

T.C.
ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI



**TARIM SEKTÖRÜNÜN YÖNETİMİNDE KAPASİTENİN
GELİŞTİRİLMESİ: SAMSUN ÖRNEĞİ**

Doktora Tezi

Cuma YILDIRIM

Danışman

Prof. Dr. Nuray KESKİN

Bu tez TÜBİTAK 1002-Hızlı Destek Programı kapsamında desteklenmiştir.

SAMSUN

2021

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK BEYANI

Hazırladığım doktora tezinin bütün aşamalarında bilimsel etiğe ve akademik kurallara riayet ettiğimi, çalışmada doğrudan veya dolaylı olarak kullandığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin Kaynaklar'da gösterilenlerden oluştuğunu, her unsurun enstitü yazım kılavuzuna uygun yazıldığını ve TÜBİTAK Araştırma ve Yayın Etiği Kurulu Yönetmeliği'nin 3. bölüm 9. maddesinde belirtilen durumlara aykırı davranılmadığını taahhüt ve beyan ederim.

İmza
03 /12/ 2021
Cuma YILDIRIM

TEZ ÇALIŞMASI ÖZGÜNLÜK RAPORU BEYANI

**Tez Başlığı: Tarım Sektörünün Yönetiminde Kapasitenin Geliştirilmesi:
Samsun Örneği**

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışması için şahsım tarafından 24.11.2021 tarihinde intihal tespit programından alınmış olan özgünlük raporu sonucunda;

Benzerlik oranı : % 14

Tek kaynak oranı : % 1 çıkmıştır.

İmza
03/12/ 2021
Prof. Dr. Nuray KESKİN

ÖZET

TARIM SEKTÖRÜNÜN YÖNETİMİNDE KAPASİTENİN GELİŞTİRİLMESİ: SAMSUN ÖRNEĞİ

Cuma YILDIRIM
Ondokuz Mayıs Üniversitesi
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Doktora, Aralık/2021
Danışman: Prof. Dr. Nuray KESKİN

Çalışmanın amacı, Türkiye’de 2000’lerde en üst düzeye çıkan neo-liberal yeniden yapılanma çalışmalarının tarım sektörünün yönetimine olan etkilerini analiz etmek, tarım sektörünün yönetiminde yaşanan değişimi ortaya koymak ve Samsun örneğinde tarım sektörü yönetiminin kapasitesinin geliştirilebilmesi için politika önerileri belirlemektir. Araştırmada tarım politikalarında ve yönetiminde yaşanan değişim eleştirel sosyal bilim yaklaşımı esas alınarak analiz edilmiş, ardından derinlemesine mülakat tekniğiyle Samsun’da saha araştırması yapılmıştır. Saha araştırmasında örneklem seçimi amaçlı örnekleme yöntemine göre belirlenmiş ve bu kapsamda 18 kamu kurumu yöneticisi, 37 üretici örgüt başkanı ve 94 üretici olmak üzere toplam 149 kişiyle yüz yüze görüşülmüştür. Çalışma sonucunda, Samsun’da tarım sektörünün yönetim kapasitesinin düşük ila orta düzeyde olduğu tespit edilmiş ve bu durumun ortaya çıkmasında sektörün yönetiminin piyasaya bırakılmasının etkili olduğu ortaya konulmuştur. İlde sektörel düzeyde kapasitenin geliştirilebilmesi için öncelikle üreticilerin girdi, fiyat, pazarlama, danışmanlık, verimliliğin artırılması ve iklim koşullarıyla mücadele konularında beklentilerinin karşılanması, örgütlerin kuruluş amaçlarına ulaşması için kamu kurumlarının yönetsel, üretici örgütlerinin ise hem yönetsel hem de kaynak kapasiteleri geliştirilmesi ve aktörler arası ilişkilerin kurumsallaşması için İl Tarımsal Kalkınma Kurulu’nun kurulması gerektiği belirlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Tarım Sektörü, Tarım Politikaları, Kurumsal Kapasite Geliştirme, Sektörel Kapasite Geliştirme, Tarımsal Kalkınma.

ABSTRACT

CAPACITY DEVELOPMENT IN ADMINISTRATION OF AGRICULTURAL SECTOR: THE CASE OF SAMSUN

Cuma YILDIRIM
Ondokuz Mayıs University
Institute Of Graduate Studies
Department Of Public Administration
Ph.D., December/2021
Advisor: Prof. Dr. Nuray KESKİN

This study aims to analyze the effects of the neoliberal restructuring that reached the highest level in the 2000s in Turkey on the agricultural sector administration, to reveal changes in the administration of the agricultural sector, and to determine the policy to improve the capacity of the agricultural sector administration, in the case of Samsun. In the research, the change in agricultural policies and administration was analyzed based on the critical social science approach, and then a field study was conducted in Samsun with an in-depth interview technique. In the field research, the sample selection was determined according to the purposeful sampling method, and in this context, a total of 149 people were interviewed face-to-face, including 18 public institution administrators, 37 producer organization chairmen, and 94 producers. As a result of the study, it has been determined that the administrative capacity of the agricultural sector in Samsun is low to medium, and it has been revealed that leaving the administration of the sector to the market is influential in the emergence of this situation. It has been determined that in order to develop the sectoral capacity in the province, first of all, the expectations of the producers in terms of the input, price, marketing, consultancy, productivity, and combating climate conditions must be met, to achieve organizations their founding goals, administrative capacities of public institutions and both administrative and resource capacities of producer organizations must be developed, and to institutionalize relations between actors the Provincial Agricultural Development Board should be established.

Keywords: Agricultural Sector, Agricultural Policy, Institutional Capacity Development, Sectoral Capacity Development, Agricultural Development.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	iv
KISALTMALAR.....	vii
TABLolar LİSTESİ.....	x
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xi
GİRİŞ.....	1

1. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜ: YAPI VE POLİTİKA ANALİZİ

1.1. Türkiye'de Tarımın Yapısı ve Dönüşümü	14
1.1.1. Tarım Arazilerinin Varlığı ve Kullanımı	15
1.1.2. Tarımsal Üretim ve Fiyatlar	20
1.1.2.1 Bitkisel Üretim Durumu.....	21
1.1.2.2 Hayvansal Üretim Durumu	25
1.1.2.3. Tarımsal Ürün Fiyatları.....	31
1.1.3. Tarım İşletmelerinin Yapıları.....	35
1.1.4. Tarımın Ülke Ekonomisindeki Yeri.....	40
1.2. Türkiye'de 2000 Yılından Sonra Tarım Politikaları	48
1.2.1. Dünya Ticaret Örgütü'ne Genel Bakış.....	52
1.2.1.1. Dünya Ticaret Örgütü ve Tarım Politikası.....	54
1.2.1.2. Dünya Ticaret Örgütü'nün Türkiye Tarımına Etkileri ve Sonuçları.....	58
1.2.2. Avrupa Birliği'ne Genel Bakış	61
1.2.2.1. Avrupa Birliği ve Tarım Politikası.....	63
1.2.2.2. Avrupa Birliği'nin Türkiye Tarımına Etkileri ve Sonuçları.....	64
1.2.3.1. Uluslararası Para Fonu'na Genel Bakış	71
1.2.3.1. Uluslararası Para Fonu ve Tarım Politikası	74
1.2.3.2. Uluslararası Para Fonu'nun Türkiye Tarımına Etkileri ve Sonuçları	75
1.2.4. Dünya Bankası'na Genel Bakış	82
1.2.4.1. Dünya Bankası ve Tarım Politikası	85
1.2.4.2. Dünya Bankası'nın Türkiye Tarımına Etkileri ve Sonuçları	87

2. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNÜN YÖNETİMİ VE DEĞİŞİMİ

2.1. Kamu Kurumları	98
2.1.1. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu.....	99
2.1.2. Tarım ve Orman Bakanlığı	100
2.1.2.1. Merkez ve Taşra Hizmet Birimleri	108
2.1.2.2. Bağlı Kuruluşlar.....	126
2.1.2.2.1. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü	126
2.1.2.2.2. Orman Genel Müdürlüğü	130
2.1.2.2.3. Meteoroloji Genel Müdürlüğü	138
2.1.2.2.4. Türkiye Su Enstitüsü.....	143
2.1.2.2.5. Atatürk Orman Çiftliği.....	145
2.1.2.3. İlgili Kuruluşlar.....	149
2.1.2.3.1. Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü	150
2.1.2.3.2. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü	154
2.1.2.3.3. Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü	159
2.1.2.3.4. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü.....	165
2.1.2.3.5. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu	170

2.1.3. Bölgesel Kalkınma Kurumları	172
2.1.4. İl ve İlçe Genel Yönetimi.....	176
2.1.5. Yerel Yönetimler	181
2.1.6. Üniversiteler.....	188
2.2. Üretici Örgütleri.....	192
2.2.1. Ekonomik Örgütlenme.....	197
2.2.1.1. Tarımsal Amaçlı Kooperatifler	198
2.2.1.2. Tarımsal Amaçlı Kooperatif Bölge ve Merkez Birlikleri	207
2.2.1.3. Tarımsal Üretici Birlikleri ve Merkez Birlikleri	212
2.2.1.4. İslah Amaçlı Yetiştirici Birlikleri ve Merkez Birlikleri.....	216
2.2.2. Mesleki Örgütlenme: Ziraat Odaları ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği.....	221
3. SAMSUN'DA TARIM SEKTÖRÜNÜN YÖNETİMİ VE KAPASİTE GELİŞTİRME	
3.1. Tarımsal Yapı Analizi.....	229
3.1.1. Tarım Arazilerinin Varlığı ve Kullanımı	230
3.1.2. Bitkisel Üretim Durumu.....	231
3.1.3. Hayvansal Üretim Durumu	234
3.1.4. Tarım İşletmelerinin Yapıları.....	235
3.1.5. Tarımın Samsun Ekonomisindeki Yeri.....	237
3.2. Kurumsal Kapasitenin Değerlendirilmesi	241
3.2.1 Kamu Kurumlarının Kurumsal Kapasiteleri	244
3.2.1.1. İşlerin Planlanması.....	245
3.2.1.2. Amaçlara Uygun Örgütlenme	247
3.2.1.3. Personel Yönetimi.....	248
3.2.1.4. Yönlendirme (Emir Komuta-Kumanda)	250
3.2.1.5. Kurum İçerisinde Uyumlu Çalışma: Koordinasyon.....	251
3.2.1.6. Denetim: Kurumsal İşlevin Yerine Getirilmesi	251
3.2.1.7. Mali, Fiziksel ve Bilgi Teknolojileri Kaynaklarının Yönetimi	253
3.2.2 Üretici Örgütlerinin Kurumsal Kapasiteleri.....	255
3.2.2.1. İşlerin Planlanması.....	259
3.2.2.2. Amaçlara Uygun Örgütlenme	261
3.2.2.3. Personel Yönetimi.....	263
3.2.2.4. Yönlendirme (Emir Komuta-Kumanda)	267
3.2.2.5. Koordinasyon: Kurum İçinde Uyumlu Çalışma	269
3.2.2.6. Denetim: Kurumsal İşlevin Yerine Getirilmesi	271
3.2.2.7. Mali, Fiziksel ve Bilgi Teknolojileri Kaynaklarının Yönetimi	273
3.3. Tarım Sektörü Yönetiminin Kapasitesinin Değerlendirilmesi	280
3.3.1. Örgütlerin Kuruluş Amaçlarını Gerçekleştirmeleri	284
3.3.2. Aktörler Arası İlişkilerin Geliştirilmesi	323
3.3.3. Üreticilerin Beklentilerinin Karşlanması	339
SONUÇ VE ÖNERİLER	359
KAYNAKÇA	377
EKLER.....	396

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği
AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAFI: Türk Anafi-Süt Sığırcılığını Geliştirme Projesi
AOÇ: Atatürk Orman Çiftliği
BKİ: Bölge Kalkınma İdaresi
BMEL: Almanya Tarım ve Gıda Federal Bakanlığı
BYKP: Beş Yıllık Kalkınma Planı
COMCEC: İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimî Komitesi
ÇAY-KOOP: Çay Kooperatifleri Birlikleri
ÇAYKUR: Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğu
ÇEM: Çölleşmeyle ve Erozyonla Mücadele
ÇKS: Çiftçi Kayıt Sistemi
DAP: Doğu Anadolu Projesi
DB: Dünya Bankası
DDGS: Damıtma Sanayii Yan Ürünleri
ĐİE: Devlet İstatistik Enstitüsü
DGD: Doğrudan Gelir Desteği
DGRV: Almanya Kooperatifleri Konfederasyonu
DKMP: Doğa Koruma ve Milli Parklar
DOKAP: Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
DPT: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğu
DSU: Uyuşmazlık Çözümünün Prosedür ve Kurallarının Anlaşması
DTÖ: Dünya Ticaret Örgütü
EBK: Et ve Balık Kurumu
ERK: Ekonomik Reform Kredisi
ESK: Et ve Süt Kurumu
EURATOM: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
FAO: Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü
Fiskobirlik: Fındık Tarım Satış Kooperatifleri Birliği
GAP-BKİ: GAP Bölge Kalkınma İdaresi
GATT: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GATS: Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
GDO: Genetiği Değiştirilmiş Organizma
GKL: Gıda Kontrol Laboratuvarları
GSMH: Gayri Safi Millî Hasıla
GSYH: Gayri Safi Yurt içi Hasıla
GTHB: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
GTZ: Sığır Yetiştiriciliği Enformasyon Sistemi Projesi
HAY-KOP: Hayvancılık Kooperatifleri Merkez Birliği
IBRD: Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
ICSAD: Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıklarının Çözüm Merkezi
IDA: Uluslararası Kalkınma Birliği
IFC: Uluslararası Finans Kurumu
IPARD: Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı
IFPRI: Uluslararası Gıda Politikaları Araştırma Enstitüsü
IGSAŞ: İstanbul Gübre Sanayi A.Ş.
IMF: Uluslararası Para Fonu
IPA: Katılım Öncesi Yardım Aracı
ISIC: Uluslararası Standart Sanayi Sınıflaması
ITO: Uluslararası Ticaret Örgütü

İBBS: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
İİT: İslam İşbirliği Teşkilatı
KASDEP: Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi
KHK: Kanun Hükümünde Kararname
KKYDP: Kırsal Kalkınma Yatırımları Destekleme Programı
KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOP: Konya Ovası Projesi
KÖYDES: Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
KÖY-KOOP: Köy Kalkınma Kooperatifleri ve Diğer Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Merkez
Marmarabirlik: S.S. Marmara Zeytin Tarım Satış Kooperatifleri Birliği
MGM: Meteoroloji Genel Müdürlüğü
MIGA: Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı
OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OKA: Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı
OR-KOOP: Türkiye Ormancılık Kooperatifleri Merkez Birliği
OTP: Ortak Tarım Politikası
OGM: Orman Genel Müdürlüğü
PANKOBİRLİK: Pancar Kooperatifleri Birliği
SAL: Yapısal Uyarlama Kredileri
SECAL: Sektörel Uyarlama Kredileri
SEK: Süt Endüstrisi Kurumu
SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu
SUEN: Türkiye Su Enstitüsü
SÜR-KOOP: Su Ürünleri Kooperatifleri Merkez Birliği
TAGEM: Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü
TAGEM: Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü
TAKBİ: Türkiye'de Seçilmiş Tarımsal Amaçlı Kooperatif Birliklerinin Güçlendirilmesine Yönelik Türk-Alman Birliklerinin İş birliği
TAR-KOOP: Tarım Kooperatifleri Merkez Birliği
TARKO: Tarım Satış Kooperatifleri Merkez Birliği
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TDSYMB: Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği
TEKEL: Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş. Genel Müdürlüğü
TİGEM: Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TİYA: Tarımsal İşletme Yapı Araştırması
TKDK: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TKK: Tarım Kredi Kooperatifi
TKKB: Türkiye Milli Kooperatifler Birliği
TMMOB: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TMO: Toprak Mahsulleri Ofisi
TOD: Türk Ormancılar Derneği
Trakyabirlik: Trakya Yağlı Tohumlar Tarım Satış Kooperatifleri Birliği
TRUP: Tarım Reformu Uygulama Projesi
TSE: Türk Standardları Enstitüsü
TSKB: Türkiye Sınai Kalkınma Bankası
TÜFE: Tüketici Fiyat Endeksi
TÜGSAŞ: Türkiye Gübre Sanayi
TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRK-KOOP: Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği
TÜRKŞEKER: Türkiye Şeker Fabrikaları
TÜS-KOOPBİR: Türkiye Sulama Kooperatifleri Merkez Birliği
TZDK: Türkiye Zirai Donatım Kurumu
TZOB: Türkiye Ziraat Odaları Birliği
UNDP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
USTR: ABD Dış ticaret Temsilciliği
YEMSAN: Yem Sanayi

ZEN-NOH: Japonya Ulusal Tarım Kooperatifleri Birlikleri Federasyonu
ZMO: Ziraat Mühendisleri Odası

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1.1. Türkiye'nin Tarımsal Arazi Varlığı ve Kullanımı (Bin Hektar)	17
Tablo 1.2. Hayvansal Üretim Miktarı (Bin Ton/Adet).....	30
Tablo 1.3. Tarımsal İşletmelerin Sayısındaki Değişimler (1980-1991-2001).....	37
Tablo 1.4. Toplam Nüfus ile Kır-Kent Nüfusu ve Oranları (2012-2019).....	39
Tablo 2.1. Bakanlığın Merkezi Hizmet Birimlerinin Görev ve Yetkileriyle Faaliyet Alanları.....	112
Tablo 2.2. Tarım ve Orman Bakanlığı Taşra Teşkilatı Faaliyetler ile Görev ve Yetkiler	119
Tablo 2.3. Türkiye'de Orman Müdürlüğü'nün Bağlı Olduğu Bakanlıklar.....	133
Tablo 2.4. Türkiye'de Tarımsal Amaçlı Kooperatifler.....	199
Tablo 2.5. Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Bölge ve Merkez Birlikleri	208
Tablo 2.6. Üretici Birlikleri ve Merkez Birlikleri	214
Tablo 2.7. İslah Amaçlı Yetiştirici Birlikleri ve Merkez Birlikleri	219
Tablo 3.1. Samsun İli Tarım Arazilerinin Kullanımı (Ha).....	230
Tablo 3.2. Samsun'da Seçilmiş Yıllarda Hayvan Sayısı ve Hayvansal Ürün Miktarı.....	234
Tablo 3.3. Kurumsal Kapasite Değerlendirme Alt Bileşenleri ve Kriterleri	243
Tablo 3.4. Görüşme Yapılan Üretici Örgütleri.....	257
Tablo 3.5. Görüşme Yapılan Üretici Örgütleri Hakkında Genel Bilgiler.....	258
Tablo 3.6. Üretici Örgütlerinde İşlerin Planlı Bir Şekilde Yürütülmesi.....	259
Tablo 3.7. Üretici Örgütlerinin Amaçlarına Uygun Örgütlenmesi.....	261
Tablo 3.8. Üretici Örgütlerinde Personel Yönetimi	264
Tablo 3.9. Üretici Örgütlerinde Yönlendirme	267
Tablo 3.10. Üretici Örgütlerinde Koordinasyon.....	270
Tablo 3.11. Üretici Örgütlerinde Denetim Faaliyetleri	272
Tablo 3.12. Örgütlerin Mali, Fiziksel ve Bilgi Teknolojileri Kaynaklarının Yönetimi.....	274
Tablo 3.13. Örgütlerin Kuruluş Amaçlarını Gerçekleştirmelerine Yönelik Sorular	286
Tablo 3.14. Aktörler Arası İlişkilerin Geliştirilmesine Yönelik Sorular	324
Tablo 3.15. Üreticilerin Beklentilerinin Karşılmasına Yönelik Sorular	341

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1. Seçilmiş Bitkisel Ürünlerin Ekim Alanları (Dekar)	22
Şekil 1.2. Seçilmiş Bitkisel Ürünlerin Verimlilik Düzeyleri (Kg/Dekar).....	23
Şekil 1.3. Buğday Örneğinde Üretim, Tüketim, İthalat ve İhracat Verileri (Bin Ton).....	25
Şekil 1.4. Toplam Tarımsal Üretim İçerisinde Hayvansal Üretimin Payı (Yüzde).....	26
Şekil 1.5. Türkiye’de Büyükbaş ve Küçükbaş Hayvan Varlığı.....	27
Şekil 1.6. Tarımsal İşletmelerin Büyükbaş ve Küçükbaş Hayvan Varlığına Göre Dağılımı.....	29
Şekil 1.7. TÜFE ve Gıda Fiyatları (2005-2019).....	32
Şekil 1.8. Tarımın GSYH İçindeki Payı (2000-2018).....	41
Şekil 1.9. Tarımsal İstihdam Oranı (1980-2019).....	42
Şekil 1.10. Sosyal Güvenlik Kurumu Verilerine Göre Tarımsal İstihdam Oranları.....	43
Şekil 1.11. Dış Ticarete Tarımın Payı	45
Şekil 1.12. Tarımsal Dış Ticaret Verileri	46
Şekil 2.1. Su Yönetiminin Kurumsal Yapısı.....	128
Şekil 3.1. Seçilmiş Yıllarda Bitkisel Ürün Gruplarındaki Üretim Miktarı (Bin Ton).....	233
Şekil 3.2. Samsun İli Yeter Gelirli Tarımsal Arazi Büyüklükleri (da).....	237
Şekil 3.3. Samsun İlinin Ulusal GSYH İçindeki Payı ve Sırası	238
Şekil 3.4. Sektörlerin Samsun'un GSYH'sı İçindeki Payı (%)	239
Şekil 3.5. Samsun’da Görüşme Yapılan Kamu Kurumları	245
Şekil 3.6. Kapasite Geliştirme Aşamaları	283
Şekil 3.7. Kamu kurumlarından yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşım ulaşmadığını değerlendiriniz.	287
Şekil 3.8. Bitkisel ve hayvansal üretimde planlamanın yapılarak gelecek dönemlerde piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyulacağı konusundaki bilgi düzeyinizi değerlendiriniz.....	291
Şekil 3.9. Üreticilerin pazara ulaşma kanallarını artırmaya yönelik uygulanan politikaları değerlendiriniz.	294
Şekil 3.10. Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetinin yeterli düzeyde yapılıp yapılmadığını değerlendiriniz.	298
Şekil 3.11. İlde tarım ürünlerinin ekiliş, verim ve üretimleri üzerinde tahminler yapıp üreticilerle paylaşılma düzeyini değerlendiriniz.....	303
Şekil 3.12. İlde tarımsal yeni teknolojilerin üreticilere etkin bir şekilde ulaştırılıp ulaştırılmadığını değerlendiriniz.	306
Şekil 3.13. İlde üretimi uygun ve üreticilere kazanç sağlayıcı, bitkisel üretim desenleri belirlenerek üreticilere ulaştırılma düzeyini değerlendiriniz.....	308
Şekil 3.14. İlde hayvansal üretimin arttırılmasına ve pazarlanmasına yönelik faaliyetlerde bulunulma düzeyini değerlendiriniz.....	311
Şekil 3.15. Tarım ürünlerinin işlenip değerlendirilmesi ve pazarlanması için gerekli olan tesislerin kurulmasına yönelik yapılan çalışmaların düzeyini değerlendiriniz.	314
Şekil 3.16. Ziraî mücadelede etkinliği arttırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak araştırmaların üreticilere ulaştırılma düzeyini değerlendiriniz.....	317
Şekil 3.17. İlde üreticilerin kooperatif veya birlik şeklinde örgütlenme teşviklerinin yeterliklerini değerlendiriniz.	320
Şekil 3.18. Tarım politikaları oluştururken hazırlanmış olan üst politika belgelerini dikkate alıp almadığınızı değerlendiriniz.....	325
Şekil 3.19. İlde sektörle ilgili karar alınırken, diğer kurumların karar alma sürecine katılım düzeyini belirtiniz.	326
Şekil 3.20. İlde üreticilerin karşılaştığı problemlere çözüm üretmek için farklı kurumlar arasında kurulan bağlantıların varlığını değerlendiriniz.	329
Şekil 3.21. İlde birden fazla kurumu ilgilendiren konularda kurumlararası koordinasyonun sağlanma düzeyini değerlendiriniz.....	332
Şekil 3.22. Sektördeki kuruluşların öngörülebilir bir planlama içerisinde hareket edip etmediklerinin değerlendiriniz.	337
Şekil 3.23. Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin mevcut tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerini değerlendiriniz.	342

Şekil 3.24. Kamu Kurumlarının ve üretici örgütlerinin, pazar ihtiyaçlarına göre üretim yapılması ve hangi ürünlerin üretilmesi gerektiği konusunda yönlendirmelerde bulunup bulunmadığını değerlendiriniz.	343
Şekil 3.25. Kamu kurumları ve üretici örgütlerinin üreticiler ile kullandıkları haberleşme kanallarını değerlendiriniz.	344
Şekil 3.26. Kamu Kurumları ve üretici örgütleri aracılığıyla ucuz girdi sağlayıp ürünlerinizi yüksek fiyattan satıp satamadığınızı değerlendiriniz.....	345
Şekil 3.27. Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin haklarınızı ve menfaatlerinizi koruyup koruyamadıklarını değerlendiriniz.	346
Şekil 3.28. Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin üretmiş olduğunuz ürünlerinizle ilgili verimliliği artırmak için bilgilendirici faaliyetlerde bulunup bulunmadıklarını değerlendiriniz.....	347
Şekil 3.29. Tarımsal hastalık ve zararlılarıyla mücadele konusunda kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin yeterliklerini değerlendiriniz.	348
Şekil 3.30. Olumsuz iklim koşullarıyla mücadelede kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin etkinliğini değerlendiriniz.	350
Şekil 3.31. Ürünlerinizin pazarlanmasında ya da ürünlerinize katma değer katılmasında kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin sunmuş oldukları destekleri değerlendiriniz.	352
Şekil 3.32. Üreticilerin, tarım politikalarının beklentileri karşılama, krediye uygun koşullarda ulaşma ve yatırım ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşması yönündeki değerlendirmeleri.....	354

GİRİŞ

Tarımın on bin yıldan fazla bir süre önce gelişmesi, insan davranışında dönüşümsel bir değişime neden olarak medeniyetlerin temelini oluşturmuş ve ekonomideki diğer sektörlerin gelişip büyüebileceği bir temel sağlamıştır. Son yıllarda tarımın gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerindeki payı peyder pey azalmıştır. Ancak buna rağmen tarım, herkes için güvenilir ve ulaşılabilir gıda ihtiyacı asla bitmeyeceğinden, ekonomilerin temel dayanağı olmaya devam etmektedir. Tarım yönetimi ise sahip olduğu bu özel statü nedeniyle her zaman kapasite gelişimine ihtiyaç duyulan bir politika alanı olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de tarım sektörünün yönetimi, 1980’lerde başlayan ve 2000’li yıllarda en üst düzeye çıkan neo-liberal yeniden yapılanma çalışmalarıyla karşı karşıya kalmıştır. Sektörde yaşanan değişim sürecinde, iç dinamiklerden ziyade, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) ile yapılan anlaşmalar etkili olmuştur. Son kırk yılda tarım yönetimi bu örgütlerin koşulları ve tavsiyeleri sonucunda şekillenmiş ve belirleyici politika aktörünün devlet olmadığı bir yapıya bürünmüştür. Sürecin sonunda kamu yönetiminin tarım sektörü üzerindeki etkisi azalmış ve sektörde serbestleşme hız kazanmıştır. Bu durum tarım sektöründe hizmet sunan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin var olma hedeflerinden uzaklaşmalarına ve parçalı bir yönetim anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Aynı zamanda devlet-üretici doğrudan ilişkisi kırılarak özel sektör-üretici doğrudan ilişkisi kurulmaya başlanmış, üreticilerin beklentileri karşılanamaz olmuş ve sonuç olarak da sektörün yönetim kapasitesi azalmıştır.

Bu kapsamda çalışma, Samsun örneğinde tarım sektörünün yönetiminde kapasitenin geliştirilmesini konu almaktadır. Konu, Türkiye’de tarım sektörünün yönetiminde yaşanan değişime, bu değişimin sektörün yönetimine olan etkilerine, kapasite geliştirme ihtiyacının nedenlerine ve kapasitenin geliştirilmesine

odaklanmaktadır.¹ Çalışmada kapasite geliştirme düzeyi sektörel ölçekte ele alınmakta² ve sektörün yönetiminde etkili olan temel aktörler, kamu kurumları, üretici örgütleri ve üreticiler olarak kabul edilmektedir.³

Sektörel kapasite geliştirme girişimleri temel olarak, sektördeki aktörlerin hizmet sunumlarındaki iyileştirmelere veya kurumlar arası koordinasyonun geliştirilmesine odaklanmaktadır.⁴ Bu girişimler neticesinde sektördeki aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılıklar yoğunlaşmakta ve mevcut kapasitenin daha etkin kullanımı teşvik edilmektedir (Bolger, 2000: 3-4; Lusthaus, vd., 1999). Dolayısıyla sektörel olarak kapasite geliştirme, sektörde etkili olan aktörlerin ilişkilerinin geliştirilmesine ve kurumların amaçlanan hedeflerine ulaşmasına, (Asian Development Bank, 2008) kurumların kapasitesi ise bileşenlerinin beklentilerini karşılamasına bağlıdır (Horton, vd., 2003). Bu kapsamda Samsun örneğinde tarım sektörüne hizmet sunan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeleri, aktörler arası ilişkilerin geliştirilmesi ve üreticilerin

¹ Gelişim söyleminde genel olarak, “kapasite geliştirme” (capacity development) terimi, “kapasite oluşturma” (capacity building) kavramına tercih edilmektedir. Kapasite geliştirme, mevcut kapasiteyle başlar ve güçlendirilebilir, kapasite oluşturma ise kapasitenin mevcut olmadığını varsayarak işe başlar (Bester, 2015). Bu kapsamda kapasite geliştirme; bireysel, kurumsal, toplumsal, sektörel veya daha geniş sistem düzeyinde mevcut durumu iyileştirmek için kullanılan yaklaşımlar, stratejiler ve yöntemleri ifade etmektedir. Tüm bu farklı düzeylerde kapasite geliştirmenin amacı; mevcut ve eksik kapasiteler hakkında anlamlı bulgular elde ederek becerileri, yetenekleri, kaynakları geliştirmek ve daha etkili bir şekilde kullanmaktır (Austrian Development Agency, 2011). Ayrıca kapasite geliştirme çalışmalarıyla kurumsal ilişkileri güçlendirmek ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek için değerlerin, tutumların ve koşulların geliştirilmesi de amaçlanmaktadır (Bolger, 2000).

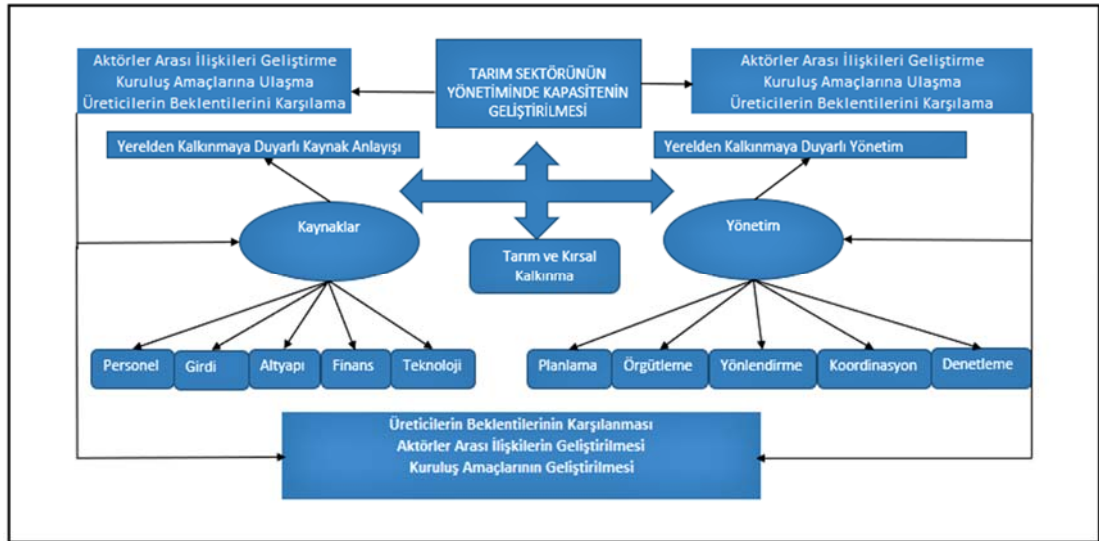
² Literatürde kapasite geliştirme düzeyleri ve boyutları farklı biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Örneğin UNDP (1998), Hildebrand ve Grindle (1995) ve OECD (1995), kapasite düzeylerini bireysel, örgütsel, sektörel ve çevresel boyut olmak üzere dörde ayırırken, FAO (2020) kapasite geliştirme çalışmalarının bireysel, örgütsel ve politika düzeyinde desteklenmesi gerektiğini belirtmiştir. Lusthaus (1999) ise kapasitenin örgütsel, kurumsal, katılımcı süreç ve sistem yaklaşımı olarak dört kısımda incelenmesini önermiştir.

³ Tarım sektörünün yönetiminde etkili olan aktörler içerisinde özel sektör de bulunmaktadır. Fakat özel sektör, belirli bir kârlılığı öngörüyorsa sektör bileşenleri içerisinde yer almaktadır. Öte yandan ulusal olarak tarım sektöründe planlanmayı, örgütlenmeyi, yönlendirmeyi, personel yönetimini, koordinasyonu, denetimi ve bütçeyi sağlamak özel sektörün amaçları arasında yer almamaktadır. Ancak, tarımsal üretimin değerlendirilmesi için özel sektörün de bu süreçte etkili olduğunu belirtmek gerekir.

⁴ Sektörel kapasite geliştirme, farklı düzeylerdeki çeşitli aktörlerin farklı çıkarlarını ve önceliklerini hesaba katmak gerektiğinden çok daha karmaşıktır. Yine de genel olarak sektörel kapasite geliştirme; sürdürülebilir kapasite gelişimine ve yapısal değişime katkıda bulunma konusunda diğer kapasite düzeylerine göre daha büyük bir potansiyele sahiptir (Austrian Development Agency, 2011).

beklentilerinin karşılanması için kapasite geliştirme önerilerinin hazırlanması bu tezin en önemli gerekçesini oluşturmaktadır. Çalışmanın önemi ise üreticilerin kamu kurumlarından ve üretici örgütlerinden beklentilerinin karşılanması, örgütlerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmesi ve kamu kurumları, üretici örgütleri ve üreticiler arasında koordinasyonun sağlanması için mevcut durumun değerlendirilerek politika önerileri geliştirilecek olmasıdır.

Çalışmada kapasite geliştirme süreci aktör analizi, kapasite değerlendirme ve kapasite geliştirme önerilerinin hazırlanması olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır. Aktör analizi aşamasında sektörün yönetiminde etkili olan aktörler ilgilerine, kaynaklarına ve kuruluş amaçlarına göre analiz edilmekte; kapasite değerlendirme aşamasında, sektörün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kurumsal ve sektörel kapasitesiyle üreticilerin beklentilerinin karşılanıp karşılanmadığı değerlendirilmektedir. Kapasite geliştirme önerilerinin hazırlanması aşamasında ise elde edilen bulgulardan yola çıkarak kapasite geliştirme önerileri sunulmaktadır. Aşağıdaki şekilde araştırmanın kavramsal çerçevesi gösterilmektedir.



Araştırmanın Kavramsal Çerçevesi

Bu çerçeveye göre, tarım sektörünün yönetiminde kapasite geliştirmenin amacı; (1) üreticilerin tarımsal kamu kurumlarından ve üretici örgütlerinden beklentilerini karşılamak, (2) tarım sektörü yönetimindeki aktörler arası ilişkileri geliştirmek ve (3) örgütlerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için öneriler

hazırlamaktır. Bu üç konuda kapasite geliştirme önerilerinin hazırlanmasıyla değişen tarım yönetiminin nitelikli bir şekilde yönetilmesine katkıda bulunmak, üreticilerin beklentilerini karşılamak ve kaynakların etkin bir şekilde yönetilmesi için uygun yönetim bilgisini ortaya çıkarmak hedeflenmektedir. İl düzeyinde aktörler arası iş birliğinin geliştirilmesiyle tarıma bir bütün olarak bakılabilecek; örgütlerin kuruluş amaçlarına ulaşmasıyla personel, alt yapı, finans, girdi ve teknoloji daha etkili kullanılabilir; üreticilerin beklentilerinin karşılanmasıyla da yerelden kalkınmaya duyarlı kaynak ve yönetim anlayışı ortaya çıkacak ve üreticilerin tarımsal kazançları artarak sosyo-ekonomik gelişime katkı sunulacaktır.

Alan yazında tarım sektörüyle ilgili yapılan çalışmalar değerlendirildiğinde, konuyla ilgili çalışmaların 1980'li yıllarla birlikte unutulmaya yüz tuttuğu, ancak 2000'li yıllara doğru sektörün bünyesinde yeni özelliklerle bu konunun yeniden bilimsel çalışmaların gündemine girmeye başladığı söylenebilir. Yapılan bilimsel çalışmalarda sıkça ele alınan konuların başında; “tarım politikalarında yaşanan değişim”, “uluslararası örgütlerin Türkiye tarımına olan etkileri”, “6360 sayılı Kanunun kırsal alanlara ve tarım sektörüne etkileri” ve “üretici örgütlerinin sorunları” gelmektedir.

Tarım politikalarında yaşanan değişim temasıyla ilgili olarak örneğin Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi* başlıklı kitapta 1980-1995 yılları arasında yapısal uyum politikalarının başta kamu yönetimi olmak üzere tarım sektörünün yönetimini nasıl etkilediğini örneklerle ortaya koymuştur (Güler, 1996). Huricihan İslamoğlu ve arkadaşları, “Türkiye’de Tarımda Dönüşüm ve Küresel Piyasalarla Bütünleşme Süreçleri” başlıklı projede tarım sektöründe yaşanan dönüşümü ve piyasalaşma sürecini seçilmiş yedi ürün üzerinden ortaya koymuşlardır (İslamoğlu, vd., 2006). Neriman Yörür ise *1980 Sonrası Tarım Politikalarının Kırsal Alandaki Yapısal Dönüşüm Üzerine Etkileri: Aydın-Dalama Örneği* başlıklı doktora tezinde 1980 sonrası tarım politikalarının kırsal yapıyı nasıl dönüştürdüğünü incelemiştir (Yörür, 2008). Sabrina Kayıkçı da *Türkiye’de Kırsal Alan Yönetimi* başlıklı kitapta Yörür’ün çalışmasının devamı olarak, Türkiye’de 2000’li yıllar sonrası kırsal alan yönetiminin ve kırsal kalkınma politikasının gelişim seyrini, yaşanan değişimi ve değişimin kaynağını ele almıştır (Kayıkçı, 2009). Gökhan

Günaydın, *Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm Politika Transferi Süreci/AB ve Türkiye* başlıklı kitapta konuya daha geniş yaklaşarak Türk tarım politikalarında yaşanan dönüşümü, kamu yönetimi açısından ele almıştır (Günaydın, 2009). Bu çalışmayla ilintili olarak Tayfun Özkaya ve arkadaşları, “Tarım Politikaları ve Tarımsal Yapıdaki Değişimler” başlıklı bildiriye Türk tarım politikalarında yaşanan dönüşümü daha da somutlaştırarak politika değişimini; tarımsal üretim, iç ticaret hadleri, tarımsal dış ticaret ve tarımsal istihdam başlıkları altında analiz etmişlerdir (Özkaya, 2010).

Birçok bilimsel çalışmanın temasını oluşturan diğer bir konu ise uluslararası örgütlerin Türkiye tarımına etkileridir. Bu konuda Necdet Oral *Türkiye Tarımında Kapitalizm ve Sınıflar* başlıklı kitabında uluslararası mali sermayenin denetimindeki IMF ve Dünya Bankası'nın Türkiye tarımına olan etkilerini ele almış ve Türkiye tarımında yaşanan sorunları üretim, mülkiyet ve bölüşüm ilişkileri bağlamında incelemiştir (Oral 2006). Abdullah Aysu'da bu kapsamda *Küreselleşme ve Tarım Politikaları -DTÖ, IMF ve Dünya Bankası'nın Türkiye Tarımına Etkileri* başlıklı kitabında uluslararası örgütlerin kapitalizmin küreselleşmesindeki rolüne değinerek bu sürecin Türkiye tarımına olan etkilerine yer vermiştir (Aysu 2008). Çağlar Keyder ve Zafer Yenel ise *Bildiğimiz Tarımın Sonu Küresel İktidar ve Köylülük* başlıklı kitapta küresel iktidar rejimlerini üreten iktisadi süreçlerle beraber tarım sorununu ele almış ve bu sorunu, metalaşma, köylünün mülksüzleşmesi ve siyaset bağlamında tartışmaya açmışlardır (Keyder ve Yenel, 2013). Emine Tahsin, “Uluslararası Gıda Rejimi ve Türkiye Tarımı” başlıklı makalede uluslararası gıda rejiminin Türkiye tarımına etkilerini ele alırken, Türkiye’de uygulanmakta olan tarım politikalarının bağımsız şekillenmediğini ortaya koymuştur (Tahsin, 2015). Zülküf Aydın da *Çağdaş Tarım Sorunu* başlıklı kitabında küreselleşmenin ve finansallaşmanın dünya tarımına yansımalarını incelemiş ve tarımın uluslararasılaşmasının Türkiye’ye olan etkilerini örneklerle betimlemiştir (Aydın, 2018).

Üretici örgütlerinin sorunları da ilgili alanda çokça çalışılan ve tartışılan bir diğer tema olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin İ. Hakkı İnan, *Türkiye’de Tarımsal Kooperatifçilik ve AB Modeli* başlıklı kitapta Türkiye tarımında üretici örgütlerinde yaşanan sorunları tespit ederek AB’deki üretici örgütlerini derinlemesine incelemiştir

(İnan, 2008). Murat Yercan da “Türkiye ve Avrupa Birliğinde Tarımın Örgütlenme Deseni ve Tarımsal Kooperatifler” başlıklı makalede seçilmiş AB ülkeleri kapsamında tarımsal örgütlenme desenini ortaya koymuş ve Türkiye’de üretici örgütlerinin sorunlarına yönelik çözüm önerileri getirmiştir (Yercan, 2007). Sibel Tan ve İlker Karaönder ise “Türkiye’de Tarımsal Örgütlenme Politikalarının ve Mevzuatının İrdelenmesi: Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Örneği” başlıklı makalede bu konuda yaşanan sorunların mevzuattan da kaynaklandığını belirterek tarımsal örgütlenme politikalarını irdemişlerdir (Tan ve Karaönder, 2013). Bakiye Kılıç Topuz ve arkadaşları da “Güncel Gelişmeler Kapsamında Türkiye’deki Çiftçi Örgütlerine Yönelik Mevzuatın Değerlendirilmesi” başlıklı makalede üretici örgütlerinin mevzuatının güncel bir değerlendirmesini yaparak, mevzuatta yapılması gereken değişikliklerle ilgili önerilerde bulunmuşlardır (Topuz, vd., 2017). Bakiye Kılıç Topuz ve Mehmet Bozoğlu ise “Tarımsal Üretici Birliklerinde Performans Ölçümü” başlıklı makalede üretici örgütleriyle ilgili sorunların tespit edilmesi bağlamında Samsun’daki tarımsal kalkınma kooperatiflerine ortak olan çiftçilerin kooperatifçilik ilkeleriyle ilgili bilinç düzeylerini ortaya koymuşlardır (Topuz ve Bozoğlu, 2015).

Son yıllarda ele alınan diğer bir konu ise 6360 sayılı Kanunun tarıma ve kırsal kesime olası etkileridir. Bu konuda Esra Dik, “6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu” başlıklı makalede köylerin mahalleye çevrilme sorununu yerel demokrasi bağlamında analiz ederek Kanunun, köyün tarihsel birikimini ve geliştirdiği yaşam şeklini sekteye uğratacağını ortaya koymuştur (Dik, 2014). Ahmet Mutlu ise “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası: Yasada Kıra, Kırdan Yasaya Bakış” başlıklı makalede Kanunun, kıra özgü bazı siyasal, sosyolojik içerikli olumsuz sonuçlar doğurabileceğine dikkat çemiştir (Mutlu, 2013). Aslı Gürel Üçer ve arkadaşları “Büyükşehir’den ‘Bütünşehir’e: Yerel Yönetim Politikalarındaki Değişimin Kırsal Alana Etkileri” başlıklı makalede büyükşehir yönetimlerinde yaşanan yetki alanındaki değişimi, nüfus ve alansal olarak incelemiş ve kır-kent ilişkilerine yönelik çıkarımlarda bulunmuşlardır (Üçer, vd., 2014). Esra Kut Görgün ve Neriman Yörür, “6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Alanları Yeniden Düşünmek- İzmir Örneği” başlıklı makalede

büyükşehirlerde planlama sınırı içerisinde yer alan kırsal alanlara nasıl yaklaşılabilceği konusunu ele almışlardır (Görgün ve Yörür, 2017).

Tarım sektöründe yapılan kapasite geliştirme çalışmaları incelendiğinde ise özellikle Dünya Bankası'nın ve Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü'nün tarım sektörüne dair kapasite geliştirme çalışmaları yaptığı görülmektedir. Bunların yanı sıra Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'yla diğer uluslararası kalkınma bankaları ve ajansları tarafından da kapasite geliştirmeye yönelik teknik destek ve yönetime dair araştırmalar yapılmakta ve uygulayıcılara sunulmaktadır. Uluslararası örgütler tarafından tasarlanan kapasite geliştirme çalışmaları ise özellikle az gelişmiş ülkelerde kapasite geliştirmekten ziyade oluşturma üzerine odaklanmaktadır. Ancak bu yönde kapasite geliştirmeyi amaçlayan ve milyarlarca dolara mal olan çabaların gerçek başarıya ulaştığı söylenemez (Pritchett, vd., 2013). Kapasite geliştirme, her ülkenin tarihsel koşullarına, politikalarına, örgütsel kültürüne ve diğer kurumsal ve çevresel faktörlere bağlı olduğundan nasıl geliştirileceğine dair kesin cevaplar vermek mümkün değildir (El-Taliawi ve Van Der Wal, 2019). Nitekim yapılan bilimsel çalışmalara bakıldığında da bunların daha çok kapasite geliştirme alt bileşenlerinin tespit edilmesine yönelik oldukları görülmektedir (Jreiset, 2011).

Literatüre dayanan değerlendirme, Türkiye'de tarım sektörünün yönetiminde yaşanan değişim sürecinin ortaya çıkardığı sorunların kurumsal (kamu kurumları ve üretici örgütleri) açıdan ve üreticiler açısından bütüncül bir şekilde ortaya konulmadığını göstermektedir. Bunun yanı sıra sektörün yönetiminde yaşanan değişimin ortaya çıkarmış olduğu sorunları gidermek amacıyla sektörel düzeyde kapasite geliştirmeye yönelik bir çalışmanın da bulunmadığını söylemek mümkündür. Bu tezi, literatürdeki diğer çalışmalardan farklı kılan özellik, tarım sektöründe kısır bir döngü haline gelen sorunları tartışmanın ötesine geçerek çözüm odaklı yeni yaklaşımlar geliştirmek ve Samsun örneğinde tarım sektörünün yönetiminde kapasitenin geliştirilmesi için öneriler sunmaktır.

Bu kapsamda tezin temel amacı, Türkiye'de 2000 yılı sonrasında tarım sektörüne ilişkin alınan kararların, yapılan düzenlemelerin ve değişen tarım politikalarının tarım sektörünün yönetimine olan etkilerini analiz etmek, tarım

sektörünün yönetiminde yaşanan değişimi ve mevcut durumu ortaya koymak ve Samsun örneğinde tarım sektörü yönetiminin kapasitesinin geliştirilebilmesi için politika önerileri belirlemektir. Tezin temel araştırma soruları ise *Türkiye’de 2000’li yıllardan sonra izlenen tarım politikalarının değişim seyri ve bu değişimin tarım sektörü yönetimine olan etkileri nasıldır? Kamu kurumları ve üretici örgütleri kuruluş amaçları doğrultusunda başarılı olarak faaliyet gösterebilmekte midir? Kamu kurumları ve üretici örgütleri arasındaki ilişkiler gelişmiş midir? Kamu kurumları ve üretici örgütleri, üreticilerin beklentilerini karşılamakta mıdır?* şeklinde kurgulanmıştır.

Tezde eleştirel sosyal bilim yaklaşımı benimsenmektedir. Genel olarak bu yaklaşım, sosyal bilimin insanların koşulları değiştirmesine ve kendileri için daha iyi bir dünya kurmasına yardımcı olmak üzere maddi dünyanın gerçek yapılarını açığa çıkarmak için yüzeydeki illüzyonların ötesine geçen eleştirel bir sorgulama süreci olarak tanımlanmaktadır (Neuman, 2014). Bu çerçevede 1980’lerden itibaren tarım yönetiminin yeniden yapılandırılması süreci ve bu sürecin Türk tarım yönetimine olan etkileri sorgulanmaktadır. Üç bölümden oluşan tezin ilk bölümünde tarımsal yapı ve politika analizi yapılmakta, ikinci bölümünde mevcut tarım yönetiminin durum analizi ortaya konulmakta ve son bölümde ise Samsun örneğinde tarım sektörünün kapasitesi değerlendirmekte ve geliştirme önerileri sunulmaktadır. Araştırmanın ilk iki bölümü literatür taramasına dayalıyken, üçüncü bölümü nitel araştırma tekniklerinden biri olan derinlemesine mülakat tekniğine dayanmaktadır.⁵ Bu kısımda yapılan saha araştırmasında üç farklı kitle bulunmaktadır. Birinci ana kitle kamu kurumları, ikinci ana kitle üretici örgütleri, üçüncü ana kitle ise üretici örgütlerine üye/ortak olan üreticilerdir.

Görüşme yapılan kamu kurumları; sahip oldukları kaynaklar, sektöre olan ilgileriyle görev ve yetkilerine bağlı olarak tespit edilmiştir. Bu kapsamda ilgili kurumun faaliyetleri ve sektörün yönetimi hakkında daha fazla bilgiye sahip

⁵ Üçüncü bölümün hazırlanmasında mülakat tekniğinin seçilmesinin nedeni, tarım sektöründe belirsiz durumların, karmaşık bağlantıların ve sürekli derinleşen konuların var olmasıdır. Yine bu tekniğin tercih edilmesinin diğer bir nedeni de kırsal kesimde anketler konusunda olumsuz bir tepkinin oluşmuş olması ve anketlerin ciddiye alınmamasıdır.

oldukları düşünülerek 18 farklı kamu kurumu yöneticisiyle yüz yüze görüşülmüştür (Şekil 3.5). Diğer taraftan Samsun'daki üretici örgütlerinin tamamıyla görüşülmesi zaman ve ekonomik anlamda mümkün olmadığından görüşme yapılacak üretici örgütleri amaçlı örnekleme yöntemine⁶ göre belirlenmiş ve toplam 37 üretici örgüt yöneticisiyle yüz yüze görüşülmüştür⁷ (Tablo 3.4). Görüşme yapılacak üreticiler ise yine amaçlı örnekleme yöntemine göre belirlenmiş olup, görüşme kapsamındaki üretici örgütlerine üye olan üreticilerle görüşülmüştür. Bu doğrultuda; Samsun merkezinde, ilçelerde ve köylerde 18 kamu yöneticisi, 37 üretici örgüt başkanı ve bu örgütlere üye/ortak olan 94 üretici ile (toplam 149 kişi) yüz yüze görüşülmüştür.

Samsun örneğinde tarım sektörünün yönetiminde kapasitenin değerlendirilmesi için üç set soru formu geliştirilmiştir: (1) Kamu Kurumlarının Kurumsal ve Sektörel Kapasitesini Değerlendirme Soru Formu, (2) Üretici Örgütlerinin Kurumsal ve Sektörel Kapasitesini Değerlendirme Soru Formu ve (3) Üreticilerin Beklentilerini Değerlendirme Soru Formu.⁸ Sektörel kapasite değerlendirme formunun oluşturulmasında; üretici örgütlerinin ve kamu kurumlarının tabi oldukları mevzuatla Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü'nün (2018) "Tarım Sektöründe Ulusal Uyum Planlaması İçin Kurumsal Kapasite Değerlendirme Yaklaşımı" ve Asya Kalkınma Bankası'nın (2008) "Sektörel Bağlamda Kapasite Değerlendirme ve Geliştirme Araç Seti" başlıklı çalışmalardan yararlanılmıştır.⁹ Kamu kurumları için

⁶ Amaçlı örnekleme yöntemlerinde örneklem genişliği, veri toplama esnasında elde edilen verilerin tekrarlanmaya başlamasıyla, diğer bir deyişle yeni bir bilginin artık gelmemesi durumunda ortaya çıkmaktadır (Shenton, 2004). Bu tekrarlanma durumunda veri toplama durdurulmalı ve örneklem büyüklüğü sabitlenmelidir (Onwuegbuzie ve Collins, 2007). Dolayısıyla nicel araştırmalarda olduğu gibi nitel araştırmalar için de kabul görmüş bir örneklem belirleme şekli yoktur. Ancak nitel araştırmalarda daha çok geniş kitleler yerine, araştırmanın hedeflerini karşılayabilecek şekilde veri sunabilecek örneklemelerin belirlenmesi ön plana çıkmaktadır (Coyne, 1997).

⁷ Samsun'da 2019 yılı itibarıyla Tarım ve Orman Bakanlığı'nın sorumluluğunda 111 adet üretici örgütü, Ticaret Bakanlığı'nın sorumluluğunda 4 adet tarım satış kooperatifi bulunmaktadır. Bunlar; 32 üretici birliği, 4 ıslah amaçlı yetiştirici birliği, 13 sulama, 19 su ürünleri, 1 pancar ekicileri ve 42 tarımsal kalkınma kooperatifidir. Bu örgütlerin yanı sıra ilde 14 ziraat odası ve 33 tane de tarım kredi kooperatifi bulunmaktadır. Bu örgütlere 60,531 üretici üye/ortak durumundadır. Üreticilerin neredeyse tamamı ziraat odalarına ve tarım kredi kooperatiflerine üye olduğu için burada diğer kooperatiflere ve birliklere üye/ortak olan toplam üretici sayısı verilmektedir.

⁸ Bu kapsamda hazırlanan soru formlarına Ek 1'de ulaşabilirsiniz.

⁹ Sektörel kapasite değerlendirme soruları: Çok Düşük Kapasite: 1, Düşük Kapasite: 2, Orta Kapasite: 3, Yüksek Kapasite: 4, Tam Kapasite: 5 olmak üzere hazırlanmıştır. Görüşmecilerin her bir soruya vermiş oldukları cevapların ortalamaları üç ve üzeri ise -orta ila yüksek kapasite-, iki ila üç arası ise -düşük ila orta kapasite- ve ikinin altında ise -çok düşük kapasite- olarak değerlendirilmektedir.

kurumsal kapasite bileşenlerinin hazırlanmasında; sektörel kapasite bileşenlerine ait kriterler göz önünde bulundurularak, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (2008) "Kapasite Değerlendirme Metodolojisi Kullanıcı Kılavuzu" başlıklı çalışma ile Horton vd., (2003) "Kapasite Geliştirmenin Değerlendirilmesi: Dünyadaki Araştırma ve Kalkınma Kuruluşlarından Deneyimler" başlıklı kitabından yararlanılmıştır. Üretici örgütleri için hazırlanan kurumsal kapasite bileşenleri ise İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimî Komitesi (COMCEC) Koordinasyon Ofisi tarafından yayınlanan (2015) "Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi: İİT Üye Ülkelerinde Çiftçi Örgütlerinin Güçlendirilmesi" başlıklı çalışmaya dayanılarak geliştirilmiştir. Soru formları aracılığıyla görüşmecilerden toplanan veriler, niceliksel olarak SPSS programında, görüşmecilerin "geliştirme için öneriler" sorusuna vermiş olduğu cevaplar ise nitel olarak analiz edilmiştir.

Tezin "Tarımsal Yapı ve Politika Analizi" başlıklı birinci bölümünde Türk tarım sektörünün tarımsal yapısı ve 2000 yılından sonraki tarım politikaları analiz edilmektedir. Tarımsal yapı analizi kısmında, 2000'den sonra uygulanan politikaların tarımsal yapıya etkilerini ortaya koymak ve tarımsal yapının mevcut durumunu görünür kılmak amacıyla 2000'den bugüne tarımsal yapı analiz edilmektedir. Çalışmada tarımsal yapı analizi; tarım arazilerinin durumu, üretim ve fiyatlar, tarım işletmelerinin yapıları ve tarımın ülke ekonomisindeki yeri başlıkları altında ele alınmaktadır. Bölümün ikinci kısmında ise 2000'den sonra Türk tarım politikalarına yön veren uluslararası kuruluşların tarım politikalarına yer verilmektedir. Ardından bu politikaların Türk tarım sektörüne olan etkileri ve bu doğrultuda Türkiye'nin hayata geçirmiş olduğu uygulamalar kamu politikası analizi kapsamında kurumsal yaklaşım ve süreç modelinden yararlanılarak analiz edilmektedir.¹⁰ Araştırmada Türk tarım politikasına yön veren kuruluşlar, onlarla imzalanan anlaşmaların kronolojik sıralamasına göre sırasıyla DTÖ, AB, IMF ve DB başlıkları altında ele alınmaktadır.

Tezin "Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi ve Değişimi" başlıklı ikinci bölümünde tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının ve üretici

¹⁰ Uluslararası örgütlerin tarım politikalarının etkilerini analiz etmek için kurumsal yaklaşımdan, tarım politikalarıyla ilgili alınan ve uygulanan kararların araştırılmasıyla değerlendirilmesinde ise süreç yaklaşımından yararlanılmaktadır.

örgütlerinin yasal-kurumsal yapıları incelenerek durum analizi yapılmaktadır. Tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin yasal-kurumsal yapılarının analiz edilmesi; ulusal olarak sektörün yönetiminde yaşanan değişimi açığa çıkarmak, sektörün mevcut fotoğrafını görmek ve Samsun örneğinde hazırlanacak olan kapasite geliştirme önerilerinin hazırlanmasına altyapı oluşturmak açısından önemlidir. Durum analizinde öncelikle her kurumun tarihsel gelişimi, mevzuatı, teşkilat yapısı ve bu kuruma üst politika belgelerinde verilen görevler incelenmektedir. Durum analizi yapılacak olan kamu kurumları ve üretici örgütleri; sektöre olan ilgileri, kaynakları, kuruluş amaçları ve tarımsal politika oluşturmada var olan etkinliklerine göre belirlenmiştir. Bu bölümde kamu kurumları; Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Tarım ve Orman Bakanlığı, bölgesel kalkınma kurumları, il, ilçe genel yönetimi, yerel yönetimler ve üniversiteler başlıkları altında, üretici örgütleri ise ekonomik ve mesleki amaçlı olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir.

Tezin “Samsun’da Tarım Sektörünün Yönetimi ve Kapasite Geliştirme” başlıklı üçüncü bölümünde ise Samsun örneğinde tarım sektörünün yönetiminde kapasitenin geliştirilmesine yönelik yapılan alan araştırmasının bulgularına yer verilmektedir. Bu bölümde öncelikle Samsun’un tarımsal yapısı ele alınmakta ardından yapılan alan araştırmasının bulgularına dayanarak Samsun’daki tarımsal kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kurumsal-sektörel kapasiteleri değerlendirilmektedir. İlin tarımsal yapısı; tarım arazilerinin durumu, bitkisel ve hayvansal üretim, tarım işletmelerinin yapıları ve tarımın Samsun ekonomisindeki yeri başlıkları altında incelenmektedir. Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kurumsal kapasiteleri; işlerin planlanması, amaçlara uygun örgütlenme, personel yönetimi, yönlendirme (emir komuta-kumanda), koordinasyon (kurum içinde uyumlu çalışma), denetim (kurumsal işlevin yerine getirilmesi) ve mali, fiziksel ve bilgi teknolojileri kaynaklarının yönetimi başlıkları altında ele alınmaktadır. Sektörün yönetiminde kapasitenin geliştirilmesi kısmı ise kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeleri, aktörler arası ilişkilerin geliştirilmesi ve üreticilerin kamu kurumlarından ve üretici örgütlerinden beklentilerinin karşılanması başlıkları altında incelenmektedir.

Bu araştırmada sadece Türk tarım yönetiminde yaşanan değişimin ortaya konulmasıyla yetinilmemiş, sektörel ve kurumsal kapasite geliştirme literatürüne katkı sunularak, Samsun rneğinde yaşanılan sorunlar tespit edilmiş ve öneriler getirilmiştir. Çalışma, Samsun'da tarım sektörünün yönetiminin geliştirilmesine ve diğer araştırmacıların sektörel-kurumsal kapasite geliştirme yaklaşımını benimsemelerine katkı sağlayabilirse amacına ulaşmış olacaktır.

“Mesele çözümlü göremiyor olmaları değil,
problemi göremiyor olmaları.”

Patricia Fara

1. TÜRKİYE’DE TARIM SEKTÖRÜ: YAPI VE POLİTİKA ANALİZİ

Türkiye’de İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra devlet politikaları ulusal kalkınma hedefine yönelmiştir. 1945-1980 yılları arasında geçerli olan bu anlayışa göre ulusal kalkınma temel amaçtır. 1980’li yıllardan sonra ise ulusal kalkınma özel sektörün ya da küresel sermayenin dinamiklerine uygun hareket etmeye bağlı olmuştur (Güler, 2005: 25). Türkiye bu süreçte bir yandan dünyanın düzenleyici kurumlarından gelen etkilerle, diğer taraftan ulusal ekonominin sürdürülebilirliğini sağlamak ve karşılaştıkları zorlukları aşmak için radikal değişiklikler yapmak zorunda kalmıştır. Özellikle ithal ikamesiyle kalkınma politikaları terk edilerek, ihracat öncülüğünde bir kalkınma politikası uygulamaya konulmuş ve neoliberal ekonomik politikalar izlenmeye başlanmıştır (Tekeli, 2016: 64). Türkiye’de bu sürecin temelini; IMF’nin stand by anlaşmaları ve Dünya Bankası’nın yapısal uyum kredileri tarafından belirlenmiş olan 24 Ocak başlangıçlı ekonomik politikalar oluşturmuştur (Güler, 2005: 77). Bu politikalarla devletin yeniden yapılandırılmasını öngören ve kamu yönetiminin sınırlandırılması anlamına gelen yapısal uyum programı uygulanmaya başlamıştır. Buradaki kritik aşama, iktidarın; sivil toplum örgütlerine, özel sektör aktörlerine, piyasa ile devlet arasında yer alan bağımsız kuruluşlara ve uluslararası örgütlere yaygınlaştırılması olmuştur (Bayramoğlu, 2005: 53). Tüm bu yeniden yapılanma yöntemleri, devletin yönetim işlevlerinden soyutlanması anlamına gelirken kamu yönetimi, kapsamlı reformlarla karşı karşıya kalmış ve yönetimde yaşanan bu değişimden en çok etkilenen alanların başında tarım sektörü gelmiştir. Sektörde yaşanan bu değişim süreci; 1980’lerde başlamış ve 2000’li yıllarda DTÖ, AB, IMF ve DB ile yapılan anlaşmalarla en üst düzeye çıkmıştır. Nitekim tarım sektörü 2000’li yıllara doğru ve ondan sonraki dönemlerde bu örgütlerin koşulları ve tavsiyeleri sonucunda şekillenmiş ve tarım yönetimi, özel sektörün daha etkili olduğu bir yapıya bürünmüştür. Yine bu sürecin sonuçları olarak; devletle üreticilerin bağı kopmuş, tarımsal yapı oldukça olumsuz etkilenmiş, kamu kurumları kuruluş

amaçlarından uzaklaşmış, tarım yönetimi parçalı bir yapıya dönüşmüş ve üreticilerin beklentileri karşılanamaz olmuştur.

Bu çerçevede araştırmanın bu bölümünün ilk kısmında, 2000'den sonra uygulanan politikaların tarımsal yapıya etkilerini ortaya koymak ve tarımsal yapının mevcut durumunu görünür kılmak amacıyla 2000'den bugüne tarımsal yapı analiz edilmektedir. Tarımsal yapıdaki dönüşümün ve ulusal tarım yapısının ortaya konulmasının, Samsun örneğinde hazırlanacak olan tarım sektörünün yönetiminde kapasitenin geliştirilmesi önerilerine zemin hazırlayacağı belirtilebilir. Bölümün ikinci kısmında ise DTÖ, AB, IMF ve DB'nin Türkiye tarımına olan etkilerini daha iyi anlayabilmek için öncelikle bu örgütlerin, kuruluş amaçlarına, tarihsel süreçte yaşamış oldukları dönüşümlerine ve tarım politikalarına yer verilmektedir. Ardından bu örgütlerin Türk tarım yönetimine olan etkileri ve sonuçları, kamu politikası analizi kapsamında kurumsal yaklaşım ve süreç modelinden yararlanılarak analiz edilmektedir. Bu analizle 1980'lerde başlayan ve 2000'lerde had safhaya ulaşan tarım yönetimindeki değişimin dinamikleri, etkileri ve sonuçları ortaya konulmaktadır. Ayrıca bu analizin, araştırmanın ikinci bölümünde ele alınan, tarım sektörünün yönetimindeki değişimin ve mevcut durumun ortaya konulmasına ve üçüncü bölümde ele alınan sektörün kapasitesinin geliştirilmesi önerilerine katkı sağlayacağı söylenebilir.

1.1. Türkiye'de Tarımın Yapısı ve Dönüşümü

Tarımsal yapı verileri, tarım politikalarının amaçlarına ulaşmasında hayati bir öneme sahiptir. Yine tarım politikalarının uygulanabilirliğinin ve izlenebilirliğinin tarımsal yapının bilinirliği ile eşdeğer düzeyde olduğu söylenebilir. Bu kapsamda güncel tarımsal yapı verilerine sahip olmak ve bu verilerden faydalanarak tarım politikaları oluşturmak, tarım sektörünün yönetimini güçlendirebileceği gibi sektörün yönetiminde kapasite geliştirme politikalarının hazırlanmasına da önemli katkılar sağlayacaktır. Tarımsal yapı kavramı, TDK'nın *Büyük Türkçe Sözlüğü*'nde "kırsal bölgelerde insanla toprak arasında, özellikle işletme koşulları ve iyelik bakımından var olan ilişkilerin tümü" olarak tanımlanırken, Onuncu Kalkınma Planı *Tarımsal Yapıda Etkinlik ve Gıda Güvenliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu*'nda (2014) tarımsal yapının bileşenleri; tarım arazileri ile su/sulama kaynakları, bu arazilerin

coğrafi, yerleşim, kullanım ve mülkiyet durumları, çiftçi arazilerinin coğrafi, kullanım ve mülkiyet durumları, işletme ölçekleri, tarımsal ürünler, ürünlerin çeşit ve niteliği, pazarlama ve dış ticaret durumları, ürün piyasaları, fiyat oluşumları, istihdam, cinsiyet ve yaş dağılımları, destekleme politikaları ve politika araçları, üreticilerin örgütlenmesi ve ailelerin sosyo-kültürel yapıları ve diğer araçlar şeklinde ifade edilmektedir. Tekeli (2016) ise tarımsal yapının temel olarak; (1) tarımsal işletmelerin profilleri, (2) tarımsal üretimin pazara eklemlenme kanalları ve (3) tarımsal işletmelerin finansal kararlarla ilişkisi üzerine kurulu olduğunu belirtmektedir.

Bu çalışma kapsamında tarımsal yapı; *tarım arazilerinin durumu* (coğrafi, yerleşim, kullanım ve mülkiyet durumları), *üretim ve fiyatlar* (bitkisel, hayvansal, kanatlı hayvancılık, su ürünleri ve arıcılık), *tarım işletmelerinin yapıları* (tarım işletmeleri arazilerinin coğrafi, kullanım ve mülkiyet durumları, işletme ölçekleri) ve *tarımın ülke ekonomisindeki yeri* (GSYH, dış ticaret ve istihdam) itibarıyla ele alınmaktadır. Bu başlıklar altında 2000 yılından bugüne tarımsal yapının dönüşümü, mevcut durumu, tarımın ülke ekonomisindeki derinliği ve genişliği analiz edilmektedir. Bu analizle 2000'den sonra uygulanan politikaların tarımsal yapıya etkilerini ortaya koymak ve tarımsal yapının mevcut durumunu ortaya çıkarmak amaçlanmaktadır.

1.1.1. Tarım Arazilerinin Varlığı ve Kullanımı

Tarım arazileri, ülkeler için özellikle gıda üretimi ve sosyo-ekonomik katkıları bakımından her zaman stratejik bir öneme sahip olmuştur. Ancak bu denli büyük bir öneme sahip olmasına rağmen dünya genelinde her yıl milyonlarca hektar toprak yanlış tarım teknikleri, şehirlerle yolların inşası ve ormansızlaşma sebebiyle yok olmaktadır. Kentler; tarlaların, ormanların ve otlakların yok olması pahasına genişletilmektedir. Hâlbuki Dünya yüzeyinde çok ince (10 santimetrelilik) verimli bir tabakanın oluşması için neredeyse iki bin yıl gerekmektedir (Toprak Atlası, 2015: 8). Günümüzde Dünya'nın yaklaşık olarak 13 milyar hektarı karalarla kaplı olup, bunun yüzde 37'sine karşılık gelen yaklaşık 5 milyar hektarını tarım arazileri oluşturmaktadır. Tarım arazilerinin kullanım şekline göre ise yaklaşık 1,5 milyar hektar alanda tarla bitkileri ve 1,5 milyar hektarda çok yıllık bitkilerin dikili

bulunduğu gör÷lmektedir. 2 milyar hektar alan ise ayır ve mera Şeklinde deđerlendirilmektedir¹¹ (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 3).

Türkiye ise tarihsel süreç içerisinde büyük deniz ve karayollarının merkezinde bulunan ve coğrafi olarak 36-42 enlemleri arasında yer alan bir orta iklim ülkesidir. Türkiye tarihine bakıldığında bu durum, hep insan topluluklarını kendine çekmiş, ekonomisi ticarete ve tarıma dayalı devletlerin kurulmasına ve gelişmesine vesile olmuştur. Günümüzde de Türkiye için tarımın, geçmişe oranla gerek ekonomi gerekse de toplumsal yapıda olan yerinin azalmasına rağmen, beslenme gibi zorunlu bir gereksinimi karşılaması ve toplumun bir bölümünün sosyal yaşamına ve ekonomik refahına ev sahipliği yapması gibi nedenlerle tarım, halen önemini korumaktadır (Şahinöz, 2014). Türkiye’de toplam tarım arazisi miktarı, 2019 yılı itibarıyla 37 milyon 716 bin hektardır. Bu arazinin yüzde 61’i toplam işlenen tarım alanı ve uzun ömürlü bitkilerin alanından, geriye kalanlar ise ayır ve meralardan oluşmaktadır. İşlenen tarım arazilerinin kullanım biçimine bakıldığında ise yüzde 40’ı tarla, yüzde 2,1’i sebze, yüzde 0,01’i süs bitkileri, yüzde 5,9’u meyve, yüzde 1,07’si bağ ve yüzde 2,3’ü zeytin bahçeleri alanından oluşmakta, geriye kalan araziler ise nadasa bırakılmaktadır. Tablo 1.1’de Türkiye’nin tarımsal arazi varlığı ve kullanımını gösterilmektedir.

¹¹ Tarım arazisi kavram olarak 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nda; “toprak, topografya ve iklimsel özellikleri tarımsal üretim için uygun olup, hâlihazırda tarımsal üretim yapılan veya yapılmaya uygun olan veya imar, ihya, ıslah edilerek tarımsal üretim yapılmaya uygun hale dönüştür÷lebilen” araziler olarak tanımlanmaktadır.

Tablo 1.1. Türkiye'nin Tarımsal Arazi Varlığı ve Kullanımı (Bin Hektar)

Yıllar	İşlenen Toplam Alan	Tahıllar ve diğer bitkisel ürünlerin alanı		Sebze bahçeleri alanı	Meyveler, içecek ve baharat bitkileri alanı	Çayır ve mera arazisi
		Tarla Bitkileri	Nadas			
2001	26 350	17 917	4 914	909	2 610	14 617
2005	26 606	18 005	4 876	894	2 831	14 617
2010	24 395	16 333	4 249	802	3 011	14 617
2015	23 929	15 723	4 114	808	3 284	14 617
2016	23 706	15 575	3 998	804	3 329	14 617
2017	23 341	15 498	3 697	798	3 348	14 617
2018	23 175	15 421	3 513	784	3 457	14 617
2019	23 094	15 398	3 387	790	3 519	14 617

Kaynak: TÜİK, 2020.

Türkiye'nin tarımsal arazi varlığını gösteren Tablo 1.1 incelendiğinde 2001 yılında işlenen toplam tarım alanı 26 milyon 350 bin hektar iken 2019 yılında 23 milyon 94 bin hektar olmuştur. Buna göre 18 yıllık süre içerisinde toplam işlenen tarım alanı yüzde 12 azalış göstermiştir. Ürün grubuna göre bakıldığında ise tarla bitkileri alanı yüzde 14, sebze bahçeleri alanı yüzde 13 azalırken, meyveler, içecek ve baharat bitkileri alanı yüzde 35 artmıştır. Bu veriler; üreticilerin tahıllar, diğer bitkisel tarım ürünleri ve sebze üretiminden vazgeçtiğini, bu ürünlerin yerine meyve üretimini tercih ettiğini ve genel olarak da tarım alanlarının azaldığını göstermektedir. Tahıllar ve diğer bitkisel üretim alanlarının azalmasındaki en büyük nedenlerin başında; girdi fiyatlarının sürekli artması ve buna bağlı olarak satış fiyatlarının maliyeti karşılamaması ve devlet tarafından verilen desteklerin üreticiyi yönlendirecek derecede yeterli olmaması gelmektedir. Sebze alanlarının azalması ise yine girdi fiyatlarının yükselmesi, tarımda çalışan genç işgücünün azalması ve pazarlama olanaklarının yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Üreticiler bu durumda daha az girdi kullanımı ve işgücü gerektiren ve ayrıca pazarlama olanakları daha çok olan meyve ekimine yönelmiş durumdadır. Diğer taraftan işlenen tarım arazilerinin ve tarımsal üretimin azalması, ithalat politikalarına sık sık başvurulmasına neden olmakta ve yurtiçi talebi karşılayamayan tarımsal üretim, gıda fiyatlarının artmasının en temel sebeplerinden birini oluşturmaktadır. Örneğin her yıl nüfusun, göçmen ve turist sayılarının artmasına rağmen sebze üretim alanlarının azalması, sebze

fiyatlarının artmasının en önemli nedenlerinden biri olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasında, 2000 yılından sonra tarım yönetiminde yaşanan değişimin de etkili olduğu belirtilebilir. Nitekim bu süreçte, tarım sektörü üzerinde kamu yönetiminin etkisi sınırlandırılmış ve sektörün yönetimi, özel sektör aktörlerine ve piyasaya bırakılmıştı.

Dünya’da bazı ülkeler tarım arazilerini korumak ve tarım sektöründe karşılaşılabilecek sorunları çözmek için önleyici birçok tedbir almakta ve bu konuda çeşitli teşvik ve imkanlar sunmaktadır. Bu alanda yapılan en önemli çalışmaların başında, ölçek büyüklüğünü korumak için satılma veya miras yoluyla arazilerin bölünmesinin önüne geçme uygulamaları gelmektedir. Bu uygulamalara ağırlık verilmesinin nedeni, yeterli büyüklükte olmayan arazilerde tarımsal faaliyetler yapmanın girdi maliyetlerini artırması, alınan verimi ve geliri düşürmesidir. Bu durum, üreticilerin kârlılık oranının düşmesine bağlı olarak üretimden çekilmelerine ve kente göç etmelerine neden olmaktadır. Bununla ilişkili olarak tarımsal üretim düşmekte ve kullanılmayan tarım arazileri amacının dışında kullanılmaktadır.

Türk tarım arazilerinin parçalanarak küçülmesine neden olan en önemli olay, tarım arazilerinin miras yoluyla mirasçılara devredilmesidir. Türkiye’de arazilerin miras yoluyla bölünmesini engellemek için 2005 yılına kadar çeşitli yönetmelikler çıkarılarak bazı girişimler yapılsa da asıl düzenleme 5403 sayılı *Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu ile* olmuştur.¹² Bu kanunun amacı; “toprağın korunması, geliştirilmesi, tarım arazilerinin sınıflandırılması, asgari tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüklerinin belirlenmesi ve bölünmelerinin önlenmesi, tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazilerin çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak planlı kullanımını sağlayacak usul ve esasların belirlenmesidir.” Bu kanun ile tarım arazileri doğal özellikleri ve ülke tarımındaki önemine göre dört sınıfa ayrılmıştır. Bunlar; mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ve marjinal tarım arazileridir (Madde, 8). Madde 13’te ise bu arazilerin tarımsal üretim amacı dışında kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak yine bu kanunla her ilde valinin başkanlığında kurulan toprak

¹² 5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, RG: 3 Haziran 2005, 25880.

koruma kurullarının görüşleri alınarak; “a) Savunmaya yönelik stratejik ihtiyaçlar, b) Doğal afet sonrası ortaya çıkan geçici yerleşim yeri ihtiyacı, c) Petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri, ç) İlgili bakanlık tarafından kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri, d) Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar, e) Kamu yararı gözetilerek yol altyapı ve üstyapısı faaliyetlerinde bulunacak yatırımlar, f) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi üzerine 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu uyarınca yenilenebilir enerji kaynak alanlarının kullanımı ile ilgili yatırımları, g) Jeotermal kaynaklı teknolojik sera yatırımları için bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebileceği ve bakanlığın bu yetkisini valiliklere devredebileceği” ifade edilmiştir. Kanunda geçen yukarıdaki maddelere bakıldığında özellikle d) maddesinde geçen “bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar” ifadesi belirsizlik taşıdığından, Anayasanın 44’üncü ve 45’inci maddelerine aykırılık teşkil etmekte ve böylece tarım arazilerinin varlığı tehdit edilmektedir.¹³

Bu konuyla ilgili Danıştay Sekizinci Dairesi, 5403 sayılı *Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu*’nun; 13’üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile 14’üncü maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendinin, Anayasa’nın 44’üncü ve 45’inci maddelerine aykırılığını ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi istemiyle Anayasaya mahkemesine başvurmuştur.¹⁴ Ancak Anayasa Mahkemesi itiraz konusu

¹³ Anayasanın Toprak Mülkiyeti başlıklı 44’üncü maddesinde; “Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz. Bu amaçla dağıtılan topraklar bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın Devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir” hükmü yer almaktadır. Yine anayasanın Tarım, Hayvancılık ve Bu Üretim Dallarında Çalışanların Korunması başlıklı 45’inci maddesinde; “Devlet, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır. Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır” hükmü yer almaktadır.

¹⁴ Başvurunun gerekçesi; “Yasanın 13. maddesinin (d) bendi dikkate alınarak kamu yararı kararı alınacak plan ve yatırımları tamamen ilgili bakanlıkların takdirine bırakmak suretiyle ve yasanın

maddelerin Anayasa'nın 44 ve 45'inci maddelerine aykırı olmadığı tespitini yaparak üç üyenin karşı oyuna rağmen oyçokluğuyla itirazın reddedilmesine karar vermiştir.¹⁵ Dolayısıyla 5403 sayılı Kanun, tarım topraklarının tarım dışı kullanımı konusunda yaşanan sorunları tam olarak çözüme kavuşturamamış ve bu yönde yapılan tüm değişikliklere ve söylemlere rağmen tarım arazileri azalmaya devam etmiştir. Tarım arazilerinin azalmasından ve 2000'den sonra uygulanan politikalardan etkilenen başka bir tarımsal yapı bileşeni ise tarımsal üretim ve fiyatlardır. Bir sonraki başlıkta 2000 yılından bugüne tarımsal üretim ve fiyatlar konusu analiz edilmektedir.

1.1.2. Tarımsal Üretim ve Fiyatlar

Tarımsal üretim ve fiyatlar konusu, bir taraftan üreticileri ilgilendirirken diğer taraftan tüketicileri ilgilendirmekte ve tarım sektörünün geleceği hakkında önemli ipuçları vermektedir. Bu çerçevede ülkeler, öncelikle tarımsal üretimde verimliliği, ürün çeşitliliğini, kalite ve rekabet gücünün yükseltilmesini sağlamak ve tarımsal üretimin iç ve dış talebe göre geliştirilmesi için politikalar geliştirmektedir. Bu politikalarda temel amaç; tüketicilere uygun fiyatlı gıda sağlamak ve üreticilerin gelir düzeylerini artırmaktır. Tarımsal üretim, 5488 sayılı *Tarım Kanunu*'na göre; "toprak, su ve biyolojik kaynaklar ile birlikte tarımsal girdiler kullanılarak yapılan bitkisel,

amacı aşarak, istisnanın kapsamını genişleten bir düzenleme yapılmıştır. Böylece, bu düzenlemede, kamu yararı kararı alınacak plan ve yatırımların hangi alana ilişkin olacağı yönünde bir açıklık bulunmadığından, salt ilgili bakanlıklar tarafından alınacak bir kamu yararı kararı ile tarım arazilerinin, başka plan ve yatırımlar için daha sık ve yaygın olarak tahsis edilmesine ve Yasada mutlak, özel ürün, dikili ve sulu tarım arazisi olarak belirtilen nitelikli arazilerin, tarımsal amacı dışında kullanılabilmesine olanak sağlanmıştır." Bir diğer gerekçe ise "5403 sayılı Kanun'un 14. maddesinde; büyük ovalarda bulunan tarım arazilerinin hiçbir surette amacı dışında kullanılamayacağı, ancak alternatif alan bulunmaması, kurul veya kurullarca uygun görüş bildirilmesi şartıyla; tarımsal amaçlı yapılar, Bakanlık ve talebin ilgili olduğu Bakanlıkça ortaklaşa kamu yararı kararı alınmış faaliyetler için tarım dışı kullanımlara Bakanlıkça izin verilebileceğidir."

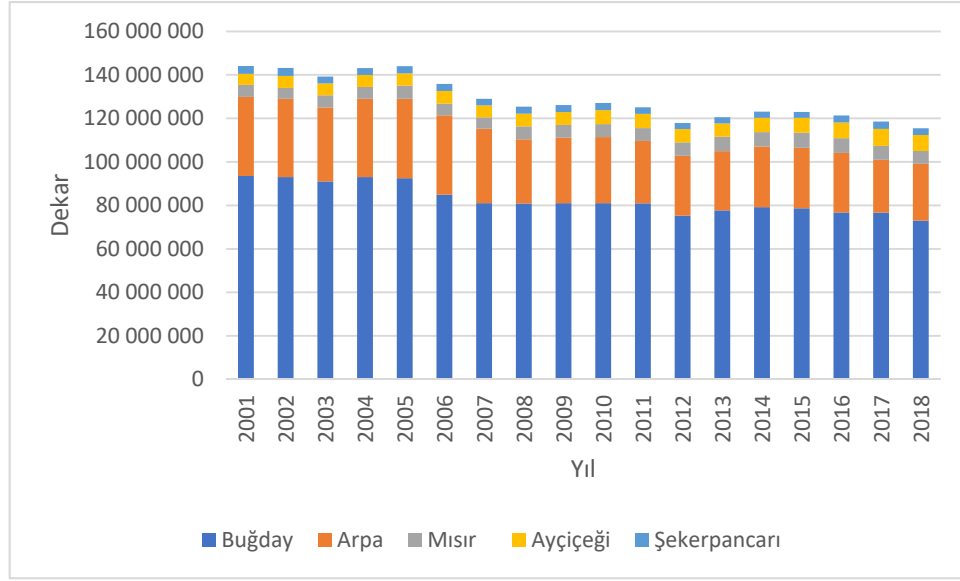
¹⁵ Karşı oy gerekçeler ise şu şekilde belirtilmektedir: "İtiraz konusu bentte genel olarak Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış bütün plan ve yatırımlar için tarım arazilerinin amaç dışı kullanılabileceği belirtilmek suretiyle istisna hükmünün kapsamı çok genişletilmekte ve diğer bentlerdeki sınırlı sayma anlamsız ve etkisiz kılınmaktadır. Başka bir ifadeyle, belirtilen hükme göre Bakanlıkların kamu yararı kararı ile her ihtiyaç, faaliyet, plan ve yatırım için tarım arazileri amaç dışı kullanılabilecektir." Ayrıca "büyük ovalarda bulunan tarım arazilerinin tarım dışı kullanımlarına da Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile talebin ilgili olduğu Bakanlığın ortaklaşa kamu yararı kararı aldığı faaliyetler için izin verilmesi öngörülmektedir." Yine itiraz konusu maddelerin getirmiş olduğu istisnaların bakanlıklara geniş bir taktir yetkisi tanıdığı belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesinin 5/3/2015 Tarihli ve E: 2014/147, K: 2015/25 Sayılı Kararı, RG: 3 Nisan 2015, 29315.

hayvansal, su ürünleri, mikroorganizma ve enerji üretimini” ifade etmektedir.¹⁶ Ürün ise aynı kanunda “bitkisel, hayvansal ve su ürünleri alanında elde edilen her türlü işlenmemiş ham ürünler ile bunların birinci derece işlenmesi ile elde edilmiş ürünleri” kapsamaktadır. Tarımsal üretim ekonomik anlamda ise bitkisel ve hayvansal üretim varlığı ile ifade edilmektedir. Bu bölümde Türkiye’nin bitkisel ve hayvansal üretim durumu ile ürün fiyatları ele alınacaktır.

1.1.2.1 Bitkisel Üretim Durumu

Bitkisel üretim, gıda üretiminin ve hayvansal ürünlerin temel girdisini oluşturması açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu özel durum, bitkisel üretimde sorun yaşayan ülkelerin hem gıda güvencesinde hem de hayvansal üretimde büyük problemlerle karşı karşıya kalabilmelerine yol açmaktadır. TÜİK 2019 verilerine göre, Türkiye’de yem bitkileri dahil 174 milyon ton bitkisel üretim yapılmıştır. Ürün grubuna göre bakıldığında ise tahıllar ve diğer bitkisel ürünlerde 121, sebzelerde 31 ve meyveler, içecek ve baharat bitkilerinde 22 milyon ton üretim gerçekleşmiştir (TÜİK, 2019). 2000 yılından bugüne üretim miktarındaki değişim incelendiğinde ise toplam bitkisel üretim miktarının arttığı görülmektedir. Ancak bitkisel üretim değerlerinin anlamlı bir şekilde değerlendirilebilmesi için özellikle ekilen alan, kg/dekar başına verimlilik, üretim ve tüketim miktarıyla ithalat ve ihracat rakamlarının bir arada düşünülmesi gerekmektedir. Ancak bu şekilde bitkisel üretimin mevcut durumu ortaya konulabilir. Tahıllar başta olmak üzere diğer bitkisel ürünler insan beslenmesinde gerekli olan gıdaların temel maddelerini sağlamaları nedeniyle diğer tarımsal ürünlerden ayrılmaktadır. Bu sebeple, öncelikle seçilmiş tahıl ürünlerinde 2000’den bugüne yaşanan değişimi; ekilen alan, verimlilik, üretim/tüketim ve ithalat/ihracat açısından incelemek gerekmektedir. Şekil 1.1’de seçilmiş tahıllar ve diğer bitkisel ürünlerde 2001 yılından günümüze ekim alanları ortaya konulmaktadır.

¹⁶ 5488 Sayılı Tarım Kanunu, RG: 25 Nisan 2006, 26149.

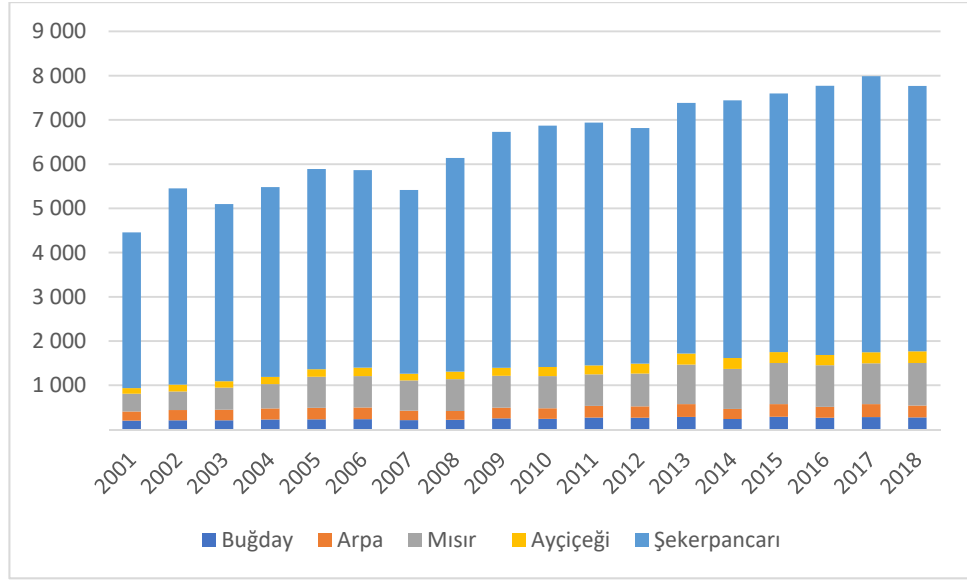


Şekil 1.1. Seçilmiş Bitkisel Ürünlerin Ekim Alanları (Dekar)

Kaynak: TÜİK, 2019.

Şekil 1.1'e bakıldığında seçilmiş tahıl ve diğer bitkisel ürünlerin ekim alanlarının 2000'den bugüne azaldığını söylemek mümkündür. Son 18 yılda toplam işlenen tarım alanı 4 milyon 45 bin hektar azalmıştır. En büyük azalma 2 milyon 617 bin hektar ile tahıllar ve diğer bitkisel ürünlerde gerçekleşmiştir. Sebze ekim alanlarında 120 bin hektarlık bir azalış olurken, meyvelerde 705 bin hektarlık ekim alanı artmıştır. Seçilmiş ürünlerde 2001 yılından 2018 yılına gelindiğinde ekim alanlarındaki ortalama yıllık değişim oranı sırasıyla buğdayda -1,3; arpada -1,83; mısırdaki 0,41; ayçiçeğinde 2,05 ve şekerpancarında -0,86 olarak gerçekleşmiştir. Diğer bir deyişle bitkisel ürün ekim alanlarında buğday, arpa ve şekerpancarında düşüş yaşanırken; mısır ve ayçiçeği ekim alanı artmıştır. Tarımsal ekim alanlarının son yıllarda giderek azalmasının en büyük nedenleri arasında, girdi maliyetlerinin artmasına bağlı olarak kâr oranlarının azalması yer almaktadır. Bunun yanı sıra tahıl grubunda satış fiyatlarının düşük olması nedeniyle özellikle sulcu tarım bölgelerinde alternatif ürünlere geçilmiştir. Ayrıca tarımsal ürünlerde gümrük vergilerinin sıfırlanarak ithalata dayalı tarım politikalarının uygulanması, fiyat baskısından dolayı üreticilerin ekimden uzaklaşmasına neden olmuştur. Diğer taraftan seçilmiş ürünlerde yıllar itibariyle ekim alanlarının azalmasına karşın üretimde bir artış yaşanmıştır. Bu artışın nedeni ise dekara verimin ekim alanlarındaki düşüşten daha

yüksek olmasıdır. Ancak verimlilikteki artışa bağlı olarak tarımsal üretimde yaşanan artışı, nüfus artışı ile birlikte değerlendirmek daha anlamlı olmaktadır. Nitekim 2000 yılında Türkiye'nin nüfusu 66 milyon civarında iken bugün 80 milyonu geçmiştir. Şekil 1.2'de seçilmiş ürünlerin 2001 yılından günümüze kg/dekar başına verimlilikleri gösterilmektedir.



Şekil 1.2. Seçilmiş Bitkisel Ürünlerin Verimlilik Düzeyleri (Kg/Dekar)

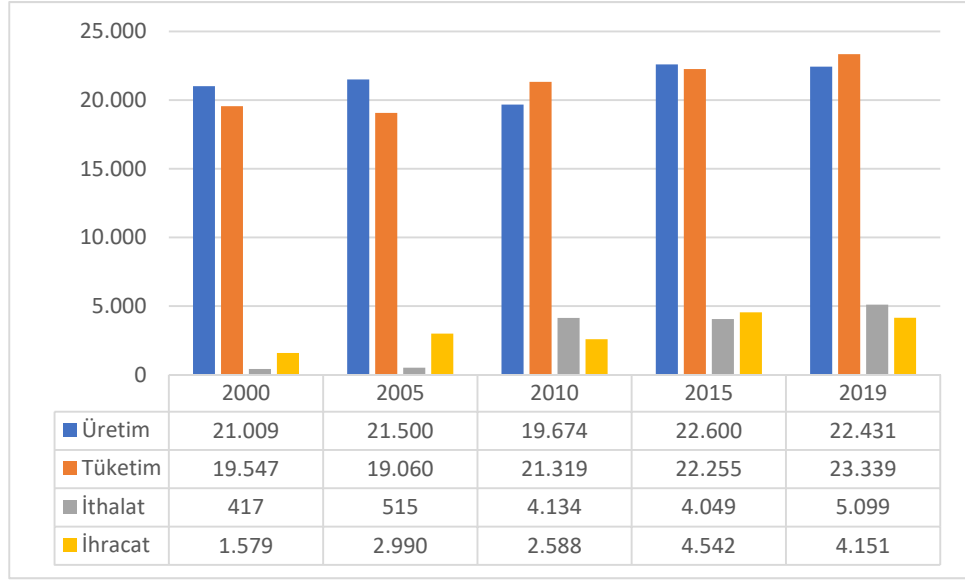
Kaynak: TÜİK, 2019.

Şekil 1.2'de görüldüğü üzere temel bitkisel ürünlerden olan buğday, arpa, mısır, ayçiçeği ve şeker pancarının 2001 yılından bugüne dekara verimlilik düzeylerinin arttığı görülmektedir. Rakamsal olarak ifade etmek gerekirse; buğdayda 2001 yılında dekar başına verimlilik 203 kg'dan, 2018 yılında dekar başına 274 kg'a yükselmiştir. Arpa 206 kg'dan 268 kg'a, mısır 400 kg'dan 963 kg'a, ayçiçeği 127 kg'dan 265 kg'a, şeker pancarı ise 3521 kg'dan 5998 kg'a yükselmiştir. Ancak bu artışlar gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında verimlilik açısından Türkiye'nin geri kaldığı söylenebilir. Örneğin FAO'nun verilerine göre, buğdayın kg/dekar başına verimliliği Almanya'da 764, Fransa'da 675, Çin'de 548 iken Türkiye'de 274'tür. Mısırdaki dekar verimlilik, Almanya'da 1052, İspanya'da 1131, ABD'de 1108 iken Türkiye'de 925'tir. Arpada dekar verimlilik, Almanya'da 693, Fransa'da 631, Çin'de 405 iken Türkiye'de 268'dir. Ayçiçeğinde dekar verimlilik, Almanya'da 220, Fransa'da 275, Çin'de 285 iken Türkiye'de 265'dir. Şekerpancarında dekar

verimlilik, Almanya'da 8374, Fransa'da 8863, İspanya'da 8979 iken Türkiye'de 5998'tir. Verimlilik düzeylerine genel olarak bakıldığında, Türkiye mısır ve ayçiçeğinde gelişmiş ülkelere yaklaşırken, şekerpancarında orta düzeyde bir verimlilik göstermektedir. Ancak buğday ve arpa ürünlerinde Türkiye'nin gelişmiş ülkelere göre kg/dekara verimliliğinin çok geride olduğu belirtilebilir.

Türkiye'nin gelişmiş ülkelere göre bitkisel üretimde dekara verimliliğinin düşük olmasının temel nedenlerinin başında, tarımsal işletme yapılarının küçük, dağınık ve çok parçalı olması gelmektedir. Bu yapısal özelliklerden dolayı işletmeler, yeterli ekonomik büyüklüğe ulaşamamakta ve verimlilik artışları sağlanamamaktadır. Yine kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçları doğrultusunda üzerlerine düşen görevleri yeterli düzeyde yerine getirememeleri de verimliliğin gelişmemesi hususunda önemli bir eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle tarımsal ar-ge kuruluşlarının geliştirmiş olduğu verimlilik düzeyleri yüksek ürünlerin, üreticilere ulaştırılmasında ve üreticilerin bu ürünleri benimsemesinde ciddi sorunlar bulunmaktadır. Bu konuda üreticiler daha çok deneme-yanılma ve ziraat bayilerinin yönlendirmeleri doğrultusunda seçim yapmaktadır.

Türk tarım sektöründe 2000'den sonra bitkisel üretim ekim alanlarının azaldığı ancak kg/dekara verimliliğinin yükselmesine bağlı olarak üretimde önemli bir azalmanın olmadığı belirtilebilir. Ancak nüfus artışı da düşünüldüğünde verimlilik artışının yeterli düzeyde olmadığı söylenebilir. Bu durumu daha anlaşılır kılmak için buğday ürünü örneğine bakmak yeterli olacaktır. Şekil 1.3'te OECD-FAO 2018-2027 Tarım Görünümü raporuna dayanılarak hazırlanan buğday ürününün üretim, tüketim, ithalat ve ihracat verileri gösterilmektedir.



Şekil 1.3. Buğday Örneğinde Üretim, Tüketim, İthalat ve İhracat Verileri (Bin Ton)

Kaynak: OECD/FAO, 2018.

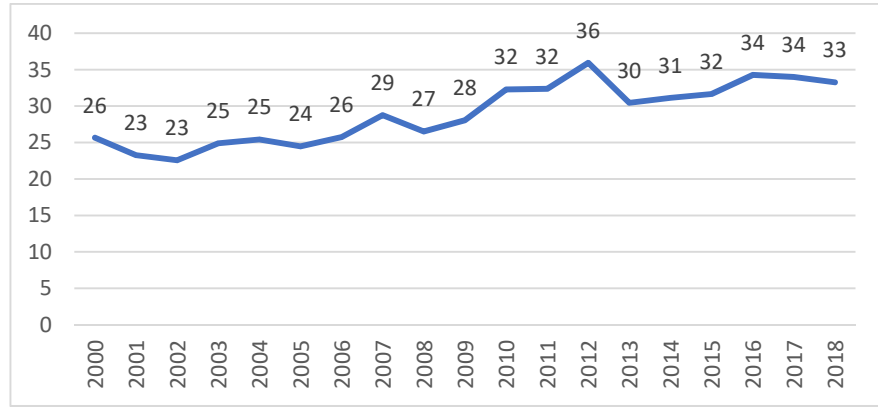
Türkiye buğday ürününde şekilden de görülebileceği gibi dışa bağımlı bir görüntü çizmektedir. 2000 yılında buğday üretimi tüketimden, ihracatı ise ithalattan fazladır. 2019 yılında ise üretim tüketimden daha az gerçekleşmiş ve ithalat, ihracatı geçmiştir. Son yıllarda ithalatın ihracatı geçme nedenleri kamuoyunda sık sık tartışılmakta ve Tarım ve Orman Bakanlığı bu tartışmalara cevaben, ithalatın işlenmiş buğdayın ihracatı için yapıldığını ifade etmektedir. Ancak Türkiye'nin buğday ithalatını sadece bu gerekçeyle açıklamının yetersiz olduğu söylenebilir. Nitekim 2000'den günümüze buğday ekim alanları ortalama her yılda -1,3 oranında küçülmüş ve verimlilik kısmen artarak dünya ortalamasının çokça altında kalmıştır. Diğer taraftan tüketimin üretimden fazla olması ise üretimin devamlılığını sağlayacak tarım politikalarının yapılmamasından kaynaklanmaktadır. Bu süreçte girdi temin eden, pazarlama imkanları sunan ve ürünlerin işlenerek katma değer katan kamu kurumlarının yokluğu daha çok hissedilir olmuştur. Hayvansal üretimin durumu da benzer bir görüntü sergilemektedir.

1.1.2.2 Hayvansal Üretim Durumu

Tarımsal üretimin önemli diğer bir bileşenini de hayvansal üretim oluşturmaktadır. Hayvancılık sektöründe genel olarak büyükbaş, küçükbaş, kanatlı hayvan üretimi ve arıcılık faaliyetleri ön plana çıkmaktadır. Bu faaliyet alanlarından

et, süt, yumurta ve bal gibi temel besin ihtiyaçları karşılanmakta, deri ve yn gibi sanayi ihtiyaçları tedarik edilmektedir. Ayrıca bu faaliyetler kırsal kesimin refah düzeyini artırıcı etki yapmakta ve istihdama katkı sağlamaktadır. FAO'nun (2019) verilerine göre Dünya'da hayvansal üretim, toplam tarımsal üretim değerinin yüzde 40'ını oluşturmakta ve ortalama 1,3 milyar insana geçim kaynağı sağlayarak gıda güvenliğini desteklemektedir.

Ülkelerin toplam tarımsal üretim değeri içerisinde, hayvansal üretim değerinin yükselmesi o ülkenin tarımsal gelişmişliğini gösteren önemli unsurlardan biridir. Nitekim tarımsal üretim değeri yüksek olan ülkelere bakıldığında hayvansal üretim değerlerinin de toplam tarımsal üretimlerinin yaklaşık yarısına karşılık geldiği söylenebilir. Örneğin AB lkelerinde bu oran ortalama yüzde 44 civarındadır. lkeler bazında bakıldığında ise Almanya'da yüzde 54, Hollanda'da yüzde 43, Birleşik Krallık'ta ise yüzde 61 civarındadır (Eurostat, 2019). Bu kapsamda Türkiye'nin tarımsal üretim değerindeki gelişimini daha iyi anlamak için, hayvansal üretim toplam tarımsal üretim içerisindeki payına bakmak önemli ipuçları sağlayabilir. Şekil 1.4'te 2000-2018 yılları arasında hayvansal üretim toplam tarımsal üretim içerisindeki payı verilmektedir.

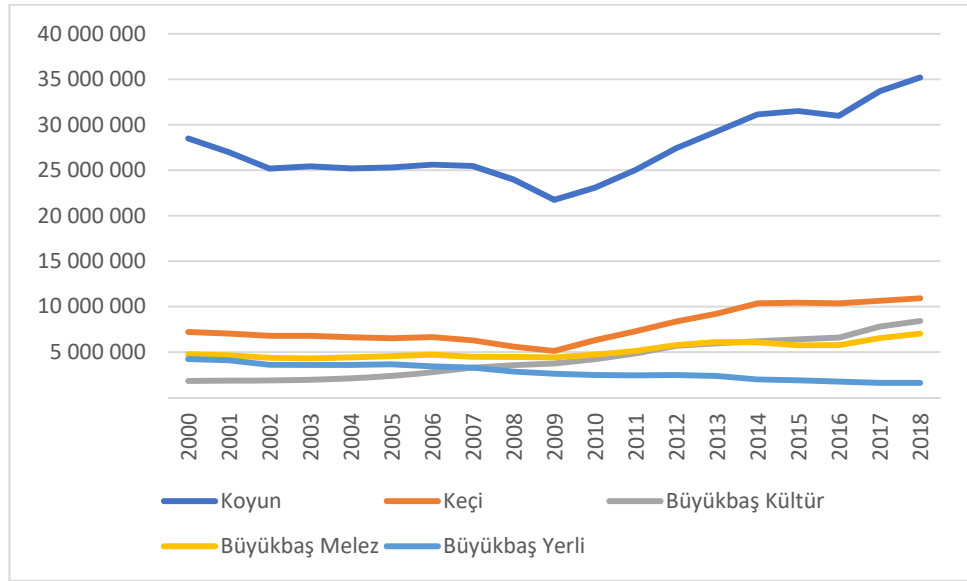


Şekil 1.4. Toplam Tarımsal retim içerisinde Hayvansal retim Payı (Yüzde)

Kaynak: TÜİK, 2019.

Şekil 1.4'e bakıldığında Türkiye'de hayvancılık sektörünün yıllar itibariyle bir gelişme gösterdiği fakat AB ortalamasının altında kaldığı belirtilebilir. Yine bu Şekle

bakarak Türkiye’de uygulanmakta olan hayvancılık politikalarının değişkenlik gösterdiği tespiti de yapılabilir. Örneğin 2012 yılında hayvansal üretim payının önceki yıla göre yüzde 4 artış gösterip sonraki yıl ise yüzde 6’lık bir düşüş göstermesi bunun en önemli göstergesidir. Bu yıllardaki hayvansal üretim değerinin artmasının en önemli nedeni kırmızı et ithalatının en fazla bu yıllarda olmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla bu artışın, ülke içi hayvansal üretimin gelişmesinden ziyade ithalata dayalı bir artış olduğu ifade edilebilir. Diğer taraftan Türkiye’de hayvan varlığı son yıllarda önemli bir artış göstermiştir. Ancak bu artış, yerli hayvan ırklarının geliştirilerek artmasından değil, daha çok kültür ve melez hayvanların üreticiler tarafından daha çok tercih edilmesinden ve canlı hayvan ithalatının artışından kaynaklanmaktadır. Şekil 1.5’te Türkiye’nin büyükbaş ve küçükbaş hayvan varlığı gösterilmektedir.



Şekil 1.5. Türkiye’de Büyükbaş ve Küçükbaş Hayvan Varlığı

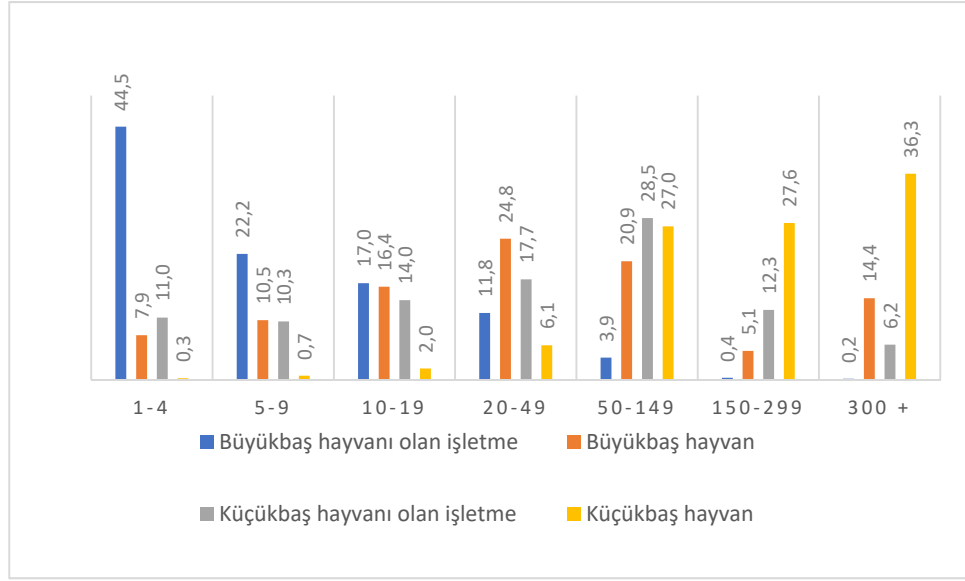
Kaynak: TÜİK, 2019.

Türkiye’de 17 milyon büyükbaş ile 46 milyon küçükbaş hayvan bulunmaktadır. Büyükbaş hayvanların yüzde 49,4’ünü kültür hayvanları, yüzde 41,2’sini melez hayvanlar ve yüzde 9,3’ünü de yerli hayvanlar oluşturmaktadır. Küçükbaş hayvanların yüzde 77’si koyun, yüzde 23’ü ise keçilerden oluşmaktadır.

Şekilden de görüleceği üzere büyükbaş yerli hayvan sayısının toplam büyükbaş hayvan sayısı içindeki oranı 2000'den günümüze sürekli azalmıştır.¹⁷ Yıllar itibarıyla yerli hayvan sayısında yaşanan azalışın bir sonucu olarak da farklı ırklardan geliştirilen hayvanların sayısı artmakta ve bu kapsamda büyükbaş ve küçükbaş canlı hayvan ithalatına başvurulmaktadır. Et ve Süt Kurumu'na (2018) göre hayvancılık sektöründe ithalatın çoğunu büyükbaş hayvanlar oluşturmaktadır. Örneğin 2018 yılında toplam 1,4 milyon büyükbaş, 425 bin küçükbaş canlı hayvan ithalatı yapılmıştır. Büyükbaş hayvanların 1,2 milyonu besilik, 116 bini damızlık, 132 bini ise kasaplıktır. Küçükbaş hayvanların ise 185 bini damızlık, 239 bini ise damızlık olmayandır. İthalat verileri kg bazında bir önceki yıl ile karşılaştırıldığında toplam canlı hayvan ithalatı yüzde 54 artış göstermiştir. Bu artış içerisinde büyükbaş ithalatı yüzde 53'lük bir paya sahipken küçükbaş ithalatının payı ise yüzde 68 olarak gerçekleşmiştir. Bunun yanı sıra 2018 yılında damızlık küçükbaş ithalatı, yüzde 339 oranında bir artış göstermiştir (Et ve Süt Kurumu, 2018).

Türkiye'de hayvancılık sektörünün istenilen düzeyde olmamasının en büyük nedenlerinin başında; hayvancılıkta, devletin varlığını hissettiren yönetim anlayışının terk edilmesi ve devletin aktif olarak rol aldığı bir yönetimden, alternatifini ortaya koymadan çekilmesi gelmektedir. Bu süreçte rekabet gücü neredeyse olmayan üreticiler, korumasız bırakılarak piyasaya terk edilmiş, hayvancılık kârlı bir iş olmaktan çıkmış ve sonuç olarak da üretimden çekilmiştir. Devlet de bu soruna çözüm olarak ithalat politikalarına başvurmuştur. Hayvancılıkta yaşanan diğer bir sorun ise hayvancılıkla uğraşan tarımsal işletmelerin küçük ölçekli olmasıdır. Şekil 1.6'da 2016 Tarımsal İşletme Yapı Araştırması'na (TİYA) göre tarımsal işletmelerin büyükbaş ve küçükbaş hayvan varlığına göre dağılımı verilmektedir.

¹⁷ Yerli büyükbaş hayvan sayısının, toplam büyükbaş hayvan sayısı içindeki oranı 2000 yılında yüzde 39 iken bu oran 2005 yılında yüzde 35, 2010 yılında yüzde 22'ye, 2015 yılında yüzde 15'e ve son olarak da 2018 yılında yüzde 9,3'e düşmüştür.



Şekil 1.6. Tarımsal İşletmelerin Büyükbaş ve Küçükbaş Hayvan Varlığına Göre Dağılımı

Kaynak: TÜİK, Tarımsal İşletme Yapı Araştırması 2016.

TİYA'ya göre toplam tarımsal işletmelerin sadece yüzde 5,3'ü büyükbaş ya da küçükbaş hayvan yetiştiriciliği yapmaktadır. Büyükbaş hayvana sahip olan işletmelerin büyükbaş hayvan sayısına göre işletme büyüklüğü grubu incelendiğinde işletmeler, yüzde 44,5 ile 1-4 baş işletme büyüklüğü grubunda; büyükbaş hayvan sayısı ise yüzde 24,8 ile 20-49 baş hayvanı olan işletme büyüklüğü grubunda yoğunlaşmaktadır. Küçükbaş hayvana sahip olan işletmeler de yüzde 28,5 ile 50-149 baş işletme büyüklüğü grubunda, hayvan sayısı bakımından ise yüzde 36,3 ile 300+baş hayvanı olan işletme büyüklüğü grubunda yoğunlaşmaktadır (TİYA, 2018). Şekil 1.6 incelendiğinde büyükbaş hayvancılık yapan üreticilerin yüzde 83,9'nun 20'den daha az ve sadece yüzde 0,6'sının 150 ve üzerinde büyükbaş hayvana sahip olduğu görülmektedir. Dünyada, tarımsal işletmelerin ortalama büyüklüğü hayvancılık sektörü gelişmiş ABD ve Avustralya gibi ülkelerde 200 baş civarında iken Kuzey Avrupa ülkelerinde ortalama 100 baştır. Türkiye'de ise işletme başına ortalama 15 baş hayvan düşmektedir (Çevik, 2018). Hayvancılık sektörünün önemli çıktılarını et (kırmızı et ve kanatlı eti), süt, yumurta ve bal oluşturmaktadır. Tablo 1.2'de 2000'den bugüne hayvansal üretim miktarı verilmektedir.

Tablo 1.2. Hayvansal Üretim Miktarı (Bin Ton/Adet)

Yıllar	Kırmızı et (Bin Ton)	Süt (Bin Ton)	Kanath Eti (Bin Ton)	Tavuk yumurtası (Bin adet)	Bal (Bin Ton)
2001	435	9 495	614	10 575 046	60
2005	409	11 107	936	12 052 455	82
2010	780	13 543	1 444	11 840 396	81
2015	1 149	18 654	1 909	16 727 510	108
2016	1 173	18 489	1 879	18 097 605	105
2017	1 126	20 699	2 136	19 281 196	114
2018	1 118	22 120	2 156	19 643 711	107
2019	1 201	22 960	2 138	19 898 625	109

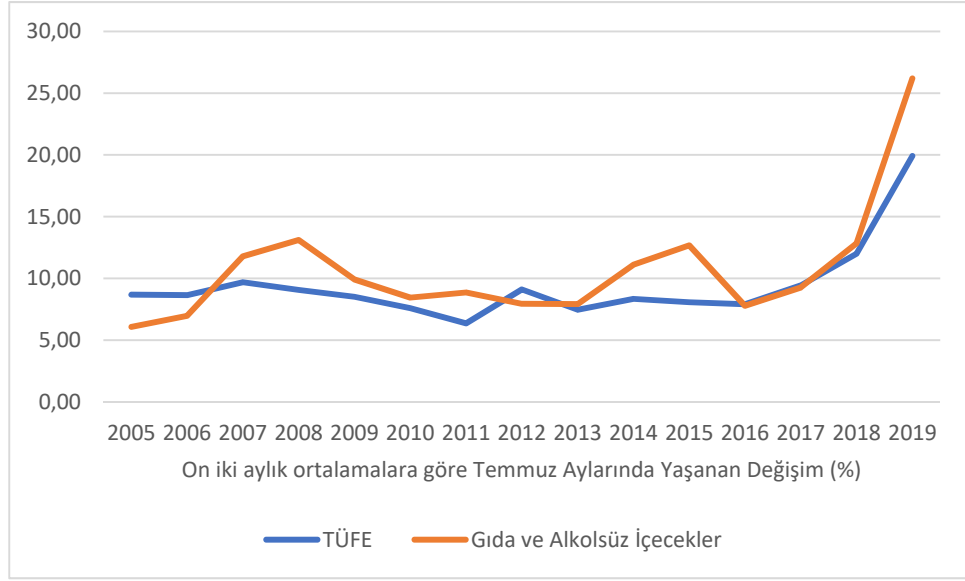
Kaynak: TÜİK, 2019.

Tablo 1.2'ye bakıldığında 2000 yılından günümüze hayvansal üretimin arttığı belirtilebilir. 2019 yılı itibariyle Türkiye'de 1 milyon 201 bin ton kırmızı et, 2 milyon 138 bin ton tavuk eti, 22 milyon 960 bin ton süt, 19 milyar 898 milyon adet yumurta ve 107 bin ton bal üretilmiştir. Tabloya detaylı bir şekilde bakıldığında kırmızı et üretiminin son beş yıl içerisinde inişli çıkışlı bir tablo sergilediği ve yine özellikle 2015 yılından itibaren kırmızı et ve süt üretimin önemli miktarda arttığı görülmektedir. Bu artışın temelinde, bu yıllardan sonra sık sık başvurulanan besilik hayvan ve kırmızı et ithalatının etkili olduğu söylenebilir. Yine süt üretim miktarında yaşanan artış da besilik hayvan ithalatına bağlı olarak süt hayvanlarının kesiminin önlenmesinden kaynaklanmaktadır. Hayvan sayısının artmasına rağmen bazı yıllarda et üretiminin düşmesi ise sektör yönetiminin planlamadan uzak yapılagelen politikalarıyla açıklanabilir. Örneğin 2018 yılında iç tüketim için 55 bin ton kırmızı et ithalatı yapan Et ve Süt Kurumu, plansız ithalat ve tüketim oranlarının düşmesiyle ithal ettiği etleri ihraç etmek durumunda kalmış ve stoklarındaki 38 bin ton eti satmak için ihale açmıştır. Bu durumdan ithalat baskısıyla hayvanlarını düşük ücrete kestiren üreticiler olumsuz etkilenmiş, Et ve Süt Kurumu da yapılan bu işten zarar etmiştir. Dolayısıyla ithalat politikalarının yerine, hayvancılık faaliyetleriyle uğraşan üreticilerin büyük çoğunluğunun küçük ölçekli olduğu dikkate alınarak, tarımsal kamu yönetiminin ve üretici örgütlerinin, üreticilerin piyasa ile rekabet edebilirliklerini artırıcı politikalar oluşturmaları ve bu yönde kapasitelerini geliştirmeleri gerekmektedir.

1.1.2.3. Tarımsal Ürün Fiyatları

Türk tarım sektöründe 2000'den sonra, tarımsal üretimde, hayvan sayısında ve kg/dekara verimlilikte önemli artışlar olurken, bitkisel üretim ekim alanları azalmış canlı hayvan ve kırmızı et ithalatı artmıştır. Bitkisel üretim ekim alanlarının azalması üretimdeki verimlilikle kapatılırken, artan nüfusun sayısı da hesaba katıldığında, temel gıdaların üretimi tüketimi karşılayamaz duruma gelmiştir. Bu süreçte üretim maliyetlerinin artışı da dikkate alındığında üreticinin kâr oranı düşmüş ve üretici üretimden çekilmek zorunda kalmıştır. Aynı durumun hayvansal üretim içinde geçerli olduğu söylenebilir. Bu gelişmeler, tarımsal ürünlerde arz-talep dengesinin bozulması ve tüketici fiyatlarının artmasıyla sonuçlanmıştır. Nitekim Eren vd., (2017) *Türkiye’de Gıda Enflasyonunun Belirleyicileri* başlıklı çalışmalarında tüketici fiyatlarını en güçlü şekilde etkileyen temel unsurların üreticiye ödenen fiyat ile yurt içine arz edilen üretim miktarı olduğunu tespit etmişlerdir. Ayrıca üretici fiyatlarının artmasına yol açan üretim maliyetlerinin düşürülmesinin tüketici fiyatlarını azaltıcı yönde bir etki oluşturacağını da ortaya koymuşlardır. Bu sürecin bir sonucu olarak, küresel gıda fiyatları son yıllarda azalırken, Türkiye’de gıda fiyatları artmaya devam etmiştir. Örneğin OECD’nin 2019 enflasyon raporuna göre, Haziran 2019’da OECD’ye üye ülkelerin ortalama gıda enflasyonu yüzde 2,3; G7 ülkelerinde ortalama yüzde 1,3; Avrupa Birliği’nde yüzde 2,0 ve Avrupa bölgesinde yüzde 1,3’tür. Türkiye’de ise bu oran yüzde 19,2’dir (OECD, 2019). Türkiye’de gıda enflasyonu, son zamanlarda yüksek seyreden enflasyondan daha hızlı bir artış göstermiştir. Bu durumu daha anlaşılır kılmak için Şekil 1.7’de 2005 yılından itibaren TÜFE ve gıda fiyatları on iki aylık ortalamalara göre Temmuz aylarında yaşanan değişim ortaya konularak gösterilmektedir.¹⁸

¹⁸ TÜİK’in tanımına göre tüketici fiyat endeksi (TÜFE), “hane halklarının tüketimine yönelik mal ve hizmet fiyatlarının zaman içindeki değişimini ölçmektedir. TÜFE’nin temel amacı; piyasada tüketime konu olan mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki değişimi ölçerek enflasyon oranını hesaplamaktır” (TÜİK, 2019).



Şekil 1.7. TÜFE ve Gıda Fiyatları (2005-2019)

Kaynak: TÜİK, 2019.

Şekil 1.7’den de görüleceği üzere son yıllarda artan gıda enflasyonunun temel sürükleyicisi gıda fiyatları olmuştur. Özellikle 2019 yılının başlarında gıda fiyatları neredeyse kontrolden çıkarak sebze ve meyve fiyatları büyük oranda artış göstermiştir. Örneğin 2019 Nisan ayında yıllık enflasyonda, en fazla artış yüzde 31,86 ile gıda ve alkolsüz içecekler tüketim grubunda gerçekleşmiştir. 2019 Nisan ayı bir önceki yılın aynı ayına göre karşılaştırıldığında; işlenmemiş gıda alt grubunda yıllık enflasyon yüzde 45,69’a, bu alt grubun taze meyve ve sebze kaleminde ise yüzde 73,66’ya çıkmıştır (TÜİK, 2019). Dolayısıyla taze meyve ve sebze kaleminde yaşanan yükseliş, gıda fiyatlarındaki artışın temel belirleyicisi olmuştur. Ürün bazında bakıldığında ise en büyük artışlar limon, kuru soğan, patates ve domateste gerçekleşmiştir. Bu süreçte fiyat artışlarının kontrolden çıkmasıyla devlet tarafından tanzim satış uygulamaları başlamıştır.¹⁹ Bu uygulamaların başlayacağını ilk kez Cumhurbaşkanı 5 Şubat 2019 yılında gerçekleşen AKP Meclis Grup Toplantısı’nda şu şekilde dile getirmiştir:

“Biberiydi, çarlistonuydu, patlıcanıydı, domatesiydi aklınıza ne gelir patatesiydi her şeyde bu fiyatlara biz gerekirse ayar çekme kararını aldık,

¹⁹ Bu uygulamalar, büyük kent merkezlerinde tüketicilere sınırlı miktarda (3 kilo) ve devlet tarafından desteklenen fiyatlarla genellikle sebze ve meyve satışı yapılan yerlerde gerçekleştirilmektedir.

adımlarımızı atacağız. Belediyelerimiz vasıtasıyla biz bu adımları da atabiliriz, atacağız, çünkü vatandaşımıza ucuz, sağlıklı ürünler vermeye mecburuz.”

Tanzim satış uygulamalarının hayata geçirilmek istenmesinin en büyük sebebi, gıda fiyatlarının kontrolden çıkarak sürekli yükselmesi olmuştur. Bunun en önemli nedenleri ise üretim planlamasının yapılmamasından kaynaklı olarak dönemsel arz açıkları, stoklama ve fiyat spekülasyonu, tedarik zincirindeki araçların çokluğu ve geri kalmış lojistik süreçlerinin uygulamaları olmuştur (TCMB, 2018-III). Ancak Türkiye’de gıda fiyatlarının olağandışı bir şekilde yükselmesini sadece bu gelişmelere bağlı kalarak açıklamak yeterli değildir. Nitekim bu sorunların temelini tarım yönetiminde 1980’lerde başlayan ve 2000’lerde en üst seviyeye çıkan neoliberal tarım politikalarında aramak gerekmektedir. Örneğin 2000’den sonra uygulanan politikalarla devletin üreticiler üzerindeki koruma kalkanı kalkmış ve örgütsüz olan üreticiler, örgütlü piyasa koşullarıyla karşı karşıya kalmıştır. Yine özellikle girdi, kredi ve pazarlama desteği sağlayan destekleme sisteminin ve bu desteği sağlayan KİT’lerin özelleştirilmelerinin de günümüzde yaşanan sorunların kaynağını oluşturduğu belirtilebilir.²⁰ Dolayısıyla üretim ve fiyat politikalarının, orta ve uzun vadeli olarak devlet tarafından yönetilmesine, yönlendirilmesine ve bu konuda gerekli tedbirlerin alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim bu görev, 1982 Anayasası’nın 45’inci maddesinde de devlete verilerek anayasal güvence altına alınmıştır:

“Devlet, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır. Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.”

Bunun yanı sıra girdi fiyatlarının yüksek oluşu, üreticiler tarafından sık sık dile getirilen sorunların başında gelmektedir. Nitekim Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından, 2018 yılı içerisinde üreticilerin tarım politikalarına ilişkin beklentilerini öğrenmek için *Tarımsal Desteklerden Yararlanan Çiftçilerin Desteklere İlişkin Algı ve Beklentilerinin Belirlenmesi Projesi* başlıklı bir proje yapılmış ve üreticilerin

²⁰ 1980’lerde başlayan ve 2000’lerde hat safhaya çıkan tarım yönetimindeki değişim, bu değişimin aktörleri ve Türk tarım sektörüne olan etkileri, araştırmanın “Türkiye’de 2000 Yılından Sonra Tarım Politikaları” başlıklı kısmında analiz edilmektedir.

neredeyse tamamı, girdi fiyatlarının yüksek oluşunun tarımsal üretimdeki en büyük sorun olduğunu ifade etmiştir (Donat, 2019). Tarımsal girdilerde yaşanan sorunların başında ise özellikle gübre, akaryakıt ve zirai ilaç fiyatlarının yüksek oluşu gelmektedir. Örneğin 2005-2017 yılları arasında gübre fiyatları yüzde 150-178 arasında artmıştır. En fazla artış ilk olarak yüzde 178 oran ile amonyum DAP gübresinde²¹, daha sonra yüzde 168 oran olarak CAN gübresinde²², son olarak ise 20-20-0 gübrelerde²³ yüzde 167 oranında fiyat artışı yaşanmıştır (TAGEM, 2018: 36). Tarımsal üretimde maliyeti artıran diğer bir unsur akaryakıt fiyatlarıdır. 2016 yılı Ocak ayında litresi 3,38 TL civarında olan mazot fiyatı, 2017 yılı Ocak ayında 4,61 TL'ye 2018 yılında 5,17 TL'ye 2019 yılında ise 6,50 TL'ye kadar yükselmiştir (www.opet.com.tr, 06.09.2019). 2018 yılı zirai ilaç fiyatlarına bakıldığında da özellikle sebze, meyve ve hububat ürünlerinde kullanılan ilaçlarda fiyatların yüzde 45 ile 95 oranında arttığı belirtilebilir.

Diğer taraftan hayvancılığın temel girdisini oluşturan yem fiyatları konusunda da ciddi sorunlar bulunmaktadır. Türkiye Yem Sanayicileri Birliği'nin *2019 Karma Yem Sanayii Raporu*'na göre; son 10 yılda etlik piliç yem fiyatları yüzde 129, yumurta yemi fiyatları yüzde 144, süt yemi fiyatları yüzde 137, besi yemi fiyatları ise yüzde 120 artış göstermiştir. Ayrıca yemin hammaddesini oluşturan hububat (mısır, arpa ve çavdar) fiyatları yüzde 105, fullfat soya ve soya küspesi yüzde 202, hububat yan ürünleri (buğday kepeği, razmol ve kırık buğday) yüzde 149, ayçiçeği tohumu küspesi ve DDGS (damıtma sanayii yan ürünleri) fiyatları ise yüzde 258 artış göstermiştir (Karma Yem Sanayii Raporu, 2019: 28). Bu artışı önlemek amacıyla Toprak Mahsulleri Ofisi tarafından belli dönemlerde arpa ile mısır ithalatı yapılarak karma yem sanayiine arz edilecek ürünlerde gümrük vergileri 10 Ağustos 2018

²¹ DAP gübresi; "hububat için uygun bir gübre olup, İç Anadolu'da yoğun şekilde tercih edilmektedir. Ayrıca fosfor eksikliğinin yoğun hissedildiği topraklarda birçok üründe başarı ile uygulanabilmektedir" <http://www.egegubre.com.tr/dap.html> (07.08.2019).

²² "CAN gübresinin yapısında %26 azot (N) bulunur. Bunun yarısı amonyum (NH₄) azotu, diğer yarısı da nitrat (NO₃) azotu formundadır. Nitrat azotu bitkilerin hızlı gelişme dönemlerinde ve ürüne yatma dönemlerinde bitki kökleri tarafından hızlı bir şekilde alınır. Amonyum formundaki azotun büyük bir kısmı ise toprak şartlarına bağlı olarak topraktaki azot bakterileri tarafından nitrat (NO₃) azotuna çevrilir ve bitkiler azot eksikliği çekmez" https://www.toros.com.tr/Documents/Genelicerikler/CAN_.pdf (07.08.2019).

²³ 20-20-0 gübreleri, "bileşiminde %20 azot (N) ve %20 fosforu (P₂O₅) eşit oranda içeren bir gübre çeşidi olup; ülkemizde iki besin içeren kompoze gübreler içinde en çok kullanılan gübre çeşididir.

itibariyle sifira indirilmiştir. Karma yem maddelerine yıllar itibariyle ithalat için ödenen miktarlara bakıldığında ise 2018 yılında 11,1 milyon ton yem hammaddesi ithal edildiği ve bu ithalat için 3,8 milyar dolar ödendiği görülmektedir. (Karma Yem Sanayii Raporu, 2019: 41).

Bu sorun üreticilerin, üretim kapasitelerini tam olarak gerçekleştirememelerine neden olurken; ulusal anlamda tarımsal üretimin ve verimliliğin azalmasına yol açmakta ve buna bağlı olarak da tüketici fiyatları artmakta ve gıda güvenliği tehlikeye girmektedir. Buna karşın kontrol edilemeyen girdi maliyetleri karşısında devlet ithalata başvurarak tüketimi karşılamaya çalışmaktadır. İthalat baskısı ve alım fiyatlarının üretim maliyetlerinden düşük olması karşısında ise üreticilerin üretimi sürdürmesi mümkün gözükmemektedir. Sonuç olarak tarımsal üretim ve fiyatlar ile ilgili yaşanan sorunların temelinde tarım sektörü yönetimi tarafından etkin ve fonksiyonel bir üretim planlamasının yapılmaması ile devlet korumasının tasfiye edilmesi gelmektedir. Bu konunun çözülmesi için tek çıkar yol, devletin tekrardan tarımsal girdi fiyatlarını kontrol edebilecek bir üretim payına sahip olmasından geçmektedir (Önal, 2019). Tarımsal yapının diğer önemli bir bileşenini de tarımsal işletmelerin yapıları oluşturmaktadır. Bir sonraki başlıkta tarım işletmelerinin yapıları analiz edilmektedir.

1.1.3. Tarım İşletmelerinin Yapıları

Tarım sektöründe köklü değişimleri anlamının en iyi yollarından biri tarım işletmelerinin sayılarına, yapılarına ve değişimlerine bakmaktır.²⁴ Sektörün yönetilebilirliğinin önemli bir ayağını oluşturan bu veriler, sürdürülebilir tarım politikalarının hayata geçmesinde de oldukça kritik bir öneme sahiptir. Bunun yanı sıra tarım ile ilgili istatistikler, tarımsal desteklemelere, yatırım olanaklarına, ithalat ve ihracat kararlarına, sektörün kapasitesinin tespit edilmesine ve geliştirilmesine yönelik önemli katkılar sunmaktadır. Bu çerçevede Türkiye

²⁴ Tarımsal İşletme kavramı; 2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri ve 2016 Tarımsal İşletme Yapı Araştırmasına göre şu şekilde tanımlanmaktadır: “Yasal durumu ne olursa olsun, sahip olduğu ortakçılık, yarıcılık ya da kiralama şeklinde işlediği arazinin büyüklüğüne bakılmaksızın kendi adına bitkisel üretim yapan ya da küçükbaş veya büyükbaş hayvan besleyen yahut hem bitkisel üretim hem hayvancılık yapan tek yönetim altındaki ekonomik birimdir”. Bu çalışmada da tarımsal işletme kavramı bu yönde kullanılmaktadır.

Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana yedi tane tarım sayımı gerçekleştirilmiştir. İlk tarım sayımı 1927 yılında yapılırken son tarım sayımı ise 2001 yılında yapılmıştır. Türkiye'de 1990 yılından sonra tarım sayımlarının belirli aralıklarla yapılması gerektiği belirtilmiş olup, bu çerçevede 1991 ve 2001 yıllarında tarım sayımı yapılmıştır. Ancak 2011 yılında yapılması gereken tarım sayımı yapılmamıştır.²⁵

Tarım sektörünün kapasitesinin okunmasında büyük bir öneme sahip olan tarım sayımlarının 2001'den bu yana neden yapılmadığı konusu, AB 2019 ilerleme raporunda da dile getirilmiştir. Raporda 2001'den beri genel tarım sayımı yapılmadığı açıkça belirtilirken; tarım istatistiklerinin oluşturulması için hala bir strateji belgesinin hazırlanmadığına dikkat çekilmektedir. Yine On Birinci Kalkınma Planı'nda da tarım sayımının yapılması gerektiği politika ve tedbirler kısmında bir hedef olarak yer almaktadır. Türkiye'de 2001 yılında yapılan genel tarım sayımından sonra, tarımsal işletmelerin yapılarına yönelik yapılan araştırmaların başında, Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) ve Tarımsal İşletme Yapı Araştırması (TİYA) gelmektedir.²⁶ 2001 yılında yapılan genel tarım sayımıyla, tarım işletmelerinin büyüklükleri, tipleri, arazi kullanım şekilleri, arazi parça sayısı ve üreticilerin genel bilgilerinin derlenmesi gibi konularda detaylı bilgiler toplamak; ÇKS ile üreticilere ait tarımsal faaliyetleri kayıt altına almak ve TİYA ile de tarımsal işletmelerin türleri, fiziksel ve ekonomik büyüklükleri temel alınarak sınıflandırmak amaçlanmıştır.

Türkiye'de genel tarım sayımları, yerleşim yeri bakımından tüm köyler ve nüfusu 5000'den az olan il ve ilçe merkezlerinde uygulanmıştır. Bu alanlarda yerleşme ve tarımsal işletme sayısı ile tarımsal faaliyette bulunan hane halkı ve

²⁵ Tarım sayımlarının belirli aralıklarla yapılması ifadesiyle sonu (1) ile biten yıllar kastedilmektedir.

²⁶ Çiftçi Kayıt Sistemi, 2000'den sonra Dünya Bankası'yla yapılan kredi anlaşmaları neticesinde ortaya çıkmıştır. 2000 yılında pilot uygulamayla başlayan ÇKS, 2001 yılında ulusal olarak uygulanmaya başlamıştır. Üreticilerin desteklerden yararlanabilmeleri için ÇKS'ye kayıt olma zorunluluğu getirilmiştir. Tarımsal İşletme Yapı Araştırması (TİYA) TÜİK'e göre; "Avrupa Birliği'nde düzenli olarak üç yılda bir örnekleme araştırması ve her on yılda tarım sayımı olarak ortak bir metodolojiyle uygulanan, tarımsal işletmelerin yapısına dair karşılaştırılabilir ve temsil edici istatistiklerle birlikte diğer tarım araştırmalarına altyapı sağlayan bir çalışma" şeklinde tanımlanmaktadır (TÜİK, 2019). TİYA ile elde edilen verilerle tarım sektöründeki değişikliklerin izlenmesi ve tarım politikalarının oluşturulması sürecine önemli katkılar sunulması amaçlanmıştır. 2006 ve 2016 yılında olmak üzere günümüze kadar iki tane TİYA yapılmıştır.

tarımsal faaliyette bulunmayan hane halkı sayıları ortaya konmuştur. Tablo 1.3'te tarımsal işletmelerin sayısında yaşanan değişimler belirtilmektedir.

Tablo 1.3. Tarımsal İşletmelerin Sayısındaki Değişimler (1980-1991-2001)

Yıllar	Yerleşme Sayısı	Toplam Hane Halkı (İşletme) Sayısı	Tarımsal Faaliyette Bulunan Hane Halkı Sayısı	Tarımsal Faaliyette Bulunmayan Hane Halkı Sayısı
1980	36.126	3.794.072	3.434.163	359.909
1991	36.371	4.764.006	4.091.530	672.476
2001	37.009	5.160.264	3.697.743	1.022.264

Kaynak: 2001 Genel Tarım Sayımı Köy Genel Bilgileri

Tablo 1.3'e bakıldığında, Türkiye'de kırsal alanlardaki yerleşim sayıları, 1980 yılından 1991 yılına kadar yüzde 0,68, 1991 yılından 2001 yılına kadar ise yüzde 1,75 oranında artmıştır. Toplam hane halkı (işletme) sayısı bakımından her üç sayımda da artış görülmüştür. Kırsal alanlarda tarımsal faaliyetlerde bulunan hane halkı sayısı ise 1980'den 1991 yılına kadar yüzde 19,14 artmıştır. 1991 yılından 2001 yılına kadar olan süre içerisinde ise tarımsal faaliyetlerde bulunan hane halkı sayısı yüzde 9,62 oranında azalmıştır. Aynı karşılaştırma kırsal alanlarda tarımsal faaliyetlerde bulunmayan hane halkı sayısına göre yapıldığında ise sayımın yapıldığı ilk on yılda yüzde 86,85, ikinci on yılda ise yüzde 117,48 oranında bir artış olduğu görülmektedir. Bu yıllardan sonra genel tarım sayımı yapılmadığı için, ne yazık ki kırsal kesimde yaşanan dönüşüme ait veriler bulunmamaktadır. Ancak ÇKS verilerine dayanarak 2006 yılından bugüne, tarımsal faaliyetlerde bulunan üretici sayısı ortaya konulabilir. ÇKS verilerine göre 2006 yılında kayıtlı üretici sayısı, 2 milyon 761 bindir. 2019 yılında ise 2 milyon 83 bin üretici ÇKS'ye kaydını yaptırmıştır. En son yapılan genel tarım sayımı ile ÇKS'ye kayıtlı olan üreticiler birlikte değerlendirildiğinde ise 2001 yılından 2006 yılına kadar geçen beş yıllık zaman zarfında tarımsal faaliyetlerde bulunan ve ÇKS'ye kayıt yaptıran üretici sayısında 936 binlik, 2006 yılından 2019 yılında kadar ise 678 binlik bir düşüş gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere 2000 yılından günümüze tarımsal faaliyette bulunan üretici sayısında önemli düşüşler yaşanmıştır. Bu veriler, 2000 yılından sonra uygulanan tarım politikalarının sonuçlarını görmek açısından oldukça dikkate değerdir.

Üretici sayılarının azalmasındaki en büyük nedenlerin başında ise üreticilerin tarımdan para kazanamamaları ve tasarruf yapamamaları gelmektedir. Nitekim Doktor (2018) tarafından yapılan *Çiftçinin Nabzı* başlıklı araştırmaya göre son beş yılda kazancının azaldığını söyleyen üreticilerin oranı yüzde 61; tarımsal kazançlarından tasarruf yapamayacaklarını belirten üreticilerin oranı ise yüzde 84'tür.²⁷ Dolayısıyla 1980'li yıllardan itibaren kırsal alanlarda tarım dışı faaliyetlerin artmasına bağlı olarak, tarımsal faaliyette bulunan hane halkı sayısının azaldığını söylemek mümkündür. Öte taraftan 2000'den sonra tarım politikalarında yaşanan değişimin hızlanmasıyla da kırsalda, tarımsal faaliyetlerle uğraşan ve uğraşmayan hane halklarının sayısında bir azalışın olduğu söylenebilir. Diğer taraftan mevcut verilerle kırsal kesime ait çıkarımlarda bulunmak mümkün değilken, büyükşehirlerde kır-kent ayrımını ortadan kaldıran 2012 tarihli 6360 sayılı Kanunla bu durum daha da zorlaşmıştır.²⁸ Bu Kanun ile büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkarılmış ve büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmış, köyler ve belde belediyeleri ise mahalleye dönüştürülmüştür.²⁹ Dolayısıyla kırsal alanda tarımsal faaliyetle uğraşan ve uğraşmayanlarla ilgili 2019 verileri olmadığı için sadece 2012-2019 yılları arasında yerleşim yerlerine göre nüfus sayısına bakarak günümüzdeki kır-kent nüfusu hakkında bilgi sahibi olunabilir. Tablo 1.4'te 2012-2019 yılına ait toplam nüfus ile kır-kent nüfus ve oranları verilmektedir.

²⁷ Doktor tarafından gerçekleştirilen *Çiftçinin Nabzı* Araştırması; "üreticilerin profil ve gelirini, finans ve bankacılık konusundaki uygulamalarını, ürün satışında gerçekleştirdikleri aktiviteleri, teknik yeterliliklerini, yaşama ve teknolojiye karşı bakışlarını ve tarım markaları ile ilişkilerini ortaya koyarak kamuya ve özel sektöre yol göstermeyi amaçlamaktadır."

²⁸ 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 6 Aralık 2012, 28489.

²⁹ Bu düzenlemenin etkileri ve son gelişmeler çalışmanın 2.1.5 Yerel Yönetimler başlıklı kısmında ele alınmaktadır.

Tablo 1.4 . Toplam Nüfus ile Kır-Kent Nüfusu ve Oranları (2012-2019)

2012 Yılı Toplam Nüfus	2012 Yılı Kır Nüfusu	2012 Yılı Kent Nüfusu
75.627.384 (%100)	17.178.953 (%23)	58.448.431 (%77)
2019 Yılı Toplam Nüfus	2019 Yılı Kır Nüfusu	2019 Yılı Kent Nüfusu
83.154.997 (%100)	6.003.717 (%7,2)	77.151.280 (%92,8)

Kaynak: TÜİK, 2019.

Tablo 1.4'e bakıldığında 6360 sayılı kanunun kabul edildiği tarihte Türkiye'nin kırsal nüfusu yüzde 23 olarak; 2019 yılında ise bu oran yüzde 7,2 olarak tespit edilmiştir. Bu verilerle tarımsal faaliyetle uğraşan kırsal kesim tespit edilemediği gibi kırsal alanlarda yaşayan toplam nüfusun sayısı da tam olarak bilinmemektedir. Bu belirsizliğin ise özellikle kırsal alanlarda uygulanmak istenen politikaların, planların ve projelerin başarılı olma olasılığını oldukça düşürdüğü ve kırsal alanların yönetimini zorlaştırdığı söylenebilir. Bunun yanı sıra ülke yönetiminin mevcut verilerden yola çıkarak, kırsal kesime ve özellikle tarıma ayrılan bütçe üzerinde kısıtlama yapabileceği de belirtilebilir. Tarım işletmelerinin yapılarını analiz etmenin diğer bir yolu da istatistiki olarak tarımsal işletmelerin büyüklüklerini analiz etmektir. Tarımsal işletme büyüklüğü genel olarak iki açıdan değerlendirilmektedir: (1) tarım işletmesinin arazi olarak genişliği, (2) işletmenin sahip olduğu arazinin ekonomik olarak yeter gelirli büyüklüğe sahip olması.

Türkiye'de tarım işletmelerinin genel özelliklerinin başında; tarım arazilerinin parçalı, dağınık ve küçük ölçekli olması gelmektedir. Örneğin işletmelerin sahip olduğu tarım arazisi parça sayısı incelendiğinde, işletme başına düşen tarım arazisi parça sayısı 5,9 adet olup; tarım arazisi ortalama parça büyüklüğü 12,9 dekadır (TÜİK, 2018). Tarımsal işletme başına ise ortalama arazi büyüklüğü 5,9 hektardır. Türkiye ile OECD'deki diğer ülkelerin tarımsal işletme başına düşen ortalama arazi varlığı karşılaştırıldığında, Türkiye'nin en küçük aile işletmelerine sahip ülke olduğu görülmektedir. ÇKS'ye kayıt olan üreticilerin arazi varlığına bakıldığında da tarım işletmelerinin küçük ölçekli olduğu belirtilebilir. Şöyle ki toplam işletmelerin yüzde 83'ü arazi varlığı olarak 100 dekarın altındadır. Kayıt olan tüm işletmelerin içinde

250 dekaradan daha fazla araziye sahip işletme oranı ise sadece yüzde 3'tür (Birişik, 2019: 89-90).

Tarımsal işletmelerin yapıları yeter gelirli arazi büyüklüklerine göre incelendiğinde ise tarımsal arazilerin genel olarak parçalı ve küçük ölçekli olmasından kaynaklı olarak ekonomik büyüklüklerinin de yeterli olmadığı belirtilebilir.³⁰ Örneğin Samsun ve Sivas illerine bakıldığında; 6537 sayılı *Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*'a göre yeter gelirli işletme büyüklüğü Samsun'da sulu tarım için ortalama 75 dekar, kuru tarım için ise 164 dekadır. Sivas'ta ortalama sulu tarım için 82, kuru tarım için ise 155 dekadır. Bu rakamlar, tarım işletmelerinin çoğunun küçük ölçekli olduğu düşünüldüğünde, işletme başına düşen tarımsal gelirin de düşük olabileceğini göstermektedir. Türk tarım işletmelerinin parçalı, dağınık ve küçük ölçekli oluşu başta, tarım işletmelerinin yeterli gelire sahip olamamasına, girdi maliyetlerinin artmasına, verimliliği artırıcı politikaların başarısızlığına ve geleneksel yöntemlerin kullanılmasının devam edilmesine yol açmaktadır. Bu konuda ise özellikle küçük ölçekli üreticilerin örgütlenmesi ve faaliyetlerini örgütlü bir şekilde yerine getirmesi hayati bir öneme sahiptir. Yine ulusal olarak tarım politikaları oluşturulurken mevcut tarımsal yapının yukarıda belirtilen özelliklerinin dikkate alınması oldukça önemli bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Bir sonraki başlıkta, tarımın ülke ekonomisindeki yeri; tarımsal GSYH, istihdam ve dış ticaret verileri ortaya konularak tarımın ülke ekonomisindeki derinliği ve genişliği analiz edilmektedir.

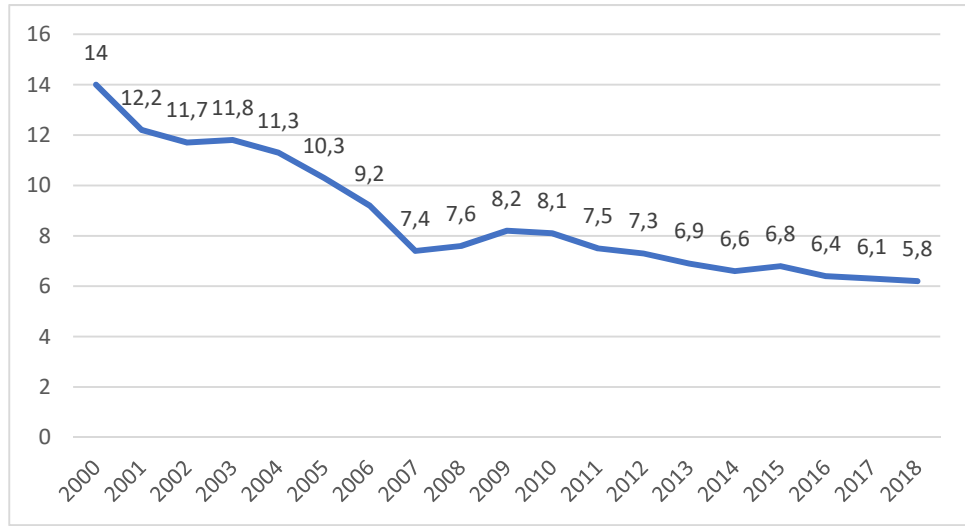
1.1.4. Tarımın Ülke Ekonomisindeki Yeri

Tarım sektörü, beslenme gibi zorunlu bir gereksinimi karşılaması, toplumun bir bölümünün sosyal yaşamına ve ekonomisine ev sahipliği yapması ve ulusal gelire katkı sunması bakımından, tüm ekonomilerde oldukça önemli bir yere sahiptir (Şahinöz, 2014). Bu kapsamda sektördeki temel amaç; nüfusun dengeli ve yeterli

³⁰ Yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüğü; 6537 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'da "a) Asgari tarımsal arazi büyüklüğü: Üretim faaliyet ve girdileri rasyonel ve ekonomik olarak kullanıldığı takdirde, bir tarımsal arazide elde edilen verimliliğin, söz konusu tarımsal arazinin daha fazla küçülmesi hâlinde elde edilemeyeceği Bakanlıkça belirlenen en küçük tarımsal parsel büyüklüğünü" ifade etmektedir.

beslenmesi, ihracatta mukayeseli üstünlüğe sahip olunan ürünlere ağırlık verilerek verimliliğin ve üretimin artırılması, üretici gelirlerinde istikrarın sağlanması, kamu kaynaklarının etkili kullanılması ve tarımın Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya (GSYH) olan katkısının artırılmasıdır³¹ (DPT, 2002).

Türkiye'de tarımın ekonomi içerisindeki payına bakıldığında tarihsel süreç içerisinde büyük bir değişimin yaşandığı belirtilebilir. Örneğin 1923 yılında toplam GSYH içerisinde tarımın payı yüzde 40 iken günümüzde sadece yüzde 5,8'lik bir kısımda tarımın payı bulunmaktadır. Şekil 1.8'de 2000 yılından bugüne tarımın GSYH içerisindeki payı gösterilmektedir.



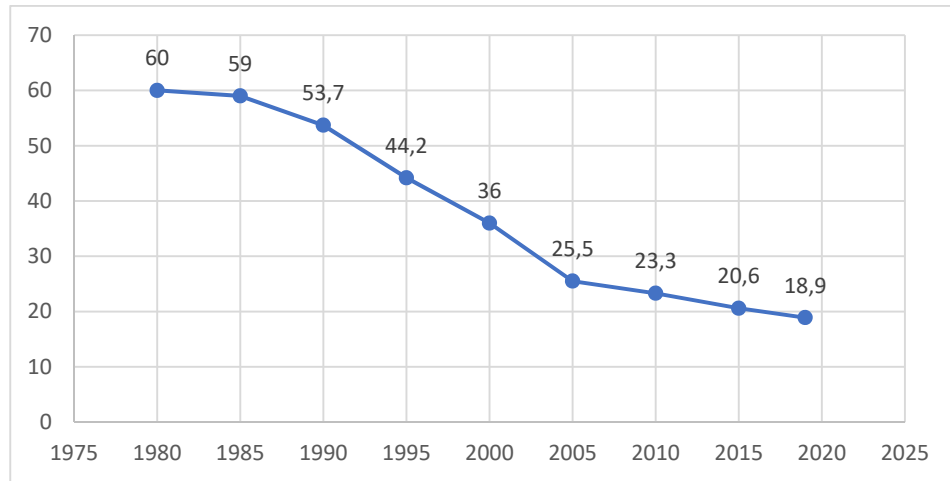
Şekil 1.8. Tarımın GSYH İçindeki Payı (2000-2018)

Kaynak: TÜİK, 2018

³¹ Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH) verileri, ülke ekonomilerinin durumlarını en açık şekilde gösteren makroekonomik göstergelerin başında gelmektedir. GSYH kısaca yurt içinde üretilmiş nihai mal ve hizmetlerin değeri olarak tanımlanmaktadır. Gayri Safi Milli Hâsıla ise ülke vatandaşlarının ürettiği bütün ekonomik değerleri içermektedir. Bu iki kavram arasındaki temel fark sadece kapsadığı coğrafi alan bakımından farklılık göstermektedir. Yani GSYH'nin bir kısmı ülke içerisinde yabancı vatandaşlar tarafından üretilebileceği gibi, GSMH'nin bir kısmı da ülkenin diğer ülkelerde yerleşik vatandaşlarınca üretilmiş olabilir. Günümüzde bu iki kavramdan hangisinin ekonominin üretim gücünü daha iyi ölçtüğüne yönelik tartışmalar devam etmektedir. Ancak birçok ekonomist uluslararası ekonomik hareketlerin yoğunlaşması ve ekonomik sınırların siyasal sınırları aşması nedeniyle GSYH verilerinin kullanılması gerektiğini savunmaktadır (Yıldırım, vd., 52-53: 2008).

Tarımın ekonomi içerisindeki payının azalmasının nedenlerinin başında; tarımın ihmal edilerek sanayi kesimine yönelik yatırımların ağırlık kazanması ve uygulanan tarım politikalarının etkili olması gelmektedir. Yine küresel ve ulusal olarak yaşanan ekonomik krizler de tarım sektörünün ekonomiye olan katkısını olumsuz etkilemektedir. Örneğin 2001 krizinde tarımın büyüme oranı yüzde -8,1; 2007 yılında yaşanan küresel kriz neticesinde ise tarım sektörünün büyüme oranı yüzde -7 olarak gerçekleşmiştir. Yine 2000-2003 yılları arasında tarımın GSYH içindeki payı hızlı bir şekilde azalırken, 2003 yılından bugüne neredeyse her yıl istikrarlı bir düşüş yaşanmıştır.

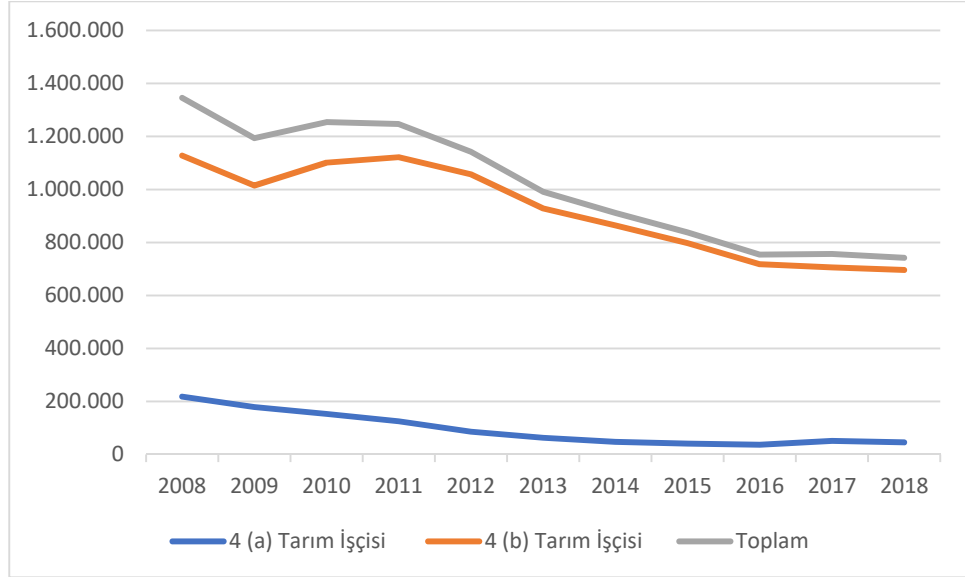
Tarımın GSYH içindeki payının düşmesine paralel olarak tarımsal istihdam da yıllar itibariyle hızla düşüş göstermiştir. Örneğin Cumhuriyetin ilanından sonra, toplumun yaklaşık olarak yüzde 90'ı tarımda çalışıp geçimini bu yolla sağlarken 1940'lı yıllarda bu oran yüzde 81'e; 1955'de yüzde 77'ye; 1960'da ise yüzde 75'lere kadar düşmüştür. Ancak 1980'lere kadar tarımsal istihdam, Türkiye ekonomisi içerisindeki önemini korumaktaydı. Tarımsal istihdamda asıl dönüşüm bu yıllardan sonra başlamıştır. 1980 yılında tarımda istihdam edilenlerin oranı yüzde 60 iken 2000 yılında bu oran yüzde 48,4'e düşmüştür (DİE, 2003: 41). Şekil 1.9'da 1980 yılından itibaren beşer yıllık aralıklarla tarımsal istihdam verileri gösterilmektedir.



Şekil 1.9. Tarımsal İstihdam Oranı (1980-2019)

Kaynak: TÜİK, 2019; DİE, 2001.

Şekil 1.9'dan da görüleceği üzere Cumhuriyet tarihinde tarımsal istihdamdaki en büyük azalma 2000 yılı ile 2005 yılları arasında olmuştur. Beş yıllık zaman zarfında tarımın istihdamdaki payı yüzde 36'dan yüzde 25,5'e düşmüştür. Sonraki yıllarda da tarımsal istihdam düzenli olarak azalmıştır. Nitekim son iki yıla bakıldığında da bu gerileme görülebilir. TÜİK 2019 İşgücü İstatistiklerine göre, 2019 yılı Haziran dönemi, bir önceki yılın aynı dönemine göre karşılaştırıldığında tarım sektöründe çalışan sayısı 232 bin azalmış, tarımsal istihdamın toplam istihdam içerisindeki payı ise yüzde 18,9 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) verilerine (Şekil 1.10) göre de tarım sektöründe sigortalı olarak istihdam edilen sigortalı üretici sayısı yıllar itibariyle azalmıştır.



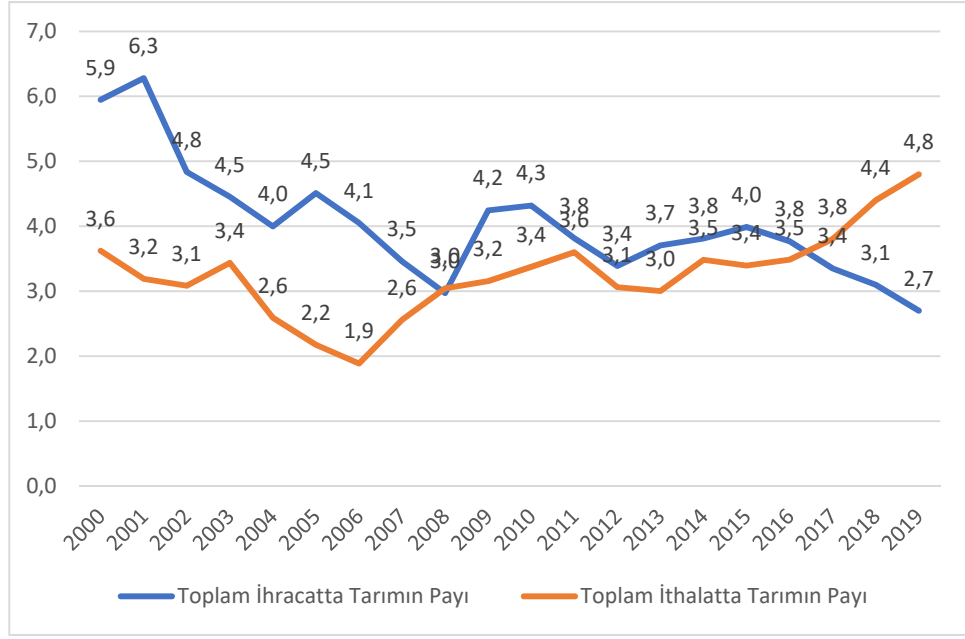
Şekil 1.10. Sosyal Güvenlik Kurumu Verilerine Göre Tarımsal İstihdam Oranları

Kaynak: SGK, 2018.

Şekil 1.10'a bakıldığında 2008 yılında toplam sigortalı çalışan üretici sayısı 1 milyon 345 bin iken, 10 yıl sonra sigortalı çiftçi sayısı 741 bin kişiye kadar düşmüştür. Bu veriler, 2008 yılından itibaren SGK'ye kayıtlı üretici sayısında 604 binlik bir azalış anlamına gelmektedir. Aslında tarımda çalışan sayısı, Türkiye'de olduğu gibi bütün Dünya'da düşüş eğilimindedir. Örneğin AB ülkelerinin tarımsal iş gücünde son 15 yılda yüzde 25 düşüş yaşanmıştır. 2030 yılına kadar yüzde 28 daha düşmesi beklenmektedir (European Commission, 2017). Ancak Türkiye'nin bu konuda yaşamış olduğu en büyük sorunlar, tarımsal istihdam düşerken diğer

sektörlerde yeterli istihdamın sağlanamaması, kırsal kalkınmanın ve tarımın yapısal sorunlarının tam olarak çözüme kavuşturulamamasıdır. Tarımsal istihdamda yaşanan bu dönüşüm sonuç olarak da kentsel ve kırsal yoksulluğa, enformel sektörlerin ortaya çıkmasına ve gelir dengesizliğinin artmasına neden olmuştur. Günümüzde kentten kıra doğru göçü başlatmak, kırsal kesimdeki istihdam olanakları ve yaşam standartlarından dolayı neredeyse imkânsız hale gelmiştir.

Tarımın ülke ekonomisi içerisindeki yerini gösteren diğer bir ölçü de tarımsal dış ticaret verileridir. Nitekim dış ticaret verileri; tarımsal üretim ve fiyatlardan, tarımın GSYH içindeki payından ve tarım politikalarından bağımsız değildir. TÜİK, *Dış Ticaret İstatistikleri Ağustos 2019* verilerine bakılırsa, 2018 yılının aynı ayına göre ihracat yüzde 1,6 artarak 12 milyar 523 milyon dolar, ithalat ise yüzde 1,5 artarak 15 milyar 24 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir. Dış ticaret açığı ise Ağustos ayı içerisinde yüzde 1,2 artarak 2 milyar 500 milyona yükselmiştir. 2019 yılı içerisinde ihracatın en çok yapıldığı ülkeler sırasıyla Almanya, Birleşik Krallık ve ABD iken en çok ithalat yapılan ülkeler, Rusya, Çin ve Almanya olmuştur. Ekonomik faaliyetlere göre bakıldığında ise tarım ve ormancılık sektörünün toplam ihracat içerisindeki oranı yüzde 1,9 toplam ithalat içerisindeki oranı ise yüzde 4,1'dir. Türkiye'de tarımsal dış ticaretin toplam dış ticaret içerisindeki payına bakıldığında ise 2000'den günümüze azaldığı belirtilebilir. Şekil 1.11'de toplam dış ticarete tarımın payı gösterilmektedir.

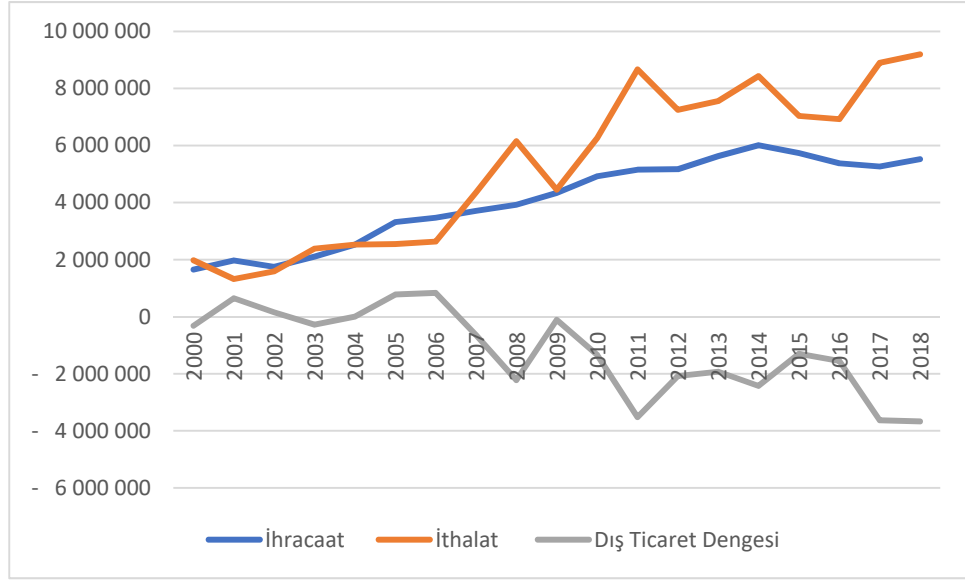


Şekil 1.11. Dış Ticarete Tarımın Payı

Kaynak: TÜİK, 2019.

Şekil 1.11'e bakıldığında, 2000 yılında tarımın toplam ihracat içerisindeki payı yüzde 5,95 değerinde iken, 2019 yılında yüzde 2,7'ye düşmüştür. Tarımsal ithalatın toplam ithalat içerisindeki payına bakıldığında ise 2000 yılında toplam ithalatta tarımın payı yüzde 3,6 iken, 2019 yılında yüzde 4,8'e yükselmiştir. Dolayısıyla 2000'den sonra tarım sektörünün GSYH'ye katkısı azalmış ve yine bu doğrultuda sektörün toplam ihracat içerisindeki oranı azalırken tarımsal ithalat oranı artmıştır. Son üç yıla bakıldığında tarımsal dış ticarete önemli sorunların olduğu görülebilir. Şöyle ki bu yıllarda toplam ihracat içerisinde tarımsal ihracat oranı hızla azalırken, ithalat oranı da hızla artmış ve 2000 yılından günümüze tarımın dış ticaretteki en olumsuz tablosu ortaya çıkmıştır. Şekil 1.12'de 2000 yılından bugüne tarımsal dış ticaret verileri gösterilmektedir.³²

³² Tarımsal ihracat ve ithalat verileri, Uluslararası Standart Sanayi Sınıflaması (ISIC, Rev.3) 1996-2019 tarım ve hayvancılık alt başlıkları dikkate alınarak oluşturulmuştur.



Şekil 1.12. Tarımsal Dış Ticaret Verileri

Kaynak: TÜİK, 2019.

Şekil 1.12’den de görüleceği üzere, son on sekiz yıl içerisinde sadece dört yılda (2001-2002-2005-2006) tarımsal dış ticaret açığı verilmemiş diğer yıllarda ise dış ticaret açığı artarak devam etmiştir. Tarımsal dış ticaret verilerinin detaylarına bakıldığında; gıda maddeleri-işlenmiş ürünlerde dış ticaret denge durumu pozitif, tarımsal hammadde dış ticaret denge durumu ise negatiftir. Dolayısıyla gıda maddeleri ve işlenmiş ürünlerde ortaya çıkan dış ticaret fazlası, tarımsal hammadde dış ticaretinde verilen açığı karşılayamamış ve genelde de tarımsal dış ticaret, ithalat lehine olacak şekilde bozulmuştur. Örneğin 2018 yılında gıda maddeleri-işlenmiş ürünlerde 1 milyar 246 milyon dolar dış ticaret fazlası; tarımsal hammadde ürünlerinde ise 2 milyar 782 milyon dolar dış ticaret açığı ortaya çıkmıştır. 2008, 2011 ve 2018 yılları tarımsal dış ticaret açığının en fazla verildiği yıllar olmuştur. 2008 yılında meydana gelen dış ticaret açığı Cumhuriyet tarihi boyunca verilen en büyük açık olmuştur. Rekor seviyede gerçekleşen bu açık daha sonra sırasıyla 2011 ve 2018 yıllarında kırılmıştır. Bu yıllarda dış ticaret açığının doruğa ulaşmasında başta uygulanan tarım politikaları olmak üzere, küresel olarak yaşanan gıda krizi ve girdi fiyatlarının artması etkili olmuştur.

Türkiye’nin tarımsal dış ticaretinde ithalat oranlarının artmasında tarım politikaları dikkate değer bir rol oynamış ve üreticiler bu durumdan olumsuz

etkilenecek üretimden çekilmek zorunda kalmıştır. Nitekim bu durum karşısında üretimin azalmasına ve girdi maliyetlerinin artmasına bağlı olarak gıda fiyatları da artış göstermiştir. Bu kapsamda tarım yönetimi, gıda fiyatlarının artışını durdurmak için sıfır gümrüklü ithalat politikasına başvurmuş ve kalıcı sorunlara geçici çözümler bulmak yolunu seçmiştir. Sonuç olarak da bu politika hem ulusal ekonomiyi hem de tarımla ekonomik geçimini sağlayan insanları olumsuz etkilemiştir.

Türkiye'nin tarımsal yapısı genel olarak değerlendirildiğinde, tarım arazilerinin 2000 yılından bugüne azaldığı ve bu azalışın ise özellikle tarla bitkileri ve sebze ekim alanlarında olduğu görülmektedir. 2000 yılından itibaren bitkisel ve hayvansal üretim durumuna genel olarak bakıldığında ise tarımsal üretimde, hayvan sayısında ve kg/dekara verimlilikte artışlar olduğu belirtilebilir. Ancak bitkisel üretim ekim alanlarının azalması ve her geçen yıl artan nüfus, göçmen ve turist sayılarına bağlı olarak verimlilik artışı yeterli gelmemiş ve ithalat politikasına başvurulmuştur. Öte taraftan Türkiye'nin, kg/dekara verimlilik açısından gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında da oldukça gerilerde kaldığı söylenebilir. Bitkisel üretimde yaşanan bu durum, hayvancılıkta da yaşanmış ve çözüm olarak canlı hayvan ve kırmızı et ithalatına başvurulmuştur. Sonuç olarak da 2000 yılından bugüne, tarımın toplam ihracat içerisindeki payı ve GSYH'ye olan katkısı azalmış, toplam ithalat içerisindeki payı ise artmıştır.

Bu gelişmeler, tarımsal ürünlerde arz-talep dengesinin bozulmasına ve tüketici fiyatlarının artmasına neden olmuştur. Diğer taraftan ithalat baskısı altına alınan üretici, kontrol edilemeyen girdi maliyetlerinin artmasına karşın, satış fiyatlarının düşük olması karşısında tarımsal üretimden çekilmiştir. Nitekim Cumhuriyet tarihinde tarımsal istihdam en çok 2000 yılı ile 2005 yılları arasında yaşanmıştır. Ayrıca tarım işletmelerinin çoğunun parçalı, dağınık ve küçük ölçekli tarım arazisine sahip olması, bu işletmelerin yeterli gelire sahip olamamasına neden olmuş ve üreticiler serbest piyasa ile rekabet edememiştir. Öte taraftan yirmi yıldan beri genel tarım sayımının yapılmaması ve 6360 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemeler, sektörün yönetimini daha da zorlaştırmıştır.

Tarımsal yapıda yaşanan bu dönüşümün ve mevcut durumun nedenlerini bugüne bakarak anlamak pek mümkün değildir. Nitekim bu sorunların temelini; 1980’lerde başlayan ve 2000’lerde en üst seviyeye çıkan neoliberal tarım politikalarında aramak gerekmektedir. Bu süreç sonucunda, yukarıda belirtildiği gibi yapısal sorunları bulunan Türk tarım sektörü, piyasa koşullarına bırakılmış ve devlet ile üretici arasındaki bağ kopmuştur. Türkiye’de bu sürecin taşıyıcı kolonları ise içsel faktörlerden çok dışsal faktörler olmuş ve mevcut durumun ortaya çıkmasında özellikle Dünya Ticaret Örgütü’nün, Avrupa Birliği’nin, Uluslararası Para Fonu’nun ve Dünya Bankası’nın koşullu tarım politikaları etkili olmuştur. Bir sonraki kısımda bu örgütlerin öncelikle tarım politikalarına daha sonra bu politikaların Türkiye tarımına ve yönetimine olan etkileri analiz edilmektedir.

1.2. Türkiye’de 2000 Yılından Sonra Tarım Politikaları

Türk kamu yönetiminde 2000’li yıllar, yönetimin yeniden yapılandırılması bakımından kritik bir zaman dilimini işaret etmektedir. 1980’li yıllardan bu yana devlet, kamu yönetiminin rasyonalizasyonu kavramından başlayıp devletin küçültülmesiyle oradan da yönetim sürecine evrilen kapsamlı reformlarla karşı karşıya kalmıştır. Nitekim 2000’li yıllarda ekonomik ve yönetsel düzenlemelerin temeli yönetim kavramına dayanmaktadır.³³ Yine bu yıllar özelleştirmelerin, ekonomik ve mali liberalizasyon politikalarının tamamlandığı, siyasal ve yönetsel liberalizasyon politikalarının ise hayata geçmeye başladığı yıllar olmuştur (Güler, 2005). 2000’li yıllarda idari örgütlenmenin başlıca dayanağı olan kamu iktisadi

³³ Dünya Bankası, yapısal uyum programlarına meşruluk kazandırmak ve toplumsal olana hassasiyet görüntüsü vermek için yapısal uyum programlarına iyi yönetim diye yeni bir kavram eklemiş ve bu kavramı ilk kez 1989 yılında kullanmıştır. Kavramın ortaya çıkışında, DB’nin yapısal uyum programlarının başarıyla gerçekleşmesi için gerekli kurumsal yapılar üzerine odaklanmaya başlamasının etkisi bulunmaktadır (Zabcı, 2002). Yönetim kavramı, 1992 yılında OECD tarafından kabul edilmiş, 1997 yılında Birleşmiş Milletler tarafından geliştirilmiş ve kısa süre içerisinde Avrupa Birliği sözlüğünde yer almıştır. Böylece yönetim kavramı, uluslararası örgütler tarafından dünya ülkelerine yönelik politikalarının bir aracı haline gelmiştir. Yönetim formülüne göre, devlet-toplum ilişkisinin aşılması için siyasal iktidarın bürokrasi tarafından tek başına kullanılması reddedilmeli ve iktidar; devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında paylaşılmalıdır (Güler, 2005). Bu modelle de ulusal ya da ulus altı ölçeklerdeki siyasal iktidar ile küresel ya da bölgesel düzeydeki merkezileşmiş iktidar ilişkisi geliştirilmekte ve bunun sonucunda devlet, küresel sermayenin ihtiyaçlarına göre yeniden yapılanmaktadır (Bayramoğlu, 2014).

teşebbüslerinin (KİT) kaldırılmış olmasından dolayı kamu yönetiminin ana işlevlerinin yeniden tanımlanması gerektiği ortaya çıkmış ve yeniden yapılanma sürecinin başlıca özellikleri belirlemiştir. Bunlar; kamu yönetiminin ticarileştirilmesi ve özel sektör esaslarına göre çalışmasının sağlanması, kamu kesimindeki örgütlerin özerkleştirilmesi, planlama anlayışının yerine projecilik ilkesi ile parçacı anlayışa geçilmesi, personel istihdamında esnek istihdam çerçevesinin geçerli kılınması, bakanlık tipi örgütlenme yerine kurul tipi örgütlenmenin yerleştirilmesi, hem merkezi hem yerel düzeyde yönetim formülünün egemen kılınması ve devlet örgütlenmesinde merkeziyetçilik ilkesinin terk edilerek ademi merkeziyetçilik ilkesine göre yeniden örgütlenmesidir (Güler, 2000).

Türk tarım yönetiminde de 1980 sonrası başlayan serbestleşme süreci, 2000’li yıllarda en üst düzeye çıkmış ve 2000’li yılların tarım politikalarının temeli; 1995 yılında DTÖ ile yapılan Tarım, 1996 yılında AB yapılan ile Gümrük Birliği, 1999 yılında IMF ile yapılan stand by ve 2001 yılında DB ile yapılan Tarım Reformu Uygulama Projesi Anlaşması’yla atılmıştır. Anlaşma yapılan uluslararası örgütler, çeşitli politika koşullarına, tavsiyelerine ve önerilerine paralel olarak kredi, fon ya da borç vermekte ya da bir ülkeyi üyeliğe kabul etmenin karşılığında şartlar sunmaktadır. Türkiye bu doğrultuda ulus üstü kuruluşların politikalarını uygulamak ve uyum sağlamak için tarım sektörünün yönetiminde birtakım yasal düzenlemeler yapmış ve tarım politikalarını yeniden şekillendirmek zorunda kalmıştır. Bu düzenlemelerle devletin tarım sektörü yönetimine yön veren araçları aşamalı bir şekilde kaldırılarak sektörün serbest piyasa koşullarına göre yönetilmesi sağlanmıştır. Bu değişikliklerle üreticilerin hangi ürünü ne kadar üreteceği, tarımsal desteklerden ne kadar yararlanacağı ile pazarlama ve kredi kaynaklarının piyasa koşullarına bırakılması sonucu ortaya çıkmış ve tarım piyasalarına devlet müdahalelerini en az seviyeye indirme politikası benimsenmiştir.

Araştırmanın bir önceki bölümünde Türk tarım yapısının, 2000 yılından sonra yaşadığı değişimi ve günümüzdeki durumu analiz edilmişti. Bu analiz, ilk olarak 2000’den sonra uygulanan tarım politikalarının sonuçlarını, ikinci olarak ise mevcut tarımsal yapıyı görünür kılmıştı. Bu bölümde ise 2000’den sonra Türk tarım politikalarına yön veren uluslararası kuruluşların tarım politikalarına ardından bu

politikaların, Türk tarım sektörüne olan etkileri ve bu doğrultuda Türkiye'nin hayata geçirmiş olduğu uygulamalar ve düzenlemeler analiz edilmektedir. Araştırmada Türk tarım politikasına yön veren kuruluşlar, onlarla imzalanan anlaşmaların kronolojik sıralamasına göre sırasıyla DTÖ, AB, IMF ve Dünya Bankası başlıkları altında ele alınmaktadır. Bu kapsamda 2000'den sonra izlenen tarım politikalarının değişim seyri ve bu değişimin tarım sektörü yönetimine olan etkileri nasıldır? sorusuna cevap aranmakta ve araştırmanın bu bölümü şu savlara dayanmaktadır: (1) Türkiye'de tarım politikaları uluslararası anlaşmalar doğrultusunda biçimlenmiştir. (2) İzlenen tarım politikalarıyla kamu örgütlenmesi, özel sektörün desteklenmesi ve önündeki engellerin kaldırılması işleviyle donatılmıştır. (3) Tarım sektöründe 2000 yılı sonrası izlenen tarım politikalarıyla devlet ile üretici arasındaki ilişki değişmiştir. (4) Türkiye'de 2000 yılı sonrasında tarım sektörü yönetiminde yönetim yaklaşımına doğru bir yapılanma süreci söz konusudur.

Türkiye'de 2000 yılı sonrası tarım politikalarının dönüşümünü ortaya koymak için öncelikle kamu politikası kavramını açıklamak gerekmektedir. Kamu politikası kavramının literatürde en çok atıf alan tanımı Thomas Dye (1987) tarafından yapılan "devletin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şey" tanımıdır. Bu tanıma göre, devletin herhangi bir kurumu ya da görevlisi tarafından yapılan her türlü işlem ve faaliyet kamu politikası olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca bu tanıma göre, devletin toplumsal bir soruna yönelik sadece olumlu uygulamaları değil, bunun yanı sıra toplumsal sorunu çözmek için herhangi bir girişimde bulunmaması da bir kamu politikası olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla kamu politikası kavramı, hükümetler ve kamu kuruluşları tarafından geliştirilen ve uygulanan faaliyetler olarak tanımlanabilir ve kamu politikası kavramı ile kararların verilmesi, bu kararların işlemsel şeklini oluşturan yasaların meclisten geçmesi, bunların uygulanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi süreci anlaşılmalıdır (Çevik, 1988: 105).

Bu açıdan Dye; (1987) kamu politikası analizi kavramını, hükümetlerin ne yaptığını tasvir ve analiz ederek sonuçlarını anlamak ve açıklamak gayreti olduğunu belirtmektedir. James E. Anderson (1994) da kamu politikası analizi kavramını, kamu politikalarının neden yapıldığı, sonuçlarının değerlendirildiği ve araştırıldığı bir süreç olarak tanımlamaktadır. Lee S. Friedman (2002) ise siyasal süreçte yapılan

kamu politikası analizinin; politika oluşturma sürecinde katılımcılar tarafından yeterince algılanmayan ya da doğru anlaşılmayan sorunların tanımlanmasında, yeni politika tekliflerinin belirlenmesi veya tasarlanmasında, önerilen politikaların ve ortaya çıkan sonuçların belirli geniş sosyal kesimler açısından normatif değerlendirmesinin yapılmasında yardımcı olduğunu belirtmektedir. İlgili akademik yazında kamu politikası analizi için geliştirilen çeşitli yaklaşım ve modeller bulunmaktadır.³⁴ Bu modeller, teorik ya da ampirik araştırmalarla elde edilen verilerin bilimsel yöntemler kullanılarak toplumsal problemlere yönelik çözümler geliştirilebileceği varsayımına dayanmaktadır (Akdoğan, 2015: 79). Diğer taraftan politika analizi sürecinde, tek başına kullanılacak ve en iyi denilebilecek bir model yoktur. Aksine bu modeller içerisinde sadece bir modele bağlı kalmak yapılacak olan politika analizini de sınırlandırmaktadır.

Bu araştırmaya konu olan tarım politikalarının analiz edilmesinde ağırlıklı olarak kurumsal yaklaşım ve süreç modelinden yararlanılmaktadır. Kurumsal yaklaşım, idari kurumların ve onlar arasındaki ilişkilerin daha biçimsel ve yasal yönlerini tanımlamakla ilgilenen bir yaklaşımdır. Eğer kurumlar varsa, politika oluşturma çalışmaları bu kurumların ortasında ve çevresinde olmaktadır. Nitekim kamu politikaları, bu kurumlar tarafından yetkili olarak belirlenmekte, uygulanmakta ve yürütülmektedir. Dolayısıyla kamu politikalarının analizinde kurumsal düzenleme, yapı ve işlemlerin önemli olduğunu belirtmek gerekir. Çünkü bunlar, kamu politikalarının ortaya çıkış nedenleri kadar sonuçlarını da doğrudan etkilemektedir (Çevik, 1988: 108). Tarım politikalarına bakıldığında, uluslararası birçok örgütün tarım politikalarının oluşturulmasında etkili olduğu görülmektedir. Bu çerçevede uluslararası örgütlerin tarım politikaları üzerindeki etkilerini analiz etmek için kurumsal yaklaşımdan yararlanılmaktadır. Araştırma sürecinde yararlanılan diğer bir politika analizi yaklaşımı ise süreç modelidir. Aşamacı model olarak da ifade edilebilen bu yöntem, “politikanın gündeme gelmesi, karar alınması, kararın uygulanması, uygulamanın değerlendirilmesi ve topluma etkilerinin ölçülmesi” aşamalarından oluşan bir inceleme modelidir (Anderson, 1994). Bu yaklaşımdan,

³⁴ Thomas Dye (1987), bu modelleri sekiz başlık altında toplamıştır. Bunlar: Kurumsal, süreç, rasyonel, artımcı, grup, seşkinci, kamu tercihi kuramı ve oyun kuramı modelleridir.

tarım politikalarıyla ilgili 2000'den sonra alınan ve uygulanan kararların araştırılmasında ve değerlendirilmesinde yararlanılmaktadır. Bu çerçevede sırasıyla küresel kurumların kuruluş amaçlarına, gelişimlerine, dönüşümlerine, işleyişlerine, tarım politikalarına ve taleplerine değinilmekte sonrasında ise Türkiye'nin bu talepler doğrultusunda hayata geçirdiği uygulamalara ve bu uygulamaların sonuçlarına yer verilmektedir.

1.2.1. Dünya Ticaret Örgütü'ne Genel Bakış

Dünya Ticaret Örgütü, (DTÖ) küresel olarak ticaret kuralları ile ilgilenen 164 üye ülkeden oluşan tek uluslararası kuruluştur. Temel amacı, dünya ticaretinin mümkün olduğunca sorunsuz, öngörülebilir ve serbest olmasını sağlamaktır. Örgütün temeli; İkinci Dünya Savaşı'nın sonunda 44 farklı ülkeden delegelerin katılımıyla 1944 yılında gerçekleştirilen ve uluslararası para sisteminin kurallarını belirleyen Bretton Woods anlaşmasına kadar gitmektedir. Bu anlaşmanın temel amacı; döviz kuru istikrarını sağlamak, rekabetçi devalüasyonları önleyecek ve ekonomik büyümeyi teşvik edecek uluslararası bir para sistemi tasarlamaktı. Yeni sistemin ana tasarımcıları, İngiliz Hazine Danışmanı John Maynard Keynes ve Hazine Bakanlığı'nın baş uluslararası ekonomisti Harry Dexter White idi. Keynes, kamu kurumlarının kriz zamanlarına müdahale edebilmesi gerektiğine olan inancıyla dengesizlikler ortaya çıktığında devreye girecek kaynaklara ve yetkiye sahip büyük bir kurumun oluşturulması çağrısında bulunmuştu. Bretton Woods'taki toplantıda yaklaşık 730 delege iki yeni kurum kurmayı kabul ederek Uluslararası Para Fonu (IMF) döviz kurlarını izleyecek ve ödemeler dengesi açığı olan ülkelere ödünç verecekti. Dünya Bankası Grubu olarak bilinen Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ise İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yeniden yapılanma ve az gelişmiş ülkelerin ekonomik kalkınması için mali yardım sağlayacaktı (Ghizoni, 2013).

Bu iki kuruluşun ticareti düzenleyici işlevlere sahip olmaması nedeniyle dünya ticaretini düzenleyecek yeni bir kuruluşun kurulması gerekmektedir ve ABD yeni ticaret düzenini kurma görevini üstlenmişti. 1945 yılında kurulan Birleşmiş Milletler, ilk toplantısında Uluslararası Ticaret Örgütü'nün (ITO) kuruluşunu benimsemiş ve çalışmalar başlamıştır. Ancak Dönemin ABD Başkanı Harry Truman, kamuoyunda yeterli desteği görmediğini iddia ederek sözleşmeyi ABD Kongresi'ne sunmamış ve

böylece ITO kurulamamıştır (Büyükerşan, 2008). Bunun yerine 1948 yılından 1995 yılına kadar küresel ticaretin kurallarını belirleyen ve uluslararası ticareti serbestleştirme amacıyla Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) yürürlüğe girmiştir. GATT'ın temel amacı; tarifelerin, kotaların ve sübvansiyonların azaltılması yoluyla uluslararası ticaretin önündeki engelleri azaltmaktır. GATT kapsamında uluslararası ticareti düzenlemek amacıyla müzakere turlarına başlanmış ve bu turlar sonucunda serbestleşmeyle ilgili önemli kararlar alınmıştır. İlk tur, 1947 yılında Cenevre'de yapılan görüşmelerle başlamış ve sonucusu olan Uruguay görüşmelerine kadar toplam 7 tur düzenlenmiştir. Bu toplantıların hepsinde tarifeler konusu ön plana çıkarken Kennedy Turu'nda (1964-1967) anti dumping önlemleri, Tokyo Turu'nda (1973-1979) tarife dışı önlemler ve çerçeve anlaşmalar ve son Uruguay Turu'nda (1986-1994) ise hizmetler, fikri mülkiyet hakları, anlaşmazlıkların çözümü, tekstil, tarım ve Dünya Ticaret Örgütü'nün kurulması gibi konular ön plana çıkmıştır (www.wto.org, 2020). Bu anlaşmalarla geçici bir nitelikte olan GATT'ın kurumsallaşması sağlanmış ve küresel sermayenin düzenleyici bir örgütü olarak 1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kurulmuştur.

Uruguay'da yapılan görüşmeler diğer müzakerelere göre daha kapsamlı gerçekleşmiş ve gümrük vergilerinin azaltılmasının yanı sıra dünya ticaretindeki kural ve disiplinlerin güçlendirilmesine yönelik tüm ülkelerin taraf olduğu ve uluslararası alışverişe konu olan tüm unsurları kapsayan toplam 550 sayfa olan 60 kadar anlaşma kabul edilmiştir. Dünya genel ticaretini ve tarımını ilgilendiren metinlerin başında; kamu hizmetlerini uluslararası ticaretin konusu yapan, kamu hizmeti ve kamu yararı yaklaşımlarını kökten değiştiren Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) gelmektedir. Bu anlaşmayla kamu yararına göre hizmet üretilen ve daha önce özel yatırım yapılmamış ve piyasa dışı kalmış tüm alanların ticarete konu yapılması söz konusudur. Bu anlaşmanın hükümleri; özelleştirme politikasının hedef tahtasında yer almayan kamu hizmetlerinin ticarileşmesine ivme kazandırmıştır. İkinci önemli anlaşma metni ise örgütün somut gücünü gösteren ve küresel ticaret ilkelerini güvenceye alan Uyuşmazlık Çözümünün Prosedürü ve Kurallarının Anlaşması'dır (DSU). Bu mekanizma DTÖ'yü, küresel yönetişimin en

önemli örgütü haline getirmiş ve uyuşmazlıkların çözümünde yetkili kılmıştır (Bayramoğlu, 2014).

1.2.1.1. Dünya Ticaret Örgütü ve Tarım Politikası

Dünya Ticaret Örgütü'nün kuruluşuna kadar olan süreçte tarım konusunda ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmemiştir. Birtakım kararlar alınmış olsa bile GATT kurallarına uygun bir tarım ticareti söz konusu olmamış, alınan kararlar daha çok sanayi ürünlerini kapsamıştır. Dünya tarım ürünleri ticaretinin belirli kurallara bağlanması ilk kez DTÖ'nün kuruluş anlaşmasını da oluşturan ve Uruguay Turu sonucunda ortaya çıkan Tarım Anlaşması'yla olmuştur.³⁵ Anlaşmanın özünde; örgüte üye olan devletlerin tarım piyasalarına müdahalelerini en az düzeye indirmeleri ve bu yönde politikalar oluşturmaları bulunmaktadır. Küresel ticarete bu amaca ulaşmak için Tarım Anlaşması'nda belirlenen konuların başında; pazara girişte tarife indirimlerinin yapılması, ihracat sübvansiyonlarının ve iç desteklerin azaltılması gelmektedir.

Tarifeler, ülke üreticilerinin dış rekabette korunması için ithalatta uygulanan vergileri ifade etmektedir. Anlaşmaya göre mevcut tarifelerde ve tarifelendirme sonucu ortaya çıkan yeni gümrüklerde gelişmiş ülkeler altı yıllık bir süre içerisinde, her ürün bazında en az yüzde 15 olmak üzere basit ortalama olarak yüzde 36; gelişmekte olan ülkeler ise on yıllık süre içerisinde her bir ürün için yüzde 10'un altında olmamak üzere basit ortalama olarak yüzde 24 oranında indirim taahhüdünde bulunmuşlardır. Az gelişmiş ülkelerin ise herhangi bir indirim yapma zorunluğu bulunmamaktadır. İhracat sübvansiyonları, tarımsal üretimi artırmak için devlet tarafından üreticilere verilen destekleri kapsamakta ve uygulamada üreticilere ucuz girdi sağlama ve düşük faizli kredi verilmesi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu konuda anlaşmaya taraf olan ülkeler uygulanmayacak ve indirime tabi tutulacak olan sübvansiyonları belirlemiş ve gelişmiş ülkeler sübvansiyon harcamalarını yüzde 36, gelişmekte olan ülkeler yüzde 24, sübvansiyon ihracat miktarını da gelişmiş ülkeler yüzde 21, gelişmekte olan ülkeler ise yüzde 14 oranında 6 ve 10 yıl içerisinde indirmeyi taahhüt etmişlerdir. İç destekler ise üreticilerin gelirlerini artırmak ve

³⁵ 95/6525 karar sayılı Milletlerarası Antlaşma, RG: 25 Şubat 1995, 22213.

tarımsal ürün fiyatlarında istikrarı sağlamak için devlet tarafından verilen destekleri içermektedir. Bu konuda taahhütte bulunulan indirimler hesaplanacak olan Toplu Destek Ölçümü³⁶ ile yapılmakta ve gelişmiş ülkeler 6 yıl içerisinde yüzde 20; gelişmekte olan ülkeler ise 10 yıl içerisinde yüzde 13 indirim taahhüdünde bulunmaktadır. Ticareti bozucu iç destekler, yeşil, mavi ve kırmızı kutu olarak sınıflandırılmış; kırsal kalkınmaya yönelik yapılan destekler yeşil kutu içerisinde yer alarak indirimden muaf tutulmuştur. Mavi kutu içerisindeki destekler yıllık üretim değerinin yüzde 85'ini aşmadığı takdirde indirim yapılmamaktadır. İndirim taahhüdünde bulunulan destekler ise kırmızı kutu içerisinde yer almakta ve üretimi artırmaya yönelik yapılan desteklerde indirime gidilmesi istenilmektedir (Akder, 1998; Büyükerşan 2008).

Devletle üretici arasındaki bağı güçlendiren (tarifeler, ihracat sübvansiyonları ve iç destekler) bu üç alan, Tarım Anlaşması'na göre dünya ticaretini olumsuz etkileyen gelişmeler olup, söz konusu anlaşmayla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin farklı oran ve uygulama sürelerini içerecek şekilde düzenlemeler yapması gerekmektedir. Gelişmiş ülkeler, Tarım Anlaşması'nın uygulanması için yoğun çaba sarf etmişler ancak anlaşmanın gereğini yapmayıp destek kanallarında değişiklik yaparak kendi tarım kesimlerini desteklemeye devam etmişlerdir. Örneğin Kırmızı Kutu kapsamındaki destekleri azaltırken indirimde gerek olmayan Mavi ve Yeşil Kutu'daki destekleri artırmışlardır. Bu süreçte üreticilerin gelirlerinde meydana gelen düşüşleri Mavi Kutu kapsamında bulunan telafi edici ödemelerle; doğal dengeyi, kırsal mirası ve istihdamı, insan ve hayvan sağlığını korumaya yönelik faaliyetleri Yeşil Kutu kapsamında doğrudan gelir destekleriyle desteğe devam etmişlerdir. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kendi üreticilerini desteklemeleri ise IMF ve Dünya Bankası'nın politikalarıyla engellenmiş ve yine bu örgütler, bu kapsamdaki ülkelerin tarım sektörünü ulus üstü tarım ve gıda şirketlerine açmak için çalışmıştır (Aysu, 2008).

³⁶ Toplu Destek Ölçümü, tarım anlaşmasında belirtilen desteklerin dışında kalan, bir temel ürünün üreticisine ya da bir ürünle sınırlı olmadan tüm tarım üreticilerine sağlanan yıllık destek düzeyinin parasal ifadesidir.

Dünya Ticaret Örgütü'nün bu yönde bir karar alması, dünya tarım piyasasının 1970'lerde yaşamış olduğu bunalımın bir sonucu olarak okunabilir. Nitekim bunalımın yaşanmasındaki en büyük nedenlerin başında, ABD ve AB'nin ülke içi tarımsal üretimi yoğun bir şekilde desteklemesi ve bunun sonucunda da üretim fazlasının ortaya çıkması gelmektedir. Yine 1970-80'lerde bu ülkeler üretim fazlasını, ihracat sübvansiyonlarıyla satmaya başlamış ve pazar kapma yarışına girmişlerdir. Bu durum, tarımsal ürün fiyatlarının düşmesine, ticaret hadlerinin bozulmasına ve ihracatçı ülkelerin ürün ihracatında büyük miktarda ücretler ödemesine neden olmuştur (Peters, vd., 2009; Biber, 2011; Kıymaz, 2008). Diğer taraftan kendi üreticisine yeterince destekleme yapamayan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, tarımsal ürün fiyatlarının düşmesiyle ihracat gelirleri azalmış ve Dünya Bankası ve IMF aracılığıyla bu ülkelerin serbest piyasa ekonomisine geçmesi için yapısal uyum programları uygulanmaya başlamıştır. Bu kapsamda bir dizi önlemler alınmış ve özellikle gelişmiş ülkelerdeki tarımsal üretim fazlasının eritilmesi amacıyla gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde devletin, tarıma olan müdahaleleri azaltılmak istenmiştir. Uygulama süreci hakkında politikacılar, dünya ticaret kurallarının yansız ve tarafsız bir şekilde tüm üye ülkelere eşit davranıldığını düşünmektedir. Ancak ticari anlaşmaların içeriğine ve uygulama sonuçlarına bakıldığında bu anlaşmaların egemen koalisyonlarının çıkarlarını yansıtan siyasi belge olduğu görülmektedir. Özellikle uluslararası diğer örgütler, bankalar ve firmalar bu anlaşmaların şekillenmesinde önemli bir role sahipken ulusların kalkınması, işçi hakları ve çevre endişeleri neredeyse yok sayılmaktadır (Rodrik, 2018).

Dünya Ticaret Örgütü'nün 1995 yılında kabul ettiği Tarım Anlaşması'nın 20'inci maddesinde, tarım ürünleri ticaretinin serbestleşmesinin uzun vadeli bir süreç olduğu kabul etmekte ve bu yönde tarım müzakerelerinin 2000 yılında yeniden başlaması gerektiği belirtilmektedir. Bu kapsamda 2001 yılında DTÖ üyeleri arasında 20 ticaret alanını kapsayan ve son tur olan Doha Turu başlatılmıştır. Bu turun tarımla ilgili amacı; mevcut tarımsal ticaretin serbestleşmesini daha ileriye taşımak olmuştur. Ancak Uruguay Turu'ndan bu yana yapılan müzakerelerde tarım ticaretinde serbestleşme çalışmaları pazara giriş, ihracat sübvansiyonları ve iç

destekler konusunda bağlayıcı kararların alınmasına rağmen ilerleme sınırlı olmuş ve nihai bir anlaşma ortaya çıkmamıştır (Glauber, 2020).

Nihai bir anlaşmanın ortaya çıkmamasının temel nedenleri olarak gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler arasındaki uzlaşmazlığın devam etmesi ve 2008 küresel ekonomik krizin tam olarak aşılabilmesi gelmektedir. Yine ABD ve AB'nin pazara giriş, ihracat sübvansiyonları ve iç destekler konusunda tutarlı olmamaları da nihai bir anlaşmanın ortaya çıkmasını zorlaştırmıştır. Bu ülkelere yönelik DTÖ'nün herhangi bir yaptırım uygulamaması ise müzakereleri daha da uzatmakta ve DTÖ'ye olan güveni sarsmaktadır (Özalp ve Ören, 2014: 37-38). Örneğin ticaret anlaşmazlıklarıyla ilgili DTÖ'ye yapılan başvurulara bakıldığında temyiz giden uyuşmazlıkların yarısından fazlasını ABD aleyhindeki uyuşmazlıklar oluşturmaktadır. Ancak ABD bu kararları beğenmediği için temyiz organına yapılacak yeni üye atamalarını veto etmekte ve böylece karar yeter sayısı yitirildiği için Temyiz Kurulu³⁷ karar alamaz duruma gelmektedir. Bu durum DTÖ'nün bağımsız yapısını koruma umudunu azaltmakta ve DTÖ, ABD Dış Ticaret Temsilciliğinin (USTR) bağlı kuruluşu olmaya doğru sürüklenmektedir (Eğilmez, 2020). Diğer taraftan tüm bu gelişmeler günümüzde dünya için ortak ilkeler üzerine kurulu uyumlu bir tarım politikası hedefine ulaşamadığını göstermektedir (Fotourehchi ve Şahinöz, 2016: 2033).

Tüm bu olumsuzluklara rağmen 1995 yılında kurulan DTÖ'nün küresel tarım ticaretinde önemli düzenlemeler getirdiği belirtilebilir. Nitekim küresel tarım ticareti 1995 yılından bugüne üç kattan fazla değer kazanmış ve 2018 yılında 1,5 trilyon ABD dolarını aşmıştır. Yine 2019 yılında dünyada tüketilen buğdayın dörtte biri ithalattan elde edilmiştir. Çoğu ülkede tüketimi büyük ölçüde yerli üretimden karşılanan pirinç bile küresel ticarete iki kattan fazla artmıştır. Bunların yanı sıra küresel ticarete soya fasulyesi, bitkisel yağlar ve et sektöründe artışlar

³⁷ Temyiz Organı, Anlaşmazlıkların Çözümüne Yönelik Kurallar ve Prosedürler Hakkında Anlaşmanın (DSU) 17. Maddesi uyarınca 1995 yılında kurulmuştur. DTÖ üyeleri tarafından getirilen ihtilaflarda paneller tarafından hazırlanan raporlardan gelen itirazları dinleyen yedi kişiden oluşan daimî bir organdır. Temyiz Kurulu, bir panelin hukuki bulgularını ve sonuçlarını destekleyebilir, değiştirebilir veya tersine çevirebilir ve Uyuşmazlık Çözümü Kurulu tarafından kabul edildikten sonra Temyiz Kurulu Raporları, anlaşmazlığın tarafları tarafından kabul edilmelidir.

gözelemlenmiştir. Bu kapsamda ABD tarım ticareti, DTÖ tarafından başlatılan kurallara dayalı ticaret sisteminden büyük ölçüde yararlanmış ve ABD'nin tarım ihracatı 2019 yılında yaklaşık 137 milyar dolar olmuştur. Diğer taraftan ABD ile Çin arasında yaşanan ticaret savaşları küresel ekonomik büyümeyi tehdit eder hale gelmiştir. Amerikan Başkanı Donald Trump (2017-2021), ithalatı bir ulusal güvenlik tehdidi olarak isimlendirerek ithalata gümrük vergisi veya kota uygulamaya başlamıştır (Bown ve Kolb, 2020).

ABD tarafından Çin mallarına uygulanan tarifelere yanıt olarak Çin, soya fasulyesi de dahil olmak üzere bazı ürünlerde ABD tarımsal ihracatına karşı misilleme tarifeleri koymuş ve ABD'nin Çin'e toplam tarım ihracatı 9,1 milyar dolara gerileyerek soya fasulyesi ihracatı neredeyse yüzde 75 düşüşle 3,1 milyar dolar olmuştur. 2018 ve 2019'da Çin, soya fasulyesi ithalatının çoğunu başka ülkelerden karşılamış ve Brezilya bu durumdan büyük bir fayda sağlamıştır (Glauber, 2020). Gelişmekte olan ülkelerin 1998-2015 yılları arasındaki dış ticaret verilerine bakıldığında ise tarımsal ihracatlarının arttığı ancak ihracat değerleri açısından ülke grupları arasındaki farkın giderek arttığı görülmektedir. Bu durum gelişmekte olan ülkelerin yüksek gelir getirecek ürün ihracatı bakımından geri olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan dünya toplam ihracatında sadece gelişmiş ülkelerin payı artarken diğer tüm ülke gruplarında azalmıştır. Dolayısıyla dünya tarım ticaretinin serbestleşmesi, ticaret geliri bakımından gelişmiş ülkelerin payını artırırken, ülkeler arasındaki gelir dağılımını olumsuz yönde etkilemektedir (Çiftçi ve Atıcı, 2018). Bu sonuçlar, DTÖ'nün gelişmekte olan birçok ülkenin emellerine hizmet etmediğini, sanayileşmiş ülkeler lehine yanlı kararlar alındığını ve gelişmekte olan ülkelerin dış ticarete korumacı araçlar kullanmasını zorlaştırdığı görülmektedir (Chang ve Gabel, 2016: 97).

1.2.1.2. Dünya Ticaret Örgütü'nün Türkiye Tarımına Etkileri ve Sonuçları

Türkiye'nin Dünya Ticaret Örgütü'yle olan ilişkisine bakıldığında, Türkiye'nin GATT belgesini 1951 yılında imzaladığı ve 1995 yılında da DTÖ'ye üye olarak yapılan anlaşmaların yükümlülüklerini ve taahhütlerini kabul ettiği görülmektedir. Türkiye, Tarım Anlaşması bağlamında tarifeler, ihracat sübvansiyonları ve iç

destekler konularında taahhütlerde bulunmuş ve anlaşma 25 Şubat 1995 tarihli Resmî Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Tarifeler konusunda Türkiye, on yıl içerisinde, her bir tarım ürünü için yüzde 10, ortalama olarak ise yüzde 24 oranında indirim taahhüdünde bulunmuştur. Türkiye, 1980’den itibaren uygulanmakta olan liberal politikalar ve AB ile yapılan Gümrük Birliği Kararı’ndan dolayı, tarım ürünlerindeki ithalat kısıtlamalarını büyük ölçüde tarifelendirdiği için bu taahhüdü yerine getirmekte pek zorlanmamıştır.³⁸ Türkiye bunun yerine gelişmekte olan ülkelere tanınan en hassas ürünlerde (et, süt, şeker, tütün ve tahıllar) en yüksek tarife oranını belirlemeyi tercih etmiş ve bu ürünlerin dışındakilerde ise gerekli indirimi kabul etmiştir.

Türkiye’nin ihracat sübvansiyonlarına bakıldığında ise gelişmekte olan diğer ülkeler gibi, ihracat sübvansiyonu verdiği ürünlerin miktarını yüzde 14, harcamalarını ise yüzde 24 oranında azaltmayı kabul etmiş ve bu kapsamda belirtmiş olduğu 44 ürün dışındaki ürünlere ihracat sübvansiyonu vermeyeceğini taahhüt etmiştir. Ancak anlaşma neticesinde Türkiye 44 ürüne ihracat sübvansiyonu verme hakkı elde etmesine rağmen sadece 18 üründe sübvansiyon vermiştir. Bunun nedeni, bütçe olanaklarının yetersizliği ve 1980’den beri uygulanan tarım sektörünü koruma konusundaki tutumudur. İç destekler konusunda ise Türkiye’nin iç destekler yoluyla yapılan desteklerin miktarı, yüzde 10’unun altında kaldığı için herhangi bir taahhütte bulunmamıştır. Diğer taraftan Türkiye yatırım ve girdi desteklerinin anlaşma dışında bırakılmasına rağmen girdi sübvansiyonu uygulamamıştır. Ayrıca DTÖ tarafından fiyat desteğinin azaltılması sonucu doğacak olan zararların doğrudan ödemeler yoluyla karşılanması önerisi Türkiye tarafından kabul edilmiş ve Dünya Bankası projesiyle üretimden bağımsız Doğrudan Gelir Desteği’ne geçilmiştir (Ay ve Yapar, 2005). Bu kapsamda AB ve DTÖ ile olan taahhütler doğrultusunda hazırlanan Tarım Kanunu’nda tarımsal destekleme araçları belirtilmiş ve bütçeden ayrılacak kaynağın, gayrisafi millî hasılanın yüzde birinden az olamayacağı ifade edilmiştir.³⁹

³⁸ Bunlar konut fonu vergisi ya da gümrük vergisine indirgenerek sadeleştirilmiştir.

³⁹ 2006-2019 yılları arasında üreticilere ödenmesi gereken para 269 milyar iken, 121 milyar lira ödenmiştir. Üreticilerin yasal olarak hakkı olup da ödenmeyen paranın miktarı ise 148 milyar liradır.

DTÖ'nün taahhütlerini kabul eden Türkiye, 1980'lerden itibaren serbestleşen tarımını daha da korumasız hale getirerek Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) gibi KİT'lerin müdahale alımlarını azaltmış; Tarım Satış Kooperatifleri Birliği'nin devletle olan bağıını koparmış; destekleme şekilleri DTÖ'nün önerileri kapsamında üretimden bağımsız olacak şekilde düzenlenmiştir (Kıymaz, 2008). Yine bu kapsamda şeker rejimi de yeniden düzenlenmiş ve Türkiye bu rejime uyum sağlayabilmek için Şeker Kanunu'nda da belirtildiği üzere iç ihtiyacı karşılamakla yetinip ihracat amaçlı şeker üretimi yapmamak ve kamunun şeker üretiminden çekilmesini sağlamak yolunda taahhütlerde bulunmuştur (İslamoğlu, vd., 2006).

Bu gelişmelerin tarımsal ticaret üzerinde oldukça olumsuz etkileri olmuş ve 2000 yılından bugüne tarımın GSYH içindeki payı azalarak yüzde 5,8 olmuştur. Toplam ithalatta tarımın payı artmış ve 2000 yılında yüzde 3,6 iken 2018 yılında yüzde 4,8 olmuştur. Toplam ihracatta da tarımın payı 2000 yılında yüzde 5,9 iken 2018 yılında yüzde 2,7'ye düşmüştür. Tarımsal dış ticaret dengeleri açısından ise 2001-2002-2005 ve 2006 yılları hariç olmak üzere tarım ticareti diğer yıllarda hep açık vermiştir (TÜİK, 2019). Dolayısıyla bu veriler, Türk tarım politikalarının dış dinamiklerce şekillendiğini ve bu politikalar sonucunda ise üretim yerine ithalatın desteklenerek ithalata bağımlı hale geldiğini göstermektedir. 2019 yılında tarım ticaretiyle yapılan faaliyet ve düzenlemelere bakıldığında da bu durumun somutlaştığını görmek mümkündür. Örneğin Cumhurbaşkanı Kararlarıyla kuru soğan ithalatına uygulanan yüzde 49,5 oranındaki gümrük vergisi 30.04.2019 tarihine kadar yüzde 0'a düşürülmüş; sanayici firmaların üretimde kullanmasını teminen dökme salça ithalatı için yüzde 0 gümrük vergili 25 bin tonluk tarife kontenjanı açılmış; Toprak Mahsulleri Ofisi tarafından ihtiyaç duyulması halinde 1 milyon ton buğday ve mahlut, 700 bin ton mısır, 700 bin ton arpa, 100 bin ton çeltik/pirinç ve 100 bin ton bakliyat için yüzde 0 gümrük vergili tarife kontenjanı açılmış; 31.05.2019 tarihine kadar patates ithalatı için yüzde 0 gümrük vergili 200 bin ton tarife kontenjanı açılmış ve yağlı ayçiçek tohumu ve ithalatı için 30.06.2019 tarihine kadar kullandırılmak üzere yüzde 0 gümrük vergili 400 bin tonluk kontenjan açılmıştır (Ticaret Bakanlığı, 2019). Bu tablonun ortaya çıkmasında DTÖ'nün kuralları etkili olduğu kadar IMF ve Dünya Bankası'nın koşullarının ve AB'nin taleplerinin de

önemli etkilerinin olduğu belirtmek gerekir. Bir sonraki başlıkta AB'nin Türkiye tarımıyla olan ilişkisine ve bu yönde yapılan uygulamalara yer verilmektedir.

1.2.2. Avrupa Birliği'ne Genel Bakış

Avrupa Birliği, İkinci Dünya Savaşı'nın sonucunda Avrupa devletleri arasında sık sık yaşanan kanlı savaşları sona erdirmek ve ticaret engellerini ortadan kaldırarak tüm bölge için ekonomik koşulları iyileştirecek ortak bir ticaret politikası geliştirmek amacıyla kurulmuştur. 1950'den itibaren, kurucu ülkeler arasında yer alan Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda öncelikle 1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kurarak, kalıcı barışı sağlamak için Avrupa ülkelerini ekonomik ve politik olarak birleştirmeye başlamıştır. Ardından 1957 yılında altı üye devlet, işgücüyle mal ve hizmetlerin serbest dolaşımına dayanan bir ekonomik topluluk kurmaya karar vermiş ve kömür ve çeliğin yanı sıra diğer sektörlerde de ekonomik birliği kurmak amacıyla Roma Antlaşması imzalanmış ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) kurulmuştur. Bu antlaşmada; ortak bir pazarın kurulması ve üye devletlerin ekonomik politikalarının uyumlu bir şekilde geliştirilmesi temel amaç olarak ifade edilmektedir (madde 2). Bu amaçlara ulaşmak için ise gümrük vergilerinin kaldırılması, tarım alanında ortak bir politikanın oluşturulması ve üye devletlerin ulusal mevzuatlarının ortak pazarı bozmayacak şekilde düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir (Madde 3). Bu kapsamda öncelikle 1960 yılında topluluk içindeki ticaret vergileri kaldırılmış ve dış ülkelere karşı gümrük vergisinin uygulanması kararı alınmıştır. Böylece topluluk içerisinde Ortak Tarım Politikası'nın (OTP) ilk temelleri atılmaya ve 1962 yılında da OTP uygulanmaya başlamıştır. 1968 yılında gümrük birliğinin tamamlanmasıyla da üye ülkelerin gümrük alanları, tek bir gümrük alanı haline gelmiştir (Fontaine, 2014). Bu toplulukların yanı sıra 1958 yılında nükleer enerjiyle ilgili üye devletlerin araştırma programlarını koordine etmek için Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) kurulmuştur. 1965 yılında yapılan Birleşme Anlaşmasıyla da yukarıda belirtilen AKÇT, AET ve EURATOM toplulukları tek bir konsey ve komisyon altında Avrupa Toplulukları ismiyle birleştirilmiştir. Bu topluluğun adı ise 1993 yılında yapılan Maastricht Antlaşması'yla değişmiş ve Avrupa Birliği (AB) adını almıştır.

Birlik içerisinde uyumun sağlanması için 1970'li yıllara kadar yapılan çalışmalar, birçok yenilik ve katkı sunmasına rağmen ilişkiler yeterince derinleştirilememiştir. Ülkeler arasındaki uyumu daha çok geliştirmek için 1985 yılında üye ülkeler arasında tüm vize ve gümrük işlemlerinin kaldırılmasını sağlayacak olan Schengen Antlaşması imzalanmıştır. Bütünleşme yolunda atılan diğer önemli bir adım 1987 yılında yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi Antlaşması'dır. Bu antlaşmanın en önemli amacı; Avrupa entegrasyonuna yeni bir ivme kazandırmak, iç pazarı 1993 yılına kadar tamamlamak ve daha fazla siyasi, sosyal ve ekonomik uyum sağlayarak parasal birliğin yolunu açmaktır. 1993 yılında yürürlüğe giren ve AB'yi kuran Maastricht Antlaşması'yla Avrupa vatandaşlığının, güvenlik, adalet, dışişleri ve içişlerinde iş birliği politikalarının oluşturulmasına ve 1999 yılına kadar parasal birliğin sağlanmasına yönelik önemli kararlar alınmıştır. Bu antlaşmadan sonra tek pazar oluşmuş ve sermayenin, hizmetlerin, malların ve insanların serbest dolaşımı sağlanmıştır. Yine 1993 yılında AB'nin genişlemesi yönünde Kopenhag Zirvesi'nde AB'ye üyelik şartları belirlenmiş ve bu şartların AB'ye üyelik başvurusu kabul edilen ülkelerin yerine getirmesi gerektiği kararı alınmıştır. Bu koşullar kısaca; siyasi, ekonomik ve müktesebat uyumundan oluşmaktadır.

Genişleme sürecinde birliğin kurumsal ve siyasal yapısının geliştirilmesi için kurucu antlaşma üzerinde 1997 yılında Amsterdam, 2001 yılında Nice ve 2007 yılında Lizbon Antlaşması imzalanmıştır. 31 Ocak 2020 tarihine kadar 28 üyesi olan birliğin, bu tarihten sonra Birleşik Krallık'ın ayrılmasıyla birliğe üye olan devlet sayısı 27 olmuştur. 27 ülkeden 19'u ortak resmi para birimi olarak Euro kullanmakta ve bu ülkeler toplu olarak Avro Bölgesi olarak ifade edilmektedir (www.europa.eu, 2020). Mevcut üye ülkelerin yanı sıra birliğe girmek için aday statüsünde olan ve aralarında Türkiye'nin de bulunduğu beş ülke bulunmaktadır. Aday ülkelerin AB'ye üye olması için birtakım yerine getirmesi ve üstlenmesi gereken yükümlülükler bulunmaktadır. Üyelik için ilk adım Kopenhag Kriterleri'nin karşılanmasıdır. Bu kriterlerin karşılanması yolunda yapılan ilerlemeler düzenli olarak İlerleme Raporları'nda ortaya konulmaktadır. Aday ülkelerin üyelik yolunda yapmaları gereken tüm çalışmalarını ise Katılım Ortaklığı Belgesi'nde takvimlendirmesi ve

aday ülkelerin AB müktesebatına uyum sağlaması için Ulusal Program hazırlaması gerekmektedir. Söz konusu müktesebat katılım müzakereleri, 35 başlık altında sınıflandırılmaktadır. Bu kapsamda aday ülkelerin; çevreden yargı sistemine, ulaştırmadan tarıma ülkedeki bütün sektörleri ve halkın tümünü etkileyecek konularda mevzuatının önemli bir kısmını AB yasalarına uygun hale getirmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra aday ülkeler, aktarılan müktesebatın uygulanması için idari ve hukuki yapıların oluşturulmasından da sorumlu tutulmaktadır. AB'ye üyelik yolunda tarım sektörünü ilgilendiren fasılların başında; tarım ve kırsal kalkınma, veterinerlik, gıda güvenirliliği ve bitki sağlığı politikası ve balıkçılık (11-12-13 fasıl) gelmektedir. Diğer taraftan AB Ortak Tarım Politikası'na da aday ülkelerin uyum sağlaması beklenmektedir. Böylece AB'ye aday olan ülkelerin hem tarım piyasası hem de tarım yönetimi değişime uğramakta, yeni mevzuatlar çıkarılmakta ve tarımsal kurumlar ya dönüştürülmekte ya da yenileri oluşturulmaktadır.

1.2.2.1. Avrupa Birliği ve Tarım Politikası

AB bütünleşmesini hızlandıran en önemli bileşenlerin başında; Ortak Tarım Politikası gelmektedir. AB'nin kurucu politikalarından biri olan OTP, temelde tarımsal üretimi ve üreticilerin gelirini artırmak, tarım piyasasını istikrara kavuşturmak ve tüketicilerin uygun fiyatlarla gıdaya ulaşmasını sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Çok sayıda reforma tabi tutulan OTP, günümüzde bir tarımsal finansman politikasına dönüşmüş ve 58,4 milyar Euro ile AB bütçesinin yüzde 36'sını oluşturmuştur. Bütçenin yüzde 69'u alan bazlı ve çeşitli uygunluk ölçütlerine göre doğrudan ödemeler şeklinde verilmektedir. Bu ödemelerin ise yüzde 50'si piyasa desteği ve istikrar için şeker, pamuk, sığır eti, süt ürünleri, koyun, keçi ve tahıl ürünleri gibi belirli ürünlerle birleştirilmektedir. Geri kalan destekler ise kırsal kalkınma programlarına ayrılmaktadır (European Commission, 2019). Günümüzde AB tarım politikasının yasal çerçevesi, 2013 yılında kabul edilen 1305, 1306, 1307 ve 1308 tüzükleriyle belirlenmektedir. Bu düzenlemelere göre, 1305 sayılı Tüzük kırsal kalkınma; 1306 sayılı Tüzük OTP'nin finansmanı, yönetimi ve izlenmesini; 1307 sayılı Tüzük üreticilere yapılan doğrudan ödemeleri ve 1308 sayılı Tüzük ise tarım ürünleri ortak piyasa düzenini yönetmektedir. 2013 yılında yapılan

düzenlemelerdeki gelinen aşamayı değerlendirmek için sektörün bileşenlerinin görüşlerine başvurulmuş ve 2017 yılında sonuçlar açıklanmıştır. Bu sonuçlara göre yapılan reformların, OTP'nin modern ve basit hale gelmediği, zorluklara karşı uyum sağlama konusunda istenilen düzeyde olmadığı ve öngörülemeyen yeni zorlukların da ortaya çıktığı belirtilmektedir. Bunun yanı sıra üreticilere yapılan doğrudan ödemelerin dağıtımındaki yöntemin eşitsizliklere neden olduğu ve kalkınmışlık farkını devam ettirdiği belirtilmektedir. Avrupa Sayıştay'ı ise ortalama hesaplama dayalı olan bu yöntemin, gelirlerdeki çeşitliliği doğru yansıtmadığı ve üreticilerin tarım dışından elde ettikleri gelirleri dikkate almadığı için hedefin doğru belirlenmediğini saptamış ve OTP bütçesinin yüzde 72'sini kapsayan doğrudan ödemelerin çoğunun büyük ölçekli üreticilere ödendiğini belirtmiştir. Yine Avrupa Sayıştay'ı kırsal kalkınmaya yönelik yapılan politikalarda ise ihtiyaçların belirlenmesi, sonuçlarının öngörülmesi ve izlenmesinde gerekli önemin gösterilmediğini, Dünya Bankası da OTP bütçesinden en büyük payı alan üretime bağlı desteklerin ve doğrudan ödemelerin benzer etkiler ortaya çıkarmadığını belirtmiştir. Avrupa Komisyonu 2020 sonrası OTP önerileriyle de her üye ülkenin finansman önceliklerinin belirlendiği stratejik plan hazırlamasını, performansa dayalı sistemin ve harcama alanları seçiminin yeniden oluşturulmasıyla denetleme sistemlerinde değişikliklerin yapılmasını hedeflemiştir (İKV, 2019). Dolayısıyla üye ülkelere uyum göstermesi konusunda şart koşulan OTP, kendi içerisindeki sorunları çözememiş ve kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasını sağlayamamıştır. Ancak AB ülkelerinde, tarıma ve kırsal kalkınmaya ayrılan büyük desteklerle sektörde önemli gelişmeler yaşanmıştır.

1.2.2.2. Avrupa Birliği'nin Türkiye Tarımına Etkileri ve Sonuçları

Türkiye ile AB arasındaki ilişki, Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun kuruluşundan bir yıl sonra 1959 yılında topluluğa ortaklık başvurusunda bulunduğu döneme kadar gitmektedir. Bu başvurunun üzerine AET Bakanlar Konseyi, Türkiye'nin başvurusunu kabul ederek üyelik şartları gerçekleşinceye kadar bir ortaklık anlaşması önermiş ve bu yönde 1963 yılında Ankara Anlaşması imzalanmıştır. Anlaşmanın amacı; "Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınmasını ve Türk halkının çalıştırılma seviyesinin ve yaşama şartlarının

yükseltilmesini sağlama gereğini tümü ile göz önünde bulundurarak, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmek” şeklinde belirtilmiştir (Madde 2). Anlaşmaya göre Türkiye'nin AET ile bütünleşme süreci; hazırlık, geçiş ve son olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır. Hazırlık döneminde (1963-1973) Türkiye, genel olarak bir yükümlülük üstlenmemiş olmakla birlikte tütün, kuru üzüm, kuru incir ve fındık ithalatı için AB, Türkiye'ye kota dahilinde gümrük vergisi indirimi biçiminde tercihli bir rejim sağlamıştır. 1967 yılından itibaren ise bazı narenciye ve deniz ürünleriyle şarap için kontenjanlar dahilinde gümrüksüz veya düşük gümrük vergisi tavizleri tanınmıştır. Geçiş dönemine ilişkin konuların belirlenmesi ise 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol ile belirlenmiştir. Bu protokolda tarım sektörü gümrük birliği dışında bırakılmış ve tercihli rejim uygulaması devam etmiştir. Ayrıca geçiş döneminin sonuna kadar Türkiye tarımının AB Ortak Politikası'na uyumunun sağlanması için önlemlerin alınması öngörülmüştür (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2009: 21). 1995 yılında geçiş döneminin tamamlanmasıyla Türkiye-AB arasındaki gümrük birliğinin hayata geçirilmesi kararlaştırılmış ve 1996 yılında Gümrük Birliği yürürlüğe girmiştir. Böylece Ankara Anlaşması'nın son evresi de tamamlanmıştır. Ancak 22 yıllık süre içerisinde Türk tarımı OTP'ye uyum sağlamadığından tarım ürünleri gümrük birliği dışında kalmış ve sadece işlenmiş tarım ürünleri gümrük birliği kapsamına alınmıştır. Günümüzde AB ile Türkiye arasındaki tarım ürünleri ticareti, tercihli (tavizli) ticaret uygulamaları ile düzenlenmektedir.

Dış ticarete tarım ürünleri hariç olmak üzere Türkiye ile AB arasında gümrük birliği sağlanmış ve 1999 yılında Helsinki'de yapılan toplantı neticesinde Türkiye'nin adaylığı kabul edilmiştir. 2004 yılında yapılan Brüksel Zirvesi'nde Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde yerine getirdiği belirtilerek 2005 yılında müzakerelere başlanması kararı alınmıştır. Bu yıllardan sonra Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler, tarım yönetimi ve politikası kapsamında ivme kazanmış ve Türk tarım sektörünü yakından etkileyen kararlar alınmaya başlamıştır. Bu kapsamda Türkiye'nin adaylık sürecinde izlemesi gereken yol haritasının belirlenmesi için Türkiye Katılım Ortaklığı Belgeleri (2001-2003-2006-2008) ortaya konulmuştur. Bu belgelere cevaben Türkiye'nin yerine getireceği görev ve sorumluluklarının

belirtildiği üç adet Ulusal Program (2001-2003-2008) ve bir adet de Ulusal Eylem Planı (2016-2019) hazırlanmıştır. Bunun yanı sıra aday ülkelerin kaydettikleri gelişmeler düzenli olarak Avrupa Konseyi'ne rapor edilmekte ve 1998 yılından bugüne her yıl Türkiye için İlerleme Raporları hazırlanmaktadır.⁴⁰

Türkiye ile AB arasındaki müzakereler 35 fasılda yürütülmekte ve Tarım ve Orman Bakanlığı'nı ilgilendiren üç fasıl bulunmaktadır: Tarım ve Kırsal Kalkınma (Fasıl 11), Veterinerlik, Gıda Güvenirliği ve Bitki Sağlığı Politikası (Fasıl 12) ve Balıkçılık (Fasıl 13). Aynı zamanda bakanlık Çevre (Fasıl 27), Tüketicinin ve Sağlığının Korunması (Fasıl 28), İstatistik (Fasıl 18), Malların Serbest Dolaşımı (Fasıl 1) konularında da çalışmalar yapmaktadır. Müzakerelerle aday ülkenin mevzuatları karşılaştırılarak eksiklikler tespit edilmekte ve varılması gereken hedefler tarama sonu raporunda belirtilmektedir. Söz konusu fasıllardan yalnızca Fasıl 12 fiili olarak müzakerelere açılmış olup diğer iki fasıl (Fasıl 11-13) Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi'nin 13-14 Aralık 2006 tarihlerinde düzenlenen zirvesi sonucu aldığı "Ek protokolün tam olarak uygulanması kararı ve Türkiye'nin bu protokole Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin tanınmasına yönelik" olarak çekince koyması nedeniyle müzakereye kapatılmıştır. Ancak AB komisyonu tarafından ilgili fasıllarda mevcut durumun ortaya konularak yapılması gereken eylemlerin bulunduğu tarama sonu raporları hazırlanmış ve onaylanmıştır. Bu raporlara göre; 11. Fasılda 5 (2006), 12. Fasılda 6 (2007) açılış kriteri belirlenmiş ancak 13. Fasılda tarama sonu raporu resmen onaylanmadığı için açılış kriterleri belirlenmemiştir.⁴¹

⁴⁰ İlerleme Raporları 2015'den bu yana "Türkiye Raporu" adıyla hazırlanmaktadır.

⁴¹ 11. Fasıl Açılış Kriterleri: "Kriter 1: IPARD Ajansı'nın kurulup akredite edilmesi Kriter 2: Doğrudan destekler ile fiyat desteklerinin OTP'ye uygun olarak üretimden bağımsız (decoupled) hale getirilmesi Kriter 3: Tarım istatistiklerinin iyileştirilmesi Kriter 4: Tarım arazilerinin kontrolü ve Ulusal Çiftçi Kayıt Sisteminin geliştirilmesi Kriter 5: Canlı hayvan ve et ile ilgili ticari sınırlamaların kaldırılması 12. Fasıl Açılış Kriterleri: Kriter 1: AB müktesebatı ile uyumlu "Gıda, Yem ve Veterinerlik" çerçeve mevzuatının kabul edilmesi Kriter 2: AB müktesebatına uyum stratejisinin hazırlanması Kriter 3: Koyun ve keçi kimliklendirmesi, hareket kontrolü, kayıt sistemi zafiyetinin giderilmesi Kriter 4: Komisyona canlı hayvan hareketlerine ilişkin ayrıntılı değerlendirme sunulması Kriter 5: Trakya'nın şap hastalığından arılık statüsünü kazanması Kriter 6: Gıda işletmelerinin sınıflandırılması" (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2019). 13. Fasılla ilgili açılış kriterleri belirlenmemesine rağmen 2003 yılında mevzuat uyum ve kurumsal kapasite geliştirme çalışmalarına başlanılmıştır.

AB'nin uyum için Türkiye'den taleplerini öğrenmek ve bu yönde Türk tarım sektörünün nasıl şekillendiğini anlayabilmek bakımından AB'nin hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları; Türkiye'nin AB taleplerini yerine getirmek için ne tür değişiklikler yapacağı hakkında ise Ulusal Programlar ve Ekonomik Reform Programları (2015 yılına kadar Katılım Öncesi Ekonomik Program olarak anılmaktaydı) önemli ipuçları vermektedir. Bu kapsamda dört adet Katılım Ortaklığı Belgesi, 22 adet İlerleme Raporu, 3 adet Ulusal Plan ve 18 Katılım Öncesi Ulusal Ekonomik Reform Programı hazırlanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgelerinde AB'nin talepleri şöyle özetlenebilir: “Kamu işletmelerinin özelleştirme süreçlerinin tamamlanması, tütün ve şeker alanlarında piyasanın serbestleştirilmesine devam edilmesi, tarım piyasalarının izlenmesi için idari yapıların iyileştirilmesi, veterinerlik, gıda güvenliği ve bitki sağlığı mevzuatının uyumlaştırılması, tarımsal istatistiklerin geliştirilmesi, gıda güvenliği ve denetimi sisteminin yeniden düzenlenmesi ve güçlendirilmesi, IPARD (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı-Kırsal Kalkınma Bileşeni) ajansının kurulması, dana eti, canlı büyükbaş ve yan ürünlerinin ticaretiyle ilgili kısıtlamaların kaldırılması, hayvanların kimliklendirilmesi ve hareketlerinin kaydı sisteminin işlerliğinin sağlanması, tüm tarım-gıda işletmelerinin sınıflandırılması ve bu işletmelerin iyileştirilmesi için bir Ulusal Program hazırlanması ve Çiftçi Kayıt Sisteminin geliştirilmesine devam edilmesi”.

İlerleme raporlarında AB'nin talepleri ise genel olarak iki ana başlıkta toplanmaktadır: tarımsal destekleme sistemi ve Türk tarımının kurumsal yapısı. İlk iki yılda hazırlanan raporlar incelendiğinde; Türkiye'nin tarım politikalarının son derece müdahaleci bir nitelikte olduğu ve tütün, çay, şeker, tahıllar ve buğday gibi alanlarda devletin önemli rol oynamaya devam ettiği belirtilmektedir. Bu kapsamda tarımsal kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, desteklerin azaltılması, fiyat desteğinden vazgeçilmesi, serbest piyasanın belirleyici olması ve Türkiye'nin kendi tarımsal politikasını OTP ile uyumlu hale getirmesi tavsiye edilmiştir. 2002 yılı ilerleme raporunda bir önceki yıllarda söylenen tavsiyeler yenilenerek tarımsal istatistik, üretici örgütlerinin geliştirilmesi, bitki ve hayvan sağlığı, gıda kontrolü ve tarımsal kamu kuruluşlarının yeniden yapılandırılması tavsiye edilmiştir. Ayrıca

devletin tarımdaki rolünün sınırlandırılması amacıyla Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'yla çiftçilerin doğrudan gelir sağlamak yolu ile desteklenmesi memnuniyetle karşılanmıştır. Yine Tütün ve Şeker Kanunu'nun ortak piyasa düzenine geçişte önemli ama yetersiz olduğu, kooperatiflerin yeniden yapılandırılması, kamu teşebbüslerinin özelleştirilmelerine devam edilmesi, arazi, çiftçi ve hayvan kaydının ve bitki ve hayvan sağlığı mevzuatının müktesebata uyumunun hızlandırılması gerektiği belirtilmektedir.

2006 ilerleme raporunda Türkiye'nin 2006-2010 Tarım Stratejisi Belgesi'ni uygulamak için Tarım Kanunu çıkarttığı, ancak bu kanunun da OTP ilkelerinden uzak olduğu belirtilmekte ve Tarım ve Köyşleri Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılmasının geciktiği ifade edilmektedir. Öte yandan, Toprak Mahsulleri Ofisi'nin buğday unu ihracatını destekleme mekanizmalarını devam ettirdiği eleştirilmekte ve bunun DTÖ yükümlülüklerine karşı olduğu belirtilmektedir. Ayrıca Veterinerlik, bitki sağlığı ve gıda sektörlerinde uyum konusunda sınırlı ilerleme sağlandığı; hukuki çerçeve ve mevcut idari yapıların müktesebatın tam olarak uygulanmasına izin vermediği ortaya konulmaktadır. 2011 yılı ilerleme raporunda Tarım Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılmış olmasının OTP'nin uygulanması için gerekli idari yapıların geliştirilmesi bakımından önemli olduğu tespit edilmiştir. Bir sonraki yıllardaki raporlarda ise yapılan düzenlemeler olumlu bulunmakta fakat yetersizliklerin devam ettiği belirtilmektedir. Raporlara genel olarak bakıldığında; AB'nin Türkiye'den talepleri şu konularda düğümlemektedir: Tarım yönetiminin piyasaya müdahale etmeyecek şekilde yapılandırılması, tarımsal desteklerin üretimden bağımsız verilmesi, canlı hayvan ve sığır ithalatındaki sınırlamaların kaldırılması ve tarımsal istatistiklerin geliştirilmesi.

Türkiye, her ne kadar kendi tarım yönetimini ve yapısını ön planda tuttuğunu belirtse de yapılan yasal ve idari düzenlemeler büyük oranda AB'nin talepleri doğrultusunda gerçekleşmiştir. Yasal olarak yapılan düzenlemelerin başında; Organik Tarım Kanunu, Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Kanunu'nda Değişiklik Yapan Kanun, Gıda Kanunu, Bitki Islahçı Haklarının Korunmasına İlişkin Kanun, Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu, Tarım Sigortaları Kanunu, Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, Tarım Kanunu,

Tohumculuk Kanunu, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kanunu ve daha birçok birincil ve ikincil mevzuat çıkarılmıştır. Bunun yanı sıra AB'ye katılım için hazırlanan Ulusal Eylem Planı'nda (2016-2019), Fası 11 başlığında 3 birincil mevzuat, 5 ikincil mevzuat ve 7 kurumsal yapılanma tedbiri; Fası 12 başlığında 72 ikincil mevzuat ve 8 kurumsal yapılanma tedbiri; Fası 13 başlığı altında ise 2 birincil mevzuat, 2 ikincil mevzuat ve 4 kurumsal yapılanma tedbiri daha bulunmaktadır. Türkiye bu süreçte yasal düzenlemeleri hızlı bir şekilde hayata geçirirken düzenlemelerin izlenmesi bakımından yeterli eylemlerde bulunmamakta ve özellikle üreticiler, ilgili konulardan habersiz üretim yapmaya devam etmektedir.

AB'nin tarım yönetimine olan etkilerine bakıldığında ise 2011 yılına kadar neredeyse her Avrupa Birliği ilerleme raporunda, Tarım Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması gerektiği dile getirilmiş ve bu yönde Tarım ve Köyişleri Bakanlığı 639 sayılı *Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*'yle yeniden yapılandırılmıştır. Bu düzenlemeyle bakanlıkta bazı birimler birleştirilmiş bazıları ise kapatılmıştır. Özellikle hayvancılık ve bitkisel üretim genel müdürlüğü görevleri ile Gıda ve Kontrol Genel müdürlüğünün görevleri iç içe geçmiş ve müdürlüklerin kuruluş amaçlarını yerine getirmeleri zorlaşmıştır. Örneğin hayvancılık genel müdürlüğü hayvancılığı geliştirme görevini yerine getirecek ama hayvan refahını sağlamaya yönelik çalışmalar yapamayacaktır. Çünkü bu görev, Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Ayrıca bu değişim, bakanlığı izleyici ve denetleyici bir konuma yerleştirmiş ve köy ifadesine hiçbir şekilde yer verilmemiştir. Ayrıca tarım yönetimi, işlevsel olarak sadece gıda güvenliğini sağlamakla donatılırken tarımsal üretimi ve üreticileri ikinci bir konuma yerleştirmiştir. Dolayısıyla AB'nin talepleri doğrultusunda yapılan bu değişimde, gıda güvenliği dikkate alınırken gıda güvenliği ihmal edilmiş ve sonuç olarak da tarımsal üretimin tüketimi karşılamamasına, temel ürünlerde ithalata bağımlı hale gelmesine ve bakanlığın üreticilerin beklentilerini karşılayamamasına yol açmıştır.

Bunun yanı sıra AB'nin Türkiye için öngördüğü bölgeselleşme politikaları sonucunda "kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki iş birliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel

potansiyeli harekete geçirmek suretiyle bölgesel gelişmeyi hızlandırmak” amacıyla 2006 yılında Kalkınma Ajansları kurulmuştur.⁴² Kanunun 5’inci maddesinde belirtilen görevler arasında “bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak” bulunmaktadır. Bu şekilde kırsal alanların da yönetim temelinde yönetileceği belirtilmekte ve ajansların yönetimi atanmış-seçilmiş bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ortaklığı olarak ortaya çıkmaktadır (Keskin, 2009: 535). Bu yapı, ajansların yönetişimci katılımcılık anlayışını yaşama geçirmek amacıyla kurulduğunu göstermektedir (Güler, 2018: 351). Yine bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi ve bölgesel gelişme gibi, toplumun geniş kesimleri tarafından tartışmasız kabul edilebilecek amaçlarla doğan kalkınma ajansları, esas olarak küresel sermayenin ulus devlet sınırlarına takılmadan, istediği bölgeyle ihtiyacına yönelik ilişkiler geliştirebilme imkanına kavuşmuştur (Keskin, 2009: 539). Sayıştay Başkanlığı’nın raporlarına göre ajansların kuruluş amaçları doğrultusunda yeterli faaliyet göstermedikleri görülmektedir. Raporda özellikle yürütülen projelerin yeterince izlenmemesine ve yerel yönetimlere gerekli desteğin verilmediğine dikkat çekilmektedir (Sayıştay, 2019a). Yine bölgenin potansiyelini yeterli düzeyde tespit edememeleri, bağımsız karar alamamaları, kendi finansal kaynaklarını oluşturamamaları, faaliyetlerinin izlenmesine yönelik bir denetim mekanizmasının olmaması ve kurumsal yapılarının belirli bir faaliyet alanında başarıyı yakalamak için kurulmamış olması yaşanan diğer sorunların başında gelmektedir (Karaca, 2019).

Öte yandan tarım ürünlerinde tercihli ticaret uygulamaları, Türkiye’nin AB’ye tam üyeliğinin gerçekleşmemiş olmasından dolayı tarım ticaretinde uygulanan koruma düzeylerinde de farklılık göstermektedir. Bu farklılıkların bir sonucu olarak Türkiye’nin 1982-2011 yılları arasında AB’ye yapılan tarım ürünleri ihracatı 8,8 kat artarken, AB’den yapılan tarım ürünleri ithalatı ise 36,6 kat artmıştır (Terin, vd., 2012). 2004-2014 yılları arasında da AB’nin Türkiye’ye tarım ürünleri ihracatı yıllık ortalama yüzde 9,6 oranında artarken ithalatta kaydedilen oranın aynı (yüzde 5,4)

⁴² 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 25 Ocak 2006, 26074.

kaldığı görülmektedir (Tetik, 2015). 1995-2018 yılları arasında Türkiye'nin AB'ye olan tarım ihracatında tarım ürünlerinin payı ise yüzde 17,6'dan yüzde 6,3'e düşmüştür. Bu durum Türkiye'nin, tarım ürünlerini de kapsayacak şekilde Gümrük Birliği'ne alınmasının belirli ürünlerde ihracatı artırabilme olanağı sağlasa bile Türk tarımının birçok üründe AB ile rekabet edecek gücünün olmadığı için ithalatın daha da artacağı anlamına gelmiştir. Dolayısıyla Türkiye'nin AB'ye tam üye olmadan yapılan tavizli tarımsal ürün ticaretinin Türkiye'nin ve Türk üreticilerinin aleyhine AB'nin ise lehine bir sonuç doğurduğu söylenebilir. Yapılan tüm bu düzenlemeler, Türkiye'nin ulusal tarım sorunlarını ve üreticilerin beklentilerini karşılayacak biçimde değil, AB'nin yani OTP'nin gerektirdiği yapısal düzenlemelere uyması yönündedir. Türkiye'nin tarımsal yapısındaki ve yönetimindeki sorunları çözmeden tarım politikalarını AB doğrultusunda şekillendirmesi, Türk tarım sektörünün ülke ekonomisi, üreticiler ve tüketiciler açısından daha olumsuz bir tablonun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Diğer taraftan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Üretici Birlikleri, Kalkınma Ajansları ve bu yönde çıkartılan birçok yasal ve kurumsal düzenlemeler bir yönetim karmaşası ortaya çıkarmış ve sektörün yönetim kapasitesi de bu durumdan oldukça olumsuz etkilenmiştir.

1.2.3.1. Uluslararası Para Fonu'na Genel Bakış

Uluslararası Para Fonu (IMF), küresel parasal iş birliğini teşvik etmek, finansal istikrarı sağlamak, uluslararası ticareti kolaylaştırmak, yüksek istihdam ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi teşvik etmek ve dünyadaki yoksulluğu azaltmak amacıyla kurulan ve 190 ülkenin üye olduğu bir örgüttür. Fon, 1944 yılında 44 ülkeyi temsil eden yaklaşık 730 delegenin katılımıyla bir araya geldiği Bretton Woods'taki Birleşmiş Milletler toplantısında alınan kararlar sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu toplantının temel amacı; etkin bir döviz sistemi oluşturma, para birimlerinin rekabetçi devalüasyonlarını önleme ve uluslararası ekonomik büyümeyi teşvik etmeydi. Yine bu toplantı neticesinde ortaya çıkan diğer bir kurum ise Dünya Bankası'dır (Ghizoni, 2013). Toplantıda alınan kararlara bağlı olarak 1945-70 yılları arasında IMF'ye üye olan ülkeler, köklü bir ekonomik dengesizlik haricinde IMF onayı olmadan kur oranlarını değiştirmeyecekleri ve resmi kur oranlarını Amerikan dolarına endeksleyecekleri konusunda teminat vermişlerdir. Böylece IMF'nin

finansmanı ve kredilendirme kararları üzerindeki ABD egemenliği perçinleşirken dolar, küresel para birimi haline gelmiştir (Karagöl ve Bingöl, 2013).

Bretton Woods sisteminin faaliyete geçtiği 1958-71 yılları arasında, ülkeler paralarını ABD dolarının değerine sabitlemiş ve ABD doları, ons başına 35 dolarlık sabit bir döviz kuru üzerinden altına çevrilebilir hale gelmiştir. Başlangıçta bu sistem, ABD'nin mal ve hizmetlerine olan talebin yüksek olması ve dünyanın resmi altın rezervlerinin yaklaşık dörtte üçünü elinde bulundurması gibi nedenlerle planladığı gibi işlemiş ve sistem güven vermiştir. Ancak 1960'larda, Avrupa ve Japon ihracatı ABD ihracatına göre daha rekabetçi hale geldiği için ABD'nin dünya üretimindeki payı ve dolara olan ihtiyaç azalmıştır. Bu durum, doları altına çevirmeyi daha cazip hale getirmiş ve ABD'nin altın arzı artık dolaşımdaki dolar miktarını karşılamaya yeterli gelmemiştir. Bu konuda da ABD Başkanı Richard M. Nixon, 1971 yılında ABD dolarının altına göre değer kaybettiğini ve doların altına çevrilebilirliğinin geçici olarak askıya alındığını ilan etmiştir (Ghizoni, 2013).

Bretton Woods Sistemi'nin çökmesi anlamına gelen bu karar sonrası IMF, üye ülkelerin kendi kur sistemini belirlemekte serbest olduğunu duyurmuş ve 1976 yılında yapılan değişiklikle de IMF'ye, üye ülkelerin kur politikalarını gözetleme görevi verilmiştir. Böylece sabit kur sisteminin düzenlenmesi gibi görevi olmayan IMF'nin yeni görevi, yapısal uyum programları geliştirerek gelişmekte ve az gelişmiş olan ülkelerin yeniden yapılanmalarını sağlamak ve ülkelerin iktisat politikalarına yön vermek olmuştur (Töre, 2006). Değişen bu rolle birlikte uygulanan programların içeriği de değişime uğramış ve 1980'lerden itibaren ekonomik istikrarsızlık yaşayan ülkelere genel olarak kamu harcamalarının azaltılması ve serbest piyasa mekanizmasının geliştirilmesi yönünde istikrar programları önerilmiştir. Yapısal uyum politikalarıyla ilgili olarak 1980'lerin sonunda John Williamson, önerilen politikaların merkezi Washington'da bulunan üç kurumun (IMF, DB, ABD Hazine Bakanlığı) ve çevresindeki politika yapıcılarının, gelişmekte olan ülkeler için neoliberal politikalar çerçevesinde bir araya geldiklerini ifade etmiş ve 10 maddede bu politikaların ana hatlarını açıklamıştır. Bu maddelere göre dünyanın geri kalanına önerilen ekonomik politikalar özetle; kamunun ekonomideki rolünün azaltılması, serbest piyasa anlayışının kurumsallaşması ve dışa yönelimdir. Bu kapsamda

gelişmekte olan ülkelerde devlete ait sanayiler özelleştirilmiş, ticaret engelleri ortadan kaldırılmış ve genel olarak ekonomide devlet müdahalesi azalmaya doğru yönelmiştir. IMF bu süreçte, ülkelere politika reformları karşılığında kredi vererek bu uygulamanın dünya geneline yayılmasına yardımcı olmuştur (Babb, 2013).

Fon, bir parasal iş birliği kurumu olarak kurulduğunda, koşulluluktan söz edilmiyor ve sözleşme maddelerinde yer almıyordu. Koşulluluk ilkesi, sadece birkaç yıl sonra 1952'de ortaya atılmış ve daha sonra da sözleşme maddelerine dahil edilmiştir. Bu kapsamda IMF, stand-by anlaşmaları kapsamında bazı koşulların yerine getirilmesini şart koşturmuş ve başlamıştır. Zamanla değişen ekonomik koşullara bağlı olarak da IMF'nin borç verme politikaları değişikliğe uğramış ve koşul sayısı da artmaya başlamıştır. Örneğin 1970'li yıllarda ortalama koşul sayısı 6 iken 1980'li yıllarda 10'a yükselmiştir. Bankacılık sektörü özelinde ise 1980-83 yılları arasında 32 olan koşul sayısı 1990'larda 56'ya çıkmıştır. Bu yıllardan sonra da artmaya başlayan koşul sayısı temelde yapısal uyum üzerine odaklanmıştır (Bura, 2003). Bu kapsamda IMF, yeterli güvenceler sağlayan ülkelere geçici finansman sağlamak ve ülkeler bu desteğin karşılığında, IMF tarafından tasarlanmış olan koşulları uygulamayı kabul etmektedir. Krediler genel olarak 6 aydan 3 yıla kadar sürmekte ve kredi ödemeleri, politika reformlarının uygulanmasına dair programı içeren Niyet Mektubunun IMF yönetim kurulunca onaylanmasından sonra aşamalı bir şekilde verilmektedir⁴³ (Stubbs, vd., 2018). IMF'nin çeşitli faaliyetleri arasında en tartışmalı olanı koşullu borç verme uygulaması olmuştur. Bu çerçevede IMF, 1980'lerden 2000'lere kadar yapısal düzenlemeye yönelik yapmış olduğu politikaları değerlendirmiş ve bu politikaların kısa vadede yaşam standartlarını düşürdüğünü gösteren kanıtların oluştuğunu belirterek yapısal düzenlemelerin azaltıldığını kamuoyuna açıklamıştır (Halton, 2020). 2000'li yılların başlarında durum böyleyken yapısal düzenlemelerin kullanımı 2014'te tekrar önceki seviyelere yükselmiş ve bu durum, IMF'nin yapısal düzenlemeler altındaki ülkelerin daha az politika özgürlüğüne sahip olduğu eleştirilerini yeniden artırmıştır (Kentikelenis, vd., 2016).

⁴³ Niyet mektupları, IMF'nin kaynaklarına erişmek için uygulanması gereken bir koşul matrisi içerir.

1.2.3.1. Uluslararası Para Fonu ve Tarım Politikası

IMF'nin görev ve yetkilerine bakıldığında tarım politikalarını kapsamadığı görülmektedir. Ancak 1980'lerden sonra IMF'nin politika tavsiyeleri ve kredi şartlılığı, tarım da dahil olmak üzere ekonomi genelinde küresel finansmanın genişlemesi için elverişli ortamın oluşturulmasına katkı sunmuştur. Bu çerçevede IMF ile yapılan anlaşmanın koşulları genel olarak, tarım sektöründe de neoliberal ekonomi politikalarının uygulanması gerektiği anlamına gelmektedir. Bu politikalar arasında mali konsolidasyon (kemer sıkma), sınır ötesi sermaye kontrollerinin azaltılması, ticaretin serbestleştirilmesi, tarımsal sübvansiyonların ortadan kaldırılması, su temini, tarımsal girdiler ve altyapı sağlanması gibi konularda kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve yabancı yatırımcıların doğal kaynaklara sahip olmasına izin verilmesi gibi diğer önlemler ön plana çıkmaktadır (Sonkin, 2020).

IMF'nin 1980-2014 yılları arasında tarım ve gıdaya yönelik koşullu kredilerini inceleyen Daoud ve arkadaşları (2019), belirtilen yıllar arasında kredi programlarının yüzde 43'ünün gıda ve tarım koşullarını içerdiğini ve bu koşulların da yüzde 59,2'sinin devletin rolünü azaltacak politika önlemleri içerdiğini tespit etmiştir. Yapılan anlaşmalarda IMF'nin koşullu olarak sunmuş olduğu politika eylemlerinin başında; devletin ekonomiden çekilmesi, sahip olduğu işletmeleri özelleştirmesi ve sektörleri serbestleştirilmesi gelmektedir. İkinci en büyük politika eylem kategorisi ise sektörler arasında gümrük vergilerinin düşürülmesi ve eşitlenmesi veya tarım ürünlerinin ihracat ve ithalatındaki kotaların kaldırılmasına ilişkindir. En çok önerilen politika eylemlerinin üçüncüsü ise finansal bilginin toplanması, ekonomik etkilerinin araştırılması ve politikaların duyurulması konularında devlet kapasitesinin oluşturulmasıdır. Fonun diğer politika eylemleri ise özetle şöyle belirtilebilir; vergi ve mali tabanın güçlendirilmesi, arazilerin metalaştırılması, fiyat ve pazarlama mekanizmalarının serbestleştirilmesi, desteklemelerin kaldırılması veya azaltılması, tarım bakanlığının güçlendirilmesi, tarım işletmelerinin desteklenmesi ve eğitilmesi, tarım bankalarının özelleştirilmesi ya da yeniden yapılandırılması ve kamu harcamalarının azaltılmasıdır. Sonuç olarak IMF'nin gıda ve tarım politikası önlemleri çoğunlukla tarım sektörünün yapısında ve onu yöneten kurumlarda

değişiklikler gerektirmekte ve bu önlemler ağırlıklı olarak yapısal koşullardan oluşmaktadır.

On yıllar süren deneme yanılma sürecinden sonra IMF, stratejilerini ve vaatlerini yerine getirmekte başarısız olmuş ve aşırı yoksulluğu sona erdirmekten ve paylaşılan refahı teşvik etmekten çok uzak kalmıştır (Sonkin, 2020). Daha açık bir şekilde belirtilecek olursa, gelişmekte olan ülkelerin en fakirlerinde kişi başına GSYH büyüme oranı 1960-80'lerde yüzde 1,9 iken 1980 sonrası dönemde bu oran yüzde 0,5'e gerilemiştir. Yine neoliberal dönemde, Sahra güneyi Afrika ülkeleri negatif büyümeye maruz kalırken, Latin Amerika'da büyüme fiilen durmuştur. Örneğin Latin Amerika ve Karayipler'de kişi başına düşen GSYH, 1960-80 döneminde yüzde 75 oranında artarken 1980'den 2000'e sadece yüzde 7 oranında artmıştır. Diğer taraftan özel sermaye hareketlerinin yoğunlaşmasından dolayı ülkeler arasındaki ve ülke içindeki eşitsizlikler daha da derinleşmiştir (Chang ve Grabel, 2016). Ekonomisi tarıma dayalı olan ülkelerde ise IMF uyum programları, tam anlamıyla bir yıkıma yol açmış ve ülke tarımlarının dünya fiyatlarına bağımlı kılınması sonucunda hem tarım hem de doğal çevre tahrip edilmiştir. Özellikle uygulanan politikalar sonucunda, tarım ürünleri ithalatı serbestleşmiş ve gıda güvencesi ortadan kalkarak ithalata bağımlılık artmıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında ise devletin tarım sektöründen çekilmesi etkili olurken, özellikle dünya ekonomisinde talep gören ürünlerin ve birkaç üründe uzmanlaşmanın teşvik edilmesi krizi daha da derinleştirmiştir (Oral, 2018). Bu hususta gelişmekte olan ülkelerin, yaşanmış başarısız deneyimlerinden yola çıkarak alternatif iktisat politikalarına yönelik politika seçenekleri oluşturmalarına ağırlık vermesi önemli hale gelmiştir. Bir sonraki başlıkta Fonun Türkiye ile olan ilişkilerine ve tarımına olan etkilerine yer verilmektedir.

1.2.3.2. Uluslararası Para Fonu'nun Türkiye Tarımına Etkileri ve Sonuçları

Türkiye-IMF ilişkileri, Fonun kuruluşundan 10 gün sonra Türkiye'nin 1947 yılında üye olmasıyla başlamıştır. Türkiye'nin IMF'ye üyeliğinin başladığı tarihten bugüne 19 stand by anlaşması yapılmış ve anlaşma karşılığında Fonun 56,9 milyon dolarlık tahsisinin 49,6 milyar dolarlık kısmı kullanılmıştır. Anlaşmaların detaylarına

bakıldığında; Türkiye'nin 1961-70 yılları arasında her yıl IMF ile anlaşma yaptığı görülmektedir. 1970'li yıllardan 1980 yılına kadar herhangi bir anlaşma yapmayan Türkiye, bu yıllardan sonra 1980-1999, 2000⁴⁴ ve 2005 yıllarında olmak üzere en uzun süreli (36 ay) stand by anlaşmaları yapmıştır. Bu anlaşmalardan ilkinin borcu 1983 yılında diğerlerinin ise 2013 yılında ödenmesiyle sona ermiştir (İnan, 2019). Türkiye ile IMF arasında 1980'li yıllara kadar yapılan 12 stand by anlaşması, daha çok dış açığın finansmanında kullanılması yönündeydi. IMF'nin koşulları ise genel olarak ithalat ve ihracattaki bürokratik engellerin azaltılması ile dış ticarete görece olarak serbestlik getirmektir. Bu kapsamda Fonun kuruluş amaçları arasında yer alan uluslararası ticaretin gelişmesine engel olabilecek uygulamaların önlenmesi yönünde Türkiye'nin iktisat politikası şekillenmeye başlamıştır. Bu yıllar arasında yapılan anlaşmaların sonuçlarına bakıldığında (1960-1980) yirmi yıllık süre içerisinde istikrarlı bir büyüme yakalanamamış ve bütçe açıkları kapatılamamıştır. Diğer taraftan dış ticaret açığında 31 kat artış yaşanmıştır. Ayrıca IMF ile anlaşma yapılan yıllarda büyüme ve enflasyon oranı, anlaşma yapılmayan yıllara göre daha olumsuz olmuş, ihracat rakamları ortalaması da IMF'siz yıllar lehine gelişmiştir (Enç ve Aykaç, 2003).

Bu yıllarda Türkiye'de devlet, IMF ile yapılan anlaşmalarla istikrarın sağlanamamasına rağmen, ulusal kalkınma programlarının bizzat uygulayıcısı olmuştur. Bu süreçte devletin tarıma katılım yoğunluğunda değişiklikler yaşanmasıyla birlikte, devlet tarım politikalarının düzenlenmesi ve uygulanmasında merkezi bir yere sahip olmuştur. Özellikle girdiler, krediler ve tarımsal yayın sağlanması, tarımsal kurum ve kooperatiflerin, devlet çiftliklerinin, yarı resmi pazarlama ve dağıtım ağlarının kurulması da dahil olmak üzere birçok politika ve program aracılığıyla devlet tarımda etkin bir biçimde hissedilir olmuştur (Aydın, 2018: 222). Uygulamada tarımsal girdi üretmek, sağlamak ve dağıtmak görevi TİGEM'e (Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü), TZDK'ye (Türk Zirai Donatım Kurumu), YEMSAN'a (Yem Sanayi) TÜGSAŞ'a (Türkiye Gübre Sanayi) verilmiştir. Tarımsal ve hayvansal üretim ve ticaret yönetimi düzenlemesinde et

⁴⁴ 2000 yılında bir yıllık olmak üzere stand by yenileme anlaşması yapılmıştır.

ürünleri için EBK (Et Balık Kurumu), süt ürünleri için SEK (Süt Endüstrisi) görevlendirilmiştir. Finansman konusu Ziraat Bankası ve bankayla iş birliği içinde çalışan Tarım Kredi Kooperatifine aittir. Devletin yüklenmiş olduğu bu çok yönlü işlev sadece kamu kurumu ve devlet memuru gücüyle olmamış bir kolu finansman diğer kolu ise pazarlama olmak üzere kooperatifler devreye sokulmuştur. Diğer taraftan tahılda TMO (Toprak Mahsulleri Ofisi), tütünde TEKEL, şekerde TÜRKŞEKER ve çayda ÇAYKUR aracılığıyla tarım yönetimi piyasa oluşturma ve yönetme işleviyle donatılmıştır. Ancak 1980 sonrası uluslararası finans kuruluşlarının politikalarıyla birlikte tarım yönetimi aşağıdan yukarıya doğru erimeye, bunun sonucunda da bakanlık merkez ve taşra hizmet gövdesi değişmeye başlamış ve bakanlığın yeni işlevi genel düzenleme ve gözetim olmuştur (Güler, 2005: 198-202).

1980 sonrası dönemde IMF ile Türkiye anlaşmalarının içeriği Fonun politikalarında yaşanan dönüşüme bağlı olarak yapısal uyum programlarının neoliberal politikalar ekseninde hayata geçmeye başladığı yıllar olmuştur. Bu yıllarda başlayan tarım sektörünün yeniden yapılanması sürecinin, dünyadaki eğilimlere koşut bir şekilde, IMF ile Dünya Bankası'nın koordineli olarak ürettikleri programlarla uygulanmaya başlandığı belirtilebilir. Tarımda bu dönemin en belirgin politikaları ise içeride fiyat ve girdi desteğinin kesilmesi, dış ticarete koruma duvarlarının kaldırılması, tarımsal sanayinin özel sektöre devredilmesi ve tarımsal kredi sisteminin destekleme niteliğinden sıyrılması olmuştur (Keyder ve Yenal, 2013; Güler, 2005). Türkiye'nin bu sürece girmesi IMF destekli 24 Ocak Kararları yani IMF'nin politika önermeleri çerçevesinde olmuştur. Yine IMF'nin yanı sıra Dünya Bankası ve OECD'den de kredi ve yardım desteği alan bu program, IMF'ye göre türünün en geniş yardım programıyla desteklenmiştir (Enç ve Aykaç, 2013). Programın temel amacı; kamusal iktisadi faaliyetlerin ve devlet planlamasının tasfiye edilmesi, dış ticaretin serbestleşmesi, ithal ikameci modelin terk edilerek ihracata dayalı büyüme modeline geçmekti (Önal, 2010: 137). İhracata yönelik sanayileşme stratejisi ve yapısal değişikliği öngören bu kararlar, uzun vadeli hedeflerine ulaşamadığı gerekçe gösterilerek benzer içeriklere sahip IMF destekli 1994 İstikrar Önlemleri, 1999 İstikrar Tedbirleri, 2000 Enflasyonu Düşürme Programı ve 2001

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı politikaları uygulamaya konulmuştur. 1980 ile 1999 yılları arasında IMF’li ve IMF’siz yılların ayrımı yapıldığında, dış ticaret dengesi dışındaki büyüme ve enflasyon rakamlarının 1980 öncesi ile benzer olduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla 40 yıllık dönem içerisinde IMF ile yapılan anlaşmaların Türkiye ekonomisini istikrara kavuşturmadığı ve uzun dönemde ödemeler dengesi sorunlarını gideremediği belirtilebilir (Enç ve Aykaç, 2003).

IMF’nin Türk tarımına ilişkin neoliberal müdahaleleri temelde 1980-2000 yılları arasında başlamış, 2000’li yıllarda ise tarımda kapsamlı bir dönüşümün yapısal çerçevesi ortaya çıkarak ilişkilerde en yoğun dönem yaşanmaya başlamıştır. Yine bu yıllarda tarım politikalarını derinden etkileyecek IMF kaynaklı ve Dünya Bankası destekli önemli anlaşmalar yapılmıştır. 2000’li yıllarda IMF’yle yapılan anlaşmalar kapsamında hazırlanan niyet mektupları incelendiğinde genel olarak; tarımsal fiyatlar, destekleme alımlarının sınırlandırılması, özelleştirme ve mali destek sınırlamaları konuları ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda 2000’li yıllarda IMF tarafından uygulanan programın kapsamı şöyle çizilmiştir: Fiyatlar konusunda alım fiyatları enflasyona endekslenecek, buğday fiyatlarının borsaya uyumu sağlanacak, TMO satış fiyatlarının maliyeti karşılaması sağlanacak; destekleme alımları konusunda şekerpancari kotaları belirlenecek, tütünde destekleme alımlarına son verilecek, TMO stokları azaltılacak; özelleştirme konusunda, devletin tarımsal üretim ve pazarlamada etkisi azaltılacak, Tarım Satış Kooperatifleri’nin tesisleri, Türkiye Şeker Fabrikaları, TEKEL, ÇAYKUR ve TCZB özelleştirilecek; mali destek sınırlamaları konusunda ise gübre, ilaç ve kredi desteklerine, et ve süt teşviklerine, Tarım Satış Kooperatiflerine yapılan mali yardıma ve Tarım Kredi Kooperatifleri’nin verdiği ucuz krediye son verilecek ve üretimden bağımsız doğrudan gelir desteğine geçilecektir⁴⁵ (Sayın, vd., 2002).

Yukarıdaki açıklamalardan da görüleceği üzere, IMF’den alınan kredilerin ortak koşulu; tarımın finansal yönleriyle ilgili olup, Türk tarımının sosyal boyutu, özgün koşulları ve yapısal sorunları dikkate alınmamıştır. Oysa Türk tarımında

⁴⁵ DGD konusu Dünya Bankası’yla yapılan anlaşma neticesinde uygulanmaya konulduğu için konunun detaylarına araştırmanın “1.2.4.1. Dünya Bankası’nın Türkiye Tarımına Etkileri ve Sonuçları” başlıklarında yer verilmektedir.

işletme yapısı, üretim, teknoloji, verimlilik, pazarlama, finansman, örgütlenme, altyapı, kırsal nüfus ve eğitim gibi yapısal ve sosyal boyutlu sorunlar bulunmaktaydı. Dolayısıyla IMF kaynaklı oluşturulan politikaların sadece finansal kaygılarla oluşturulması Türk tarımının var olan sorunlarını çözmekten öte daha da artırmıştır (Şahinöz, 2000). Nitekim finansal kaygılarla oluşturulan politikaların sonuçlarına bakıldığında bunu görmek mümkündür. Örneğin 2000-2004 yılları arasında tarımsal ürün alım fiyatları sürekli enflasyonunun altında tutulmuş ve yıllık enflasyon oranı yüzde 40'ı bulmasına rağmen, tarımsal ürün ortalama alım fiyatlarının artışı yüzde 28 olmuştur. Destekleme alımlarının tarım sektörünün toplam katma değerine oranı 1990-1999 döneminde ortalama yüzde 9,7 iken, 2000-2004 döneminde yüzde 5,4'e düşmüştür. Aynı dönem içerisinde buğday, ayçiçeği, soya, pamuk, tütün, şekerpancarı, nohut, mercimek ekim alanları 312 bin hektar azalmıştır. Tarımsal kredilerin faiz oranlarına uygulanan desteğin kaldırılmasıyla da tarım kredilerinin toplam krediler içindeki payı 9,6'dan 3,5'e gerilemiştir. Girdi üreten KİT'lerin özelleştirilmesiyle gübre fiyatları yüzde 40 artmış ve 1999 yılında 5,6 milyon ton olan gübre tüketimi, 2004 yılında yüzde 5,2 milyon tona düşmüştür. 1990-1999 yılları arasında ise gübre tüketiminin yüzde 24,8'i ithalat yoluyla karşılanırken, 2000-2004 yılları arasında gübre tüketiminin yüzde 43,9'u ithalatla karşılanır olmuştur. 2000 yılında şekerpancarı üretimi 18,8 milyon ton iken 2004 yılında 13,5 milyon tona, tütün üretimi ise 251 bin tondan 129 bin tona gerilemiştir. Hayvancılıkta ise 1990-2005 yılları arasında koyun sayısı 40,6 milyon baştan, 25,3 milyon başa, sığır sayısı 11,4 milyon baştan 10,5 milyon başa düşmüş, süt üretiminde kısmi artış olurken kesilen toplam sığır, koyun ve keçi sayısı 9 milyon baştan 6,5 milyon başa gerilemiştir. Tarımın ekonomiye katkısı bakımından 1998 yılında tarımın GSYH içindeki payı yüzde 13,6 iken 2005 yılında yüzde 11,5'e gerilemiştir. Tarımsal üretimin azalmasına bağlı olarak tarımsal dış ticaret dengeleri de değişmiş ve 1980-1989 yılları arasında yıllık ortalama 1,5 milyar dolar fazla veren tarımsal dış ticaret, 1990-1999 yılları döneminde 866 milyon dolara düşmüş, 2000 sonrası dönemde ise 227 milyon dolar olmuştur. Yine 1990-1999 yılları arasında tarım ürünleri ihracatının toplam ihracat içindeki payı yüzde 12,8 iken, 2000-2004 yılları arasında yüzde 6'ya gerilemiştir (Oral, 2006).

Tarım sektöründe bu sonuçların ortaya çıkmasında, devletin tarım yönetiminde varlığını hissettiren TMO, TEKEL, Şeker Fabrikaları, ÇAYKUR, EBK, SEK, TİGEM, TUĞSAŞ, IGSAŞ, YEMSAN, TZDK gibi KİT'lerin ve Ziraat Bankası'nın özelleştirilmesi veya özelleştirilmeyenlerin tasfiyesi ve işlevlerinin sınırlandırılması etkili olmuştur. 5 Şubat 2017 tarihinde yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile ÇAYKUR ve Ziraat Bankasının Varlık Fonuna devredilmesi ve şeker fabrikalarının özelleştirilmesine yönelik 2018 yılında alınan kararlar da bu sürecin bir devamı olarak görülebilir (Uyar, vd., 2017). Bu özelleştirmelerin yanı sıra bakanlık yapılanmasında gerçekleştirilen 1984 tarihli yeniden yapılanmayla bakanlığın tüm kurmay birimleri dağıtılmış ve tarımda kamu yönetiminin etkinliği kırılmaya başlamıştır. Öte taraftan bakanlık yetkilerinin azaltılması sonucunda ortaya çıkan parçalı yapıyı yönetmek amacıyla üst kurullar oluşturulmaya başlamıştır. Bu süreçte IMF'ye verilen niyet mektuplarına bakıldığında, tütün ve şekerle ilgili ayrı bir önem verilmiş ve yönetim ilkeleri bağlamında bakanlık tütün ve şeker alanında elinde bulunan yetkilerini, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu'na ve Şeker Kurulu'na devretmiştir. Bu kurullar genel olarak işletici özelliğinden sıyrılan kamunun, özel sektör ile alanı düzenleme ve denetleme işlevine yönelmiş ve kamu yönetimini sermayenin karar verme gücüne dönüştürme formülü olarak yönetim olgusu hayata geçirilmeye başlamıştır (Günaydın, 2001: 261). Bu çerçevede uygulanmaya başlayan neoliberal politikaların bir sonucu olarak, devlet tarım yönetiminden çekilmeye başlamış ve yönetimci devlet ekseninde bir şirket gibi yönetilmeye başlanmıştır. Bu süreçte yeni kurumlar inşa edilirken hızlı bir biçimde küresel sermaye ile hareket edecek yeni bir bürokratik elit oluşturulmuş geleneksel bürokratik yapı işlevsizleştirilmiş ve ikili bir yapının oluşmasına olanak tanınmıştır (Bayramoğlu, 2014: 284). Tütün ve şekerin kamu denetiminin ve gücünün dışına çıkarılmasına hizmet eden Tütün ve şeker kurulları görevlerini tamamlamış ve 2017 yılında çıkarılan 696 sayılı KHK ile kapatılarak bu alanların düzenlenmesi Tarım Bakanlığı'na geçmiştir. Tütün örneğinde bu sürecin sonuçlarına bakılacak olursa; 2000'li yıllarda 405 bin olan tütün üreticisi sayısı 2018 yılı itibarıyla yüzde 86 oranında azalarak 56 bine, tütün üretimi ise 2002 yılında 159.521 tondan yüzde 48 azalarak 2018 yılında 82.500 tona gerilemiştir (Tütün Eksperleri Derneği, 2018). Yine getirilen modelle yerli tütün üretimi 2002 yılında yüzde 40'ın üzerindeyken

2019 yılında yüzde 12'ye kadar düşmüş ve tütün üreten üreticiler bu durumdan son derece olumsuz etkilenmiştir.

2000'li yıllarda IMF eksenli tarım sektörüne yönelik oluşturulan politikalar genel olarak değerlendirildiğinde hem üreticilerin hem de tüketicilerin bu süreçten oldukça olumsuz etkilendiği belirtilebilir. Örneğin Tarımsal KİT'lerin boşalttığı alanlar yerli ve yabancı şirketler tarafından doldurulmuş; üretici ürününü maliyetine bile satamazken, tüketiciler gıda için daha yüksek bedeller ödemek zorunda kalmıştır (Sarıbal, 2018). Günümüzde yaşanan en büyük sorunların temelinde de devletin aktif olarak rol aldığı bir yönetimden alternatifini ortaya koymadan çekilmesi gelmektedir. Türk tarım sektöründe 2000'den sonra bitkisel üretimde, hayvan sayısında ve kg/dekara verimlilikte önemli artışlar olmasına rağmen üretim tüketimi karşılayamaz olmuş, bitkisel üretim ekim alanları azalmış ve canlı hayvan ve kırmızı et ithalatı artmıştır.⁴⁶ Bu süreçte üretim maliyetlerinin artışı da dikkate alındığında üreticinin kar oranı düşmüş ve üreticiler üretimden çekilmiştir. Aynı durumun hayvansal üretim içinde geçerli olduğu söylenebilir. Bu gelişmeler tarımsal ürünlerde arz-talep dengesinin bozulması ve tüketici fiyatlarının artmasıyla sonuçlanmıştır. Yine üretim maliyetinin artmasına bağlı olarak üreticiye ödenen fiyatlar ile üretim miktarının azalması, tüketici fiyatlarını etkileyen iki temel unsur olarak ortaya çıkmıştır (TCMB, 2018-III). Bunun en büyük nedeni ise 2000'den sonra uygulanan politikalarla devletin üreticiler üzerindeki koruma kalkanının kalkmasıdır. Özellikle girdi, kredi ve pazarlama desteği sağlayan destekleme sisteminin ve bu desteği sağlayan kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmeleri, tarımsal üretim ve fiyat konusunda yaşanan sorunların temelini oluşturduğu söylenebilir. Nitekim yapılan birçok araştırmanın sonuçlarına göre üreticilerin neredeyse tamamı girdi fiyatlarının yüksek olmasını tarımsal üretimdeki en büyük sorun olarak görmektedir. Örneğin Türkiye Yem Sanayicileri Birliği'nin 2019 Karma Yem Sanayii Raporu'na göre; son 10 yılda etlik piliç yemi fiyatları yüzde 129, yumurta yemi fiyatları yüzde 144, süt yemi fiyatları yüzde 137, besi yemi fiyatları ise yüzde 120 artış göstermiştir. Sonuç olarak bu gelişmelerden tarımın ülke ekonomisine olan katkısı etkilenmiş ve

⁴⁶ Dönüşümün detaylarını görmek için tezin "Tarımsal Yapı" bölümüne bakınız.

özellikle tarımsal GSYH, istihdam ve dış ticaret verileri ulusal ekonomi aleyhine değişim göstermiştir. Bu durumun ortaya çıkmasında IMF ve Dünya Bankası'nın koordineli bir şekilde yürüttüğü istikrar ve yapısal uyum politikaları etkili olmuş ve bu sürecin sonunda da tarımsal kamu yönetimi kuruluş amaçlarından uzaklaşarak üreticilerin beklentileri karşılanamaz olmuştur. Bir sonraki başlıkta Dünya Bankası'nın tarım politikasına ve Türkiye tarımına olan etkilerine yer verilmektedir.

1.2.4. Dünya Bankası'na Genel Bakış

Dünya Bankası (DB), IMF ile birlikte 1944 yılında Bretton Woods Konferansı sonrasında kurulmuş ve dünyanın kalkınma ve finansal düzenin şekillendirilmesinde o günden bugüne etkili olmuştur. Bu süreçte IMF'ye küresel parasal iş birliğini teşvik etmek ve finansal istikrarı sağlamak görevi verilirken, DB'ye ekonomik kalkınmanın finansmanını sağlamak görevi verilmiştir. Bu kapsamda Dünya Bankası, ülkelere finansman, politika tavsiyesi ve teknik yardım sağlamakta ve geliştirmekte olan ülkelere özel sektörün güçlendirilmesine yönelik faaliyetlerde bulunmaktadır. IMF ise dünyada ve üye ülkelerde ekonomiyi takip etmekte, ödemeler dengesi güçlüğü çeken ülkelere kredi vermekte ve politika önermektedir. Banka ve Fon farklı iki örgüt olmasına rağmen yakın iş birliği içinde birlikte çalışmakta ve benzer politikalar uygulamaktadır. Özellikle 1970'lerin sonunda her iki örgüt birlikte hareket ederek neoliberal politikaların uygulanmasında ortak çalışmışlardır. Banka açısından ortaklığı artıran en önemli unsur; bankanın uzun vadeli proje kredilerine ek olarak yapısal uyum maksadıyla geliştirmekte olan ülkelere kredi vermeye başlamış olmasıdır.

Başlangıçta Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) olarak kurulan örgüt, sonrasında Dünya Bankası olarak ve zamanla birbiriyle yakından ilişkili beş kalkınma kurumunun oluşmasıyla da Dünya Bankası Grubu olarak anılmaya başlamıştır. Oluşturulan bu yeni yapıya göre; Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD), geliştirmekte olan ve kredibilitesi yüksek olan yoksul ülkelere yoksulluğu azaltmak ve sürdürülebilir gelişmeyi sağlamak için politika finansmanı sağlamakta; Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA) yoksul ülkelere faizsiz kredi ve hibe vermekte; Uluslararası Finans Kurumu (IFC) özel sektör yatırımlarını harekete geçirmek için tavsiyelerde bulunmakta; Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı (MIGA) geliştirmekte

olan ülkelere yatırım yapan ve borç verenlere siyasi risklere karşı sigorta sağlamakta; Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıklarının Çözüm Merkezi (ICSAD) ise yatırımcılar ile devletler arasındaki anlaşmazlıklarda uzlaşma olanakları sunarak çözüme ulaşmak için çalışmaktadır. Ülkelerin bu gruplara üye olması için ilk şart IMF'ye, ikinci şart ise IBRD'ye üye olmasıdır. Günümüzde Dünya Bankası'na üye olan 189 ülke bulunmaktadır (www.worldbank.org, 2020).

Banka ilk kurulduğunda amacı; İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa ülkelerinin yeniden inşasına yardımcı olmaktı. Ancak 1950-60'larda banka dikkatini, Avrupa'nın dışında Amerika, Afrika ve Asya'daki ülkelerin ihtiyaçlarına çevirmiş ve baraj, elektrik şebekeleri, sulama sistemleri ve yollar gibi alt yapı projeleri temel odak noktası olmuştur. 1970'lerde yoksulluğun azaltılmasına yönelik çalışmalara yönelen banka, gıda üretimi, kırsal ve kentsel gelişme, nüfus, sağlık ve beslenme gibi konularda projeler tasarlamıştır. 1980'lerden sonra ise projelerin başarıya ulaşması için yapısal uyum ve sektörel uyum projelerine yönelmiş ve bu kapsamda krediler vermeye başlamıştır. Banka bu çerçevede, ülkelere sıfır ila düşük faizli krediler ve hibeler sağlamakta ve eğitim, sağlık, kamu yönetimi, altyapı, finans, özel sektörün gelişimi, tarım, çevre ve doğal kaynak yönetimi gibi alanlarda çok çeşitli yatırımları desteklemektedir. Banka kuruluşundan bugüne 12 binden fazla kalkınma projesini finanse etmiştir. Toplam projeler içerisinde en çok bankayla anlaşma yapan ülkelerin başında; Hindistan, Endonezya, Çin ve Brezilya gelirken, projeler içerisinde en çok üretilen proje teması kırsal hizmetler ve altyapıyla ilgili olmuştur (2557 Proje). Tarım sektörü açısından ise banka; tarımsal yayım ve araştırma, mahsul, balıkçılık, ormancılık, sulama ve drenaj, hayvancılık ve tarımsal kamu yönetimi (tarım, balıkçılık ve ormancılık) kalemlerinde proje anlaşmaları yapmaktadır (www.projects.worldbank.org, 2020).

Kredilerin verilmesinde IMF de olduğu gibi Dünya Bankası'nda da koşulluluk görevin bir parçasını oluşturmaktadır. Ancak DB'de 1980'lere kadar koşulluluk Banka kredilerinin tümünde merkezi bir rol oynamazken 1980'li yıllardan sonra neoliberal politikalar kapsamında yapısal uyuma yönelik koşullu kredilerin oranı yoğunlaşmaya başlamıştır. Özellikle Washington Mutabakatının sağlanmasıyla birlikte DB'nin de neoliberal politikalar ekseninde politikaları koşul sunduğu

görülmektedir. Zamanla DB'nin Washington Mutabakatına olan bağlılığı değişmiş ve 1990'lı yılların sonunda kredi şartlılığında mali koşullar azalırken öne çıkan tek koşul özelleştirmeler olmuştur. 2000'li yıllardan sonra da Washington Mutabakatıyla ilgili olmayan koşullar daha belirgin hale gelmeye başlamıştır (Cormier ve Manger, 2020). Diğer taraftan banka yapısal uyum programlarına meşruluk kazandırmak ve toplumsal olana hassasiyet görüntüsü vermek için yapısal uyum programlarına iyi yönetim diye yeni bir kavram eklemiş ve bu kavramı ilk kez 1989 yılında Afrika'nın kalkınmasıyla ilgili raporda kullanmıştır. Banka yönetim kavramının içeriği; şeffaflık, katılım, hesap verme gibi demokratik bir yönetimin unsurlarıyla doldurmuştur. Banka yapısal uyum programının gereği olarak bu kavramları kullanmış ve yapısal reformların hayata geçirilmesi için daha demokratik bir yönetim biçimine geçileceği görüntüsü oluşturmak istemiştir. Dolayısıyla bu kavramın ortaya çıkışında, DB'nin yapısal uyum programlarının başarıyla gerçekleşmesi için gerekli kurumsal yapılar üzerine odaklanmaya başlamasının bir etkisi bulunmaktadır (Zabcı, 2002).

Dünya Bankası tarafından ortaya atılan yönetim kavramı, 1992 yılında OECD tarafından kabul edilmiş, 1997 yılında Birleşmiş Milletler tarafından geliştirilmiş ve kısa süre içerisinde Avrupa Birliği sözlüğünde yer almaya başlamıştır. Böylece yönetim kavramı, uluslararası örgütler tarafından dünya ülkelerine yönelik politikalarının bir aracı haline gelmiştir. Yönetim formülüne göre, devlet-toplum ilişkisinin aşılması için siyasal iktidarın bürokrasi tarafından tek başına kullanılması reddedilmeli ve iktidar; devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında paylaşılmalıdır (Güler, 2005). Bu süreç, her bir sektör için ilgili sivil toplum ve özel sektör temsilcilerinin içinde yer aldığı düzenleyici aygıtların inşa edilmesiyle ilerlemektedir. Örneğin ulusal düzeyde bakanlık yetkilerini kısıtlayıp ve kendi varlıklarını, bakanlıkları etkisizleştirerek kurulan üst kurullar bu kapsamda ortaya çıkan uygulamalar olarak görülebilir. Bu modelle, ulusal ya da ulus altı ölçeklerdeki siyasal iktidar ile küresel ya da bölgesel düzeydeki merkezileşmiş iktidar ilişkisi geliştirilmekte ve bunun sonucunda devlet, küresel sermayenin ihtiyaçlarına göre yeniden yapılanmaktadır (Bayramoğlu, 2014). Dolayısıyla DB geliştirmiş olduğu bu kavramla, gelişmekte olan ülkelerde özel sektörün hareket alanını açan, uluslararası

sermaye için oluşabilecek siyasal ve sosyal riskleri, maliyetleri azaltan, mülkiyet haklarını güvence altına alan bir devlet tablosu çizmekte ve devletin uluslararası sermayenin uzun dönemli çıkarlarına hizmet edecek şekilde yeniden biçimlenmesini hedeflemektedir. DB'nin devlet dışı örgütlerle kurmuş olduğu ilişki de araçsal bir nitelikte olup, temel amaç bu örgütlerin yapısal uyum programına karşı siyasal bir güce dönüşmesinin engellenmesi olarak ortaya çıkmaktadır (Zabcı, 2002).

Neoliberal nitelikte olan yapısal uyum programları uygulamada, yönetim kavramını andıracak şekilde kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini, serbest piyasanın ve özel sektörün geliştirilmesini ve sosyal hizmetlere ilişkin kamu desteğinin kesilmesini öngörmekte ve devletin bir şirket gibi yönetilmesini amaçlamaktadır. Bankanın yapısal uyum programları için vermiş olduğu koşullu kredilerin başında, Yapısal Uyum Kredileri (SAL) ve Sektörel Uyum Kredileri (SECAL) gelmektedir. İlk aşamada verilen krediler, bir ülkenin, toplumsal ve yönetsel yapı ve dengelerini değiştirmeye, yeniden yapılandırmaya yönelirken, ikinci aşamadaki krediler sektörü (tarım, enerji, mali) dönüştürmeyi hedefleyen kredilerdir. Bu çerçevede DB, 1980'lerde yapısal uyum programlarını desteklemek için 64 ülkede 190'dan fazla uyum kredisi girişiminde bulunmuş ve 27 milyar ABD dolarının üzerinde taahhütte bulunmuştur. 1990'lı yıllarda ise 98 ülkede 72 milyar ABD doları tutarında kredi taahhüdü ile uyum kredisi anlaşması 346'ya çıkmıştır. Bu tür krediler toplam DB kredilerinin 1980'lerde yüzde 17'sini ve 1990'larda yüzde 29'unu oluşturmuştur. Yapısal uyum dönemi, 2002 yılında Banka'nın yoksulluğun azaltılmasına ve devlet kapasite inşasına daha açık bir şekilde odaklanmaya başlamasıyla resmen sona ermiş ve yapısal uyum terminolojisi, kulağa daha hoş gelen "Kalkınma Politikası Kredisi" lehine aşamalı olarak kaldırılmıştır (Swaropp, 2016).

1.2.4.1. Dünya Bankası ve Tarım Politikası

Dünya Bankası 1978 yılından itibaren yayınladığı yıllık raporlarla, ekonomik kalkınmanın belirli bir yönünün derinlemesine analizini sağlamaktadır. Bankanın kalkınma düşüncesine sunmuş olduğu katkıları gösteren bu raporlardan 2008 yılındaki tarıma ayrılmıştır. Bu kalkınma programında daha önce yapılanlardan farklı olarak uygulamada devletin, özel sektörün ve toplumun rollerinin yeniden tanımlanması gerektiği belirtilse de yine neoliberal politikalar temelinde devlete

sadece piyasanın gelişimi için düzenleyicilik görevinin verildiği görülmektedir (World Bank, 2007). Dolayısıyla geçmişte ve günümüzde Dünya Bankası, tarımın finansallaşması hususunda kilit bir rol oynayarak, toprakların ele geçirilmesine, küçük aile üreticilerinin yüksek fiyat dalgalanmalarına maruz kalmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra, banka tarafından teşvik edilen ve dünyanın dört bir yanında uygulanan sermaye kontrollerini kaldırma, şirket vergilerini düşürme ve finansal aktörler için ekonomiye daha fazla erişimi kolaylaştırma politikaları devletleri daha da yoksullaştırmıştır (Sonkin, 2020). Bu konuda Dünya Bankası eski Başkan Yardımcısı Martin Ravallion, mevcut kalkınma politikalarının yoksullara yeterince ulaşmadığını belirterek artan eşitsizliğin, yoksulluğa karşı mücadele ve daha geniş kapsamlı sosyal gelişme bakımından ilerlemenin önündeki en büyük engellerden biri olduğunu ifade etmiştir (Uchoa ve Duarte, 2019).

Uygulamada yapısal uyum programına başlayan her ülkenin kendine özgü sorunları olmasına rağmen reformların yoğunlaştığı üç geniş kategori bulunmaktadır: (1) kamu harcamalarının azaltılması; (2) ihracatı teşvik etmek için ticari kısıtlamaların kaldırılması ve (3) mali baskıyı kaldırarak kurumsal kapasitelerin güçlendirilmesi. Bu kapsamda yapısal uyum programları, IMF'nin desteklediği istikrar politikalarıyla aşamalı olarak uygulanmakta ve ilk olarak sıkı para, maliye ve döviz kuru gibi makroekonomik politika değişimleri, ardından mali, ticaret, sanayi, finans, kamu sektörü ve tarım reformlarıyla devam etmektedir (Akdemir, 2001). Bankanın tarım sektörüne yönelik uygulamış olduğu yapısal uyum programlarının amaçlarını anlamak için; Bangladeş, Uganda, Zimbabve, Filipinler ve Meksika örneğine bakıldığında benzer politikalar uygulamaya koyulduğu görülmektedir. Bu politikaların başında; tarımsal girdilerin üretimi, dağıtımı ve pazarlanmasına doğrudan devlet katılımının azaltılması ve ticaretinin serbestleştirilmesi, tarımsal girdilerde, üretimde ve kredilerde devlet desteklerinin kaldırılması, tarımsal pazarlamanın özelleştirilmesi ve ihracat ve ithalat ticaretinin serbestleştirilmesi gelmektedir. Tarımsal yapısı birbirinden farklı olan ülkelere ortak politikaların uygulanması özellikle küçük aile üreticilerinin yoğun olduğu ülkelerde eşitsizliği daha da artırmıştır. Serbestleşmenin ve devlet desteğinin kaldırılmış olduğu tarımsal girdilerde maliyetler artmış ve bu sebepten üreticiler ekimi büyük ölçüde azaltmak

zorunda kalmıştır. Örneğin gübre başta olmak üzere diğer tarımsal girdiler üzerindeki sübvansiyonların kaldırılmasıyla, fiyatlar beş yılda yüzde 300'ün üzerinde artmış ve bunun bir sonucu olarak örneğin Meksika'da tahıl üretimi, 1980'den 2000'e yaklaşık yüzde 10 düşüş göstermiştir. Dolayısıyla yapısal uyum programlarının sonucu olarak üreticilerin gelirlerinde düşüş yaşanmış, kırsal eşitsizlik daha da kötüleşmiş ve gıda güvenliği tehlikeye girmiştir (SAPRIN, 2002). Özetle; 1980'lerde başlayan yapısal uyum programları, bankayı 1970'lerde başlayan yoksulluğu azaltma amaçlarından uzaklaştırmış ve özellikle Afrika, Latin Amerika, gelişmekte olan Asya ve Ortadoğu ülkelerinde kalkınma için kaybedilmiş yıllar olarak görülmüştür.

1.2.4.2. Dünya Bankası'nın Türkiye Tarımına Etkileri ve Sonuçları

Türkiye, Dünya Bankası'na 1947 yılında üye olmuş ve ilk proje anlaşmasını 1950 yılında yapmıştır. O yıllardan bugüne Türkiye ile Banka arasında 12'si boru hatlarıyla ilgili olmak üzere 268 anlaşma yapılmış, bunlardan 211'i tamamlanmış, 12'si düşmüş, 31 tanesi de devam etmektedir. Banka tarafından sağlanan projelerin içeriği ve koşulları zamanla değişmiş ve 1980'lere kadar belirli bir alanda verimliliği artırmaya yönelik yapılan projelerin içeriği ve koşulları, 1980'lerden sonra neoliberal politikalar ekseninde yapısal uyum politikalarına dönüşmüştür. IMF iş birliğiyle uygulamaya konulan bu projelerle Türkiye'de neoliberal politikaların etki alanı genişlemiş ve liberalizasyon, özelleştirme, kamusal harcamaların azaltılması ve ekonominin siyasetten ayrılması gibi konularda yapısal reformlar yapılmıştır (Güzelsarı, 2007: 66). Türkiye'de bu süreç, 1979 yılında IMF ile yapılan stand by anlaşmasının ardından gelen 24 Ocak Kararlarıyla başlamış ve yapısal uyum programının uygulanması için Banka ile Türkiye arasında yapılan; beş genel nitelikli yapısal uyum (SAL)⁴⁷ ve yedi sektörel (2 tarım, 1 enerji, 3 mali ve 1 sosyal yardım) uyum (SECAL) kredi anlaşmalarıyla devam etmiştir. Bunlarında dışında verilen krediler ise SAL ve SECAL kredilerini tamamlayan, uyum programının yaşama geçirilmesini amaçlayan krediler olarak ortaya çıkmıştır.

⁴⁷ Program Kredisi (Birinci Yapısal Uyum Kredisi), RG: 28 Mart 1980, 16943; İkinci Yapısal Uyum Kredisi, RG: 6 Temmuz 1981, 17392; Üçüncü Yapısal Uyum Kredisi, RG: 5 Temmuz 1982, 17745; Dördüncü Yapısal Uyum Kredisi, RG: 3 Eylül 1983, 18154; Beşinci Yapısal Uyum Kredisi, 28 Haziran 1984, 18445.

Tamamlanan 211 proje içerisinde tarım sektörüne ayrılan proje sayısı ise 35'tir⁴⁸ (EK 1). Tarımda yapılan anlaşmaların içeriği ve koşulları da DB'nin küresel tarım politikalarıyla değişmiş ve bu süreç ilk olarak beş yapısal uyum kredisiyle başlamış, ardından 1985 yılında yapılan Tarım Sektörü Yapısal Uyum Projesi'yle derinleştirilmiş ve 2000 yılında yapılan Tarım Reformu Uygulama Projesi'yle de en üst seviyeye çıkmıştır. Yapılan beş SAL anlaşması, tarımda ve birçok sektörde neoliberal politikaların inşası için atılan ilk adımlar olmuştur. Bu anlaşmalarla, kamunun KİT'lerle birlikte küçültülmesi, ithalatta serbestleşme, ülke pazarının dışarıya açılması ve devletin piyasa mekanizmasına uygun hale getirilmesi yönünde reformlar öngörülmüştür (Güler, 2005: 159). Genel nitelikli uyum kredileri, 1985 yılında yerini sektörel uyum kredilerine bırakmış ve bunlardan iki tanesi de tarım sektörüne ayrılmıştır.⁴⁹ Bunlardan birincisi Tarım Sektörü Uyum Kredisi (Agricultural Sector Adjustment Loan Project), ikincisi ise Tarım Reformu Uygulama Projesi'dir (Agricultural Reform Implementation Project).⁵⁰

Tarım SECAL anlaşmasında yönetimi geliştirme amacıyla Tarım Bakanlığı'nda, TİGEM'de, TZDK'da ve Tarım Satış Kooperatiflerin'de çalışmalar yapılacağı ifade edilmekte ve sektörün girdi, kredi ve sulama altyapı sistemiyle ilgili konular bulunmaktadır. Bunların yanı sıra anlaşma metninde kredilerin kesilmemesi için banka, bazı koşullar getirmiştir. Bunlar, Zirai Donatım'daki yönetimi geliştirme çalışmalarında, gübre dağıtımının özel sektöre açılmasında ve perakende gübre fiyatlarında serbestleşmenin yeterli düzeyde sağlanmasıyla tarımsal finansmanda uygulanan düşük faizli kredi sistemine son verilmesidir. Bu kapsamda 300 milyon dolar tutarında olan anlaşma 1990 yılında tamamlanmış ve Tarım SECAL kredileri kesilmeden alınmıştır⁵¹ Bu doğrultuda, 1986 ortalarında TZDK eliyle kullanılan gübrede kamu tekeline son verilerek gübre tedarik ve pazarlaması serbestleşmiş ve

⁴⁸ Tarım sektörüyle ilişkili olan anlaşmaların tümü için EK 1'e bakınız.

⁴⁹ Tarım sektörüyle ilgili aslında isminde sektörel uyum kredisi yazan (Agricultural Sector Adjustment Loan Project) bir anlaşma bulunmaktadır. Ancak yapılan anlaşmalar kredi türüne göre incelendiğinde Tarım Reformu Uygulama Projesi'nin de (Agricultural Reform Implementation Project (ARIP)) sektörel uyum kredisi türünde olduğu görülmektedir.

⁵⁰ Tarım Sektörü Uyum İkrazı (Tarım SECAL), RG: 13 Temmuz 1985, 18810; Tarım Reformu Uygulama Projesi, 12 Temmuz 2001, 24461.

⁵¹ Tarım Sektörü Uyum İkrazı (Tarım SECAL), RG: 13 Temmuz 1985.

aynı yılda Türkiye Gübre Sanayii ile birlikte Zirai Donatım özelleştirme kapsamına alınmıştır. 1986 yılından sonra alınan 14.01.1988 tarih ve 88/12518 sayılı kararname ile gübre tedarik ve dağıtım görevinde yer alan TZDK ve Türkiye Şeker Fabrikaları'nın yanı sıra sektörde yer alabilecek kuruluşların kapsamı genişletilmiştir (DPT, 2000). Bu kararlar birlikte TZDK'nin gübre pazarındaki payı 1983 yılında yüzde 95 iken 1992 yılında yüzde 15'e düşmüştür. Bu boşluğu doldurma görevi ise Banka'yla 1989 yılında imzalanan üçüncü Tarımsal Kredi Anlaşması neticesinde kamu yönetiminden ayrılan Tarım Kredi Kooperatifine (TKK) verilmiştir. Bu süreçte tarım yönetiminde yer alan kamu kurumlarının yerini TKK almış, kamu iştirakları kooperatife devredilmiş ve kooperatifin gübre pazarındaki varlığı genişlemiştir. Dünya Bankası'nın neoliberal politikalarının tarım yönetimine etkilerinin bir sonucu olan bu durum, kamu hizmetlerinin sunumunda devlet kurumlarının yerine devlet dışı kuruluşlarının getirilmesiyle belirli bir kesime tanınan ayrıcalık olarak ortaya çıkmıştır⁵² (Güler, 2005). Yine bu anlaşma sonrasında tohumda serbestleşme sağlanmış, Ziraat Bankası ve TKK sistem dışı çıkarılmış ve tarımsal sulama, birlikler aracılığıyla ticari esaslara dayalı bir sisteme bürünmüştür (Güler, 2002).

İki binli yıllarda tarımda serbestleşme tam olarak sağlanamadığı için, bu yıllarda IMF'ye verilen niyet mektuplarıyla tarımda kapsamlı bir dönüşümün yapısal çerçevesi ortaya çıkmış ve 2000 yılında Dünya Bankası'yla imzalanan Ekonomik Reform Kredisi (ERK)⁵³ ve bunu izleyen Tarım Reformu Uygulama Projesi'yle (TRUP) süreç yeni bir evreye geçmiştir. IMF'ye verilen niyet mektuplarındaki taahhütler, 760 milyon dolar kredi sağlayan ERK ile bütünleştirilmiş ve üretimden bağımsız DGD sistemine geçilmesi için pilot programının uygulanması, ulusal çiftçi kaydının hazırlanması, fiyat ve kredi sübvansiyonlarının aşamalı olarak kaldırılması, geriye kalan KİT'lerin özelleştirilmelerinin başlatılması, Türkiye Zirai Donatım'ın varlıklarının tasfiye edilmesi ve tarım satış kooperatifleri birliklerinin etkin bir şekilde özerkleştirilmesi koşul olarak sunulmuştur (ERK, 2000). TRUP kredisiyle de

⁵² TKK'nın günümüzdeki durumu için çalışmanın 2.2.1.1. Tarımsal Amaçlı Kooperatifler başlığına bakınız.

⁵³ Ekonomik Reform Kredisi, 14 Haziran 2000, 24079. Sadece tarımla ilgili olmayan ERK, aynı zamanda mali, sosyal güvenlik, telekomünikasyon ve enerji sektörlerinde de reformlar içermiştir.

tarım sektörünün yönetimini, politikalarını ve ürün desenini doğrudan etkileyecek olan IMF'ye verilen taahhütlerin ve ERK'de belirtilen hedeflerin hayata geçirilmesi için 600 milyon dolarlık kredi anlaşması yapılmıştır.

Bu anlaşmayla tarım yönetiminde radikal bir dönüşüm hedeflenmiş, alışlageldik yönetim araçları devletin elinden alınmıştır. Daha önceleri uygulanan destek fiyatları ve girdi desteklerine yönelik oluşturulan politikalar, tarımın yönetilmesinde devleti etkin kılmaktaydı. Ancak TRUP kredisiyle devletin bu konulardaki etkinliği azalmış ve destek fiyatları ve girdi destekleri kaldırılarak fiyatlar, ürün hacmi, üretim kararı gibi araçlar piyasa koşullarına bırakılmış ve örgütlülük oranı düşük olan üreticiler üzerinde devlet koruması kalkmıştır (Keyder ve Yenal, 2013). Nitekim uygulama sonuçlarına bakıldığında IMF/DB politikalarıyla hayata geçirilen mali dengeleri iyileştirme politikaları başarıya ulaşmış ve 2002 yılında kredi, gübre ve TSKB'ye verilen destekler sıfırlanmış, KİT'lere bütçeden aktarılan pay yarı yarıya azalmış, prim ödemeleri dörtte-bire düşmüş ve 1999 yılında 4.268 milyon dolar olan kamusal tarım desteği, 2002 yılında 1.179 milyon dolara düşmüştür (OECD, 2002).

TRUP kredisinin temel amacı, devlet desteklerinin azaltılması ve yeni bir tarımsal destek sistemine geçilmesidir. Bu kapsamda anlaşma, Doğrudan Gelir Desteği, Çiftçi Geçiş Desteği (Alternatif Ürün Projesi), Tarım Satış Kooperatiflerinin Yeniden Yapılandırılması ve Proje Desteği olmak üzere dört bileşen üzerinden planlanmış ve 2004 yılında yapılan değerlendirmeler sonucunda projeye, Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Programı, Çevre Destekleme ve Çiftçi Örgütlerinin Kurumsal Yapısının Güçlendirilmesi bileşenleri eklenmiştir. Banka'nın bu kapsamda sunmuş olduğu koşulların neredeyse tamamı Türkiye tarafından uygulanmış ve proje 2009 yılında tamamlanmıştır. Öncelikle bu projeye tarım satış kooperatiflerinin özleştirilerek yeniden yapılandırılmasını düzenleyen 4572 sayılı *Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu*'nu uygulamaya geçirilmiş, devletin tarım satış kooperatiflerine mali destek sunması yasaklanmış ve kooperatifin sanayi işletmeleri büyük ölçüde kapatılmıştır. Günümüzde ekonomik olarak faaliyetlerini sürdüren Marmarabirlik, Tarih ve Trakyabirlik kendi olanaklarıyla piyasada yer almaya devam ederken Kayısıbirlik kapatılmış ve başta Fiskobirlik olmak üzere diğerleri de

etkisizleşmiş ve üreticiler serbest piyasa ile baş başa kalmıştır (Yıldırım, 2020: 283). Tarım yönetiminde ekonomi ile siyasetin birbirinden ayrılmasının bir sonucu olan bu gelişmeler, ürün bazında fiyat istikrarının bozulmasına ve üreticilerin maliyetin altında ürün satmasına neden olmuştur. Bu duruma müdahale eden devlet, TMO aracılığıyla önce fındık sonra ise kayısı alımına başlamış ve üreticilerin beklentileri az da olsa karşılanır olmuştur.

Projenin diğer bir bileşeni olan Alternatif Ürün Projesi'yle öncelikle devlet desteklerinin kaldırılmasıyla üreticiler alternatif ürünlere yönlendirilmiş ve ilk başlarda fındık, şeker pancarı, tütün ve çay olmak üzere dört ürünün dikkate alınacağı belirtilse de ilk yıllarda sadece fındık ve tütün ürününde alternatif ürün desteği verilmeye başlamıştır. Banka'nın ara değerlendirme raporunda DGD ve TSKB bileşenlerinin başarıyla sürdürüldüğü ancak Alternatif Ürün Projesi bileşeninin daha az başarılı olduğu belirtilmiştir. Bu bileşenle ilk başlarda üreticilerin 36 bin hektarlık tütün ekiminden alternatif ürünlere geçişinin finanse edileceği belirtilirken uygulamada sadece 3 bin hektarlık tütün eken üreticiler diğer ürünlere geçiş yaparak bu bileşenden yararlanmıştır. Fındıkta ise hedeflenen alan 100 bin hektar iken uygulamada sadece 475 hektarlık alanda üreticiler başka ürünlere geçmeyi tercih etmiştir (World Bank, 2005). Tütünde alternatif ürüne geçişin fındıktan daha fazla olması, Tütün Kanunu'nun yürürlüğe girmesi (destekleme sisteminden çıkarılması ve kota uygulanması) neticesinde üretimin kendiliğinden azalmasından kaynaklanmaktadır. Yine bu projeye topraksız üretim yapan pek çok tütün üreticisi üretimden ayrılarak ya tarım işçisi olmuş ya da şehirlere göç etmiştir. Sonuç olarak da tütün ürününde bu projeden yararlanan üretici sayısı yaklaşık yüzde 10 düzeyinde olmuştur. Fındık ürününde alternatif ürünlere geçişin az olmasındaki nedenler ise tarımsal yapıdan kaynaklı sorunlar olmak üzere, fındığın kolay yetiştirilmesi ve alternatif ürünlerin fındık kadar gelir getiremeyeceği düşüncesinin yaygın olmasına dayanmaktadır (TZOB, 2010). Yine bu proje süresinde TEKEL'in özelleştirilmesi tamamlanmış ve 2001 yılında çıkarılan Şeker Kanunu, uygulanmaya başlamıştır. Her iki üründe de üst kurullar oluşturulmuş ve tütün ve şeker yönetimi bu kurullar tarafından sağlanmıştır. 2000'den bugüne şeker fabrikalarıyla ilgili

özelleştirmeler devam etmiş ve en son 2018 yılında alınan kararla 10 şeker fabrikası daha özelleştirilmiştir.

Projenin önemli diğer bileşenlerinden olan DGD'nin uygulanabilmesi için ise öncelikle Çiftçi Kayıt Sistemine (ÇKS) geçilmiş ardından pilot uygulamalar yapılmış ve sonrada DGD ülkenin tamamında uygulanmaya başlamıştır. Türkiye'de DGD'nin uygulamaya geçmesi, başta DTÖ'nün, ülkelere tarımda sağladıkları destekleri azaltmaları ve koruma duvarlarını kaldırılmaları yönündeki politikalarıyla, IMF, Dünya Bankası ve AB'nin üretimden bağımsız doğrudan gelir desteğine geçilmesi yönündeki koşulları etkili olmuştur. Uygulamada devletin tarım yönetiminden çekildiği alanlarda özellikle küçük aile üreticilerini desteklemesi düşünülen DGD, Türk tarım yapısının parçalı, dağınık, küçük ve mülkiyet sorunlarının olmasından dolayı amacına ulaşamamıştır. Yine günümüzde devam eden alan bazlı desteklerde de aynı sorunlar yaşanmakta olup, o yıllardan bugüne desteklerin zamanında ödenmemesi, destek başvurusunda bürokratik işlemlerin uzun sürmesi ve masrafların fazla oluşu yaşanan sorunların temelini oluşturmuştur. DGD'de özellikle desteklemede üst alan sınırının ilk önce 200 dekar sonra da 500 dekar yapılması, büyük işletmelere yapılan destekleri artırmış ve böylece kırsal kesimde işletmeler arasındaki eşitsizlikler daha da hissedilir olmuştur. DGD ile verilen desteklere bakıldığında 2002-2008 yılları arasında üretimden bağımsız, kayıtlı ekim alanlarına göre verilen desteklerin toplam destek miktarı içerisindeki payı 2002 yılında yüzde 78,6 iken 2003 yılında yüzde 83 ile en yüksek noktaya ulaşmış ve bu kapsamda ödemenin kesildiği yıla kadar sürekli azalmış ve 2008 yılında yüzde 34,1'e düşmüştür. 2009 yılında ise üretime yönelik prim uygulamasının toplam destek içerisindeki payı artmış ve DGD kaldırılmıştır (Özkaya, vd., 2010).

Tarım Kanunu'nun kabul edilmesiyle destek sistemi yeniden yapılandırılmış ve tarımsal destekler ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu kapsamda desteklerin, alan bazlı, fark ödemesi, telafi edici ödemeler, hayvancılık destekleri, tarım sigortası destekleri ve kırsal kalkınma kalemlerinden oluşacağı belirtilmiştir. 2010 yılında Havza Bazlı Destekleme Sistemi'ne geçilmiş ve fark ödemelerine ilişkin desteklerin alınabilmesi için ÇKS'ye kayıt olma zorunluluğu getirilmiştir. Tarım sektörünün yönetilmesinde veri sağlamayı amaçlayan ÇKS oldukça önemli bir role sahiptir.

Ancak uygulamada ÇKS, Türk tarım yapısına uygun olmayan şartları barındırdığından üreticiler kayıt olamamaktadır. Örneğin araştırmanın yapıldığı Samsun'da toplam tarım alanlarının sadece yüzde 54'ü çiftçi kayıt sistemine kayıtlıyken geriye kalan yüzde 46'lık kesim kayıtlı değildir. Dolayısıyla kayıtlı olmayan alanlarda üretilen tarımsal üretimler bilinmemekte, bu alanlar üretim planlamasına dahil edilememekte ve üreticiler devlet tarafından verilen desteklerden yararlanamamaktadır. Bu sonuç tarım yönetiminin yönlendiriciliğini azaltan ve Türk tarımını planlı üretimden uzaklaştıran önemli bir etken olarak ortaya çıkmaktadır. Yine destekleme kalemlerinin oldukça fazla olması da (53 farklı destekleme türünde destek verilmekte), tarımsal desteklerin yönetimini ve etki analizinin yapılmasını zorlaştıran diğer önemli bir unsurdur.

Tarım Kanunu'nda desteklerle ilgili belirtilen diğer önemli bir husus, tarıma bütçeden ayrılacak kaynağın, gayrisafi milli hasılanın yüzde birinden az olamayacağıdır. Uygulamada 2002 yılından bugüne tarımsal destekler sürekli artmış ve 2002 yılında 1,8 milyar lira iken, 2019 yılında 16,9 milyar lira olmuştur. Ancak Tarım Kanunu'nda belirtilen GSMH'nin yüzde 1'den az olamaz ifadesine göre verilmesi gereken destek miktarı, yasanın çıkmasından bu yana (14 yıl) her zaman yüzde 1'in altında kalmıştır. Nitekim 2006-2019 yılları arasında üreticilere verilmesi gereken destek toplamı 269 milyar olması gerekirken, 121 milyar destek verilmiştir. Fakat yasaya göre devletin üreticilere, 148 milyar daha destek vermesi gerektiği halde bu desteği vermemiştir (www.chp.org.tr, 2019). Diğer taraftan 2019 yılında tarıma verilen toplam destek miktarı 26,5 milyar olarak belirlenirken bu desteğin 16,1 milyarı (yüzde 60,7) tarımsal desteklere; 5,3 (yüzde 20) milyarı kredi sübvansiyonuna, müdahale alımlarına, tarımsal KİT'lerin finansmanına ve ihracat desteklerine; 5,1 milyarı (yüzde 19,3) ise tarım sektörü yatırımlarına ayrılmıştır (www.sbb.gov.tr, 2020). Sektörde istikrarı ve sürdürülebilirliği sağlamak amacı olan tarımsal desteklerin bu şekilde dağıtılması, desteklerin etki analizlerinin yeterli düzeyde yapılmamasından kaynaklı olarak desteklerin amacına ulaşamamasına neden olmakta ve tarımın yapısal sorunlarını çözmekten uzaklaşmaktadır. Nitekim OECD'nin *2019-2020 Tarım Politikaları İzleme ve Değerlendirme Raporuna* göre, Türkiye'nin kırsal kalkınmaya yönelik destekleri artırması ve özellikle üreticilere

yönelik eğitim başta olmak üzere işletme yapılarının geliştirilmesi konusunda daha fazla destek ayırması gerektiği belirtilmektedir. Yine Tarım Kanunu'nda, desteklerin yönetilmesi için bürokratlardan ve gerekirse özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşacak olan Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmuştur.⁵⁴ Yönetişim anlayışının izlerinin görüldüğü kurul, 2018 yılına kadar tarım yönetiminde bakanlığın rolünü kısıtlayıcı bir rol üstlenmiştir. Örneğin geçmiş yıllara bakıldığında tarım destekleri hep geç açıklanmış ve üretim planlamasının en önemli aracı olan destekler gerekli şekilde yönetilememiştir. Yine Sayıştay raporlarında da verilen desteklerin etki analizinin yapılmadığı pek çok kez dile getirilmiş ve böylece tarım sektörünü öngörülebilir bir planlama ile yönetmek ve yönlendirmek zorlaşmıştır.

Yukarıda yapılan analizde de görüldüğü üzere DTÖ'nün, AB'nin, IMF'nin ve DB'nin neoliberal politikalar ortak paydasında buluşarak, tarım yönetiminin bu kapsamda yeniden yapılandırılması için koordineli bir şekilde politika oluşturdukları görülmektedir. Koşullu olarak sunulan bu politikalar karşısında, Türkiye gibi birçok ülke, kendi yapısal sorunlarını, özgün koşullarını ve üreticilerinin beklentilerini göz ardı ederek yeniden yapılanmayı kabul etmiştir. Uygulanan politikalarla, piyasayı düzenleyen kurumlar özelleştirilmiş, üreticileri koruyucu politikalardan vazgeçilmiş ve arz talep dengesizliği ortaya çıkarak yeni politika aracı, ithalat olmuştur. Yine tarımsal girdilerde maliyetler artmış ve bu sebepten üreticiler ekimi azaltmak zorunda kalmıştır. Özellikle küçük aile üreticilerinin yoğun olduğu ülkelerde eşitsizlik daha da artmıştır.

Bu süreç içerisinde özellikle KİT'ler; ekonomiye yük oldukları, kötü yönetildikleri ve verimsiz oldukları ileri sürülerek ya özelleştirilmiş ya da işlevsizleştirilmiştir. Ancak tarım sektörü üzerinde devletin yönetimini sağlayan tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesini ya da işlevsizleştirilmesini sadece bu gerekçeye

⁵⁴ 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurul kaldırılmış ve mevzuatta verilen görevler Tarım ve Orman Bakanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'na verilmiştir.

bağlı kalarak açıklamak, gerçeklerin üzerini örtmekten başka bir şey değildir. Bu gerekçe neoliberal görüşün bir ürünü olup, bu görüşü reddetmek için birçok neden bulunmaktadır. Nitekim KİT'lerin ekonomik büyümeyi önlediği savına karşın ampirik kanıtlar, durumun gerçekte de böyle olmadığını göstermektedir. Örneğin Doğu Asya ülkelerinden olan Tayvan, Singapur, Güney Kore gibi ülkelerde KİT'ler, ekonominin gelişmesinde oldukça önemli bir rol oynamıştır. Özetle KİT sektörünün büyüklüğüyle ekonomik büyüklük arasında kesin bir nedensellik ilişkisi kurmak neredeyse imkansızdır. İleri sürülen savlar karşısında ise KİT'lerin performansını özelleştirme yapmaksızın artırmanın pek çok yolu bulunmaktadır (Chang ve Grabel, 2016). Bu yollardan en önemlisi ise KİT'lerin kaynak ve yönetim kapasitelerini geliştirmektir. Bu yönde kapasitenin geliştirilmesi için; öncelikle işlerin planlanması, amaçlara uygun örgütlenmesi, personel yönetiminin, yönlendirmenin, kurum içinde uyumlu çalışmanın, kurumsal işlevin yerine getirilmesi ve mali, altyapı ve bilgi teknolojileri kaynaklarının etkin bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de tarım sektörünün yönetimi de bu kapsamda 2000'lere kadar yapısal uyum ve istikrar politikalarıyla piyasa ilkesine göre yeniden düzenlenmiş, 2000'lerden sonra ise uygulanagelen neoliberal politikalar, yeni siyasal ve yönetsel iktidar biçimi olan yönetişim yaklaşımıyla kurumsallaşmaya başlamıştır. Bu süreçte devletin yeniden yapılanmasıyla, kamu yönetimi koordinasyonu sağlama ve yönlendirme görevlerinden soyutlanmış ve devletin yönetim kapasitesi kapsamlı bir daralma yaşamıştır. Özellikle devletin tarım yönetiminde varlığını hissettiren Tarım Bakanlığı, izleyici ve denetleyici bir işleve bürünmüş; TEKEL, Şeker Fabrikaları, SEK, YEMSAN ve TZDK özelleştirilmiş; ÇAYKUR, TMO, EBK, TİGEM gibi kurumlar ise kuruluş amaçlarından uzaklaşmıştır. Tarım yönetiminde yaşanan bu değişim sonucunda ise yönetişim ilkeleri bağlamında üst kurullar, komisyonlar, kalkınma ajansları ve üretici birlikleri gibi yeni alternatif kurumlar oluşturulmuştur. Yine tarımsal KİT'lerin boşalttığı alanlar yerli ve yabancı şirketler tarafından doldurulmuş ve tarımsal kamu yönetimi, ulus üstü kuruluşların koşullarıyla küresel sermayenin ihtiyaçları yönünde yeniden dizayn edilmiştir. Bu sürecin sonunda ise Türkiye'nin, kendi tarımsal yapısındaki ve yönetimindeki sorunları çözmeden tarım politikalarını DTÖ, AB, IMF ve DB'nin talepleri doğrultusunda şekillendirmiş

olması, tarım sektöründe ülke ekonomisi, üreticiler ve tüketiciler açısından daha olumsuz bir tablonun ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Tüm bu değişikliklerden kaynaklı olarak tarım sektörüne hizmet sunan kamu kurumlarında ve üretici örgütlerinde yetki ve sorumluluk bağlamında sorunlar ortaya çıkmış, kurumların koordineli bir şekilde çalışması zorlaşmış ve netice olarak da kaynak israfı, tekrarlanan işler ve verimsizlikler yaşanmıştır. Örgütlenmede yaşanan bu durum; merkezi yönetimde, taşra teşkilatlarında, bölgesel kalkınma kurumlarında, il ve ilçe genel yönetiminde, yerel yönetimlerde, üniversitelerde, üretici örgütlerinde ve daha birçok kurumda kendisini hissettirir hale gelmiştir. Diğer taraftan 2000 yılından bugüne yıpranan sektörün yönetimi üzerinde kapasite geliştirme çalışmaları kapsamlı bir şekilde yapılmamıştır. Sonuç olarak da kamu kurumları ve üretici örgütleri kuruluş amaçlarına ulaşamaz hale gelmiş, kurumlar arasında parçalı bir yönetim ortaya çıkmış ve üreticilerin beklentileri karşılanamaz olmuştur. Bu bağlamda araştırmanın bir sonraki bölümünde; günümüzde tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin yasal-kurumsal yapıları incelenerek yaşanan değişimin sonuçları ve sektörün mevcut yönetiminin durumu ortaya konulmaktadır.

Kamu kurumları, üretici örgütleri ve üreticiler arasındaki en zayıf nokta yeterince iş birliği yapamamaktır.

II. Tarım Şurası, 2004

2. TÜRKİYE'DE TARIM SEKTÖRÜNÜN YÖNETİMİ VE DEĞİŞİMİ

Etkili bir tarım politikasında temel hedef, tarımın kurumsal yapısından kaynaklanan olumsuz etkileri ortadan kaldırmaya yöneliktir. Kurumsal yapının geliştirilerek, güçlü tarımsal yapıya ulaşmanın sağlanması, tarımda risk yönetiminin etkinleştirilmesi, kırsal ekonomilerin güçlendirilmesi ve tarımsal kazançların artırılması bu olumsuz etkileri ortadan kaldırmayı sağlayabilecek önemli politikalar olarak kabul edilir (Gülçubuk, 2018: 53). Türk kamu yönetiminde yasal ve kurumsal olarak en çok değişim gösteren kurumların başında, tarım sektörüne hizmet sunan kamu kurumları gelmektedir. Nitekim Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne birçok defa kanunlar ve yönetmelikler güncellenmekte, örgütlenme yeniden yapılanmakta, kurumlar kapatılmakta, açılmakta veya birleştirilmektedir.

Türkiye'de tarım sektörünün yönetiminde yaşanan bu değişim süreci, sadece ülkenin ve tarım sektörünün kendi iç dinamiklerinin zorlamasıyla olmamış, tezin birinci bölümünde ortaya konulduğu gibi daha çok gelişmiş ülkelerin ve uluslararası kuruluşların politikaları doğrultusunda belirlenmiştir. Bu değişikliklerden kaynaklı olarak tarım sektörüne hizmet sunan kamu kurumlarında ve üretici örgütlerinde yetki ve sorumluluk bağlamında sorunlar ortaya çıkmış, kurumların koordineli bir şekilde çalışması zorlaşmış ve netice olarak da kaynak israfı, tekrarlanan işler ve verimsizlikler yaşanmıştır. Bu değişimin bir yansıması olarak da kamu ve üretici örgütleri kuruluş amaçlarına ulaşamaz hale gelmiş, kurumlar arasında parçalı bir yönetim ortaya çıkmış ve sonuç olarak üreticilerin beklentileri karşılanamaz olmuştur. Örgütlenmede yaşanan bu durum; merkezi yönetimde, taşra teşkilatında, bölgesel kalkınma kurumlarında, il ve ilçe genel yönetiminde, yerel yönetimlerde, üniversitelerde, üretici örgütlerinde ve daha birçok kurumda kendisini hissettirir hale gelmiştir.

Tarım sektörünün yönetiminde kamu kurumları, üretici örgütleri, üreticiler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör yer almaktadır. Ancak özel sektör, belirli bir

kârlılığı öngörüyorsa sektör bileşenleri içerisinde bulunur. Öte yandan ulusal olarak tarım sektörünün planlanması, örgütlenmesi, personel alması, yönlendirmesi, koordinasyonunun sağlanması ve denetlenmesi özel sektörün amaçları arasında yer almamaktadır. Ancak, tarımsal üretimin değerlendirilmesi için sadece kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin değil, diğer aktörlerin de bu süreçte etkili olduğunu belirtmek gerekir. Bu çalışma kapsamında tarım sektörü içerisinde yönetim işlevlerini yerine getiren kamu kurumları, üretici örgütleri ve üreticiler tarım sektörünün temel bileşenleri olarak belirlenmiştir.

Araştırmanın bu bölümünde tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kamu kurumları ve üretici örgütlerinin yasal-kurumsal yapıları incelenerek durum analizi yapılmaktadır.⁵⁵ Durum analizinde öncelikle her kurumun tarihsel gelişimi, mevzuatı, teşkilat yapısı ve üst politika belgelerinde verilen görevler incelenmektedir. Tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin yasal-kurumsal yapılarının analiz edilmesi; ulusal olarak sektörün yönetiminde yaşanan değişimi açığa çıkarmak, sektörün mevcut fotoğrafını görmek ve Samsun örneğinde hazırlanacak olan kapasite geliştirme önerilerinin hazırlanmasına altyapı oluşturması açısından önemlidir. Bu bölümde ilk olarak sektörün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının daha sonra ise üretici örgütlerinin durum analizi yapılmaktadır.

2.1. Kamu Kurumları

Türkiye’de tarımın çağdaş ve rasyonel olarak yönetilmesinin etkin bir yönetim ile olanaklı olduğu söylenebilir. Yine tarımı ülke ekonomisinin temel parçası olarak görmek gerektiği ve bu doğrultuda bütüncül tarım politikalarının söz konusu olduğu bir yönetim bilgisine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyacın giderilmesi için öncelikle ülkenin kendi tarımsal potansiyelinin değerlendirilmesi ve bu konuda harcanan emek ve kaynakların boşuna gitmemesi için yeni bir yönetim anlayışına sahip olunması gerekmektedir. Tarım sektörünün yönetimi anlayışıyla, değişen tarımsal yapının nitelikli bir şekilde yönetilmesine önemli katkılarda bulunmak, kırsala hizmet sunan

⁵⁵ Birinci bölümde üreticilerin yapıları detaylı bir şekilde analiz edildiğinden burada tekrara düşmemek için incelenmemiştir.

kurum ve kuruluşların kurumsallaşmalarına yardımcı olmak, kırsal alanlara yönelik kurumların, işletmelerin, kaynakların yönetilmesi ve geliştirilmesi için uygun yönetim bilgisini ortaya çıkarmak hedeflenmektedir. Tarım sektörünün yönetiminde etkili olan ve durum analizi yapılacak olan kamu kurumları; sektöre olan ilgileri, kaynakları, kuruluş amaçları ve tarımsal politika oluşturmada var olan etkinliklerine göre belirlenmiştir. Bu çerçevede merkezi düzeyde bu kurumların başında; Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu ve Tarım ve Orman Bakanlığı, bölgesel düzeyde bölgesel kalkınma kurumları ve yerel düzeyde ise il, ilçe genel yönetimi ve yerel yönetimler gelmektedir. Bunların yanı sıra hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak üniversitelerin de tarım yönetiminde etkili oldukları belirtilebilir. Bu kısımda ilk olarak sağlık ve gıda politikaları kurulu analiz edilmektedir.

2.1.1. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu

Türkiye’de 6771 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile anayasal ve yasal alt yapısı kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 24 Haziran 2018 yılında yapılan genel seçim sonrası hem yasal hem de fiili olarak uygulanmaya başlamıştır.⁵⁶ Yeni hükümet sisteminde başbakanlık kalkmış bazı bakanlıklar birleştirilmiş bazıları ise kapatılmıştır. Ayrıca yeni kurullar eklenmiş ve ulusal anlamda politika oluşturmada Cumhurbaşkanlığı’na görev ve yetkiler verilmiştir. Türk yönetim sistemine, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁵⁷ ile dokuz tane Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulu⁵⁸ eklenmiştir. Cumhurbaşkanının en yetkili kişi olduğu bu kurullar öncelikle görev alanlarında oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmeleri ile kamu kurum ve kuruluşlarının yönlendirilmesi ve politikalarının izlenmesiyle görevlendirilmişlerdir. Bu kurullardan tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kurul ise Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu’dur. Bu kurulun tarım yönetimine olan katkıları; bitkisel ve

⁵⁶ 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 11 Şubat 2017, 29976.

⁵⁷ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 10 Temmuz, 30474.

⁵⁸ Bu kurullar şunlardır: “a) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu. b) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu. c) Ekonomi Politikaları Kurulu. ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu. d) Hukuk Politikaları Kurulu. e) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu. f) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu. g) Sosyal Politikalar Kurulu. ğ) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.”

hayvansal üretimin ve ürün kalitesinin artırılmasını sağlamaya yönelik politika önerileri geliştirmek, üretim ve tüketim alışkanlıklarının iyileştirilmesi için araştırmalar yapmak, bitkisel ve hayvansal üretimde yerli gen kaynaklarının korunması, ıslahı ve çeşitlendirilmesi için politika önerileri sunmak ve destekleme politikaları geliştirmektir.

Politika kurullarının resmi olarak oluşturulmasından yaklaşık üç ay sonra bu kurullara çoğu akademisyen olmak üzere 76 kişi atanmıştır. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu'na atanan kişiler şunlardır: Prof. Dr. İbrahim Adnan Saraçoğlu, Prof. Dr. Necdet Ünüvar, Dr. Sema Ramazanoğlu, Prof. Dr. Serkan Topaloğlu, Dr. Ümmü Gülşen Öztürk, Zülfüye Fusun Kümet, Prof. Dr. Zümrüt Begüm Ögel. Bu kişilerin uzmanlık alanına bakıldığında ise; bir kimyager, beş tıp doktoru ve bir tane de gıda mühendisi bulunmaktadır. Kurulun kuruluş amaçları arasında yer alan tarım politikaları oluşturma işlevinin bu kişiler tarafından yerine nasıl getirileceği düşündürücüdür. Diğer taraftan kurulların çalışmalarının nasıl izlenip denetleneceğini gösteren hiçbir düzenleme mevcut değildir. Yine kurullar ile ilgili olarak faaliyet raporları, hazırlanmış olan raporlar ve önerilen politikaların kamuoyuna duyurulması için hiçbir bilgilendirme aracı bulunmamaktadır. Sonuç olarak Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulunun, tarım sektörünün yönetimine kuruluş amaçları çerçevesinde bir paydaş olarak katıldığı söylenebilir. Ancak devlet ya da bakanlık üstü olan bu kurulun çalışma şeklinin ve üretilen bilginin kamuoyuyla paylaşılmamasının tarım sektörü yönetimindeki belirsizliği daha da artırdığı belirtilebilir. Bir sonraki başlıkta Tarım ve Orman Bakanlığı'nın durum analizi yapılmaktadır.

2.1.2. Tarım ve Orman Bakanlığı

Türkiye'de tarım sektörüyle ilgili politikaların tespit edilmesi, plânlanması ve koordinasyonu ile ilgili kurum ve kuruluşlarla iş birliği yaparak uygulanmasında Tarım ve Orman Bakanlığı yetkilidir. Diğer bir deyişle tarım sektöründe planlama, koordinasyon, yönlendirme, örgütlenme ve denetim büyük oranda Tarım Bakanlığı'nda yoğunlaşmaktadır. Türkiye'de Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte bakanlık düzeyinde yapılan tarımsal kamu yönetimi o yıllardan bugüne birçok kez ihtiyaçlar ve siyasi tercihler doğrultusunda yeniden yapılanma çalışmalarına konu

olmuştur. Tarihsel olarak bakıldığında Tarım Bakanlığı'nın 1839-2019 yılları arasındaki 180 yılda ortalama dokuz yılda bir ve on iki tanesi de Cumhuriyet Dönemi'nde olmak üzere toplam 19 kez yeniden yapılandığı görülmektedir (Birişik, 2019). Örneğin 1924 yılında kurulan bakanlık, 1928 yılında Ticaret Bakanlığı'yla birleştirilmiş, 1931 yılında tekrar ayrılmıştır. 1974 yılına gelindiğinde, Gıda Tarım ve Hayvancılık olan bakanlığın adı günümüzdeki değişikliğe benzer şekilde 1981 yılında değiştirilerek Tarım ve Orman Bakanlığı olmuştur. Yine 1983 yılında Köyişleri ve Kooperatifler Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlanarak bakanlığın yeni adı Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Daha sonra 1991 yılında Orman Bakanlığı ayrı bir bakanlık haline gelmiştir. Bakanlığın adı 2011 yılında tekrar değiştirilerek Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olurken Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte bakanlığın adı Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile birleştirilerek tekrar Tarım ve Orman Bakanlığı olmuştur.

2018 yılında yaşanan bu değişiklikle Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın hem adı hem de örgütlenme yapısı değişikliğe uğramıştır. Bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları en son 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁵⁹ ile düzenlenmiş ve bu değişikliği uygulamaya geçirmek için 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle 639 sayılı *Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* ve 645 sayılı *Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* yürürlükten kaldırılmıştır.⁶⁰ Yine aynı kararnamede birleştirilen diğer iki bakanlığın ana hizmet birimleri korunmuş, onun dışındaki “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, I. Hukuk Müşavirliği, Personel Dairesi Başkanlığı, Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı, Eğitim, Yayın ve Yayınlar Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ve Özel

⁵⁹ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 10 Temmuz 2018, 30474.

⁶⁰ 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 9 Temmuz 2018, 30473.

Kalem Müdürlüğü” gibi yardımcı birimler kapatılmıştır. Dolayısıyla bakanlığın yeni yapılanmasında, ana hizmet birimlerinin ve genel müdürlüklerin örgütlenme yapılarında herhangi bir değişiklik olmadığı için yaşanan bu duruma birleşme değil bir araya getirme demek daha uygun olmaktadır.

Tarım Bakanlığı’nda yaşanan bu yasal-kurumsal değişikliğin düzenlemeleri henüz uygulamaya geçmemiş ve sonuçları ortaya çıkmamış iken bir yıl sonra yeni bir yapılanma girişimi gündeme gelmiştir. “Tarımda Milli Birlik Projesi” ismiyle gündeme gelen yeniden yapılanmaya dair bilgiler, tarımda kamu örgütlenmesini ortadan kaldırmaya yönelik olduğu gerekçesiyle kamuoyunda uzun bir süre tartışılmış ve eleştirilmiştir. “Tarımda Milli Birlik Projesi”nin 25 Nisan 2019 tarihinde Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından Cumhurbaşkanının katılımı ile kamuoyuna açıklanacağı duyurulmuş ancak gelen olumsuz tepkiler sebebiyle toplantı ertelenmiştir. Toplantının ertelenmesinin en büyük nedenlerinden biri projenin 17 Nisan 2019 tarihinde Ali Ekber Yıldırım tarafından gündeme getirilmiş olması ve detaylarının paylaşılmış olmasıdır. Tarımsal kamu örgütlenmesini kökten değiştiren “Tarımda Milli Birlik Projesi”nin ayrıntıları şu şekilde belirtilebilir (Yıldırım, 2019):

“Proje ile Türkiye’nin tarımsal yapısı kurumlarıyla birlikte kökten değiştirilecek. “Yalın Sistem” adı altında oluşturulacak yeni yapılanma ile Tarım ve Orman Bakanlığı taşra teşkilatı ile Tarım Kredi Kooperatifleri birleştirilerek Milli Birlik Kooperatifi kurulacak. Hisselerinin yüzde 50’sinin özel sektöre ait olacağı Semerat Holding kurulacak. Toprak Mahsulleri Ofisi, Atatürk Orman Çiftliği, Türk Şeker, Çaykur gibi tarımda faaliyet gösteren Kamu İktisadi Teşekkülleri Semerat Holding’in iştiraki yapılacak.”

“Yeni değer Zincirimiz: Yalın Sistem” olarak sunulan bu proje üç bileşenden oluşan bir piramit şeklinde sunulmaktadır. Bu piramide göre en altta çiftçiler, ormancılar ve balıkçılar yer almaktadır. İkinci sırada ise milli birlik kooperatifi bulunmaktadır. Bu kooperatif Tarım ve Orman Bakanlığı’nın taşra teşkilatı ile Tarım Kredi Kooperatifinin birleştirilmesiyle oluşacak ve çiftçilerin tarımsal girdi ve kaynakları ile üretim ve pazarlama aşamasında planlamanın yapılmasını sağlayacaktır. Üçüncü sırada ise Semerat Holding vardır. Bu Holding’in görevi ise, çiftçiden tüketiciye kadar olan zinciri planlamak ve bunu uluslararası alana taşımaktır. Bu düzenlemeyle şirketleşen tarımın yüzde 50’sinin Semerat Holding’e,

yüzde 35'inin Milli Birlik Kooperatifi'ne ve yüzde 15'inin de tarımsal Kamu İktisadi Teşebbüslerinin olacağı belirtilmektedir.

Holdingin sermayesine yüzde 50 payla katılacak olan firmaların isimleri arasında Ülker, Eti, Süttaş, Namet, Pınar, Unilever, TK Holding, Kastamonu Entegre, Migros gibi şirketler olacakken bu şirketlerin içerisinde yüzde 100 yabancı sermayeli (Migros, Unilever) şirketlerin de olduğu dikkat çekmektedir. Yine Milli Birlik Kooperatifi'nin içerisinde tarımsal kalkınma ve tarım satış kooperatifleri ve üretici birliklerinin olmaması da yeni oluşturulacak olan sistemde üretici örgütlerinin fonksiyonlarının ne olacağının belirli olmadığını göstermektedir. Kaldı ki bu sistemin hayata geçmesiyle birlikte bakanlığın taşra teşkilatı kaldırılmakta ve bakanlık işlevsiz bir yapıya bürünmektedir. Bu durum diğer taraftan devletin tarım politikası oluşturmaktan çekilmesi anlamına gelmektedir. Bu projenin uygulanmaması gerektiğine yönelik 29 Nisan 2019 tarihinde Ziraat Mühendisleri Odası ve şubelerinde eş zamanlı olarak bir basın açıklaması yapılmıştır. *Sorunların Çözülemediği Tarımda Neo Liberal Arayış: Tarım ve Orman Bakanlığı Özelleştiriliyor!* başlıklı bildiriye ilgili projeye neden karşı çıkılması gerektiği açık bir şekilde şöyle belirtilmektedir (TMMOB, 2019):

“Tarım sektörünün kamusal örgütlenmesini genelleştirerek küçülten, taşra örgütlenmesini ortadan kaldırıp merkezde işlevsiz hale getirerek etkisizleştiren, kurumsal uzmanlaşmaya, konu bazlı çalışmaya imkân vermeyen bu tür bir yapı, ülkemizin ve halkımızın yararına olmayacaktır. Tarımsal üretime ve kırsal alana ilişkin sorunların çözümü yerine, kamunun tarım alanındaki düzenleyici, destekleyici ve denetleyici işlevleri kaldırılmaktadır. Kamu gücü ile kamu yararı ilkesi doğrultusunda yapılan bu görevler, ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini korumak amacıyla kurulan kooperatiflere devredilemez. Tarımda Milli Birlik Projesi, daha önce örneklerini gördüğümüz birçok çalışmada olduğu gibi, konuyla ilgili tarafların ve bilimsel çevrelerin görüşleri alınmadan, kamuoyunda tartışılmadan “yaptık, oldu” mantığıyla hazırlanmıştır. Kullanılan terminolojiden projenin Bakanlık dışında, konunun temel bilgilerinden yoksun bir danışmanlık şirketine hazırlatıldığı açıkça görülmektedir.”

Yukarıda da görüldüğü üzere tarım sektörünün yönetilmesinde yasal olarak etkin bir role sahip olan bakanlığın, çok kısa zaman aralıklarıyla yasal-kurumsal yapısının değişikliğe uğraması sektörün yönetilmesinde önemli aksaklıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu süreçte görev ve yetkiler çeşitli kuruluşlar arasında paylaşılmakta, net belirlenemeyen görevler yetki çatışması doğurmakta, kurumların

eşgüdüm içerisinde çalışması zorlaşmakta ve tarım yönetimi etkinlik kaybına uğramaktadır (Günaydın, 2009).

Bunun yanı sıra ulusal tarım politikalarının Tarım Bakanı'na bağlı olarak çok değişkenlik göstermesi, bakanlıkta yaşanan diğer önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de 2003 yılından bu tarafa Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı hüküm sürmektedir. Ancak 18 yıldır aynı hükümetin iktidarda olmasına rağmen tarım politikalarında bir türlü kurumsallaşma sağlanamamıştır. Nitekim 18 yıllık süreçte Tarım Bakanlığı altı kez değişmiş ve bununla beraber bakanlık bürokratları da iktidar değişir gibi değişmiştir. Bu duruma bağlı olarak tarımın sorunlarını tespit ederek bu sorunları kalıcı olarak çözmek mümkün olmamıştır. Örneğin 19 Ağustos 2018 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan kararnamelerle Tarım ve Orman Bakanlığı'nda 10 genel müdür görevden alınmış, 22 yeni atama yapılmıştır. Bu değişiklikle Et ve Süt Kurumu ile Tütün ve Alkol Dairesi Başkanı dışındaki birçok genel müdür ve daire başkanı değişmiştir. Ataması yapılan personelin bir kısmı bakanlık içerisinde olurken bir kısmı da dışardan olmuştur. Aynı bakan tarafından yapılan atamaların bir kısmı bir yıl sonra tekrar görevden alınmıştır.

Tarım ve Orman Bakanlığının görevleri en son 10 Temmuz 2018 Tarihli ve 30474 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 sayılı *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* ile değiştirilerek; tarım politikaları oluşturmak, gıda güvenliğini ve güvenilirliğini sağlamak, üreticilerin örgütlenmesi, tarımsal desteklerin yönetilmesi, orman, tabiat ve su kaynaklarının korunması konuları temel çalışma alanları olarak belirtilmiştir. Bu kararnameye göre Tarım ve Orman Bakanlığının görevleri şunlardır:

- “Bitkisel ve hayvansal üretim ile su ürünleri üretiminin geliştirilmesi, tarım sektörünün geliştirilmesi ve tarım politikalarının oluşturulmasına yönelik araştırmalar yapmak,
- Gıda üretimi, güvenliği ve güvenilirliği, kırsal kalkınma, toprak, su kaynakları ve biyoçeşitliliğin korunması ile verimli kullanılmasını sağlamak,
- Çiftçinin örgütlenmesi ve bilinçlendirilmesi, tarımsal desteklemelerin etkin bir şekilde yönetilmesi, tarımsal piyasaların düzenlenmesi gibi ana faaliyet konularının gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak; tarım ve

hayvancılığa yönelik genel politikaların belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak, uygulanmasını izlemek ve denetlemek,

- Ormanların korunması, geliştirilmesi, işletilmesi, ıslahı ve bakımı, çölleşme ve erozyonla mücadele, ağaçlandırma ve ormanla ilgili mera ıslahı konularında politikalar oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak,

- Tabiatın korunmasına yönelik politikalar geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yapmak, korunan alanların tespiti, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve biyolojik çeşitlilik ile av ve yaban hayatının korunması, yönetimi, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettilmesini sağlamak,

- Su kaynaklarının korunmasına ve sürdürülebilir bir şekilde kullanılmasına dair politikaların oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak, ulusal su yönetimini koordine etmek,

- Bakanlığın faaliyet alanına giren konularda uluslararası çalışmaların izlenmesi ve bunlara katkıda bulunulması amacıyla ulusal düzeyde yapılan hazırlıkları ilgili kuruluşlarla iş birliği halinde yürütmek.

Tarım ve Orman Bakanlığı bu görevler ile sadece tarım sektörüne yönelik görevler ile değil, aynı zamanda ormanların ve su kaynaklarının korunması ve geliştirilmesi, çölleşme ve erozyonla mücadele ve mera ıslahı gibi konulardan da sorumlu hale getirilmiştir. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın birleştirilmesi iki bakanlık arasında ortak çalışma alanlarının olması nedeniyle kurumlar arası koordinasyonun daha da artacağı yönündeydi. Ancak bakanlık isim ve tabelalarının değişmesi üzerinden iki yıl geçmesine rağmen Devlet Su İşleri, Orman İşletme Müdürlükleri ve Tarım İl Müdürlükleri arasındaki koordinasyon ve iş birliği sorunu halen devam edegelmiştir. Bunun en büyük nedenlerinden biri, yasal olarak iki bakanlığın merkezi ve taşra teşkilatlarının birleştirilmesi değil, bakan sayısının bire düşürülerek iki bakanlığın bir araya getirilmesi olmuştur. Nitekim Orman ve Su İşleri Bakanlığına bağlı kuruluşlar olan Orman Genel Müdürlüğü ve DSİ Bölge Genel Müdürlükleri, bağlı kuruluş olmalarından dolayı mevcut yapıları ile diğer taraftan Orman ve Su İşleri Bakanlığının bölge ve işletme müdürlükleri ile Gıda Tarım ve Hayvancılık

Bakanlığı'nın il müdürlükleri de eskisi gibi hizmet sunmaya devam etmektedir. Dolayısıyla bu iki bakanlığın bir araya getirilmesinin sektörde daha işlevsel karar alınacağı ve daha hızlı hareket edileceği gerçeğinden oldukça uzak olduğu söylenebilir.

Tarım ve Orman Bakanlığı kuruluş kanununda verilen görevleri yerine getirmek için merkez, taşra ve yurtdışında olmak üzere teşkilatlanmıştır. Genel olarak bakıldığında bakanlık; 21 merkezi hizmet birimi, 5 bağlı ve ilgili kuruluş, 15 bölge müdürlüğü, 158 kuruluş müdürlüğü, 81 il ve 921 ilçe müdürlüğünden oluşmaktadır. Bakanlıkta 5.878'i merkez teşkilatında, 59.989'u il, ilçe ve kuruluş müdürlüklerinde olmak üzere 65.867 personel çalışmaktadır. Personelin yüzde 65'i erkeklerden yüzde 35'i ise kadınlardan oluşmaktadır. İstihdam türü bakımından bakanlığın personelinin yüzde 70'i memurlardan, yüzde 19'u kadrolu işçilerden, yüzde 11'i ise geçici ve sözleşmeli personelden meydana gelmektedir. Bakanlıkta memur istihdam türünün diğer istihdam türlerine göre daha yüksek olması hizmetlerin devamlılığı açısından olumlu bir durumdur. Kadın istihdam oranının ise hem merkezi hem de taşra teşkilatında erkek personelden az olması mesleğe dayalı cinsiyet eşitsizliğinin bir göstergesidir. Personelin hizmet sınıflarına göre dağılımına bakıldığında; merkezde sırasıyla teknik hizmetler (2.060) ve genel idare hizmetleri (2.042), taşra teşkilatında ise sırasıyla teknik (27.178), sağlık (11.220) ve genel idare hizmetleri (6.254) gelmektedir.

Bakanlığın 2019-2023 stratejik planı için yapılan iç paydaş analizinde bakanlıkta çalışan personele işlerin yürütülmesi ile ilgili karşılaşılan sorunlar sorulmuştur. Bakanlık personeli en önemli sorunların başında; "görevlendirme ve atamalarda liyakatin ve uzmanlığın dikkate alınmaması", "personel dağılımının dengesizliği", "kişinin aynı zamanda birden fazla işte görevlendirilmesi" konularının geldiğini ifade etmişlerdir. Yine bakanlık tarafından aynı çerçevede personele bakanlığın gelecekte hangi konulara ağırlık vermesi gerektiği sorulmuştur. Personel en önemli konuların, bitki ve hayvan sağlığı, gıda ve yem güvenilirliği, su yönetimi, toprak koruma, araştırma geliştirme, tarımsal üretim ve arz güvencesi, biyolojik çeşitliliğin yönetimi, tarım sanayi entegrasyonu, tarımsal üretimde markalaşma, tarımsal altyapı, balıkçılık ve su ürünleri, kırsal kalkınma, tarımsal örgütlenme

(birlik, kooperatifler), eğitim, yayım ve yayın ile tarımsal desteklemeler konuları olduğunu belirtmiştir. Bakanlık personelinin gelecekte önemli olabilecek konu sıralamasında tarımsal örgütlenme, eğitim, yayım ve yayın ile tarımsal desteklemeler konularını önem derecesine göre sonlara koyması oldukça düşündürücüdür. Hâlbuki personel tarafından son sıralara konulan bu üç konu üreticilerin gelirlerinin ve refah düzeylerini artıracak temel konuların başında gelmektedir. Bakanlığın hizmet birimleri arasındaki iş birliği ve koordinasyon düzeyi ise yine çalışanlar tarafından “orta düzeyde başarılı” olarak değerlendirilmiştir.

Sayıştay Başkanlığı'nın Tarım ve Orman Bakanlığıyla ilgili hazırlamış olduğu 2017-2018-2019 yıllarındaki denetim raporlarına bakıldığında da bakanlığın yönetiminde önemli sorunların olduğu görülmektedir. Bu sorunların başında; bakanlık örgütlenmesinde görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmemesi, teknik personelin uzmanlık alanı dışında çalışması, tarımsal verilerin toplanmasında ve izlenmesinde eksikliklerin bulunması, tarımsal desteklerin ve projelerin etki analizlerinin ve üretici örgütlerine sağlanan kredilerin takibinin yapılmaması gelmektedir.

Üst politika belgeleri incelendiğinde Tarım ve Orman Bakanlığı'na çeşitli görevler verildiği görülmektedir. Özellikle On Birinci Kalkınma Planı, Ulusal Kırsal Kalkınma Strateji Belgesi ve Kırsal Kalkınma Eylem Planı (2014-2020), Yeni Ekonomik Program (2019-2021) Çölleşme ile Mücadele Ulusal Stratejisi ve Eylem Planı (2015- 2023), Ulusal Havza Yönetim Stratejisi (2014-2023), Ulusal Kuraklık Yönetimi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2017-2023), Türkiye Tarımsal Kuraklıkla Mücadele Stratejisi Eylem Planı (2018-2022), Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planında (2018-2023) bakanlığa görevler verilmiştir. Üst politika belgelerinde bakanlığa düşen görevler kısaca şöyle özetlenebilir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2019):

- Bitkisel, hayvansal üretimi ve su ürünleri üretimini geliştirmek,
- Tarım politikalarının oluşturulmasına yönelik araştırmalar yapmak,
- Doğal kaynakların korunmasını ve verimli kullanılmasını sağlamak,
- Çiftçinin örgütlenmesi ve bilinçlendirilmesini sağlamak,

- Tarımsal desteklemeleri etkin bir şekilde yönetmek,
- Tarım ve hayvancılık politikalarının belirlenmesi, uygulanması, izlenmesi ve denetlenmesiyle ilgili çalışmalar yapmak,
- Ormanların korunması, çölleşme ve erozyonla mücadele ile ilgili politikalar oluşturulması amacıyla çalışmalar yapmak,
- Tabiatın korunmasına yönelik politikalar geliştirmek,
- Su kaynaklarını korumak ve ulusal su yönetimini koordine etmek,
- Bakanlığın yapmış olduğu çalışmaları ilgili kuruluşlarla iş birliği halinde yürütmek.

Bakanlığın yukarıda belirtilen kuruluş amaçlarını ve üst politika belgelerinde belirtilen hususları yerine getirmesi ancak ülke tarımının gereksinimlerini dikkate alarak örgütlenmesi ve bu yönde kurumsallaşmasını sağlamasıyla mümkün olabilir. Ancak uygulamaya bakıldığında özellikle bakanlıkların birleştirilmesi, kapatılması veya yeniden bir bakanlığın oluşturulması; merkez ve taşra örgütlenmesi başta olmak üzere tüm örgüt üzerinde önemli değişikliklerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Üreticilerin sorunlarına harcanması gereken emeğin ve maliyetin, bakanlık örgütlenmesine harcanması, özellikle kurumsallaşmayı engellemekte, personel üzerinde olumsuz etkiler bırakmakta ve bakanlığı kuruluş amaçlarından uzaklaştırmaktadır. Tüm bu gelişmelerden sonra öncelikle sorulması gereken soru; var olan tarımsal kamu kuruluşlarının ihtiyaçları karşılamamasının nedenlerinin tespit edilip kalıcı bir çözüm önerisinin geliştirilip geliştirilmediğidir. Hâlbuki mevcut tarımsal kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin eksiklerinin tespit edilerek ihtiyaca göre kapasitelerinin geliştirilmesi hem tarım politikalarının sürdürülebilirliğini sağlayabilir hem de üreticilerin beklentilerini karşılayabilir. Bir sonraki başlıkta bakanlığın kuruluş amaçlarını yerine getirmede oldukça önemli bir yere sahip olan merkez ve taşra hizmet birimlerinin durum analizi yapılmaktadır.

2.1.2.1. Merkez ve Taşra Hizmet Birimleri

Bakanlık düzeyinde Türk kamu yönetimi sistemine ilk kez 1924 yılında giren Tarım ve Orman Bakanlığı'nın teşkilat yapısı o yıllardan günümüze yukarıda da açıklandığı gibi birçok defa yeniden yapılanma ile karşı karşıya kalmıştır. Özellikle

1980'li yıllardan sonra yapılan değişikler tarım teşkilatları ile üreticiler arasındaki ilişkinin azalmasına yol açmış ve bakanlığın tarım sektörü üzerindeki etkinliğini kırııcı etkiler ortaya çıkarmıştır. 1980'li yıllara kadar Tarım Bakanlığı üreticilere girdi sağlamak, kredi vermek ve ürün alımında bulunmak gibi önemli işlevlerle ve teşkilatla donatılmıştı. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve YEMSAN tohumluk ve gübre üretimini üstlenmiş, Türkiye Zirai Donatım Kurumu da bunların dağıtımını gerçekleştirmiştir. Yine tahıl ticaretinde Toprak Mahsulleri Ofisi, çay üretiminde ÇAYKUR, tütün ticaretinde ise TEKEL etkinlik göstermiştir. Ancak 1980'li yıllardan sonraki düzenlemelerle birlikte bakanlık merkez ve taşra teşkilatı genel düzenleme ve gözetim işleviyle donatılmaya başlanmıştır (Güler, 2005:198-202).

Cumhuriyetin ilk yıllarında bakanlığın temel gayesi, tarımsal eğitim, üretim ve sanayi alt yapısını geliştirmek ve kurumsal mevzuatın oluşturulmasını sağlamaktır. 1937-1991 yılları arasında ise bakanlık daha çok verimliliğin artırılması, teknoloji kullanımının yaygınlaştırılması ile üretim kapasitesinin artırılmasını amaçlamıştır. Bakanlığın temel hizmet anlayışının geliştiğı bu yıllar arasında tarımda girdi kullanımı, devlet kurumları tarafından sunulmuş ve devlet ile üreticinin bir araya gelmesi sağlanmıştır.⁶¹ Bu yıllardan sonra bakanlığın merkezi ve taşra teşkilatı, kırsalda eğitim-yayın hizmetleri yürütmekten ziyade, destekleme, altyapı hizmetleri ve gıda denetimi görevleriyle donatılmıştır. Bu hizmet yaklaşımı altyapı eksiklerini tamamlamak ve gıda güvenilirliği sağlamak açısından olumlu bir yaklaşımdır. Ancak bu durum hem üreticileri hem de tüketicileri aynı anda yönetmeyi gerektirdiğinden dolayı bir takım önemli zorlukları da beraberinde getirmiştir (Birişik, 2019: 58-59).

Bakanlık üzerindeki en önemli yeniden yapılanma 1985 ve 2011 yıllarında yapılmıştır. 1985 yılında yapılan değişikliklerle bakanlığın Ziraat İşleri, Toprak, Su, Zirai Mücadele, Hayvancılığı Geliştirme, Gıda İşleri, Veteriner İşleri ve Su Ürünleri Genel Müdürlükleri kaldırılmıştır. Yeni yapıda uzman birimlerin kapatılması ve çeşitli yapılar içinde dağıtılmasından dolayı, bakanlığın sektörün yönetimi üzerindeki

⁶¹ 1990'lı yıllarda bakanlık merkez ve taşra teşkilatının yeniden yapılandırılması gerektiğı 7. Kalkınma planında dile getirilmiştir. Kalkınma planında tarım sektörünün yapısal sorunlarının çözüme kavuşturulması ve belirlenen tarım politikasının amaçlarına ulaşılabilmesi için politikaları belirleyen ve faaliyetleri yönlendiren ilgili kamu ve özel sektör kuruluşları temsilcilerinden oluşan Tarımda Yeniden Yapılanma Kurulu oluşturulacağı belirtilmiştir (VII. BYKP, 1995: 63).

etkisinde önemli aşırımlar ortaya çıkmıştır⁶² (Günaydın, 2009: 163). Sekizinci Kalkınma Planı'nda da bu değişimin bir sonucu olarak, merkez ve taşra kuruluşları arasında dikey ve yatay iletişim ile bütünlüğün istenilen boyuta ulaşamadığı, ana hizmet birimi genel müdürlüklerinin taşra teşkilatı üzerindeki etkilerinin ve yetkilerinin yapılan düzenlemelere rağmen netlik kazanamadığı ifade edilmiştir. Ayrıca uzmanlık gerektiren çeşitli konuların tek elde toplanması sonucunda bazı konulara gerektiği kadar önem verilmediği tespiti yapılmıştır. Planda bu durumun yönetimi zorlaştırdığı ve bazı hizmetlerin ikinci ve üçüncü derecede konular haline gelmesine ve dolayısıyla ihmal edilmelerine neden olduğu belirtilmiştir (Sekizinci BYKP, 2000: 11-12). Avrupa Birliği 2000 yılı ilerleme raporunda da tarım politikalarıyla ilişkili birimlerin çokluğu göz önüne alınarak, farklı tarımsal kuruluşların yeniden gruplandırılarak kurumlar arası koordinasyonun geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir (AB, 2000).

2011 yılına kadar neredeyse her Avrupa Birliği ilerleme raporunda Tarım Bakanlığı'nın yeniden yapılanması gerektiği dile getirilmiştir. Nihayet 11. İlerleme Raporunda Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın 639 sayılı *Gıda, Tarım ve Hayvancılık*

⁶² Bakanlık merkezi hizmet birimleri 1991 yılına kadar, a) Ziraat İşleri Genel Müdürlüğü, b) Gıda İşleri Genel Müdürlüğü, c) Ziraî Mücadele ve Ziraî Karantina Genel Müdürlüğü, d) Veteriner İşleri Genel Müdürlüğü, e) Hayvancılık Geliştirme Genel Müdürlüğü, f) Yol Su Elektrik Genel Müdürlüğü, g) Toprak Su Genel Müdürlüğü, h) Kooperatifler Genel Müdürlüğü, i) Su Ürünleri Dairesi Başkanlığı, j) Orman Köy İlişkileri (ORKÖY) Dairesi Başkanlığı, k) Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı'ndan oluşmaktaydı. 1991 yılından 2011 yılına kadar olan süre içerisinde ise bakanlığın merkezi hizmet birimleri a) Tarımsal üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü, b) Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü, c) Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü, d) Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, e) Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı'ndan oluşmaktadır. 2011 ile 2018 yılları arasında bakanlığın merkezi hizmet birimleri ise a) Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü, b) Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, c) Hayvancılık Genel Müdürlüğü, ç) Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğü, d) Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, e) Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü, f) Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü'nden oluşmaktadır. 2018 yılında yapılan son düzenlemeye göre ise bakanlığın ana hizmet birimleri a) Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü, b) Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, c) Hayvancılık Genel Müdürlüğü, ç) Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğü, d) Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, e) Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü, f) Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü, g) Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü, ğ) Su Yönetimi Genel Müdürlüğü, h) Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü'nden oluşmaktadır. (183 sayılı Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, 441 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, 639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi).

Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'yle yeniden yapılandırıldığı memnuniyetle karşılanmıştır. Bu kararnamenin, Ortak Tarım Politikası'nın uygulanması için gerekli idari yapıların geliştirilmesi bakımından önemli bir adım teşkil ettiği belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2011). Bakanlık da bu doğrultuda yeniden yapılandırmanın sektöre daha fazla katkı sağlayacağını ve çağdaş tarım anlayışına uygun bir yapıya bürüneceğini ifade etmiştir. Ancak bakanlık bu sürecin Türk tarım yapısına ve gereksinimlerine uygun olarak çıkarılmadığını, "AB'deki benzerleriyle uyumlu ve sürece katkı sağlayacak bir yapıya kavuşmuştur" ifadesiyle ortaya koymuştur (GTHB, 2011).

Türk kamu yönetimi 2011 yılı sonrası KHK'ler üzerinden yönetildiği yeni bir döneme girmiştir. Bu KHK'lar içerisinde yeniden düzenlenen bakanlık örgütlenmeleri de yer almaktadır.⁶³ Tarım yönetiminde ise üst kurulların bakanlıklara bağlanması, bakan yardımcılıklarının oluşturulması ve bu yardımcılardan atama yoluyla özel sektörden atanması konuları ön plana çıkmaktadır. 639 sayılı KHK ile bakanlıkta bazı birimler birleştirilmiş bazıları ise kapatılmıştır. Özellikle hayvancılık ve bitkisel üretim genel müdürlüğü görevleri ile Gıda ve Kontrol Genel müdürlüğünün görevleri iç içe geçmiş ve müdürlüklerin kuruluş amaçlarını yerine getirmeleri zorlaşmıştır. Örneğin hayvancılık genel müdürlüğü hayvancılığı geliştirme görevini yerine getirecek ama hayvan refahını sağlamaya yönelik çalışmalar yapamayacaktır. Çünkü bu görev Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte bakanlık çok geniş faaliyet alanlarına ve teşkilat yapısına sahip olmuştur. Bu durum tarımsal tüm faaliyetlerin tek elden yönetilmesi ile kaynakların doğru kullanımını sağlayabilir. Fakat yeni Bakanlık'ın bu haliyle çok teknik ve birbiriyle farklı konuları içeren işleri

⁶³ Bu süreçte yeni kurulan bakanlıklar şunlardır: 633 sayılı KHK Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 637 sayılı KHK ile Ekonomi Bakanlığı, 634 sayılı KHK ile Avrupa Birliği Bakanlığı, 638 sayılı KHK ile Gençlik ve Spor Bakanlığı, 641 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı. 635 sayılı KHK ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 639 sayılı KHK ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 636 sayılı KHK ile Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı, 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 645 sayılı KHK ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 640 sayılı KHK ile ise Gümrük ve Ticaret Bakanlıklarını birleştirilmiştir.

bir arada yürütebilmesi mümkün gözükmemektedir. Günümüzde bakanlığın merkezi ve taşra örgütlenmesi bakımından yaşadığı en büyük sorun, aynı personel ile denetim, eğitim-yayım ve destekleme faaliyeti yapmaya çalışmasıdır. Bu doğrultuda bakanlığın görevlerini yerine getirmesi için tüm birimlerin merkez-taşra uyumunu önceleyen, bölgesel sosyo-ekonomik farkları gözetererek yeniden yapılanması gerekmektedir (Birişik, 2019).

Bakanlığın örgütlenmesi 1 sayılı *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*'nin 14'ncü bölümünde düzenlenmektedir. Bu bölümde kurumun görev alanıyla ilgili hizmetlerden sorumlu 13 merkezi birimin görev ve yetkileri Kararname'nin 413'üncü maddesinden başlayıp 433'üncü maddeleri arasında düzenlenmektedir. Bakanlığın merkeze bağlı taşra teşkilatına dair düzenlemeler ise Kararname'nin 434'üncü maddesinde yer almaktadır. Yine Kararname'nin 440'ıncı maddesinde yer alan I, II, III, IV sayılı listelerde taşra teşkilatını oluşturan birimlere yer verilmektedir. Aşağıda bakanlığın merkezi hizmet birimleri (tablo 2.1.) ve bu birimlere bağlı olan taşra teşkilatının (tablo 2.2.) görev ve yetkileri ile faaliyet alanları ortaya konulmakta ve ardından kuruluş amaçları bağlamında analiz edilmektedir.

Tablo 2.1. Tarım ve Orman Bakanlığı Merkezi Hizmet Birimlerinin Görev ve Yetkileriyle Faaliyet Alanları

Merkezi Hizmet Birimleri	Faaliyet Alanları	Görev ve Yetkiler
<p>Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü ve Taşra Teşkilatı</p> <p>*41 Gıda kontrol laboratuvarı + 1 Ulusal gıda referans laboratuvarı</p> <p>*26 Veteriner Sınır Kontrol Noktası Müdürlüğü</p> <p>*12 Zirai karantina müdürlüğü</p> <p>*8 Veteriner kontrol enstitüsü</p> <p>*2 Merkezi araştırma enstitüsü</p>	<p>*Bitki sağli ve karantina</p> <p>*Hayvan sağliğı ve karantina</p> <p>*Gıda işletmeleri ve kodeks</p> <p>*Veteriner sağliğı ürünleri ve halk sağliğı</p> <p>*Gıda kontrol ve laboratuvarlar</p> <p>*Bitki ve bitkisel ürünler sınır kontrol</p> <p>*Hayvan ve hayvansal ürünler sınır kontrol</p> <p>*Bitki koruma ürünleri</p> <p>*Yem</p>	<p>*Güvenilir gıda ve yem arzını sağlamak için politika oluşturmak,</p> <p>*Gıda üretim ve satış yerlerinin denetimlerini yapmak,</p> <p>*Hayvan kimlik sistemlerini kurmak,</p> <p>*Canlı hayvan, bitki ve gıda ile ilgili giriş ve çıkış gümrük kapılarının ve veteriner sınır kontrol noktalarının çalışma esaslarını belirlemek,</p> <p>*Hayvan refahını sağlamaya yönelik, hayvan hastalıklarıyla mücadele ve hayvan sağliğı hizmetlerini yürütmekle ilgili çalışmalar yapmak,</p> <p>*Bitki sağliğını korumak, bitki hastalıklarıyla mücadele etmek</p>
<p>Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü ve Taşra</p>	<p>*Tarla ve bahçe bitkileri</p> <p>*Çayır ve mera bitkileri</p>	<p>*Bitkisel ürünlerde üretimi, verimliliğı ve çeşitliliğı arttırmak,</p>

<p>Teşkilatı *7 Tohum sertifikasyon test müdürlüğü *1 Fidan ve fide test merkezi *1 Edremit zeytincilik üretme istasyonu</p>	<p>*Tohumculuk *Bitki besleme ve teknoloji geliştirme *İyi tarım uygulamaları ve organik tarım *Tarım havzaları</p>	<p>*Bitkisel üretimde kullanılan girdilerin ve teknolojilerin standartlarını belirlemek, *Bitkisel üretimi, tarım ve sanayi sektörü ile uyumlaştırmak, *Çayır, mera, yaylaklar ve kışlakları korumak ve ıslah etmek, *Bitkisel üretim ile ilgili bilgi sistemlerini kurmak *Tarım havzalarının faaliyet ve işleyişi ile ilgili hizmetleri yürütmek.</p>
<p>Hayvancılık Genel Müdürlüğü</p>	<p>*Kanatlılar ve küçük evciller, *Islah ve geliştirme, *Büyükbaş ve küçükbaş hayvancılık, *Altyapı ve çevre İzleme.</p>	<p>*Hayvancılığı geliştirmek, *Hayvansal üretim girdileriyle hayvancılık işletmelerinin niteliklerinin belirlemek ve onay vermek, *Yüksek vasıflı hayvan ırklarını yaygınlaştırmak, *Hayvansal üretimin insan sağlığı ve ekolojik dengeyi koruyucu yöntemlerle yapılmasını sağlamak, *Hayvansal üretimin artırılmasına yönelik geliştirme projeleri hazırlamak, *Hayvan ithalat ve ihracatında kriterleri belirlemek ve yürütmek, *Hayvancılıkla ilgili bilgi sistemi oluşturmak, *Hayvansal ürünlerin pazarlanmasıyla ilgili çalışmak yapmak.</p>
<p>Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğü</p>	<p>*Avcılık ve kontrol, *Yetiştiricilik, *Kaynak yönetimi ve balıkçılık yapıları</p>	<p>* Sürdürülebilir balıkçılık ve su ürünleri yetiştiriciliğiyle avcılığın esaslarını belirlemek, *Balıkçılık tesisleriyle ilgili denetim yapmak, *Balıkçılık ve su ürünleri kaynaklarını korumak, *İthal ve ihraç edilecek balıkçılık ve su ürünleriyle ilgili esasları belirlemek, *Üretimin ve verimliliğin artırılması için gerekli girdilerin tedarikine ilişkin tedbirleri almak, geliştirme ve araştırma projeleriyle ilgili çalışmalar yapmak, bilgi sistemini oluşturmak ve denetim yapmak.</p>
<p>Tarım Reformu Genel Müdürlüğü</p>	<p>*Arazi edindirme ve değerlendirme, *Sulama sistemleri ve Tarımsal altyapı hizmetleri, *Avrupa Birliği yapısal uyum yönetim otoritesi, *Entegre idare ve kontrol sistemleri,</p>	<p>*Kırsal alanlardaki yaşam kalitesinin ve ekonomik çeşitliliğin iyileştirilmesi, *Tarımsal ve kırsal kalkınma desteklerinin uygulanması işlerini yapmak ve kontrol etmek, *Üreticilerin bilgi düzeyini yükseltmek, üretici örgütlerinin kurulmasına izin vermek, denetlemek ve desteklemek, *Arazi, toprak, su kaynaklarıyla ilgili</p>

	<p>*Tarım teknolojileri ve mekanizasyon, *Kırsal kalkınma ve kredilendirme, *Organize tarım ve hayvancılık bölgeleri, *Etüt ve projeler, *Toprak koruma ve arazi değerlendirme, *Tarım arazileri yönetimi, *Tarımsal çevre ve doğal kaynakları koruma, Tarımsal destekler, Tarım sigortaları ve doğal afetler, *Teşkilatlanma (Üretici örgütlenmesi ve kooperatifçiliğin geliştirilmesi)</p>	<p>analizleri ve sınıflandırması yapmak, *Arazi edindirme işlemlerini yapmak ve tarım arazilerinin parçalanmasını önlemek, *Tarımsal mekanizasyon düzeyinin yükseltilmesiyle ilgili plan proje yapmak ve uygulanmasını sağlamak, *Çiftlik muhasebe veri ağını kurmak, tarımsal verileri toplayarak istatistikleri oluşturmak, *Tarımsal sulamada verimliliği artırarak uygun sulama tekniklerinin kullanılmasını sağlamak, *Tarımsal afetler ilgili hizmetleri yürütmek, afetlerden zarar gören çiftçilere yardım etmek, *El sanatlarını geliştirmek, *Tarımsal ürünlerin pazarlanmasıyla ilgili çalışmalar yapmak, *AB ve diğer uluslararası kaynaklarla yürütülen kırsal kalkınma programlarına ilişkin koordinasyonu sağlamak, *Tarım sektörüne ve kırsal kesimlere verilecek desteklerle ilgili çalışmalar yapmak, *TKDK'nın sekretarya işlemlerini yürütmek.</p>
<p>Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü ve Taşra Teşkilatı</p> <p>12 Bölgesel, 26 Konu ve 12 Merkez araştırma enstitüsü</p>	<p>*Bahçe bitkileri araştırmaları, *Bitki sağlığı araştırmaları, *Hayvan sağlığı ve gıda-yem araştırmaları, *Hayvancılık ve su ürünleri araştırmaları, *Tarımsal ekonomi ve proje yönetimi, *Tarla bitkileri araştırmaları, *Toprak ve su kaynakları araştırmaları.</p>	<p>*Ulusal kalkınma planları çerçevesinde tarımsal ar-ge çalışmaları yapmak, uygulamak ve uygulatmak, *Çeşit ve ırk geliştirmek, yerli gen kaynaklarını korumak, *Toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesiyle ilgili çalışmalar yapmak, *Bağlı araştırma kuruluşlarının araştırma hedeflerini belirlemek ve bu kuruluşları denetlemek, *Hayvan ve bitki hastalıklarında kullanılan aşı ve koruma ilaçları hakkında araştırma yapmak, *Denizlerde ve iç sularda su ürünlerine ilişkin bilimsel araştırmalar yapmak, *Gıda, yem ve mekanizasyon konusunda araştırmalar yapmak,</p>
<p>Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü</p>	<p>*Çölleşme ile mücadele, *Erozyon kontrolü, Etüt ve proje, *Havza planlama ve arazi ıslahı</p>	<p>*Toprağın korunması ve tabii kaynakların geliştirilmesi amacıyla politikalar belirlemek, ilgili kurumlar arasında koordinasyonu ve iş birliğini sağlamak, *Su havzalarının geliştirilmesine yönelik ulusal ve bölgesel düzeyde planlama yapmak, * Üniversiteler ve ar-ge kuruluşlarıyla birlikte eğitim, yayın ve tanıtım faaliyetlerinde bulunmak.</p>

<p>Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü ve Taşra Teşkilatı 10 Bölge Müdürlüğü</p>	<ul style="list-style-type: none"> *Av yönetimi, *Biyolojik çeşitlilik, *Doğa koruma, *Hassas alanlar, *Milli parklar, *Yaban hayatı. 	<ul style="list-style-type: none"> *Çevre ve şehircilik bakanlığınca tespit edilen milli parklar, tabiat parkları vb., yerlerin yönetilmesiyle ilgili işleri yürütmek ve denetlemek, *Yaban hayatı ve kara av kaynakları ile orman içi su kaynakları ve sulak alanların korunması, kara avcılığının düzenlenmesi, av kaynaklarının işletilmesi ve kontrolünün yapılması, *Uluslararası sözleşmeler ile koruma altına alınan bitki ve hayvan türleri ile alanların korunmasında tedbirleri almak, *Hayvanların korunmasına yönelik çalışmaları ve bu konuda yapılan faaliyetleri desteklemek ve denetlemek, *Görev alanıyla ilgili bitki ve hayvan kaynaklarının muhafazasıyla ilgili işlemleri yürütmek.
<p>Su Yönetimi Genel Müdürlüğü</p>	<ul style="list-style-type: none"> *Havza yönetimi, *Su hukuku ve politikası, *Araştırma ve değerlendirme, *Su kalitesi, *İzleme ve su bilgi sistemi, *Taşkın ve kuraklık yönetimi. 	<ul style="list-style-type: none"> *Su kaynaklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik politikalar belirlemek, *Su kaynaklarının koruma-kullanma dengesi gözetilerek, havza bazında nehir havza yönetim planları hazırlamak, *Su kaynaklarının korunması ve yönetimiyle ilgili uluslararası sözleşmeleri takip etmek ve ilgili kurumlarla iş birliği içinde olmak, Ulusal su veri tabanı oluşturmak, *Su kirliliği hassas alanları tespit etmek ve izlemek, *İçme ve kullanma suyu arıtma tesislerinin kriterlerini belirlemek, *İklim değişikliğinin su kaynaklarına etkisiyle ilgili çalışmalar yapmak, *Yer üstü ve yer altı sularının kalite ve miktarının korunmasını izlemek, *Taşkınlarla ilgili taşkın yönetim planlarını hazırlamak.
<p>Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü</p>	<ul style="list-style-type: none"> *Avrupa Birliği uyum, *Ekonomik ve teknik ilişkiler, *İkili ilişkiler ve protokol, *Uluslararası kuruluşlar. 	<ul style="list-style-type: none"> *AB ile ilgili bakanlığın faaliyetleri alanına giren konularla ilgili uyum ve uygulama çalışmaları yapmak, bakanlık birimleri arasında koordinasyonu sağlamak, *Bakanlığın yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla ilişkilerini yürütmek, ortak projelerin hazırlanması ve yürütülmesini sağlamak.
<p>Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı</p>	<ul style="list-style-type: none"> *Eğitim ve yayım, 	<ul style="list-style-type: none"> *Bakanlık dokümanlarının basım ve

	*Yayın ve tanıtım.	yayımını yapmak, *Bakanlığın görev konuları arasına giren konularda her türlü eğitim faaliyetleri yapmak, *Çiftçi eğitimi, tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerini yürütmek.
Şeker Dairesi Başkanlığı	*Şeker üretim ve pazarlama, *Şeker izleme, denetim ve koordinasyon.	* A ve B kotalarının tespiti, iptal ve transferlerine ilişkin Cumhurbaşkanı kararını uygular, *Şeker için depolama kesintisinin yapılıp yapılmaması, hususunda karar alır ve uygular, *İç fiyat, arz-talep dengesi ve spekülasyon etkileri dikkate alarak şeker ticaretine ilişkin kuralları belirler, *Sektörle ilgili ar-ge faaliyetlerini yönlendirerek organizasyonu sağlar, *Şirket ve bünyesi altındaki fabrikalarda araştırma ve denetim yapabilir.
Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı	*Tütün ve tütün mamulleri, *Alkol ve alkollü içkiler, *Piyasa düzenleme ve kontrol.	*Tütün tohumuyla ilgili işlemlerin teknik kontrolüne ilişkin çalışmalar yapmak, *Etil alkol ve metanolün üretimine dair işlemlerin teknik kontrolüne ilişkin çalışmalar yürütmek, *Tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkilerin üretim, satış ve sunum faaliyetleriyle ilgili çalışmalar yürütmek, denetlemek.

Kaynak: 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

Tablo 2.1'e bakıldığında Tarım ve Orman Bakanlığı'nın kurumsal yönetim hariç olmak üzere 13 merkezi hizmet biriminde örgütlendiği görülmektedir. Yine bu birimlere bağlı olarak taşra teşkilatı da bulunmaktadır. Bakanlığın günümüzdeki merkez teşkilatlanması büyük oranda 2011 yılında çıkarılan 639 sayılı *Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* ile düzenlenmiştir. Ancak sonraki yıllarda ve özellikle 2018 yılında çıkarılan 1 sayılı *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* ile bazı birimler yeniden yapılandırılmıştır. Tüm bu yeniden yapılanma süreci ne yazık ki Türkiye tarımının ihtiyaçları doğrultusunda bir gelişim göstermemiştir. Bu süreç daha çok Avrupa Birliği'ne uyum sağlamak amacıyla yapılan kurumsal düzenlemelerden oluşmaktadır. Nitekim dönemin hükümet sözcüsü, devlet bakanı ve Başbakan Yardımcısı olan Cemil Çiçek, "*bakanlığın yeniden yapılandırılmasının AB ile*

bağlantılı bir düzenleme olduğunu” ifade etmiştir (CNN Türk, 2009). Bu konu hakkında Ziraat Mühendisleri Odası’nın görüşü ise şu şekildedir (ZMO, 2011):

“Bu Kanun, Bakanlığın köyü ve köylüyü terk etmesinin belgesini oluşturmaktadır. Bu yaklaşım, esas olarak, bir süredir Bakanlığın siyasi ve bürokrasi ayağına egemen olduğu gözlenen küçük köylülüğün tasfiyesi anlayışının yaşama geçirilmesidir. Tarımı şirket işi yapmak ve köylüyü-üreticiyi üretim alanlarından koparmak amacıyla dayalı bu özentili modernite yaklaşımı ne Türkiye ne de dünya gerçekleri ile uyumlu değildir.”

Tarım Bakanlığı’ndaki bu değişim, bakanlığı izleyici ve denetleyici bir konuma yerleştirmiş ve köy ifadesine hiçbir şekilde yer verilmemiştir. Bu durum bakanlığı işlevsel olarak sadece gıda güvenirliliğini sağlamakla donatırken tarımsal üretimi ve üreticileri ikincil bir konuma yerleştirmiştir. Gıda güvenirliliği önemli bir konu olduğu kadar gıda güvenliği de bir o kadar önemlidir.⁶⁴ Nitekim üretimi ikinci plana alıp güvenirliliği sağlamaya ağırlık verilmesi çalışmanın ilk bölümünde ortaya konulduğu gibi tarımsal üretimin tüketimi karşılamamasına ve temel ürünlerde ithalata bağımlı hale gelmesine neden olmaktadır.

Tablo 2.1’e bakıldığında da gıda ve kontrol genel müdürlüğünün hem merkezi hem de taşra teşkilatının oldukça geniş bir örgütlenmeye sahip olduğu görülmektedir. Müdürlük, faaliyet alanlarına göre iş yükü ve çeşitliliği açısından oldukça geniş görev ve yetkilere sahiptir: Bitki ve hayvan sağlığı, gıda işletmeleri, veteriner sağlık hizmeti, gıda kontrol, bitki koruma, bitki ve hayvansal sınır kontrol. Tüm bu işlerin bakanlığın bir biriminde yoğunlaşmış olması çeşitli aksaklıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Özellikle hayvancılık ve bitkisel üretim genel müdürlüklerinin görevlerine bakıldığında, bu müdürlüklerin gıda ve kontrol genel müdürlüğünün görevleriyle iç içe geçtiği görülmektedir. Tabloda görüldüğü üzere, hayvancılık genel müdürlüğünün “hayvancılığı geliştirmek, hayvansal üretimin insan sağlığı ve ekolojik dengeyi koruyucu yöntemlerle yapılmasını sağlamak, hayvansal üretimin artırılmasına yönelik geliştirme projeleri hazırlamak” görevi bulunmaktadır. Gıda ve

⁶⁴ Gıda güvenliği (food security); tüm insanların sağlıklı bir yaşam için beslenme ihtiyaçlarını karşılayan gıdalara fiziksel ve ekonomik olarak her zaman erişmesi anlamına gelmektedir. Gıda güvenirliliği (food safety) ise yiyeceklerin gıda kaynaklı hastalıklardan hastalanma riskini en iyi şekilde azaltacak şekilde işlenmesi, hazırlanması ve saklanması anlamına gelmektedir.

kontrol genel müdürlüğünün ise bu konuyla ilgili “hayvan kimlik sistemlerini kurmak, hayvan refahını sağlamaya yönelik hayvan hastalıklarıyla mücadele ve hayvan sağlığı hizmetlerini yürütmekle ilgili çalışmalar yapmak” görevleri bulunmaktadır. Bu durumda hayvancılık genel müdürlüğü, hayvan hareketliliğini kontrol etmeden, hayvan sağlığıyla ilgili görevleri yerine getirmeden kuruluş amaçlarını nasıl yerine getirebilecektir? Bu durumun bitkisel üretim genel müdürlüğü için de geçerli olduğu söylenebilir. Dolayısıyla bu teşkilat yapısı hayvancılık ve bitkisel üretimde yaşanan sorunları daha da büyütecek ve sektörün yönetilmesi daha da zorlaşacaktır. Bunun en büyük göstergesi 2018 yılında bakanlık tarafından ithaline izin verilmeyen canlı hayvan ırklarının ülkeye girişine izin verilmesi konusunda yaşanmıştır.

Bu konuda hayvancılık, gıda ve kontrol, tarım reformu ve tarım işletmeleri genel müdürlüklerinin sorumlu oldukları Sayıştay’ın 2018 yılı raporunda belirtilmektedir. Raporda, “2018 yılı içerisinde ithali gerçekleştirilerek ülkeye girişine izin verilen büyükbaş ve küçükbaş hayvanlara ait kayıtların incelenmesi sonucunda; Hayvancılık Genel Müdürlüğü’nün internet sitesinde yer alan ithaline izin verilen hayvanlar listesinde sayılmayan Sarole, Brangus, Aubrac ırkı hayvanların ülkeye girişine müsaade edildiği görülmüştür. Diğer yandan 2018 yılı içerisinde ülkemize Romanya’dan giriş yapan 13.420 büyükbaş hayvandan 1.637 adedinin karantinada bekleme süresi içinde ölmüş olması da bu hayvanlarla ilgili yeterli araştırmaların ülkeye girmeden önce yapılmadığı kanaatini oluşturmaktadır” tespitine yer verilmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2019: 91-94). Bakanlık cevabında, belirtilen hususları kabul etmiş ve sorunun Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü’nden (TİGEM) kaynaklandığını belirtmiştir.

Bakanlığın merkez teşkilatıyla ilgili yaşanan ve Sayıştay Başkanlığı tarafından tespit edilen diğer bir sorun da ithal edilen hayvanların bazılarında 21 günlük karantina süresine uyulmadan hayvan kaydının yapılmasıdır. İlgili yasal düzenlemelere bakıldığında ithal edilen hayvanların karantinaya alınacağı ve 21 gün karantina merkezlerinde tutulacağı ve son olarak da kulak küpelerinin takılması gerektiği belirtilmektedir. Tablo 2.1’e bakıldığında hayvan sağlığı ve karantina sürecinin Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü’nce yürütülmekte olduğu; hayvan

ithalat ve ihracatında kriterleri belirlemek ve yürütmek görevinin ise Hayvancılık Genel Müdürlüğü'ne verilmiş olduğu görülmektedir. Ancak Hayvancılık Genel Müdürlüğü'nün ithal edilen hayvanlara yönelik herhangi bir takip, izleme ve kontrol sistemi bulunmamaktadır. Diğer taraftan Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü ve taşra teşkilatı tarafından yapılması gereken karantina uygulama görevinin yerine getirilmeden kimliklendirme işlemi yapılmıştır (Sayıştay Başkanlığı, 2019). Dolayısıyla bakanlığın merkezi birimleri arasında konu ve görev bütünlüğü olmadan kuruluş görevlerini yerine getirmesi mümkün gözükmemektedir.

Tarım ve Orman Bakanlığı'nın plan, proje ve politikalarının hayata geçmesinde bakanlığın taşra teşkilatı çok önemli bir yere sahiptir. Yine taşra teşkilatı üreticiler açısından bakanlığın görünen yüzü ve somutlaşmış halidir. Bakanlık kuruluş amaçlarını yerine getirmek için tablo 2.2'de görüldüğü üzere taşrada da oldukça yaygın bir şekilde örgütlenmiştir.

Tablo 2.2. Tarım ve Orman Bakanlığı Taşra Teşkilatı Faaliyetler ile Görev ve Yetkiler

Merkezi Hizmet Birimleri	Faaliyetler	Görev ve Yetkiler
81 il müdürlüğü:	<ul style="list-style-type: none"> *Gıda ve Yem, *Bitkisel Üretim ve Bitki Sağlığı, *Hayvan Sağlığı ve Yetiştiriciliği, *Balıkçılık ve Su Ürünleri, *Arazi Toplulaştırma ve Tarımsal Altyapı, *Kırsal Kalkınma ve Örgütlenme, *Koordinasyon ve Tarımsal Veriler. 	<ul style="list-style-type: none"> *İlin tarımsal envanterini çıkarmak ve üretim potansiyelini belirlemek, *İl yayım programları hazırlamak ve yayınların personel, tüketici ve çiftçilere ulaşmasını sağlamak, *İlde çiftçilerin karşılaştığı problemleri araştırma enstitülerine iletmek, *Tarım ürünlerinin işlenip, değerlendirilmesine, pazarlamasına yönelik gerekli işlemleri yapmak ve yönlendirmek, *İlin tarım ürünlerinin ekiliş, verim ve üretim tahmini çalışmaları yapmak ve istatistikleri toplamak, *Hayvan ve bitki sağlığıyla gıda ve yem konusundaki riskleri belirlemek, *İl dahilinde bitkilere zarar veren zararlı hastalık ve organizmaların tespitini yapmak ve koruma programlarını hazırlamak, *İlde bulunan bitki koruma ürünleri, zirai mücadele alet-makinaları, tohum ve gübre bayileri ile ilaçlama yapan özel işletmelerin ve tüzel kişilerin kontrolünü yapmak, *Su ürünlerinin ve kaynaklarının sürdürülebilirlik temelinde işletilmesi ve geliştirilmesini sağlamak, *Çiftçilerin kooperatif veya birlik şeklinde teşkilatlanmasını teşvik etmek, denetlemek, *Tohumluk üretici ve bayilerinin kontrolünü yapmak, *İlde projelerin zamanında ve amacına uygun olarak kullanılmasını takip ve kontrol etmek, *Kayıt sistemleri veri girişleri ve kayıt sistemlerine

		<p>dayalı destekleme uygulamalarını yapmak, *İlçelerden gelen bilgiler ışında çiftçilerin girdi ihtiyaçlarını tespit etmek ve diğer kuruluşlarla birlikte tedbir almak, *İlde bulunan bakanlık kuruluşları arasında merkezden istenen verilerin toplanarak merkez kuruluşlarına bildirilmesi ve bakanlıkça verilen talimat kapsamında koordinasyonu sağlamak, *İlde, bakanlığın politika belgeleri ışığında çalışmalar yapmak, *Kırsalda yaşayan kadınların tarımsal üretime katılımı için projeler hazırlamak, uygulamak ve izlemek.</p>
927 ilçe müdürlüğü	<p>*İlçe müdürlüğü bir müdür ve yeterli sayıda personelden oluşmaktadır. Faaliyet alanlarına göre teşkilatlanma bulunmamaktadır.</p>	<p>*Çiftçilerin gelirlerinin artırılması için program ve projelerin hazırlanması için gerekli bilgileri toplamak ve teklifte bulunmak, *Program ve projelerin ilçeyi ilgilendiren kısımlarını uygulamak ve sonuçlarını değerlendirmek, *Çiftçinin eğitim için yayım programı hazırlamak ve uygulamasını sağlamak, *Örnek çiftlik geliştirme planlarına göre işletme kurulmasına yardımcı olmak, *İlçenin tarımsal girdi ihtiyaçlarını tespit ederek il müdürlüğüne bildirmek ve temininde yardımcı olmak, *İlçede bitki ve hayvan sağlığını korumak amacıyla hastalık ve zararlılarıyla mücadele etmek, *İlçenin tarımla ilgili istatistiklerini derlemek, *İlçenin program ve projelere dayalı yıllık bütçe teklifini hazırlamak, *Toprak analiz sonuçlarına göre gübre kullanımını sağlamak için eğitim çalışmaları yapmak, *İlçede denetim faaliyetleri yürütmek, *Kayıt sistemlerine veri girişlerini yapmak ve veri kaydına dayalı destekleme işlemlerini yürütmek.</p>
41 Gıda kontrol laboratuvarı	<p>*Numune kabul ve raporlama, *Mikrobiyoloji, *Kalıntı laboratuvarı, *Fiziksel ve kimyasal analiz, *Mikotoksin laboratuvarı, *Yem analiz laboratuvarı, *Katkı Laboratuvarı</p>	<p>“*Bakanlık il müdürlüklerince ithalat, ihracat, denetim ve benzeri amaçlar için gönderilen numunelerin analizlerini, diğer kamu kurumlarından gönderilen numunelerde resmi istek analizlerini, üniversiteler gibi kurum ve kuruluşların, şahıs veya firmaların özel istek analizlerini, araştırma geliştirme ve proje analizlerini raporlarında belirtmek kaydı ile yapmaktır.”</p>
1 Ulusal gıda referans laboratuvarı	<p>*Bilimsel ve analitik testler.</p>	<p>*Gıda Kontrol Laboratuvarları (GKL) arasında ortak çalışmalar yapmak, *İhtiyaç duyulan analiz metotları geliştirmek,</p>

		<p>*GKL’de yapılmayan analizleri yapmak, *KKL’de yapılan analiz sonuçlarına itiraz olması halinde şahit numune analizleri yapmak, *Faaliyet konuları arasına giren konularda yeterlilik testleri yapmak, *Bilimsel yayın ve çalışmalara katılmak.</p>
<p>26 Veteriner Sınır Kontrol Noktası Müdürlüğü</p>	<p>*Arı Hastalıkları Lab. *Bakteriyolojik Teşhis Lab. *Balık Hastalıkları Lab. *Biyokimya Lab. *Kanatlı Hayvan Hastalıkları Lab. *Kuduz Teşhis Lab. *Parazitoloji Lab. *Patoloji Lab. *Viroloji Lab.</p>	<p>*Hayvan ve bitkisel ürünlerin ülkeye girişinde resmi kontrolleri yürütür, kontroller sonucunda şüpheli bir durum olursa ileri tetkikleri yapar, *Hayvansal ürün depolayacak geçici depolama yerlerini onaylar ve denetler, *Ülkeye girişi gerçekleşen hayvansal ve bitkisel ürünlerin verilerini veri tabanına girer, güncel kayıtlarını tutar, * Ülkeye girişi reddedilmiş sevkiyata ilişkin bilgiler gerekli makamlara bildirilir.</p>
<p>12 Zirai karantina müdürlüğü</p>	<p>*İhracat ve ithalat kontrolleri, *Transit kontrolü, *Geçici boşaltma, *Ruhsatlandırma ve denetim çalışmaları.</p>	<p>“*İhraç edilen bitki ve bitkisel ürünlerin alıcı ülke Zirai Karantina Şartlarına göre kontrollerini yapmak, hastalık ve zararlılardan arındırılmış olarak gönderilmesini sağlamak, *İthal edilen bitki ve bitkisel ürünlerin Ülkemiz Zirai Karantina Şartlarına göre kontrollerini yaparak, dış karantinaya tabi organizmaların yurda girişine engel olmak, *İthal yasak olan bitki ve bitkisel ürünlerin yurda girişine engel olmak, *İthal ve ihraç edilen Zirai Mücadele ilaçlarının kontrollerini yapmak, *İthal ve ihraç edilen bitkisel ürünlerin ve depolarının gerektiğinde fümigasyon ve dezenfeksiyonunu yapmak veya yaptırmak.”</p>
<p>8 Veteriner kontrol enstitüsü</p>	<p>*Araştırma *Teşhis, *Üretim *Eğitim ve Yayın yapmak</p>	<p>*Hayvan sağlığı ve su ürünleri sağlığı alanında veri toplamak ve değerlendirmek ve bu yönde teşhis kitleri geliştirmek, *Hayvan hastalıklarının doğru teşhisine yönelik yeni ve modern yöntemlerin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak, *Hayvanlardan insanlara bulaşan ve hayvansal gıdalar yolu insanlara bulaşan hastalıklarla ilgili çalışmaları yapmak, *Hayvanlarda ve hayvansal ürünlerde kalıntı analizleri konularında çalışmalar yapmak, *Araştırmacıların ve sahada görevli veteriner hekimlerin hizmet içi eğitimlerine yönelik çalışmalar yapmak, *Yayın hizmetleri yürütmek.</p>

<p>1 Tohumluk Tescil ve Sertifikasyon Merkez Müdürlüğü</p>	<p>*Çeşit tescil, *Kontrol ve sertifikasyon, *Çeşit Koruma ve arşiv</p>	<p>*Tohumlukların, kontrol ve sertifikasyonuna ilişkin işlemleri yürütmek, *Bitki çeşitlerinin kayıt ve koruma altına alınması ile ilgili işlemleri yürütmek ve arşivlemek, *Uluslararası organizasyonların teknik çalışmalarına katılmak, diğer ülke kuruluşlarıyla ortak çalışmalar yürütmek, *Sertifikasyon kuruluşlarının standartlarını belirlemek ve denetlemek, *Biyoteknolojik yöntemler ile çeşit safiyeti ve karakterizasyonu ile ilgili çalışmalar yapmak.</p>
<p>6 Tohum sertifikasyon test müdürlüğü</p>	<p>*Numune kabul ve kayıt, *Çeşit safiyet, *Çimlendirme, *Raporlandırma.</p>	<p>“*Tescil edilen veya üretim izni verilen ve Milli Çeşit Listesinde yayımlanan çeşitlere ait tohumlukların kontrol ve sertifikasyonu ile ilgili çalışmaları yürütmek, *Müdürlüğümüze gelen tohumluk numuneleri üzerinde fiziksel, biyolojik ve diğer laboratuvar analizlerini yaparak gerekli belgelendirmeyi yapmak, *Elde ettiği sonuçları internet ortamında Tohumluk Veri Yönetim Sistemine ve Tohumluk Doğrudan Gelir Desteği ödemelerinde kullanılacak veri sistemine girmek, *Arazi tahsisi yapılmasıyla birlikte tohumlukların arazi denemelerini kurmak, *Tohumluk post kontrol ve tescil denemelerini yapmak, *Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğünün 2016/4 genelgesi ile Tohumluk İhracatı Ön İzni işlemlerini yapmak.”</p>
<p>1 Fidan ve fide test merkezi</p>	<p>*Üretim ve kontrol birimi, *Deneme.</p>	<p>*Zeytin hariç fidan ve fide sertifikasyon işlemlerini yürütmek, *Fidan/fide sertifikasyonu sistemi içerisinde, damızlık üniteleri oluşturmak, muhafaza etmek, sektörün talebine sunmak ve virüs testlerini yapmak, *Denetim amaçlı numunelerin analizlerini yapmak, *Görev alanları ile ilgili araştırmalar yapmak ve yaptırmak.</p>
<p>1 Edremit zeytincilik üretme istasyonu</p>	<p>*Üretim ve pazarlama, *Kontrol ve sertifikasyon, *Araştırma ve eğitim.</p>	<p>*Zeytin çeşitlerinde yapılacak sertifikasyon işlemlerini yürütmek, *Fidan üreticilerinin fidan ve üretim materyali ihtiyacını karşılamak, *Görev alanıyla ilgili araştırma, eğitim ve yayım çalışmaları yapmak.</p>
<p>12 Bölgesel Araştırma Enstitüleri</p>		<p>*Akdeniz Su Ürünleri Araştırma, Üretim ve Eğitim Enstitüsü Müdürlüğü: Balıkçılık, su ürünleri ve genetik kaynaklarıyla ilgili çalışmalar yapmak, *Bahri Dağdaş Uluslararası, Batı Akdeniz, Doğu Akdeniz, Doğu Anadolu, Ege, GAP, Geçit Kuşağı, Karadeniz ve Trakya Tarımsal Araştırma Enstitüsü</p>

		Müdürlüğü: “Tahıllar, endüstri bitkileri, yemeklik tane baklagiller, tıbbi aromatik bitkiler, çayır, mera ve yem bitkileri, meyvecilik, sebzeçilik, biyolojik çeşitlilik, genetik kaynaklar ve hayvancılık” ile ilgili ürün çeşitliliğinin artırılması için alternatif ürün ve benzeri araştırmaları yapmak.
26 Konu Araştırma Enstitüleri		*Bitki Islahı ve Agro Teknoloji, Alata Bahçe Kültürleri, Antepfıstığı, Atatürk Toprak, Su ve Tarımsal Meteoroloji, Doğu Akdeniz Geçit Kuşağı, Erzincan Bahçe Kültürleri, Fındık, İncir, Kayısı, Manisa Bağcılık, Eğirdir-Isparta Meyvecilik, Mısır, Orta Karadeniz Geçit Kuşağı, Pamuk, Patates, Tekirdağ Bağcılık, Toprak Su ve Çölleşme ile Mücadele, Yağlı Tohumlar, Hatay Zeytincilik, İzmir Zeytincilik, Bitki Sağlığı, Biyolojik Mücadele, Diyarbakır Zirai Mücadele, Bornova-İzmir Zirai Mücadele, Zootehni, Arıcılık, Elazığ Su Ürünleri, Koyunculuk, Su Ürünleri ve Tavukçuluk Araştırma Enstitüsü Müdürlükleri: İlgili konularda yeni çeşit, verim ve kaliteyi geliştirmek, hastalık, zararlı ve olumsuz çevre koşullarına dayanıklılığı artırmak, bu görevleri yaparken yeni teknik ve teknolojileri kullanarak temel ve uygulamalı araştırmalar yapmak,
12 Merkez araştırma enstitüleri		*Tarla Bitkileri, Atatürk Bahçe Kültürleri, Zirai Mücadele, Toprak, Gübre ve Su Kaynakları, Gıda ve Yem Kontrol, Su Ürünleri, Veteriner Kontrol, Tarımsal Ekonomi ve Politika Geliştirme Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü, Uluslararası Tarımsal Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü, GAP Uluslararası Tarımsal Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü, Uluslararası Hayvancılık Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü ve Türkiye Milli Botanik Bahçesi Müdürlüğü
10 Bölge Müdürlükleri	*Millî Parklar, *Doğa Koruma ve Sulak Alanlar, *Avcılık ve Yaban Hayatı Şube Müdürlüğü,	*İş ve işlemleri Bakanlığın talimatlarına göre düzenlemek, koordine ve kontrol etmek, *Biyolojik çeşitlilik ve tabiatın korunmasını sağlamaya yönelik iş ve işlemleri yapmak veya yaptırmak, *Faaliyet alanlarıyla ilgili plânlama, etüt, envanter, projelendirme, uygulama, bakım ve kontrol çalışmaları yapmak veya yaptırmak, *Millî Park ve Tabiat Parklarında tesislerin işletilmesi veya kiralanması, bakım, onarım ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek
9 Eğitim Merkezi Müdürlükleri		*Uluslararası Tarımsal Eğitim Merkezi Müdürlüğü, Adana ve Söke Zirai Üretim İşletmesi Tarımsal Yayım ve Hizmetiçi Eğitim Merkezi Müdürlüğü, Aydın, Kastamonu, Atatürk, Silifke/Mersin, Düzce, Bilecik, Elazığ ve Sivas El Sanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü

Tablo 2.2’de görüldüğü üzere 1198 taşra teşkilatı birimi ile Tarım ve Orman bakanlığı Türkiye’deki en geniş örgütlenmeye sahip kamu kurumlarından biridir. Bu birimler belirli bir coğrafi alanda, özel bir görev veya konu bazlı olarak verilen görevleri yerine getirmekten sorumludur. Mevzuatta verilen görevlere bakıldığında her kurumun (bölge, il ve ilçe) birbirine benzer görevleri bulunmaktadır. Bu kurumların temel işlevi merkezden belirlenen politikaların uygulamasını gerçekleştirmektir. Kurumlar, belirlenen bu politikaları yerine getirirken bakanlık merkez örgütlenmesine bağlıdır. Bu açıdan il düzeyinde politikaların hayata geçmesinde önemli aksaklıklar ortaya çıkmaktadır. Örneğin bakanlığın taşra teşkilatı kendi coğrafi sınırları içerisinde olsa bile bölge, il ve ilçe düzeyinde benzer görevler yapmakta ve dikey hiyerarşide de kendi müdürlüklerine karşı sorumlu olmaktadır. Bu durum, kurumlar arasında yetki ve sorumluluk çatışması, kaynak israfı ve sonuçta da parçalı bir yapı ortaya çıkarmaktadır. Bu yetki ve sorumluluk çatışması, dikey olarak merkezden taşra teşkilatlarında, yatay olarak ise il-ilçe müdürlüklerinde, araştırma enstitülerinde ve bağlı ve ilgili kuruluşların taşra teşkilatları arasında yaşanmaktadır (Yavuz ve Dilek, 2019: 61). Taşra teşkilatının uygulamalarına bakıldığında tablo 2.2’de belirtilen kuruluş amaçlarını yeterli düzeyde yerine getiremedikleri belirtilebilir. Kuruluş amacını yerine getiren kurumlar bakımından değerlendirildiğinde ise taşradaki koordinasyon eksikliğinden dolayı yapılan çalışmalar sonuçsuz kalmaktadır. Örneğin her tarımsal araştırma kuruluşu sunmuş olduğu hizmetler kapsamında en çok çeşit geliştirme üzerinde durmaktadır. Ancak kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliğinden dolayı araştırma-geliştirme sonuçları üreticilere yeterince ulaştırılamamaktadır.

Enstitüler tarafından geliştirilen ve hakları özel sektör tohumculuk şirketlerine devredilen ürünler, genel olarak tarla günlerinde ve tarım fuarlarında tanıtılarak üreticiye ulaştırılmaya çalışılmaktadır. Ancak sadece bu yöntemlerle üreticilerin büyük çoğunluğu yeni ar-ge sonuçlarından yeterince haberdar olamamakta ve yeni gelişmeleri yeterince benimseyememektedir. Örneğin bir araştırma enstitüsü tarafından tescil edilen pamuk çeşitlerinin yayılması ve benimsenmesini inceleyen bir araştırmanın bulgularına göre; bölgede ekilen pamuk tohumlarının sadece yüzde 17,3’ü enstitü tarafından tescil edilen tohumlardan oluşmaktadır (Kaynak ve Boz,

2015). Bu konuda özellikle il-ilçe tarım ve orman müdürlükleri, ziraat odaları ve üretici örgütleri arasındaki bağı geliştirecek etkili eğitim ve yayım mekanizmalarının kurulmasına ihtiyaç olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bakanlık il ve ilçe müdürlüklerine tablo 2.2’de görüldüğü üzere oldukça geniş görev ve sorumluluk yüklenmiştir. Ancak il ve ilçe müdürlükleri bu sorumlulukları yerine getirirken destekleme faaliyeti çalışmalarına yoğunlaştığından dolayı mesaisinin büyük bir kısmını veri girişi, destekleme türlerinin düzenlenmesi gibi işlerle geçirmektedir. Dolayısıyla var olan personel kaynağı etkili olarak kullanılamamakta ve personel de yeterince sahaya inememektedir. İl düzeyinde yaşanan yönetimsizliğin diğer bir göstergesi de kaynakların zayi edilmesi yönündedir. Tarım ve Orman Bakanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu’na göre; hayvan hastalıklarıyla mücadele için kullanılan aşuların soğuk zincir altyapısının yetersizliği ve bakanlık kurumları arasında ihtiyaca göre planlama yapılmamasından dolayı örnek olarak seçilen Adana, Balıkesir, Denizli, İstanbul, Kastamonu, Kütahya, Samsun, Siirt, Trabzon ve Şırnak illerinde toplam 368 bin 761 aşı dozu zayi olmuştur. Bu durum hayvan hastalıklarıyla mücadeledeki etkinliği olumsuz etkilediğinden gerek insan gerekse de hayvan sağlığı için büyük bir tehdit oluşturmaktadır. Raporunda bu konu üzerine en önemli eksiklikler özet olarak şöyle belirtilmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2019):

“İl müdürlüklerinin yarısından çoğunda, ilçe müdürlüklerinin ise neredeyse tamamında soğuk zincir izleme sistemi mevcut değildir. Bu durum ise soğuk zincir koşullarının sürekli izlenmesini imkânsız kılmakta, aşuların bozulmaması için hayati önem arz eden sıcaklık değişimleri gerçek zamanlı olarak takip edilememekte, acil durumlarda müdahalede bulunulamamaktadır. Diğer yandan Bakanlığın bir aşı takip sisteminin olmaması dolayısıyla Bakanlık birimleri arasında ihtiyacın planlanmadığı, hangi ilde ve ilçede ne kadar aşı olduğunun bilinmediği anlaşılmaktadır. Bu durum ise elinde ihtiyacından fazla stoku bulunan ilin elindeki aşuları kullanamaması ve aşuların son kullanım tarihinin geçmesi sonucu zayi olması, aşuya ihtiyaç duyan ilde ise yeniden harcama yapılarak aşı satın almak suretiyle kamu kaynaklarının israf edilmesi sonucunu doğurmaktadır.”

Tarım ve Orman Bakanlığı’nın yukarıda analiz edilen merkez ve taşra teşkilatının yanı sıra bakanlık bünyesinde faaliyet gösteren bağlı ve ilgili kuruluşlar da bulunmaktadır. Türk idari teşkilatına bakıldığında bazı kuruluşlar, bağlı ve ilgili statülerde bakanlıklarla irtibatlandırılmışlardır. Bu kapsamda Tarım ve Orman

Bakanlığı da merkez ve taşra teşkilatının yanı sıra beş bağlı ve beş ilgili kuruluşa sahiptir. Aşağıda sırasıyla bu kurumların durum analizi yapılmaktadır.

2.1.2.2. Bağlı Kuruluşlar

Türkiye’de bağlı kuruluşlar, bakanlığın ana hizmetlerini yürütmek için bakanlığın hizmet ve görev alanına giren, özel bir kanunla kurulan özel bütçeli kuruluşlardır. Bağlı kuruluşların tamamına bakıldığında bir kısmı devlet tüzel kişiliğinin içinde, bir kısmı ise ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmayan (Emniyet Genel Müdürlüğü, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü gibi) bağlı kuruluşlarla bakanlıklar arasındaki ilişki, hiyerarşi ilişkisidir. Yani bakanlık bu kuruluşlara emir veya talimat verebilir. Ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan (Karayolları Genel Müdürlüğü, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü gibi) bağlı kuruluşlarla bakanlıklar arasındaki ilişki ise idari vesayet ilişkisidir. Yani bakanlık bu kuruluşlara emir veya talimat veremez ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle belirtilen sınırlı denetim yetkisine sahiptir (Gözler, 2018: 125).

Tarım ve Orman Bakanlığı’nda da ana hizmetleri yürütmek için bakanlığın görev ve hizmet alanına giren bağlı kuruluşlar vardır. Bu kuruluşlar 4 sayılı *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*’ne göre; Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsü ve Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü’nden oluşmaktadır. Bu müdürlüklerin hepsi kendi tüzel kişiliğine sahip ayrı bir kanunla kurulan özel bütçeli kuruluşlardır. Aşağıda bu kuruluşların sırasıyla tarihsel gelişim, mevzuat, teşkilat yapısı ve üst politika belgelerinde verilen görevler kapsamında durum analizleri yapılmaktadır.

2.1.2.2.1. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü

Türkiye’de su kaynaklarının yönetilmesi, planlanması, korunması ve geliştirilmesiyle tarım, enerji, hizmet, çevre ve taşkın konularının yönetilmesinden sorumlu en yetkili kuruluş Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’dür (DSİ). Müdürlüğün tarihçesi, 1914 yılında kurulan Umur-ı Nafia Müdüriyet-i Umumiyesi’nin kurulmasına kadar gitmektedir. Bu yıllardan önce su işleri ve yapılarının inşası vakıflar tarafından yürütülmekteydi. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte Bayındırlık İşleri Genel Müdürlüğü’ne bağlı olarak 1925 yılında ilk önce

Sular Fen Heyeti Müdürlüğü, daha sonra ise 1929 yılında Sular Umum Müdürlüğü kurulmuştur. Son kurulan bu müdürlük DSİ'nin temel kurumsal yapısını oluşturmaktadır. 1937 yılında müdürlüğün adı, Su İşleri Reisliği olarak değiştirilmiş ve 1939 yılında Bayındırlık Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu haline gelmiştir. 1954 yılında ise müdürlük açısından en önemli kurumsal yapılanma gerçekleşmiş ve 6200 sayılı *Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun* çıkarılarak müdürlüğün yetkileri artırılmış ve Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü kurulmuştur (DSİ, 2018). Kurumsal yapısını sağlamlaştıran müdürlük 1954 yılından günümüze kadar altı farklı bakanlığa bağlanmıştır.⁶⁵

Türkiye'de su yönetiminde etkili olan DSİ'nin 2000 yılından sonra bağlı olduğu bakanlıkların değişmesi; müdürlüğün görev, yetki ve sorumluluk alanlarının daraltılmasına ve parçalı bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Nitekim DSİ'nin 2007 yılında su yönetimi konusunda kendisinden daha geride (bütçe, işlev, teknik) olan Çevre ve Orman Bakanlığı'na bağlanması bu durumun en büyük göstergesidir. Ortaya çıkan bu zorunlu birliktelik ne yazık ki Türkiye'nin ihtiyaçları doğrultusunda ortaya çıkmamış; Dünya Bankası'nın (DB) ve Avrupa Birliği'nin (AB) talepleri doğrultusunda gerçekleşmiştir. Bu iki kuruluş, DSİ ile Çevre ve Orman Bakanlığı arasındaki birlikteliğin geliştirilmesine dikkat çekmişlerdir (Haspolat, 2008).

Günümüzde DSİ'nin görev ve yetkilerini düzenleyen yasalara bakıldığında da sözü edilen dağınık yapı hem kurumsal hem de mevzuat açısından görülmektedir. Müdürlüğün görev ve yetkileri başta 4 sayılı *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* olmak üzere 6200⁶⁶, 167⁶⁷, 5488⁶⁸, 6446⁶⁹, 6172⁷⁰ ve 1053⁷¹ sayılı kanunlarla

⁶⁵ DSİ geçen bu 66 yıllık süre içerisinde öncelikle 1964 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na 1986 yılında ise Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlanmıştır. On yıl sonra su ve enerji yönetiminde yaşanan koordinasyonsuzluktan dolayı tekrar Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlanmıştır. Ardından 2007 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı'na, 2011 yılında Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na ve son olarak da 2018 yılında Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlanmıştır.

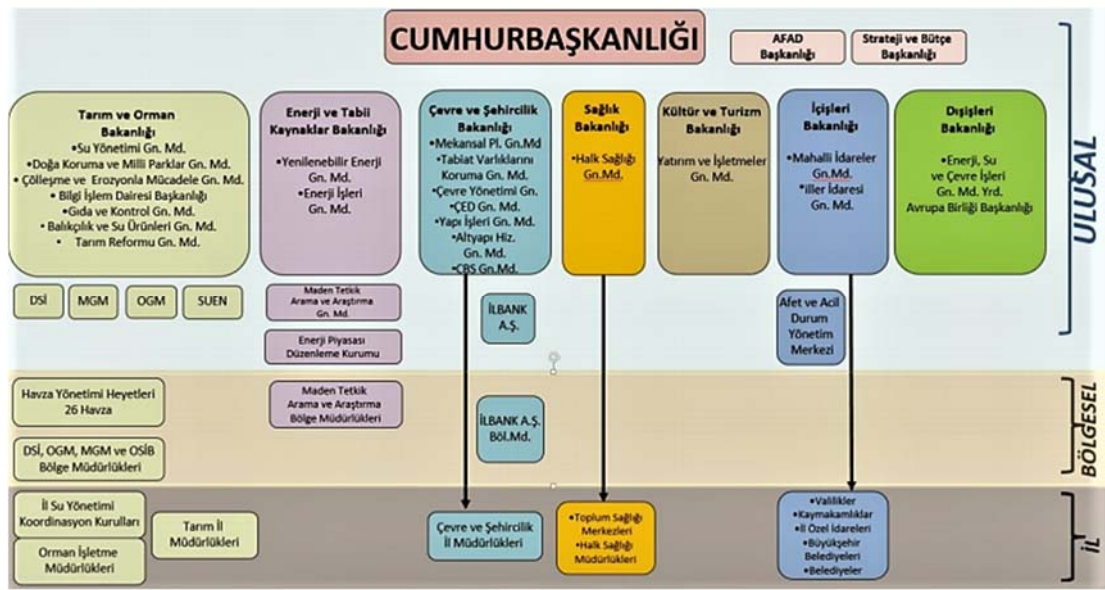
⁶⁶ 6200 sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce Yürütülen Hizmetler Hakkında Kanun, RG: 25 Aralık 1953, 8592.

⁶⁷ 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun, RG: 23 Aralık 1960, 10688.

⁶⁸ 5488 sayılı Tarım Kanunu, RG: 25 Nisan 2006, 26149.

düzenlenmektedir. Bu kanunların yanı sıra su ile ilgili yaklaşık otuz kanun ve ikincil düzenleme daha bulunmaktadır. Mevzuatın sayıca fazla olması, kurumlar arası yetki çakışmalarına ve tekrarlara yol açarken su kaynaklarının merkezi yönetim koordinasyonunda havza esaslı yönetilmesini zorlamaktadır (Ulusal Su Planı, 2019).

Su yönetiminde en yetkili kuruluş olan DSİ'nin kendi yasal dağılıklığının yanı sıra su ile ilgili görev ve yetkileri bulunan oldukça fazla kurum ve kuruluş bulunmaktadır. Aşağıdaki şekilde Türkiye'de su yönetiminin kurumsal yapısına yer verilmektedir.



Şekil 2.1. Su Yönetimin Kurumsal Yapısı

Kaynak: Ulusal Su Planı, 2019: 65.

Yukarıdaki şekilde görüleceği üzere Türkiye'de DSİ'nin dışında su yönetiminin kurumsal yapısında etkinlik ve işlevsellik bakımından birbirinden farklı olan birçok kamu kurumu bulunmaktadır. Bu durum özellikle görev alanlarının belirlenmesinde birtakım zorluklara neden olurken her kurumun kendi ürettiği bilgi, plan, politika ve yatırım programları uygulamada tekrara ve

⁶⁹ 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, RG: 30 Mart 2013, 28603.

⁷⁰ 6172 Sulama Birlikleri Kanunu, RG: 22 Mart 2011, 27882.

⁷¹ 1053 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerleşim Yerlerine İçme, Kullanma ve Endüstri Suyu Temini Hakkında Kanun, RG: 16 Temmuz 1968, 12951.

kaynak israfına yol açmaktadır (Ulusal Su Planı, 2019). Söz konusu zorlukların aşılması için DSİ'nin yapısı güçlendirilmeli ve bunu sağlayacak olan yasal düzenleme getirilmelidir. Nitekim 2017 yılında gerçekleştirilen 2. Ormanlık ve Su Şurası Kararları'na göre de "kaynakların etkin ve verimli olarak kullanımını sağlamak için su kaynaklarının geliştirilmesi ve sulama ile alakalı görevlerin geçmiş deneyim, birikim ve kurum kültürü esas alınarak DSİ tarafından tek elden yürütülmesi için gerekli mevzuat düzenlemesinin yapılması" gerektiği ifade edilmiştir.

DSİ genel olarak dört faaliyet alanında yoğunlaşmaktadır: İçme suyu ve atık su, taşkın kontrolü, sulama ve hidroelektrik enerji. Dağınık şekilde yer alan müdürlüğün görevleri kısaca şu şekilde belirtilebilir: İçme suyu, atık su, sulama, hidroelektrik enerji ile taşkın ve erozyon kontrolü tesislerinin planlanması, projelendirilmesi ve inşa edilmesi; tesislerin işletme, bakım ve onarım hizmetlerinin sağlanması; kamulaştırma ve yeniden yerleşim hizmetleri, arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri. Tarım sektörü açısından ise müdürlük sulama faaliyetleriyle ön plana çıkmaktadır. Türkiye'nin mevcut su tüketiminin yüzde 77'si sulamada, yüzde 23'ü ise içme-kullanma suyu ile sanayi suyu ihtiyaçlarının giderilmesinde kullanılmaktadır. Diğer bir deyişle ulusal olarak tüketilen suyun dörtte üçü tarımsal sulamaya gitmektedir. Bu durum sulama tesislerinin modern ve tasarrufu en yüksek olan sistemlerin tercih edilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu sistemlerin tercih edilmesi tarımsal üretimde verimliliğin artmasını ve üretim deseninin çeşitlenmesini sağlayabilir ve buna bağlı olarak da üreticilerin gelirlerini artırabilir. Ancak 2018 yılında iyi yönetilemediği için müdürlüğe bağlanan sulama birliklerinin sulama ücretlerini, üreticilerin gelir ve diğer harcamalarına göre orantısız bir şekilde artırdığı ve bu durumdan da üreticilerin olumsuz etkilendiği söylenebilir.

DSİ, teşkilat yapısı olarak bir genel müdürün idaresi altında merkez teşkilatıyla taşrada kurulan bölge müdürlüklerinden ve işletmelerden oluşmaktadır. Merkez teşkilatı; ana hizmet, danışma ve denetim ile yardımcı fonksiyonları üstlenmektedir. Akarsu havzaları dikkate alınarak yapılandırılan 26 adet bölge müdürlükleri ise kendi görev sahaları kapsamında işlerini merkez teşkilatı adına yürütmektedir. Bölge teşkilatlarında belirli bir coğrafi alanda faaliyetlerini sürdüren işletmeye alınmış

tesisleri yönetmekten sorumlu şube müdürlükleri veya başmühendisler de bulunmaktadır. Müdürlüğün merkez ve taşra teşkilatında olmak üzere 24.068 personel çalışmaktadır. Bu personelin yüzde 69,82'si teknik hizmetlerde, yüzde 24,38'i ise genel idare hizmetlerinde çalışmaktadır. Personelin yüzde 37,78'i memur, yüzde 31,85'i daimî işçi statüsünde ve yüzde 25,25'i ise alt işveren personeli olarak işe alınan ancak 696 sayılı KHK ile sözleşmeli personel statüsüne geçirilen personeldendir. Personelin cinsiyete göre dağılımına bakıldığında yüzde 84'ü erkeklerden yüzde 16'sı kadınlardan oluşmaktadır (DSİ, 2018). Müdürlüğün sunmuş olduğu geniş hizmet ağı düşünüldüğünde personel sayısının yetersiz olduğu belirtilebilir. Ayrıca geçmiş yıllara göre de müdürlük personel sayısı artacağı yerde azalmıştır. Örneğin 2005 yılında müdürlükte 26,741 personel istihdam edilirken 2019 yılında istihdam edilen personel sayısı 22,790'a düşmüştür. DSİ'nin bu personel yapısı su yönetimindeki etkinliğini gösteren en önemli işaretlerden biridir.

Türkiye'de su ile ilgili ulusal ve yerel olarak hazırlanmış birçok üst politika belgesi bulunmaktadır.⁷² Belgelerde müdürlüğe tarımsal amaçlı verilen başlıca görevler şu şekilde belirtilebilir: Tarımda modern sulama sistemlerinin desteklenmesi ve yaygınlaştırılması, tarımsal kaynaklı su kirliliğini önlemeye yönelik tedbirlerin alınması, arazi toplulaştırma çalışmalarının sulama yatırımlarıyla uyumlu şekilde devam ettirilmesi, su kullanım verimliliğinin ve tasarrufunun artırılması, tarım arazilerinin kullanımında etkinliğin sağlanması, havza bazında çalışmalara ortak temel oluşturacak yasal düzenlemelerin tamamlanması. Tüm bu belgelere bakıldığında müdürlüğe verilen görevlerin benzer olduğu ve âdeta belge enflasyonu yaşandığı belirtilebilir. Bu durumda artık plan hazırlamaktan vazgeçilerek hazırlanan planların uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir.

2.1.2.2.2. Orman Genel Müdürlüğü

Türkiye'de orman kaynaklarının (22.621.935 hektar ile ülke yüz ölçümünün yüzde 29'u) korunmasından, geliştirilmesinden ve toplumsal kesime faydalar

⁷² Bu belgelerden bazıları şunlardır: 11. Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Ulusal Strateji Belgesi (2014-2023), Ulusal Havza Yönetim Strateji Belgesi (2014-2023), Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2014-2020), Çölleşme ile Mücadele Ulusal Stratejisi (2015-2023), Atıksu Eylem Planı (2017-2023), Havza Master Planları, Su Kalitesi Eylem Planları, Erozyonla Mücadele Eylem Planı, Sulak Alan Yönetim Planları gibi.

sağlayacak biçimde yönetilmesinden sorumlu en yetkili kuruluş Orman Genel Müdürlüğü'dür (OGM). Bunların yanı sıra OGM, temel geçim kaynağı tarım olan orman köylerinin kalkındırılması konusunda da önemli bir role sahiptir. Orman köylerinde kullanılabilir tarım arazilerinin yetersiz, verimsiz, dağınık ve parçalı olması ise bu köylerin kalkınmasında önemli bir engel olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum, ormanlık alanlarda yaşayanlar açısından tarım ve orman ilişkisini ön plana çıkarmakta ve orman köylerinde tarımsal yapıdan kaynaklı olarak yaşanan sorunların çözümünde OGM'ye önemli sorumluluklar yüklemektedir.

Türkiye'de ormancılık faaliyetleri konusunda ilk kurumsal yapılanma İstanbul'da 1839 yılında Ticaret Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan Orman Müdürlüğü'ne kadar gitmektedir.⁷³ Ormanlardan yararlanmanın ilk kurumsal girişimi olan müdürlüğün temel amacı; orman alanlarının teknik ve bilimsel olarak yönetilmesinden çok orman alanlarından vergi toplamaya yöneliktir. Dolayısıyla müdürlüğün temel faaliyetleri de kuruluş amaçlarına bağlı olarak vergi tahsil eden bir kurum olmaktan öteye gidememiş ve daha bir yıl bile dolmadan kapatılmıştır.

Türkiye'de ormancılık faaliyetlerini tarihsel süreç içerisinde değerlendirirken dönemin siyasi ve sosyo-ekonomik yapısından bağımsız olarak incelemek mümkün değildir. Nitekim orman yönetiminin bilinçli olarak yapılmaya başlaması, Kırım Savaşı'yla (1853-1856) ortaya çıkan ekonomik sorunlardan sonra olmuştur. Bu savaş öncesi devletin ormanlara yaklaşımı sadece belirli konularda (odun, gemi, tophane ihtiyaçları) ortaya çıkarken tüm ülke ormanlarını yönetecek kurumsal bir yapılanma yoktur. 1856'dan sonra Osmanlı, gelir elde etme arayışı neticesinde orman kaynaklarına başvurmuştur. Osmanlı bu sürecin yönetilmesi için 1869 yılında Maliye Bakanlığı'na bağlı Orman Genel Müdürlüğü'nü kurmuş, 1870 yılında da *Orman Nizamnamesi*'ni çıkarmıştır⁷⁴ (Gümüş, 2018). Kurulan bu müdürlükle ormanların korunması ve işletilmesi amaçlanarak ormanların yerli ve yabancı tüccarlara satışı başlamıştır (Gümüş ve Ayaz, 2020: 25). Bu kapsamda ormancılık faaliyetlerini tam olarak uygulayabilmek için Fransa'dan uzmanlar getirilmiştir. Bu uzmanların

⁷³ Bu müdürlüğe bağlı olarak İstanbul dışında da bazı şeflikler kurulmuştur.

⁷⁴ Bu düzenleme 1937 yılında çıkarılan 3116 sayılı Orman Kanunu'na kadar yürürlükte kalmıştır.

başında Fransız Orman Uzmanı Louis Tassy bulunmaktadır. Bu kişi yaklaşık sekiz yıl Osmanlı'da kalmış ve orman okullarının açılmasına, orman nizamnamesinin hazırlanmasına, orman envanterinin çıkarılmasına ve orman teşkilatının kurulmasına önderlik etmiştir (Gümüş, 2014).

Türkiye'de orman yönetiminin ilk kurumsal yapısı, 1839 yılında oluşturulmaya başlansa da esas örgütlenme Cumhuriyet döneminde oluşmaya başlamıştır. Ormanların tamamının toplum lehine olacak biçimde yasal olarak yönetilmeye başlaması 1937 yılında çıkarılan 3116 sayılı *Orman Kanunu* ile olmuştur.⁷⁵ Bu kanunla, devlet orman mülkiyetine ve işletmeciliğine ilk adım atılmış, serbest yararlanmalara son verilmiş ve orman varlığını geliştirmeyi hedefleyen yeni bir ormancılık anlayışı benimsenmeye başlanmıştır (Gümüş, 2018: 6). Yine aynı yıl Orman Genel Müdürlüğü ve taşra orman işletmeleri kurulmuştur.⁷⁶ 1951 yılından sonra da bölge müdürlükleri kurularak daha önce kurulan orman işletmeleri bu müdürlüklere bağlanmıştır. 1956 yılında çıkarılan ve günümüzde de yürürlükte olan 6831 sayılı *Orman Kanunu* zaman zaman değişikliğe uğrayarak ormanların planlı bir şekilde yönetilmesinin yasal zeminini oluşturmaktadır⁷⁷ (Daşdemir, 2020: 9).

Osmanlı dönemine genel olarak bakıldığında ormancılık teşkilatının bağlı olduğu bakanlıklar (Ticaret ve Maliye Bakanlığı) o dönemin ormancılık anlayışını ve ormancılıktan beklenen işlevleri göstermektedir. Nitekim Osmanlı'da Ticaret Bakanlığına bağlı olarak başlayan orman örgütlenmesi, İktisat Bakanlığı ile son bulmuştur. Bu durum örgütlenme temelinin tamamen ormanlardan gelir etme üzerine kurulduğunu göstermektedir (Gümüş, 2014: 480). Cumhuriyet döneminde ise İktisat Bakanlığı ile başlayan örgütlenme süreci Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde devam etmektedir. Türkiye'de Orman Müdürlüğü'nün bağlı olduğu bakanlıklar, 1839'dan günümüze yaklaşık 181 yıllık süreçte 22 ayrı bakanlığa bağlanmış ve pek çok değişikliğe uğramıştır (Tablo 2.3). Bu süreçte müdürlük, 1969 yılına kadar bazen

⁷⁵ 3116 sayılı Orman Kanunu, RG: 18 Şubat 1937, 3537.

⁷⁶ Orman müdürlükleri, 1937 yılında (32 adet) "orman çevirge müdürlüğü", 1944 yılında "orman revir amirliği" ismiyle anılmıştır. 1937'den sonra bu müdürlükler içerisinde önceleri "orman bölge şefliği" ismiyle bilinen "orman işletme şeflikleri" oluşturulmuştur. 1945 yılından sonra da "devlet orman işletmesi müdürlüğü" (121 adet) dönemi başlamıştır (Gümüş, 2014: 482).

⁷⁷ 6831 sayılı Orman Kanunu, RG: 31 Ağustos 1956, 9402.

adında orman kelimesi bulunan bazen de bu kelimenin bile ifade edilmediği bakanlıklara bağlanmıştır. Ormanların bakanlık düzeyinde yönetilmesi ilk kez 1969 son kez ise 1991 yılında olmuştur. 2000’li yıllardan sonra da müdürlük başka bakanlıklarla birleştirilmeye devam edilmiştir.

Tablo 2.3. Türkiye’de Orman Müdürlüğü’nün Bağlı Olduğu Bakanlıklar

Cumhuriyet Öncesi Dönem (Yıllar/Bakanlıklar)		Cumhuriyet Dönemi (Yıllar/Bakanlıklar)	
1839-1869	Ticaret Bakanlığı	1923-1924	İktisat Bakanlığı
1869-1972	Maliye Bakanlığı	1925-1928	Tarım Bakanlığı
1872	Orman ve Maden Bakanlığı	1928-1931	İktisat Bakanlığı
1873-1877	Maliye Bakanlığı	1931-1969	Tarım Bakanlığı
1878	Orman ve Maden Bakanlığı	1969-1981	Orman Bakanlığı
1879-1886	Ticaret ve Tarım Bakanlığı	1981-1983	Tarım ve Orman Bakanlığı
1887-1892	Maliye Bakanlığı	1983-1991	Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı
1893-1908	Orman, Maden ve Tarım Bakanlığı	1991-2003	Orman Bakanlığı
1909-1920	Ticaret ve Tarım Bakanlığı	2003-2011	Çevre ve Orman Bakanlığı
1920-1923	İktisat Bakanlığı	2011 (26 Gün)	Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı
		2011-2018	Orman ve Su İşleri Bakanlığı
		2018-	Tarım ve Orman Bakanlığı

Kaynak: (Köse, vd., 2018: 145).

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere Türkiye’de orman yönetimi, tarihsel süreçte istikrarlı bir örgütlenme yapısına sahip olmamıştır. İlk yıllarda ormancılık faaliyeti ticaret, maliye ve maden konularıyla ekonominin bir parçası olarak görülmüş, sonraki yıllarda ise bazen bağımsız bir bakanlıkla bazen de tarım, çevre, köy işleri, su işleri ve şehircilikle ilişkilendirilmiştir. Dolayısıyla ormancılık teşkilatının örgütlenme aşamasındaki en önemli sorun bakanlık yapısı içerisinde nasıl örgütlenmesi gerektiği yönünde olmuştur. Diğer taraftan ormancılık yönetiminin bağımsız bir bakanlık yapısına kavuşturulmasının; kamu harcamalarını artırdığı ve koordinasyon sorunu oluşturduğu kamuoyunda sıkça dile getirilmiştir. Ancak günümüze kadar kapatma-birleştirme yoluyla yapılan bakanlık sayısını azaltmanın ne kadar tasarruf sağladığı ve hangi koordinasyon sorunlarını çözdüğüne dair bilimsel bir tespit bulunmamaktadır (Ok, 2020: 50-51).

Günümüzde ormanların yönetilmesi, korunması ve geliştirilmesi amacıyla oluşturulan temel düzenlemelerin başında 2709 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası* gelmektedir.⁷⁸ Orman alanlarının anayasal olarak koruma altına alınması ilk kez 1961 Anayasası ile mümkün olmuş ve 1982 yılında çıkarılan Anayasa'yla da bu anlayış devam ettirilmiştir. Yürürlükte olan Anayasa'da orman ve ormancılıkla ilgili düzenlemeler; Anayasa'nın "Ormanların Korunması ve Geliştirilmesi" başlıklı 169'uncu⁷⁹ ve "Orman Köylüsünün Korunması" başlıklı 170'inci⁸⁰ maddelerinde yer almaktadır. Bu maddeler incelendiğinde; orman alanlarını korumak, genişletmek ve yetiştirmek üzere bütün ormanların gözetiminin devlete ait olduğu, devlet tarafından yönetildiği ve işletildiği, yine orman köylerinin kalkındırılması ve orman bütünlüğünün korunması için alınması gereken tedbirler ve faaliyet konularının detaylı bir şekilde belirtildiği görülmektedir.

Ormanların yönetilmesinde Anayasadan sonra gelen kanun 6831 sayılı *Orman Kanunu*'dur.⁸¹ Bu kanunda ormanların tarifi, taksimi, idaresi, gözetilmesi ve kayıt altına alınması hükümleri belirtilmekte ve devlet ormanı sayılan yerlerdeki her çeşit işlerden Orman Genel Müdürlüğü'nün sorumlu olacağı ifade edilmektedir. OGM'nin

⁷⁸ 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, RG: 18 Ekim 1982, 17863.

⁷⁹ Madde 169 – "Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir. Devlet ormanlarının mülkiyeti devrolunamaz. Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir. Bu ormanlar zamanaşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz. Ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemez. Ormanların tahrip edilmesine yol açan siyasi propaganda yapılamaz; münhasıran orman suçları için genel ve özel af çıkarılamaz. Ormanları yakmak, ormanı yok etmek veya daraltmak amacıyla işlenen suçlar genel ve özel af kapsamına alınmaz. Orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu tespit edilen yerler ile 31/12/1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler, şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler dışında, orman sınırlarında daraltma yapılamaz."

⁸⁰ Madde 170- "Ormanlar içinde veya bitişiğindeki köyler halkının kalkındırılması, ormanların ve bütünlüğünün korunması bakımlarından, ormanın gözetilmesi ve işletilmesinde Devletle bu halkın işbirliğini sağlayıcı tedbirlerle, 31/12/1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tamamen kaybetmiş yerlerin değerlendirilmesi; bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında yarar görülmeyen yerlerin tespiti ve orman sınırları dışına çıkartılması; orman içindeki köyler halkının kısmen veya tamamen bu yerlere yerleştirilmesi için Devlet eliyle anılan yerlerin ihya edilerek bu halkın yararlanmasına tahsisi kanunla düzenlenir. Devlet, bu halkın işletme araç ve gereçleriyle diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırıcı tedbirleri alır. Orman içinden nakledilen köyler halkına ait araziler, Devlet ormanı olarak derhal ağaçlandırılır."

⁸¹ 6831 sayılı Orman Kanunu, RG: 8 Eylül 1956, 9402.

görev ve yetkilerini daha da somutlaştıran yasal düzenleme ise en son 4 sayılı *Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*'nde yer almaktadır.⁸² Kararnamede belirtilen OGM'nin görevleri genel olarak; ormanları denetlemek, gözetlemek, korumak, nicelik ve nitelik olarak geliştirmek, ormanlardan ürün ve hizmetlerin devamlılığını sağlamak kaydıyla ekonomik, ekoloji ve sosyo-kültürel gerekliliklere göre işletmek, her türlü arazide çölleşme ile mücadele, ağaçlandırma, erozyon kontrolü yapmak, orman ağaçlarına ait olan tohum ve fidanları üretmek, aşılama faaliyetlerini yapmak ve devlet ormanlarında oturan köylüleri desteklemek ile orman-halk ilişkilerini geliştirmektir.

Tüm bu amaçların yerine getirilmesi için gerekli olan en önemli araç, Orman Genel Müdürlüğü teşkilatıdır. Türkiye'de ormancılık faaliyetlerini yürüten teşkilat, tarihsel süreçte sadece iki kez bağımsız olarak bakanlık düzeyinde yapılmış ve bağlı olduğu bakanlıkların sadece 11'inin isminde orman ifadesi yer almıştır (Tablo 2.3). Süreç içerisinde bir aylık gibi kısa bir süre içerisinde kurulup ve kapatılan bakanlıkların olması da Türk ormancılığının örgütlenmesindeki durumunu gözler önüne sermektedir. OGM'nin bağlı olduğu bakanlık son olarak 2018 yılında Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın birleştirilmesinden oluşan Tarım ve Orman Bakanlığı'nın kurulmasıyla gerçekleşmiştir.

Tarım ve Orman Bakanlığı'nın bağlı kuruluşları içerisinde yer alan OGM, kuruluş amaçlarını yerine getirmek için hem merkezde hem de taşrada olmak üzere örgütlenmiştir. Merkezde 18 daire başkanlığı ve bunlara bağlı 118 şube müdürlüğü; taşrada ise 28 Orman Bölge Müdürlüğü'yle doğrudan merkeze bağlı 12 Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü; Orman Bölge Müdürlükleri'ne bağlı 263 Orman İşletme Müdürlüğü, bu müdürlüklere bağlı 2140 Orman İşletme, 45 Fidanlık, 157 Ağaçlandırma ve Toprak Muhafaza ve 221 diğer şeflikler; bunların dışında 28 Orman Fidanlık Müdürlüğü ve buna bağlı 45 Fidanlık Şefliği ile 293

⁸² 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 15 Temmuz 2018, 30479.

Başmühendislikler bulunmaktadır. Bunların dışında ormancılık faaliyetleriyle ilgili diğer iki kurum da bakanlığın merkez teşkilatında yer alan Doğa Koruma ve Milli Parklar (DKMP) ile Çölleşmeyle ve Erozyonla Mücadele (ÇEM) genel müdürlükleridir. DKMP 15 Bölge Müdürlüğü ile taşrada da örgütlenirken⁸³ ÇEM'in taşra örgütlenmesi bulunmamaktadır. Köse ve ark. (2018) tarafından yapılan çalışmada ÇEM'in taşra örgütlenmesi olmadan faaliyet göstermesinin olumsuz bir durum olduğu ortaya konulmuştur. Bu durumun nedeni ise çalışmada, "taşrada örgütlenmesi olmayan Genel Müdürlüğün merkezde yapmış olduğu projelerin taşrada başka birimlerce uygulanması başarısızlığa neden olmakta, takibini ve kontrolünü zorlaştırmaktadır" şeklindedir (Köse, vd., 2018: 150). Diğer taraftan OGM ile DKMP arasında görev ve yetki bakımından sorunlar yaşanmakta ve bu durum da aynı amaca hizmet eden iki kurumun taşradaki örgütlenmeleri arasında koordinasyon ve denetim eksikliği ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla da kaynakların etkin bir şekilde kullanılması zorlaşmaktadır.

Bir kurumun başarısında örgütlenme ne kadar önemliyse kadro ve personel yapısı da bir o kadar önemlidir. Müdürlükte Aralık 2019 itibariyle istihdam edilen personel sayısı 34.054'tür. Çalışan personelin yüzde 47'si memur, yüzde 51'i sürekli ve geçici işçilerden oluşurken geriye kalanı ise sözleşmeli personelden oluşmaktadır (OGM, 2020). Müdürlük personelinin sayısında yıllar itibariyle azalma olduğu görülmektedir. Nitekim 2012 yılında 41 bin olan personel sayısı günümüzde 34 binlere kadar inmiştir. Bu azalış içerisinde ise en çok azalma gösteren istihdam türleri memur ve daimî işçi statüsünde yaşanmıştır. Bu durum asli ve sürekli bir iş olan ormancılık faaliyetinin sürdürülebilir bir şekilde yürütülmesinde verimliliğin azalmasına neden olabilir. Diğer taraftan müdürlüğün 2019 yılı faaliyet raporunda belirtildiği üzere memur ve daimî işçi kadrolarına istihdam yapılmamakta ve kadrolar boş bırakılmaktadır. Bu tip girişimler müdürlüğün eritilerek yok edilmesi anlamına da gelmektedir. Nitekim Türk Ormancılar Derneği'nin *Ormancılıkta Yönetim ve Örgütlenme* başlıklı çalışmasının sonuç raporuna göre de "ormancılık yönetiminde objektif ölçütlerle tanımlanmış liyakate dayalı adil bir personel yönetim

⁸³ DKMP'ye bağlı ayrıca 81 İl Şube Müdürlüğü, 10 Milli parklar Müdürlüğü ve 162 DKMP şefliği bulunmaktadır.

anlayışının temel olması, personel sayısı ve dağılımındaki eksiklik ve dengesizliklerin her düzeyde giderilmesi, personelin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimine önem verilmesi” konuları ön plana çıkmıştır (TOD, 2020).

OGM’ye kuruluş amaçlarına bağlı olarak ve genelde de ormancılık faaliyetlerinin ve kaynaklarının yönetilmesiyle ilgili üst politika belgelerinde oldukça fazla görev verilmiştir. Örneğin On Birinci Kalkınma Planı’nda; başlıca orman envanter çalışmalarının tamamlanması, ormancılıkta hastalık ve zararlıları ile yangınla mücadelede kapasitenin güçlendirilmesi, orman köylülerinin desteklenmeye devam edilmesi ve ahşap kullanımının yaygınlaştırılarak standartlarının belirlenmesi konuları ön plana çıkmıştır. Türkiye Ulusal Ormancılık Programı’nda (2004-2023), ormanların korunması, geliştirilmesi, hakça paylaşımı ve toplum yararına faydalanılması yönünde OGM’ye görevler verilmiştir. Türkiye İklim Değişikliği Stratejisi’nde (2010-2023), sıcaklıkların artmasına bağlı olarak orman alanlarında artabilecek böcek, mantar ve benzeri zararlılara karşı etki önlemlerin alınması, çölleşme ve erozyonla mücadele çalışmalarının geliştirilmesi ile iklim değişikliğinin orman alanlarına olan etkilerinin değerlendirilmesi görevleri dikkat çekmektedir. Diğer bir önemli belge de Türkiye Cumhuriyeti İklim Değişikliği Eylem Planı’dır (2011-2023). Bu planda ön plana çıkan görevler şunlardır: Orman yangınlarıyla ilgili erken uyarı sistemlerinin geliştirilmesi, orman alanlarından diğer alanlara dönüş sahalarının tespit edilmesi, orman köylülerine iklim değişikliğiyle ilgili eğitimlerin verilmesi, ağaçlandırma izleme sisteminin kurulması ve önerilen orman envanter ve izleme sistemine entegre edilmesi ile iklim değişikliğinin orman köylüleri üzerindeki sosyal ve ekonomik etkilerinin belirlenmesidir. Bu belgelerin yanı sıra; Çölleşme ile Mücadele Ulusal Stratejisi ve Eylem Planı (2015-2023), Ulusal Havza Yönetim Stratejisi (2014-2023), Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2014-2020), Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023) ve AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi’nde de (2007-2023) OGM’ye çeşitli görevler verilmektedir. Bu belgelerde verilen görevlerin yukarıdaki belgelerde verilen görevlere paralel olduğu söylenebilir. DSİ’de olduğu gibi OGM’de de artık politika belgesi hazırlamaktan vazgeçilerek bir an önce verilen görevlerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

2.1.2.2.3. Meteoroloji Genel Müdürlüğü

Türkiye’de meteorolojik yenilikleri izlemek, bu konularda araştırmalar yapmak ve bu doğrultuda tahmin ve uyarılarda bulunmakla görevli tek kuruluş Meteoroloji Genel Müdürlüğüdür⁸⁴ (MGM). Müdürlük ulaşım, şehircilik, enerji, sağlık ve denizcilik başta olmak üzere birçok alanda hizmet vermektedir. Bunun yanı sıra insanların temel ihtiyaçlarını karşılamakla beraber sosyal ve ekonomik yönüyle stratejik bir konumda olan tarım sektörüne de hizmet sunmaktadır. Nitekim sektörler içerisinde meteorolojik şartlara en çok bağımlı olan sektör tarımdır.

Üreticiler tarımsal faaliyetlerde (ekim, ilaçlama, sulama ve hasat) bulunmaya karar verdiklerinde acilen doğru hava ve iklim bilgilerine ihtiyaç duyarlar. Bu bilgileri ortaya çıkararak hava ve iklimin ekin, mera, hayvancılık ve çeşitli tarımsal faaliyetler üzerindeki etkilerini inceleyen bilim dalı ise tarımsal meteorolojidir. Kavramsal olarak tarımsal meteoroloji, 1920’lerde kullanılmaya başlanmıştır. Bilimsel olarak ise Japonya, Hindistan ve Çin’de gelişmeye başlayan çalışmalar, 1960’lı yıllara kadar bölgesel, 1980’lerden itibaren ve özellikle iklime bağlı olarak ortaya çıkan felaketlerden sonra dünya geneline yayılmıştır (WMO, 2006). Tarımsal meteorolojinin temel amacı, üreticilerin iklim ve hava olaylarındaki değişikliklerle başa çıkmasını sağlamak ve ürün yönetimi kararlarını dayandırabilecekleri güvenilir iklim hizmetlerine sahip olmasını sağlamaktır. Buna bağlı olarak tarımsal meteorolojinin temel çalışma konuları; sıcaklık, rüzgâr, nem, yağış, güneşlenme,

⁸⁴ Türkiye’de meteorolojik işlere bakan bu müdürlüğün yanı sıra bakanlığın merkez kuruluşu olan Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü’ne bağlı Atatürk Toprak Su ve Tarımsal Meteoroloji Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü de bulunmaktadır. Bu müdürlüğün çalışma alanına sadece altı il (Kırklareli, Edirne, Tekirdağ, İstanbul, Çanakkale, Kocaeli) girmektedir. Enstitü içerisinde meteorolojiyle ilgili “Tarımsal Meteoroloji ve İklim Değişikliği” bölümü bulunmaktadır. Bu bölümün temel amacı; “İklim değişikliğinin tarımsal üretime etkilerinin belirlenmesi, Bitki-Gelişimi Simülasyonu Modelleri ile bitkisel üretimin farklı senaryolara göre modellenmesi, meteorolojik ve tarımsal kuraklığın izlenmesi ve belirlenmesi, bitkilerin gerçek evapotranspirasyon miktarlarının belirlenmesi, meteorolojik faktörlerin bitki gelişimi üzerindeki etkilerinin belirlenmesi, Yetiştiriciliği yapılan bitkilerin yüzey enerji dengelerinin belirlenmesi, karbon akılarının sürekli olarak izlenmesi ve meteorolojik değişkenler arasındaki ilişkilerin belirlenmesi, toprak su içeriğinin sürekli olarak takibi ve bitki fenolojilerinin takibi ve soğuklanma isteklerinin belirlenmesi” şeklindedir. Müdürlüğün görevlerine bakıldığında MGM’nin Araştırma Dairesi Başkanlığı’yla aynı işi yaptığı görülmektedir. Bu durum, kurumlar arasında benzer çalışmaların ortaya çıkmasına neden olabilecekken aynı zamanda kaynak israfına da yol açabileceği söylenebilir.

kuraklık, orman yangınları ve fenolojik gözlemlerden oluşmaktadır (Karaoğlu, 2018).

Gün geçtikçe daha çok hissedilen iklim değişikliğinin bir sonucu olarak 2019 yılında yaşanan meteorolojik olaylara bakıldığında ortaya çıkan afetlerin yüzde 7'si deprem, tsunami, volkanik patlamalar, yüzde 38'i fırtına, yüzde 45'i sel ve toprak kayması ve yüzde 10'u da sıcak ve soğuk hava olayları ile orman yangınlarından oluşmuştur. Tüm bu olaylar sonucunda 9 bin kişi hayatını kaybetmiş ve 150 milyar dolarlık bir ekonomik kayıp yaşanmıştır. Türkiye'de ise meteorolojik kaynaklı yaşanan afetlerin başında yağış ve sel olayı gelmektedir. 2019 yılı verilerine oransal olarak bakıldığında yüzde 36 ile şiddetli yağış/sel, yüzde 27 ile fırtına ve yüzde 18'lik bir oran ile dolu afeti yaşanmıştır. 2019 yılında başta tarım olmak üzere birçok kesim meteorolojik olaylardan etkilenmiş ve önemli derecede can ve mal kaybı ortaya çıkarken, bu yılda meteorolojik olaylar bakımından yaklaşık seksen yıl içerisindeki en yüksek değer ortaya çıkmıştır (Eroğlu, 2020: 17-29).

Meteorolojik bilginin önemini ortaya koyan bu veriler, MGM'nin insan hayatı ve onun sosyo-ekonomik durumu için ne kadar hayati öneme sahip olduğunu göstermektedir. Türkiye'de kurumsal olarak meteorolojinin var olması Cumhuriyet öncesi döneme kadar gitmektedir. Bu dönemde meteorolojinin temelini oluşturan astronomi ile daha çok uğraşılmış ve bu yönde rasathaneler yapılmıştır.⁸⁵ On dokuzuncu yüzyılın sonlarına doğru pratik hayatta işe yarayan hava bilgilerinin elde edilmesine hizmet edecek bir teşkilat kurma fikri ortaya çıkmış ve bu amaçla 1870 yılında İstanbul'da bir rasathane kurulmuştur. Rasathanenin kuruluşundan beş yıl sonra Viyana'da bir hava işleri kongresi yapılmış ve İzmir, Berut, Sinop, Selanik, Avlonya, Bursa ve Trabzon'da birer rasat merkezi kurulması kararlaştırılmıştır. Ancak çeşitli nedenlerle teşkilatlar oluşturulamamış ve meteorolojik faaliyetlere yönelik bir teşkilat ancak Cumhuriyet döneminde mümkün olmuştur. Meteorolojiyle ilgili 1925 yılında Tarım Bakanlığı'na bağlı olarak bir müdürlük kurulmuş ardından diğer illerde de ayrı müdürlükler kurularak teşkilatlanmaya hız verilmiştir. 1925

⁸⁵ On beşinci yüzyılda bu konuda Türk astronomi tarihi açısından önemli işler yapan kişilerin başında Ulubey ve Ali Kuşçu gelmektedir.

yılından 1937 yılına kadar geçen zaman zarfında meteoroloji teşkilatı tarım, çevre, ekonomi, savunma ve şehircilik hizmetleri bakımından ihtiyaç duyulan iklim ve hava bilgilerini temin etmiştir. O yıllarda tarım sektöründe mahsul durumuna yönelik yapılan araştırmalar oldukça dikkat çekicidir⁸⁶ (Devlet Meteoroloji İşleri, 1938: 5-6).

Farklı yerlerde kurulan ve birbirinden bağımsız olan meteoroloji teşkilatını tek çatı altında toplamak amacıyla 1937 yılında başbakanlığa bağlı çalışmak üzere 3127 sayılı *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Meteoroloji İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun*'la Devlet Meteoroloji İşleri Umum Müdürlüğü kurulmuştur.⁸⁷ MGM bu kanunla ulusal olarak hava, su, iklim, savunma ve tarım ile ilgili meteorolojik işler üzerinde her türlü hizmetleri yapmakla görevlendirilmiştir. Kırk dokuz yıl yürürlükte kalan bu kanun, 1986 yılında çıkarılan 3254 sayılı *Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun* ile değiştirilmiştir.⁸⁸ Yine bu kanunda da MGM'nin başta ulaşım ve tarım olmak üzere diğer sektörler için hava tahmini yapmakla görevlendirildiği görülmektedir. Halen yürürlükte olan bu kanunun adı 703 sayılı KHK ile değiştirilmiş ve yeni adı *Meteoroloji Hizmetleri Hakkında Kanun* olmuştur. 2018 tarihli 4 sayılı *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*'nin 261-282'inci maddeleri arasında da MGM'nin teşkilat yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir.

Bu kararnameye göre MGM'nin görevleri 3254 sayılı kanunda belirtilen görevler ile birebir aynıdır. Kısaca verilen görevlere bakıldığında; meteorolojik hizmetlerin (ulaşım, tarım, turizm, orman, enerji, sağlık) gerektirdiği gözlemleri ve tahminleri yapmak, radyo istasyonu kurmak ve işletmek, meteoroloji ile ilgili konularda araştırmalar yapmak ve Türkiye'nin iklim özelliklerini tespit amacıyla

⁸⁶ Bu araştırmalar arasında; Sivas'a şekerpancarı ziraatının mümkün olup olmayacağı hakkında rapor; Türkiye'de pamuk ziraatıyla ilgili iklim gözlemleri, memlekette mahsullere zarar veren haşereler ve hastalıkların husul şartlarını tespit hakkında yapılan tetkiklere esas teşkil eden rasatlar ve iklim malumatı; donların ve dolu tahribatının derecesini tesbitle yarayacak esas günlük hava raporları dikkat çekmektedir (Devlet Meteoroloji İşleri, 1938).

⁸⁷ 3127 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Devlet Meteoroloji İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun, RG: 10 Şubat 1937, 3538.

⁸⁸ 3254 sayılı Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Resmî Gazete, 8 Ocak 1986, 18988.

çalışma ve incelemeler yaparak bunları yayınlamaktır. Yasal olarak verilen bu görevlere bakıldığında MGM'nin uygulayıcı bir kuruluş olmaktan öte bilgilendirici bir işleve sahip olduğu söylenebilir. Diğer bir deyişle MGM, sadece bilgilerin üretilmesinden sorumluyken kullanılan bilgilerin işe yararlılığını veya kullanılabilirliğini görmekten uzaktır. Örneğin MGM üretilen tarımsal meteoroloji bilgilerini son kullanıcılara ulaştırırken birtakım aracı mekanizmaya ihtiyaç duymaktadır. Yine üreticilerin hangi konularda sorun yaşadıklarına dair bir saha araştırması yapması ve ona göre bilgi üretmesi gerekmektedir. Özellikle tarım sektörüne yönelik yapılan hizmetler, bu iki durum göz önünde bulundurularak yapılmak zorundadır. Aksi halde üreticiler meteorolojik olaylarla baş etmek için geleneksel yöntemlere başvurmaya devam etmek durumunda kalmaktadır. Bu durumda yapılması gereken işlerin başında; katılımcı bir yaklaşımla sorunların ve ihtiyaçların belirlenerek tarımsal meteorolojik hizmetlerin ona göre oluşturulması ve en etkili yollarla üreticilere ulaştırılması gerekmektedir.

Tarımsal meteorolojik bilgilerin üreticilere ulaştırılması için 2018 yılında MGM ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği (TZOB) arasında iş birliği protokolü imzalanmıştır. İş birliği konuları arasında, TZOB çalışanlarına ve üyelerine tarımsal meteoroloji hakkında eğitim verilmesi, ziraat odalarının meteorolojik verileri daha etkin kullanmaları ve meteorolojik tahminle uyarıların üreticilere ulaştırılmasında iş birliği yapılması bulunmaktadır. İş birliği konularına bakıldığında tarımsal meteorolojik bilginin üretici kaynaklı olarak üretilmediği ve ziraat odaları aracılığıyla hangi mekanizma ile ulaştırılması gerektiği de belirtilmemektedir. Yine tarımsal meteoroloji bilgisinin, kullanıcıları arasında geri bildirim mekanizmasının önemine ve nasıl oluşturulacağına dair konulara da dikkat çekilmemiştir.

Müdürlüğün teşkilat yapısına bakıldığında, kuruluşundan günümüze çeşitli bakanlıklara bağlandığı ve teşkilat yapısının türlü değişikliklere uğradığı görülmektedir. Nitekim İkinci Dünya Savaşı sırasında Türk Silahlı Kuvvetlerine, 1957-1978 yılları arasında Tarım Bakanlığı'na, 1978-1991 Başbakanlığa, 1991-1992 yılları arasında Çevre Bakanlığı'na, 1992-2002 yılları arasında Başbakanlığa, 2002-2011 yılları arasında tekrar Çevre Bakanlığı'na bağlanmıştır. 2011-2018 yılları arasında Orman ve Su İşleri Bakanlığı'na bağlanan MGM en son olarak görevlerini

Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı olarak yürütmektedir (MGM, 2020). Tarihsel süreç içerisinde MGM'nin bağlı olduğu bakanlıkların değişmesi büyük oranda ona olan ihtiyaca göre belirlenmiştir. Nitekim MGM son değişiklikle birlikte iklim değişikliğinin tarım sektörüne olan etkilerini en aza indirmek için Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlanmış ve bu konulardaki araştırmalarını artırmıştır.

MGM kuruluş kanunundaki görevlerini yerine getirmek için merkezde ve taşrada örgütlenmiştir. Merkez teşkilatı; genel müdür, iki müdür yardımcısı, dört ana hizmet birimi ve 38 şube müdürlüğünden, taşrada teşkilatı ise 15 bölge müdürlüğüyle bunlara bağlı 66'sı havalimanlarında olmak üzere 159 meteoroloji müdürlüklerinden oluşmaktadır.⁸⁹ Müdürlüğün "Meteorolojik Gözlem ve Ölçüm Verilerinin Elde Edilmesi ve Sunumu, Meteorolojik Tahmin ve Uyarıların Hazırlanması ve Sunumu ile Sektörlere Yönelik Meteorolojik Destek Araştırma Çalışmaları" temel olmak üzere dört faaliyet alanında hizmetleri bulunmaktadır. Tarım sektörüne sunmuş olduğu hizmetlere daha yakından bakılacak olursa; "zirai tahmin raporu, zirai don uyarı sistemi, zirai risk tahmin haritaları, hasat zamanı tahmini programı bitki soğuklama isteği hesaplama programı, sıcaklık nem indeksi hesaplama programı, verim tahmin bülteni, aylık zirai meteoroloji bülteni, referans toplam buharlaşma haritaları, fenoloji haritaları, bitki sığa ve soğuga dayanıklılık haritaları ve toprak sıcaklığı değerlerine göre uygun ekim zamanı haritası" gibi hizmetler sunduğu görülmektedir (MGM, 2019).

Müdürlük, kuruluş işlevini yerine getirmek için 2936 personele sahiptir. Personelin 2638'u kadrolu, 45'i sözleşmeli, 238 sürekli işçi ve 15'i de kadrolu işçiden oluşmaktadır. Bu kişilerin 435'i kadın 2501'i ise erkeklerden oluşmaktadır. Personelin 981'i merkezde 1955'i ise taşrada görev yapmaktadır. Merkezde ve taşrada çalışan personelin büyük çoğunluğu mühendis unvanında teknik hizmetler sınıfında çalışmaktadır. MGM'nin personel yapısına genel olarak bakıldığında daimî statüde çalışan personel sayısının fazla olması olumlu bir gelişme iken cinsiyet açısından ise durum oldukça olumsuzdur. Yine yıllar itibariyle müdürlüğün personel

⁸⁹ Ayrıca ana hizmet birimlerinin yanı sıra dört tane danışma ve denetim birimi ve üç tane de yardımcı birim vardır.

sayısına bakıldığında artan hizmet alanlarına rağmen personel sayısının azaldığı görülmektedir. Örneğin 2009 yılında MGM’de 3.125 personel istihdam edilirken, 2019 yılında bu sayı 2.936’ya düşmüştür (MGM, 2020).

Üst politika belgelerinde, müdürlüğün doğrudan sorumlu olduğu görev ve eylemler bulunmamaktadır. Ancak dolaylı olarak MGM’ye çeşitli belgelerde görevler verildiği görülmektedir. Tarımsal anlamda MGM’ye verilen en önemli görev 3. Tarım Orman Şurası’ndan çıkmıştır. Bu şurada “Tarım ve ormancılıkta iklim değişikliği ile önemi daha çok artan meteorolojik bilginin üretimin her aşamasında etkin kullanılması, iklim değişikliğinin etkilerini izlemeye ve araştırmaya yönelik faaliyetlerin artırılması ve olası etkileri engellemeye yönelik eylem planlarının geliştirilmesi” gerektiği belirtilmektedir (3. Tarım Orman Şurası: 2019). On Birinci Kalkınma Planı’nda ise tarım sektörüne yönelik doğrudan bir görev ve eylem bulunmazken, iklim değişikliğine uyumun sağlanması için ihtiyaçların tespit edilerek çözüm önerilerinin belirlenmesi ve bu yönde eylem planlarının hazırlanarak kapasite geliştirme çalışmalarının yapılması gerektiği belirtilmektedir.

2.1.2.2.4. Türkiye Su Enstitüsü

Türkiye’de ulusal ve uluslararası alanda olmak üzere su politikaları geliştirmek ve bu kapsamda proje, toplantı ve eğitim düzenleyerek bilimsel araştırmalar yapmakla görevli kuruluş Türkiye Su Enstitüsü’dür (SUEN). Enstitü, 2011 yılında 6223 sayılı *Yetki Kanunu*’na⁹⁰ dayanılarak çıkarılan 658 sayılı *Türkiye Su Enstitüsünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı’na bağlı olarak kurulmuştur.*⁹¹ Kurum 4 sayılı *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*’nde yeniden yapılandırılmış ve 2018 yılında Tarım ve Orman Bakanlığı’na bağlanmıştır.

SUEN’nin görevleri; küresel su sorunlarının çözümünde katkıda bulunmak, suyla ilgili görev yapan kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak, dış gelişmeleri

⁹⁰ 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, RG: 6 Nisan 2011, 27923. Bu kanunun Bakanlar Kurulu’na verdiği yetkiyle 35 adet KHK çıkarılmış ve bunlarla Türkiye’de kamu yönetimi yeniden yapılandırılmıştır.

⁹¹ 658 sayılı Türkiye Su Enstitüsünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 2 Kasım 2011, 28103.

istatistiklerle takip etmek, ulusal ve uluslararası su politikaları geliştirmek amacıyla bilimsel araştırma yapmak ve bu çalışmaları desteklemek, uluslararası su hukukuna dair çalışmalarda bulunmak ve suyla ilgili yabancı kurum ve kuruluşlarla gerektiğinde ortak proje ve iş birliği yapmaktır. SUEN bu gevleri bir başkan, bir başkan yardımcısı ile politika geliştirme, proje geliştirme ve uygulama ve idari ve mali işler koordinatrluğuyla yerine getirmektedir. Oldukça az personele sahip olan kurumda 15'i kadın, 13' erkek olmak toplam 31 personel çalışmaktadır.

SUEN'nin kurulmasıyla Türk su yönetimine bir kurum daha eklenmiş ve su yönetimindeki idari yapı daha da karmaşık bir hale gelmiştir. Çünkü SUEN'e verilen yukarıdaki gevler, kurumun kurulmasından yaklaşık üç ay önce 645 sayılı *Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Gevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı'nın merkez teşkilatında oluşturulan ve neredeyse aynı gev, yetki ve gerekçelerle kurulun Su Yönetimi Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.⁹² Diğer taraftan Su Yönetimi Genel Müdürlüğü'ne verilen gevler de Devlet Su İşleri'ne verilen gevlere benzediğinden kurumlar arasında gev ve yetki karmaşası ortaya çıkmıştır.

SUEN'in en önemli etkinliği Dünya Su Forumu toplantılarından bir yıl önce ve her üç yılda bir yapılan İstanbul Uluslararası Su Forumu etkinliğidir. Enstitünün kuruluşundan bugüne yapmış olduğu çalışmaların başında toplantı, forum düzenleme ve mühendislere verilen eğitim gelmektedir. Bunların dışında SUEN'in kuruluş amaçlarından olan Türk su yönetimindeki kurumlar arasında koordinasyonun sağlanması ve ulusal su politikasının oluşturulması hedeflerinin gerçekleştirilmediği belirtilebilir. Nitekim 2019-2023 yıllarını kapsayan Ulusal Su Planı'nda üzerinde en çok durulan konulardan biri kurum/kuruluşlar arasında etkin bir koordinasyonun sağlanamaması ve su mevzuatının bir türlü dzenlenememesidir. Yine st politika belgelerinden olan 11. Kalkınma Planı'nda ve 2019 Yılı Programı'nda da ulusal su politikasının oluşturulması ve kurumlar arası koordinasyonun geliştirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

⁹²645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Gevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 4 Temmuz 2011, 27984.

2.1.2.2.5. Atatürk Orman Çiftliği

Atatürk Orman Çiftliği (AOÇ), 1925 yılında Atatürk'ün kendi adına satın aldığı 20 bin dönüm toprak üzerinde Ankara'da kurulmuştur. Sonraki yıllarda Atatürk aldığı topraklarla yedi çiftlik daha kurmuş ve bunların yönetimini bir araya getirerek Orman Çiftliği'ni oluşturmuştur. Ankara'nın her alanda örnek olarak Anadolu'ya yayılmasını hedefleyen Atatürk, bizzat satın alıp kurduğu çiftliklerin en verimsiz topraklarda olmasını önemsemiş ve bu şekilde çiftçilere en zor koşullarda nasıl tarım yapılacağını göstermek istemiştir.⁹³ Atatürk, on üç yıl işletmiş olduğu Ankara dışındaki arazileriyle birlikte toplam 154 bin dekarlık toprağı 1937 yılında hazineye bağışlamıştır.⁹⁴ Atatürk, çiftliği hazineye bağışlamakla o yıllarda toprak reformuna karşı olanlara ve devlet yöneticilerine bir özveri dersi vermek istemiştir (Keskinok, 2000).

Çiftliğin kuruluş amaçları arasında; Ankara'da bulunan bataklıkları kurularak buraları ağaçlandırmak, geleneksel olarak Ankara'da yetiştirilmeyen bitkileri çiftlikte yetiştirmek ve bunları halka, üreticilere gösterip yaymak, üreticinin elinde bulunan tohumları ıslah etmek, meyveli ve meyvesiz fidan yetiştirerek halka dağıtmak, verimli, iyi cins hayvanları yetiştirip çoğaltarak üreticiye damızlık olarak vermek, makinalı tarımın nasıl yapıldığını üreticiye göstermek ve bunun yayılması için kurslar açarak üreticilere bilgi vermek, çiftlikte üretilen ürünleri halka ucuz olarak satıp halkın temiz ve iyi gıda ile buluşmasını sağlamak, Ankara halkının mesire, piknik ve eğlence yeri ihtiyacını karşılayacak orman alanları oluşturmak ve Ankara'da açılan Yüksek Ziraat Okulu'na girecek lise mezunu öğrencilerin zorunlu bir yıl bu çiftlikte çalışarak staj görmeleri sağlamak olarak belirtilebilir (Dalay, 1988). Kapsamlı ve bütünlük bir tasarıma sahip olan AOÇ, tarımda bilim ve

⁹³ Atatürk, Ankara'da çiftlik kurmadan önce ülkenin tanınmış ziraatçılardan bir grup görevlendirmiş ve Ankara üzerine bir araştırma yapmalarını istemiştir. Araştırmacılar bu konuda "Ankara yazları kurak geçen son derece değişik bir yayla iklimidir, toprağı kireçli, verimsiz, çorak ve kısırdır. Gıda kuvveti zayıf olan bu topraklar, başarılı bir ziraat yapmaya ve her çeşit bitki yetiştirmeye elverişli değildir, burada asla ideal bir çiftlik işletmek mümkün olmaz ve ziyanla neticelenir. Siz İzmir veya Aydın havalisinin toprağı münbit bir yerinde bir numune çiftliği kurarsınız daha iyi edersiniz" tespitinde bulunmuşlardır. Atatürk ise bu söylenenlere "çok iyi konuşuyorsunuz ama ben İzmir ve Aydın'da oturacak değilim ki" cevabını vermiştir (Dalay, 1988).

⁹⁴ Çiftliklerin en büyüğü olan ve bugünkü AOÇ'yi oluşturan arazinin varlığı bağışlandığı tarihte 55,539 dekarıdır.

teknikğin kullanılmasıyla üreticileri eğitmiş ve üretimin artırılmasını sağlamıştır. Atatürk, 1937 yılında yazmış olduğu bağış mektubunda da çiftliğin kuruluşunu şöyle ifade etmektedir (Devlet Denetleme Kurumu, 2003: 4):

“Bu müesseseler; ilk senelerden başlayan bütün kazançlarını inkişaflarına sarf ederek büyük küçük müteaddit fabrika ve imalathaneler tesis etmişler, bütün ziraat makine ve aletlerini yerinde ve faydalı şekilde kullanarak bunların hepsini tamir ve mühim bir kısmını yeniden imal edecek tesisat vücuda getirmişler, yerli ve yabancı bir çok hayvan ırkları üzerinde çift ve mahsul bakımından yaptıkları tetkikler neticesinde bunların muhite en elverişli ve verimli olanlarını tespit etmişler, kooperatif teşkili suretile veya aynı mahiyette başka suretlerle civar köylerle beraber faydalı şekilde çalışmışlardır. Çiftliklerin, yerine göre, araziyi ıslah ve tanzim etmek, muhitlerini güzelleştirmek, halka gezecek, eğlenecek ve dinlenecek sıhhi yerler, hilesiz ve nefis gıda maddeleri temin eylemek, bazı yerlerde ihtikârla fiyî ve muvaffakiyetli mücadelede bulunmak gibi hizmetleri de zikre şayandır. Tecrübelerini müsbet iş sahasından alan bu müesseselerin; ziraat usullerini düzeltme, istihsalatı artırma ve köyleri kalkındırma yolunda devletçe alınan ve alınacak olan tedbirlerin hüsnü intihap ve inkişafına çok müsait birer âmîl ve mesnet olacaklarına kani bulunuyorum.”

Atatürk’ün bağış mektubunda görüldüğü üzere çiftliğin kuruluşundan devlete bağışlanmasına kadar geçen süreç içerisinde ıslahı zor olarak nitelendirilen arazilerde çok olumlu işler yapılmış, tarım ve hayvancılıkta en yeni tarım teknikleri uygulanmış ve üreticiler eğitilerek herkesin yararlanabileceği orman alanları oluşturulmuştur. AOC’nin faaliyetleri sayısal olarak ifade edilecek olursa, 8-12 bin dönümlük arazide yöre iklimine uygun tarım yapılmış, dört milyona yakın meyvesiz ağaç dikilmiş ve beş yüz dönüm fidanlık oluşturulmuştur. Beş yüz dönümlük başka bir arazide elma, armut, şeftali, kayısı, vişne, kiraz, ayva ve erik olmak üzere meyve ağaçları dikilmiştir. Bağcılıkla ilgili şube oluşturulmuş ve şarap imalatına dair her türlü tesisat yapılmıştır. Çiftlikten elde edilen sütleri değerlendirmek için süt fabrikası kurulmuş ve peynir, yoğurt, ayran ve tereyağı yapılmaya başlanmış ve bu yönde çiftlik satış mağazaları oluşturulmuştur. AOC, yönetiminde Atatürk’ün sorumlu olduğu yıllarda hiçbir toprak kaybına uğramamış ve tesislerinde herhangi bir satış olmamıştır. Çiftlik sadece 1927 yılındaki yatırımlardan kaynaklı zarar etmiş, onun dışında 1937 yılına kadar daima kâr etmiştir (Toros, 1992: 79-80).

Atatürk 1937 yılında yazmış olduğu iki yazıyla Orman Çiftliği’nin bütün varlıklarını hazineye emanet ettiğini belirtmiş ve çiftliğin kuruluş amaçları doğrultusunda işlevine devam etmesini isteyerek emanetin koşullarını da ortaya koymuştur. Çiftliğin devlete devrinden sonra çiftlik arazilerinin yönetilmesi için

1938 tarihinde 3308 sayılı kanunla *Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu* kurulmuş ve 150 milyon Türk Lirası değerinde olan bütün taşınmazlar bu kuruma devredilerek çiftliğin yeni adı Gazi Orman Çiftliği olmuştur.⁹⁵ On iki yıl bu statüde faaliyetlerine devam eden çiftlik 1949 yılında çıkarılan 5433 sayılı *Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü Görev ve Kuruluş Kanunu* ile yeniden yapılandırılmış ve Orman Çiftliği dışındaki çiftlikler kapatılmıştır.⁹⁶

AOÇ arazisi, 1938-1949 yılları arasında amaç dışı kullanılmaya başlanmış ve bunun sonucunda da zarar ve başarısızlıklar belirmiştir. Özellikle araziler üzerine kamu kurum ve kuruluşlarının yerleşmesi, şahıslara tahsis, kira ve hatta işletme alanlarının verilmesiyle AOÇ büyük zarar görmüştür (Toros, 1992). Nitekim on iki yıllık süre içerisinde kurumun 7.372 dekarlık arazisi çeşitli kurumlara devredilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2010: 3). Çiftlik, 1950 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan 5659 sayılı kanunla Atatürk Orman Çiftliği adını alarak Tarım Bakanlığı'na bağlanmıştır.⁹⁷ Bu kanunla “Atatürk Orman Çiftliğinin bu kanunun yayımı tarihindeki sınırları içinde bulunan gayrimenkullerin gerçek veya tüzelkişilere devir ve temlik ve kamulaştırılması özel bir kanunla izin alınmasına bağlıdır” hükmü getirilerek küçülmeye ve amaç dışı kullanılmaya başlayan AOÇ arazileri koruma altına alınmak istenmiştir. Ancak yasada Atatürk'ün bağış yazısında belirtmiş olduğu emanet koşulları açık bir şekilde belirtilmemiş ve bu durum da zamanla değeri çok fazla artan arazilerin amaç dışı kullanımına neden olmuştur. Yine 2018 yılında çıkarılan 4 sayılı *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*'nin 69-73'üncü maddeleri arasında da AOÇ'nin kuruluş amaçlarına açık bir şekilde yer verilmemiştir. AOÇ'nin arazi varlığı 1950'den günümüze çeşitli amaçlarda kullanılmak üzere 22 bin 282 dekar azalmıştır.

AOÇ'nin teşkilat yapısı, 4 sayılı *Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*'ne göre bir müdür ve onun yardımcısıyla birlikte bitkisel üretim, süt fabrikası, personel ve destek hizmetleri, ticaret, halkla ilişkiler ve pazarlama, muhasebe ve mali işler, meyve suyu

⁹⁵ 3308 sayılı Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu Hakkında Kanun, RG: 7 Ocak 1938, 3807.

⁹⁶ 5433 sayılı Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü Görev ve Kuruluş Kanunu, RG: 7 Haziran 1949, 7231.

⁹⁷ 5659 sayılı Atatürk Orman Çiftliği Kanunu, RG 24 Mart 1950, 7472.

ve bal fabrikası müdürlüğü ile hukuk müşavirliği birimlerinden oluşmaktadır. AOC'nin 1950 yılından bugüne kadar aynı olan teşkilat yapısıyla kurumun kuruluş amaçlarını yerine getirmekten uzak olduğu belirtilebilir. Teşkilatın görev ve faaliyet alanlarının yeniden belirlenmesi ve personelinin de buna göre oluşturulması gerekmektedir. Nitekim Sayıştay'ın 2011 yılı raporunda “kanunda öngörülen teşkilat yapısı AOC'nin bugünkü ihtiyaçlarının karşılanmasında yetersiz kalmaktadır. Örneğin, çiftliğin teşkilat yapısında, arazi ve arsaların yönetimiyle görevli bir birimin olmaması, mevcut arazi ve arsaların envanter çalışmaları ile satışı yapılan arazilerin takibinin gerektiği gibi yapılamamasına yol açabilmektedir” denilmektedir.

AOC'nin günümüzdeki faaliyetlerine yönelik detaylı son bilgiye Sayıştay'ın 2016 raporundan ulaşılmaktadır. Bu rapora göre, 2016 yılından sonra buğday, 2015'ten sonra domates suyu, 2014'ten sonra şarap, kuru yonca ve kuru çayır, 2013'ten sonra ise yeşil yonca üretimi durmuştur (Sayıştay Başkanlığı, 2017). Kuruluş amaçlarından artık tamamen uzaklaşan AOC'nin yukarıda durdurulan üretim faaliyetlerine yönelik benzer tespitler Devlet Denetleme Kurumu'nun 2003 yılındaki raporuna da yansımıştır. Raporda tarımsal üretimin azaldığı, tarım ve hayvancılık için ayrılan alanların giderek küçüldüğü, süt üretiminin fabrikada işlenen sütü karşılamadığı, fırının kapatıldığı, tarım arazilerinin parçalandığı, hayvancılıktan büyük ölçüde vazgeçildiği, demir atölyesinin kapatıldığı, bira fabrikasının Tekel Genel Müdürlüğü'ne devredildiği, üzüm üretiminin şarap yapımını karşılamadığı için üretimin satın alınan üzümlerle sürdürüldüğü tespit edilmiştir (Devlet Denetleme Kurumu, 2003).

Yukarıdaki raporlardan da görüleceği üzere AOC'nin kuruluş amaçlarından oldukça uzaklaştığı görülmektedir. Ancak AOC topraklarının yıllar sonra kuruluş amaçlarına benzer şekilde üretime koşulması Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanı Mansur Yavaş'ın talimatıyla sağlanmaya başlanmıştır. Çiftlik üzerinde, çiftçiye dağıtılmak üzere 300 dekarlık bir alanda hayvancılığın en önemli girdi maddesini oluşturan yem bitkisi (Macar Fıği) ekimi yapılmıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesi Kırsal Hizmetler Daire Başkanı Fazıl Köremezli, bu üretim hakkında şunları söylemiştir: (www.ankara.bel.tr/, 2020).

“300 dekarlık Atatürk Orman Çiftliği arazisinde bu yıl Macar Fiğinin ilk mahsul hasadını yapıyoruz. Ekimi yapılan Macar Fiği hayvan yemi olarak kullanılmak üzere çiftçilere hibe edilecek. 2 bin 800 adet civarında balya elde etmiş bulunuyoruz. Ekimi yapılan Macar Fiğinden elde edilen Macar Fiği tohumunu da çiftçilerimize hibe olarak dağıtacağız. Bu arazide verimi artırmak için toprağı azot oranı bakımından güçlendiren Macar Fiği ekimi yaptık. Önümüzdeki yıllarda da farklı ürünler ile devam edeceğiz. Bu sene için hasadı yapılan yemlik balyalar ve tohumlar çiftçilerimize ücretsiz olarak dağıtılacak.”

Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü'nün, kuruluş amaçlarını ve Atatürk'ün bağış mektubunda belirtilen şartları sağlamak için yukarıdaki örnekte olduğu gibi benzer plan ve projeler üreterek hayata geçirmesi gerekmektedir. Diğer taraftan müdürlüğün hazırlanacak olan plan ve projeleri uygulayabilmesi için teşkilat yapısının yeniden yapılandırılması, mevzuatının günümüz şartları dikkate alınarak değiştirilmesi, personelinin sürekli ve eşgüdüm içerisinde çalışmasını sağlayacak bir yönetim modelinin geliştirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde çiftliğin, kentin gelişmesinden olumsuz etkilenmesinin önüne geçilemeyeceği belirtilebilir. Bir sonraki başlıkta Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde yer alan ilgili kuruluşlara yer verilmektedir.

2.1.2.3. İlgili Kuruluşlar

Türk kamu yönetiminde ilgili kuruluşlar, özel kanun veya kararnamelerle kurulan, genellikle belirli bir alanda faaliyet gösteren, özel bir hukuki, mali ve idari statüye tabi ve tüzel kişiliğe sahip hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. İlgili kuruluşların devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olması, bakanlıklar ile bu kuruluşlar arasındaki ilişkinin vesayet ilişkisi temelinde kurulduğunu göstermektedir. Dolayısıyla bakan bu kuruluşlara emir ve talimat veremez, bu kuruluşlar üzerinde sadece kanunlarda veya kararnamelerde öngörülen sınırlı denetim yetkisine sahip olabilir (Gözler, 2018: 125).

Bu kapsamda Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağılı ilgili kuruluşlar; Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'dur. Aşağıda bu kuruluşların sırasıyla tarihsel gelişim, mevzuat, teşkilat yapısı ve üst politika belgelerinde verilen görevler kapsamında durum analizleri yapılmaktadır.

2.1.2.3.1. Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü

Et ve Süt Kurumu (ESK), et ve balık işlerini tertip ve tanzim etmek, ticaret, üretim ve sanayi ile meşgul olmak ve bunlarla ilgili her türlü etüt ve araştırmalar yapmak amacıyla Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı olarak 1952 yılında Et ve Balık Kurumu adıyla kurulmuştur. Devletin tarım sektöründe aktif bir rol almasını sağlayan kurum, 40 milyon TL sermayeli bir iktisadi devlet kuruluşu olarak Ankara'da faaliyetlerine başlamıştır. Kurumun kuruluş amaçlarından en önemlileri, hayvancılık üretiminin sürdürülebilirliğini sağlamak ve ulusal et sanayisini kurarak bu tür girişimlere öncülük etmektir.

Et ve Balık Kurumu üç yıl içerisinde, ülkenin farklı yerlerinde olmak üzere değeri 50 milyon lirayı bulan 36 fabrika ve tesise ulaşmıştır. Bunlar 4 et kombinası, 2 sosis tesisi, 11 soğuk depo, 12 buz fabrikası, 2 balık unu ve yağı tesisi, 4 yağ, yem ve kan kurutma ve bir ağ örme fabrikasıdır. Bunlara ilave olarak 3 et kombinası, 50 soğuk depo, 2 balık konserve fabrikası, konserve imalatçıları için teneke kutu fabrikası, 2 balık unu ve yağ fabrikası, iştirak halinde 16 yem fabrikası için teknik projeler hazırlanmış, büyük bir kısmının ihale ve siparişleri tamamlanmıştır (EBK, 1955: 8-9). Ayrıca 1951 yılında EBK'da balıkçılık faaliyetlerinde kullanılmak üzere 8 balıkçı, 4 araştırma ve 9 nakliye olmak üzere 21 gemi inşa edilmiştir⁹⁸ (Onat, 1967). Dönemin İktisat ve Ticaret Bakanı Sıtkı Yırcalı 1955 yılında EBK'nın Ankara et kombinasının açılış töreninde kurumun mevcut ve gelecek faaliyetlerine yönelik şunları söylemiştir (EBK, 1955):

“Et ve Balık Kurumunun faaliyeti neticesinde, memleketimizin istihsal ettiği ve düne kadar ihracatı sıfır olan iki, üç madde, birkaç sene gibi kısa bir zamanda, yalnız Orta Avrupa'da değil, fakat Yakın Şark ve dış pazarlarda nâzım rolünü oynayacak bir hale gelecektir. Et ve Balık Kurumu kombinalarının hayvan satın alma kapasitesi 1956 sonunda 260 milyon Türk lirası değerine yükselecektir. Evvelce hiç mevcut olmayan bu yeni ciro, iki üç sene içinde bir milyara çıkacaktır. Hakkâri'den başlayarak, memleketin dört bucağında kapasitesi gittikçe fazlaşacak olan hayvancılık verimleri, böylece memleket hizmetine girecek ve yeni pazarlara kadar gidecektir. Değerlendirdiğimiz ve ileride başlı başına bir kıymet olarak dünya pazarlarına katılacağımız kombina binalarımızla memleketimizin birçok ihtiyaçlarını karşılayacağımıza şimdiden emin bulunuyoruz.”

⁹⁸ Gemilerin inşa edilmesinde 1949-1950 yıllarında Türkiye'ye verilen Marşal yardımından faydalanılmıştır.

Türkiye’de hayvancılığın geliştirilmesi ve rasyonel hale getirilmesi konusunda önemli işler yapan EBK’nın 1980 yılına kadar özellikle altyapı yatırımlarını artırarak kapasitesini artırdığı görülmektedir. Nitekim EBK, özelleştirme kapsamına alındığı 1992 yılına kadar 29 et ve 2 tavuk kombinasına, 1 et işleme merkezine, soğuk depo ve taşımacılık işletme müdürlüğüne sahip olmak üzere 37 işyerinde faaliyetlerini 5.173 personelle sürdürmüştür. Türk hayvancılık sektörü ve ekonomisi açısından önemli görevler üstlenen Et ve Balık Kurumu, KİT’leri özelleştirme programı çerçevesinde Bakanlar Kurulu’nun 20 Mayıs 1992 tarih ve 3088 sayılı karar doğrultusunda özelleştirilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda 1993 yılında Yüksek Planlama Kurulu kararıyla kurum, Et ve Balık Ürünleri A.Ş.’ye dönüştürülmüştür. Bu süreçte 1990 yılına kadar 37 işletmeye sahip olan EBK’nın 18 işletmesi satılmış, 5 işletmesi karşılıksız olarak devlet kurumlarına devredilmiş, 3 işletmesinin ise faaliyetlerine son verilmiştir⁹⁹ (ESK, 2015: 24-26).

Türkiye’de 1980’li yıllara kadar hayvancılığı geliştirmek, bu konuda üreticileri ve tüketicileri destekleyerek ekonomiye katkı sunmak amacıyla devlet yatırımları ön plana çıkmış ve bu doğrultuda başta Et ve Balık Kurumu (1952) olmak üzere Türkiye Yem Sanayi (1956) ve Türkiye Süt Endüstrisi (1963) kurumları kurulmuştur. Bu üç kuruluşun varlık amacı; hayvancılığın bir sektör haline gelmesini sağlamak, üreticilere yol göstermek ve onları eğiterek desteklemektir. Yem Sanayi ile Süt Endüstrisi 1993-1998 yıllarında özelleştirilmiş ve devlet yem ve hayvansal üretimden büyük ölçüde çekilmiştir. 1992 yılında özelleştirilmeye başlanan EBK ise ilginç bir şekilde 2005 yılında özelleştirme kapsamından çıkarılmıştır. Hayvancılık için çok önemli olan bu üç kurumun faaliyetlerine son verilmesi Türk hayvancılık sektöründe yaşanan sorunların kaynağını oluşturmuştur.¹⁰⁰ Et ve Balık Kurumu 2005 yılında az sayıda kalan işletmeleri ile Tarım Bakanlığı’na bağlanmış ve özellikle 2010 yılında başlayan hayvansal ürün ithalatıyla kurum kuruluş amaçlarından tamamen uzaklaşmıştır. Kurumun adı 2013 yılında Et ve Süt Kurumu olarak değiştirilmiş ve

⁹⁹ Diğer özelleştirilen birçok Kamu İktisadi Teşebbüslerinde olduğu gibi EBK’da da özelleştirilen işletmelerde ya üretim azalmış ya da durmuştur. Diğer taraftan kurum çalışanları işten çıkarılmıştır.

¹⁰⁰ Çalışmanın “Tarımsal Yapı ve Politika Analizi” bölümü içerisinde “Hayvansal Üretim” başlığında 2000 yılından günümüze Türk hayvancılık sektörünün geldiği nokta açık bir şekilde belirtildiği için burada detaylara yer verilmemektedir.

hükümetin vermiş olduğu yetkilerle hayvansal ithalat ofisi gibi çalışmaya başlamıştır (Yıldırım, 2019).

Günümüzde ESK'nın görev, yetki ve sorumlulukları, 233 sayılı *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* hükümlerine dayanılarak hazırlanan ESK Ana Statü'sü hükümlerine göre yönetilmektedir.¹⁰¹ ESK'nın Ana Statü hükümlerine göre kuruluş amacı; “hayvansal ürünler, et, süt ve balık piyasasında ekonomik gereklere uygun olarak, verimlilik ve kârlılık ilkeleri çerçevesinde, kamu yararını da gözeterik faaliyetinde bulunmak, sektörde tam rekabet koşullarının oluşmasına katkı sağlamaktır.” Hayvancılık piyasasını düzenleme işleviyle donatılan ESK, son yıllarda bu konuyla ilgili olarak ithalat işlevi dışında başka bir girişimde bulunmamıştır. Hayvancılıktaki ithalat politikası, genellikle gümrük korumasız ithal şeklinde olmuştur. Bu durum, buzağı üreten damızlık üreticisiyle küçük ve orta düzeydeki besicinin zararına sonuçlanırken yurt içindeki hayvansal üretim miktarı ithal edilen miktardan çok daha fazla daralmıştır (Kayhan, 2018). Nitekim kurumun 2018-2019 yıllarındaki faaliyet raporlarına bakıldığında, 2018 yılında 379 milyon, 2019 yılında ise 93 milyon zarar ettiği görülmektedir. Bu zararın oluşmasındaki en büyük etken ise zincir marketlere ve kamu kurumlarına et temin etmekten kaynaklanmaktadır. Kurumun tarihine bakıldığında hayvansal üretim ve bu konudaki altyapı çalışmaları büyük ölçüde sağlanmış, sektör oluşturulmuştu. Ancak kurumun özelleşmesinden, sonra da tekrar devlet kuruluşu olmasından bugüne kurum, kuruluş amaçlarını gerçekleştirmekten oldukça uzaklaşmış ve hayvancılık sektörü bileşenlerini üretimden kopmaya itmiştir. Bunun bir göstergesi olarak, Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği'nin (TDSYMB) 2019 yılında yapmış olduğu *Hayvancılığın Yeniden İnşası* başlıklı çalışmada, sektörde ESK'nın varlığı hissedilmediği için “et ve süt piyasasının sağlıklı işlemlerini sağlayacak piyasayı regüle edici yapı ve kurallara ihtiyaç vardır” tespiti yapılmıştır (TDSYMB, 2019).

Günümüzde kurumun temel faaliyet alanları hayvansal alım, üretim, satış ve piyasa izleme ve değerlendirmeden oluşmaktadır. Kurum bu işlevlerini, Alım ve

¹⁰¹ Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü Ana Statüsü, RG: 25 Eylül 2014, 29130.

Üretim, Ticaret ve Pazarlama ve Süt İşleri Daire Başkanlığı ana hizmet birimleriyle yerine getirmektedir. Bu birimlerin yanı sıra denetim, danışma ve yardımcı hizmet birimleri de bulunmaktadır. Ayrıca ESK, temel işlevlerini yerine getirmek için taşrada 12 farklı ildeki et kombinası ve İstanbul Et İşletme Müdürlüğü ile 13 işyeri ve 16 kombina satış mağazasıyla faaliyetlerine devam etmektedir. Bu işyerlerinde hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezde 265 personel, taşrada ise 1.297 personel çalışmaktadır. Personelin istihdam türüne bakıldığında hayvancılığın asli ve sürekli bir iş olmasına rağmen 963 personel işçi statüsünde, 461 personel sözleşmeli statüsünde ve 138 personel ise memur statüsündedir¹⁰² (ESK, 2020). Personelin cinsiyetine bakıldığında ise kadın çalışanlar, toplam çalışanların sadece yüzde 12'sini oluşturmaktadır. ESK bu konuda mesleğe dayalı cinsiyet ayrımcılığının en çok yaşandığı kurumların başında gelmektedir.

Üst politika belgelerinde ESK'ya verilen görevlere bakıldığında, daha çok kurumun kurumsal kapasitenin geliştirilmesiyle ilgili politika ve tedbirler vardır. On Birinci Kalkınma Planı'nda ESK için yeni kombina binalarının yapılmasının yerine mevcut kombinaların kapasitelerinin geliştirilmesi gerektiği ile atıl durumda olan ESK kombinaları için kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından kullanılmasının sağlanacağı belirtilmektedir. 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'na göre de hayvancılık sektöründe üretimin nitelik ve nicelik olarak artırılmasına ihtiyaç duyulduğu ifade edilmektedir. Bu çerçevede, hayvansal üretimin artırılması için yapılan ithalat yerine yurt içinde üretimin sürdürülebilir şekilde geliştirilmesinin gerektiği belirtilmektedir. Bu konuda ESK'nın piyasayı düzenlemek amacını gerçekleştirebilmesi için idari ve teknik anlamda kapasitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Yine hayvancılık girdilerinden olan yemin, olumsuz fiyat dalgalanmalarından etkilenmemesini ve bu konuda fiyat istikrarını sağlayacak şekilde ESK'nın yeniden yapılandırılması ihtiyacı bulunmaktadır.

¹⁰² Kurum özelleşmeden önce 37 işyerine ve bu yerlerde çalışan 5.173 personele sahipti.

2.1.2.3.2. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü

Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü¹⁰³ (TİGEM), 1983 yılında çıkarılan 95 sayılı *Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*'yle tarım ve tarıma dayalı sanayi için gerekli olan her çeşit mal ve hizmetleri üretmek amacıyla bir Kamu İktisadi Kuruluşu olarak kurulmuştur.¹⁰⁴ Kurumun kuruluş amacı; bitkisel ve hayvansal ürünlerin çeşidini ve verimliliğini geliştirmek üzere damızlık hayvan, tohum, fidan, fide ve benzeriyle ürettiği spermaları yetiştiricilere ulaştırmak ve bu konularda araştırmalar yaparak üretilen ürünleri değerlendirecek işletme ve tesisler kurmaktır. Kurulduğunda 36 işletmeye sahip olan TİGEM, tarımın en önemli girdilerinden olan sertifikalı tohum ve üstün vasıflı damızlık üretimi ve dağıtımını konusunda önemli faaliyetler yapmıştır.

Türkiye'de 1980 sonrası uygulanan neoliberal politikalarının en büyük etkisi tarım sektörüne olurken hububat ve yem bitkileri tohumculuğunda yüzde 90 pazar payına sahip olan TİGEM de bu durumdan oldukça olumsuz etkilenmiştir. Nitekim 1985 yılında Dünya Bankası'yla yapılan ikraz anlaşması sonucunda tohumluk ithalatı serbest bırakılmış ve alan tümüyle yerli ve yabancı sermayeye açılmıştır.¹⁰⁵ Bu doğrultuda TİGEM'in özelleştirilmesi hızlanmış, fakat diğer KİT'lerden farklı olarak işletmeler, kiralama yoluyla özel sektöre açılmıştır. Kurumun özel sektöre açılmasında atılan en önemli adımların başında, müdürlük statüsünün kamu iktisadi kuruluşundan, 1994 yılında çıkarılan 4046¹⁰⁶ sayılı kanunla iktisadi devlet teşekkülü olarak değiştirilmesi gelmektedir.¹⁰⁷ Bu karardan sonra verimli olarak çalışmayan

¹⁰³ Kuruluşun temelleri, Atatürk'ün çiftçilere örnek olmak amacıyla kurmuş olduğu çiftliklerle kuruluşu Osmanlı dönemine kadar giden Hara ve İnekhanelere dayanmaktadır.

¹⁰⁴ 95 sayılı Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 28 Ekim 1983, 18205.

¹⁰⁵ Türkiye Cumhuriyeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası Arasındaki (Tarım Sektörü Uyum İkrazı) İkraz Anlaşması, RG: 13 Temmuz 1985, 18810. Önceki kredilerden farklı olarak bu kredi "tarım sektöründe kamusal ağırlık sergileyen girdi sistemini; kredi sistemini ve sulama-altyapı sistemini kapsayan etkiler yaratmıştır" (Güler, 2002: 68).

¹⁰⁶ 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 24 Kasım 1994, 22124.

¹⁰⁷ Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin (KİT) mevzuatını, 8/6/1984 tarihli 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname oluşturmaktadır. Bu kararnameye göre, KİT'ler kamu iktisadi kuruluşları (KİK) ve iktisadi devlet teşekkülü (İDT) olarak ikili bir ayrıma tutulmaktadır. Yani KİT'ler; KİK'lerin ve İDT'lerin ortak adıdır. İDT, "sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan" KİT'ler olarak tanımlanırken

işletmeler tasfiye edilerek, kurumun temel amaçları kapsamında kullanılması koşuluyla özel sektöre otuz yıllığına kiraya verilmesine karar verilmiştir. Bu doğrultuda kiralama işleriyle ilgili olarak 2003 yılında Yüksek Planlama Kurulu'nun almış olduğu karar neticesinde TİGEM yönetim kurulu yetkilendirilmiştir. Bu karara bağlı olarak 2003-2015 yılları arasında TİGEM yönetimi, 20 işletmesini otuz yıllığına özel sektöre kiraya vermiştir. Geriye kalan 17 işletmeyle faaliyetlerine devam etmektedir.¹⁰⁸

TİGEM'in varlık amacı ve fonksiyonlarında önemli değişiklikler ortaya çıkaran bu gelişmeler, kurumun kuruluş yıllarında yapmış olduğu hizmetlerden oldukça uzaklaşmasına neden olmuştur. Bu durum TİGEM'in temellerini oluşturan ve Atatürk'ün bizzat emanet ettiği Devlet Üretme Çiftlikleri'nin de kuruluş amaçları doğrultusunda kullanılmadığını göstermektedir. TİGEM'in sahip olduğu araziler üzerinde önceleri, tarımsal ürünler üretilerek halkın kullanımına açılır, kullanılmayan araziler ıslah edilir, gençlere iş sağlanarak bilinçli tarım yaygınlaştırılır, eğitim açığının kapatılması amacıyla, çiftlikte veya ihtiyaç duyulan yerlerde Ziraat Mektepleri açılır, üreticilere teknik ziraat yöntemleri öğretilir, tohum, fide, fidan ve damızlık hayvan gibi tarımsal girdiler üretilerek üreticilere dağıtılabirdi. Ancak 2000'li yıllardan sonra Tarım Meslek Liseleri'nin bakanlığa bağlanması, arazilerin verimsiz olması ve özel sektörün üretimde güçlenmesi gibi sebeplerle TİGEM işletmelerine ihtiyaç duyulmadığı belirtilmiştir (TİGEM, 2006). Hâlbuki verimsiz oldukları gerekçeleriyle tasfiye edilen çiftlikler, bizzat Atatürk tarafından satın alınıp

KİK'ler ise "sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan" KİT'ler olarak tanımlanmaktadır. KİK'lerin fiyat politikalarında kârlılık yerine hizmetin niteliği esas alınmaktadır. İDT'ler ise mal üreticisi durumundaki KİT'lerden oluşmakta ve yasa gereği bu kuruluşlar serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre çalışmak durumunda kalmaktadır. KİT'lerin bu yeni durumuna Danışma Meclisi ve Bütçe- Plan Komisyonu Üyesi Mustafa Alpdündar karşı oy yazısında KİT'lerin ikiye ayrılmasıyla ilgili olarak: "yeni düzenleme ile getirilen bu iki ayırım, her şeyden önce Devletin üstlendiği kamu hizmetinin farklı değerlendirilmesini meydana getirecektir. İktisadî Devlet Teşekküllerinin üretilen mal ve hizmet fiyatlarını tespitinde serbest olmaları ve yalnızca kârlılık ilkesine göre çalışmalarını sürdürmesi sosyal devlet ilkesi ile bağdaşmamaktadır" ifadelerini kullanmıştır (TBMM, 1983: 22-23).

¹⁰⁸ Günümüzde TİGEM, "3.272.199 dekarı kendinde, 329.771 dekarı ise kirada olmak üzere toplam 3.601.970 dekarlık alanda faaliyetlerini sürdürmektedir. Arazinin 942.499 dekarı sulanabilir tarım arazisinden oluşmaktadır."

kullanılabilir hale getirilmişti. Atatürk bunu bilinçli olarak yapmış ve Türk çiftçilerine bu konuda da önderlik etmek istemiştir. Diğer taraftan verimsiz oldukları gerekçesiyle işletmeler kiraya verilirken, 2015 yılında Türkiye ve Sudan arasında “İkili Tarımsal İş birliği ve Ortaklığına İlişkin Anlaşma” yapılmış ve bu kapsamda TİGEM’in Sudan’da 12.500 hektarlık arazi üzerinde pilot çiftlik kuracağı belirtilmiştir. Ancak geçen beş yıllık zaman sürecinde Sudan tarafından TİGEM’e arazi tahsisi yapılmadığından herhangi bir tarımsal faaliyet de yapılmamıştır.

Günümüzde TİGEM, tohum üretimi (hububat, endüstri, sebze ve yem bitkileri), yetiştiricilik (damızlık sığır, koyun, keçi, Safkan Arap atı, arıcılık), dağıtım ve pazarlama (piyasa araştırması, fiyat belirleme, mahsul ve mamul ile tohum damızlık satış) ile araştırma ve geliştirme (tohum ve hayvan ıslah çalışmaları) faaliyetlerinde bulunmaktadır. TİGEM bu faaliyetleri yerine getirmek için merkezde genel müdürlük, taşrada ise tarımsal işletme müdürlükleri düzeyinde örgütlenmektedir. Merkezi düzeyde TİGEM’in sorumlu karar organı yönetim kuruludur. Yönetim kurulu başkanıyla dört üye Tarım ve Orman Bakanlığı’na ve biri de Hazine ve Maliye Bakanı’nın teklifi üzerine belirlenen beş üye Cumhurbaşkanlığı’na atanmaktadır. Kurum yönetiminin oluşturulma şekli, atamalarda siyasi tercihleri ön plana çıkarmakta ve kurumun temel ihtiyaçları ikinci plana atılmaktadır. Dolayısıyla yürütme organının kararıyla atanan bu kişiler, siyasetin beklentileri doğrultusunda faaliyet göstermek durumunda kalmakta ve kurumun her türlü yatırım politikaları, üretim, fiyat ve istihdam kararlarına müdahaleler yapılmaktadır (Albayrak, 2017: 433). Son yıllarda TİGEM’e müdür olarak atanan kişilerin sektör dışından olması da siyasi tercihlerin kurum yönetiminde ne kadar etkili olduğunu göstermektedir. Örneğin bir önceki TİGEM müdürü kaymakamlık mesleğinden, son atanan müdür ise CarrefourSa’dan gelmiştir. Merkezde yönetim kurulu dışında kurumun ana faaliyet alanlarını yürütmek üzere 11 daire başkanlığı ve 37 şube müdürlüğü de bulunmaktadır. Taşra teşkilatı ise 17’si

kendisinde olmak üzere 20'si otuz yıllığına verilen 37 işletme müdürlüğünden oluşmaktadır.¹⁰⁹

TİGEM işletmelerinin mali durumuna genel olarak bakıldığında istikrarlı bir tabloyla karşılaşmak mümkün değildir. Örneğin kurum, 1985-1989 döneminde kâr, 1990-1994 döneminde zarar, 1994-1999 yılları arasında kâr, 1999-2004 yılları arasında ise zarar etmiştir (Albayrak, 2017: 290-291). Müdürlüğün son üç yılını kapsayan mali yapısına bakıldığında da bu durum net olarak anlaşılmaktadır. Kurum 2017 yılında 59 milyon zarar, 2018 yılında 7 milyon zarar ve 2019 yılında ise 51 milyon kâr etmiştir. Müdürlüğün mali yönetimindeki bu dengesizlikler, kurumun yeterli sermayeye sahip olamaması, üretim miktarının yıllar itibariyle değişiklik göstermesi gibi faktörlere bağlıyken sorunun en büyük kaynağı kurumun temel gereksinimlerini karşılayacak şekilde yönetilememesine dayanmaktadır. Yönetememe sorununa bağlı olarak ortaya çıkan diğer bir sorun alanı da işletmelerin tam kapasite ile çalıştırılmamasıdır. Bu konuyla ilgili olarak, çok yüksek miktardaki tarla arazilerinin nadasa bırakılması, ekilen arazilerdeki ürünün ihtiyaçlara göre planlanmaması ve özel sektörle rekabet halinde olunan alanlarda üretimin bilinçli olarak yapılmaması, işletmelerin tam kapasite ile çalışmalarına engel oluşturmaktadır (Albayrak, 2017). Diğer taraftan TİGEM'in son yıllardaki zararının büyük bir kısmı hayvan ölümlerinden ve mecburi kesimlerden kaynaklanmaktadır. Nitekim 2018 yılı Sayıştay raporunda da kurumun bu nedenlerden dolayı 47 milyon 734 bin Türk Lirası (28 bin 480 hayvan) zarar ettiği tespit edilmiştir. Raporda 2018 yılında “Genç Çiftçi Projesi” kapsamında çiftçilere dağıtılmak üzere TİGEM tarafından alınan hayvanların bir kısmının şartnamede belirtilen hayvan ırklarından olmadığı, bir kısmının ise sağlık açısından şartları sağlamadığı ortaya konulurken, Bakanlık tarafından ithaline izin verilmeyen hayvanların yine TİGEM tarafından ithal edildiğine dikkat çekilmiştir (Sayıştay, 2019). Tüm veriler, TİGEM işletmelerindeki

¹⁰⁹ Müdürlüğün Daire Başkanlıkları: Strateji Geliştirme, Bitkisel Üretim, Hayvancılık, Atçılık, Tarımsal Yapılar ve Sulama, Tarımsal Mekanizasyon ve İnşaat, Mali İşler, Ticaret, İnsan Kaynakları ve Eğitim, Destek Hizmetleri, Emlak ve İştiraklar'dan oluşmaktadır. Müdürlüğün kullanımındaki işletmeler; Altınova/Konya, Anadolu/Eskişehir, Boztepe/Antalya, Ceylanpınar/Şanlıurfa, Çukurova/Adana, Dalaman/Muğla, Gökhöyük/Amasya, Gözlü/Konya, Karacabey/Bursa, K. Karabekir/Iğdır, Koçaş/Aksaray, Konuklar/Konya, Malya/Kırşehir, Polatlı/Ankara, Sultansuyu/Malatya, Türkgeldi/Kırklareli ve Ulaş/Sivas işletmeleridir.

kiralamaların verimsiz oldukları veya zarar ettikleri gerekçelerini boşa çıkarmakta ve ortada daha çok yönetsel sorunlar olduğunu göstermektedir.

Bir iktisadi devlet teşekkülü statüsünde olan TİGEM'in bugüne kadar yapmış olduğu zararlar her zaman sermaye artırımıyla karşılanmış, kurum hiçbir zaman tarımsal destek ödemelerinden faydalanamamıştır. Bu konu hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi KİT Komisyonu'nda Sayıştay temsilcisi şu tespitlerde bulunmuştur (TBMM, 2018):

“Ekonominin kurallarına göre çalışmak üzere kurulmuş olan TİGEM'in faaliyet gösterdiği piyasada aynı durumdaki özel sektör işletmelerinin faydalandığı desteklerden faydalanamaması sektörde TİGEM aleyhine haksız rekabet oluşmasına yol açmaktadır. TİGEM'in zararlarını Hazine'den sermaye artırımları şeklinde karşılamak yerine destekleme kapsamındaki ürünler üzerinden üretimlerine bağlı olarak tarımsal desteklemeden faydalandırmanın, ne kadar çok üretirse o kadar çok destek alacağı için üretimi artırıcı bir etkisi de olacaktır. Zarar eden bir TİGEM'in örnek olmasında zorlukla karşılaşılmaktadır. Eğer TİGEM hak ettiği şekilde tarımsal desteklerden faydalandırılırsa zarar yerine kâr edecek, böylece çalışanların moral motivasyonu düzelecek, kâr eden bir TİGEM örnek olma görevini daha iyi yerine getirebilecektir.”

TİGEM müdürü Ayşe Aysin Işıkgece de Sayıştay temsilcisini destekleyerek, kurumun tarım desteklerinden faydalanması durumunda sertifikalı tohum ve damızlık üretim maliyetlerinin düşeceğini ve böylece piyasaya daha uygun fiyatla arz edilebileceğini söylemiştir. Yine kurumun öz kaynaklarının artmasıyla altyapı yatırımlarının finansa edilebileceğini ve kurumun piyasa fiyatlarının belirlenmesinde etkin bir rol alabileceğini ifade etmiştir (TBMM, 2018).

TİGEM merkez ve taşra teşkilatında olmak üzere 2.516 personel istihdam edilmektedir. Bu personelin 165'i memur, 1001'i sözleşmeli ve 1350'si ise işçi statüsündedir. Ayrıca işletmelerde hizmet alım yöntemiyle (taşeron) 4.156 işçi çalışmaktadır. Diğer bir deyişle, istihdam türü bakımından müdürlük personelinin yüzde 7'si memurlardan, yüzde 42'si sözleşmelilerden ve yüzde 51'i de işçilerden oluşmaktadır. Memur ve sözleşmeli personelin 231'i kadın 1.116'sı erkeklerden oluşmaktadır (TİGEM, 2019). Müdürlüğün personel yapısına genel olarak bakıldığında personel sayısının istikrarlı olarak azaldığı belirtilebilir. Örneğin 1999 yılında 7.400 olan personel sayısı 2019 yılında 2.516'ya düşmüştür. Yine yıllar

itibariyle memur sayısının azaldığı sözleşmeli personel sayısının arttığı görülmektedir.¹¹⁰ Ayrıca kurumda erkek personel sayısının kat kat fazla olması mesleğe dayalı ayrımcılığın olduğunu göstermektedir. Kurumsal iç paydaş analiz sonuçlarına göre de personelin yarısından fazlasının kurumdaki mevcut ücret politikasından memnun olmadığı, ödül ve ceza sisteminin adil olarak işlemediği ve atama ve yükselmelerde liyakat ilkesinin dikkate alınmadığı tespit edilmiştir (TİGEM, 2018). Ayrıca kurumun faaliyet raporunda performansa dayalı ücret sisteminin geliştirilmek istenmesi sonucuna bağlı olarak, kurumda çalışan-çalışmayan personeli ayırt edecek bir sistemin olmadığı belirtilebilir.

On Birinci Kalkınma Planı'nda TİGEM'le ilgili olarak doğrudan; kurumun arge çalışmalarını, pazarlama faaliyetlerini, özel sektör tohumculuk firmalarıyla iş birliğini geliştirmesi ve sertifikalı tohum üretimini sürdürmesi gerektiği belirtilmekte; üretim tesislerinin ve üretimin kapasitelerinin en üst düzeye çıkarılmasına dikkat çekilmektedir. Kalkınma Planında TİGEM'in üretim kapasitesini artırması gerektiği açık bir şekilde belirtilirken, Cumhurbaşkanlığı 2020 Yılı Programında yer alan KİT'lerle ilgili olarak özelleştirme uygulamalarına devam edileceği ve yeniden yapılandırmanın gerekli olduğu yönündeki tespit kurumun geleceğiyle ilgili planlama yapmanın oldukça zor olduğunu göstermektedir.

2.1.2.3.3. Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü

Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO), üreticiler açısından buğday fiyatlarının normalin altına düşmesini engellemek, stok bulundurmak ve buğday piyasasını korumak amacıyla İktisat Bakanlığı'na bağlı bir iktisadi devlet teşekkülü olarak 3491 sayılı *Toprak Mahsulleri Ofisi Kanunu*'yla kurulmuştur.¹¹¹ Müdürlük kurulmadan önce, Birinci Dünya ve Kurtuluş Savaşı'yla 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'nın ortaya çıkarmış olduğu tarımsal arz ve talep dengesizliği, ülke içinde ve dünyada iş gücünün tarımsal üretime yoğunlaşmasına yol açmış ve dolayısıyla da bazı tarım ürünlerinde tüketim fazlası ortaya çıkmıştır. Bu durum buğday ürününe iç-dış

¹¹⁰ Bu konuda müdürlük 2019 faaliyet raporunda kurumsal olarak iyileştirilmesi gereken alanlar kısmında "kalifiye personel yetersizliği nedeniyle bozulmak üzere olan usta-çırak ilişkisinin düzeltilmesi amacıyla kilit noktalara kalifiye personel istihdamı" hususunda ihtiyacı olduğunu belirtmiştir.

¹¹¹ 3491 sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Kanunu, RG: 24 Haziran 1938, 3958.

piyasada alıcı bulunamamasına yol açmış ve sonuç olarak da buğday fiyatları hızlı bir şekilde düşmeye başlamıştır (TMMOB, 1964: 7). Örneğin 1929 yılında tarımsal ürünlerin birim fiyatları 100 kabul edilirse, 1931’de fiyatlar buğdayda 32’ye, arpada 39’a, pamukta 51’e, tütünde ise 50’ye düşmüştür. Ürünlerin fiyatlarında beklenmedik bir düşüşle karşılaşan üreticiler, diğer taraftan faiz ödemeleri ve sabit vergiler gibi giderlerini yerine getirmek zorundaydılar.¹¹² Yine ücretini tarım ürünü olarak alan tarım işçileri açısından da durum oldukça kötüleşmiştir (Küçük, 1980; Oral, 2006).

Devlet buğday fiyatlarına müdahale etmek için 1932 yılında 2056 sayılı *Ziraat Bankasına Mubayaa Ettirilecek Buğday Hakkında Kanunu* çıkarmış ve hükümetçe belirlenen fiyatlar üzerinden Ziraat Bankası aracılığıyla destekleme alımlarına başlamıştır.¹¹³ Banka tarafından alınan buğdayın iyi bir şekilde saklanmasını sağlamak için 1933 yılında 2303 sayılı *Silo ve Ambarlar Hakkında Kanun* çıkarılmıştır.¹¹⁴ Bu kanunla ürünlerin muhafaza, temizleme, ilaçlama ve ayırma işleriyle bu ürünler üzerinde varant uygulaması yapabilmek için Ziraat Bankası’nca 3 milyon liraya kadar silo ve ambar inşa ettirileceği kararlaştırılmıştır. Türkiye’nin 1938 yılında 66 bin tonluk silosu bulunurken, toplam depolama ihtiyacı için 200 bin tonluk silolara ihtiyaç duyulduğu belirtilmekte; ayrıca ihraç için 65 bin tonluk, ülke içi stoklama için de 70 bin tonluk ek kapasiteye ihtiyaç olduğu düşünülmekteydi (Pekin, 1938: 21).

Buğday üreticisini korumak amacıyla çıkarılan Buğday Koruma Kanunu’nu, yoksul köylülerin aleyhine olacak olan 1934 yılında çıkarılan 2466 sayılı *Buğday Koruma Karşılığı Kanun* izlemiştir.¹¹⁵ Bu kanunla ihtiyaç fazlası olan un ve undan yapılmış bütün ürünlerin satışı vergiye bağlanmıştır. Böylece bir kişi ihtiyacı için

¹¹² Bu dönemde fiyatların düşmesinden oldukça olumsuz etkilenen köylülerin önceki ve sonraki durumları şöyle karşılaştırılabilir: “Köylümüzün durumu, gözlerimizi faltaşı gibi açtıracak bir haldedir. Köylü harpten evvel bir okka buğdayla bir arşın basma, iki- iki buçuk okka buğdayla bir okka şeker, bir okka buğdayla bir okka gazyağı alabiliyordu. Bugün bir arşın basma için sekiz-on kilo buğday ve bir kilo şeker için onaltı-onsekiz kilo buğday ve bir kilo gazyağı için de yedi-sekiz kilo buğday vermek mecburiyetindedir. Mahsulün para etmemesi yüzünden satın alma kudreti bu derece düşen köylü şeker yememek, gaz yağı yakamamak, entarisi üzerine seksen yama vurarak idare etmek zorunluluğundadır (Effimianidis, 1936: 185).

¹¹³ 2056 sayılı Ziraat Bankasına Mubayaa Ettirilecek Buğday Hakkında Kanunu, RG: 3 Temmuz 1937, 2146.

¹¹⁴ 2303 sayılı Silo ve Ambarlar Hakkında Kanun, RG: 11 Haziran 1933, 2434.

¹¹⁵ 2466 sayılı Buğday Koruma Karşılığı Kanunu, RG: 29 Mayıs 1934, 2714.

bile olsa un öğütmesi durumunda vergi vermek zorunda kalmıştır. Dolayısıyla büyük üreticilerin buğdaylarını koruma altına alan verginin yükü, işçi ve emekçilerin omuzlarına bindirilmiştir (Küçük, 1980: 194).

Ülke nüfusunun büyük çoğunluğunu ilgilendiren buğday üretiminin yıldan yıla artması Ziraat Bankası'nın bu işi ek bir görev olarak yürütmesini zorlaştırmış ve 1938 yılında Toprak Mahsulleri Ofisi kurulmuştur. Ofisin kurulduğu yıllarda İstanbul, İzmir, Afyon, Konya, Diyarbakır, İskendurun, Samsun ve Erzurum'da bölge müdürlükleri; İstanbul, Afyon, Tekirdağ, Mersin, Yerköy ve Trabzon illerinde de şube müdürlükleri kurulmuştur. Ayrıca TMO'nun ülkenin her tarafına yayılmış 270 daimî ajans ve altısı satış faaliyetlerinde bulunan 33 ekibi bulunuyordu (Afşar, 2009: 53). TMO tüm bu idari teşkilatı aracılığıyla alım, satım ve stoklama işlevini yerine getirmiş ve ülkede fiyat politikası yürüten, ülkenin değişik bölgeleri arasındaki fiyat farklarını azaltan bir kurum haline gelmiştir. Ayrıca alım fiyatlarını yalnız buğday için değil arpa, mısır, çavdar ve yulaf için de saptamıştır (Tekeli ve İlkin, 2014: 250). Yine TMO özellikle savaş koşullarında değirmenlerin işletilmesi, ordunun beslenmesi, toprak mahsulleri vergisinin tahsili, bazı baklagiller, kahve, kavurma ve yağ imaliyle yem ve et-balık endüstrisinin kurulması gibi ek görevleri de yerine getirmek durumunda kalmıştır¹¹⁶ (TMMOB, 1964: 8). İki binli yıllara kadar TMO'nun buğday alım miktarı yıllar itibariyle bazen artmış bazen de oldukça azalmıştır. Örneğin TMO tarafından alınan buğdayın toplam buğday üretimi içindeki payı 1938 yılında yüzde 5, 1975-78 yılları arasında yüzde 20, 1990'da yüzde 26, 1995'te ise yüzde 2 gibi çok düşük bir düzeye düşmüştür. Nitekim IMF/Dünya Bankası dayatmalarıyla da TMO'nun hububat alımları çok düşük düzeylere

¹¹⁶ 1943 yılında üretimin azalması ve ürünlerin TMO'ya teslim edilmemesi sebebiyle, kentlerin ve ordunun geçimi daha da zorlaşmıştır. Haziran 1943'ten itibaren Saraçoğlu Hükümeti, Toprak Mahsulleri Vergisi adı altında aynı olarak toplanan yeni bir üretim vergisini yasalaştırmıştır. Önceleri hububat ve baklagillerde yüzde 8, diğer ürünlerde yüzde 12 olarak saptanan vergi oranı, 1944 yılında tüm ürünler için yüzde 10 olarak değiştirilmiştir (Pamuk, 2014: 207). Büyük toprak sahiplerinden alınması planlanan bu vergi uygulandığı yıllarda üretim yapamaz hale gelen küçük çiftçilerin tepkisine neden olmuştur. Toprak Mahsulleri Vergisi, vergiyi toplamada güçlüklerin yaşanması ve istenen verimin elde edilememesi gerekçeleriyle 1946 yılında kaldırılmıştır. Ancak bu uygulama köylülerin Cumhuriyet Halk Partisi iktidarından uzaklaşmasına sebep olmuş ve köylülerin Cumhuriyet Halk Partisine olan öfkeleri yıllarca sürmüştür (Afşar, 2009).

indirilmiş ve 2002 yılında alınan buğday oranı sadece yüzde 1,7 olmuştur (Oral, 2006: 257).

Genel olarak bakıldığında da TMO hiçbir dönemde bir devlet tekeli olarak faaliyet göstermemiş, buğday üretiminin ortalama yüzde 20'sine yön veren bir iş hacmine sahip olmuştur. Tekel niteliği yalnızca dışsatımda söz konusu olmuş, ancak bu niteliği de 1982 yılında ortadan kaldırılmıştır. TMO'nun yüksek üretici fiyatı ödeme boyutu, Dünya Bankası'nın politika baskılarıyla daralmış ve uyum sürecinde üretici fiyatlarının dünya fiyatlarına göre belirlenmesi istenmiştir. Bu istek doğrultusunda destekleme alımı yapılan ürün sayısı azaltılmış, yüksek üretici fiyatı yerine taban fiyat uygulamasına geçilmiştir. Fiyatların dünya fiyatlarına göre belirlenmesi için tahıl ticareti borsa sistemine kavuşturulmuş ve Dünya Bankası'yla yapılan Ürün Borsaları Planlaması İkraz Anlaşması neticesinde bu işin mimarlığını Dünya Bankası üstlenmiştir. Yine kamu kaynaklarıyla finansa edilmesi gereken giderlerin alanı daraltılmış, ticari bankalardan ve uluslararası özel bankalardan alınan özel kredilerin önemi artmıştır. Böylece tarımsal ürün ticareti yalnız borsalarla değil alımların finansmanı yoluyla da dünya piyasalarına sıkı sıkıya bağlanmıştır. Böylece TMO'nun varlık alanı, ulus ötesi işleyişe terk edilmiş ve sınırlanan etki alanı tahıl depolama kiracılığı olarak yeniden tanımlanmıştır. Mağazacılık işlevi de denilen bu yeni uygulamayla TMO'nun altyapısı üretici ve tüccar dahil özel sektörün kullanıma açılmıştır (Güler, 2005: 216-221). Alım fiyatlarının dünya piyasalarına göre belirlenmesi; fiyatların düzenli olarak maliyet fiyatının altına çekilmesine, üreticilerin yoksullaşmasına, mülksüzleşmesine ve üretimin giderek azalmasına yol açmıştır. Örnek olarak 2005 yılına bakıldığında Türkiye'de buğday üreticisinin, Amerikalı üreticiye göre, bir dekara yaptığı harcamanın tohumda yüzde 409, gübrede yüzde 35, ilaçta yüzde 48 ve mazotta yüzde 513 daha fazla olduğu görülmektedir (Oral, 2006: 261-262).

TMO'nun tahıl piyasasındaki rolünü önemli derecede azaltan gelişme, 2001 yılında Dünya Bankası'yla imzalanan Tarım Reformu Uygulama Projesi olmuştur. Proje kapsamında TMO ile ilgili yer alan hükümlerde; “doğrudan gelir desteğine geçilmesinden dolayı destekleme fiyatları yoluyla yapılan müdahale mekanizmalarına son verilmesi, TMO'nun 2001 yılında minimum düzeyde alım ve

depolama yapılmasına izin veren varlıklarını koruyacak şekilde yeniden yapılandırılarak küçülmesi, 2002 yılında TMO'nun varlıklarının önemli bir bölümünün satılması” olarak belirtilmektedir. Temeli Dünya Bankası'yla oluşturulan TMO'nun yeniden yapılandırılması programı kapsamında 2003 yılında yönetim kurulunun almış olduğu kararla; 11 bölge müdürlüğü, 2 tesisler şube müdürlüğü, 44 şube müdürlüğü ve 98 ajans amirliği kapatılmış ve toplam 317 olan işyeri sayısı 211'e indirilmiştir. Bir yıl sonra alınan başka bir kararla toplam işyeri sayısı 203 olmuştur (TMO, 2005).

TMO'nun kuruluş, amaç ve faaliyet konuları 1984 yılında yayınlanan TMO Ana Statüsüyle düzenlenmektedir. Ana statüde belirtildiği şekliyle TMO'nun amacı; “yurtta hububat fiyatlarının üreticiler yönünden normalin altına düşmesini ve tüketici halk aleyhine anormal derecede yükselmesini önlemek, bu ürünlerin piyasasını düzenleyici tedbirler almak ve gerektiğinde Bakanlar Kurulu Kararı ile hububat dışında diğer tarım ürünleri ile ilgili verilecek görevleri yürütmek, afyon ve uyuşturucu maddelere konulan devlet tekeli işletmek, bu ürünlerin alım ve satımını yapmak, gerekli stokların tesisi ve muhafazasını temin etmektir.” Faaliyet konuları ise ürün alımı (ürünlerin alımı, tahıl ve bakliyat alımı), ürün satımı (tahıl, morfin, fındık, bakliyat, kuru üzüm, ihracat, pazarlama ve umumi mağazacılık) depolama ve muhafaza, piyasa araştırması, araştırma-geliştirme (haşhaş ıslah ve tohumculuk çalışmaları) ve mamul madde üretiminden (yasal uyuşturucu madde üretimi) oluşmaktadır (TMO, 2019).

TMO'nun yapmış olduğu uygulamalara bakıldığında 2019 yılında 1.993.676 bin TL'lik buğday, 576.863 bin TL'lik arpa, 1.171.515 bin TL'lik mısır, 436.611 bin TL'lik pirinç, 101.666 bin TL'lik patates ve 173.083 bin TL'lik soğan ithal etmiştir. TMO'nun ithalat oranlarının oldukça fazla olması 2019 yılında çıkarılan 7194 sayılı *Dijital Hizmet Vergisi ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* ile TMO'nun ithalat yaparken *Kamu İhale Kanunu*'ndan muaf tutulmasının ve 649 sayılı *Cumhurbaşkanlığı Kararı*'yla TMO'nun gümrük vergisi ödemediği ithal yapmasının (2 milyon 600 bin

ton tahıl) bir sonucu olmuştur.¹¹⁷ Örneğin 2015 yılında ofis çeşitli ürünlerde 446.997, 2017 yılında 1.006.569, 2019 yılında ise 3.169.923 ton ithal etmiştir. Diğer bir deyişle TMO 2015 yılına oranla 2019 yılında yaklaşık yedi kat daha fazla ürün ithal etmiştir. Bu durum özellikle tahıl üreticileri için endişe oluşturmakta ve maliyetin altında ürün fiyatları açıklandığı için üretimden çekilmelerine neden olmaktadır.

TMO alım fiyatları 2019 yılında bizzat Cumhurbaşkanı tarafından açıklanmış; ekmeklik buğday alımı, geçen yıla oranla yüzde 29 artışla ton başına 1.350 TL'ye, arpa fiyatı ise geçen yıla oranla yüzde 33 artışla ton başına 1.100 TL'ye çıkarılmıştır. Aynı yıl ABD'de buğday fiyatı ortalama 210 dolar civarındadır. 2019 yılına ait TMO'nun fiyat açıklamasına yönelik Adana Çiftçiler Birliği Başkanı Mutlu Doğru şu değerlendirmeyi yapmıştır; "maliyetler dikkate alındığında açıklanan fiyat üreticinin buğday üretimini sürdürecektir bir fiyat değil. Tohumluktan gübreye, mazottan ilaca her girdinin fiyatı yüzde 60-65 oranında arttı. Ramazan öncesi fiyat açıklanarak piyasadaki fiyat artışına ön alınmak istendi diye düşünüyoruz. Ama bu üreticiye zarar verecek. Üretici para kazanamazsa başka ürünlere yönelir. Üretimi bırakır. Kimse mutlu değil." Diğer taraftan TMO 2018 yılında Türk üreticisinden buğdayı 1050 TL'den almış ve daha sonra ithalat için yaptığı ihalede tonunu 1500 TL'den alarak ithal etmiştir (Yıldırım, 2019). Hâlbuki Türkiye'nin 2019 yılında gerçekleştirdiği ithalatın neredeyse tamamı ülke içinde üretilebilirdi. Dolayısıyla ithalatı kolaylaştırıcı düzenlemeler yaparak başka ülkelerin ekonomilerine katkı sunmak yerine, ithal edilen ürünlerle ilgili acil üretim planlaması yapılarak gerekli önlemlerin bir an önce alınması gerekmektedir. İthalatın yanı sıra esas görevi ürün alımı olan TMO, 2019 yılında 1 milyon 280 bin ton tahıl, 1 milyon 436 bin ton mısır, 7.708 ton çeltik, 234 bin ton nohut, 3,4 bin ton yeşil mercimek, 11,605 ton çekirdeksiz kuru üzüm, 1,375 ton kuru incir, 73 bin ton kabuklu fındık, 37,621 ton haşhaş satın alımı yapılmıştır (TMO, 2020).

TMO tüm bu faaliyetleri yerine getirmek amacıyla merkezde ve taşrada örgütlenmiştir. Merkez teşkilatı 10 daire başkanlığı ve 2 şube müdürlüğü olmak

¹¹⁷ 7194 sayılı Dijital Hizmet Vergisi ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 5 Aralık 2019, 30971.

üzere 15 birimden oluşmaktadır. Taşra teşkilatı ise 1 işletme müdürlüğü, 33 şube müdürlüğü, 106 ajans amirliği ve 67 tesisli ekip olmak üzere 207 işyerinden meydana gelmektedir. Bu örgütlenmenin yanı sıra TMO fiziki kaynak olarak yaklaşık 4 milyon ton depolama kapasitesine sahip olup bu kapasitenin 3,5 milyon tonu havalandırılmalı depolardan oluşmaktadır. Ayrıca depoların yaklaşık 1,8 milyon tonu tarım ürünleri lisanslı depoculuk faaliyetlerinde kullanılabilir durumdadır. Müdürlük kuruluş amaçlarını yerine getirmek için merkezde ve taşrada olmak üzere toplam 2915 personele sahiptir. Bu personelin yüzde 7'si memur, yüzde 88'i sözleşmeli personel ve yüzde 5'i de daimî işçi statüsünde çalışmaktadır. TMO'da çalışan personel sayısı, yeniden yapılanmadan sonradan ciddi azalışlar göstermiştir. Örneğin 1989 yılında toplam 7982 personel çalışırken günümüzde çalışan personel sayısı neredeyse bu rakamın üçte birine düşmüştür. Yine statü olarak yıllar itibarıyla memur sayısı azalmış sözleşmeli çalışan personel sayısı ise artmıştır. Örneğin 1989'da 4.015 olan memur sayısı 1994 yılında 279'a düşmüştür. Müdürlük personelinin sadece yüzde 20'si kadınlardan oluşurken, yönetim kademesinde bulunan kadınların oranı sadece yüzde 9'dur (TMO, 2019; 2020). Bu durum TMO'da mesleğe dayalı cinsiyet eşitsizliğinin yaşandığını ve kadınların yönetime katılmasında görünmeyen engellerin olduğunu göstermektedir. TMO'ya On Birinci Kalkınma Planı'nda ve 3. Tarım Orman Şurası'nda verilen başlıca görevler ise ofis alımlarının lisanslı depolar ve elektronik ürün senedi yoluyla yapılmasına yönelik alt yapının geliştirilmesi gerektiği yönündedir.

2.1.2.3.4. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü

Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR); çayın üretimini, kalitesini ve verimliliğini artırmakla iç ve dış pazar isteklerine uygun çay üretimini sağlamak amacıyla 1971 yılında çıkarılan 1497 sayılı *Çay Kurumu Kanunu*'yla kurulmuştur. Kurumun temel işlevleri; üreticiden, işletmeye uygun nitelikteki çay yapraklarını satın almak ve çay yapraklarını işleyerek değerlendirmektir. Bu faaliyetlerle ilgili olarak müdürlüğe, gerekli tesisleri kurmak ve işletmek, çay ürününün kalite ve veriminin geliştirilmesi için araştırmalar yapmak, çay üreticilerinin

kooperatifleşmesini ve bu tüm görevleri yerine getirebilecek çay eksperlerinin yetiştirilmesini sağlamak görevleri verilmiştir.¹¹⁸

Türkiye’de çay tarımının başlangıcı 1917 yılına kadar gitse de yasal güvenceye kavuşması 1924 yılında çıkarılan 407 sayılı *Rize Vilayeti ile Borçka Kazasında Fındık, Portakal, Mandalina, Limon ve Çay Yetiştirilmesi Kanunu*yla olmuştur. Kanun teklifi 1923 yılında Rize Milletvekili Esad Bey tarafından verilmiştir. Esad Bey kanunun gerekçesinde; Rize İli’nin nüfusuna göre arazisinin az olduğunu, var olan arazilerin çoğunun da dağlık ve çalılıklardan oluştuğunu ve sadece dörtte birinin kullanılabilir durumda olduğunu belirtmiştir. Ayrıca Rize İli’nin iklim şartlarının fındık, portakal, mandalina, limon, çay ve dut yetiştirmeye uygun olduğunu ve üretimlerin yapılması için özel izinlerin verilmesi gerektiğini de sözlerine eklemiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1924: 423).

Bu kanundan sonra Batum’dan satın alınan çay tohumları ile Rize’de çay fideleri üretilmeye başlanmış, yöre halkına ve ülkenin değişik bölgelerine deneme üretimi için gönderilmiştir. Diğer taraftan 1940 yılında çıkarılan 3788 sayılı *Çay Kanunu* ile çay tarımı ve üretimi; girdi ve kredi sübvansiyonlarıyla desteklenmiştir. Ayrıca bu yasayla yeni bahçe kuracaklara ruhsat alma zorunluluğu getirilmiştir.¹¹⁹ Genel olarak bakıldığında 1924-1944 yılları arasında Rize Çay Enstitüsü tarafından yürütülen çay üretimine ilişkin çalışmalar, 1946 yılında Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu’na devredilmiştir. Yetiştirme, bakım ve araştırma faaliyetleri Tarım Bakanlığı, işleme ve satış işleri ise 1942’den başlayarak TEKEL tarafından yürütülmüştür. 1971 yılında ise yetiştirme ve işlemede eşgüdümü sağlamak amacıyla Çay Kurumu¹²⁰ kurulmuştur (Oral, 2006: 207). Çay işletmeciliğinde 1984 yılına kadar devam eden devlet tekeli, 1984 yılında 3092 sayılı *Çay Kanunu* ile serbest bırakılmıştır.¹²¹ Böylece gerçek veya tüzel kişilerin çay işletmeciliği yapabileceği ve

¹¹⁸ 1497 sayılı Çay Kurumu Kanunu, RG: 18 Aralık 1971, 14046.

¹¹⁹ 3788 sayılı Çay Kanunu, RG: 2 Nisan 1940, 4474.

¹²⁰ Kurumun adı 1983 yılında çıkarılan 112 sayılı Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü olmuştur. RG: 28 Ekim 1983, 18205.

¹²¹ 3092 sayılı Çay Kanunu, RG: 19 Aralık 1984, 18610.

üreticilerden çay satın alabileceği hüküm altına alınmıştır.¹²² Müdürlük 5 Şubat 2017 tarih ve 29970 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulunun 2017/9756 sayılı kararıyla Türkiye Varlık Fonuna aktarılmıştır.

Türk çay sektörünün 1984 yılında birkaç maddelik kanunla özel sektöre açılması sonucunda çayda devlet tekeli kaldırılmış, çay alım, işleme ve satışı yerli ve yabancı şirketlere açılmıştır. Çayda devlet tekelinin kaldırılmasıyla özel sektörün yapacağı yeni yatırımlarla pazarın büyüyeceği, serbest rekabet koşullarının oluşmasıyla halkın daha kaliteli ve ucuz çay tüketeceği ve özel sektörün ihracat yaparak ülkeye döviz kazandıracacağı ileri sürülmüştü. Ancak özel sektör, devlet tarafından desteklenmesine rağmen çok kısa bir süre içerisinde serbest piyasa koşullarına dayanamayıp faaliyetlerini yerine getirmekte zorlanmıştır. Yine özel fabrikaların büyük bir çoğunluğunun teknik donanım, kalite standardı ve sağlık koşulları açısından yetersiz oluşu özel sektörün çaya yatırım yapmasını kısıtlamıştır. Diğer taraftan çayını özel sektöre satan üretici parasını zamanında ve değerinde alamamış, tüketiciler de daha kaliteli ve ucuz çay tüketememiştir (Oral, 2006). Dolayısıyla çayın özel sektöre açılması; devlet ve özel şahıs yatırımlarının başarısızlıkla sonuçlanmasına neden olmuş; üreticilerde bu durumdan oldukça olumsuz etkilenmiştir.

Türkiye’de ilk çay fabrikası Merkez Çay Fabrikası adında, 60 ton/gün kapasiteli olmak üzere 1947 yılında Rize’de kurulmuştur. 1950-1960 yılları arasında çaylık arazi 137 bin dekara, üretici sayısı 63 bin 500 kişiye; 1960-1965 yılları arasında ise çaylık alan 214 bin dekara, üretici sayısı ise 100 bin üreticiye ulaşmıştır. Çay üretiminin artmasına bağlı olarak çay işleme fabrikalarının sayısı da giderek artmış ve 1973 yılında kurulan yaş çay işleme fabrika sayısı 32’ye, 1985 yılında ise 45’e ulaşmıştır. 1963 yılına kadar Türkiye’de iç tüketim talebi ithalatta karşılanırken bu yıllardan sonra iç tüketim talebi yurt içi üretim ile karşılanmaya başlanmıştır. Günümüzde 747 bin 631 dekarlık çaylık alanda 187 bin 818 üretici ile konvansiyonel tarım, 33 bin 062 dekarlık alanda 11 bin 827 üretici ile organik yaş çay tarımı

¹²² Kanunda “çay tarımı, üretimi, işletmesi ve satışı bu kanun hükümleri dairesinde serbesttir. Gerçek ve tüzel kişiler yaş çay işleme ve çay paketleme fabrikaları kurup, işletebilirler, ihtiyaçları olan yaş çay yaprağını doğrudan üreticiden satın alabilirler” denilmektedir.

yapılmaktadır. ÇAYKUR, 2019 itibariyle 46 adet yaş çay işleme fabrikasına sahiptir. Özel sektöre ait çay işletme fabrikalarıyla birlikte toplam 166 fabrika bulunmaktadır. 2019 yılında üretilen yeşil çayın yüzde 46,75'i özel sektör, yüzde 53,25'i ise ÇAYKUR tarafından işlenmiştir (ÇAYKUR, 2019).

Çay sektörünün özel sektöre açılmasından bugüne sorunlar hem üreticiler hem de özel sektör işletmecileri açısından devam etmektedir. Özellikle ÇAYKUR'un kota ve kontenjan uygulaması işlenmemiş çayın özel sektöre verilmesini zorunlu kılmaktadır. Özel işletmeler ise kendi markalarıyla piyasada rekabet edemedikleri için yaş çayı üreticiden daha ucuz almaktadır. Durum böyle olunca üreticiler, devletin açıklamış olduğu taban fiyatı tartışmak yerine özel sektörün açıklanmış olan fiyatın altında çay almaması için düzenleme yapılmasını beklemektedir. Bu konuda bir çay üreticisi sıkıntılarını şu şekilde ifade etmektedir (Karafazlı, 2019):

“Açıklanan yaş çay taban fiyatı kesinlikle enflasyonun karşılığı değil. 2020 Mayıs ayına kadar çayımızın fiyatı 2.90 ancak o tarihe kadar tüm temel tüketim maddelerimize yüzde 100 zam yapılıyor ve çay paramız o güne varmadan daha ilk aylarda eriyip gidiyor. Tüm bunlar yetmezmiş gibi devlet kota ve kontenjan uygulamasını ilk günden başlatınca toplama zamanı gelen çayımızı topladığımızda satamıyor, dolayısıyla özel sektörün kapısına gitmek zorunda kalıyoruz. Bakan fiyatı dün açıkladı, bugün özel sektör düşük fiyatla 1 yıl vadeyle 2,50 TL ile çay almaya başladı. Bunun adı fırsatçılıktır, sömürüdür.”

ÇAYKUR'un buradaki fonksiyonuna bakıldığında ise bir taraftan popülist politikalarla kotaları yüksek açıklaması diğer taraftan da günlük kontenjanı yükseltmemesi üreticinin çayını değerinde satamamasına neden olmakta ve sonuç olarak da üreticilerin beklentileri karşılanamamaktadır. Diğer taraftan 2017 yılında Türkiye Varlık Fonu'na devredilen ÇAYKUR, o günden bugüne hep zarar etmektedir.¹²³ Sayıştay'ın raporlarına da yansıyan bu durum, kurumun iyi yönetilmediğini göstermektedir. Bu konuda Trabzon Milletvekili Hüseyin Örs, TBMM'de yapmış olduğu bir konuşmada “2014, 2015 ve 2016'da kar eden ÇAYKUR, 2017'de 267 milyon 742 bin lira ile zarar dönemini açtı. ÇAYKUR'un son üç yıldaki zararı 1,5 milyar TL'den fazla oldu. Spor kulüplerine, TV ve

¹²³ Türkiye Varlık Fonu, “sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurtiçinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak temin etmek, stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek” amacıyla 2016 yılında kurulmuştur. ÇAYKUR bu kuruma 2017 yılında devredilmiştir.

radylara; ay, Őemsiye, kupa gibi hediyeliklere milyonlarca para döken ÇAYKUR'un, neden zarar ettiğini sormak, sorgulamak hepimizin görevidir. ÇAYKUR iyi idare edilmiyor” demiştir. Diğer taraftan Sayıştay 2018 denetim raporunda; “ÇAYKUR'un aylıkların yenilenmesine ilişkin yapmış olduğu çalışmaların dŐune olmaktan ileriye gidemediği için 15-20 yıl gibi yakın bir gelecekte sağlıklı çay bulmakta zorlanılacağı ve üretim kapasitesinin düŐeceđi” belirtilerek ÇAYKUR uyarılmıŐtır (Cumhuriyet, 2020).

Günümüzde ay İŞletmeleri Genel Müdürlüğü'nün amaç ve faaliyet konuları; 20.12.1996 tarih ve 22853 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Ana Statü'ye göre düzenlenmektedir.¹²⁴ Ana Statüde kurumun amacı; “Türkiye'nin Tarım Politikasına uygun olarak çay ziraatını geliştirmek, ekonomik gereklilik, karlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda; sermaye birikimine yardım ederek yatırım kaynağı yaratmak, serbest piyasa Őartlarında en çok faydayı temin etmek, gerekli hammadde temini ile her türlü çay ürünü üretmek, pazarlamak, ithal ve ihraç etmek, i ve dış pazarlarda TeŐekkülün rekabet gücünü arttırmaya yönelik olarak ilişkili ve yan ürünlerde gerek ve fayda görülen her türlü faaliyetlerde bulunmak” Şeklinde belirtilmektedir. Ana faaliyet alanları ise kuru çay üretimi, soğuk çay üretimi, çay tarımını geliştirmek ve çay kalitesini ıslah etmek ve analiz işlemleri alanlarından oluşmaktadır.

ÇAYKUR tüm bu amaçları ve faaliyet alanlarını yerine getirmek için merkez ve taşrada olmak üzere örgütlenmiştir. Merkez teşkilatı 12 Daire Başkanlığı ile bu daire baŐkanlıklarına bağlı Şube müdürlüklerinden oluşmaktadır. Taşra teşkilatı ise 46 yaş çay işleme fabrikası, 8 pazarlama bölge müdürlüğü, 1 pazarlama ve üretim bölge müdürlüğü, çay paketleme fabrikası, Atatürk ay ve bahçe kültürleri araştırma enstitüsü, anatamir fabrikası ve Ankara irtibat müdürlüğünden meydana gelmektedir. Kurumda 384 memur, 900 sözleşmeli personel, 1.307 sürekli işçi, 24 geçici işçi olmak üzere 2.615 personel çalışmaktadır. alıŐan personelin yüzde 73' erkeklerden, yüzde 26'sı ise kadınlardan oluşmaktadır. On Birinci Kalkınma Planı'nda müdürlüğe verilen görevlere bakıldığında ise araştırma-geliştirme ve

¹²⁴ Bu ana statü ÇAYKUR'un “hukuki bünyeye, amaç ve faaliyet konuları, organları ve teşkilat yapısı, müessese, bağlı ortaklık ve iŐtirakleri ile bunlar arasındaki ilişkileri ve ilgili diğer hususları düzenleyen” bir metin durumundadır.

yenilik çalışmalarına ağırlık verilmesi, ihracata yönelik pazar araştırması yapılması ve geleneksel çay ürünlerinin yanı sıra soğuk çay, organik çay, beyaz çay gibi katma değeri yüksek ürünlerin geliştirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Dolayısıyla müdürlüğün, üreticilerin ve tüketicilerin beklentilerini karşılayacak ve çay politikasını bütünsel olarak düzenleyecek şekilde kapasitesinin geliştirilmesi ihtiyacının ön plana çıktığı belirtilebilir.

2.1.2.3.5. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK), Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) arasında imzalanan ve Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) kapsamında yapılacak olan kırsal kalkınma için Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı'nın (IPARD) fonlarını yönetmek amacıyla 2007 yılında çıkarılan 5648 sayılı *Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun* ile kurulmuştur. IPARD programıyla Türk tarım işletmelerinin AB standartlarına yükseltilmesi amaçlanmış ve 42 ilde hibe programları aracılığıyla üretici örgütlerine ve işletmelere tarım, gıda ve balıkçılık alanlarında finansman desteğinin verilmesi gerektiği kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda 2017-2013 yılları arasında IPARD I (20 il) programı uygulanmış; 2014-2020 yıllarını kapsayan IPARD II (22 il) ise devam etmektedir.¹²⁵ IPARD I kapsamında 10,695 projeye 3,1 milyar TL hibe ödemesi yapılmış ve IPARD tarafından Türkiye'ye tahsis edilen 1,052 milyar avroluk fonun yüzde 99,42'si kullanılmıştır. IPARD II programı dahilinde ise 2,684 projeye 777 milyon TL hibe ödemesi yapılmış ve 813,8 milyon avroluk fonun 141,6 milyon avrosu kullanılmıştır.

IPARD'ın temel amacı programda belirtildiği üzere; küçük ve orta ölçekli işletmelerin AB standartlarına yükselmesini sağlamaktır. Ancak uygulamaya bakıldığında küçük ve orta ölçekli işletmelerin, bürokratik gereklilikleri sağlayacak bir tarımsal yapıya ve proje yazma konusunda gerekli alt yapıya sahip olmadıkları görülmektedir. Diğer taraftan küçük aile üreticilerinin hibeden geriye kalan yatırım bedelini karşılayacak sermayeye sahip olmamaları da yaşanan en büyük sorunlar

¹²⁵ IPARD I Programıyla desteklenen projelere yüzde 50 ile yüzde 65 arasında hibe verilmiştir. IPARD II Programıyla desteklenen projelere ise yüzde 45 ile yüzde 70 arasında hibe verilmektedir.

arasındadır. Sayıştay'ın 2017 yılı denetim raporunda bu sorunlar, "IPARD işlemlerinde destek türlerine ve destek miktarına göre ayırım yapılmaması" tespitiyle doğrulanmaktadır. Yani Sayıştay, IPARD işlemlerinde destek türlerinin alt ve üst sınırlarında büyük farklılıklar (alt ve üst sınırlar arasındaki fark yüzde 600'dür) olmasına rağmen bürokratik işlemlerin aynı olduğunu söylemektedir. TKDK bu tespiti cevap olarak başvuru dosya içeriği başta olmak üzere politika belirleme konusunda kendisinin herhangi bir görev ve yetkisinin olmadığını söylemiştir (Sayıştay, 2018).

Türk tarım yapısına uygun olmayan bu destekleme şekli, "TKDK kimi destekliyor?" sorusunu akla getirmektedir. Bu soruya cevap olacak şekilde yine Sayıştay'ın aynı raporunda; "IPARD programının faydalanıcı olarak kırsal alanda yaşayanlara fazla ulaşamaması" tespiti yapılmaktadır. Bu tespitin açıklamalarında ise IPARD desteklerine kırsal kesimde yaşayanlardan çok kentte yaşayanların ilgi gösterdiği belirtilmekte ve kırsal alanlarda yaşayanlara dönük bir puanlama sisteminin olmadığı ifade edilmektedir. Diğer taraftan Tarım ve Orman Bakanlığı'nın uygulamış olduğu kırsalda yaşayanların avantajlarını artırmaya yönelik projelerin, IPARD programlarıyla birlikte azaldığı belirtilmektedir. Örneğin bakanlığın genç çiftçi uygulaması sadece kırsalda yaşayanlara dönük olmasına rağmen IPARD desteklerinde bu ayırım ortadan kalkmış ve 40 yaşın altındaki herkes avantajlı bir konuma getirilmiştir (Sayıştay, 2018).

Kurumun görev ve yetkileri arasında; programın etkin bir şekilde tanıtılması, proje başvuru süreçlerinin yönetilmesi ve kabul edilen projelerin denetlenmesi süreci ön plana çıkmaktadır. Kurum bu görevleri merkez teşkilatında hizmet birimlerinde çalışan 449; taşra teşkilatında ise il koordinatörlüklerinde çalışan 2139 personelle yerine getirmektedir. Kurumda çalışan personel statülerine göre sözleşmeli ve sürekli işçilerden oluşmakta, bunların dışında bir istihdam türü bulunmamaktadır. Personelin büyük bir kısmı uzman ve destek personeli unvanı ile çalışırken toplam personelin yüzde 33'ü kadınlardan, yüzde 67'si erkeklerden oluşmaktadır.

TKDK'ya üst politika belgelerinde verilen görevlere bakıldığında ise On Birinci Kalkınma Planı'nda "kırsal kalkınma desteklerinde hedef birliğini sağlamaya yönelik Kırsal Kalkınma Yatırımları Destekleme Programı (KKYDP), Katılım

Öncesi Mali Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Destek Programı (IPARD), Kalkınma Ajanslarının kırsal destekleri ve diğer ilişkili destek programları arasında tamamlayıcılığın tesisi için bu desteklerin uygulanmasına ilişkin genel esas ve usullerin gözden geçirileceği ve IPARD ve KKYDP Programları kapsamında kırsal tarım, kırsal ekonomik altyapı yatırımları ile çiftlik faaliyetlerinin geliştirilmesi, kırsal turizm, el sanatları ve kırsalda bilişim uygulamalarına yönelik desteklerin sürdürülmesi” gerektiği belirtilmektedir.

2.1.3. Bölgesel Kalkınma Kurumları

Kalkınma Ajansları ve Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarından oluşan bölgesel kamu kurumları; çeşitli konularda faaliyetler yerine getirmek üzere, bir veya birkaç il düzeyinde örgütlenen kurumlardır.¹²⁶ Bu kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak, bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek ve denetimlerini yapmakla görevli müdürlük, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın hizmet birimlerinden olan Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'dür. Kalkınma Ajanslarının tarıma bakan yönü, bölgenin kırsal ve yerel kalkınmayla ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu çerçevede hazırlanan projelere destek sağlamaktır. Bölge kalkınma idaresi başkanlıklarının tarıma bakan yönleri ise proje faaliyetleri kapsamında; tarım sektörüyle ilgili araştırmalar yapmak, tarım sektörü çalışanlarına yönelik eğitimler vermek, tarımsal altyapının ve üstyapının iyileştirilmesini sağlamak, tarımsal üretim destekleri vermek ve kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu gerçekleştirmektir.

Türk yönetim sistemine 2006 yılında 5449 sayılı *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun* ile giren kalkınma ajansları, temelde Dünya Bankası tarafından desteklenen bir Avrupa Birliği politikasıdır.¹²⁷ Bu politikanın temeli genel olarak NUTS (İBBS) olarak kısaltılan İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması'na dayanmaktadır. Bu haliyle ajanslar, merkezden ve

¹²⁶ Bölgesel Kalkınma İdareleri; Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DOP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdarelerinden oluşmaktadır.

¹²⁷ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 25 Ocak 2006, 26074.

yerinden yönetim sistemi içerisinde tanımlanmayan, anayasal dayanağı olmayan yeni bir usul olarak Türk yönetim sistemine girmiştir¹²⁸ (Keskin, 2009: 530). Bu sistem kamu yönetiminde yönetişimin kurumsallaşmasını sağlayan uygulamalardan biri olarak ortaya çıkarken, bu uygulamanın başlatılması AB tarafından hazırlanan 2000 yılı ilerleme raporunda öngörülmüştür. Raporunda “Türkiye’de bölgesel sorunlar önemli boyutlarda ve ciddi nitelikte olduğu halde, bunlara yönelik etkin bir politika yoktur. Bölgesel kalkınma otoriteleri mevcut değildir. Bölgeler arasındaki büyük farkları kapatmaya yönelik, topluluk standartlarıyla uyumlu bir bölgesel politikanın güçlendirilmesi ve modernize edilmesine yüksek öncelik verilmelidir” denilerek Türkiye’nin AB kuralları ile uyumlu bir sınıflandırma yapmasının komisyona teklif edilmesi gerektiği belirtilmektedir (AB, 2000).

Bu tavsiye üzerine Türkiye’de bölge tanımı, 28.08.2002 tarihli ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilmiş ve AB’ye uyum için gerekli olan İstatistiki Bölge Birimi Sınıflandırması yapılmıştır. Bu kararla birlikte yürürlüğe konan bölge sınıflandırmasında, bölgesel politikaların belirlenmesi için öngörülen İstatistiki Bölgeler 3 düzeyde belirlenmiştir. Bu düzenlemeye göre Türkiye toprakları Düzey-1’de 12 bölgesel birime, Düzey-2’de 26 bölgesel birime ve Düzey-3’te 81 bölgesel birime ayrılmıştır. Sonuçta da 2006 yılında kalkınma ajanslarının kurulmasını öngören yasa çıkarılmıştır. Yasaya göre ajansların kuruluş amacı ve temel hukuksal konumları şöyledir¹²⁹: “Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak

¹²⁸ Anayasa’nın “İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği” başlıklı 123’üncü maddesine göre; “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” denilmektedir. Ayrıca Anayasa’nın 126’ncı maddesinde “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir” ifadesi yer almakta ve ajansların buna göre merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak kurulması gerekmektedir. Ancak ajansların kuruluş yasasında böyle bir durum söz konusu değildir. Diğer taraftan Anayasa’nın mahalli idareler başlıklı 127’inci maddesinde de ajansların yerel yönetim birimleri arasında yer almadığı görülmektedir. Önceleri Kalkınma Bakanlığı’na bağlı olan kalkınma ajansları son olarak 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’na bağlanmıştır.

¹²⁹ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 25 Ocak 2006, 26074.

bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajansları... tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir.”

Buna göre ajansların temel ilkesi; kamu, özel, sivil toplum iş birliği kapsamında faaliyetlerini yürütmektir. Bu, ajansların yönetişimci katılımcılık anlayışını yaşama geçirmek amacıyla kurulduğunu göstermektedir (Güler, 2018: 351). Yine bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi ve bölgesel gelişme gibi, toplumun geniş kesimleri tarafından tartışmasız kabul edilebilecek amaçlarla doğan kalkınma ajansları, esas olarak küresel sermayenin ulus devlet sınırlarına takılmadan, istediği bölgeyle ihtiyacına yönelik ilişkiler geliştirebilmesine imkân sağlamıştır. (Keskin, 2009: 539).

Bölge kalkınma idarelerinin ilki ise 1989 yılında kurulan GAP Bölge Kalkınma İdaresi'dir (GAP-BKİ). 2011 yılında da Doğu Anadolu, Konya Ovası ve Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma İdareleri Kurulmuştur. BKİ'nin kuruluş amaçları genel olarak; proje uygulamalarını yerinde koordine etmek ve bu projelerin uygulandığı illerdeki yatırımların yönetilmesi suretiyle bu projelerin kapsadığı bölgelerin kalkınmasını hızlandırmaktır.¹³⁰ Bölge yönetimi olarak yerel yönetim özelliği de taşımayan bu kurumlara Türk yönetim sistemi içinde bir yer bulmak zor iken, bu tür yapıları kurumlar arası eşgüdüm ve koordinasyonu sağlayan bölgesel proje idareleri olarak tanımlamak mümkündür. Kalkınma ajanslarında olduğu gibi bölgesel kalkınma idarelerinde de bölgesel gelişme projelerinin hazırlanması ve uygulanması aşamasında uluslararası ihaleler ve yabancı sermaye etkin rol oynamakta ve altyapı yatırımlarında devletin yatırımcı rolü terk edilmektedir (Keskin, 2009: 521-523).

Kalkınma ajansları teşkilat yapısı olarak; kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofislerinden oluşmaktadır. En fazla yedi üyeden oluşan kalkınma kurulu; bölgedeki kamu kurumları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasındaki iş birliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek amacıyla kurulmaktadır. Ajansların karar organı ise başkanlığını

¹³⁰ Bu idarelerin görev ve yetkileri neredeyse bütün kamu hizmeti alanını kapsamaktadır.

valilerin yaptığı yönetim kuruludur. Bu kurulun almış olduğu kararları hayata geçirecek olan organ genel sekreterliktir. Yatırım destek ofisi ise yatırımcılara bilgi vermek, yol göstermek amacıyla kurulmaktadır. Bölgesel kalkınma idareleri ise bir başkan ve iki başkan yardımcısıyla gerekli olan personelle kuruluş amaçlarını yerine getirmeye çalışmaktadır.

Sayıştay Başkanlığı'nın 2019 yılında yayınlamış olduğu 2018 yılına ait denetim raporlarına bakıldığında bu kurumların kuruluş amaçları doğrultusunda yeterli faaliyet göstermedikleri görülmektedir. Raporlarda kalkınma ajanslarıyla ilgili tespit edilen önemli sorunlar şöyledir: Kalkınma ajansları yürütülen projeleri yeterince izlememekte ve yerel yönetimlere gerekli desteği vermemektedir. Hazırlanan bölge planları etkin şekilde uygulanamamakta ve planlar üst ölçekli birer niyet dokümanı olarak kalmaktadır. İstanbul, Ankara ve İzmir dışındaki ajansların kalkınma kurulları 2016 yılından bu yana faaliyet göstermemekte ve ajansların yönetim kurulu yapısı bölgesel temsil açısından yeterli temsili taşımamaktadır (Sayıştay, 2019a). Ayrıca kalkınma ajanslarının kuruluş amaçlarını yerine getirememelerinin başında, bölgenin potansiyelini yeterli düzeyde tespit edememeleri, bağımsız karar alamamaları, kendi finansal kaynaklarını oluşturamamaları, faaliyetlerinin izlenmesine yönelik bir denetim mekanizmasının olmaması ve kurumsal yapılarının belirli bir faaliyet alanında başarıyı yakalamak için kurulmamış olması gelmektedir (Karaca, 2019).

Bölgesel Kalkınma İdareleriyle ilgili Sayıştay raporlarında tespit edilen sorunlar ise şöyledir: GAP Eylem Planı'nda bulunan projelerin büyük bir kısmı gerçekleştirilmemiş aksine eylem planında yer almayan projeler yürütülmüştür. Harran Üniversitesi akademik personelinin yurt dışı eğitim desteği GAP bütçesinden ödenirken GAP BKİ ile kalkınma ajansları arasındaki yetki ve sorumluluk mevzuatta açık bir şekilde düzenlenmemiş ve GAP BKİ koordinasyon sağlama görevini gereği gibi yerine getirmemiştir (Sayıştay, 2019b). Diğer üç bölge kalkınma idaresiyle ilgili yaşanan sorunlar da yine Sayıştay raporlarında yer almaktadır: Eylem planlarında yer alan eylem ve alt projelerin tümünün gerçekleştirilmemiş olması, bölgesel kalkınma idareleri ile kalkınma ajansları arasında yetki ve sorumluluğun açık bir şekilde

belirtilmemiş olması ve kurumların izleme-değerlendirme görevlerini yeterince yerine getirmemeleri (Sayıştay, 2019c; 2019d; 2019e).

Uygulamada yaşanan bir diğer sorun ise faaliyet alanları bakımından birbirine benzer görevlerle donatılan kalkınma ajansları ile bölge kalkınma idarelerinin gerek eylem planlarının hazırlanmasında gerekse de uygulanmasında iş birliği ve uyum içinde çalışmamalarıdır. Ayrıca bu kurumların dışında ulusal ve yerel düzeyde uygulanan projeler de mükerrerliğe neden olduğu için kamu kaynakları etkin olarak kullanılamamaktadır. On Birinci Kalkınma Planı'nda da dile getirilen bu sorunla ilgili olarak “bölge kalkınma idareleri ve kalkınma ajanslarının yapıları, görev ve yetkileri gözden geçirilerek, daha etkin ve verimli çalışmalarına yönelik düzenleme yapılacaktır” ifadesine yer verilmektedir. Yine kalkınma planında bölgesel gelişmeye ilişkin mevzuatın gözden geçirileceğine ve bölgesel kalkınmanın kurumsal yapısının etkinleştirilmesi gerektiğine dikkat çekilmektedir.

2.1.4. İl ve İlçe Genel Yönetimi

Türkiye’de devletin toprak üzerinde örgütlenmesi taşra genel yönetimi ve yerel yönetimler olmak üzere iki biçimdedir. Taşra genel yönetimi, merkezi yönetimde bulunan bakanlıkların taşrada, il ve ilçe düzeyinde vali ile kaymakam yönetiminde örgütlenmesidir. Bu örgütlenmenin yanı sıra bölgesel kalkınma kurumları da taşra genel yönetimi olarak örgütlenmiş durumdadır (Keskin, 2009: 19). Yerel yönetimler ise il özel idaresi, belediye ve köy biriminden oluşmaktadır. Devlet yönetiminin taşradaki en üst yönetsel kademesi olan iller, Cumhuriyet tarihi boyunca önce 1929 yılında çıkarılan 1426 sayılı *Vilayet İdaresi Kanunu ile*, sonra ise hâlen yürürlükte olan 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı *İl İdaresi Kanunu*’yla düzenlenmiştir. Bu kanunla, illerin ilçelere ve ilçelerin de bucaklara bölündüğü hükmü getirilmiş ve bu bölümlerin coğrafya durumuna, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin gerekleri olmak üzere üç ölçüte göre oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir. 1982 Anayasası’na göre de Türkiye’de yönetsel bölünüşün il esasına dayalı olduğu ve illerin idaresinin yetki genişliğine dayandığı belirtilmektedir. İl yönetiminde valilik kurumunun yetki genişliği kapsamındaki durumu, valiliğin temsilcilik konumundan kaynaklanmakta ve 5442 sayılı Kanunun 9. maddesine göre (2018 hükümet sistemi

değişikliğinden sonra değiştirilen haliyle) “vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası” olduğu ifade edilmektedir.

İllerin genel idaresinden sorumlu olan valiler ve ilçelerin idaresinden sorumlu olan kaymakamlar, il ve ilçelerde kurulan idare kurullarıyla illerin genel yönetimini gerçekleştirmektedir. İl idare kurulları, valinin başkanlığında il müdürlüklerinin; ilçe idare kurulları ise kaymakamın başkanlığında tüm ilçe müdürlüklerinin katılımıyla olmaktadır. Ayrıca il ve ilçelerde bulunan diğer kurum yöneticileri, kurulun toplantısına katılım gösterebilmekte ve görev alanlarındaki konuların görüşülmesinde oy kullanabilmektedir. 5442 sayılı Kanun’a göre bu kurullar; idari (yönetmel), istişari (danışsal) ve kazai (yargısal) olmak üzere üç tür yetki kullanabilmektedir. Uygulamada bu kurulların yargısal yetkileri, 1982 yılında idare ve bölge mahkemeleri kurulunca kalkmış, bu hususta yapılabilecek memur yargılama yetkileri de 1995 yılında yargı organlarına devredilerek sona ermiştir. Mevcut durumda kurullar sadece yönetmel ve danışsal yetkilere sahiptir. Ancak bu yetkiler de yasa sayılmamıştır (Güler, 2018: 279- 281). Bu kurulların dışında valilerin ve kaymakamların il ve ilçe yönetiminde yasal birtakım görevleri bulunmaktadır. Vali ilde, kaymakam ise ilçede, adli ve askeri kuruluşlar dışındaki bakanlıkların il ve ilçe müdürlükleri ve diğer kamu kurumlarında çalışan personelin en büyük amiri durumundadır. Valiler ve kaymakamlar bu sıfatla “devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerleri, devlet ve memleket emniyet ve asayiş ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından” (5442/11-32) denetleme yetkisine sahiptir. Bu konuda valilerin ve kaymakamların il ve ilçedeki kamu kurumları ve özel sektör kuruluşlarıyla olan münasebetleri onları tarım yönetimiyle ilişkilendirmektedir.

Türkiye’de yönetim sisteminin ağırlık merkezini oluşturan il yönetiminde birliği sağlama görevi, yetki genişliği esasıyla valilere verilmiştir. Vali kendisine verilen bu yetkiyle, öncelikle kamusal hizmetlerin ahenkli bir şekilde işlemesi için gerekli olan tedbirleri görüşmek üzere kaymakamlarla yılda bir kez toplantı yapar;

toplantı kararları, önem ve imkân derecelerine göre sıralanarak programlanır, ilçeye düşen vazifeler ayrılır ve bir yıl önceki programın uygulama sonuçları gözden geçirilir (5442/25). Bu uygulamayla il sınırları içerisinde kamusal hizmet sunumlarında yaşanan sorunların tespit edilmesi sağlanır ve ilçeler arası hizmet sunum nitelikleri iyileştirilmeye çalışılır. Bu hususta kaymakamların ilçenin gerçek ihtiyaçlarını tespit etmesi ve valiliğe bildirmesi gerekmektedir. Yine vali yılda dört defadan az olmamak üzere üretimin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması ve toplum refahının sağlanması konularında, yönetimde birliğin sağlanması ve teşkilatın ahenkli olarak çalışması için gerekli tedbirleri almak ve kararlaştırmak için il müdürlerini ve diğer kurum temsilcilerini toplar ve alınan kararları planlama amaçlı kullanır (5442/24). Valiye yasal olarak verilen bu işlev, il düzeyinde tarım sektörü yönetiminde etkili kamu kurumlarının eşgüdümlü bir şekilde çalışmasını ve sektörün etkin olarak yönetilmesini olanaklı hale getirebileceğini göstermektedir.

İl genel yönetimini sağlamak için kaymakamlarla ve ildeki diğer kurum yöneticileriyle düzenli olarak toplantı yapması gereken vali, bunun yanı sıra her yıl ilin bütün ilçe ve programa alınan köylerini ve il içindeki teşkilatı teftiş etmek durumundadır. Bu teftişlerde, halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerinde görerek gerçek sorunlara temas etmesi ve gereklerini yerine getirmesi gerekmektedir. Ayrıca merkezi yönetim tarafından alınan kararların ve tedbirlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında, Cumhurbaşkanlığına ve ilgili bakanlıklara rapor vermeleri gerektiği yasa da belirtilmiştir (5542/26). Valinin yasal olarak yapması gereken tüm bu işlevler yerine getirildiği takdirde, kurumsal düzeyde kurumların amaçlarına ulaşmış ve ulaşmadığı izlenebilir. Kurumların öngörülebilir bir planlama içerisinde çalışması sağlanabilir ve halkın kamu kurumlarından olan beklentileri karşılık bulabilir. Valinin tarım sektörü açısından önemi de tam olarak burada ortaya çıkmaktadır. Tezin üçüncü bölümünde de görüleceği üzere, il düzeyinde tarım sektöründe yetkili birçok kamu kurumu bulunmakta ve bu kurumların da planlı bir şekilde hareket etmesi gerekmektedir. Yasaya göre bu birlikteliğin valilik tarafından sağlanması gerekirken kaymakamlar aracılığıyla da tespit edilen kurumsal sorunların ve üreticilerin beklentilerini karşılayacak politikaların, planlı bir biçimde hayata

geçirilebileceği görülmektedir. Yine Tarım Bakanlığı'nın uygulamış olduğu politikaların, valiliklerin hazırlayacakları tarım raporlarıyla da sonuçlarının izlenmesinin mümkün hale gelebileceği belirtilebilir. Diğer taraftan 6360 sayılı Kanunla Büyükşehir olan illerde İl Özel İdareleri kaldırılmış ve yönetimdeki bu boşluk valiliklere bağlı olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla doldurulmak istenmiştir. Bu başkanlığın kuruluş amacı; “kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek, merkezi idarece yapılan her türlü yardım ve desteği koordine etmek, izlemek ve acil durumlarda bizzat yerine getirmek, ildeki kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyona ilişkin hizmetleri yürütmek, ilde kurum kapasitesi ve verimliliğini arttırmaya yönelik çalışmaları yürütmek, ilin ekonomik, sosyal, kültür ve turizm potansiyelini ortaya koymak amacıyla veri toplamak, analiz etmek ve raporlamak veya bu işleri yaptırmak” olarak ifade edilmektedir. Bu yapıyla il yönetiminin ilin kalkınmasında politika oluşturabildiği ve bu politikaların uygulanması için bütçeye sahip olduğu görülmektedir. Valilik kendi yetkilerini ve yeni kurulan bu başkanlığın yetkilerini kullanarak tarımsal kalkınmanın sağlanması için diğer kurumlardan yapılan yatırımları izleyebilir ve kendi bütçesinden de yeni projeler hayata geçirilebilir.

Bu konularda ilçe düzeyinde kaymakamların da tarım sektörünün yönetilmesine dair birtakım görevleri bulunmaktadır. Bunların başında, kaymakamın ihtiyaç duyduğu zamanlarda bakanlıkların ilçe müdürlüklerini, diğer memurları, belediye, ticaret ve ziraat odaları başkanlarını çeşitli işler ve kanunların uygulanması üzerinde görüşmek için toplantıya çağırması gelmektedir. Kaymakamın başkanlığında yapılan bu toplantının sonuçları valiye bildirilir ve toplantıya katılmayan görevliler, vazifeden kaçınmış sayılır (5542/40). Ayrıca kaymakam tarafından verilen görevleri, ilçe müdürlükleri yerine getirmek ve görüşlerini zamanında kaymakama bildirmekle yükümlüdür (5542/37). Yine kaymakamın ilçe sınırları içerisinde yaşayan halkın dilek ve ihtiyaçlarını yerinde görmek için köylerin yarısını ziyaret etmek ve ilçe müdürlüklerinin kuruluş amaçlarını yerine getirip getirmediğini görmek için denetim yapması gerekmektedir. Böylece kaymakam

hem kalkın beklentilerini hem de idare teşkilatının durumunu tespit ederek valiye bildirir (5442/36). Yasada kaymakama verilen bu görevler, özellikle ekonomisi tarıma dayalı olan ilçeler için büyük bir öneme sahiptir. Kaymakam bu görevleriyle üreticilerin sorunlarını yerinde görerek bu sorunların en aza indirilmesi için ilçe teşkilatını ahenkli bir şekilde çalıştırmak zorundadır. Yine kaymakam yasada verilen bu görevleri yerine getirmesi durumunda; tarım sektörüne yönelik uygulanan politikaların üreticilerin beklentilerini karşılayıp karşılamadığını öğrenebilir, ilçe tarım envanterinin çıkarılmasını sağlayabilir ve ilçe tarımının kalkınması için neler yapılması gerektiği konusunda politika önerileri geliştirebilir.

Ancak uygulamaya bakıldığında hem valilerin hem de kaymakamların tarım sektörü yönetiminde çok da etkili olmadıkları görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında üç sebep bulunmaktadır. Birincisi valilik ve kaymakamlık kurumunun 2000 yılından sonra çıkarılan yasalarla etkisizleşmesi¹³¹, ikincisi tarımsal kalkınmayı sağlamak için devlet tarafından yapılan desteklerin ve yatırımların farklı kurumlar tarafından uygulamaya geçirilmesi ve üçüncüsü ise il yönetiminin ve ilçe yönetiminin tarıma dair politika oluşturmaya yönelik ne bir kurulu ne de bütçesinin olmasıdır. Bu sebeplere ek olarak valilerin ve kaymakamların tarım sektörünün sorunlarını kavramaya ilişkin yetersizliklerinin de bu iki yönetim biriminin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeleri önünde engel teşkil ettiği söylenebilir. Valilerin ve kaymakamların meslek içi eğitimlerinde ve kurslarında kırsal alanların yönetimi,

¹³¹ 2005 yılında kabul edilen İl Özel İdaresi Kanunu'yla Cumhuriyet tarihi boyunca valilik kurumu altında faaliyet göstermiş olan il özel idareleri idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak yerellik ilkesine göre yeniden tanımlanmış, devletin tüm görevleri il yerel yönetimlerine kaydırılmış ve il özel idaresi organları arasındaki ilişki valilik kurumunun aleyhine olacak şekilde değiştirilerek valinin il genel meclisi başkanlığı sıfatına son verilmiştir (Keskin, 2008: 102). Valilik kurumu karşısında güçlendirilen il özel idareleri de 2012 yılında yürürlüğe konan 6360 sayılı kanunla büyükşehirlerde kaldırılmış ve il özel idarelerinin görevlerini yerine getirmek için illerde valiliğe bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Bu başkanlıkların kurulmasıyla il düzeyinde valinin konumu yeniden tanımlanmış ve taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğunu bu başkanlık tarafından izlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu kanunun yanı sıra 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da il ve ilçe idare kurullarından söz edilmemiş aksine Belediye Kanunu'na aykırı hükümler varsa İl İdaresi Kanunu'nun geçersiz sayılacağı belirtilmiştir. Yine 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nu da benzer bir yapıdadır. Sonuç olarak çıkarılan bu yeni yasalarla il ve ilçe idare kurullarının yönetsel yetkileri büyük ölçüde ortadan kaldırılmış ve yerel yönetim sisteminin işleyişini mülki yönetimin etki alanından iyice uzaklaştırmıştır (Güler, 2018: 282).

tarım sektörünün sorunları, tarım politikaları, kırsal kalkınma, vb. konulara yer verilmesi gerekmektedir. Özellikle Tarım ve Orman Bakanlığı'nın valiler ve kaymakamlarla olan diyalogunu geliştirmesi ve tarım kuruluşlarının etkili çalışması için il düzeyinde tarımsal kalkınma raporlarının hazırlanmasını istemesi önem taşımaktadır. Yine il düzeyinde kamu personelinin amiri durumunda olan valilerin personel yönetimini iyi yönetmesi, kurumlar arası personel dengesizliklerinin giderilmesi ve çalışan çalışmayan personeli ayırt edecek uygulamaları hayata geçirmesi gerekmektedir. Kurumsal düzeyde yapılmayan bu uygulamanın en üst amir tarafından yerine getirilmesi veya kurumlara bu yönde emirlerin verilmesi, hem üreticilerin kamu kurumlarından beklentilerini karşılmasına hem de kamu kurumlarının kuruluş amaçlarına ulaşmasına katkı sağlayacaktır.

2.1.5. Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler; il, kent ve köy alanlarında yaşayan halka, bir arada yaşamaları nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel halk tarafından seçilerek göreve getirilen kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetim birimleri, ülkenin yönetim sistemi bütünlüğü içinde yer almaktadır ve merkezi idare mahalli idareler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.¹³² Hukuksal bir ilişki olan idari vesayet yetkisi, genel olarak yerel yönetimler tarafından yapılan bir işin merkezi yönetim (vali, kaymakam, bakanlık) süzgecinden geçirilerek yapılması durumudur. Hiyerarşik ilişkiden farklı olarak bu ilişkide merkezi yönetim, yerel yönetim organlarının yerine geçerek karar veremez ve işlem yapamaz. Yetki, karar ya da işlemin düzeltilmesini istemekle sınırlıdır. Ancak 2000 yılından sonra çıkarılan yasalar, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yönetsel vesayet ilişkisini köklü bir biçimde değiştirmiştir (Güler, 2018: 319-320). Böylece hem il özel idarelerinde hem de belediyelerde idarenin bütünlüğü ilkesini uygulayan mekanizmalardan biri olan idari vesayet uygulamasına fiilen son

¹³² 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, RG: 18 Ekim 1982, 17863 (mükerrer).

verilmiş; bütçe, karar, yazışma ve personel istihdamı üzerinde merkezi yönetimin izin, onay süreci ortadan kaldırılmıştır.

Tarihsel olarak bakıldığında Türkiye’de, on dokuzuncu yüzyılda ortaya çıkmış ve Cumhuriyet döneminde yeniden düzenlenmiş olan üç tür yerel yönetim birimi vardır. Bunlar belediye, il özel idaresi ve köydür. Günümüzdeki belediyelerin temeli 13 Haziran 1854 yılında çıkarılan Şehremaneti Nizamnamesi’yle *Şehremaneti* adıyla İstanbul’da kurulan belediye teşkilatına kadar gitmektedir. Cumhuriyet döneminde ise belediye yönetiminin ilk temel yasası, 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı kanun olmuştur.¹³³ Yetmiş beş yıl yürürlükte kalan bu yasa, günümüzde de yürürlükte olan ve belediyeciliğin temel yasasını oluşturan, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı *Belediye Kanunu*’yla kaldırılmıştır.¹³⁴ Bu kanunun yanı sıra, Anayasada yerel yönetim birimi olarak sayılmayan ama Anayasanın 127’nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim birimleri getirebilir” hükmüne dayalı olarak 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı kanunla büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.¹³⁵ Bu kanun da 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’yla kaldırılmıştır.¹³⁶ 2012 yılında çıkarılan ve 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyesinin tanımı, kurulması, sınırları gibi konularda önemli değişiklikler yapılmış ve 14 yeni büyükşehir belediyesi kurularak büyükşehir belediye sayısı otuza çıkarılmıştır¹³⁷ (Gözler, 2018: 390).

İl özel idarelerinin ortaya çıkışı 1840 yılında kurulan *muhassallık meclisleri*, *memleket meclisleri*, *büyük meclis-küçük meclis* isimleriyle uygulamaya başlamış, yirminci yüzyıl boyunca koruyacağı yapısına 1864/1871 *İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnameleriyle* sonra da 1913 yılında çıkarılmış olan *İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati* ile kavuşmuştur (Güler, 2018: 298-299). 92 yıl yürürlükte kalan

¹³³ 1580 sayılı Belediye Kanunu, RG: 3 Nisan 1930, 1471.

¹³⁴ 5393 sayılı Belediye Kanunu, RG: 3 Temmuz 2005, 25874.

¹³⁵ 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG: 27 Haziran 1984, 18453.

¹³⁶ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG: 10 Temmuz, 25531.

¹³⁷ 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 12 Kasım 2012, 28489.

bu kanun, 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı yasayla kaldırılmıştır.¹³⁸ Köylerin yönetimi ise 1833-1836 yıllarında II. Mahmut tarafından Anadolu ve Rumeli'de oluşturulan muhtarlık kurumuna kadar gitmektedir (Çadircı, 1993: 6). Yine 1864 *Vilayet Nizamnamesi*'nin 54-56 ve 1871 *Vilayet Nizamnamesi*'nin 59-60 maddelerinde de köy idaresine yer verilmiştir (Gözler, 2018: 418). Cumhuriyetin ilanından sonra da 1924 yılında çıkarılan ve hâlen de yürürlükte olan 442 sayılı *Köy Kanunu* yürürlüğe girmiştir. Bu yerel yönetim birimlerinin yanı sıra tamamlayıcı kurum olarak mahallî idare birlikleri de yerel yönetim sistemi içerisinde yer almaktadır. Aynı türden ya da farklı türden yerel yönetim birimlerinin bir araya gelerek ortaklaşa iş görme ihtiyacı meydana geldiğinde aralarında birlik kurmaları 1580 sayılı *Belediye Kanunu*'na kadar gitmektedir. Mahalli idare birliklerinin ayrı bir yasayla düzenlenmeleri ise 2005 yılında çıkarılan *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*'yla olmuştur.¹³⁹ Günümüzde 704 tane Mahalli İdare Birliği bulunmakta ve bunların yüzde 64'ünü Köylere Hizmet Götürme Birlikleri oluşturmaktadır (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2020).

Günümüzde yerel yönetimlerin sayıları incelendiğinde; 51 il özel idaresi, 30 büyükşehir, 51 il belediyesi, 519 ilçe büyükşehir belediyesi, 403 ilçe belediyesi, 386 belde belediyesi olmak üzere 1.389 belediye ve 18.292 köy bulunmaktadır. Bunun yanı sıra yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında kurdukları 704 tane mahalli idare birliği bulunmaktadır. İl özel idareleri 5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*'na; belediyeler, nüfus büyüklüklerine ve il, ilçe ve belde belediyesi olmalarına bakılmaksızın 5393 sayılı *Belediye Kanunu*'na; büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş yerlerdeki büyükşehir belediyeleriyle bu belediye sınırları içindeki ilçe belediyeleri 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*'na; mahalli idare birlikleri ise 5355 sayılı *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*'na göre yönetilmektedir.

Toprak unsuruna göre il özel idareleri alan yönetimi, belediyeler kent yönetimi ve köyler de kırsal yönetim birimlerini oluşturmaktadır. Ancak 5216 sayılı Kanunda değişiklik getiren 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyeleri sadece kent

¹³⁸ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG: 22 Şubat 2005, 25745.

¹³⁹ 5355 Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, RG: 11 Haziran 2005, 25842.

yönetiminden değil il sınırlarını kapsayan bir alandan sorumlu yönetim birimine dönüşmüştür. Bu yasayla birlikte kırsal yerleşmelere kentsel yönetim birimleri hâkim olmuş ve ortaya çıkan durum yapı-yönetim arasında bir tür kan uyuşmazlığına neden olmuştur (Güler 2018: 305). Yine aynı yasal düzenlemeyle 81 ilde bulunan il özel idarelerinin 30'u ortadan kaldırılmış ve il özel idarelerinin işleri valiliklerde kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na devredilmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan belde belediyeleri ve köy tüzel kişilikleri de kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Son değişikliklerle birlikte ülke nüfusunun yüzde 77,43'ü büyükşehir belediyesi, yüzde 16,33'ü diğer belediye sınırları içerisinde, yüzde 6,24'ü ise köy sınırları içerisinde yaşamaktadır.

Belediyelerin tarıma bakan yönleriyle yasal olarak 5393 sayılı kanuna tabi olan il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyelerinin tarıma yönelik görev ve sorumlulukları bulunmamaktadır. Ancak 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyelerine ve bunların ilçe belediyelerine yasal olarak tarım sektörünü desteklemek ve tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak görevi verilmiştir. Bu görevlerin verilmesindeki en önemli iki neden, büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırlarına kadar genişletilmiş olmasıyla kırsal alanların da hizmet alanlarına girmesi ve belediye sınırları dışında kırsala hizmet sunan il özel idarelerinin kapatılması olmuştur. Kırsal kesime hizmet sunma kapasitesi olmayan büyükşehir ve ilçe belediyeleri, yasanın uygulanmasından bu yana İzmir Büyükşehir Belediyesi dışındaki belediyelerin bir model oluşturamadığı, daha çok günübirlik politikalarla kırsala hizmet sunmaya çalıştıkları belirtilebilir.¹⁴⁰ Yine büyükşehir

¹⁴⁰ İzmir Büyükşehir Belediyesi, “yerelden kalkınmayı sağlamakta, *katalizörlük işlevi* yüklenmektedir. Bu rol, İzmir deneyiminde üç farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, 5393 sayılı yasa sonrasında altyapıların ve hizmetlerin kapsam alanı, tüm kırsal alanı da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. İkincisi, kentsel ve kırsal kesimde yaşayanların *üretimde yararlanacakları kapasitelerini geliştirmelerine* yardımcı olmaktır. Üçüncüsü ise, *onların örgütlenerek*, örneğin kooperatifler ya da birlikler oluşturarak, yapabilirliklerini artırmaya çalışmaktır. Bu kapsamda; İzmir Modeli'nde, kalkınmanın yerelden başlatılmasında tarım alanında yapılanlara öncelik verilmesi öngörülmektedir. Bunun için; tarım faaliyetlerine itibar kazandırılması, belediye bünyesi içinde güçlü bir Tarımsal Gelişme Birimi kurulması, tarım üretimine yol gösterme deneyimi bulunan zengin bir kadroyla donatılması, katma değerın daha büyük bölümünün üreticilerde kalmasını sağlayabilmek için, girdiler, çiftçi eğitimi, üretim ve pazarlama zincirini bir bütün olarak ele alan kapsamlı bir politika izlenmesi yoluyla, tarımdaki verimliliğin artırılması önerilmektedir” (<https://www.izmirmodeli.com/tr/Sorular/7?AspxAutoDetectCookieSupport=1>, 10.08.2020). İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin yerelden kalkınma modeline yönelik ayrıntılar için bakınız; Yaşar Uysal:

belediyelerinin çoğu, kırsal kesime hizmetin sadece elektrik, yol ve su gibi kentsel ortak hizmetler olduğunu düşünerek bu yönde hizmet sunmaya devam etmişlerdir.

Bu Kanun ile özellikle kırsalda hayvancılık yapılması zorlaşmış, vergi, su ve benzeri ödemelerde muafiyetler ve indirimler kaldırılmış ve sonuç olarak da tarım arazileri, kırsal kesim ve sektör olumsuz etkilenmiştir. Köyler mahalleye dönüştürülürken isteğe bağlı bir dönüşüm olmamış, dönüşüm tek seferde gerçekleşmiştir. Yasanın kırsala olan etkileri belirginleştikten sonra da 16 Ekim 2020 tarihinde 5216 sayılı *Büyükşehir Belediye Kanunu*'na bir madde eklenmiş ve "isteyen köylerin 90 gün içerisinde ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahallelerin, kırsal mahalle kabul edileceği" belirtilmiştir.¹⁴¹ Kırsal mahalleye dönüşen köylerin ise vergi, harç ve su faturalarında indirim olacağı ifade edilmiştir. Bu yasayla birlikte özellikle belde belediyelerinin ve köylerin ortak kullanım alanları belediyelere geçmiş ve ciddi hak kayıpları ortaya çıkmıştı. Şimdi isteğe bağlı olarak kırsal mahalleye dönüşecek olan köylerin sadece vergi indirimiyle kaybedilen hakların geri getirileceğini söylemek mümkün değildir. Kaldı ki isteğe bağlı olarak gerçekleşecek olan bu durum, köylerin farkındalıklarına göre bir ikilik çıkartacak ve kırsal alanların yönetimi daha da karmaşık bir hale gelecektir.

İl özel idarelerinin 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*'na kadar olan süreçte kurucu yasa, 1913 tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati*'dir. Bu yasa getirmiş olduğu görev çerçevesiyle kolluk ve yargı hariç adeta bir mikro devlet sıfatıyla donatılmıştır. Yasaya göre idareler, ekonomik yaşamda tarım, ticaret ve hizmet sektörlerinin her biri için merkezi bir öneme sahip kılınmıştır (Güler, 1995: 24). Bu yasaya göre il özel idarelerinin tarıma yönelik görevleri; örnek ve deneme çiftlik ve tarlaları, fidanlıkları, çiftlik okulları, damızlık hayvan depoları kurmak, tarımsal ürünler ve ehli hayvanlar sergileri açmak,

"Yerel Odaklı Kalkınma Yerel Kalkınmaya Verilen Önem (Tarım)", İzmir Modeli Çalışmaları Üçüncü Kitap: İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin Yerel Kalkınma, Çevre ve Altyapı Sağlamadaki Performansları içinde, İzmir Büyükşehir Belediyesi, İzmir, 2018, s. 24-96.

¹⁴¹ 7254 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 16 Ekim 2020, 31276.

yarışmalar düzenlemek, ödüller vermek, tarımsal ürün cinslerini iyileştirmek, il iklimine uygun yeni ürünler yetiştirilmesini sağlamak amacıyla parasız fidan ve tohum dağıtmak, tarımsal merkez durumunda olan yerlerde herkesin yaralanabileceği hasat, harman ve kalbur makinalarıyla her türlü başka tarım araçları bulundurmak, bunları çiftçilere kiralamak, tarım müzeleri ve tarım yardımlaşma şirketleri kurmak gibi tarımın gelişmesini sağlayacak her türlü önlemi almak ve bunları uygulamak olarak özetlenebilir (Yalçındağ, 1993: 15-16).

Kanunla verilen bu görevlerin büyük bir kısmı, il özel idarelerinin altyapı ve mali yetersizliklerinden dolayı yerine getirilememiş ve Cumhuriyet döneminde çıkarılan kanunlarla da tarım başta olmak üzere diğer görevler, uzman bakanlıklara kaydırılmıştır. İl zel idarelerine kalan asıl görev alanı bayındırlık ve eğitim alanı olmuştur. Örneğin 1960'lı yıllarda il özel idarelerinin temel görev alanlarına yönelik harcamaları; eğitime yüzde 50, bayındırlığa yüzde 20, tarım ve sağlığa yüzde 1 olarak gerçekleşmiştir. (Güler 1995). 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı Kanunda, il özel idarelerinin tarıma yönelik yapması gereken işlere genel ifade olarak yer verilmiş ve il sınırları içerisinde tarıma yönelik hizmetler, belediye sınırları dışında ise orman köylerinin desteklenmesi görevlerinin olduğu ifade edilmiştir (5302/6). Türkiye'de büyükşehir olmayan illerde kırsala hizmet sunan kurumların başında Tarım ve Orman Bakanlığı'nın taşra teşkilatı gelmektedir. Onun dışında il ve ilçe belediyelerinin tarıma yönelik görevleri bulunmamaktadır. İl zel idarelerinin de altyapı ve mali yetersizlikten dolayı etkili olarak hizmet sunamadıkları göz önüne alınırsa 51 ilde kırsal kesimin yönetilmesinde idari bir boşluğun olduğu belirtilebilir.

İl zel idarelerinin gelirlerine bakıldığında, 2019 yılı itibariyle genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar ile yurtdışı ve yurtiçi kurum, kuruluş ve kişilerden alınan her türlü yardım ve bağışlar dışında kalan diğer tüm gelirler toplamı, gelirlerinin sadece yüzde 9,67'ini oluşturmaktadır. Bu oran belediyelerde yüzde 37,35'tir. 2019 yılı itibarıyla genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın toplam gelirlere oranı; büyükşehir belediyelerinde yüzde 73, il belediyelerinde yüzde 59 ilçe ve belde belediyelerinde yüzde 44, il özel idarelerinde ise yüzde 30'dur. Yine personel açısından ise yerel yönetim birimlerinde çalışan toplam personelin sadece

yüzde 2,8'i il özel idarelerinde çalışmaktadır (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2020).

Diğer taraftan merkezi hükümet tarafından yürütülen KÖYDES (Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi) başta olmak üzere diğer büyük altyapı yatırımlarının merkezi hükümet tarafından desteklenerek il özel idareleri aracılığıyla gerçekleştirilmesi de bu idarelerin diğer yerel yönetim birimlerinden farklı olarak merkezi hükümetin taşra teşkilatı olarak çalışmasına neden olmaktadır. Bu durumun, öncelikle siyasi etkilere açık olmasından ve yerel ihtiyaçların orada yaşayanlar tarafından belirlenmemesinden dolayı var olan kaynakların etkili olarak kullanılamamasına neden olabileceği söylenebilir. Dolayısıyla il özel idarelerinin gelirleri, personeli ve yetersiz olan altyapılarının geliştirilerek görevlerini yerine getirebilecek donanım ve yapıya kavuşturulmaları gerekmektedir. Ayrıca KÖYDES ödeneklerinin il özel idarelerine ayrılan ödeneklere eklenerek il düzeyinde bütçede birlik sağlanmalı ve yerel ortak gereksinimler il özel idareleri tarafından yerine getirilmelidir.

Köy yönetimlerine bakıldığında ise 442 sayılı Kanunla köy yönetimine 115 görev verildiği, bu görevlerin ise 36'sının tarım ve hayvancılıkla olduğu görülmektedir (Yalçındağ, 1993). Ancak köy yönetimleri, bu kanunla verilen görevlerin neredeyse çoğunu yerine getirecek altyapı, mali durum, eğitim düzeyi, yerleşme biçimi ve nüfusu açısından yeterli durumda değildir. Tarihsel süreç içerisinde köylerin kalkındırılması ve etkili bir şekilde yönetilmesi için merkezi düzeyden birçok politika, plan ve proje uygulanmış ve halen de uygulanmaktadır.¹⁴² Ancak köylülerden kopuk ve merkezi düzeyde hazırlanan bu girişimler başarıya ulaşamamış ve köydeki yapı değişimini özendirerek boyut ve nitelikler kazandıramamıştır (Geray, 2011: 251). Diğer taraftan kırsala hizmet sunma görevleri olan il özel idarelerinin, bu yönde kapasitelerinin geliştirilerek köylerin sorunlarının giderilmesi ve köy halkının gereksinimlerinin bütüncül olarak çözülmesi konusunda rol alabileceği tartışılmamıştır. Türkiye'de köylerin iki ortak temel sorunu

¹⁴² Örnek olarak şu projeler verilebilir: Toplum Kalkınması Yaklaşımı, Pilot Köy (Örnek Köy) Yaklaşımı, Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması, Merkez Köy Yaklaşımı, Köykent Yaklaşımı, Tarım Kent Yaklaşımı, Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi.

bulunmaktadır. Bunlardan birincisi ekonomik, ikincisi ise temel kamu hizmetlerinin sunumundaki eksikliklerdir. Bu konuda yapılması gereken işlerin başında, tarımın yapısından kaynaklı olan sorunların giderilmesi ve üreticilerin yeter gelire ulaşması gelmektedir. Yine üretim sürecinin geliştirilmesi ve üretilen ürünün pazarlanması konusunda üreticinin desteklenmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Diğer bir deyişle köylünün emeğini değerlendirecek bir tarım politikasının oluşturulması köylerin kalkınmasını sağlayacak en önemli adımların başında gelmektedir. Köylere sunulması gereken temel kamu hizmetlerinin ise il özel idareleri tarafından gereksinimlere göre planlanması ve köylere ulaştırılması gerekmektedir.

2.1.6. Üniversiteler

Dünyada tarımsal üretimin bilimsel yöntemlere dayandırılması ve bu konularda öğretim ve eğitim gören yetiştirilmiş insan gücüne olan gereksinimin karşılanması üzere tarımsal yükseköğretim kurumları kurulmaktadır. Türkiye’de ilk tarımsal eğitim-öğretim faaliyetleri 1846 yılında İstanbul Ayamama Çiftliği’nde “Ziraat Mektebi” adıyla başlamış, bu süreç Halkalı Ziraat Mekteb-i Ali’si, Ankara Yüksek Ziraat Mekteb-i, Yüksek Ziraat Enstitüsü Ziraat Fakültesi ve Ankara Üniversitesi Ziraat Fakültesi’yle devam etmiştir (Çiftçi, 2016). Günümüzde ise 43 üniversitede ziraat mühendisliği eğitime yönelik programların yer aldığı farklı isimlerde fakülteler bulunmaktadır (www.istatistik.yok.gov.tr, 2020). Ayrıca çeşitli tarihlerde, farklı statülerde olmak üzere, üreticileri geliştirmeye ve ara insan gücü yetiştirmeye yönelik ilköğretim sonrası eğitimden yüksek öğretime kadar olan aşamalarda; ziraat okulları, bahçıvanlık okulları, ziraat (teknik) liseleri, tarım makinaları eğitim merkezleri ve meslek yüksek okulları adlarıyla kurumlar kurulmuştur. Bununla birlikte Türkiye’de tarım sektörünün yönetiminde, politikaların hayata geçirilmesinde ve genel tarımsal faaliyetlerin üst düzeyde yönlendirilmesinde etkili olabilecek eğitim-öğretim kurumlarının başında ziraat fakülteleri gelmektedir. Günümüzde bu fakültelerde 270 bölümde 2.647 öğretim elemanı görev yapmakta ve 44.538 öğrenci öğrenim görmektedir. 2018 yılı itibarıyla 21 farklı ve toplamda 196 tarımsal lisans programı açık durumdadır. En fazla bulunan lisans programları sırasıyla bahçe bitkileri, bitki koruma, tarla bitkileri, tarım ekonomisi ve zootekni bölümleridir (Çandır, 2019). Ziraat fakültelerine yerleşmek isteyen öğrenciler geçmiş

dönemlerde farklı puan türlerinde yerleşirken, 2018 yılında sınav sisteminde yapılan değişiklikle eşit ağırlık puan türünde öğrenci alan tarım ekonomisi dışında kalan diğer bütün bölümler sayısal puanla öğrenci almaktadır (www.tmmob.org.tr, 2020).

Ziraat fakülteleri, tarımsal üretimin ve kalitenin artırılabilmesi için ar-ge çalışmaları yapmak ve bu yönde nitelikli ziraat mühendisleri yetiştirmek gibi çok önemli iki misyona sahiptir. Ancak uygulamada Türkiye’de tarımsal öğrenimin genel durumuna bakıldığında, tarım eğitiminin daha çok teorik olarak verildiği görülmektedir. Öğrenciler ilk bir yıl tüm bölümlerden ders almalarına rağmen sonraki yıllarda yerleştikleri bölümlerin dersleri yoğunlaştığı için mezun olana kadar tek alanda uzmanlaşmaktadır. Bu durum öğrencilerin mezun olduktan sonra tarım danışmanı ve yayımcısı olarak atandıklarında tarımla ilgili her konuda yeterli düzeyde bilgeye sahip olamamalarına neden olmaktadır. Bu sonuç üreticilerin ziraat mühendislerinden beklentilerinin karşılanamamasına ve güven duygusunun azalmasına yol açmakta, mühendislerde de mesleki yeterlik konusunda endişelere sebep olmaktadır. Dolayısıyla tarımsal öğrenim sürecinde öğrencilerin becerilerini geliştirmeye yönelik uygulamalı derslerin artırılması gerekmektedir (Abacı, vd., 2020).

Tarımsal araştırmalarla ilgili bilimsel çalışmalar yurt dışındaki üniversitelerle karşılaştırıldığında ise Türkiye’deki araştırmaların istenilen düzeyde olmadığı belirtilebilir. Örneğin Besimoğlu (2015) tarafından Türkiye’de 1996-2011 yılları arasında ziraat fakültesi adresli yayınlarla yurt dışındaki ziraat fakülteleri araştırmaları arasındaki benzerliklere ve farklılıklara yönelik yapılan çalışmada, yurt dışındaki ziraat fakültelerinde biyokimya ve moleküler biyoloji, genetik ve kalıtım, mikrobiyoloji, hücre biyolojisi alanlarında önemli oranda çalışmalar varken, Türkiye’deki yayınlarda bu konuların oldukça az çalışıldığı saptanmıştır. Yine yurt dışındaki yayınlarda kent tarımı, karbon biriktirme, korumacı tarım gibi alanlarda yayın sayıları yıllar itibarıyla yükselirken, Türkiye’de bu konularda yeterli düzeyde çalışma yapılmamaktadır. Bunun yanı sıra Türkiye’nin tarımsal araştırma politikalarında yer alan transgenetik bitkiler ve GDO’lu ürünler konularında az sayıda araştırma yapılmış; tarım, bitki ve gıda bilimleri konularında yapılan araştırma sayısı gittikçe azalmıştır. Hayvan, bitki ve su kaynakları, biyoteknoloji, çevre

bilimleri, genetik çeşitlilik konularında ise araştırma sayısı yıllar itibariyle artmış ve çevre bilimleri, biyokimya ve moleküler biyoloji gibi alanlarda araştırma sayısı artmaya başlamıştır.

Tarım Bakanlığı'yla yükseköğretim kurumlarının ortak bir noktada buluşmasıyla, doğru planlama ve bilgi temelli tarım yönetiminin uygulanmasının tarım sektörünün geleceğine önemli katkılar sunacağı açıktır. Ancak Türkiye'de Tarım Bakanlığı ile üniversiteler arasındaki ilişki hiçbir dönemde istenilen düzeyde olmamış, ziraat fakültelerinde yıllardır üretilen bilimsel çalışmalar, bakanlıkça sınırlı bir şekilde değerlendirilmiştir. Bunun en önemli sebebi, bakanlık politikalarının oluşturulmasında Türkiye'deki akademik çevrelerden çok uluslararası örgütlerin daha fazla etkili olmasıdır (Rehber, 2020). Gerek bakanlığın gerek üniversitelerin araştırma alt yapıları değerlendirildiğinde; mevcut tarımsal araştırma sisteminin yenilikçi ve yaratıcı yönünün zayıf, sektörle uyumunun yetersiz olduğu ve dünyayı geriden takip ettiği görülmektedir. Aynı zamanda üniversiteler tarım yönetimini yönlendirme ve politika geliştirme becerisinden yoksun, son derece dağınık bir görünüm sergilerken, tarım yönetiminin de bilgiye ve teknolojiye ulaşma ve katkı almaya yönelik istekli davranmadığı görülmektedir (Birişik, 2019: 134).

Bu eksikliği kapatmak üzere 10 Ocak 2020 tarihinde Tarım ve Orman Bakanlığı ile üniversiteler arasındaki iş birliğini geliştirmek üzere; tarımsal araştırma geliştirme, öğrenci/çiftçi eğitimi, tarımsal yayım hizmetleri başta olmak üzere, yükseköğretim ve bakanlığın ortak sorumluluk alanında bulunan altyapı, personel ve eğitim konularında iş birliği protokolü imzalanmıştır. Protokolde, “ülkemizin tarımında verimliliğin artırılması, maliyetin düşürülmesi ve sürdürülebilirliğin sağlanmasında istifade edilecek yeni bilgi ve teknolojilerin hızlı ve etkin bir şekilde çiftçiye ulaştırılmasında iş birliği yapılması; üniversiteler ile bakanlık arasında; çiftçi ailelerinin ekonomik olarak güçlendirilmesi için eğitimler düzenlenmesi ve kırsalda yaşayan gençlere yönelik eğitim programlarının geliştirilmesi hususunda karşılıklı iş birliği yapılması; bölgesel ürün ve hayvan yetiştiriciliğinin planlı yapılması amacıyla çiftçi eğitimlerinde bakanlık ve üniversiteler arasında iş birliği yapılması; araştırma alt yapılarının ortak kullanımı ve mükerrer desteklerin önüne geçilmesi için, bakanlık ve üniversitelerin kendi envanterlerinde bulunan makine/teçhizatlara

tarafarca açık erişimin sağlanması” konuları ön plana çıkmıştır (www.yok.gov.tr, 2020). Tarım Bakanlığı’yla üniversiteler arasındaki iş birliğinin bugüne kadar yeterli düzeyde sağlanamadığı dikkate alınır, bu protokolün tarım sektörünün geleceği için oldukça önemli ve kayda değer bir gelişme olduğu belirtilebilir (Rehber, 2020). Diğer taraftan bu iş birliğinin hayata geçmesi için il düzeyinde de Tarım ve Orman İl Müdürlükleri, üniversiteler, üretici örgütleri ve diğer tarımsal araştırma kuruluşları arasında da iş birliğine ihtiyaç bulunmaktadır. On Birinci Kalkınma Planında da tarım-üniversite ilişkisinin mevcut durumunu ve yol haritasını ortaya koyar nitelikte olan “üniversitelerin nitelikli bilgi ve insan kaynağı geliştirmesine yönelik kapasitelerinin güçlendirilmesi, fen ve mühendislik alanlarında öğrenimin son yılında öğrencilerin iş yerinde eğitim programlarına katılması, tarımsal üretim ve verimliliği artırmaya yönelik ar-ge faaliyetlerine önem verilmesi, bu projelerin ilgili kurumlarla paylaşılması ve üniversite personelinin eğitim ve yayım programlarına katılımının artırılarak ar-ge ve yayım arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi” önerilerinde bulunmaktadır.

Tarım sektöründe gerek üretici gereksinimlerinin ve beklentilerin karşılanması gerekse de sektörel olarak ulaştırılması gereken hedefler, kamu kurumlarının varlık sebeplerini oluşturan en önemli unsurların başında gelmektedir. Dolayısıyla tarımsal kamu kurumları ulusal ve yerel olarak belirtilen amaçlara ulaşma konusunda çok önemli bir işleve sahiptir. Ancak Türk idare teşkilatında tarım yönetiminde etkili olan tarımsal kamu kurumları, çok köklü kurumlara sahip olmasına rağmen, kurumların tarihsel süreç içerisindeki gelişimlerine bakıldığında bir türlü kurumsallaşamadıkları görülmektedir. Bunun en büyük nedenleri arasında; kurumsal yönetim politikalarının sadece ülkenin ve tarım sektörünün kendi iç dinamiklerinin zorlamasıyla olmayıp daha çok gelişmiş ülkelerin ve uluslararası kuruluşların politikaları doğrultusunda belirlenmiş olması, kurumların amaçlarına uygun bir örgütlenme oluşturamamaları, kurumların gerçek ihtiyaçlara dayalı olmadan yeniden yapılanmaya, kapatılmaya ya da birleştirilmeye zorlanması ve kurumsal kapasite geliştirme kültürünün yerleşmemiş olması gösterilebilir. Diğer taraftan tarımsal kamu kurumlarında kurumsallaşmanın sağlanamaması; örgütlerin kuruluş amaçlarını

yerine getirememelerine, üreticilerin beklentilerinin karşılanamamasına ve kurumların ahenkli bir şekilde çalışmamasına neden olmuş ve sektörün yönetimi de bu durumdan olumsuz etkilenmiştir.

Bakanlık düzeyinde, üreticilerin sorunlarına harcanması gereken emeğin ve maliyetin bakanlık örgütlenmesine harcanması ve personel üzerindeki olumsuz etkilerinin ortaya çıkması, bakanlığı kuruluş amaçlarına hizmet etmekten uzaklaştırmıştır. Bakanlığın merkez ve taşra örgütlenmesi bakımından yaşadığı en büyük sorun; aynı personel ile denetim, eğitim-yayım ve destekleme faaliyeti yapmaya çalışması olarak belirtilebilir. Yine hizmet birimleri arasında koordinasyonun sağlanmaması, personel dağılımının dengesiz olması, liyakatin ve uzmanlığın dikkate alınmaması da yaşanan diğer sorunlar arasındadır. Bu bölümde incelenen tüm kurumların kuruluş amaçları çerçevesinde sahip oldukları yetkileri tarım sektörünün etkin yönetimini gerçekleştirmek üzere harekete geçiremedikleri ve bu yönde kapasitelerinin geliştirilmeleri gerektiği söylenebilir. Personel yönetimi açısından ise neredeyse bütün kurumların yıllar itibariyle personel sayılarının azaldığı, statü hukukundan sözleşmeli personel istihdamına geçildiği ve mesleğe dayalı cinsiyet eşitliğinin yaşandığı görülmektedir. Yine bütün kurumları kapsayacak şekilde yeterli derecede plan, program hazırlandığı dikkati çekmektedir. Ancak hangi adımların hangi kurumlar tarafından ne şekilde yerine getirileceği net olarak ortaya konulmamış ve politikaların uygulamaya geçirilme sürecine yönelik gerekli kurumsal çerçeve oluşturulmamıştır.

2.2. Üretici Örgütleri

Tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının yanı sıra üretici örgütleri de özellikle yoksulluğu azaltmak, sosyal uyumu ve adil ekonomik kalkınmayı teşvik etmek ve sonuç olarak da sürdürülebilirliğe katkı sunmak bakımından sektörün yönetiminde çok önemli bir role sahiptir.¹⁴³ Dünyada üretici

¹⁴³ Kooperatiflerin toplumsal kalkınmada önemli araçlar olduğu bilinmektedir. Ancak bu mekanizmayı harekete geçirecek olan işbirlikçi yaklaşım ne yazık ki eksiktir. Örneğin kooperatiflerin nasıl güven oluşturduğu, katılımı nasıl teşvik ettiği ve insanların yoksulluktan daha iyi bir esenliğe geçişine yardımcı olan ağların ve ekonomik faydaların yaratılmasını nasıl sağladığını gösteren kavramsal bir çerçeve bulunmamaktadır (Mejee ve Hoyt, 2011).

örgütleri, tarımla uğraşan kesimin yaşam standartlarının geliştirilmesinde ve yeterli kaynaklara sahip olmayan üreticilerin gelirlerinin artırılmasında önemli bir araç olarak kullanılmaktadır.¹⁴⁴ Ekonomik kalkınmanın bir aracı olarak görülen örgütler, küçük aile üreticilerinin gelirlerini ve pazarlama olanaklarını artırmalarıyla piyasa hakkında doğru bilgiye ulaşmaları konusunda oldukça önemli bir yere sahiptir (Lerman ve Parliament, 1991: 16). Üretici örgütlerinin bu ekonomik etkilerinin yanı sıra üreticilerin çıkarlarını koruma, tarımsal üretimin kalitesinin ve ürün verimliliğinin artırılması için yenilikleri izleme ve rehberlik etme, tarım piyasasında ve politikalarında baskı grubu oluşturma gibi amaçları da bulunmaktadır.

Tarım sektöründe üreticilerin örgütlenme nedenleriyle ülkelerin tarımsal ve sosyal yapıları arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır (Kocatürk, 1994). Nitekim günümüzde tarımsal örgütlenmede en başarılı coğrafya olan Avrupa'da da üreticilerin örgütlenme nedenlerinin başında, küçük aile üreticilerinin sektör içerisinde karşı karşıya kaldıkları ekonomik zorluklar gelmektedir. Yine üreticiler, pazarlık gücündeki dengesizlik sebebiyle, ekonomik durumlarını düzeltmek ve piyasa başarısızlıklarını en aza indirmek için kurumsal olarak örgütlenmeye ihtiyaç duymuşlardır (Pakdemirli, 2019). Tezin birinci bölümünde de ortaya konulduğu gibi Türk tarım yapısı; parçalı, dağınık ve küçük aile üreticilerinin ağırlıkta olduğu bir yapıya sahiptir. Bu durum, üreticilerin tarımsal gelirlerinin düşük olmasına ve kendi başlarına girdi temini, üretim, satış ve pazarlama aşamasında zorluklarla karşı karşıya kalmalarına neden olmakta ve örgütlenme ihtiyaçlarını ortaya çıkarmaktadır.

Dünyada modern anlamda tarımsal üretici örgütlerinin temelini oluşturan kooperatifler, on dokuzuncu yüzyılın sonlarında Avrupa'da ortaya çıkmış ve aşırı

¹⁴⁴ Uluslararası Kooperatifler Birliği (ICA) tarafından hazırlanan 2019 Dünya Kooperatif İzleme Raporuna göre; ciro bakımından kooperatiflere bakıldığında sigorta kooperatifleri ilk sırada (yüzde 39), tarım kooperatifleri (yüzde 31,7) ise ikinci sırada yer almaktadır. Dünya üzerinde en başarılı 300 kooperatifin coğrafi dağılımı incelendiğinde, Avrupa'dan 154, Amerika'dan 89, Asya'dan 51 ve Afrika'dan 6 kooperatif yer almaktadır. Tarım sektöründe ilk 10 arasında yer alan kooperatifler sırasıyla şöyledir: (1) Japonya'dan Zen-Noh, (2) Kore Cumhuriyeti'nden Nonghyup (NACF), (3) Amerika'dan CHS Inc., (4) Almanya'dan Bay Wa, (5) Amerika'dan Dairy Farmers of America, (6) Amerika'dan Land O'lakes, (7) Hollanda'dan FrieslandCampina, (8). Yeni Zelanda'dan Fonterra, (9) Japonya'dan Hokuren ve (10) Danimarka'dan Arla Foods'tur. Ciro/kişi başı GSYH oranına göre yapılan sıralamada ilk 300 kooperatifin içerisinde Türkiye'den sadece Bursa (195) ve İstanbul Eczacılar kooperatifi (197) yer almaktadır (Roelants ve Salvatori, 2019).

yoksulluk koşullarına karşı koymak için kendi kendine yardım yöntemi olarak diğer sanayileşmekte olan ülkelere yayılmıştır. Tarım kooperatiflerinin çalışma ilkelerini belirlemede en büyük tekil etkiye sahip olan gelişme, 1844 yılında İngiltere’de kurulan *Rochdale Society of Equitable Pioneers* tüketici kooperatifidir. Kooperatifin hedefleri; üyelerin daha iyi barınma, istihdam, yemek, eğitim ve diğer sosyal ihtiyaçlara yönelik ihtiyaçlarını karşılamaktır. Kredi veya bankacılık kurumu olarak hizmet veren kooperatiflerle ilgili bir diğer önemli gelişme, Almanya’da Friedrich Wilhelm Raiffeisen tarafından 1864 yılında ilk tasarruf ve kredi kooperatifinin kurulması olmuştur. Raiffeisen Bankası’nın amacı; kendi kendine yardım fikrine dayalı olarak kentsel ve kırsal alanlarda tasarruf ve kredi hizmetleri sağlamaktır (Ortman ve King, 2007).

Dünyada kooperatiflerin yayılmaya başlamasıyla birlikte Osmanlıda da ilk denemeler başlamış ve kamu eliyle ilk kooperatif 1863 yılında Mithat Paşa tarafından kurulan Memleket Sandıkları olmuştur. Mithat Paşa, köylerdeki imece usulünden etkilenerek devlete ait boş arazilerde tarım yapılarak ürün yetiştirilirse, bunun satışından elde edilecek paralarla bir sandık kurulabileceğine inanmıştır. Bu sandıkla çiftçilerin elverişli şartlarla, ucuz faiz ve yeterli vadeyle satış yapması ve köylünün tefecilerin elinden kurtulması sağlanmış olacaktır. Mithat Paşa daha sonra 29 maddeden oluşan *Memleket Sandıkları Nizamnamesi’ni* hazırlamıştır. Bu nizamnameyle üretim ve kredi kooperatifçiliği birleşmiş ve ülkede teşkilatlı tarımsal kredinin ilk resmi mevzuatı oluşturulmuştur (Kocabaş, 2013: 16-17). Bu önemli girişim, memleket sandıklarının nizamnameye uymaması, sermayenin düzenli olarak toplanamaması ve borçların geri alınamaması gibi nedenlerle kaldırılmış ve yerine *Menafi Sandıkları* kurulmuştur (Can ve Sakarya, 2012: 30). Menafi sandıklarının kaldırılmasıyla da 1888 yılında Ziraat Bankası kurulmuş ve menafi sandıkları da bankanın şubeleri haline dönüştürülmüştür (Kocabaş, 2013). Türk kooperatifçilik tarihinin gelişimine bakıldığında dünyadakinden farklı olarak halkın katılımı ve kendi kendine yardım ilkesiyle ortaya çıkmadığı, daha çok devlet adamlarının girişimleriyle ortaya çıktığı görülmektedir.

Ziraat Bankası’nın kurulmasından sonra 1900’lü yıllarda *Köy Bakkalları* kurulması girişimi, 1913’deki ilk tarım satış kooperatifinin kurulmasıyla devam

etmiş ve 1919 yılına kadar varlığını sürdüren 11 adet tüketim kooperatifi dikkat çeken önemli girişimler olmuştur (Can ve Sakarya, 2012). Cumhuriyet döneminde ise kooperatifçilik hareketleri ve kurumsallaşmaya dair adımlar Atatürk'le yeniden başlamış ve Cumhuriyet dönemi kooperatifçiliğinin kurucusu Atatürk olmuştur (Mülayim, 2018). Örneğin 1923 yılında Cumhuriyetin ilanından sadece yedi ay sonra Atatürk'ün onayıyla kooperatifçilikle ilgili teknik bilgiler içeren *Kooperatif Şirketler* kitabı yayınlanmış, 1924'te *Zirai Birlikleri Kanunu* çıkarılmış, 1925'te *Ankara Memurlar Kooperatifi* kurulmuştur. 1936 yılında ise Atatürk Silifke'de Tekir Çiftliği Tarım Kredi Kooperatiflerinin ortaklık defterine imza atmış ve pay bedeli olarak 375 lira yatırmıştır (Uzgören, 1983). Bu kanunları 1935 tarihli *Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri Kanunları* izlemiştir.

Diğer taraftan çok partili siyasal hayata geçişten bugüne kadarki süreçte oldukça fazla kanun ve birçok türde örgütlenme biçimleri ortaya çıkmış ve üreticinin neredeyse bir örgüt düzeyinde bir araya gelmesi zorlaşmıştır.¹⁴⁵ Bununla beraber tüm kalkınma planlarında kooperatiflere yer verilmiş ve on birinci kalkınma planında da “tarım ürünlerinin pazarlanmasında dağıtım zincirindeki aracılardan sayısının azaltılması, tüketicinin makul fiyatlardan ürüne erişimi, üretici ile tüketici arasında doğrudan bağlantı kurulması yönünde kooperatiflerin ve üretici birliklerinin sistemde etkin olarak yer alması sağlanacak” ve “Kooperatif Destek Sistemi hayata geçirilerek kooperatiflerin makine ve ekipman alımı, nitelikli personel istihdamı, demirbaş alımları ile tanıtım amaçlı giderleri sübvansiyonlu kredi olarak desteklenecektir” ifadesine yer verilmiştir. Yine 1961 ve 1982 Anayasalarında “devlet,

¹⁴⁵ Üretici örgüt türleri ve tabi oldukları mevzuat kısaca şöyle özetlenebilir; 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu (Tarımsal Kalkınma Kooperatifi, Sulama Kooperatifi, Su Ürünleri Kooperatif 1969), 3476 sayılı 1163 sayılı Kanun'un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Ek Madde Eklennesi Hakkında Kanun (Pancar Ekicileri Kooperatifi 1988), 1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu (1972), 3223 sayılı 1581 sayılı Kanunu'nun Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun (1985), 5330 sayılı 1581 sayılı Kanun'da Değişiklik Kanunu (2005), 3476 sayılı 1163 sayılı Kanun'un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Ek Madde Eklennesi Hakkında Kanun (1988), 3186 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birliklerinin Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne İlişkin Kanun (1985), 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun (2000), 5200 sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu (2004), 4631 sayılı İslah Amaçlı Yetiştirici Birliklerinin Kurulması ve Hizmetleri Hakkında Yönetmelik (2001), 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu (2010), 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu (2011) ve 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu (1957).

kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır” denilerek devlete, kooperatifçiliğin gelişmesiyle ilgili sorumluluk yüklenmiştir.

Türkiye’de üretici örgütlerinin ortaya çıkışı çok eski tarihlere dayanmasına rağmen nicelik olarak artmış fakat güçlü bir örgütlenme yapısı ve anlayışı oluşmamıştır. Bununla beraber tarımsal ürün piyasalarına örgütler değil aracılar hâkim olmuştur. Örneğin hayvansal ürünler 6-7, bitkisel ürünler ise 4-5 kere el değiştirilerek tüketicilere ulaştırılmaktadır. Hâlbuki gelişmiş ülkelerde bu sayı 2-3’ü geçmemekte, aracılar ise daha çok üretici örgütlerinden oluşmaktadır (Kıymaz ve Saçlı, 2008). Yine tarımsal ürün işleme ve pazarlama konusunda üretici örgütlerinin payı yüzde 1 ila 10 arasında değişirken Avrupa’da kooperatiflerin ürün işleme oranı yüzde 30 ila 100 arasında, pazarlama konusunda ise yüzde 50 ila 100 arasında değişmektedir (Mülayim, 2013; Taşan, 2019). Bu sorunların yanı sıra, *Türkiye Kooperatifçilik Stratejisi ve Eylem Planı*’na göre, Türkiye’de kooperatiflere yönelik tespit edilen sorunlar şunlardır (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2012): “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.” Akademik literatürde ise Türk kooperatifçiliğinin sorunları arasında; yetersiz yönetim, finansman, üst örgütlenme, eğitim ve araştırma, mevzuat ve denetim kaynaklı sorunlar gösterilmektedir (Mülayim, 2013; Tan ve Karaönder, 2013; Topuz ve diğerleri, 2017; Semerci, 2015; İnan, 2008). Belirtilen bu yapısal sorunların yanı sıra 2000 yılından sonra başlatılan tarım politikalarında yeniden yapılanma çalışmalarının ve AB’ye uyum çerçevesinde yapılan düzenlemelerin üretici örgütlerini olumsuz etkilediği söylenebilir.

Türkiye’de üretici örgütleri genel hatlarıyla ekonomik ve mesleki amaçlı olmak üzere iki ana başlıkta incelenmektedir. Ekonomik örgütler; üretim, girdi temini, işleme, pazarlama ve benzeri faaliyet alanlarıyla ilgiliyken, mesleki örgütlenme üreticileri temsil eden ve onların sorunlarını dile getirerek politikalar oluşturmaya çalışan örgütlerdir. Ekonomik örgütlenme olarak; 6.786 tarımsal kalkınma, 2.472

sulama, 566 su ürünleri, 31 pancar ekicileri, 1.625 tarım kredi, 338 tarım satış, 18 tütün üretim ve pazarlama ve 29 yaş meyve ve sebze pazarlama olmak üzere 11.818 kooperatif bulunmaktadır ve bu kooperatiflere 3 milyon 621 bin üretici ortak konumundadır. Bunların yanı sıra 345 bin çiftçinin üye olduğu 867 üretici birliği ve 571 bin üreticinin üye olduğu 277 yetiştirici birliği bulunmaktadır. Mesleki örgütlenme olarak ise 5 milyona yakın üreticinin üye olduğu 765 ziraat odası, 227 bin üreticinin üye olduğu 525 çiftçi derneği bulunmaktadır. Üst örgütlenme olarak da 147 kooperatif bölge birliği, 8 kooperatif merkez birliği, 9 üretici merkez birliği ve 4 merkez yetiştirici birliği bulunmaktadır (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2020).

Çalışmanın bu kısmında ekonomik örgütlenme ve mesleki örgütlenme başlıkları altında üretici örgütlerinin yasal-kurumsal yapıları incelenerek durum analizi yapılmaktadır. Durum analizinde öncelikle her örgüt türünün tarihsel gelişimi, mevzuatı, teşkilat yapısı ele alınmakta ve daha sonrada üretici örgütlerine üst politika belgelerinde verilen görevler genel olarak değerlendirilmektedir. Tarım sektörünün yönetiminde etkili olan üretici örgütlerinin yasal-kurumsal yapılarının analiz edilmesi, ulusal olarak üretici örgütlerinin genel fotoğrafını görmek ve Samsun örneğinde hazırlanacak olan kapasite geliştirme önerilerinin hazırlanmasına altyapı oluşturması açısından oldukça önemlidir.

2.2.1. Ekonomik Örgütlenme

Üreticilerin ekonomik amaçlı örgütlenmeleri, üreticilerin piyasada doğrudan ekonomik faaliyetlerde bulunabildikleri tarımsal amaçlı kooperatifler ve bunların üst örgütlenmelerinden oluşmaktadır. Ayrıca üreticiler adına piyasa takibi yaparak üreticilerin pazarlama güçlerini artıran, onlara danışmanlık faaliyetinde bulunan fakat doğrudan satış yapamayan üretici birlikleri, yetiştirici birlikleri ve bunların üst örgütlenmeleri de bu kapsamda sayılabilir. Bu bölümde tarımsal amaçlı kooperatifler, tarımsal amaçlı kooperatif bölge ve merkez birlikleri, tarımsal üretici birlikleri ve merkez birlikleri, ıslah amaçlı yetiştirici birlikleri ve merkez birlikleri incelenmektedir.

2.2.1.1. Tarımsal Amaçlı Kooperatifler

Tarımsal amaçlı kooperatifler, üreticilerin ortak ihtiyaçlarının karşılanması bakımından dünyada ön plana çıkan en etkili örgüt türlerinin başında gelmektedir. Nitekim dünya genelinde kooperatifler içerisinde en yaygın kooperatif türü yüzde 31,7'lik oranla tarımsal amaçlı kooperatiflerdir (Roelants ve Salvatori, 2019). Örneğin dünyada tarımsal girdi temininde kooperatiflerin payı yüzde 50, ürün alımında, işlenmesinde ve pazarlanmasında yüzde 60 ve dış satımında ise payı yüzde 50'nin üzerindedir. AB ülkelerinde tarımsal amaçlı kooperatiflerin yıllık iş hacmi yaklaşık 200 milyar Euro'ya kadar çıkmış olup; kooperatiflerin cirosunun tarımsal üretime oranı yüzde 90 düzeyindedir (Ekmen, 2020).

Tarımsal amaçlı kooperatifler, kuruluş amaçlarını yerine getirdikleri takdirde ortaklarına, tarım ürünleri ve üretim girdileri piyasasında elverişli koşulları; tarımsal üretimde kullanılan girdilerin daha rasyonel ve etkin kullanımını; tarımsal pazarlamada ürün alımı, işleme, standardizasyon, depolama ve kalite kontrolü gibi hizmetlerden yararlanmalarını; tarımsal üretimin finansmanını kolaylaştıracak koşulları; tarımsal araştırmaların yürütülmesini ve araştırma sonuçlarının uygulamaya aktarılmasını; yetiştirme, ıslah, işleme ve üretim alanlarında eğitim vererek yayım hizmeti sağlar. Bunun yanı sıra kooperatifler, ortaklarının gelirlerini ve dayanışmayı artırmayı, yaşam ve kültür düzeyleriyle sosyal ve politik olarak güçlenmeleri konusunda da birtakım sosyal ve kültürel yararlar sağlayabilir (İnan, 2008).

Tarımsal amaçlı kooperatifler genel olarak ortaklarına götürmüş oldukları hizmetlere göre sınıflandırılmaktadır. Örneğin, sadece belirli bir alanda faaliyetlerde bulunuyorlarsa (kredi, girdi, temini ve pazarlama gibi) bunlara “tek amaçlı kooperatifler”, eğer birden fazla alanda faaliyet gösteriyorlarsa bunlara “çok amaçlı kooperatifler” denilmektedir (İnan, 2008: 123). Türkiye’de, Tarım ve Orman Bakanlığı’nın sorumluluğu altında olan tarımsal amaçlı kooperatifler; tarımsal kalkınma, sulama, su ürünleri, pancar ekicileri ve tarım kredisiyle Ticaret Bakanlığı’nın sorumluluğu altında bulunan tarım satış, tütün üretim ve yaş meyve ve sebze pazarlama kooperatiflerinden oluşmaktadır. Tablo 2.4’te Türkiye’de tarımsal

amaçlı kooperatiflerin ve bu örgütlere üye olan üreticilerin sayıları 2004 ile 2020 yılları karşılaştırılarak gösterilmektedir.

Tablo 2.4. Türkiye’de Tarımsal Amaçlı Kooperatifler

Kooperatif Türü	Sayısı/Oranı (2004)		Ortak Sayısı/Oranı (2004)		Sayısı/Oranı (2020)		Ortak Sayısı/Oranı (2020)	
	Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
Tarımsal Kalkınma	5.572	51,5	712.201	14,7	6.786	57,4	737.346	20,3
Sulama	2.256	20,9	267.146	5,5	2.472	20,9	319.153	8,8
Su Ürünleri	424	3,9	23.203	0,5	566	4,8	30.604	0,8
Pancar Ekicileri	31	0,3	1.624.211	33,6	31	0,3	1.397.191	38,5
Tarım Kredi	2.076	19,2	1.500.000	31,0	1.625	13,8	809.725	22,3
Tarım Satış	350	3,2	671.928	13,9	338	2,9	332925	9,2
Tütün Üretim ve Pazarlama	76	0,7	33.727	0,7	18	0,2	939	0,03
Yaş Meyve ve Sebze Pazarlama	25	0,2	2.295	0,05	29	0,2	2953	0,1
GENEL TOPLAM	10.810	100	4.834.711	100	11.818	100	3.626.944	100

Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı, 2020; Ticaret Bakanlığı, 2020.

Tablo 2.4’te görüldüğü üzere günümüzde sekiz farklı türde toplam 11 bin 818 tarımsal amaçlı kooperatif ve bu kooperatiflere ortak olan 3 milyon 626 bin 944 üretici bulunmaktadır. Kooperatiflerin türleri içerisinde en fazla sayıya tarımsal kalkınma (yüzde 57,4), sulama (yüzde 20,09) ve tarım kredi kooperatifleri (yüzde 13,8) hakimdir. Ortak sayıları bakımından ise en çok ortağa; pancar ekicileri (yüzde 38,5), tarım kredi (yüzde 22,3) ve tarımsal kalkınma (yüzde 20,3) kooperatifleri sahiptir. Tüm kooperatif türlerinin sayılarıyla ortak sayılarındaki değişimi görmek açısından 2004 yılı ile 2020 yılı karşılaştırıldığında; kooperatif sayılarının arttığı fakat bu kooperatiflere üye olan ortakların sayısında bir azalmanın olduğu görülmektedir. Kooperatif türleri açısından ise tarımsal kalkınma, sulama, su ürünleri, pancar ekicileri ve yaş sebze ve meyve kooperatiflerinin 2004 yılına göre, günümüzde hem sayıları hem de ortak sayılarının arttığı; tarım kredi, tarım satış ve tütün üretim ve pazarlama kooperatiflerinin ise hem sayılarında hem de ortak sayılarında bir azalmanın olduğu görülmektedir. Kooperatif sayısının sayıca artması

fakat ortak sayısının düşmesiyle tarım kredi, tarım satış ve tütün üretim ve pazarlama kooperatiflerindeki olumsuz değişim; 2000’li yıllardan sonra uygulanan politikaların sonuçlarını, tarımsal yapıdaki değişimi ve örgütlerin etkililiklerini görmek açısından önemli ipuçları vermektedir.

İki binli yıllardan sonra araştırmanın birinci bölümde de ortaya konulduğu tarım sektörünün yönetimi, uluslararası örgütlerle yapılan anlaşmalar neticesinde oluşturulmaya başlanmıştır. Bu anlaşmaların kooperatiflere olan etkilerinin başında 2000 yılında Dünya Bankası ve IMF’yle imzalanan istikrar programı çerçevesinde tarım satış kooperatiflerinin yeniden yapılandırılması bir kriter olarak ifade edilmiş ve TEKEL’in özelleştirilmeye hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. Tüm bu düzenlemelerle üreticiler ile devlet arasındaki ilişkinin koparılması, özel sektör ile ilişkisinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Diğer bir deyişle 2000’li yıllardan günümüze sadece kooperatif sayılarında ve ortaklarında bir azalma olmamış, üreticilerin örgütlülük oranları azalarak üretimden çekilmeleri söz konusu olmuştur. Tarım kredi kooperatiflerindeki azalma ise özünde çiftçinin sahibi olduğu ama uygulamada çiftçinin ortak değil, müşteri olduğu bir yapıya dönüşmesinden ve uygun krediye ulaşma açısından üreticilerin beklentilerini karşılamamasından kaynaklanmaktadır (Yıldırım, 2019: 283). Tarımsal amaçlı kooperatiflerde yaşanan bu değişim aynı zamanda tarımsal üretici ve kırsal nüfus sayısının azaldığını gösterirken örgüt sayılarının artması ise var olan örgütlerin kuruluş amaçlarını yerine getirmediğini ve yenilerinin denendiğini göstermektedir.

Mevzuat olarak tarımsal kalkınma, sulama, su ürünleri ve pancar ekicileri kooperatifleri Türkiye’deki kooperatifçiliğin temel yasası olan 1163 sayılı *Kooperatifler Kanunu*’na tabi olup bu kanuna göre 7 üreticinin bir araya gelmesiyle kurulabilmektedir. Kooperatiflerin yönetim organları; karar organı niteliğinde olan ve bütün ortakların bulunduğu genel kurul, kooperatifin faaliyetlerini yöneten ve onu temsil eden yönetim kurulu ve genel kurul adına kooperatifin bütün işlem ve hesaplarını tetkik eden denetçiler organından oluşmaktadır.¹⁴⁶

¹⁴⁶1163 sayılı Kooperatifler Kanunu, RG: 24 Nisan 1969, 13195.

Kooperatif ana sözleşmelerine göre tarımsal kalkınma kooperatiflerinin amaçları; “ortaklarının her türlü bitkisel, hayvancılık, ormancılık konularındaki istihsalini geliştirmek ve ihtiyaçları ile ilgili temin, tedarik, işletme, pazarlama, değerlendirme faaliyetlerinde bulunmak, ekonomik ve sosyal yönden gelişmelerine yardımcı olmak, iş sahası temin etmek, ekonomik gücünü arttırmak için tabii kaynaklardan faydalanmak, el ve ev sanatları ile tarımsal sanayiinin gelişmesini sağlayıcı tedbirler almak” şeklinde ifade edilmektedir. Kooperatifler kuruluş amaçlarına uygun olarak sözleşmede belirtilen 23 farklı çalışma konularında seçim yaparak kuruluş sürecini başlatabilmektedir. Sulama kooperatiflerinin amacı ana sözleşmede; “devletçe ikmal edilmiş veya edilecek sulama tesislerinden alınacak veya her ne suretle olursa olsun tarım sahalarından çıkarılacak suyun ziraatta kullanılması ile ilgili arazi tesviyesi, tarla başı kanalları, tarla içi sulama ve drenaj gibi zirai sulama tesislerini kurmak veya kurulmuş olan sulama tesislerini işletmek, işlettirmek ve bakımını yapmak ve yaptırmak” şeklinde ifade edilmektedir. Bu amacın hayata geçirilebilmesi için sulama kooperatiflerinin, 15 farklı çalışma konusunda faaliyet göstermesi gerekmektedir. Su ürünleri kooperatifinin kuruluş amacı; sözleşme metninde “her türlü su ürünlerinin üretimi, yetiştiriciliği, avcılığı, işleme, depolama, pazarlama konularında ortaklarına hizmet vermek ve gerektiğinde bu konularla ilgili tesisleri kurmak ve işletmek” biçiminde ifade edilmektedir. Bu amaçların yerine getirilmesi için kooperatifin 11 farklı çalışma alanında faaliyet göstermesi gerekmektedir. Pancar ekicileri kooperatifinin ana amaçları ise “toprak hazırlığı, ekim, dikim gübreleme, sulama, bakım, koruma ve hasat işleri, pancar ve diğer tarım ürünlerinin, yetiştirilmesi, ıslahı, muhafazası, depolanması, ambalajlanması, pazarlanması ve tüm tarımsal faaliyetlerinde birim alanda verim ve kalitenin artırılması vb. konularda gerekli teknik ve idari tedbirleri almak ve bu konularda eğitimlerinde yardımcı olmak ve tarımsal danışmanlık hizmeti verme” olarak ifade edilmektedir. Sözleşmede bu amaçların yerine getirilmesi için 15 farklı alanda faaliyet göstermesi gerekmektedir.

Bu dört kooperatifin kuruluş amaçları farklı olmasına rağmen çalışma konularının veya bu örgütlerden beklenen hizmetlerin ortak olduğu belirtilebilir. Beklenen ortak hizmetlerin başında, tarımsal danışmanlık hizmeti vermek, üretim,

girdi, pazarlama ve kredi konularında uygun koşulları sağlamak gelmektedir. Uygulamaya bakıldığında bu dört kooperatif türünün faaliyetlerini yürütmekte zorlandığı söylenebilir. Özellikle tarımsal kalkınma kooperatifleri başta olmak üzere örgütlerin etkin olarak yönetilememesi; kuruluş amacının kendi kendine yardım ilkesinden çok projeye dayalı ve devlet destekli olarak kurulmasından, örgüt yöneticilerinin kooperatifi geliştirecek gerekli donanımdan yoksun olmalarından, gelir kaynaklarının sadece ortak aidatlarına bağlı olmasından ve gelirlerin artırılması için bir iş planının yapılmamasından kaynaklanmaktadır.

Tarımda yüksek bir gelir ve yaşama seviyesi elde etmenin yolu; arazi, iş gücü, finans ve idare kabiliyeti arasında uygun bir dengenin sağlanmasından geçmektedir. Finansın diğerlerine kıyasla yetersiz olduğu durumlarda ise ek finans kullanılması, diğerlerinin ekonomik verimliliklerini de doğrusal olarak etkilemektedir. Üreticilerin ek finansa sahip olmalarının en önemli yollarından biri ise kredidir. Gerçekten de kredi, üreticilerin arazi, alet, ekipman, tohum, gübre, ilaç ve benzeri şeyleri elde etmesinin en önemli araçlarından birini oluşturmaktadır. Üreticiler almış oldukları krediyle üretim kapasitesini artırmak amacıyla arazi, sulama ve drenaj kanalları, traktör, tarım alet ve makine satın alabilir. Yine yıllık üretim masraflarının karşılanması amacıyla girdi temini veya tüketim amaçlı kullanılabilir (Doğan, 1967: 37-39). Günümüzde Türkiye’de üreticiye en çok kredi sağlayan kurumların başında tarım kredi kooperatifleri, bankalar ve bayiler gelmektedir (Doktar, 2018).

Tarım kredi kooperatifleri günümüzdeki isimde ve anlamda, Ziraat Bankası’nın denetimi altında tarım kredilerinin üreticilerin buldukları yerde dağıtılması amacıyla 1935 yılında çıkarılan 2836 sayılı *Tarım Kredi Kooperatifleri Kanunu*’na göre kurulmuştur. Otuz altı yıl yürürlükte kalan bu yasa daha sonra 1972 yılında çıkarılan 1581 sayılı *Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu*’yla kaldırılmıştır.¹⁴⁷ Bu kanunla Ziraat Bankası’nın tarım kredi kooperatifleri üzerindeki idari yükümlülükleri sona ermiş ve kooperatifçilik konusunda önemli adımlar atılmaya başlamıştır. O yıllardan sonra TKK, Dünya Bankası kredileriyle 1995 yılında çıkarılan 553 sayılı KHK ile kamu yönetiminden ayrılmış ve 2005 yılında

¹⁴⁷ 1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri Kanunu ve Birlikleri Kanunu, RG: 28 Nisan 1972, 14172.

Çıkarılan 5330 sayılı kanunla özerk hale gelmiştir. TKK'nın yapısında yaşanan bu dönüşüm, istikrar ve yapısal uyum politikalarının bir sonucu olarak, tarım yönetiminde kamunun çekildiği alanların devlet dışı kurumlarla doldurulmak istenmesinin bir sonucu olarak okunabilir. Nitekim bu süreçte tarımsal girdi temininde TKK'nın rolü artmıştır. Ancak günümüzde üreticilerin yaşamış oldukları en büyük sorunların başında girdi fiyatlarının yüksek olmasının gelmesi, TKK'nın bu rolü üreticiler lehine yerine getiremediğini göstermektedir. Mevzuata bakıldığında tarım kredi kooperatiflerinin kurulması için en az 30 üreticinin bir araya gelmesi gerekmekte ve kooperatifin yönetim organları; genel kurul, yönetim kurulu ve denetim kurulundan oluşmaktadır. 1581 sayılı Kanun'a göre kredi kooperatiflerinin amacı; ortaklarının "kısa ve orta vadeli kredi ihtiyaçlarını karşılamak, ürünlerini değerlendirmek, müştereken yararlanabilecekleri her çeşit makina, ekipman ve tesisleri edinmek, ortak ve gerektiğinde diğer üreticilerin; üretim ve zaruri tüketim maddeleri ile üretim araçlarını toptan sağlamak, el sanatlarını geliştirmek ve mamullerini değerlendirmek, mesleki ve teknik yönden bilgilerini artırmak, sosyal ve kültürel konularıyla ilgili faaliyetlerde bulunmak, kurslar açmak ve seminerler tertip etmek, mevduat toplamak, bankacılık hizmetleri ve sigorta acenteliği yapmak" şeklinde ifade edilmektedir.

Tarım kredi kooperatiflerinin yukarıda belirtilen kuruluş amaçları arasında üreticilerin en çok gereksinim duydukları konu kısa ve orta vadeli kredi ihtiyaçlarının uygun koşullarda sağlanmasıdır. Ancak uygulamaya bakıldığında özellikle 2018 ve 2019 yıllarında üreticilerin kooperatife olan borcu 2017 yılına göre 3 kat artarak 1 milyar liraya çıkmıştır. Üreticilerin borç oranındaki artışın temel nedeni, bakanlar kurulunun 2018 yılında almış olduğu tarımsal kredilerde faizin indirimli ve yüzde 8 ila 12 oranında kullanılması yönündeki kararın, kooperatif tarafından uygulanmaması ve üreticilere ticari kredi oranlarıyla kredi kullanırmaya devam etmesidir.¹⁴⁸ Bu duruma kooperatiflerin bütün ortakları tepki göstermiş ve bu durumun düzeltilmesi gerektiğini söylemişlerdir. Bu konuyla ilgili olarak,

¹⁴⁸ 11118 sayılı T.C. Ziraat Bankası A.ř. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullanılmasına İlişkin Kararın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar, RG: 10 şubat 2018, 30328.

Samsun'un Bafra ilçesinde de bir araya gelen üreticiler, faiz değişkenliği nedeniyle oranların yüzde 8-12 olması gerekirken yüzde 30-32'lere çıktığını belirtmiş ve 12 bin liraya aldıkları bir inek için faiziyle 14 bin lira ödeyecekleri halde, şu an da 24 bin lira ödemelerine rağmen 8 bin lira daha borçlarının kaldıklarını ifade etmişlerdir. Yine üreticiler bankaların ve kooperatifin kredi kullandırırken, üç kefilin ve kredinin üç katı oranında ipotek istemesi nedeniyle kredi kullanamadıklarını ve zor durumda olduklarını belirtmişlerdir (www.iha.com.tr, 2020). Bu konuda kooperatif müdürü bir açıklama yaparak 2019 yılında sabit oranlı kredi uygulamasına başlanıldığını ve akaryakıt hariç bütün girdilerde sabit oranlı kredi uygulamasına geçileceğini ifade etmiştir (www.tarimkredi.org.tr, 2020).

Ticaret Bakanlığı'nın sorumluluğu altında bulunan kooperatiflerden tarım satış kooperatifleri, 4572 sayılı *Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanunu*'na¹⁴⁹; tütün üretim ve pazarlama ile yaş meyve ve sebze pazarlama kooperatifleri 1163 sayılı *Kooperatifler Kanunu*'na tabidir. Günümüzde bu kooperatiflerin idari yapıları diğer kooperatiflerde olduğu gibi genel kurul, yönetim kurulu ve denetim kurulundan oluşmaktadır. Ancak 2013 yılında çıkarılan 6455 sayılı Kanunla tarım satış kooperatiflerinin yapısı değişmiş ve denetim kurulu kaldırılarak bunun yerine 6102 sayılı *Türk Ticaret Kanunu*'nun ilgili hükümlerine göre bağımsız denetime tabi oldukları ifade edilmiştir. Ayrıca kooperatiflerin yönetiminde profesyonel yönetim anlayışının gelişmesi için kooperatiflerde müdür veya vekilin, yönetim kurulunun doğal üyesi olması sağlanmış ve genel müdür dışındaki birlik yönetim kurulu üyelerinin en az ikisinin lisans mezunu olması şartı getirilmiştir. Tarım satış kooperatiflerinin kurulması için ortaklık şartlarını sağlayan en az 30 üreticinin, diğerlerinde ise 7 üreticinin bir araya gelmesi yeterlidir. Tarım satış kooperatiflerinin ve diğer iki kooperatif türünün kuruluş ana sözleşmelerinde amaçları; "ortaklarının mesleki faaliyetleriyle ilgili ihtiyaçlarını karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle karşılamak, ortakların ve gerektiğinde diğer üreticilerin ürünlerini daha iyi şartlarda değerlendirmek ve ekonomik faaliyetlerini korumak olarak" belirtilmektedir.

¹⁴⁹ 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun, RG: 16 Haziran 2000, 24081.

Tarım satış kooperatifleri, 1935 yılında çıkarılan 2834 sayılı *Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında Kanun* ile kurulmaya başlamıştır. Yasanın gerekçesinde, tarımsal faaliyetin en önemli yanlarından birinin de pazarlama olduğu, pazarlaması yapılmayan bir üretimin toplumsal olarak yararlı olamayacağı belirtilmektedir. Ayrıca bu yasayla birlikte pazarlama imkânı bulunan tarım ürünlerinin piyasadaki denetimi sağlanmak istenmiştir (Varlık, 1980). Devlet kontrolünde kurulmaya başlayan kooperatifler, kooperatif ilkelerine aykırı bir şekilde yönetilmeye başlamış ve işler bakanlık tarafından yürütülmüştür. Bu duruma bağlı olarak tarım satış kooperatifleri üreticiyi temsil etmekten ziyade, siyasi iktidarın, büyük toprak sahiplerinin, tefeci ve tüccarların etkisi altında kalarak işlerini yapar hale gelmiş ve devletin alım ofisine dönüştürülmüştür. Bu tür alımlarla üreticilerin fiyat yoluyla korunması ve desteklenmesi amaçlanmış ve kooperatifler devletin destekleme politikalarının bir aracı haline gelmiştir (Oral, 2006).

İki binli yıllara gelindiğinde tarım satış kooperatiflerinin yeniden yapılandırılması gündeme gelmiş ve Dünya Bankası'nın finansmanını karşıladığı Tarım Reformu Uygulama Projesi'yle tarım satış kooperatiflerinin özelleştirilerek yeniden yapılandırılması için 2000 yılında 4572 sayılı *Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun* çıkarılmıştır. Bu kanunla birlikte devletin tarım satış kooperatiflerine mali destek sunması yasaklanmış, kooperatifin sanayi işletmeleri büyük ölçüde kapatılmıştır. Günümüzde ekonomik olarak faaliyetlerini sürdüren Marmarabirlik, Tariş ve Trakyabirlik kendi olanaklarıyla piyasada yer almaya devam ederken Fiskobirlik fındıktan koparılmış, Kayısibirlik kapatılmış ve diğerleri de etkisiz hale gelmiş ve üreticiler tüccarın insafına terk edilmiştir (Yıldırım, 2020: 283). Tarım yönetiminde ekonomi ile siyasetin birbirinden ayrılmasının bir sonucu olan bu gelişmeler, ürün bazında fiyat istikrarının bozulmasına ve üreticilerin maliyetin altında ürün satmasına neden olmuştur. Bu duruma müdahale eden devlet, TMO aracılığıyla önce fındık sonra ise kayısı alımına başlamış ve üreticilerin beklentileri az da olsa karşılanır olmuştur. Dolayısıyla bu sonuç uluslararası örgütler tarafından reçete edilen politikaların, Türk tarımının gerçekleriyle bağdaşmadığını göstermektedir.

Türkiye’de tütün üretiminin pazarlanması konusunda 2002 yılına kadar pek bir değişiklik olmasa da tütün yönetimini yeniden şekillendirmek için IMF’nin ve uluslararası sermayenin talepleri doğrultusunda çıkarılan 4733 sayılı *Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun*’la köklü bir değişim yaşanmıştır.¹⁵⁰ Bu kanun sonrası sözleşmeli üretim modeline geçilmiş ve üretim çoğunlukla ulusüstü tekellerin eline geçmiştir. Diğer bir deyişle şirketler kiminle sözleşme yaparsa sadece o üreticilerin üretim yapabileceği bir sistem kurulmuştur. Bu durumun bir sonucu olarak Türkiye, tütün ihracat ederken ithal eder konuma gelmiş ve tütün üreten üreticiler de son derece olumsuz etkilenmiştir (Keskin ve Yaman, 2013). Örneğin, 2002 yılında 405 bin olan tütün üreticisi sayısı 2018 yılı itibarıyla yüzde 86 oranında azalarak 56 bine, tütün üretimi ise 2002 yılında 159.521 tondan yüzde 48 azalarak 2018 yılında 82.500 tona gerilemiştir (Tütün Eksperleri Derneği, 2018). Yine getirilen modelle yerli tütün üretimi 2002 yılında yüzde 40’ın üzerindeyken 2019 yılında yüzde 12’ye kadar düşmüştür. Geçen 18 yıllık zaman zarfında ilk kez yerli tütün üretiminin artırılması 2020 yılında gündeme gelmiş ve sigara üreten şirketlere, yüzde 30 oranında yerli tütün kullanım zorunluluğu getirilmiştir (Yıldırım, 2020). Üretimin azalmasıyla birlikte tütün üreticilerinin örgütlenme düzeyleri de olumsuz etkilenmiş ancak yeni yeni tekrardan örgütlenmeye başlamışlardır. Bu hususta da örgütsüz durumda bulunan tütün üreticilerinin örgütlülük düzeylerinin artırılması için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

Yaş meyve ve sebze üretimiyle uğraşan üreticiler, genellikle küçük aile üreticilerinden oluşmaktadır. Küçük aile üreticileri; alt yapı, finansman ve pazarlama bilgisi konusundaki eksiklikleri gibi nedenlerle ürününü değerinde satamamakta ve daha çok aracılar vasıtasıyla pazarlamaktadır. Bu konuda sebze ve meyve üreticilerinin bir araya gelerek kooperatif düzeni içerisinde birleşmeleri oldukça önemlidir. Ancak yaş sebze ve meyve pazarlaması için kurulan kooperatiflerin teknik bilgisinin, altyapısının ve finansmanın yeterli olması gerekmektedir. Uygulamaya bakıldığında bu konuda kurulan kooperatiflerin kurumsal kapasitelerinin düşük

¹⁵⁰ 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun, RG: 3 Ocak 2002, 24635.

olmasından dolayı yaş sebze ve meyve ürünleri piyasasını düzenleyecek donanımda olmadıkları söylenebilir.

2.2.1.2. Tarımsal Amaçlı Kooperatif Bölge ve Merkez Birlikleri

Kooperatiflerde üst örgütlenme; kooperatiflerin, birim kooperatiften bölgeye, oradan da ulusal birliğe kadar örgütlenmesi anlamına gelmektedir. Bir bakıma ekonomik merkezleşmeyi sağlayan bu örgütlenmeler, birim bazında kurulan kooperatiflerin bir araya getirilerek üreticilerin ulusal düzeyde temsil edilmelerini, ekonomik ve sosyal haklarının daha geniş anlamda korunabilmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda birim üstü örgütlenmeler, kooperatiflerin birleşerek birlikte hareket etmelerine imkân tanımakta ve kooperatiflerin gücünü artırmaktadır. Nitekim kooperatifçilikte gelişmiş ülkelere bakıldığında, üst örgütlenmelerin de başarılı bir şekilde faaliyetlerini yerine getirdikleri görülmektedir (Mülayim, 1995). Örneğin ticaret hacmi bakımından dünyanın en büyük tarım kooperatiflerinden biri olan Japonya Ulusal Tarım Kooperatifleri Birlikleri Federasyonu'nun (ZEN-NOH) hedefleri arasında; üye üreticilerin üretim verimliliğini artırmak, ekonomik koşullarını iyileştirmek, toplumdaki statülerini yükseltmeye katkıda bulunmak ve üye kooperatiflerin iş birliğini artırmak bulunmaktadır. Bu amaçla ZEN-NOH, tarımsal malzeme ve makine ile günlük emtia temini ve ortak kullanım için tarımsal tesislerin kurulması, tarım ve hayvancılık ürünlerinin taşınması, işlenmesi, depolanması ve pazarlanması, tarım teknolojisi ve tarımsal üretimin iyileştirilmesi için eğitimlerin verilmesi, birlik tarım kooperatifleri için ambar yönetiminin sağlanması, hayvancılık pazarlarının kurulması, hayvancılık üretimi ve hayvancılık markası için altyapının güçlendirilmesi ve tarımsal kalkınma için denizaşırı tarımsal kooperatiflerle işbirliğini geliştirmek için çalışmaktadır (www.zennoh.or.jp, 2020). Bu girişimler, üretim faktörlerini daha iyi kullanmayı ve giderleri azaltmayı ön plana çıkarmakta, üretim-pazarlama zincirinin değişik aşamalarında işgücünün daha etkin biçimde kullanılmasını ve uzmanlaşmasını sağlayabilmektedir. Aynı zamanda bu tür girişimlerle tarım ürünlerinin üreticilerden tüketicilere ulaşımı kolaylaşmakta ve fiyat düzenlemeleri gecikmeksizin zamanında yapılabilmektedir (İnan, 2008).

Türkiye'de kooperatiflerde üst örgütlenme 1969 yılında çıkarılan 1163 sayılı *Kooperatifler Kanunu*'nun çıkarılmasıyla başlamış, bu yıla kadar sadece tarım satış

kooperatifleri birlik düzeyinde örgütlenebilmiştir. Bu durumun asıl nedeni, mevzuatta üst örgütlenmeye yer verilmemesinden kaynaklanmaktadır. 1163 sayılı Kanun ile bütün kooperatiflerin birlik, merkez ve ulusal düzeyde örgütlenmelerine olanak tanınmıştır. Kooperatiflerde üst örgütlenmenin yasal zemini oluştuktan sonra ilk olarak 1969 yılında Tarım Satış Kooperatifleri Merkez Birliği (TARKO), ardından Köy Kalkınma Kooperatifleri ve Diğer Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Merkez Birliği (1971) (KÖY-KOOP), Pancar Kooperatifleri Birliği (1972) (PANKOBİRLİK), Çay Kooperatifleri Birlikleri, Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği (1977) (TÜRK-KOOP), Türkiye Milli Kooperatifler Birliği (1992), Türkiye Ormancılık Kooperatifleri Merkez Birliği (1997) (OR-KOOP), Türkiye Sulama Kooperatifleri Merkez Birliği (2001) (TÜS-KOOPBİR), Su Ürünleri Kooperatifleri Merkez Birliği (2004) (SÜR-KOOP), Tarım Kooperatifleri Merkez Birliği (2012) (TAR-KOOP), ve Hayvancılık Kooperatifleri Merkez Birliği (HAY-KOP) kurulmuştur. Tablo 2.5'te tarımsal amaçlı kooperatiflerin bölge ve merkez birliklerinin türlerine göre kooperatif ve ortak sayıları verilmektedir.

Tablo 2.5. Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Bölge ve Merkez Birlikleri

Tabi Olduğu Kanun	Kooperatif Bölge Birlikleri				Kooperatif Merkez Birlikleri			
	Türü/Çeşidi	Sayısı	Ortak Koop. Sayısı	Ortak Sayısı	Sayısı	Ortak Birlik Sayısı	Ortak Koop. Sayısı	Ortak Sayısı
1163 S.K.	KÖY-KOOP.	14	1.423	166.444	1	13	1.277	146.332
	Tarım	13	543	62.250	1	15	952	109.005
	Hayvancılık	35	1.735	178.853	1	36	1.807	193.351
	Ormancılık	18	951	113.146	1	28	1.731	211.376
	Çay	5	35	65.752	1	5	35	65.752
1163 S.K.	Sulama	13	673	93.228	1	13	617	88.930
1163 S.K.	Su Ürünleri	17	232	14.304	1	14	199	11.403
1163 S.K.	Pancar Ekicileri	1	31	1.397.191	0	0	0	0
1581 S.K.	Tarım Kredi	17	1.625	809.725	1	17	1.625	809.725
4572 S.K.	Tarım Satış	13	281	308.346	0	0	0	0
1163 S.K.	Tütün Üretim ve Pazarlama	1	9	124	0	0	0	0
1163 S.K.	Yaş Meyve ve Sebze Pazarlama	0	0	0	0	0	0	0
	TOPLAM	147	7.538	3.209.363	8	141	8.243	1.635.874

Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı, 2020.

Türkiye'de tarımsal amaçlı kooperatifler bölge düzeyinde 147, merkezi düzeyde ise 8 kooperatif birliği altında üst örgütlenmeye sahiptir (Tablo 2.5).

Kooperatif türlerine göre örgütlenmeler incelendiğinde, çok amaçlı olan tarımsal kalkınma kooperatiflerinin diğer tek amaçlı kooperatiflere göre üst örgütlenmelerinin farklılık gösterdiği görülmektedir. Diğer bir deyişle tek amaçlı olan kooperatiflerin tek bir türde üst birlik kurmaları mümkünken; tarımsal kalkınma kooperatifleri dört farklı isimle kooperatif birliği ve merkez birliği kurabilmektedir. Örneğin genel amaçlı KÖY-KOOP dışında HAY-KOOP, OR-KOOP ve ÇAY-KOOP olarak merkezi kooperatif biriminin kurulduğu görülmektedir. Bu durum üst örgütlenmenin seçiminde önemli sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Tarımsal kalkınma kooperatiflerinin çok amaçlı olması nedeniyle ortakları arasında birden fazla alanla uğraşan üreticiler bulunmaktadır. Dolayısıyla kooperatiflerin ortaklarını bölgesel ve merkezi birlik düzeyinde temsil edebilmek için OR-KOOP'a, HAY-KOOP'a, TARIM-KOOP'a ve KÖY-KOOP'a ortak olması gerekmektedir. Ya da her türden bölge birliğinin her ilde olması gerekmektedir. Ancak uygulamada kooperatifler çoğunlukla bir bölge birliğine ortak olmakta, bölge birliği de farklı türden merkez birliklerine ortak olmak durumunda kalmaktadır. Bu yapı, örgütlülüğün zayıflamasına ve parçalı bir yapının oluşmasına neden olurken örgütlerin temsil düzeyini oldukça olumsuz etkilemektedir. Bunların yanı sıra ulusal düzeyde bütün kooperatif birliklerinin üstü olan Türkiye Milli Kooperatifler Birliği (TMKB) de bulunmaktadır. Ancak birliğin kuruluşundan 28 yıl geçmesine rağmen hizmet sunma kapasitesi oldukça düşük seviyede kalmıştır. Bunun en büyük nedeni ise kooperatif birliklerinin milli kooperatif birliğini sahiplenmemesi ve finansal açıdan zayıf olmasıdır (Denizli Bölgesi HAY-KOOP, 2018).

Diğer kooperatif türleri incelendiğinde ise yaş meyve ve sebze kooperatifleri dışında bütün kooperatif türlerinde bölge birlikleri; pancar ekicileri, tarım satış, tütün üretim ve pazarlamayla yaş sebze ve meyve örgütlerinin dışındaki bütün kooperatif türlerinde ise merkez birliklerinin oluşturulduğu görülmektedir. En çok bölge birliğine sahip kooperatif türlerinin başında; hayvancılık, ormancılık, su ürünleri, tarım kredi ve köy kalkınma ve diğer tarımsal amaçlı kooperatif türleri gelmektedir. Merkez birliklerde ise en çok birliğin yer aldığı kooperatif türleri; hayvancılık, ormancılık, tarım kredi ve tarım kooperatifleri türüdür. Bölge ve merkez birliklerinin idari yapıları da birim kooperatiflerde olduğu gibi genel kurul, yönetim ve denetçiler

kurulundan oluşmaktadır. Üreticilerin tarım kredi kooperatifleri dışındaki üst birliklere ortak olma zorunluluğu bulunmamakta, ortaklık gönüllülük esasına dayanmaktadır. Kooperatiflere ortak olan üreticilerin sayılarına bakıldığında ise birim kooperatiflerden bölge ve merkez birliğe doğru gidildikçe azaldığı görülmektedir.

Bölge ve merkez birliklerine 1163 sayılı Kanun'da verilen görev ve sorumluluklara bakıldığında; kooperatif merkez birliklerine kendilerine bağlı olan birlikleri ve kooperatifleri denetleme ve bunların eğitim ve öğretim ihtiyaçlarının karşılanması görevi verilmiştir. Merkez birliğini oluşturamayan birliklere ise kendisine bağlı kooperatifleri denetleme sorumluluğu yüklenmiştir (1163/75). Bölge ve merkez birliklerinin ana sözleşmelerindeki kuruluş amaçları incelendiğinde hedeflerin çoğunun ortak olmasıyla beraber tek fark dış ilişkilerle ilgili münasebetin merkez birliklerine verilmiş olmasıdır. Bunun dışındaki ortak hedefler genel olarak, ortakların müşterek menfaatlerini korumak, iktisadi faaliyetlerde bulunmak, çalışmalarını koordine etmek, hesapları denetlemek, kooperatifçiliği yaygınlaştırmak ve eğitim faaliyetlerinde bulunmak şeklinde belirtilmektedir.

Tablo 2.5'e bakıldığında tarımsal amaçlı kooperatif türlerinin üst örgütlenme düzeyini oluşturdukları görülmektedir. Ancak bu üst örgütlenmelerin faaliyetlerine bakıldığında kuruluş amaçlarını etkili bir şekilde yerine getirdiklerini söylemek mümkün değildir. Bunun en büyük göstergesi ise bu kooperatif birimlerinin hem dünya hem de Türkiye ekonomisindeki yerlerinin yok denilecek kadar az olmasıdır. (Denizli HAY-KOOP, 2018). Kooperatif üst örgütlerinin sorunlarını öğrenmek için yapılan bir çalışmanın sonuçlarına göre; bu birliklerin yeterli düzeyde hizmet sunamamasının nedenlerinin başında; finansman sorunu, ortakların ilgisizliği, mevzuat sorunu ve devletin kooperatifçiliği yeterince desteklememesi olduğu tespit edilmiştir (Serinikli ve Kumkale, 2012). Bu sorunların yanı sıra örgütlenme yapısı ve işleyişi ve kurumsal yönetimle ilgili sorunlar da bulunmaktadır. Etkin olmayan üst örgütlenme nedeniyle birim kooperatiflere yeterli düzeyde eğitim, denetim, danışmanlık ve teknik hizmetler sunulamamakta ve kooperatifler arası iş birliği yeterince geliştirilememektedir. Yine geniş ölçekli projelerin, araştırma geliştirme çalışmalarının, rehberlik etme kanallarının ve ulusal düzeyde baskı grubu oluşturma

gibi faaliyetlerin ortaya çıkması da zorlaşmaktadır. Gönüllük esasına dayalı olan üst örgütlenme modeli, üst birliklerin faaliyetlerini yerine getirmesinde de önemli zorluklar çıkarmaktadır. Kooperatifçilik felsefesine göre olması gereken budur, ancak uygulamada birim kooperatifler üst örgütlere ortak olduklarında denetime tabi tutulacaklarını bildikleri için üst örgütlere ortak olmak istememektedir. Bu durum Kooperatifçilik Stratejisi ve Eylem Planı'nda da (2012-2016) Türk kooperatifçiliğinin gelişmesini engelleyen en büyük nedenlerden biri olarak gösterilmektedir.

Kooperatif birliklerinde yaşanan sorunların ortadan kaldırılması amacıyla 2016-2019 yıllarında yürütülmek üzere Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB) ile Almanya Tarım ve Gıda Federal Bakanlığı (BMEL) arasında *Türkiye'de Seçilmiş Tarımsal Amaçlı Kooperatif Birliklerin Güçlendirilmesine Yönelik Türk-Alman Birliklerinin İş birliği (TAKBİ) Projesi* imzalanmıştır. Almanya tarafından iş birliğini yürütecek olan kuruluş Almanya Kooperatifleri Konfederasyonu (DGRV) iken Türkiye'de projenin uygulanacağı kooperatifler, merkez birliği düzeyinde KÖY-KOOP, HAY-KOOP ve TARIM-KOOP'tur. Bölgesel birlik düzeyinde ise bu merkez birliklerine bağlı olan Balıkesir, Burdur, Bursa, Çanakkale, Denizli ve Muğla illerindeki kooperatif birlikleri oluşturmaktadır. Projenin başarıya ulaşmasıyla "kooperatif merkez birliklerinin etkin, şeffaf, işletmecilik ve iyi yönetim gereklerine göre yönetileceği; kooperatif birliklerinin ortaklarına yönelik, personel gelişimi ve denetimle ilgili eğitim ve danışmanlık sistemlerini geliştirmiş ve bunları ortaklarına sunar hale gelebileceği ve tarımsal amaçlı kooperatifler arasında ulusal ve bölgesel düzeyde işbirliği ağları ve ortak girişimler geliştirileceği ve ortaklara sürdürülebilir hizmet sunma imkanlarının artırılacağı" hedeflenmektedir. Projenin sonuçlarına örnek olarak; Denizli Bölgesi HAY-KOOP birliğinin kurumsal yapısı geliştirilerek akredite edilmiş ve 2017 yılında önce TSE Hizmet Yeterlik Belgesi alınmış sonra da kalite yönetiminin kurulması için İSO 9001 belgesinin alınması hedeflenmiştir (TAKBİ, 2017). Bu iş birliği örneği, tarımsal amaçlı kooperatif birliklerinde hizmetlerin yürütülmesi konusunda önemli eksikliklerin olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla tarımsal amaçlı kooperatiflerin kuruluş amaçlarındaki görevlerini yerine getirmesi için bu tür iş birliklerinin ve çalışmaların

yapılarak kooperatif birliklerinin mevcut örgütlenme yapısının ve işleyişinin geliştirilmesi gerekmektedir.

2.2.1.3. Tarımsal Üretici Birlikleri ve Merkez Birlikleri

Türkiye’de tarımsal üretici birlikleri, üretici örgütlenmesi içerisinde, 2004 yılında çıkarılan 5200 sayılı *Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu*’yla dernekler statüsünde girmiştir. Birliklerin ortaya çıkışındaki en önemli etken Türkiye’nin üretici örgütlenmesi desenini, Avrupa Birliği’ndeki üretici örgütleri yapısına benzetmek olmuştur. Nitekim 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan *Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı*’yla “Türkiye’de üreticilerin örgütlenmesine olanak tanımak amacıyla bütün üreticileri içine alacak biçimde tarımsal üretici birlikleri kanununun çıkarılmasına yönelik çalışmaların devam ettiği ve belirli ürün grupları için AB’dekine benzer bir yapılanmaya gidilmesinin hedeflendiği” belirtilmektedir. Bunun yanı sıra kanunun kabul gerekçesinde; mevcut üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını yerine getirememeleri, üretim planlamasının yapılamaması, arz-talep dengesinin korunamaması ve fiyat istikrarsızlığının giderilememiş olması da üretici birliklerinin kurulmasını gerektiren diğer nedenler olarak belirtilmektedir. Ayrıca gerekçede Kanunun yasalaşmasıyla birlikte tarımsal pazarlara düzen getirileceği, üreticilerin ekonomik haklarının korunacağı, ürün pazarlamasında üreticilerin araçlar kadar etkili olabileceği, dünya standartlarında üretim yapılabileceği ve dünya piyasalarıyla rekabet edilebileceği ifade edilmektedir (TBMM, 2004). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ise birliklerle ilgili olarak “üretici birlikleri yasasının çıkarılarak üreticilerin ilgi alanına giren ürünlerin üretimi, pazarlanması konularında üreticilere hizmet verebilmesi ve yapısal uyum çerçevesinde önerilen gelişmelerin sağlanabilmesi için gerekli altyapıyı oluşturacak üretici birliklerinin kurulmasının sağlanacağı” belirtilmektedir.

Avrupa Birliği’ndeki üretici örgütleri yapısına uyum sağlamak için kurulan üretici birlikleri, 2004 yılında “üretimi talebe göre plânlamak, ürün kalitesini iyileştirmek, kendi mülkiyetine almamak kaydıyla pazara geçerli norm ve standartlara uygun ürün sevk etmek ve ürünlerin ulusal ve uluslararası ölçekte

pazarlama gücünü artırıcı tedbirler almak üzere tarım üreticilerinin, ürün veya ürün grubu bazında bir araya gelerek, tüzel kişiliği haiz tarımsal üretici birlikleri kurmalarını sağlamak” amacıyla birliklerin kurulması için yasal zemin oluşturulmuştur. Yine yasada aynı ürün veya ürün grubu içerisinde faaliyet gösteren en az yedi üretici birliğinin bir araya gelerek merkez birliği şeklinde örgütlenebileceği belirtilmektedir. Merkezi birliklerin görevleri ise birlikleri, ulusal düzeydeki üretim planlarına ve ürünlerin pazarlanmasına ilişkin kurullara uyması için yönlendirmek, üyelerin faaliyetlerini izlemek ve değerlendirmek, üyelerini yurt içinde ve yurt dışında temsil etmek ve ziraat odaları birliğinin ürün bazında yapacağı çalışmalara katılmaktır.

Birliklerin idari yapısı; genel kurul, yönetim ve denetim kurulundan oluşurken, gelirlerini ise üyelik aidatları, danışmanlık hizmeti karşılığında alınan ücretler ve birlik aracılığıyla pazarlanan ürünlerin satış bedeli üzerinden kesilecek hizmet payı oluşturmaktadır. Bu kapsamda bir yıl sonra çıkarılan yönetmelikle de ürün grupları oluşturulmuş olup birliklerin; meyve, sebze, süs bitkileri, tarla bitkileri, süt, kırmızı et, kanatlı hayvan, yumurta, bal, koza, ham ipek, su ürünleri ve organik ürün yetiştiriciliği alanlarında kurulabileceği belirtilmiştir. Bu kapsamda kurulacak olan birlikler, faaliyetlerini gösteren ve tüzüklerinde belirtilen miktardaki tarımsal üretimi pazarlamayı taahhüt eden en az 16 üreticinin bir araya gelmesiyle en az ilçe düzeyinde kurulabilecektir. Tablo 2.6’da üretici ve merkez birliklerinin ve bu birliklere üye olan üreticilerin sayısına yer verilmektedir.

Tablo 2.6. Üretici Birlikleri ve Merkez Birlikleri

Üretici Birlikleri			Üretici Merkez Birlikleri			
Ürün /Ürün Grupları	Birlik Sayısı	Üye Çiftçi Sayısı	Ürün /Ürün Grupları	Sayısı	Üye Birlik Sayısı	Üye Çiftçi Sayısı
Hayvansal Üretim	571	320.787	Süt	1	308	214.013
			Kırmızı Et	1	120	55.034
			Kanatlı Hayvan Eti	1	19	710
			Yumurta	1	12	374
			Bal	1	91	2.880
Bitkisel Üretim	235	21.247	Meyve	1	12	2.566
			Tarla Bitkileri	1	13	240
Su Ürünleri	31	1.214	Su Ürünleri Yetiştiricileri	1	18	888
Organik Ürünler	30	2.438	Deniz Ürünleri Avcıları	1	8	312
Toplam	867	345.686	Toplam	9	601	277.017

Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı, 2020.

Birliklerin kurulmaya başladığı 2005 yılından bugüne sayıları oldukça artmış ve ulusal olarak üretici örgütlenmesinde birlikler önemli konuma gelmişlerdir. Günümüzde dört farklı ürün grubunda 867 üretici birliği ve bunlara üye olan 345 bin üretici bulunmaktadır. Merkezi birlik düzeyinde ise 9 birlik ve bunlara üye 601 üretici birliği ve 277 bin üretici bulunmaktadır. Üretici birlikleri sayısal olarak hayvansal üretim grubunda yoğunlaşırken (yüzde 66), bitkisel üretim ürün grubundaki birliklerin su ürünleri ve organik ürünler birliklerine göre daha fazla yoğun olduğu görülmektedir (Tablo 2.6). Hayvansal üretim birliklerinin sayısının fazla olmasında tarımsal desteklerin bu örgütler üzerinden verilmesinin payı oldukça yüksektir.

Türkiye’de üretici birliklerinin sayıları 2005 yılından 2016 yılına kadar sürekli artmış, ancak bu yıldan sonra düşmeye başlamıştır. Örneğin 2017 yılında 902 olan üretici birliği sayısı günümüzde 867’ye düşmüştür. Bu düşüşteki en büyük etken ise üretici birliklerinin yüzde 66’sını oluşturan hayvansal üretim ürün grubunda kurulan birliklere, tarımsal desteklerinin dağıtımında üreticilerin üye olma zorunluluğunun 2016 yılı itibarıyla kaldırılmış olmasıdır. Bu konuda değerlendirmelerde bulunan Sinop, Iğdır ve Sivas süt üreticileri birlik başkanları, “buzağı desteklerinde birliğe üye şartının kaldırılmasından dolayı üye sayılarının son bir yıl içinde hızla eridiğini belirterek, artık buldukları illerde süt birliklerinin yaşamasının zorlaştığına” dikkat çekmişlerdir (www.tarimdanhaber.com, 2018). Bu durum, üretici birliklerinin nicel

olarak artmasındaki nedenin, üreticilerin beklentilerini karşılamaından çok, üreticilerin devlet desteklerini almak istemesinden kaynaklı olduğunu göstermektedir.

Milli Kooperatifler Birliği Genel Başkanı Muammer Niksarlı 2014 yılında vermiş olduğu bir röportajda üretici birlikleriyle ilgili şu ifadelerde bulunmuştur: “Örgüt sayısını azaltmak istiyoruz denilirken, tam tersi örgüt sayısını çoğaltıyorsunuz. Üretici birlikleri bugün Türkiye’de istenilen hedefe ulaşamamıştır. İhtiyaç yokken kurgulanmıştır. Bunlar için verilen emek, enerji, efor ve kaynak kooperatiflerin sorunlarını çözmek için verilseydi daha iyi bir sonuç alınırdı. Üretici birliklerini çıkarımlar da pişmanlar” (www.sur.coop, 2014). Birliklerin kuruluş amaçlarına bakıldığında tarımsal amaçlı kooperatiflerin yaptığı faaliyetlerin üretici birlikleri tarafından da üstlenildiği görölmektedir. Bu durum kooperatiflere alternatif örgütler oluşturulduğunu göstermektedir. Yine üreticilerin aynı faaliyet alanında birden fazla örgüte üye ve ortak olması gibi sorunların ortaya çıkmasına ve tarımsal örgütlenmenin daha da parçalı hale gelmesine neden olduğu söylenebilir. Örneğin süt ürünüyle ilgili olarak mevcut örgütlenme düzeninde hem süt üreticileri birliği hem damızlık sığır yetiştiricileri birliği hem de kooperatifler doğrudan pazarlama konusunda faaliyet gösterebilmektedir. Hâlbuki olması gereken kooperatiflerin süt pazarlaması, damızlık sığır yetiştiricileri birliğinin ıslah çalışmaları yapması ve birliklerin de piyasayı düzenlemek ve lobi konularında çalışmasıdır.

Türkiye’de birliklerin gelişmiş ölkelerdeki birliklerden farkı; tarım politikalarının oluşmasında etkili olamamaları, tarımın sorunlarını hükümete yansıtamamaları, tarımsal destekler ve ürün fiyatları ile ilgili görüşme yapamamaları ve ortak çıkarları olmasına rağmen, aynı ürün veya ürün grubunda faaliyet gösteren kooperatif ve birliklerin iş birliği içerisinde faaliyet gösterememeleridir (Topuz, 2017: 71-72). Dolayısıyla üretici birliklerinin mevcut durumu Türk tarımındaki üretici örgütlenmesi sorunlarını çözmemiş, aksine parçalı yapının daha da artmasına neden olarak kuruluş amaçlarını yerine getirmekten uzak bir yapıya sahip olmalarına neden olmuştur.

2.2.1.4. Islah Amaçlı Yetiştirici Birlikleri ve Merkez Birlikleri

Hayvansal ürünlere yönelik ihtiyacın artması ve gıda güvenirliliğinin sağlanması için sağlıklı ve verimi yüksek hayvan ırklarının yetiştirilmesi oldukça büyük önem taşımaktadır. Bu hususta hayvanların ıslah edilerek hayvan başına düşen verimliliği artırmak yapılabilecek işlerin başında gelmektedir. Hayvan ıslahı genel anlamda, hayvanların ekonomik özellikler bakımından genetik kapasitelerinin artırılması olarak ifade edilebilir. Islah çalışmaları sığır, koyun, keçi gibi çiftlik hayvanları için süt, yavru ve et verimi olurken, at ve köpek gibi hobi hayvanları için davranışla ilgili özellikler için yapılabilmektedir (Acar, 2019). Dünyada soy kütüğüne dayalı hayvan yetiştiriciliği on dokuzuncu yüzyılda ortaya çıkmış ve kurulan soy kütüğü dernekleri birleşerek yetiştirici birliklerini oluşturmuştur (Karaman ve Özkul, 2018). Bu yetiştirici birliklerinin ortak kuruluş amaçları ve görevleri genel olarak; ırk bazında temsilcisi oldukları ırkların ıslahı ve tanıtımı, üyelerinin damızlıklarının değer fiyata satışı, soy kütüğü kayıtlarının düzenlenmesi, üyelerinin damızlık gereksinmesinin karşılanması, ırk içinde rekabetin ve üyelerinin bilgilerinin artırılması olarak belirtilebilir (Gürsoy, 2009: 86). Türkiye’de ise hayvan ıslah çalışmaları, Cumhuriyetin ilanından iki yıl sonra çıkarılan 904 sayılı *Islahatı Hayvaniye Kanunu* ile başlamıştır. Bu amaca ulaşmak için ülkenin çeşitli merkezlerinde yetiştiricilerin ihtiyaçları devlet tarafından karşılanmak üzere haralar, damızlık depoları, inekhaneler, ağıllar ve çiftlikler kurulmuş ve bu konuda o yıllardan bugüne çalışmalar devam etmiştir (Temel, 2010).

Günümüzde Türkiye’de ıslah çalışmalarında etkili olan kurumların başında; Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde bulunan Tarım İşletmeleri ve Tarım Reformu Genel Müdürlükleriyle, kamu desteği ve teşviki ile var olan yetiştirici birlikleri gelmektedir. Ancak Türkiye’de soy kütüğüne katkı sağlamak amacıyla kayıt tutma çalışmaları İtalya’yla 1989–1994 yılları arasında dokuz ilde *Türk Anafı-Süt Sığırcılığını Geliştirme Projesi*’yle (ANAFI), Almanya’yla ise 1995-2000 yılları arasında *Sığır Yetiştiriciliği Enformasyon Sistemi Projesi*’yle (GTZ) yedi ilde ortak yürütülen çalışmalarla başlamıştır. Bu iki projenin ortak amacı ıslah çalışmalarıyla ilgili bir kayıt sistemi oluşturmak ve bu kayıt sistemini yürütecek yetiştirici birliklerinin kurulmasını sağlamaktadır (TİGEM, 2019: 36). Projelerle birlikte

üreticiler örgütlenmeye yönlendirilmiş ve 1995 yılında *Islahı Hayvanat Kanunu*'nda değişiklik yapılarak Damızlık Sığır Yetiştiriciliği Birlikleri kurulmaya başlamıştır. 1998 yılından sonra da Damızlık Sığır Yetiştiriciliği Merkez Birliği kurularak çalışmalar merkez birliğiyle yürütülmeye başlamıştır. Büyükbaşın dışındaki hayvan yetiştiricilerinin birlik olarak örgütlenmesi ise yetmiş beş yıl yürürlükte kalan 904 sayılı kanunun kaldırılması ve yerine Avrupa Birliği'ne uyum sağlamak için çıkarılan 4631 sayılı *Hayvan Islahı Kanunu*'yla mümkün olmuştur.¹⁵¹ Bu kanunla birlikte ıslah amaçlı koyun-keçi, arı, manda ve tavuk yetiştirici birlikleri kurulmaya başlamış ve bu birliklerin üst örgütlenmeleri olarak; arı yetiştiricileri merkez birliği 2003, damızlık koyun-keçi yetiştiricileri merkez birliği 2006 ve damızlık manda yetiştiricileri merkez birliği ise 2012 yılında kurulmuştur.

Avrupa Birliği'ne uyum amacıyla çıkarılan 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu yine aynı gerekçeyle 2010 yılında çıkarılan 5996 sayılı *Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu*'yla kaldırılmıştır.¹⁵² Her ne kadar bakanlık yetkililerince ikinci kanunun Avrupa Birliği'ne uyum amacıyla çıkarıldığı belirtilse de Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye ilişkin belgelerinin hiçbirinde böyle bir talep bulunmamaktadır. Tam tersine raporlarda hayvancılık ile ilgili çalışmalardan övgüyle söz edilmektedir. Dönemin Tarım ve Köy İşleri Bakanı Hüsnü Yusuf Gökalp *Hayvan Islahı Kanunu*'nun kaldırılmasıyla hayvancılıktaki gelişmelerin sekteye uğrayacağını belirterek şunları söylemiştir (Yıldırım, 2010):

“Hayvan Islahı Kanunu ile özellikle yerli damızlık üretiminin artırılmasını hedefledik. Buna yönelik maddeler koyduk. Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliklerini yetkilendirerek yetiştiricinin ahırında, işletmesinde hayvan ıslahının yapılmasını sağlamayı amaçladık. Hayvancılık desteklerinin de damızlık birlikleri aracılığı ile verilmesini sağlayarak bu çalışmaların devamlılığını sağladık. Kayıt sistemi bu şekilde sağlıklı bir zemine oturdu. Bunlar bizim keşfettiğimiz, ilk kez uygulanan çalışmalar değildi. Amerika ve Avrupa da böyle yapıyor. Üstelik onlar, ıslah sorununu çözmelerine rağmen hala taviz vermeden ıslah çalışmalarını sürdürüyorlar. Bu tür teknik konularda parti siyaseti olmaz. Bizden sonra bu işi dejenere ettiler. Damızlık birlikleri bu işi yaparken tuttular süt üreticileri birliklerini kurdular. Destekleri yeni kurulan birlikler üzerinden vermeye başladılar. Islah çalışmaları emeklemeye başlamışken çalışmalar durdu. Oysa Türkiye hayvancılığının kurtuluşu ıslahıdır.”

¹⁵¹ 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu, RG: 10 Mart 2001, 24338.

¹⁵² 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, RG: 11 Haziran 2010, 27610.

Yasa kabul edildikten sonra Danıştay Onuncu Dairesi'nin başvurusuyla 2013 yılında Anayasa Mahkemesi ıslah amaçlı hayvan yetiştirici birliklerinin kuruluşunu düzenleyen yasanın onuncu maddesinin altıncı fıkrasını iptal etmiştir.¹⁵³ Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesi özetle, ilgili maddelerde birliklerin işleyişle ilgili temel kurullarının açık bir şekilde belirtilmediği ve kanunla düzenlenmesi gereken konuların idareye bırakıldığı yönündedir. Mahkeme, birliklerle ilgili hukuki boşluğun oluşmaması için iptal kararının uygulanmasını bir yıl sonraya ertelemiştir. Islah amaçlı yetiştirici birliklerinin kuruluş ve işleyişi 2015 yılında 6589 sayılı *Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile yeniden düzenlenmiştir.¹⁵⁴

Bu düzenlemeyle birlikler, geçte olsa hukuki statüye kavuşmuş ve yetiştirici birliklerini düzenleyen *Islah Amaçlı Hayvan Yetiştirici Birliklerinin Kurulması ve Hizmetleri Hakkında Yönetmelik* 2016 yılında çıkarılmıştır.¹⁵⁵ Birliklerin yapılarını ve işleyişini açık bir şekilde düzenleyen bu yönetmelik, Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerini ortadan kaldıracak biçimde düzenlenmiş ve birliklerin “hayvan gen kaynaklarının korunması, araştırılması, tespiti, ıslahı, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve pazarlanması konularında faaliyet göstermek amacıyla; koyun ve keçi türlerinde müştereken, diğer hayvan cinslerinde ise aynı türden hayvana veya arılı kovana sahip gerçek veya tüzel kişi yetiştiriciler tarafından, tüzel kişiliği haiz ve

¹⁵³ Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesini şu şekilde belirtmiştir: “Kanun’un 10. maddesinin (6) numaralı fıkrasında gerçek veya tüzel kişiler tarafından hayvan gen kaynaklarının korunması, ıslahı, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve pazarlama amacına yönelik özel hukuk hükümlerine tabi birlikler şeklinde organizasyonlar kurulabileceği belirtilmiş, ancak bu birliklerin kuruluşu, sona ermesi, temsili, yönetimi, fiil ehliyetini nasıl kullanacağı, tüzel kişiliğinin bulunup bulunmayacağı, haklara ve borçlara ehil olup olmayacağı konularında kanunla temel kurallar belirlenmeden bu hususların düzenlenmesi maddenin (15) numaralı fıkrasında yürütmenin düzenleyici işlemine bırakılmıştır. Anılan hususlarda kanun koyucunun yasal düzenleme yapmayıp bu hususların düzenlenmesini yürütmenin düzenleyici işlemine bırakması yasama yetkisinin devri sonucunu doğurduğu gibi, yasal çerçevesi çizilmemiş alanda idareye her an değiştirilebilir nitelikte hukuksal tasarruflarda bulunma yetkisinin verilmiş olması hukuki belirlilik ilkesini de zedelemektedir. Hukukumuzda kendine özgü amaçları gerçekleştirmek için kanunla kurulan ve nitelikleri özel kanunlarında gösterilen “birlik” isimli yapılar bulunmakta ise de bu yapılarla ilgili genel bir yasal düzenleme bulunmadığından, kurala konu birliklerin hukuki statülerine ilişkin temel hususların belirli olduğunu söylemeye olanak yoktur.” 2013/44 karar sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, RG: 7 Kasım 2013, 28814.

¹⁵⁴ 6589 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 17 Şubat 2015, 29270.

¹⁵⁵ Islah Amaçlı Hayvan Yetiştirici Birliklerinin Kurulması ve Hizmetleri Hakkında Yönetmelik, RG: 26 Ağustos 2016, 29813.

özel hukuk hükümlerine tabi birlik ve merkez birliklerinin kurulabileceği” belirtilmiştir.

Birliklerin kurulması koyun ve keçi türlerinde müştereken, diğer hayvan cinslerinde ise aynı türden hayvana veya arılı kovana sahip en az yedi yetiştiricinin bir araya gelmesiyle mümkün olurken, il düzeyinde ıslah amacına yönelik aynı türden sadece bir birlik kurulabilmektedir. Birliklerin idari yapısı diğer örgütlerde olduğu gibi genel kurul, yönetim kurulu ve denetim kurulundan oluşmaktadır. Ulusal düzeyde merkez birliğinin kurulabilmesi içinse koyun ve keçi türlerinde müştereken, diğer hayvan türlerinde ise aynı türden hayvana veya arılı kovana sahip yetiştiriciler tarafından kurulmuş bulunan en az yedi il birliğinin bir araya gelmesi gerekmektedir. Bu kapsamda kurulan ıslah amaçlı yetiştirici birlikleriyle bunların merkez birlikleri ve üye sayılarına Tablo 2.7’de yer verilmektedir.

Tablo 2.7. Islah Amaçlı Yetiştirici Birlikleri ve Merkez Birlikleri

Islah Amaçlı Yetiştirici Birlikleri			Islah Amaçlı Yetiştirici Merkez Birlikleri			
Türü	Birlik Sayısı	Üye Sayısı	Türü	Sayısı	Üye Birlik Sayısı	Üye Sayısı
Damızlık Sığır	81	240.314	Damızlık Sığır	1	81	240.314
Damızlık Koyun-Keçi	80	249.409	Dam. Koyun-Keçi	1	80	249.409
Arı	80	72.325	Arı	1	80	72.325
Damızlık Manda	30	8.898	Damızlık Manda	1	30	8.898
Tavuk	6	759	-	-	-	-
Toplam	277	571.705	Toplam	4	271	570.946

Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı, 2020.

Tablo 2.7’de görüldüğü üzere damızlık sığır, koyun-keçi, manda, arı ve tavuk yetiştiriciliği türlerinde toplam 277 birlik bulunmaktadır ve bu birliklere 571 bin 705 yetiştirici üye durumundadır. Bu birliklerden damızlık sığır yetiştiricileri 81 ilde, koyun-keçi ve arı yetiştiricileri 80 ilde, manda yetiştiricileri 30 ilde ve tavuk yetiştiricileri ise 6 ilde örgütlenmiştir. Merkez birlik düzeyinde ise tavuk yetiştirici birliklerinin dışında diğer birlik türlerinin örgütlendiği görülmektedir. Birliklere yasal olarak oldukça fazla görev verilmiş durumdadır. Bu görevlerin en önemlileri şu şekilde belirtilebilir; “üyelerin mesleki eğitimlerini sağlamak, ön soy kütüğü, soy kütüğü, döl kontrolü ve/veya ıslah programları faaliyetlerini yürütmek, suni tohumlama hizmetleri vermek, damızlık materyal, alet ve ekipman, kaba yem ve

benzeri ihtiyaçları sağlamak, hayvanların bakım ve beslenmesi ile ilgili her türlü girdi temini ile teknik ve idari tedbirleri almak, üyelerce yetiştirilen damızlık hayvanların satışını yapmak, yetiştirilen ırkları tanıtmak, yetiştiricilerin ürünlerinin değer fiyatına satışını sağlamak için her türlü girişimde bulunmak, hayvanlar ve işletmelerle ilgili her türlü sigorta hizmetlerini yapmak veya yaptırmak, kredi temini konusunda çalışmalarda bulunmak, danışmanlık ve projelendirme hizmetlerini vermek.”

Merkez birliklere de aynı şekilde çok fazla görev verilmiş durumdadır. Bu görevlere bakıldığında; “birliklerin çıkarlarını korumak, birliklerin, ülke hayvancılık politikası yönünde çalışmalarını sağlamak, birliklerin istek ve ihtiyaçlarını kamu kurum ve kuruluşlarına iletmek, hayvan ve hayvansal ürünlerin ihracatı ile damızlık ithal ve ihracatı konularında ilgili kurum ve kuruluşlarla girişimde bulunmak, hayvan ve hayvansal ürün fiyatlarını tespit komisyonlarında bulunmak, yenilikleri yayım ve eğitim yoluyla üyelerine ve ihtiyaç hâlinde tüm yetiştiricilere iletmek, birliklere iç ve dış kaynaklardan kredi sağlamak, birliklerin ihtiyaç duyduğu eğitimleri yapmak, şirket kurmak, gen kaynaklarının korunması ve çevre ıslah programına yönelik olarak kayıt sistemini tutmak, faaliyet alanı ile ilgili canlı hayvan, genetik materyal, her türlü girdi ve hayvansal ürünün ithalat ve ihracatını yapmak ve yaptırmak, birliklerin yürüttüğü görevleri ve faaliyetleri denetleme kurulları aracılığıyla denetlemek ve denetim sonuçlarını bakanlığa bildirmek, üye birliklerin yönetici, personel ve üye yetiştiricilerinin mesleki eğitimlerini sağlamak, danışmanlık ve projelendirme hizmetlerini vermek” görevlerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Dolayısıyla hayvan ıslahı konusunda yetiştirici birliklerine ve merkez birliklerine oldukça geniş görevler ve yetkiler, hayvan ıslahı konusunda büyük sorumluluklar yüklenmiştir.

Birliklerin ve merkez birliğinin yukarıda belirtilen görevleri yerine getirmesi için yasada belirtilen gelirlerin oldukça düşük ve sınırlı olduğu görülmektedir. Birliklerin gelirlerini oluşturan kalemlerin başında; üyelerin giriş ve yıllık aidatları, hayvan takibi için alınacak ücretler, damızların satışlarından alınacak komisyonlar, eğitim, yayım ve danışmanlık gelirleri gelmektedir. Ayrıca devlet tarafından verilen desteklerin üyelere aktarımında üyelerin de rızaları alınarak yapılacak olan

kesintilerden oluşmaktadır. Uygulamaya bakıldığında yetiştirici birliklerinin kuruluş amaçlarını etkili bir şekilde yerine getirdiğini söylemek mümkün değildir. Örneğin yetiştirici birlikleriyle üyeleri arasındaki ilişkinin durumunu inceleyen Demirbük ve Kızılaslan (2020), ıslah amaçlı yetiştirici birliklerinin, üyelerinin pazarlama organizasyonlarındaki beklentilerini karşılamadığını, üyelerine eğitim verme konusunda arı yetiştiricileri birliği dışındaki birliklerin yetersiz kaldığını ve damızlık koyun keçi yetiştirici birlikleri¹⁵⁶ dışındaki birliklerin ise yetiştiriciler tarafından başarısız bulunduğunu tespit etmiştir. Yine başka bir çalışmada birlikler tarafından yayım çalışmalarının iyileştirilmesi ve üretim-pazarlama konusunda düzenlemelerin yapılması gerektiğine dikkat çekilmiştir (Karaturhan vd, 2014). Diyarbakır özelinde yapılan başka bir çalışmada ise damızlık sığır yetiştirici birliklerine üye üreticilerin yüzde 82,90'ı, damızlık koyun-keçi yetiştirici birliklerine üye olan üreticilerin ise yüzde 92,61'i birliklerin gelirlerinin artmasında bir rolünün olmadığını ifade etmişlerdir (Akın, vd., 2018). Ayrıca merkez birliklerinin faaliyet raporu ve stratejik plan gibi kurumsallığı sağlayacak materyalleri hazırlamadıkları da görülmektedir. Dolayısıyla birliklerin mevcut gelirleriyle yukarıda belirtilen görevleri yerine getirmesi oldukça zor görünmektedir. Özellikle hayvan kayıtlarının tutulmasının ve verim kontrollerinin yapılmasının bu durumda sağlıklı bir şekilde yapılması mümkün değildir. Birliklerin üyelerine yönelik eğitim faaliyetlerini artırmaları ve bu konuda üniversite ve araştırma kuruluşlarıyla yakın ilişki içerisinde olmaları gerekmektedir. Ayrıca birliklerin etkin hizmet sunabilmeleri için kurumsal yapılarını geliştirmelerine ve stratejik plan faaliyet raporu hazırlamalarına ihtiyaç bulunmaktadır.

2.2.2. Mesleki Örgütlenme: Ziraat Odaları ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği

Türkiye'de meslek örgütlenmelerini odalar ve dernekler olarak iki şekilde incelemek mümkündür. Odalar ve dernekler belirli bir mesleğin üyelerini bir araya getirmek gibi ortak görevlere sahiptir. Ancak bu iki türün devlet ile olan ilişkileri, üyelik koşulları ve gelirleri bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Odalar hukuk

¹⁵⁶ Damızlık koyu-keçi yetiştirici birliklerinin üyeleri tarafından başarılı bulunmalarında en önemli husus "Hayvan Elinde Islah Projesi'nin" uygulanmış olmasıdır. Bu projeye ilk defa küçükbaş hayvancılığına destek verilmiştir.

disiplininde kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olarak tanımlanan ve bazı kamu görevleriyle yükümlü olarak kamu hukukundan doğan birtakım haklara sahip olan örgütlerdir. Dernekler ise devletten bağımsız olarak gönüllülük esasına dayalı özel hukuk hükümlerine göre kurulan örgütleri kapsamaktadır. Meslek odaları; yasayla kurulmuş, hukuki yapıları ve organları kanunla belirlenmiş, meslek üyelerinin çıkarlarını gözetmenin yanı sıra, mesleğin faaliyet alanında kamu yararını korumak, bu amaçla yapılacak düzenlemeleri ve denetimi yerine getirmekle sorumlu kılınmış örgütlerdir (Rad, 1999). 1982 Anayasasının “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları”nı düzenleyen 135’inci maddesinde de meslek odaları şu şekilde tanımlanmaktadır: “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzel kişilikleridir.”

Dünyada neredeyse her meslek grubu, üyelerinin ekonomik ve sosyal haklarını korumak ve ortak çıkarlarını savunmak için örgütlenmiştir. Tarım sektöründe ise üreticilerin mesleki kimliğini ve çıkarlarını koruyabilecek, geliştirebilecek ve gerektiğinde devlet yönetimine ve kamuoyuna baskı oluşturabilecek örgütlerin başında ziraat odaları ve onun üst örgütlenmesi olan ziraat odaları birliği gelmektedir. Bu kapsamda tarım sektörünün yönetiminde de etkili olan ziraat odaları dışında içerisinde üreticilerin olduğu veya olmadığı bazı odalar, birlikler, dernekler ve vakıflar da bulunmaktadır. Ancak bunlar tarım sektörünün yönetimine doğrudan etkide bulunmadıkları için çalışmanın bu kısmında bu tür örgütlere yer verilmemekte sadece ziraat odaları ve ziraat odaları birliğinin durum analizi yapılmaktadır.

Ziraat Odaları ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği

Türkiye’de ziraat odalarının kuruluşu 1881 yılına kadar gitse de odaların gerçek anlamda mesleki bir örgüt olarak kurulması, 1957 yılında çıkarılan ve günümüzde de yürürlükte olan 6964 sayılı *Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği*

Kanunu'yla olmuştur.¹⁵⁷ Bu kanunla ziraat odaları; “meslek hizmetleri görmek, çiftçilerin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, çiftçilik mesleğinin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak, meslek disiplin ve ahlâkını kollayıp gözetmek, çiftçilikle işigal edenlerin meslekî hak ve menfaatlerini korumak amacıyla kurulan, tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları” olarak tanımlanmaktadır. Odaların kuruluş ve çalışma alanlarını ilçe sınırları oluştururken, odası bulunmayan ilçeler en yakın ilçe ziraat odasının çalışma alanına alınabilmekte ve kanunda belirtilen hizmetleri, tarım potansiyelinin yetersizliği ve çiftçi sayısının azlığı nedeniyle gerçekleştiremeyenler kapatılabilmektedir. Odaların idari yapıları; oda genel kurulu, oda meclisi ve oda yönetim kurulundan oluşmaktadır. Genel kurul üyeleri, seçim çevresinden gelen delegelerden oluşmakta, delegeler ise dört yılda bir odaya kayıtlı üyeler arasında seçilmektedir. Oda meclisi, genel kurul tarafından dört yıl için seçilen, genel kurul üye tam sayısının yarısı kadar üyeden, oda yönetim kurulu ise oda meclisinin dört yıl için kendi üyeleri arasından seçtiği en az beş en çok yedi üyeden oluşmaktadır.

Ziraat odalarına kanunda verilen görevler özetle; üreticilerin kayıtlarını toplamak, her türlü eğitim faaliyetlerinde bulunmak, faaliyet alanıyla ilgili toplantılara temsilci göndermek, kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapmak, girdi temininde bulunmak ve fuarlar düzenlemek ya da katılım sağlamak şeklinde belirtilebilir. Bunun yanı sıra odalara kuruluş amaçlarına uygun olarak kooperatif ve şirket kurmak, iştirak etmek ve sigorta acenteliği yapmak görevleri de verilmiş durumdadır. Odaların tüm bu görevleri yerine getirmesi için yasada belirtilen gelir kaynakları ise; giriş ücreti, yıllık aidat, yayın gelirleri, bağışlar, tesis ve iştiraklerden elde edilecek kârlar, sergi ve fuar gelirleri, birlikten yapılacak yardım, çiftçi belgesi hariç olmak üzere diğer belgelerin tasdiki ve hizmet karşılığı olarak alınacak ücretlerden oluşmaktadır. Ayrıca odalar her yıl tahsil edilen gelirlerinin yüzde onunu birliğe göndermek zorundadır.

¹⁵⁷ 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu, RG: 15 Mayıs 1957, 9614.

Ziraat odaları birliğinin görevleri ise yasada; “odalara görevlerini yerine getirmeleri için yardımda bulunmak, tarım politikalarının üreticilerin menfaatlerine uygun olarak yürütülmesi için gerekli çalışmalarda bulunmak, görüşlerini hükümete ve kamuoyuna duyurmak, odalarla iş birliğini sağlamak, odaların etkin bir şekilde yönetilmesi için gerekli düzenlemeleri yapmak, odaları ve odaların yarından fazla hissesine sahip buldukları şirketleri denetlemek, yerel ve/veya genel tarım kongreleri düzenlemek, eğitim merkezleri oluşturmak; odalar ve çiftçilerle ilgili her türlü eğitim araçlarını hazırlamak, tarımsal eğitime yönelik gazete, radyo ve televizyon gibi basın-yayın araçlarından faydalanmak, kuruluş amacıyla ilgili şirket ve vakıf kurmak ve kurulu şirketlere ortak olmak” olarak belirtilmektedir. Birliğin gelirlerine bakıldığında ise odalardan gönderilecek yüzde 10’luk paylar, yayın gelirleri, bağışlar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Günümüzde Türkiye genelinde 765 ziraat odası ve bu odalara kayıtlı beş milyona yakın üretici bulunmaktadır. Ziraat odalarının kurumsal yapıları değerlendirildiğinde merkez birliği başta olmak üzere yıl içerisinde yapmış oldukları faaliyetlerin raporlanarak kamuoyuna sunulmadığı görülmektedir. Bununla birlikte hem merkez birliğin hem de odaların faaliyetlerini yürütmek için hazırlamış oldukları herhangi bir plan ve strateji belgesi bulunmamaktadır. Belirtilen hususlarda çalışmaların yapılmaması ziraat odalarının varlık sebeplerini azaltmakta, üreticilerin güvenini zedelemekte ve üreticilerin menfaatlerini savunmak için hükümet nezdinde bir baskı aygıtı oluşturma görüntüsü vermemektedir. Ziraat odalarının kuruluş amaçları doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerine yönelik yapılan çok az sayıda çalışmada ise odaların kuruluş amaçları doğrultusunda çalışmadığı tespit edilmiştir (Laçın, 2019; Terin ve Ateş, 2010). Ziraat odalarının kuruluş amaçlarını yerine getirememesinde gelir kaynaklarının yetersizliği ve örgüt yönetiminin işlevsizliği ön plana çıkmaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere odaların en önemli gelir kaynağını diğer üretici örgütlerinde olduğu gibi aidatlar oluşturmaktadır. Üyelerin zamanında aidatlarını ödememesi durumu ortaya çıktığında, odaların kuruluş amaçlarını yerine getirmesi için başka gelir kaynaklarına sahip olması gerekmektedir. Yasada odalara ek kaynak sağlaması açısından şirket kurmalarına,

şirketlere ortak olmalarına izin verilmiş, yine kamu ve özel sektörle iş birliği yapma imkânı tanınmış ancak uygulamada bu tür girişimler hep arka plana itilmiştir.

On Birinci Kalkınma Planı'nda üretici örgütleriyle ilgili olarak, üreticilerin örgütlülük düzeylerinin artırılmasına, işleyişlerinin etkinleştirilmesine, finansmana erişimlerinin kolaylaştırılmasına, etkin yönetim, denetim ve örgütlenme altyapılarının geliştirilmesine dikkat çekilmektedir. Yine aynı belgede üretici örgütlerinin eğitim ve yayım hizmetlerini sağlamaya yönelik kapasitelerinin iyileştirileceği, üretici birliklerinin ticari faaliyette bulunabilmeleri için düzenlemeler yapılacağı, tarım ürünlerinin pazarlanmasında kooperatiflerin ve üretici birliklerinin sistemde etkin olarak yer almasının sağlanacağı ve Kooperatif Destek Sistemi'nin hayata geçirilerek finansal destek araçlarının oluşturulacağı belirtilmektedir. Kooperatif Stratejisi ve Eylem Planı'nda (2012-2016) ise üretici örgütleriyle ilgili olarak; kamu kurumlarıyla örgütler arasındaki ilişkinin yeniden yapılandırılacağı, eğitim, danışmanlık, bilgilendirme ve araştırma faaliyetlerinin geliştirileceği, örgütlenme kapasitesi ve kooperatifler arası işbirliği olanaklarının arttırılacağı, sermaye yapısı ile kredi ve finansmana erişim imkânlarının güçlendirileceği, iç ve dış denetim sistemlerinin tümüyle revize edileceği, kurumsal ve profesyonel yönetim kapasitesinin arttırılacağı ve mevzuat altyapısının uluslararası esaslara ve ihtiyaçlara göre geliştirileceği belirtilmektedir.

Türkiye'de üretici örgütlerinin ortaya çıkışı çok eski tarihlere dayanmasına rağmen güçlü bir örgütlenme yapısı ve anlayışı oluşmamıştır. Bununla beraber tarımsal ürün piyasalarına örgütler değil araçlar hâkim olmuştur. Üretici örgütlerinde yaşanan sorunların başında; yetersiz yönetim, finansman, üst örgütlenme, eğitim ve araştırma, mevzuat ve denetim kaynaklı sorunlar olduğu görülmektedir. Belirtilen bu yapısal sorunların yanı sıra 2000 yılından sonra uluslararası örgütlerin (DB, IMF, AB) politikalarının da üretici örgütlerini oldukça olumsuz etkilediği söylenebilir. Nitekim var olan örgüt yapılarına yenileri eklenmiş, örgütlerin kapasiteleri ve alternatifleri geliştirilmeden düzenlemeler yapılmış ve parçalı bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu durum uluslararası örgütler

tarafından reçete edilen politikaların, Türk tarımının gerçekleriyle bağdaşmadığını göstermektedir.

Günümüzde iki farklı bakanlık bünyesinde ve sekiz farklı türde toplam 11 bin 818 tarımsal amaçlı kooperatif ve bu kooperatiflerin bir araya gelerek oluşturduğu 147 bölge birliği ve 8 merkez birliği; 277 yetiştirici birliği ve 4 merkez birliği; 867 üretici birliği ve 9 merkez birliği ve 765 ziraat odası bulunmaktadır. Bu örgütlerin mevzuatına bakıldığında çok sayıda kanun ve bu kanunlara bağlı ikincil mevzuatın varlığı dikkat çekmekte ve bu mevzuatın oluşturulmasında ülke gerçeklerine yeterince önem verilmediği görülmektedir. Nitekim 2000’li yıllardan günümüze sadece kooperatif sayılarında ve ortaklarında bir azalma olmamış, üreticilerin örgütlülük oranları da azalarak üretimden çekilmeleri söz konusu olmuştur. Diğer taraftan birliklerin kuruluş amaçlarına bakıldığında tarımsal amaçlı kooperatiflerin yaptığı faaliyetlerin üretici birlikleri tarafından da üstlenildiği görülmektedir. Bu durum üreticilerin aynı faaliyet alanında birden fazla örgüte üye ve ortak olması gibi sorunların ortaya çıkmasına ve tarımsal örgütlenmenin daha da parçalı hale gelmesine neden olmaktadır.

Tarımsal kalkınma kooperatifleri başta olmak üzere örgütlerin etkin olarak yönetilememesi, kuruluş amacının kendi kendine yardım ilkesinden çok projeye dayalı ve devlet destekli olarak kurulmasıyla örgüt yöneticilerinin kooperatifi geliştirecek uygulamaları hayata geçirmek için gerekli donanımdan yoksun olmalarından kaynaklanmaktadır. Ayrıca gelir kaynaklarının sadece ortak aidatlarına bağlı olması ve gelirlerin artırılması için herhangi bir strateji ve iş planının yapılmamış olması da bu durumun ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Diğer taraftan etkin olmayan üst örgütlenme nedeniyle de birim kooperatiflere yeterli düzeyde eğitim, denetim, danışmanlık ve teknik hizmetler sunulamamaktadır.

Türkiye’de üretici örgütlerinin gelişmiş ülkelerdeki birliklerden farkı; tarım politikalarının oluşmasında etkili olamamaları, tarımın sorunlarını hükümete yansıtamamaları, tarımsal destekler ve ürün fiyatları ile ilgili görüşme yapamamaları ve ortak çıkarları olmasına rağmen, aynı ürün veya ürün grubunda faaliyet gösteren kooperatif ve birliklerin iş birliği içerisinde faaliyet gösterememeleridir. Türkiye’de üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarındaki görevlerini yerine getirmesi için hem

kaynak hem de yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi, iş birliği anlayişının artırılması ve mevcut örgütlenme yapısının ve işleyişinin bu yönde geliştirilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan kooperatiflerin üyeleriyle olan ilişkilerini yönetmeleri ve güveni sağlamaları için yeni mekanizmalara ihtiyaç bulunmakta ve pazarlık güçlerini iyileştirme araçlarının geliştirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak araştırmanın bu bölümünde ortaya konulduğu gibi kamu kurumları ve üretici örgütleri gerek yapısal gerek dış faktörlerden kaynaklı olarak kuruluş amaçlarından uzaklaşmış, sektörün yönetim kapasitesi azalmış ve üreticilerin beklentileri karşılanamaz olmuştur. Bu durumda da sektörün yönetim kapasitesinin geliştirilmesi ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Araştırmanın bir sonraki bölümünde Samsun rneğinde sektörün kapasitesinin geliştirilmesi için saha araştırması yapılmış ve bu yönde öneriler getirilmiştir.

“Devlet ve üretici örgütleri piyasada üreticilerin destekçisi olmalı, fiyatlar istikrarlı olmalı ve ürünlerimizi dönüştürecek, onlara değer katacak fabrikalar kurulmalıdır. Bizler şu an tamamen özel sektörün ve tüccarların insafına ve vicdanına göre üretim yapıyoruz.”

Samsun’da Bir Üretici, 2020

3. SAMSUN’DA TARIM SEKTÖRÜNÜN YÖNETİMİ VE KAPASİTE GELİŞTİRME

Türkiye’de tarım politikaları 2000’li yıllarda küresel piyasalarla bütünleşme hedefine yönelmiştir. Bu politikalar öncelikle 2001 yılı mali krizi sonrasında IMF ve Dünya Bankası destekli istikrar programının da bir parçası olarak, tarımda devletin piyasalara müdahalelerini temsil eden ürün, girdi, fiyat ve kredi desteklerini, tarım ürünlerini pazarlama ve imalatında var olan tekellerini kaldırmayı hedeflemiştir. Araştırmanın birinci ve ikinci bölümünde görüldüğü üzere, bu durum öncelikle tarım sektörüne hizmet sunan kamu kurumlarının yönetim güçlerinin aşınmasına, kurumların var olma hedeflerinden uzaklaşmalarına, parçalı bir yönetim anlayışının ortaya çıkmasına ve kurumlar arası iş birliği ve koordinasyonun bozulmasına neden olmuştur. Aynı zamanda bu süreç içerisinde devlet-üretici doğrudan ilişkisi kırılmış, özel sektör-üretici doğrudan ilişkisi kurulmaya başlamıştır. Bu kapsamda tarımsal üreticilerin kamu ve üretici örgütlerinden beklentilerinin karşılanması, örgütlerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmesi ve kamu kurumları, üretici örgütleri ve üreticiler arasında iş birliğinin geliştirilmesi konusunda kapasitenin geliştirilmesi ihtiyacı belirmiştir. Bu bölümde, Samsun örneğinde tarım sektörünün yönetiminde kapasite geliştirmeye yönelik yapılan araştırmanın bulgularına yer verilmektedir.

Bir problem hakkında temel bilgiye sahip olan kişiler, o problemi yaşayan kişilerdir. Bu nedenle tarım sektörünün yönetiminde yaşanan sorunları tespit etmek ve kapasiteyi geliştirmek için öncelikle tarım sektörünün önemli bileşenlerini oluşturan kamu kurumları, üretici örgütleri ve üreticiler ile iletişime geçmek ve yaşanan sorunlar hakkında bilgi sahibi olmak gerekmektedir. Nitekim bu bölümde yapılan alan araştırması sonucu ortaya çıkan bilgiyle Samsun’da tarım sektörü yönetiminin kapasitesinin değerlendirilmesi ve sektörün yönetiminde kapasitenin

geliştirilebilmesi için politika önerilerinin hazırlanması amaçlanmaktadır. Bu amaca ulaşmak için geliştirilen soru formlarıyla kamu kurumlarından, üretici örgütlerinden ve üreticilerden veriler toplanarak mevcut kapasite ile ilgili değerlendirme yapılmaktadır. Ardından bu tespitlerden yola çıkarak kamu ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını gerçekleştirebilmeleri, tarım sektörü yönetiminde aktörler arası ilişkilerin geliştirilebilmesi ve üreticilerin kamu ve üretici örgütlerinden beklentilerinin karşılanabilmesi için politika önerileri sunulmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde, ilk olarak Samsun'un tarım yapısı ele alınmakta ardından Samsun'daki tarımsal kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kurumsal kapasiteleri değerlendirilmektedir. Daha sonra ise yapılan alan araştırmasının bulgularına dayanarak Samsun'da tarım sektörünün yönetim kapasitesi değerlendirilmekte ve kapasitenin geliştirilmesi için politika önerilerine yer verilmektedir. Araştırmada tarım sektörünün yapısı; tarım arazilerinin durumu, tarım işletmelerinin yapıları, bitkisel ve hayvansal üretim ile tarımın Samsun ekonomisindeki yeri başlıkları altında incelenmektedir. Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kurumsal kapasiteleri; işlerin planlanması, amaçlara uygun örgütlenme, personel yönetimi, yönlendirme (emir komuta-kumanda), kurum içerisinde uyumlu çalışma (koordinasyon) ve denetim (kurumsal işlevin yerine getirilmesi) başlıklarında ele alınmaktadır. Sektörün yönetiminde kapasitenin geliştirilmesi kısmı ise kamu ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeleri, tarım sektörünün yönetiminde aktörler arası ilişkilerin geliştirilmesi ve üreticilerin kamu ve üretici örgütlerinden beklentilerinin karşılanması başlıkları altında analiz edilmektedir.

3.1. Tarımsal Yapı Analizi

Samsun için güncel tarımsal yapı verilerine sahip olmak ve bu verilerden faydalanarak tarım politikaları oluşturmak, tarım sektörünün yönetimini güçlendirebileceği gibi sektörün yönetiminde kapasite geliştirme politikalarının hazırlanmasında da önemli katkılar sağlayacaktır. Bu kapsamda Samsun'un tarımsal yapısı; tarım arazilerinin varlığı ve kullanımı, bitkisel ve hayvansal üretimin durumu, tarım işletmelerinin yapıları ve tarımın Samsun ekonomisindeki yeri başlıkları altında ele alınmaktadır.

3.1.1. Tarım Arazilerinin Varlığı ve Kullanımı

Samsun, Yeşilırmak ve Kızılırmak nehirlerinin Karadeniz'e döküldüğü deltalar arasında yer almakta ve 9.579 km²'lik yüzölçümüyle Türkiye'nin toplam yüzölçümünün yüzde 1,2'sini oluşturmaktadır. Genellikle ılıman bir iklime sahip olan Samsun'un iklimi, sahil şeridi ve iç kesimlerde farklılıklar göstermektedir. Özellikle kış mevsiminde sahil kesiminden iç kesimlere doğru gidildiğinde sıcaklık değerlerinde büyük değişimler olmaktadır. Yüzey şekilleri bakımından Samsun; güneydeki dağlık kesim, dağlık kesimle kıyı şeridi arasında kalan yaylalar ve yaylalarla Karadeniz arasındaki kıyı ovaları olmak üzere üç ayrı özellik göstermektedir. Bu özelliklerin yanı sıra Samsun, Türkiye'nin iki büyük ırmağı olan Yeşilırmak ve Kızılırmak nehirlerinin beslediği Çarşamba ve Bafra Ovası'na sahiptir.

İlin toplam yüzölçümünün yüzde 39'u tarım alanlarından oluşurken, ilin yüzde 14,7'lik kısmı yüksek tarım potansiyeline; yüzde 72,4'ü düşük; yüzde 11,5'i ise orta seviyede tarım potansiyeli alanına sahiptir. Yüksek tarım potansiyeline sahip alanların büyük bir kısmı Bafra ve Çarşamba ovalarında yer alan Bafra, Alaçam, Ondokuz Mayıs, Tekkeköy, Çarşamba ve Terme ilçelerinde yer almaktadır. Bu veriler, ilin tarımsal potansiyeli yüksek olan yerlerinin oldukça az olduğunu ve bu alanların da Bafra ve Çarşamba Ovaları üzerinde yer aldığını göstermektedir (Dengiz ve Sarıoğlu, 2011: 248). Tablo 3.1'de Samsun'daki tarım arazilerinin kullanımına yer verilmektedir.

Tablo 3.1. Samsun İli Tarım Arazilerinin Kullanımı (Ha)

Yıllar	Toplam tarım alanı	Tahıllar ve diğer bitkisel ürünlerin alanı		Sebze bahçeleri alanı	Meyveler, içecek ve baharat bitkileri alanı	Süs Bitkileri Alanı
		Ekilen alan	Nadas			
2004	432.768	294.711	12.244	39.385	86.428	-
2007	400.061	265.354	11.381	29.355	93.969	-
2010	379.267	237.356	16.047	33.788	92.074	-
2013	368.144	222.305	19.113	33.158	93.568	65.1
2016	376.845	229.018	21.525	28.908	97.328	63.7
2019	374.372	217.861	21.342	15.547	119.557	63.9

Kaynak: TÜİK, 2020.

Samsun'un tarımsal arazi varlığını gösteren tablo 3.1 incelendiğinde; ilin toplam arazi varlığı 2004 yılından 2019 yılına kadar sürekli bir azalış göstermektedir. Tahıllar ve diğer bitkisel ürünlerin ekim alanları, 2016 yılına kadar sürekli azalmış, bu yılda tekrar artışa geçmiş ve 2019 yılında tekrar azalmıştır. Nadas alanlarına bakıldığında ise sürekli bir artışın olduğu görülmektedir. Sebze bahçeleri alanı, 2007 yılından 2013 yılına kadar artmış ve 2019 yılına gelindiğinde sebze bahçeleri alanı neredeyse yarı yarıya azalmıştır. Sebze bahçelerinin azalmasının tersine meyve bahçeleri ve süs bitkileri alanının arttığı görülmektedir. Bu veriler, Samsun'daki üreticilerin tahıllar, diğer bitkisel tarım ürünleri ve sebze üretiminden vazgeçtiğini, bu ürünlerin yerine meyve üretimini tercih ettiğini ve genel olarak da tarım alanlarının azaldığını göstermektedir.

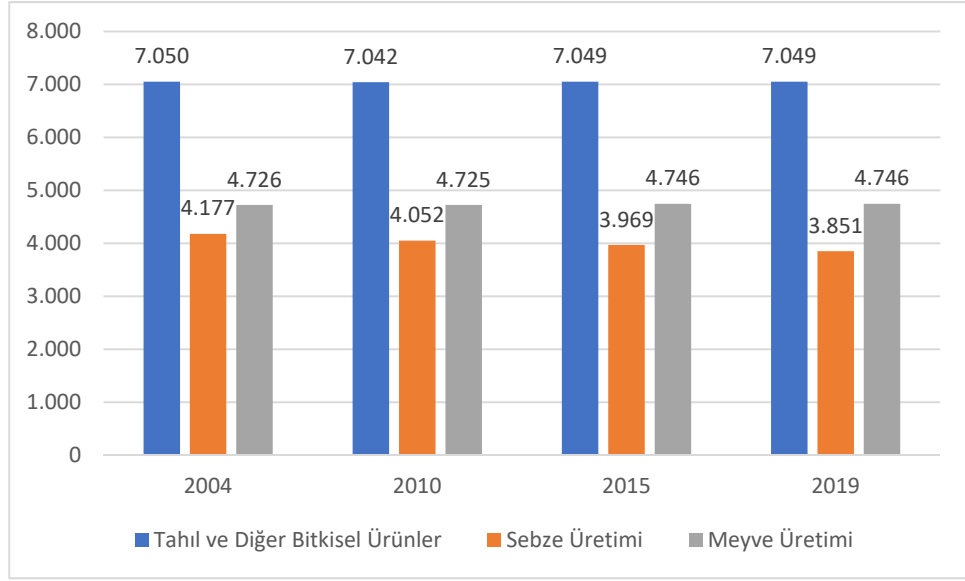
Üreticileri, tahıllar ve diğer bitkisel ürünlerin üretiminden vazgeçmelerinde; mazot ve gübre fiyatlarının sürekli artması, satış fiyatlarının maliyeti karşılamaması ve devlet tarafından verilen desteklerin üreticiyi yönlendirecek derecede yeterli olmamasının etkili olduğu ifade edilebilir. Sebze alanlarının azalması ise yine girdi fiyatlarının yükselmesi, tarımda çalışan genç işgücünün azalması ve pazarlama olanaklarının yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Üreticiler bu durumda daha az girdi kullanımı, işgücü gerektiren ve pazarlama olanakları daha çok olan meyve ekimine yönelmiş durumdadır. Ancak yine de ilde tarım alanlarının kullanım oranlarına bakıldığında (Tablo 3.1); tarımsal üretimde kullanılan tarım alanının yüzde 58'inde tahıllar ve diğer bitkisel ürünler; yüzde 31'inde meyve, içecek ve baharat bitkileri; yüzde 4,6'sında sebze bahçeleri ve yüzde 0,02'sinde süs bitkileri yetiştirilmektedir. Geriye kalan alanlar ise nadasa bırakılmış durumdadır. İlin tarımsal üretiminde kullanmış olduğu arazi, Türkiye'deki tarımsal üretimde kullanılan toplam arazinin yüzde 1,62'ini oluşturmaktadır. Samsun arazi kullanımı açısından, Türkiye'deki toplam tahıllar ve diğer bitkisel ürünlere ayrılan alanın yüzde 1,41'ni, meyve, içecek ve baharat bitkileri alanının yüzde 3,39'unu, sebze bahçeleri alanının yüzde 1,97'sini ve süs bitkileri alanının ise yüzde 1,20'sini oluşturmaktadır.

3.1.2. Bitkisel Üretim Durumu

Samsun'da 2019 yılı itibariyle toplam bitkisel üretim miktarı 15.646 bin ton olarak gerçekleşmiştir. Bu üretim miktarıyla Samsun, Türkiye'nin toplam bitkisel

üretimine genel olarak yüzde 8,9; ürün grubu bazında ise tahıl üretimine yüzde 4,03, sebze üretimine yüzde 12,3 ve meyve üretimine yüzde 21,2'lik bir katkıda bulunmuştur. Bu bitkisel üretimle Samsun, bitkisel üretim değerinde 4 milyar 635 milyon 793 bin TL ile iller arasında 11. sırada olup, ilin Türkiye'nin bitkisel üretimindeki payı yüzde 2,37'dir. Türkiye'nin bitkisel üretimine kayda değer bir katkı sunan ilin tarım alanları incelendiğinde; bu alanların yüzde 58'inde tahıllar ve diğer bitkisel ürünler; yüzde 31'inde meyve, içecek ve baharat bitkileri; yüzde 4,6'sında sebze bahçeleri ve yüzde 0,02'sinde süs bitkileri yetiştirilmektedir (TÜİK, 2020).

İlde tahıllar ve diğer bitkisel ürünlerde 2019 yılında en fazla ekilen ürünler buğday, fiğ, mısır, çeltik, ayçiçeği ve mısır; sebze ürünlerinde biber, lahana (kırmızı-beyaz), fasulye, karpuz, kavun ve domatestir. Meyve alanları açısından en fazla alana sahip olan ürünler fındık, ceviz, şeftali, elma, kivi ve armuttur. 2019 yılında bitkisel ürünlerde en fazla üretilen ürünlere bakıldığında ise tahıl ve diğer bitkisel ürün grubunda 728 bin ton mısır (yemlik), 409 bin ton fiğ, 293 bin ton buğday, 198 bin ton arpa ve 137 bin ton çeltik; sebze ürün grubunda 220 bin ton lahana, 133 bin ton biber, 99 bin ton karpuz, 64 bin ton domates ve 40 bin ton kavun; meyve ürün grubunda 137 bin ton fındık, 20 bin ton elma, 5 bin ton kivi ve 3 bin ton erik üretilmiştir. Şekil 3.1'de 2004 yılından bugüne seçilmiş yıllarda ürün gruplarında bitkisel üretim miktarındaki değişim verilmektedir.



Şekil 3.1. Seçilmiş Yıllarda Bitkisel Ürün Gruplarındaki Üretim Miktarı (Bin Ton)

Şekle bakıldığında tahıl ve diğer bitkisel ürünlerin üretim miktarında, yıllar itibariyle pek bir değişikliğin olmadığı, meyve üretiminde 2015 yılından itibaren bir artışın olduğu ve sebze üretiminde yıllar itibariyle sürekli bir azalışın olduğu görülmektedir. Sebze üretiminde başta kuru sarımsak olmak üzere, sırasıyla dolmalık biber, fasulye, salatalık, sivri biber, lahanada (kara yaprak) ve karpuz ürünlerinin üretiminde azalma görülürken; patlıcan, sofralık domates, çarliston biber, pırasa, salçalık biber (kapyra) ve kırmızı lahanada ise üretim artmıştır. Tahıl ve diğer bitkisel ürünlerde, kuru fasulye, çavdar, şekerpancarı, nohut, mısır ve tütün üretimi azalmış; fiğ, mısır (sılab), çeltik ve ayçiçeği üretimi artmıştır. Meyve üretiminde ise, sofralık üzüm, kestane, incir, ayva ve çilek üretimi azalırken; fındık, ceviz, Trabzon hurması, kivi ve nektarin üretimi artmıştır (TÜİK, 2020).

Bitkisel ürünlerin artışında veya azalışında destekleme politikaları, işgücünün azalması ve yaşlanması, pazarlama olanakları ve ürün fiyat politikalarındaki belirsizliklerin etkili olduğu söylenebilir. Şöyle ki; tütün ve şeker üretiminin azalmasında destekleme alımlarının sona ermesi ve üretim sınırlamalarının etkisinin bulunduğu ifade edilebilir. Yine çeltik, ayçiçeği ve yem bitkilerine yönelik getirilen fark ödemesi ve diğer destek türlerinin etkisiyle bu ürünlerin üretimi artmıştır. Sebze üretiminin azalmasında, fiyat politikasının belirsiz, pazarlama olanaklarının ve pazara ulaşma kanallarının gelişmemiş, tarım ve gıdaya dayalı sanayi altyapısının

yetersiz olmasıyla işgücündeki değişim etkili olmuştur. Bu gibi sebepler üreticiyi fiyat politikası ve pazarlama olanakları daha iyi olan ve az işgücü gerektiren meyve üretimine yönlendirmiş ve meyve üretim miktarı da artmıştır.

3.1.3. Hayvansal Üretim Durumu

Samsun, 381.912 büyükbaş hayvan sayısı ile (kültür, melez, yerli ve manda) Türkiye'deki toplam büyük hayvan sayısının yüzde 2,14'ünü; 224.621 küçükbaş hayvan sayısı ile (koyun-keçi) da Türkiye'deki toplam küçükbaş hayvan sayısının yüzde 0,46'sını oluşturmaktadır. Bu oranla Samsun, büyükbaş hayvan varlığı bakımından 81 il içerisinde 12. sırada olup, manda sayısı bakımından birinci sıradadır. Yine 3.159.816 kanatlı hayvan sayısı ile Samsun, Türkiye'deki toplam kanatlı hayvan sayısının yüzde 0,91'ini, 76.500 arılı kovan sayısı ile de yüzde 0,94'ünü oluşturmaktadır. Tablo 3.2'de seçilmiş yıllarda hayvan sayısına ve hayvansal üretime yer verilmektedir.

Tablo 3.2. Samsun'da Seçilmiş Yıllarda Hayvan Sayısı ve Hayvansal Ürün Miktarı

Hayvan Sayısı	Büyükbaş Hayvan		Küçükbaş		Kümes Hayvanı	Arıcılık	
	Adet/Miktar	Sayı (Bin Adet)	Süt (Bin Ton)	Sayı (Bin Adet)	Süt (Bin Ton)	Sayı (Bin Adet)	Sayı (Adet)
2000	345	345	290	6.2	3.635	83928	-
2004	291	247	192	6.5	1.672	76213	1.348
2010	293	293	145	5.8	2.715	71618	1.156
2015	310	287	204	9,5	4.496	77677	992
2019	381	381	224	10	3.159	76500	906

Kaynak: TÜİK, 2020.

Samsun'da 2000 yılından bugüne hayvan varlığına bakıldığında; büyükbaş hayvan sayısı 2015 yılına kadar düşmüş, bu yıldan sonra hayvan sayısı artmaya başlamıştır. Küçükbaş hayvan sayısı, 2010 yılına kadar azalmış 2015 yılından sonra o da artmaya başlamıştır. Ancak 2019 yılındaki hayvan sayısı, 2000 yılındaki hayvan sayısına ulaşamamıştır. Kümes hayvanları, 2000-2004 yılları arası düşüşe geçmiş, 2010-2015 yılları arasında artmış ve 2015 yılından sonra da hayvan sayısı tekrar düşmeye başlamıştır. Kümes hayvanı bakımından Samsun 2000 yılındaki hayvan sayısından daha az hayvan sayısına sahiptir. Arıcılıkla ilgili kovan sayısı ise 2000 yılından sonra azalmaya başlamış, 2015 yılında tekrar artmış ve bu yıldan sonra da kovan sayısı tekrar düşmeye başlamıştır. Mevcut durumda kovan sayısı 2000

yılındaki kovan sayısından daha az durumdadır. Hayvansal ürünlerin miktarına bakıldığında ise büyükbaş ve küçükbaş süt üretimi, hayvan sayılarına bağlı olarak değişkenlik göstermiş, bal üretimi ise sürekli azalmıştır. Bu ürünlerin yanı sıra ilde 2019 yılında 11.356 ton kırmızı, 31.270 ton beyaz et ve 203.920 bin adet yumurta üretilmiştir. Bu hayvansal üretim miktarıyla Samsun hayvansal üretim değerinde 737 milyar 743 milyon TL ile iller arasında 22. sırada olup, ilin Türkiye'nin hayvansal üretim değerindeki payı yüzde 1,53'tür.

Samsun'daki hayvancılığın sorunları, ulusal hayvancılığın sorunlarına benzerlik göstermektedir. Nitekim bitkisel üretimde olduğu gibi hayvansal üretimde de yaşanan sorunların başında ürünlerin pazarlama kanallarının sınırlı, ürünlere katma değer katacak üretici örgütlerinin ve diğer et ve süt işleme tesislerinin yetersiz, girdi fiyatlarının yüksek, üreticilerin bilinçsiz, işletme başına düşen hayvan sayısının az ve bu işletmelerin alt yapılarının yetersiz olması gelmektedir. Bu hususta yapılması gereken işlerin başında, Samsun'daki kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kaynak ve yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi ve özel sektörün de üretime koşulması gelmektedir.

3.1.4. Tarım İşletmelerinin Yapıları

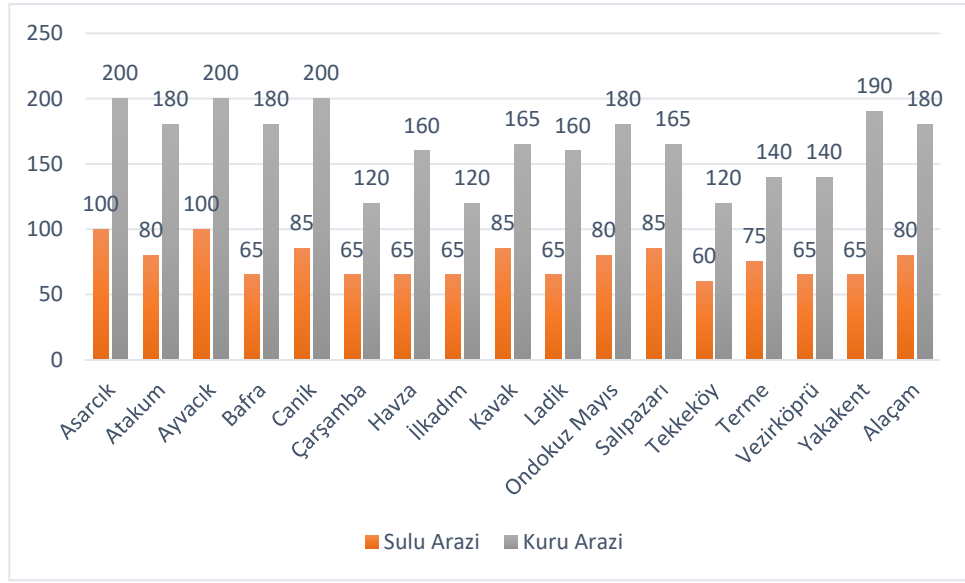
Etkili tarım politikalarının oluşturulmasında, uygulanmasında, izlenmesinde ve sektöre yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflerine ulaşmasında en önemli araç; tarım işletmelerinin yapıları hakkında doğru ve güncel verilere sahip olmaktır. Tarımsal verilerin, bu önemine rağmen Türkiye'de genel tarım sayımı en son 2001 yılında yapılmış ve bir daha yapılmamıştır. Bunun yerine Çiftçi Kayıt Sistemi ve Tarımsal İşletme Yapı Araştırması yapılmaktadır. Tarımsal işletme yapı araştırmaları ulusal düzeyde tarımsal veri sağlarken; il düzeyinde tarımsal veri sağlayan tek araç sadece çiftçi kayıt sistemidir. 2014 yılında yürürlüğe giren *Çiftçi Kayıt Sistemi Yönetmeliği*'ne göre; bu sistemin kuruluş nedeni, "tarım politikalarının oluşturulmasına yönelik olarak çiftçilere ait tarımsal faaliyetlerin kayıt altına

alınması ve tarımsal destekleme programlarının denetlenebilir, izlenebilir, raporlanabilir bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır.”¹⁵⁸

Uygulamaya bakıldığında, il düzeyindeki tarım işletmelerinin yapıları, çiftçi kayıt sistemine kayıt olma kriterlerini sağlamadığından, il düzeyinde doğru ve güncel tarımsal veriye ulaşmak bu şartlarda mümkün değildir. Örneğin Samsun’daki toplam tarım alanlarının sadece yüzde 54’ü çiftçi kayıt sistemine kayıtlıdır. Geriye kalan yüzde 46’lık kesimin kayıtlı olmaması sebebiyle işletme yapıları ve tarımsal üretimleri bilinmemektedir. Ayrıca bu kesim üretim planlamasının içerisinde yer almamakta ve devlet tarafından verilen desteklerden yararlanamamaktadır. 2019 verilerine göre, Samsun’da çiftçi kayıt sistemine kayıtlı olan üretici sayısı 64,858’dir. İilde tarımsal işletme başına düşen ortalama arazi büyüklüğü 31 dekar; tarım arazisi parça sayısı 6 ve bu arazilerin büyüklüğü ise 5,6 dekadır.

Türkiye genelinde ise tarımsal işletme başına düşen ortalama arazi büyüklüğü 20-49 dekar arasında yoğunlaşmaktadır. İşletmeler başına düşen ortalama tarım arazisi parça sayısı 5,9, bu arazilerin büyüklüğü ise 12,9 dekadır (TÜİK, 2018). Bu verilere bakıldığında Samsun, tarımsal işletme başına düşen ortalama tarım arazisi bakımından Türkiye ortalamasına yakın; tarım arazisi parça sayısı bakımından Türkiye ortalamasının üstünde; tarım arazisi parçalarının büyüklüğü bakımından ise Türkiye ortalamasının altındadır. Bu sonuç, ilin tarımsal yapısının parçalı ve küçük ölçekli olduğunu ve bu durum sebebiyle tarım arazilerinin ekonomik büyüklüklerinin de küçük olduğunu göstermektedir. Şekil 3.2’de Samsun’un ilçeleri bazında yeter gelimli tarımsal arazi büyüklükleri gösterilmektedir.

¹⁵⁸ Çiftçi Kayıt Sistemi Yönetmeliği, RG: 27 Mayıs 2014, 29012.



Şekil 3.2. Samsun İli Yeter Gelirli Tarımsal Arazi Büyüklükleri (da)

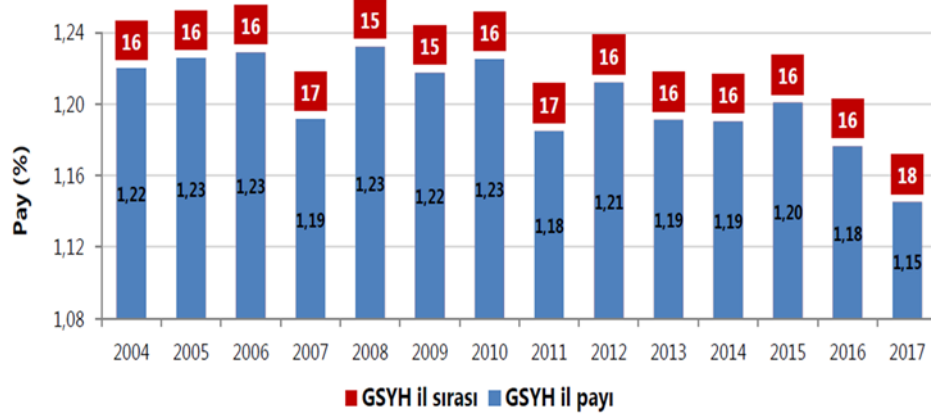
Şekil’de 6537 sayılı *Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*’da belirtilen, işletmelerin yeter gelirli işletme niteliğine sahip olmaları için; ilçeler bazında sulu ve kuru arazi miktarları belirtilmektedir.¹⁵⁹ Kanunla belirtilen bu arazi miktarlarının öncelikli hedefi; “toprağın korunması, geliştirilmesi, tarım arazilerinin sınıflandırılması, asgari tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüklerinin belirlenmesi ve bölünmelerinin önlenmesi, tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazilerin çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak planlı kullanımının sağlanması”dır. Dolayısıyla Samsun’daki tarım işletmeleri başına düşen ortalama arazi miktarı; sulu tarımda 75, kuru tarımda ise 164 dekar olmalıdır. Samsun’daki tarım işletmeleri başına düşen ortalama arazi büyüklüğünün 31 dekar olduğu düşünülürse; üreticilerin tarımdan kazandıkları gelirlerinin oldukça düşük olduğu söylenebilir.

3.1.5. Tarımın Samsun Ekonomisindeki Yeri

Samsun, 2017 yılında 81 ilin toplam GSYH’den aldığı yüzde 1,15’lik payla 18’inci sırada yer almaktadır. Sektörel bazda, ilin ekonomisinde tarım sektörünün payı yüzde 12,5, sanayi sektörünün payı yüzde 24,2 ve hizmetler sektörünün payı ise

¹⁵⁹ 6537 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 14 Mayıs 2014, 29001.

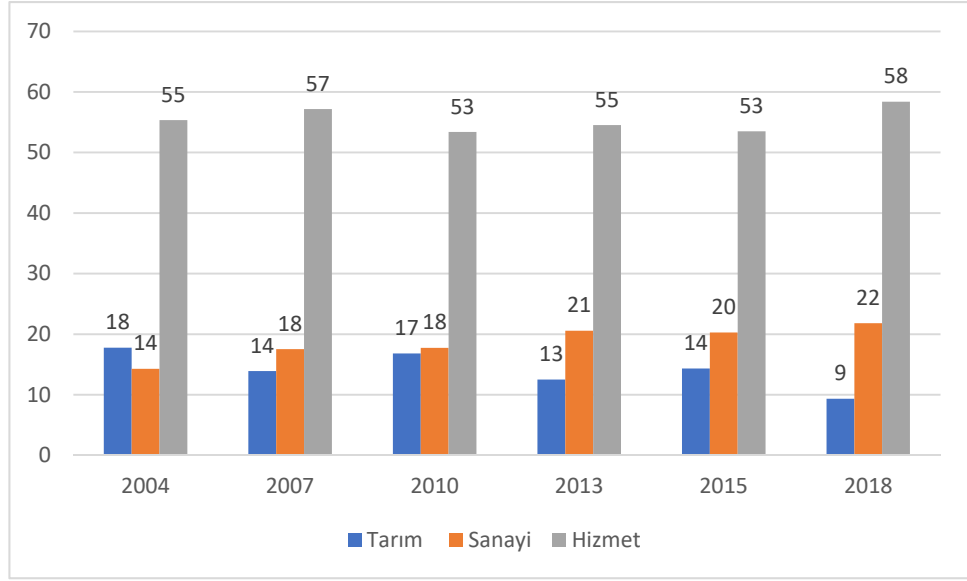
yüzde 63,3'tür. Bu oranlar ile Samsun, GSYH bakımından tarım ve hizmetler sektöründe Türkiye ortalamasının üzerinde, sanayi sektöründe ise ortalamanın altında bulunmaktadır. Şekil 3.3'te Samsun'un 2004-2017 yılları arasındaki GSYH'den aldığı paylar ve bu paylara göre 81 il içindeki sırası yer almaktadır.



Şekil 3.3. Samsun İlinin Ulusal GSYH İçindeki Payı ve Sırası

Kaynak: TÜİK, Ulusal Hesaplar Daire Başkanlığı, 2019.

Şekil 3.3'e bakıldığında Samsun, 2004 yılında yüzde 1,22 oranla illerin GSYH'den aldığı paylara göre 16'ncı sırada yer alırken, 2017 yılında yüzde 1,15'lik oranla 18'inci sıraya gerilemiştir. Bu yıllar arasındaki ortalamaya bakıldığında ise yüzde 1,20 ile GSYH pay sıralamasında 15-18 seviyelerinde yer almaktadır. 2017 yılında ise Samsun yüzde 1,15'lik oranla son 13 yılın en düşük seviyesine gerilemiştir. Bu düşüşün en büyük nedenleri arasında, ilin başta tarım olmak üzere hizmet ve sanayi sektöründeki yaşadığı daralmalar gelmektedir. Bu gerilemeler sektörlere göre incelendiğinde; en çok gerilemenin tarım sektöründen kaynaklı olduğu görülmektedir. Örneğin tarım sektöründe Samsun, yüzde 2,52'lik oranla 2008 yılında 11'inci sırada yer alırken, 2017 yılında yüzde 2,08'lik oranla 14'üncü sıraya gerilemiştir. Sanayi sektöründe bu yıllar içerisinde yerini koruyan Samsun, hizmet sektöründe ise bir sıra gerileyerek 13'üncü olmuştur. Şekil 3.4'te sektörlerin Samsun'un GSYH'si içindeki payları gösterilmektedir.



Şekil 3.4. Sektörlerin Samsun'un GSYH'si İçindeki Payı (%)

Kaynak: TÜİK, 2020.

Samsun ekonomisinde hizmet sektörünün payı yüzde 58, sanayi sektörünün payı yüzde 22 ve tarım sektörünün payı yüzde 9'dur. 2004-2018 yılları arasında sektörlerin Samsun'un GSYH'si içindeki paylarında yaşanan değişimlere bakıldığında hizmet sektörünün payı yüzde 5, sanayi sektörünün payı yüzde 52 oranında artmıştır. Tarım sektörünün ilin GSYH'si içindeki payı ise yüzde 47 oranında azalmıştır. Bu azalma, tarımın küçülmesiyle ilgili olmayıp, sanayi ve hizmet sektörlerindeki büyümenin, tarım sektöründen daha fazla olduğu anlamına gelmektedir. Nitekim 2004 yılında tarımın GSYH'ye katkısı 1 milyon 250 bin TL iken; 2018 yılında bu katkı, 3 milyon 829 bin TL olmuştur. Ancak bu veriler, Samsun'da tarım sektörünün diğer sektörlerle göre ikinci planda olduğunu göstermektedir. Bu konuda gıda işleme sanayisine yönelik altyapı yatırımlarının artırılması, tarımsal ürünlerin değerlendirilerek pazarlama kanallarının geliştirilmesi gerekmektedir.

Samsun'da tarım sektörünün GSYH içindeki payının diğer sektörlerle göre önemli oranda artmamış olması, ildeki tarımsal istihdamın düşmesinin de bir

göstergesi durumundadır.¹⁶⁰ Şöyle ki; Sosyal Güvenlik Kurumu'nun verilerine göre Samsun'da zorunlu ve isteğe bağlı sigortalı olan üretici sayısı, 2010 yılında 40 bin 612 kişiyken; 2015 yılında bu sayı 24 bin 391'e; 2020 yılında ise 14 bin 920 kişiye düşmüştür. Bu veriler, yirmi yıl içerisinde sigortalı üretici sayısının neredeyse üçte iki oranında azaldığını göstermektedir.

Samsun tarımsal yapısı genel olarak değerlendirildiğinde; tarım alanlarının 2004 yılından bugüne azaldığı görülmektedir. En çok azalma sebze üretim alanlarında gerçekleşirken, en çok artış meyve üretim alanlarında olmuştur. Üretim alanlarındaki bu değişim, üretim miktarını da etkilemiş ve yıllar itibariyle sebze üretimi azalırken meyve üretimi artmıştır. Hayvancılıkla ilgili olarak 2000 yılından bugüne; büyükbaş, küçükbaş, kümes hayvanları ve arıcılık kovan sayısında istikrarlı bir artış olmamış, hayvan sayıları bazı yıllar artmış bazı yıllar da azalmıştır. Buna bağlı olarak hayvansal ürünlerin miktarı da yıldan yıla değişiklik göstermektedir. İlde tarımsal işletme başına düşen ortalama arazi büyüklüğü 31 dekar; tarım arazisi parça sayısı 6 ve bu arazilerin büyüklüğü ise 5,6 dekadır. İlin tarımsal yapısının parçalı ve küçük ölçekli olduğunu gösteren bu veriler, ildeki tarım arazilerinin ekonomik büyüklüklerinin de yeterli olmadığını göstermektedir. Ayrıca 2004 yılından bugüne tarım sektörünün ilin GSYH'si içindeki payı yüzde 47 oranında, sigortalı üretici sayısı ise üçte iki oranında azalmıştır.

Tüm bu veriler, Samsun'da tarım sektörünün ekonomi içerisindeki yerinin azaldığını, tarım işletmelerinin parçalı ve küçük olmasıyla da tarımdan sağlanan gelirin düşük olduğunu göstermektedir. Yine ilde bitkisel ve hayvansal ürünlerde, pazarlama olanaklarının ve katma değer katılması imkânlarının sınırlı olması, girdi fiyatlarının yüksek ve ürün fiyatlarının belirli olmaması gibi nedenler ildeki üretim deseninin değişmesine neden olmuştur. Diğer taraftan il, tarımsal potansiyelini artıracak imkânlarla sahipken, sektöre olan yatırımların azlığıyla kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin mevcut kaynak ve yönetsel kapasitelerinde sorunların olması,

¹⁶⁰ TÜİK işgücü istatistiklerini ulusal ve bölgesel olarak açıkladığından, Samsun'un tarımsal işgücü oranına ulaşmak mümkün olmamıştır. Bu nedenle Samsun'un tarımsal işgücü oranı hakkında bilgi sahibi olmak için Sosyal Güvenlik Kurumu'nun verilerine başvurulmuş ve il düzeyinde sigortalı üretici sayısı tespit edilmiştir.

üreticilerin beklentilerini karşılamamakta ve sektörün büyümesi de yeterli düzeyde sağlanamamaktadır. Bir sonraki bölümde sektörün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kurumsal kapasiteleri değerlendirilmekte ve yaşanmakta olan sorunlar ortaya konulmaktadır.

3.2. Kurumsal Kapasitenin Değerlendirilmesi

Tarım sektörünün yönetiminde kapasite geliştirme önerilerinin hazırlanmasını konu alan bu çalışmada, sektörde etkili olan aktörlerin kurumsal kapasitelerinin değerlendirilmesi, sektörün yönetiminde kapasitenin geliştirilmesi için yapılması gereken önemli işlerin başında gelmektedir. Nitekim sektörel kapasiteyi oluşturan; (1) üreticilerin tarımsal kamu ve üretici örgütlenmesinden beklentilerinin karşılanması, (2) sektörün yönetimindeki aktörler arası ilişkilerin geliştirilmesi ve (3) örgütlerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmesi bileşenlerinin başarılı bir şekilde yerine getirilmesinde en önemli etken aktörlerin kurumsal kapasiteleridir. Çünkü bir örgütün, kuruluş amaçlarına ulaşması ve bileşenlerinin beklentilerini karşılaması büyük oranda yönetsel becerilerini ve kaynaklarını başarılı bir şekilde uygulama yeteneğine yani kapasitesine bağlıdır (Horton, vd., 2003).

Örgütlerde kurumsal kapasitenin değerlendirilebilmesi için gerekli olan en önemli aşamalardan birini, kapasiteyi meydana getiren bileşenlerin belirlenmesi oluşturmaktadır. Kurumsal kapasite geliştirmeye yönelik yapılan çalışmalara bakıldığında da çoğunun kapasite geliştirme alt bileşenlerinin tespit edilmesine yönelik yapıldığı görülmektedir. Örneğin literatürde en çok ön plana çıkan kapasite bileşenleri; finansal yönetim, insan kaynakları, bilgi teknolojisi, verilerle yönetme, yönetime güven ve halk desteği, sonuçların ölçümü ve liderliktir (Jreiset, 2011). Kapasite bileşenleri konusunda ortak ilkelerin oluşturulamaması, örgüt yapılarının; yönetim kültürüne, toplumun sosyolojik yapısına, siyasal sistemine ve ekonomik yapısına göre değişkenlik göstermesinden kaynaklanmaktadır. Bu yüzden bütün örgütlere uygulanacak ortak bir kapasite bileşeni yerine, her örgüt için kendine ait bileşen ile kurumsal kapasitenin geliştirilmesi daha uygun bir yöntem olarak ortaya çıkmaktadır (Kocaoğlu, 2019).

Ancak yine de ön plana çıkan kapasite bileşenlerini; kaynak ve yönetim kapasitesi olarak iki ana kısma ayırmak mümkündür. Yani bir örgütün personeli, fiziksel altyapısı, teknolojisi ve mali yapısı o örgütün kaynak tabanını oluştururken örgütün kaynaklarını ve programlarını yönetme süreçleri ve dış ilişkileri ise yönetim kapasitesini oluşturmaktadır. Bu kaynaklar ve yönetim kapasiteleri bir araya gelince de o örgütün genel kapasitesi ortaya çıkmış olmaktadır (Horton, vd., 2003). Sonuç olarak bir örgütün kurumsal kapasitesinin kaynaklarına ve yönetimine bağlı olduğu söylenebilir.

Tez kapsamında kurumsal kapasite bileşenleri kaynak ve yönetim olmak üzere iki ana kısma ayrılmış ve yedi alt bileşen belirlenmiştir. Kamu kurumları ve üretici örgütlerinin kurumsal kapasitelerine dair değerlendirmeler aynı kapasite alt bileşenleriyle yapılmıştır. Ancak alt bileşenlerin kriterleri, kamu ve üretici örgütleri için farklılık göstermektedir. Bunun nedeni kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin farklı tüzel kişiliklere sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Kamu kurumlarından farklı olarak üretici örgütlerinde bu bileşenlerin işleyişiyle birlikte daha çok var olup olmadığı durumu sorgulanmaktadır. Kamu kurumları için kurumsal kapasite bileşenlerinin hazırlanmasında; sektörel kapasite bileşenlerine ait kriterler göz önünde bulundurularak, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (2008) *Kapasite Değerlendirme Metodolojisi Kullanıcı Kılavuzu* başlıklı çalışma ile Horton vd., (2003) *Kapasite Geliştirmenin Değerlendirilmesi: Dünyadaki Araştırma ve Kalkınma Kuruluşlarından Deneyimler* başlıklı kitabından yararlanılmıştır. Üretici örgütleri için kurumsal kapasite bileşenleri ise İslam İşbirliği Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimî Komitesi (COMCEC) Koordinasyon Ofisi tarafından yayınlanan (2015) *Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi: İİT Üye Ülkelerinde Çiftçi Örgütlerinin Güçlendirilmesi*” projesine dayanılarak geliştirilmiştir. Tablo 3.3’de kamu kurumları ve üretici örgütlerinin kurumsal kapasitelerini değerlendirmek için belirlenen alt bileşenler ve kriterler gösterilmektedir. Bu kısımda öncelikle kamu kurumlarının daha sonra ise üretici örgütlerinin kurumsal kapasiteleri analiz edilmektedir.

Tablo 3.3. Kurumsal Kapasite Değerlendirme Alt Bileşenleri ve Kriterleri

Kapasite Alt Bileşenleri	Kamu Kurumları/Kriterler	Üretici Örgütleri/Kriterler
İşlerin Planlanması	<p>*Kurumun amaçlarına ulaşması için, neler yapılacağı, ne zaman yapılacağı, kimin yapacağı ve nasıl yapılacağı konularının belirli olması.</p>	<p>*Örgütün en az 3 yıllık bir strateji planına sahip olması, *Üye/ortakların sorunları ve ihtiyaçları değerlendirilerek ortaya çıkarılan bulguların planlama amaçlı kullanılması, *Üye/ortakların tarımsal gelirlerini ve refah düzeylerini artırmak için açıkça tanımlanmış bir iş planının olması, *Üye/ortakların tarımsal gelirlerini artırmak için üretimin talebe göre planlanması.</p>
Amaçlara Uygun Örgütlenme	<p>*Kurum içerisinde yapılacak işlerin belirlenmesi, *Personelin bu işlere göre gruplara ayrılması, *İşlerin yapılması için gerekli ekipmanların temin edilmesi.</p>	<p>*Örgütün yönetimiyle ilgili bir el kitabı veya buna benzer bir dokümanın olması, *Örgütün işleyişiyle ilgili mevzuattan kaynaklanan sorunların olup olmaması.</p>
Personel Yönetimi	<p>*Kurum personelinin nicelik, nitelik, performans ölçümü, personel alımı, motivasyon ve hizmet içi eğitim konularında yönetilmesi.</p>	<p>*Örgüt yöneticisinin daha önce bir örgütün yönetilmesi ve işleyişiyle ilgili olarak bir eğitim alması, *Örgütte çalışan personelin niteliğini artırmaya yönelik bir eğitimin verilmesi, *Örgütün mali işleriyle ilgilenen personel alanında uzman olması, *Üye/ortaklara eğitim/bilgilendirme toplantısının düzenlenmesi</p>
Yönlendirme (Emir Komuta-Kumanda)	<p>*Kurumda emir komuta zincirinin işlenmesi, *Yöneticilerin personeli tanınması, *Yöneticinin işin uzmanı ve personeli kurumun amaçlarına yöneltmede başarılı olması.</p>	<p>*Örgütün üye/ortaklarına ürünlerini pazarlama ve katma değer katma konusunda bilgi sağlaması, *Örgütün üye/ortaklarına girdi temini konusunda yönlendirici faaliyetlerde bulunması,</p>
Koordinasyon: Kurum İçinde Uyumlu Çalışma	<p>*Kurum içerisinde her birimin kendisine ihtiyaç duyduğunda ne yapmasını gerektiğini bilmesi, *Farklı birimlerde çalışanların kurumun ortak kurallarına ve amaçlarına uyması, *Birimlerin birbirinden bağımsız olmaması.</p>	<p>*Örgütün üye/ortaklar için kamu kuruluşları ve diğer üretici örgütleri arasında koordinasyonu sağlaması, *Ulusal ve yerel tarım politikalarının oluşturulmasında, örgütün talepleri ve sorunlarının dikkate alınması.</p>
Denetim: Kurumsal İşlevin Yerine Getirilmesi	<p>*Kurumda yapılan işlerin, planlanan hedeflere ulaşmış olup olmadığına ya da ne kadar ulaştığının kontrol edilmesi.</p>	<p>*Örgütün üye/ortaklarının gelirlerindeki artışı/azalışı kayıt altına alması, *Örgütün üye/ortaklara sağladığı</p>

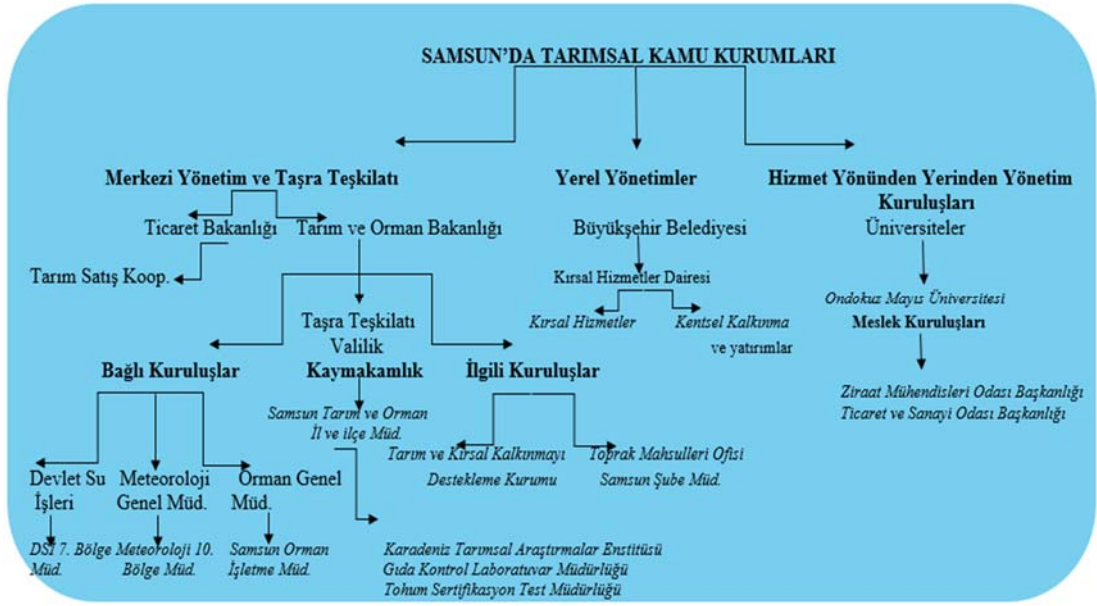
		altyapı, ekipman ve girdi desteklerinin amacına yönelik kullanılıp kullanılmadığının kontrol edilmesi.
Mali, Altyapı ve Bilgi Teknolojileri Kaynaklarının Yönetimi	<p><u>Mali:</u> *Kurum hizmetlerinin sunulabilmesi için merkezi hükümetten aktarılan paranın ya da diğer fon ve yardımların yeterli olup olmaması,</p> <p><u>Altyapı:</u> *Kurum içerisinde altyapı, ekipman, bina ve ofis alanının yeterli olması,</p> <p><u>Bilgi Teknolojileri:</u> *Bilgilerin saklanması, yazılım sistemi ve bu konuda uzman personelin olması.</p>	<p><u>Mali:</u> *Örgütün yıllık bütçesinin olması,</p> <p>*Örgütün gelir kaynaklarının olması,</p> <p>*Örgüt tarafından üye/ortaklarına kamu kurumları ve diğer kuruluşlar tarafından yapılan desteklerin ve destekleme türlerinin yeterli bulunup bulunulmaması.</p> <p><u>Altyapı:</u> *Örgütün bina/ofis alanına sahip olması,</p> <p>*Örgütün üye/ortaklarına ekipman, kredi ve girdi sağlaması,</p> <p>*Örgütün üye/ortaklarına gıda işleme hizmeti sağlaması.</p> <p><u>Bilgi Teknolojileri:</u> *Örgütün üye/ortakların kayıtlarını tutmak için, bir bilgisayar ve internete sahip olması,</p> <p>*Örgütün üye/ortaklarıyla istediği zaman iletişim kurabilmesi,</p> <p>*Örgütün bir web sitesinin olması.</p>

3.2.1 Kamu Kurumlarının Kurumsal Kapasiteleri

Araştırmanın bu kısmında “Kurumsal ve Sektörel Kapasite Değerlendirme Soru Formu” aracılığıyla elde edilen verilerle görüşme yapılan kamu yöneticilerinin kurumsal kapasite değerlendirmelerine yer verilmektedir. Kamu kurumlarının kurumsal kapasiteleri; kurumların kuruluş amaçlarını yerine getirmelerini sağlayan “İşlerin Planlanması, Amaçlara Uygun Örgütlenme, Personel Yönetimi, Yönlendirme (Emir Komuta-Kumanda), Koordinasyon: Kurum İçinde Uyumlu Çalışma, Denetim: Kurumsal İşlevin Yerine Getirilmesi ve Mali, Fiziksel ve Bilgi Teknolojileri Kaynaklarının Yönetimi” olmak üzere yedi bileşen üzerinden değerlendirilmektedir. Ayrıca kurumsal kapasite bileşenlerine dair değerlendirmeler, kurumsal kapasitenin uygulamaya dönük sonuçları hakkında ipucu veren “Üreticilerin Beklentilerini Değerlendirme Soru Formu”yla elde edilen verilerle desteklenerek analiz edilmektedir.

Araştırmada görüşme yapılan kamu kurumları; sahip oldukları kaynaklar, sektöre olan ilgileriyle görev ve yetkilerine bağlı olarak tespit edilmiştir (Şekil 3.5).

Bu kapsamda kurum hakkında daha fazla bilgiye sahip olan 18 farklı kurum yöneticisiyle yüz yüze görüşülmüştür.¹⁶¹ Görüşmecilerden 17'si erkek biri kadındır. Eğitim düzeylerine bakıldığında ise bu kişilerin lisans mezunu olduğu görülmektedir. Etik ilkelerden dolayı çalışmada yüz yüze görüşülen katılımcıların kimlikleri gizlenmekte ve aksi bir durum belirtilmedikçe bu kişilerden “görüşmeciler A, B,,,M, N” olarak söz edilmektedir.



Şekil 3.5. Samsun'da Görüşme Yapılan Kamu Kurumları

3.2.1.1. İşlerin Planlanması

Kurumsal düzeyde işlerin planlanması, kurumların kuruluş amaçlarına ulaşmasını sağlayan en önemli araçlardan biridir. Doğru bir iş planlamasıyla; işlerin kim tarafından, ne zaman ve nasıl yapılacağına dair bilginin ortaya çıkarılması hedeflenir ve böylece etkin bir yönetim sürecinin yolları belirlenmiş olur.

Yapılan görüşmeler neticesinde bütün kamu kurumları işlerin planlamasıyla ilgili olarak yüksek kapasitede olduklarını belirtmişlerdir. Görüşmecilerin planlama

¹⁶¹ Bu kurumlar; Tohum Sertifikasyon Test Müdürlüğü, Karadeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü, Samsun Büyükşehir Belediyesi, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Havza ve Bafra Tarım ve Orman İlçe Müdürlüğü, Havza ve Terme Ziraat Odası, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Toprak Mahsulleri Ofisi, Orman İşletme Müdürlüğü, Tarım ve Orman İl Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Müdürlüğü, Vezirköprü ve Bafra Kaymakamlığı, Gıda ve Kontrol İl Müdürlüğü, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı ve Ziraat Bankası'dır.

faaliyetine yönelik olumlu algıları aslında kurum içi yönetimin belirli bir plan dahilinde işlediğinin göstergesi değildir. Kurumlar kendilerinin plan yapacak durumda olmadıklarını, neyi, ne zaman ve nasıl yapacaklarının merkezden belirlendiğini söylemişlerdir. Bu konuda görüşmeci A. “merkezden planlama yapılıyor ve ilerliyor, biz sadece uygulayıcı kısımız” demiştir. Ancak merkezden yapılan planlamanın kurumlar düzeyinde çok da etkili olmadığı belirtilebilir. Bu konu hakkında görüşmeci B. ise “bizim kurumumuzda haftalık planlama ve görev dağılımı yapılıyor” ifadesini kullanmıştır. Bu durum, kurumlarda kurumsallaşmanın sağlanamadığının bir kanıtı niteliğindedir.

Kurumsal düzeyde bakıldığında Tarım ve Orman İlçe Müdürlükleri’nde işlerin planlı bir şekilde yerine getirilmesinde önemli sorunların yaşandığı belirtilebilir. Yaşanan sorunların başında, personelin çevre ilçelerde çalışmak istememesi ve bundan kaynaklı olarak planlanan işlerin yerine getirilememesi gelmektedir. Bu konuyla ilgili görüşmeci C. şunları söylemiştir:

“Samsun merkezdeki bir personeli ilçeye atamaya devletin gücü yetmiyor. Bu Konya merkezdeki bir personeli ilçeye göndermek için de böyle; devletin gücü yetmiyor. Devlet bir veterineri buraya çalışmaya göndermiyor. Gelenler ise siyasi kanallarla tekrar Samsun merkeze dönerek orada çalışmaya devam ediyorlar. İş burada, hizmet bekleyen insanlar burada ama personel Samsun merkezde yaşıyor, böyle bir absürtlük var, bu çok sıkıntılı bir durum. Biz bu anlamda günlük masa başı işleri bile yürütmekten aciz bir personel sayısına sahibiz kaldı ki biz devlet olarak taşrada, tarımı planlayabilecek, çiftçiye yön verebilecek bir konumdan çok uzağız, oldukça uzağız.”

Uygulamaya bakıldığında da kamu kurumlarında işlerin planlı bir şekilde yerine getirilmediği söylenebilir. Örneğin tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetiyle ilgili olarak görüşme yapılan üreticilerin yüzde 68,1’i kamu kurumlarının çok düşük kapasitede olduğunu belirtmişlerdir. Diğer bir deyişle üreticilerin yüzde 85,1’i bu konuda kurumların orta, düşük ve çok düşük kapasitede olduğunu düşünürken; görüşmecilerin sadece yüzde 14,9’u kamu kurumlarının yüksek ve tam kapasitede de olduğunu belirtmişlerdir. Yine kamu kurumlarında işlerin etkili planlanmasıyla ortaya çıkacak olan, ürün verimliliğini artıracak bilgilendirici faaliyetlerde bulunma düzeyi, üreticilerin yüzde 93,6’sı; tarımsal hastalık ve zararlılarıyla mücadele konusunda üreticilerin yüzde 89,4’ü; olumsuz iklim koşullarıyla mücadelede ise üreticilerin yüzde 93,6’sı kamu kurumlarının kapasitelerinin yeterli olmadığını

belirtmişlerdir. Bu kapsamda üreticilerin kamu kurumlarından beklentilerinin karşılanmasında, işlerin planlı bir şekilde yerine getirilmesinin oldukça önemli olduğu görülmektedir.

3.2.1.2. Amaçlara Uygun Örgütlenme

Kurumsal olarak örgütlenme, kurumların kuruluş amaçlarına uygun olarak belirlenen hedefler doğrultusunda yapılacak işlerin belirlenmesi, personelin bu işlere göre gruplara ve birimlere ayrılması ve işlerin yapılması için gerekli ekipmanların temin edilmesi sürecinin sistemli hale getirilmesi olarak belirtilebilir. Görüşme yapılan ilçe müdürlükleri hariç olmak üzere bütün kamu yöneticileri kurumsal örgütlenmelerinin yeterli düzeyde olduğunu belirterek amaçları doğrultusunda örgütlendiklerini ifade etmişlerdir.

İlçe müdürlüklerinde yaşanan en önemli sorun alt birimlerin resmi olarak belirlenmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu konuda görüşmeci D. şunları söylemiştir:

“Kurumda ara koordine edici birimler yok, örgütlenme sadece müdür ve diğerleri şeklindedir. Biz resmi olmayan birimler oluşturuyoruz ve tecrübeye göre birim sorumlusu belirliyoruz. Ama personel sen benim müdürüm değilsin deyip geçiyor. Her şeyi müdür göremez ama bir müdür yardımcısı kadrosu bile yok. Kurum planlaması için kesinlikle ara birimlerin oluşması gerekiyor.”

Hâlbuki ilçe müdürlüklerine mevzuatta oldukça fazla görev verilmiş ama bu görevleri yerine getirecek örgütlenme oluşturulmamıştır. İlçe müdürlüklerinin görevlerini şöyle sıralayabiliriz: “Çiftçilerin gelirlerinin artırılması konusunda program ve projelerin hazırlanması için gerekli bilgileri toplamak ve teklifte bulunmak, program ve projelerin ilçeyi ilgilendiren kısımlarını uygulamak ve sonuçlarını değerlendirmek, çiftçinin eğitim için yayım programı hazırlamak ve uygulamasını sağlamak, örnek çiftlik geliştirme planlarına göre işletme kurulmasına yardımcı olmak, ilçenin tarımsal girdi ihtiyaçlarını tespit ederek il müdürlüğüne bildirmek ve temininde yardımcı olmak, ilçede bitki ve hayvan sağlığını korumak amacıyla hastalık ve zararlılarıyla mücadele etmek, ilçenin tarımla ilgili istatistiklerini derlemek, ilçenin program ve projelere dayalı yıllık bütçe teklifini hazırlamak, toprak analiz sonuçlarına göre gübre kullanımını sağlamak için eğitim çalışmaları yapmak, ilçede denetim faaliyetleri yürütmek, kayıt sistemlerine veri girişlerini yapmak ve

veri kaydına dayalı destekleme işlemlerini yürütmek.” Görüldüğü üzere çok fazla ve çeşitli görevlere sahip olan ilçe müdürlüklerinin tüm bu görevleri etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden örgütlenmesi gerekmektedir.

3.2.1.3. Personel Yönetimi

İdare faaliyetlerinin ve bilgisinin ağırlık merkezini ifade eden personel yönetimi, en genel tanımıyla bir örgüt bünyesinde çalışan kişilerin emek gücünü, örgütün kuruluş amaçlarına uygun olarak kullanma ve yönetme sürecinin bilgisi olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla personel yönetimi bir örgüt bünyesinde çalışan personelin yönetilme sürecini incelemektedir. Personelin yönetilmesi sürecinde; kamu kurumlarında hizmetlerin etkin olarak yürütülebilmesi için personelin niceliği, niteliği, motivasyonu, hizmet içi eğitimi, performansı ve personel alımı konuları ön plana çıkmaktadır.

Görüşme yapılan kamu kurumlarından on ikisi personelle ilgili olarak kurumlarının düşük kapasitede de olduğunu belirtmişlerdir. Diğer altı kurum ise personel açısından kapasitelerinin yeterli olduğunu düşünmektedir. Personel yönetimi konuları açısından görüşme verileri analiz edildiğinde; altı kurum nicelik olarak, beş kurum ise nitelik olarak personelinin yetersiz olduğunu söylemiştir. Sadece üç kurum hizmet içi eğitimin düzenli olarak verildiğini ifade ederken dört kurum yöneticisi de personelinin çeşitli sebeplerle motivasyonlarının düşük olduğunu belirtmiştir. Personel alımı konusunda atamalar merkezden yapıldığı için Samsun Büyükşehir Belediyesi dışındaki kamu yöneticileri bu hususta sorun yaşadıklarına dikkat çekmişlerdir. Çalışan/çalışmayanı ayırt etme konusunda ise bütün kamu yöneticileri bir sistemin olmadığını belirterek, en çok bu konuda sorun yaşadıklarını söylemişlerdir.

Kamu kurumlarının kuruluş yasalarında belirtilen görev, yetki ve sorumlulukları hayata geçirecek olan en önemli özne personeldir. Bu bakımdan öncelikli olan kurumların, hizmetlerini yerine getirecek olan yeterli personele sahip olmasıdır. Örneğin kurumunda yeterli personele sahip olmayan görüşmeci B. “personel yapılacak işlere yetişemediği için asli görevini unutup, veri giriş elemanı

gibi çalışıyor” demiştir. Diğer taraftan nicelik olarak personel azlığı belirli bir işte uzmanlaşmayı engellediğinden bu durum personelin niteliğini de oldukça olumsuz etkilemektedir. Yani personelin belirli bir iş planı dahilinde görevini yerine getirmekten uzaklaşması, her işin yarım kalmasına ve kurumdan hizmet bekleyenlerin beklentilerinin karşılanamamasına neden olmaktadır. Başka bir kurum yöneticisi J. ise personelinin fazla olduğunu ancak nitelik olarak yeterli olmadığını söylemiştir. Bu konuda J. “personel seçimini biz yapamıyoruz. Elde ne varsa onu gönderiyorlar ve bu kişilerde alanında uzman kişiler değil. Mevcut sistemde idareciye bir dokunuş bırakmamışlar, az çalışsa da çok çalışsa da personelin bir maaşı var o veriliyor. Siz ne kadar iş verirseniz personel onu yapıyor” demiştir.

Personelin niteliğiyle verimliliği arasında doğrusal bir ilişki vardır. Siz personelin niteliğini ne kadar artırırsanız kurumun hizmet sunum kalitesini de o yönde artırmış olursunuz. Bu konuda yapılması gereken en önemli iş, eğitimin çok boyutlu ve kapsamlı olduğuna inanılarak yapılan hizmet içi eğitim felsefesidir. Hizmet içi eğitim faaliyetlerinin bütünsel olarak yapılması hem kurumun hem de personelin hizmet sunum kapasitesinin gelişmesinde önemli bir paya sahiptir. Ancak uygulamaya bakıldığında kamu kurumlarında hizmet içi eğitim denilince sadece iş güvenliğiyle ilgili eğitim verildiği görülmektedir. Yine hizmet içi eğitimlerin sadece yönetici olmayan personele yönelik olması da kurumların yönetilmesini oldukça güçleştirmektedir. Bunun en önemli nedeni ise personel hukukunda özellikle 2000’li yıllardan sonra, statü hukukundan geçici personel statüsüne geçiş olmuştur. Bu geçişle birlikte yöneticiler artık kurum içerisinde yetişerek gelenlerden değil, daha çok dışarıdan geçici atamalarla gelenlerden olmuştur. Bu durumun ortaya çıkması neticesinde sadece kariyer ilkesi değil liyakat ilkesi de yok sayılmıştır.

Personel yönetiminin en önemli işlevlerinden bir diğeri ise personel değerlendirmedir. Değerlendirme işi kısaca personelin başarıliliğinin veya başarısızlığının tespit edilmesi olarak ifade edilebilir. Yapılacak olan değerlendirmeye personelin başarı derecesinin ölçülmesi, meslekte ilerlemesi için durumun tespit edilmesi ve eksik ve hatalı taraflarının belirlenmesi amaçlanır. Ancak bu işin yapılabilmesi için değerlendirme işleminin oldukça tarafsız bir şekilde

yapılması gerekir. Bu konuda yapılması gereken ilk iş, personeli değerlendirecek nesnel ölçütleri oluşturmaktır.

Türk kamu yönetiminde personel değerlendirmesi 2011 yılına kadar *Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği*'ne göre yapılmaktaydı. Bu yıllardan sonra kamu personeline yönelik sistemli bir değerlendirme sistemi getirilememiştir. Bu konuda görüşme yapılan neredeyse bütün kurum yöneticileri zor durumda olduklarını belirtmiştir. Kurum yöneticisi I., “performans ölçümü konusunda geliştirdiğimiz bir yol yok. Birim amirleri tarafından performans değerlendirme gerçekleştiriliyor. Bununla ilgili bir standart form ya da puanlama sistemi mevcut değil. Desteğe ihtiyaç olduğunda personel açısından takviyeler yapılmakta” diyerek personel değerlendirmenin içinde bulunmuş olduğu durumu ortaya koymuştur.

3.2.1.4. Yönlendirme (Emir Komuta-Kumanda)

Emir-komuta birliği olarak da bilinen yönlendirme, genel olarak yöneticilerin kurum personelini, kurumun amaçları doğrultusunda yönetmesi süreci olarak ifade edilebilir. Etkin bir yönlendirme için öncelikle yöneticilerin işinin ehli olması ve personelini iyi tanması gerekmektedir. Ardından kurumda emir komuta zincirinin işlemlerini sağlamak ve personeli kurumun amaçlarına yöneltmek için etkin kararlar vermek gelmektedir. Dolayısıyla bir kurumda emir-komuta birliğinin işlemesi için ilk koşul yöneticinin personele göre daha çok aktif olması ve kurumun bütün iş ve işleyişini personelden daha iyi bilecek donanımda olmasıdır. Ayrıca emir verme yetkisinde bulunan kişilerin; rehberlik etmek, yol göstermek, bilgi vermek ve kurumun amaçlarına inandırmak gibi önemli görevleri de bulunmaktadır.

Bu konuda görüşülen kamu kurumlarının 12'si kurumlarında yönlendirmeye ilgili bir sorun yaşanmadığını diğer altı kurum ise çeşitli sorunların yaşandığını söylemiştir. Ancak yönlendirme faaliyetini yerine getirdiğini belirten kurum yöneticilerine personelinizi ne kadar tanıyorsunuz (iş donanımı) sorusu yöneltildiğinde personelin çoğunu tanımadıklarını ifade etmişlerdir. Görüşülen kurum yöneticilerinden B. ise ildeki diğer tarımsal kamu kurumlarını da kastederek kendi kurumu hakkında şöyle demiştir:

“Kurumda işleri arkadaşlarla istişare yaparak belirliyoruz, tecrübesine göre birim şefleri diye tabir ettiğimiz arkadaşlar var ben onlara söylüyorum onlar koordine ediyor ama maaşları aynı, hatta burada bir mühendis müdürden daha fazla maaş alıyor. Şimdi ben yöneticiliği bıraksam burada mühendis olsam daha fazla maaş alabilirim. Benim bu şartlarda kurumumu etkin bir şekilde yönlendirmem hiçbir şekilde söz konusu değildir.”

Bu durum, kurum içerisinde yönlendirmenin sağlanabilmesi için öncelikle hizmetleri hayata geçirecek ve beklentileri karşılayacak bir örgütlenmenin ve personel yönetiminin olmasının gerekli olduğunu göstermektedir. Kurum içinde emir komuta birliğini sağlayacak olan diğer bir unsur ise koordinasyon yani eşgüdumdür.

3.2.1.5. Kurum İçerisinde Uyumlu Çalışma: Koordinasyon

Koordinasyon faaliyeti en genel ifadeyle, kurum içerisinde yapılan işler ile bu işleri yapan farklı birim ve çalışanlar arasındaki uyumu sağlamaktır. Kurum içerisinde koordinasyonun sağlanabilmesi için; her birimin kendisine ihtiyaç duyulduğunda ne yapması gerektiğini bilmesi, farklı birimlerde çalışanların kurumun ortak kurallarına ve amaçlarına uyması ve birimlerin birbirinden bağımsız olmaması gerekmektedir. Koordinasyonun sağlanamadığı kurumlarda ise birimler ve çalışanlar daha fazla sorumluluk almaktan kaçınır ve böylece kurumun bir bütün olarak çalışması zorlaşır.

Görüşme yapılan kurumların 16’sı kurum içerisinde bütünselliğin sağlandığını ve bu konuda herhangi bir sorunun yaşanmadığını belirtmişlerdir. Sadece Tarım ve Orman İlçe Müdürlükleri’yle üniversite kurum içerisinde koordinasyon konusunda sorunların olduğunu belirtmiştir. İlçelerde yaşanan sorunların başında personelin çok sık değişmesi ve bu değişim sonucunda personelin kurum amaçları doğrultusunda çalıştırılmasının zor olması gelmektedir. Ziraat fakültesinde yaşanan sorun ise dekanlık yönetiminin farklı birimler arasındaki koordinasyonu sağlayacak görev ve yetkilerinin olmadığı yönündedir. Hâlbuki fakülteler her ne kadar farklı bölümlerden oluşsa da fakültenin kuruluş amacı ortaktır ve bölümlerin de bu amaç doğrultusunda bir araya gelerek kuruluş amacını gerçekleştirmesi gerekmektedir.

3.2.1.6. Denetim: Kurumsal İşlevin Yerine Getirilmesi

Denetim faaliyeti kurumda yapılan işlerin, planlanan hedeflere ulaşip ulaşmadığının ya da ne kadar ulaştığının kontrol edilmesiyle kurumun görevlerini

gerçekleştirmesi bakımından nerede bulunduğunu gösteren önemli bir yönetim işlevidir. Denetim işlevi ayrıca kurum içerisinde hazırlanan planların, yapılan örgütlenmenin, personel yönetiminin, yönlendirmenin ve koordinasyonun uygulamaya ne kadar geçtiğini görmek açısından da oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu sebepten kurum içerisinde etkin bir denetim sisteminin oluşturulması, kurumun varlık amacına ulaşmasını sağlayan en önemli bir araç olarak kabul edilir. Diğer taraftan etkili bir denetimle kurumda yanlış giden uygulamalar tespit edilerek düzeltilbilir ve hatalar önlenebilir. Kamu kurumlarında denetim sisteminin etkili işleyebilmesi için yapılan işlerin yerinde görülmesi ve hizmet alanların geri bildirimlerine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu işi yapacak olanlar ise üst düzeyde kurum yöneticileri, alt düzeyde ise birim temsilcileridir.

Görüşme yapılan kurumlardan dördü kurum içerisinde denetim sürecinin işleminde sorunlar yaşandığını diğer on dört kurum ise denetim faaliyetlerini yerine getirdiklerini belirtmişlerdir. Kurum yöneticilerine denetim faaliyetini nasıl yerine getirdikleri sorulduğunda ise, denetimin daha çok bağlı oldukları üst kurum tarafından hazırlanan faaliyet ve performans programlarına göre yapıldığını belirtmişlerdir. Ancak kurum yöneticileri bu yapılan denetim faaliyetinin eksik olduğunu kabul ederek denetimin daha fazla artırılması ve işlerin yerinde denetlenmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Bu konuda kurum yöneticisi B. “kurumda yapılan işlerin amacına ulaşmasına dair bir değerlendirme mevcut değil ancak yılda iki kez toplantılar yapılarak denetim sağlanıyor” demiştir. Diğer taraftan başka bir kurum yöneticisi olan C. “kurumumuzda yapılan işlerin yerinde denetlenmesine dair bir uygulamamız yok. Personele vermiş olduğumuz görevlerde eğer bir sıkıntı çıkmıyorsa amacımız gerçekleşmiş görünür, devlette de bu şekilde işliyor. Bizde birebir mülakat ya da yerinde görme yok” demiştir. Bu şekilde yürütülen bir denetleme sisteminden en fazla etkilenen kesim kamu kurumlarından beklentileri olan üreticiler olmaktadır.

Görüşme yapılan üreticiler, özellikle kamu kurumlarından tarımsal yayım ve danışmanlık, verimliliği artırıcı uygulamalar, destek şartlarını sağlamak için kriterlerinin tamamlanmaması (hayvan küpeleme) ve kayıtların yanlış alınması

konularında sorun yaşadıklarını belirtmişlerdir. Uygulamada yaşanan sorunlar üreticilerin kendi ifadeleriyle şöyle belirtilebilir:

“İlçe tarımdan kimse gelip bizi denetlemiyor. Sadece aşı için geliyorlar. Çiftçi sadece ÇKS için gittiğinde mühendis geliyor buraya. Kimse bakmıyor neler yapılıyor diye. Çiftçi tamamen tek başına. Köye gelip kontrol etmiyorlar. Kamu kurumları birilerini yolluyor ancak onlar da bir iki gün bakıp gidiyor. Çiftçiyi kimse yönlendirmediği için tarlalar ilaç firmalarının insafına kaldı. Yönlendirme konusunda tohum-gübre-ilaç bayileri devletten daha etkin. Aslında özel sektör de bizi düşünmüyor ama en azından kamuya göre bizi daha aktif bir şekilde bilgilendiriyorlar. Kamu kurumları yaptıkları işleri doğru bir şekilde kayıt altına almıyorlar. Sadece ben değil bir sürü kişi mağdur edildi. Küpeler yanlış kaydediliyor, gidip düzeltilmesini istediğimiz zaman da bize ilgilenilmiyor. Bu işler o kadar yoruyor ki insanı yaşım geçmese ben de kaçıp gidecem buralardan. Örneğin hayvan için küpeye gidiyoruz, biz geliriz diyorlar ancak gelmiyorlar. Onlar gelmeyince ve üç ay da geçince destekleme alamıyorum. Onu yapıyoruz bu sefer de aşı için gidip geliyoruz. Hep biz peşlerindeyiz. Eskiden sıjalara da gelip teker teker bakarlardı şimdi masa başında oturuyorlar. Bu işler öyle masadan olmaz. Şimdi git tarım ilçeye hep bir bağırış çağırış çünkü bir çiftçi yine çileden çıkmıştır orada. Başka bir örnek vereyim size, ben o kadar kuzu sattım hiçbirinin şap aşısı yok ama çağırıyorsun gelmiyorlar. Küçükbaşta vurulması gereken bir ilaç var sadece tarım ilçe vurabiliyor ama gelip vermiyorlar. Denetleme tarımın hiçbir yerinde yok. Her konuda bir denetimsizlik var. Devletten tek isteğimiz etkili bir denetimin olmasıdır.”

Kurum içerisinde işlerin denetlenmemesinin uygulamadaki sonuçlarını ortaya koyan yukarıdaki ifadeler, tarım yönetiminde etkili olan kurumların denetim mekanizmasını etkili bir şekilde acilen hayata geçirmesi gerektiğini göstermektedir.

3.2.1.7. Mali, Fiziksel ve Bilgi Teknolojileri Kaynaklarının Yönetimi

Kamu kurumlarının kuruluş amaçlarını yerine getirmek için ihtiyaç duyacağı diğer önemli unsurların başında mali ve fiziksel kaynaklar ile bilgi kaynaklarının varlığı ve yönetimi konusu gelmektedir. Bu üç kaynağın varlığı ve yönetimi, kurumsal işlevin yerine getirilmesinde ve hizmetlerin vatandaşlara ulaşması hususunda önemli rollere sahiptir. Kamu kurumlarının mali, fiziksel ve bilgi teknolojileri kaynakları olarak; merkezi hükümetten aktarılan para, yardım, fon, bilgilerin, saklanması, yazılım sistemi, uzman personel, altyapı, ekipman, bina ve ofis alanı gibi hususlar ön plana çıkmaktadır.

Bilgi teknolojileri kaynaklarının yönetimi konusunda görüşme yapılan kamu kurumlarının on ikisi bu konuda kapasitelerinin yeterli olduğunu, altı kurum ise yetersiz olduğunu söylemiştir. Yetersiz olduğunu söyleyen kurumlar bunun daha çok

kendi kurumlarından değil ilçelerdeki mevcut internet altyapısından kaynaklı olduğunu belirtmişlerdir. Mali açıdan, on bir kurum kapasitelerinin yeterli, yedi kurum ise yetersiz olduğunu söylemiştir. Kamu kurumları büyük oranda merkezi bütçeden aktarılan ödenekle görev ve sorumluluklarını yerine getirmektedir. Dolayısıyla yerelde örgütlenen kamu kurumları merkezden aktarılan paya göre hizmetlerini sunmak durumundadır. Bu konuda görüşmeci K. “özellikle tarım konusunda finans açısından yeterliğin bir ölçüsü yok. Daha fazla kaynak olursa daha fazla iş yapılır. O konuda biraz eksiklerimiz var” demiştir. Yine üç kurumda döner sermaye uygulaması varken diğer kurumlarda böyle bir uygulama yoktur. Döner sermayeye sahip olan kurumlar, kendi yatırım yapacakları zaman kullanabilecekleri bir kaynağa sahip olduklarını diğer kurumlar ise bu kaynaktan yoksun bırakıldıklarını belirtmişlerdir. Altyapı konusunda on üç kurum yeterli olduklarını, beş kurum ise yeterli olmadıklarını belirtmiştir. Görüşmeciler altyapıyla ilgili olarak kurumlarında otopark, oda, depolama alanı ve toplantı salonunun yetersiz olduğunu belirtmişlerdir. Dolayısıyla kamu kurumları temel işlevlerini yerine getirmek için, birkaç sorunun dışında mali, fiziksel ve bilgi teknolojileri kaynaklarının yeterli olduğunu düşünmektedir.

Samsun’da tarım sektörüne yönelik hizmet sunan kamu kurumlarının kurumsal kapasiteleri genel olarak değerlendirildiğinde bu kurumların görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirmek için gerekli altyapıya, mali duruma ve bilgi teknolojilerine sahip olduğu görülmektedir. Ancak kurum yönetiminde ciddi sorunların olduğu belirtilebilir. Yaşanan sorunların başında işlerin planlı bir şekilde yürütülememesi, kurumların kuruluş amaçlarını yerine getirebilecek biçimde örgütlenememesi, personelin bilimsel ilkeler doğrultusunda yönetilmemesi, emir komutanın tam olarak sağlanamaması, kurum içerisinde farklı birimlerin uyumlu bir şekilde çalışmaması ve kurumsal işlevin yerine getirilmesi için etkin bir denetim mekanizmasının olmaması gelmektedir. Dolayısıyla tarım sektörünün yönetiminde önemli bir aktör durumunda bulunan kamu kurumlarının mevcut kurumsal kapasitelerinin, sektörün önemli bir bileşeni olan üreticilerin beklentilerini karşılamaktan oldukça uzak olduğu görülmektedir.

Samsun'da tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının kurumsal kapasitelerine ait yukarıdaki tespitler; sektörün yönetiminde kapasitenin geliştirilmesi için önemli bulgular içermektedir. Nitekim bu bulgular, sektörün yönetim kapasitesini oluşturan unsurlardan biri olan “örgütlerin kuruluş amaçlarına ulaşması” unsurunu görünür kılmıştır. Dolayısıyla kamu kurumlarının kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi gerektiği sonucu; sektörün yönetim kapasitesinin düşük olmasının bir nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple Samsun'da sektörün kapasitesinin geliştirilmesi için yapılması gereken işlerin başında; tespit edilen sorunların ortadan kaldırılması ya da en aza indirilmesi gelmektedir.

3.2.2 Üretici Örgütlerinin Kurumsal Kapasiteleri

Bu kısımda üretici örgüt yöneticilerinden “Üretici Örgütlerinin Kurumsal ve Sektörel Kapasite Değerlendirme Soru Formu” aracılığıyla elde edilen verilere dayanarak üretici örgütlerinin kurumsal kapasiteleri değerlendirilmektedir. Samsun'da 2019 yılı itibariyle Tarım ve Orman Bakanlığı'nın sorumluluğunda; 32 üretici birliği, 4 ıslah amaçlı yetiştirici birliği, 13 sulama, 19 su ürünleri, 1 pancar ekicileri ve 42 tarımsal kalkınma kooperatifi olmak üzere 111 tane üretici örgütü bulunmaktadır. Bu örgütlerin yanı sıra 14 ziraat odası ve 33 tane de tarım kredi kooperatifi Samsun'da faaliyet göstermektedir. Ayrıca ilde Ticaret Bakanlığı'nın sorumluluğunda olan 4 tane de tarım satış kooperatifi vardır.¹⁶² Tarım kredi kooperatifleri ve ziraat odaları hariç olmak üzere tüm bu örgütlere 60,531 üretici üye ya da ortak durumundadır.¹⁶³

Bu örgütlerin tamamı ile görüşme yapılması zaman ve ekonomik anlamda mümkün olmayacağından, görüşme yapılacak üretici örgütleri amaçlı örneklem yöntemiyle seçilmiştir. Ayrıca örgütlerin kapasitelerinin daha sağlıklı değerlendirilebilmesi için örgütler; Samsun Tarım ve Orman İl Müdürlüğü'nün teknik elemanlarının görüşleri dikkate alınarak “iyi, orta derecede çalışan ile kapanmak üzere olan” olmak üzere üç gruba ayrılmıştır. Örgütlerin üç gruba

¹⁶² Samsun'daki üretici örgütlerinin ilçelere ve faaliyet alanlarına göre dağılımı detaylı bir şekilde Ek-2'de verilmektedir.

¹⁶³ Çiftçilerin neredeyse tamamı ziraat odalarına ve tarım kredi kooperatiflerine üye olduğu için burada diğer kooperatiflere ve birliklere üye/ortak olan toplam üretici sayısı verilmektedir.

ayrılmasındaki temel ölçüt, örgütlerin kuruluş amaçları doğrultusunda faaliyet gösterme düzeyleridir. Ancak bu ayırım özellikle iyi derecede çalışan örgütlerin tam kapasitede çalıştığını göstermemektedir. Bunların da kuruluş amaçlarını yerine getirme konusunda kurumsal eksikliklerinin mevcut olduğunu söylemek mümkündür. Bu çerçevede 11 “iyi derecede çalışan”, 16 “orta derecede çalışan” ve 10 “kapanmak üzere olan” toplam 37 üretici örgütü yöneticisiyle yüz yüze görüşülmüştür. Tablo 3.4’de görüşme yapılan üretici örgütleri gösterilmektedir.

Tablo 3.4. Görüşme Yapılan Üretici Örgütleri

Üretici Örgütleri	İyi Derecede Çalışan/Kooperatifin Adı	Orta Derecede Çalışan/Kooperatifin Adı	Çalışmayan/Kapanmak Üzere Olan/Kooperatifin Adı
Damızlık Sığır Yetiştiriciliği Projesi	*Vezirköprü, Göl Beldesi	*Havza Çayırözü, Hacidede ve Şeyhsafi	*Havza, Şeyhkoyun
Süt Sığırçılığı Projesi	*Vezirköprü, Bahçekonak, Aydoğdu ve Esenyurt	*Havza, Çamyatağı	*Havza Gidirli
Orman Ürünleri İstihsalı	*Vezirköprü, Tahtaköprü	*Vezirkörü, Sofular	*Vezirköprü, Karaköy
Sebze Üretim ve Pazarlama	---	*Bafra, Yeşilyazı	---
Akaryakıt İstasyonu İşletmeciliği	---	*Bafra, Şeyhören	---
Tarımsal Üretim ve Girdi Temini		*Terme	
Bitkisel Üretim ve Pazarlama	---	---	*Yakakent
Pancar Ekicileri	---	*Çarşamba	---
Sulama	*Havza, Hacidede, Çayırözü, Şeyhkoyun, Ağdıhasan, Bayat ve Osmanoğlu	*Havza Mısmılağaç	*Havza, Sivrikese
Su Ürünleri	*19 Mayıs, Dereköy	*Yakakent, Küplüağzı Su Ürünleri	*Canik, Çınarlık Beldeleri ve Eğircili Köyü
Tarım Satış Kooperatifleri	*Vezirköprü, Karadeniz Birlik	*Havza, Karadeniz Birlik	*Çarşamba, Terme Fiskobirlik
Tarım Kredi Kooperatifleri	*Tarım Kredi Kooperatifi Samsun Bölge Müdürlüğü		
Üretici Birlikleri	*Bafra, Alaçam, Ondokuzmayıs, Yakakent, Çarşamba, Terme, Salıpazarı, Ayvacık, Tekkeköy, İlkadım, Canik, Atakum, Kırmızı Et Üreticileri Birliği *Terme Organik Fındık Üreticileri Birliği *Samsun İli Mantar Üreticileri Birliği	*Havza, Vezirköprü, Ladik, Asarcık Kırmızı Et Üreticileri Birliği *Ondokuz mayıs Fındık Üreticileri Birliği *Vezirköprü Süt Üreticileri Birliği, *Bafra Tahıl Üreticileri Birliği	*Bafra sebze üreticileri birliği *Bafra Tütün üreticileri birliği *Terme Çeltik Üreticileri Birliği
İslah Amaçlı Yetiştirici Birlikleri	*Manda ve Arı Yetiştiriciliği Birliği	*Koyun-Keçi Yetiştiricileri Birliği	*Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliği

Görüşme yapılan üretici örgütlerinin kurumsal kapasiteleri, kamu kurumlarında olduğu gibi, örgütlerinin kuruluş amaçlarını yerine getirmelerini sağlayan “İşlerin Planlanması, Amaçlara Uygun Örgütlenme, Personel Yönetimi, Yönlendirme (Emir

Komuta-Kumanda), Koordinasyon: Kurum İçinde Uyumlu Çalışma, Denetim: Kurumsal İşlevin Yerine Getirilmesi ve Mali, Fiziksel ve Bilgi Teknolojileri Kaynaklarının Yönetimi” olmak üzere yedi bileşen üzerinden değerlendirilmektedir. Ayrıca kurumsal kapasite bileşenlerine dair değerlendirmeler, kurumsal kapasitenin uygulamaya dönük sonuçları hakkında ipucu veren “Üreticilerin Beklentilerini Değerlendirme Soru Formu”yla elde edilen verilerle desteklenerek analiz edilmektedir. Etik ilkelerden dolayı çalışmada yüz yüze görüşülen katılımcıların kimlikleri gizlenmiş ve aksi bir durum belirtilmedikçe bu kişilerden “görüşmeciler 1, 2, 3,,,36, 37” olarak söz edilmektedir. Görüşme yapılan üretici örgütleri hakkındaki genel bilgiler Tablo 3.5’te gösterilmektedir.

Tablo 3.5. Görüşme Yapılan Üretici Örgütleri Hakkında Genel Bilgiler

Üretici Örgüt Yöneticisi	İyi Derecede Çalışan		Orta Derecede Çalışan Ortalama		Kapanmak Üzere Olan Ortalama	
Cinsiyet: Sayı	11 Erkek		16 Erkek		10 Erkek	
Eğitim Durumu: Sayı	5 İlkokul, 4 Lise, 2 Lisans		9 İlkokul, 7 Lise		4 İlkokul, 6 Lise, 1 Lisans	
Yaş ve Yöneticilik Süresi: Ortalama	Yaş	Başkanlık Süresi/Yıl	Yaş	Başkanlık Süresi/Yıl	Yaş	Başkanlık Süresi/Yıl
	50	8	55	10	52	8
Kuruluş Yılı: Ortalama	1990		1997		2004	
İstihdam Edilen Personel Sayısı: Ortalama	3		2		0,4	

Tabloda görüldüğü üzere görüşme yapılan 37 örgüt yöneticisinin tamamı erkektir. Örgüt yöneticilerinin 18’si ilkokul, 17’si lise ve 2’si lisans mezunudur. Yöneticilerin eğitim düzeyiyle ilgili her üç grupta küçük farklar olsa da eğitim düzeyinin, örgütün başarısında çok önemli bir farklılık ortaya çıkarmadığı söylenebilir. Öte taraftan okur-yazar olmayan örgüt yöneticisinin olmamasını da olumlu bir sonuç olarak görmek gerekir. Örgüt yöneticilerinin yaş ve yöneticilik süresine bakıldığında da benzer bir tablo ortaya çıkmaktadır. Yani yöneticilik süresi ve yöneticinin yaşı, örgütün kapasitesini çok fazla etkilememektedir. Örgütlerin kuruluş yılının ve istihdam ettikleri personel sayılarının ise örgütün kapasitesinde önemli farklılıklar ortaya çıkardığı görülmektedir. Yani diğerlerine göre daha eski tarihlerde kurulan ve daha fazla personel istihdam eden örgütlerin, diğer örgütlere göre daha başarılı olduğu belirtilebilir.

Görüşme yapılan üretici örgütleri hakkındaki genel bilgiler, örgütlerin kuruluş yılı ve istihdam edilen personel dışındaki unsurlar bakımından birbirine benzemektedir. Bu sonuç, örgütlerin başarısında/başarısızlığında başka nedenlerin etkili olduğunu göstermektedir. Bu nedenlere ulaşabilmek için örgütlerin kurumsal kapasitelerinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.2.2.1. İşlerin Planlanması

Üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarının planlı bir şekilde yerine getirilmesi, dört unsurun varlığına bağlıdır. Bunlar; (1) örgütün bir strateji planına sahip olması, (2) üye/ortakların sorunlarının ve ihtiyaçlarının değerlendirilerek ortaya çıkarılan bulguların planlama amaçlı kullanılıyor olması, (3) üye/ortakların tarımsal gelirlerini ve refah düzeylerini artırmak için açıkça tanımlanmış bir iş planının olması ve (4) üye/ortakların tarımsal gelirlerini artırmak için üretimin talebe göre planlanıyor olmasıdır. Tablo 3.6’da görüşme yapılan üretici örgütlerinde işlerin planlı bir şekilde yürütülüp yürütülmediğine dair bilgilere yer verilmektedir.

Tablo 3.6. Üretici Örgütlerinde İşlerin Planlı Bir Şekilde Yürütülmesi

Üretici Örgüt Grupları	İyi Derece Çalışan		Orta Derecede Çalışan		Kapanmak Üzere Olan		Genel Toplam	
	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır
İşlerin Planlanması								
Tarımsal örgütünüzün en az 3 yıllık bir strateji planı var mı?	4	7	7	9	0	9	12	25
Üye/ortakların sorunları ve ihtiyaçları değerlendirilerek ortaya çıkarılan bulgular planlama amaçlı kullanılıyor mu?	7	4	9	7	0	10	16	21
Üye/ortaklarınızın tarımsal gelirlerini ve refah düzeylerini artırmak için açıkça tanımlanmış bir iş planınız var mı?	5	6	4	12	0	10	9	28
Üye/ortaklarınızın tarımsal gelirlerini artırmak için üretimi talebe göre planlıyor musunuz?	6	5	4	12	0	10	10	27

Tablo 3.6’ya göre üretici örgütlerinde işlerin planlı bir şekilde yürütülmediğini söylemek mümkündür. Şöyle ki 25 üretici örgütünün en az 3 yıllık bir strateji planına sahip olmadığı, 21 örgütün üye/ortaklarının sorunlarını ve ihtiyaçlarını gidermeye yönelik bir plan hazırlamadığı, 28 örgütün üye/ortaklarının gelirlerini artırmak için

herhangi bir iş planı oluşturmadığı ve 27 örgütün üye/ortakların gelirlerini artırmak için üretimi talebe göre planlamadığı görülmektedir. Diğer taraftan iyi derecede çalıştığı ifade edilen örgütlerin yüzde 50'sinde, orta derece çalışan örgütlerin yüzde 75'inde ve kapanmak üzere olan örgütlerin yüzde 100'ünde işler planlanmamaktadır. Görüldüğü üzere iyi derece çalışan örgütlerin bile kuruluş amaçlarını yerine getirebilmek için bir iş planına sahip olmadığı görülmektedir.

Örgütlerin kuruluş amaçlarını yerine getirebilmek için yapmaları gereken işlerin başında, bu amaçların nasıl yerine getirileceğine dair planın hazırlanması gelmektedir. Örgütlerin bu planı yapmadan hem kuruluş amaçlarını hem de üye/ortaklarının beklentilerinin karşılanması mümkün değildir. Görüşme yapılan örgüt yöneticilerinin neden plan yapamadıklarına gelinecek olursa; bu konuda üreticilerin bilinçli olmadığı, üretim planlamasının devlet tarafından yapılması gerektiği ve mali kaynaklarının yetersiz olmasının örgütün geleceği üzerinde hayal bile kurmaya imkân vermediği gerekçeleri ön plana çıkmaktadır.

Örgütlerin işlerini plansız bir şekilde yapmasının sonuçları doğrudan bu örgütlere üye/ortak olan üreticileri etkilemektedir. Örneğin üye oldukları örgütlerin mevcut tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetleri, görüşme yapılan üreticilerin yüzde 70,2'si tarafından yeterli görülmemektedir. Yine üreticilerin yüzde 77,7'si örgütlerin pazar ihtiyaçlarını dikkate alarak hangi ürünlerin üretilmesi gerektiğiyle ilgili olarak bir plana sahip olmadıklarını belirtmişlerdir. Görüldüğü üzere örgüt yöneticileri tarafından ifade edilen plansızlık bu örgütlere üye/ortak olan üreticiler açısından hizmet alamama ile sonuçlanmıştır. Dolayısıyla örgütlerin kuruluş amaçları doğrultusunda işlerini planlaması ve bunun takibinin yapılması örgütlerin devamlılığı ve üye/ortaklarının beklentilerinin karşılanması için hayati öneme sahiptir.

Üretici örgütleri, üye/ortaklarına sunması gerektiği hizmetleri yerine getirmediği takdirde bu hizmetleri özel sektör yerine getirmekte ve böylece örgütler bir tabela kuruluşuna dönmektedir. Örneğin bu konuda bir fındık üreticisi “Alman Rapunzel ve İtalyan Ferrero şirketinin mühendisleri gelene kadar biz bir şey yapmıyormuşuz. Bu konuda ne üretici örgütünden ne de ziraat odasından herhangi bir yardım görmüş değiliz” demiştir. Topuz ve Bozoğlu (2018) tarafından yapılan “Samsun İlindeki Fındık Tarımsal Üretici Birliklerinin Mevcut Durum Analizi”

başlıklı çalışmanın sonuçları da bu bulguları doğrulamaktadır. Çalışmada üretici birliklerinin üyelerine girdi temini ve teknik destek gibi görevlerini etkili bir şekilde yerine getirmediği ve birlik üyelerinin örgüt hizmetlerinden yararlanma oranlarının oldukça düşük olduğu tespiti yapılmıştır.

3.2.2.2. Amaçlara Uygun Örgütlenme

Üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını yerine getirmesinde diğer bir önemli kurumsal kapasite bileşeni örgütlerin amaçlarına uygun örgütlenmesidir. Üretici örgütlerinde var olan örgütlenmenin amaçlara uygun olup olmadığını öğrenmek için örgütün mevcut yönetimini oluşturması ve bunun bir el kitabı veya benzer bir doküman aracılığıyla üye/ortaklarına açıklaması gerekmektedir. Bunun yanı sıra örgüt yönetiminin kendi örgütsel yapısıyla ilgili mevzuatını iyi bilmesi ve bu mevzuata göre örgütlenmesi gerekmektedir. Tablo 3.7’de görüşme yapılan üretici örgütlerinin bu konudaki değerlendirmelerine yer verilmektedir.

Tablo 3.7. Üretici Örgütlerinin Amaçlarına Uygun Örgütlenmesi

Üretici Örgüt Grupları	İyi Derece Çalışan		Orta Derecede Çalışan		Kapanmak Üzere Olan		Genel Toplam	
	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır
Amaçlara Uygun Örgütlenme								
Örgütünüzün yönetimiyle ilgili bir el kitabı veya buna benzer bir doküman var mı?	7	4	2	14	0	10	9	28
Örgütünüzü düşündüğünüzde mevzuattan kaynaklanan sorunların olduğunu düşünüyor musunuz?	6	5	14	2	3	7	23	14

Tablo 3.7’deki verilere göre örgüt yöneticilerinin neredeyse tamamı, örgütün yönetimiyle ilgili bir el kitabının veya buna benzer bir dokümanın olmadığını belirtmiştir. Bu sonuç, örgüt içerisinde mevcut olan örgütlenmenin amaçlara uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediğinin denetlenmesini zorlaştırmaktadır. Yine bununla ilişkili olarak örgüt içerisindeki birimlerin veya kişilerin hangi işi yapacağı net olarak belirtilmemekte ve örgüt yönetiminde kurumsallaşma sağlanamamaktadır. Bu konuda görüşmeci 1. "Kooperatif imece usulü işliyor" diyerek örgütlerin örgütlenmeye dair bakışlarını ve yöntemlerini açıkça ortaya koymaktadır. Aynı zamanda örgütlenmenin tam olarak sağlanamaması durumu, üye/ortakların örgüt

yönetimindeki kişilerin ne iş yaptığını bilmemesi sonucunu ortaya çıkarmakta ve özellikle mali konularda onlara olan güvenini sarsmaktadır. Bu tespit, Türkiye’de üretici örgütleri üzerine yapılan birçok bilimsel çalışmanın varmış olduğu ortak bir neticeye bir cevap getirmektedir. Örneğin “Samsun İlindeki Tarımsal Üretici Örgütlerinin Yapısal Sorunlarının Belirlenmesi” başlıklı çalışmanın sonuçlarına göre; üretici örgütlerinin başarısız olmasındaki temel nedenlerin başında üye/ortakların örgüt yönetimine olan güvensizliği gelmektedir. Bunun nedeni ise yönetimin adil ve şeffaf olmamasıyla örgütün mali hesaplarının ulaşılabilir nitelikte olmamasıdır (Aydoğan ve Yulafçı, 2013). Dolayısıyla örgütün işleyişinde görevli olan birimlerin ve kişilerin görev, sorumluluk ve yaptıkları işlerinin açık bir şekilde ortaya konulması; üye/ortakların örgüt yönetimine olan güvenini artıracak ve örgütün faaliyetlerini başarılı bir şekilde sürdürmesini sağlayacaktır.

Örgüt yönetimiyle ilgili bir el kitabı veya buna benzer bir dokümanın olması, örgüt grupları açısından değerlendirildiğinde iyi derecede çalışan örgütlerin diğer örgütlere göre ön plana çıktığı görülmektedir. İyi derecede çalışan örgütlerin yedi tanesi, orta derecede çalışan örgütlerin iki tanesi örgüt yönetimiyle ilgili bir dokümanın olduğunu belirtirken kapanmak üzere olan örgütlerin tamamı örgüt yönetimiyle ilgili bir dokümana sahip olmadığını belirtmiştir. Bu sonuç örgütlerin etkili çalışması hususunda örgüt yönetiminin açık bir şekilde belirtilmesinin önemini ortaya koymaktadır.

Örgütsel faaliyetlerin yürütülmesinde mevzuattan kaynaklanan sorunların olduğunu düşünen toplam örgüt sayısı ise 14’tür. Diğer geri kalan 23 örgüt ise faaliyetlerinin yürütülmesinde herhangi bir sorunun olmadığını belirtmiştir. Mevzuatla ilgili sorun yaşayan örgütler, mevzuata bakıldığında çok güzel işler yapılabileceğini ancak örgütlerin, üreticiyi yönlendirme konusundaki yasal yaptırımlarının eksik olduğunu belirtmişlerdir. Bu konuda örgüt yöneticisi 2. şöyle demiştir:

Üyelerin örgütlere olan bağlılığı yasal olarak sınırlandırılmalıdır. Diyelim ki şu an bir üretici Ziraat Odasından belgelerini almadan kredi çekme ya da başka bir işini yapamaz. Üyelerin de bu şekilde örgüte olan bağlılığı yasal olarak sağlanmalı ki örgüt üreticiyi yönlendirebilsin. Örneğin üreticiler hala üye olduğu örgütten ayrı hareket ederek pazarda süt, sebze ve benzeri ürünlerini satmaktadır.

Bu durum örgütün sürdürülebilir bir şekilde planlama yapmasını zorlaştırırken örgüt-üye arasındaki ilişkinin de kopmasına neden olmaktadır. Yine üreticilerin üye/ortak olduğu örgütten ayrı iş yapması, örgütün varlık amacını riske sokmakta ve sektörde örgütlerin etkinliğini azaltmaktadır. Dolayısıyla üreticileri örgütlenmeye itecek yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu düzenlemeyle beraber, örgütler üye/ortaklarının gelirlerinin artırılması için tarımsal ürünün katma değerini kendisi belirleyecek ve örgütler tarafından girdilerin ortaklaştırılmasıyla da fiyatlar ve nakliye giderleri düşerek maliyetler azalacaktır. Ancak bu başarının ortaya çıkması için sadece örgüt/üye arasındaki bağın güçlü olması tek başına yeterli değildir. Bunun yanı sıra örgütlerin de kaynak ve yönetim kapasitelerinin de yeterli olması gerekmektedir. Başka bir örgüt yöneticisi 6. ise “devletin üretici örgütlenmesine bakışından kaynaklı olarak ürün bazlı çok parçalı bir yapının olduğunu ve örgütlerin genel olarak hayvansal ve bitkisel olmak üzere iki çatı altında toplanması gerektiğini” belirtmiştir. Yani aslında örgütlenme konusunda üreticilerin kafası oldukça karışıktır. Mevzuata bakınca bir üreticinin anlamayacağı kadar çok sayıda ve karmaşık olan bir örgüt mevzuatı vardır. Bu hususta da mevzuatın üreticilerin anlayabileceği şekilde basitleştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de üretici örgütlerinin mevzuatına genel olarak bakıldığında araştırmanın ikinci bölümünde de ortaya konulduğu gibi örgütlenmeye dair mevzuatın oldukça fazla olduğu görülmektedir. Bu durum üretici örgütlerinin üye/ortaklarına yeterli hizmet sunamamalarına neden olmaktadır. Özellikle mevzuatla aynı amaçların birden fazla üretici örgütüne verilmesi, üreticilerin örgütlerden en temel beklentileri olan uygun koşullarda girdilerin temin edilmesini ve ürünlerin pazarlanmasını yeterli derecede karşılamasını zorlaştırmaktadır (Topuz, vd., 2017). Dolayısıyla mevzuatta aynı amaçların birden fazla üretici örgütüne verilmesinden vazgeçilmeli ve mevzuat üreticilerin güncel ihtiyaçlarını kapsayacak ve daha anlaşılabilir olacak şekilde yeniden düzenlenmelidir.

3.2.2.3. Personel Yönetimi

Personel bir örgütün kuruluş amaçlarını ve bileşenlerinin beklentilerini karşılamada oldukça önemli bir role sahiptir. Özellikle üretici örgütlerinde personel denilince direkt olarak örgüt akıllara gelmekte ve örgütün başarısı/başarısızlığı

personelin hizmet sunumuna göre değerlendirilmektedir. Bu açıdan üretici örgütlerinde personel yönetimi genel olarak dört temel konuda düğümlenmektedir. Bunlardan birincisi örgüt yöneticisinin daha önce bir örgütün yönetilmesi ve işleyişiyle ilgili olarak herhangi bir eğitim alıp almadığı; ikincisi örgütte çalışan personelin niteliğini artırmaya yönelik herhangi bir eğitimin verilip verilmediği; üçüncüsü örgütün mali işleriyle ilgilenen personelin alanında uzman olup olmadığı; dördüncüsü ise üye/ortaklara eğitim/bilgilendirme toplantısının düzenlenip düzenlenmediğidir. Tablo 3.8’de görüşme yapılan üretici örgütlerinin bu konuyla ilgili değerlendirmelerine yer verilmektedir.

Tablo 3.8. Üretici Örgütlerinde Personel Yönetimi

Üretici Örgüt Grupları	İyi Derece Çalışan		Orta Derecede Çalışan		Kapanmak Üzere Olan		Genel Toplam	
	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır
Daha önce bir örgütün yönetilmesi ve işleyişiyle ilgili olarak herhangi bir eğitim aldınız mı?	5	6	7	9	0	10	12	25
Örgütünüzde çalışan personelin niteliğini artırmaya yönelik bir eğitim veriliyor mu?	5	6	4	12	1	9	10	27
Örgütünüzün mali işleriyle ilgilenen personel alanında uzman mı?	11	0	10	6	2	8	23	14
Üye/ortaklarınıza eğitim/bilgilendirme toplantısı düzenlediniz mi?	10	1	14	2	4	6	28	9

Görüşme yapılan üretici örgütlerinde personel istihdamının, örgüt başına düşen personel oranı bakımından oldukça düşük olduğu görülmektedir. İyi derecede çalışan örgütlerin personel oranı örgüt başına 3, orta derecede çalışan örgütlerin 2 ve kapanmak üzere olan örgütlerin personel oranı ise 0,4’tür. Birçok örgütün personeli genel olarak örgüt başkanı ve muhasebeci olmak üzere iki kişiden oluşmaktadır. Hatta tablodan da görüleceği üzere 14 örgütün uzman bir muhasebecisi bile yoktur. Bu hususta örgüt işlerinin neredeyse tamamı alanında uzman olmayan örgüt başkanı ve gönüllü diğer üyeler tarafından yerine getirilmektedir. Bu durumda örgüt yöneticileri örgütün en önemli görevlisini oluştururken, bu kişilerin örgüt yönetimiyle ilgili daha önce eğitim almış olması oldukça önem taşımaktadır. Tablo 2’ye bakıldığında görüşme yapılan 37 örgüt yöneticisinden 25’inin örgüt yönetimiyle ilgili daha önce eğitim almadığı görülmektedir. Örgüt yöneticilerinin eğitim almış

olmalarının önemini iyi-orta ve kapanmak üzere olan örgütlere bakıldığında görmek mümkündür. Örneğin iyi ve orta derecede çalışan örgüt yöneticilerinin yarıya yakını örgüt yönetimiyle ilgili eğitim alırken kapanmak üzere olan örgüt yöneticilerinin tamamı daha önce örgüt yönetimiyle ilgili herhangi bir eğitim almamıştır. Bu konuda kapanmak üzere olan örgüt yöneticilerinden 33. bir özeleştiri yaparak şöyle demiştir:

Benim işim aslında ticaret yapmaktır. İsteyerek örgüt yöneticisi olmadım. Bu işlerde bizden daha iyi olanları var. Bize proje üretecek, çiftçinin önünü açacak, günlük iş yapmayan birileri lazım.

Bu tespit aslında örgütlerin mali konuda yaşamış oldukları sorunların temelini de oluşturmaktadır. Şu gerçektir ki örgütlerin sadece üye/ortak aidatlarıyla faaliyet göstermesi mümkün değildir. Özellikle altyapıyı ve öz sermayeyi artıracak proje uygulamalarına ağırlık verilmesi gerekmektedir. Bunun gerçekleştirilmesi için ise proje yapmaya uygun, eğitilmiş örgüt yöneticilerinin olması gerekmektedir. İyi derece çalışan örgüt yöneticilerinden 31. bu konuda örnek bir başarıya imza atarak 2013 yılından beri Tarım Bakanlığı, OKA, DOKAP ve Üniversiteler ile çeşitli projeler gerçekleştirdiğini söylemiştir. Yapılan projelere örnek olarak; projelerden sağlanan bütçeyle, süt sağım sistemi, soğuk tanklar alındığını ve bunun üyelerin ücretsiz kullanımına açıldığını, şimdi ise üyelerin gelirlerini daha da artıracak, ürününe katma değer katacak olan projeler üzerine çalışıldığını belirtmiştir. Dolayısıyla örgüt yöneticilerinin eğitim alarak faaliyetlerini bilinçli olarak yerine getirmesi, örgütlerin başarılı olabilmesinde önemli bir ölçüt olarak ortaya çıkmaktadır.

Örgütlerde çalışan personel sayısı oldukça azdır. Bu az sayıdaki personelin niteliğini artırmaya yönelik bakanlık veya diğer kurumlar tarafından verilen eğitimler incelendiğinde durumun oldukça vahim olduğu görülmektedir. Bu konuda görüşme yapılan 37 örgüt içerisinde sadece 10 tanesi düzenli olarak olmasa da personeline hizmet içi eğitim verildiğini belirtmiştir. Yine bu konuda iyi derecede çalışan örgütlerin yarıya yakını, orta derecede çalışan örgütlerin üçte biri hizmet içi eğitimin verildiğini belirtirken kapanmak üzere olan örgütlerin neredeyse tamamının var olan personelin niteliğini artırmaya yönelik herhangi bir girişimde bulunmadığı görülmektedir. Bu sonuç örgüt içerisinde verilen hizmet içi eğitimin, örgütün başarısında etkili olduğunu göstermektedir.

Örgütlerin başarısını ve üye/ortakların örgütüne olan güvenini sağlayan etkili unsurların başında şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri temelinde işleyen bir mali yönetim sistemi gelmektedir. Ayrıca bu konu örgütlerin geleceğini de doğrudan ilgilendirmekte ve idare edilemeyen bir mali yönetimle karşılaşan bir üretici, kesinlikle bir daha örgütlere üye/ortak olmak istememektedir. Bu konuda görüşme yapılan örgütlerin 23'ü mali işlerle ilgili bir uzman personel istihdam ettiğini belirtirken 14 örgüt mali işlerin bir uzman tarafından yönetilmediğini belirtmiştir. Mali işlerin alanında uzman personel tarafından yerine getirilmesinin önemini örgüt gruplarına bakıldığında anlamak mümkündür. Şöyle ki iyi derecede çalışan örgütlerin tamamında, orta derecede çalışan örgütlerin yarısından fazlasında mali işler uzman kişilere emanettir. Kapanmak üzere olan örgütlerin ise sadece ikisinde mali işlerden sorumlu bir uzman bulunmaktadır.

Üye/ortaklara eğitim ve bilgilendirme toplantılarının yapılması konusu ise büyük ölçüde nitelikli bir örgüt yöneticisinin ve personelin varlığına bağlıdır. Görüşme yapılan örgütlerin büyük çoğunluğu örgüt yönetimi ve personeli tarafından eğitim/bilgilendirme toplantılarının düzenli olarak yapıldığını ifade etmiştir. Ancak uygulamaya bakıldığında rakamların gerçeklerin üzerini örttüğü görülmektedir. Çünkü yapılan eğitim/bilgilendirme faaliyetleri bir ihtiyaçtan dolayı ortaya çıkmamakta daha çok zorunlu olarak yapılması gereken genel kurullarda yapılmaktadır. Bu konuda görüşmeci 1. “sene içerisinde bir kere toplantı düzenliyoruz. Bunlar genellikle aidatlar konusunda oluyor. Hayvancılıkla ilgili bilgilendirme toplantısı yapmıyoruz” demiştir. Diğer bir örgüt yöneticisi 7. ise “eskiden üreticilerin kar etmesi için eğitim ve bilgilendirme toplantısı yapıyorduk ve bu eğitimler için alanında uzman kişiler davet ediyorduk. Ancak örgütün yaş ortalaması yüksek olduğu ve bu tarz şeylere fazla ilgi gösterilmediği için artık biz de bu işlere girmiyoruz” demiştir. Başka bir örgüt yöneticisi 16. da örgütte eğitim/bilgilendirme faaliyetlerinin yapılmamasının nedenini şöyle açıklamıştır:

Önceden örgütümüzde 3,5 ton süt üretimi varken eğitim/bilgilendirme yapılıyordu. Hatta Tarım İl Müdürlüğü'nden ziraat mühendisleri geliyordu. İlaç firmaları, süt firmaları gelip bilgilendirme yapıyordu. Ancak son yıllarda vermiş olduğumuz yoğun göç nedeniyle yöremizde üretim azaldı ve sonuç olarak da eğitim ve bilgilendirme faaliyetleri rafa kalktı.

Dolayısıyla üye/ortaklara eğitim/bilgilendirme faaliyetlerinin etkili bir şekilde yapılmamasının başlıca nedenleri; nitelsiz örgüt yönetimiyle üreticilerin yaş ortalamasının yüksek olması ve örgütlere üye/ortak olan üreticilerin tarımsal üretimlerinin azalmasıdır. Örgüt gruplarına bakıldığında iyi ve orta derecede çalışan örgütlerin neredeyse tamamının yılda bir defa bile olsa eğitim/bilgilendirme faaliyeti yaptığı; kapanmak üzere olan örgütlerin ise yarıya yakınının eğitim/bilgilendirme faaliyetlerini içeren bir genel kurul bile yapmadıkları görülmektedir.

3.2.2.4. Yönlendirme (Emir Komuta-Kumanda)

Yönlendirme konusu, örgüt içerisinde farklı birimlerin ve kişilerin örgüt amaçları doğrultusunda sistemli bir şekilde çalışması anlamına gelmektedir. Ancak üretici örgütlerinde personel sayısının azlığı ve farklı birimlerin olmadığı dikkate alındığında, yönlendirme faaliyetinin örgütü oluşturan üye/ortaklara yapılması daha önemli hale gelmektedir. Bu çerçevede örgütlerin belki de en önemli varlık sebeplerinden birincisi üye/ortakların girdi teminini düşük maliyetle gerçekleştirmek, ikincisi ise ürünlerin pazarlanması ve katma değer katılması konusunda üye/ortakların yönlendirilmesini sağlamaktır. Tablo 3.9'da görüşme yapılan örgüt yöneticilerinin bu iki husustaki değerlendirmelerine yer verilmektedir.

Tablo 3. 9. Üretici Örgütlerinde Yönlendirme

Üretici Örgüt Grupları	İyi Derecede Çalışan		Orta Derecede Çalışan		Kapanmak Üzere Olan		Genel Toplam	
	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır
Yönlendirme (Emir Komuta-Kumanda)								
Örgütünüz üye/ortaklarına ürünlerini pazarlama ve katma değer katma konusunda bilgi sağlıyor mu?	5	6	7	9	0	10	12	25
Üye/ortaklarınıza girdi temini konusunda yönlendirici faaliyetlerde bulunuyor musunuz?	6	5	7	9	3	7	16	21

İkinci bölümdeki üretici örgütlerinin mevzuatına bakıldığında, üretici örgütlerinin kendilerine üye/ortak olan üreticilere genel olarak iki şey vaat ettiği görülmektedir: (1) ürünlerin daha iyi şartlarda değerlendirilmesi ve (2) tarımsal ihtiyaçların karşılanması. Bu iki vadin yerine getirilmesinde örgüt yönetiminin etkili bir yönlendirme içerisinde olması gerekmektedir. Uygulamaya bakıldığında görüşme

yapılan üretici örgütlerinin sadece 12'sinin üye/ortaklarının ürünlerini pazarlama ve ürünlerine katma değer katma konusunda bilgi sağladığı görülmektedir. Tarımsal ihtiyaçların temelini oluşturan girdiler konusunda ise sadece 16 örgüt üye/ortaklarını bu hususta yönlendirdiğini belirtmiştir. Örgüt gruplarına bakıldığında yapılan yönlendirme faaliyetlerinin, örgütün başarısında etkili olduğu görülmektedir. Örneğin iyi ve orta derecede çalışan örgütlerin yarısı bu konuda başarıyla, kapanmak üzere olan örgütlerin ise neredeyse tamamı yönlendirme konusunda etkisizdir.

Üye/ortakların ürünlerine yönelik pazarlama ve katma değer konusunda bilgi sağladığını ifade eden örgütlerin bu konuda yaptıkları faaliyetler, ürünün değerlendirilmesini sağlamamakta sadece pazarlama konusunda işe yaramaktadır. Örneğin görüşmeci 31. “pazarlama konusunda üreticileri biz yönlendiriyoruz ama serbest ekonomi gibi kendileri yapıyor. Biz süt kimde var satılık hayvan kimde var bunu yönlendiriyoruz, ancak etin veya sütün değerlendirilmesi konusunda herhangi bir çalışmamız yok” demiştir. Görüşmeci 12. ise “üyelerin ürünlerinin değerlendirilmesi için bir turşu fabrikası projesi yapıyoruz ama ülkenin ekonomik durumundan dolayı daha o konuda bir ilerleme kat edemedik” demiştir. Diğer taraftan 1998 yılında kurulan üretici örgütü 16. 2000’li yıllarda ortaklarının ürünlerinin değerlendirilmesi için topladıkları süttan kaşar yaptıklarını ve bunun altyapısını kurduklarını belirtmiştir. Ancak son yıllarda yörelerinde yaşanan göç ve yem bitkilerinin pahalı olmasından dolayı süt üretiminin oldukça düştüğünü ve süt bile bulmakta zorlandıklarını ifade etmiştir.

Üreticilerin, örgüt tarafından tarımsal ürünlerin pazarlanması ve değerlendirilmesindeki faaliyetlerine bakışı ise oldukça olumsuzdur. Görüşme yapılan üreticilerin yüzde 88’i örgütlerin bu konudaki faaliyetlerini yeterli görmemektedir. Örgütlerin, tarımsal ürünlerin pazarlanması ve değerlendirilmesi konusundaki fonksiyonlarını değerlendiren üretici 6. bu konuda şunları söylemiştir:

Bir plan ve kuruluş yok, istikrarlı alım yok, piyasada sadece belli başlı fabrikalar var. Devlet ve üretici örgütleri piyasada üreticilerin destekçisi olmalı, fiyatlar istikrarlı olmalı ve ürünlerimizi dönüştürecek, onlara değer katacak fabrikalar kurulmalıdır. Bizler şu an tamamen özel sektörün ve tüccarların insafına ve vicdanına göre üretim yapıyoruz.

Üretici 29. ise bu konuda “kooperatifimiz sütümüzü alıp fabrikaya satıyor ancak bu yeterli değil. Ama bizim de başka pazarlama yolumuz yok. Bu da olmasa çok sıkıntı yaşadık en azından bunun olması da iyi” diyerek pazarlama faaliyetinin üreticiler için ne kadar önemli olduğunu ortaya koymuştur.

Örgütlerin üye/ortaklarına girdi temini konusundaki yönlendirici faaliyetleri incelendiğinde ise pazarlama ve ürüne katma değer katma konusuna göre daha etkili oldukları söylenebilir. Bu konuda etkili olduğunu ifade eden örgütler, tarımsal girdileri piyasadan toplu alım anlaşması yaparak daha ucuz aldıklarını ve üye/ortaklarına ulaştırdıklarını belirtmişlerdir. Ancak buna rağmen üreticilerin örgüte bağlı olmadığından tarımsal girdilerini kendi tanıdıklarından almayı tercih ettiklerini ve bunun da sürdürülebilir olmadığını ifade etmişlerdir. Diğer taraftan görüşme yapılan üreticilerin yüzde 72,3’ü tarımsal girdileri sağlama konusunda örgütleri yeterli görmemektedir. Bunun en büyük nedeni ise örgütün sermaye bakımından zayıf olması ve bundan dolayı üyelerine yeterli derecede vade sağlayamamasıdır. Bu durumda tarımsal girdiler konusunda üreticiler daha çok kendi başının çaresine bakmakta ve örgütler aracılığıyla ucuz girdi sağlayamamaktadır.

3.2.2.5. Koordinasyon: Kurum İçinde Uyumlu Çalışma

Üretici örgütlerinde koordinasyon konusu, örgüt içerisindeki işleyişten çok üye/ortaklarla diğer kamu kurumları ve üretici örgütleri arasındaki işbirliğinin sağlanması hususunda gerekli olan bir yönetim işlevidir. Yine ulusal veya yerel tarım politikalarının oluşturulmasında örgütlerin bir aktör olarak dikkate alınması ve bu konuda etkili bir işbirliğinin gerçekleştirilmesi koordinasyon konusuyla ilgilidir. Tarım politikalarının oluşturulmasında üretici örgütlerinin taleplerinin ve sorunlarının dikkate alınarak politika yapılması, sektörün geleceği açısından oldukça önem taşımaktadır. Tablo 3. 10’da üretici örgütlerinin bu iki husustaki değerlendirmelerine yer verilmektedir.

Tablo 3. 10. Üretici Örgütlerinde Koordinasyon

Üretici Örgüt Grupları	İyi Derece Çalışan		Orta Derecede Çalışan		Kapanmak Üzere Olan		Genel Toplam	
	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır
Koordinasyon: Kurum İçinde Uyumlu Çalışma								
Örgütünüz, ortaklarınız için tarımsal kamu kuruluşları ve diğer üretici örgütleri arasında koordinasyon sağlıyor mu?	10	1	4	12	5	5	19	18
Ulusal ve yerel tarım politikalarının oluşturulmasında, örgütünüzün talepleri ve sorunları dikkate alınıyor mu?	2	9	2	14	0	10	4	33

Tablo 3. 10'a bakıldığında üretici örgütlerinin yarısı, kamu kurumları ve üretici örgütleri arasında koordinasyonu sağlama konusunda yeterli hizmet sunduklarını belirtmişlerdir. Bu konuda iyi derecede çalışan örgütlerin neredeyse tamamı, orta derecede çalışan örgütlerin üçte biri ve kapanmak üzere olan örgütlerin ise yarısı kurumlar ve örgütler arasında koordinasyonu sağlamaktadır. Örgütler arasında koordinasyonu sağlama konusu daha çok alım, satım, kredi ve destek alımında ortaya çıkmaktadır. Ancak bazı durumlarda örgüt yöneticilerinin koordinasyonu sağlama konusunda yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu konuda görüşmecisi 33. "bazen kooperatif adına kurumlarla iletişime geçmekte zorlanıyoruz. Durum böyle olunca siyasi yönümüzü kullanarak üreticiye yardımcı olmaya çalışıyoruz" demiştir.

Örgütler arasında üye/ortaklarının işlerini yapmalarında yardımcı olduklarını belirten örgütler, bunun tam tersi bir durum olarak ulusal ve yerel tarım politikalarının oluşturulmasında kendilerinin hiçbir şekilde dikkate alınmadıklarını söylemektedirler. Nitekim görüşme yapılan örgüt yöneticilerinin neredeyse tamamı böyle düşünmektedir. İşin daha da kötü tarafı ise iyi derecede çalışan örgütlerin bile ulusal ve yerel tarım politikalarının oluşturulmasında kendilerinin dikkate alınmadığını düşünmeleridir. Örneğin örgüt yöneticisi 34. 2019 yılında bakanlığın bir çalıştay yaptığını ancak kendilerinin davet edilmediğini, asıl sorunları kendilerinin bilmesine ve yaşamasına rağmen sadece dört önder üreticinin davet edilmesini amaçsız bir uğraş olarak gördüğünü belirtmiştir. Yine aynı örgüt yöneticisi, bakanlığın yılda bir defa ve iki saatlik bir toplantı yapmasının örgütler için hiçbir

anlam taşımadığını sözlerine eklemiştir. Bu durumla ilgili başka bir örgüt yöneticisi 2. ise şöyle demiştir:

Bırakın politika oluştururken bize danışmayı, dinlemeyi, hiç bize bir şey soran yok; yaptıkları politikalar bizi daha çok olumsuz etkiliyor. Medyada görüyoruz konuşulanları ve kâğıt üzerinde olanları ancak bunlarla gerçekler arasında dağlar kadar fark var.

Dolayısıyla bu konuda yapılması gereken işlerin başında; örgütlerin, sektörün bir bileşeni olduğunun kabul edilmesi gelmektedir. Ardından örgütlerin katılacağı ve sorunlarının dikkate alınmasını sağlayacak yerel düzeyde etkili yönetsel mekanizmaların kurulması gerekmektedir.

3.2.2.6. Denetim: Kurumsal İşlevin Yerine Getirilmesi

Üretici örgütlerinde denetim faaliyetleri, üreticilerin tarımsal gelirlerindeki artışın/azalışın kayıt altına alınması ve üye/ortaklara sağlanan hizmetlerin veya desteklerin amacına yönelik kullanılıp kullanılmadığının kontrol edilmesine yönelik yapılmaktadır. Üreticilerin gelirlerindeki artışın/azalışın takip edilmesi; örgütün kuruluş amaçlarına ulaşması için gerekli olan stratejilerin hazırlanmasına, üreticilerin gelirlerindeki azalışın nedenlerinin belirlenmesine ve bu sorunların nasıl giderileceğine yönelik bir yol haritasının ortaya çıkarılmasına zemin hazırlaması bakımından önemlidir. Örgütün, üreticilere sağlamış olduğu kaynakların amaçlanan hedeflere ulaşp ulaşmadığının kontrolü ise var olan kaynakların etkili ve verimli kullanılmasını sağlamaktadır. Böylece üye/ortaklar arasında örgüt yönetiminin kaynakları ne kadar doğru kullandığı algısı güçlenmekte ve üye/ortakların örgüte olan aidiyeti ve güveni artmaktadır. Aksi durumlarda üye/ortakların örgüt yönetimine olan güveni sarsılmakta, örgüte olan aidiyet hissi azalmakta ve örgüte olan bağlılığı zayıflamaktadır. Tablo 3. 11'de örgüt yöneticilerinin bu husustaki değerlendirmelerine yer verilmektedir.

Tablo 3. 11. Üretici Örgütlerinde Denetim Faaliyetleri

Üretici Örgüt Grupları	İyi Derece Çalışan		Orta Derecede Çalışan		Kapanmak Üzere Olan		Genel Toplam	
	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır
Denetim: Kurumsal İşlevin Yerine Getirilmesi								
Örgütünüzde üye/ortaklarınızın gelirlerindeki artış/azalış kayıt altına alınıyor mu?	6	5	3	13	0	10	9	28
Üye/ortaklarınıza sağladığınız altyapı, ekipman ve girdi desteklerinin amacına yönelik kullanılıp kullanılmadığını kontrol ediyor musunuz?	7	4	8	8	1	9	16	21

Tablo 3. 11.'e bakıldığında örgütlerin yarısından fazlasının üye/ortaklarının gelirleriyle ilgili bir kayıt işlemi yapmadığı; ekipmanların amacına yönelik kullanılıp kullanılmadığının kontrolü konusunda ise görüşme yapılan örgütlerin yarıya yakınının bu işlemi yerine getirmediği görülmektedir. Örgüt gruplarına göre bu iki husus değerlendirildiğinde; iyi derecede çalışan örgütlerin yarısı, orta derecede çalışan örgütlerin çok azı üye/ortaklarının gelirleriyle ilgili kayıt işlemi yaptığını, kapanmak üzere olan örgütlerin ise tamamı böyle bir işlem yapmadığını belirtmiştir. Ekipmanların kullanımıyla ilgili iyi derecede çalışan örgütlerin yarısından fazlasının, orta derecede çalışan örgütlerin yarısının denetim yaptığı, kapanmak üzere olan örgütlerin ise neredeyse tamamına yakınının böyle bir işlem yapmadığı görülmektedir. Örgüt gruplarına göre ortaya çıkan bu bulgular, üreticilerin gelirlerindeki artış/azalışın kayıt altına alınmasının ve ekipman desteklerinin kontrol edilmesinin örgütün başarısında önemli bir etkin olduğunu göstermektedir.

Üreticilerin gelirlerindeki artışın/azalışın takip edilmesinin etkin bir plan ve politika oluşturmak için gerekli olduğunu belirten görüşmeci 29. “günümüzde ortaklarımızın gelirleriyle veya zararlarıyla ilgili böyle bir şey yapmamız mümkün değildir. Bunun en büyük nedeni ise üreticilerin çoğunun hayvanları, kendi üzerine bile kayıtlı değil” demiştir. Başka bir örgüt yöneticisi 19. ise “üyelerimizin gelir/giderlerinin kaydı konusunda bize görev verilmesi ve bizim de bunu yapmamız gereklidir. Belki de planlama yapmamamızın en büyük nedeni budur. Kim ne

yapıyor ne kazanıyor hiçbir bilgimiz yok” ifadelerinde bulunmuştur. Üye/ortaklarına ekipman kullanımı sağlayan az sayıdaki örgüt yöneticilerinden 5. ise bu konuda, üreticilerin ekipmanları kullanırken çok dikkatli olmadığını hasar ve arıza durumunda ise sorumluluk almadığını belirtmiştir. Dolayısıyla üretici örgütlerinin kaynak ve yönetsel kapasitesini doğrudan etkileyen denetim faaliyetinin bütün örgütlerde etkin bir şekilde uygulanması ve takip edilmesi gerekmektedir.

3.2.2.7. Mali, Fiziksel ve Bilgi Teknolojileri Kaynaklarının Yönetimi

Üretici örgütlerinin faaliyetlerini başarılı bir şekilde yerine getirmesinde yönetsel kapasitenin yanında kaynak kapasitesi de oldukça önemlidir. Bu kaynaklar genel olarak üç başlık altında toplanabilir; fiziksel kaynaklar, mali yapı ve bilgi teknolojileri. Fiziksel kaynak olarak bir örgütte olmazsa olmazların başında; örgütün faaliyetlerini ve toplantılarını yapacak bir bina/ofis alanına, üye/ortaklara ekipman desteği sağlamak için gerekli altyapıya ve üye/ortaklarının gelirlerinin ve refah düzeylerinin artmasını sağlayacak gıda işleme altyapısına sahip olması gelmektedir. Örgütlerin başarıya ulaşmasında diğer bir önemli kaynak ise mali yapıdır. Mali yapının güçlü olması için öncelikle örgütün gelir-gider dengesini görmek ve hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlamak için yıllık bir bütçeye sahip olması gerekmektedir. Diğer taraftan örgütün faaliyetlerini yürütebilmesi için düzenli gelir kaynaklarına sahip olması ve bu yönde de örgüte üye/ortak olan üreticilere devlet tarafından verilen mali desteklerin ve türlerinin yeterli olması beklenmektedir. Örgütlerin başarılı olabilmesi için son kaynak unsur ise bilgi teknolojileridir. Bu konuda örgütlerin üye/ortaklarının kayıtlarını tutmak için bir bilgisayara ve internete, onlarla istedikleri zaman iletişim kurabilmeleri için gerekli olan altyapıya ve onları her türlü konuda bilgilendirmek için bir web sitesine sahip olması gerekmektedir. Tablo 3.12’de görüşme yapılan örgüt yöneticilerinin bu konudaki bilgilerine yer verilmektedir.

Tablo 3.12. Örgütlerin Mali, Fiziksel ve Bilgi Teknolojileri Kaynaklarının Yönetimi

Üretici Örgüt Grupları	İyi Derece Çalışan		Orta Derecede Çalışan		Kapanmak Üzere Olan		Genel Toplam	
	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Evet	Hayır
Mali, Fiziksel ve Bilgi Teknolojileri Kaynaklarının Yönetimi								
Fiziksel Kaynaklar: Örgütünüz bina/ofis alanına sahip mi?	11	0	14	2	6	4	31	6
Örgütünüz üye/ortaklarına ekipman, kredi ve girdi sağlamakta mıdır?	6	5	9	7	4	6	19	18
Örgütünüz üye/ortaklarınıza gıda işleme hizmeti sağlıyor mu?	4	7	1	15	1	9	6	31
Mali Yapı: Örgütünüzün yıllık bütçesi var mı?	9	2	14	2	3	7	26	11
Örgütünüzün gelir kaynakları var mıdır?	11	0	14	2	3	7	28	9
Üye/ortaklarınıza kamu kurumları ve diğer kuruluşlar tarafından yapılan destekleri ve destekleme türlerini yeterli buluyor musunuz?	2	9	4	12	1	9	7	30
Bilgi Teknolojisi: Örgütünüzde üye/ortaklarınızın kayıtlarını tutmak için, bir bilgisayar ve internete sahip misiniz?	4	6	6	10	4	6	14	23
Örgütünüzün üye/ortaklarıyla istediğiniz zaman iletişim kurabiliyor musunuz?	11	0	16	0	8	2	2	35
Örgütünüzün bir web sitesi var mı?	5	6	7	9	1	9	13	24

Üretici örgütlerinin fiziksel kaynakları incelendiğinde büyük çoğunluğunun bina/ofis alanına sahip olduğu görülmektedir. Ancak altı örgütün faaliyetlerini yürütebilecek bir bina/ofis alanı bulunmamaktadır. Örgüt gruplarına bakıldığında bina/ofis alanının örgütün başarılı olmasında önemli olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Örneğin iyi derecede çalışan örgütlerin tamamı bina/ofis alanına sahipken, orta derecede çalışan örgütlerin çok azı, kapanmak üzere olan örgütlerin ise yarıya yakını hâlihazırda bir bina/ofis alanına sahip değildir.

Üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarından biri olan girdi maliyetlerini düşürmek için ortak kullanım ve ucuz girdi sağlama faaliyetleri ise sadece örgütlerin yarısı tarafından yerine getirilmektedir. Ancak üyelerine ekipman, kredi ve girdi

sağladığını ifade eden örgütlerin uygulamalarına bakıldığında sadece ortak kullanım amaçlı ekipman sağladıkları görülürken kredi ve girdi sağlamadıkları görülmektedir. Örneğin iyi derecede çalışan örgütler, üye/ortaklarına sadece ortak kullanım amaçlı ekipman sağlamakta ve bunların başında tohum ekme ve yem karma makinaları gelmektedir. Yine hayvancılık yapan üreticilere projeye süt sağım sistemi ve soğuk tanklar; arıcılık yapan üreticilere projeye kova, bal süzme makinesi ve derin dondurucu; balıkçılar için ise, ucuz barınma ve karaya çekme hizmeti sunulmaktadır.

Görüşme yapılan örgütlerin üye/ortaklarına yukarıdaki ekipmanları sağlarken kredi ve girdi sağlamaya çok yanaşmadığı görülmektedir. Bu konuda görüşmeci 31. “kredi ve girdi sağlamak riskli olacağı için yapmıyoruz. Bu işler projeye olsun, onlar da mutlu olsun ben de. Başka yerden finansman alıp, bu şekilde yapmak doğru olmaz. Parasal konulara girmiyorum. Bundan dolayı hem bizim hem de üreticinin canı sıkılır” demiştir. Orta derecede çalışan örgütlerin, iyi derecede çalışan örgütlerde olduğu gibi üye/ortaklarına girdi ve kredi sağlamazken sadece ekipman sağladığı görülmektedir. Örgütler ekipman olarak ise süt sağım makinası, süt tankı, baskül, yem kırma ve çeltik kırma makinesi sağlamaktadır. Kapanmak üzere olan örgütlerin ise sadece birisinin süt tankına sahip olduğu onun da atıl durumda olduğu görülmektedir.

Üreticilerin, gelirlerinin artması ve refah düzeylerinin daha da iyi olması için üretici örgütlerinin gıda işleme hizmeti sağlaması büyük önem taşımaktadır. Uygulamaya bakıldığında, görüşme yapılan örgütlerin büyük çoğunluğunun üye/ortaklarına gıda işleme hizmeti sağlamadığı görülmektedir. Örgüt gruplarına göre incelendiğinde iyi derecede çalışan örgütlerin yarısı gıda işleme hizmeti sağlarken orta derecede çalışan ve kapanmak üzere olan örgütlerin neredeyse tamamı böyle bir hizmet sunmamaktadır. Üye/ortaklarına gıda işleme hizmeti sağlayan az sayıdaki örgütlerin faaliyetleri incelendiğinde genelde gıda işlemeye gerekli altyapıya sahip oldukları ancak bunların amaçları doğrultusunda kullanılmadığı görülmektedir. Örneğin bu konuda görüşmeci 12. “gıda işlemeyle ilgili sadece paketleme hizmetimiz var ama onu da yürütemedik boş duruyor” demiştir. Başka bir örgüt yöneticisi 16. ise “beldemizde günlük 500 litre süt toplanıyor. O da işlenmeyecek kadar az. Hâlbuki 2000’li yıllarda biz kaşar yapıyorduk. Şu an süt bulamıyoruz. Hatta

kapı kapı dolaşıp topluyoruz sütü sonra da onu kendimiz fabrikaya götürüyoruz. O zamanlar belediye vardı ve yardımcı oluyordu, makineyi falan her şeyi belediye vermişti ama şimdi onlar atıl bir şekilde durmaktadır” demiştir.

Örgütlerde gıda işleme hizmeti başta olmak üzere diğer temel faaliyetlerin yerine getirilmesindeki engellerin başında mali yapı gelmektedir. Görüşme yapılan üretici örgütlerinin büyük çoğunluğu gelir-gider dengesini genel olarak üye/ortakların aidatları ve pazarlama hizmeti üzerinden kesilen hizmet payı ile karşılamaktadır. Bu iki gelir kaynağına bağlı olarak örgütlerin üçte ikisinin düzenli bir gelire sahip olduğu görülürken; örgütlerin tamamı, devlet tarafından yapılan desteklerin ve destekleme türlerinin yeterli olmadığını belirtmiştir. Ancak örgüt yöneticilerinin üçte ikisinin yıllık bütçelerinin olduğunu söylemeleri, mali yapılarının düzenli işlediğini göstermemektedir. Bunun en büyük nedeni ise örgütlerin en önemli gelir kaynağını oluşturan üyelik aidatlarının ödenmemesi ve örgütün faaliyetlerini yürütmesi için sadece bu kaynağa bağımlı olmasıdır.

Örgütlerde mali yapının iyi işlemediğini gösteren kanıtların başında; örgüt yöneticilerinin örgütün yıllık bütçesiyle ilgili olarak net bir rakam söylememeleri gelmektedir. Nitekim yöneticilerin neredeyse tamamı hazırlamış oldukları bütçenin daha çok kâğıt üzerinde kaldığını ve bunu söylemenin de pek anlamlı olmadığını belirtmiştir. Bu konuda görüşmeci 19. “bir yıllık birliğin bütçesini oluşturuyoruz ancak kâğıt üzerinde olanla gerçekte olan bir değil. Üye aidatları, bağışlar, desteklerle birlikte gelir gider hesaplanıp bütçe oluşturuluyor ancak üyeler aidat vermeyince bütçe gerçekte farklı oluyor. Zaten o sene destek olmazsa üreticiler bize selam bile vermezler” demiştir. Örgütünde bütçeyle ilgili herhangi bir sorun yaşanmadığını belirten görüşmeci 31. ise örgütlerin mali olarak idare edilmesindeki en büyük sorunun, örgütün sadece üye aidatlarına bağımlı olmasından kaynaklandığını belirtmiş ve örgütündeki işleyişi şöyle açıklamıştır:

Bizim üyelerimiz aidatlarını ödüyor. Ödemezlerse devlet desteğinden yararlanamıyor. Diyelim hayvanınız var, örgüte üyesiniz, hiçbir şey yapmıyorsunuz aldınız destek 250 TL’dir. Ama X Projesine katılırsın 850 lira hayvan başı destek alırsın. Diğer Y projesinin uygulamalarını uygularsın 1100 TL destek alırsın. Süt ölçümü getiriyorum derse hayvan başı 150 TL destek alırsın. Dolayısıyla üretici ne kadar farklı para alırsa bizim bütçe de o kadar artıyor. Bundan dolayı üretici mecburen aidatı ödemek zorunda. Bunu ödemediğin

zaman fazla para alacaksın ve arada çok fark var. Böylece örgüt ayakta duruyor aynı zamanda üretici de kazanıyor.

Bu örnekte de görüldüğü üzere üretici örgütlerinin mali olarak ayakta durabilmeleri ve üye/ortaklarının beklentilerini karşılayabilmesi için üyelik aidatlarının yanı sıra projeye dayalı ek gelir kaynaklarının oluşturulması oldukça önemlidir. Devlet tarafından üye/ortaklara verilen destekler konusunda ise görüşme yapılan üretici örgüt yöneticilerinin tamamına yakını mevcut destek sisteminin yanlış ve üreticilerin beklentilerini karşılamaktan oldukça uzak olduğunu belirtmiştir. Bu konuda görüşmeci 36. ve 7. şunları söylemiştir:

Türkiye’de üreticiye verilen destek miktarı yeterli ancak yöntemi tamamen yanlıştır. Örneğin desteğin miktarı bu sene çok iyi, 22 milyar TL Türk çiftçisine destek olarak dağıtıldı ama çiftçiye sorun çiftçi memnun değil. Her şeyi denemeyanılma yoluyla yapıyoruz; tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliği, safran yetiştiriciliği, yok çilek projesi, genç çiftçi projesi, bilmem ne hepsi çöp. Örneğin Genç çiftçi projesinde aracılık yaptık içim acıdı o dönem. Desteklerin etki analizi yapılmadı. Etki analizleri yapılırsa bu projelerin saçma sapan çöp projeler olduğu anlaşılır. Bakanlık bürokratları sahadan çiftçiden kopuk oradaki odalarında sahayı bilmeden iş kuruyorlar. Kâğıt üstünden destek dağıtarak Türk tarımını kurtarmayı planlıyorlar bu böyle olmaz. Bizim planlı üretime desteği artırmamız lazım. Hem üreticiyi hem de tüketiciyi koruyacak kollayacak destek mekanizması oluşturulması gerekiyor (Görüşmeci 37).

Destekleme sistemi baştan hatalı. Besiciye destek için hem dana açığını ithalatla karşılıyoruz hem de besiciye ayrı destek veriyoruz. Bölgenin konumuna göre ve sahip olduğu şartlara göre destek verilmiyor. Buralarda yapılan besicilik desteğine ve Kars'a yapılan süt desteğine gerek yok. Zaten süt fabrikaları Kars bölgesinde yok. Küçükbaş için sınırlı miktarda var. Oralara süt desteği verildiğinde hayvan sahipleri hayvanından alacağı maksimum sütü alma derdine düşmüyor. Süt fabrikaları genelde Balıkesir çevresinde yoğunlaşmış. Kars besilik dana ihtiyacını karşılayan bir yer bundan dolayı oraya besi desteği verilmeli. 2011 yılında 300 TL olan destek bugün 250 TL olmamalı. Destek verilecekse enflasyona bağlı olarak düzeltilmeli. Destekleme sistemi bölgesel olmalı (Görüşmeci 7).

Üretici örgüt yöneticilerinin yukarıdaki açıklamalarından da görüleceği üzere mevcut destek sistemi hem miktar olarak hem de yöntem olarak üreticilerin beklentilerini karşılamamaktadır. Diğer taraftan bu konuda en büyük sorunu projeye dayalı oluşturulan (süt ve sığır yetiştiriciliği) üretici örgütleri yaşamaktadır. Bu örgütler, 2003 yılında Tarım Bakanlığı ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü arasında imzalanan beş yıllık Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi’yle (KASDEP) ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu projeye küçük aile üreticilerinin kooperatif şeklinde örgütlenmeleri şart koşularak süt sığırcılığı, koyunculuk, kırsal ve tarımsal amaçlı diğer projelerin desteklenmesi öngörülmüş ve üreticilere geri

ödemeli olarak hayvan dağıtılmıştır. Ancak uygulama sonuçlarına bakıldığında bu amaçla kurulan örgütlerin büyük çoğunluğu ya kapanmış ya da kapanmak üzeredir. Bu örgütlere üye olan üreticilerin büyük kısmı örgütün alabileceği hayvan sayısını artırmak amacıyla üye yapılmış ve üyelerin çoğu hayvan alımında borçlanacaklarının bile farkında olmamıştır. Dolayısıyla bu örgütlere üye olan üreticiler; örgütün faaliyetleri, işleyişi ve yükümlülüklerini bilmeden ve herhangi bir sorumluluk almadan örgüte üye olmuşlar ve temel gayeleri de bedelsiz hayvan alımı olmuştur. Bu konuda görüşme yapılan örgüt yöneticisi 3. “dört hayvan dışında başka destek almadık. Örgütün faaliyetlerini durdurdular. Üyeler hayvanları aldıktan sonra örgütle hiçbir bir ilişkisi yok gibi davranmaya başladılar. Verilen destekler gelip incelenip verilmedi. Her şey kâğıt üstünde oldu” demiştir. Bu durum sadece Samsun’da bu kapsamdaki örgütlerde olmamış diğer birçok ilde de buna benzer olaylar yaşanmıştır. Örneğin Şanlıurfa’da 2005 yılından sonra bu kapsamda kurulan örgütlerin tamamı kısa süreler içerisinde kapanmış ve üyeler borçlarını peşin ödemek zorunda kalmışlardır. Bu duruma ilk olarak hayvan dağıtılan üreticilerin tarımsal yapıları ve ekonomik durumlarının uygun olmaması, ikinci olarak ise örgüte üye olan üreticilerin, örgütlenmenin gerektirdiği sorumluluğun farkında olmamaları sebep olmuştur (Sevinç ve Binici, 2016: 221).

Üretici örgütlerinin faaliyetlerini başarılı bir şekilde yerine getirebilmesi için gerekli olan diğer bir kaynak ise bilgi teknolojileridir. Uygulamaya bakıldığında görüşme yapılan örgütlerin yarısından fazlasının bir bilgisayara ve internete sahip olmadığı görülmektedir. Hâlbuki internet ve bilgisayar; üyelerin bilgilerinin kaydedilmesi, kurumsal arşivin oluşturulması ve örgütsel faaliyetlerin planlanarak üreticilere duyurulması açısından hayati bir öneme sahiptir. İyi, orta ve kapanmak üzere olan üç örgüt grubunda da internete ve bilgisayara sahip olmayan örgütlerin bulunması bu konudaki sorunu ortaya koyar niteliktedir. Bu soruna bağlı olarak örgütlerin yarısından fazlası örgütsel faaliyetlerin duyurulması ve üreticilerin bilgilendirilmesi amacıyla ilgili olarak bir web sitesine sahip değildir. İyi ve orta derecede çalışan örgütlerin yarısında, kapanmak üzere olan örgütlerin ise tamamına yakınının bir web sitesi yoktur. Bunun yanı sıra örgütlerin neredeyse tamamına yakını üye/ortaklarıyla istedikleri zaman iletişim kurabilmektedirler. İletişim aracı olarak ise

telefonla arama ve kısa mesaj kullanılırken ihtiyaç olduğunda cami hoparlörü de iletişim amaçlı kullanılmaktadır. Dolayısıyla örgütlerin bilgi teknolojileri konusunda önemli eksiklikleri bulunurken bu durumun örgütlerin kuruluş amaçlarına ulaşmasında bir engel teşkil ettiği söylenebilir. Hâlbuki bilgi teknolojilerinin daha aktif kullanılmasıyla, üreticilerinin modern tarım yöntemleriyle ulusal ve yerel tarımsal destek ve projeleri hakkındaki bilgileri artırılabilir ve üreticilerin farkındalıkları ve bilinçlilik düzeyleri geliştirilebilir.

Üretici örgütlerinin kurumsal kapasiteleri genel olarak değerlendirildiğinde şu tespitler yapılabilir:

- İşlerin planlanması açısından örgütlerin bir stratejik planının olmadığı, üye/ortaklarının sorunlarını ve ihtiyaçlarını gidermeye yönelik bir plan hazırlamadığı, gelirlerini artırmak için herhangi bir iş planı oluşturmadığı ve üretimi talebe göre planlamadığı tespit edilmiştir. Örgüt gruplarına göre incelendiğinde ise iyi derecede çalışan örgütlerin yüzde 50'sinde, orta derece çalışan örgütlerin yüzde 75'inde ve kapanmak üzere olan örgütlerin tamamında işlerin planlı bir şekilde yürütüldüğünü söylemek mümkün değildir.
- Örgütlerin kuruluş amaçları doğrultusunda örgütlenmeleri ve bunların bir el kitabı veya herhangi bir dokümanla üreticilere duyurulması konusunda örgütlerin neredeyse tamamı yoksundur. Mevzuat nicelik bakımından çok, anlama bakımından karmaşık ve özellikle üreticiyi yönlendirme konusundaki yasal yaptırımlar açısından eksiktir.
- Personel yönetimi açısından değerlendirildiğinde görüşme yapılan örgütlerin öncelikle personel sayısı oldukça yetersizdir. Bu eksiklikten kaynaklı olarak örgüt işlerinin neredeyse tamamı alanında uzman olmayan örgüt başkanı ve gönüllü diğer üyeler tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca örgüt başkanlarının tamamına yakını, örgüt yönetimiyle ilgili daha önce bir eğitim almamıştır. Personelin niteliğini artırmaya yönelik yapılan çalışmalar düzensiz ve yetersizdir.

- Mali yönetimle ilgili olarak örgütlerin yarıya yakınının mali işlerinin alanında uzman olmayan kişiler tarafından yönetildiği görülmektedir. Örgütlerin büyük çoğunluğunun bütçesini üye/ortakların aidatları ve pazarlama hizmeti üzerinden kesilen hizmet payı oluşturduğundan, örgütlerin mali yapıları düzenli olarak işlememektedir.
- Yönlendirme konusunda örgütlerin sadece üçte biri, üreticilerin tarımsal ürünlerini pazarlama ve ürünlerine katma değer katma konusunda bilgi sağlamakta ve tarımsal girdiler konusunda yönlendirmektedir.
- Koordinasyon konusunda örgütlerin yarısı kamu kurumları ve üretici örgütleri arasında koordinasyonu sağlamakta ve ulusal ve yerel tarım politikalarının oluşturulmasında örgütler hiçbir şekilde dikkate alınmamaktadır.
- Denetimle ilgili olarak örgütlerin tamamı üye/ortaklarının gelirleriyle ilgili bir kayıt işlemi yapmamakta ve yarıya yakını da ekipmanların amaçları doğrultusunda kullanılmasını denetlememektedir.
- Altı örgüt bina/ofis alanına sahip değildir. Örgütlerin yalnızca yarısı ortak kullanım ekipmanı ve ucuz girdi sağlamaktadır. Örgütlerin yarısından fazlası bilgisayara, internete ve web sitesine sahip değildir.

Çalışmanın bu bölümünde tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kurumsal kapasiteleri analiz edilmiştir. Araştırma bulgularına göre hem kamu kurumlarının hem de üretici örgütlerinin kapasitelerinin geliştirilmesi gerektiği tespit edilmiş ve sektörün yönetilmesini engelleyen unsurlar ortaya konulmuştur. Bir sonraki kısımda kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin mevcut kapasiteleri göz önünde bulundurularak tarım sektörünün yönetim kapasitesi analiz edilmekte ve önerilerde bulunmaktadır.

3.3. Tarım Sektörü Yönetiminin Kapasitesinin Değerlendirilmesi

Kapasite geliştirme; bireysel, kurumsal, toplumsal, sektörel veya daha geniş sistem düzeyinde mevcut durumu iyileştirmek için kullanılan yaklaşımlar, stratejiler ve yöntemleri ifade etmektedir. Tüm bu farklı düzeylerde kapasite geliştirilmenin amacı; mevcut ve eksik kapasiteler hakkında anlamlı bulgular elde ederek becerileri,

yetenekleri, kaynakları geliştirmek ve daha etkili bir şekilde kullanmaktır (Austrian Development Agency, 2011: 29). Ayrıca kapasite geliştirme çalışmalarıyla kurumsal ilişkileri güçlendirmek ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek için değerlerin, tutumların ve koşulların geliştirilmesi de amaçlanmaktadır (Bolger, 2000).

Literatürde kapasite geliştirme düzeyleri ve boyutları farklı biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Örneğin UNDP (1998), Hildebrand ve Grindle (1995) ve OECD (1995), kapasite düzeylerini bireysel, örgütsel, sektörel ve çevresel boyut olmak üzere dörde ayırırken, FAO (2020) kapasite geliştirme çalışmalarının bireysel, örgütsel ve politika düzeyinde desteklenmesi gerektiğini belirtmiştir. Lusthaus (1999) ise kapasitenin örgütsel, kurumsal, katılımcı süreç yaklaşımı ve sistem yaklaşımı olarak dört kısımda incelenmesini önermiştir. Bu çalışmada ise kapasite boyutu olarak sektörel düzeyde Samsun rneğinde tarım yönetiminin kapasitenin geliştirilmesi hedeflenmektedir.

İki bin yılı öncesinde kapasite geliştirme çalışmalarında, sektöre veya örgüte bir bütün olarak yaklaşmaktan ziyade, sadece bireysel ve proje düzeyine odaklanan parçalı bir yaklaşım vardı. Ancak günümüzde örgütsel kapasitelerin sadece bireyleri eğiterek, bilgi vererek veya ortak projelere katılmak yoluyla geliştirilemeyeceği ortaya konulmuş ve kapasite geliştirme konusuna daha bütünsel yaklaşılması gerektiği benimsenmeye başlanmıştır (Horton, vd., 2003; Hope, 2011). Bu sebepten kapasite geliştirme çalışmaları sektörel düzeyde de giderek artmaktadır. Ancak bu yaklaşım, farklı düzeylerdeki çeşitli aktörlerin farklı çıkarlarını ve önceliklerini hesaba katmaları gerektiğinden çok daha karmaşıktır. Yine de genel olarak sektörel olarak kapasite geliştirme sürdürülebilir kapasite gelişimine ve yapısal değişime katkıda bulunma konusunda diğer kapasite düzeylerine göre daha büyük bir potansiyele sahiptir (Austrian Development Agency, 2011: 14).

Sektörel kapasite geliştirme girişimleri temel olarak, sektördeki aktörlerin hizmet sunumlarındaki iyileştirmelere veya kurumlar arası koordinasyonun geliştirilmesine odaklanmaktadır. Bu girişimler neticesinde sektördeki aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılıklar yoğunlaşmakta ve mevcut kapasitenin daha etkin kullanımını teşvik edilmektedir (Bolger, 2000: 3-4; Lusthaus, vd., 1999). Dolayısıyla sektörel olarak kapasite geliştirme, sektörde etkili olan aktörlerin ilişkilerinin

geliştirilmesine ve kurumların amaçlanan hedeflerine ulaşmasına, (Asian Development Bank, 2008) kurumların kapasitesi ise bileşenlerinin beklentilerini karşılamasına bağlıdır (Horton, vd., 2003). Bu çalışma kapsamında da sektörel kapasite geliştirme süreci; kurumların kuruluş amaçlarına ulaşması, kurumlar arası ilişkilerin geliştirilmesi ve bileşenlerinin beklentilerinin karşılanması olarak ele alınmaktadır.¹⁶⁴

Kapasite geliştirme çalışmalarında uygulanabilecek tek bir standart formül, plan ya da tarif yoktur. Kapasite geliştirme bir öğrenme sürecidir. Örneğin bir ülkede veya bir kurumda başarılı olan kapasite geliştirme süreci başka bir yerde başarısız sonuçlar verebilir. Ancak genel olarak kapasite geliştirme süreçleri beş aşamadan oluşmaktadır. Bunlar; (1) paydaşlarla irtibat, (2) kapasite varlıklarını ve ihtiyaçlarını değerlendirme, (3) kapasite geliştirme formüle edilmesi, (4) kapasite geliştirme uygulanması ve (5) kapasite geliştirme değerlendirilmesi (UNDP, 2008: 5). Bu çalışma kapsamında ise kapasite geliştirme aşamaları üç aşamadan oluşmaktadır (Şekil 3.6). Bu aşamalar; (1) Aktör Analizi, (2) Kapasite Değerlendirme ve (3) Kapasite Geliştirme Önerilerinin Hazırlanması. Aktör analizi aşamasında sektörün yönetiminde etkili olan aktörler ilgilerine, kaynaklarına ve kuruluş amaçlarına göre analiz edilmekte, kapasite değerlendirme aşamasında sektörün yönetiminde etkili olan kamu ve üretici örgütlerinin kurumsal mevzuatı incelenmekte, örgütlerin yetkilileriyle ve üreticilerle derinlemesine mülakat yapılmaktadır. Burada amaç, kamu ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını gerçekleştirip gerçekleştirmedikleri, aktörler arası ilişkilerin gelişip gelişmediği ve kamu ve üretici örgütlerinin, üreticilerinin beklentilerini karşılayıp karşılamadıkları hususunda kapasite değerlendirmesi yapmaktır.

¹⁶⁴ Kapasite geliştirme her ülkenin tarihsel koşullarına, politikalarına, örgütsel kültürüne ve diğer kurumsal ve çevresel faktörlere bağlı olduğundan nasıl geliştirileceğine dair kesin cevaplar vermek mümkün değildir. Bu süreci, statik bir süreçten ziyade dinamik ve devamlı bir süreç olarak görmek gerekmektedir. Dolayısıyla ülkeler, sistemlerini analiz etmeli ve önceki çabalar da dahil olmak üzere daha önce yapılan reformların tarihsel bir değerlendirmesini yaparak özel reformlar geliştirmelidir. Reform çabalarının ve politikalarının başarısı veya başarısızlığı genellikle önceki politikalara bağlı olduğundan bu oldukça önemli bir yere sahiptir. Kapasite geliştirme için öncelikle ülkeler, sorunlarını teşhis etmeli, daha sonra uluslararası deneyimlerden yararlanarak kendi koşullarına uygun mekanizmalar veya destek sistemleri tasarlayarak reformlarını gerçekleştirmelidir (El-Taliawi ve Van Der Wal, 2019).



Şekil 3. 6. Kapasite Geliştirme Aşamaları

Tarım sektöründeki kapasite geliştirme çalışmalarına bakıldığında; çalışmaların 1970’li yıllarda projelere teknik destek şeklinde başladığı, 1980’lerde insan kaynakları ve kurumsal gelişim kapsamında ele alındığı görülmektedir. 1990’lı yıllara gelindiğinde tarım sektöründeki kapasite geliştirme çalışmaları kırsal alanlara büyük bir müdahale olarak görülmeye başlamıştır. Ancak 2000’li yıllardan sonra kırsala olan yaklaşımlarda, örgütlenmede ve bireysel olarak kapasitenin geliştirilmesi gerektiği kabul edilmiştir (IFPRI, 2008). Tarım sektöründe yapılan kapasite geliştirme çalışmaları incelendiğinde, özellikle Dünya Bankası’nın ve Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü’nün tarım sektörüne dair kapasite geliştirme çalışmaları yaptığı görülmektedir. Bunların yanı sıra Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’yla diğer uluslararası kalkınma bankaları ve ajansları tarafından da kapasite geliştirmeye yönelik teknik destek ve yönetime dair araştırmalar yapılmakta ve uygulayıcılara sunulmaktadır. Nitekim bu çalışmada sektörel kapasite değerlendirme ölçeğinin oluşturulmasında öncelikle üretici örgütlerinin ve kamu kurumlarının tabi oldukları mevzuat, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü’nün (2018) *Tarım Sektöründe Ulusal Uyum Planlaması İçin Kurumsal Kapasite Değerlendirme Yaklaşımı* ile Asya Kalkınma Bankası’nın (2008) *Sektörel Bağlamda Kapasite Değerlendirme ve Geliştirme Araç Seti* başlıklı çalışmalardan yararlanılmıştır.

Bu kapsamda Samsun örneğinde tarım sektörünün yönetiminde kapasitenin değerlendirilmesi için iki set soru üretilmiştir. Bu soruların ilk seti kamu ve üretici örgütleri temsilcilerine, ikinci seti ise üreticilere yöneliktir. Görüşme formunda yer verilen sorular, “kuruluş amaçlarını gerçekleştirme”, “ilişkileri geliştirme” ve “beklentileri karşılama” olmak üzere tezin temel amaçlarına ulaşmak için hazırlanmıştır. Görüşme formuna yön veren temel araştırma soruları ise öncelikle örgütlerin hangi amaçla kurulduğu, ne tür bir boşluğu doldurmayı hedeflediği ve

bunu başarıp başaramadığını sorgulamak amacıyla belirlenmiştir. Ayrıca görüşme formunda, örgütler arası ilişkilerin gelişip gelişmediği ile üreticilerin beklentilerinin karşılanıp karşılanmadığını ortaya koymayı amaçlayan sorular da bulunmaktadır. Bu çerçevede, Samsun’da tarım sektörünün yönetiminde etkili olan 18 kamu kurumu, 37 üretici örgütü ve bu örgütlere üye/ortak olan 94 üreticiyle olmak üzere toplam 149 kişiyle yüz yüze görüşülmüştür.

Analiz kısmında kamu kurumlarının, üretici örgütlerinin ve üreticilerin sorulara vermiş olduğu cevaplar öncelikle niceliksel olarak incelenmekte, sonra görüşmecilerin “geliştirme için öneriler” sorusuna vermiş olduğu cevaplar nitel olarak analiz edilmektedir. Son olarak ise elde edilen bulgulardan yola çıkarak kapasitenin geliştirilmesi için önerilerde bulunmaktadır. Ayrıca “kuruluş amaçlarını gerçekleştirme”, “ilişkileri geliştirme” ve “beklentileri karşılama” soruları; Çok Düşük Kapasite: 1, Düşük Kapasite: 2, Orta Kapasite: 3, Yüksek Kapasite: 4, Tam Kapasite: 5 olmak üzere kapasite değerlendirme formu hazırlanmış ve her soru bağlamında görüşmecilerin düşüncelerini ve önerilerini öğrenmek için “geliştirme için öneriler” sorusuna da yer verilmiştir.¹⁶⁵ Görüşmecilerin her bir soruya vermiş oldukları cevapların ortalamaları üç ve üzeri ise -orta ila yüksek kapasite-, iki ila üç arası ise -düşük ila orta kapasite- ve ikinin altında ise -çok düşük kapasite- olarak değerlendirilmektedir. Araştırmada ilk olarak kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmelerine yönelik bulgulara yer verilmektedir.

3.3.1. Örgütlerin Kuruluş Amaçlarını Gerçekleştirmeleri

Samsun’da tarım sektörünün yönetiminde rolü olan birçok kamu kurumu ve üretici örgütlenmesi mevcuttur. Bu örgütlerin temel amacı; üreticiye tarımsal girdi sağlamak, tarımsal kredi açmak, tarımsal ürün alımlarında bulunmak, üyelerini eğitim ve yayım yoluyla bilinçlendirmek, pazara göre üretim yapılmasını sağlamak, tarım politikalarının belirlenmesinde ve üreticilerin çıkarlarını korumada etkin rol almak biçiminde özetlenebilir. Ancak 2000 yılı sonrası çıkarılan yasalarla ve tarım politikalarıyla birlikte kamu yönetiminin, tarım sektörü üzerindeki etkisi azalmış ve

¹⁶⁵ Bu kapsamda hazırlanan soru formlarına Ek 1’de ulaşabilirsiniz.

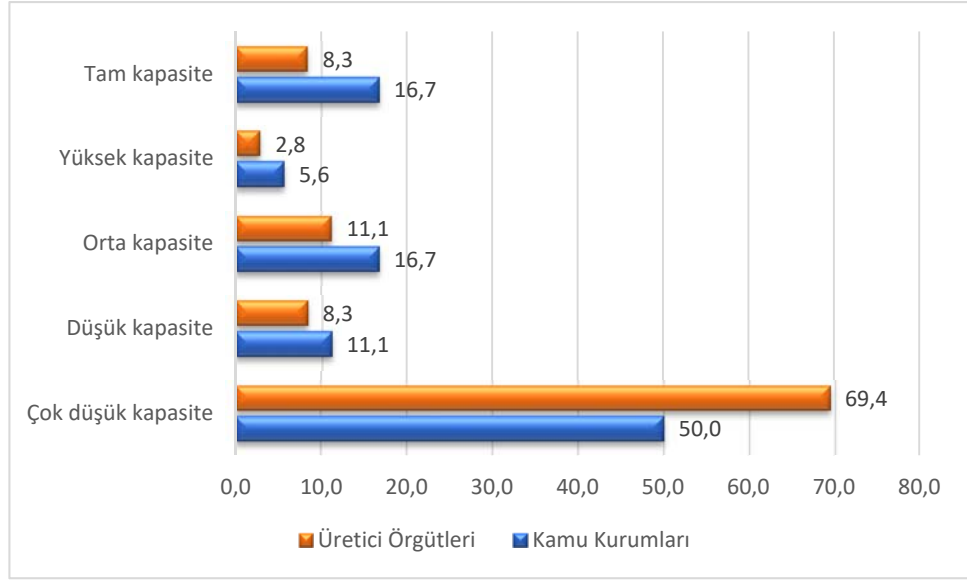
sektörde serbestleşme hız kazanmıştır. Kamu yönetimi bu süreçte, ekonomik ve toplumsal yapıda hem aktör olarak doğrudan bulunduğu hem de oyunun kurallarını bizzat kendisinin belirlediği bir sistemden, özelleştirmeler yoluyla oyuncu olmaktan çıktığı ve oyunun kurallarını sadece piyasa için düzenlediği bir modele dönüşmüştür. Yine üretici örgütlerinin genel yapısına bakıldığında da sayılarının oldukça fazla olduğu ancak etkinliklerinin oldukça düşük olduğu bilinmektedir. Kamu kurumlarında olduğu gibi üretici örgütlerinin de kuruluş amaçları doğrultusunda faaliyet göstermeleri; başta üreticilerin tarımsal kazançlarını artıracak, tarımsal yapıyı güçlendirecektir. Öte yandan yerelden kalkınma mümkün hale gelecek ve tarım ve gıda sektöründe dışa bağımlılık azalacaktır.

Araştırmanın bu bölümünde tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını gerçekleştirip gerçekleştirmediklerine dair bulgular nicel ve nitel olarak analiz edilmektedir. Bu kapsamda görüşmecilere sektördeki örgütlerin ortak kuruluş amaçlarını gösteren tablo 3.12'deki 12 soru yöneltilmiştir. Bu çerçevede elde edilen verilerle araştırmanın problemlerinden biri olan "Kamu kurumları ve üretici örgütleri kuruluş amaçları doğrultusunda başarılı olarak faaliyet gösterebilmekte midir?" sorusuna cevap aranacaktır.

Tablo 3. 13. Örgütlerin Kuruluş Amaçlarını Gerçekleştirmelerine Yönelik Sorular

1. Kamu kurumlarından yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşım ulaşımadığını değerlendiriniz.
2. Bitkisel ve hayvansal üretimde planlamanın yapılarak gelecek dönemlerde piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyulacağı konusundaki bilgi düzeyinizi değerlendiriniz.
3. Üreticilerin pazara ulaşma kanallarını artırmaya yönelik uygulanan politikaları değerlendiriniz.
4. Kurumunuzun, kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için yeterli kaynağa ve kapasiteye (altyapı, finans, teknoloji ve personel) sahip olup olmadığını değerlendiriniz.
5. Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetinin yeterli düzeyde yapılıp yapılmadığını değerlendiriniz.
6. İlde tarım ürünlerinin ekiliş, verim ve üretimleri üzerinde tahminler yapıp üreticilerle paylaşılma düzeyini değerlendiriniz.
7. İlde tarımsal yeni teknolojilerin üreticilere etkin bir şekilde ulaştırılıp ulaştırılmadığını değerlendiriniz.
8. İlde üretimi uygun ve üreticilere kazanç sağlayıcı, bitkisel üretim desenleri belirlenerek üreticilere ulaştırılma düzeyini değerlendiriniz.
9. İlde hayvansal üretimin arttırılmasına ve pazarlanmasına yönelik faaliyetlerde bulunulma düzeyini değerlendiriniz.
10. Tarım ürünlerinin işlenip değerlendirilmesi ve pazarlanması için gerekli olan tesislerin kurulmasına yönelik yapılan çalışmaların düzeyini değerlendiriniz.
11. İlde üreticilerin kooperatif veya birlik şeklinde örgütlenme teşviklerinin yeterliklerini değerlendiriniz.
12. Ziraî mücadelede etkinliği artırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak araştırmaların üreticilere ulaştırılma düzeyini değerlendiriniz.

Görüşmeciler hakkındaki bilgilere, kurumsal kapasitenin analiz edildiği kısımda yer verildiği için tekrara düşmemek adına burada yer verilmemektedir. Şekil 3.7’de kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kamu kurumlarından yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşım ulaşımadığına dair görüşlerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 7. Kamu kurumlarından yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşip ulaşmadığını değerlendiriniz.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının yüzde 50'si, üretici örgütlerinin ise yüzde 69,4'ü kamu kurumlarından yapılan yatırım ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşmadığını belirtmiştir. Kamu kurumlarının bu soruya vermiş oldukları cevapların ortalamaları 2,27, üretici örgütlerinin ise 1,72'dir. Bu sonuçla ilgili olarak kamu kurumları, tarım sektörüne yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflerine ulaşması konusunun düşük ile orta kapasitede gerçekleştiğini, üretici örgütleri ise bu konudaki faaliyetlerin çok düşük kapasitede olduğunu düşünmektedir. Bu konuda kamu kurumları; sektöre yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflerine neden ulaşamadığını şöyle açıklamışlardır:

- Mevcut destekleme sistemi, tarımsal yapının küçük ve dağınık olmasından dolayı gerçek üreticilere ulaşamamaktadır. Nitekim bu konuda il düzeyinde üreticilerin yarıya yakını destek almak için gerekli şartları sağlamamakta ve Çiftçi Kayıt Sistemi'ne kayıt olamamaktadır. Bu durum aynı zamanda yapılan yatırımların ve desteklerin etki analizinin yapılmasını da zorlaştırmakta ve tarım desteklerinin üretimi yönlendirmeye ve planlamaya dair herhangi bir faydası olmamaktadır.
- İl ölçeğinde tarımsal yatırımları ve destekleri yönetecek bir yönetsel yapı olmadığından yatırımlar ve destekler farklı kurumlardan verilmekte ve sonuç

olarak da desteklerin yerinde ve verimli kullanılması zorlaşmaktadır. Örneğin DOKAP, OKA, Belediye ve TKDK vb. kurumlar tarıma birçok yatırım kaynağı ayırmaktadır. Ancak hiçbiri Samsun tarımının gerçek ihtiyaçlarına yönelik yatırım yapmamaktadır. Amaç üreticinin sorunlarına kalıcı çözümler üretmekten ziyade daha çok kurum olarak kendini ispat etmek ve rant sağlamak yönündedir.

- Üreticiler finansal planlama yapmadıklarından ve girdi fiyatlarının sürekli yükselmesinden dolayı, desteklerin bir sürdürülebilirliği olmamakta ve devlet desteği sadece çiftçinin harçlığı olmaktadır.

Görüşme yapılan üretici örgütlerinin bu konudaki görüşleri ise şöyledir:

- Kamu kurumları tarafından verilen ekipmanlar bozuk gelmekte ve bu yüzden hiç kullanılmamaktadır.
- Projeyle birlikte hayvanlar teslim edildikten sonra kamu kurumları denetim gerçekleştirilmemişlerdir. Üreticilerin çoğu ev yapmak için ya da maddi durumunu düzeltmek için bu yatırımları amaçları dışında kullanmaktadır. Yine üretici tarımsal yatırım için aldığı krediyi başka yere harcamakta ve bunun kontrolü yapılmamaktadır.
- Küçük üretici ve büyük üretici birbirinden ayrılmadığı için tarımsal destekler planlama amaçlı kullanılmamaktadır. Ayrıca mısır, bezelye ve tohum destekleri dağıtıldığı zaman bunlar arazisi olmayana bile verilmektedir.
- Bölgenin konumuna göre ve sahip olduğu şartlara göre destek verilmemektedir. Örneğin Samsun'da verilen besicilik desteğine ya da Kars'ta verilen süt desteğine gerek yoktur.
- Tarımsal destekler üretim yapan üreticiye verilmemektedir. Samsun'da arazi sahipleri tarlasını ya icara ya da kiraya vermektedir ama desteklemeyi kendileri almaktadır. Aslında desteği alması gereken toprağı işleyen kişidir. Uygulamada kira sözleşmesi yapılırsa üretim yapan çiftçi destek alabilmekte ama sözleşme yapılmazsa destek toprak sahibine gitmektedir. Aldığı desteği üretim yapana vermeyen çok toprak sahibi bulunmaktadır. Bunun önüne geçmek için desteği doğrudan toprağı ekene ve biçene vermek gerekmektedir.

- Desteklerin amacına ulaşmamasındaki en büyük sıkıntı desteğin çiftçiye nakit olarak verilmesidir. Örneğin bir üretici yılda 10 bin lira destek alır. Bu desteğin para olarak verilmemesi lazım. Üreticinin kaç dönüm arazisi var? 100 dönüm. ÇKS kaydı nedir? Bunu belirle. Daha sonra ne kadar mazot harcar? 1000 litre. Ne kadar gübre harcar? 3-5 ton. Üreticiye destekler bunlardan indirimli olarak verilmeli nakit olarak değil. Üreticinin eline nakit para geçince gidip buzdolabı, koltuk almakta ya da başka bir yere harcamaktadır. Dolayısıyla destekler gübreden, mazottan, ilaçtan verilmeli. Bu konuda üreticiye bir kart verilmeli ve o kartla petrole gidince mazotu indirimli almalıdır. Böyle olmayınca verilen destekler amacına ulaşmamaktadır.
- Tarımsal yatırımların ve desteklerin amaçlarına ulaşamaması üreticilerin tarım konusunda olan bilinçsizliğinden ve eğitimsizliğinden kaynaklanmaktadır. Halen dededen kalma yöntemlerle tarım yapılmaktadır. Örneğin Samsun seracılık konusunda aslında Türkiye'de bir numara olabileceken şu an nerede olduğu hiç belli değil. Antalya limanından sebze meyve yüklenir, Samsun'a gelir, Rusya'ya gider, başka yere gider. Orada ki adamlar bu işten para kazanıyorlar ve yaptıkları işe yatırım yapıyorlar, toprakları bizden daha mı verimli mümkün değil bir tek güneş faktörü var kışın orası daha sıcak ama cihazlarla onu burada da yapabilirsin. Diğer taraftan yapılan bu tarz yatırımlar araştırmadan sorulmadan bize danışılmadan adamı olana veriliyor. Örneğin Genç Çiftçi Projesini bize sormaları lazımdı. Çevremizde kimin tarım yapacağını en iyi bilenler orada yaşayanlar olarak bizleriz.

Görüşmecilerin kamu kurumları tarafından yapılan yatırımların ve desteklerin neden amaçlanan hedeflerine ulaşmadığına dair görüşleri şöyle özetlenebilir:

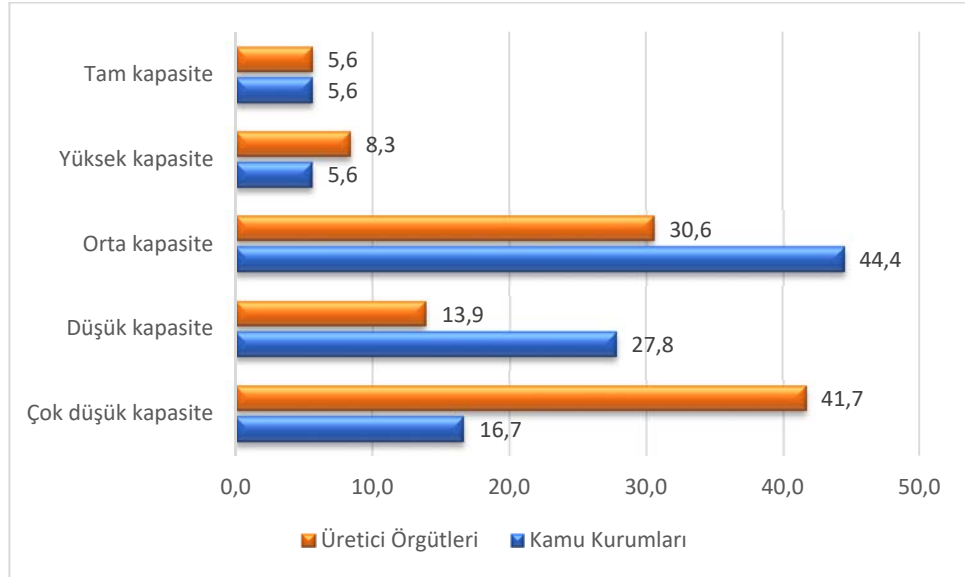
- Tarımsal yapının mevcut destekleme sistemine uymaması,
- İl ölçeğinde tarımsal yatırımları ve destekleri koordine edecek bir idarenin olmaması,
- Üreticilerin finansal okur-yazarlık oranlarının düşük olması, girdi fiyatlarının desteklerden ve düşük kalan satış fiyatlarından bağımsız olması,

- Üreticilere verilen ekipmanların çalışmaması ve verilen desteklerin ve sağlanan yatırımların denetimlerinin yapılmaması,
- Hibe olarak dağıtılan desteklerin gerçek ihtiyaç sahiplerine adil bir şekilde dağıtılmaması,
- Desteklerin bölgesel konumuna ve sahip olduğu şartlara göre verilmemesi,
- Desteklerin arazisi olmayan ama kiralık olarak üretim yapan üreticiye verilmemesi,
- Desteklerin tarımsal alanda kullanılmasının şart koşulmaması ve
- Üreticilerin tarımsal proje yapabilmek için gerekli eğitime sahip olmamasıdır.

Tarım sektörünün etkin bir şekilde yönetilmesi için gerekli olan faaliyetlerin başında, sektöre harcanan yatırım ve destek kaynaklarının amaçlanan hedeflere ulaşması gelmektedir. Nitekim Samsun'da da görüleceği üzere kamu kurumlarından yapılan yatırımlar ve destekler yukarıda tespit edilen nedenlerden dolayı amacına ulaşmamaktadır. Yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflerine ulaşması için öncelikle tarım işletmelerinin yapılarına uygun desteklemelerin verilmesi gerekmektedir. Araştırmanın birinci bölümünde ortaya konulduğu gibi Türkiye'de tarım işletmelerinin genel özelliklerinin başında tarım arazilerinin parçalı olması ve tarımsal işletmelerin küçük ölçekli olması gelmektedir. Nitekim Türkiye'de işletme başına düşen tarım arazisi parça sayısı 5,9 adet olup tarım arazisi ortalama büyüklüğü ise 12,9 dekadır. Dolayısıyla tarımsal üretime değil de arazi üzerinden verilen destekler, yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflerine ulaşmasını zorlaştırmaktadır.

İl ölçeğinde üreticilere sağlanan yatırımların ve desteklerin farklı kurumlar tarafından sağlanması da yapılan yatırımların ve desteklerin amacına ulaşmasında önemli bir engel teşkil etmektedir. Araştırmanın ikinci bölümünde de görüleceği üzere tarım sektörüne birçok farklı kurum tarafından yatırımlar ve destekler sağlanmakta ancak eşgüdümsüzlükten dolayı amacına ulaşmamakta ve Sayıştay raporlarında da bu durum çokça eleştirilmektedir. Bu konuda da il veya bölge düzeyinde sadece plan, proje, destek ve yatırımların hayata geçirilmesini izleyecek ve denetleyecek yeni bir yönetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Tarımsal desteklerin amaçlanan hedeflerine ulaşmamasındaki diğer bir neden ise üreticilerin

proje yapabilecek, işletmesini finansal olarak yönetebilecek donanımdan yoksun olmasıdır. Bu konuda görev sadece Tarım ve Orman Bakanlığı'na düşmemekte, üniversitenin ilgili bölümlerinin de bu konuda aktif olarak sahada olması gerekmektedir. Yine il ve ilçe düzeyinde tarım işletmelerinin yapıları tespit edilerek yatırımlar ve destekler gerçek ihtiyacı olan üreticilere adil bir biçimde ulaştırılabilir. Böylece yapılan yatırımların ve verilen desteklerin etki analizi kolaylıkla yapılarak kamu kurumları tarafından yapılan yatırımlar ve destekler amaçlanan hedeflerine ulaşabilir. Şekil 3. 8'de kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin ortak amaçlarından biri olan "bitkisel ve hayvansal üretimde planlamanın yapılarak gelecek dönemlerde piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyulacağı" konusundaki görüşlerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 8. Bitkisel ve hayvansal üretimde planlamanın yapılarak gelecek dönemlerde piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyulacağı konusundaki bilgi düzeyinizi değerlendiriniz.

Tarım sektöründe bitkisel ve hayvansal üretimde planlamanın yapılarak gelecek dönemlerde piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyulacağı bilgisinin, kamu kurumlarının yarıya yakını (yüzde 44,4) orta kapasitede; üretici örgütlerinin ise yüzde 41,7'si çok düşük kapasitede olduğunu ifade etmiştir. Genel ortalamaya bakıldığında ise görüşme yapılan kamu kurumları (2,55) ve üretici örgütleri (2,22) bu faaliyetin orta ila düşük kapasitede gerçekleştiğini ve gelecek dönemlere ilişkin üretim planlamasının yeterli düzeyde yapılmadığını belirtmiştir. Üretim

planlamasının neden yeterli düzeyde yapılmadığı hakkında kamu kurumlarının görüşleri şu şekildedir.

- Tarım yönetiminin elinde üretim planlamasını yapmasını sağlayacak etkili bir yönlendirme aracı bulunmamaktadır. Yönlendirme araçlarından biri olan destekler de az olduğundan üretici bu sene ne para ediyorsa gelecek sene de onu ekmekte yani ezbere üretim yapmaktadır. Örneğin geçen sene devlet soğan sattı. Bu sene de çiftçi soğanı ekti ama bu sefer de arz fazlasından üretici zarar etti.
- Etkili bir yönlendirme için en önemli araç ürünlere alım garantisinin verilmesi olmasıdır. Üretim planlaması olmadığı için üreticilerin finansal durumları günü gününü tutmamaktadır. Diğer taraftan belirli ürünlerde üretim azaldığı için piyasa ithalat yapılarak düzeltilmeye çalışılmaktadır.
- Serbest piyasa ekonomisi tarıma ciddi anlamda yön vermektedir. Kamu olarak üreticiyi yönlendirmek şu durumda mümkün değildir. Üretici hangi üründen daha çok para kazanacaksa o ürüne yüklenmektedir.
- Üretim planlamasının yapılmamasının en önemli sonucu üretim açığının ithalatla kapatılmasıdır. Yine TMO'nun zamansız ithalat yapması da çoğu zaman fiyatları ve üreticinin ürün tercihini alt üst etmektedir.
- Tarımsal verilerle ilgili ciddi sıkıntılar bulunduğundan Türkiye tarımında arz-talep dengesi bilinmemektedir. Örneğin çiftçi kayıt sistemine çiftçilerin neredeyse yarısı kayıt olamadığından üretim tam olarak takip edilememektedir. Havza bazlı destekleme sistemi, bu kayıt dışılıktan ve girdi fiyatlarının sürekli artmasından dolayı üreticiyi yönlendirmeye yeterli olmamaktadır. Verilerin ilçe düzeyinden toplanmaya başlayıp il düzeyinde daha sonra ise ülke düzeyinde planlama amaçlı kullanılması gerekmektedir.

Görüşme yapılan üretici örgütlerinin bu konudaki görüşleri ise şöyledir:

- Üreticilerin ve bizlerin herhangi bir planı yoktur. Bu sene tarlaya ayçiçeği ekilir seneye buğday. Şu an ilçede (Vezirköprü) en fazla ayçiçeği ekilmektedir. Bunun iki nedeni var; birincisi bu ürünün havza bazlı destekleme sisteminde yer alması ve ikincisi ise işçiliğinin kolay olmasıdır.

Ancak uygulamada ayçiçeği ekmeyp de buğday ektiği tarlayı ayçiçeği gibi gösterip destekten yararlananlar da var. Üç seneden fazla aynı araziye aynı ürünü ekene devlet desteğinin verilmemesi yönünde bir karar alındı. Ama çiftçilerin çoğu bu destekten mahrum olacağını bildiği halde aynı ürünü ekmeyi planlamaktadır.

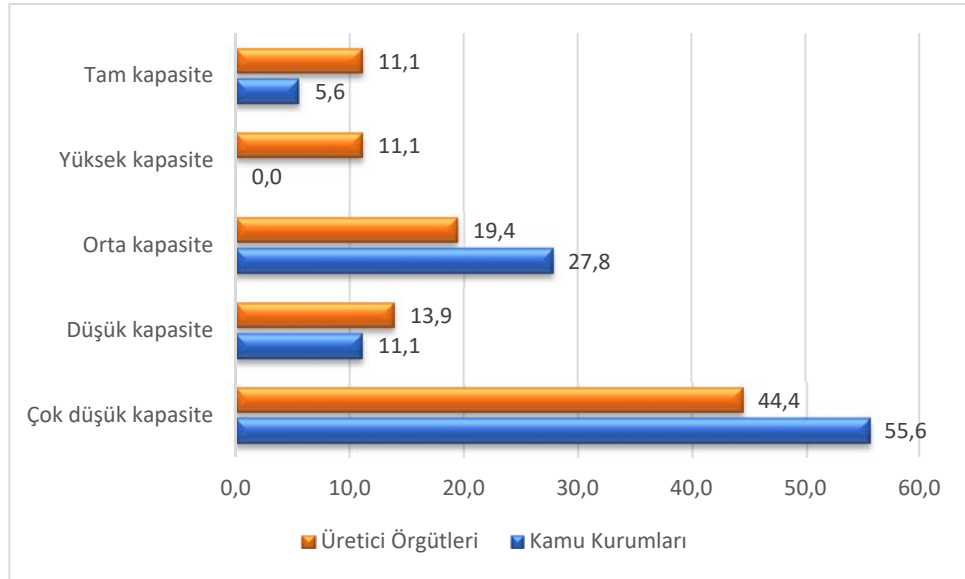
- Devletin ithalat politikasından dolayı sektörde üç ay sonra ne olacağı bilinmemektedir. Bundan 10 yıl öncesinde en az altı aylık planlar yapılır, hedefler belirlenirdi. Günümüze geldiğinde ise özellikle hayvancılık sektöründe bir ay sonrası bile belirsiz. Ayrıca girdi maliyetlerinin daima yükselmesinden dolayı verilen destekler, gelecek yıllara dair tarımsal ürün ekiminde bir tercih nedeni olmamaktadır.

Kamu kurumları ve üretici örgütlerine göre, tarım sektörü yönetiminde bitkisel ve hayvansal üretimde planlamanın yapılarak gelecek dönemlerde piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyulacağı konusundaki bilgi düzeyinin yeterli olmamasının nedenleri genel olarak şöyle özetlenebilir:

- Tarımsal verilerle ilgili ciddi sıkıntılar bulunduğundan Türkiye tarımında arz-talep dengesi bilinmemektedir. Havza bazlı destekleme sistemi bu kayıt dışılıktan ve girdi fiyatlarının sürekli artmasından dolayı üreticiyi yönlendirmemektedir.
- Devletin vermiş olduğu desteklerle ürün satış ve girdi maliyetleri arasındaki dengesizlik her geçen gün daha da arttığı için üretici arz-talep dengesini sağlayacak şekilde yönlendirilememekte ve bu durumda plan yapmak da zorlaştığından, gelecek dönemlerde piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyulacağı konusundaki bilgi düzeyi yeterli olmamaktadır.
- Tarım yönetiminin elinde üretim planlamasını yapmasını sağlayacak etkili bir yönlendirme aracı bulunmamaktadır.

Tarım sektöründe piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyacağı konusu hakkında yeterli bilgiye sahip olmanın yolu üretim planlaması yapmaktan geçmektedir. Üretim planlamasını yapmak için ise gerekli olan en önemli araç verilerdir. Ancak Türkiye’de üreticilerin tarımsal yapıları mevcut ÇKS sistemine

uymadığından tarımsal arz tam olarak bilinmemektedir. Yine buna bağlı olarak mevcut destekleme sistemi sadece kayıtlı olanlar için geçerli olduğundan üreticilerin tamamını yönlendirmek mümkün olmamaktadır. Bu nedenle tarımsal ürün arzı tespit edilirken sadece ÇKS verilerine bağlı kalınmamalı, Tarım ve Orman İlçe Müdürlükleri'nin kendi ilçelerindeki üretimin envanterini çıkarmasıyla il ölçeğinde ürün bazlı toplam tarımsal arz ortaya konulmalıdır. Diğer taraftan üreticilere verilen desteklerin miktarı hesaplanırken tarımsal işletme yapılarının göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bütün üreticilerin aynı tarımsal yapıya sahip oldukları düşünülerek verilen desteklerin amacına ulaşması zorlaşmakta ve küçük aile üreticileri için mevcut destekleme sistemi bir anlam ifade etmemektedir. Şekil 3.9'da kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin Samsun'da üreticilerin pazara ulaşma kanallarını artırmaya yönelik uygulanan politikalar konusundaki değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 9. Üreticilerin pazara ulaşma kanallarını artırmaya yönelik uygulanan politikaları değerlendiriniz.

Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, Samsun'daki üreticilerin pazara ulaşma kanallarının yeterliliği hakkındaki görüşleri incelendiğinde; görüşme yapılan kamu yöneticilerinin yüzde 55,6'si bu yönde yapılan faaliyetin çok düşük kapasitede olduğunu; üretici örgüt yöneticileri ise yüzde 44,4'lük en çok oranla yine bu faaliyetin çok düşük kapasitede gerçekleştiğini ifade etmişlerdir. Genel ortalamalara

bakıldığında kamu kurumları 1,88'lik oranla Samsun'daki üreticilerin pazara ulaşması konusundaki mevcut kanalların ve politikaların yeterli olmadığını düşünmektedir. Kamu kurumlarına oranla üretici örgütleri bu faaliyetin daha iyi gerçekleştiğini düşünmekte ama genel olarak bakıldığında üretici örgütleri de 2,30'luk bir oranla üreticilerin pazara ulaşmasının düşük ila orta kapasitede gerçekleştiğini belirtmektedir. Kamu kurumlarının bu konudaki faaliyetlerin neden yeterli olmadığını düşünmelerine yol açan gerekçeler şöyle sıralanabilir:

- Üreticilerin pazara ulaşması konusunda planlanmış bir politika bulunmamaktadır. Üretici örgütleri de tam olarak faaliyet göstermediklerinden üreticiler kendi başının çaresine bakmaktadır.
- Üretici örgütlerinin pazarlama kısmına Ticaret Bakanlığı bakmakta, tohumun üretilmesinden, toprağa ekilmesinden ve hasattan sonrasına kadar her şey ise Tarım Bakanlığına bırakılmış durumdadır. Ancak üreticinin kazanamadığı paranın da sorumlusu Tarım Bakanlığı olmaktadır. Tarımda üretim her ne kadar sıkıntılı olsa da genel sorun pazarlama ve satış sorunudur. Örneğin üretici hale gidiyor, fiyat alıyor sonra hasat edip geliyor, bir bakıyor ki fiyat düşmüş, geri götürse olmuyor, tutsa, satsa olmuyor. Geçen yıl pırasa 5 TL'den satılırken bu yıl 50 kuruştan satıldı. Bu yüzden üretici sebze üretiminden vazgeçti. Bu konuda özellikle belediyelerin ve örgütlerin işbirliği yaparak satış noktaları oluşturmaları ve gıda işleme sanayisine yatırım yapmaları gerekmektedir.
- Tarladaki ürünler tüketiciye ulaşana kadar tüccar, komisyoncu, pazar, hal ve market olmak üzere birçok farklı aşamadan geçmektedir. Aslında bunların yerine sadece üretici örgütlerinin olması gerekir. Ancak onlar da bir türlü kurumsallaşamadığından ortaya olumlu sonuçlar çıkmamakta, üretici tüccarla baş başa kalmaktadır.

Görüşme yapılan üretici örgütleri, üreticilerin pazarlama kanallarındaki yetersizliklerin nedenlerini şöyle açıklamışlardır:

- Üreticilerin ürünlerini pazarladıkları alanların başında hâller gelmektedir. Ancak halde sabit fiyat ve denetim yoktur. Herkes ne koparırsa artık, farklı

fiyatlardan alınıp satılıyor ürünler. O gün hâldeki tüccar ne tutturabilirse yani iyi malda kötü malda aynı paraya gidiyor. Bir ayırıştırma yok. Ama rafa çıkınca market iyisine de kötüsüne de dört beş kat koyup öyle satmaktadır. Üreticinin ürününü başka bir yere satabilme imkânı maalesef bulunmamaktadır. Üretici ürününü pazarlarken onu koruyan hiçbir mekanizma yoktur. Olması gereken tüccarla çiftçi arasındaki ilişkiyi üretici örgütlerinin düzenlemeleridir. Ancak üretici birliklerinin hâlde bir yerleri bile bulunmamaktadır.

- Satışlar için oluşturulan yerler, üreticiyle tüketiciyi buluşturacak bir ortam sağlamamaktadır. Derme çatma yapıların altında insanlar bir şeyler alıp satmak zorunda kalmaktadırlar.

Üreticilerin pazara neden yeterli düzeyde ulaşamadığı konusunda kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin görüşleri kısaca şöyle özetlenebilir:

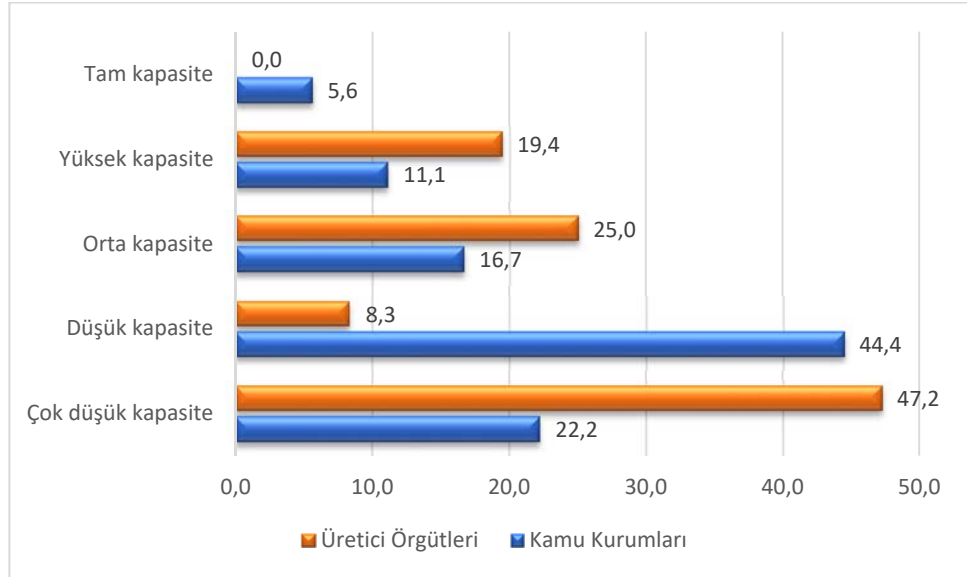
- Tarımda genel sorun pazarlama ve satış sorunudur.
- Tarımsal üretimden tüketim aşamasına kadar olan sürecin planlı bir şekilde işlemesi için belirlenmiş bir politika bulunmamaktadır.
- Üretici örgütlerinin yönetim ve kaynak kapasitesi yetersiz olduğundan örgütler pazarlama konusunda aktif olamamaktadırlar.
- Üretici örgütlerinin iki ayrı bakanlığın (Tarım ve Orman ile Ticaret Bakanlığı) sorumluluğu altında olması faaliyetlerin yürütülmesini zorlaştırmaktadır.
- Belediyeler ve üretici örgütleri iş birliği yaparak satış noktaları oluşturma ve gıda işleme sanayisine yatırım yapma konusunda yeterli düzeyde değillerdir.
- Tarladaki ürünler tüketiciye ulaşana kadar tüccar, komisyoncu, pazar, hal ve market olmak üzere birçok farklı aşamadan geçmektedir. Bu durum üreticilerin az kazanmasına, tüketicilerin de yüksek fiyattan ürün satın almasına neden olmaktadır.
- Hal yönetiminde özellikle denetim konusunda önemli sorunlar yaşanmaktadır. Ürün piyasasının oluşmasında üretici örgütlerinin, kamu kurumlarının ve üreticilerin hiçbir önemi bulunmamaktadır.
- Satışlar için oluşturulan yerlerin altyapısı yeterli değildir.

Tarım sektöründe hem üreticileri hem tüketicileri memnun edecek fiyatların oluşmasında, tarımsal pazarlama kanallarının yeterli olması ve bu yerlerin etkin bir şekilde yönetilmesi hayati öneme sahiptir. Araştırmanın yapıldığı Samsun’da sektörün yönetiminde etkili olan kamu kurumları ve üretici örgütleri bu konu hakkında önemli eksiklerin olduğunu ifade etmişlerdir. Öncelikle Samsun’daki temel sorunun tarımsal üretimden ziyade pazarlama ve satış sorunu olduğu anlaşılmaktadır. Bu sorunları ortadan kaldırmak için öncelikle üretici örgütlerinin kurumsal kapasiteleri geliştirilmeli ve bu örgütler pazarlama aşamasında ön planda olmalıdır. Hal yönetimini, fiyat oluşma şeklini ve denetimini daha etkin sağlayacak mekanizmalar geliştirilmelidir. Son olarak ildeki tarımsal kamu kurumlarının örgütlerle işbirliği yaparak satış noktaları oluşturmaları ve gıda işleme sanayisine yatırım yapmaları gerekmektedir. Bu konuyla ilgili olarak kamu kurumlarına ve üretici örgütlerine, kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için yeterli kaynağa ve kapasiteye (altyapı, finans, teknoloji ve personel) sahip olup olmadıkları da sorulmuştur. Bu soruya verilen cevaplar yukarıda yapılan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kurumsal kapasitelerinin analiz edilmesi sonuçlarıyla birebir örtüşmektedir. Nitekim görüşme yapılan kamu kurumları kuruluş amaçlarını yerine getirmek için yeterli kaynağa ve kapasiteye sahip olduğunu söylerken, üretici örgütleri bu hususta yeterli kaynağa ve kapasiteye sahip olmadıklarını belirtmişti.¹⁶⁶

Kamu kurumlarında yönetsel kapasitenin geliştirilebilmesi için; kurumsal düzeyde iş planlarının yapılması ve örgütlenmenin buna göre gerçekleştirilmesi, personelin bilimsel ilkeler çerçevesinde idare edilmesi, kurumlarda emir komuta zincirinin tam olarak sağlanması, kurum içerisindeki farklı birimlerin iş birliği ve uyum içerisinde çalışması ve denetim mekanizmasının etkili bir şekilde işletilmesi gerekmektedir. Üretici örgütleri için ise örgütlerin proje yapmaya yönelik stratejik plan hazırlamaları ve bu yönde iş planları oluşturmaları, teşkilatlanmanın kuruluş amaçları doğrultusunda yapılması ve bunun hesap verebilirlik ve güven açısından

¹⁶⁶ Sektörün kapasitesinde önemli bir yer teşkil eden örgütlerin kaynak ve yönetsel kapasitesindeki tespitlere araştırmanın “3.2.1 Kamu Kurumlarının Kurumsal Kapasitelerinin Değerlendirilmesi, 3.2.2 Üretici Örgütlerinin Kurumsal Kapasitelerinin Değerlendirilmesi” kısmında detaylı bir şekilde yer verilmektedir.

üreticilere bildirilmesi, personel yönetiminin bilimsel ilkeler çerçevesinde idare edilmesi, mali işlerin alanında uzman kişiler tarafından yürütülmesi, tarımsal ürünlerin pazarlanması ve katma değer katılması yönündeki çalışmaların artırılması, denetim faaliyetini yapmaları ve altyapı olarak ofis alanı, ekipman, internet, bilgisayar ve web sitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Tarım sektöründeki kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarından olan ve üreticilerin sorunlarının azaltılmasında ve sektörün geliştirilmesinde de etkili olan diğer bir unsur, tarımsal yayım ve danışmanlık çalışmalarıdır. Şekil 3.10’da görüşme yapılan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, Samsun’daki üreticilere “tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetinin yeterli düzeyde yapılıp yapılmadığı” konusundaki değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 10. Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetinin yeterli düzeyde yapılıp yapılmadığını değerlendiriniz.

Samsun’da tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetinin yerine getirilmesi konusunda, görüşme yapılan kamu kurumlarının yüzde 44,4 düşük kapasitede, üretici örgütlerinin ise yüzde 47,2’si çok düşük kapasitede gerçekleştiğini düşünmektedir. Genel ortalamalara bakıldığında kamu kurumları yüzde 2,33, üretici örgütleri ise yüzde 2,16 ile bu konuda yapılan faaliyetlerin düşük ila orta kapasitede olduğunu, bir başka deyişle yapılan faaliyetlerin yetersizliğini ve geliştirilmesi gerektiğini ifade

etmektedir. Kamu kurumlarının bu konudaki faaliyetlerin neden yeterli olmadığına yönelik düşünceleri şöyle aktarılabilir:

- Tarımsal yayımı geliştirme projesiyle (2007-2016) üreticilere modern teknik, yöntem ve uygulamaları ulaştırmak amacıyla köylere mühendisler gönderilmişti. Ancak bu mühendisler çeşitli sorunlardan dolayı köylerde kalmak istemediler ve sonra bunlar il ve ilçe müdürlüklerine gittiler. Şu an bu mühendisler il veya ilçe merkezinde bulunmaktadır. Bunların bir şekilde çiftçilerle buluşturulması gerekmektedir. Aksi halde danışmanlık hizmetini özel sektörden alan üreticiler tamamen ilaç ve tohum bayileri tarafından yönlendirilir duruma gelmektedir.
- Tarım meslek liselerinin çoğunun kapatılması, kapatılmayanların da milli eğitime devredilmesi yanlış bir karar olmuştur. Bütün beklentiler üniversitelere yüklenmiş ancak onlar da yeterince sahaya inmemişlerdir. Böylece ara eleman olmadığı için tarım sektörünün ihtiyaç duyduğu teknik personele ulaşamaz olmuştur. Günümüzde çiftçiye Atatürk Orman Çiftliği gibi öncülük eden bir kuruluş maalesef yoktur.
- Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetleri konusunda özellikle ilçe müdürlüklerinin önemli eksiklikleri bulunmaktadır. Bu sebepten üreticiye en yakın kamu kurumu olan ilçe teşkilatlarında bu hizmetlerin yeterince yapılmamasından kaynaklı olarak sistemde önemli tıkanmalar meydana gelmektedir. Ayrıca üniversitelerin de yayım ve danışmanlık faaliyetlerini yerine getirmek için önemli altyapı eksikleri bulunmaktadır.
- Kırsalda tarım yapan kişi sayısı çok azaldı, kalanların ise tarımsal yapıları hem küçük hem de çok dağınık, ayrıca tarımla uğraşan kesimin dışa ve yeniliklere kapalı olması tarımsal yayım ve danışmanlık çalışmalarını anlamsız kılmaktadır. Son olarak tarımla uğraşan kesim hakkında niceliksel olarak net bilgi yok. Yani köylerde resmi olarak yaşayan kişi sayısı ile köyde yaşayan kişi sayısı aynı değil.
- Tarımsal meteoroloji bilgileri muhtarlar ve ziraat odaları başkanları aracılığıyla ulaştırılmaktadır. Yine ani hava değişimleri balıkçılara mesaj yoluyla bildirilmektedir. Ancak üreticiler bu bilgileri kullanmadan geleneksel

yollarla meteorolojik gelişmeleri izlemektedir. Bu konuda üreticilerin bilgilendirilmesi gereklidir.

- Devletin tarımla ilgili kurumlarından çiftçinin tarımsal yayım ve danışmanlık hizmeti alma durumu yeterli değil. Devlet, tarımsal danışmanlık, planlama ve yönlendirme yapamadığı için araziye hangi tohumun ekileceğine hangi ilacın, gübrenin atılacağına tohum, ilaç ve gübre bayileri bilimsel olmayan yöntemler dâhilinde karar vermektedir. Örneğin tohum, ilaç ve gübre bayileri en fazla iskonto oranı veren tedarikçinin tohumunu satmaktadırlar.
- Üreticilerin tercihleri, yapılan tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerinden bağımsız gerçekleşmektedir. Üretici hangi yöntem, hangi ürün daha ucuz ve kârlı ise o yöne doğru yönelmektedir. Örneğin uygulamalara bakıldığında çoğu üretici daha maliyetli olduğu için sebze üretiminden vazgeçmektedir. Bunun yerine daha az maliyetli olan fındık üretimine ağırlık vermektedir.

Görüşme yapılan üretici örgütlerinin tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerinin yetersizliği hakkındaki görüşleri ise şöyledir:

- Mevcut tarım danışmanlarıyla üreticiler arasındaki ilişki yok denilecek düzeydedir. İlçede düzenlenen toplantılara örgüt başkanı olarak katılım sağlanmaktadır. Ancak bu toplantıların üreticilere de yapılması ve onların bilinçlendirilmeleri gerekmektedir.
- Hayvancılık yapan üreticilerin danışmanlık hizmeti konusunda isteksizlikleri bulunmaktadır. Devlet danışmanlık hizmeti için üretici örgütlerine veteriner ya da ziraat mühendisi istihdamı sağlamakta ancak bu imkânlarla rağmen üreticiler ahırına kimseyi sokmak istememektedir.
- İlçe müdürlüklerinin tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetini yapacak vakitleri; aşı, kayıt vb. evrak işlerinden dolayı hiç olmamakta. Hatta bazı zamanlarda bunlar bile yetişmemektedir.
- Üreticiler ile kamuda çalışan ziraat mühendisleri arasında olumsuz bir ilişki bulunmaktadır. Üreticiler kamuda çalışan personelin işin uzmanı olmadığını dile getirmektedir. Örneğin karpuzda sorun çıkıyor, ilçe müdürlüklerinden gelen personel bu soruna çözüm üretmiyor ama özel bir mühendis çağırdığınızda sorunu hemen çözüveriyor.

- Üretici örgütlerine istihdam edilen tarım danışmanlarının özlük haklarında önemli sorunlar bulunmaktadır. Örneğin örgütlerde çalışan danışmanların sahada olmasına rağmen kamuda çalışan danışmanlar 6 bin lira, örgütlerde çalışanlar ise 3 bin lira almaktadır. Yine bu çalışanların sahaya çıkması için gerekli olan altyapı olanakları da maalesef yeterli değil.
- Tarım danışmanlarını üreticiler genelde dinlememektedirler. Üreticilerin yönlendirmelere uymaları için bir zorunluluğun olması gerekmektedir. Böyle olmayınca da danışmanın bir anlamı kalmamaktadır. Yine tarım danışmanları arasında da bir kopukluk bulunmaktadır. Tarım ilçe, ziraat odası ve örgütlerdeki danışmanların koordineli bir şekilde çalışması gerekmektedir.

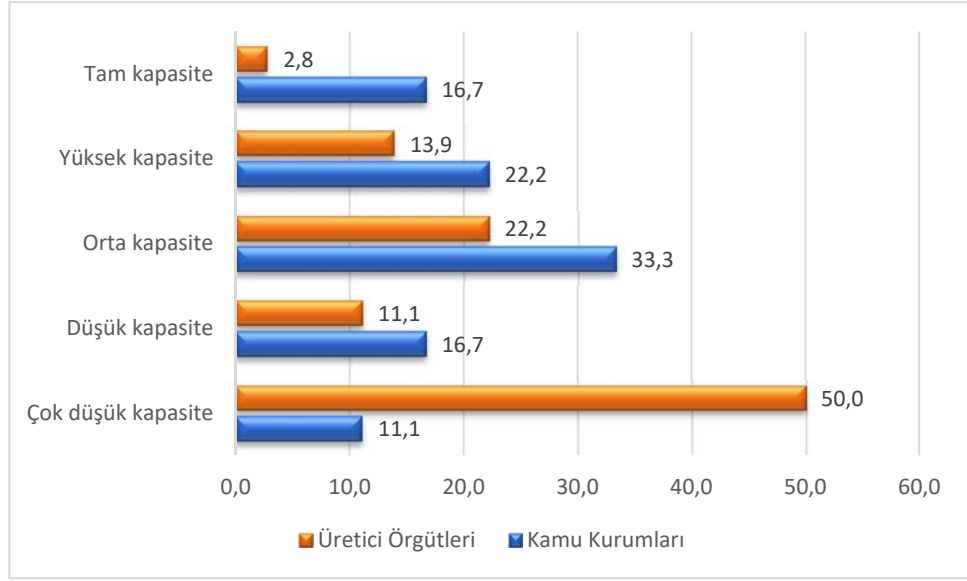
Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerinin neden yeterli düzeyde yapılmadığı hakkındaki görüşleri şöyle özetlenebilir:

- İstihdam edilen tarım danışmanları etkili olarak kullanılamamaktadır.
- Tarıma teknik eleman sağlayacak ve öncülük edecek bir kamu kurumu bulunmamaktadır.
- Tarım ve Orman İlçe Müdürlükleri'nde istihdam edilen danışmanlar bürokrasi işlerinden dolayı görevlerini yerine getirememektedirler.
- Tarımsal yapının küçük ve parçalı olması, üreticilerin sınıflandırılmış ve sayılarının net olmaması danışmanlık hizmetlerinin etkinliğini düşürmektedir.
- Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin yerine getirmedığı tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetleri özel sektör tarafından kâr amaçlı olarak yerine getirilmektedir.
- Üreticiler yönlendirmelere ekonomik olmadığından pek yanaşmamakta ve kendi bildiğini yapmaktadır.
- Örgüt başkanlarıyla yapılan toplantı bilgileri üreticilere ulaştırılamamaktadır.
- Üreticiler kamudaki danışmanların işinin ehli olmadıklarını düşünmektedir.

- Farklı birimlerde çalışan danışmanların özlük haklarında ve işlerin koordineli bir şekilde yapılmasında yeknesaklık yoktur.

Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerinin sürekli ve planlı bir şekilde yapılması, üreticilerin gelirlerinin artırılmasında, tüketicilerin ise sağlıklı gıdaya ulaşmasında hayati öneme sahiptir. Nitekim bu faaliyetlerle üreticiler bilinçlendirilerek ürün verimliliği artırılabilir ve girdi maliyetleri en aza indirilebilir. Ancak uygulamaya bakıldığında tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerinin yeterli bir şekilde yapıldığını söylemek mümkün değildir. Bunun en büyük nedeni, kamu kurumlarının kurumsal kapasitelerinin analiz edildiği kısımda da ortaya konulduğu gibi, işlerin planlı bir şekilde yürütülmemesidir. Dolayısıyla bu hususta üreticilere danışmanlık yapan kamu çalışanlarının planlı bir şekilde faaliyetlerini yerine getirmelerini sağlayacak yönetsel kapasitenin geliştirilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan üreticilere bilinçli tarım yapmanın yolunu gösterecek kurumsal bir yapının kurulması da gerekmektedir. Özellikle tarım liselerinin kapatılması ve üniversitelerin de sahada olmamasından kaynaklı olarak böyle bir kuruma ihtiyaç bulunmaktadır. Yine tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetleri konusunda bilgi iletişim teknolojilerinin etkili olarak kullanılması gerekmektedir.

Türkiye’de tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetleri halen geleneksel yöntemlerle yapılmaya çalışılmaktadır. Günümüzde üreticiler, uygulanmadan anlatılan bilgiye asla güven duymamaktadır. Dolayısıyla masa başında ya da toplantı salonlarında yapılan danışmanlık ve yayım hizmetleri etkili olamamakta ve amacına ulaşamamaktadır. Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetleri hususunda üreticilerle tarım ve orman ilçe müdürlükleri, ziraat odaları ve üretici örgütlerinin ilgili personeli telefon uygulamaları üzerinden buluşturulabilir ve oradan uygulamalı olarak eğitim videoları yüklenebilir. Ayrıca üreticilerin karşı karşıya kalmış oldukları sorunlar, yaşamış oldukları tecrübeler ve birikimleri ilçe bazında kurulacak olan web tabanlı “x ilçesi çiftçi okulu” gibi uygulamalar üzerinden diğer üreticilere ulaştırılabilir. Şekil 3.11’de tarımsal yayım ve danışmanlıkla ilgili olarak, kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin il düzeyinde tarım ürünlerinin ekiliş, verim ve üretimleri üzerinde tahminler yapıp bunların üreticilerle paylaşılma düzeyi hakkındaki değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 11. İlde tarım ürünlerinin ekiliş, verim ve üretimleri üzerinde tahminler yapıp üreticilerle paylaşılma düzeyini değerlendiriniz.

Samsun'da tarım ürünlerinin ekiliş, verim ve üretimleri üzerinde tahminler yapıp üreticilerle paylaşılma düzeyi, görüşme yapılan kamu kurumlarının yüzde 33,3'ü tarafından orta kapasitede, üretici örgütlerinin ise yüzde 50'si tarafından çok düşük kapasitede yerine getirildiğini göstermektedir. Genel ortalamalara bakıldığında kamu kurumlarının bu soruya vermiş oldukları cevapların ortalamaları 3,16 (orta ila yüksek kapasite), üretici örgütlerinin ise 2,08'dir (düşük ila orta kapasite). Bu oranlar, kamu yöneticilerinin üretici örgüt yöneticilerine göre bu faaliyetin büyük ölçüde yerine getirildiğini düşündüğünü gösterirken, üretici örgütlerinin bu konu hakkındaki ortalamaları ise bu faaliyetin yetersiz düzeyde yerine getirildiğini göstermektedir. Görüşme yapılan kamu kurumlarının bu konu hakkındaki görüşleri şöyle belirtilebilir:

- Tarım ürünlerinin ekiliş, verim ve üretimleri üzerinde tahminler yapıp üreticilerle paylaşılmaktadır. Örneğin ne kadar ayçiçeği ekilir ne kadar verim ve üretim elde edilir bunlar üreticilere anlatılmaktadır. Dolayısıyla sistemsiz olarak ne kadar ekildiği ve verimliliği öğrenilebiliyor. Ancak üreticiler önünü göremediği için paylaşılanları pek dinlememektedir.
- Bu konuda duyurular yapılmakta ancak üretici hem dinlememekte hem de talep etmemektedir. Ayrıca üreticiler bu konuda çok pasifler ve araştırma

yapmaya gerek duymamaktadırlar. Diğer taraftan üreticilerin bilinçsiz olmasıyla arazinin küçük ve dağınık olması bu faaliyetin yerine getirilmesini de zorlaştırmaktadır.

- Tarımsal üretimle ilgili tahminler yapılmakta ama bunlar üreticiyle değil daha çok üst kurumlarla paylaşılmaktadır. Üreticilere bu yıl şunu ekin, şu kadar verim alırsınız, şu kadar üretim elde edersiniz denilmemektedir. Buna üreticinin kendisi karar vermektedir.

Bu konuda görüşme yapılan üretici örgütlerinin düşünceleri ise şöyledir:

- Bu hususta herkes üretim planını deneme yanılma yoluyla yapmaktadır. Örneğin bu sene karpuzdan ve kavundan kimse kazanamadı. Bir nevi kumar oynanmakta. Üreticiler bilimsel verilerden çok kendi çevresindeki üreticilere bakmakta, onlar ne yaparsa kendisi de onu uygulamaktadır. Örneğin, toprak analizi yaptırmak için üreticinin bu işi para karşılığında yaptırması gerekmektedir. Üreticiler tarımsal ekim, verim ve üretimdeki tahmini verileri, özel bayilerden öğrenmektedir.
- Tarım il-ilçe ve ziraat odası hizmet için köylere gitmektedirler. Ama üreticilerin yaş ortalaması yüksek olduğundan bilimsel olarak onlara tahminler ulaştırılsa da üreticiler yine kendi bildiğini yapmaktadır. Genç üreticilerle bu iş daha işlevsel bir hale gelmekte ve söylenenler uygulanmaktadır. Ama yaş ortalaması yüksek olan kesime budamayı şu zaman, şu şekilde yap dediğiniz zaman bir sonuç alınamamaktadır.

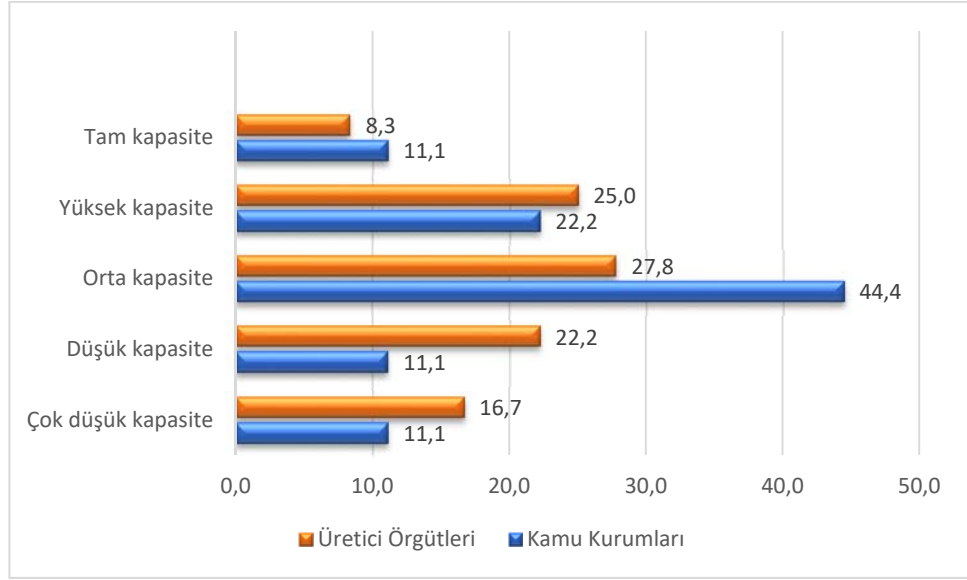
Samsun'da görüşme yapılan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, tarım ürünlerinin ekiliş, verim ve üretimleri üzerinde tahminler yapıp üreticilerle paylaşılma düzeyindeki tespitleri şöyle özetlenebilir:

- Tarım ürünlerinin ekiliş, verim ve üretimleri üzerinde tahminler yapıp bunlar üreticilerle paylaşılmakta, ancak üreticiler önünü göremediği için paylaşılanları pek dinlememektedir.
- Üreticilerin bilinçsiz olmasıyla arazinin küçük ve dağınık olması bu faaliyetin yerine getirilmesini zorlaştırmaktadır.

- Ekim, verim ve üretim üzerinde tahminler yapılmakta fakat bunlar üst kurumlara paylaşılmakta, üreticileri yönlendirmek amacıyla kullanılmamaktadır.
- Üreticiler ekim, verim ve üretim tahminini deneme yanılma yoluyla yapmaktadır.
- Üreticiler bilimsel verilerden çok kendi çevresindeki üreticileri örnek almaktadır.
- Üreticiler tarımsal ekim, verim ve üretimdeki tahmini özel bayilerden öğrenmektedir.
- Yaş ortalaması yüksek olan üreticiler, bilimsel verilere dayanarak üretim yapmayı tercih etmemektedir.

Tarım ürünlerinin ekiliş, verim ve üretimi üzerindeki tahminlerin yapılması ve bunların üreticilerle paylaşılması, üreticilerin planlı bir şekilde üretim yapmasının en önemli koşuludur. Yine tarımsal ekim ve hasat zamanının doğru tespit edilmesi, verimliliği artıracak uygulamaların hayata geçirilmesi üreticilerin gelirlerinde kayda değer bir gelişme sağlayabilir. Ayrıca bu faaliyetin yerine getirilmesiyle ulusal üretim planlaması hayata geçirilebilir ve bu yönde politikalar oluşturulabilir. Ancak uygulamaya bakıldığında, üreticiler tarımsal desteklerin zamanında açıklanmaması ve ürün fiyatındaki ani değişiklikler nedeniyle kamu kurumlarından ve üretici örgütlerinden yapılan tahminlere pek uymak istememektedir. Ayrıca üreticilerin yaş ortalamasının yüksek, eğitim düzeyinin düşük ve tarımsal arazinin küçük ve dağınık olması da yapılan tahminlerin amacına ulaşmasını zorlaştırmaktadır. Diğer taraftan ilçe düzeyinde yapılan tahminlerin üreticileri yönlendirmek amacıyla kullanılmaması ve bunların sadece üst kurumlara paylaşılması, üreticileri ezbere üretim yapmaya sevk etmektedir. Üreticiler, bilimsel verilerden yola çıkarak üretim yapmak yerine, yakın çevresini gözlemleyerek ve özel bayilerin önerilerini dikkate alarak üretim yapmaktadır. Bu hususta yapılması gereken işlerin başında, özellikle ilçe müdürlüklerinin, ziraat odalarının ve üretici örgütlerinin ortak bir çalışma yapması ve bu tahminleri üreticilere etkili bir şekilde duyurması gelmektedir. Yine bu faaliyetin yerine getirilmesi için bilgi iletişim teknolojilerinden yararlanılabilir, telefon uygulamaları geliştirilebilir ve web sayfaları daha aktif hale getirilebilir. Şekil 3.

12’de Samsun’da kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin tarımsal yeni teknolojilerin üreticilere etkin bir şekilde ulaştırılıp ulaştırılmadığına yönelik değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 12. İlde tarımsal yeni teknolojilerin üreticilere etkin bir şekilde ulaştırılıp ulaştırılmadığını değerlendiriniz.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının yüzde 44’ü, üretici örgütlerinin ise yüzde 27’si tarımsal yeni teknolojilerin üreticilere orta kapasitede ulaştırıldığını düşünmektedir. Yine kamu kurumlarının yüzde 22,2’si, üretici örgütlerinin ise yüzde 25’i bu faaliyetin yüksek kapasitede yerine getirildiğini belirtmektedir. Bu veriler yeni teknolojilerin üreticilere ulaştırılmasında önemli sorunların olmadığını ama az da olsa geliştirilmesi gerektiği sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Ortalamalara bakıldığında da kamu kurumları 3,11 (orta ila yüksek kapasite), üretici örgütleri ise 2,86 (düşük ila orta kapasite) oranlara sahiptir. Bu oranlar kamu kurumlarının, üretici örgütlerine bu faaliyetin daha iyi düzeyde yerine getirildiğini düşündüklerini göstermektedir. Tarımsal yeni teknolojilerin üreticilere ulaştırılmasında yaşanan sorunlara yönelik kamu kurumlarının görüşleri şöyledir:

- Tarımsal teknoloji bilgisi üreticilere ulaştırılıyor ancak bilgilerin uygulamaya geçmesinde üreticilerden kaynaklı sorunlar yaşanmaktadır. Bunun en büyük nedeni ise üreticilerin ilgisizliği ve kendi bildiği yöntemi uygulamaktan vazgeçmek istememesidir.

- Tarımsal yeni teknolojiler üreticilere tarım fuarları aracılığıyla ulaştırılmaktadır. Ancak üretici yine bildiğini ve duyduğunu yapmaktadır. Örneğin üretici birinden şu teknik iyi kazandırdı diye duyduğunda onu yapmakta ama bu sefer de tekniği eksik uyguladığından dolayı istediği sonucu alamamaktadır.
- Tarım işletmesi büyük olanlar sektörü iyi takip ediyorlar ve ihtiyaç duydukları bilgiye ulaşıyorlar ama diğer taraftan da öyle bir kesim var ki ne yaparsanız yapın yöntemini bir türlü değiştirmek istemiyor. Bunun da en büyük nedeni bu üreticilerin finansal anlamda sıkıntı yaşamalarıdır.

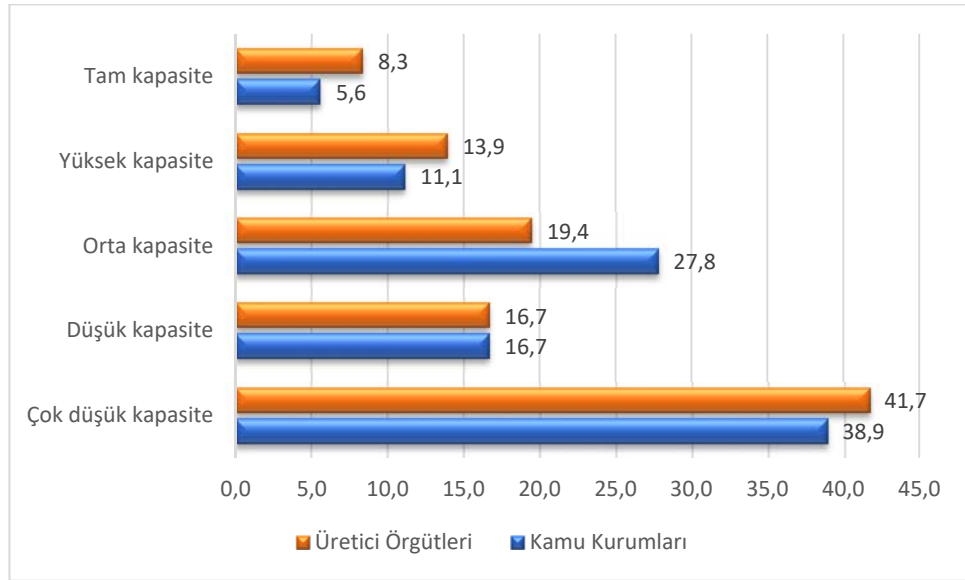
Tarımsal yeni teknolojilerin üreticilere etkin bir şekilde ulaştırılmasıyla ilgili görüşme yapılan üretici örgütlerinin görüşleri ise şöyledir:

- Üreticilerin tarımsal yeni teknolojilere ulaştırılması fuarlar aracılığıyla olmaktadır. Ancak yeni teknolojilerin tanıtılmasında bu uygulama yetersiz kalmaktadır. Üreticiye yeni teknolojiler uygulamalı olarak gösterilmeli ve sonucunun üreticiye bir yararının olduğu hissettirilmelidir.
- Tarımsal yeni teknoloji bilgisine ulaşma konusunda fuarların yanı sıra televizyonlar da etkili olmakta ama üreticiler genel olarak geleneksel yöntemleri uygulamayı tercih etmektedir.

Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin tarımsal yeni teknolojilerin üreticilere ulaştırılması hususundaki görüşleri şöyle özetlenebilir:

- Tarımsal yeni teknolojilere üreticiler fuarlar ve televizyondan ulaşmaktadır. Ancak tarımsal üretimde yeni teknolojilerin etkili olarak kullanılmaması üreticilerin ilgisizliğinden kaynaklanmaktadır.
- Tarım işletmesi büyük olan üreticiler yeni teknolojilere ulaşmaktadır. Ancak küçük üreticiler tarım yapılarından (arazilerin küçük ve dağınık olması, finansal sorunların bulunması) kaynaklı olarak geleneksel yöntemleri tercih etmektedir.
- Yeni teknolojilerin tanıtılması ve üreticilerin bunları benimsenmesi için yapılan çalışmalar yetersizdir.

Tarımsal yeni teknolojilerin üreticilere ulaştırılması ve üreticilerin de bunları benimseyerek tarımsal üretimde kullanması tarımsal üretimi ve verimliliği artırabilir. Buna ek olarak maliyetlerin azaltılması konusunda da üreticilere önemli katkılar sağlayabilir. Özellikle üreticilerin girdi maliyetlerini artıran ve kârını azaltan sulama, ilaçlama, gübreleme ve iklime bağlı olarak ortaya çıkan giderlerini azaltabilir ve üreticinin gelirinde somut iyileşmeler sağlayabilir. Ancak uygulamaya bakıldığında küçük aile üreticilerinin tarımsal yapılarından kaynaklı olarak tarımsal üretimde yeni teknolojileri kullanmadıkları görülmektedir. Bu konuda yapılması gereken işlerin başında; üreticilerin belirli kriterlere göre (gelir, arazi miktarı) sınıflandırılması ve tarımsal yeni teknolojilerin ortak kullanım ilkesi çerçevesinde, kamu kurumları (Tarım ve Orman Bakanlığı, Belediye, Bölgesel Kalkınma İdareleri, Kalkınma Ajansları) tarafından desteklenerek üretici örgütleri aracılığıyla ulaştırılması gerekmektedir. Şekil 3.13'te görüşme yapılan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, Samsun'da üretimi uygun ve üreticilere kazanç sağlayıcı, bitkisel üretim desenlerinin belirlenerek üreticilere ulaştırılma düzeyi hakkındaki düşüncelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 13. İlde üretimi uygun ve üreticilere kazanç sağlayıcı, bitkisel üretim desenleri belirlenerek üreticilere ulaştırılma düzeyini değerlendiriniz.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının yüzde 38,9'u, üretici örgütlerinin ise yüzde 41,7'si Samsun'da üretimi uygun ve üreticilere kazanç sağlayıcı, bitkisel

Üretim desenlerinin belirlenerek üreticilere ulaştırılma düzeyinin çok düşük kapasitede gerçekleştiğini düşünmektedir. Geriye kalan diğer görüşmecilerin çoğu (kamu kurumları: yüzde 19,4; üretici örgütleri: yüzde 27,8) ise bu faaliyetin orta kapasitede gerçekleştiğini ifade etmektedir. Görüşmecilerin bu sorulara vermiş oldukları cevapların genel ortalamaları incelendiğinde ise hem kamu kurumları (2,27) hem de üretici örgütleri (2,30) bu faaliyetin düşük ila orta kapasitede gerçekleştiğini belirtmektedir. Kamu kurumlarının bu faaliyetin neden yeterli düzeyde yerine getirilmediğine dair görüşleri şöyledir:

- Tarımla uğraşan kesimin yaş oranının yüksek olması, bu tarz faaliyetlerin hayata gecirilmesini zorlaştırmaktadır. Üreticiler bu konuyla ilgili genel olarak bildiğinden farklı bir ürün ve teknik uygulamak istememektedir.
- Tarım sektörünün fiyat istikrarı gibi kontrol edilemeyen yanlarının olması üreticileri üretimden uzaklaştırmaktadır. Ayrıca üreticiden yeni bir ürün ekmesi isteniyorsa üreticinin bunu görmesi gerekmektedir.
- Bakanlığın yapmış olduğu projelerin devamlı olması, üreticilerin devlete olan güvenini artırması açısından çok önemlidir. Ancak uygulamada bakanlık değişince projeler de yarım kalmaktadır. Bundan dolayı üreticilerin çoğu kendi bildiği geleneksel ürün deseninden kolay kolay vazgeçmek istememektedir.

Görüşme yapılan üretici örgütlerinin bu konuyla ilgili dile getirmiş olduğu görüşleri ise şöyledir:

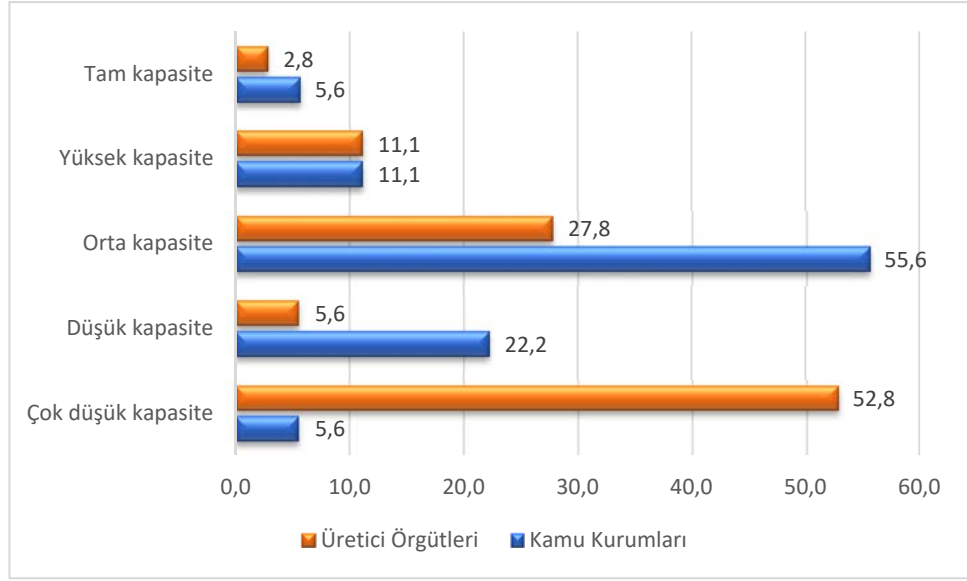
- Kazanç sağlayıcı bitkisel üretim desenlerinin ulaştırılması konusunda faaliyetler zaman zaman yapılmaktadır. Ancak yeterli değil. Kazanç sağlayacak ürün bulma konusunda ifti daha çok kendi başına hareket etmektedir.
- Fiyatlar belli olmadığından üreticiler bu konularda devlete güvenmemektedir. Örneğin geçen sene “şu tohumu ekin 10 ton alırsınız” dediler ama 4 ton ürün çıktı. Üreticinin bu tarz uygulamaları hayat geçirmesi için ilk önce yapılan uygulamanın sonucunu görmesi gerekmektedir.

- Bu konuda üreticileri, genel olarak ilaç, tohum ve gübre bayileri yönlendirmektedir. Üreticiler bu bayilerin yönlendirmeleriyle doğruyu deneyerek bulmak zorunda kalmaktadır.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin bu faaliyetin yerine getirilmesinde belirtmiş olduğu sorunlar şöyle özetlenebilir:

- Üreticilerin yaş ortalamasının yüksek olması yeni bitkisel üretim desenlerinin uygulanmasını zorlaştırmaktadır.
- Tarım sektöründe fiyat istikrarının olmaması üreticinin, yeni bitkisel üretim desenlerini denemesini engellemektedir.
- Yeni bitkisel üretim desenleriyle ilgili projelerin tamamlanmaması üreticilerin cesaretini kırmaktadır.
- Yeni bitkisel üretim desenlerinin, üreticilere kazanç sağlayacağına bir örneği yapılmadığından üreticiler bu riske girmek istememektedir.
- Yeni bitkisel üretim desenleriyle ilgili üreticileri genel olarak özel sektör bayileri yönlendirmektedir.

Samsun'da üreticilerin gelirini artıracak ve refah seviyesini yükseltecek olan çalışmaların başında ilde üretimi uygun ve üreticilere kazanç sağlayıcı bitkisel üretim desenlerinin belirlenerek üreticilere ulaştırılması gelmektedir. Ancak uygulamaya bakıldığında, bu faaliyetin yerine getirilmesinde önemli sorunların olduğunu söylemek mümkündür. Üreticileri bu konularda kamu kurumları ve üretici örgütlerinden ziyade ilaç ve tohum bayileri yönlendirmektedir. Yine üreticiler bu konularda yaşamış oldukları kötü deneyimlerden ötürü bu tarz yenilikleri denemekten uzak durmaya çalışmakta ve geleneksel bitkisel ürün ekimine devam etmeyi tercih etmektedir. Bu konuda yapılması gereken işlerin başında; Tarım ve Orman İl/ilçe müdürlüklerinin, tarımsal araştırma kuruluşlarının ve üniversitelerin ziraat fakültelerinin etkin olarak sahada olması ve yeni bitkisel üretim deseninin daha fazla gelir sağlaması hususunda ikna edici uygulamalarla üreticileri yönlendirmesi gerekmektedir. Şekil 3.14'te görüşmecilerin, Samsun'daki hayvansal üretimin artırılmasına ve pazarlanmasına yönelik faaliyetlerin yeterliğine ilişkin değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3.14. İlde hayvansal üretimin artırılmasına ve pazarlanmasına yönelik faaliyetlerde bulunulma düzeyini değerlendiriniz.

Görüşülen kamu kurumlarının yüzde 55,6'sı, Samsun'da hayvansal üretimin artırılmasına ve pazarlanmasına yönelik yapılan faaliyetlerin orta kapasite düzeyinde yapıldığını, üretici örgüt yöneticilerinin ise yüzde 52,8'i bu faaliyetin çok düşük kapasitede yerine getirildiğini düşünmektedir. Genel ortalamalara bakıldığında kamu kurumlarına (2,88) ve üretici örgütlerine (2,05) göre; il düzeyinde hayvansal üretimin artırılmasına ve pazarlanmasına yönelik faaliyetler düşük ila orta kapasitede gerçekleşmektedir. Ancak oranlara bakıldığında kamu yöneticileri, örgüt yöneticilerine göre bu faaliyetin il düzeyinde daha başarılı bir şekilde yerine getirildiğini düşünmektedir. Kamu kurumlarının bu konudaki görüşleri şöyle belirtilebilir:

- Bu faaliyetin yerine getirilmemesindeki temel sorun üretici örgütlerinin bu konudaki işlevsizlikleridir. Yine kurumsal yapılarının sağlanmamış olması bu durumun ortaya çıkmasındaki en önemli nedendir. Şu anki örgütlerle bu faaliyetin yerine getirilmesi pek mümkün değildir.
- Hayvancılık sektörü profesyonel olarak yapılırsa aslında kârlı bir iştir. Ancak buradaki tek koşul, yemin üretici tarafından üretilmesidir. Yemle ilgili ciddi destekler verilmekte ancak fiyat istikrarsızlığından dolayı desteğin de bir hükmü kalmamaktadır. Örneğin yemin yüzde 90'ı ithaldir ve bu da dolar

fiyatlarına endeksli olarak sürekli artmaktadır. Üretici yemini satın alarak bu işten yeterince bir kâr sağlayamaz.

- Türkiye’de devletin hayvancılık sektöründeki etkisi azalınca üreticiler bundan olumsuz etkilenmektedir. Özellikle ithalat söylemleri fiyat istikrarsızlığını artıran nedenlerin başında gelmektedir. Yine üreticilerin bilinçsizliği ve bakandan bakana politikaların değişmesi de hayvancılık sektöründeki olumsuzluklarının diğer nedenleridir.
- Üretici örgütleri bu konuda çok pasifler. Örneğin hangi faaliyet alanı üzerinde örgütlenme sağlanıyorsa örgütün o konuda üyelerinin bilinçlenmesi için faaliyetler yapması gerekmektedir. Bu konuda örgütler ile ar-ge kuruluşları ve üniversitenin acil olarak ortak bir akılda buluşması gerekmektedir.

Görüşme yapılan üretici örgütlerinin bu konudaki faaliyetlerle ilgili düşünceleri ise şöyledir:

- Hayvansal ürünlerle ilgili pazarlama yerlerinin yeterli olmamasından kaynaklı olarak sorunlar yaşanmaktadır.
- Devlet ithalat politikasıyla hayvancılık sektörünü bilinçli olarak bitirmek istemektedir.
- Hayvansal ürünler buralarda genel olarak semt pazarında peynir, süt-yoğurt yapılarak pazarlanmaktadır. Besicilik yapan üreticiler ise hayvanı veya eti kendi imkânlarıyla pazarlamaktadır. Sonuç olarak üreticiler hayvansal ürünlerin üretilmesinde ve pazarlanmasında kendi başına bir şeyler yapmaya çalışmaktadır.
- Hayvansal ürünlerin işlenmesi için alt yapı yeterlidir, ancak üreticilerin hayvan sayısı az olduğu için ürünlerin de işlenmesi pek bir anlam ifade etmemektedir. Örneğin buradaki üreticilerin hayvan sayısı ortalama 10’u geçmez. Hayvan sayısı azaldıkça üreticinin kâr oranı da düşmektedir. Üreticinin kâr etmesi için en az 40 hayvanının olması gerekmektedir.
- Hayvancılıkta pazarlama faaliyetleri neredeyse hiç yok gibidir. Devletin ne hayvancılıkta ne de bitkisel üretimde yönlendirici bir çalışması var. Örneğin besiyi alacağınız bir hayvanı 7 bin liraya alıyorsunuz, besiyi sonunda 9 bin

liraya satıyorsunuz ve sadece 2 bin lira kazanıyorsunuz. Bu kazancınız da eğer yeminizi kendiniz üretmiyorsanız, çoğunlukla yeme gidiyor.

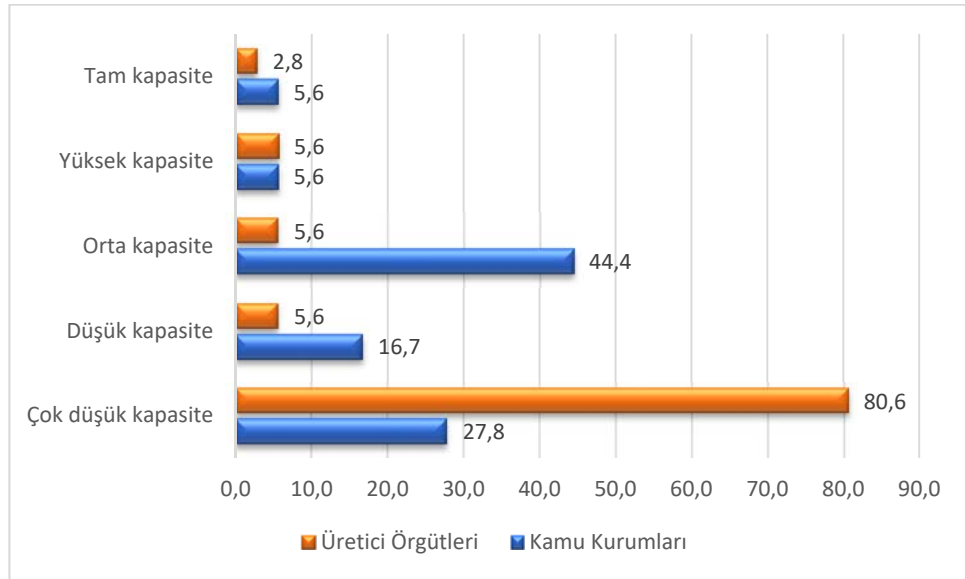
- Devletin projelerle vermiş olduğu hayvan desteği örgütlere değil, üreticilere 3-4-5 hayvan şeklinde verilmektedir. Üretici dört hayvanla ne kalkınır ne de gelir düzeyi yükselir. Ekonomiye de bir faydası olmaz.
- Gerek bakanlık gerek kooperatifler ve birlikler destek dağıtırken ekonomik ölçüğe dikkat etmeden tamamen kişileri mutlu etmek adına destekleri dağıtmaktadır. Örneğin beş arı kovanıyla 4 inekle bir aileyi geçindiremezsiniz. Arıcılık yapan bir ailenin geçinmesi için en az 50 kovan arısının olması gerekiyor. Büyükbaş hayvancılıkta da aynı şekilde, eğer üretici bu işten geçimini sağlamak istiyorsa en az 40 hayvana sahip olması gerekmektedir.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin Samsun'daki hayvansal üretimin artırılmasına ve pazarlanmasına yönelik faaliyetlerde bulunma düzeyine yönelik düşünceleri şöyle özetlenebilir:

- Üretici örgütleri, hayvansal üretimin artırılmasında ve pazarlanmasında etkisizlerdir.
- Hayvancılık sektöründe girdisini kendisi üretmeyen üreticinin kâr oranları oldukça düşmektedir.
- Ulusal hayvancılık politikalarının istikrarsızlığı, ithalat söylemleri ve devletin girdi fiyatlarına müdahale etmemesi, üreticilerin hayvansal üretimini zorlaştırmaktadır.
- Üretici başına düşen hayvan sayısının az, girdi maliyetlerinin yüksek ve pazarlama olanaklarının yetersiz olması üreticileri olumsuz etkilemektedir.
- Kamu kurumlarından yapılan hayvancılık destekleri, üreticileri hayvancılık yapmaya teşvik etmek için yeterli değildir.

Samsun'da hayvansal üretimin artırılmasına ve pazarlanmasına yönelik yapılan çalışmaların yeterli düzeyde olmaması, üreticilerin gelir düzeylerini azaltan konuların başında gelmektedir. Uygulamaya bakıldığında, girdi maliyetlerinin yüksek, hayvancılık politikalarının gerçeklerden kopuk ve üretici başına düşen

hayvan sayısının az olması hayvancılık sektörünün çıkmazlarını oluşturmaktadır. Bu konuda yapılması gereken işlerin başında üreticilerin ithal yeme olan bağımlılığını azaltmak için yerli yem üretimini ve kullanımını teşvik etmek, verilen hayvancılık desteklerinin izlenip ve ekonomik olarak üreticiye bir faydasının olup olmadığını değerlendirmek gelmektedir. Yine küçük aile üreticilerinin hayvansal ürünlerini pazarlama imkânlarına yönelik altyapının sağlanması gerekmektedir. Hayvancılık üretiminde kaliteyi yakalamak için tarımsal ar-ge kuruluşlarının ve üniversitenin üretici örgütlerine ve üyelerine uygulamalı eğitimler vermesi ve modern sistemleri tanıtması gerekmektedir. Şekil 3.15'te bu soruyla bağlantılı olarak görüşmecilerin, Samsun'da tarım ürünlerinin işlenip değerlendirilmesine, pazarlanmasına ve bunun için gerekli tesislerin kurulmasına yardımcı olacak çalışmaların düzeyiyle ilgili değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 15. Tarım ürünlerinin işlenip değerlendirilmesi ve pazarlanması için gerekli olan tesislerin kurulmasına yönelik yapılan çalışmaların düzeyini değerlendiriniz.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının çoğu (yüzde 44,4) Samsun'da, tarım ürünlerinin işlenip değerlendirilmesi ve pazarlanması için gerekli olan tesislerin kurulmasına yönelik yapılan çalışmaların orta kapasitede olduğunu belirtmektedir. Üretici örgütlerinin çoğu (yüzde 80,6) ise bu faaliyetle ilgili olarak yapılan çalışmaların oldukça yetersiz yani çok düşük kapasitede gerçekleştiğini ifade etmektedir. Genel ortalamalara bakıldığında da buna benzer bir sonucun ortaya

çıkıldığı görülmektedir. Nitekim kamu kurumları, bu konuyla ilgili yapılan çalışmaların düşük ila orta kapasitede (2,44), üretici örgütleri ise çok düşük kapasitede (1,44) gerçekleştiğini düşünmektedir. Kamu kurumlarının bu konu hakkındaki görüşleri şöyledir:

- Samsun'da tarım ürünlerinin işlenip değerlendirilmesi ve pazarlanması için gerekli olan tesislerin kurulmasına yönelik yapılan çalışmalar yetersizdir. Bu konuda üretici örgütleri çok aktif değiller. Bu konuyla ilgili projeler var ancak mali yetersizlikten dolayı projeler hayata geçememektedir.
- Bu işin yapılması için öncelikle tesislerin kurulması ve pazar ağının oluşturulması gerekmektedir. Örneğin yaş meyve, sebzenin paketlenmesi için faaliyetler yapılmakta ancak pazar ağı kurulamadığı için bunun bir önemi kalmamaktadır.

Görüşme yapılan üretici örgütlerinin bu husustaki görüşleri ise şöyledir:

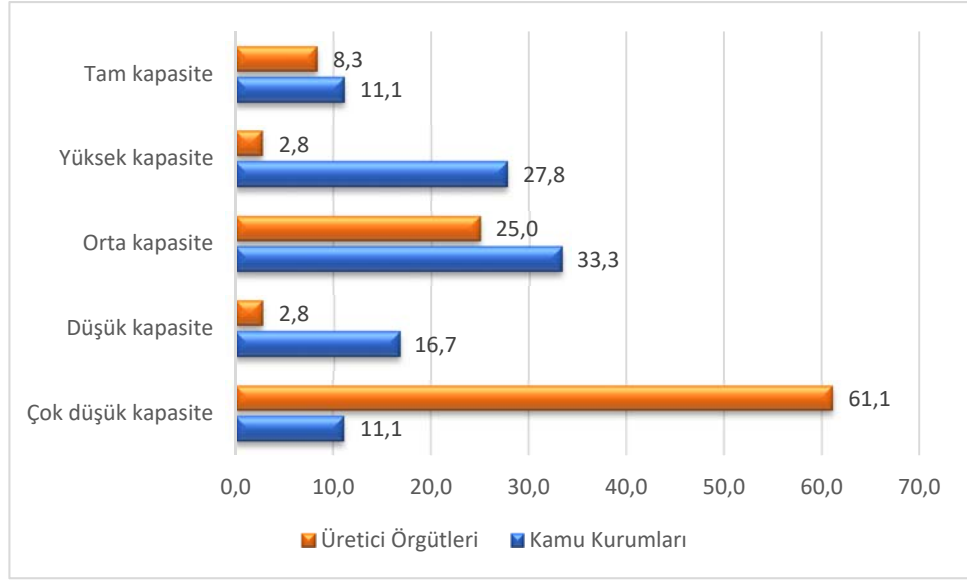
- Üretici örgütlerinin tesis kuracak ya da proje verecek kapasiteleri bulunmamaktadır.
- Tarımsal ürünlerin tüketicilere ulaştırılması konusunda önemli sorunlar bulunmaktadır. Üretici eğer ürettiği malı rafta satarsa para kazanmaktadır. Uygulamada tüccar gelip malı üreticiden alıp kârını koyarak hale satmaktadır. Biber diyelim üreticiden 1 liradan alınıyor ama rafta 4 liradan satılmaktadır. Bu işten hem üreticiler hem de tüketiciler büyük zarar görmektedir. Bunun için üreticiden tüketiciye ulaşmanın yollarını artırmaya yönelik çalışmaların yapılması gerekmektedir.
- Özellikle meyve için soğutma tesisleri, sebzeler için ise işleme tesisleri yeterli değildir. Üreticiler sırf bu yüzden bu ürünleri üretmekten vazgeçmektedir.
- Bu konuyla ilgili var olan tesisler etkin olarak kullanılmamaktadır.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin tarım ürünlerinin işlenip pazarlanması için gerekli olan altyapı çalışmalarına yönelik tespitleri şöyle özetlenebilir:

- Bu faaliyeti hayata geçirmek için üretici örgütlerinin mali kaynakları yetersiz ve proje yazmaya ilişkin kapasiteleri düşüktür.

- Tesislerin kurulması ve pazarlama ağının oluşturulmasında önemli sorunlar bulunmaktadır.
- Meyve ve sebze ürünlerini değerlendirecek altyapı yetersizdir. Var olan altyapı olanakları ise etkin bir şekilde kullanılmamaktadır.

Tarım ürünlerinin işlenip değerlendirilmesi ve pazarlanması için gerekli olan tesislerin kurulması, üreticilerin tarımsal gelirlerini artıran en önemli unsurların başında gelmektedir. Yine bu tür faaliyetlerin özel sektör tarafından değil de üretici örgütleri tarafından yapılarak pazarlanması ve tüketicilere ulaştırılması, üreticilerin gelirlerini artıran önemli uygulama aşamalarıdır. Ancak uygulamada üretici örgütleri, mali yetersizlikten dolayı bu faaliyeti yerine getirecek durumda değildir. Nitekim üretici örgütlerinin kurumsal kapasitesinin analiz edildiği kısımda da bu konulara değinilmiş ve örgütlerin hem kaynak hem de yönetsel kapasitelerinin hangi açılardan geliştirilmesi gerektiği ortaya konulmuştu. Bu konuda yapılması gereken işlerin başında tarımsal ürünlerin pazarlanması için başta büyükşehir belediyesi olmak üzere diğer kamu kurumlarının üretici örgütleriyle işbirliği yaparak tarım satış noktaları oluşturması ve tarımsal üretimi doğrudan tüketicilere ulaştırması gelmektedir. Yine üretici örgütleri ile gıda ve tarıma dayalı sanayi kuruluşları arasındaki ilişki sözleşmeli üretim temelinde sağlanabilir. Diğer taraftan üretici örgütlerinin tarım ürünlerinin işlenmesine yönelik altyapılarını güçlendirmeleri için DOKAP, OKA, TKDK, Büyükşehir Belediyesi ve Tarım ve Orman Bakanlığı'nın desteklerinden yararlanmalarını sağlayacak projeleri hayata geçirmeleri gerekmektedir. Şekil 3.16'da görüşmecilerin, Samsun'da zirai mücadelede etkinliği artırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak araştırmaların üreticilere ulaştırılma düzeyiyle ilgili değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 16. Zirai mücadelede etkinliği artırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak araştırmaların üreticilere ulaştırılma düzeyini değerlendiriniz.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının yüzde 33,3'ü, Samsun'da zirai mücadelede etkinliği artırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak araştırmaların üreticilere ulaştırılma düzeyinin orta kapasitede; yine kamu kurumlarının yüzde 27,8'i ise bu tür faaliyetlerin yüksek kapasitede yapıldığını düşünmektedir. Üretici örgütlerinin yüzde 61,1'i ise bu tür çalışmaların üreticilere ulaştırılma düzeyinin çok düşük kapasitede gerçekleştiğini ifade etmektedir. Görüşmecilerin genel ortalamalarına bakıldığında kamu yöneticileri bu tür faaliyetlerin (3,11) orta ve yüksek kapasitede, üretici örgüt yöneticileri ise (1,94) çok düşük kapasitede yerine getirildiğini düşünmektedir. Görüşme yapılan kamu kurumlarının bu faaliyetin yerine getirilmesiyle ilgili görüşleri şöyledir:

- Samsun'da tarımsal ar-ge kuruluşları arasında bir uyum bulunmamaktadır. Üreticilerin bu kurumlardan faydalanmaları ikili ilişkilere bağlı olarak gerçekleşmektedir.
- Tarımsal ar-ge kuruluşları bu tarz faaliyetleri üreticilere ulaştırmaktadır. Ancak üretici bu konuda kamu kurumlarını muhatap almaktansa zirai ilaç bayisini muhatap almaktadır. Bayiler de üreticilere işine gelen ilacı vermektedir. Yine bu konuda zirai reçeteler düzenli olarak denetlenmektedir. Ama üretici eczaneden ağrı kesici alır gibi bayilerden ilaç almaktadır.

Samsun'da zirai mücadelede etkinliği artırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak araştırmaların üreticilere ulaştırılma düzeyinin üretici örgütleri tarafından çok düşük kapasitede gerçekteleği ifade edilmişti. Üretici örgütlerinin bu faaliyetin neden yerine getirilmediğine dair görüşleri şöyledir:

- Zirai ilaçlamada üreticiler birbirinden gördüğünü yapmaktadır. Yine bu tarz faaliyetlerin yerine getirilmesinde kamu kurumlarından çok özel sektör kuruluşları daha ön plandadır.
- Kamu kurumları bu konuyla ilgili yeterli düzeyde faaliyet göstermemektedir. Örneğin üreticinin ürününde bir hastalık olduğunda kamu kurumları, hastalığa konu olan nesneyi üreticiden yanlarına getirmelerini istemektedir. Kamu kurumlarındaki personel araziye gelip de inceleme yapmamaktadır.
- Kamu kurumları arasında bu sorunların etkili bir şekilde çözümlenmesi için gerekli olan koordinasyon yoktur. Örneğin tespit edilen hastalığa çözüm bulmak için üniversite personelini ve kamusal araştırma kuruluşlarını bir arada göremezsiniz.
- Bunlarla ilgili çalışmalar belki yapılmaktadır. Ama yapılan çalışmalar, üreticilere hiçbir şekilde ulaştırılmamaktadır. Üretici böyle bir durumla karşılaştığında özel bayilere danışmakta ya da çevresindeki diğer üreticilerin yöntemlerini izlemektedir.
- Üreticiler için çok önemli olan bu faaliyeti devlet kuruluşları yapmamaktadır. Tarımsal araştırma konusunda bir sürü devlet kurumu vardır. Ama üretici bu konularda özel şirketlere itibar etmektedir. Bunun sebebi ise özel şirketlerin araziye gelerek üreticinin sorununu yerinde görmesi ve çözüm getirmesidir.
- Zirai ilaç kullanımından kaynaklı olarak bölgede zarar çok fazla olmaktadır. Özellikle kavun, karpuz biber ve domateslerin hepsi bitişik arazide kullanılan ilaçlardan dolayı yanmaktadır. Bunun en büyük nedeni ise üreticilerin kullanmış olduğu ilaçların ve bunların diğer bitkilere olan etkilerinin araştırılmaması ve denetlenmemesidir.
- Dünyada bu işler artık zirai insansız hava araçlarıyla yapılmaktadır. Hem zirai hastalık tespiti hem de ilaçlamada bu yöntemler kullanılmaktadır. Bu uygulamaları tarım arazileri büyük olan üreticiler kullanmaya başlamışlardır.

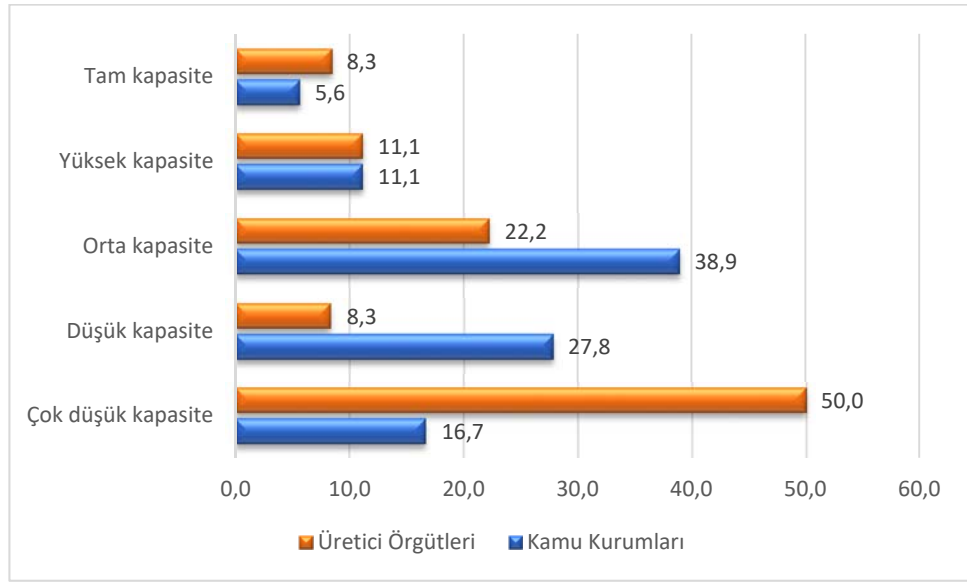
Fakat bölgedeki tarım arazisi küçük ve parçalı olan üreticiler, bu uygulamaları kullanacak ekonomiye ve bilgiye sahip değildir. Ancak tarımsal ar-ge kuruluşları bu araçlara sahip olarak üreticilerin sorunlarına çözüm getirebilir. Aksi halde yapılan araştırmaların geleneksel yöntemlerle üreticilere ulaşması mümkün olmaz.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin bu faaliyetin yerine getirilmemesindeki tespitleri şöyle özetlenebilir:

- Samsun'da üreticiler, zirai mücadelede etkinliği artırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak bilgiye özel sektörden ve diğer üreticilerden ulaşmaktadır.
- Tarımsal ar-ge kuruluşları arasında koordinasyon bulunmamaktadır.
- Yapılan araştırma sonuçları ve yaşanan sorunlara yönelik çözümler talep odaklı olarak hayata geçmektedir.
- Tarımsal ar-ge kuruluşlarının araştırmalarının üreticilere ulaştırılmasında herhangi bir sistem ve teknoloji kullanımı yoktur.
- Zirai ilaç denetimi tam olarak yapılamamaktadır.
- Zirai mücadeleyle ilgilenen personelin iş görme biçimlerinde önemli eksiklikler bulunmaktadır.

Tarımsal kamu kuruluşları tarafından zirai mücadelede etkinliği artırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak araştırmaların yapılması ve bunların etkili bir şekilde üreticilere ulaştırılması, üreticilerin tarımsal faaliyetlerini riske atacak unsurların ortadan kaldırılması için oldukça önemlidir. Uygulamada üreticiler zirai hastalıklarla karşı karşıya kaldığında kamusal ar-ge kuruluşlarından yeterince faydalanamamaktadır. Bunun en büyük nedeni ise kamusal ar-ge kuruluşlarının sahip olduğu bilgiyi sadece talep odaklı olarak paylaşmasıdır. Bu durumda üreticiler özel bayileri kendilerine rehber olarak seçmekte ve sadece kârını düşünen bir yapının yönlendirmeleriyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu hususta yapılması gereken işlerin başında tarımsal ar-ge kuruluşlarının araştırma sonuçlarını ve yaşanan sorunlara yönelik geliştirmiş olduğu çözümleri üreticilere ulaştırması gelmektedir. Bu süreçte bakanlığın il ve ilçe müdürlükleri, üniversite ve diğer tarımsal ar-ge kuruluşlarıyla

koordineli bir şekilde çalışmalıdır. Yine il düzeyinde zirai mücadeleyle ilgili yapılan çalışmaların paylaşılacağı, üreticilerin yönlendirileceği bir web sitesinin kurulması gerekmektedir. Ayrıca zirai mücadelede hastalık tespitlerinin yapılması için mobil uygulamaların geliştirilmesi ve tarımsal kamu kurumları tarafından bunların kullanılması gerekmektedir. Şekil 3.17’de son olarak görüşmecilerin Samsun’daki üreticilerin kooperatif ve birlik şeklinde örgütlenmeleri için yapılan teşviklerin yeterliğine yönelik değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 17. İlde üreticilerin kooperatif veya birlik şeklinde örgütlenme teşviklerinin yeterliklerini değerlendiriniz.

İlde üreticilerin kooperatif veya birlik şeklinde örgütlenme teşviklerinin yeterliği hakkında, görüşme yapılan kamu kurumlarının yüzde 38,9’u orta kapasitede, yüzde 27,8’i düşük kapasitede olduğu yönünde görüş belirtmiştir. Üretici örgütlerinin ise yüzde 50’si bu faaliyetin çok düşük kapasitede gerçekleştiğini ifade etmektedir. Ortalamalara bakıldığında hem kamu kurumları (2,61) hem de üretici örgütleri (2,19) bu faaliyetin düşük ila orta kapasitede yerine getirildiğini düşünmektedir. Görüşme yapılan kamu kurumlarının bu konudaki görüşleri şöyledir:

- Üreticilerin örgütlenmeleri pazarda güçlü olabilme adına çok önemlidir. Ancak var olan örgütlerin çoğu kuruluş amaçlarından ziyade siyasi statü amaçlı kullanılmaktadır. Mevcut örgütlerin başarısızlığı yenilerinin kurulmasını engellemekte ve üreticilerin örgütlenmeye bakışlarının olumsuz

yönde gelişmesine neden olmaktadır. Yine örgütlerin kendi içerisinde birlik olmamaları da örgütleri zayıflatmaktadır.

- Örgütlenme teşviki yapılmakta ancak üretici örgüt başkanları işin ehli olmadıkları için üreticiler örgütlerine güvenmemektedir.

Üretici örgütlerinin bu konudaki görüşleri ise şöyledir:

- Örgüt kuruluyor ama asıl sorun bu örgütün yönetilmesidir. Üreticilerin örgütlenmeye dair bilinçleri yeterli değildir. Üreticilere örgütlenmenin önemini anlatılması gerekmektedir.
- Aynı faaliyet alanında örgüt sayısının fazla olması koordinasyon ve örgütlenme konusunda sorunların yaşanmasına neden olmaktadır. Örneğin bir üretici kendi üretimiyle ilgili birden fazla örgüte üye olmak ve her örgüte de aidat ödemek zorunda kalmaktadır. Üreticilerin örgütlenmesi yönünde teşvikler yapılmakta ancak üye olunan örgüt üreticinin hiçbir işine yaramamaktadır.
- Üreticiler üye oldukları örgütlerin mali yapılarından kaynaklı olarak kuruluş amaçlarını yerine getiremediği için kendilerine bir yarar sağlamadığını düşünmektedir.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, Samsun'da üreticilerin örgütlenmeye dair bilinçlilik düzeylerinin artırılması ve teşvik edilmesine yönelik tespitleri şöyle özetlenebilir:

- Üreticilerin örgütlenmeye dair bilinçlilik düzeylerinin düşük olması, örgütlerin kendilerine bir fayda sağlamayacağı düşüncesinden ve örgüt yöneticilerine güvenmemelerinden kaynaklanmaktadır.
- Bir üreticinin aynı faaliyet alanında birden çok örgüte üye olmak zorunda kalması, üreticilerin örgütlenmeye dair bakışlarını olumsuz etkilemektedir.
- Üreticilerin üye oldukları örgütten fayda görememeleri ve başarısız örgütlenme örneklerinin olması, üreticilere yapılan örgütlenme teşviklerini boşa çıkarmaktadır.

Üreticilerin örgütlenerek tarım sektörünün içerisinde yer almaları, haklarının savunulması ve gelir düzeylerinin artırılması açısından oldukça önemlidir. Ancak

uygulamaya bakıldığında, kurulan örgütlerin kuruluş amaçlarından ziyade bir statü beklentisinden kaynaklı olarak kurulduğu görülmektedir. Bu durum üreticilerin örgütlere olan güvenini ve beklentilerini oldukça azaltmakta ve örgütlenmeye dair bakışını olumsuz etkilemektedir. Yine bir üreticinin aynı faaliyet alanında üretim yapmasına rağmen birden fazla örgüte üye olması da üretici örgütlerinin kendilerine bir yarar sağlamadığını düşünmelerine neden olmaktadır. Bu konuda örgütlenmeye dair yapılan teşvikler de mevcut işleyişten dolayı başarıya ulaşmamakta ve üreticilerin örgütlenmeye dair bakışlarını olumlu etkilememektedir. Bu hususta yapılması gereken işlerin başında; üretici örgütlerinin üyelerine yarar sağladıklarını hissettirmek için projeye dayalı iş planı yapmaları gelmektedir. Yine örgüt yönetimlerinin denetimleri sıklaştırılmalı ve üyelerin güvenini zedeleyecek uygulamalara kesinlikle izin verilmemelidir. Örgütlerin etkin bir şekilde yönetilmesi ve kuruluş amaçlarını yerine getirebilmesi için aynı faaliyet alanında hizmet sunan örgütler bir araya getirilmelidir. Bu örgütler bakanlığın ilçe müdürlüklerinde örneğin et masası, süt masası, sebze masası şeklinde bir araya getirilebilir. Örgüt yönetimine proje yazmaya yönelik eğitimler verilebilir ve böylece denetimleri de yer bakımından yakın olduğu için daha kolay ve düzgün yapılabilir.

Yapılan analizlere göre; görüşme yapılan kamu kurumları ve üretici örgüt yöneticileri, sektörün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının (2,68) ve üretici örgütlerinin (2,07) kuruluş amaçlarını, orta ila düşük kapasitede yerine getirdiğini düşünmektedir. Diğer bir deyişle yapılan analiz sonuçlarına göre sektörel kapasiteyi oluşturan “örgütlerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirilmesi” bileşeninin düşük ila orta kapasitede (2,37) olduğu tespit edilmiştir. Bu çerçevede elde edilen verilerle araştırmanın problemlerinden biri olan “Kamu ve üretici örgütlenmesi kuruluş amaçları doğrultusunda başarılı olarak faaliyet gösterebilmekte midir?” sorusuna cevap bulunmuş ve sektörün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını yeterli düzeyde yerine getiremediği tespit edilmiştir.

Samsun’da tarım sektörünün yönetiminde kapasitenin geliştirilmesi için görüşme yapılan kamu kurumlarına ve üretici örgütlerine göre bu konuda geliştirilmeye ihtiyaç duyulan konuların başında; tarım ürünlerinin işlenip değerlendirilmesine, pazarlanmasına ve bunun için gerekli tesislerin kurulmasına

yardımcı olacak çalışmaların yetersiz olması, kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için yeterli kaynağa ve kapasiteye sahip olmaması, kamu kurumlarından yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşmaması, üreticilerin pazara ulaşma kanallarını artırmaya yönelik uygulanan politikaların yetersizliği, zirai mücadelede etkinliği artırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak araştırmaların üreticilere ulaştırılmaması, tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetinin yeterli düzeyde yapılmaması, bitkisel ve hayvansal üretimde planlamanın yapılarak gelecek dönemlerde piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyulacağı konusundaki bilgi düzeyinin yetersiz olması gelmektedir. Bir sonraki başlıkta sektörel kapasiteyi oluşturan “aktörler arası ilişkilerin geliştirilmesi” konusundaki bulgulara yer verilmektedir.

3.3.2. Aktörler Arası İlişkilerin Geliştirilmesi

Sürdürülebilir tarım politikalarının oluşturulamamasındaki en önemli zorluk, kurumlar arası koordinasyonun sağlanamamasıdır. Koordinasyon sağlanamadığı takdirde; alınan kararlar gerçeklerle uyuşmamakta, uygulanamamakta, tekrarlanmakta ve zaman kaybı gibi israflar ortaya çıkmaktadır (Beschel, vd., 2018). Dolayısıyla tarım sektöründe kamu kurumları, üretici örgütleri ve üreticiler arasındaki ilişkilerin gelişmiş olması, özellikle politika yapıcılarının doğru ve sürdürülebilir politikalar yapmaları ve bunların düzenli bir şekilde hayata geçirilmesi için oldukça önemli bir yere sahiptir. Ancak uygulamaya bakıldığında başta tarım politikalarının oluşturulması/uygulanması konuları olmak üzere, yatırım ve desteklerin farklı kurumlar tarafından ve çoğu zaman birbirinden ilişkisiz olarak yönetildiği görülmektedir. Bu durum il düzeyinde tarımsal örgütlerin koordineli bir şekilde işleri yürütememesine neden olurken, başta tarıma ayrılan kamu kaynaklarının (altyapı, personel, teknoloji, girdi ve destek) etkili bir şekilde kullanılmamasına ve üreticilerin beklentilerinin karşılanamamasına yol açmaktadır. Aktörler arasındaki ilişkinin geliştirilmesiyle tarım sektörüne yönelik farklı kurumlar tarafından yürütülen faaliyetlerin birlikte planlanması, yürütülmesi ve izlenmesi suretiyle yürütülen faaliyetlerde tamamlayıcılığın sağlanmasına, kaynak kullanımında verimliliğin artırılmasına, kurumlar arasında iş birliği imkânlarının oluşturulmasına ve yenilikçi uygulamaların hayata geçirilmesine imkân tanınmış

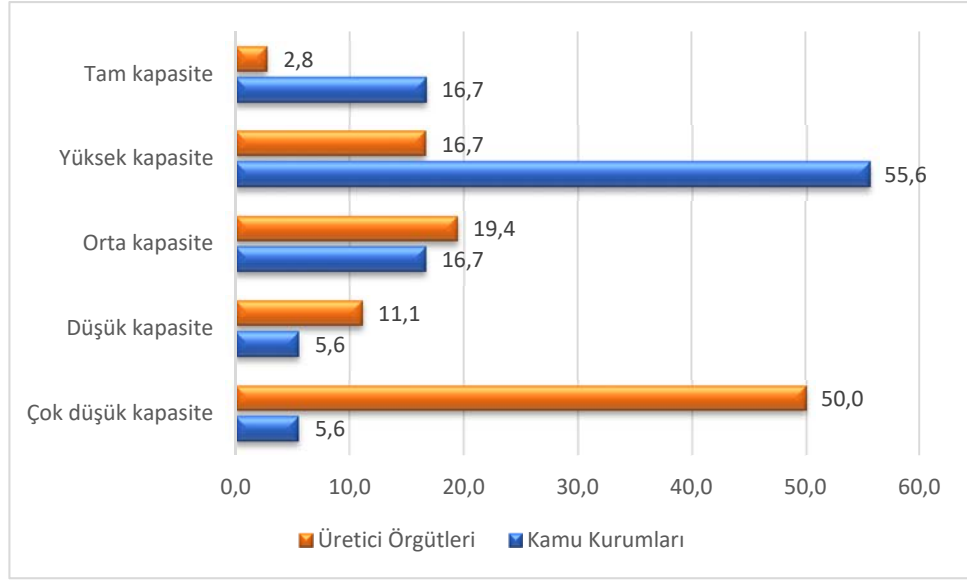
olacaktır. Diğer bir deyişle tarım sektöründeki problemleri ve gereksinimleri kalıcı olarak çözmek için farklı kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak ve konuya bütüncül yaklaşmak gerekmektedir.

Araştırmanın bu kısmında tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kamu kurumları ile üretici örgütleri arasındaki ilişkinin gelişip gelişmediğine dair bulgular nicel ve nitel olarak analiz edilmektedir. Bu kapsamda görüşmecilere sektördeki aktörler arasındaki ilişkinin durumunu öğrenmek için tablo 3.14'deki beş soru yöneltilmiştir. Bu çerçevede elde edilen verilerle araştırmanın diğer bir problemi olan “Kamu ve üretici örgütleri arasındaki ilişkiler gelişmiş midir?” sorusuna cevap aranacaktır. H-1: Kamu kurumları ve üretici örgütleri arasında iş birliği yoktur.

Tablo 3.14. Aktörler Arası İlişkilerin Geliştirilmesine Yönelik Sorular

1. Tarım politikaları oluştururken hazırlanmış olan üst politika belgelerini dikkate alıp almadığınızı değerlendiriniz.
2. İlde sektörle ilgili karar alınırken, diğer kurumların toplantılara katılım düzeyini değerlendiriniz.
3. İlde üreticilerin karşılaştığı problemlere çözüm üretmek için farklı kurumlar arasında kurulan bağlantıların varlığını değerlendiriniz.
4. İlde birden fazla kurumu ilgilendiren konularda kurumlar arası koordinasyonun sağlanma düzeyini değerlendiriniz.
5. Sektördeki kurum ve kuruluşların öngörülebilir bir planlama içerisinde hareket edip etmediklerini değerlendiriniz.

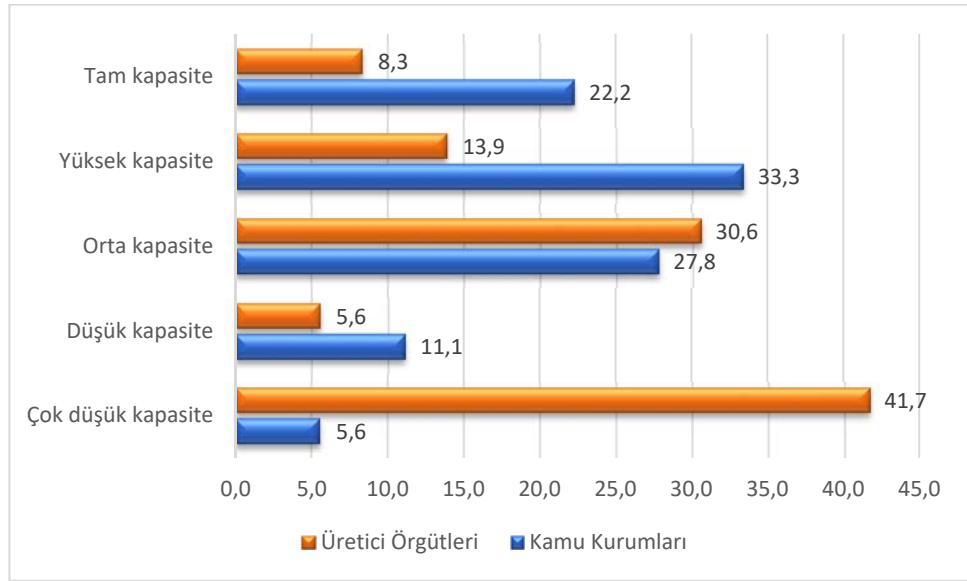
Şekil 3.18'de görüşme yapılan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, il düzeyinde tarım politikaları oluşturulurken hazırlanmış olan üst politika belgelerinin dikkate alınıp alınmadığına dair değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 18. Tarım politikaları oluştururken hazırlanmış olan üst politika belgelerini dikkate alıp almadığınızı değerlendiriniz.

Görüşme yapılan kamu yöneticilerinin çoğu (yüzde 55,6) tarımla ilgili politika oluştururken hazırlanmış olan üst politika belgelerini dikkate aldıklarını; üretici örgüt yöneticilerinin çoğu (yüzde 50) ise dikkate almadıklarını ifade etmiştir. Genel ortalamalara bakıldığında kamu kurumlarının (3,72) üst politika belgelerini orta ila yüksek kapasitede; üretici örgüt yöneticilerinin (2,11) ise düşük ila orta kapasitede dikkate aldığı görülmektedir. Kamu yöneticileri bu konuyla ilgili olarak; tarım sektörüyle ilgili hazırlanan üst politika belgelerini dikkate aldıklarını, ancak hazırlanan farklı üst politika belgelerinin birbiriyle uyumlu olmamalarından dolayı alınan kararların uygulanmasında sorunlar yaşandığına dikkat çekmişlerdir. Yine hazırlanan üst politika belgelerinin, özellikle ilçelerin tarım potansiyeli ve sorunları yeterli düzeyde araştırılmadan yapıldığı için politika belgelerinin amacına ulaşmadıklarını söylemişlerdir. Görüşme yapılan üretici örgütleri ise tarımla ilgili politika oluştururken hazırlanmış olan üst politika belgelerini dikkate almaya gerek olmadığını ifade etmişlerdir. Hâlbuki tarımın planlı bir şekilde yönetilebilmesi için üst politika belgeleri oldukça önemli bir yere sahiptir. Yine politika belgelerinin oluşturulmasında verilerin doğru ve güvenilir olmasıyla sektör bileşenlerinin sürece aktif olarak katılması hayati öneme sahiptir. Ulusal olarak oluşturulan belgelerin hayata geçmesi için mükerrer politika hazırlamamaya dikkat edilmelidir. Ayrıca tarım sektörüne bir bütün olarak bakabilmek ve doğru planlama yapabilmek için

sırasıyla üretici örgütleri-ilçe-il-bölge-ulusal düzeylerde verilerin toplanması ve politika belgelerinin oluşturulması gerekmektedir. Diğer bir deyişle üreticiye en yakın olan örgütten başlayarak tarım sektörünün sorunları ilçe, il ve bölge düzeyinde tespit edilerek ulusal üst politika belgelerinin hazırlanması gerekmektedir. Şekil 3.19’da görüşmecilerin, il düzeyinde sektörle ilgili karar alınırken, diğer kurumların karar alma sürecine katılıp katılmadıklarına dair değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 19. İlde sektörle ilgili karar alınırken, diğer kurumların karar alma sürecine katılım düzeyini belirtiniz.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının yüzde 33,3’ü, ilde sektörle ilgili karar alınırken diğer kurumların karar alma sürecine yüksek düzeyde katılım gösterdiğini, yüzde 30,6’sı ise katılımın orta kapasitede gerçekleştiğini ifade etmektedir. Üretici örgütlerinin ise yüzde 41,7’si ilde tarımla ilgili karar alınırken katılım düzeyinin çok düşük kapasitede, yüzde 30’u ise katılımın orta kapasitede olduğunu belirtmektedir. Genel ortalamalara bakıldığında kamu kurumları (3,55) karar alma sürecine diğer kurumların katılımının orta ila yüksek kapasitede de olduğunu; üretici örgütleri (2,41) ise düşük ila orta kapasitede gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu sonuçlar aynı zamanda, Samsun’da tarımla ilgili karar alınırken kamu kurumlarının yüksek düzeyde, üretici örgütlerinin ise düşük düzeyde katılım gerçekleştirdiğini ve üretici örgütlerinin karar alma sürecinde aktif olarak rol almadıklarını göstermektedir.

Kamu kurumlarının ilde sektörle ilgili karar alınırken diğer kurumların katılım düzeyiyle ilgili görüşleri şöyledir:

- İlde tarım koordinasyon kurulu bulunmaktadır. Bu kurula kamu kurumlarının hepsi katılmakta ama alınan kararlar çok yön verici olmamaktadır.
- Toplantılara katılım sağlanmakta ama asıl sorun mülki amirlerin alınan kararların uygulamasını gerçekleştirmemeleridir.
- Üreticilere en yakın yönetim birimi olan ilçe belediyeleri tarımla ilgili yapılan toplantılara katılmamakta ve tarıma yönelik politikalar oluşturmamaktadır.
- Vali koordinasyonunda ilde neler yapıldığıyla ilgili toplantılar yapılmaktadır. Ama asıl sorun il düzeyinde tarıma yönelik politika oluşturulmamasıdır. Ancak diğer illere bakıldığında bazı valilerin tarım konusunda etkin görev üstlendiği görülmektedir.
- Tarım konusunda kurumlar toplantılara katılmaktadır. Ancak uygulayıcı ve izleyici bir mekanizma mevcut değildir.
- Kararlar merkezden alındığı için il düzeyinde oluşturulan toplantıların icrai bir tarafı bulunmamaktadır. Örneğin Çarşamba'da şeker fabrikasının açılmasıyla ilgili kamu kurumlarının, üretici örgülerinin ve üreticilerin hiçbir fikri alınmamıştır. Yine kenevir konusunda da Cumhurbaşkanı söylediği için bu konuda çalışmalar başlamış ve sektördeki bileşenlerin bu sürece bir katkısı olmamıştır.

Görüşme yapılan üretici örgütlerinin ilde karar alınırken katılım düzeyiyle ilgili görüşleri şöyledir:

- İldeki kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin birbirinden haberi yoktur. Örneğin üretici bir belge hazırlamak ya da imzalatmak istediğinde her kurum birbirine yönlendirmektedir. Bazen bir kurumun istediğini diğer kurum istememektedir.
- Tarımla ilgili toplantılara ne üreticiler ne de örgüt başkanları çağrılmamaktadır. Sadece belirli kişiler toplantılara katılım göstermektedir.

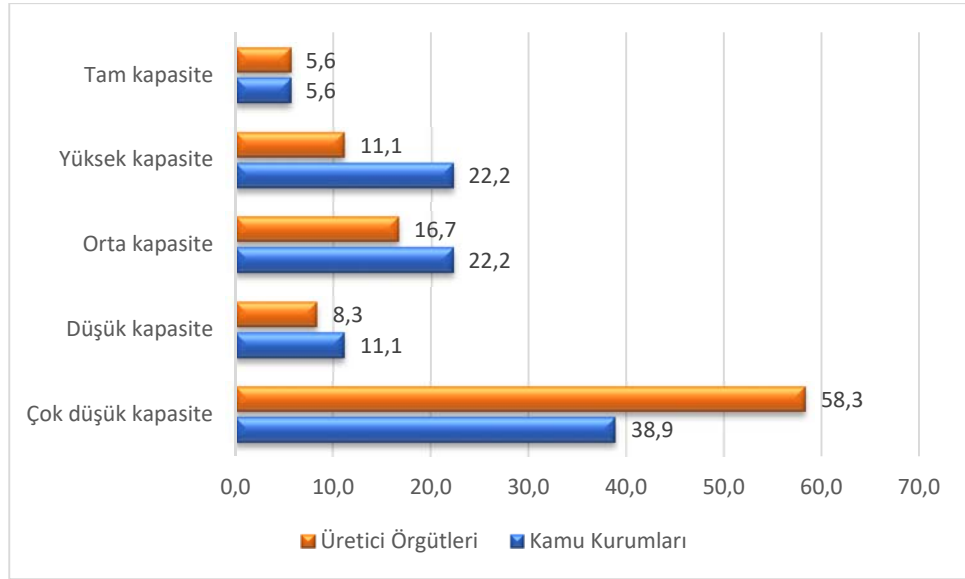
- Tarımın yönetiminde bulunan kişiler işinin ehli olmayan kişilerdir. Bu konuda dertli olan yöneticiler toplantılar yapmakta ve üretici örgütlerini dinlemektedirler. Ama bu nitelikteki kişiler bir iki kişiyi geçmemektedir. Yöneticilerin çoğu ilgisiz ve hiçbir sorun yok gibi davranmaktadır.
- Toplantılara bazen çağırılmaktadırlar. Ama örgüt başkanlarına söz hakkı verilmemektedir. İl, ilçe müdürü konuşmakta sonra da toplantı bitmektedir. Kamu kurumlarıyla üretici örgütleri arasında gözle görülür bir ilişki bulunmamaktadır.
- Samsun'da tarımla ilgili kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin birlikte iş yapma kültürü yoktur. Hatta hem kamu kurumları hem de üretici örgütlerinin kendi içlerinde de bir bütünlük bulunmamaktadır.
- Tarımla ilgili işlerde ilçe belediyeleri çok pasifler ama üreticiler atanmış kişilerden ziyade oy verdiği insanları tanımakta ve onlarla bir şeyler yapmak istemektedir.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, ilde tarımla ilgili karar alınan toplantılara sektör bileşenlerinin katılım düzeyleriyle ilgili görüşleri şöyle özetlenebilir:

- İlde tarımla ilgili yapılan toplantılara kamu kurumları katılmaktadır. Ancak alınan kararların uygulamaya geçirilmesini sağlayacak ve izleyecek bir yapı bulunmamaktadır.
- Yapılan toplantılara üretici örgütlerinin ve üreticilerin katılımları yeterli değildir.
- İlçe ve il düzeyinde yapılan toplantılarda alınan kararlar uygulamaya geçmemektedir.

İl ve ilçe düzeyinde tarımla ilgili yapılan toplantılara sektörün yönetiminde etkili olan aktörlerin yeterli ve eşit düzeyde katılım göstermedikleri belirtilebilir. Kamu kurumlarının katılım düzeylerinde herhangi bir sorun görünmezken özellikle üretici örgütlerinin ve üreticilerin toplantılara katılımında önemli eksiklikler bulunmaktadır. Ayrıca yapılan toplantılarda alınan kararları uygulayacak ve izleyecek herhangi bir örgüt ya da idari bir yapılanma bulunmamaktadır. İlçe

düzeyinde bu konuda yapılması gereken işlerin başında, kaymakamlık bünyesinde bütün kamu kurumlarının, üretici örgütlerinin ve örnek üreticilerin toplantılara katılımları sağlanmalıdır. Daha sonra ilçe düzeyinde yapılan tespitler ve alınan kararlar valiliğe gönderilmelidir. İl düzeyinde ise valilik bünyesinde ilçelerden gelen kararlar ve tespitler incelenerek bir iş planı çıkarılmalıdır. Böylece tarım sektöründeki gerçek sorunlar ortaya çıkacak ve bu sorunları gidermeye yönelik gerçekçi adımlar atılabilecektir. Yine büyükşehir ve ilçe belediye meclisleri alınan kararları tartışmalı ve kararların hayata geçebilmesi için yatırım ve destek sağlayan kamu ve özel sektör temsilcilerinin bir araya getirerek kaynakların doğru olarak kullanılmasını sağlamalıdır. Dolayısıyla atanmış kişiler, sektörün sorunlarını ve ihtiyaçlarını tespit edecek, seçilmiş kişiler ise yerel kalkınmayı sağlamak için politika oluşturacaktır. Şekil 3.20’de görüşmecilerin, ilde üreticilerin karşılaştığı problemlere çözüm üretmek için farklı kurumlar arasında kurulan bağlantıların varlığına yönelik değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 20. İlde üreticilerin karşılaştığı problemlere çözüm üretmek için farklı kurumlar arasında kurulan bağlantıların varlığını değerlendiriniz.

İlde üreticilerin karşılaştığı problemlere çözüm üretmek için farklı kurumlar arasında kurulan bağlantı düzeyi hakkında görüşme yapılan kamu kurumlarının yüzde 38,9’u, üretici örgütlerinin ise yüzde 58,3’ü bu bağlantıların çok düşük kapasitede yerine getirildiğini belirtmektedir. Ortalamalara bakıldığında kamu

kurumları (2,44) bu faaliyetin orta ila düşük kapasitede, üretici örgütleri (1,97) ise çok düşük kapasitede olduğunu düşünmektedir. Bu sonuçlara göre üretici örgütleri, kamu kurumlarına kıyasla üreticilerin karşılaştığı sorunlara çözüm üretilebilmesi için farklı kurumlar arasında kurulan bağlantı düzeyinin daha yetersiz olduğunu ifade etmektedir. Bu konuda görüşme yapılan kamu kurumlarının görüşleri şu şekildedir:

- İlde üreticilerin karşılaşmış olduğu sorunlara yönelik diğer kurumlarla olan bağlantı düzeyi yeterli, ancak bir sonuç alınmamaktadır. Sorunların çözümünde ikili ilişkiler ne kadar iyiyse, sonuç da o kadar iyi olmaktadır.
- Bu gibi konularda kurumlar yıl içerisinde bir araya gelmektedir. Kurumlarla bağlantı kurulmakta ancak kurumlar yine bildiğini yapmakta ve hatta bu sebepten mükerrer çalışmalar da ortaya çıkmaktadır.
- İl düzeyindeki özellikle bölge örgütlerine bağlı olan müdürlükler, bu gibi sorunlarda pek iş birliğine yanaşmamakta, biz sadece genel müdürlükten verilen talimatları yerine getiririz demektedir.
- Üreticilerin sorunları çözülemediğinde, bir üst kuruluşa, araştırma enstitüsüne ve üniversiteye gönderilmektedir. İkili ilişkilerle sorunlar çözülmeye çalışılmaktadır. Ancak bu sürecin sistemli bir şekilde yürütüldüğünü söylemek mümkün değildir.

Üretici örgütlerinin sorunların çözümü için farklı kurumlar arasındaki bağlantının düzeyiyle ilgili görüşleri ise şöyledir:

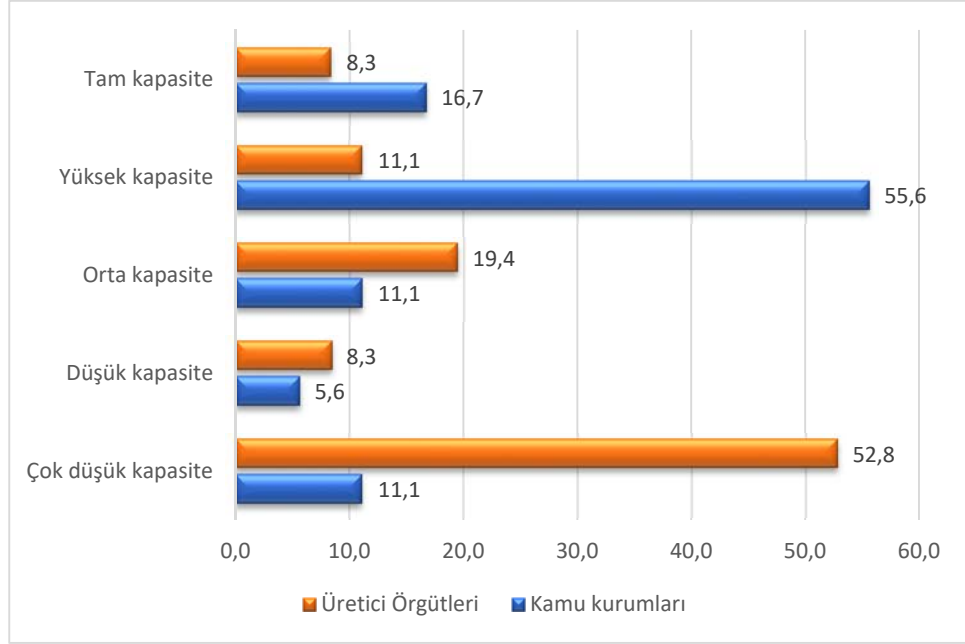
- Üreticiler bu konularda çok sorun yaşamaktadır. Özellikle sorunların çözümü için kamu kurumları çok yavaş ve yetersiz kalmaktadır. Böyle olunca da üreticiler karşılaşmış olduğu sorunları özel bayiler aracılığıyla çözmektedir.
- Üreticinin ürünü para etmeyip elinde kaldığında kamu kurumları bu sorunun çözümü için bir araya gelip, bu sorunu nasıl çözeriz derdine düşmemektedir.
- Özel bayilerin yönlendirmeleriyle tarımsal üretim yapan üreticiler, uygulamada kötü sonuçlarla karşı karşıya kaldığında, kamu kurumları bu sorunu çözmek için aralarında bir bağlantı kurmaya gerek duymamaktadır.

Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, ilde üreticilerin karşılaşmış olduğu sorunların çözümünde farklı kurumlar arasında kurulan bağlantının düzeyiyle ilgili görüşleri şöyle özetlenebilir.

- Sorunlara karşı kurumlar arasındaki bağlantı düzeyi yeterlidir ancak olumlu sonuç alabilmek için oturmuş herhangi bir sistem yoktur.
- İl düzeyindeki örgütlerin bazıları ilgi alanına girse bile üreticilerin sorunlarına çözüm üretmek için kendiliğinden harekete geçmemekte, bölge müdürlüğünün talimatlarını beklemektedir.
- Sorunlara karşı farklı kurumlar arasında kurulmuş bağlantı düzeyi yavaş ve yetersiz olduğu için üretici, sorunlarının çözümünü özel bayilerde aramaktadır.

İl düzeyinde tarım sektörünün yönetiminde etkili olan birçok kamu kurumu bulunmaktadır. Bunlar farklı kuruluş amaçlarıyla kurulmuş ve üreticinin karşılaşmış olduğu farklı sorunları çözmek ve beklentileri karşılamakla sorumlu tutulmuşlardır. Dolayısıyla üreticilerin tarımsal üretim sürecinde karşılaşmış olduğu sorunların çözümünde, bu farklı kurumlar arasındaki bağlantının güçlü olması oldukça önemli bir role sahiptir. Uygulamaya bakıldığında üreticilerin sorunlarının çözümü için farklı kurumlar arasındaki bağlantıyı güçlendirecek bir sistem bulunmamaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak, farklı kurumlar arasındaki bağlantı yavaş ve yetersiz kalmaktadır. Üreticiler ise bu zorlu süreçte sorunlarına daha hızlı çözümler bulmak için özel bayilere başvurmaktadır. Özel bayilerin yanlış yönlendirmeleri sonucunda da kamu kurumları herhangi bir sorumluluk almaktan kaçınmaktadır. Bu sonucun ortaya çıkmasındaki en büyük neden kamu kurumlarının yaşamış olduğu yönetsel sorunlarla doğrudan ilişkilidir. Yani kuruluş amaçlarını yönetsel anlamda yerine getirmeyen kamu kurumlarının, kendi aralarındaki kurmuş olduğu bağlantılar da olumsuzlukla sonuçlanmaktadır. Bu durumda yapılması gereken işlerin başında öncelikle kamu kurumlarının, çalışmanın “kamu kurumlarının kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi” kısmındaki yönetsel sorunlarının çözülmesi gerekmektedir. Yine üreticilerin karşılaşmış olduğu sorunların çözümünde farklı kurumlar arasındaki bağlantının güçlenebilmesi için ilçe ve il düzeyinde bütün kamu kurumlarının süreçteki ilgileri düşünülerek bir iş planı, yol haritası çıkarılmalıdır.

Şekil 3.21’de bu soruyla ilişkili olarak görüşmecilerin, ilde birden fazla kurumu ilgilendiren konularda kurumlar arası koordinasyonun sağlanma düzeyine yönelik değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 21. İlde birden fazla kurumu ilgilendiren konularda kurumlar arası koordinasyonun sağlanma düzeyini değerlendiriniz.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının yüzde 55,6’sı ilde birden fazla kurumu ilgilendiren konularda kurumlar arası koordinasyonun sağlanma düzeyinin yüksek kapasitede, üretici örgütlerinin ise yüzde 52,8’i bu faaliyetin çok düşük kapasitede olduğunu belirtmektedir. Genel ortalamalara bakıldığında kamu kurumları (3,61) il düzeyinde koordinasyonun sağlanmasının orta ila yüksek kapasitede, üretici örgütleri (2,13) ise düşük ila orta kapasitede olduğunu düşünmektedir. Üretici örgütlerinin ildeki koordinasyon düzeyini düşük görmelerinin nedeni, örgütlerin karar alma sürecine katılamamalarının bir sonucu olarak yorumlanabilir. Nitekim Şekil 3.19’daki “ilde sektörle ilgili karar alınırken, diğer kurumların karar alma sürecine katılım düzeyini belirtiniz” sorusuna karşılık üretici örgütlerinin ildeki toplantılara katılım sağlayamadığı tespit edilmişti. Bu konuda kamu kurumlarının görüşleri şöyledir:

- Kurumlar arası koordinasyon sağlanmakta ama kurum yöneticilerinin kişisel kaptisleri kurumun önüne geçmekte ve yapılan koordinasyon toplantıları da kâğıt üzerinde kalmaktadır.
- İlde belirli aralıklarla valinin başkanlığında toplantılar yapılmaktadır. Ancak yapılan toplantının sonuçları izlenmediği için pek etkili olmamaktadır. Bu nedenle özellikle kamu kurumlarının akredite olması ve kurumsal kapasitelerini geliştirmeleri gerekmektedir.
- İlde kamu kurumlarıyla üretici örgütleri arasında bir koordinasyon mevcut değildir. Yine hiyerarşik olarak kurumlar arası denetim de bulunmamaktadır.
- Farklı kurumlar arasında koordinasyonun sağlanma düzeyi oldukça düşüktür. Örneğin Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı ne kadar kurum varsa Samsun'da hepsi vardır ama bunların her biri ayrı ve özerk anlamda bakanlığa doğrudan bağlıdır. İl düzeyinde ise hiyerarşik anlamda bütün kurumların sorumlu oldukları bir müdürlük yoktur. Valinin ve kaymakamların yapmış olduğu koordinasyon toplantıları da etkili olmamaktadır.
- İlde kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamak için yılda dört defa toplantı yapılmaktadır. Ancak bu toplantılar tarımdaki kamu kurumları arasındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla değil, ildeki tüm kamu yatırımlarının görüşülmesi için yapılmaktadır.
- Kaymakamların ve valilerin görev sürelerinin belirli olmaması, süreklilik isteyen tarım politikalarının uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Yani bir kaymakam ya da vali, ilde/ilçede sektörel bazda plan yapacak durumda değildir. Örneğin bir kaymakam ilçede tarım sektöründe her şeyi yoluna koyacak bir iş planı hazırlamıştır. Ancak yarın bir bakıyorsunuz kaymakam görevinde olmayabilir.
- İlde valinin, ilçede ise kaymakamların yapmış oldukları koordinasyon toplantılarının hiçbir icrai yönü bulunmamaktadır. Örneğin DSİ, Meteoroloji, Orman İşletme Müdürlüğü ve Araştırma Enstitüsü gibi kurumların bazen ortak çalışma konuları olmaktadır. Ancak bu kurumların hiçbiri birbiriyle koordinasyon içinde çalışmamaktadır.

Üretici örgütlerinin farklı kurumlar arasında koordinasyonun sağlanma düzeyiyle ilgili görüşleri ise şöyledir:

- İlçedeki kurumlar, kafasına göre hareket etmektedir. Kaymakamın ya da ilçe müdürünün tarımdaki kuruluşları ve örgütleri toplayıp tarım için şöyle bir yol haritası çizelim gibi konularda koordinasyonu sağlama ve çalışma mantığı bulunmamaktadır.
- Valinin yapmış olduğu toplantılarda üretici örgütleri katılmakta ama onlara söz hakkı tanınmamaktadır. Eski yıllarda kaymakamlık, ziraat odası, tarım ilçe ortaklaşa çalışıyordu. Ama şimdi bunu görmek mümkün değildir.
- Bütün tarım kurumları arasında sonra da bunların hem üretici örgütleri hem de üreticilerle koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Valinin ya da kaymakamların başkanlığında olacak işlerdir bunlar. Ama alınan kararlar hep masada kalmaktadır. Bunları işletecek bir sistem mevcut değildir. Örneğin OKA, DOKAP, TKDK il düzeyinde ne yapıyor? Yaptıkları bir yaraya merhem oluyor mu? Araştırma Enstitüsü'nün, Üniversite'nin yapmış oldukları araştırmalar üreticilere ulaştırılıyor mu? Üreticilerden hizmetlerin niteliğine yönelik geri dönüşler alınıyor mu? Bu sorulara cevap verecek bir yapının kurulması şarttır.
- Kurumlar arasında koordinasyon olmadığı için farklı kurumlar tarafından yatırımlar amaçlanan hedeflere ulaşmamaktadır. Örneğin bakanlığın ve belediyenin yapmış olduğu hibeler kime gitmektedir? Bakıyorsunuz ihtiyacı olmayan insanlara bile bu desteklerin verildiğini görüyorsunuz.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, ilde birden fazla kurumu ilgilendiren konularda koordinasyonun sağlanma düzeyine yönelik düşünceleri şöyle özetlenebilir.

- Valilik ve kaymakamlık bünyesinde yapılan koordinasyon toplantıları amacına ulaşmamaktadır.
- Kamu kurumları ile üretici örgütleri arasında koordinasyon sağlanmamaktadır.

- İl düzeyinde hiyerarşik anlamda tarımsal bütün kurumların sorumlu olduğu valilik dışında herhangi bir müdürlük bulunmamaktadır.
- İl düzeyinde tarım sektörüne yönelik, kurumlar arasında yapılan koordinasyon toplantılarının icrai bir yönü bulunmamaktadır.
- Kaymakamların ve valilerin görev sürelerinin belirli olmaması il düzeyinde sürdürülebilir tarımsal kalkınmayı engellemektedir.
- İl ve ilçe düzeylerinde tarım sektörü bileşenlerini bir araya getirecek kurumsal bir yapı bulunmamaktadır.

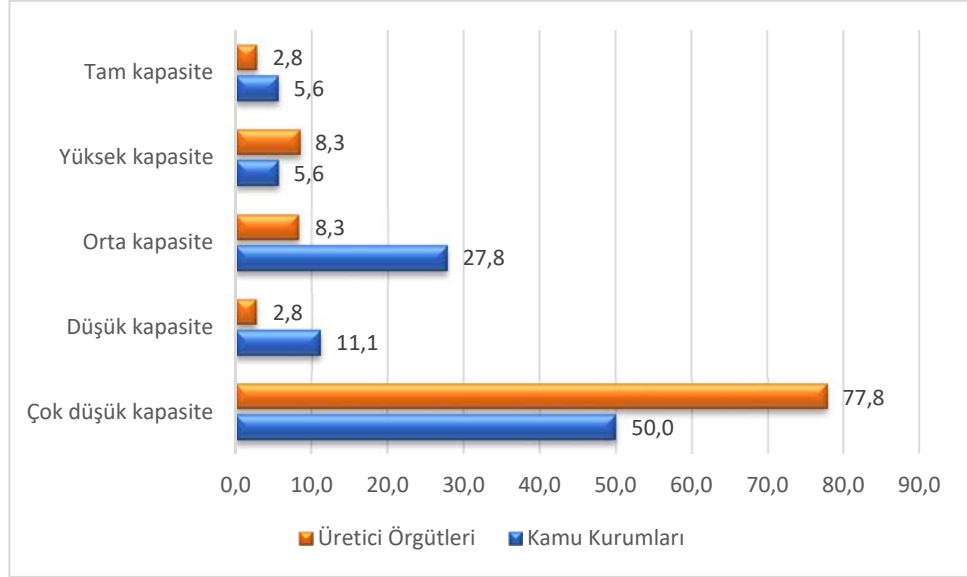
İl düzeyinde tarım sektörüyle ilgili farklı konularda kurumlar arası koordinasyonun sağlanması, başta ilin tarım potansiyelinin bilinmesine, tarımsal ihtiyaçlarının ve sorunlarının tespit edilmesiyle var olan kaynakların etkili olarak kullanılması bakımından oldukça önemli bir yere sahiptir. 5442 sayılı *İl İdaresi Kanunu*'na göre çalışmanın ikinci bölümünde de ortaya konulduğu gibi il düzeyinde kurumlar arası koordinasyonu sağlayacak olan kurum valilik, ilçe düzeyinde ise kaymakamlıktır. Yine aynı kanunda valinin yılda en az dört defa olmak üzere ildeki idareler arasındaki koordinasyonu sağlayacak il koordinasyon kurulu toplantıları yapmaları gerekmektedir. Kanun'da bu toplantıların üretimin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, genel refahın sağlanması gibi konularda gerekli tedbirlerin planlaştırılması ve alınan kararların ilgili birimler tarafından yerine getirilmesinin mecburi olduğu belirtilmektedir. Uygulamaya bakıldığında tarım sektörünün ön plana çıkmadığı bu toplantılarda daha çok il düzeyindeki büyük yatırımların yerine getirilmesi hususunda bilgi alışverişi yapılmaktadır. Alınan kararların uygulanması ve izlenmesi için herhangi bir işlem yapılmamaktadır.

İl koordinasyon kurulu toplantısının yanı sıra Samsun'da diğer illerden farklı olarak Osman Kaymak'ın valiliği döneminde ilk defa tarım sektörüne yönelik tarımsal kamu kurumları arasında 14 Mart 2019 tarihinde koordinasyon toplantısı yapılmıştır. Samsun'a özgü yapılan bu toplantı tarım kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanmasının gerekli olduğunun bir kanıtı niteliğindedir. Ancak yapılan il koordinasyon kurulu ve tarım koordinasyon toplantılarının, görüşme yapılan kamu kurumları ve üretici örgütleri tarafından tarım sektörünün gelişmesi

yönünde herhangi bir katkısının bulunmadığı dile getirilmiştir. Yine görüşmeciler, koordinasyonun sadece kamu kurumları arasında yapılmasının büyük bir eksilik olduğunu belirtmiş, başta üretici örgütlerinin, üreticilerin, sivil toplum kuruluşlarının ve diğer özel sektör temsilcilerinin de bu süreç içerisinde yer almaları gerektiğini ifade etmişlerdir. Valilik kurumu kanunda belirtildiği üzere ildeki farklı faaliyet alanlarında görev yapan idarelerin ahenkli çalışması gibi işlerden sorumludur. Böyle olunca valilik bünyesinde yapılan toplantıların icrai yönünden ziyade şekli yönü ön plana çıkmaktadır. Nitekim görüşmeciler de bu konuda yapılan toplantıların icrai yönü olmayan toplantılar olduğunu belirtmişlerdir. Yine valilerin ve kaymakamların görev sürelerinin belirli olmaması, valinin kişisel çabaları doğrultusunda başlayan birtakım çalışmaların yarım kalmasına neden olmaktadır. Bu gibi nedenlerle farklı konularda kurumlar arası koordinasyonun sağlanmasında valilik kurumu yetersiz kalmakta, tarımsal kalkınmanın sürdürülebilirliği sağlanamamakta ve üreticilerin de beklentileri karşılanamamaktadır.

Bu durumda yapılması gereken işlerin başında, il düzeyinde tarımsal kalkınmanın sağlanması için, tarım sektöründeki bütün bileşenlerin bir araya getirildiği ve her bileşenin işin bir bölümünü üstlendiği bir İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'na ihtiyaç bulunmaktadır. Bu kurulun öncelikli hedefleri arasında, sektör bileşenleri arasındaki diyalogu geliştirmek; ilin tarım potansiyeli, yatırım olanakları ve tarımsal bilgi envanterine sahip olmak; üretici örgütleriyle özel sektör iş birliklerini artırmak, üreticilerin yaşamış oldukları sorunları çözmek; kamu kurumları tarafından yapılan desteklerin ve yatırımların amaçlanan hedeflerine ulaşmasını sağlamak olmalıdır. Yine tarımsal kalkınmanın toplumla bir bağının olmasıyla yerel siyasetin bu kurulu sahiplenmesi ve toplantılara ev sahipliği yapması gerekmektedir. Bu kurul süreç içerisinde, il düzeyinde tarımsal kalkınma yönünde alınan kararların eyleme dönüşmesi için plan yapıp, proje geliştirerek bunları uygulayan ve kaynakları yönetebilen yeni bir yönetim yapısı olarak kurumsallaştırılabilir. Dolayısıyla il düzeyinde tarımsal kalkınmanın sürdürülebilir bir şekilde sağlanması için sadece kamu kurumlarından oluşan il koordinasyon kurulu yerine, içerisinde üreticilerin, üretici örgütlerinin, kamu kurumlarının, sivil toplum kuruluşlarının ve özel şirketlerin yer aldığı İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nun oluşturulması gerekmektedir.

Şekil 3.22’de görüşmecilerin il düzeyindeki tarımsal kuruluşların öngörülebilir bir planlama içerisinde hareket edip etmediklerine dair değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 22. Sektördeki kuruluşların öngörülebilir bir planlama içerisinde hareket edip etmediklerinin değerlendirilmesi.

Görüşme yapılan kamu kurumlarının yüzde 50’si; üretici örgütlerinin ise yüzde 77,8’i tarım sektöründe faaliyet gösteren kuruluşların öngörülebilir bir planlama içerisinde hareket etmelerinin çok düşük kapasitede gerçekleştiğini belirtmektedir. Genel ortalamalara bakıldığında kamu kurumları (2,05), üretici örgütlerine (1,55) göre sektördeki kuruluşların daha öngörülebilir bir planlama içerisinde hareket ettiklerini düşünmektedir. Ancak kamu kurumlarına göre de bu faaliyet tam olarak yerine getirilmemektedir. Bu konuda görüşme yapılan kamu kurumlarının görüşleri şöyledir:

- Kurumların öngörülebilir bir plan içerisinde hareket etmemelerinin nedenlerinden biri, kurum yöneticilerinin göreve vekâleten atanmalarından kaynaklanmaktadır.
- İlde farklı kamu kurumları üzerinde denetim olmadığı için kurumlar öngörülebilir bir planlama içerisinde hareket etmemektedir. Örneğin Samsun’da binden daha fazla proje yapılabilirdi. Ama bunu sorgulayan, izleyen herhangi bir mekanizma bulunmamaktadır. Valinin gelip neden iki

bin değil de bin demesi gerekmektedir. Yine kurumların gelecek hedefleri ne, bunu kimse bilmiyor. Vali, proje sayısının artması için hangi kurumların yardımına ihtiyacınız var diye sormalı.

- Kuruluşlar öngörülebilir bir planlama içinde hareket etmemektedir. Bunun en büyük nedeni ise kamu kurumlarının veriye sahip olmamalarıdır. Veri olmayınca süreçte hangi kuruma nerede ihtiyaç olduğu da kestirilememekte ve plan yapılamamaktadır.
- Kurumlar, mevzuatı gerekçe göstererek diğer kurumlardan gelen iş birliğini reddetmektedir.

Görüşme yapılan üretici örgütlerinin bu konudaki görüşleri ise şöyledir:

- Kurumlar arasında ortaklaşa çalışmalar yeterli değildir. Her kurum farklı çalışmalar yapmakta ve bu çalışmalar üreticilere parça parça ulaşmaktadır.
- Özellikle hayvancılık sektöründe kurumlar öngörülebilir bir plan içerisinde hareket etmemektedir.
- Kurumlar arasında planlama olmadığı için mükerrer projeler uygulanmaktadır. Özellikle tarım il müdürlüğü, belediye, ziraat odaları, üniversite ve üretici örgütleri birlikte hareket etmemektedir. Örneğin, belediye bir destek vermekte, tarım il müdürlüğü de aynı desteği vermektedir. Kurumlar birbirlerinden kopuk olarak faaliyetlerini yerine getirmektedir.

Görüşüme yapılan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin bu konudaki görüşleri şöyle özetlenebilir:

- İlde, kurumları bir plan dahilinde çalıştıracak bir mekanizma bulunmamaktadır.
- Kurumların bir arada çalışmasına dayanak oluşturacak tarımsal veriler yoktur.
- Kurumlar öngörülebilir bir plan içerisinde çalışmadığı için tarımsal yatırımlar ve kaynaklar amaçlanan hedeflerine ulaşmamaktadır.

Tarım sektörünün yönetiminde etkili olan aktörlerin, kuruluş amaçlarına ulaşmaları sektörün bütününe ilgilendiren bir konu olmakta ve âdeta her kurum, makinenin bir parçasını oluşturmaktadır. Kurumların öngörülebilir bir plan dahilinde hareket etmeleri, başta kamusal kaynakların amaçlarına ulaşmasına, hazırlanan

planların uygulamaya geçmesine, üreticilerin birbiriyle ilişkili olan sorunlarının hızlıca çözülmesine ve sektörün geliştirilmesini önemli katkılar sunabilir. Ancak uygulamaya bakıldığında kurumların bir plan dahilinde hizmet sunmadıkları belirtilebilir. Bunun en büyük nedenleri ise kurumları bir plan dahilinde çalıştıracak bir mekanizmanın ve tarımsal verilerin olmamasıdır. Bu konuda yapılması gereken işlerin başında öncelikle sektördeki bileşenleri bir araya getirecek olan İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nun kurulması gelmektedir. Ardından ilçeler düzeyinde tarımsal yapı verileri tespit edilip, bu kurul tarafından planlama amaçlı kullanılmalıdır.

Yapılan analizlere göre; görüşme yapılan kamu kurumları ve üretici örgüt yöneticileri, sektörün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarıyla (2,90) üretici örgütleri (2,25) arasındaki ilişkinin, orta ila düşük kapasitede olduğunu düşünmektedir. Diğer bir deyişle sektörel kapasiteyi oluşturan “aktörler arası ilişkilerin geliştirilmesi” bileşeninin düşük ila orta kapasitede (2,57) olduğu tespit edilmiştir. Bu çerçevede elde edilen verilerle araştırmanın problemlerinden biri olan “Kamu ve üretici örgütleri arasındaki ilişkiler gelişmiş midir?” sorusuna cevap bulunmuş ve sektörün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarıyla üretici örgütleri arasındaki ilişkinin yeterli olmadığı tespit edilmiştir.

Samsun'da tarım sektörünün yönetiminde kapasitenin geliştirilmesi için görüşme yapılan kamu kurumlarına ve üretici örgütlerine göre bu konuda geliştirilmeye ihtiyaç duyulan en önemli konuların başında; ilde birden fazla kurumu ilgilendiren konularda kurumlar arası koordinasyonun sağlanmaması, sektördeki kuruluşların öngörülebilir bir planlama içerisinde hareket etmemesi, ilde üreticilerin karşılaştığı problemlere çözüm üretmek için farklı kurumlar arasında kurulan bağlantı düzeyinin ve ilde sektörle ilgili karar alınırken diğer kurumların karar alma sürecine katılım düzeyinin yeterli olmaması gelmektedir.

3.3.3. Üreticilerin Beklentilerinin Karşlanması

Türkiye'de tarıma hizmet sunan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin genel yapısına bakıldığında, sayılarının oldukça fazla olduğu ancak etkinliklerinin

oldukça düşük olduğu gör÷lmektedir.¹⁶⁷ Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, kuruluş amaçları doğrultusunda faaliyet göstererek üreticilerin beklentilerini karşılamaları üreticilerin tarımsal kazançlarının ve ulusal olarak da tarımsal üretimin artırılmasına katkı sunacaktır. Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, üreticilerin beklentilerini karşılamaması sonucunda ise tarım sektöründe etkili bir üretim planlaması yapılamamakta ve üreticiler açısından da bir öngörülemezlik sorunu ortaya çıkmaktadır. Nitekim uygulamada üreticiler, kendi tecrübe ve hisleriyle öngörülebilirliği sağlamaya çalışırken, toplam tüketimi bilmeden, çoğu zaman ezbere üretim yapmaktadır. Bu durum belirli ürünlerde üretimin azalmasına, fiyatın yükselmesine neden olduğu için tüketici de ürünleri daha pahalı satın almaya mecbur bırakılmaktadır. Bu açıdan tarım sektörü yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, üreticilerin beklentilerini karşılamaları gerekmektedir.

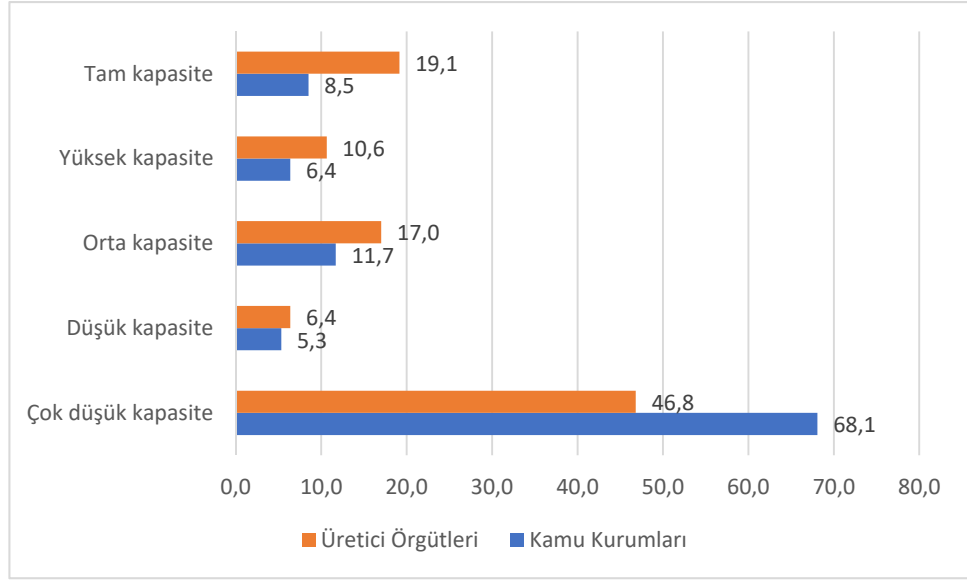
Araştırmanın bu kısmında tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kamu kurumları ile üretici örgütlerinin, üreticilerin beklentilerini karşılayıp karşılamadıklarına dair bulgular nicel ve nitel olarak analiz edilmektedir. Bu kapsamda üreticilere sektördeki aktörlerin beklentilerini karşılayıp karşılamadıklarını öğrenmek için tablo 3.15'deki 16 soru yöneltilmiştir. Bu çerçevede elde edilen verilerle araştırmanın problemlerinden biri olan "Kamu kurumları ve üretici örgütleri, üreticilerin beklentilerini karşılamakta mıdır?" sorusuna cevap aranacaktır.

¹⁶⁷ Detaylı bilgi için, kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kurumsal kapasitelerinin analiz edildiği kısma bakınız.

Tablo 3. 15. Üreticilerin Beklentilerinin Karşılanmasına Yönelik Sorular

1. Kamu ve üretici örgütlerinin mevcut tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerini değerlendiriniz.
2. Kamu ve üretici örgütlerinin pazar ihtiyaçlarına göre üretim yapılması, hangi ürünlerin üretilmesi gerektiği konusunda yönlendirmelerde bulunup bulunmadığını değerlendiriniz.
3. Kamu kurumları ve üretici örgütlerinin üreticiler ile kullandıkları haberleşme kanallarını değerlendiriniz.
4. Kamu ve üretici örgütleri aracılığıyla ucuz girdi sağlayıp ürünlerinizi yüksek fiyattan satın satamadığınızı değerlendiriniz.
5. Kamu ve üretici örgütlerinin haklarınızı ve menfaatlerinizi koruyup koruyamadıklarını değerlendiriniz.
6. Kamu ve üretici örgütlerinin ürettiği ürünleriniz ile ilgili verimliliği artırmak için bilgilendirici faaliyetlerde bulunup bulunmadıklarını değerlendiriniz.
7. Tarımsal hastalık ve zararlılarla mücadele konusunda kamu kurumları ve üretici örgütlerinin yeterliklerini değerlendiriniz.
8. Olumsuz iklim koşullarıyla mücadelede kamu kurumları ve üretici örgütlerinin etkinliğini değerlendiriniz.
9. Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin tarımsal ihtiyaçlarınızı yeterince karşılayıp karşılamadıklarını değerlendiriniz.
10. Ürünlerinizin tanıtılmasında ve markalaşmasında kamu ve üretici örgütlerinin çalışmalarını değerlendiriniz.
11. Ürünlerinizin pazarlanmasında ya da ürünlerinize katma değer katılmasında kamu ve üretici örgütlerinin sunmuş oldukları destekleri değerlendiriniz.
12. Üretici örgütlerinin tarımsal kazançlarınızı artırmadaki etkinliğini değerlendiriniz.
13. Üretici örgütlerinin, ürünlerin muhafazası, depolanması ve saklanması konusundaki faaliyetlerini değerlendiriniz.
14. Mevcut tarım politikalarının üreticilerin beklentilerini karşılayıp karşılamadığını değerlendiriniz.
15. İhtiyaç duyduğunuz krediye uygun koşullarda ulaşıp ulaşamadığınızı değerlendiriniz.
16. Kamu kurumlarından yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşıp ulaşmadığını değerlendiriniz.

Şekil 3.23’de görüşmecilerin kamu kurumları ve üretici örgütleri tarafından yapılan tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerinin beklentilerini karşılayıp karşılamadığına yönelik değerlendirmelerine yer verilmektedir.

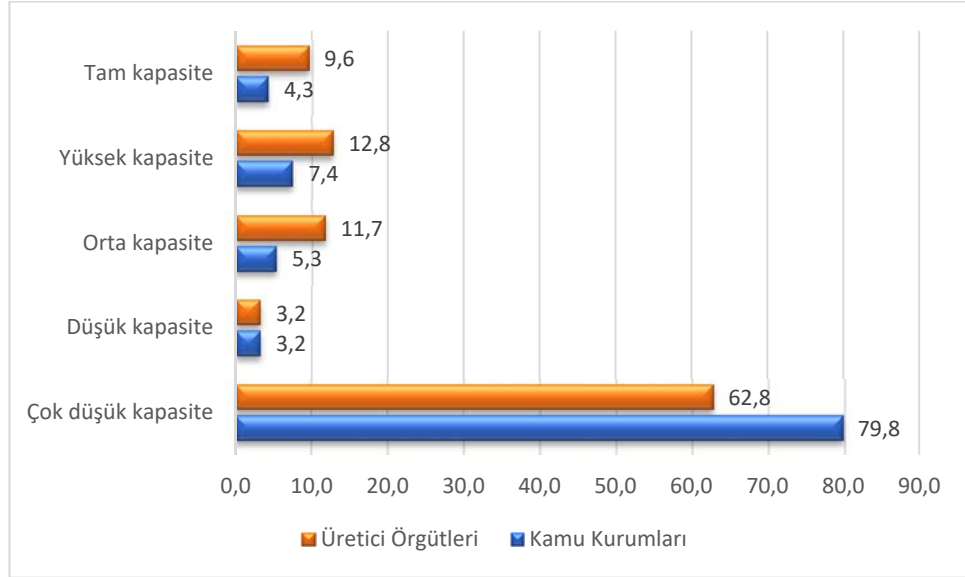


Şekil 3. 23. Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin mevcut tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerini değerlendiriniz.

Tarımsal yayım ve danışmanlıkla ilgili görüşme yapılan üreticilerin yüzde 68,1'i kamu kurumlarının, yüzde 46,8'i ise üretici örgütlerin çok düşük kapasitede beklentilerini karşıladığını ifade etmiştir. Genel ortalamalar incelendiğinde ise bu faaliyetle ilgili olarak kamu kurumları (1,81) çok düşük kapasitede, üretici örgütleri (2,48) ise düşük ila orta kapasitede üreticilerin beklentilerini karşılamaktadır. Bu sonuç üretici örgütlerinin tarımsal yayım ve danışmanlık konusunda, kamu kurumlarına göre üreticilerin beklentilerini daha iyi karşıladığını göstermektedir. Ancak üretici örgütlerinin de bu husustaki kapasitelerinin yeterli olduğu söylenemez.

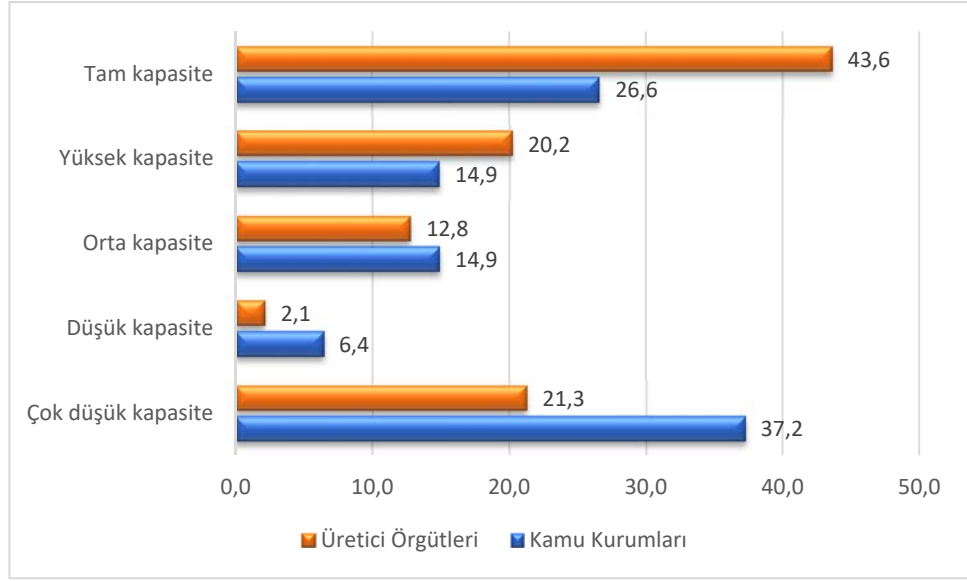
Kamu kurumlarının bu konudaki eksiklerinin temeli kurumsal yapılarından ve kuruluş amaçlarını yerine getirmemelerinden kaynaklanmaktadır. Nitekim kurumsal kapasitenin analiz edildiği kısımda kamu kurumlarının bir takım yönetsel sorunlara sahip olduğu tespit edilmişti. Kuruluş amaçlarını yerine getirmemeye ilgili olarak da görüşme yapılan kamu kurumları (2,33) ve üretici örgütleri (2,16) bu faaliyetin düşük ila orta kapasitede yerine getirildiğini düşünmektedir. Dolayısıyla kamu kurumları ve üretici örgütleri tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerinin Samsun'da yeterli düzeyde yapılmadığını, üreticiler de yapılan faaliyetlerin beklentilerini karşılamadığını belirtmektedir. Şekil 3.24'de üreticilerin, pazar ihtiyaçlarına göre üretim yapılması, hangi ürünlerin üretilmesi gerektiği konusunda kamu kurumlarının

ve üretici örgütlerinin beklentilerini karşılayıp karşılamadıklarına dair değerlendirmelerine yer verilmektedir.



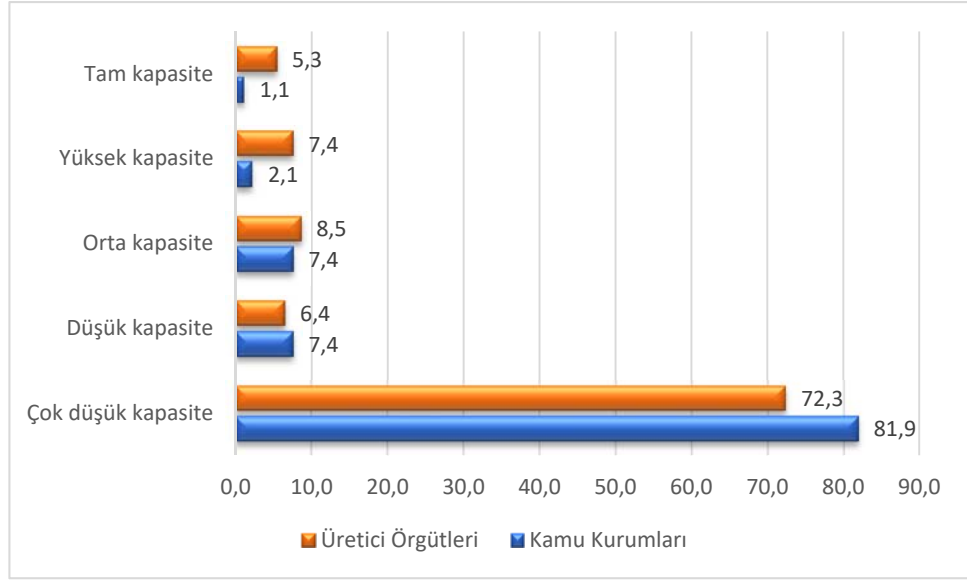
Şekil 3. 24. Kamu Kurumlarının ve üretici örgütlerinin, pazar ihtiyaçlarına göre üretim yapılması ve hangi ürünlerin üretilmesi gerektiği konusunda yönlendirmelerde bulunup bulunmadığını değerlendiriniz.

Görüşme yapılan üreticilerin yüzde 79,8'i kamu kurumlarının, yüzde 62,8'i ise üretici örgütlerinin, pazar ihtiyaçlarına göre üretim yapılması, hangi ürünlerin üretilmesi gerektiği konusundaki yönlendirmelerinin çok düşük kapasitede beklentilerini karşıladığını belirtmektedir. Genel ortalamalara bakıldığında kamu kurumları (1,53) bu konuda üreticilerin beklentilerini çok düşük kapasitede, üretici örgütleri (2,03) ise düşük ila orta kapasitede karşılamaktadır. Bu sonuç üreticilerin tarımsal üretim yaparken ezbere üretim yaptıklarını, üretici örgütlerinin az da olsa bu konudaki beklentilerini karşıladığını göstermektedir. Nitekim bu konu hakkında görüşme yapılan kamu kurumları (2,55) ve üretici örgütleri de (2,22) bu faaliyetin orta ila düşük kapasitede gerçekleştiğini ve gelecek dönemlere ilişkin üretim planlamasının yeterli düzeyde yapılmadığını belirtmişti. Üreticiler ise bu konuda kendi hallerine bırakıldıklarını, ne para ederse onu ettiklerini ve özel bayilerin kendilerini yönlendirdiklerini düşünmektedir. Şekil 3.25'de üreticilerin, kamu kurumları ve üretici örgütleriyle kullandıkları haberleşme kanallarının beklentilerini karşılayıp karşılamadıklarına dair değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3.25. Kamu kurumları ve üretici örgütlerinin üreticiler ile kullandıkları haberleşme kanallarını değerlendiriniz.

Görüşme yapılan üreticilerin yüzde 43,6'sı, üretici örgütleriyle aralarındaki iletişim kanallarının yeterli olduğunu; üreticilerin yüzde 37,2'si ise kamu kurumlarının haberleşme kanallarının çok düşük kapasitede olduğunu düşünmektedir. Genel ortalamalara bakıldığında üretici örgütleri (3,62) bu hususta üreticilerin beklentilerini orta ila yüksek kapasitede, kamu kurumları (2,87) ise düşük ila orta kapasite arasında karşılamaktadır. Üreticilerin bu konu hakkında üretici örgütleriyle ilgili olumlu düşünceleri yer bakımından örgütlerin kendilerine yakın olmalarından kaynaklanmaktadır. Kamu kurumlarıyla olan haberleşme kanalları ise web sitesi, kısa mesaj olarak tek taraflı olarak yapılmakta ve üreticiler ihtiyaç duyduğu durumlarda kamu kurumlarına hızlıca ulaşamamaktadır. Bunun önüne geçebilmek adına il düzeyinde sabit bir hat belirlenmeli ve üreticiler ilgili birimlere hızlıca yönlendirilmelidir. Yine üreticilerin iletmış olduğu sorunlar kayıt altına alınmalı ve politika amaçlı kullanılmalıdır. Şekil 3.26'da üreticilerin, kamu ve üretici örgütleri aracılığıyla ucuz girdi sağlayıp ürünlerini yüksek fiyattan satıp satamadıklarına dair değerlendirmelerine yer verilmektedir.

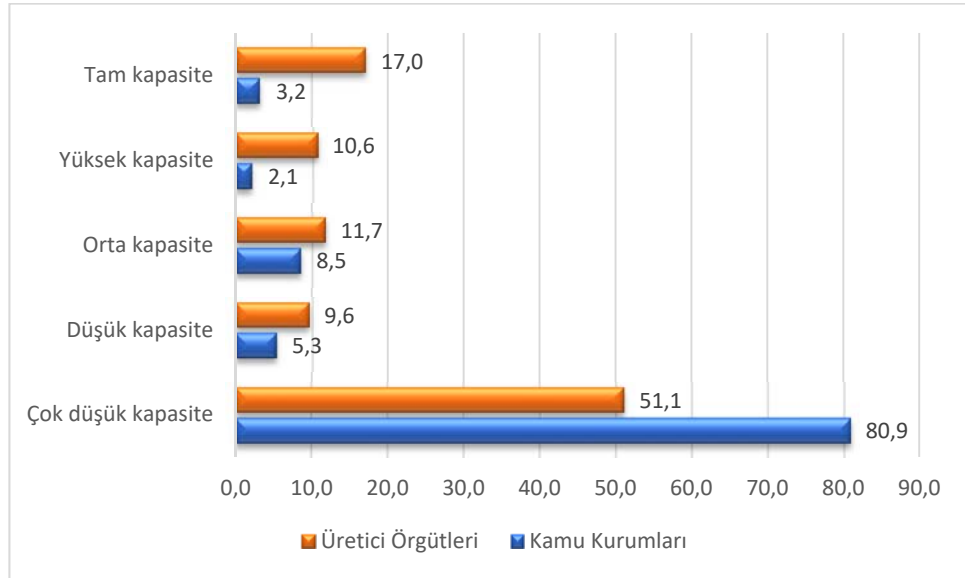


Şekil 3. 26. Kamu Kurumları ve üretici örgütleri aracılığıyla ucuz girdi sağlayıp ürünlerinizi yüksek fiyattan satıp satamadığınızı değerlendiriniz.

Üreticilerin yüzde 81,9'u kamu kurumlarının ucuz girdi sağlama ve ürünlerini yüksek fiyattan satma konusundaki faaliyetlerinin çok düşük kapasitede olduğunu söylemektedir. Az sayıdaki üreticinin kamu kurumlarından ucuz girdi sağladığı kurum ise ziraat odalarıdır. Ancak üreticilerin büyük bir kısmı girdilerini özel sektörden ve çok pahalıya karşıladıklarını düşünmektedir. Üreticilerin yüzde 72,3'ü üretici örgütlerinin de ucuz girdi sağlama ve ürünleri yüksek fiyattan satma konusunda beklentilerini karşılamadığını düşünmektedir. Genel ortalamalar incelendiğinde hem kamu kurumları (1,32) hem de üretici örgütleri (1,67) bu konu hakkında çok düşük kapasite düzeyinde faaliyet göstermektedir. Yine bu konuyla ilişkili olarak üreticilere kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin tarımsal ihtiyaçlarını yeterince karşılayıp karşılamadıkları sorulmuştur. Bu soruya da yanıt olarak üreticiler, hem kamu kurumlarının (1,27) hem üretici örgütlerinin (1,59) tarımsal ihtiyaçlarını çok düşük kapasitede karşıladığını ifade etmişlerdir.

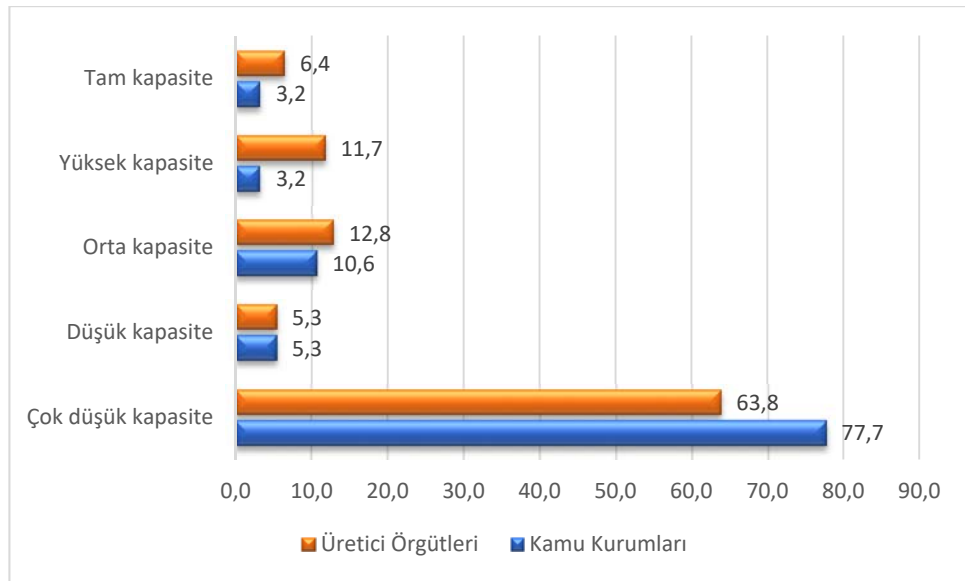
Mevcut durumda üreticilerin en büyük sorunlarını oluşturan bu iki konu, ya devlet kurumları tarafından hiç yapılmamakta ya da yapılanların bir sürdürülebilirliği olmamaktadır. Üretici örgütlerinin ise bu iki konu hakkında faaliyet gösterememeleri tamamen kurumsal kapasitelerinin düşük olmasından kaynaklanmaktadır. Uygulamada yaşanan en büyük sorun, girdi fiyatlarının aşırı yükselmesine rağmen,

tarımsal ürünlerin piyasa fiyatından satılmaya devam edilmesidir. Bu durumun ortaya çıkmasındaki en büyük neden tarımsal girdi üreten kamu işletmelerinin özelleştirilmesi veya kapatılması olmuştur. Özellikle 2000’li yıllardan sonra serbestleşme politikalarıyla girdi piyasası, Türk tarım yönetiminin kontrolünden çıkmış ve uluslararası tekellerin kontrolüne girmiştir. Diğer taraftan Toprak Mahsulleri Ofisi, Et ve Süt Kurumu ve Tarım Satış Kooperatiflerinin etkisizleştirilmesi sonucu fiyat politikalarının da özel şirketlere bırakılması üreticilerin aleyhine olan bir durumu ortaya çıkarmıştır. Bu durumda yapılması gereken işlerin başında tarım yönetiminin girdi piyasasını düzenleyecek mekanizmalar geliştirmesi, hatta tekrardan girdi üretmeye başlaması gelmektedir. Devlet kurumları tarafından yapılan alım fiyatlarına bakıldığında, açıklanan fiyatların genel olarak enflasyonun üzerinde olduğu görülmektedir. Ancak girdi fiyatları enflasyonun üzerinde arttığı için üretim maliyeti yükselmekte ve üretici sattığı ürünle maliyeti karşılamakta zorlanmaktadır. Bu hususta ise alım fiyatlarının zamanına ve üreticinin değerinde satacağı bir fiyat politikasının oluşturulmasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Şekil 3.27’de üreticilerin, kamu ve üretici örgütlerinin haklarını ve menfaatlerini koruyup koruyamadıklarına dair değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 27. Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin haklarını ve menfaatlerini koruyup koruyamadıklarını değerlendiriniz.

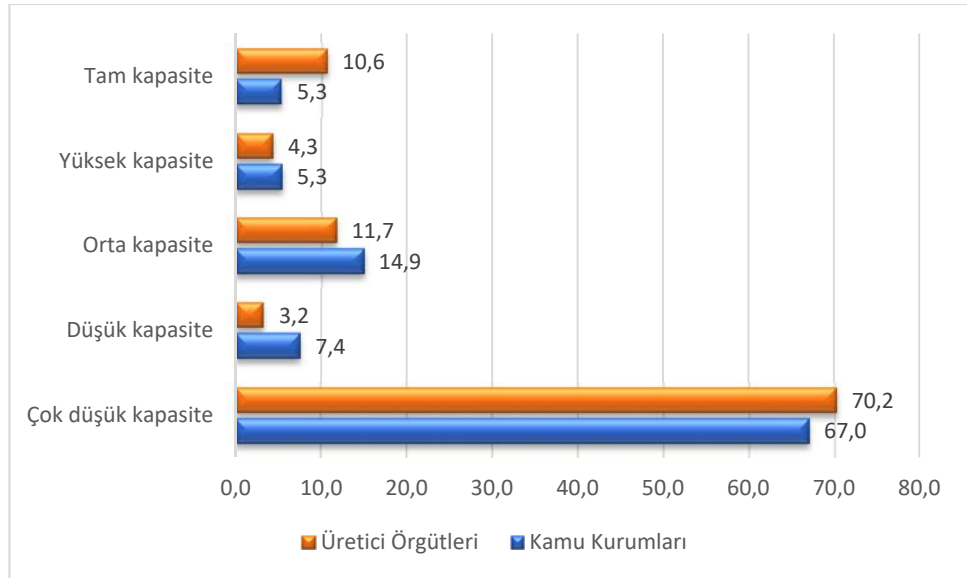
Görüşme yapılan üreticilerin yüzde 80,9'u kamu kurumlarının, yüzde 51,1'i ise üretici örgütlerinin haklarını ve menfaatlerini çok düşük kapasitede gözettiklerini ifade etmektedir. Genel ortalamalara bakıldığında kamu kurumları (1,41) çok düşük kapasitede, üretici örgütleri (2,32) ise orta ila düşük kapasitede üreticilerin haklarını ve menfaatlerini düşünmektedir. Üreticiler, devlet tarafından desteklerin yapıldığını ancak girdi maliyetlerinin yüksek, satış fiyatlarının ise düşük olmasından dolayı tarımdan yeterli derecede gelir sağlanamadığını düşünmekte ve bu yönde uygulanan politikaları yetersiz bulmaktadır. Üretici örgütlerinin ise bu konudaki etkisizlikleri, üyelerin örgütlenme bilinçlerinin düşük olmasından ve örgüte güvenmemelerinden kaynaklanmaktadır. Yine üreticiler tarım kredi kooperatiflerinin de haklarını ve menfaatlerini düşünmediğini belirtmekte ve özellikle girdi fiyatlarının tarım kredi kooperatiflerinde piyasanın daha üstünde olduğuna dikkat çekmektedir. Şekil 3.28'de üreticilerin, kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin verimliliği artırmak adına bilgilendirici faaliyetlerde bulunup bulunmadıklarına dair değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 28. Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin üretmiş olduğunuz ürünlerinizle ilgili verimliliği artırmak için bilgilendirici faaliyetlerde bulunup bulunmadıklarınızı değerlendiriniz.

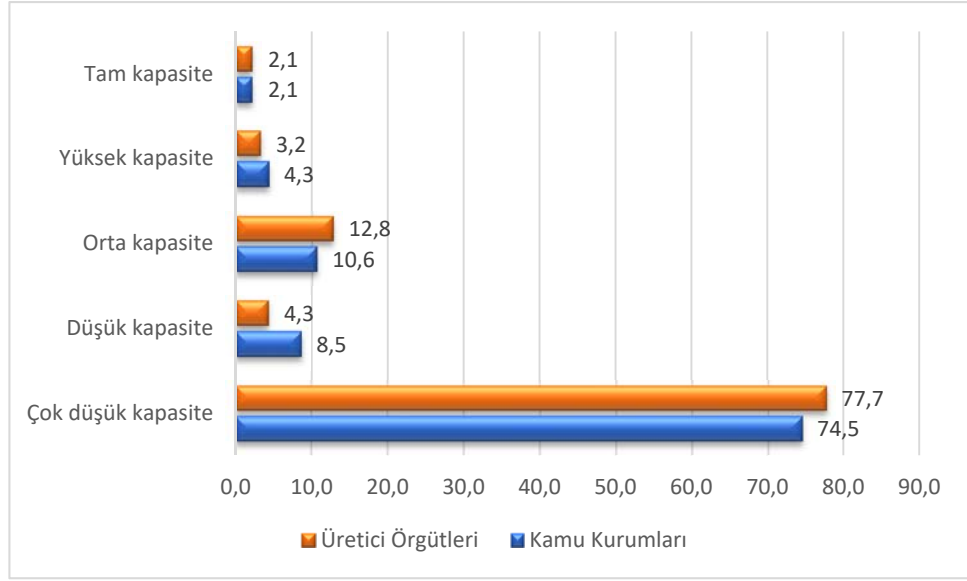
Üreticilerin yüzde 77,7'si kamu kurumlarının, yüzde 63,8'i ise üretici örgütlerinin tarımsal üretimde verimliliği artırmakla ilgili bilgilendirici faaliyetlerde bulunma düzeylerinin çok düşük kapasitede gerçekleştiğini düşünmektedir. Genel

ortalamalara bakıldığında da hem kamu kurumları (1,48) hem de üretici örgütleri (1,91) bu konuda üreticilerin beklentilerini çok düşük kapasitede karşılamaktadır. Üreticilerin bu konudaki beklentilerinin karşılanamaması büyük oranla kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını yerine getirmemeleriyle ilişkilidir. Ancak bu konuyla ilgili kamu kurumlarına ve üretici örgütlerine yöneltilen “tarım ürünlerinin ekiliş, verim ve üretimleri üzerinde tahminler yapıp üreticilerle paylaşılma düzeyi” sorusuna verilen cevaplar örtüşmemektedir. Nitekim kamu kurumları bu faaliyetin yerine getirilmesinin orta ile yüksek kapasitede, üretici örgütleri ise düşük ile orta kapasitede gerçekleştiğini ifade etmişti. Üreticiler ise bu hususta az da olsa bilgilendirmenin yapıldığını ama kamu kurumlarına ve üretici örgütlerine güvenmedikleri için kendi yöntemleriyle deneme yanılma yöntemiyle ya da özel bayilerin yönlendirmeleriyle verimliliği artırmanın yolunu aradıklarını belirtmektedir. Bu konuda kamu kurumlarının uygulamalı çalışmalar yaparak tekrardan üreticilerin güvenini kazanmaları gerekmektedir. Yine tarımsal araştırma kuruluşları, üniversite ve üretici örgütleri arasında bir işbirliği ortamı oluşturularak, verimliliği artırmaya yönelik yapılan çalışmaların üreticilere ulaştırılması gerekmektedir. Şekil 3.29’da üreticilerin, tarımsal hastalık ve zararlarıyla mücadelede kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin yeterlikleri üzerine değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 29. Tarımsal hastalık ve zararlarıyla mücadele konusunda kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin yeterliklerini değerlendiriniz.

Üreticilerin yüzde 67'si kamu kurumlarının, yüzde 70,2'si ise üretici örgütlerinin tarımsal hastalık ve zararlarıyla mücadele konusunda kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin beklentilerini çok düşük kapasitede karşıladığını belirtmektedir. Genel ortalamalara bakıldığında da hem kamu kurumlarının (1,74) hem de üretici örgütlerinin (1,81) bu konuyla ilgili olarak üreticilerin beklentilerini çok düşük kapasitede yerine getirdiği görülmektedir. Ancak bu konu hakkında kamu kurumlarıyla üreticiler zıt görüşlere sahiptir. Nitekim kamu kurumlarına sorulan “zirai mücadelede etkinliği artırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak araştırmaların üreticilere ulaştırılma düzeyiyle” ilgili soruya kamu yöneticileri bu faaliyetin orta ila yüksek kapasitede yerine getirildiğini ifade etmişti. Üretici örgüt yöneticileri ise üreticilerle aynı görüşe sahip olarak bu faaliyetin çok düşük kapasitede hayata geçtiğini belirtmişti. Üreticiler ise bu konu hakkında kamu kurumlarının tarımsal hastalık olduğunda ilgilendiğini ama soruna çözüm üretilmesi uzun sürdüğü için tercih edilmediğini belirtmektedir. Yine bu gibi konularda daha hızlı hizmet alındığı için özel bayiler tercih edilmektedir. Üretici örgütleri ise konuyla ilgili uzman personeli olmadığı için hizmet verememektedir. Bu konuda yapılması gereken işlerin başında; kurumsal kapasitenin geliştirilmesi başlığında tespit edilen kamu kurumlarının yönetsel, üretici örgütlerinin ise hem kaynak hem de yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi gelmektedir. Şekil 3.30'da üreticilerin, olumsuz iklim koşullarıyla mücadelede kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin etkinliğine dair değerlendirmelerine yer verilmektedir.

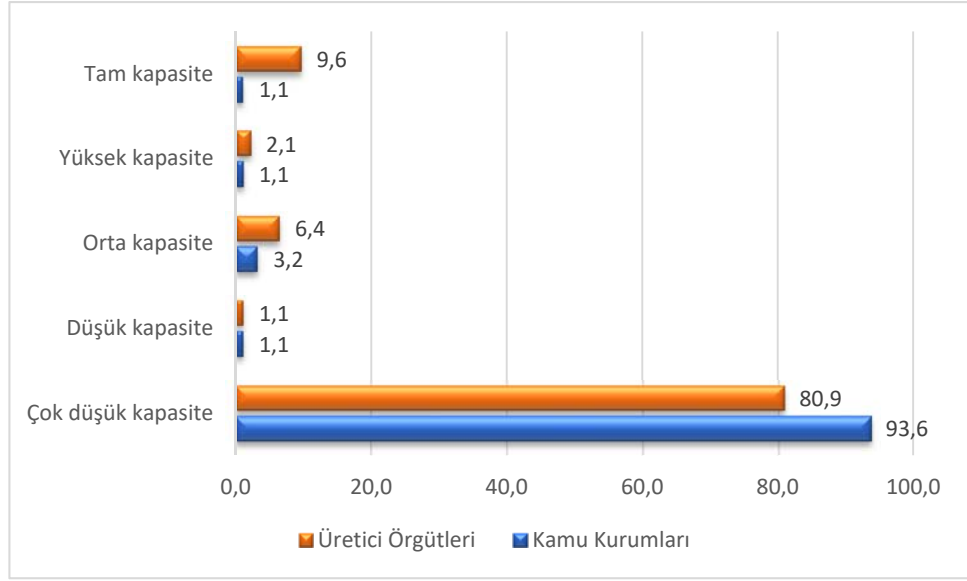


Şekil 3. 30. Olumsuz iklim koşullarıyla mücadelede kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin etkinliğini değerlendiriniz.

Görüşme yapılan üreticilerin yüzde 74,5'i kamu kurumlarının, yüzde 77,7'si ise üretici örgütlerinin olumsuz iklim koşullarıyla mücadeledeki etkinliklerinin çok düşük kapasitede gerçekleştirdiklerini düşünmektedir. Genel ortalamalara bakıldığında da kamu kurumları (1,51) ve üretici örgütleri (1,47) bu konuyla ilgili olarak üreticilerin beklentilerini çok düşük kapasitede karşılamaktadır. Üreticilerin olumsuz iklim koşullarıyla mücadelede etkin olabilmesi için sürece proaktif bir şekilde yaklaşması gerekmektedir. Yani bilimsel, tarımsal, meteorolojik verilerden faydalanarak önlemler alınması hayati öneme sahiptir. Uygulamaya bakıldığında tarımsal meteorolojik bilginin üretilmesinde ve bu bilginin üreticilere ulaştırılmasında ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Örneğin tarımsal meteorolojik bilginin oluşturulması esnasında üreticilerin yaşamış olduğu durumlar dikkate alınmamaktadır. Diğer taraftan üretilen tarımsal meteorolojik verilerin, üreticilerin işine yarayıp yaramadığı da kontrol edilmemektedir.

Bu konuda Meteoroloji Genel Müdürlüğü, tarımsal meteorolojik bilginin üreticilere, ziraat odaları aracılığıyla (kısa mesaj) ulaştırılması yönünde protokol imzalamış durumdadır. Yine bilgi iletişim teknolojileri kullanılarak tarımsal meteoroloji programı oluşturulmuş ve üreticilerin hizmetine sunulmuştur. Ancak uygulamada görüşme yapılan üreticiler bu gelişmelerden haberdar olmadıklarını,

programı nasıl kullanacaklarını bilmediklerini ifade etmişlerdir. Bu konuda yapılması gereken işlerin başında üreticilerin etkili bir şekilde bilgilendirilmesi ve geleneksel yöntemler yerine bilimsel verilere dayalı meteorolojik bilgilere yönlendirilmesi gelmektedir. Olumsuz iklim koşullarıyla mücadelede etkili bir diğer yol ise tarım sigortası yaptırmaktır. Nitekim bu yönde 2005 yılında *Tarım Sigortaları Kanunu* çıkarılmıştır. Bu kanunla üreticilerin tarım sigortası yaptırmaları ve yaptıranların da desteklenmesi için prim tutarının yüzde 50'si devlet tarafından karşılanmaktadır. Ancak Samsun'da üreticiler, girdi fiyatlarının artmasından ve tarımsal yapıları sigorta şirketlerinin kriterlerini karşılamadığından dolayı sigorta yaptırmaya pek yanaşmamaktadır. Üretici, sigorta yapıp da o yıl herhangi bir olumsuz iklim koşullarıyla karşılaşmadığı zaman sigortaya vermiş olduğu paranın boşa gittiğini düşünmekte ve bir sonraki yıl da sigorta yapmaya gerek duymamaktadır. Yine tarım sigortaları yapan şirketlerin paket uygulamalarla üreticilere gitmesi ve buna bağlı olarak ücretin fazla olması üreticileri tarım sigortasından uzaklaştıran diğer bir etmendir. Örneğin üretici sadece sise yönelik bir sigorta yaptırmak istediğinde sigorta şirketleri buna yanaşmamakta, diğer olumsuz etkilere karşı da sigorta yapmak istemektedir. Bu konuda yapılması gereken işlerin başında hem kamu kurumlarının hem de üretici örgütlerinin, tarımsal meteorolojik bilgiyi oluşturmada ve üreticilere ulaştırmada kullanılan yöntemleri geliştirmeleri gelmektedir. Tarım sigortalarıyla da ilgili olarak sigorta kriterlerinin esnekleştirilmesi ve ilin iklim koşullarına göre sigorta türlerinin oluşturulması gerekmektedir. Şekil 3.31'de üreticilerin, tarımsal ürünlerin pazarlanması ya da ürünlere katma değer katılmasında kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin faaliyetlerine yönelik değerlendirmelerine yer verilmektedir.

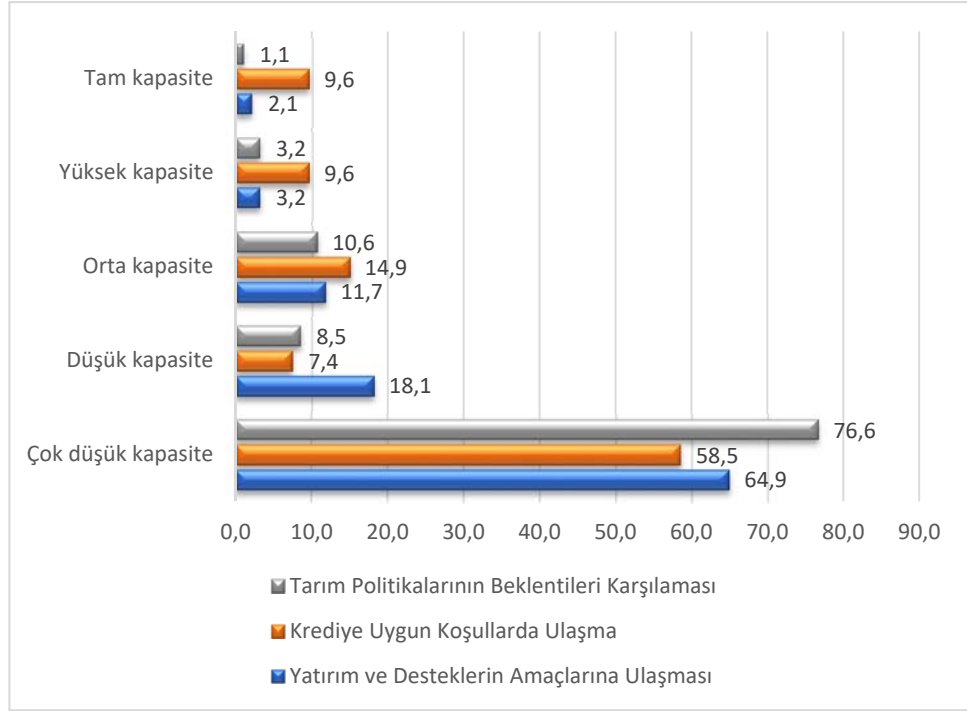


Şekil 3. 31. Ürünlerinizin pazarlanmasında ya da ürünlerinize katma değer katılmasında kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin sunmuş oldukları destekleri değerlendiriniz.

Tarımsal ürünlerin pazarlanması ya da ürünlere katma değer katılması konusunda üreticilerin yüzde 93,6'sı kamu kurumlarının, yüzde 80,9'u ise üretici örgütlerinin çok düşük kapasitede faaliyet gösterdiklerini belirtmektedir. Yine bu soruyla ilişkili olarak üreticilere, “ürünlerinizin tanıtılmasında ve markalaşmasında kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin çalışmalarını”, “üretici örgütlerinin tarımsal kazançlarınızı artırmadaki etkinliklerini” ve “üretici örgütlerinin, ürünlerin muhafazası, depolanması ve saklanması konusundaki faaliyetlerini” değerlendirmelerine yönelik sorular da sorulmuştur. Üreticilerin bu sorulara vermiş oldukları cevaplara bakıldığında, üreticilerin yüzde 94,7'si kamu kurumlarının, yüzde 88,3'ü ise üretici örgütlerinin ürünlerin tanıtılması ve markalaşması; yüzde 73,4'ü üretici örgütlerinin tarımsal kazançlarını artırmaları; yüzde 64,9'u ise üretici örgütlerinin ürünlerin muhafazası, depolanması ve saklanması konusundaki faaliyetlerinin, beklentilerini çok düşük kapasitede karşıladıklarını belirtmektedir.

Bu veriler hem kamu kurumlarının hem de üretici örgütlerinin tarımsal ürünlerin tanıtılmasında, pazarlanmasında, markalaşmasında, ürünlere katma değer katılmasında üreticilerin beklentilerini karşılamadığını göstermektedir. Yine üretici örgütleri bunların yanı sıra, üreticilerin tarımsal kazançlarını artırmada ve tarımsal ürünlerin muhafazası ve depolanması konularında da yeterli düzeyde faaliyet

göstermemektedir. Kamu yöneticileri ve üretici örgüt yöneticileri de özellikle tarım ürünlerinin işlenip değerlendirilmesi ve pazarlanması için gerekli olan tesislerin kurulmasına yönelik il düzeyinde yapılan çalışmaların yetersiz olduğunu düşünmektedir. Bu konuda kamu kurumlarının yönetsel, üretici örgütlerinin ise hem kaynak hem de yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Nitekim bu iki konu üreticilerin tarımdan gelen gelirini artıran önemli unsurlardır. Ancak uygulamaya bakıldığında il düzeyinde kamu kurumları, üretici örgütleri ve üreticiler bu faaliyetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmediği noktasında buluşmaktadır. Bu konuda yapılması gereken işlerin başında aktörler arası ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla kurulacak olan İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nun bu konulara öncelik vermesi ve kamu kurumları, üretici örgütleri, üreticiler ve özel sektör ortaklığı oluşturularak, tarımsal ürünlerin tanıtılması, pazarlanması, markalaşması ve ürünlere katma değer katılması yönünde bir iş planı çıkarılarak bu konuda çalışma yapılması gelmektedir. Şekil 3.32'de üreticilerin mevcut tarım politikalarının beklentilerini karşılayıp karşılamadığı, ihtiyaç duydukları krediye uygun koşullarda ulaşım ulaşımadıkları ve kamu tarafından yapılan yatırım ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşım ulaşımadığına dair değerlendirmelerine yer verilmektedir.



Şekil 3. 32. Üreticilerin, tarım politikalarının beklentileri karşılması, krediye uygun koşullarda ulaşma ve yatırım ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşması yönündeki değerlendirmeleri.

Mevcut tarım politikalarının üreticilerin beklentilerini karşılama düzeyi görüşmecilerin yüzde 76,6'sı, üreticilerin tarımsal kredilere uygun koşullarda ulaşma düzeyi görüşmecilerin yüzde 58,5'i, kamu kurumlarından yapılan yatırım ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşma düzeyi ise görüşmecilerin yüzde 64,9'u tarafından çok düşük kapasitede değerlendirilmiştir. Genel ortalamalara bakıldığında mevcut tarım politikalarının üreticilerin beklentilerini karşılması (1,43) ve kamu kurumlarından yapılan yatırım ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşması (1,59) bakımından üreticinin görüşleri bunların çok düşük kapasitede olduğu şeklindedir. Krediye uygun koşullarda ulaşmayla (2,04) ilgili olarak da üreticiler, düşük ile orta kapasitede uygun krediye ulaşıldığını düşünmektedir.

Kamu kurumları tarafından yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşıp ulaşmadığı yönündeki kamu yöneticilerinin ve üretici örgüt yöneticilerinin görüşleriyle üreticilerin görüşleri örtüşmektedir. Nitekim kamu yöneticileri, tarım sektörüne yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşması konusunun düşük ile orta kapasitede gerçekleştiğini, üretici örgüt yöneticileri ise bu konudaki faaliyetlerin çok düşük kapasitede olduğunu

düşünmektedir. Yatırım ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşmamasıyla ilgili olarak üreticiler; verilen desteklerin zamanında verilmeyip parçalı bir şekilde verildiği için etkinlik oranının azaldığını, projeye verilen desteklerin denetimlerinin yapılmadığını, desteklerin esas üretim yapana ulaşmadığını, farklı kurumlar tarafından verilen desteklerin adil bir şekilde dağıtılmadığını ve tapulu arazisi olmayanların desteklerden faydalanamadığını düşünmektedir. Tarımsal krediye uygun koşullarda ulaşmayla ilgili üreticilerin görüşleri; Ziraat Bankasının ve Tarım Kredi Kooperatifinin kredi verme kriterlerinin diğer özel bankalara göre daha zor olduğu ve sürecin hızlı işlemediği, kredi alınırken ipotek verme ve kefil bulma konusunda üreticilerin sorun yaşadığı, teminatı ve kefil olmayan üreticilerin özel bankalardan kredi çekmeye mecbur bırakıldığı yönündedir. Tarım politikalarının üreticilerin beklentilerini neden karşılamadığı yönündeki düşünceleri ise girdi fiyatlarının sürekli yükselmesinden dolayı verilen desteklerin yeterli olmadığı, belirlenen ürün fiyatlarının maliyeti karşılamadığından ve zamanında açıklanmadığından üretim yapılamaz duruma gelindiği, üretici-tüketici arasındaki bağın bir türlü kurulamadığı için üreticinin gelirinin düştüğü ve üreticinin mevcut durumda devletten tek beklentisinin ucuz mazot ve gübre olduğu ama onun da karşılanamadığı şeklindedir.

Yapılan analizlere göre; kamu kurumları (1,56), üretici örgütleri (1,97) ve genel tarım politikaları, görüşme yapılan üreticilerin beklentilerini çok düşük kapasitede karşılamaktadır. Diğer bir deyişle yapılan analiz sonuçlarına göre sektörel kapasiteyi oluşturan “üreticilerin beklentilerinin karşılanması” bileşenin çok düşük kapasite düzeyinde (1,76) olduğu tespit edilmiştir. Bu kapsamda elde edilen verilerle araştırmanın problemlerinden biri olan “Kamu kurumları ve üretici örgütleri, üreticilerin beklentilerini karşılamakta mıdır?” sorusuna cevap bulunmuş ve sektörün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, üreticilerin beklentilerini karşılamadığı tespit edilmiştir.

Samsun’da tarım sektörünün yönetiminde kapasitenin geliştirilebilmesi için görüşme yapılan üreticilerin, kamu kurumlarından ve üretici örgütlerinden karşılanmasını bekledikleri konuların başında; tarımsal ürünlerin tanıtılmasına, markalaşmasına, pazarlanmasına, ürünlere katma değer katılmasına yönelik

çalışmaların artırılması gelmektedir. Üreticilerin beklenti içerisinde olduğu diğer konular ise ucuz girdi sağlayabilme, tarımsal ürünleri yüksek fiyattan satabilme, haklarının ve menfaatlerinin korunması, verimliliği artırmak için bilgilendirici faaliyetlerde bulunulması, pazar ihtiyaçlarına göre hangi ürünlerin üretilmesi gerektiği konusundaki yönlendirmelerin yapılması, olumsuz iklim koşullarıyla tarımsal hastalık ve zararlarıyla mücadelede etkinliğin artırılmasıdır.

Sonuç olarak çalışmanın bu bölümünde Samsun'da tarım sektörünün yönetim kapasitesi; sektörel kapasite bileşenlerini oluşturan “kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeleri”, “aktörler arasındaki ilişkinin geliştirilmesi” ve “üreticilerin beklentilerinin karşılanması” başlıklarıyla analiz edilmiştir. Yapılan analiz sonuçlarına göre Samsun'da tarım sektörü yönetimindeki örgütlerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeleriyle (2,37) aktörler arası ilişkilerin düzeyi (2,57) düşük ila orta, üreticilerin beklentilerinin karşılanma düzeyi ise (1,76) çok düşük kapasitededir. Üç bileşenin ortalamasına bakıldığında da Samsun'un tarım sektörü yönetiminin kapasitesi (2,23) düşük ila orta kapasite düzeyindedir. Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını gerçekleştirememeleri genel olarak kamu kurumlarının yönetsel kapasitelerinden, üretici örgütlerinin ise hem kaynak hem de yönetsel kapasitelerinden kaynaklanmaktadır. Bu sonuç aynı zamanda üreticilerin, kamu kurumlarından ve üretici örgütlerinden beklentilerinin çok düşük kapasitede karşılanmasının da bir nedenini oluşturmaktadır. Aktörler arası ilişkilerin yeterince gelişmemiş olması ise valilik ve kaymakamlık kurumunun tarım sektörü bileşenlerini yeterli düzeyde yönlendirememesinden ya da sektörün yönetilmesi için başka bir kurumun olmamasından kaynaklanmaktadır.

Yapılan analiz sonuçlarına göre, Samsun'da tarım sektörü yönetimindeki örgütlerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeleriyle aktörler arası ilişkilerin düzeyinin düşük ila orta; üreticilerin beklentilerinin karşılanma düzeyinin ise çok düşük kapasitede olduğu tespit edilmiştir.

Çalışmada kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını yeterli düzeyde gerçekleştirememeye sebepleri şu şekilde belirlenmiştir:

1. Tarım ürünlerinin işlenip değerlendirilmesine, pazarlanmasına ve bunun için gerekli tesislerin kurulmasına yardımcı olacak çalışmaların yetersiz olması,

2. Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için yeterli kaynağa ve kapasiteye sahip olmaması,

3. Kamu kurumlarından yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşmaması,

4. Üreticilerin pazara ulaşma kanallarını artırmaya yönelik uygulanan politikaların yetersizliği,

5. Ziraî mücadelede etkinliği artırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak araştırmaların üreticilere ulaştırılmaması,

6. Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetinin yeterli düzeyde yapılmaması,

7. Bitkisel ve hayvansal üretimde planlamanın yapılarak gelecek dönemlerde piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyulacağı konusundaki bilgi düzeyinin yetersiz olması gelmektedir.

Aktörler arasındaki ilişkilerin geliştirilememesinin nedenleri şu şekilde tespit edilmiştir:

1. İlde birden fazla kurumu ilgilendiren konularda kurumlar arası koordinasyonun sağlanamaması,

2. Sektördeki kuruluşların öngörülebilir bir planlama içerisinde hareket etmemesi,

3. İlde üreticilerin karşılaştığı problemlere çözüm üretmek için farklı kurumlar arasında kurulan bağlantı düzeyinin yeterli olmaması,

4. İlde sektörle ilgili karar alınırken diğer kurumların karar alma sürecine katılımının yeterli olmaması gelmektedir.

Üreticilerin kamu kurumlarından ve üretici örgütlerinden beklentilerinin karşılanamadığı konular ise şunlardır:

1. Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetinin yeterli düzeyde yapılmaması,

2. Ucuz girdiye ulaşılamaması,
3. Tarımsal ürünlerin tanıtılmasına, markalaşmasına, pazarlanmasına ve ürünlere katma değer katılmasına yönelik çalışmaların yetersiz olması,
4. Tarımsal ürünlerin değerinde satılamaması,
5. Haklarının ve menfaatlerinin yeterince korunamaması,
6. Verimliliği artırmak için bilgilendirici faaliyetlerde bulunulmaması,
7. Pazar ihtiyaçlarına göre hangi ürünlerin üretilmesi gerektiği konusundaki yönlendirmelerin yapılmaması,
8. Olumsuz iklim koşullarıyla tarımsal hastalık ve zararlarıyla mücadelede yeterli olunamamasıdır.

Sonuç ve öneriler kısmında yukarıda tespit edilen sorunlara yönelik öneriler getirilmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada 1980'lerde başlayan ve 2000'lerde en üst düzeye çıkan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının tarım sektörünün yönetimini nasıl etkilediği ve sonuçlarının neler olduğu sorusuna cevap aranmış, bu sürecin ortaya çıkarmış olduğu etkiler bağlamında Samsun örneğinde tarım sektörünün yönetiminde kapasitenin geliştirilmesine odaklanılmıştır.

Türkiye'de tarım sektörünün yönetimi, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu tarafından önerilen politikalar doğrultusunda 2000'lere kadar piyasa ilkesine göre yeniden düzenlenmiş, 2000'lerden sonra ise değişim sürecine Avrupa Birliği ve Dünya Ticaret Örgütü gibi aktörler eklenmiştir. Devletin serbestleştirme, özelleştirme ve ticarileştirme politikaları ve yönetim ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılanmasıyla birlikte yönetim kapasitesi de kapsamlı bir daralma yaşamıştır. Türkiye, bu örgütler tarafından koşullu olarak sunulan politikaları uygulamış ve tarım yönetimini düzenleyen kurumlar özelleştirilmiş/işlevsizleştirilmiş, üreticileri koruyucu politikalardan vazgeçilmiş ve arz talep dengesizliği ortaya çıkarak yeni politika aracı ithalat olmuştur. Tarım Bakanlığı izleyici ve denetleyici bir işleve bürünmüş; TEKEL, Şeker Fabrikaları, SEK, YEMSAN ve TZDK özelleştirilmiş; ÇAYKUR, TMO, EBK, TİGEM gibi kurumlar ise kuruluş amaçlarından uzaklaşmıştır. Yine bu süreçte ortaya çıkan yönetim boşluğu, yönetim ilkeleri bağlamında üst kurullar, komisyonlar, kalkınma ajansları ve üretici birlikleri gibi yeni alternatif kurumlar oluşturularak doldurulmaya çalışılmıştır.

Bu süreçte tarım sektöründe hizmet sunan kamu kurumlarında ve üretici örgütlerinde yetki ve sorumluluk bağlamında sorunlar ortaya çıkmış, kurumların koordineli bir şekilde çalışması zorlaşmış ve netice olarak da kaynak israfı, tekrarlanan işler ve verimsizlikler yaşanmıştır. Örgütlenmede yaşanan bu durum günümüzde merkezi yönetimde, taşra teşkilatında, bölgesel kalkınma kurumlarında, il ve ilçe genel yönetiminde, yerel yönetimlerde, üniversitelerde, üretici örgütlerinde ve daha birçok kurumda kendisini hissettirir hale gelmiştir. Yine 2000 yılından sonra uluslararası örgütlerin politikalarıyla şekillenen üretici örgütleri de bu süreçten oldukça olumsuz etkilenmiştir. Nitekim var olan örgüt yapılarına yenileri eklenmiş,

örgütlerin kapasiteleri ve alternatifleri geliştirilmeden düzenlemeler yapılmış ve parçalı bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Yine bu süreç içerisinde devlet-üretici doğrudan ilişkisi kırılmış, özel sektör-üretici doğrudan ilişkisi kurulmaya başlamıştır. Bu kapsamda üreticilerin kamu ve üretici örgütlerinden beklentilerinin karşılanması, örgütlerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmesi ve kamu kurumları, üretici örgütleri ve üreticiler arasında iş birliğinin geliştirilmesi konusunda kapasitenin geliştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Diğer taraftan Türkiye'nin kendi tarımsal yapısındaki ve yönetimindeki sorunları çözmeden devletin tarım yönetiminden çekilmesi/etkisizleşmesi, tarım sektöründe ülke ekonomisi, üreticiler ve tüketiciler açısından daha olumsuz bir tablonun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Nitekim 2000 yılından itibaren bitkisel ve hayvansal üretim durumuna bakıldığında tarımsal üretimde, hayvan sayısında ve kg/dekara verimlilikte artışlar olduğu görülmektedir. Ancak bitkisel üretim, ekim alanlarının azalması ve her geçen yıl artan nüfus, göçmen ve turist sayılarına bağlı olarak verimlilik artışı yeterli gelmemiş ve ithalat politikasına başvurulmuştur. Öte taraftan Türkiye'nin kg/dekara verimlilik açısından gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında da oldukça gerilerde kaldığı söylenebilir. Bitkisel üretimde yaşanan bu durum, hayvancılıkta da yaşanmış ve çözüm olarak canlı hayvan ve kırmızı et ithalatına başvurulmuştur. Sonuç olarak da 2000 yılından bugüne, tarımın toplam ihracat içerisindeki payı ve GSYH'ye olan katkısı azalmış, toplam ithalat içerisindeki payı ise artmıştır. Bu gelişmeler, tarımsal ürünlerde arz-talep dengesinin bozulmasına ve tüketici fiyatlarının artmasına neden olmuştur. Diğer taraftan ithalat baskısı altına alınan üretici, kontrol edilemeyen girdi maliyetlerinin artmasına karşın, satış fiyatlarının düşük olması karşısında tarımsal üretimden çekilmiştir.

Samsun'a bakıldığında da 2000 yılından bugüne işlenen tarım arazilerinin, üretici sayılarının ve tarımın GSYH'ye olan katkısının azaldığı görülmektedir. Nitekim bu süreçte tarım sektörünün ilin GSYH'si içindeki payı yüzde 47, üretici sayısı ise üçte iki oranında azalmıştır. Diğer taraftan Samsun'da tarım sektörünün ekonomi içerisindeki yerinin azalmasında tarımsal yapının da etkili olduğu görülmektedir. Özellikle tarım işletmelerinin parçalı ve küçük olması, tarımdan sağlanan gelirin düşmesine neden olmuştur. Bitkisel ve hayvansal ürünlerde

pazarlama olanaklarının ve katma değer katılması imkânlarının sınırlı olması, girdi fiyatlarının yüksek ve ürün fiyatlarının belirli olmaması gibi nedenler ilde yaşanan diğer yapısal sorunları göstermektedir. Öte taraftan il tarımsal potansiyelini artıracak imkânlara sahipken, sektöre olan yatırımların azlığıyla kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin mevcut kaynak ve yönetsel kapasitelerinde sorunların olması, üreticilerin beklentilerinin karşılanamamasına ve sektörün yeterli düzeyde gelişmemesine neden olmuştur.

Samsun'da tarım sektörünün yönetim kapasitesine bakıldığında yukarıda özetlenen tablonun somutlaştığını görmek mümkündür. Bu tez kapsamında yürütülen alan araştırmasının sonuçlarına göre, Samsun'da tarım sektörü yönetimindeki örgütlerin kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeleriyle aktörler arası ilişkilerin düzeyi düşük ila orta, üreticilerin beklentilerinin karşılanma düzeyi ise çok düşük kapasitededir. Genel olarak bakıldığında da Samsun'un tarım sektörünün yönetim kapasitesinin düşük ila orta kapasite düzeyinde olduğu görülmektedir. İlde sektörün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını yeterli düzeyde yerine getiremediği görülmüştür. Bu örgütlerin yönetsel becerileri ve kaynak kullanımları etkisizleşmiş, kamu kurumları tarım sektörünü yönlendiremez hale gelmiş ve kamu kurumlarıyla üretici örgütleri kuruluş amaçlarını özel sektöre devretmiştir. Üretici örgütleri ise mevzuat açısından yönetilemez hale gelmiştir.

Sektörün yönetiminde yaşanan bu sorunların yanı sıra, sektörel kapasiteyi oluşturan bileşenlerin yapısal sorunları da bulunmaktadır. Nitekim kamu kurumlarının kuruluş amaçlarını gerçekleştirememelerinde yönetsel kapasitelerinden, üretici örgütlerinin ise hem kaynak hem de yönetsel kapasitelerinden kaynaklanan ciddi sorunların olduğu görülmektedir. Bu konuda kamu kurumlarında yönetsel kapasitenin geliştirilebilmesi için kurumsal düzeyde iş planlarının yapılması ve ona göre örgütlenmenin düzenlenmesi, personel yönetiminin bilimsel ilkeler çerçevesinde idare edilmesi, kurumlarda emir komuta zincirinin tam olarak sağlanması, kurum içerisindeki farklı birimlerin iş birliği ve uyum içerisinde çalışması ve denetim mekanizmasının etkili bir şekilde işletilmesi gerekmektedir. Üretici örgütleri için ise örgütlerin proje yapmaya yönelik stratejik plan hazırlamaları ve bu yönde iş planları oluşturmaları, teşkilatlanmanın kuruluş amaçları

doğrultusunda yapılması ve bunun hesap verebilirlik ve güven açısından üreticilere bildirilmesi, personel yönetiminin bilimsel ilkeler çerçevesinde idare edilmesi, mali işlerin alanında uzman kişiler tarafından yürütülmesi, tarımsal ürünlerin pazarlanması ve katma değer katılması yönündeki çalışmaların artırılması, denetim faaliyetini yapmaları ve altyapı olarak ofis alanı, ekipman, internet, bilgisayar ve web sitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin içinde buldukları bu durum, üreticilerin kamu kurumlarından ve üretici örgütlerinden beklentilerinin çok düşük kapasitede karşılanmasının en önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Dolayısıyla kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kurumsal kapasitelerinin zayıflığı, sektörün yönetim kapasitesinin düşük olmasının bir nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple Samsun'da sektörün kapasitesinin geliştirilmesi için yapılması gereken işlerin başında tespit edilen sorun alanlarının ortadan kaldırılması ya da en aza indirilmesi gelmektedir. Aktörler arası ilişkilerin yeterince gelişmemiş olması ise il ve ilçe yönetiminin tarım sektörü bileşenlerini yeterli düzeyde yönlendirememesinden ya da sektörün yönetilmesi için başka bir kurumun olmamasından kaynaklanmaktadır.

Bu kapsamda Samsun örneğinde tarım sektörünün yönetiminde başlıca sorunlar ve kapasitenin geliştirilmesi için geliştirilen öneriler şu şekilde özetlenebilir:

- 1. Tarım ürünlerinin işlenip değerlendirilmesine, pazarlanmasına ve bunun için gerekli tesislerin kurulmasına yardımcı olacak çalışmaların yetersiz olması (çok düşük kapasite 1,44).**

Öneri 1. Bu konuda yaşanan sorunların başında, üretici örgütlerinin mali kaynaklarının yetersiz olması ve proje yazmaya ilişkin kapasitelerinin yeterli olmaması, tesislerin kurulması ve pazarlama ağının oluşturulmaması, meyve ve sebze ürünlerini değerlendirecek altyapının yetersiz olması ve var olan altyapı olanaklarının etkili bir şekilde kullanılamaması gelmektedir.

Tarımsal ürünlerin pazarlanması konusunda, başta büyükşehir belediyesi olmak üzere diğer kamu kurumları, üretici örgütleriyle iş birliği yaparak tarım satış noktaları oluşturmalı ve tarımsal üretim doğrudan tüketicilere ulaştırılmalıdır. Yine

üretici örgütleri ile gıda ve tarıma dayalı sanayi kuruluşları arasındaki ilişki sözleşmeli üretim temelinde sağlanmalıdır. Üretici örgütlerinin tarım ürünlerinin işlenmesine yönelik altyapılarını güçlendirmeleri için; DOKAP, OKA, TKDK, Büyükşehir Belediyesi ve Tarım ve Orman Bakanlığı'nın desteklerinden yararlanmalarını sağlayacak projeler hayata geçirilmedi. Bu yönde üretici örgütlerinin yönlendirilmesi için üniversite ve il müdürlüğünün iş birliğiyle uygun projeler tasarlanmalı ve üretici örgütleri projelere dahil edilmelidir.

2. Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin, kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için yeterli kaynağa ve kapasiteye sahip olmaması (çok düşük kapasite 1,58).

Öneri 2. Kamu kurumlarında yönetsel kapasitesinin geliştirilebilmesi için kurumsal düzeyde iş planlarının oluşturulması ve ona göre örgütlenmenin sağlanması, personel yönetiminin bilimsel ilkeler çerçevesinde idare edilmesi, kurumlarda emir komuta zincirinin tam olarak sağlanması, kurum içerisindeki farklı birimlerin iş birliği ve uyum içerisinde çalışması ve denetim mekanizmasının etkili bir şekilde işletilmesi gerekmektedir. Üretici örgütleri için ise örgütlerin proje yapmaya yönelik stratejik plan hazırlamaları ve bu yönde iş planları oluşturmaları, teşkilatlanmanın kuruluş amaçları doğrultusunda yapılması ve bunun hesap verebilirlik ve güven açısından üreticilere bildirilmesi, personel yönetiminin bilimsel ilkeler çerçevesinde idare edilmesi, mali işlerin alanında uzman kişiler tarafından yürütülmesi, tarımsal ürünlerin pazarlanması ve katma değer katılması yönündeki çalışmaların artırılması, denetim faaliyetini yapmaları ve altyapı olarak ofis alanı, ekipman, internet, bilgisayar ve web sitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

3. Kamu kurumlarından yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşmaması (çok düşük kapasite 1,72).

Öneri 3. Tarıma yapılan yatırımların ve desteklerin amacına ulaşmamasının nedenleri arasında, tarımsal yapının mevcut destekleme sistemine uymaması, il ölçeğinde tarımsal yatırımları ve destekleri koordine edecek bir idarenin olmaması, üreticilerin finansal okur-yazarlık oranlarının düşük olması, girdi fiyatlarının desteklerden ve düşük kalan satış fiyatlarından bağımsız olması, üreticilere verilen

desteklerin ve sağlanan yatırımların denetimlerinin yapılmaması, hibe olarak dağıtılan desteklerin gerçek ihtiyaç sahiplerine adil bir şekilde dağıtılmaması, desteklerin arazisi olmayan ama kiralık olarak üretim yapan üreticiye verilmemesi, desteklerin tarımsal alanda kullanılmasının şart koşulmaması ve üreticilerin tarımsal proje yapabilmek için gerekli eğitime sahip olmaması gösterilebilir.

Yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflerine ulaşması için öncelikle tarım işletmelerinin yapılarına uygun desteklemelerin verilmesi gerekmektedir. İl düzeyinde plan, proje, destek ve yatırımların hayata geçirilmesini izleyecek ve denetleyecek İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nun kurulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. İl ve ilçe düzeyinde tarım işletmelerinin yapıları tespit edilerek yatırımların ve desteklerin gerçek ihtiyacı olan üreticilere adil bir biçimde ulaştırılması gerekmektedir. Ayrıca üreticilerin proje yapabilmesi ve işletmesini finansal olarak yönetebilmesi için eğitim programlarının düzenlenmesi yapılması gereken en önemli işlerin başında gelmektedir.

4. Üreticilerin pazara ulaşma kanallarını artırmaya yönelik uygulanan politikaların yetersizliği (çok düşük kapasite 1,88).

Öneri 4. Üreticilerin pazara ulaşma konusunda yaşadıkları sorunların başında, üretimden tüketim aşamasına kadar olan sürecin planlanmasının, üretici örgütlerinin yönetim ve kaynak kapasitesinin, satış noktalarının ve gıda işleme sanayisinin, hal yönetiminin üreticiler lehine işlemesinin, ürün piyasasının oluşmasında üretici örgütlerinin, kamu kurumlarının ve üreticilerin rolünün ve satış yerlerinin fiziksel koşullarının yeterli olmaması gelmektedir.

Üreticilerin pazarlama aşamasında ön planda olabilmeleri için üretici örgütlerinin kaynak ve yönetsel kapasiteleri geliştirilmelidir. Hâl yönetimini, fiyat oluşma şeklini ve denetimini daha etkin sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır. İldeki tarımsal kamu kurumlarının üretici örgütleriyle işbirliği yaparak sözleşmeli üretim yapmaları, satış noktaları oluşturmaları ve gıda işleme sanayisine yatırım yapmaları gerekmektedir.

Üreticilerin pazara ulaşmasını artıracak bir diğer öneri, toplum destekli tarım modelidir. Bu model, tüm sezon boyunca bir dizi ürün tedarik etmeyi taahhüt ettiği

tüketiciler ve üreticiler arasındaki bir ortaklıktan oluşmalıdır. Bu modelle üretici-tüketici zinciri kurulabilir ve aynı zamanda tüketiciler, ekim, yetiştirme ve hasada katılma imkânına kavuşabilir. Oluşacak olan bu yapıyla üretici ürününü en az pazarlama maliyetleriyle pazarlayabilir ve tüketiciler de ürünü daha ucuza alabilir. Üretim fazlası olan ürünler de kent merkezlerinde üretici örgütleri organizasyonu ile her mahallede kurulacak olan ve sadece yerli ürünlerin satıldığı marketlerle diğer tüketicilere ulaştırılabilir. Yine bu konuyla ilgili belediyeler üretici örgütleriyle anlaşma yaparak ürün satın alma kulüpleri veya üretici örgütlerine üye olan üreticilerin ürünlerini pazarlayabilecekleri pazarlar oluşturulabilir. Ayrıca belediyeler, tüketicilerin ve öğrencilerin çiftlik hayatını deneyimlemeleri için etkinlikler düzenleyebilir ve böylece yerel kalkınmaya katkı sunulabilir.

Üreticilerin pazara ulaşmasındaki diğer önemli bir araç ise e-ticarettir. Bu yönde üretici örgütleri, web siteleri kurarak üreticilerin ürünlerini tüketicilere ulaştırabilir ve üyelerin gelirlerini artırabilir. Bu konuda en önemli husus tasarlanacak olan web sitesinin iyi tanıtılması ve etkili bir pazarlama söylemine sahip olmasıdır.

5. Zirai mücadelede etkinliği artırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak araştırmaların üreticilere ulaştırılmaması (çok düşük kapasite 1,94).

Öneri 5. Bu konuda yaşanan sorunların başında tarımsal ar-ge kuruluşlarının aralarında koordinasyonun bulunmaması, yapılan araştırma sonuçlarının ve yaşanan sorunlara yönelik çözümlerin arz odaklı olarak hayata geçmemesi, tarımsal ar-ge kuruluşlarının araştırmalarının üreticilere ulaştırılmasında herhangi bir sistem ve teknoloji kullanımının olmaması, zirai ilaç denetiminin yeterli olarak yapılmaması ve bu konuyla ilgilenen personelin iş görme biçimlerinde önemli eksikliklerin bulunması gelmektedir.

Tarımsal araştırma geliştirme kuruluşlarının araştırma sonuçlarını ve yaşanan sorunlara yönelik geliştirmiş olduğu çözümlerin üreticilere ulaştırılmasını sağlayacak bilgi iletişim teknolojilerinin geliştirilmesi, üretici örgütleri, il, ilçe müdürlükleri, üniversite ve diğer tarımsal ar-ge kuruluşlarının koordineli bir şekilde çalışması, il

düzeyinde zirai mücadeleyle ilgili yapılan çalışmaların paylaşılacağı ve üreticilerin yönlendirileceği bir web sitesinin kurulması gerekmektedir. Yine bu yönde zirai mücadelede hastalık tespitlerinin yapılmasında sürecin hızlandırılması için yapay zeka tabanlı cep telefonu uygulamalarının geliştirilmesine önem verilmelidir. Bu yöntem etkili, düşük maliyetli ve kullanımı kolay bir yöntem olmakla birlikte zirai mücadelede üreticilerin doğru adımları atmasını sağlayabilir.

6. Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetinin yeterli düzeyde yapılmaması (düşük ila orta kapasite 2,33).

Öneri 6. Bu konuda yaşanan sorunların başında tarım danışmanlarının etkili olarak kullanılamaması, danışmanların bürokrasi işlerinden dolayı görevlerini yerine getirememesi, tarımsal yapının küçük ve parçalı olmasıyla üreticilerin sınıflandırılmaması ve sayılarının net olmaması ve üreticilerin kamudaki yayımcılara güvenmemesi gelmektedir.

Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerinin yeterli düzeyde yapılabilmesi için öncelikle kamu kurumlarının yönetsel kapasitelerinden biri olan işlerin planlı bir şekilde yürütülmesi konusunun geliştirilmesi gerekmektedir. Bu yönde bilgi iletişim teknolojileri kullanılarak üreticilerle Tarım ve Orman il, ilçe müdürlükleri, ziraat odaları ve üretici örgütlerinin ilgili personeli telefon uygulamaları üzerinden buluşturulmalı ve oradan uygulamalı olarak eğitim videoları yüklenmelidir. Ayrıca üreticilerin karşı karşıya kalmış oldukları sorunlar, yaşamış oldukları tecrübeler ve birikimleri ilçe bazında kurulacak olan web tabanlı “x ilçesi çiftçi okulu” platformu gibi uygulamalar üzerinden diğer üreticilere ulaştırılmalıdır. Böylece toplumsal birikimler değerlendirilmiş olacak ve diğer üreticiler de bu birikimlerden faydalanma imkanına kavuşmuş olacaktır.

Bu konuda başka bir öneri ise üniversitelerin ziraat fakültelerinde okuyan lisansüstü öğrencilerin, eğitimlerini sahada uygulamalı olarak yapmaları için gerekli düzenlemelerin yapılması ve bu yönde teşviklerin verilmesi yönündedir. Lisans öğrencileri ise danışman hocalar eşliğinde öğrenci kulüpleri aracılığıyla üreticilerle buluşturulabilir ve karşılıklı öğrenme süreci başlatılabilir. Bu konuda, üniversite yönetimlerinin gerekli kaynağı ve teşviki vermesi ise hayati öneme sahiptir.

7. Bitkisel ve hayvansal üretimde planlamanın yapılmasıyla gelecek dönemlerde piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyulacağı konusundaki bilgi düzeyinin yetersizliği (orta ila düşük kapasite 2,55).

Öneri 7. Bu konuda yaşanan sorunların başında tarımsal verilerle ilgili ciddi sıkıntılar bulunduğundan Türkiye tarımında arz-talep dengesinin bilinmemesi, havza bazlı destekleme sisteminin bu kayıt dışılıktan ve girdi fiyatlarının sürekli artmasından dolayı üreticiyi yönlendirememesi, devletin vermiş olduğu desteklerle ürün satış ve girdi maliyetleri arasındaki dengesizliğin her geçen gün daha da artmasından dolayı üreticinin arz-talep dengesini sağlayacak şekilde yönlendirilememesi, kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin gelecek dönemlerde piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyulacağı konusundaki bilgi düzeyinin yeterli olmaması ve tarım yönetiminin üretim planlaması yapmasını sağlayacak etkili bir yönlendirme aracına sahip olmaması gelmektedir.

Tarımsal ürün arzı tespit edilirken sadece ÇKS verilerine bağlı kalınmamalı, Tarım ve Orman İlçe Müdürlükleri'nin kendi ilçelerindeki üretimin envanterini kayıt etmesiyle il ölçeğinde ürün bazlı toplam tarımsal arz çıkarılmalıdır. Ayrıca üreticilere verilen desteklerin miktarı hesaplanırken tarımsal işletme yapılarının göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bütün üreticilerin aynı tarımsal yapıya sahip oldukları düşünülerek verilen desteklerin amacına ulaşması zorlaşmakta ve küçük aile üreticileri için mevcut destekleme sistemi bir anlam ifade etmemektedir.

Ulusal olarak tarımsal üretim planlamasının yapılabilmesi için ise öncelikle tarımsal yapı verilerinin güncel ve gerçekçi olması gerekmektedir. Ardından tarımsal üretimle ilgili koşullar değişkenlikten gösterdiğinden, tarım yasası en az 5 yıllık bir dönemi kapsayan bir planlama aracına dönüştürülmeli ve her 5 yılda bir tarımsal uyum/iyileştirme çalışmalarının yapılması gerekmektedir. Tarımsal uyum yasalarının çıkarılmasıyla üreticilerin güncel sorunlarına çözümler geliştirilebilecek, üretim planlaması yapılabilecek ve böylece hem ülke ekonomisi hem de üreticilerin yararına olacak olan gerçekçi politikalar üretilebilecektir. Bu düzenlemelerle 5 yıl içerisinde yapılacak olan yatırımlar tasarlanmalı ve tarıma ayrılacak olan bütçenin mecliste onaylanması gerekmektedir. Örneğin üreticilerin günümüzde yaşamış oldukları en büyük sorun girdi fiyatlarının artması ve buna karşılık olarak satış fiyatlarının düşük

olmasıdır. Yine kırsal kesime sunulan kamu hizmetlerinin yetersizliği de diğer bir önemli sorun alanını oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu sorunların kalıcı olarak çözülmesi için konuya planlı bir şekilde ve değişen koşullara uyum göstererek yaklaşılması gerekmektedir.

8. İlde birden fazla kurumu ilgilendiren konularda kurumlar arası koordinasyonun sağlanma düzeyi yeterli değildir (düşük ila orta kapasite 2,13).

Öneri 8. Bu konuda yaşanan sorunların başında valilik ve kaymakamlık bünyesinde yapılan koordinasyon toplantılarının amacına ulaşmaması, kamu kurumları ile üretici örgütleri arasında koordinasyon sağlanmaması, il düzeyinde tarımsal kuruluşların hiyerarşik olarak sorumlu olduğu valilik dışında herhangi bir yapılanmanın bulunmaması, il düzeyinde tarım sektörüne yönelik kurumlar arasında yapılan koordinasyon toplantılarının icrai bir yönünün bulunmaması, kaymakamların ve valilerin görev sürelerinin belirli olmaması, mülki idare amirlerinin tarım sektörün yönetimine ilişkin yaklaşımlarının farklı olması ve il ilçe düzeyinde tarım sektörü bileşenlerini bir araya getirecek kurumsal bir yapının bulunmaması gelmektedir.

İl düzeyinde kurumlar arası koordinasyonun sağlanması için, tarım sektöründeki bütün bileşenlerin bir araya getirildiği ve her bileşenin işin bir bölümünü üstlendiği bir İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'na ihtiyaç bulunmaktadır. Bu kurulun öncelikli hedefleri arasında sektör bileşenleri arasındaki diyalogu geliştirmek; ilin tarım potansiyeli, yatırım olanakları ve tarımsal bilgi envanterine sahip olmak; üretici örgütleriyle özel sektör iş birliklerini artırmak, üreticilerin yaşamış oldukları sorunları çözmek; kamu kurumları tarafından yapılan desteklerin ve yatırımların amaçlanan hedeflere ulaşmasını sağlamak gelmelidir. Yine tarımsal kalkınmanın toplumla bir bağının olmasıyla belediyelerin bu kurulu sahiplenmesi ve toplantılara ev sahipliği yapması gerekmektedir. Bu kurulun, il düzeyinde tarımsal kalkınma yönünde alınan kararların eyleme dönüşmesi için plan yapıp, proje geliştirerek bunları uygulayan ve kaynakları yönetebilen yeni bir yönetim yapısı olarak kurumsallaştırılması gerekmektedir. Bu yapının içerisinde, tarımsal kalkınmanın sürdürülebilir bir şekilde sağlanması için, üreticilerin, üretici örgütlerinin, kamu kurumlarının, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün yer almasının sağlanması gerekmektedir.

9. Sektördeki kuruluşlar, öngörülebilir bir planlama içerisinde hareket etmemektedir (çok düşük kapasite 1,55).

Öneri 9. Bu konuda yaşanan sorunların başında ilde, kurumları bir plan dahilinde çalıştıracak bir mekanizmanın bulunmaması, kurumların bir arada çalışmasına dayanak oluşturacak tarımsal verilerin olmaması gelmektedir.

Bu kapsamda öncelikle sektördeki bileşenleri bir araya getirmek üzere İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nun kurulması gerekmektedir. Ardından ilçeler düzeyinde tarımsal yapı verileri tespit edilip, bu veriler söz konusu kurul tarafından planlama amaçlı kullanılmalıdır.

10. İlde üreticilerin karşılaştığı problemlere çözüm üretmek için farklı kurumlar arasında kurulan bağlantı düzeyi yeterli değildir (çok düşük kapasite 1,97).

Öneri 10. İlde üreticilerin karşılaştığı sorunlara karşı kurumlar arasındaki bağlantı düzeyi, olumlu sonuç alabilmek için oturmuş herhangi bir sistem olmadığından yeterli değildir. İl düzeyindeki örgütlerin bazıları, görev alanına girse bile, üreticilerin sorunlarına çözüm üretmek için kendiliğinden harekete geçmemektedir. Farklı kurumlar arasında kurulan bağlantı düzeyi yavaş ve yetersiz olduğu için, üretici sorunlarının çözümünü özel bayilerde aramaktadır.

Bu konuda üreticilerin karşılaşmış olduğu sorunların çözümünde farklı kurumlar arasındaki bağlantının güçlenebilmesi için ilçe ve il düzeyinde bütün kamu kurumlarının süreçteki ilgileri düşünülerek kurulacak olan İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nun bir iş planı ve yol haritası çıkarılması gerekmektedir.

11. İlde sektörle ilgili karar alınırken, diğer kurumların karar alma sürecine katılması yeterli değildir (düşük ila orta kapasite 2,41).

Öneri 11. Bu konuda yaşanan sorunların başında ilçe düzeyinde tarım sektörüne yönelik düzenli olarak toplantılar yapılmaması, ilde tarımla ilgili yapılan toplantılara sadece kamu kurumlarının katılması, üretici örgütlerinin, üreticilerin ve diğer sektör bileşenlerinin katılımlarının yeterli olmaması ve yapılan toplantılarda alınan kararları uygulamaya geçirecek bir mekanizmanın bulunmaması gelmektedir.

Bu konuda il düzeyinde kurulacak olan İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nun ilçeler düzeyinde de kurulması gerekmektedir. İlçelerde yapılan toplantılardaki tespitler ve alınan kararlar, İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'na gönderilmeli ve bir iş planı çıkarılarak uygulamaya geçirilmelidir. Böylece tarım sektöründeki gerçek sorunlar ortaya çıkacak ve bu sorunları gidermeye yönelik gerçekçi adımlar atılabilecektir. Yine bu konuda büyükşehir ve ilçe belediyeleri bu toplantılara ev sahipliği yaparak, alınan kararların hayata geçirilebilmesi için yatırım ve destek sağlayan kamu ve özel sektör temsilcilerini bir araya getirmeli ve kaynakların doğru olarak kullanılmasını sağlamalıdır. Dolayısıyla il ve ilçe düzeyinde oluşturulacak olan İl ve İlçe Tarımsal Kalkınma Kurulları, sektörün sorunlarını, ihtiyaçlarını tespit, alınan kararlarının ise uygulanmasını takip edecektir. Seçilmiş kişiler ise yerel kalkınmayı sağlamak için oluşturulan politikaların hayata geçirilmesi için iş birliği olanaklarını geliştirmenin yollarını arayacaktır.

12. Kamu kurumlarının (çok düşük kapasite 1,08) ve üretici örgütlerinin (çok düşük kapasite 1,23) tarımsal ürünlerin tanıtılmasındaki ve markalaşmasındaki çalışmalarının yetersiz olması.

Öneri 12. İl düzeyinde kamu kurumları, üretici örgütleri ve üreticiler, bu faaliyetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmediği noktasında buluşmaktadır. Bu konuda özellikle aktörler arası ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla kurulacak olan İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nun bu konulara öncelik vermesi ve kamu kurumları, üretici örgütleri, üreticiler ve özel sektör ortaklığı oluşturularak, tarımsal ürünlerin tanıtılması, pazarlanması, markalaşması ve ürünlere katma değer katılması yönünde bir iş planı çıkarılarak bu konuda çalışmaların yapılması gerekmektedir.

13. Kamu kurumlarının (çok düşük kapasite 1,12) ve üretici örgütlerinin (çok düşük kapasite 1,58) tarımsal ürünlerin pazarlanmasında ya da ürünlere katma değer katılmasına yönelik desteklerinin yetersiz olması.

Öneri 13. Bu konuda üretici örgüt yöneticilerinin eğitim alarak faaliyetlerini bilinçli bir şekilde yerine getirmesi ve kurulacak olan İl Tarımsal Kalkınma Kurulu'nun sektör bileşenleri arasındaki ilişkiyi geliştirerek bu faaliyetlere önem vermesi gerekmektedir.

14. Kamu kurumlarının (çok düşük kapasite 1,27) ve üretici örgütlerinin (çok düşük kapasite 1,59) üreticilerin tarımsal ihtiyaçlarını yeterince karşılamaması.

Öneri 14. Kamu kurumlarının üreticilerin tarımsal ihtiyaçlarını karşılayamamasının temel nedenleri, kurumların yönetsel kapasitelerinden ve tarıma hizmet sunan kamu işletmelerinin kapatılmasından kaynaklanmaktadır. Uygulamada yaşanan en büyük sorun, girdi fiyatları aşırı yükselmesine rağmen tarımsal ürünlerin piyasa fiyatından satılmaya devam edilmesidir. Bu durumun ortadan kaldırılması için tarımsal girdi üreten kamu işletmelerinin tekrar açılması ve kamu kurumlarının girdi fiyatlarına müdahale etmesi gerekmektedir. Ayrıca fiyat politikalarının da etkinleştirilmesi için başta Toprak Mahsulleri Ofisi, Et ve Süt Kurumu ile Tarım Satış Kooperatiflerinin kuruluş amaçları doğrultusunda çalışmaları ve fiyat politikalarının özel şirketlere bırakılmaması gerekmektedir. Üretici örgütleri ise mali yapıları yetersiz olduğundan üreticilerin tarımsal ihtiyaçlarını karşılayamamaktadır. Bu yönde ise üretici örgüt yöneticilerine, örgütlerine finansman sağlanması için proje yazma eğitimlerinin verilmesi gerekmektedir.

Tarımsal krediye uygun koşullarda ulaşmayla ilgili üreticilerin görüşleri ise Ziraat Bankasının ve Tarım Kredi Kooperatifinin kredi verme kriterlerinin diğer özel bankalara göre daha zor olduğu ve sürecin hızlı işlemediği, kredi alınırken ipotek verme ve kefil bulma konusunda üreticilerin sorun yaşadığı, teminatı ve kefil olmayan üreticilerin özel bankalardan kredi çekmeye mecbur bırakıldığı yönündedir. Bu yönde ise bankanın ve kooperatifin şartlarını daha uygun hale getirmesi gerekmektedir. Diğer taraftan üreticiler almış olduğu krediyi kapatabilecek bir tarımsal gelirden yoksunlardır. Bu yönde tarımsal krediye devletin yeniden destek vermesi gerekmektedir.

15. Kamu kurumları (çok düşük kapasite 1,32) ve üretici örgütleri (çok düşük kapasite 1,67) aracılığıyla ucuz girdi sağlayıp, tarımsal ürünleri yüksek fiyattan satabilmenin yetersiz olması.

Öneri 15. Bu konuda, kamu kurumlarının girdi piyasasını düzenleyecek mekanizmalar geliştirmesi, hatta tekrardan girdi üretmeye başlaması gerekmektedir.

Devlet kurumları tarafından yapılan alım fiyatlarına bakıldığında, açıklanan fiyatların genel olarak enflasyonun üzerinde olduğu görülmektedir. Ancak girdi fiyatları enflasyonun üzerinde arttığı için üretim maliyeti yükselmekte ve üretici sattığı ürünle maliyeti karşılamakta zorlanmaktadır. Bu hususta ise alım fiyatlarının zamanına ve üreticinin değerinde satacağı bir fiyat politikasının oluşturulmasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

16. Kamu kurumlarının (çok düşük kapasite 1,41) ve üretici örgütlerinin (düşük ila orta kapasite 2,32) üreticilerin haklarını ve menfaatlerini yeterince koruyamamaları.

Öneri 16. Üreticiler, devletin uygulamış olduğu ithalat politikasıyla tarımsal girdi maliyetlerinin yüksek, satış fiyatlarının ise düşük olmasından dolayı kamu kurumlarının haklarını ve menfaatlerini yeterince koruyamadıklarını düşünmektedir. Üretici örgütlerinin bu konudaki başarısızlığı ise örgüt yöneticilerinin vizyonsuzluğundan, üyelerin örgütlenme bilinçlerinin düşük olmasından ve örgüte güvenmemelerinden kaynaklanmaktadır. Bu hususta kamu kurumlarının üreticilerin lehine olacak politikalar uygulamaları, yerli üretimi desteklemeleri, girdi maliyetlerine müdahale etmeleri ve ürün fiyatlarını düzenlemeleri gerekmektedir. Üretici örgütlerinde ise üreticiler, örgüt yöneticilerini seçerken örgüt yönetiminde donanımlı olan kişileri seçmeye özen göstermelidir. Yine bu konuda üreticilerin örgütlülük düzeylerinin artırılması için eğitimler verilmesi ve örgütlenmenin öneminin kavratılması gerekmektedir.

17. Kamu kurumlarının (çok düşük kapasite 1,48) ve üretici örgütlerinin (çok düşük kapasite 1,91) tarımsal ürünlerle ilgili verimliliği artırmak için bilgilendirici faaliyetlerde bulunma düzeylerinin yetersiz olması.

Öneri 17. Üreticilerin bu konudaki beklentilerinin karşılanamaması büyük oranla kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kuruluş amaçlarını yerine getirememeleriyle ilgilidir. Üreticiler bu hususta az da olsa bilgilendirmenin yapıldığını söylemekte ama kamu kurumlarına ve üretici örgütlerine güvenmedikleri için deneme yanılma yoluyla ya da özel bayilerin yönlendirmeleriyle verimliliği artırmaya çalışmaktadır. Bu konuda kamu kurumlarının uygulamalı çalışmalar

yaparak tekrardan üreticilerin güvenini kazanmaları gerekmektedir. Yine tarımsal araştırma kuruluşları, üniversite ve üretici örgütleri arasında bir işbirliği ortamı oluşturularak, verimliliği artırmaya yönelik yapılan çalışmaların üreticilere ulaştırılması gerekmektedir.

18. Olumsuz iklim koşullarıyla mücadelede kamu kurumlarının (çok düşük kapasite 1,51) ve üretici örgütlerinin (çok düşük kapasite 1,47) yetersiz kalması.

Öneri 18. Kamu kurumları tarafından tarımsal meteorolojik bilginin üretilmesinde ve bu bilginin üreticilere ulaştırılmasında ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Tarımsal meteorolojik bilginin oluşturulmasında, üreticilerin yaşamış olduğu durumlar dikkate alınmamakta ve üretilen tarımsal meteorolojik verilerin, üreticilerin işine yarayıp yaramadığı kontrol edilmemektedir. Bu konuda Meteoroloji Genel Müdürlüğü, tarımsal meteorolojik bilginin üreticilere, ziraat odaları aracılığıyla (kısa mesaj) ulaştırılması yönünde protokol imzalamış ve yine bilgi iletişim teknolojileri kullanılarak tarımsal meteoroloji programı oluşturulmuş ve üreticilerin hizmetine sunulmuştur. Ancak yapılan uygulamalar, üreticilerin bilinçli olmamalarından kaynaklı olarak amacına ulaşmış değildir. Bu konuda üreticilerin etkili bir şekilde bilgilendirilmesi ve geleneksel yöntemler yerine bilimsel verilere dayalı meteorolojik bilgilere yönlendirilmesi gerekmektedir. Olumsuz iklim koşullarıyla mücadelede diğer etkili bir yol ise tarım sigortası yaptırmaktadır. Ancak uygulamada üreticiler, sigorta kriterlerinin çok ağır olduğunu ve ilin iklim koşullarına göre sigorta türünün olmadığını düşünmektedir. Bu konuda sigorta kriterlerinin esnekleştirilmesi ve ilin iklim koşullarına göre sigorta türlerinin oluşturulması gerekmektedir.

19. Kamu kurumlarının (çok düşük kapasite 1,53) ve üretici örgütlerinin (düşük ila orta kapasite 2,03) pazar ihtiyaçlarına göre üretim yapılması, hangi ürünlerin üretilmesi gerektiği konusundaki yönlendirmelerin yetersiz olması.

Öneri 19. Üreticilerin bu konudaki yönlendirmelerden yoksun olması başta tarımsal üretim yaparken ezbere üretim yapmalarına neden olmaktadır. Bu konudaki sorunun temel kaynağı tarımsal verilerin gerçekçi ve tarımsal desteklerin üreticileri

yönlendirecek düzeyde olmamasından kaynaklanmaktadır. Yine tarımsal yapısı Çiftçi Kayıt Sistemi'ne uymayan üreticilerin varlığı, var olan yönlendirme araçlarının yeterince etkili olamamasına neden olmaktadır. Yönlendirme araçlarının etkili olamamasının diğer bir nedeni ise üreticiler arasında bir sınıflandırmanın yapılmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Bu konuda belirli yıllar arasında tarım sayımlarının yapılması ve tarımsal arzın kayıt altına alınmasının sadece ÇKS üzerinden değil, satış makbuzları üzerinden de kontrol edilmesi ve kayıt altına alınması gerekmektedir.

20. Tarımsal hastalık ve zararlarıyla mücadele konusunda kamu kurumlarının (çok düşük kapasite 1,74) ve üretici örgütlerinin (çok düşük kapasite 1,81) yetersiz olması.

Öneri 20. Üreticiler, tarımsal hastalık olduğunda kamu kurumlarının ilgilendiğini ama soruna çözüm üretilmesi uzun sürdüğü için kamu kurumlarını tercih etmediklerini ifade etmişlerdir. Üretici örgütleri ise bu konularda personeli olmadığı için hizmet verememektedir. Üreticilerin kamu kurumlarıyla ilgili böyle bir tercihte bulunmaları kamu kurumlarının yönetsel kapasitelerinin düşük olmasından kaynaklanmaktadır. Kamu kurumlarının bu konudaki etkinliğini artırmak için bilgi iletişim teknolojilerini kullanarak süreci hızlandırmaları ve üreticilerin beklentilerini karşılamaları gerekmektedir.

21. Mevcut tarım politikalarının üreticilerin beklentilerini karşılamaması (çok düşük kapasite 1,43)

Öneri 21. Mevcut tarım politikalarının üreticilerin beklentilerini karşılayamamasının temel nedenleri, girdi fiyatlarının sürekli yükselmesine bağlı olarak verilen desteklerin yeterli olmaması, belirlenen ürün fiyatlarının maliyeti karşılamaması, desteklerin zamanında açıklanmaması ve üretici-tüketici arasındaki bağın bir türlü kurulamamasıdır. Bu konuda devletin girdi maliyetlerini düşürecek uygulamaları acilen hayata geçirmesi, ürün fiyatlarını zamanında açıklaması ve üretici ile tüketici arasındaki bağı güçlendirecek çalışmalara önem vermesi gerekmektedir.

22. İlde hayvansal üretimin arttırılmasına ve pazarlanmasına yönelik faaliyetlerin yetersiz olması (düşük ila orta kapasite 2,46)

Öneri 22. Bu konuda yaşanan sorunların başında; üretici örgütlerinin, hayvansal üretimin artırılmasında ve pazarlanmasında etkisiz olması, hayvancılık politikalarının istikrarsızlığı, ithalat söylemleri ve devletin girdi fiyatlarına müdahale etmemesi, üretici başına düşen hayvan sayısının az olması, hayvancılık desteklerinin, üreticileri hayvancılık yapmaya teşvik etmek için yeterli olmaması gelmektedir.

Bu konuda üreticilerin ithal yeme olan bağımlılığını azaltmak için yerli yem üretimi ve kullanımı teşvik edilmeli, verilen hayvancılık destekleri izlenmeli ve ekonomik olarak üreticiye bir faydasının olup olmadığı değerlendirilmeli, küçük aile üreticilerinin hayvansal ürünlerini pazarlama imkânlarını arttırmaya yönelik altyapı geliştirilmeli, hayvancılık üretiminde kaliteyi yakalamak için kamu kurumları üretici örgütlerine ve üyelerine uygulamalı eğitimler vermeli, modern sistemleri tanıtmalı ve devletin girdi piyasasını düzenlemesi için gerekli mekanizmalar kurulmalıdır.

Tarım sektörünün yönetiminde kapasitesinin geliştirilmesini konu alan bu çalışmada sektörün yönetiminde yaşanan değişim ve bu değişimin etkileri Samsun örneğinde alan araştırması yapılarak ortaya konulmuştur. Araştırma sonucunda üreticilerin beklentilerinin karşılanmasının çok düşük kapasitede olduğu tespit edilmiştir. Üreticilerin beklentilerinin karşılanamamasında her ne kadar kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kurumsal kapasitelerinden kaynaklanan sorunlar olsa da 2000 yılından sonraki politikalarla tarım yönetiminde yaşanan değişimin daha etkili olduğu görülmektedir. Nitekim bu durumun ortaya çıkmasında tarım sektörünün piyasa koşullarına bırakılması ve devlet ile üretici arasındaki bağın kopması etkili olmuştur. Bu sürecin taşıyıcı kolonları ise içsel faktörlerden çok dışsal faktörler olmuş ve mevcut durumun ortaya çıkmasında özellikle Dünya Ticaret Örgütü'nün, Avrupa Birliği'nin, Uluslararası Para Fonu'nun ve Dünya Bankası'nın koşullu tarım politikaları etkili olmuştur.

Bu çalışmanın Samsun örneğinden hareketle Türkiye'de tarım sektörünün yönetimine ilişkin tespit ettiği ihtiyaç şu şekilde özetlenebilir: Türkiye'de tarım

sektörünün yönetiminde kapasitenin geliştirilebilmesi ve üreticilerin kamu kurumlarından ve üretici örgütlerinden beklentilerinin karşılanabilmesi için tarım sektörünün yönetiminde etkili olan kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kurumsal kapasiteleri geliştirilmelidir. Kamu kurumları, üretici örgütleri ve üreticiler arasındaki ilişkiler güçlendirilmelidir. Sektörel olarak kapasite geliştirme, statik bir süreçten ziyade dinamik ve devamlı bir süreç olarak görülmelidir. Politika yapıcıların ve uygulayıcıların ise tarımsal yapıya uygun yönetim bilgisinin ortaya çıkarılması amacıyla yapılan kapasite geliştirme çalışmalarını dikkate alması ve uygulamaya geçirmesi gerekmektedir.

Son olarak yapılabilecek tüm eleştirilere karşın böylesi kapsamlı bir çalışmanın Türkiye’de ilk kez yapılmış olması oldukça dikkate değerdir. Ancak ulusal olarak tarım sektörü yönetiminde kapasitenin geliştirilebilmesi için hem merkezi düzeyde hem de illerin yönetiminde böylesi çalışmalarının yapılması ihtiyacı bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- AB (2000). *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu*. Erişim: 12 Ocak 2020, <https://www.ab.gov.tr/files/pdf>.
- Abacı, N. İ. vd. (2020). "Tarımsal Öğretim ve Yayım Hizmetlerinde Mevcut Durum ve Gelecek", *Türkiye Ziraat Mühendisliği IX Teknik Kongresi Bildiriler Kitabı-2*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara.
- Acar, B. (2019). *Hayvan Islahında En Modern Teknikler*. Erişim: 15 Ekim 2020, <https://www.tarimtv.gov.tr/tr/video-detay/hayvan-islahinda-en-modern-teknikler-11380>.
- Afşar, E. (2009). *Toprak Mahsulleri Ofisi'nin İktisadî Faaliyetleri ve Siyasetteki Yansımaları (1938–1950)*. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Van.
- Akdemir, S. (2001). Yapısal Uyum Programları ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi. *Ekonomik Yaklaşım*. 12(40). 45-72.
- Akder, A. H. (1998). *Dünya Ticaret Örgütünün Tarım Anlaşması ve Türkiye'de Tarımsal Desteklemenin Geleceği*, Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması ve Türkiye (5-26) İstanbul: Friedrich Ebert Stiftung.
- Akdoğan, A. A. (2014). "Türkiye'de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri", F. Kartal (ed.) *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*. 2. Baskı, (s. 75-98). Ankara: TODAİE.
- Akın, S., Kara, A. ve Tutkun, M. (2018). Diyarbakır Damızlık Sığır Yetiştiricileri ve Damızlık Koyun Keçi Yetiştiricileri Birliği Özelinde Hayvancılık Destekleri Hakkında Üretici Görüşlerinin Belirlenmesi. *Dicle Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*. 7(1). 21-26.
- Albayrak, H. (2017). *AB Tarım Politikaları Açısından Türk Tarımında Katılımcı Bir Model Önerisi: TİGEM Örneği*. İstanbul: Hiper yayın.
- Almanya Federal Gıda ve Tarım Bakanlığı (2017). *Türk-Alman Kooperatif Birlikleri İş Birliği Projesi*. Erişim: 5 Ekim 2020, <http://takbi.com/img/liflet.pdf>.
- Anderson, J. E. (1994). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2020). *Atatürk Orman Çiftliği Arazisinde Hasat Başladı*. Erişim: 10 Temmuz 2020, <http://www.ankara.bel.tr/haberler/ataturk-orman-ciftligi-arazisinde-hasat-basladi/>.
- Asian Development Bank. (2008). *Capacity Assessment and Capacity Development in a Sector Context Tool Kit*. Erişim: 20 Kasım 2018, http://siteresources.worldbank.org/INTCDRC/Resources/CD_Toolkit.pdf.
- Austrian Development Agency (2011), *Manual Capacity Development Guidelines for Implementing Strategic Approaches and Methods in ADC*. Vienna: Austrian Development Agency.
- Avrupa Komisyonu (2000). *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu*. Erişim: 10 Ekim 2019, ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf.

- Avrupa Komisyonu (2011). *Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu*. Erişim: 10 Eylül 2019, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf.
- Avrupa Komisyonu (2019). *AB Genişleme Politikasına İlişkin 2019 Bilgilendirmesi 2019 Türkiye Raporu*. Erişim: 17 Mart 2019, https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2019_trkiye_raporu_tr.pdf.
- Ay, A. ve Yapar, S. (2005). Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ve Türkiye. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 13. 57-80.
- Aydın, Z. (2018). *Çağdaş Tarım Sorunu*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Aydoğan, M. ve Yulafçı, A. (2013). *Samsun İlindeki Tarımsal Üretici Örgütlerinin Yapısal Sorunlarının Belirlenmesi*. Samsun: Karadeniz Tarımsal Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü.
- Aysu, A. (2008). *Küreselleşme ve Tarım Politikaları*. İstanbul: Su Yayınevi.
- Babb, S. (2013). The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor. *Review of International Political Economy*. 20(2). 268-297.
- Bayramoğlu, S. (2014). *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üstkurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*. 2. Baskı. Ankara: İletişim Yayıncılık.
- Bayramoğlu, H. Ş. (2010). *1980 Sonrası Türk Tarım Politikası: Kamu Yönetimi Açısından Bir Araştırma*. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Beschel, R. P., et al. (2018). *Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-Agency Coordination (English)*. Global Report Public Sector Performance Washington, D.C.: World Bank Group.
- Besimoğlu, C. (2015). *Türkiye’deki Ziraat Fakültelerinin Tarımsal Araştırma Eğilimleri: 1996-2011 Yıllarının Bibliyometrik Analizi*. Basılmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bester, A. (2015). Capacity Development. *Report prepared for the United Nations Department of Economic and Social Affairs 2016 Quadrennial Comprehensive Policy Review*. Erişim: 12 Şubat 2018, <http://www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/sgr2016-deskreview-capdev.pdf>.
- Biber, A. E. (2011). *Tarımda Kapitalist Gelişim Sürecinin Türkiye Tarımsal Yapılarına ve Dış Ticaretine Etkisi*. Basılmamış Doktora Tezi. Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu.
- Birişik, N. (2019). *Küresel ve Ulusal Ölçekte Tarım ve Gıda Politikaları “Gerçekler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Ankara: DH Basın Yayın Matbaacılık.
- Bolger, J. (2000). Capacity Development: Why, What and How. *Canadian International Development Agency Occasional Series*. 1 (1). 1-8.
- Bown, C. P. and Kolb, M. (2020). Trump’s Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide, Peterson Institute for International Economics. Erişim Tarihi: 30 Eylül 2020, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf>.
- Buira, A. (2003). Challenges to the World Bank and IMF: An Analysis of IMF Conditionality, Intergovernmental Group of Twenty-Four on International

- Monetary Affairs (G-24). *Discussion Paper Series*. 22. United Nations Publication.
- Büyükerşan, A. (2008). *Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması'nın Sonuçları ve Türkiye Örneği*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Can, M. F. ve Sakarya, E. (2013). Dünya ve Türkiye'de Tarım ve Hayvancılık Kooperatiflerinin Tarihsel Gelişimi, İktisadi Önemi ve Mevcut Durumu. *Veteriner Hekimler Derneği Dergisi*. 83(1). 27-36.
- Chang, H. J. ve Grabel, I. (2016). *Kalkınma Yeniden Alternatif İktisat Politikaları Elkitabı*. Emre Özçelik (çev.), Ankara: İmge Kitapevi.
- CNN Türk (2009). *Tarım ve Köyışleri Bakanlığı'nun İsmi Değişiyor*. Erişim: 05 Kasım 2019, <https://www.cnnturk.com/2009/turkiye/06/01/tarim.ve.koyisleri.bakanliginin.ismi.degisiyor/529060.0/index.html>.
- Cormier, B. and Manger, M. S. (2020). The evolution of World Bank conditionality: A quantitative text analysis. In: *Paper for the 13th annual conference on 'the political economy of international organization'*, Vancouver. Erişim: 07 Eylül 2020, https://www.peio.me/wp-content/uploads/2020/01/PEIO13_paper_46.pdf.
- Coyne, I. T. (1997). Sampling in Qualitative Research. Purposeful and Theoretical Sampling; Merging Or Clear Boundaries? *Journal of Advanced Nursing*. 26. 623-630.
- Çadırcı, M. (1993). Türkiye'de Muhtarlık Kurumunun Tarihi Gelişimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 2(3). 3-11.
- Çandır, E. (2019). Tarımsal Yükseköğretim Mevcut Durumu ve Geleceği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Tarım Bilimleri Dergisi*. 24(1). 62-76.
- ÇAYKUR (2019). *İstatistik Bülteni*. Erişim: 01 Şubat 2020, <http://www.caykur.gov.tr/Pages/Yayinlar/YayinDetay.aspx?ItemType=1&ItemId=701>.
- Çaysız Kalacağız. (2020, 16 Şubat). *Cumhuriyet*. <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/caysiz-kalacagiz-1721077>.
- Çevik, H. H. (1988). Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*. 31 (2). 103-112.
- Çevik, B. (2018). *Büyükbaş Hayvancılık Sektörü*. Erişim: 18 Haziran 2019 https://ekonomi.isbank.com.tr/contentmanagement/Documents/tr11_sektor_ra_p/sr201804_buyukbashayvanciligi.pdf.
- Çevre ve Orman Bakanlığı (2004). *Türkiye Ulusal Ormancılık Programı*. Erişim: 10 Aralık 2019, https://www.ogm.gov.tr/ekutuphane/Dokumanlar/Ulusal_Ormancilik_Programi_2004_2023.pdf.
- Çevre ve Orman Bakanlığı (2006). *AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi'nde de (2007-2023)*. Erişim: 10 Aralık 2019, https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/2_turkiye_ab_iliskileri/2_2_adaylik_sureci/2_2_8_diger/ab_entegre_cevre_uyum_stratejisi.pdf.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2010). *Türkiye İklim Değişikliği Stratejisi*. Erişim: 10 Aralık 2019, <https://www.gmka.gov.tr/dokumanlar/yayinlar/Turkiye-Iklim-Degisikligi-Stratejisi.pdf>.

- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2011). *Türkiye Cumhuriyeti İklim Değişikliği Eylem Planı (2011-2023)*. Erişim: 10 Aralık 2019, https://webdosya.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/file/eylem%20planlari/Iklim%20Degisikligi%20Eylem%20Plani_TR.pdf.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2020). *2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Erişim: 10 Ağustos 2020, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2019-yili-mahall--i-dareler-genel-faal-yet-raporu-18082020-20200818142825.pdf>.
- Çiftçi, S. ve Atıcı, C. (2018). Dünya Ticaret Örgütü Reformları ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Tarımsal İhracatlarına Etkisi. *Tarım Ekonomisi Dergisi*. 24(1). 11-20.
- Delay, F. (1988). Atatürk, Ankara Orman Çiftliği'ni Nasıl ve Niçin Kurdu? *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*. 4 (11). 503-509.
- Daoud, A., et al. (2019). The International Monetary Fund's Interventions in Food and Agriculture: An Analysis of Loans and Conditions. *Food Policy*. 83. 204-218.
- Daşdemir, İ. (2020). "Türkiye Ormancılığı İçin Alternatif Yönetim Anlayışı ve Örgütlenme Modeli", Türkiye Ormancılar Derneği (ed.). *Ormancılıkta Yönetim ve Örgütlenme*. (s. 8-21). Ankara: Türkiye Ormancılar Derneği Yayınları.
- Demirbük, M. ve Kızılaslan, N. (2020). Islah Amaçlı Yetiştirici Birlikleri ile Üyeleri Arasındaki İlişkilerin Analizi: Sivas İli Örneği. *KSÜ Tarım ve Doğa Dergisi*. 23(1). 194-211.
- Dengiz, O. ve Sarıoğlu, F. E. (2011). Samsun İlinin Potansiyel Tarım Alanlarının Genel Dağılımları ve Toprak Etüd ve Haritalama Çalışmalarının Önemi, *Anadolu Tarım Bilimleri Dergisi*. 26(3). 241-250.
- Devlet Denetleme Kurumu (2003). *Atatürk Orman Çiftliği Taşınmazlarının Yönetilip İşletilmesine İlişkin Araştırma Denetleme Raporu*. Erişim: 20 Aralık 2019, http://www.aocmucadelesi.org/_media/3/2583.pdf.
- Devlet Meteoroloji İşleri Umum Müdürlüğü (1938). *Devlet Meteoroloji İşleri Umum Müdürlüğü Tarihçesi-Teşkilatı-Hizmetleri*. İstanbul: Ulus Basımevi.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Gübre Sanayii Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Erişim: 23 Eylül 2020, https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/08_GubreSanayii.pdf.
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (2018). *Strateji Plan 2019-2023*. Erişim: 11 Aralık 2019, <http://www.dsi.gov.tr/docs/stratejik-plan/dsi-2019-2023-stratejik-plani.pdf?sfvrsn=2>.
- DİE (2003). *2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.
- Dik, E. (2014). 6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu. *Mülkiye Dergisi*. 38(1). 75-102.
- Doğan, Y. (1967). *Tarım ve Kredi*. Ankara: Ziraat Bankası Matbaası.
- DOKTAR, (2018). *Çiftçinin Nabzı 2018*. Erişim: 25 Mart 2019, <https://doktar.com/tr/dokumanlar>.
- Donat, İ. (2019, 21 Ekim). Tarım Bakanlığının Anketine Göre Çiftçiler Desteklerden Memnun Değil. *Bloomberg HT*.

- <https://www.bloomberght.com/yorum/irfan-donat/2230996-tarim-bakanliginin-anketine-gore-ciftciler-desteklerden-memnun-degil>.
- Dye, T. (1987). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Effimianidis, Y. (1936). *Cihan İktisad Buhranı Önünde Türkiye*. İstanbul: 2. C. Kaatçılık ve Matbacılık Anonim Şirketi.
- Eğilmez, M. (2020). *ABD, Son Bağımsız Kaleyi de Düşürmek Üzere*. Erişim: 25 Temmuz 2020, <https://www.mahfiegilmez.com/2020/05/abd-son-bagmsz-kaleyi-de-dusurmek-uzere.html>.
- Eğri, T. (2011). *2000 Yılı Sonrası Türk Tarım Politikalarının Değişimi ve Bir Alan Çalışması: Kırklareli İli Örneği*. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Ekmen, E. (2020). *Tarımda Örgütlenme Çeşitleri ve Üretici Örgütleri*. Erişim: 08 Ekim 202, <http://www.koykoop.org/tarimda-orgutlenme-cesitleri-ve-uretici-orgutleri>.
- El-Taliawi, O. G and Van Der Wal, Z. (2019). Developing Administrative Capacity: An Agenda For Research And Practice. *Policy Design and Practice*. 2(3). 243–257.
- Enç, E. ve Aykaç, G. (2003). Türkiye'nin IMF Deneyimine Bir Bakış. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*. 3. 57-75.
- Eren, O., vd (haz.) (2017). Türkiye'de Gıda Enflasyonunun Belirleyicileri. *TCMB Ekonomi Notları*. No: 2017-15. Erişim: 25 Mart 2019, <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/db2cb9d6-451c-4f53-b0a6-6744ece6e566/en1715.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-db2cb9d6-451c-4f53-b0a6-6744ece6e566-m52gJmd>.
- Eroğlu, H. vd. (2020). *2019 Yılı Meteorolojik Afetler Değerlendirmesi*, Ankara: Tarım ve Orman Bakanlığı Meteoroloji Genel Müdürlüğü Araştırma Dairesi Başkanlığı Meteorolojik Afetler Şube Müdürlüğü.
- Eryılmaz, A. (1999). “Türkiye’de Tarım Politikası Tartışmaları ve Tarım Politikalarının Geleceği”. *Tarım Haftası '99 Sempozyum Dünya’da ve Türkiye’de Tarımsal Desteklemelere Yeni Yaklaşımlar*. (s. 27-30), Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası.
- Et ve Balık Kurumu (1955). Ankara Et Kombinasyonunun Açılış Töreni. *Balık ve Balıkçılık Dergisi*. 3 (10-11-12). 7-9.
- Et ve Süt Kurumu (2015). *2015-2019 Stratejik Plan*. Erişim: 28 Aralık 2019, http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/0AFns+ESK_StratejiPlani_2015_BASKI_03102015_final.pdf.
- Et ve Süt Kurumu (2018). *2018 Sektör Değerlendirme Raporu*. Erişim: 21 Temmuz 2019, https://www.esk.gov.tr/upload/Node/10255/files/2018_Yili_Sektor_Degerlendirme_Raporu-.pdf.
- Et ve Süt Kurumu (2020). *2019 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı. Erişim: 02 Mayıs 2020, https://www.esk.gov.tr/upload/Node/10256/files/2019_Yili_Faaliyet_Raporu+1.pdf.
- Eurostat, (2019). *Economic Accounts for Agriculture-Values at Current*. Erişim: 17 Temmuz 2019, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

- European Commission (2017). *EU Agricultural Outlook for the Agricultural Markets and Income 2017-2030*. Erişim: 10 Eylül 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agricultural-outlook-2017-30_en.pdf.
- European Commission (2019). *Budgets Definitive Adoption (EU, Euroatom) 2019/333 of the European Union's General Budget for the Financial Year 2019*. Belgium: European Commission. Erişim: 10 Ağustos 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019B0333&from=EN>.
- European Union (2020). *The History of the European Union*. Erişim: 10 Temmuz 2020, https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en.
- FAO (2018). *Institutional Capacity Assessment Approach for National Adaptation Planning in the Agriculture Sectors*. Erişim: 12 Ağustos 2018, <http://www.fao.org/3/I8900EN/i8900en.pdf>.
- FAO (2019). *Animal Production*. Erişim: 20 Nisan 2019, <http://www.fao.org/animal-production/en/>.
- FAO (2020). *FAO Capacity Development*, Erişim: 12 Ağustos 2020, <http://www.fao.org/capacity-development/our-vision/en/>.
- Fontaine, P. (2014). *The European Union Explained: Europe in 12 Lessons*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fotourehchi, Z. ve Şahinöz, A. (2016). DTÖ Doha Müzakereleri ve Tarım Politikalarında Yeni Yönelimler. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*. 5(7). 2017-2040.
- Friedman, L. S. (2002). *The Microeconomics of Public Policy Analysis*. United States of America: Princeton University Press.
- Geray, C. (2011). *Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları*. Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Ghizoni, S. K. (2013). *Creation of the Bretton Woods System*. Erişim: 18 Haziran 2020, <https://www.federalreservehistory.org/essays/bretton-woods-created>.
- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2015). *Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2014-2020)*. Erişim: 10 Aralık 2019, [https://kkp.tarim.gov.tr/UKKS%20\(2014-2020\).pdf](https://kkp.tarim.gov.tr/UKKS%20(2014-2020).pdf).
- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2011). *2011 Yılı Faaliyet Raporu*. Erişim: 20 Ekim 2019, https://www.tarimorman.gov.tr/SGB/Belgeler/Bakanl%C4%B1k_Faaliyet_Raporlar%C4%B1/2011_Yili.pdf.
- Glauber, J. W. (2020). *The Current State of Agricultural Trade and the World Trade Organization*. Erişim: 18 Temmuz 2020, <https://www.ifpri.org/news-release/current-state-agricultural-trade-and-world-trade-organization>.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukuku*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C İdari Teşkilatı)*. İstanbul: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gülçubuk, B. (2018). "Kırsal Kalkınma Politika ve Uygulamalarında Öncelik Arayışları ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", F. Gür, M. Bayramoğlu (ed.) *Sürdürülebilir Yaşam Penceresinden Yerel ve Kırsal Kalkınma* (s. 45-61). İstanbul: Özyeğin Üniversitesi Yayınları.

- Güler, B. (1995). İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925-1990. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. 4(3). 11-25.
- Güler, B. A. (2000). Devletin Yeniden Yapılandırılması. *Düşün Dergisi*. (7). 7-13.
- Güler, B. A. (2002). "Dünya Bankası Proje Anlaşmaları". *Küreselleşme ve Türkiye Tarımı Sempozyumu*. (s. 66-71), TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Yayınları, Yayın No: 41, Ankara.
- Güler, B. A. (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995*. Ankara: 2. Baskı. İmge Kitapevi.
- Güler, B. A. (2018). *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*. Ankara: 5. Baskı. İmge Kitapevi.
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (2012). *Türkiye Kooperatifçilik Stratejisi ve Eylem Planı 2012-2016*. Erişim: 10 Ekim 2020, [https://www.gtb.gov.tr/data/51c7eb1d487c8e0a98f15f9b/t%C3%BCrkiye%20kooperatif%C3%A7ilik%20stratejisi%20ve%20eylem%20plan%C4%B1%20\(2012-2016\).pdf](https://www.gtb.gov.tr/data/51c7eb1d487c8e0a98f15f9b/t%C3%BCrkiye%20kooperatif%C3%A7ilik%20stratejisi%20ve%20eylem%20plan%C4%B1%20(2012-2016).pdf).
- Gümüş, C. (2014). "Osmanlıdan Günümüze Ormancılık Politikalarının Ormancılık Örgütlenmesi Üzerine Etkileri ve Güncel Sorunlar- Akdeniz Ormanlarının Geleceği: Sürdürülebilir Toplum ve Çevre". *II. Ulusal Akdeniz Orman Ve Çevre Sempozyumu*. Isparta. http://ormanweb.isparta.edu.tr/ormanvecevre/belgeler/bildiriler/48_A4-1.pdf 20.12.2019.
- Gümüş, C. (2018). *Türk Orman Devrimi*. Ankara: Türkiye Ormancılar Derneği.
- Gümüş, C. ve Ayaz, H. (2020). "Türkiye'de Ormancılık Örgütlenmesinin Yeniden Yapılandırılması Üzerine Görüşler". Türkiye Ormancılar Derneği (ed.) *Ormancılıkta Yönetim ve Örgütlenme*. (s. 24-32). Ankara: Türkiye Ormancılar Derneği Yayınları.
- Günaydın, G. (2002). "Küreselleşme Sürecinin Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri ve ZMO'nun Duruşu", *Küreselleşme ve Türkiye Tarımı Sempozyumu* (s. 244-297). TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası.
- Günaydın, G. (2009). *Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm Politika Transferi Süreci/AB ve Türkiye*. Ankara: Tan Kitabevi.
- Gürel Üçer, A., Yenigül, S. ve Varol, Ç. (2014). 'Büyükşehir'den 'Bütünşehir'e: Yerel Yönetim Politikalarındaki Değişimin Kırsal Alana Etkileri. *İDEALKENT*, 5 (12), 26-59.
- Gürsoy, O. (2009). Türkiye ve Avrupa Birliğinde Küçükbaş Hayvan Yetiştiriciliğinde Örgütlenme. *U. Ü. Ziraat Fakültesi Dergisi*. 23(2). 79-95.
- Güzelsarı, S. (2007). *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma*. Basılmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Halton, C. (2020). *Structural Adjustment*. Erişim: 17 Ağustos 2020, <https://www.investopedia.com/terms/s/structuraladjustment.asp#:~:text=A%20structural%20adjustment%20is%20a,free%20trade%2C%20and%20so%20o>n.
- Haspolat, E. (2008). Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün Çevre ve Orman Bakanlığı'na Bağlanması'nın Nedenleri. *YAYED Memleket Mevzuat Dergisi*. 3 (34). 43-48.
- Hatunoğlu, E. E. ve Eldeniz, F. (2012). 2000 Yılı Sonrası Türk Tarım Sektöründe Yapısal Dönüşüm Politikaları. *Sayıştay Dergisi*. 23(86). 27-56.

- Hilderbrand, M. E. and Grindle, M. S. (1997). "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?". Merilee S. Grindle (ed.) *In Getting Good Governance Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Cambridge: Harvard Institute of International Development.
- Hope, K. N. (2011). Investing in Capacity Development: Towards an Implementation Framework, *Policy Studies*, 32 (1), 60.
- Horton D, Alexaki A, Bennett-Lartey S, Brice KN and Campilan, D. (2003). *Evaluating Capacity Development: Experiences from Research and Development Organizations Around The World*. Ottawa: International Development Research Centre. Erişim: 14 Ağustos 2018, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN017418.pdf>.
- IFPRI (2008). "Capacity Development in Agriculture and Rural Sectors: Lessons and Future Directions". *An International Workshop*, Germany. Erişim: 10 Eylül 2018, <http://www.hubrural.org/IMG/pdf/cb-x-report-hangstein-1232634111429.pdf>.
- İktisadi Kalkınma Vakfı, (haz.) Eren, S. (2019). *Türkiye ve AB'de Tarım Sektöründeki Güncel Gelişmeler*. İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları Yayın No: 304. Erişim: 20 Ağustos 2020, https://www.ikv.org.tr/images/files/ikv_turkiye_ab_tarim_selvi_eren.pdf.
- İnan, İ. H. (2008). *Türkiye'de Tarımsal Kooperatifçilik ve AB Modeli*. İstanbul: 2. Baskı. İstanbul Ticaret Odası Yayınları Yayın No: 73.
- İnan, M. (2019). IMF İstikrar Politikaları ve Stand-By Anlaşmalarını Gerekli Kılan Nedenler Açısından Türkiye IMF İlişikleri. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 32. 591-640.
- İslamoğlu, H. (Proje Yürütücüsü) vd. (2006). *Türkiye'de Tarımda Dönüşüm ve Küresel Piyasalarla Bütünleşme Süreçleri*. Ankara: TÜBİTAK.
- Jreisat, J. E. (2011). Rethinking Administrative Capacity Development: The Arab States, *Public Organization Review*. 12 (2). 139-155.
- Kahraman, M. ve Yüceer Özkul, B. (2018). Kuzey Amerika, Okyanusya ve Bazı Avrupa Ülkelerindeki Süt Sığırı Yetiştirici Birlikleri. *Lalahan Hayvancılık Araştırma Enstitüsü Dergisi*. 58 (1). 48-53.
- Kalaycı, İ. (2012). *Türk Tarım Sektöründe Yapısal Dönüşüm Politikaları (1923-2023): Sürdürülebilir Tarımsal Biyoekonomi Ekseninde Uygulanabilir Öneriler*. İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı.
- Kalkınma Bakanlığı (2014). *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023)*. Erişim: 10 Aralık 2019, <https://abdigm.meb.gov.tr/projeler/ois/003.pdf>.
- Kalkınma Bakanlığı (2014). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Özel İhtisas Raporu*, Kalkınma Bakanlığı Yayın No: KB: 2860- ÖİK: 714.
- Karaca, M. (2019). Türkiye'deki Bölgesel Kalkınma Politikalarının Kurumsal Analizi: Kalkınma Ajansları Örneği. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*. 15(3). 732-757.
- Karafazlı, G. (20 Mayıs 2019). Çay Üreticileri Tekellere Mahkûm Edildi. *Evrensel Gazetesi*. Erişim: 12 Şubat 2020, <https://www.evrensel.net/haber/379724/cay-ureticileri-tekellere-mahkum-edildi>.

- Karagöl, E. T. ve Bingöl, A. S. (2013). Türkiye-IMF İlişkilerinde Yeni Dönem, *Seta Analiz*. 67. Erişim: 25 Ağustos 2020, http://file.setav.org/Files/Pdf/20130513102743_turkiye-imf-iliskilerinde-yeni-donem.pdf.
- Karaoğlu, M. (2018). Ziraat ve Meteoroloji veya Ziraîmeteoroloji. *Journal of Agriculture*. 1(1). 49-54. Erişim: 15 Aralık 2019, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/495117>.
- Karaturhan, B., Şevik, T. ve Yıldız Ö. (2014). Yetiştirici Birliklerinin Tarımsal Kalkınmaya Etkileri Üzerine Bir Araştırma: Edirne Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birliği Örnek Olayı. *Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*. 51(2). 175-184.
- Kaya, A. (2016). *Kırsal Alanda Üretici Örgütlenme Modeli Olarak Üretici Birlikleri: Mersin Örneği*. Basılmamış Doktora Tezi. Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Adana.
- Kayhan, M. (2018). *Türkiye Hayvancılık Raporu*. Erişim: 29 Aralık 2019, <https://www.istanbulveterinerhekimleri.com/2018/11/09/bir-ilk-turkiye-hayvancilik-raporunun-tamamini-yayinliyoruz/>.
- Kayıkçı, S. (2009). *Türkiye’de Kırsal Alan Yönetimi*. Ankara: Sosyal Araştırmalar Vakfı.
- Kaynak, O. ve Boz, İ. (2015). Doğu Akdeniz Geçit Kuşağı Tarımsal Araştırma Enstitüsü Tarafından Geliştirilen Bazı Pamuk Çeşitlerinin Benimsenmesi ve Yayılması. *Bahri Dağdaş Bitkisel Araştırma Dergisi*. 3 (1). 26-34.
- Keskin, N. E. (2008). İl Yönetimi Sisteminde Değişim. *MEMLEKET Siyaset Yönetim*. 3 (6). 88-117.
- Keskin, N. E. (2009). *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*. Ankara: Tan Kitabevi Yayınları.
- Keskin, N. E. ve Yaman, M. (2013). *Türkiye’de Tütün Reji’den TEKEL’e, TEKEL’den Bugüne*, İstanbul: Nota Bene Yayınları.
- Keskinok, H. Ç. (2000). Atatürk Orman Çiftliği: Kuruluşu, Sorunları ve Gelişme Seçenekleri İçin Öneriler. *Mimarlık*. 292. 43-46.
- Keyder, Ç. ve Yenal, Z. (2013). *Bildiğimiz Tarımın Sonu Küresel İktidar ve Köylülük*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kentikelenis, A. E., et al. (2016). IMF Conditionality and Development Policy Space 1985–2014. *Review of International Political Economy*. 23(4). 543-582.
- Kıymaz, T. ve Saçlı, Y. (2008). *Tarım ve Gıda Ürünleri Fiyatlarında Yaşanan Sorun ve Öneriler*. Ankara: DPT Yayın No: 2767.
- Kıymaz, T. (2008). *Dünya Tarım Piyasalarında Serbestleşmenin Türk Tarımına Fiyat ve Gelir Yönünden Yansımaları*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2754.
- Kocabaş, Ö. Y. (2003). Türkiye’de Kooperatifçilik Düşüncenin Gelişimi, *Tarım Ekonomisi Dergisi*. 8(1-2). 15- 24.
- Kocaoğlu, B. U. (2019). Kamu Kurumlarında Yönetimsel Kapasitenin Güçlendirilmesi, *Sayıştay Dergisi*. 114. 117-133.
- Kocatürk, O. M. (1994). Tarım Sektöründe Çiftçilerin Örgütlenme Nedenleri, Türkiye’de Örgütlenme Durumunun Genel Görünümü ve Daha Etkin Bir Örgütlenme Modeli Üzerine. *Kooperatifçilik*. 104. 44-61.

- Köse, M. vd. (2018). Türkiye Ormancılığı İçin Alternatif Örgütlenme Modellerinin Geliştirilmesi. *Ormancılık Araştırma Dergisi*. 5 (2). 143-168.
- Kut Görgün, E. ve Yörür, N. (2017). 6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Alanları Yeniden Düşünmek- İzmir Örneği. *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, 2(1), 11-27.
- Küçük, Y. (1980). *Türkiye Üzerine Tezler 1908-1978 (Nezih Danyal'ın Çizgisiyle)*. İstanbul: Birinci Kitap Tekin Yayınevi.
- Laçın, M. (2019). Bilecik İlinde Tarımsal Üretim Önündeki Engeller ve Yapılması Gerekenler Üzerine İçerik Analizi. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 4(1). 113-130.
- Lerman, Z. and Parliament, C. (1991). Size and Industry Effects in the Performance of Agricultural Cooperatives. *Agricultural Economics*. 6, 15-29.
- Lusthaus, C., Adrien, M. and Perstinger, M. (1999). Capacity Development: Definitions, Issues, and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation. *Universal Occasional*. 35. 1-21.
- Mejee, W. and Hoyt, A. (2011). Cooperatives and Community Development: A Perspective on the Use of Cooperatives in Development. *Journal of Community Practice*. 19 (1). 48-61.
- Meteoroloji Genel Müdürlüğü (2019). *2019 – 2023 Stratejik Plan*. Erişim: 12 Aralık 2019, https://www.mgm.gov.tr/FILES/kurumsal/yatirimfaaliyet/MGM-SP_2019-2023.pdf.
- Meteoroloji Genel Müdürlüğü (2020). *2019 Yılı İdare Faaliyet Raporu*, Ankara: Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı. Erişim: 14 Aralık 2019, <https://www.mgm.gov.tr/FILES/kurumsal/yatirimfaaliyet/2019-idari-faaliyet.pdf>.
- Mutlu, A. (2013). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası: Yasada Kıra, Kırdada Yasaya Bakış. *Türkiz*. 21. 7-24. Erişim: 15 Eylül 2019, <https://www.tasav.org/index.php/sayi-21-yerel-siyaset.html>.
- Mülayim, Z. (1995). Kooperatif Kuruluşlarda Üst Örgütlenmenin Önemi ve Türkiye'de Sorunları. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. 40. 33-42.
- Mülayim, Z. G. (2013). *Kooperatifçilik*. Ankara: Genişletilmiş 7. Baskı. Yetkin Yayınları.
- Mülayim, Z. G. (2018). Atatürk ve Kooperatifçilik. *Apelasyon*. 59. Erişim: 15 Ekim 2020, <http://apelasyon.com/Yazi/889-aturk-ve-kooperatifcilik>.
- Neuman, W. L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Seventh Edition, UK: Pearson, Essex.
- OECD (1995). *Developing Environmental Capacity, A Framework for Donor Involvement*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2002). *Economic Surveys: Turkey 2002*. Erişim: 17 Eylül 2020, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-turkey-2002_eco_surveys-tur-2002-en.
- OECD (2018). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2018-2027*. Erişim: 10 Aralık 2020, https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=HIGH_AGLINK_2018&lang=en.

- OECD (2019). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019*. Paris: OECD Publishing. Erişim: 18 Aralık 2020, <https://doi.org/10.1787/39bfe6f3-en>.
- OECD, (2019). *OECD Consumer Price Index*. Erişim: 01 Şubat 2019, <http://www.oecd.org/sdd/prices-ppp/consumer-prices-oecd-08-2019.pdf>.
- OECD (2020). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020*. Erişim: 10 Ekim 2020, https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2020_928181a8-en#page4.
- Ok, K. (2020). “Türkiye’de Ormancılığın Yeniden Yapılandırılması Üzerine Düşünceler”, Türkiye Ormancılar Derneği (ed.). *Ormancılıkta Yönetim ve Örgütlenme*. (s. 50-67). Ankara: Türkiye Ormancılar Derneği Yayınları.
- Onat, S. (1967). Et ve Balık Kurumu Gemi Faaliyetleri, *Balık ve Balıkçılık Dergisi*, 15(5). 10-18.
- Onwuegbuzie, A. J. and Collins, K. M. (2007). A Typology Of Mixed Methods Sampling Designs in Social Science Research. *The Qualitative Report*. 12(2). 281-316.
- OPET (2019). *Akaryakıt Fiyatları*. Erişim: 06 Eylül 2019, <https://www.opet.com.tr/ankara-akaryakit-fiyatları>
- Oral, N. (2006). IMF-DB Programının Sonucu: Tarım Çözülüyor. *İstanbul: BİA Haber Merkezi*. Erişim: 24 Ağustos 2020, <https://m.bianet.org/bianet/ekonomi/83763-imf-db-programinin-sonucu-tarim-cozuluyor>.
- Oral, N. (2006). *Türkiye Tarımında Kapitalizm ve Sınıflar*. Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tarım Politikaları Yayın Dizisi No: 6.
- Orman ve Su İşleri Bakanlığı (2013). *Çölleşme ile Mücadele Ulusal Stratejisi ve Eylem Planı (2015-2023)*. Erişim: 10 Aralık 2019, https://www.tarimorman.gov.tr/CEM/Belgeler/collesme%20belgeleri%20arsiv/Sayfa04/%C3%87%C3%96LLE%C5%9EME_16X23.pdf.
- Orman ve Su İşleri Bakanlığı (2014). *Ulusal Havza Yönetim Stratejisi (2014-2023)*. Erişim: 10 Aralık 2019, [https://www.tarimorman.gov.tr/SYGM/Belgeler/uhys%20belgesi%20\(3\).pdf](https://www.tarimorman.gov.tr/SYGM/Belgeler/uhys%20belgesi%20(3).pdf).
- Orman ve Su İşleri Bakanlığı (2017). 2. *Ormancılık ve Su Şurası*. Erişim: 11 Aralık 2019, [http://sura.ormansu.gov.tr/sura/Files/ORMANCILIK%20VE%20SU%20%C5%9EURASI%20KARARLARI%202017\(3\).pdf](http://sura.ormansu.gov.tr/sura/Files/ORMANCILIK%20VE%20SU%20%C5%9EURASI%20KARARLARI%202017(3).pdf).
- Orman Genel Müdürlüğü, (2020). *2019 Yılı İdari Faaliyet Raporu*. Ankara: Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı.
- Ortmann, G. F. and King, R. P. (2007). Agricultural Cooperatives I: History, Theory and Problems. *Agrekon*. 46(1). 40-68.
- Önal, N. E. (2010). *Anadolu Tarımının 150 Yıllık Öyküsü*. İstanbul: Yazılama Yayınevi.
- Önal, N. E. (2019). Tarımsal Ürün Fiyat Artışlarının Türkiye Tarımının Yapısal Sorunlarına Dair Gösterdikleri. *Beykoz Akademi Dergisi*. 7 (1). 62-74.
- Özalp, B. ve Ören, M. N. (2014). Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması Çerçevesinde İleri Tarım Müzakerelerindeki Gelişmeler ve Türkiye Tarımı Üzerine Etkileri. *Tarım Ekonomisi Dergisi*. 20(1). 29-39.
- Özalp, B. (2015, 1 Ocak). 2000’li Yıllarda Tarım Politikalarında Serbestleşme. *Haber Sol*. Erişim: 08 Ekim 2019, <http://haber.sol.org.tr/blog/serbest->

[kursu/burhan-ozalp/2000li-yillarda-tarim-politikalarinda-serbestlesme-104333](https://www.kursu.com.tr/burhan-ozalp/2000li-yillarda-tarim-politikalarinda-serbestlesme-104333).

- Özkaya, T. vd. (2010). “Tarım Politikaları ve Tarımsal Yapıdaki Değişimler”. *Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi Bildiriler Kitabı*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara.
- Öztürk, Ş. vd. (2009). Küresel ve Ulusal Politikaların Yerel Tarım Üzerindeki Etkisi: Muğla Köyleri Örneği. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 8(1). 157-176.
- Pakdemirli, B. (2019). Tarımsal Kooperatiflerin Dünya ve Türkiye’de Mevcut Durumunun Karşılaştırılması. *ANADOLU Ege Tarımsal Araştırma Enstitüsü Dergisi*. 29 (2). 177-187.
- Pamuk, Ş. (2014). *Türkiye’nin 200 Yıllık Tarihi*. İstanbul: İş Bankası Yayınları.
- Pekin, İ. F. (1938). *Silolarımız*. Ankara: T.C Ziraat Vekaleti, Silo Komisyonu No: 1.
- Peters, M, Langley, S. and Westcott, P. (2009). *Agricultural Commodity Price Spikes in the 1970s and 1990s: Valuable Lessons for Today*. Erişim: 16 Haziran 2020, <https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2009/march/agricultural-commodity-price-spikes-in-the-1970s-and-1990s-valuable-lessons-for-today/>.
- Pritchett, et al. (2013). Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation. *The Journal of Development Studies*. 49(1). 1-18.
- Rad, S. T. (1999). *Türkiye’de Ziraat Odalarının Yeniden Yapılanması Üzerine Bir Araştırma*. Basılmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Rehber, E. (2020, 18 Ekim). Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK) ve Tarımda Yüksek Öğretim. *Aydınlık Gazetesi*. <https://www.aydinlik.com.tr/haber/yuksek-ogretim-kurumu-yok-tarimda-yuksek-ogretim-200190>.
- Rodrik, D. (2018). *The WTO has Become Dysfunctional*. Erişim: 18 Haziran 2020, <https://www.ft.com/content/c2beedfe-964d-11e8-95f8-8640db9060a7>.
- Roelants, B. and Salvatori, G. (2019). *The 2019 World Cooperative Monitor, Exploring the Cooperative Economy*. Erişim: 10 Ağustos 2020, <https://monitor.coop/sites/default/files/publication-files/wcm2019-final-1671449250.pdf>.
- Sarıbal, O. (2018). *Türkiye Tarımında Özelleştirme-2: Gübre, Süt, Yem ve Şekerde Dönen Oyunlar*. Erişim: 19 Ağustos 2020, <https://www.birgun.net/haber/turkiye-tariminda-ozellestirme-2-gubre-sut-yem-ve-sekerde-donen-oyunlar-206962>.
- Sayın, C. vd. (2002). “IMF İstikrar Politikalarının Türk Tarımına Etkisi”. *Türkiye V. Tarım Ekonomisi Kongresi*, Erzurum. Erişim: 24 Eylül 2020, <https://tarekoder.org/2002erzurum/348-350.pdf>.
- Sayıştay Başkanlığı (2010). *Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü (AOÇ) 2011 Yılı Raporu*. Erişim: 26 Aralık 2019, http://www.aocmucadelesi.org/_media/3/2948.pdf.
- Sayıştay Başkanlığı (2017). *Kamu İşletmeleri 2016 Yılı Genel Raporu*. Erişim: 26 Aralık 2019, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=101>.

- Sayıştay Başkanlığı (2018). *Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Erişim: 19 şubat 2020, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Di%C4%9Fer_Kamu_%C4%B0dareleri/TARIM%20VE%20KIRSAL%20KALKINMAYI%20DESTEKLEME%20KURUMU.pdf.
- Sayıştay Başkanlığı (2019). *Tarım ve Orman Bakanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Erişim: 01 Aralık 2019, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Genel_B%3%BCt%C3%A7e_Kapsam%C4%B1daki_%20Kamu_%C4%B0dareleri/TARIM%20VE%20ORMAN%20BAKANLI%C4%9EI.pdf (01.12.2019).
- Sayıştay Başkanlığı (2019a). *2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu*. Erişim: 05 Mart 2020, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=100>.
- Sayıştay Başkanlığı (2019b). *GAP Bölge Kalkınma İdaresi 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Erişim: 05 Mart 2020, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/.pdf>.
- Sayıştay Başkanlığı (2019c). *Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Erişim: 05 Mart 2020, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/pdf>.
- Sayıştay Başkanlığı (2019d). *Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Erişim: 05 Mart 2020, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/pdf>.
- Sayıştay Başkanlığı (2019e). *Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*. Erişim: 05 Mart 2020, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/pdf>.
- Semerci, A. (2015). Türkiye’de Çiftçi Örgütleri: Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Örneği. *Tekirdağ Ziraat Fakültesi Dergisi*. 12(1). 65-73.
- Serinikli, N. ve Kumkale, İ. (2012). Türkiye’deki Kooperatif Üst Örgütlerinin (Bölge Birliklerinin) Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 14(1). 269-290.
- Sevinç, G. ve Binici, T. (2016). Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (Kasdep) Kapsamında Kurulan Damızlık Sığır Yetiştiriciliği Kooperatiflerinin Genel Durumu, Sorunları ve Çözüm Önerileri (şanlıurfa Örneği). *Harran Tarım ve Gıda Bilimleri Dergisi*. 20(3). 214-222.
- Shenton, A. K. (2004). Strategies For Ensuring Trustworthiness in Qualitative Research Projects. *Education for Information*. 22(2). 63-75.
- Sonkin, F. (2020). *Recipe for Disaster: The IMF and World Bank’s Role in the Financialisation of Food and Agriculture*. Erişim: 09 Ağustos 2020, <https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2020/04/IMF-and-World-Bank-role-in-financialisation-of-food-and-agriculture-At-Issue-Spring-2020.pdf>.
- Standing Committee for Economic and Commercial Cooperation of the Organization of Islamic Cooperation (2015). *Improving Institutional Capacity: Strengthening Farmer Organizations In the OIC Member Countries*. Ankara: COMCEC Coordination Office.

- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*. Erişim: 10 Kasım 2019, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020). *Tarıma Ayrılan Kaynaklar*. Erişim: 19 Ekim 2020, <https://www.sbb.gov.tr/Tarim/>.
- Stubbs, T. et al. (2018). How to Evaluate the Effects of IMF Conditionality. *The Review of International Organizations*. 15. 29–73.
- Structural Participatory Review International Network (SAPRIN) (2002). *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*. Erişim: 08 Eylül 2020, http://www.saprin.org/SAPRIN_Findings.pdf.
- Sür-Koop (2020). *Kooperatifçilik Aile Çiftçiliğinin Örgütlü Halidir*. M. Niksarlı (röp.). Erişim: 10 Ekim 2020, <https://www.sur.coop/roportaj.aspx?id=1>.
- Süt Birlikleri Kapanıyor!. (2018, 10 Mayıs). *Tarımdan Haber*. Erişim: 13 Ekim 2020, <https://www.tarimdanhaber.com/uretici-birlikleri/sut-birlikleri-kapaniyor-h10067.html>.
- Swaroop, V. (2016). *The World Bank's Experience With Structural Reforms for Growth and Development*. Washington DC: World Bank. Erişim: 26 Eylül 2020, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24360>.
- Şahinöz, A. (2000). Tarım Reformu “Made in IMF”. *Hacattepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 18(1). 287-305.
- Şahinöz, A. (2014). “Küresel Ekonomiden Küresel Tarım Politikalarına Uluslararası Aktörler: IMF, DB ve DTÖ”. A. Aysu ve S. M. Kayaoğlu (der.). *Köylülükten Sonra Tarım Osmanlıdan Günümüze Çiftçinin İlgası ve Şirketleşme*. (s. 411-454). Ankara: Epos.
- TAGEM (2018). *Gübre Sektör Politika Belgesi 2018-2022*. Erişim: 10 Eylül 2019, <https://www.tarimorman.gov.tr/TAGEM/Belgeler/yayin/G%C3%BCbre%20Sekt%C3%B6r%20Politika%20Belgesi%202018-2022.pdf>.
- Tahsin, E. (2015). Uluslararası Gıda Rejimi ve Türkiye Tarımı. *İktisat Dergisi*. 530. 82-92.
- Tan, S. ve Karaönder, İ. (2013). Türkiye’de Tarımsal Örgütlenme Politikalarının ve Mevzuatının İrdelenmesi: Tarımsal Amaçlı Kooperatifler Örneği. *ÇOMÜ Ziraat Fakültesi Dergisi*. 1 (1). 87-94.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (2009). *Türkiye-AB Tarım İlişkilerinde Dönüm Noktaları (1964–2009)*. Ankara. Erişim: 18 Temmuz 2020, <https://www.tarimorman.gov.tr/ABDGM/Belgeler/AB%20UYUM/Yay%C4%B1nlar%C4%B1m%C4%B1z/T%C3%BCrkiye-%20AB%20Tar%C4%B1m%20%C4%B0li%C5%9Fkilerinde%20D%C3%B6n%C3%BCm%20Noktalar%C4%B1.pdf>.
- Tarım ve Orman Bakanlığı (2019). *2019-2023 Stratejik Plan*. Erişim: 10 Mayıs 2019, <https://www.tarimorman.gov.tr/SGB/Lists/Duyuru/Attachments/87/2019-2023%20stratejikplan.pdf>.
- Tarım ve Orman Bakanlığı (2019). *3. Tarım ve Orman Şurası Sonuç Bildirgesi*. Erişim: 16 Aralık 2019, <https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/4207/3-Tarim-Orman-Surasi-Sonuc-Bildirgesi>.

- Tarım ve Orman Bakanlığı (2019). *Ulusal Su Planı (2019-2023)*. Erişim: 12 Kasım 2019, <https://www.tarimorman.gov.tr/SYGM/Belgeler/NHYP%20DEN%C4%B0Z/ULUSAL%20SU%20PLANI.pdf>.
- Taşan, M. (2019). Türkiye’de Tarımda Üretici Örgütlenmesi. *UAZIMDER Uluslararası Anadolu Ziraat Mühendisliği Bilimleri Dergisi*. (Özel Sayı 1), 77-85.
- TBMM Zabıt Ceridesi (1924). *Türkiye Büyük Millet Meclisi 2. Dönem 5. Cilt 91. Birleşim*. Erişim: 12 Ocak 2020, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=423&sayfa_no_son=444&sayfa_no=423&v_meclis=1&v_donem=2&v_yasama_yili=&v_cilt=5&v_birlesim=091.
- TBMM (1983). Mustafa Alpdündar’ın Karşı Oy Yazısı. *Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*. 22. 167’inci Birleşim. 22-23. Erişim: 25 Ocak 2020, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c022/dm_0202_2167.pdf.
- TBMM (2004). *Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu Tasarısı ile Tarım, Orman ve Köyüşleri Komisyonu Raporu (1/803)*. Erişim: 05 Eylül 2020, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss617m.htm>.
- TBMM (2018). 4’üncü Toplantı. *Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Tutanak Dergisi*. 1. Dönem 27. Yasama Yılı 2. Erişim: 17 Şubat 2020, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2193.
- TBMM (2019). *Tarım Komisyonu Raporu*. Erişim: 18 Ekim 2019, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2374.
- TBMM CHP Grup Toplantısı (2019, 8 Ekim). Kemal Kılıçdaroğlu TBMM CHP Grup Toplantısında Konuştu. *CHP Haberler*. <https://www.chp.org.tr/haberler/chp-genel-baskani-kemal-kilicdaroglu-tbmm-chp-grup-toplantisinda-konustu-8-ekim-2019>.
- TCMB (2018-III). *Enflasyon Raporu*. Erişim: 01 Nisan 2019, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Raporlar/Enflasyon+Raporu/2018/Enflasyon+Raporu+2018-III>.
- TDSYMB (2019). *Hayvancılığın Yeniden İnşası, Sorunlar Sebepler Çözümler Saha Araştırmaları ve Saha Gözlem Raporu*. Erişim: 04 Ocak 2020, <http://www.dsymb.org.tr/wp-content/uploads/2019/11/Hayvanc%C4%B1l%C4%B1%C4%9F%C4%B1n-Yeniden-%C4%B0n%C5%9Fas%C4%B1.pdf?fbclid=IwAR1-kPJNvTB48EIrCAwz3SzQSK6Q8HASnsaedV8DBoMcuZBOqMHywgo-Oa8>.
- Tekeli, İ. (2016). *Dünya’da ve Türkiye’de Kent-Kır Karşıtlığı Yok Olurken, Yerleşmeler için Temsil Sorunları ve Strateji Önerileri*, Ankara: İdeal Kent.
- Tekeli, İ. ve İlkin, S. (2014). *İktisadi Politikaları ve Uygulamalarıyla İkinci Dünya Savaşı Türkiye’si*. 2. Cilt. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Temel, M. (2010). Atatürk Dönemi Hayvancılık Politikası. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. (24). 1-33.

- Terin, M. ve Ateş, H. Ç. (2010). Çiftçilerin Örgütlenme Düzeyi ve Örgütlerden Beklentileri Üzerine Bir Araştırma: Van İli Örneği. *Ege Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*. 47(3). 265-274.
- Terin, M. Keskin, A. ve Terin S. (2012). Gümrük Birliği'nin Türkiye-AB Tarım Ürünleri Dış Ticareti Üzerine Etkileri. *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*. 43(2). 133-139.
- Tetik, Z. Ö. (2015). Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. AB Uzmanlık Tezi. *Avrupa Birliği'nin Gıda ve Tarım Ürünleri Ticaretine İlişkin Değerlendirmeler*. Ankara. Erişim: 18 Temmuz 2020, <https://www.tarimorman.gov.tr/ABDGM/Belgeler/%C4%B0DAR%C4%B0%20%C4%B0%C5%9ELER/Uzmanl%C4%B1k%20Tez%20Eyl%C3%BCI%202015/Zafer%20Ozgu%20Tetik.pdf>
- Ticaret Bakanlığı (2019). *Ticaret Bakanlığı 2019 Yılı Faaliyet Raporu*. Erişim: 17 Temmuz 2020, https://ticaret.gov.tr/data/5e58fdaa13b8764dec3bf81d/TICARET_BAKANLI GI_2019YILI_FAALİYET_RAPORU.pdf.
- TİGEM (2006). *2006 Yılı Bilançosu ve Faaliyet Raporu*. Erişim: 15 Şubat 2020, <https://www.tigem.gov.tr/DosyaGaleriData/View/238bcc85-1469-416d-befb-d07f55de04d6>.
- TİGEM (2018). *2019-2023 Stratejik Plan*. Erişim: 17 Mayıs 2020, <https://www.tigem.gov.tr/WebUserFile/DosyaGaleri/2018/2/3af5c95c-cefe-4d84-887e-8761ba23ffe4/dosya/T%C4%B0GEM%20STRATEJ%20K%20PLANI%202019-2023.pdf>.
- TİGEM (2019). *2019 Yılı İdari Faaliyet Raporu*. Erişim: 16 Mayıs 2020, <https://www.tigem.gov.tr/DosyaGaleriData/View/238bcc85-1469-416d-befb-d07f55de04d6>.
- TİGEM (2019). *2019 Yılı Hayvancılık Sektör Raporu*. Erişim: 16 Ekim 2020, <https://www.tigem.gov.tr/WebUserFile/DosyaGaleri/2018/2/a374cc25-acc1-44e8-a54663b4c8bce146/dosya/2019%20YILI%20HAYVANCILIK%20SEKTOR%20RAPORU.pdf>.
- TMMOB (1964). *Toprak Mahsulleri Ofisinin Reorganizasyonu*. TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Yayını.
- TMMOB (2019). *Sorunların Çözülemediği Tarımda Neo Liberal Arayış: Tarım ve Orman Bakanlığı Özelleştiriliyor!*. Erişim: 05 Kasım 2019, <https://www.tmmob.org.tr/icerik/sorunlarin-cozulemedigi-tarimda-neo-liberal-arayis-tarim-ve-orman-bakanligi-ozellestiriliyor>.
- TMMOB (2020). *ZMO: 2020 Yılı Yükseköğretim Programları ve Kontenjanları Kılavuzu Üzerine*. Erişim: 18 Ekim 2020, <http://www.tmmob.org.tr/icerik/zmo-2020-yili-yuksekogretim-programlari-ve-kontenjanlari-kilavuzu-uzerine>.
- TMO (2005). *Yeniden Yapılanıyoruz*. Ankara: TMO Yayınları.
- TMO (2019). *Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü 2019-2023 Stratejik Plan*. Ankara. Erişim: 08 Ekim 2019, <http://www.tmo.gov.tr/Upload/Document/stratejikplan.pdf>.

- TMO (2020). 82. Hesap Dönemi Faaliyet Raporu 2019. Mali İşler Dairesi Başkanlığı. Erişim: 11 Nisan 2020, <http://www.tmo.gov.tr/Upload/Document/maliisler/2019faaliyetraporu.pdf>.
- Topuz, B. K. ve Bozoğlu, M. (2015). Tarımsal Üretici Birliklerinde Performans Ölçümü. *Anadolu Tarım Bilimleri Dergisi*. 31(1). 360-369.
- Topuz, B. K., Bozoğlu, M. ve Başer, U. (2017). Güncel Gelişmeler Kapsamında Türkiye'deki Çiftçi Örgütlerine Yönelik Mevzuatın Değerlendirilmesi. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*. 52 Özel Sayı. 140-161.
- Topuz, B. K. (2017). *Samsun İli Tarımsal Üretici Birliklerinde Güven ve Performansa Etkili Faktörler*. Basılmamış Doktora Tezi. Ondokuz Mayıs Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Samsun.
- Topuz, B. K. ve Bozoğlu, M. (2018). Samsun İlindeki Fındık Tarımsal Üretici Birliklerinin Mevcut Durum Analizi. *Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*. 8(4). 325-335.
- Toros, T. (1992). Atatürk Orman Çiftliği'nin Hukuki Statüsü. *Türkiye Barosu Dergisi*. 1. 73-93.
- Töre, S. (2006). *Dünya Ekonomisinde IMF'nin ve Yapısal Uyum Politikalarının Yer ve İşlevi*. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- TÜİK (2018). Bitkisel Üretim İstatistikleri. *Haber Bülteni*. 27635. Erişim: 01 Ekim 2019, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27635>.
- TÜİK (2018). *Tarımsal İşletme Yapı İstatistikleri*. Erişim: 24 Mart 2019, http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do%3Falt_id%3D1003.
- TÜİK (2019). *İşgücü İstatistikleri Haziran 2019*. 30686. Erişim: 01 Ekim 2019, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30686> (01.10.2019).
- TÜİK (2019). *Bitkisel ve Hayvansal Üretim Değerleri*. Erişim: 19 Nisan 2019, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1004.
- TÜİK (2019). *Özel Kapsamlı TÜFE Göstergeleri*. Erişim: 29 Mayıs 2019, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30852>.
- Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri (2020). *Tarımsal Girdilerde Sabit Oranlı Kredi Dönemi*. Erişim: 05 Ekim 2020, <https://www.tarimkredi.org.tr/gundem/haberler/tarimsal-girdilerde-sabit-oranli-kredi-donemi/>.
- Türkiye Yem Sanayicileri Birliği (2019). *Karma Yem Sanayii Raporu*. Ankara: Poyraz Ofset Matbaacılık.
- Tütün Eksperleri Derneği (2018). *Tütün Raporu*. Erişim: 10 Ekim 2020, http://www.tutunekspert.org.tr/files/sidebar/Tutun_Raporu_2018.pdf.
- TZOB (2010). *Zirai ve İktisadi Rapor 2007-2010*. Ankara: TZOB Yayınları Erişim: 26 Eylül 2020, <https://www.tzob.org.tr/File/PdfViewer?guid=f8710b39-878a-4206-b65e-30b2db4acfc3&category=file&pageCount=749>.
- Uchoa, P. ve Duarte, F. (2019, 27 Eylül). Dünya Yoksullukla Mücadele Günü: Yoksulluk Gerçekten Azalıyor Mu? *BBC Dünya Servisi*. <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-50062398>.
- UNDP (1988). Capacity Assessment and Development in a Systems and Strategic Management Context. *Technical Advisory*. 3. Management Development and Governance Division. Bureau for Policy Development.

- UNDP (2008). *Capacity Assessment Methodology User's Guide*, Capacity Development Group Bureau for Development Policy. Erişim: 14 Eylül 2018, <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/undp-capacity-assessmentmethodology/UNDP%20Capacity%20Assessment%20Users%20Guide.pdf>.
- Uyar, E. vd (haz.). (2017). Kırsalın Emeği. *Ayrıntı Dergisi*. Erişim: 13 Eylül 2020, <https://ayrintidergi.com.tr/kirsalin-emeği/>.
- Uzgören, N. N. (1983). *Atatürk, Kooperatifçilik ve Türk Kooperatifçilik Kurumu*. Ankara: Efem Matbaacılık.
- Üreticilerden 'Tarım Kredi'ye Faiz Tepkisi. (2020, 02 Ocak). *İhlas Haber Ajansı*. Erişim: 05 Ekim 2020, <https://www.ihha.com.tr/samsun-haberleri/ureticilerden-tarim-krediye-faiz-tepkisi-2492939/>.
- Varlık, M. B. (1980). 1930-1940 Yılları Arasında Türkiye'de Tarımsal Kooperatifler Üzerine Bir Deneme. *Ekonomik Yaklaşım*. 1(3). 101-133.
- World Bank (2005). *Agricultural Reform Implementation Project: Proposed Amendment to the Loan Agreement (English)*. Erişim: 17 Eylül 2020, <http://documents.worldbank.org/curated/en/404731468760502584/TurkeyAgricultural-Reform-Implementation-Project-proposed-amendment-to-the-Loan-Agreement>.
- World Bank (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Erişim: 26 Eylül 2020, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5990>.
- World Bank (2020). *Projects in Turkey*. Erişim: 18 Eylül 2020, https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?countrycode_exact=TR.
- World Bank (2020). *What We Do*. Erişim: 18 Eylül 2020, <https://www.worldbank.org/en/what-we-do>.
- World Meteorological Organization (WMO) (2006). *The First Fifty Years Weather and Climate Information Sustainable Agriculture Adaptation Strategies to Climate Change*. Switzerland: WMO-No. 999.
- WTO (2020). *The GATT Years: from Havana to Marrakesh*. Erişim: 18 Haziran 2020, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm.
- Yalçındağ, S. (1993). *Kırsal Kalkınma Projeleri ve Yerel Yönetimler*. 2. Baskı. İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı.
- Yavuz, F. ve Dilek, Ş. (2019). *Türkiye Tarımına Yeniden Bakış*. İstanbul: SETA Yayınları.
- Yercan, M. (2007). Türkiye ve Avrupa Birliğinde Tarımın Örgütlenme Deseni ve Tarımsal Kooperatifler. *Tarım Ekonomi Dergisi*. 13(1). 19-29.
- Yıldırım, A. E. (2010). *Hayvan Islahı Tehlikede...* Erişim: 16 Ekim 2020, <https://www.tarimdunyasi.net/2010/03/18/hayvan-islahi-tehlikede/>.
- Yıldırım, A. E. (2019). Buğday Fiyatı Maliyetin ve Piyasanın Altında, *Tarım Dünyası*. Erişim: 11 Aralık 2019, <https://www.tarimdunyasi.net/2019/05/02/bugday-fiyati-maliyetin-ve-piyasanin-altinda/>.
- Yıldırım, A. E. (2019). Tarımda Milli Birlik Projesi'ni Açıkıyoruz. *Tarım Dünyası Gıda, Tarım ve Hayvancılık Platformu*. Erişim: 08 Ağustos 2019,

<https://www.tarimdunyasi.net/2019/04/17/tarimda-milli-birlik-projesini-acikliyoruz/>.

- Yıldırım, A. E. (2019, 25 Haziran). Ucuz Et Politikası Devlete 491 Milyon Lira Zarar Ettirdi. *Dünya Gazetesi*. Erişim: 28 Aralık 2019, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/ucuz-et-politikasi-devlete-491-milyon-lira-zarar-ettirdi/448313>.
- Yıldırım, A. E. (2020). *Üretme Tüket, İthalat-Siyaset-Rant Kışkacında Tarım, 2. Baskı*, Ankara: Sia Kitap.
- Yıldırım, A. E. (2020). *Tütünde 18 Yıl Sonra Yerli Üretim Yükselişe Geçecek*. Erişim: 10 Eylül 2020, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/tutunde-18-yil-sonra-yerli-uretim-yukselise-gececek/475070>.
- Yıldırım, K. vd. (2008). *Makroekonomi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- YÖK (2020). *Tarım ve Orman Bakanlığı İle YÖK Arasında İşbirliği Protokolü İmzalandı*. Erişim: 18 Ekim 2020, <https://www.yok.gov.tr/Sayfalar/Haberler/2020/tarim-ve-orman-bakanligi-ile-protokol-imzalandi.aspx>
- Yörür, N. (2008). *1980 Sonrası Tarım Politikalarının Kırsal Alandaki Yapısal Dönüşüm Üzerine Etkileri: Aydın-Dalama Örneği*. Basılmamış Doktora Tezi. DEÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir.
- Zabçı, F. Ç. (2002). Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. 57 (3). 151-179.
- ZEN-NOH (2019). Erişim: 10 Ekim 2020, https://www.zennoh.or.jp/english/about_zen-noh/profile.html.
- ZMO (2011). Hayvancılık(!), Gıda ve Tarım Bakanlığı (Mı?). *Basın Açıklaması*. Erişim: 05 Kasım 2019, http://zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=16644&tipi=3&sube=0.
- VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1995), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996 – 2000, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, (2000). *Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

EKLER

Ek 1. Soru Formları

Üreticilerinin Beklentilerini Değerlendirme Formu

Cinsiyet:								
Yaş:								
Eğitim:								
Tarımsal Ortalama Yıllık Gelir:								
Üye/Ortak Olunan Kamu ve Üretici Örgütleri:								
Üye/ortak olduğunuz kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin kaynak (Personel, altyapı, finans, teknoloji) ve yönetsel (planlama, örgütlenme, yönlendirme, koordinasyon, denetim) kapasitesini nasıl değerlendiriyorsunuz? Yüksek Kapasite <input type="radio"/> Düşük Kapasite <input type="radio"/> Eğer bu soruya cevabınız Düşük Kapasite ise; A. Kamu kurumlarının düşük kapasitede olduğunu düşünmenize neden olan aşağıdaki göstergelerden size en yakın gelenleri işaretleyiniz.								
Personel	Altyapı	Finans	Teknoloji	Planlama	Örgütlenme	Yönlendirme	Koordinasyon	Denetim
B. Üretici örgütlerinin düşük kapasitede olduğunu düşünmenize neden olan aşağıdaki göstergelerden size en yakın gelenleri işaretleyiniz.								
Personel	Altyapı	Finans	Teknoloji	Planlama	Örgütlenme	Yönlendirme	Koordinasyon	Denetim
Üreticilerin Beklentileri Değerlendirme Formu (1-5 arası puan). Çok düşük kapasite: 1 Düşük Kapasite: 2 Orta Kapasite: 3 Yüksek Kapasite: 4 Tam Kapasite: 5 Orta ila yüksek kapasite (> 3), Düşük ila orta kapasite (2-3), Çok düşük kapasite (<2)								
No	Üreticiler İçin		1	2	3	4	5	Geliştirme İçin Öneriler
1	Kamu ve Üretici örgütlerinin mevcut tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerini değerlendiriniz.	<i>Kamu Kurumları</i>						
		<i>Üretici Örgütleri</i>						
2	Kamu ve üretici örgütleri, pazar ihtiyaçlarına göre üretim yapılması, hangi ürünlerin üretilmesi gerektiği konusunda yönlendirmelerde bulunup bulunulmadığını değerlendiriniz.	<i>Kamu Kurumları</i>						
		<i>Üretici Örgütleri</i>						
3	Kamu kurumları ve üretici örgütlerinin üreticiler ile kullandıkları haberleşme kanallarını değerlendiriniz?	<i>Kamu Kurumları</i>						
		<i>Üretici Örgütleri</i>						
4	Kamu ve üretici örgütleri aracılığıyla ucuz girdi sağlayıp ürünlerinizi yüksek fiyattan satın satamadığınızı değerlendiriniz.	<i>Kamu Kurumları</i>						
		<i>Üretici Örgütleri</i>						
5	Kamu ve üretici örgütlerinin haklarınızı ve menfaatlerinizi koruyup koruyamadıklarını değerlendiriniz	<i>Kamu Kurumları</i>						
		<i>Üretici Örgütleri</i>						
6	Kamu ve üretici örgütleri; ürettiğiniz ürünleriniz ile ilgili	<i>Kamu Kurumları</i>						

	verimliliği artırmak için bilgilendirici faaliyetlerde bulunup bulunmadıklarını değerlendiriniz	Üretici Örgütleri							
7	Tarımsal hastalık ve zararlarıyla mücadele konusunda kamu kurumları ve üretici örgütlerinin yeterliklerini değerlendiriniz.	Kamu Kurumları							
		Üretici Örgütleri							
8	Olumsuz iklim koşullarıyla mücadelede kamu kurumları ve üretici örgütlerinin etkinliğini değerlendiriniz.	Kamu Kurumları							
		Üretici Örgütleri							
9	Kamu kurumlarının ve üretici örgütlerinin tarımsal ihtiyaçlarınızı yeterince karşılayıp karşılamadıklarını değerlendiriniz.	Kamu Kurumları							
		Üretici Örgütleri							
10	Ürünlerinizin tanıtılmasında ve markalaşmasında kamu ve üretici örgütlerinin çalışmalarını değerlendiriniz.	Kamu Kurumları							
		Üretici Örgütleri							
11	Ürünlerinizin pazarlanmasında ya da ürünlerinize katma değer katılmasında kamu ve üretici örgütlerinin sunmuş oldukları destekleri değerlendiriniz.	Kamu Kurumları							
		Üretici Örgütleri							
12	Üretici örgütlerinin tarımsal kazançlarınızı artırmadaki etkinliğini değerlendiriniz.								
13	İhtiyaç duyduğunuz krediye uygun koşullarda ulaşip ulaşamadığınızı değerlendiriniz.								
14	Mevcut tarım politikalarının üreticilerin beklentilerini karşılayıp karşılamadığını değerlendiriniz.								
15	Üretici örgütlerinin, ürünlerin muhafazası, depolanması ve saklanması konusundaki faaliyetlerini değerlendiriniz								
16	Kamu kurumlarından yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşip ulaşmadığını değerlendiriniz								

Üretici Örgütlerinin Kurumsal ve Sektörel Kapasitesini Değerlendirme Formu

Tarımsal Üretici Örgütünün Adı:			
Tarımsal Üretici Örgütünün Türü:			
Kuruluş Amacı:			
Kuruluş Yılı:			
Üye/Ortak Sayısı:			
Üreticilerin Ortalama Arazi Büyüklüğü/Hayvan sayısı:			
İstihdam Edilen Personel Sayısı:			
Cinsiyet:			
Eğitim Durumu:			
Tarımsal Üretici Örgüt Yöneticisinin Yaşı ve Başkanlık Süresi:			
Tarımsal Üretici Örgütünün Hizmet Verdiği Mahalle/Köy sayısı:			
Kurumdaki Pozisyonunuz:			
Kurumunuzun kaynak (Personel, altyapı, finans, teknoloji) ve yönetsel (planlama, örgütlenme, yönlendirme, koordinasyon, denetim) kapasitesini nasıl değerlendiriyorsunuz? Yüksek Kapasite <input type="radio"/> Düşük Kapasite <input type="radio"/> Eğer bu soruya cevabınız Düşük Kapasite ise, örgütünüzün düşük kapasite de olmasına neden olan sorunları yazınız.			
Göstergeler	Kurumsal Kapasite Değerlendirme Soruları	Evet	Hayır
Personel	Daha önce bir örgütün yönetilmesi ve işleyişiyle ilgili olarak herhangi bir eğitim aldınız mı?		
	Örgütünüzde çalışan personelin niteliğini artırmaya yönelik bir eğitim veriliyor mu?		
	Örgütünüzün mali işleriyle ilgilenen personel alanında uzman mı?		
	Üye/ortaklarınıza eğitim/bilgilendirme toplantısı düzenlediniz mi? Cevabınız evet ise, hangi konularda eğitim/bilgilendirme toplantısı yaptığınızı yazınız?		
Altyapı	Örgütünüz bina/ofis alanına sahip mi?		
	Örgütünüz üye/ortaklarına ekipman, kredi ve girdi sağlamakta mıdır? Eğer cevabınız Evet ise ne tür: A. Ekipman: B. Kredi: C. Girdi:		

	Örgütünüz üye/ortaklarınıza gıda işleme hizmeti sağlıyor mu?		
Finans	Örgütünüzün yıllık bütçesi var mı? Eğer ver ise yaklaşık ne kadardır:		
	Örgütünüzün gelir kaynakları var mıdır? Eğer var ise; aşağıdaki gelir kaynaklarından size uygun olanı seçiniz ve tahmini olarak yüzdesini belirtiniz A. Üyelik Aidatı B. Bağışlar C. Devlet Yardımları D. Pazarlama Ürünlerinden Kesilen Hizmet Payı: E. Danışmanlık Hizmetleri: F. Diğer Kaynaklar:		
	Üye/ortaklarınıza kamu kurumları ve diğer kuruluşlar tarafından yapılan destekleri ve destekleme türlerini yeterli buluyor musunuz? Eğer bu soruya cevabınız hayır ise, bu konuda yaşanan sorunları yazar mısınız?		
Teknoloji	Çiftçi örgütünüzde üye/ortaklarınızın kayıtlarını tutmak için, bir bilgisayar ve internete sahip misiniz?		
	Örgütünüzün üye/ortaklarıyla istediğiniz zaman iletişim kurabiliyor musunuz? Eğer bu soruya yanıtınız evet ise, iletişim kanallarınızı yazar mısınız?		
	Örgütünüzün bir web sitesi var mı? Eğer bu soruya cevabınız evet ise, bu web sitesini hangi amaçla kullandığınızı yazar mısınız?		
Planlama	Tarımsal örgütünüzün en az 3 yıllık bir strateji planı var mı?		
	Üye/ortakların sorunları ve ihtiyaçları değerlendirilerek ortaya çıkarılan bulgular planlama amaçlı kullanılıyor mu?		
	Üye/ortaklarınızın tarımsal gelirlerini ve refah düzeylerini artırmak için açıkça tanımlanmış bir iş planınız var mı?		
	Üye/ortaklarınızın tarımsal gelirlerini artırmak için üretimi talebe göre planlıyor musunuz?		
Örgütlenme	Örgütünüzün yönetimiyle ilgili bir el kitabı veya buna benzer bir doküman var mı?		
	Örgütünüzü düşündüğünüzde mevzuattan kaynaklanan sorunların olduğunu düşünüyor musunuz? Eğer bu soruya cevabınız evet ise, mevzuattan kaynaklanan sorunları yazar mısınız?		

Yönlendirme	Örgütünüz üye/ortaklarına ürünlerini pazarlama ve katma değer katma konusunda bilgi sağlıyor mu? Eğer bu soruya cevabınız evet ise ne tür bilgi sağladığınızı yazar mısınız?		
	Üye/ortaklarınıza girdi temini konusunda yönlendirici faaliyetlerde bulunuyor musunuz? Eğer bu soruya cevabınız evet ise, bu konuda neler yaptığınızı yazar mısınız?		
Koordinasyon	Örgütünüz, üye/ortaklarınız için tarımsal kamu kuruluşları ve diğer üretici örgütleri arasında koordinasyon sağlıyor mu? Eğer bu soruya cevabınız evet ise, bu konuda ne tür bir işlev gördüğünüzü ve hangi kuruluşlarla iletişim kurduğunuzu yazar mısınız?		
	Ulusal ve yerel tarım politikalarının oluşturulmasında, örgütünüzün talepleri ve sorunları dikkate alınıyor mu? Eğer bu soruya cevabınız evet ise, bu konuda yapılan uygulamaları yazar mısınız?		
Denetim	Örgütünüzde üye/ortaklarınızın gelirlerindeki artış/azalış kayıt altına alınıyor mu?		
	Üye/ortaklarınıza sağladığınız altyapı, ekipman ve girdi desteklerinin amacına yönelik kullanılıp kullanılmadığını kontrol ediyor musunuz?		

Üretici Örgütleri İçin Kurumsal ve Sektörel Kapasite Değerlendirme Formu (1-5 arası puan). Çok düşük kapasite: 1 Düşük Kapasite: 2 Orta Kapasite: 3 Yüksek Kapasite: 4 Tam Kapasite: 5 Orta ila yüksek kapasite (> 3), Düşük ila orta kapasite (2-3), Çok düşük kapasite (<2)

No	Sektörel Kapasite Değerlendirme Soruları	1	2	3	4	5	Geliştirme İçin Öneriler
1	Tarım politikaları oluştururken hazırlanmış olan üst politika belgelerini dikkate alıp almadığınızı değerlendiriniz.						
2	Kamu örgütlerinden yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşp ulaşmadığını değerlendiriniz.						
3	Bitkisel ve hayvansal üretimde planlamanın yapılarak gelecek dönemlerde piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyulacağı konusundaki bilgi düzeyinizi değerlendiriniz.						
4	İlde sektörle ilgili karar alırken, diğer kurumların karar alma sürecine katılıp katılmadıklarını değerlendiriniz						
5	Yerel düzeyde sektörle ilgili politikalar oluştururken yerel aktörlerin katılım düzeyini değerlendiriniz.						
6	Üreticilerin pazara ulaşma kanallarını						

	artırmaya yönelik uygulanan politikaları değerlendiriniz.						
7	Sektördeki kurum ve kuruluşların öngörülebilir bir planlama içerisinde hareket edip etmediklerini değerlendiriniz.						
8	Kurumunuzun, kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için yeterli kaynağa ve kapasiteye (altyapı, finans, teknoloji ve personel) sahip olup olmadığını değerlendiriniz.						
9	İlde birden fazla kurumu ilgilendiren konularda kurumlar arası koordinasyonun sağlanma düzeyini değerlendiriniz.						
10	İlde üreticilerin karşılaştığı problemlere çözüm üretmek için farklı kurumlar arasında kurulan bağlantıların varlığını değerlendiriniz.						
11	Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetinin yeterli düzeyde yapıp yapılamadığını değerlendiriniz.						
12	İlde tarım ürünlerinin ekiliş, verim ve üretimleri üzerinde tahminler yapıp üreticilerle paylaşılma düzeyini değerlendiriniz.						
13	İlde tarımsal yeni teknolojilerin üreticilere etkin bir şekilde ulaştırılıp ulaştırılmadığını değerlendiriniz.						
14	İlde üretimi uygun ve üreticilere kazanç sağlayıcı, bitkisel üretim desenleri belirlenerek üreticilere ulaştırılma düzeyini değerlendiriniz.						
15	İlde hayvansal üretimin artırılmasına ve pazarlanmasına yönelik faaliyetlerde bulunulma düzeyini değerlendiriniz.						
16	Tarım ürünlerinin işlenip değerlendirilmesi ve pazarlanması için gerekli olan tesislerin kurulmasına yönelik yapılan çalışmaların düzeyini değerlendiriniz.						
17	İlde üreticilerin kooperatif veya birlik şeklinde örgütlenme teşviklerinin yeterliklerini değerlendiriniz.						
18	Tarımsal mekanizasyon, bilgi teknolojileri, hassas tarım teknikleri veya erken uyarı sistemleri ile bitki besleme ve zirai mücadelede etkinliği artırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak araştırmaların üreticilere ulaştırılma düzeyini değerlendiriniz.						

Kamu Kurumlarının Kurumsal ve Sektörel Kapasitesini Değerlendirme Formu

Kurum Adı:		
Kurumdaki Pozisyonunuz:		
Eğitim Seviyeniz:		
Cinsiyetiniz:		
Kuruluş Yılı		
Kurumunuzun kaynak (Personel, altyapı, finans, teknoloji) ve yönetsel (planlama, örgütleme, yönlendirme, koordinasyon, denetim) kapasitesini nasıl değerlendiriyorsunuz?		
Yüksek Kapasite <input type="radio"/> Düşük Kapasite <input type="radio"/>		
Eğer cevabınız düşük kapasite ise, kurumunuzu aşağıda belirtilen göstergeler çerçevesinde değerlendiriniz.		
Personel	Yüksek Kapasite <input type="radio"/>	Eğer cevabınız Düşük Kapasite ise personel ile ilgili yaşanan sorunları belirtiniz (Nicelik, nitelik, performans ölçümü, personel alımı, motivasyon, hizmet içi eğitim vs.)
	Düşük Kapasite <input type="radio"/>	
Altyapı	Yüksek Kapasite <input type="radio"/>	Eğer cevabınız Düşük Kapasite ise altyapı ile ilgili yaşanan sorunları belirtiniz (altyapı, ekipman, bina, ofis alanı vs.)
	Düşük Kapasite <input type="radio"/>	
Finans	Yüksek Kapasite <input type="radio"/>	Eğer cevabınız Düşük Kapasite ise finans ile ilgili yaşanan sorunları belirtiniz (fon, yardım, merkezi hükümetten aktarılan para vs.)
	Düşük Kapasite <input type="radio"/>	
Teknoloji	Yüksek Kapasite <input type="radio"/>	Eğer cevabınız Düşük Kapasite ise teknoloji ile ilgili yaşanan sorunları belirtiniz (Bilgilerin saklanması, yazılım sistemi, personel yeterliliği vs.)
	Düşük Kapasite <input type="radio"/>	
Planlama	Yüksek Kapasite <input type="radio"/>	Eğer cevabınız Düşük Kapasite ise planlama ile ilgili yaşanan sorunları belirtiniz (kurum amaçlarına ulaşmak için, neler yapılacağı, ne zaman yapılacağı, kimin yapacağı ve nasıl yapılacağı konularındaki belirsizlik vs.)
	Düşük Kapasite <input type="radio"/>	
Örgütleme	Yüksek Kapasite <input type="radio"/>	Eğer cevabınız Düşük Kapasite ise örgütleme ile ilgili yaşanan sorunları belirtiniz (Yapılacak işlerin belirlenmesi, personelin bu işlere göre gruplara ayrılması, işlerin yapılması için gerekli ekipmanların temin edilmesi vs.)
	Düşük Kapasite <input type="radio"/>	
Yönlendirme	Yüksek Kapasite <input type="radio"/>	Eğer cevabınız Düşük Kapasite ise yönlendirme ile ilgili yaşanan sorunları belirtiniz (Kurumda emir komuta zincirinin işlememesi, yöneticilerin personeli tanımaması, liyakatsiz yöneticilerin olması,

	Düşük Kapasite <input type="radio"/>	personeli kurumun amaçlarına yöneltmedeki başarısızlık vs.)
Koordinasyon	Yüksek Kapasite <input type="radio"/>	Eğer cevabınız Düşük Kapasite ise koordinasyon ile ilgili yaşanan sorunları belirtiniz (Her birim kendisine ihtiyaç duyulduğunda ne yapmasını bilir, farklı birimlerde çalışanlar kurumun ortak kuralarına ve amaçlarına uyar, birimler birbirinden bağımsız değildir vs.)
	Düşük Kapasite <input type="radio"/>	
Denetim	Yüksek Kapasite <input type="radio"/>	Eğer cevabınız Düşük Kapasite ise denetim ile ilgili yaşanan sorunları belirtiniz (Kurumda yapılan işlerin, planlanan hedeflere ulaşip ulaşmadığının ya da ne kadar ulaştığının kontrol edilmesi vs.)
	Düşük Kapasite <input type="radio"/>	

Kamu Kurumları İçin Kurumsal ve Sektörel Kapasite Değerlendirme Formu (1-5 arası puan). Çok düşük kapasite: 1 Düşük Kapasite: 2 Orta Kapasite: 3 Yüksek Kapasite: 4 Tam Kapasite: 5 Orta ila yüksek kapasite (> 3), Düşük ila orta kapasite (2-3), Çok düşük kapasite (<2)

No	Sektörel Kapasite Değerlendirme Soruları	1	2	3	4	5	Geliştirme İçin Öneriler
1	Tarım politikaları oluştururken hazırlanmış olan üst politika belgelerini dikkate alıp almadığınızı değerlendiriniz.						
2	Kamu örgütlerinden yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşip ulaşmadığını değerlendiriniz.						
3	Bitkisel ve hayvansal üretimde planlamanın yapılarak gelecek dönemlerde piyasaların hangi ürüne ne kadar ihtiyaç duyulacağı konusundaki bilgi düzeyinizi değerlendiriniz.						
4	İlde sektörle ilgili karar alırken, diğer kurumların karar alma sürecine katılıp katılmadıklarını değerlendiriniz						
5	Yerel düzeyde sektörle ilgili politikalar oluştururken yerel aktörlerin katılım düzeyini değerlendiriniz.						
6	Üreticilerin pazara ulaşma kanallarını artırmaya yönelik uygulanan politikaları değerlendiriniz.						
7	Sektördeki kurum ve kuruluşların öngörülebilir bir planlama içerisinde hareket edip etmediklerinin değerlendiriniz.						
8	Kurumunuzun, kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için yeterli kaynağa ve kapasiteye (altyapı, finans, teknoloji ve personel) sahip olup olmadığını değerlendiriniz.						
9	İlde birden fazla kurumu ilgilendiren						

	konularda kurumlar arası koordinasyonun sağlanma düzeyini değerlendiriniz.						
10	İlde üreticilerin karşılaştığı problemlere çözüm üretmek için farklı kurumlar arasında kurulan bağlantıların varlığını değerlendiriniz.						
11	Tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetinin yeterli düzeyde yapılıp yapılmadığını değerlendiriniz.						
12	İlde tarım ürünlerinin ekiliş, verim ve üretimleri üzerinde tahminler yapıp üreticilerle paylaşılma düzeyini değerlendiriniz.						
13	İlde tarımsal yeni teknolojilerin üreticilere etkin bir şekilde ulaştırılıp ulaştırılmadığını değerlendiriniz.						
14	İlde üretimi uygun ve üreticilere kazanç sağlayıcı, bitkisel üretim desenleri belirlenerek üreticilere ulaştırılma düzeyini değerlendiriniz.						
15	İlde hayvansal üretimin arttırılmasına ve pazarlanmasına yönelik faaliyetlerde bulunulma düzeyini değerlendiriniz.						
16	Tarım ürünlerinin işlenip değerlendirilmesi ve pazarlanması için gerekli olan tesislerin kurulmasına yönelik yapılan çalışmaların düzeyini değerlendiriniz.						
17	İlde üreticilerin kooperatif veya birlik şeklinde örgütlenme teşviklerinin yeterliklerini değerlendiriniz.						
18	Tarımsal mekanizasyon, bilgi teknolojileri, hassas tarım teknikleri veya erken uyarı sistemleri ile bitki besleme ve zirai mücadelede etkinliği arttırmak, hasat ve hasat sonrası ürün kayıplarını azaltacak araştırmaların üreticilere ulaştırılma düzeyini değerlendiriniz.						

Ek 2: Samsun'da Üretici Örgütlerinin İlçelere ve Faaliyet Alanlarına Göre Dağılımı

Samsun'un İlçeleri	Tarımsal Kalkınma	Sulama	Su Ürünleri	Tarım Kredi Kooperatifleri	Tarım Satış Kooperatifleri	Üretici Birlikleri	Ziraat Odaları
Alaçam	--	--	Ortak Sayısı: 23	5	--	Süt Üreticileri Birliği (849)	Alaçam Ziraat Odası
Asarcık	Tarımsal Kalkınma (2) Çalışma Konusu: Sığır Yetiştirme, Süt Sığır. Ortak. Sayısı: 71-55=126	--	--	1	--	Süt Üreticileri Birliği (152)	--
Atakum	--	Ortak Sayısı: 227	--	--	--	Süt Üreticileri Birliği (376)	--
Ayvacık	Tarımsal Kalkınma Çalışma Konusu: Süt Sığır. Ortak Sayısı: 76	--	--	1	--	--	
Bafra	Tarımsal Kalkınma (7) Çalışma Konusu: Akary. İst (3).-Sığır Yetiştirme. (3)-Sebze Üret. ve Pazarlama Ortak sayısı: 226-194-132-149-30-448-234: 1.413	--	Su Ürünleri (6) Ortak Sayısı: 254-50-104-23-137-31: 599	6	--	Tahıl Üreticileri Birliği (595) Sebze Üreticileri Birliği (674) Süt Üreticileri Birliği (1.590) Tütün Üreticileri Birliği (98)	Bafra Ziraat Odası
Canik	--	--	Ortak Sayısı: 62	--	--	--	--
Çarşamba	--	--	Su ürünleri (2) Ortak Sayısı: 17-14: 31	3	Karadenizbirliğe Bağlı Tarım Satış Kooperatifi (305) Fiskobirliğe Bağlı Tarım Satış Kooperatifi (4246)	Organik Fındık Üreticileri Birliği (434) Süt Üreticileri Birliği (1.077) Örtü Altı Sebze Üreticileri Birliği (81) Çarşamba Şeftali Üreticileri Birliği (38)	Çarşamba Ziraat Odası

Havza	Tarımsal Kalkınma (9) Çalışma Konusu: Sığır Yetiştir. (3)-Süt Sığır. (5)-Hayv. Üretim ve girdi temini Ortak Sayısı: 67-50-95-82- 106-147-56-76-72-129:880	Sulama (6) Ortak Sayısı: 47- 230-164- 138-199-71: 849	--	2	Karadeniz Birliğe Bağlı Tarım Satış Kooperatifi (2289)	Süt Üreticileri Birliği (281) Havza, Vezirköprü, Ladik, Havza, Asarcık Kırmızı Et Ürt. Birliği (322)	Havza Ziraat Odası
İlkadım	Tarımsal Kalkınma Çalışma Konusu: Süt Sığır. Ortak sayısı: 79	--	Ortak Sayısı:38	--	--	Samsun ve İlçeleri Kırmızı Et Üreticileri Birliği (805) (Alaçam, Atakum, Ayvacık, Bafra, Canik, Çarşamba, İlkadım, Ondokuzmayıs, Salıpazarı, Tekkeköy, Terme, Yakakent)	İlkadım Ziraat Odası
Kavak	Tarımsal Kalkınma Çalışma Konusu: Sığır Yetiştir. Ortak Sayısı: 40	--	--	--	--	Kanatlı Hayvan Eti Üreticileri Birliği (38)	Kavak Ziraat Odası
Ladik	Tarımsal Kalkınma Çalışma Konusu: Sığır Yetiştir. Ortak Sayısı: 39	Sulama (2) Ortak sayısı:15- 15: 30	Ortak Sayısı:18	1	--	Süt Üreticileri Birliği (506)	Ladik Ziraat Odası
Ondokuzmayıs	--	--	Ortak Sayısı: 60- 436: 496	1	--	Fındık Üreticileri Birliği (328) Süt Üreticileri Birliği (514) 19 Mayıs, Bafra, Alaçam, Yakakent, Atakum, İlkadım ve Canik Organik Fındık Üreticileri Birliği (240)	Ondokuzmayıs Ziraat Odası

Salıpazarı	Tarımsal Kalkınma (2) Çalışma Konusu: Süt Sığırcılığı Ortak Sayısı: 210-60:270	--	--	1	--	--	Salıpazarı Ziraat Odası
Tekkeköy	--	--	--	1	--	Süt Üreticileri Birliği (679)	--
Terme	Tarımsal Kalkınma (5) Çalışma Konusu: Orman Ürün. İstihali ve girdi temini, Sığır Yetiş. Tarımsal Üret. ve girdi temini (2), Hayvansal üretim ve girdi temini Ortak sayısı: 14-26-14-20- 50:124	--	Ortak Sayısı: 38- 47:85	6	Fiskobirliğe Bağlı Tarım Satış Kooperatifi (4160)	Bal Üreticileri Birliği (131), Organik Fındık Üreticiler Birliği (199), Çeltik Üreticileri Birliği (24) Yağlı Tohum Bitkileri Üreticileri Birliği (16) Meyve Üreticileri Birliği (214) Süt Üreticileri Birliği (392)	Terme Ziraat Odası
Vezirköprü	Tarımsal Kalkınma (16) Çalışma Konusu: Sığır Yetiş. (2), Süt Sığ. (3), Orman Ürünleri İstihali (8), Süt Toplama ve Pazarlama (3), Hayvansal Üretim ve Girdi Temini Ortak Sayısı: 143-41-44-118- 86-70-186-62-104-140-53- 133-249-158-55-70: 1.712	Sulama (5) Ortak Sayısı: 183- 197-126- 217- 122:845	Ortak Sayısı: 99- 15: 114	4	Karadeniz Birliğe Bağlı Tarım Satış Kooperatifi (1385)	Mantar Üreticileri Birliği (18) Süt Üreticileri Birliği (207)	Vezirköprü Ziraat Odası
Yakakent	Tarımsal Kalkınma Çalışma Konusu: Bitkisel Üretim ve Pazarlama Ortak Sayısı: 20	--	Ortak Sayısı: 74	1	--	--	--

İl Geneli	Pancar Ekicileri Çalışma Konusu: Şeker Pancarı Alımı Ortak Sayısı: 28.490	--	--	--	--	Samsun İli Su Ürünleri Yetiştiricileri Birliği (18) Samsun İli Deniz Ürünleri Avcıları Üreticileri Birliği (18) Samsun İli Koza (Ham İpek) Üreticileri Birliği (18) Samsun İli Yumurta Üreticileri Birliği (40) Samsun İli Mantar Üreticileri Birliği (25)	TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Samsun Şubesi,
------------------	--	----	----	----	----	--	---

Ek 3. Dünya Bankası Tarım Sektörü Kredileri

Proje Başlığı	Taahhüt Tutarı (Milyon Dolar)	Kabul edilme tarihi
Tahıl Depolama Projesi	3,9	1950
Seyhan Sulama Projesi	20.00	1963
Seyhan Sulama Projesi (02)	24.00	1969
Tahıl Depolama Projesi	85	1969
Süt Üreticiliği Projesi	4,5	1971
Meyve ve Sebze İhracat Projesi	25	1971
Sulama İyileştirme Projesi	18.00	1972
Hayvancılık Projesi (02)	16.00	1972
Ceyhan Aslantaş Çok Amaçlı Proje	74	1973
Çorum Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi	75	1975
Tarım Kredi ve Tarıma Dayalı Sanayi Projesi	63	1976
Hayvancılık Projesi (03)	21.50	1976
Hayvancılık Projesi (04)	24.00	1978
Kuzey Bölgesi Ormancılık Projesi	86	1978
Hayvancılık Projesi (05)	51	1980
Meyve ve Sebze Projesi (02)	40	1981
Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi	40	1982
Tarım Kredi Projesi (02)	150,4	1983
Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma Projesi	72.20	1984
İğdir Aksu Ereğli Erciş Sulama Projesi	115.30	1984
Tarım Sektörü Yapısal Uyum Kredisi Projesi	300.00	1985
Drenaj ve Tarla İçi Geliştirme Projesi	255.00	1986
Tarımsal Sanayi Projesi	150.00	1989
Tarımsal Kredi Projesi (03)	250	1989
Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma Projesi	63	1990
Tarımsal Araştırma Projesi	55	1992
Doğu Anadolu Su Havzası Projesi	77	1993
Sulama Yönetimi ve Yatırımında Katılımcı Özelleştirilmesi Projesi	20.00	1997
Ürün Borsaları Geliştirme Projesi	4.00	1998
Ekonomik Reform Kredisi (ERL)	759,6	2000
Özelleştirme Sosyal Destek Projesi	250	2000
Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) ve Alt Bileşenler: Köy Bazlı Katılımcı Yatırım Program (KBKYB), Çevre Destekleme Projesi (ÇATAK), Çiftçi Örgütlerinin Kurumsal Yapısının Güçlendirilmesi (İRFO) projeleri	600	2001
Anadolu Su Havzası İyileştirme Projesi	20.00	2004
Anadolu Su Havzası İyileştirme Projesi (Karadeniz)	7	2004
Sulama Modernizasyon Projesi	252	2019

Kaynak: www.projects.worldbank.org (18.09.2020).

Ek 4. Etik Kurulu Kararı



T.C.
ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL VE BEŞERİ BİLİMLER ETİK KURUL KARARLARI

KARAR TARİHİ	TOPLANTI SAYISI	KARAR SAYISI
28.03.2019	3	2019 - 97

KARAR NO: 2019 - 97
Üniversitemiz Sosyal Bilimler Enstitüsü doktora öğrencisi Cuma YILDIRIM'ın Prof. Dr. Nuray KESKİN danışmanlığında “ Tarım Sektörünün Yönetiminde Kapasitenin Geliştirilmesi: Samsun Örneği” isimli doktora tezine ilişkin mülakat çalışmasını içeren 13031 sayılı dilekçesi okunarak görüşüldü.

Üniversitemiz Sosyal Bilimler Enstitüsü doktora öğrencisi Cuma YILDIRIM'ın Prof. Dr. Nuray KESKİN danışmanlığında “ Tarım Sektörünün Yönetiminde Kapasitenin Geliştirilmesi: Samsun Örneği” isimli doktora tezine ilişkin mülakat çalışmasının kabulüne oy birliği ile karar verildi.

ÖZGEÇMİŞ

Cuma Yıldırım Aksaray Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünden mezun oldu. Lisansüstü eğitimini Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde tamamladı. Temel çalışma alanları yönetim bilimi, kamu personel yönetimi, kapasite geliştirme ve yerel yönetimlerdir.

ORCID ID: 0000-0002-3504-8771

1. Yayınlanmış Çalışmalar ve Bilimsel Faaliyetler

A. Projelerde Yaptığı Görevler:

1. Tarım Sektörünün Yönetiminde Kapasitenin Geliştirilmesi: Samsun Örneği, TÜBİTAK 1002 PROJESİ, **Yürütücü**, 01/01/2020 - 01/12/2020 (ULUSAL)
2. Yükseköğretimde Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Yönelik Farkındalık Oluşturma: Eğitim Materyali Geliştirme Projesi, Yükseköğretim Kurumları tarafından destekli Bilimsel Araştırma Projesi (BAP), **Araştırmacı**, 10/05/2018- 09/11/2020 (ULUSAL)
3. Samsun'da Ondokuz Mayıs Üniversitesi Algısı ve Beklentiler, Yükseköğretim Kurumları tarafından destekli Bilimsel Araştırma Projesi (BAP), **Araştırmacı**, 08/07/2017- 07/06/2018 (ULUSAL)

B. Yazılan Ulusal/Uluslararası Kitaplar veya Kitaplardaki Bölümler:

1. Eşitlik Yolunda, Bölüm adı:(Siyasette Temsili Varlık) (2020). YILDIRIM CUMA, Nobel Akademik Yayıncılık, Editör: Keskin, N. vd. Basım sayısı:1, Sayfa Sayısı 12, ISBN:9786254063909, Türkçe (Bilimsel Kitap).
2. Eşitlik Yolunda, Bölüm adı:(Medyanın Tutumu) (2020). YILDIRIM CUMA, Nobel Akademik Yayıncılık, Editör: Keskin, N. vd. Basım sayısı:1, Sayfa Sayısı 243, ISBN:9.786.254.063.915, Türkçe (Bilimsel Kitap).
3. Eşitlik Yolunda, Bölüm adı:(Ekonomide Kadın) (2020). YILDIRIM CUMA, Nobel Akademik Yayıncılık, Editör: Keskin, N. vd. Basım sayısı:1, Sayfa Sayısı 14, ISBN:9.786.254.063.909, Türkçe (Bilimsel Kitap).
4. Yerel Siyaset, Bölüm adı:(Kentin ve Kentte Yaşamın Tarımla Dönüşümü) (2019). KESKİN NURAY, YILDIRIM CUMA, Palme Yayınevi, Editör: Reyhan Hakan, Reyhan Satır Ayşe, Basım Sayısı:1, Sayfa Sayısı 446, ISBN:978-605-282-113-8, Türkçe (Bilimsel Kitap).
5. Perspectives on Economics and Public Administration Economic and Political Trends in the Globalized World, Bölüm adı:(Creating Smart Cities in Turkey: Policies and Initiatives) (2018). BİÇAKCI HARUN, YILDIRIM CUMA, Peter Lang, Editör: Alkan Isıl, Balaban Yönten, Aslı, Basım Sayısı:1, Sayfa Sayısı 215, ISBN:978-3-631-77261-4, İngilizce (Bilimsel Kitap).

C. Ulusal/ Uluslararası Hakemli Dergilerde Yayımlanan Makaleler:

1. YILDIRIM CUMA (2019). Türkiye’de Belediye Personel Sisteminin Sorunları Üzerine Bir Analiz. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (35), 346-372.
2. YILDIRIM CUMA (2017). Türk Kamu Personelinin Kişilik Özellikleri: Samsun İl Yönetimi Örneği. Akademik Bakış (62), 327-343.
3. YILDIRIM CUMA (2017). Ekoloji Düşüncesinde İnsan ve Toplum Anlayışı. İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, 6(1), 289-308.

4. MUTLU AHMET, EREN MİRAC, YILDIRIM CUMA, PAŞAOĞLU MEHMET TALHA, MERTEK SEFA (2019). Samsun'da Üniversite-Sanayi İşbirliğine Yönelik Sanayi Kesiminin Algıları ve Beklentileri. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(1), 73-90.
5. BİÇAKCI HARUN, YILDIRIM CUMA (2018). İslam Uygarlığında Kent ve Kentleşme. *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(2), 541-561.
6. BİÇAKCI HARUN, YILDIRIM CUMA (2015). Kırım Sorunu Bağlamında Rusya-Ukrayna İlişkilerinin Analizi. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 1(3), 656-670.
7. KESKİN NURAY, YILDIRIM CUMA (2019). Küba'da Kentsel Tarım Uygulamaları: Havana Örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 11(2), 149-162.
8. YILDIRIM CUMA, BİÇAKCI HARUN (2019). Osmanlıdan Günümüze Liberalizm ve Liberal Partiler. *Akademik Bakış* (72), 212-226.
9. YILDIRIM CUMA (2018). Howard S. Becker, Mesleğin İncelikleri: Sosyal Bilimlerde Araştırma Nasıl Yürütülür?. *Karadeniz Araştırmaları Balkan, Kafkas, Doğu Avrupa ve Anadolu İncelemeleri Dergisi (Ulusal) (Hakemli) (Kitap Kritiği)*.

D. Uluslararası Bilimsel Toplantılarda Sunulan ve Bildiri Kitaplarında (Proceedings) Basılan Bildiriler:

1. YILDIRIM CUMA (2015). 1950 Sonrası Türkiye'de İç Göç ve Çocuk. IV. Uluslararası Canik Sempozyumu, 2, 1035-1043. (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).
2. KESKİN NURAY, YILDIRIM CUMA (2018). İzmir'de Tarımsal Kalkınma ve Büyükşehir Belediyesi. Uluslararası Yerel Yönetimler, Demokrasi ve İzmir Sempozyumu, 196-2013. (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).
3. YILDIRIM CUMA, BİÇAKCI HARUN (2018). 6360 Sayılı Kanunun Kır Kent Karşıtlığı Bağlamında Çarşamba Kırsalı Üzerine Etkileri. Alanya Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumu (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).
4. MUTLU AHMET, YILDIRIM CUMA (2018). Kırdaki Yasayanların 6360 Sayılı Büyükşehir Yasasına Bakışı Değişti mi? Alanya Yerel Yönetimler Sempozyumu, 905-911. (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).
5. MUTLU AHMET, EREN MİRAC, YILDIRIM CUMA, MERTEK SEFA (2018). Üniversitelerin Sunduğu Yerel Hizmetler Hususunda Kentin Algısı: Samsun Örneği. Alanya Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumu, 985-998. (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).
6. MERTEK SEFA, YILDIRIM CUMA (2017). Göçmenlik ve Mültecilik Bağlamında Yükseköğretimde Uluslararasılaşma: Ondokuz Mayıs Üniversitesi Örneği. Kamu Yönetimi Sempozyumu 11 (KAYSEM 11), 1428-1440. (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).
7. YILDIRIM CUMA, MERTEK SEFA (2017). Mültecilerin Kente Uyumunda Belediyelerin Rolü: Samsun Örneği. Kamu Yönetimi Sempozyumu 11 (KAYSEM 11), 1195-1208. (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).
8. YILDIRIM CUMA (2017). Belediye Personel Sisteminin Sorunları ve Çözüm Önerileri. BÜYÜKÇEKMECE I. Uluslararası Yerel Yönetimler Kongresi, 2, 333-344. (Tam Metin Bildiri/Sözlü Sunum).
9. BİÇAKCI HARUN, YILDIRIM CUMA (2019). Uluslararası Göçün Liberal Devlet Felsefesi ve Etik Kavram Perspektifinden Değerlendirilmesi: İngiltere Örneği.

Siyasi İlimler Türk Derneği XVII. Lisansüstü Konferansı 2019, 60-61. (Özet Bildiri/Sözlü Sunum).

E. Sertifika

1. Akademik Girişimcilik Eğitim Programı, On Üç Saatlik Akademik Girişimcilik Konulu Eğitim Programı, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sertifika, 18.11.2019 - 21.11.2019 (Ulusal)
2. TÜBİTAK 2237-B Proje Eğitimi, Sosyal Bilimler Alanında TÜBİTAK 1001 Proje Çağrılarına Etkin Proje Yazma Eğitimi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sertifika, 19.04.2019 -20.04.2019 (Ulusal)
3. Ulusal Dış Kaynaklı Proje Yazma Eğitimi, On Dört Saatlik Ulusal Dış Kaynaklı Proje Yazma Eğitimi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sertifika, 12.02.2019 - 13.02.2019 (Ulusal)

G. Rapor

Samsun İli Yerel Kamu Hizmetleri Eylem Planı, Ondokuz Mayıs Üniversitesi-Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, Rapor, 09.05.2018 -15.05.2019 (Ulusal)

H. Seminer

1. Aday Memur Temel Eğitim Programı, Altmış Saat Süreli Aday Memur Temel Eğitim Programı-Katılan Kişi Sayısı 70, Samsun Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, Seminer, 05.10.2020 -16.10.2020 (Ulusal).
2. Aday Memur Temel Eğitim Programı, 80 saat süreli Aday Memur Temel Eğitim Programı-Katılan Kişi Sayısı 110, Samsun Büyükşehir Belediyesi, Seminer, 14.09.2020 -25.09.2020 (Ulusal).
3. Zabıta Dairesi Başkanlığı Hizmetçi Eğitim Semineri, Zabıta Görev Yetki ve Sorumluluklar ile Kabahatler Kanunu Uygulaması, Samsun Büyükşehir Belediyesi, Seminer, 30.12.2019 -31.12.2019 (Ulusal).