

Araştırma Makalesi

Türkiye’de Kooperatiflerin Kamu Yönetimi Yapısındaki Yerinin Ve Denetiminin Yeniden Yapılandırma Gerekliği Üzerine Yeni Bir Yaklaşım

A New Approach on The Need To Restructure The Place And Audit of Cooperatives in The Structure of Public Administration in Turkey

Fazıl AYDIN Doç. Dr., Hazine ve Maliye Bakanlığı fazil.aydin@hotmail.com https://orcid.org/0000-0001-7215-8809	Erol DEMİR Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Fakültesi Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü dr.demirerol@gmail.com https://orcid.org/000-0002-5415-4246	İlhan HATİPOĞLU Dr. öğrencisi, Hazine ve Maliye Bakanlığı ilhanhatipoglu@hotmail.com https://orcid.org/0000-0001-5367-3194
---	--	--

Makale Geliş Tarihi	Makale Kabul Tarihi
18.03.2022	19.08.2022

Öz

İnsanların ihtiyaçlarını karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma esasına göre ve en düşük maliyetle karşılamak amacıyla gönüllülük esasına göre kurulan kooperatif tüzel kişilikleri, toplumsal hayatta çok önemli bir misyon üstlenmektedirler. Kooperatiflerin faaliyetleri sırasında birtakım usulsüzlüklere karşı korunup korunmadıkları, yasal mevzuat ile uyumlu hareket edip etmedikleri ancak genel kurul, yönetim kurulu, denetçiler ve ortaklar tarafından yapılan iç kontroller sonucu tespit edilebilmektedir. Ancak söz konusu kontrollerin etkin ve günün şartlarına uygun olarak yapılabilmesi için öncelikle kooperatif denetleme kurulunun yapısı büyük önem taşımaktadır. Ayrıca iç denetim ile birlikte dış denetim çalışmasının yapılması durumunda etkin olmaktadır. Bu çerçevede dış denetime tabi olan kooperatif tüzel kişiliğine ait temel ve ek mali tablolar, banka ve finans kurumları nezdinde kullanılacak işletme/yatırım kredilerine esas teşkil etmektedir. Ayrıca Türkiye’de kooperatifler kamu yönetiminde birden fazla bakanlığın görev ve sorumluluğu altında faaliyet göstermektedirler. Bu durum kooperatiflerin yönetsel ve denetimsel işlevlerinde bazı sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu çalışmada kooperatiflerdeki iç/dış denetim süreci yapılan son yasal değişiklikler kapsamında işleyiş açısından ve kamu yönetimi içindeki yapısı incelenerek sistemin olumsuz yönlerinin çözümüne yönelik öneriler ile yönetim ve denetimin daha etkili bir işleve sahip olması yönünde analizlere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kooperatif, Dış Denetim, Kamu Yönetimi, Kooperatiflerin Denetimi, Bağımsız Denetim.

Abstract

Cooperative legal entities, established on a voluntary basis in order to meet the needs of people on the basis of mutual aid and solidarity and at the lowest cost, undertake a very important mission in social life. Whether the cooperatives are protected against some irregularities during their activities and whether they act in accordance with the legal legislation can only be determined as a result of the internal controls carried out by the general assembly, the board of directors, the auditors and the partners. However, in order to carry out the said controls effectively and in accordance with the current conditions, the structure of the cooperative supervisory board is of great importance. It is also effective if external audit work is carried out together with internal audit. In this

Önerilen Atıf /Suggested Citation

Aydın, F., Demir, E., Hatipoğlu, İ., 2022 Türkiye’de Kooperatiflerin Kamu Yönetimi Yapısındaki Yerinin Ve Denetiminin Yeniden Yapılandırma Gerekliği Üzerine Yeni Bir Yaklaşım, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 57(3), 1859-1874.

context, the basic and additional financial statements of the cooperative legal entity, which is subject to external audit, form the basis for business/investment loans to be used by banks and financial institutions. In addition, cooperatives in Turkey operate under the duties and responsibilities of more than one ministries in public administration. This situation causes some problems in the managerial and supervisory functions of cooperatives. In the article, the internal/external audit process in cooperatives has been examined in terms of its functioning and its structure in the public administration within the scope of the latest legal changes, and suggestions for the solution of the negative aspects of the system and analyzes for a more effective function of management and audit are given.

Keywords: Cooperative, External Audit, Public Administration, Audit of Cooperatives, Independent Audit.

1. Giriş

1163 Sayılı Kanun’un “Tarif” başlıklı 1’inci maddesinde kooperatifler; tüzel kişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek veya geçimlerine ait ihtiyaçlarını işgücü ve parasal katkılarıyla karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve tüzel kişiler tarafından kurulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli ortaklıklar şeklinde yer almaktadır. Uluslararası Kooperatifler Birliği (International Cooperative Alliance- ICA)’nin tanımına göre ise kooperatif; “Ortak ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlar ve istekleri, müşterek sahip olunan ve demokratik olarak kontrol edilen bir işletme yoluyla karşılamak üzere gönüllü olarak bir araya gelen insanların oluşturduğu özerk bir teşkilattır” şeklinde tanımlanmıştır (T.C. Ticaret Bakanlığı, 2012, s, 1). Kooperatiflerin amacı ortaklarının ekonomik menfaatlerini geliştirmektir. Birey çapında yapılan bu amaç, ortak sayısı ile doğru orantılı olarak aynı zamanda geniş kapsamlı ve çok yönlü olmaktadır (Pınar, 2014, s, 140).

Modern anlamda 19’uncu yüzyılın ikinci yarısında İngiltere’nin Rochdale kasabasında tüketim kooperatifçiliği ile başlayan kooperatifçilik hareketi, aynı yıllarda üretim kooperatifçiliği olarak Fransa’da ve kredi kooperatifçiliği olarak Almanya’da görülmüştür. İngiltere’de Robert Owen, Dr. William King; Fransa’da Charles Fourier, Charles Gide; Almanya’da ise Schulze-Delitzch ve Raiffeisen gibi önderler, kendi ülkelerinin toplumsal yapılarına ve ihtiyaçlarına uygun kooperatifler kurarak kooperatifçiliği geliştirmişlerdir. İlk kooperatif hareketleri, yoğunlukla Avrupa ülkelerinde başlamış ve 1920’lerden sonra tüm dünyada hızlı bir gelişme göstermiştir. Bu çerçevede İsveç, Danimarka, ABD, İsviçre ve Japonya gibi ülkelere yayılan kooperatifçilik hareketi, uluslararası bir nitelik kazanmıştır. Gelişmiş ülkelerde kooperatifçilik hareketi 20’nci yüzyıl ve öncesinde ortaya çıkarken, sonrasında az gelişmiş ülkelerde de giderek artmıştır (T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2015, s, 7). Kooperatif sektöründe denetim fikri ilk defa Alman Raiffeisen kooperatiflerinde gerçekleştirilmiştir. Kooperatiflerin iktisadi faaliyetlerini kontrol ve murakabe etmek ayrıca tek elden sorunlarına çözüm bulmak üzere ilk Teftiş Birliği 1877 yılında Friedrich Wilhem Raiffeisen tarafından kurulmuştur. 1889 tarihli Alman Kooperatifler Kanunu teftiş hususunda bazı ana hükümleri ihtiva etmektedir. Buna göre kooperatifler Devlet müfettişleri veya diğer müfettişler tarafından kontrole tabi tutulmuşlardır. Teftişin söz konusu müfettişlerden herhangi birisine yaptırılması kooperatiflerin ihtiyarında olmuştur (Turan, Demirci ve Poyraz 1986, s, 34).

Türkiye’de Mithat Paşanın girişimleriyle başlayan modern kooperatifçilik, Cumhuriyet’in ilk yıllarında hukuki ve felsefi destek bularak gelişmiş ve bugünkü niteliğini kazanmıştır. Kooperatif işletmeler, her ne kadar mevcut 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na göre bir ticaret şirketi olsalar da, barındırdıkları ilke ve değerlerle, kuruluşlarından tasfiyelerine kadar birçok alandaki farklılıkları sebebiyle diğer şirketlerden ayrı tutulmuş ve bu nedenle kendine özgü kanun ve ikincil mevzuata tabi kılınmıştır. Tarımsal üretim ve pazarlamadan, esnaf ve sanatkârın finansman talebine, konut ihtiyacından enerji ihtiyacının karşılanmasına kadar geniş bir alanda işletmecilik alternatifi sunan Türk kooperatifçiliği, hem üretimde sürekliliğin sağlanması hem de istihdama katkısı bakımından ülke ekonomisinde önem arz etmektedir. Bu nedenle kooperatiflere ilişkin kamusal politika ve çalışmalar nitelik ve nicelik olarak sürekli geliştirilmektedir (T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2017, s, 64).

Ekonomik ve toplumsal sorumluluğun bir gereği olarak yapılan “Denetim” faaliyetleri; işletmelerin idari, mali ve hukuki yapısının incelenerek daha etkin bir duruma getirilmeleri açısından önem taşımaktadır. Uygulamada denetim ile ilgili olarak farklı kavramlar kullanılmaktadır. Söz konusu

kavramlardan özellikle teftiş, kontrol, soruşturma, murakabe ve revizyon vb. kavramların kullanıldığı görülmektedir. İşletmelerin ana sözleşmelerinin “Amaç ve Çalışma Konuları” başlığı altında belirtilen faaliyetlerin yürütülmesi sırasında iktisadilik prensibinin uygulanmasını temin etmek denetimin işlevi olarak belirtilmektedir. Bu çerçevede kooperatif işletmelerinin denetim faaliyeti ekonomik ve toplumsal bir olay olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu ekonomik ve toplumsal olayın başarıya ulaşabilmesi ancak etkin bir denetim faaliyeti ile mümkün olabilecektir. Kooperatifçiliğin yaygın olduğu Türkiye ve diğer ülkelerde kooperatif kuruluşları ile ilgili genel ve özel tüm kanunlarda denetimin önemi belirtilerek bu konuda bazı farklı hükümlerin düzenlenmiş olduğu görülmektedir.

2. Kavramsal Çerçeve, Sınırlılıklar, Amaç Ve Yöntem

Türkiye’deki kooperatifleri kamu yönetimi içindeki örgütsel yapısı ve denetimi çalışmanın kavramsal çerçevesini oluşturmaktadır. Söz konusu kavramsal çerçevenin kaynağı ise kooperatiflere ilişkin Türkiye’de uygulanmakta olan mevzuat düzenlemeleri ve teorik yaklaşımlardır. Kavramsal çerçevenin kaynağını oluşturan kooperatif mevzuatının sınırlamalarına ise aşağıda yer verilmiştir.

Anayasa’nın 171’inci maddesinde kooperatifler ile ilgili olarak yer alan “Devlet, milli ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır.” düzenlemesi ile kooperatifçiliğin geliştirilmesinin önemi ortaya konulmuştur.

Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren kooperatiflerin ekonomi içerisinde istenilen seviyede aktif hale gelmesi için kooperatifçilik ilke ve hedefleri de dikkate alınarak, mevzuat düzenlemeleri yapılmıştır (Şeren ve Ağbal 2020, s, 59). Söz konusu mevzuat düzenlemeleri aşağıda yer almaktadır.

- **1163 sayılı Kooperatifler Kanunu:** Kooperatifçilik alanını düzenleyen temel kanundur. Birçok kooperatifin kurulup gelişmesini sağlayan söz konusu kanun, 24.04.1969 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kooperatifler Kanunu’nun 98’inci maddesine göre, yasada aksine açıklama bulunmayan konularda Türk Ticaret Kanunu’ndaki anonim şirketlere ilişkin hükümler kooperatifler hakkında da uygulanmaktadır.

- **1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu:** Tarım Kredi Kooperatiflerinin kuruluş ve işleyişlerine ilişkin özel hükümleri içeren 1581 Sayılı Kanun, 18.04.1972 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanunda hüküm bulunmayan hususlar hakkında, 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu hükümlerine başvurulmaktadır. 1995 yılında düzenlenen 553 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 1581 Sayılı Kanunda çok önemli değişiklikler yapılmıştır. 553 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan değişiklik sonucunda kooperatif ve üst örgütlerinin yönetimine kooperatif ortaklarının katılımı sağlanmıştır. 2005 yılında düzenlenmiş olan 5330 Sayılı Kanun, 553 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yerini almıştır.

- **4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun:** Tarım satış kooperatiflerine yönelik olarak düzenlenmiş bir kanundur. 01.06.2000 tarihinde yürürlüğe giren 4572 Sayılı Kanunda genel olarak tarım satış kooperatif ve birliklere ilişkin kanuni düzenlemeler yer almaktadır. Söz konusu Kanunda düzenlenmemiş olan hususlarda 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu hükümleri uygulanmaktadır.

Türkiye’de ekonomik ve sosyal açıdan kuruluş ve ortak sayısı niceliksel olarak önemli bir miktarda olan kooperatiflerin, günümüzdeki örgütsel ve denetimsel yapısındaki eksiklikler teorik ve uygulama alanlarda bazı sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Söz konusu sorunlar, kooperatiflerin etkinlik ve verimliliğine olumsuz yönde etki yapmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’deki kooperatiflere yönelik olarak örgütsel ve denetimsel yapıya olumlu yönde etki yapıcı yönetsel ve mevzuat düzenleme önerilerine çalışmada yer verilerek kooperatiflerin etkinlik ve verimlilik süreçlerine katkıda bulunmak amaçlanmıştır.

Bu çalışma uygulama ve teorik nitelikli bir incelemedir. İncelemenin temelini öneriler çerçevesindeki bütüncül değişimler oluşturmaktadır. Bütüncül değişimlerin oluşturulması ve uygulanması bir süreci gerekli kılmaktadır. Bu neden ile bütüncül değişimler uzun süreli ve gecikmeli çözümlemelerdir. Bütüncül değişimlerdeki olan uzun süre ve gecikmeli olumsuzlukları çözümlemek ancak uygulaması kolay sonuç odaklı önerilerin uygulanabilirliğini sağlamak ile mümkün olabilmektedir. Bu amaç ile çalışmada yöntem olarak uygulanabilir sonuç odaklı niteliğe sahip olan önerilere yer verilmiştir.

Çalışmadaki metodik yapı, teorik ve uygulamada karşılığı olan ve sonuç odaklılığı önceleyen araştırma niteliği taşımaktadır.

3. Bulgular ve Özgün Değer

Çalışmada literatür ve uygulama araştırmaları yapılarak araştırmanın amacına uygun ve sistematik bir şekilde bulgulara yer verilmiştir. Türkiye’de kooperatiflerin nitelik ve niceliksel olarak değerlendirmesine yönelik olarak, kuruluş ve ortak sayısı, kamu yönetimi içindeki örgütsel yapısı ile denetim şekline ilişkin araştırmalar yapılarak elde edilen verilerin tablolar aracılığı ile yorumlarına yer verilmiştir. Çalışma bütünüyle Türkiye’deki kooperatiflerin kamu yönetimi içindeki örgütsel yapısı ve denetimine olumlu yönde etki yapıcı teori ve mevzuat düzenlemelerine ilişkin önerilerden oluşmaktadır. Söz konusu önerilerin tamamı özgün bir niteliğe sahip olup çalışmayı yapan araştırmacılara aittir. Teori ve uygulama açılarından Türkiye’deki kooperatiflerin etkinliği artırıcı yönde yapılan çalışmalar çerçevesinde gerek uygulama gerekse teorik açılardan önerilere yer verilerek kooperatiflere yönelik literatüre katkı sağlanması amaçlanmıştır.

4. Türkiye’de Kooperatifler İle İlgili Sayısal Göstergeler

Uluslararası Kooperatifler Birliği (International Cooperative Alliance, ICA) tarafından yapılan ve güncel olan son araştırmaya göre 2021 yılı itibarıyla dünya ölçeğinde 145 ülkede 2,6 milyon kooperatif ve söz konusu kooperatiflere de bir milyarın üzerinde kooperatif üyesi bulunmaktadır (Euricse-International Cooperative Alliance, 2021, s, 127). Uluslararası Kooperatifler Birliği (ICA) ve Avrupa Kooperatif ve Sosyal Girişimler Araştırma Enstitüsü (Euricse) tarafından düzenlenen 2021 yılı dünya kooperatif izleme raporuna göre dünyanın en büyük ilk 300 kooperatifin toplam cirosu ise 2.180,01 milyar dolardır. Cirolarına göre kooperatifler içinde büyük paya sahip olan kooperatifler ise Fransa, Almanya, Japonya ve Amerika Birleşik Devletleri’ne ait olan kooperatifler yer almaktadır (Euricse-International Cooperative Alliance, 2021, s, 45). AB ülkelerinde genellikle kooperatifler sınırlı sorumlu, sınırsız sorumlu ya da ekonomik çıkar gruplaşması/anonim şirket şeklinde çeşitlilik göstermektedir (Doğan ve Yercan 2016, s, 52).

2020 yılı Türkiye’de Ticaret Bakanlığı’nın görev, yetki ve sorumluluğu altında faaliyet gösteren kooperatiflerin sayısı 9.247, üst birliklerin sayısı 82, merkez birlik ve milli kooperatifler birliğinin sayısı ise 4 adettir. Dolayısı ile Türkiye’de Ticaret Bakanlığı’nın görev, yetki ve sorumluluğu altında faaliyet gösteren birlikler dahil kooperatiflerin toplam sayısı 9.333 adettir. Söz konusu kooperatiflerin toplam ortak sayısı ise 1.044.324 kişiden oluşmaktadır (Tablo 1).

Tablo 1. Türkiye’de Ticaret Bakanlığı’na Bağlı Kooperatiflerin Faaliyet Konuları İtibarıyla Sayısal Görünümü (2020 Yılı)

Sıra No	Kooperatifler	Kooperatif Sayısı	Ortak Sayısı
1	Motorlu Taşıyıcılar	4.319	138.202
2	Esnaf Sanatkâr Kredi ve Kefalet	965	678.749
3	İşletme	665	104.207
4	Karayolu Yolcu Taşıma	598	9.994
5	Kadın Girişimi Üretim ve İşletme	594	6.743
6	Tüketim	352	66.536
7	Üretim ve Pazarlama	317	14.633
8	Tarım Satış	305	317.284
9	Gayrimenkul İşletme	302	4.974
10	Turizm Geliştirme	267	13.599
11	Karayolu Yük Taşıma	161	4.574
12	Temin Tevzi	88	17.638
13	Eğitim	50	2.885
14	Hizmet	42	409

15	Yenilenebilir Enerji Üretim	40	637
16	Deniz Yolcu Taşıma	34	562
17	Küçük Sanat	29	2.137
18	Kalkınma	29	216
19	Yaş Sebze Meyve Pazarlama	18	1.832
20	Bilimsel Ar-Ge	14	123
21	Yardımlaşma	12	9.936
22	Tütün Tarım Satış	8	2.005
23	Pazarcılar İşletme	7	251
24	Elektrik Enerjisi Üretim ve Tüketim	6	42
25	Hamallar Taşıma	5	302
26	Fikri Mülkiyet Hakları ve Proje Danışmanlığı	5	41
27	Sigorta	4	657
28	Yayıncılık	4	121
29	Sağlık Hizmetleri	2	53
30	Tedarik ve Kefalet	2	19
31	Deniz Yük Taşıma	2	17
32	Tedarik ve Dağıtım	1	7
33	Basım Yayımlar ve İletişim	0	0
34	Çocuk Bakım Hizmetleri	0	0
	Toplam	9.247	1.399.385
	Üst Birlikler		
1	Esnaf Sanatkâr Kredi ve Kefalet	32	672.555
2	Motorlu Taşıyıcılar	26	19.063
3	Tarım Satış	13	308.195
4	Tüketim	3	23.201
5	Üretim ve Pazarlama	2	1.797
6	Karayolu Yolcu Taşıma	2	857
7	İşletme	2	289
8	Üretim-Temin-Dağıtım	1	16.750
9	Deniz Yolcu Taşıma	1	114
	Toplam	82	1.042.821
	Merkez Birlikleri		
1	Esnaf Sanatkâr Kredi ve Kefalet	1	958
2	Motorlu Taşıyıcılar	1	387
3	Tüketim	1	86
	Toplam	3	1.431
	Milli Kooperatifler Birliği		
1	Milli Kooperatifler Birliği	1	72
	Genel Toplam	9.333	1.044.324

Kaynak: TC Ticaret Bakanlığı, 2021a

Türkiye’de Tarım ve Orman Bakanlığı’nın görev, yetki ve sorumluluğu altında faaliyet gösteren birlikler dahil kooperatiflerin toplam sayısı 13.124 adettir. Söz konusu kooperatiflerin toplam ortak sayısı ise 3.898.266 kişiden oluşmaktadır (Tablo 2).

Tablo 2. Türkiye’de Tarım ve Orman Bakanlığı’na Bağlı Kooperatiflerin Faaliyet Konuları İtibarıyla Sayısal Görünümü (2020 Yılı)

Sıra No	Kooperatifler	Kooperatif Sayısı	Ortak Sayısı
1	Tarımsal Kalkınma	8.173	842.563
2	Sulama	2.497	295.984
3	Su Ürünleri	522	29.972
4	Pancar Ekicileri	31	1.638.981
5	Tarım Kredi	1.767	1.082.978
	Toplam	12.990	3.890.478
	Üst Birlikler		
1	Tarımsal Kalkınma	82	4.939
2	Sulama	13	733
3	Su Ürünleri	14	202
4	Pancar Ekicileri	1	31
5	Tarım Kredi	17	1.767
	Toplam	127	7.672
	Merkez Birlikleri		
1	Tarımsal Kalkınma	4	77
2	Sulama	1	10
3	Su Ürünleri	1	12
4	Pancar Ekicileri	0	0
5	Tarım Kredi	1	17
	Toplam	7	116
	Genel Toplam	13.124	3.898.266

Kaynak: TC Ticaret Bakanlığı, 2021b

Türkiye’de Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın görev, yetki ve sorumluluğu altında faaliyet gösteren birlikler dahil kooperatiflerin toplam sayısı 58.211 adettir. Söz konusu kooperatiflerin toplam ortak sayısı ise 2.226.555 kişiden oluşmaktadır (Tablo 3).

Tablo 3. Türkiye’de Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na Bağlı Kooperatiflerin Faaliyet Konuları İtibarıyla Sayısal Görünümü (2020 Yılı)

Sıra No	Kooperatifler	Kooperatif Sayısı	Ortak Sayısı
1	Konut Yapı	54.996	1.985.076
2	Küçük Sanayi Sitesi Yapı	1.052	127.098
3	Toplu İşyeri Yapı	1.810	103.536
	Toplam	57.858	2.215.710
	Üst Birlikler		
1	Konut Yapı	338	10.525
2	Küçük Sanayi Sitesi Yapı	5	142

3	Toplu İşyeri Yapı	7	116
	Toplam	350	10.783
	Merkez Birlikleri		
1	Konut Yapı	3	62
2	Küçük Sanayi Sitesi Yapı	0	0
3	Toplu İşyeri Yapı	0	0
	Toplam	3	62
	Genel Toplam	58.211	2.226.555

Kaynak: TC Ticaret Bakanlığı, 2021b

Yukarıdaki tabloların konsolidasyonunu oluşturan ve Türkiye’de faaliyet gösteren birlikler dahil kooperatifler ve söz konusu kooperatiflerin ortak sayıları 2020 yılı itibarıyla Tablo 4’de yer almaktadır. 2020 yılı itibarıyla Türkiye’de faaliyet gösteren birlikler dahil kooperatiflerin toplam sayısı 80.668, söz konusu kooperatif ve birliklerin toplam ortak sayısı ise 7.169.145 kişiden oluştuğu görülmektedir. Kooperatiflere ilişkin sayısal veriler, kooperatiflerin Türkiye’nin sosyal yapısı içindeki önemini ortaya çıkartmaktadır. Nitekim TÜİK’in 04.02.2021 tarihli adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre 83.614.362 kişi olan Türkiye nüfusu içinde kooperatiflere ortak olan 7.169.145 kişi, toplam nüfusun % 8,57’sini oluşturmaktadır. Bu durum kooperatiflerin gerek ekonomik gerekse sosyal açıdan etkisinin önemini göstermektedir (Tablo 4).

Tablo 4. Türkiye’de Faaliyet Gösteren Kooperatifler/Ortak Sayısı ve Ortak Sayısının Toplam Nüfusa Oranı (2020 Yılı)

İlgili Bakanlık	Kooperatif ve Birlik Sayısı	Ortak Sayısı	Ortak Sayısının Toplam Nüfusa Oranı* (%)
Tarım ve Orman Bakanlığı	9.333	1.044.324	1,24
Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	13.124	3.898.266	4,66
Ticaret Bakanlığı	58.211	2.226.555	2,66
Genel Toplam	80.668	7.169.145	8,57

Kaynak: TÜİK, 2021

5. Türkiye’de Kooperatiflerin Kamu Yönetiminin Örgütsel Yapısı İçindeki Yeri

Türkiye’de kooperatifler, bakanlıkların görev alanları çerçevesinde sınıflandırılmıştır. Bu çerçevede Türkiye’de faaliyet gösteren kooperatif türlerinin 5’i Tarım ve Orman Bakanlığı’nın, 3’ü Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın, 33’ü ise Ticaret Bakanlığı’nın görev alanında yer almaktadır. Ticaret Bakanlığı’nın görev alanında yer alan kooperatifler hemen her sektörden ve her türlü hizmet biriminden olabilmektedir ve çalışmalar “Genel Müdürlük” düzeyinde yürütülmektedir. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın yetkili olduğu kooperatifler teknik temel hizmet alanlarıyla ilişkili olup “Daire Başkanlığı” düzeyinde yer almaktadırlar. Tarım ve Orman Bakanlığı’nın görev alanında yer alan kooperatifler ise “Şube Müdürlüğü” seviyesine eşit olan, 2019 yılı yapılanmasına göre “Çalışma Grubu” olarak adlandırılan birimde yer almaktadırlar (T.C. Ticaret Bakanlığı, 2020, s, 18).

Ticaret Bakanlığı, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Tarım ve Orman Bakanlığı olmak üzere üç ayrı bakanlığın görev ve sorumluluğu altında faaliyet gösteren Türkiye’deki kooperatiflerin söz konusu bakanlıklar itibarıyla faaliyet alanları çerçevesindeki dağılımı aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Türkiye’de üç ayrı bakanlığın görev ve sorumluluğu altında faaliyet gösteren kooperatifler Ticaret Bakanlığı’nın ana hizmet birimlerinden olan Esnaf Sanatkârlar ve Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü biriminin görev ve sorumluluğunda bulunmaktadır. Söz konusu kooperatifler Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın ana hizmet birimlerinden olan Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğü biriminin görev ve sorumluluğunda faaliyet göstermektedirler. Görev ve sorumluluğu spesifik olarak veya görev ve sorumlulukları içinde kooperatiflerin olduğu ana hizmet birimleri içinde herhangi bir

birim mevcut değildir. Tarımsal amaçlı kooperatif ve birlikler, ilgili kuruluş olarak Tarım ve Orman Bakanlığı'nın görev ve sorumluluğu altında faaliyet göstermektedirler (Tablo 5).

Tablo 5. Türkiye'deki Kooperatiflerin Bakanlıklar İtibarıyla Faaliyet Alanları

Bakanlık	Kooperatif Faaliyet Alanı
Tarım ve Orman Bakanlığı	Tarımsal amaçlı kooperatifler ve üst kuruluşları
Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Yapı kooperatifleri ve üst kuruluşları
Ticaret Bakanlığı	Diğer kooperatifler ve üst kuruluşları

6. Türkiye'de Kooperatiflerin Denetiminin Yapısı

Kooperatif kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanımı, hukuka uygun harcama ve satın almaların gerçekleştirilmesi, muhasebeleştirme, raporlanması amacıyla iç ve dış denetim ile bağımsız denetim teknikleri kullanılmaktadır (Haberal ve Öztürk 2020, s. 1542-1543). Gerek kooperatif sayıları gerekse kooperatif ortak sayılarının büyüklüğü göz önüne alındığında kooperatiflerde denetim mekanizmasının etkinliği ön plana çıkmaktadır.

Kooperatiflerde iç denetim, üst denetim ve dış denetim olmak üzere başlıca üç türlü denetim vardır. İç denetim, kooperatifin tüm faaliyet ve süreçlerinin gözden geçirilmesi yoluyla yapılan denetimdir. İç denetim, kooperatif genel kurulu ve ortakları ile denetçilerce yapılmaktadır. Genel kurul denetimi, kooperatifte yapılan tüm iş ve işlemlerin genel kurulda görüşülmesi, zorunlu organların seçilmesi, bu organların ibra edilmesi ve gerekirse hukuki sorumluluklarına gidilmesi amacıyla yapılır. Ortakların denetimi, kooperatif yöneticilerinin çalışmalarının yeterli olup olmadığı, bu faaliyetlerin kooperatifin amacına ulaşmaya imkan verip vermediği, aksaklıklar varsa bunların tespiti şeklinde yapılır. Denetçilerin denetimi ise genel kurul adına yönetim kurulunun bütün işlem ve hesaplarının incelenmesi faaliyetleridir. Denetçiler bu faaliyetleri mevzuat hükümleri gereği, kendilerine verilen görev, yetki ve sorumluluklar kapsamında gerçekleştirmektedirler. Üst denetim, kanun ve ana sözleşme gereğince ya da Bakanlığın görev vermesi durumunda; Kooperatif Birlikleri, Kooperatif Merkez Birlikleri, Türkiye Milli Kooperatifler Birliğinin kendilerine ortak kooperatiflerin faaliyetlerini denetlemesidir. Dış denetim, kooperatifin, kendi personeli veya kooperatifle doğrudan ilgili olmayan, bağımsız bir denetim organı, grubu veya kişisi tarafından denetlenmesidir. Bakanlık, noter, sicil memurluğu ve bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılacak denetim birer dış denetimdir (T.C. Ticaret Bakanlığı, 2020, s. 81-82).

1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'nun 65-69 ve 75'inci maddelerinde, 2834 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu'nun 11'inci maddesinde, 1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu'nun 3'üncü maddesinde, 7/10643 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yayımlanan "Kooperatif Kontrolörleri ve Kooperatiflerin Kontrolörler Üst Kuruluşlar ve İlgili Teşekkül ve Müesseselerce Denetimi Hakkında Tüzükte, Kooperatif ve Üst Kuruluşlarının Denetimine Dair Yönetmelikte ve Kooperatif ve Üst Kuruluşlarının Denetimine Dair Yönetmelikte kooperatiflerin denetimine ilişkin olarak denetçiler, denetim, iç denetim ve dış denetim ilgili hükümler düzenlenmiştir. Söz konusu mevzuat düzenlemelerinin dışında görev ve sorumlulukları açısından kooperatiflerin bağlı oldukları bakanlıklar tarafından da aktif olarak faaliyette bulunan kooperatiflerin Türkiye ekonomisine daha fazla katkıda bulunmaları, etkin ve verimli bir şekilde faaliyetlerini yürütmelerini açısından belirli periyotlarda idari ve mali denetime imkan veren düzenlemeler yapılmaktadır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 124'üncü maddesinde kooperatifler ticaret şirketleri şeklinde düzenlenmiştir. 1163 sayılı Kooperatifler Kanununa veya özel kanunlarına göre kurulan kooperatifler kurumlar vergisi mükellefidir. Kooperatiflerin, kooperatif birliklerinin, kooperatif merkez birliklerinin ve Türkiye Milli Kooperatifler Birliği'nin mali denetimleri, söz konusu kooperatif ve birliklerin tutmak zorunda oldukları yevmiye defteri, defteri kebir, envanter defteri, pay defteri, yönetim kurulu karar defteri ve genel kurul toplantı ve müzakere defterleri üzerinden yapılmaktadır.

1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'nun 69'uncu maddesine göre yalnızca ilgili Bakanlıkça dış denetimle yetkilendirilen birlik ve merkez birlikleri 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununun ilgili hükümlerine göre bağımsız dış denetime tabi bulunmaktadırlar. Kooperatiflerin denetimi ile ilgili olarak yapılan mevzuat düzenlemelerine göre, kooperatiflerde yapılan denetim bağımsız dış denetim niteliği taşımamaktadır.

01.02.2022 tarih ve 31737 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış olan “Kooperatif ve Üst Kuruluşlarının Denetimine Dair Yönetmelik”te yapılan düzenleme ile yalnızca bağımsız denetçiler, kooperatiflerde dış denetim yapabilecek denetçiler arasında belirtilmiştir.

7. Yabancı Ülkelerde Kooperatif Denetimi

Dünyadaki kooperatiflerin denetimine ilişkin ülkeler arasında benzer bir denetim sistemi bulunmamaktadır. Ayrıca ülkeler arası ekonomik ve sosyal işbirliği çerçevesinde oluşturulan birliklerde de kooperatiflere yönelik ortak ve uyumlaştırılmış bir denetim mekanizması yoktur. Nitekim dünyanın en büyük ülkeler arası birliklerinden olan Avrupa Birliği’nde de Birliğe üye olan her ülke kendi mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde kooperatif denetimini gerçekleştirmektedir. Avrupa Birliği üyesi Almanya’da Alman Kooperatif Kanunu’na göre, Kooperatifleri Konfederasyonu (Deutscher Genossenschafts und Raiffeisenverband e.V-DGRV) Alman kooperatif sektörünün ulusal üst örgütü ve en üst düzey denetim federasyonudur. (T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2013, s, 20-25) Almanya’daki tüm kooperatifler kanunen her yıl denetlenmek zorundadırlar. Denetim yetkisi DGRV’nin ve bölgesel kooperatif denetim federasyonlarının yetkisi altındadır. Bu çerçevede DGRV, kooperatif sektörünün üst düzey ulusal denetim konfederasyonudur. Yıllık bilanço toplamı 1 milyon Euro veya yıllık toplam cirosu 2 milyon Euro’dan daha düşük olan küçük kooperatifler için, dış denetimin kapsamına yönelik koşullarda bazı kolaylıklar sağlanarak, kooperatiflerin dış denetimiyle ilgili olarak uluslararası bazı yönelik uyumlaştırmalar yapılmıştır.

8. Türkiye’de Kooperatiflerin Kamu Yönetimi Yapısındaki Yerinin ve Denetiminin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Teorik ve Uygulama Önerileri

Kooperatifler yerel ekonomiyi güçlendirmek, toplumun kalkınmasına katkıda bulunmak, yaşam şartlarını iyileştirmek, kişilerin tek başına yapmaya güçlerinin yetmediği işleri beraberce yapmak, ortakların çıkarlarını gözetmek ve karşılıklı yardımlaşma ile insan ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan ekonomik kuruluşlardır (Haberal ve Öztürk 2020, s, 1540). Bireysel ekonomisini korumak veya geliştirmek güdüsüyle gönüllü olarak bir araya gelen insanlar, sadece kendileri için değil toplumları için önemli ekonomik ve sosyal kazanımlar elde etmişlerdir. İlerleyen dönemlerde kooperatifler, yalnızca iktisadi yönden zayıf kesimlerin dayanışma kuruluşu olmaktan çıkmış, ekonomik ve ticari hayatta kendine has artıları bulunan başarılı girişim örnekleri haline gelmişlerdir (T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2012, s, 7). Kooperatifler; geleneksel olarak tarım alanında (üretim, alış ve satış), toptan ve perakende ticaret alanında, konut yapım, su, elektrik ve sağlık sektörlerinde, bankacılık ve sigortacılık alanlarında yer almaktadırlar. Ancak, bilgi ve iletişim teknolojisi gibi sektörlerde, bakım hizmeti, el sanatları, turizm ve kültürel alanda da giderek artan biçimde yeni kooperatif örgütlenmeleri gerçekleşmektedir (T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2012, s, 7). Kooperatiflerin, sürdürülebilir istihdam ve büyüme yaratılması, yerel kalkınmanın sağlanması ve gelir dağılımının adaletli yapılması gibi birçok alanda önemli katkıları bulunmaktadır (T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2015, s, 119). Bu çerçevede kooperatiflerin ekonomik anlamda güçlü ve ulusal ekonomiye katkı verebilmesi için gerek kamu yönetimindeki örgütsel yapısının gerekse denetiminin etkin olması gerekmektedir. Söz konusu etkinliği artırıcı yöndeki önerilere aşağıda yer verilmiştir.

8.1. Türkiye’de Kooperatiflerin Kamu Yönetimi Yapısındaki Yerinin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Öneriler

Türkiye’de kooperatifler; Ticaret Bakanlığı, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Tarım ve Orman Bakanlığı olmak üzere üç ayrı bakanlığın görev ve sorumluluğu altında faaliyette bulunmaktadır. Ayrıca söz konusu bakanlıkların idari yapısı içinde kooperatiflerin bağlı oldukları hizmet birimleri de hiyerarşik açıdan farklılıklar taşımaktadır. Bu durum kooperatiflerin izlenmesi, denetlenmesi, düzenlenmesi ve etkinliği açısından çeşitli sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Kooperatifler söz konusu bakanlıklar arasında hiyerarşik idari yapı içinde en üst düzeyde “Genel Müdürlük” şeklinde Ticaret Bakanlığı’nda teşkilatlanmıştır. Ayrıca kooperatifler ile ilgili olarak mevzuat düzenlemelerinin büyük bir bölümünün düzenlenmesi ve izlenmesi de Ticaret Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Bu çerçevede tüm kooperatiflerin Ticaret Bakanlığı’nın var olan idari yapısı içinde örgütlenmesinin sağlanması; kooperatiflerin izlenmesi, denetlenmesi, düzenlenmesi ve etkinliğinin artmasını sağlayarak, görev, yetki ve sorumluluk çeşitliliğinin de sona ermesine neden olacaktır.

8.2. Türkiye’de Kooperatiflerin Denetiminin Yeniden Yapılandırmasına İlişkin Öneriler

1163 Sayılı Kanuna göre temel amacı üye ortaklarının ekonomik durumlarını daha da iyileştirmek olan kooperatiflerin yönetim ve denetimde etkinlik sağlanması önem taşımaktadır. Türkiye’de faaliyet gösteren kooperatif sistemi içerisinde denetim mekanizmasının daha etkin bir şekilde fonksiyon ifa etmesinin artık bir zorunluluk olduğu düşünülmektedir. Bu açıdan temel amaç, profesyonel yöneticilerin kooperatif işletmeciliği konularında bilgilendirilerek özellikle yeterli ekonomik bilgi ve tecrübeye sahip olmadıkları düşünülen üye ortakların hak ve menfaatlerini güvence altına almak olmalıdır.

Zira işletmelerin başarı ya da başarısızlıkları büyük ölçüde yöneticilerin profesyonel olarak çalışmalarına bağlı bulunmaktadır. Kooperatif işletmelerde de görev yapan personelin etkin, verimli, genel işletmecilik ve kooperatifçilik bilgisine sahip, belirli periyotlarla mesleki ve teknik eğitimden geçirilmiş olması, iş verimliliğini ve başarısını artırabilir. (Demir, 2004, s, 185-186) Her mali yılsonunda profesyonel olarak atanan yöneticilerin performansları ancak yapılan denetim sonucu ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de Kooperatiflerin denetimi iç denetim, üst denetim ve dış denetim olmak üzere üç farklı şekilde yapılmaktadır. 1163 Sayılı Kanun çerçevesinde kooperatiflerin iç denetimi; ortaklar tarafından, denetçiler tarafından, kooperatif üst kuruluşları tarafından ve kuruluştan sonra olmak üzere farklı şekillerde yerine getirilmektedir. Kanun ve ana sözleşme veya ilgili bakanlığın görevlendirmesi ile Kooperatif Birlikleri, Kooperatif Merkez Birlikleri, Türkiye Milli Kooperatifler Birliğinin kendilerine ortak kooperatiflerin faaliyetlerini denetlemesi üst denetim olarak adlandırılmaktadır. Kooperatiflerde dış denetim ise kooperatifin, kendi personeli veya kooperatifle doğrudan ilgili olmayan, bağımsız bir denetim organı, grubu veya kişisi ile 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu’na göre faaliyet gösteren mali müşavir, yeminli mali müşavir veya Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yetkilendirilen bağımsız denetçiler tarafından yapılan denetim şeklidir.

29 Eylül 2020 tarih ve 31259 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Orta Vadeli Program (2021-2023)”ın 7.Eylem ve Projeler başlıklı bölümünün “İş ve Yatırım Ortamı” faslında “...Kooperatif ve üst kuruluşlarının; uluslararası kooperatifçilik ilke ve uygulamalarına uygun şekilde faaliyet göstermesini, şeffaf ve profesyonel bir yönetim yapısına kavuşturulmasını, **etkin bir denetim sistemine** sahip olmasını, sağlayacak şekilde kooperatifçilik mevzuatı güncellenecektir.” düzenlemesi ile Ticaret Bakanlığı’na bu konuda görevler verildiği görülmektedir. Ayrıca 12 Mart 2021 tarihinde açıklanan “Ekonomi Reformları Eylem Planı” takviminin “İç Ticaretin Kolaylaştırılması” başlıklı 8.1.d. bölümünde 30.03.2022 tarihine kadar “...Kooperatiflerin ve üst kuruluşlarının daha şeffaf, etkin ve profesyonel bir yönetim yapısına kavuşması amacıyla Kooperatifçilik Kanununda düzenlemeler yapılacaktır.” düzenlemesine yer verilmiştir.

Söz konusu düzenlemeler çerçevesinde Kooperatiflerin; 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu’na göre faaliyet gösteren mali müşavir, yeminli mali müşavir veya Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yetkilendirilen bağımsız denetçiler tarafından denetimine ilişkin olarak yetkilendirme; 01.02.2022 tarih ve 31737 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kooperatif ve Üst Kuruluşlarının Denetimine Dair Yönetmelik” ile Ticaret Bakanlığı tarafından yapılmıştır. Söz konusu düzenleme kooperatiflerin denetiminde etkinliğin artırılması yönünde yapılan olumlu bir düzenleme olmuştur. Ancak ilgili Yönetmelik hükümlerine göre söz konusu dış denetimi mali müşavir, yeminli mali müşavir ve bağımsız denetçilerin yerine getirmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Mali müşavir, yeminli mali müşavir ve bağımsız denetçilerin yanı sıra söz konusu Yönetmelikte belirtilen süre kadar eğitim almış olanların da dış denetim faaliyetini yapabilecekleri öngörülmüştür.

3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu’na göre faaliyet gösteren Mali Müşavir-Yeminli Mali Müşavir ile Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yetkilendirilen Bağımsız Denetçiler tarafından incelenerek denetlenen belgelerin kooperatif yönetimine/ortaklarına sunulması büyük önem taşımaktadır. Ancak Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yetkilendirilen Bağımsız Denetçiler tarafından kooperatiflere yönelik olarak yapılan dış denetim bağımsız denetim niteliği taşımadığı hususu dikkate

alınmalıdır. Söz konusu denetim, kooperatiflerin denetimine ilişkin olarak yapılan düzenlemelerde “denetim” şeklinde belirtilmiş olan bağımsız denetim niteliği taşımayan denetim olup, bu denetimin bağımsız denetçiler dışında ayrıca denetim yapmak ile görevlendirilecek ve 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu’na göre faaliyet gösteren mali müşavir, yeminli mali müşavir yetkisine sahip olmayanlar tarafından da yapılması mevzuat gereği mümkün bulunmaktadır.

Türkiye’de faaliyet gösteren kooperatiflerin daha etkin ve verimli bir şekilde yönetilmeleri, düzenlenen temel ve ek mali tablo bilgilerinin gerçeğe uygun bir şekilde hazırlanıp-hazırlanmadığı, yıllık faaliyet raporunda yer alan mali bilgilerin, bağımsız denetime açık finansal tablolar ile tutarlı olup olmadığının belirli dönemler itibarıyla kontrolü, genel kurul toplantılarından en az yirmi gün önce bağımsız denetimden geçmiş temel mali tabloların (bilanço-gelir tablosu) ortakların incelemesine sunulabilmesi için kooperatiflerde dış denetim sisteminin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede farklı konularda faaliyet gösteren kooperatifler; birim kooperatifler, kooperatif bölge birlikleri, kooperatif üst birlikleri (merkez birliği) ve Türkiye Milli Kooperatifler Birliği şeklinde dikey örgütlenmelerini tamamlayarak dış denetim kapsamına alınmalıdır. Bu kapsamda yer almayan kooperatiflerin ise kamu kaynaklı ticari/tarımsal kredi ve desteklemelerine aracılık yapmaları önlenmelidir. Ticaret Bakanlığı tarafından uygulamaya konulduğu bilinen Kooperatif Bilgi Sistemi (KOOPBİS) uygulamaları kapsamında; farklı kanunlara tabi kooperatiflere ait mali tabloların, yönetim kurulu faaliyet raporları ile denetçi raporlarının, ticaret sicili kayıtlarının, genel kurul evraklarının, üye ortaklara ait kimlik bilgilerinin yer alması bağımsız denetim çalışmalarına ayrıca katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu sayede muhasebenin “Açıklık İlkesi” ve “Sosyal Sorumluluk İlkesi” gereği ilgili tüm bakanlıklar ve bağlı kuruluşları ile birim kooperatif ve üst birliklerinin, kooperatifçilik hizmetlerine elektronik ortamda erişebileceği, sektöre ilişkin istatistiki bilgilerin zamanında üretilebileceği ve en önemlisi de kooperatif ortaklarının haklarının korunmasını yönelik olarak merkezi veri tabanının tek merkezden yönetileceği bir yapı ortaya çıkabilecektir.

“Kooperatif ve Üst Kuruluşlarının Denetimine Dair Yönetmelik” ile kooperatiflerin; 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu’na göre faaliyet gösteren mali müşavir, yeminli mali müşavir veya Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yetkilendirilen bağımsız denetçiler ve bunlar dışında dört yıllık yükseköğrenim eğitimi almış olanlar da dış denetim yetkisine sahip bulunmaktadır. Yapılacak olan yeni bir düzenleme ile kooperatiflerin denetim yetkisinin yalnızca 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu’na göre faaliyet gösteren mali müşavir, yeminli mali müşavir veya Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yetkilendirilen bağımsız denetçilere verilmesi, kooperatiflerin dış denetimindeki etkin ve verimliliği artıracaktır.

9. Tartışma ve Sonuç

Ulusal ve yerel düzeyde belli hedefleri gerçekleştirmek üzere faaliyette bulunan kooperatiflerin etkinliklerini değerlendirmenin yolu, belli periyotlarda yürütülecek denetim fonksiyonudur. Denetim olgusunun kooperatiflerin mevcut durumunu ve eksikliklerini ortaya koyarak olası olumsuzlukların ortadan kaldırılmasını ayrıca, yerel kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına yönelik iş yapma süreçlerinin gelişimine ortam sağladığı düşünülmektedir. Kooperatiflerin harcamalarının miktar ve bileşimi kadar, amaçları ve sosyo-ekonomik yansımaları da üye/ortakların sorumluluklarının bir parçası olmuştur (Haberal ve Öztürk, 2020, s, 1542). Kooperatifler, sermaye unsurundan ziyade insan unsurunu temel alarak hareket eden organizasyonlardır. İnsan unsurunu faaliyetlerinin merkezine alması, kooperatiflerin beşeri gelişim konusundaki yaklaşımlarının esas dinamiği olarak kabul edilebilir (Çetin, 2013, s, 162).

Türkiye’de birçok alanda faaliyette bulunan kooperatifler özellikle tarımsal ve esnaf/ sanatkârlara yönelik alanlarda yoğunluk kazanmıştır. Son yıllarda ise kadın kooperatifleri ile sosyal nitelikli kooperatifler öncelik kazanmıştır. On Birinci Kalkınma Planında başta tarım satış kooperatifleri, kadın kooperatifleri ile sosyal nitelikli kooperatifler olmak üzere öncelikli sektörlerde faaliyette bulunan kooperatiflere destek sağlanacağı belirtilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019, s, 106).

Kooperatif ortakları, daha az maliyetle daha fazla fayda elde etmek isterler. Uygulamada kooperatifler kuruluş kanunları gereği farklı bakanlıklara bağlı olarak dinamik bir piyasa yapısı içerisinde doğrudan aktör olarak görev almakta ve ekonomik gelişmeleri yakından takip ederek buna göre strateji belirlemektedirler. Kooperatif hareketinin gelişmiş olduğu ülkeler incelendiğinde kooperatiflerin piyasalarda daha etkin rol aldıkları görülmektedir. Bunun en önemli nedeni olarak kooperatif işletmeye ait yönetim fonksiyonlarının kesintisiz olarak yerine getirilmesidir. Kooperatif işletmenin yönetim fonksiyonları arasında yer alan ve önemli olan “Denetim Fonksiyonu” Türkiye’de faaliyet gösteren kooperatiflerde yeterince uygulanmadığı görülmektedir. Bu durumun en önemli nedeni kooperatiflerin finansal açıdan yeterli kaynağa sahip olamamalarından kaynaklanmaktadır. Üst örgütlenmesini tamamlayan kooperatiflerde kaynak yetersizliği önemli bir sorun olmamasına karşın, üst örgütlenmesini tamamlayamayan kooperatifler için ise önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu neden ile üst örgütlenmesini tamamlayamayan kooperatiflerin 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu’na göre faaliyet gösteren mali müşavir, yeminli mali müşavir veya Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yetkilendirilen bağımsız denetçiler tarafından denetiminin sağlanabilmesi için söz konusu kooperatiflerin bağımsız denetim giderlerinin, Ticaret Bakanlığı ve Türkiye Milli Kooperatifler Birliği tarafından oluşturacak olan fon kaynağından karşılanması denetim açısından önemli bir uygulama olacaktır.

Hangi ekonomik yapı içerisinde olursa olsun üçüncü sektör olarak da nitelendirilen kooperatif sektörü, ülkelerin ekonomik kalkınmasına olan etkilerinin yanında, toplumsal değişime yönelik etkileriyle de çok önemli birer organizasyonlar olarak bilinmektedir. Bu neden ile kooperatif tüzel kişilikleri tarafından her mali yılsonu itibarıyla düzenlenen temel ve ek mali tabloların güvenilirliğini sağlamak amacı ile söz konusu mali tabloların genel kabul görmüş muhasebe ilke ve standartlarına ile gerçeğe uygun olarak hazırlanarak, ulusal/uluslararası denetim standartlarına göre iç/dış denetime tabi tutulmaları gerekmektedir.

Kooperatiflerin sadece parasal büyüme yerine insan odaklı sürdürülebilir gelişme için önem arz ettiği söylenebilir. Gelir dağılımında adaletin geliştirilmesi, kazancın büyük bir kesim arasında adil biçimde paylaşılması ile mümkün olabilir. Gelir dağılımında adaletin sağlanması düşüncesi doğrultusunda kooperatiflerin gelecekte ekonomi içerisinde çok daha önemli bir paya sahip olması beklenmektedir (Gürkan, 2019, s, 160). Ülkelerin gerek ekonomik gerekse sosyal yapıları içinde önemli bir yeri olan kooperatiflerin, söz konusu önemi çerçevesinde Türkiye’de de etkinlik ve verimliliklerini artırmak amacı ile kamu yönetimi yapısı içindeki yeri ile denetiminin yeniden yapılanmasının gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Toplumda işbirliği ve ortak çalışma kültürünün oluşmasında kooperatiflerin önemli bir yeri bulunmaktadır. Ekonomik ve sosyal koşullarda oluşan değişim ekonomik anlamda rekabet koşullarının da değişimine neden olmaktadır. Söz konusu değişime uygun olarak kooperatiflerin kapasitelerinin ve rekabet güçlerinin artırılması için her alanda olduğu gibi kooperatif alanında da yenilikçi yaklaşımlara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu neden ile kamu yönetimi yapısı içinde etkin bir yere sahip olmak ve denetim yapısı içinde denetimi kanuni olarak meslek edinmiş denetçilerin yer almasının zorunluluk teşkil etmesini sağlamak, kooperatiflerin sosyal ve ekonomik yapı içinde etkinlik ve verimliliğinin artmasına neden olacaktır.

Kaynakça

- Çetin, H. (2013). Kamu Ekonomisi Yönünden Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin Fonksiyonları. *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı: 297, Haziran, 155-163.
- Demir, E. (2004). *Tarım Kredi Kooperatiflerinin Kooperatif İşletmeciliği Yönünden Analizi*. Ankara: Türk Kooperatifçilik Kurumu Basın Yayın Araştırma Danışmanlık ve Eğitim Hizmetleri İşletmesi Yayınları, No:96.
- Doğan, A.Z. ve Yercan, M. (2016). Türkiye ve AB Ülkelerindeki Kooperatifçilik Mevzuatının Karşılaştırmalı Analizi. *Tarım Ekonomisi Dergisi*, Cilt:22, Sayı:2, 49-58.
- Euricse-International Cooperative Alliance. (2021). *World Cooperative Monitor Report 2021- Exploring The Cooperative Economy, 2021*, 10’tth Edition, Kasım 2021. Erişim adresi:

https://monitor.coop/sites/default/files/2022-01/WCM_2021_0.pdf.

- Gürkan, S. (2019). Türkiye’deki Kooperatiflerde Kurumsal Yönetişim İlkelerinin Uygulanabilirliği. *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(16) 157–167.
- Haberal, İ. ve Öztürk, T.A. (2020). Kooperatiflerde İç Denetim Süreci: Eğirdir Tarımsal Kalkınma Kooperatifleri Örneği. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 55(3), 1540-1560.
- Pınar, H. (2014). Kooperatif Yöneticilerinin Görevden Alınması ve Kooperatiflerde Denetim Sorunu, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XVIII, sayı 2, 139-174.
- Şeren, Y.G. ve Ağbal, M. (2020). Türkiye’deki Kooperatiflere Vergi Penceresinden Bakmak: Kurumlar Vergisi Özelinde Bir Yorum. *Vergi Sorunları Dergisi*, Sayı: 387, Aralık, 59-75.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Ankara.
- T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı. (2012). Türkiye Kooperatifçilik Stratejisi ve Eylem Planı 2012-2016, Ankara.
- T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı. (2013). Gelişmiş Ülkelerde Kooperatifçilik Uygulamaları, Ankara.
- T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı. (2015). Türkiye’de Kooperatifçilik Raporu, Ankara.
- T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı. (2020). G-20 Ülkelerinde Kooperatifçilik, Ankara.
- T.C. Ticaret Bakanlığı. (2012). Gelişmiş Ülkelerde Kooperatifçilik Uygulamaları, Ankara.
- T.C. Ticaret Bakanlığı. (2020). 100 Soruda Kooperatifçilik, Ankara.
- T.C. Ticaret Bakanlığı. (2021a). Türkiye Geneli Kooperatif ve Birlik Raporu. Erişim adresi: <https://ticaret.gov.tr/data/5d43d82d13b876433065528e/T%C3%9CRK%C4%B0YE%20GENEL%C4%B0%20KOOPERAT%C4%B0F%20VE%20B%C4%B0RL%C4%B0K%20RAPORU.pdf>.
- T.C. Ticaret Bakanlığı. (2021b). Türkiyede Kooperatifçilik. Erişim adresi: <https://ticaret.gov.tr/kooperatifcilik/bilgi-bankasi/kooperatifler-hakkinda/turkiyede-kooperatifcilik#:~:text=G%C3%BCn%C3%BCm%C3%BCzde%20GTB%2C%20GTHB%20ve%20%C3%87%C5%9EB,225'tir%5B3%5D>.
- Turan, K, Demirci, R ve Poyraz, H. (1986). *Kooperatiflerde Eğitim-Denetim-Finansman*. Ankara: Tarım Kredi Kooperatifleri Yayınları No:8.

ResearchArticle

Türkiye’de Kooperatiflerin Kamu Yönetimi Yapısındaki Yerinin Ve Denetiminin Yeniden Yapılandırma Gerekliliği Üzerine Yeni Bir Yaklaşım

A New Approach on The Need To Restructure The Place And Audit of Cooperatives in The Structure of Public Administration in Turkey

Fazıl AYDIN Doç. Dr., Hazine ve Maliye Bakanlığı fazil.aydin@hotmail.com https://orcid.org/0000-0001-7215-8809	Erol DEMİR Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Fakültesi Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü dr.demirerol@gmail.com https://orcid.org/000-0002-5415-4246	İlhan HATİPOĞLU Dr. öğrencisi, Hazine ve Maliye Bakanlığı ilhanhatipoglu@hotmail.com https://orcid.org/0000-0001-5367-3194
---	--	--

Extensive Summary

The organizational structure and control of the cooperatives in Turkey in the public administration constitute the conceptual framework of the study. The source of the mentioned conceptual framework is the legislative arrangements and theoretical approaches applied in Turkey regarding cooperatives. The deficiencies in the current organizational and supervisory structure of cooperatives, which have a significant amount of economic and social establishment and number of partners in Turkey, cause some problems in the field of theory and practice. These problems have a negative impact on the effectiveness and efficiency of cooperatives. In this context, it is aimed to contribute to the efficiency and productivity processes of the cooperatives by giving place to the administrative and legislative proposals that have a positive effect on the organizational and supervisory structure for the cooperatives in Turkey. This study is a practical and theoretical review. The basis of the review is the holistic changes within the framework of the recommendations. Creating and implementing holistic changes requires a process. For this reason, holistic changes are long-term and delayed solutions. Resolving long-term and delayed negativities in holistic changes is only possible by ensuring the applicability of result-oriented suggestions that are easy to implement. For this purpose, suggestions that can be applied as a method and result-oriented in the study are included. The methodical structure in the study has the characteristics of research that has theoretical and practical counterparts and prioritizes result-oriented.

In the study, literature and application researches were made and the findings were included in a systematic way in accordance with the purpose of the research. For the qualitative and quantitative evaluation of cooperatives in Turkey, the number of establishments and members, the organizational structure in the public administration and the way of auditing were conducted and the data obtained were interpreted through tables. The study entirely consists of suggestions on the theory and legislative arrangements that have a positive effect on the organizational structure and supervision of cooperatives in public administration in Turkey. All of the suggestions in question have a unique quality and belong to the researchers who carried out the study. In terms of theory and practice, it is aimed to contribute to the literature on cooperatives by including suggestions from both practical and theoretical perspectives within the framework of the studies carried out to increase the efficiency of cooperatives in Turkey.

It is seen that the "Audit Function", which is among the management functions of the cooperative enterprise and is important, cannot be applied sufficiently in the cooperatives operating in Turkey. The most important reason for this situation is that the cooperatives do not have sufficient financial resources.

Although the lack of resources is not an important problem in the cooperatives that have completed their parent organization, it emerges as an important problem for the cooperatives that cannot complete their superior organization.

No matter what economic structure it is in, the cooperative sector, which is also described as the third sector, is known as a very important organization with its effects on social change as well as its effects on the economic development of countries. For this reason, in order to ensure the reliability of the basic and additional financial statements prepared by the cooperative legal entities as of the end of each financial year, the said financial statements should be prepared in accordance with the generally accepted accounting principles and standards and subjected to internal / external audit according to national / international auditing standards. required. Cooperatives have an important place in the formation of a culture of cooperation and joint work in society. Changes in economic and social conditions also cause changes in competitive conditions in economic terms. In line with the said change, innovative approaches are needed in the field of cooperatives, as in every field, in order to increase the capacity and competitiveness of cooperatives. For this reason, having an effective place in the public administration structure and ensuring that the auditors who have legally acquired auditing profession in the audit structure constitute a necessity will cause the efficiency and productivity of the cooperatives to increase in the social and economic structure.

Numerical data on cooperatives reveal the importance of cooperatives in Turkey's social structure. According to the results of the address-based population registration system, 7.169.145 people who are partners in cooperatives constitute 8.57% of the total population in Turkey's population of 83.614.362 people. This situation shows the importance of the impact of cooperatives both economically and socially.

Cooperatives operating under the duties and responsibilities of three different ministries in Turkey are under the duty and responsibility of the General Directorate of Craftsmen, Craftsmen and Cooperatives, which is one of the main service units of the Ministry of Commerce. These cooperatives operate under the duties and responsibilities of the General Directorate of Vocational Services, one of the main service units of the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change. Agricultural cooperatives and unions operate under the duty and responsibility of the Ministry of Agriculture and Forestry as the relevant institution.

Cooperatives in Turkey; They operate under the duties and responsibilities of three separate ministries: the Ministry of Commerce, the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change, and the Ministry of Agriculture and Forestry. In addition, the service units to which the cooperatives are affiliated within the administrative structure of the ministries in question also differ in hierarchical terms. This situation causes various problems in terms of monitoring, supervision, regulation and effectiveness of cooperatives. Cooperatives are organized in the Ministry of Commerce as the "General Directorate" at the highest level within the hierarchical administrative structure among the ministries in question. In addition, the regulation and monitoring of most of the legislative arrangements regarding cooperatives is carried out by the Ministry of Commerce. In this framework, ensuring that all cooperatives are organized within the existing administrative structure of the Ministry of Commerce; It will also lead to the end of the diversity of duties, powers and responsibilities by ensuring the monitoring, supervision, regulation and effectiveness of cooperatives.

Cooperatives in Turkey are audited in three different ways: internal audit, senior audit and external audit. Internal audit of cooperatives within the framework of Law No. 1163; It is carried out in different ways by the partners, by the auditors, by the cooperative's superior organizations and after the establishment. Supervision of the activities of cooperatives by the Cooperative Unions, Cooperative Central Unions, and the National Cooperatives Union of Turkey, by the law and the articles of association or the assignment of the relevant ministry, is called super-inspection. External audit in cooperatives is the cooperative's own personnel or an independent auditing body, group or person not directly related to the cooperative, and a financial advisor, sworn financial advisor or Public Oversight, Accounting operating in accordance with the Law on Certified Public Accountant and Certified Public Accountant No. 3568. and auditing by independent auditors authorized by the Auditing Standards Authority.

With the "Regulation on the Supervision of Cooperatives and Supervisors", cooperatives; Financial advisors, sworn financial advisors or independent auditors authorized by the Public Oversight, Accounting and Auditing Standards Institution, operating in accordance with the Law on Certified Public Accountant and Sworn-in Certified Public Accountant No. 3568, and those who have received four years of higher education are also entitled to external audit. they exist. With a new regulation to be made, the audit authority of the cooperatives will be given only to the financial advisors, sworn financial advisors or independent auditors authorized by the Public Oversight, Accounting and Auditing Standards Institution, operating in accordance with the Law on Certified Public Accountant and Sworn-in Certified Public Accountant No. 3568. will increase efficiency and effectiveness.