



# Türkiye’de Tarımsal Örgütlenme Politikalarının ve Mevzuatının İrdelenmesi: Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Örneği

Sibel Tan<sup>1\*</sup> İlker Karaönder<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ÇOMÜ Ziraat Fakültesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, 17020, Çanakkale.

<sup>2</sup> Namık Kemal Üniversitesi, Tarım Ekonomisi Bölümü, Tekirdağ.

\*Sorumlu yazar: sibeltan@comu.edu.tr

## Özet

Tarım sektörü insan ihtiyacı olan gıda gereksinimini karşılaması, sanayiye ham madde sağlaması, istihdam yaratması gibi fonksiyonlarından dolayı önemini sürekli korumakta ve bu işlevleri yerine getirirken çeşitli sorunlarla mücadele etmektedir. Örneğin girdi fiyatlarının yüksek olmasına karşın, ürünlerin satış fiyatlarının düşük olması, sorunları sıklıkla tartışılmaktadır. Bu sorunların ve sektörün diğer pek çok sorununa çözüm olarak görülen tarımsal amaçlı örgütlenmenin etkin olmaması da ilave olarak sektörün bir başka önemli sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Tarımda tespit edilen bu ve benzeri sorunlara çeşitli çözüm önerileri sunulmaktadır ve tarımsal örgütlerin güçlendirilmesi genelde bu çözüm önerileri arasında yer almaktadır. Sonuç olarak, tarımsal örgütlerin başarısızlığı hem sorun olarak karşımıza çıkmakta hem de diğer sorunların çözümü için yine güçlü tarımsal örgütlerin önemi vurgulanmaktadır. Türkiye’de tarımsal örgütlerle ilgili yapılan birçok araştırmada örgütlerin başarısızlığı incelenmiş ve başarısızlığın sebepleri belirlenmiştir. Yapılan araştırmaların önemli bir kısmında “mevzuattan kaynaklanan sorunlar” ortak sonuç olarak tespit edilmiştir. Dolayısıyla, bu araştırmada tarımsal örgütlerin mevzuattan kaynaklanan sorunları ve tarımsal örgütlenme politikaları irdelenmiş, konuyla ilgili çözüm önerileri sunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Tarımsal amaçlı örgüt, Örgüt politikaları, Örgüt mevzuatı.

## Abstract

### The Examination of Agricultural Organization Legislation and Policies in Turkey: The Case of Agricultural Cooperatives

Agricultural sector keeps its importance regularly due to its functions such as meeting the needs of people in need of food, providing raw materials to industrial sector, and creating employment. It deals with various problems when it carries out these functions. For example, higher input prices and lower sale prices of the products are the problems discussed frequently. In addition, inefficient agricultural organizations emerge another important problem encountered. Agricultural sector provides different solutions to these and similar identified problems and strengthening of agricultural organizations is among these solutions. As a result, the failure of agricultural organizations emerges as a problem confronted and it also emphasizes the importance of strong agricultural organizations to solve other problems. In many studies on agricultural organizations in Turkey, the failure of agricultural organizations had been examined and the reasons for the failure had been determined. “Problems stemming from legislation” had been identified as common outcome. Therefore, in this study, the problems of agricultural organizations arising from legislation and their agricultural organization policies are examined and relevant solutions are presented.

**Key Words:** Agricultural organization, Organization policies, Organization legislation.

## Giriş

Türkiye’de tarım sektörünün 2012 yılında “Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla’daki” oranı %7,9’dur (TUİK, 2013a). Aynı yıl toplam istihdam edilen nüfusun %24,6’sı tarım sektöründe istihdam etmektedir (TUİK, 2013b).

Dinler (2008)’e göre tarım sektöründen yerine getirmesi beklenen işlevler “besinsel gereksinimleri karşılama, tarım dışı sektörlere hammadde üretme, sağlıklı işgücü sağlama, ruhsal denge unsuru olma ve kalkınmanın finansmanını sağlamadır”. Tarım sektörü bu işlevleri yerine getirirken çeşitli sorunlarla karşı karşıyadır.

İnan (2012)’a göre; “mazot, gübre, elektrik gibi tarımsal girdilerin fiyatları çok yüksektir. Üreticilerin ödeyemedikleri ve takipteki tarım kredileri 2007’de 305 milyon TL iken, 2008’de 451 milyon liraya, 2009’da 941 milyon liraya yükselmiş ve 2010’da 1 milyar lirayı aşmıştır. Desteklerin sektörlere dağılımında tarım sektörü aleyhine gelişmeler görülmüştür. 2010 yılında yatırım teşviklerinin %5,1’i tarıma verilmişken, 2011 yılında tarım sektörüne verilen teşviklerin oranı %2,8’e düşmüştür. Topraklarımız, su kaynaklarımız ve hava bilinçsiz üretim ve tüketimden ötürü kirlenmektedir”.



Tüm bu sorunların yanında tarımda örgütlenmenin henüz istenilen nitelikte olmaması da sıklıkla tartışılan bir sorundur. Türkiye’de tarımsal örgütlerin sayıca yeterli büyüklükte olduğunu söylemek yanlış olmaz. Nitekim Türkiye’de örgütlenme ile ilgili sorunlar nicelik değil nitelik olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin; 2012 yılının Birleşmiş Milletler tarafından “Uluslararası Kooperatifler Yılı” ilan edilmesi ile hazırlanan “Türkiye Kooperatifçilik Stratejisi ve Eylem Planı”na göre Türkiye’de kooperatiflere yönelik tespit edilen sorunlar “kamu hizmet sunumu ve kooperatifçiliğe elverişli bir ortam oluşturulması konusunda yaşanan aksaklıklar, eğitim, bilinçlendirme ve araştırma faaliyetlerindeki yetersizlikler, örgütlenme ve kooperatifler arası işbirliği sorunu, sermaye yetersizliği ve uygun finansmana erişim sorunu, denetim ve imaj sorunu, kurumsal ve profesyonel yönetim eksikliği, mevzuat ve uygulamadan kaynaklanan sorunlar” olarak belirlenmiştir (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2012). Ayrıca 2006–2008 yılları arasında Dünya Bankası’na finanse edilen, Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Ortak Girişimi (TAKOG) tarafından yürütülen ve Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) bileşenlerinden olan Çiftçi Örgütlerinin Kurumsal Güçlendirilmesi Projesi (IRFO) ile Türkiye’deki tarımsal örgütlerin mevcut sorunları “finansman, eğitim, denetim, mevzuat ve üst örgütlenme” olarak tespit edilmiştir. Benzer şekilde Mülâyim’e (2012) göre, Türk Kooperatifçiliğinin sorunları “finansman, üst örgütlenme, eğitim ve araştırma, mevzuat ve denetim” kaynaklı sorunlardır.

Bu çalışmada, tarımsal amaçlı örgütlerin mevzuattan kaynaklanan sorunlarının neler olduğu ve örgütlere yönelik uygulanan politikalar araştırılmıştır. Çalışmada yöntem olarak derleme yöntemi, materyal olarak ise ilgili mevzuat ve daha önce yapılmış çalışmalar kullanılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye’de tarımsal örgütlenmenin mevcut durumu ortaya konulmuş, üçüncü bölümde bu konuda uygulanan destek ve politikalara değinilmiş, dördüncü bölümde ise tarımsal örgütlenme mevzuatı irdelenmiştir. Çalışmanın beşinci ve son bölümünde tespit edilen sorunlara çözüm önerileri sunulmuştur.

### Türkiye’de Tarımsal Örgütlenmenin Mevcut Durumu

Türkiye’de tarımsal amaçlı örgütler kamu (Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı) ve üretici örgütlenmesi (mesleki ve ekonomik örgütlenme) olarak karşımıza çıkmaktadır. Bizzat çiftçiler tarafından kurulmuş ve çiftçi menfaatlerini karşılıklı yardımlaşma yoluyla koruyan ekonomik örgütler kooperatifler, üretici birlikleri ve yetiştirici birlikleri olarak gruplanırlar.

Çizelge 1. Türkiye’de tarımsal örgütlenme tablosu

Tarımsal Örgüt	Tabi Olduğu Kanun	Türü	Örgüt Sayısı	Ortak/Üye Sayısı
Birim Kooperatifler	1163, 3476 S.K.	Tarımsal Kalkınma (Köy-Koop, Tarım, Hayvancılık, Ormancılık, Çay)	8,219	869,506
	1163, 3476 S.K.	Sulama	2,491	295,935
	1163, 3476 S.K.	Su Ürünleri	575	31,122
	1163, 3476 S.K.	Pancar Ekicileri	31	1.628.306
	1581, 5330 S.K.	Tarım Kredi	1,659	1.070.227
Üretici Birlikleri	5200 S.K.	Hayvansal Üretim	494	195,589
	5200 S.K.	Meyve	148	11,825
	5200 S.K.	Sebze ve Süs Bitkileri	61	5,749
	5200 S.K.	Tarla Bitkileri	65	5,852
	5200 S.K.	Su Ürünleri	32	1,173
	5200 S.K.	Organik Ürünler	21	2,264
Islah Amaçlı Yetiştirici Birlikleri	5996 S.K.	Damızlık Sığır	81	123,286
	5996 S.K.	Damızlık Koyun-Keçi	80	191,675
	5996 S.K.	Arı	79	52,275
	5996 S.K.	Damızlık Manda	19	2,115
	5996 S.K.	Damızlık Tavuk	6	877

Kaynak: Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, 2013.

Türkiye’de tarımsal kalkınma, sulama, su ürünleri, pancar ekicileri ve tarım kredi olmak üzere toplam 12.975 adet kooperatif, hayvansal üretim, meyve, sebze–süs bitkileri, tarla bitkileri, su



ürünleri ve organik ürünler olmak üzere 821 adet üretici birliği ve damızlık sığır, koyun-keçi, arı, manda ve tavuk olmak üzere de toplam 265 adet ıslah amaçlı yetiştirici birliği bulunmaktadır. Bu örgütlerin tabi oldukları kanunlar ve örgütlere ortak/üye olan çiftçi sayısı aşağıda verilmiştir (Çizelge 1.).

### **Tarımsal Örgütlere Yönelik Destek ve Politikalar**

Kırsal kesimde nüfus yoğunluğu fazla olan ülkelerde ekonomik kalkınma ve kırsal kalkınma hemen hemen aynı anlama gelmektedir. Ekonomik kalkınma bir ülkenin reel olarak Gayri Safi Milli Hâsılası'nın veya gelirinin artması olarak tanımlanmasına rağmen, sosyal açıdan gelir dağılımı, eğitim ve sağlık konularında fırsat eşitliğinin sağlanması da kalkınmayı ifade eder. Kırsal kalkınma ise kırsal kesimde yaşayan insanların sosyal ve ekonomik hayatını geliştirmek amacıyla hazırlanan bir strateji ve genel anlamda bir tarım politikasıdır.

Dolayısıyla kırsal kalkınma ve ekonomik kalkınmada en önemli araçlardan biri üretici örgütleridir. Kırsal kesimde kurulan çeşitli üretici örgütleri üreticiye her konuda destek sağlamak amacı yanı sıra, kırsal sanayinin kurulması ve pazarlama konusundaki fonksiyonların yerine getirilmesi bakımından önemli oluşumlardır. Bu örgütlenmeler arasında en yaygın olanı ve üretici örgütü denince akla ilk geleni tarımsal amaçlı kooperatiflerdir. Tarımsal amaçlı kooperatifler bünyelerinde hayvancılık, seracılık, depolama, pazarlama, nakliye, üreticiye girdi temini gibi önemli tarımsal faaliyetleri bulundurmaları nedeniyle çiftçi gelirine direkt etki edecek olan oluşumlardır. Diğer taraftan üreticiler organizasyonları aracılığıyla sosyo-ekonomik politikaların oluşmasına katkıda bulunmakta ve uygulamalara bu organizasyonları aracılığı ile katılmaktadır (Çıkın, 1992).

Etkin örgütlenme modellerinin oluşturulması, dağınmış olan tarımsal üreticilerin tek bir çatı altında piyasaya girmesi ve piyasada haklarını koruma adına etkili olması amacıyla Türkiye'de uygulanan tüm tarım politikalarında tarımsal örgütlenme ele alınmış ve her dönemde desteklenmiştir. Çalışmanın bu bölümünde, AB uyum sürecini de dikkate alarak üretici örgütleri ile ilgili uygulanan çeşitli politikalar ve devlet destekleri incelenmiştir.

### **Cumhuriyet Dönemi ve Planlı Dönemde Uygulanan Örgütlenme Tarımsal Politikaları**

Üretici örgütleri başta tarımsal kalkınma kooperatifleri olmak üzere Cumhuriyet Döneminde güçlü bir şekilde desteklenmiştir. Devlet kooperatiflerle ilgili düzenleme ve denetleme yetkisini de kullanarak genel ve özel kooperatif kanunları çıkarmış ve kooperatifleri diğer kuruluşlardan ayıran bir hukuki statü belirleme yoluna gitmiştir. Yine birçok kooperatifin kurulup gelişmesine devlet öncülük etmiştir (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2012).

İlki 1963–1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında zaruri gıda maddelerinin arzını artıracak, planlı dönem içinde tarımsal ürünlerde piyasada arz talep dengesini sağlayacak şekilde üretimin teşvik edilmesi, bunun içinde tarımsal örgütlerin kurulması ve etkinleştirilmesi öngörülmüştür. Bu amaçla tarımın piyasalarla irtibatını sağlaması ve ulaştırma imkânlarının sağlanması için Tarım Satış Kooperatiflerinin kurulması tedbir olarak önerilmiştir. Yine Birinci Planda özellikle et, süt, yağlı tohumlar üreticilerinin örgütlenmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca kırsal kalkınma ve orman köylerin kalkınması için de kooperatiflerin kurulması önerilmiştir (DPT, 1963).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile başlayan bu amaçlar Dördüncü, Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Planlarda tekrar ele alınmış ve ilgili tedbir ve politikalar uygulanmıştır. Diğer taraftan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996–2000) ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001–2005) Türkiye'de tarım politikalarında reformun ilk sinyalleri verilmiştir. Bu dönemden itibaren uygulanan politikalarda rekabetçi tarım sektörü, çiftçi kayıt ve tarım bilgi sistemlerinin oluşturulması, tarım sigortası kanununun çıkarılması, kırsal kalkınma, tarım sanayi entegrasyonu, tarım satış kooperatiflerinin özzerleştirilmesi, Tarım Çerçeve Kanununun çıkarılması gerekliliği ortaya koyulmuş; bütün bu amaçlara ulaşmak içinde etkin üretici örgütlerinin önemi vurgulanmıştır (DPT, 1995; DPT, 2000).

Kalkınma Planlarının sonuncusu olan Dokuzuncu Kalkınma Planında (2007–2013) “Tarımsal Yapının Etkinleştirilmesi” başlığında gıda güvencesinin ve güvenilirliğinin sağlanması ile doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı gözetilerek, örgütlü ve rekabet gücü yüksek bir tarımsal yapı oluşturulacağı, üretici örgütlenmesine ilişkin mevzuatın yeniden ele alınarak, üreticilerin değişik amaçlara uygun şekillerde; verimliliği ve pazarlamada rekabet gücünü artırıcı yönde örgütlenmelerinin destekleneceği belirtilmektedir. Yine Planın “Kırsal Kesimde Kalkınmanın Sağlanması” başlığı altında



kırsal kesimin örgütlenme kapasitesinin geliştirileceği ve üretici örgütlerinin güçlendirileceği, farklı üretici örgütlenmelerinin işlevleri AB tarım uyum sürecinde yeniden düzenleneceği ifade edilmiştir (Resmi Gazete, 2006a).

### **Tarım Reformu Uygulama Projesi ve Çiftçi Örgütlerinin Kurumsal Yapısının Güçlendirilmesi Bileşeni (IRFO)**

Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ifade edilen Türkiye’de tarım politikalarında reforma gidilmesinin gerekliliği sonucunda atılan en önemli adımlardan biri Tarım Reformu Uygulama Projesidir (Agricultural Reform Implementation Project–ARIP). ARIP Dünya Bankasıyla yapılan 4631–TU numaralı Ekonomik Reform Kredisi anlaşması ile gündeme gelmiştir (Tan, 2009). Türkiye’de 2001 yılında yürürlüğe giren Tarım Reformu Uygulama Projesi ile Dünya Bankası’nın temel hedefi Dünya Ticaret Örgütü (WTO) kuralları ve AB’ye tam üyelik süreci çerçevesinde, Türkiye’de tarımın rekabet gücünü artıracak politika değişikliklerini finanse etmektir (Akder, 2007). ARIP, Doğrudan Gelir Desteği ve Çiftçi Kayıt Sistemi, Kırsal Kalkınma Programları ve Tarım Satış Kooperatif ve Birliklerinin Yeniden Yapılandırılması olmak üzere üç temel bileşenden oluşmaktadır. Kırsal Kalkınma Bileşeni kapsamında ele alınan alt bileşenlerden biri Çiftçi Örgütlerinin Kurumsal Yapısının Güçlendirilmesi Projesidir (IRFO). Proje çiftçi örgütlerinin kurumsal kapasitelerini geliştirerek ve güçlendirerek kırsal ve ulusal kalkınmaya katkılarının sürdürülebilirliğinin sağlanmasına yönelik model oluşturmayı hedefleyen pilot bir uygulamadır. IRFO Projesi ile 7 çiftçi örgütü merkez birliğinin bir araya gelerek oluşturdukları Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Ortak Girişimi (TAGOK) kurulmuştur. Proje beş bölgeyi temsi eden 21 ilde uygulanmıştır. Bu proje kapsamında uygulanmakta olan Kapasite Geliştirme Programı ile çiftçi örgütlerinin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, profesyonel çalışanları ile ortaklarının çeşitli konularda bilgilendirilmeleri ve böylece örgütlenme kapasitelerinin ve hizmet kalitelerinin artırılması amaçlanmıştır. IRFO Programı kapsamında örgüt yönetimi, temel muhasebe, pazarlama yönetimi, finansal yönetim, satın alma yönetimi, yatırım projesi hazırlama ve değerlendirme teknikleri konularında 21 ilde çeşitli eğitim faaliyetleri düzenlenmiştir (TEDGEM, 2008).

### **Tarım Kanunu ve Tarım Stratejisi**

Tarım politikalarını belli bir çerçeveye oturtan 30.11.2004 tarih, 2004/92 sayılı “Tarım Stratejisi” ve 18.04.2006 Tarih ve 5488 Sayılı “Tarım Kanununda” 2006–2010 yılları arasında beş yıllık bir süreçte tarım politikalarının nasıl bir strateji ile yürütüleceğini ortaya koymaktadır. Kaynakların etkin kullanımı ilkesi çerçevesinde ekonomik, sosyal ve uluslar arası boyutunu bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması bu stratejinin temel amacıdır. Kanun ve kanundan çıkarılan beş stratejiden biri, üretici örgütlenmesinin gerçekleştirilmesidir. Bu amaca ulaşmak için belirlenen öncelikler ise üreticilerin bir araya gelerek pazara entegrasyonunu sağlayacak destekler, üreticilerin birlikte yapacakları hayvansal üretim faaliyetlerinin desteklenmesi, sulama birlikleri ve kooperatiflerinin desteklenmesi, üretici örgütlerinin özzerleştirilmesi ve yönetim yapılarının güçlendirilmesi ve ilgili yasal düzenlemelerin sonuçlandırılması, üretici örgütlerinin geliştirilmesi için mali ve teknik desteklerin sağlanması şeklinde özetlenmiştir. Ayrıca kamudan bağımsız yapıda üreticilere, üretimden pazarlamaya kadar olan safhalarda hizmet vermek üzere; kar amacı gütmeyen “Tarımsal Üretici Birliklerinin” kurulması ve geliştirilmesi de uygulanması düşünülen stratejilerden biridir (Resmi Gazete, 2006b).

### **AB Katılım Öncesi Mali Araç (IPA) ve Kırsal Kalkınma Bileşeni (IPARD)**

Türkiye’nin AB’ne tam üyelik sürecinde AB mali yardım mekanizması 2007–2013 yıllarını kapsayan yedi yıllık bir dönem için yeniden tanımlanmıştır. “Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre Accession – IPA) olarak tanımlanan bu yeni uygulamayla AB aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik mali yardım mekanizmasını tek bir hukuki çerçevede bir araya getirmiştir. Katılım Öncesi Yardım Aracı’nın Kırsal Kalkınma Bileşeni IPARD olarak adlandırılmaktadır. Avrupa Komisyonu tarafından 25 Şubat 2008 tarihinde onaylanan Kırsal Kalkınma Programı (IPARD) Türkiye’nin katılım öncesi dönemdeki öncelikleri ve ihtiyaçlarını dikkate alarak sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için kapasite oluşturmayı hedeflemekte, işletmeleri AB standartlarına yükseltmeyi amaçlamaktadır.





IPARD programı ile tarım sektörünün sürdürülebilir modernizasyonuna katkı sağlanması ve kırsal alanda sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması hedeflerine ulaşmada üretici gruplarının kurulması ve desteklenmesi bir araç olarak sunulmuştur. Bu amaca ulaşmak üzere üretici örgütlerinin hibe projeleri kapsamında desteklenmesi ve teşvik edilmesi öngörülmüştür.

### **Türkiye’de Tarımsal Örgütlenme Mevzuatı**

Türkiye’de tarımsal örgütlenmeye yönelik mevzuat karmaşık ve dağınık bir yapıya sahiptir. Ekonomik amaçlı tarımsal örgütler başlığı altında yer alan kooperatifler ve birliklerin hukuki statüleri ve yasal dayanakları tamamıyla farklıdır. Ayrıca kooperatifler ve birliklerin kendi içinde de mevzuat birliği bulunmamaktadır. Örneğin Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri gibi tek amaçlı ve daha ziyade devletin güdümünde bulunan örgütler özel yasalara tabi iken, yönetim ve denetimlerinde bağımsız olan tarımsal kalkınma kooperatifleri, sulama kooperatifleri vb. gibi örgütler 1163 Sayılı Kooperatifler Kanununa tabidir. Benzer durumun birlik adı altında faaliyet gösteren ekonomik amaçlı tarımsal örgütler açısından da söylemek mümkündür. Örneğin; ıslah amaçlı hayvan yetiştirici birliklerinin temel yasal dayanağı 5996 Sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, Sulama Birliklerinin yasal dayanağı, 6172 Sayılı Sulama Birlikleri Kanunu, Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin yasal dayanağı ise, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’dur. Bununla beraber tarımsal üretici birliklerine yönelik temel düzenleme ise 5200 Sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu’dur. Bu çalışma kapsamında, özel kanunlar hariç tutularak daha ziyade genel yasa niteliğinde bulunan 1163 Sayılı Kanun incelenmiştir.

Türkiye’de 1163 Sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 10.05.1969 tarihine kadar kooperatifler, genel kanun niteliğinde bulunan ticaret yasalarına tabi olarak kurulmuş ve faaliyet göstermişlerdir. 1926 tarihli ve 596 sayılı ve 1956 tarihli 6762 Sayılı Türk Ticaret Kanunlarında kooperatifler, ticaret şirketleri arasında sayılmış, ilgili kanunların kooperatiflere yönelik hükümleri 1969 yılına kadar, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Tarım Satış Kooperatifleri dışında kalan tüm tarımsal kooperatiflere uygulanmıştır.

Türk Hukukunda kooperatifler ve kooperatifçilik genel ve özel kanunlarla beraber, Anayasalarda da yerini bulmuş ve desteklenmiştir. 1961 Anayasası’nın 51’inci maddesinde yer alan “Devlet kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır” hükmü devletin kooperatiflere verdiği önemi göstermesi bakımından son derece önemlidir. Kooperatifçilik konusu, 1982 Anayasası’nın 171’inci maddesinde de yer almaktadır. İlgili madde, “Devlet milli ekonominin yararlarının dikkate alarak, öncelikle üretimin arttırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatiflerin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır” hükmünü getirmektedir. 1961 ve 1982 Anayasalarının kooperatiflere yönelik hükümleri, kooperatifçiliğin anayasal anlamda güvence altında bulunduğunu göstermekte ve devlete kooperatifler lehine olumlu ödevler yüklemektedir. Buna göre; kooperatiflerin özerkliğine, bağımsızlığına ve demokratik yapısına zarar vermeksizin kooperatifçiliğin gelişmesine yönelik her türlü yasal, idari ve mali tedbirleri almak devletin anayasadan kaynaklanan görevleri arasındadır.

Devletin kooperatifçiliğin geliştirilmesine yönelik yasal anlamdaki görevi, ticaret yasasından bağımsız olan 1163 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle vücut bulmuştur. 1163 Sayılı Kanunun 100’üncü maddesi ile de, 6762 Sayılı Türk Ticaret Kanununun kooperatiflere ilişkin 485–502’inci maddeleri yürürlükten kaldırılarak kooperatifler Ticaret Yasası kapsamından çıkmıştır. Ancak ticaret yasasının şirket türleri ile ilgili 136’ıncı maddesi yürürlükten kaldırılmamış ve kooperatifler ticaret şirketleri arasında sayılmaya devam etmiştir. Halen yürürlükte bulunan 14.02.2011 yürürlük tarihli 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanununda da aynı hüküm korunarak ilgili kanununun 124’üncü maddesi uyarınca kooperatifler ticaret şirketleri arasında sayılmıştır. Bununla beraber, 1163 Sayılı kanunun 1’inci maddesi uyarınca, kooperatiflerin tüzel kişiliği içeren teşekkül olarak oluşturulmaları hükmünün sonucu olarak, kooperatiflerin ticaret ortaklıkları arasından sayılıp sayılamayacağı tartışmalarının ortaya çıktığı da belirtilmektedir (Eriş, 2001). Kooperatiflerin ticaret şirketi olup olmadığına yönelik tartışmalar bu çalışmanın kapsamını dışında olmakla beraber, kooperatifleri salt kar elde etme amacını taşıyan ticaret şirketleri arasında saymanın kooperatifçilik mantığı ile örtüşmediği bir gerçektir. Bu sebeple, yasal düzenlemelerin bu konuda tartışmaya mahal vermeyecek şekilde kooperatifçilik ilkeleri ile tam anlamıyla uyumlu hale getirilmesi gereklidir.

Kooperatifleri genel yasa niteliğinde bulunan Ticaret Kanunu kapsamından çıkararak yürürlüğe giren 1163 Sayılı Kanun, Kooperatiflere yönelik özel hükümler içermektedir. 1163 Sayılı



Kanunun 1'inci maddesi kooperatifleri, “Gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli ortaklıklar” şeklinde tarif etmiştir. Değişir ortaklı ve değişir sermayeli ifadesiyle Türk Hukukunda kooperatifler açısından serbest giriş veya açık kapı ilkesinin benimsendiği görülmektedir.

1163 Sayılı kooperatifler yasasının önemli ve kooperatifçilik ilkeleriyle ilintili önemli hükümlerinde birisi de ortakların oy hakkı ile ilgili hükümdür. Yasanın 48'inci maddesi, “Genel kurulda her ortak yalnız bir oya sahiptir” hükmünü getirmektedir. Bu şekilde birim kooperatiflerde her ortağa ortaklık payı tutarına bağlı olmaksızın tek bir oy hakkı verilmesi kooperatiflerde demokratik yönetim ilkesinin bir sonucudur.

Kooperatifler Yasası kapsamında bir diğer önemli ve özel düzenleme, kooperatif üst örgütlenmesi ile ilgilidir. Yasanın 70'inci maddesi uyarınca; kooperatif birlikleri, kooperatif merkez birlikleri ve Türkiye Milli Kooperatifler Birliğinin kurulacağı öngörülmektedir. Kooperatif üst örgütlerinin (dikey örgütlenme) oluşturulmasına cevaz veren bu hüküm kooperatifçiliğin gelişmesi açısından oldukça önemli bir düzenlemedir.

1163 Sayılı Kanunun, kooperatiflere tanınan bir kısım muafıklar ve kooperatif yöneticilerinin cezai sorumluluğuna ilişkin hükümleri de özellik arz etmektedir. Kooperatifler Yasası uyarınca, birim kooperatifler ve üst örgütlere vergi ve harçlar yönünden önemli muafıklar tanınmıştır. Ancak yasanın 93/4'üncü maddesi hükmüne göre; birim kooperatifler, kooperatif birlikleri ve kooperatif merkez birlikleri, faaliyete geçen üst kuruluşlara girmedikleri takdirde bir kısım muafıklardan yararlanamayacaklardır. Bu hüküm de, kooperatif üst örgütlenmenin özendirilmesi açısından oldukça önemlidir. Kooperatifler Kanunu, yöneticilerin cezai sorumlulukları bakımından da ticaret şirketlerinden farklı hükümlere yer vermiştir. Yasanın 62/3'üncü maddesi uyarınca, kooperatif yönetim kurulu üyeleri kooperatifle ilgili suç teşkil eden fiil ve hareketlerinde dolayı kamu görevlisi gibi cezalandırılmaktadır.

Türkiye’de kooperatiflerle ilgili temel düzenleme olan 1163 Sayılı Kanunun; bağımsızlık ve özerklik, ortakların demokratik yönetimi ilkelerini benimsediği ve kooperatifleşmeyi ve birim kooperatifler açısından oldukça önemli olan üst örgütlenmeyi özendirici hükümler içerdiği söylenebilir. Bu durum yukarıda belirtildiği üzere, devletin kooperatifçiliğin geliştirilmesine yönelik Anayasanın 171'inci maddesinde belirtilen görevinin hukuksal görünümüdür. Ancak özellikle 1163 Sayılı Kanuna tabi tarımsal amaçlı kooperatifler açısından yasanın uygulamasının da nasıl şekillendiğini görmek gereklidir. Bilindiği üzere, Türkiye’de 1163 Sayılı Kanuna tabi olarak; tarımsal kalkınma, sulama, su ürünleri ve pancar ekicileri kooperatifleri olmak üzere dört grup tarımsal amaçlı kooperatif faaliyet göstermektedir. Bununla beraber, amaç, kapsam ve faaliyet sahası bakımından tarımsal amaçlı kooperatiflerle benzer, fakat hukuki statü ve yasal dayanak bakımından tamamıyla farklı birliklere yönelik mevzuatın, 1163 Sayılı Kanunun uygulama zeminine menfi yönde etki ettiği ve faaliyet sahasını gölgelediği söylenebilir.

Diğer taraftan Birleşmiş Milletler tarafından 2012 yılının “Uluslararası Kooperatifler Yılı” ilan edilmesi ile Türkiye’de de Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü öncülüğünde kooperatifçilikle ilgili birçok paydaşın katılımıyla hazırlanan “Türkiye Kooperatifçilik Stratejisi ve Eylem Planı 2012–2016” belgesinde kooperatiflerin mevzuattan kaynaklanan sorunları belirlenmiş ve çözüm önerileri sunulmuştur. Strateji Belgesinde tespit edilen mevzuat sorunu şu şekilde özetlenebilir (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2012). Kooperatifçiliğin önemli sorunlarının başında dağınık yasal düzenleme gelmektedir. Kooperatiflerin üç ayrı Bakanlığın görev alanında olduğu için Bakanlıkların hazırladıkları ana sözleşmelerde, uygulamada ve denetimlerde farklılıklar ortaya çıkmakta, daha çok kooperatif türlerine göre bir yaklaşım geliştirilmekte ve ortak bir uygulama alanı oluşturulamamaktadır.

Ayrıca 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu teşkilatlanma ve usul kanunudur. Bu kanun ve buna uygun olarak hazırlanmış olan ana sözleşmeler uygulamayı yönetmekte ve işleyişi sağlamaktadır. Ekonomik ve sosyal hayatta yaşanan gelişmeler sonucu zaman içinde ortaya çıkan düzenleme ihtiyacı, ancak kanun değişikliği ile giderilebilmektedir. Çünkü ana sözleşmelerde değişiklik yapılabilmesi, intibak sağlamayı gerektirmekte olup, bu da kanun değişikliği sonucunda ana sözleşmelerin genel kurul kararı ile kabul edilmesi halinde mümkündür. Ancak, kooperatifler konusunda Türkiye’de yaşanan çok başlılık, kanun değişikliği konusunda harekete geçilmesini ve mutabakata varılmasını engellemektedir.



Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından yapılan bir çalışmaya göre kooperatiflere ilişkin yılda ortalama 3.000 hukuk davası Yargıtay'a intikal etmektedir. Bu davaların %60'ı kooperatif ve ortak arasında yaşanan uyuşmazlıklar ile ilgilidir. Ayrıca kooperatifçilikle ilgili ihtisas mahkemelerinin olmaması ve yargının kendine özgü sorunları nedeniyle intikal eden konuların çözümü uzun zaman almaktadır.

Diğer taraftan, kooperatif ve üst kuruluşları ile konuyla ilgili bazı kurum ve kuruluşlarca, 1163 sayılı Kooperatifler Yasası'nın denetim, eğitim, üst örgütlenme, ortak-kooperatif ilişkileri, genel kurul toplantıları, yönetim kurulunca kullanılacak yetkiler konularında değişiklik önerileri dile getirilmektedir. Ancak, kooperatifçilik mevzuatına özgü düzenleme kalitesi düşüklüğünden ve ortaya çıkan ihtiyaçları giderme esnekliğine sahip olmamasından dolayı bu sorunların çözümlenmesi ve gelen taleplerin karşılanması güçleşmektedir. Bu nedenle de, sıklıkla kooperatiflerin faaliyetlerinde aksamalar yaşanmakta, kooperatiflerin iş ve işlemleri sektöre uğramakta ve amacına ulaşan kooperatiflerin dahi tasfiye edilememesi gibi hukuki ve fiili sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Dolayısıyla, kooperatifler mevzuatının uygulamasında öncelikle çok başlılığın ortadan kaldırılması, kanunun bazı hususlarda idari düzenlemelere izin verecek esnekliğe kavuşturulması ve yargı süreci ile ilgili olarak ihtisas mahkemeleri ve uyuşmazlık kurulları gibi önerilerin değerlendirme konusu yapılarak acil çözümler üretilmesi gerekli görülmektedir.

Bir diğer konu gayri faal kooperatiflerin kısa sürede tasfiyesinin sağlanamamasıyla ilgilidir. Bunun için kurulduğu halde faaliyet göstermeyen, bu sebeple de tasfiye edilmeyi bekleyen, borcu, alacağı ve hukuki ihtilafı bulunmayan gayri faal durumdaki kooperatiflerin kısa sürede tasfiye edilmesi amacıyla, kanuni düzenleme yapılmalıdır.

### **Sonuç ve Öneriler**

Tarımsal örgütlerin mevcut durumunun, kooperatifçiliğin genel dayanağı olan 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu'nun ve tarımsal örgütlenme politikalarının irdelendiği bu çalışma sonucunda Türkiye'de tarımsal örgütlerin sayıca fazla olmasının yanında istenilen düzeyde başarılı olmadıkları ve finansman, üst örgütlenme, eğitim-araştırma, mevzuat, denetim alanlarında sorunlarla karşı karşıya oldukları söylenebilir. Mevcut sorunlar arasından mevzuattan kaynaklananlar incelendiğinde, özellikle kooperatiflerden sorumlu birden fazla bakanlığın olması ile kooperatiflerde yetki karmaşası meydana geldiği düşünülmektedir. Dolayısıyla, kooperatif ana sözleşmelerinde, uygulamada ve denetimlerde farklılık olmaktadır. Bu bağlamda kooperatiflerden sorumlu tek bir bakanlığın faaliyet göstermesi ile bu karmaşanın çözülebileceği önerilmektedir.

İhtiyaç halinde bazı kooperatif uygulamalarının revize edilmesi gerekli olabilir. Bu da ancak ana sözleşmede belirtilen maddelere uyarak alınan kararlar doğrultusunda uygulama imkânı bulur. Ayrıca 1163 sayılı kanuna olan bağımlılıktan dolayı kooperatiflerle ilgili alınacak kararlar yavaş ilerleyen bir süreçte gerçekleşmektedir. Bu sürecin daha hızlı ilerleyebilmesine imkân veren yasal düzenlemenin yapılması gerekmektedir.

1163 sayılı kanunda kooperatiflerin nasıl kurulacağı ve nasıl işleyeceği ile ilgili konular ele alınmıştır. Oysa tarımsal kooperatiflerle ilgili yapılan çalışmalar ile bu kooperatiflerin kuruluş aşamalarında değil, kurulduktan sonra çalışmalarında sorunlar olduğunu belirlenmiştir. Kooperatiflerin kuruluş aşamasında hiçbir engelle karşılaşmaması çok sayıda etkin olmayan kooperatifin kurulmasına sebep olmaktadır. Çok yakın mesafelerde aynı amacı taşıyan hiçbir etkin olmayan çok sayıda kooperatifin kurulduğu ve zaman içinde herhangi bir sebeple feshedildiği sıkça rastlanılan bir durumdur. Dolayısıyla kooperatif kuruluşlarında yatay genişleme yerine dikey örgütlenme, profesyonel yöneticilik, güçlü ve bilinçli ortaklık anlayışı teşvik edilmelidir. İlave olarak gayri faal durumda olan kooperatiflerin kapatılması işlemlerinin daha kısa sürede gerçekleşmesi için bir yasal düzenleme yapılmalıdır. Ayrıca kooperatifler için uygulanan devlet politikalarında kooperatifleri mali ve idari yönden güçlendirilecek desteklemelerin ve politikaların uygulanması teşvik edilmelidir.

### **Kaynaklar**

- Akder, A.H., 2007. Policy Formation in the Process of Implementing Agricultural Reform in Turkey. International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology Vol.6. Issue: 4/5. Switzerland.
- Çıkmın, A., 1992. Tarım Kesiminde Kooperatif Örgütlenme ve Tarımsal Kooperatifçilik Politikası. 2000'li Yıllara Doğru Türkiye Tarımı-Tarım Haftası Sempozyumu, TMMOB-ZMO, 7-10 Ocak 1992, Ankara.
- Dinler, Z., 2008, Tarım Ekonomisi, Ekin Kitabevi Yayınları, s. 37



- DPT, 1963. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963–1967). <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf> [Erişim: 18 Eylül 2013].
- DPT, 1995. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000), <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC511D74F7DFC4C49E> [Erişim: 18 Eylül 2013].
- DPT, 2000. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf> [Erişim: 18 Eylül 2013]
- Eriş, G., 2001, Açıklamalı İçtihatlı Uygulamalı Kooperatifler Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2012. Türkiye Kooperatifçilik Stratejisi ve Eylem Planı 2012–2016. [http://www.gtb.gov.tr/assets/content/kooperatifcilik/dkmanlar/strateji\\_belgesi%2007.11.2012.pdf](http://www.gtb.gov.tr/assets/content/kooperatifcilik/dkmanlar/strateji_belgesi%2007.11.2012.pdf) [Erişim: 28 Ağustos 2013].
- İnan, H.İ., 2012. Türkiye’de Kırsal Yoksulluğun Nedenleri ve Önlenmesi. 10. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi, Konya.
- Mülayim, Z.G., 2012, Kooperatifçilik. Yetkin Yayınları, Ankara. s.505.
- TEDGEM, 2008. Çiftçi Örgütlerinin Kurumsal Güçlendirilmesi Projesi Kapasite Geliştirme Programı, Bilgi Notları, Ankara.
- Tan, S., 2009, Tarım Reformu Uygulama Projesi Kapsamında Kırsal Kalkınma Projeleri:Çanakkale İli Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı Örneği, Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2, Çanakkale.
- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, 2013. 31.07.2013 Tarihli Tarımsal Örgütlenme Tablosu, <http://www.tarim.gov.tr/TRGM/Sayfalar/DuyurularDetay.aspx?rid=79&ListName=Duyurular&refId=> [Erişim: 10 Eylül 2013].
- Türkiye İstatistik Kurumu, 2013a, Ana Faaliyet Kollarına Göre Cari Fiyatlarla Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, [Erişim: 29 Ağustos 2013].
- Türkiye İstatistik Kurumu, 2013b, İstihdam Edilenlerin Yıllara Göre İktisadi Faaliyet Kolları, NACE Rev.2 <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> [Erişim: 29 Ağustos 2013].
- Resmi Gazete, 2006a, 1 Temmuz 2006 Tarih, 26215 Sayılı Kanun, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013). <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/13744/plan9.pdf> [Erişim: 12 Eylül 2013].
- Resmi Gazete, 2006b, 18 Nisan 2006 Tarih, 5488 Sayılı Tarım Kanunu. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/04/20060425-1.htm> [Erişim: 13 Eylül 2013].