

İthalat ile kârlılık arasındaki ilişkiyi incelemek için öncelikle ithalatın yapılmış olduğu ürün bazında satış maliyetlerinin bilinmesi gerekmektedir. ESK'nin 2014, 2015 ve 2016 yıllarına ilişkin faaliyet raporlarında söz konusu maliyetlere yer verilmişken 2017 ve sonrası yıllara ilişkin raporlarda bu maliyetler bulunmamaktadır. Bu sınırlayıcı nedenden dolayı söz konusu ilişki, ithal edilen ürüne ilişkin satış maliyetleri bilinen 2014, 2015 ve 2016 yılları dikkate alınarak incelenecektir. Bu 3 yılın hem ithalat etkisi altında hem de ithalat etkisi altında olmayan yıllardan oluşması, söz konusu ilişkinin ortaya konulmasına yardımcı olacaktır. Zira Tablo 4'ten görüleceği üzere 2014 yılı ithalat etkisinin olmadığı, 2015 ve 2016 yılları ise ithalat etkisinin bulunduğu yıllardır. İthal edilen ürün bazında satış maliyetlerinin bulunmaması dolayısıyla 2018 yılının ithalat etkisinin yoğun olmasına rağmen zarar edilen bir yıl olmasının nedeni farklı bir yöntemle analiz edilmeye çalışılacaktır.

Tablo 5. ESK Gövde ve Parça Sığır Satış Maliyeti ve Kârlılığı

	Satış Miktarı (Ton)		Toplam Satış Maliyeti (Bin TL)		Birim Satış Maliyeti (TL/Kg)		Birim Faaliyet Kârı (Zararı) (TL/Kg)	
	Gövde	Parça	Gövde	Parça	Gövde	Parça	Gövde	Parça
2014	14.110	7.906	310.279	202.095	21,99	25,56	(3,40)	(3,56)
2015	16.029	8.917	352.630	225.309	22	25,27	2,93	2,22
2016	27.394	11.462	560.333	280.998	20,45	24,52	3,84	6,01

Kaynak: ESK 2017a: 81.

Tablo 5'te ESK'nin ithal etmiş olduğu ürün bazında söz konusu olan ithal ve yurtiçi alımların, satışa konu olması sonrası gerçekleşen satış maliyetleri ve buradan hesaplanmış olan birim faaliyet kâr/zarar tutarları yer almaktadır.

Tablo 6. İthalat Payına Göre ESK Satış Maliyeti ve Kârlılık Değişimi

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

*Gövde ve parça et bazında verilen tablo 5'teki birim maliyet, kâr ve zararların ağırlıklı ortalaması alınmıştır.

**Bir önceki yıldaki birim satış maliyeti 20TL/kg'dır.

***Bir önceki yıldaki birim faaliyet zararı 1,55TL/kg'dır.

Kaynaklar: ESK, 2015a: 54 ve yazar hesaplamaları.

Değerlendirmeye esas olması için Tablo 6'da öncelikle ithalat miktarları ve satışlar içindeki ithalat oranlarına yer verilmiştir. Tablo 5'te gövde ve parça sığır için satış maliyeti ve faaliyet kâr/zararı ayrı ayrı hesap edilmişken ithalatın etkisini analiz edebilmek için Tablo 6'da her iki ürünün ağırlıklı ortalamaları dikkate alınarak ortalama birim satış maliyetleri ve kâr/zararlar ile bunlardaki değişimler hesaplanmıştır.

Bu hesaplamalar neticesinde, satış miktarı içerisinde ithal edilen ürün payının düşük olduğu yıllarda Kuruluşun birim faaliyet zararına uğradığı, söz konusu payın yüksek olduğu yıllarda ise birim faaliyet kârı elde etmiş olduğu tespit edilmiştir. Zira zarara uğranılan 2014 yılında ithal edilen ürünün satış miktarı içerisindeki payı %2 iken kâr elde edilen 2015 ve 2016 yıllarında söz konusu oran %50'nin üzerindedir. 2015 yılında %77 oranındaki değişimle birim faaliyet zararından kâra geçilirken 2016'da da söz konusu kârlılık %67 oranında artmıştır. Kârlılığa geçiş ve kârlılıktaki artışa ilişkin bu oranların büyüklüğü, satış miktarları içerisindeki ithal edilen ürünün payıyla aynı doğrultuda değişmiştir. Nitekim satış miktarı içinde ithal edilen ürünün payının %70'le en fazla olduğu 2015 yılında, zarardan kâra geçişteki değişim oranı da %77'yle en yüksek oran olmuştur. Tüm bu veriler, ithalatın ESK'ye sağlamış olduğu maliyet avantajını göstermektedir.

ESK'nin ithalattan sağlamış olduğu maliyet kazancının varlığı, ÜFE ve et üretimine dayanak teşkil eden temel girdi fiyatları ile ithalata konu ürün bazında hesaplanan satış maliyetindeki artış oranlarının karşılaştırılmasıyla teyit edilebilir. Böylece ESK'nin satış maliyetlerindeki değişimin temel nedeninin ithalat dışında, genel fiyat ya da girdi fiyat değişimlerinin de olabileceğine ilişkin iddialar sorgulanmış olacaktır.

Tablo 7. ÜFE ve Girdi Fiyatları ile ESK Satış Maliyeti Değişimleri

	12 Aylık Ortalama ÜFE Artış Oranı (%)	*ESK Yıllık Satış Maliyeti Artış (Azalış) Oranı (%)	Yurtiçi Sığır (Kültür) Üretici Ort. Fiyat Artış (Azalışı) (%)
2014	8,60	16,7	(3)
2015	6,85	0	22
2016	4,81	(4,35)	25

*Tablo 6'dan alınmıştır.

Kaynaklar: TÜİK, 2022a ve TÜİK, 2022b.

Tablo 7'den, yüksek ithalat oranına sahip 2015 ve 2016 yıllarında birim satış maliyetinde bir önceki yıllara göre gerçekleşen artışların, oransal olarak ÜFE'deki artışlardan çok düşük olduğu görülmektedir. Nitekim söz konusu maliyette 2015 yılında bir artış gerçekleşmemiş, 2016 yılında ise düşüş

görülmüştür. Bunun tam tersine, ithalat etkisinin olmadığı 2014 yılında, bir önceki yıla göre birim satış maliyeti, ÜFE artış oranından daha yüksek oranda artmıştır. Bu veriler, bu 3 yılda ESK maliyetlerinin ÜFE'yle değil, ithalatla aynı doğrultuda değişim gösterdiğini ortaya koymaktadır.

Tablo 7'nin son sütununda, büyükbaş bazındaki kırmızı et üretiminin temel maliyetini oluşturan yurtiçi sığır üretici ortalama fiyatlarındaki artış oranlarına yer verilmiştir. İthalatın payının çok düşük olduğu dolayısıyla ithalat etkisinin söz konusu olmadığı 2014 yılında, bir önceki yıla göre temel girdi maliyeti olan sığır fiyatları azalmasına rağmen ESK satış maliyetleri %16 gibi yüksek bir oranda artmıştır. Aksine ithalatın yoğun olduğu 2015 ve 2016 yıllarında, sığır fiyatları yüksek oranlarda artmışken ESK satış maliyetleri 2015 yılında artmamış, 2016 yılında ise düşmüştür. Daha önce yapılanlarla birlikte bu karşılaştırma da ESK maliyetlerinin temel belirleyicisinin ithalat olduğu ve Kuruluşun ithalatın maliyet düşürücü etkisinden faydalandığını teyit etmektedir.

İthalatın ESK için ciddi derecedeki maliyet düşürücü etkisinin temel nedeni, söz konusu ithalatın gümrük vergisiz yapılmasıdır. Analize konu 2014-2020 döneminde, et ithalatına ilişkin gümrük vergisi oranlarıyla ilgili Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanlığı kararları incelendiğinde, belli kontenjanlar çerçevesinde ESK'ye %0 oranında gümrük vergisi hakkı tanındığı görülmüştür. Canlı, karkas ve et olmak üzere büyükbaş bazında alınan söz konusu kararlar şu şekilde özetlenebilir:

- Bosna-Hersek Cumhuriyeti menşeli olmak üzere 2014 yılsonuna kadar 15 bin tonluk et ithalatı¹.
- Söz konusu 15 bin ton et ithalatının süresinin 2015 yılsonuna uzatılması².
- AB menşeli olmak üzere 2015 yılı için 4.025 ton besilik/kasaplık canlı hayvan, 19.100 ton kemikli parça ithalatı³.
- 2015 yılsonuna kadar 30 bin tonluk taze veya soğutulmuş et ithalatı⁴.
- Bosna-Hersek Cumhuriyeti menşeli 15 bin tonluk et ithalat süresinin 2016 yılsonuna uzatılması⁵.
- 2016 yılsonuna kadar damızlık canlıda 150 bin baş ve diğer canlıda 400 bin başlık ithalat (ESK'yle birlikte TİGEM'e de tanınmıştır)⁶.
- 2017 yılsonuna kadar 20 bin tonluk çeyrek karkas, 2018 yılsonuna kadar 500 bin tonluk canlı ve 75 bin tonluk et ithalatı⁷.
- Bosna Hersek menşeli olmak üzere 2022 yılsonuna kadar 8 bin ton et ithalatı⁸.

¹ 2014/6582 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (BKK).

² 2014/7133 sayılı BKK.

³ 2015/7997 sayılı BKK.

⁴ 2015/8063 sayılı BKK.

⁵ 2016/8470 sayılı BKK.

⁶ 2016/8794 sayılı BKK.

⁷ 2017/10604 sayılı BKK.

⁸ 2018/11512 sayılı BKK.

- 2018 yılsonu olarak belirlenmiş olan 75 bin tonluk ithalatın süresinin 2019 yılsonuna uzatılması⁹.
- Sırbistan Cumhuriyeti'nden olmak üzere 2019 yılsonuna kadar 5 bin ton et ithalatı¹⁰.

Yoğun ithalatın söz konusu olduğu 2015 ve 2016 yıllarında %0 gümrük vergisinin etkisiyle sağlanan düşük maliyetli üretim ile ESK dönem kârı elde etmiştir. Ancak, diğer bir yoğun ithalat yılı olan 2018 yılında Kuruluşun dönem zararına uğraması bir çelişki olarak dikkat çekmektedir. ESK'nin 2018 yılında uygulamış olduğu satış fiyatları üzerinden konuyu anlayabilmek için Tablo 8 oluşturulmuştur.

Tablo 8. ESK Satış Fiyatı ve TÜFE Artışları

	Gövde ve Parça Satış Fiyatı Ortalaması (TL/Kg)	Bir Önceki Yıla Göre Satış Fiyatı Artış Oranı (%)	*TÜFE Artış Oranı (%)
2014	19,81	**7,73	8,25
2015	25,85	30,47	8,19
2016	26,14	1,11	7,86
2017	26,69	2,11	9,37
2018	24,53	(8,09)	12,71
2019	31,66	29,06	18,22
2020	35,39	11,78	12,40

*TÜİK hesaplamalarından, on iki aylık ortalamalara göre TÜFE dikkate alınmıştır.

**2013 için geçerli olan 18,39 TL'lik ortalama fiyat dikkate alınarak hesap edilmiştir.

Kaynaklar: ESK, 2015a: 54; ESK, 2017a: 81, 82; ESK, 2018a: 78; ESK, 2018b: 87; ESK, 2019a: 72; ESK, 2019b: 87; ESK, 2020a: 45, 66; ESK, 2021: 24; TÜİK, 2022c ve yazar hesaplamaları.

Tablo 8'den, ESK'nin ucuz ithalata rağmen 2018 yılında neden dönem zararına uğradığı anlaşılmaktadır. Zira bir önceki yıla göre 2018 yılında TÜFE %12 artış göstermişken ESK satış fiyatı %8 oranında düşmüştür. Nominal bazdaki %8'lik satış fiyatı düşüşü, TÜFE dikkate alınarak yapılan hesaplamada %18,4 oranındaki reel düşüşe tekabül etmektedir. Satış fiyatındaki oldukça yüksek orandaki bu reel düşüş, 2018 yılı zararını açıklamaktadır.

Diğer yıllarda da ithalatın maliyet düşürücü etkisi ile satış fiyatlarındaki reel değişimler birlikte değerlendirildiğinde tutarlı sonuçlar elde edilmektedir. Zira %30 oranındaki artışla TÜFE'nin çok üzerinde satış fiyatı artışının gerçekleştiği 2015 yılında bu yüksek reel satış fiyatı artışına ithalatın maliyet düşürücü etkisinin de eklenmesiyle dönem kârı elde edilmiştir. 2016 ve 2017 yıllarında reel satış fiyatı düşüklüğü %9,4 ve %9,3 oranında gerçekleşmesine rağmen ithalatın maliyet düşürücü etkisiyle dönem kârı elde edilmiştir. %18,4 oranı gibi bu yılların çok üzerinde bir reel satış fiyatı düşüklüğü gerçekleşmesi ise 2018 yılında dönem zararına uğranılmasına neden olmuştur. Dolayısıyla 2018 yılında ucuz ithalat nedeniyle sağlanan maliyet avantajı, satış fiyatlarındaki aşırı düşüklük karşısında kârlılığını sağlamaya yeterli olamamıştır. Reel satış fiyatı artışı yaşanan 2019 yılında ise düşük ithalat ve bu nedenle ithalatın maliyet düşürücü etkisinin yok denecek kadar az olmasıyla dönem zararına uğranılmıştır. 2020 yılı, az da olsa reel satış fiyatı düşüşüyle birlikte ithal ürünün satışlar içerisindeki payının düşük kalmasıyla dönem zararıyla kapatılmıştır.

⁹ 518 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı.

¹⁰ 1143 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı.

Tüm bu tespitler sonucunda, ESK'nin belli kontenjanlar dâhilinde de olsa %0 gümrük vergisiyle belirli bir seviyede ithalat yaptığı yıllarda, diğer yıllara göre ciddi bir satış maliyeti düşüşü sağladığı anlaşılmaktadır. Maliyet avantajı elde etmiş olduğu bu yıllarda ise ESK satış fiyatlarında ciddi bir reel düşüş gerçekleşmediği takdirde dönem kârı elde etmiştir. 2018 yılı, ucuz ithalatın sağlamış olduğu maliyet avantajına rağmen oldukça yüksek reel satış fiyatı düşüşü nedeniyle dönem zararına uğranılmasına ilişkin bir örnek teşkil etmiştir. Reel satış fiyatlarında düşüklük ise her yıl görülmemiştir. Bu itibarla ESK için temel işletmecilik sorununun satış maliyeti yüksekliği olduğu anlaşılmaktadır.

Üretime dayalı işletmeler için satış maliyeti, daha çok alım maliyetleri ve üretim maliyetlerinden oluşmaktadır. Alım maliyetlerini ve dolayısıyla alım fiyatlarını genellikle piyasa şartlarının belirlemesi nedeniyle söz konusu maliyet temel olarak üzerinde tartışmaya uygun değildir. Ancak üretim maliyetleri işletmenin kendi politikaları çerçevesinde farklılaşabilmektedir. Dolayısıyla buna ilişkin politikaların rasyonelitesi tartışılabilir. ESK'nin kendi üretiminden satışlar gerçekleştirmesi nedeniyle satış maliyetinin içerisinde üretim maliyetlerinin payı nispeten yüksektir. Üretim maliyetini belirleyen temel unsurlardan biri kapasite kullanım oranıdır. ESK'nin kombinaları aracılığıyla üretim gerçekleştirmesi nedeniyle bunlara ilişkin kapasite kullanım oranları maliyetlerin belirlenmesinde önemli bir etkidir.

Tablo 9. Büyükbaş Kesimde Kapasite Kullanım Oranı (%)

Kombina	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Adana	15	7	18	11	23	16	2
Ağrı	10	3	0,3	2	4	2	1
Bingöl	15	8	6	4	9	6	1
Denizli	0	41	27	45	*107	57	8
Diyarbakır	15	14	22	11	20	13	1
Erzurum	12	5	3	3	13	9	4
Sakarya	8	5	39	43	61	16	3
Sincan	*288	36	92	*266	*1022	*844	37
**Sivas	-	-	-	-	40	35	2
Yozgat	36	18	61	46	49	40	11
Toplam	14	10	19	19	31	17	3

*Tablodaki verilerin alınmış olduğu ESK raporlarında, kombinalar için kapasite kullanım oranı hesaplanırken o kombina için dışarıya yaptırılan kesimler de kombinanın kesimi olarak dikkate alınmış olması dolayısıyla bazı yıllarda %100 oranın üzerinde kapasite kullanım oranları bulunmaktadır. Tüm kombinaların ortalama kapasite kullanım oranları hesaplanırken daha gerçekçi bir hesaplama olması açısından söz konusu oranlar %100 olarak dikkate alınmıştır.

**Sivas Kombinası 2016 yılında devralınmış olup faaliyete 2018 yılında başlayabilmektedir. Bu nedenle bu yıldan itibaren hesaplamalarda söz konusu kombina verileri yer almıştır.

Kaynaklar: ESK, 2015a: 34; ESK, 2015b: 77; ESK, 2016a: 33; ESK, 2016b: 72; ESK, 2017a: 51; ESK, 2017b: 87; ESK, 2018a: 20; ESK, 2018b: 78; ESK, 2019a: 43; ESK, 2019b: 76, 77; ESK, 2020a: 41; ESK, 2020b: 82, 83; ESK, 2021: 35 ve yazar hesaplamaları.

Tablo 10. Küçükbaş Kesimde Kapasite Kullanım Oranı (%)

Kombina	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Adana	2,53	2,43	0,19	0,03	0,41	0,00	0,00
Ağrı	1,34	2,46	0,47	1,21	0,00	0,00	0,00
Bingöl	1,42	1,61	0,01	0,02	0,01	0,02	0,00
Denizli	0,00	15,82	4,85	32,43	79,62	0,00	0,01
Diyarbakır	0,16	0,61	0,41	0,00	0,00	0,00	0,00
Erzurum	0,64	3,68	2,12	0,05	0,00	0,00	0,00
Sakarya	0,52	4,43	0,30	14,14	0,41	0,03	0,04
Sincan	4,42	21,72	3,20	21,70	2,61	0,00	0,00
*Sivas	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00
Yozgat	1,53	9,92	1,52	0,01	0,00	0,03	0,31
Toplam	1,11	3,38	0,73	3,55	2,40	0,00	0,01

* Sivas Kombinasi 2016 yılında devralınmış olup faaliyete 2018 yılında başlayabilmektedir. Bu nedenle bu yıldan itibaren hesaplamalarda söz konusu kombina verileri yer almıştır.

Kaynaklar: ESK, 2015a: 35; ESK, 2015b: 77; ESK, 2016a: 34; ESK, 2016b: 72; ESK, 2017a: 53; ESK, 2017b: 87; ESK, 2018a: 20; ESK, 2018b: 78; ESK, 2019a: 45; ESK, 2019b: 76, 77; ESK, 2020a: 42; ESK, 2020b: 82, 83, ESK, 2021: 37 ve yazar hesaplamaları.

Tablo 9 ve Tablo 10'daki verilerden ESK'nin yüksek üretim maliyetinin temel nedeninin, düşük kapasite kullanım oranlarından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Tablolardan görüleceği üzere hem büyükbaş hem de küçükbaş kesimleri dikkate alınarak hesaplanan kapasite kullanım oranları çok düşüktür. Zira büyükbaşta söz konusu oran, 2014-2020 döneminin en yüksek gerçekleştiği 2018 yılında dahi ancak %31 olarak hesaplanmıştır. 2020 yılında ise %3 oranıyla çok düşük bir kapasite kullanımı gerçekleşmiştir. Küçükbaşta ise tablo çok daha olumsuzdur. İncelenen dönem aralığında en yüksek kapasite kullanım oranına 2017 yılında ancak %3,5 oranıyla ulaşılabilmişken 2016, 2019 ve 2020 yıllarında %1'lik kullanım oranı dahi gerçekleşmemiştir.

Üretim maliyetlerindeki yüksekliğin etkisiyle satış maliyetleri de yüksek gerçekleşmekte ve bu da genel olarak ucuz ithalatın olmadığı yıllarda ESK'nin dönem zararına uğramasına yol açmaktadır. Dönem zararları ise finansman ihtiyacının oluşmasına neden olmaktadır. Dönem zararı dışında; yatırım harcamaları, stok artışı, sabit kıymet artışı, iştiraklere sermaye artışı kalemleri de finansman ihtiyacı oluşturmaktadır. ESK'nin iştiraki bulunmadığı için bundan kaynaklı bir finansman ihtiyacı yoktur. Yatırım ve sabit kıymet harcamaları ise oldukça makul seviyelerde gerçekleşmiştir. Ancak stok artışları Kuruluşun ciddi finansman ihtiyacına neden olmuştur. Tablo 11'den, dönem zararları ve stok artışlarının finansman ihtiyacıyla ilişkisi ile bu ihtiyacın karşılanma yöntemleri görülebilmektedir.

Tablo 11. Finansman Yapı Özeti (Bin TL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dönem Kârı (Zararı)	(91.141)	67.493	202.394	279.337	(491.116)	(34.665)	(379.511)
Stok Artışı (Azalışı)	12.345	93.444	279.410	7.305	660.016	1.313.226	(584.692)
* (1) Finansman Açığı (Fazlası)	112.019	52.979	111.284	(136.467)	1.169.139	1.424.843	(225.294)
(2) Sermaye Transferi	55.000	49.000	25.000	-	150.000	300.000	-
(2-1) Transfer Sonrası Finansman Fazlası (Açığı)	(57.019)	(3.979)	(86.284)	136.467	(1.019.139)	(1.124.843)	225.294
Banka Kredileri	105.000	62.000	-	-	600.306	2.111.700	1.500.470
Ticari Borçlar	24.087	25.532	24.432	42.768	715.719	347.640	46.392
Diğer Borçlar	21.863	65.387	715.376	310.036	10.727	27.379	90.201
Borç Toplamı	150.950	152.919	739.808	352.804	1.326.752	2.486.719	1.637.063

*Kaynaklarda gösterilen faaliyet raporlarındaki veriler yardımıyla yazar tarafından hesaplanmıştır.

Kaynaklar: ESK, 2015a: 57, 58, 59, 61, 62; ESK, 2016a: 54, 55, 56, 57, 58, 59; ESK, 2017a: 84, 85, 86, 88, 90; ESK, 2018a: 80, 81, 82,83, 84, 86; ESK, 2019a: 30, 73, 77, 78, 79; ESK, 2020a: 33, 67, 71, 72, 73, 74; Karar Denetim, 2020: 19, 20, 22, 36; Güncel Group, 2021: 7, 8, 9, 11, 34, 43; ESK, 2021: 50 ve yazar hesaplamaları.

Tablo 11'den görüleceği üzere stok artış tutarları 2014, 2017 ve 2020 yılları dışında oldukça yüksek gerçekleşmiş ve 2019 yılında 1,3 milyar TL'lik tutarla ciddi bir harcama kalemi haline gelmiştir. Stok artışları için yapılan harcamalar aynı şekilde finansman açığına yansımıştır. Yüksek dönem zararına yüksek stok artışının da eklenmesiyle 2018 yılında 1,2 milyar TL, nispeten düşük dönem zararına rağmen çok yüksek stok artışının gerçekleşmesiyle 2019 yılında 1,4 milyar TL finansman açığı ortaya çıkmıştır. 2015 ve 2016 yıllarında dönem kârı elde edilmesine rağmen yüksek stok artışlarının etkisiyle finansman açığı meydana gelmiştir. Bu verilerden dönem zararıyla birlikte stok artışlarının Kuruluşun finansman ihtiyacının temel belirleyicisi olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim 2020 yılında dönem zararına rağmen diğer yılların aksine stok artışı yerine ciddi tutarda stok azalışının etkisiyle finansman fazlası oluşmuştur.

Yine Tablo 11'den görüleceği üzere ESK'ye genel bütçeden yapılan sermaye transferleri, Kuruluşun hesaplanan finansman ihtiyacının altında gerçekleşmiştir. Bu da Kuruluşun borçlanmak suretiyle finansman sağlamasına neden olmuştur. Özellikle 2018 ve 2019 yıllarında artan borç yükü içinde banka kredileri ve ticari borçlar ciddi seviyelere yükselmiştir. Toplam borç 2018 yılında 1,3 milyar TL'ye, 2019 yılında ise 2,5 milyar TL'ye ulaşmıştır. Aynı yıllarda banka kredileri önce 600 milyon TL, sonrasında ise 2,1 milyar TL seviyesine çıkmıştır. Dönem zararıyla birlikte hem 2018 hem de 2019 yıllarındaki çok yüksek stok artışları bu borçlanmanın temel nedenleri olarak görülebilir. Gelir tablosu özetinde aktarıldığı üzere 2019 yılında finansman giderinin 281 milyon TL gibi çok ciddi bir tutara ulaşması kredi faizleri nedeniyle borç maliyetinin ne kadar yüksek bir seviyeye ulaştığını göstermektedir.

Bu itibarla yüksek finansman maliyetlerinin önüne geçmek için ESK'nin dönem zararına neden olan faaliyet yapısı ile doğrudan finansman ihtiyacına neden olan yüksek stok artışlarına çözüm bulunması gerekmektedir.

III. POLİTİKA ÖNERİSİ

İDT olarak 233 sayılı KHK hükümleri gereği kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda faaliyet gösterme yükümlülüğü bulunan ESK'nin 2014-2020 dönemi verileri incelendiğinde bu yükümlülüğü yerine getiremediği

anlaşılmaktadır. Dönem kârı da elde etmiş olsa da dönem zararlarının bu kârların çok üzerinde olması nedeniyle söz konusu dönemde Kuruluş kümülatif olarak zarara uğramıştır. Dönem zararlarına ilave olarak stok artışları da ESK'nin ciddi bir finansman sorunu yaşamasına neden olmuştur. Bu itibarla Kuruluş için kârlılığın sağlanmasının yanı sıra stok politikasının da finansal yük oluşturmayacak bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

ESK'nin zarara neden olan faaliyet yapısındaki temel sorunun, yüksek üretim maliyetleri olduğu; maliyetlerdeki yüksekliğin de kapasite kullanım oranlarındaki düşüklükten kaynaklandığı anlaşılmaktadır. 2014-2020 döneminde ortalama olarak büyükbaş kesimde % 16, küçükbaşta % 1,6 olan kapasite kullanım oranı, Kuruluşun ne derece düşük kapasite kullanımıyla üretim gerçekleştirdiğinin göstergesidir. Zira Ulusal Kırmızı Et Konseyi Yönetim Kurulu Başkanı tarafından yapılan açıklamaya göre kırmızı ete ilişkin kesimhanelerin ülke genelindeki ortalama kapasite kullanım oranı %30 civarında seyretmektedir (Bloomberg, 2021).

Bu itibarla ESK'nin kârlı bir faaliyet yapısına kavuşturulabilmesi için birim üretim ve birim satış maliyetlerini düşürecek şekilde kapasite kullanım oranlarının yükseltilmesi gerekmektedir. Kuruluşun aynı toplam üretim miktarıyla devam etmesinin öngörüldüğü durumda, söz konusu yükseltme, bazı kombinaların kapatılıp buralarda yapılacak üretimin diğer kombinalara aktarılması suretiyle sağlanabilecektir (Arslantürk, 2022: 174). 2014-2020 döneminde, yıllar arasında değişimler olmakla birlikte Adana, Denizli, Sakarya, Sincan ve Yozgat Kombinaları ile açılışından itibaren Sivas Kombinasyonunun belirli bir üretim seviyesine ulaştığı görülmektedir. Bu kombinaların bölge dağılımlarının da dengeli olduğu dikkate alındığında, buralarda üretime devam edilip çok daha düşük kapasite kullanım oranına sahip diğer 4 kombinanın kapatılması düşünülebilir. Böylece kapasite kullanım oranı artışlarından kaynaklı birim üretim maliyet düşüşüyle birlikte satış maliyetleri de azaltılabilecektir.

Düşük kapasite kullanım oranı dışındaki diğer bir sorunun, bazı yıllardaki yüksek stok artışları olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu artışlar ciddi finansman açıklarına, bu açıklar da Kuruluşun yüksek miktarda borçlanmasına yol açmıştır. Zira ESK'nin toplam borcu 2014 yılında 150 milyon TL iken 2018 ve 2019 yılında yüksek stok artışları neticesinde 2,5 milyar TL'ye yükselmiştir. 2020 yılındaki stok düşüşü ise toplam borcun 1,6 milyar TL'ye düşmesini sağlamıştır.

Stok sorununu daha net bir şekilde ortaya koymak için Tablo 12 hazırlanmıştır. ESK üretiminde ve satışlar içindeki payında kırmızı etin ve bunda da büyükbaşın¹¹ büyük bir ağırlığa sahip olması dolayısıyla Tablo 12'de bu ürüne ilişkin stok miktarı dikkate alınmıştır. Ayrıca tabloda borç toplamı ile tüm ürünlerin

¹¹ ESK'nin 2018, 2019 ve 2020 yıllarında canlı ve et bazında büyükbaş alım tutarı sırasıyla 4,2 milyar TL, 2,3 milyar TL ve 424 milyon TL iken küçükbaş alımı 145 milyon TL, 177 bin TL ve 9 milyon TL, tavuk alım tutarı ise 56 milyon TL, 79 milyon TL ve 66 milyon TL'dir (ESK, 2019a: 42; ESK, 2020a: 40; ESK, 2021: 35). Alım tutarları arasındaki bu farklılıklar benzer şekilde dönem sonu stok miktarlarına yansımaktadır. 2020 yılsonunda ESK; büyükbaşta 17 bin tonluk et stokuna sahip iken küçükbaşta 90 ton, tavukta 1,4 bin ton et stok miktarına sahiptir (ESK, 2021: 42).

dâhil olduğu toplam stok tutarına da yer verilerek tutarlar arasında karşılaştırmaya dayalı bir değerlendirmeye temel oluşturulmuştur.

Tablo 12. Stok ve Borç İlişkisi

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Büyükbaş Bazında Stok Miktarı (Ton)	2.674	7.313	8.874	*5.934	28.056	60.777	16.534
Borç Toplamı (Bin TL)	150.950	152.919	739.808	352.804	1.326.752	2.486.719	1.637.063
Toplam Stok Artışı (Azalışı) (Bin TL)	12.345	93.444	279.410	7.305	660.016	1.313.226	(584.692)

*ESK raporlarında bu yıla ait stok miktarına yer verilmemesi dolayısıyla söz konusu miktar ESK Faaliyet Raporu verilerinden yazar tarafından hesaplanmıştır.

Kaynaklar: ESK, 2015a: 41; ESK, 2016a: 40, 57; ESK, 2017a: 66; ESK, 2018a: 48, 59, 83; ESK, 2019a: 42, 53; ESK, 2020a: 48; Karar Denetim, 2020: 19, 20, 22; ESK, 2021: 42; Güncel Group, 2021: 8 ve yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

Tablo 12'den, ESK'nin en büyük stok kalemi olan büyükbaş bazında gövde ve parça et stok miktarlarının toplam miktarı arttıkça borç toplamının da arttığı, azaldıkça da azaldığı görülmektedir. Aynı şekilde borç toplamı, toplam stok artış ve azalış tutarlarıyla aynı doğrultudadır. İstisna olarak toplam stok tutarı ile borç toplamının ters yönde hareket etmiş olduğu tek yıl 2017 yılıdır. Bunun da nedeni gelir tablosu özetinde görüldüğü üzere söz konusu yılda 223 milyon TL ile dönemin en yüksek kârının elde edilmiş olmasıdır. 2017 yılında stok artışının oldukça düşük gerçekleşmiş olmasının da yardımıyla bu yılda elde edilen kâr, stok artışından kaynaklı finansman ihtiyacını karşıladıktan sonra, borç ödemesinde de kullanılarak borçların azalmasını sağlamıştır. 2020 yılında hem büyükbaş stok miktarındaki hem de toplam stok tutarındaki ciddi azalmalardan görüleceği üzere stok azalışı, borç toplamının da düşmesini sağlamıştır. Tüm bu göstergeler, borçlarını azaltabilmek ve böylece finansman sorunundan kurtulmak için ESK'nin makul seviyede stok miktarını gözetecek bir stok politikası uygulaması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Bir yandan kapasite kullanım oranlarını yükseltmek diğer yandan da aşırı stokların neden olduğu borçlanmadan kurtulmak suretiyle ESK hem kârlı bir yapıya kavuşabilecek hem de finansman sorunu yaşamayacaktır. ESK'nin banka kredilerini azaltması ayrıca kârlılığa da yardımcı olacaktır. Zira krediler için ödenen faizler finansman gideri şeklinde gelir tablosunda bir maliyet unsuru olarak kârlılığa olumsuz yansımaktadır. Böylelikle makul bir stok seviyesini gözeterek stok politikası, finansman sorunuyla birlikte dönem zararına karşı da bir çözüm yolu olacaktır.

IV. ET İTHALAT İZİNLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

ESK'nin mali yapı analizinin yapıldığı bölümde, belirli kontenjanlar dâhilinde gümrük vergisi oranının %0 olarak uygulanmasının, Kuruluş için mali kazançları ortaya konmuştu. İthalat izni olarak nitelendirilen bu uygulamanın sektördeki rekabet açısından değerlendirilmesi büyük önem arz etmektedir. Zira söz konusu ithalat izinlerinin büyük bir kısmı sektörde yalnızca ESK'ye tanınmıştır.

Yalnızca ESK'ye tanınan ithalat izinleri, Kuruluş lehine et sektöründe rekabet bozucu bir uygulama olarak düşünülebilir. Zira buradaki rekabete aykırılık, %0'lık gümrük vergisi olmayıp bu hakkın sektörden yalnızca bir işletmeye

tanınmasıdır. Örneğin ESK 2015 yılında 15 bin tonla sınırlı olmak üzere Bosna Hersek'ten et ile 19,1 bin tonla sınırlı olmak üzere AB ülkelerinden karkas et ithalatları için gümrük vergisi ödememiştir. Sektördeki diğer firmalar ise %100 oranında gümrük vergisiyle aynı ürünleri ithal edebilmiştir. Böylece ESK, yurt içinde geçerli olan fiyatlara göre daha düşük fiyata et ithal edebilme ve dolayısıyla sektördeki diğer firmalar karşısında maliyet avantajı sağlayabilme imkânına kavuşmuştur. Söz konusu maliyet avantajı, ESK'nin mali yapı analizinin yapıldığı bölümde veriler yardımıyla detaylı bir şekilde ortaya konmuş ve böylelikle soyut bir ifade yerine somut bir tespit hâlini almıştır.

Gümrük vergisiz ithalat kararları belli şartlar belirlenerek bunlara sahip tüm firmalara tanınmak yerine genellikle yalnızca ESK'ye tanınmıştır. Ancak kamu otoritesi iradi olarak bu uygulamayı vergi muafiyeti olarak düzenlememiştir. Böyle bir irade söz konusu olsaydı ESK için belirli miktarlarda gümrük vergisi oranının %0 olarak uygulanacağına ilişkin ifade yerine açıkça ESK'nin bu vergiden muaf olduğuna ilişkin karar alınırdı. Kaldı ki belirli miktarlar dâhilinde gümrük vergisi oranının %0 uygulanması, diğer miktarlarda daha farklı uygulanması, vergi muafiyet uygulamasına uygunluk arz etmemektedir. Söz konusu uygulamanın konuya değil mükellefe ilişkin olması da vergi istisnası kapsamında değerlendirilmesine olanak tanımamaktadır. Tüm bu açıklamalar çerçevesinde, söz konusu gümrük vergisine ilişkin uygulamayı, vergi muafiyeti ya da istisnası kapsamına dâhil ederek vergi mevzuatına uygun bir uygulama olarak değerlendirmek mümkün görünmemektedir.

Rekabet, özellikle uluslararası kuruluşların üzerinde önemle durduğu hususların başında gelmektedir. KİT'lere rekabet konusunda ayrıcalık tanınamayacağı bu kuruluşların raporlarında ayrıca vurgulanmaktadır. Bu kuruluşlardan OECD'nin raporunda kamu teşebbüslerinin; piyasa bozulmalarına yol açmaması için rekabetçi faaliyetlerinde genel hukuk uygulamalarından ve vergi düzenlemelerinden muaf tutulmamaları, sektördeki rakipleriyle aynı vergi yükümlülüklerine sahip olmaları gerektiği belirtilmektedir (OECD, 2015: 20).

OECD'nin yanı sıra ülkemizin üyelik konusundaki müzakerelerinin devam etmekte olduğu AB müktesebatı da kamu teşebbüslerinin rekabet karşısındaki konumunu önemle vurgulamaktadır. Müzakeresi devam eden 8 no'lu Rekabet Politikası faslının Üye Ülkelere Yönelik Rekabet Kuralları başlığı altında yer alan "Kamu Teşebbüsleri ile Kendilerine Özel veya İnhisari Haklar Tanınmış Teşebbüsler" ile ilgili belirlenen kurallarda; *"AB rekabet kuralları, ilke olarak özel teşebbüslere ve kamu teşebbüslerine ayrımsız olarak uygulanmaktadır. Bunun en temel sebebi, piyasalardaki rekabetçi yapının, sadece özel sektör teşebbüslerince değil üye ülkelerin bizzat sahip olduğu teşebbüsler ya da birtakım ayrıcalıklar tanıdığı teşebbüsler yoluyla da bozulabilmesidir. Bu nedenle, Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİA)'nın 106. maddesiyle, üye ülkelerin, kamu teşebbüsleri ve özel veya inhisari haklar tanınmış olan teşebbüslerle ilgili olarak, ABİA'daki rekabete ilişkin kurallara aykırılık teşkil eden hiçbir tedbiri alamayacağı ve mevcut tedbirleri de devam ettiremeyeceği düzenlenmiştir."* ifadeleri yer almaktadır (Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2019). Bu ifadelerden

anlaşılacağı üzere OECD raporlarında olduğu gibi AB de kamu teşebbüslerine, rekabete aykırılık teşkil eden hiçbir ayrıcalık tanınamayacağına ilişkin iradesini, gerekçeleriyle birlikte açık bir şekilde ortaya koymuştur.

Tüm bu açıklamalar, yalnızca ESK'nin faydalanabildiği ve gümrük vergisi indirimi anlamına gelen ithalat izni uygulamalarının, sadece ülkemiz vergi mevzuatı çerçevesinde değil, uluslararası kuruluş ve birliklerin kabul etmiş olduğu ilkeler kapsamında da rekabete aykırılık teşkil etmiş olduğunu ortaya koymaktadır. Özellikle üyelik müzakerelerinin devam etmiş olduğu AB müktesebatıyla bir tezatlık oluşturmaması ve müzakerelerde bir sorun yaşanmaması adına bu gibi uygulamalardan kaçınılması büyük önem arz etmektedir. Sektöre yönelik belirli amaçlarla yapılmak istenen bu gibi vergi düzenlemelerinin, sektördeki tüm işletmelerin yararlanacağı şekilde tasarlanması, rekabete aykırılık teşkil etmeden hedeflenen amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacaktır.

SONUÇ

Bir İDT olarak verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda faaliyet gösterme yükümlülüğü bulunan ESK'nin özellikle satış maliyetlerindeki yükseklik, faaliyetlerini zararla yürütmesine neden olmaktadır. Satış maliyetlerindeki yüksekliğin ise kombinalardaki düşük kapasite kullanım oranıyla gerçekleştirilen üretimden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Sektördeki rakiplerinin çok altında bir kapasite kullanım oranına sahip ESK'nin bu şartlarda kâr elde etmesi güçtür. Buna rağmen Kuruluş bazı yıllarda kâr elde etmiştir. Ancak bu kârlılığın, yalnızca belirli kontenjanlar dâhilinde gümrük vergisi oranının %0 olarak uygulanmak suretiyle ithalatın yapıldığı yıllarda sağlandığı anlaşılmaktadır. Bu durum da ESK'nin üretim maliyetlerinin yüksekliğinin diğer bir göstergesi olmuştur. Zira ancak ucuz ithalatla sağlanan düşük maliyetli girdi teminiyle satış maliyetleri düşürülebilmektedir. Dolayısıyla ESK'nin ucuz ithalat imkânı olmadan satış maliyetlerini düşürmesinin ve kârlılığı sağlamasının çözümünün, kapasite kullanım oranlarını artırmak olduğu değerlendirilmiştir. 10 kombinayla faaliyetlerini sürdüren Kuruluşun 6 kombinasyonunun diğerlerine nispeten daha yüksek kapasite kullanım oranına sahip olması dolayısıyla bu kombinaların faaliyetlerine devam etmesi, diğer kombinaların ise kapatılması, söz konusu oranın artırılmasını sağlayabilir. Bir yandan 6 kombinadaki oranın mevcut durumda diğerlerine nispeten yüksek olması diğer yandan kapatılan kombinalardaki üretimin de bu kombinalarda gerçekleştirilmesiyle kapasite kullanım oranı yükselmiş olacaktır.

ESK'nin dönem zararının yanı sıra stok sorunu da yaşadığı tespit edilmiştir. Bazı yıllardaki çok yüksek tutardaki stok artışları, Kuruluşun finansman açıklarını da aynı derecede yükseltmiştir. Finansman açıklarının bir kısmı sermaye transferi şeklinde genel bütçeden, büyük bir kısmı ise piyasadan borçlanmak suretiyle karşılanmıştır. Açıkların büyümesi banka kredilerinin de yükselmesine ve faiz gideri dolayısıyla finansman maliyetinin artmasına neden olmuştur. Faiz giderlerinin gelir tablosunda finansman gideri şeklinde ayrıca bir maliyet kalemi olması dolayısıyla söz konusu giderler dönem kârlılığına olumsuz yansımaktadır. Dolayısıyla Kuruluşun hem finansal sürdürülebilirliğini sağlamak hem de borçlanmanın faiz giderleri nedeniyle kârlılığa olan olumsuz etkisini azaltmak için

finansman açıklarına neden olmayacak bir stok politikası izlemesi gerekmektedir. Kuruluşun yüksek stok yerine daha makul stokla faaliyet göstermek suretiyle stoklardan kaynaklı finansman ihtiyacını ve maliyetini azaltması mümkün olabilecektir. Kapasite kullanım oranlarının yükseltilmesi için sunulan bazı kombinaların kapatılma önerisi, yüksek stok sorununun çözümüne yardımcı olabilecektir.

Temel olarak hem dönem zararı hem de yüksek stok nedeniyle meydana gelen finansman açıkları yalnızca Kuruluş için bir sorun teşkil etmemektedir. Zira sermayesinin tamamının devlete ait olması sebebiyle ESK'nin finansman durumu genel bütçeyi de etkilemektedir. Her ne kadar KİT'ler faaliyetleri itibarıyla bütçe dışında olsa da kârlılık durumlarında bütçeye temettü ödemesi ya da finansman açıklarının giderilmesi amacıyla bütçeden sermaye transferleri söz konusu olabilmekte ve böylece faaliyetlerinin mali sonuçları bütçeyi etkileyebilmektedir (Pınar, 2011: 160). ESK'ye de finansman açıklarını kapatabilmesi için genel bütçeden sermaye transferleri yapılmaktadır. Kuruluşun finansman ihtiyacının yalnızca bir kısmı sermaye transferleriyle, büyük bir kısmı ise borçla karşılanmaktadır. Ancak ESK'nin finansman açıklarını sürdürmesi ve borçlarını kapatamaması durumunda nihai olarak bu borçlar da genel bütçeden ödenmek durumunda kalacaktır. Dolayısıyla hem şimdiye kadar yapılmış olan transferler hem de ileride yapılacak muhtemel transferler dikkate alındığında sermaye transferleri, bütçe kaynaklarının azalması anlamında tüm vatandaşlara bir maliyet yüklemektedir. Bu itibarla ESK'nin finansman sorunu oluşturmayacak bir işletmecilik politikası yürütmesi bir kamusal yükümlülük oluşturmaktadır. Kaldı ki ESK'nin bir İDT olması dolayısıyla 233 sayılı KHK uyarınca kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda faaliyet gösterme yükümlülüğü bulunmaktadır.

ESK'nin dönem kârı elde etmiş olduğu yıllarda yoğun ithalat yaptığı görülmektedir. İthalat yapılan ülkelerdeki kırmızı ete ilişkin fiyatlar düşük olmakla birlikte genel olarak uygulanan gümrük vergisi tarifeleriyle ithalatın maliyeti, yurtiçi fiyatlara yakın oluşmaktadır. Ancak yoğun ithalatın olduğu söz konusu yıllarda belirli kontenjanlarla sınırlı olmak üzere ESK'ye gümrük vergisi oranı %0 olarak uygulanmıştır. Böylece bu yıllarda ESK'nin gerçekleştirmiş olduğu ucuz ithalat, birim satış maliyetlerini düşürmek suretiyle kâr elde etmesini sağlamıştır. Ancak bu durum sektörde rekabeti bozucu bir unsur olarak değerlendirilmiştir. ESK %0 gümrükle ithalat yapabilirken sektörde rekabet halinde olduğu diğer işletmeler yıldan yıla değişen belirli oranlardaki gümrük vergisiyle ithalat yapabilmişlerdir. ESK, sermayesinin tamamı devlete ait olmasına rağmen bir İDT olarak 233 sayılı KHK uyarınca iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermektedir. Sektördeki rekabetin korunması, ticari faaliyetlerin gereklerinden biridir. Nitekim Rekabet Kanunu bu konuda kamu teşebbüsleri için bir ayırım gözetmemektedir. Kaldı ki gerek OECD raporlarında gerekse AB müktesebatında, kamu teşebbüslerine rekabete aykırılık teşkil eden hiçbir ayrıcalık tanınmayacağına ilişkin açık hükümler yer almaktadır. Özellikle müzakerelerin devam etmiş olduğu AB'nin rekabet fasilindeki söz konusu hükümler üyelik süreci açısından Türkiye'yi bağlayıcı konumdadır. Bu itibarla gerek ulusal mevzuat

açısından gerekse OECD ve AB'nin kabul etmiş olduğu ilkeler açısından, ESK'ye gümrük vergisine ilişkin tanınan ayrıcalığın açık bir şekilde rekabete aykırı olduğu ve bu gibi uygulamalara başvurulmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Makalenin tüm süreçlerinde Yönetim ve Ekonomi Dergisi'nin araştırma ve yayın etiği ilkelerine uygun olarak hareket edilmiştir.

Yazarların Makaleye Katkı Oranları

Yazarlar çalışmaya eşit oranda katkı sağlamıştır.

Çıkar Beyanı

Yazarın herhangi bir kişi ya da kuruluş ile çıkar çatışması yoktur.

KAYNAKÇA

- Arslantürk, Y. (2022). *Türkiye'de Tarımsal KİT'lerin Analizi ve Yeni Politika Önerileri*, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bloomberg (2021). Kırmızı Et Üretiminde Tehlike Çanları. <https://www.bloomberght.com/yorum/irfan-donat/2286057-kirmizi-et-uretiminde-tehlike-canlari> Erişim Tarihi: 21.03.2022
- Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı. (2019). Rekabet Politikası. https://www.ab.gov.tr/8-rekabet-politikasi_73.html Erişim Tarihi: 23.03.2022
- ESK (2015a). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara.
- ESK (2015b). 2014 Yılı Sektör Değerlendirme Raporu. Ankara.
- ESK (2016a). 2015 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara.
- ESK (2016b). 2015 Yılı Sektör Değerlendirme Raporu. Ankara.
- ESK (2017a). 2016 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara.
- ESK (2017b). 2016 Yılı Sektör Değerlendirme Raporu. Ankara.
- ESK (2018a). 2017 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara.
- ESK (2018b). 2017 Yılı Sektör Değerlendirme Raporu. Ankara.
- ESK (2019a). 2018 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara.
- ESK (2019b). 2018 Yılı Sektör Değerlendirme Raporu. Ankara.
- ESK (2020a). 2019 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara.
- ESK (2020b). 2019 Yılı Sektör Değerlendirme Raporu. Ankara.
- ESK (2021). 2020 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara.
- ESK (2022). Yozgat Süt Üretimimiz Üretime Başladı. <https://www.esk.gov.tr/tr/15294/Yozgat-Sut-Tesisimiz-Uretime-Basladi> Erişim Tarihi 16.01.2023
- Güncel Group (2021). ESK 2020 Yılı Bağımsız Denetim Raporu. Ankara.
- Karar Denetim (2020). ESK 2019 Yılı Bağımsız Denetim Raporu. Ankara.
- OECD (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en> Erişim Tarihi: 18.03.2022
- Pınar, A. (2011). Kamu Maliyesi ve Maliye Politikası. 7. Bası. Ankara: Turhan Kitabevi.
- TÜİK (2022a). Yurtiçi Üretici Fiyat Endeksi (2003=100). <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=enflasyon-ve-fiyat-106&dil=1> Erişim Tarihi: 07.03.2022
- TÜİK (2022b). Büyükbaş Hayvan Fiyatları. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1004 Erişim Tarihi: 07.03.2022
- TÜİK (2022c). Tüketici Fiyat Endeksi (2003=100). <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=enflasyon-ve-fiyat-106&dil=1> Erişim Tarihi: 08.03.2022

SUMMARY

As an Economic State Enterprise (ESE) The Directorate General of Meat and Milk Institution (MMI) which has the obligation to operate in line with the principles of efficiency and profitability, especially the high sales costs cause it to carry out its activities at a loss. It is understood that the high sales costs are due to the production realized with the low capacity utilization rate in the combines. MMI has made a profit in some years. However it is understood this profitability is achieved only in the years of import by applying 0% customs duty rate within certain quotas. This situation was another indicator of the high production costs of the MMI. Because sales costs could only be reduced by providing low-cost inputs through cheap imports. Therefore, it has been evaluated that the solution for the MMI to reduce sales costs and ensure profitability without the possibility of cheap imports is to increase capacity utilization rates. The six combines of the Organization, which continues its activities with ten combines, have a relatively higher capacity utilization rate than the others, so the continuation of these combines and the closure of the other combines may increase this ratio. On the one hand, the rate of six combines is relatively high compared to the others in the current situation and on the other hand, as the production in the closed combines is carried out in these combines, the capacity utilization rate will increase.

It has been determined that the MMI has stock problem in addition to the period loss. The very high amount of stock increases in some years has equally increased the financing deficits of the Organization. As some of the financing deficits were met from the general budget in the form of capital transfers, a large part of them was covered by borrowing from the market. The growth of deficits caused bank loans to increase and costs of financing due to interest expense increased. Since interest expenses are a separate cost item in the income statement in the form of the finance expenses, these expenses have a negative impact on the profitability of period. The proposal to close some of the combines offered also may help to solve the high stock problem.

Since the MMI is an ESE, capital transfers are made from the general budget in order to close the financing gaps. In this respect, it is a public obligation for the MMI to carry out a business policy that will not create a financing problem. Moreover, since the MMI is an ESE, it has an obligation to operate in line with the principles of profitability and efficiency in accordance with the Decree No. 233.

It is seen that the MMI made heavy imports in the years when it made a profit for the period. In the said years, the customs duty rate was applied to the MMI as 0% limited to certain quotas. Thus, the cheap imports realized by the MMI in these years enabled it to make a profit by reducing its unit sales costs. However, this situation has been evaluated as factor distorting competition in the sector. While the MMI could import with 0% customs, other businesses with which it was in competition in the sector were able to import with certain rates of customs duty that changed from year to year. The protection of competition in the sector is one of the requirements of commercial activities. As a matter of fact, the Competition

Law does not make any discrimination for public enterprises in this regard. Moreover, there are clear provisions in both OECD reports and the EU acquits that no privileges that constitute anticompetitiveness can be granted to public enterprises. In particular, the provisions in the competition chapter of the EU, where negotiations have continued, are binding on Turkey in terms of membership process. In this respect, in terms of both national legislation and the principles accepted by the OECD and the EU, it is considered that the privilege granted to the MMI regarding customs duty is clearly anticompetitive and such practices should not be applied.