

Gönderim Tarihi: 11.06.2017 Kabul Tarihi: 08.09.2017

ÖZELLEŞTİRME, TÜRKİYE’DE ÇAY SEKTÖRÜ VE ÇAYKUR ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME*

Ahmet ULUSOY**

Hikmet YILMAZ***

PRIVATIZATION, TEA SECTOR IN TURKEY AND AN ASSESSMENT ON THE ÇAYKUR

Öz

1970’li yıllarda petrol şokları neticesinde Keynesyen politikaların yerini Neo-Klasik iktisat politikalarına bırakmasıyla birlikte serbestleşme hamleleri ülkeler düzeyinde geniş çapta uygulanma imkanı bulmuştur. Nitekim Kamu İktisadi Teşebbüslerinden olan İktisadi Devlet Teşekkülleri de bu süreçte hızla özelleştirilme kapsamına alınmaya başlanmışlardır. Türkiye de, 1980 yılında ilan edilen 24 Ocak kararlarıyla birlikte bu serbestleşme akımına katılmış, özellikle 2003 yılından sonra önemli özelleştirme hamleleri gerçekleştirilmiştir. Çaykur’un özelleştirilmesi tartışmaları ise 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı kanunla Çaykur’un Kamu İktisadi Kuruluşu başlıklı bölümden çıkarılarak, İktisadi Devlet Teşekkülü bölümüne alınmasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Bu çalışmanın amacı çay sektörünün Türkiye ve bölge ekonomisi açısından öneminin kavranarak Çaykur’un sektörde üstlendiği misyonun irdelenmesi, olası bir özelleştirme uygulaması durumunda sektörde ortaya çıkabilecek sorunların saptanması ve en uygun özelleştirme yönteminin tespitidir.

Anahtar Kelimeler: Özelleştirme, Çay Sektörü, Çaykur.

Abstract

In the 1970s, as a result of oil shocks, Keynesian policies were replaced by Neo-Classical economic policies, and the liberalization movements had the opportunity to be widely implemented at the country level. Thus, Public Economic Enterprises from the Government Business Enterprises have started to be included in the scope of privatization in this process. Turkey participated in this liberalization movement with the January 24th decisions announced in 1980, especially after 2003, important privatization movements were realized. The

*Bu çalışma, Prof. Dr. Ahmet ULUSOY danışmanlığında Hikmet YILMAZ (2015) tarafından Karadeniz Teknik Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Programında hazırlanmış olan “Özelleştirme ve Çaykur” konulu tezden üretilmiştir.

**Prof. Dr., Beykent Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, e-posta: ahmetulusoy@beykent.edu.tr.

***Arş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, SBE, Maliye Bölümü, e-posta: hikmetyilmaz@ktu.edu.tr.

discussions on privatization of Çaykur came out with the removal of Çaykur from the section entitled Government Business Enterprises and taking it to the section of Public Economic Enterprises with the law no. 4046 dated 24.11.1994. The aim of this study is to examine the mission of Çaykur in the sector by understanding the importance of tea sector in term of Turkey and regional economy, identify the problems that may arise in the sector in the case of a possible privatization and determine the most appropriate method of privatization.

Keywords: Privatization, Tea Sector, Çaykur.

1. Giriş

1929 ekonomik buhranına kadar güncelliğini koruyan ve birçok devletin ekonomisine yön veren Klasik iktisadi düşünce, yaşanan büyük çaptaki krizin ardından tartışılmaya başlanmış ve yerini ekonomide devletin müdahalesini öngören Keynesyen görüşe bırakmıştır. 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizleri ve stagflasyonla mücadelede Keynesyen politikaların başarısız kalmasıyla birlikte için klasik akımın bir türeviden olan Neo-klasik iktisat görüşü doğmuştur. Neo-klasikler, ekonomik buhranın ve krizlerin devletin ekonomideki artan rolünün sonucu olduğunu, ekonomide devlete çok rol verilmesinin etkin yönetimi sağlamadığı için ekonominin piyasanın eline bırakılması gerektiğini savunmuşlardır. Neo-klasiklerin devletin piyasadan çekilmesi teziyle birlikte özelleştirme politikaları önem kazanmış ve 1980’li yılların başından itibaren birçok ülkede özelleştirme hamleleri başlamıştır.

Devletin herhangi bir sektörde ekonomik hayata müdahaleden vazgeçerek yerini geçici veya kalıcı olarak kısmen ya da tamamen özel sektöre devretmesi şeklinde tanımlanan özelleştirme programları, güdülen amaçlar nezdinde uygulama yöntemlerine göre farklılıklar göstermişlerdir.

1980 yılında 24 Ocak kararları olarak adlandırılan yapısal dönüşüm hamlesi gerçekleştiğinde özelleştirme politikaları Türkiye’de de tartışılmaya başlanmış, söz konusu politikaların asıl hız kazandığı dönem ise 2003 yılı ve sonrası olmuştur.

Özelleştirme tartışmaları 1990’lı yıllarda Uluslararası Para Fonu (IMF) raporlarıyla başlayarak günümüze kadar devam eden Çaykur’un, sektördeki mevcut durum göz önüne alındığında, olası bir özelleştirme hamlesiyle karşı karşıya kalması durumunda ve öncesinde ne tür yollar izlenmesi gerektiği hakkında fikir vermeyi amaçlayan bu çalışmanın ilk kısmında kavramsal açıdan Kamu İktisadi Teşebbüslerinden (KİT) ve özelleştirmeden bahsedilmiş, ilerleyen kısımda Türk çay sektörünün

durum analizi yapılarak Çaykur'un sektör içindeki yeri ve önemi vurgulanmış, son bölümde ise Çaykur'un özelleştirilmesi durumunda ortaya çıkabilecek sorunlar değerlendirilerek bu sorunların önlenmesi için yapılması gerekli düzenlemelerden ve uygun özelleştirme yönteminin seçiminden bahsedilmiştir. Çalışma neticesinde yapılan tespitlere genel hatlarıyla sonuç bölümünde yer verilmiştir.

2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) kavramı mevzuata 1961 Anayasasının 127. maddesindeki "Kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi kanunla düzenlenir" hükmü ile girse de kavramsal olarak tanımı yapılmamıştır. Daha sonra 1982 Anayasasının 165. maddesindeki "Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir" hükmü ile de KİT'lerin anayasal tanımı yapılmıştır.

Bugünkü manada KİT'lerin temeli ise 08.06.1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile atılmıştır. Söz konusu KHK'da KİT'ler, İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) ile Kamu İktisadi Kuruluşlarının (KİK) orta adı olarak tanımlanmıştır. Yine aynı KHK'da İDT, sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür şeklinde; 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 kamu iktisadi teşebbüsü şeklinde tanımlanmışlardır (Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname 1984: Madde 2).

Akademik çalışmalarda ise KİT'ler genel manada kamu kaynaklarından yararlanmak suretiyle piyasa ekonomisi alanında faaliyet gösteren, sermayesinin %50'sinden çoğuna kamunun sahip olduğu ve sosyal fayda amacına göre faaliyette bulunan kamu kuruluşlarını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Akalin 1986: 401; Sayıştay 2014:1).

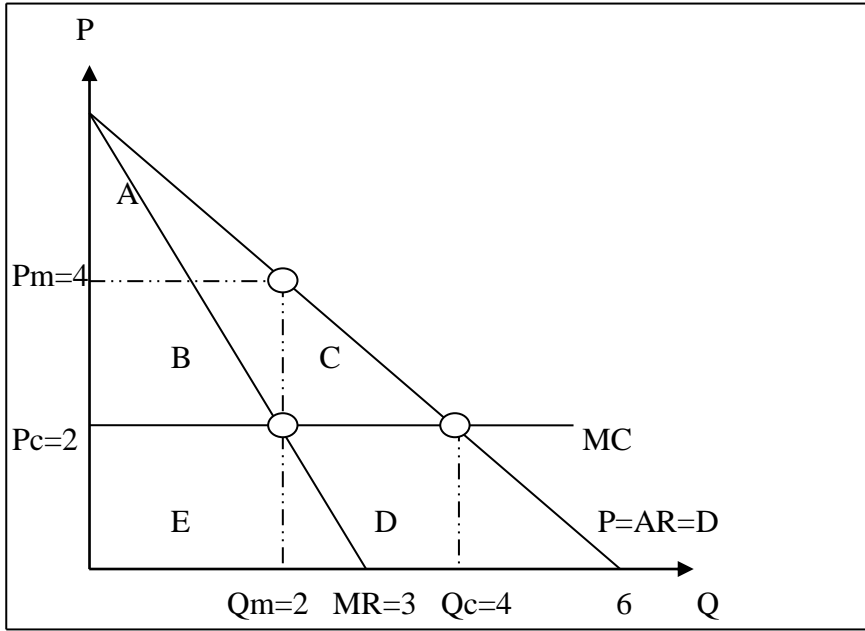
Tanımlamalar neticesinde KİT'lerin ortak özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Akalin 1986: 401; Aksoy 1994: 9);

- Tüzel kişiliğe sahip,
- İktisadi alanda, ticari esaslara göre faaliyetlerini sürdüren,
- Genel muhasebe ve Devlet İhale Kanunu'na tabi olmayan,
- Sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı,

- Sosyal faydanın azamileştirilmesini öngören,
- Sermayesinin %50'sinden çoğu devlete ait olan ve kişisel mal üreten kurumlardır.

Ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte özellikle gelişmekte olan ülkelerde KİT'lerin kuruluş amaçları; ekonomik kalkınmayı sağlamak, tekelleri devlet eliyle işletmek, özel sektörün başaramayacağı işleri yapmak, ekonomiye yön vermek, özel sektöre öncülük etmek ve gelir dağılımını düzenlemek şeklinde ifade edilebilir (Sayıştay 2014: 3). KİT'ler ayrıca, serbest piyasa ekonomisine bırakıldığında tekeli firmaların oluşumuna ortam hazırlayabilecek olan sektörlerin devletin kontrolünde olmasını sağlayarak, tekeli firmaların az üretim fiyatı yüksek tutarak hem gelir hem de optimum kaynak dağılımını olumsuz etkileme olasılığını ortadan kaldırma amacıyla da kullanılabilirlerdir.

Grafik 1: Monopol



Kaynak: Dinler 2009.

Grafik 1'de 'Pm' piyasada tekeli firmanın hakim olması durumunda oluşan fiyatı, 'Pc' ise tam rekabetçi fiyatı göstermektedir. Yine fiyatın 'Pc' olduğu tam rekabet durumunda üretim miktarı 'Qc' kadar iken 'Pm' monopol fiyatında üretim 'Qm' seviyesinde gerçekleşmektedir. Monopolde; 'A' üçgeninin alanı tüketici rantını, 'B' karesi ekonomik rantı yani tekeli firmanın elde ettiği aşırı karı, 'C' üçgeni sosyal kaybı ya

da net refah kaybını, 'D' karesi yanlış yönlendirilen kaynakları, 'E' karesi de etkin kullanılmayan kaynakları göstermektedir. Tam rekabet şartları gerçekleşse yani fiyat 'Pc', üretim miktarı 'Qc' seviyesinde olsaydı; talep 'D' eğrisi altında, marjinal maliyet 'MC' eğrisi üzerinde kalan 'A,B,C' alanının tümü tüketici rantı olarak kalacak ve tek el firma bu rantı sömüremeyecekti böylece gerek 'C' alanı kadar sosyal kayıp gerekse de 'E' ve 'D' alanlarındaki yanlış ve etkin olmayan kaynak kullanımı da ortaya çıkmamış olacaktı. Şayet aynı durumda özel tekelin yerinde kamu tekeli yani bir KİT üretimi gerçekleştirmiş olsaydı sosyal faydanın göz önünde bulundurularak, zarar etme durumunda bütçeden finanse etmek yoluyla, üretim ve fiyat düzeyinin tam rekabetçi dengede belirlenebilme olanağı mevcut olabilecekti.

Türkiye açısından bakılacak olduğunda KİT'lerin kuruluş amaçlarında yukarıda sayılanların geçerli olduğu söylenebilir. 1920'li yıllara gelindiğinde bağımsızlık çabaları neticesinde özellikle ekonomik bağlamda neredeyse tüm kaynaklarını yitirmiş olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti, gerekli kalkınma hamlelerinin özel sektör eliyle yapılabilecek durumda olmadığını farkındalığında, planlı bir kalkınma stratejisi izlemiş ve gerekli alanlarda KİT'ler kurarak gerek kalkınmaya gerekse de özel sektöre öncülük etmeye odaklanmıştır (Yılmaz 2015: 5). Bu kapsamda sanayileşme planları hazırlanarak uygulamaya konulmuş ve ekonomik işler özel sektörün sermaye kısıtı altında bulunması nedeniyle devlet eliyle görülmüştür.

3. Özelleştirme

19. yy. liberalizminin Neo-klasik akım adıyla tekrar ekonomik hayatta egemen olmaya başlamasıyla birlikte gündeme gelen serbestleşme ve özelleştirme gibi kavramlar neticesinde kapitalist sistemin hareket alanını sınırlandıran engellerin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Neo klasiklere göre devlet herhangi bir sanayileşme hamlesi uygulayamaz, bazı sektörleri sübvansede edemez ve planlama yapamaz. Ayrıca yine bu akımın öncülerine göre sosyal güvenlik devletin değil bireylerin sorunudur (Bal 201: 358).

Bir kamu kuruluşunun mülkiyetinin kısmen ya da tamamen özel sektöre devredilmesi anlamına gelen özelleştirme, dayanağını kapitalist sistemin temel kavramlarından biri olan özel mülkiyetten almaktadır. Kuramsal olarak Chicago Ekolünce formüle edilen ve İngiltere ile Amerika Bileşik Devletleri'nin (ABD) 1980'li yıllardaki tutucu hükümetleri tarafından uygulamaya konulan özelleştirme daha sonra serbest piyasanın hakim olduğu tüm ülkelerde uygulanmıştır. (Şener 2014: 115; Bal 2013: 355).

Dar anlamda özelleştirme, sadece KİT'lerin mülkiyet ve yönetimlerinin devrini ifade etmektedir. Ancak burada mutlak bir mülkiyet devrinden bahsedebilmek için KİT sermayesinin ne kadarlık bir kısmının özel sektöre devredilmesi gerektiği literatürde tartışmalıdır. Devredilmesi gereken payın en az %51 olmasını savunanların karşısında %10 veya %20'lik bir pay devrinin yeterli olacağını savunanlar da vardır (Aktan 1993: 70). Geniş anlamda ise özelleştirme kavramı, mülkiyet ya da yönetim devrinin yanında bir iktisadi organizasyonun serbest piyasa mekanizmasına göre işleyen bir yapıya kavuşturulmasını da kapsamaktadır (Orkunoglu 2010: 2).

1940'lı yıllardan itibaren refah devleti anlayışının devletlere yüklediği sorumlulukların artışı kamu iktisadi teşebbüslerinin sayısındaki artışı da beraberinde getirmiştir. Ancak 1970'li yıllardaki stagflasyon olgusu ile birlikte kamu iktisadi teşebbüslerinin verimsiz çalışmaları ve kamu açıklarının temel nedenlerinden biri olarak gösterilmeleri neticesinde ekonomideki olumsuz durumun suçlusu olarak gösterilmişlerdir. Bunun neticesinde İngiltere'de başlayan özelleştirme akımı, kamu işletmeciliğinin özel işletmeciliği sınırlandırdığı, piyasada yapay dalgalanmalara neden olduğu, bütçe açıklarına neden olmaları neticesinde vergi artışlarını sorunlu kıldıkları gerekçeleri ile diğer Avrupa ülkeleri ile ABD, Güney Asya ve diğer gelişmekte olan ülkelere yayılmıştır (Sarısu 2003: 1).

Özelleştirme, temel manada iktisat politikası aracı olmakla birlikte zaman içinde mali, siyasi ve sosyal amaçlar da özelleştirme politikalarından beklenen hedefler arasına girmiştir (İnan 1994: 134). Özelleştirme politikalarındaki bu amaçların öncelik sıralaması, ülkelerin mevcut ekonomik ve sosyal durumuna göre veya beklentileri neticesinde değişebilmektedir.

3.1. Ekonomik Amaçlar

İktisadın en temel hedefi kıt kaynakları onlardan maksimum verimi alacak alanlara yönlendirerek bireysel refahı maksimize etmektir. KİT'lerin gerek verimliliği artıracak teknolojik gelişmeleri yeterince izleyememesi ve gerekse siyasi çıkarlar neticesinde etkin bir istihdam politikası izleyememeleri özel sektörden daha düşük verimlilikte çalışmalarına neden olmaktadır. Düşük düzeydeki verimlilik ise ekonomiyi bir bütün olarak olumsuz etkileyebilecektir. Bununla birlikte, kamunun elindeki işletmelerde verimliliği yüksek düzeyde çalışanlar olabileceği gibi; özel sektörde verimsiz çalışan işletmeler de mevcut olabilecektir. O halde verimlilik açısından işletmelerin kamu ya da özel sektöre ait olmasından ziyade rekabetçi bir ortamda çalışıp çalışmadıkları

daha belirleyici olacaktır (Eroğlu 2001: 28; Demirbaş ve Türkoğlu 2002: 244). Özelleştirme uygulamalarıyla birlikte Türkiye dahil çeşitli ülkelerde yapılan özelleştirme ile ilgili araştırmalar, bu ifadelere paralel olarak mülkiyet ve karlılık-verimlilik arasında doğrudan bir ilişki saptayamamıştır. Yapılan araştırmalar, özelleştirme ile etkinlik artışı sağlayabilmenin, özelleşen sektördeki piyasa şartlarına ve özelleşen teşebbüsün davranışlarına bağlı olduğunu, çeşitli düzenleme ve sübvansiyonlarla, rekabet açısından farklılık yaratılmazsa, kamu ile özel sektör arasındaki etkinlik farkının, önemsiz denilecek düzeylere ineceğini göstermiştir (Öztürk 2004: 9-10).

Özelleştirmenin ekonomik amaçları arasında ekonominin genel veriminin artırılması yanında, sermaye piyasalarının gelişimine katkı sağlamak (özellikle halka arz yoluyla satış yapılırsa), ülkeye yabancı sermaye girişi sağlamak, piyasa ekonomisinin güçlenmesine önayak olmak, özellikle kamu işletmeciliğinde görülen gizli işsizliği ortadan kaldırmak gibi faktörler de sayılabilir (Kirmanoğlu 2014: 191; İleri 1998: 151).

3.2. Mali Amaçlar

Özelleştirmede güdülen temel iki mali amaç; KİT'lerin bütçe üzerindeki yükünü azaltmak ve devlete gelir sağlamak şeklinde karşımıza çıkmaktadır. KİT'lerin verimsiz çalışmaları sonucu ortaya çıkan açıklar genellikle bütçe açıklarından finanse edildikleri için bütçe açıklarını tetiklemektedirler. Artan bütçe açıklarının olası sonuçları ise enflasyon artışı ve faiz hadlerindeki artış olarak nitelendirilebilir. Ayrıca faiz artışı aynı zamanda üreticiler açısından maliyet artışı anlamına geleceğinden enflasyon ikinci bir kanaldan tekrar artış eğilimine girebilecektir. Yine bütçe kısıtı altında iç ve dış borçlanma imkanlarının da sınırlı olduğu düşünüldüğünde KİT'lerin özelleştirilmesi bütçe gelirlerini de olumlu yönde etkileyecektir (Kilci 1994: 14). Ancak Latin Amerika ülkeleri üzerinde yapılan ekonometrik çalışmalarda özelleştirmeden elde edilen net kazancın genellikle düşük düzeylerde kaldığı ve bütçe açıklarını bu şekilde kontrol altına almanın zor olacağı sonuçlarına ulaşılmıştır (Pinheiro ve Schneider 1995).

3.3. Sosyal ve Siyasi Amaçlar

Özelleştirmedeki sosyal ve siyasi amaçlar daha çok; toplumsal refahın optimizasyonu, demokratikleşmeye katkısı ve yolsuzlukların önlenmesi konularını kapsamaktadır (Özbek 2007: 4). Klasiklere göre özelleştirme ile kıt kaynakların optimal dağılımı gerçekleşerek, liberal ekonomik düzende toplumsal refah optimumuna ulaşacaktır. Klasik akımın devamı niteliğinde olan Neo klasikler ise mülkiyetin tabana yayılması

demokratikleşmeyi de beraberinde getireceğinden bireyin politik alandaki özgürlüklerini artıracığını savunur ve bunun da özelleştirme ile mümkün olacağına vurgu yaparlar (Muter 1994; Öztürk 2004: 12). Demokrasi, doğası gereği serbest bir ortamın varlığını öngördüğünden, ekonomik anlamda demokrasiden bahsedebilmek için piyasada rekabeti engelleyen uygulamaların kaldırılmasının gerekliliğine ve piyasa ekonomisine müdahale edilmemesinin demokrasiyi güçlendireceğine inanılmaktadır (Sezgin 2010: 158).

Türkiye’de özelleştirme politikalarının amaçları Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nca (ÖİB) şu şekilde belirtilmiştir;

“Özelleştirme ile devletin ekonomideki sınıı ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi hedeflenirken, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması, bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanalize edilmesi mümkün olacaktır. Özelleştirmenin temel amacı nihai olarak, devletin ekonomide işletmecilik alanından tümüyle çekilmesini sağlamaktır. Öte yandan borsa ve sermaye piyasalarını geliştirmeden Türkiye’de sağlıklı bir ekonomik gelişmeden bahsetmek mümkün değildir. Şirketlerin yalnızca bankacılık sektörüne bağlı olmadan hisse senedi, tahvil ve bono ihracı yoluyla kaynak temin edebilmeleri ve bu kaynak maliyeti ile enflasyon arasında sağlıklı bir ilişkinin olabilmesi için, sermaye piyasalarının geliştirilmesi gerekir. Sermaye piyasasının gelişimi ise, tasarrufların daha büyük bir kısmının mali piyasalara yönlendirilmesi ve bu suretle oluşan fonların sermaye piyasasına akışına imkân verecek bir ekonomik yapının oluşturulması ile mümkündür. Bu açıdan değerlendirildiğinde özelleştirme uygulamaları ile bir yandan mali piyasalara ve dolayısıyla sermaye piyasalarına yönelmeyen yerli ve yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirecek yeni kaynaklar yaratılması, diğer yandan da kamu kesiminin fonlar üzerindeki talebi nedeniyle sıkışan mali piyasa üzerindeki olumsuz baskının engellenmesi hedeflenmektedir” (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı [ÖİB] 2016).

Metinden de anlaşılacağı üzere Türkiye’de özelleştirme programlarında daha çok ekonomik amaçların hedeflendiğine vurgu yapılmaktadır.

3.4. Özelleştirmede Kullanılan Yöntemler

3.4.1. Satış

Mülkiyetin devri olarak da adlandırılabilir. Varlık satışı ve hisse senetlerinin satışı olarak ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Varlık satışı aynı

zamanda doğrudan satış yöntemidir. Varlık satışı ile özelleştirme neticesinde mülkiyet haklarının politik ve siyasi etkilerden arındırılması sağlansa da yatırımcıların ilgisizliği veya sermaye yetersizliği, yöntemin maliyetli olması ve birtakım prosedüre bağlı işlemlerden geçmesi gerekliliği nedeniyle yavaş ilerlemesi, özelleştirilmesi düşünülen işletmeye ait bilgilerin yeterli düzeyde açık olmaması ve muhasebe sistemlerinin yetersiz kalması bu yöntemin sakıncaları arasında sayılabilir (Orkunoğlu 2010: 5; Havrylyshyn ve Gettingan 1999; Tandıracıoğlu 2002: 210).

Satış yöntemi ile özelleştirmede başvurulan ikinci husus ise hisse senedi yoluyla özelleştirme yöntemidir. Hisse senedi satışı yöntemi de kendi içinde blok satış ve halka arz olarak ikiye ayrılmaktadır. Blok satış yönteminde işletme bütünüyle veya büyük bir bölümüyle özel girişimciye satılır. Devlet açısından hızlı ve kolay bir özelleştirme şekli olsa da özelleştirmeden beklenen gelir dağılımında adaleti sağlama, sermayeyi tabana yayma gibi amaçların göz ardı edildiği bir yöntemdir. Zira blok satış yönteminde özelleştirilen işletmeyi satın alan kimse ya tek bir şirket ya da şirketler grubudur.

Halka arz yoluyla satış ise daha çok gelişmekte olan ülkelerde kullanılan bir yöntem olup özelleştirilecek işletmenin hisse senetlerinin belirlenen fiyattan birincil ya da ikincil piyasalarda satılmasıdır (Türk 2014: 25). Sermayeyi tabana yayma açısından elverişli bir yöntem olmasına karşılık diğer yöntemlere göre devlete daha düşük bir özelleştirme geliri sağlama dezavantajına haizdir. Çünkü halka arzlarda hisse senetleri gerçek değerlerinin altında fiyatlandırılmaktadırlar (Özcan 2008: 18).

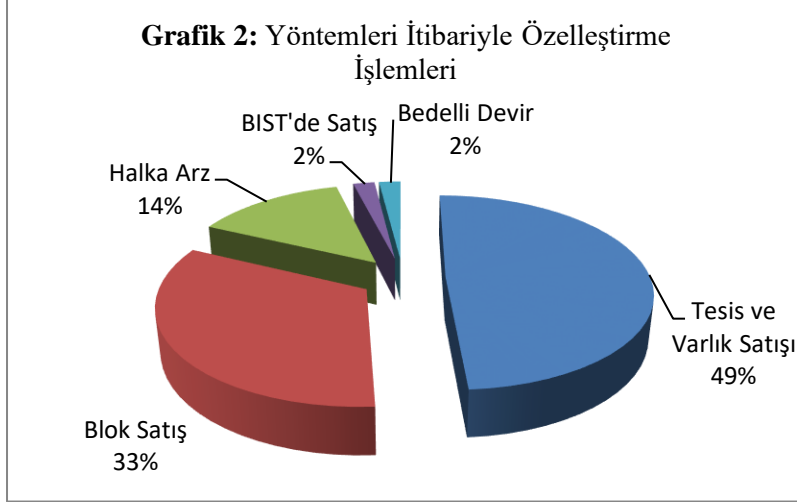
3.4.2. Kiralama

Kiralama, mülkiyet devrinden ziyade özelleştirilmesi düşünülen işletmelerin mali yönden daha istikrarlı bir yapı kazanmaları amacıyla kullanılan bir yöntemdir. Tesisi kiralamak üzere özel firmanın devlete ödediği sabit ücreti aşan miktarda elde edilen kar, özel firmanın geliridir. Kiralama sözleşmeleri genellikle 8-15 yıllık süreler için yapılmaktadır (Rosenthal ve Alexander 2003: 39).

3.4.3. İşletme Hakkı Devri

Mülkiyetin kamuda kaldığı ancak işletme yönetiminin belli bir bedel karşılığında, belirli süre ve koşullar altında özel sektöre devredilmesini öngören işletme hakkı devri kiralama yöntemine benzetmekle birlikte daha kapsamlı bir yöntemdir. Bu yöntemde tıpkı kiralama yönteminde

olduğu gibi uzun vadede işletmeyi tamamen özelleştirmeye hazırlayan bir yöntemdir (Akalin 1994: 129).



Kaynak: ÖİB 2016

Türkiye’de özelleştirmede kullanılan yöntemlere bakıldığında varlık satışı yöntemi ile blok satış yönteminin çok önemli bir ağırlığa sahip olduğu Grafik 2’de açıkça görülmektedir. Buradan aynı zamanda Türkiye’de özelleştirmede sermayeyi tabana yayma gibi sosyal amaçların göz ardı edildiği anlaşılmaktadır.

3.5. Özelleştirmenin Neden ve Faydaları İle Zarar ve Maliyetleri

Türkiye ve dünyada özelleştirme uygulamalarının nedenleri ve bu uygulamalardan beklenen faydalar incelendiğinde (Akalin 1994: 130-134; Kirmanoğlu 2014: 191-192; Şener 2014: 116; Öz Gıda-İş 1992: 77);

- Piyasa ekonomisini hakim kılarak rekabeti artırmak ve dış dünya ile bütünleşerek kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak,
- KİT’lerin varlığını sona erdirerek kamu açıkları ve enflasyonu makul seviyelere çekebilmek,
- KİT’lerin neden olduğu çarpık fiyat yapısını ortadan kaldırmak,
- Özelleştirme ile sermayenin tabana yayılmasını sağlayarak gelir dağılımını düzenlemek,

- Kamunun sınırlı kaynaklarını KİT'lerin neden olduğu açıkların finansmanında kullanmaktan ziyade halkın öncelikli alanlarına yönelik yatırımlara tahsis etmek,

Yukarıda sayılan faydaların yanı sıra özelleştirme ile birlikte birtakım olumsuz durum ve maliyetlerin de ortaya çıkabileceği söylenebilir. Bu zarar ve maliyetler;

- Özelleştirilen işletmenin faaliyet gösterdiği sektörün tam rekabetçi yapıdan mahrum olması durumunda kamu tekelinin özel tekele dönüşmesi neticesinde sosyal kayıpların ortaya çıkma ihtimalinin bulunması,
- Oluşması muhtemel sosyal kayıpların giderilmesi için devletin bu kez farklı faaliyetleri üstlenmek durumunda kalabilmesi,
- Özel sektörün doğası gereği daha az personelle daha fazla iş görmeye yönelik faaliyetleri neticesinde işsizlik ortamı doğurabileceği,
- Özelleştirmede blok satış ve varlık satışı yöntemlerinin ağırlıkta olması durumunda özelleştirmeden beklenen faydalar arasında yer alan gelir dağılımı adaletinin sağlanmasının engellenmesi, şeklinde sıralanabilir.

4. Türkiye’de Çay Sektörü ve KİT Olarak Çaykur

Türkiye’de çay tarımı ve çay sanayii faaliyetleri 1938-1948 yılları arasında Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumunca, 1949-1973 yılları arasında ise Tekel Genel Müdürlüğü ve Tarım Bakanlığı iş birliği ile sürdürülmüştür. 1971 yılında çıkarılan 1497 sayılı Çay Kurumu Kanunu ile çay tarımı, üretimi ve pazarlaması dahil tüm faaliyetler Çay Kurumu Genel Müdürlüğüne devredilmiş, kamu tüzel kişiliğine sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesi ile sınırlı olan bu kurum bir İktisadi Devlet Kuruluşu olarak 1973 yılında faaliyetlerine başlamıştır. Çay Kurumu 1982 yılında çıkarılan 2929 sayılı kanun ile Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü adı ile KİK kapsamına alınmıştır. Son olarak Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı kanun ile KİK kapsamından çıkarılmış ve İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) arasına alınmıştır. Söz konusu kanun ile aynı zamanda Başbakanlık ile ilişkilendirilen kurum 26 Kasım 2002 tarihinde Tarım ve Köy İşleri Bakanlığının ilgili kuruluşu olmuştur (Çaykur 2016).

Bu kapsamda Çaykur, ülkemizin tarım politikasına uygun olarak çay tarımını geliştirmek, çay kalitesini ıslah etmek, işlenmesini teknik esaslara göre yürütmek, iç ve dış pazar isteklerini karşılamak üzere kuru

çay üretmek, ithal ve ihraç etmek, verimlilik esasına dayalı işletme politikasıyla sermaye birikimine yardım ederek yatırım kaynağı sağlamak amacıyla teşkil edilmiştir (Özden 2009: 13-14).

Türkiye'nin Doğu Karadeniz kıyılarında ana olarak Artvin ve Rize, tali olarak ise Trabzon, Giresun ve Ordu illerini kapsayan alanda yetiştirilen (Usta 2004: 15) çay üretiminde ülkemiz yaklaşık 77.000 hektarlık üretimle dünyada Çin, Hindistan, Sri Lanka, Kenya ve Endonezya'nın ardından 6. sırada bulunmaktadır. 760.000 dekar çaylık sahada yaklaşık 205.000 üretici çay tarımı ile uğraşırken, yaş çay ürün rekoltesi yıllık 1.151-1300 bin ton arasında değişebilmektedir. Aynı zamanda çayın yetiştiği bölgede farklı tarım ürünü yetiştirme olanağının fazla olmaması bölge insanı için çayın ekonomik değerini artırmıştır. Çay ürününün yetiştiği Rize ve Trabzon yöresine özgü coğrafi ve sosyo-ekonomik yapı, bu alt bölgenin tarımsal üretiminde çayı sınırlı sayıda birkaç ürün dışında alternatifsiz bırakmaktadır. Söz konusu alt bölgede sanayinin neredeyse tamamı çay üretimine yöneliktir (Rize Ticaret Borsası [RTB] 2015: 1; RTB 2014a: 3).

Tablo 1: Yıllara Göre Yaş Çay Alım Miktarları (yüz bin ton)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Özel Sektör	510.4	715.4	578.2	497.4	503.8	633.4
Çaykur	593.5	590.4	652.9	655.3	672.2	628.5
Genel Toplam	1.103.9	1.305.8	1.231.1	1.152.7	1.176.0	1.263.9

Kaynak: RTB 2015.

Tablo 1'de yıllık yaş çay alımları incelendiğinde çay sektörünün yarısından fazlasını elinde bulunduran kurumun Çaykur olduğu anlaşılmaktadır. 46'sı Çaykur'a, 151'i Özel sektöre ait olmak üzere 197 fabrikanın faaliyet gösterdiği çay sektöründe bu fabrikaların 48'i büyük, 76'sı orta, 73'ü küçük ölçekli fabrikalardır. Yine Rize Ticaret Borsası'nın (RTB) 2014'te yaptığı bir yayınında, 2013 yılı çay sezonundaki yaş çay üretiminin %56'sının Çaykur, %44'ünün özel sektör tarafından işlendiğini, özel sektör üretiminin ise %49'luk bölümünün büyük, %39'unun orta ve %12'lik bölümünün de küçük ölçekli fabrikalarda gerçekleştirildiği belirtilmiştir (RTB 2014b: 2).

1985 yılında toplam yaş çayın %95'i Çaykur tarafından alınırken 4.12.1984 tarih ve 3092 sayılı Çay Kanunu ile çay tarımı, üretimi ve satışı serbest bırakılmış böylece bu oran son yıllarda %50 seviyelerine inmiştir. Fakat halen, ekimi ve üretiminde, alım ve satış fiyatlarının tespit edilmesinde, çay piyasasının düzenlenmesinde üretici ile tüketici açısından Çaykur'un politikaları önemlidir.

Çaykur'un 46 yaş çay işleme fabrikası, 3 paketleme tesisi ve bir ana tamir fabrikasında 5.753 işçi çalışmaktadır. Bunların 2.905'i sürekli, 2.848'i geçici işçi statüsündedir. 462 memur ve 941 sözleşmeli personel ile birlikte toplam çalışan sayısı 7.156 kişidir. Türkiye'de yılda 220 bin ton ve üzeri kuru çay üretilmektedir. Çay işlemede 1984 yılından bu yana özel sektör de faaliyet göstermektedir. Bugün toplam üretimin yaklaşık yarısını, 110-120 bin tonunu Çaykur gerçekleştirmektedir. Çaykur yılda 650 bin ton yaş çay satın almakta ve parasını çayın tesliminden bir ay sonra tamamen ödemektedir. Özel çay fabrikalarının bazıları ödemesini aksatmakta bazıları ise yaş çayın bedelinin bir kısmını işlenmiş siyah çay olarak ödemektedir (Uras 2013). Çay tarımının doğrudan ve dolaylı istihdam ve katma değer yaratan bir alan olmasının yanında Türkiye'de çay yetiştirilmemesi durumunda 250.000 ton kuru çay karşılığı yaklaşık 2,5 milyar dolarlık dövizin harcanması gerekecektir.

Bölge ekonomisi açısından düşünüldüğünde, 205 bin üreticinin yıllık yaş çay üretimi ortalama olarak 1.200 bin ton ve kabaca kişi başı ortalama yaş çay üretimi 5.800 ton civarında hesaplanabilir. Tablo 1 tekrar incelendiğinde Çaykur'un yıllık üretilen yaş çayın %55 ile %60'ı arasında bir miktarı satın aldığı ve müstahsilin çayının geri kalanını özel sektörde faaliyette bulunan firmalara sattığı görülmektedir. Ayrıca özel firmaların %51'lik kısmının küçük ve orta ölçekteki fabrikalarda (bölgesel düzeyde faaliyette bulunan ismini duyurmamış çay markaları) üretildiğinden yukarıda bahsedilmişti. Yine söz konusu bu küçük ve orta ölçekteki firmaların büyük çoğunluğunun müstahsilin çayını nakdi karşılıkla değil, aynı karşılıkla (yaş çaya karşılık kuru çay) aldığı yerel halk düzeyinde bilinmektedir. Geri kalan büyük firmalar ise her ne kadar para karşılığı yaş çay alımını gerçekleştirse de kilogram başına ödeyecekleri fiyatı gerek Çaykur'un çayın tamamını işleyecek kapasitesinin olmadığını bilincinde olmaları gerekse de çayın müstahsil tarafından bekletilerek daha sonra satılması yolu izlenebilecek bir bitki yapısında olmaması dezavantajını kullanarak dönem içinde dalgalı olmakla birlikte Çaykur'un belirlediği fiyatın daha altında tutmaktadırlar.

Çaykur, 200 bini aşkın üreticinin olduğu çay sektöründe ortalama %55-60'lık bir pazar payına sahip olan önemli bir devlet kuruluşudur. Kuruluş, yaklaşık olarak bölgedeki bir milyon nüfusa geçim kaynağı sağlamaktadır. Bu nedenle sektörde bu denli öneme sahip bir kuruluşun geleceği hakkında karar alınırken çok dikkatli olunmalıdır.

5. Çaykur'un Özelleştirilmesi Fikri

Özelleştirmenin amaçları bahsinde mali, ekonomik ve sosyal hedeflerden bahsedilmişti. Bu kapsamda Çaykur'un olası bir özelleştirilme düşüncesi durumunda bu hedeflerin ne derece gerçekleştirilebileceğini incelemekte fayda vardır.

Çaykur'u mali açıdan son 12 yıllık süreçte analiz edebilmek için tablo 2'den yararlanılabilir.

Tablo 2: 2004-2015 Yılları Arası Çaykur Dönem Net Karı veya Zararı

Yıllar	Kar/Zarar (TL)	Yıllar	Kar/Zarar (TL)
2004	50.024.000	2010	-26.991.206
2005	24.061.000	2011	-74.556.894
2006	32.258.451	2012	-64.827.541
2007	9.676.689	2013	-39.301.424
2008	-8.831.765	2014	12.062.125
2009	-23.208.655	2015	22.671.423

Kaynak: Çaykur Faaliyet Raporları kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 2'de görüldüğü üzere Çaykur 2004 – 2007 yılları arasında düzenli karlar ediyorken, 2008 yılında bu durum bozularak tersine zarar etmeye başlamıştır. 2014 ve 2015 yıllarında ise tekrar kar etmiştir.

2007 yılından sonra kurumun zarar etmesinde geçici işçilerin kadrolu olarak yıllık işçi statüsüne geçmesinin önemli bir rolü vardır. Ancak Çaykur, yaş çay üretiminin 5-6 aylık bir süreçte gerçekleştirildiği göz önünde bulundurulduğunda yılın yarı döneminde üretimde bulunmaktadır. Yani kalan 6 aylık süreçte üretim yapılmamasına rağmen söz konusu karar neticesinde işçisine maaş ödemek durumunda kalmıştır. Yani siyasi etkenlerin kurumun mali yapısında birtakım bozulmalar meydana getirdiği açıktır.

Ayrıca yurda kaçak ve kontrolsüz şekilde giren 35 – 40 bin ton civarında kuru çayın olduğu tahmin edilmektedir (RTB 2013: 3). Buda kurumun zarar etme nedenleri arasında sayılabilecek etkenlerdendir. Şöyle ki; 2003 yılında ABD askerlerinin Irak'a girmesiyle beraber başlayan Irak savaşında Türkiye Irak sınırını tamamen kapamıştır. Bu sayede yurda kaçak çay girişi önemli ölçüde azaltılmıştır. Nitekim bu da ilgili dönemin kar-zarar tablolarına olumlu olarak yansımıştır. Yine Tablo 2'de 2011-2013 yıllarında zararın önemli ölçüde artış gösterdiği görülmektedir. Bunun en önemli etkeni ise Irak savaşının sona ermesi ve sınırın tekrar açılması olarak gösterilebilir.

2014 karında ise Çaykur'un ürettiği soğuk çayın satışından elde edilen 57.229 bin TL'lik gelirin ve Suriye'de yaşanan iç savaş neticesinde

sınırdaki güvenliğin artırılmasının etkili olduğu söylenebilir. Devam eden süreç 2015 yılı karına da yansımıştır.

Özelleştirme konusunda karar verilirken herhangi bir kurumun yalnızca mali yapısına bakılarak verilecek bir kararın doğruluğu tartışmalıdır. Devlet teşekkülü olarak kurulan kuruluşların amaçlarından biriside sosyal faydayı gözetmektir. Aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının ikinci maddesinde de “*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı..., sosyal bir hukuk Devletidir.*” ibaresi yer almaktadır.

Sosyal devleti ise Ergün Özbudun “devletin sosyal barışı ve adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini gerekli ve meşru gören anlayış” olarak tanımlamaktadır (Özbudun 1998: 99).

Bu yüzden özelleştirme fikri düşünülürken yukarıda da değinildiği gibi bölge ekonomisi dikkatli bir şekilde irdelenip özelleştirmenin bölgede yaratacağı sosyal etki de göz ardı edilmemelidir. Ayrıca çay sektöründe özel firmalar yönünden bölgede henüz tam rekabetçi bir piyasa yapısı oluşmamıştır. Bunun yanında bölge ekonomisi açısından çok önemli bir fonksiyona sahip çay sektörünü düzenleyen 04.12.1984 tarihli ve 3092 sayılı Çay Kanunu'nun günümüzde son derece yetersiz ve işlevsiz kaldığı ve ayrıca piyasayı regüle edecek bir kurumun sektörde bulunmadığı düşünüldüğünde, bütün bu fonksiyonları üstlenmiş ve hakim firma rolünde olan Çaykur'un da çay sektöründe olmaması durumunda sosyal fayda yok olma tehlikesi yaşayabilecek ve özel tekelleri bir piyasa yapısına doğru gidilmesine yol açılabilecektir.

Zira 1984 yılında çay sektörünün gerek piyasa şartları gerekse de hukuki altyapısı tamamlanmadan özel sektöre açılması neticesinde bu yıllarda fizibilite yaptıran ülkemizin tanınmış büyük özel sektör firmaları, aynı zamanda kamu kesiminin de üretim yaptığı bir alanda yaş çay tarımını siyasi ve sosyal bir ürün olarak değerlendirip, böyle bir üründe devletle birlikte üretim yapmanın ticari realiteye aykırı olduğunu yorumlayarak çay sektörüne yatırım yapmamışlardır. Dünya çay pazarında çok ciddi paya sahip uluslararası bir firma 1 fabrikayla bunun dışında 2 firma büyük kapasiteyle devlet desteğiyle çay sektörüne girmiştir. 1994'lerde siyaset-bürokrasi-sendika ve banka dörtgeninin kıskacında kendi yönetim hataları da eklenince bu iki firma çökmüştür. En büyük mağduriyeti ise bu firmalara yaş çay satan müstahsiller yaşamıştır (Sancak 2001: 1). Günümüzdeki hukuki yapı ve piyasa şartları değerlendirildiğinde çay sektöründe halen gerekli

düzenlemelerin yapılmadığı görülmekle beraber Çaykur'un özelleştirilmesi durumunda 1984 yılındaki sonuçları aratmayan neticelerin ortaya çıkabileceği ihtimali mevcudiyetini korumaktadır.

Bu noktada kamu ekonomisinin temelinde yatan etkinlik-adalet çatışması ortaya çıkmaktadır. Ya bu çatışmadaki uç noktalardan biri seçilerek diğerinden tamamen feragat edilecek yani ya mevcut yapı korunacak ya da tam bir özelleştirmeye gidilecek veya etkinlik ve adaletten karşılıklı taviz verilerek sosyal fayda göz ardı edilmeden bir etkinlik analizi yapılacaktır. Bu analizi yapmada kullanılacak olası özelleştirme yöntemi ve bu anlaşmanın içeriği önem taşımaktadır. Burada özelleştirme yöntemleri arasında yer alan işletme hakkı devri yöntemi ön plana çıkmaktadır. Söz konusu yöntemin temelinde mülkiyetin kamuda kalmasıyla birlikte işletiminin belirli bir bedel karşılığında sınırlı bir süre ve şartlar dahilinde özel sektöre devredilmesinin yattığı önceki bölümlerde açıklanmıştı. İşletme hakkı devri yönteminin çay ve benzeri sektörlerde kullanılmasının temel avantajı sosyal faydayı göz ardı etmeden kamunun sermaye gücü ve özel sektörün dinamizmini bir araya getirebilmesidir. Yine bu yöntemle sektörün özele devri sırasında daha yumuşak bir geçişin yapılması sağlanarak ortaya çıkabilecek problemlere müdahale şansı kamunun elinde halen var olabilecektir.

Burada ikinci bir seçenek ise çay sektöründe kurulacak düzenleyici ve denetleyici bir kurumla sektörde müstahsilin de haklarını koruyan ve aynı zamanda özel sektöre yol gösteren bir yapılanmaya gidilmesidir. Mevcut durumda bu görevi Çaykur üstlenmektedir. Fakat kurumun asli görevi bu değildir. Aynı zamanda bürokrasi ve siyaset sürecindeki aksaklıklardan dolayı özel sektör çay firmaları planlamalarını yapamamakta veya geç yapabilmektedirler. Buna devlet teşekkülü olan Çaykur'da dahildir. Nitekim buna verilebilecek en güzel örnek yaş çay alım fiyatlarının açıklanma sürecidir. Yıllar itibarıyla bakıldığında yaş çay alım fiyatları, yaş çay alım sezonu başladıktan yani çay fabrikaları yıllık faaliyetlerine başladıktan sonra açıklanmaktadır. Bu da çay sektöründe faaliyet gösteren özel sektör işletmelerinin yıllık plan yapmasını erteleyen en önemli etkidir. Zira yaş çay yaprağı kuru çay firmalarının önemli girdilerinin başındadır ve bu maliyet unsurunun yaş çay alım sezonu başlamadan önce belirlenmesi gerekir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, özellikle tam rekabetçi yapıdan uzak piyasalarda tüketici rantının özel tekeli firmalar tarafından sömürülmesinin önüne geçmede etkili bir yöntemdir.

Türkiye’de özellikle tarım sektöründe bu tür kuruluşlara; şeker üretimindeki usul ve esasları ile fiyatlandırmayı belirleyen ‘Şeker Kurumu’ ve tütün, tütün mamulleri, alkol ve alkollü içecekler piyasasındaki faaliyetleri düzenleyen ‘Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu’ şeklinde rastlanmaktadır.

Düzenleyici denetleyici kurumun kurulması seçeneği sektörde tam bir özelleştirme ile karşı karşıya kalınmadan önce uygulanması gerekmektedir. Şeker kanunu ve kurumu örneği göz önüne alınarak çay sektöründe yürürlüğe konulacak kapsamlı bir kanun ile kurulacak bir düzenleyici kurum sadece piyasayı değil çayın tarladan nihai tüketiciye ulaşımına dek geçirdiği tüm aşamaları düzenleyici ve denetleyici bir yapıda oluşturulduğunda sektör açısından daha da etkili olabilecektir. Mevcut yapının devamı durumunda dahi Çaykur her ne kadar piyasada devlet teşekkülü ve aynı zamanda lider firma olarak bulunsa da yukarıda bahsedilen siyasi ve bürokratik aksaklıkların yol açtığı olumsuzlukları giderme açısından idari ve mali yönden özerk bir düzenleyici ve denetleyici kuruluşa ihtiyaç vardır.

6. Sonuç

1970’li yılların ortalarında dünyada baş gösteren stagflasyon ile birlikte, uygulanan ekonomi politikaları ve bunların dayandığı teorik temeller hakkında ciddi tereddütler doğmuş, verimli ve etkin çalışmayan, doğal monopol olmanın avantajlarını verimsiz bir yapılanma için gerekçe sayan, politik etkilenmeye açık bulunan ve en önemlisi de kamu açıklarının en temel sebebi olarak kabul edilen kamu teşebbüsleri, bunalımın suçlusu olarak görülmüştür. Kamu işletmeciliğinin, özel sektörün önünü tıkadığı, bütçe açıklarını ve dolayısıyla vergi oranlarını arttırdığı gerekçeleriyle eleştirilmiş devletin asli görevlerine geri dönmesi ve elindeki iktisadi kuruluşları özel sektöre devretmesi gerekliliği vurgulanmış ve özelleştirme politikaları gündeme gelmiştir. 1970’lerin sonları itibarıyla İngiltere’den başlayarak Amerika ve Avrupa’ya yayılan özelleştirme hamlelerine Türkiye’de 1980’li yılların ortalarından sonra dahil olmuştur.

Özelleştirme ile birlikte ülkeler iktisadi, mali, sosyal ve siyasal birtakım amaçları kendilerine hedef edinmişlerdir. Özelleştirmede kullanılan yöntemler itibarıyla amaçlarda farklılaşabilmektedir. Örneğin özelleştirme yöntemlerinden biri olan ‘satış’ yönteminin alt kolu olan hisse satışı ile sermayenin tabana yayılmasına ve gelir dağılımındaki adaletsizliğin iyileştirilmesine olanak sağlayabilmektedir. Başarılı bir özelleştirme politikasının ekonomik ve mali faydalar ön planda olmakla birlikte sosyal ve siyasi faydalarının da olduğu görülmektedir. Fakat

bunun yanında bir takım zarar ya da maliyetlerde ortaya çıkabilmektedir. Özelleştirmenin zararlarında ise sosyal zarar, ekonomik ve mali zararların önündedir. Bu nedenle yapılacak bir özelleştirme hamlesinde sektörün durumu iyi analiz edilerek buna uygun bir yöntem seçilmelidir.

Doğu Karadeniz Bölgesi açısından önemli ve özellikle Rize ili için alternatifinin bulunmadığı çay bitkisinin bir anlamda garantörü durumunda bulunan Çaykur'un özelleştirilmesi düşünülürken ekonomik faktörlerin yanında sosyal faktörlerinde dikkate alınması zorunluluktur. Çaykur'un tamamen özelleştirilmesi düşüncesi mevcut şartlar altında sakıncalıdır. Sektörde tam rekabetçi bir yapı olmadığı gibi ne sektörü güvence altına alan bir kapsamlı bir çay kanunu ne de düzenleyici bir kurum söz konusu değildir. Bu kapsamda Çaykur'un özelleştirilmesinde sosyal faydayı ön planda tutmak adına altın hisse uygulaması ile devletin imtiyaz hakkı saklı tutulabilir ya da işletme hakkı devri yöntemiyle özelleştirmeden beklenen ekonomik faydalarla beraber sosyal amacında göz ardı edilmemesi sağlanabilir.

Bununla birlikte özel sektöründe yararına olacak ve gelişimine katkı sağlayacak aynı zamanda müstahsilin haklarını koruyacak ve çayın tarladan bardağa kadar olan tüm serüvenini regüle edecek bir düzenleyici ve denetleyici kuruma ihtiyaç vardır. Böyle bir uygulamaya gidilmesi ile sektörde faaliyet gösteren kamu ve özel sektör firmalarının önlerini daha iyi görebilme fırsatı sağlanabilecek, ayrıca rekabetçi bir yapının oluşmasına ön ayak olabilecektir.

Nitekim 1985 yılında sektör rekabete açık hale getirildiğinde, bölgede özel sektör tarafından kurulan Akfa ve Karçay gibi firmaların 1990'ların başında iflas ederek kapanması, hukuki zeminin yanı sıra ekonomik altyapının da oluşturulması gerekliliğini gözler önüne koymakta, aksi halde gerçekleştirilecek bir özelleştirme ve serbestleşme hareketinin başarısızlıkla sonuçlanacağına örnek teşkil etmektedir.

Kaynaklar

- Akalın, Güneri (1986). *Kamu Ekonomisi*. 2. Baskı. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Akalın, Güneri (1994). "Türkiye'de Özelleştirmenin Gereği ve Nedenleri", (<http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuamk/article/download/1023012861/1023012089>, 06 Ocak 2017'de erişildi).
- Aksoy, A. Şinasi (1994). "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Genel Bir Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*. 27 (2): 3-23.

- Aktan, Coşkun Can (1993). *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*. İzmir: Arkadaş Matbaacılık.
- Bal, Oğuz (2013). “Özelleştirmenin Teorik Temelleri ve Türkiye’deki Sonuçları”. *Session 3B: Makroekonomi*. 355-364.
- Çaykur (2017). “Çaykur’un Tarihçesi”, (<http://www.caykur.gov.tr/Pages/Kurumsal/KurumHakkinda.aspx?ItemId=6>, 11 Mart 2017’de erişildi).
- Demirbaş, Muzaffer ve Türkoğlu, Musa (2002). “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”. *Süleyman Demirel üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 7 (1): 241-264.
- Dinler, Zeynel (2009). *Mikro Ekonomi*. 20. Baskı. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Eroğlu, Ömer (2001). “Türkiye’nin Özelleştirme Engellerini Aşabilme Kapasitesi”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 5: 1-25.
- Havrylyshyn, Oleh ve Dettigan, Donal Mc (1999), “Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade”, (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues18/>, 02 Mart 2017’de erişildi).
- İleri, Hüseyin (1998). “Türkiye’de Özelleştirme”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler MYO Dergisi*. 1: 149-162.
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (18 Haziran 1984). *Resmi Gazete*. 18435.
- Kilci, Metin (1994). *KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: DPT Uzmanlık Tezleri. DPT Yayınları.
- Kirmanoglu, Hülya (2014). *Kamu Ekonomisi Analizi*. 5. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- Muter, Naci (1994). “Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme”. *Özelleştirme Sempozyumu*. Manisa: 28/29 Nisan.
- Orkunoğlu, Işıl Fulya (2010). “Özelleştirme ve Alternatifleri”. *Akademik Bakış Dergisi*. (22): 1-22.
- ÖİB (2017). “Özelleştirme Programının Amaçları”, (<http://www.oib.gov.tr/sayfalar/sayfa/params/tip-sayfa/id-3/ozelleştirme-programinin-amaclari.html>, 09 Mart 2017’de erişildi).

- ÖİB (2017). “Özelleştirme Yöntemleri”, (<http://www.oib.gov.tr/sayfalar/sayfa/params/tip-sayfa/id-8/ozelleştirme-yontemleri.html>, 09 Mart 2017’de erişildi).
- Öz Gıda – İş Sendikası (1992). *Özelleştirme mi? Tekelleştirme mi?*. Ankara: Öz Gıda – İş Sendikası Eğitim Yayınları.
- Özbek, Orkun (2007). “Türkiye’de Özelleştirme: Ekonomik ve Sosyal Etkileri”, İzmir: İzmir Ticaret Odası Yayınları, (http://www.izto.org.tr/portals/0/iztogenel/dokumanlar/turkiyede_ozelleştirme_ekonomik_ve_sosyal_etkileri_o_ozbek_26.04.2012%2021-28-19.pdf, 27 Şubat 2017’de erişildi).
- Özbudun, Ergün (1998). *Türk Anayasa Hukuku*. 5. Baskı. Ankara: Yetkin Basım Yayım.
- Özcan, İsmail Çağrı (2008). *Özelleştirmeye Hazırlanan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Analizi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özden, V. Damla (2009). “Türkiye Siyah Çay Sektör Raporu”, (<http://www.rtb.org.tr/data/genel/rapor/Turkiye%20de%20Siyah%20Cay%20Sekor%20Raporu.pdf>, 12 Mart 2017’de erişildi).
- Öztürk, Nursel (2004). *Özelleştirme Ders Notları*, (<http://idak.gop.edu.tr/ugurkarakaya/ozelleştirme.doc>, 16 Ocak 2017’de erişildi).
- Pinheiro, A. Castelar ve Schneider, B. Ross (1995). “The fiscal impact of privatisation in Latin America”. *The Journal of Development Studies*. 31(5): 751-785.
- Rize Ticaret Borsası (2013). “Çay Kaçakçılığı ve Sektöre Verdiği Zararlar”, (<http://www.rtb.org.tr/data/genel/rapor/KacakCayRaporu%20Nisan%202013.docx>, 11 Mart 2017’de erişildi).
- Rize Ticaret Borsası (2014a). “Doğu Karadeniz Bölgesi Tarım Ürünleri Raporu”, (www.rtb.org.tr/data/genel/rapor/DoguKaradenizBolgesi.docx, 11 Mart 2017’de erişildi).
- Rize Ticaret Borsası (2014b). “Türk Çay Sektörü Güncel Durum Raporu”, (<http://rtb.org.tr/data/genel/dosyalar/TurkCaySektoruGuncelDurumRaporu.pdf>, 11 Mart 2017’de erişildi).
- Rize Ticaret Borsası (2015). “Türk Çay Sektörü Güncel Durum Raporu”, (www.rtb.org.tr/data/genel/basinodasi/CayRaporuNisan2015.pdf, 11 Mart 2017’de erişildi).

- Rosenthal, Shane ve Alexsander, Lan (2003). “Private Sector Participation and the Poor: Realizing the Full Potential of Transactions in the Water Sector”. *International Journal of Regulation and Governance*. 3 (1): 33-58.
- Sancak, Tahsin (2001). “Türkiye Çay Sektörü Sorunları ve Çözüm Önerileri”, (<http://biriz.biz/cay/Turkiyecaysektorusorunlarivecozumonerileri.pdf>, 15 Mart 2017’de erişildi).
- Sarıs, Ayhan (2003). “Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Genel Bir Değerlendirme”. *Asomedy Dergisi*. 38-57.
- Sayıştay (2014). “Kamu İşletmeleri 2012 Yılı Genel Raporu”, (http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/gene1_raporlar/kit_genel/Kamu%20%C4%B0%C5%9Fletmeleri%202012%20Y%C4%B1%C4%B1%20Genel%20Raporu.pdf, 20 Şubat 2017’de erişildi).
- Sezgin, Şennur (2010). “Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme”. *Akademik İncelemeler Dergisi*. 5 (2): 154-171.
- Şener, Orhan (2014). *Kamu Ekonomisi*. 12. Baskı. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Tandırıcıoğlu, Haluk (2002). “Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme”. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 4 (3): 198-226.
- Türk, Yusuf Ziya (2014). *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezleri.
- Uras, Güngör (24 Nisan 2013). “206 Bin Aileye 720 Milyon TL, 7 Bin Çalışana 330 Milyon TL”. *Milliyet Gazetesi*. (http://cadde.milliyet.com.tr/2012/03/14/YazarDetay/1697584/7_bin_calisana_330_milyon_tl, 15 Mart 2017’de erişildi).
- Usta, Hilal (2004). *İstanbul Ticaret Odası Çay Sektör Profil Araştırması*, (<http://www.ito.org.tr/Dokuman/Sektor/1-18.pdf>, 15 Mart 2017’de erişildi).
- Yılmaz, Hikmet (2015). *Özelleştirme ve Çaykur*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.