

**T.C
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE TARIMIN KURUMSAL YAPISINDAKİ DEĞİŞİM VE
ETKİLERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DİLEM KOÇAK

**DANIŞMAN
PROF. DR. ATILLA GÖKTÜRK**

**EYLÜL, 2011
MUĞLA**

T.C.
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE TARIMININ KURUMSAL YAPISINDAKİ DEĞİŞİM VE
ETKİLERİ

DİLEM KOÇAK

Sosyal Bilimler Enstitüsünce
“Yüksek Lisans”
Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 13/10/2011
Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 16/09/2011

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Özlem ŞAHİN GÜNGÖR

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Tayfun ÇINAR

Enstitü Müdürü: Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

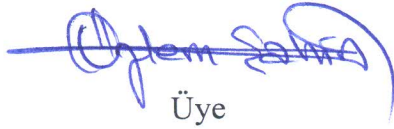
EYLÜL, 2011
MUĞLA

TUTANAK

Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 02/06/2011 tarih ve 522/4 sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 25/4 maddesine göre, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi Dilem KOÇAK'ın "Türkiye'de Tarımın Kurumsal Yapısındaki Değişim Ve Etkileri" adlı tezini incelemiş ve aday 16/09/2011 tarihinde saat 14:00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 60 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin kabul edildiğine oybirliği ile karar verildi.


Tez Danışmanı
Prof Dr. Atilla GÖKTÜRK


Üye

Doç Dr. Özlem ŞAHİN GÜNGÖR


Üye

Doç. Dr. Tayfun ÇINAR

YEMİN

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “**Türkiye’de Tarımın Kurumsal Yapısındaki Değişim ve Etkileri**” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

13/10/2011

Dilem KOÇAK



YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

YAZARIN

MERKEZİMİZCE DOLDURULACAKTIR.

Soyadı : KOÇAK

Adı : Dilem

Kayıt No:

TEZİN ADI

Türkçe : Türkiye’de Tarımın Kurumsal Yapısındaki Değişim ve Etkileri

Y. Dil :

TEZİN TÜRÜ: Yüksek Lisans

Doktora

Sanatta Yeterlilik

(x)

0

0

TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite : Muğla Üniversitesi

Fakülte : İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Diğer Kuruluşlar :

Tarih : 16/09/2011

TEZ YAYINLANMIŞSA

Yayımlayan :

Basım Yeri :

Basım Tarihi :

ISBN :

TEZ YÖNETİCİSİNİN

Soyadı, Adı : GÖKTÜRK, Atilla

Ünvanı : Prof. Dr.

TEZİN YAZILDIĞI DİL : Türkçe

TEZİN SAYFA SAYISI: 155

TEZİN KONUSU (KONULARI) :

1. Tarım
2. Kırsal Alan
3. Yapısal Dönüşüm

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER:

1. Tarım
2. Kırsal Alan
3. Tarım ve Kırsal Alanda Kurumsal Yapı
4. Yapısal Dönüşüm

Başka vereceğiniz anahtar kelimeler varsa lütfen yazınız.

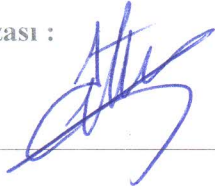
İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELER: Konunuzla ilgili yabancı indeks, abstract ve thesaurus'u kullanınız.

1. Agriculture
2. Rural Area
3. Structural Adjustment

Başka vereceğiniz anahtar kelimeler varsa lütfen yazınız.

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| 1- Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum | <input type="radio"/> |
| 2- Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir | <input type="radio"/> |
| 3- Kaynak gösterilmek şartıyla tezin tamamının fotokopisi alınabilir | <input checked="" type="radio"/> |

Yazarın İmzası :



Tarih : 13.10.2011

ÖZET

Tarım ve kırsal alan, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana üzerinde önemle durulan konulardan olmuştur. Türkiye'de farklı dönemlerde tarımı ve kırsal alanı düzenleyen farklı politikalar geliştirilmiştir. Birçok reform yapılmış; yapılan bu yeniden düzenleme ve reform hareketlerinde devlet kurum ve kuruluşları önemli roller üstlenmiştir.

Türkiye'de tarımı ve kırsal alanı düzenleyen politikalar bu çalışmada tarihsel olarak 1980 öncesi ve sonrasını kapsayan iki ana döneme ayrılmıştır. 1980 öncesi dönemde tarımsal üretimin artırılması amacıyla kapsamlı ve çok yönlü politikalar geliştirilmiş ve uygulanmıştır: Girdi desteği sağlayan sübvansiyonlar, destekleme alımı yapan KİT'ler, üreticiye verilen üretim araçları (bunlardan en önemlileri toprak reformuyla verilen araziler ve düşük kredi ile verilen traktör ve diğer makinelerdir) ve yine devlet personeli kanalıyla sağlanan üreticiyi bilgilendirmeye yönelik teknik destek sağlanması tarımsal üretimin artırılması yolunda yapılan uygulamalardandı. Kırsal alanda yaşayan nüfusun beşeri ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için yine devlet kurum ve kuruluşları eliyle köy yollarının yapılması, içme suyu, kanalizasyon vb. alt yapı hizmetlerinin karşılanması, okul ve okuma yazma kurslarının açılması gibi hizmetler de bu politikaların bir diğer önemli ayağını oluşturmaktaydı.

1980 sonrası dönemde ise hem tarımsal üretim hem de kırsal alanda yaşayan nüfusun ihtiyaç duyduğu hizmetlerin karşılanması konusunda 1920'lerden beri kurulan yapıda köklü değişiklikler olduğu gözlenmektedir. 1980 sonrasında benimsenen neoliberal politikalar doğrultusunda tarım ve kırsal alanın piyasaya açılmasıyla devlet kurum ve kuruluşları diğer pek çok alanda olduğu gibi bu alandan da çekilmekte, ortaya çıkan boşluk ise özel sektör aktörleri tarafında hızla doldurulmaktadır.

Çalışmada tarımsal üretim ve kırsal alan yönetiminde politika belirlenmesinden uygulanmasına kadar değişen bu yapı ele alınmış; mevcut

uygulamalar KİT'lerin özelleştirilmesi, bakanlık sistemindeki değişim, yönetim modeli ışığında benimsenen kurullar, tarımsal üretimdeki değişim ve bunların kırsal alana etkileri üzerinden tartışmaya açılmıştır.

ABSTRACT

Agriculture and rural area have remained one of the most important issues since the foundation of the Turkish Republic. In different periods, there have been different policies developed to regulate agriculture and rural area in Turkey. Many reforms have been put into effect, and state institutes have assumed important roles in these regulations and reform movements.

In the present study, the policies aiming to regulate the agriculture and rural areas in Turkey are divided into two as the ones before 1980 and the ones after 1980. Before 1980, comprehensive and multi-dimensional policies were developed and implemented to improve agricultural production: subventions to provide farmers with input support, public economic enterprises purchasing agricultural products for the purpose of supporting the farmers, production tools given to the farmers (the most important among these is the lands distributed to the farmers as a result of land reform) and information given to the farmers by the state employers to make them more knowledgeable about agricultural production. These were some of the applications carried out to improve agricultural production. Moreover, in order to provide humanitarian needs of the people living in rural areas, village roads were made, drinking water was brought to villages, infrastructure works were carried out, and schools were opened again by state organizations.

During the period after 1980, profound changes have been observed in the agricultural production and structure having been established since 1920s to provide the services required by rural population. In line with the neoliberal policies adopted after 1980, free market economy has been adopted in agriculture and rural areas, so the state institutes started to pull out of the field as in many other fields and the resulting gap was filled by private sector organizations.

In the present study, this structural change ranging from the determination of policies in agricultural production and rural area management to their implementation is discussed and the existing applications, privatization of public economic enterprises, change in the ministerial system, rules adopted under

governance model are discussed in relation to the changes in agricultural production and their impacts in rural area.

ÖNSÖZ

Tarım ve kırsal alan, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana üzerinde pek çok tartışmanın yapıldığı, farklı dönemlerde yasal ve yönetsel düzeyde gerçekleştirilen reformlarla sürekli değiştirilen ve yeniden inşa edilen konular olmuştur. Tarımın kurumsal yapısındaki değişim üzerinden gözlemlenebilecek olan bu reform ve yeniden düzenleme hareketleri zaman içinde devletçi politikalarda neoliberal politikalara doğru geçişin de izlenmesinde önemli veriler sunmaktadır. Bu çalışmada tarım alanında hizmet veren KİT'lerin özelleştirilmesi, girdi desteğini amaçlayan subvansiyonlardan vazgeçilerek doğrudan gelir desteği yönteminin benimsenmesi gibi politika değişiklikleri neticesinde tarım ürünlerinin ihracat ve ithalat miktarlarında meydana gelen değişim ve nihayet kırsal alanda yaşayan nüfusun beşeri ihtiyaçlarının karşılanması noktasında KHGM'den KÖYDES'e uzanan süreçte ortaya çıkan yapının irdelenmesi hedeflenmiştir. Bu amaç doğrultusunda 1980 öncesi ve 1980 sonrası dönemde uygulanan politikalar karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır.

Bu çalışmanın hazırlanması sırasında bana olan desteğini hiçbir zaman esirgemeyen aileme, danışmanım Prof. Dr. Atilla Göktürk'e, jürideki görüş ve önerileriyle çalışmaya önemli katkılar sunan Doç. Dr. Özlem Şahin Güngör'e ve Doç. Dr. Tayfun Çınar'a, lisans eğitimimden bu yana bana olan inancı ve desteğini her zaman hissettiğim değerli hocam Prof. Dr. Ahmet Alpay Dikmen'e, manevi desteği ve dostluğu sayesinde beni her zaman çalışmaya teşvik eden Seray Kumlu'ya ve Gözde Koçak'a teşekkürlerimi sunuyorum.

İçindekiler

ÖZET.....	I
ABSTRACT.....	III
ÖNSÖZ.....	V
KISALTMALAR.....	VIII
TABLolar LİSTESİ.....	XII
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
1980 ÖNCESİ DÖNEMDE TÜRKİYE’DE TARIMIN KURUMSAL YAPISI.....	4
1.1 Osmanlı İmparatorluğu’ndan Devralınan Yapı.....	6
1.2 Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve Tarım Öncelikli Kalkınma Dönemi.....	14
1.2.1 Marshall Planı ve Planlı Kalkınma Dönemi Politikaları.....	24
1.2.2 Kalkınma Planları İçinde Tarım ve Kırsal Alan Politikaları.....	33
İKİNCİ BÖLÜM.....	48
1980 ÖNCESİ VE SONRASI TARIMIN KURUMSAL YAPISI VE DÖNÜŞÜMÜ.....	48
2.1 1980 Öncesi Dönemde Tarımın Yönetimsel Yapısı.....	48
2.1.1 1980 Öncesinde Kurumlar.....	51
2.1.1.1 Kırsal Alana Hizmet Götüren Bakanlıklar.....	53
2.1.1.2 Kırsal Alana Hizmet Sunan Tarımsal Kamu Örgütlenmesi.....	59
2.1.1.3 Kırsal Alana Hizmet Götüren Merkezi Yönetimin Taşra Örgütlenmesi.....	66
2.1.1.4 Kırsal Alana Hizmet Götüren Yerel Yönetimler.....	68
2.2. 1980 Sonrası Tarım Politikaları.....	70
2.2.1 Tarım ve Kırsal Alanın Yeniden İnşası.....	73
2.2.2 Uluslararası Kurumların 1980 Sonrası Dönemde Türkiye’nin Tarım Politikalarına ve Kurumsal Yapısına Etkileri.....	75
2.2.3 Tarımın Kurumsal Yapısında Dönüşüm: Yeni Yapı Yeni Aktörler.....	97
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	115
TARIM SEKTÖRÜNÜN VE KIRSAL ALANIN DURUMU.....	115
3.1 Tarım Sektöründeki ve Kırsal Alandaki Gelişmeler.....	115
SONUÇ.....	128

KAYNAKÇA..... 138

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

ANAP: Anavatan Partisi

ARIP: Agricultural Reform Implementation Project (Tarımsal Reform Uygulama Projesi)

BELDES: Belediye Altyapısının Desteklenmesi Projesi

ÇAYKUR: Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü

DB: Dünya Bankası

DGD: Doğrudan Gelir Desteği

DİE: Devlet İstatistik Enstitüsü

DOKAP: Doğu Karadeniz Projesi

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

DSİ: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü

DTÖ: Dünya Ticaret Örgütü

EBK: Et ve Balık Kurumu

FED: Federal Reserve Board (ABD Merkez Bankası)

GAP: Güneydoğu Anadolu Projesi

GATT: The General Agreement on Tariffs and Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)

GB: Gümrük Birliği

GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla

GTS: Genel Tarım Sayımları

IFAD: The International Fund for Agricultural Development (Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu)

IMF: The International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)

IPARD: Instrument of Pre-accession Assistance for Rural Development (Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı)

İDT: İktisadi Devlet Teşekkülü

İGSAŞ: İstanbul Gübre Sanayi A.Ş.

KGM: Karayolları Genel Müdürlüğü

KHGB: Köylere Hizmet Götürme Birlikleri

KHGM: Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KİK: Kamu İktisadi Kuruluşu

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

K.Ö.Y. : Kalkınmada Öncelikli Yörelere

KÖYDES: Köy Alt Yapı Yatırımlarını Destekleme Projesi

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)

OTP: Ortak Tarım Politikası

RG: Resmi Gazete

SEK: Süt Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğü

SETBİR: Türkiye Süt, Et, Gıda Sanayicileri ve Üreticileri Birliği

TARMAK: Tarım Makinaları ve Yedek Parça San. Tic.

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TEKEL: Tütün, Tütün Mamülleri Tuz ve Alkollü İşletmeler Genel Müdürlüğü

TİGEM: Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü

TKK: Tarım Kredi Kooperatifleri

TSKB: Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri

TİSİT: Tarım İlaçları Sanayi İthalatçıları ve İhracatçıları Temsilcileri Derneği

TMMOB: Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliği

TMO: Toprak Mahsulleri Ofisi

TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TSEK: Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu

TŞFAŞ: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.

TÜGSAŞ: Türkiye Gübre Sanayi A.Ş.

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

TZDK: Türkiye Ziraat Donatım Kurumu

UNDP: United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)

YEMSAN: Yem Sanayi A.Ş.

YSE: Yol, Su ve Elektrik İşleri Genel Müdürlüğü

YPK: Yüksek Planlama Kurulu

ZB: Ziraat Bankası

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1 Kentsel ve Kırsal Nüfus Oranları.....	25
Tablo-2 1945–1954 Yılları Arasında Traktör Sayısı ve Artış Oranı.....	34
Tablo-3 DB Tarım Sektörü Kredileri, 1950 – 2010.....	83
Tablo-4 1991 ve 2001 yılları Genel Tarım Sayımlarında İşletme Büyüklüğüne Göre İşletme Sayıları ve Arazi Büyüklükleri.....	122
Tablo-5 Bitkisel Üretimde Değişim.....	128
Tablo-6 GSYH ve Tarımın Büyüme Hızlarındaki Değişimler.....	130
Tablo-7 Uluslararası Standart Sanayi Sınıflamasına Göre Tarım Ürünleri Dış Ticareti.....	131

GİRİŞ

Tarım, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren, ülke ekonomisi ve nüfusu içinde büyük bir paya sahip olmuş; ekonomik ve toplumsal yapıda çok önemli bir yer edinmiştir. Bu nedenle Cumhuriyetin kuruluş yıllarından başlanarak tarımın ve kırsal alanın düzenlenmesi ve yönetilmesi amacıyla kurumsallaşma gayretine girilmiştir. Bu alanda pek çok kamu kurum ve kuruluşu kurularak tarımın kurumsal yapısı şekillendirilmiştir.

Gerek Cumhuriyetin ilk yıllarında, gerek planlı dönem politikalarında, gerekse 1980 sonrası dönemde alana yönelik politikalar ile mevcut kurumsal yapı arasında bir uyum sağlama çabası hep sürmüştür; dönem dönem değişen politikalar neticesinde kurumsal yapıda da değişime gitme gereksinimi doğmuştur. Merkez teşkilatını oluşturan bakanlıklar ve bakanlıkların taşra teşkilatları, bağlı ve ilgili kuruluşları; yerel yönetim birimleri; tarım alanında hizmet sunan Kamu İktisadi Kuruluşları (KİT) bu alanda üretim ve yönetim hususunda söz sahibi olan başlıca aygıtlar olmuştur.

Bu kurum ve kuruluşlardan, kuruluş tarihinin Cumhuriyet'in ilk yıllarına dayanması ve bu alanda en önemli söz sahibi kamu idaresi olması sebebiyle (08.06.2011 tarihi itibarıyla değişen adıyla) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarıma yönelik uygulanacak politikalardan birinci derecede sorumlu kuruluş olmuştur. Bakanlık, tarım ve kırsal alana ilişkin hizmet vermek amacıyla merkez ve taşra teşkilatlarıyla ülke çapında örgütlenmiş olmakla birlikte kendi bünyesinde, kurumsal yapısında sürekli bir değişim göstermiştir.

Bir önceki adıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, yeni düzenlemeye göre Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın yanı sıra, bazılarının kuruluşları yine Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar uzanan, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Toprak Mahsulleri Ofisi, Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri A.Ş. Genel Müdürlüğü, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Et ve Balık Ürünleri A.Ş. Genel Müdürlüğü, T.C. Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü gibi KİT'lerin yanı sıra tarım alanında örgütlenmiş kamu kurumu

niteliğinde meslek kuruluşları, sendikalar ve kooperatif birlikleri de 1980’li yıllara kadar tarım ve kırsal alan politikalarında rol üstlenen kuruluşlardır.

Her dönemde değişen dünya düzeni ve ülke gereksinimleri dönem dönem farklı devlet politikaları benimsenmesine ve “yeni” politikalar doğrultusunda tarımın kurumsal yapısında da bir takım değişikliklere gidilmesine neden olmuştur. Şüphesiz, bu değişimin sonuçları ve olumlu ya da olumsuz somut etkileri tarımsal üretim verilerinde gözlemlenmesinin yanı sıra kırsal nüfusun sosyo-ekonomik göstergelerine de yansımaktadır. Aynı zamanda tarım için ayrılan ulusal kaynaklarda da önemli bir değişim anlamına gelen politika değişikliklerinin etkileri kurumsal yapı kadar sosyoekonomik verilerdeki değişimlerde de dönemsel olarak izlenebilir bir konudur.

Bu çalışmada, Türkiye’de tarım ve kırsal alanın düzenlenip yönetilmesinde görevli olan kurumsal yapıyı oluşturan kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş amaçlarının belirlenmesi, görev ve yetki alanlarının saptanması, bu görev ve yetki alanlarındaki değişimin ortaya çıkarılabilmesi temel amaçlardan birisi olmuştur. Bu amaç doğrultusunda, değişen/dönüşen kurumsal yapıdaki değişimin yönü ve zamanla sektöre dahil olan farklı aktörlerin dönemsel karşılaştırmaları yapılarak ele alınmıştır. Böylesi bir değişimin irdelenmesinde mevzuatta meydana gelen değişikliklerin incelenmesi önemli bir araç olmuştur.

Bu saikle 1980 yılı önemli bir kırılma noktası olarak ele alınmış ve dönemsel karşılaştırma 1980 öncesi ve 1980 sonrası benimsenen politikalar ve bu politikalar üzerinden yürütülmüştür. Bu politikalar neticesinde meydana gelen tarımın kurumsal yapısındaki değişimin kırsal alan ve tarımsal üretim üzerindeki etkileri iki dönem arasında karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır zira iki dönem arasındaki politika farklılaşması üretim miktarı, üretici-devlet arasındaki ilişki ve kırsal alanın sosyo-ekonomik yapısına kadar pek çok konuda farklılıklar yaratabilmektedir. Çalışmanın sınırlılığı dolayısıyla hayvancılık sektörü dışarıda bırakılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde, tarım sektörü ve kırsal alan kavramlarına yönelik teorik bir inceleme yapılmış; tarımın kurumsal yapısının temelleri Osmanlı İmparatorluğu'ndan itibaren ele alınarak Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyetin ilk yıllarına taşınan yapı irdelenmiştir. Bu bölümde Marshall Planı ve Kalkınma Planları içinde tarım ve kırsal alanın yeri araştırılmış, bu planların alana etkileri saptanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise 1923-1980 yılları arasında tarımın kurumsal yapısı incelenmiş, 1980 öncesi dönemde oluşturulan yapının 1980 sonrasında hangi politikalar doğrultusunda nasıl bir değişim geçirdiği karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Dünya Bankası, IMF, DTÖ, AB gibi uluslararası kuruluşların alana etkilerine değinilmiştir. Bu yeni yapıda etkili olan aktörler yönetim kavramı ışığında belirlendiği için bu modele göre şekillenen yapı ve aktörler irdelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümü son otuz yıllık dönemde benimsenen politikalar doğrultusunda ortaya çıkan yapının tarımsal üretimde meydana getirdiği değişim ve tarım sektörü ile kırsal alandaki gelişmelere ayrılmıştır. Kırsal alanın gelişmesine yönelik yürütülen projeler, ürün artışını hedefleyen programlar özellikle Genel Tarım Sayımı verileri ışığında sunulmuştur.

Çalışmanın son bölümünde ise, çalışmanın bütününden elde edilen sonuçlar özetlenmiş ve tarım sektörünün güncel sorunlarına dair öneriler sunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

1980 ÖNCESİ DÖNEMDE TÜRKİYE'DE TARIMIN KURUMSAL

YAPISI

Çalışmanın kavramsal çerçevesini belirlemek açısından kırsal, kırsal alan, kırsal kalkınma gibi kavramlara açıklık getirmek gerekir. Zira bu kavramların kullanımında çoğu kez anlam kargaşası yaşanabilmekte, kavramlar birbiri yerine geçebilmektedir.

Öncelikle “kırsal” kavramına değinmek gerekirse, “kırsal” kavramı, tarımsal üretimin yerel ekonomiye hakim olduğu alanları veya tarımsal üretim aracının mülkiyeti ile toplumsal yeniden üretimin ve ilişkilerin belirlendiği; nüfusun yoğunluğunun düşük olduğu bir toplumsal yapılanmayı ifade etmektedir (TDK, 2005: 1164). Bu anlamda kırsal alandan farklıdır zira kırsal alan, üretim etkinlikleri tarıma dayalı olan, kırsal nüfusun yaşadığı ve çalıştığı alanı; “kırsal bölge”, genellikle tarım ve hayvancılık yapılan ve az insanın yaşadığı yeri; “kırsal nüfus” tarımla uğraşan, genellikle şehir sınırları dışında köy ve kasabalarda yaşayan nüfus (TDK, 2005: 1164) olarak tanımlanmıştır.

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinde de kırsal alanlar, 20 bin ve daha fazla nüfusa sahip kentsel yerleşmeler dışında kalan alanlar olarak kabul edilmiştir¹.

Kırsal alanın ve kırsal nüfusun sosyo-ekonomik açıdan gelişmesi anlamını içeren bir kavram olarak “kırsal kalkınma” kavramı da bir diğer önemli ve kullanımında bazı karışıklıklar yaşanan kavramdır. Bu anlamda çoğu kez “köy kalkınması” ile eş anlamlı kullanılan “kırsal gelişme” ya da “kırsal kalkınma”, kırsal alanlarda yaşayan insan topluluklarının toplumsal, ekonomik, kültürel açılardan yapısını değiştirecek biçimde üretim, gelir ve gönenc (refah) düzeylerinin

¹ “Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi” ile İlgili Yüksek Planlama Kurulu Kararı (No: 2006/1), RG:04.02.2006, 26070

geliştirilmesini, insan-toprak ilişkilerindeki dengesizliklerin giderilmesini, kentsel alanlardaki fiziksel ve toplumsal altyapının yaratılmasını, tarımsal ürünlerin daha iyi değerlendirilmesini amaçlayan çok yönlü süreçleri, etkinlikleri ve örgütlenmeleri anlatmaktadır (Geray, 1999: 242).

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisinde de kırsal kalkınma; kırsal alanda, sürdürülebilir doğal kaynak kullanımını esas alarak, bir taraftan kırsal kesimin gelir düzeyinin ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi yoluyla gelişmişlik farklarının azaltılması amacına yönelik, diğer taraftan çevresel ve kültürel değerlerin korunmasını ve geliştirilmesini gözeterek, yerelde farklılaşan sosyal, kültürel ve ekonomik özellikleri, ihtiyaçları, potansiyelleri ve dinamikleri dikkate alarak çok sektörlü yaklaşımla planlanan faaliyetler bütünü olarak kabul edilmiş; kırsal kalkınmanın hızlandırılması ve kır-kent arasındaki gelişmişlik farklılıklarının azaltılması amacıyla görece az gelişmiş kırsal alanlara öncelik verileceği belirtilmiştir (Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi).

Bu noktada eklemek gerekir ki kırsal kalkınma, “kendi kendine yardımı” ve “tutunma-güçlenme” refleksini de çağırır. Sadece fiziksel veya parasal büyüklükleri ifade etmez; ondan da öte bir anlam içerir; fırsat eşitliğinin örgütlü çabaya, katılıma içerildiği; sosyo-kültürel yaşamda ise kendi içindeki farklılığı ve çeşitliliği, homojen bir içeriğe eşitlemekten çok, dayanışmayla uzlaştıran bir çabayı ifade eder (Dağ, 2007: 23).

Kırsal kalkınmayı da içine alan bir kavram olarak, makro düzeyde, ekonomik kalkınmada tarımın payı vardır ancak bu pay ülkenin gelişmişlik düzeyine göre farklılık göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde sanayi sektörü başat roldeyken az gelişmiş ülkelerde tarım hâkim sektör konumundadır. Böyle ülkelerde, genellikle, ekonomik kalkınmayı başlatmak için gerekli altyapının hazırlanarak, ülkedeki bölgesel piyasaların ulusal piyasalara açılması yolu izlenir. Bu temel altyapıların öncelikle yapılabilmesi için gerekli finansmanın sağlanacağı sektör de nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan tarım sektörü olarak ele alınır (Bayraç, Yenilmez, 2005) bu doğrultuda politikalar geliştirilir. Ancak belirtmek gerekir ki kırsal

kalkınma salt bir tarım programı da değildir. Bu nedenle kırsal kalkınmayı salt tarımsal gelişme anlayışından ayırmak gerekir. Uygulana gelen tarım politikalarından olumsuz etkilenmiş kesime öncelik veren, tarım dışında birçok kırsal ekonomik eylemi içeren, ekonomik temelli bir sosyal programdır kırsal kalkınma (Dağ, 2007: 50).

Gelişmekte olan bir ülke için kalkınma, sadece ekonomik büyümeyi temel alan bir yaklaşım değil; sayısal büyüklükteki ilerlemelerle yetinilmeyerek köklü kurumsal değişiklikler, ekonomik ve sosyal yapıların yeniden düzenlenmesi ayrıca halkın davranış kalıpları ile değer yargılarındaki değişimi de içeren kültürel farklılaşmayı hedefleyen bir kavram olarak öne çıkmalıdır (Dağ, 2007: 46).

Türkiye’de günümüze kadar, kırsal alana yönelik birçok program uygulanmıştır. Ancak içerik ve kapsamaları incelendiğinde bunların çoğunun kırsal kalkınma faaliyeti olarak tanımlamanın güç olduğu söylenebilir.

1.1 Osmanlı İmparatorluğu’ndan Devralınan Yapı

Anadolu Selçuklularının, daha sonraları da Türk Beylikleri ve Osmanlı Devleti’nin üzerinde kurulduğu topraklar, Doğu Roma İmparatorluğu’nun, Bizans’ın, yüzyıllar boyunca egemen olduğu bölgelerdir. Dolayısıyla bu bölgelerde kurulan Türk Devletleri, farklı özellikler taşımakla birlikte, yerleşmiş, oturmuş bir feodal yapı bulmuşlar (Sencer, 1969: 24); bu yapıyı kendi özellik ve ihtiyaçlarına göre bir takım değişiklikler yaparak sürdürmüşlerdir.

Osmanlı İmparatorluğu’nun ekonomik yapısı tarım, zanaat (sanayi) ve ticaret olmak üzere üçlü bir sacayağı üzerine kurulmuştu. Bununla birlikte her sanayi devrimi öncesi toplumda olduğu gibi Osmanlı toplumunda da ekonomi esas olarak tarımsal faaliyete dayanmaktaydı. İmparatorluğun kuruluşundan 20. yüzyılın başından yıkılışına kadar süren dönemde Osmanlı ekonomisi esas olarak tarımsal üretime dayanıyordu (Sencer, 1969: 36). Örneğin 16. yüzyıl Osmanlı toplumunda nüfusun yaklaşık %90’ı kırsal alanda yaşamakta, tarımsal üretim yapmaktaydı. Kentlerde yaşayan %10’luk kesim ise esnaf loncalarına bağlı olarak zanaatla ve diğer

tarım dışı faaliyetlerle uğraşmaktaydı. Bu yapı Osmanlı İmparatorluğu'nun sonuna dek küçük değişiklikler geçirmekle birlikte sürmüştür (Pamuk, 1999: 36).

Pamuk, Osmanlı iktisat tarihini dört döneme ayırmaktadır (Pamuk, 1999: 36):

Birinci dönem, Osmanlı Beyliğinin kuruluşu olan 13. yüzyıldan, 15. yüzyılın son çeyreğine kadar süren dönemdir. Bu dönemin temel özelliği, iki ayrı toplumsal eğilim ya da yapı arasındaki egemenlik mücadelesidir. Yerel aristokrasinin temsil ettiği feodal eğilimler ile devşirme devlet memurlarının temsil ettiği merkeziyetçi eğilimler arasındaki mücadele 15. yüzyıl sonlarına kadar yoğun bir biçimde sürmüştür; bu iki eğilim arasındaki dengeler II. Mehmed'in izlediği politikalarından, aldığı önlemlerden sonra hem devlet, hem de ekonomi düzeyinde ikinci grup lehine dönmeye başlamıştır.

15. yüzyılın son çeyreğinden 16. yüzyılın sonlarına kadar geçen süre ise Osmanlı iktisat tarihinin ikinci dönemini oluşturur. Pek çok tarihinin klasik dönem adını verdiği bu yüzyılda, toprakta devlet mülkiyetine ve kentlerin, loncaların, ticaretin devlet tarafından denetimine dayanan vergisel üretim tarzının gücü doruğuna ulaşmıştır (Pamuk, 1999: 37).

16. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı ekonomisi enflasyon, dış ticaret, savaş teknolojisinde değişiklikler gibi bir dizi gelişmenin etkisi altında kalmıştır. Bu gelişmeler toplumsal kuruluşun iç çelişkilerini harekete geçirerek merkezi devletin ve merkeziyetçi eğilimlerin zayıflamasına yol açmış; bu nedenle 16. yüzyılın sonlarından 19. yüzyıl başlarına kadar süren üçüncü dönemde merkezi devletin ekonomi üzerindeki denetimi daha sınırlı olmuştur ancak taşradaki güçler de egemenliği ellerine geçirerek daha farklı bir yapı kuramamışlar; var olan üretim ilişkileri çerçevesinde artığa ortak olmakla yetinmişlerdir (Pamuk, 1999: 38).

Bu noktada tarımsal yapıya değinmek gerekirse, 16. yüzyıl sonlarına değin tarımın imparatorluk içindeki durumunu şöyle özetlemek mümkündür:

Tarım temeline dayanan bir ekonomik sistemde en başta gelen öge toprak ve toprağın mülkiyet biçimidir. Osmanlı toprak sisteminde, topraklar teorik olarak Sultanın mülkü sayılır. Gerçekte ise mülkiyet açısından topraklar “miri”, “mülk”, “vakıf” olmak üzere ayrılmıştır (Sencer, 1969), (Pamuk, 1999). Miri topraklar devletleştirilmiş topraklar olup, merkezi devlet sisteminin güç kazandığı ilk dönemlerde, ana oluşum miri toprakların mülk ve vakıf topraklar zararına genişletilmesidir. Miri topraklar devletin olup, Sultan (devlet) tarafından, genel olarak askeri görevler karşılığında kişilere dağıtılmış; dağıtılan topraklar büyüklüklerine göre en büyükten en küçüğe doğru “has”, “zeamet”, “tımâr” olarak adlandırılmıştır. Sistemin tümüne “tımâr sistemi” adı verilir. Selçuklu ikta sistemini andıran bu uygulamada, toprakların mülkiyeti değil, yalnız kullanım hakkı verilmiş sayılır. Özellikle tımarlar bu sistem içinde önemli bir yer tutar, ekonomik yaşamın olduğu kadar ordunun da belkemiğini oluştururlar. Çünkü kendilerine tımâr verilen “tımârlı sipahiler” tımâr gelirlerine karşılık, savaş sırasında kendileriyle birlikte belli sayıda tam silahlı askeri, Padişahın emrine hazır bulundurmakla görevlidirler.

16. y.y.’da tımâr rejimini salt orduya asker sağlayan bir yöntem olarak görmek yanlıştır zira tımâr düzeni aynı zamanda tarımsal artığın devlet hazinesine aktarılmasını sağlamıştır (Pamuk, 1999: 47). Tımarın önemli özelliklerinden biri de küçük aile işletmelerine dayanan bir toprak düzeni olmasıdır. Özel mülkiyet ve büyük işletmelere dayanan yapılarla karşılaştırıldığında, küçük aile işletmelerine dayanan bu tarımsal yapı merkezi devletin vergi toplayabilmesini kolaylaştırıyordu. Küçük işletmelere dayanan bu yapı aynı zamanda merkezi devlete karşı siyasal alternatiflerin oluşmasını da güçleştirmekte, örneğin toprağa bağlı bir aristokrasinin ortaya çıkmasını engellemekteydi (Pamuk, 1999: 48).

Bu küçük işletmeler Osmanlı tarımının üretken temelini oluşturmaktaydı. Zira kırsal alanlarda büyük toprak sahiplerinin güçlenmesi, bu kesimin tarımsal artıktaki payını devlet aleyhine genişletmesi anlamına gelmektedir; oysa küçük üreticiler, kolaylıkla vergilendirilebilen bir kesim olarak, merkezi devletin mali temelini oluşturmaktaydı. (Pamuk,1999: 263). Osmanlı imparatorluğunda artığa, merkezi devlet tarafından atanan yerel bürokratlardan sultana kadar hiyerarşik bir biçimde

uzanan karmaşık bir idari sistem aracılığıyla el konurdu. Yerel idareci, görevi vergileri toplayıp merkeze iletmek olan bir devlet memurundan pek farklı değildi. Bu sistemin istikrarı ve sürekliliği, köylünün özgür bir üretici birim olarak ve dolayısıyla yerel bürokratin merkezin, bağımsız ekonomik serveti ya da siyasal gücü olmayan bir hizmetçisi olarak kalmasını gerektiriyordu (Margulies, Yıldızoğlu, 2006: 286).

Osmanlı İmparatorluğunda tarıma uygun toprağın daralması ve besin maddelerindeki kıtlık, insan sömürsünün artmasıyla at başı gider. Belli bir süre bu sömürü tek yanlıydı, çünkü toprağın üstün mülkiyet hakkı devletin elindeydi ve toprak rantında pay alan bütün kategoriler bu devletin hiyerarşisi içinde bütünleşiyordu. Sipahi tımarını, ayan malikanesini devlet adına işletiyordu. Aracıların el koydukları rantın artması üreticinin gelirini mutlak olarak etkiliyordu ama yine de reyanın karşısında sömürücü olarak tek bir kişi vardı (Margulies, Yıldızoğlu, 2006: 287). Ancak 1858 tarihli Arazi Kanunnamesi ile toprak üzerinde özel mülkiyetin tanınması, memuru mülk sahibinden ayıran iki yanlı bir sömürü yaratmıştır. Bu kanunname ile büyük toprak mülklerindeki çalışma şekli, zaten uzun zamandan beri kullanılmakta olan ortakçılık uygulamalarına dönüşmüştür. Büyük çiftliklerde ücretimin nakit olarak ödenmesi şekli ancak daha sonraları, mevsimlik işgücünün ortaya çıkışından sonra görülecektir (Pamuk, 1999: 263).

1858 tarihli Arazi kanunnamesi, 19. yüzyılda devletle yerel unsurlar arasındaki dengeleri değiştirebilecek, toprak mülkiyeti biçimleri üzerinde önemli etkileri olabilecek bir düzenlemedir. Arazi Kanunnamesi ile devlet toprakta özel mülkiyeti tanımış; toprağın alım satımını serbest bırakmıştır. Merkezi devlet açısından kanunnamenin en önemli amaçları, bir yandan ayanın ve diğer yerel unsurların gücünü sınırlamak, öte yandan da tarımsal üretimi geliştirerek vergi gelirlerini artırmaktı fakat toprak üzerindeki fiili mülkiyet yapılarının siyasal, toplumsal ve iktisadi pek çok etken tarafından belirlendiğini dikkate alarak, 1858 Kanunnamesi'nin kendi başına etkilerinin sınırlı kaldığı söylenebilir (Pamuk, 1999: 264). Nitekim 19. yüzyıl boyunca merkezi devlet bir yandan yerel unsurların ve büyük toprak sahiplerinin gücünü sınırlamaya çalışırken, öte yandan da küçük ve

orta ölçekli işletmelerdeki köylü gelirleri ağır bir biçimde vergilendirilmiştir (Pamuk, 1999: 263).

19. yüzyılın başlarından Birinci Dünya Savaşı'na kadar geçen yüzyıllık süre ise Osmanlı ekonomisinin tarihindeki son dönemi oluşturur. Bu döneme damgasını vuran temel süreç, dünya ekonomisine açılış sürecidir. Ancak, kapitalizmin giderek artan ağırlığı, daha önceki merkezîyetçi yapıların silinip ortadan kalkmasına yol açmamış, bu yapılar uzun bir süre kapitalizmle birlikte yaşayabilmiştir. Kapitalizmin var olan yapılarla ilişkileri ise yeni çelişkiler ve çıkar birlikleri yaratmış, ekonomi, devlet, hukuk ve ideoloji alanlarında pek çok dönüşümü de beraberinde getirmiştir (Pamuk, 1999: 21).

1890'larda Osmanlı İmparatorluğu'nun günümüz Türkiye'sinin Anadolu sınırları içinde kalan bölgesinin, İstanbul dahil, nüfusu on iki milyon beş yüz bin kadardı. Ancak coğrafi ve idari sınırların sürekli değişmesi sebebiyle bu rakamlarda daha önce yapılan nüfus sayımları arasında bir karşılaştırma yapmak oldukça zordur (Yerasimos, 2001: 290).

19. yüzyıl boyunca bu nüfusun %80'i kırsal alanda yaşamaktaydı (Pamuk, 1999: 271). 19. yüzyılda, bugünkü Türkiye sınırları içinde kalan bölgenin nüfusu 19. yüzyılın ikinci çeyreğinde 8-9 milyondan, I. Dünya Savaşı öncesinde, 16-17 milyona yükseldiği tahmin edilmektedir (Pamuk, 1999: 263). Bu hızlı artışın önemli nedenlerinden birisi imparatorluktan ayrılan bölgelerdeki Müslüman nüfusun Kırım'dan, Kafkaslardan, Sırbistan'dan, Bulgaristan'dan, Makedonya'dan ve Ege'deki adalardan Anadolu'ya göç etmesidir. Buna karşılık I. Dünya Savaşı öncesinde bir miktar Rum ve Ermeni nüfus da Anadolu ve Ege adalarından Kuzey ve Güney Amerika'ya göç etmiştir. Ancak, ayrılanların sayıları gelenlerle karşılaştırıldığında çok sınırlıdır (Pamuk, 1999: 264).

Bu yüzyıl boyunca Anadolu'nun büyük kısmında tahıl ekimi ve hayvan yetiştiriciliği yapılmıştır. Anadolu coğrafyası konumu ve ürünün niteliği nedeniyle, ticarileşmenin baskısına en az duyarlı bölge olmasına rağmen İstanbul ve İzmir gibi

ticari merkezlerin büyük iç pazarlarını besliyordu. 1912 yılında Konya vilayetinde buğdayın %26,4'ü, arpanın ise %25,5'i pazarlanıyordu. Marsilya Ticaret Odası kayıtlarına göre, Fransa 1874 yılında Osmanlı İmparatorluğu'ndan, İzmir limanından ham pamuk ihraç etmiştir. Osmanlı İmparatorluğunun yıllık üretimi 42000–44000 balyadır. Bunun 12000-13000'i Fransa'ya, 5000'i İtalya'ya 8000'i Hollanda'ya, 3000'i İngiltere'ye gönderilir, geri kalanı ise ülke içinde kullanılırdı. Pamuğun yanı sıra yün, tiftik, ipek, ipekli, keçi ve deve kılı, deri, pamuklu ve keten kumaş, pirinç, yağ, baklagil, buğday vb. maddeler de ithal ediliyordu. Özellikle sanayi devriminin ardından bu mallara olan talep artmış; bu ticarileşme, İmparatorluğun dünya pazarıyla bütünleşmesinde önemli bir etken olmuştur. (Margulies, Yıldızoğlu, 2006: 287).

Bu dönemde sanayileşmiş batı ülkeleri dış ticaretin gelişmesini ve buna bağlı olan meta üretiminin yaygınlaşmasını önemli şekilde teşvik etmiş; İngiliz, Fransız ve Alman şirketleri tarafından yapılan demiryolları, geniş alanların pazarın etki alanına çekilmesinde önemli rol üstlenmiştir (Margulies, Yıldızoğlu 2006: 287) . Cumhuriyetin ilk yıllarında da inşa edilen bu demiryolu hatları, tarımsal bütünleşme politikasında atılan önemli bir adımdır (Keyder, 1993: 38-40).

Cumhuriyetten önce ticari üretimin gelişmesinde bir ticari merkeze veya büyük bir limana yakınlık-ulaşım kolaylığı belirleyici etkenlerden olmuştur. Dolayısıyla, cumhuriyetin kurulmasından önce, meta üretiminin en gelişmiş olduğu bölgeler, İstanbul limanının çevresindeki Marmara yöresi, İzmir'in ve İngilizlerce yapılmış demiryolu ağının çevresindeki Ege yöresi ve Mersin limanının çevresindeki Doğu Akdeniz'di. (Margulies, Yıldızoğlu 2006: 287). Tarımsal üretimde gelişme ve artı değer elde edilmesi de ilk elde bu yörelerde oluşmuştur.

Bu dönemde öşür ile hayvanlardan alınan ağnam vergileri, merkezi devletin en önemli gelir kaynaklarını oluşturuyordu. Tanzimat Fermanı, imparatorluğun farklı bölgelerinde farklı oranlarda toplanmakta olan öşürü her yerde gayri safi üretim üzerinden yüzde on olarak saptıyordu. İltizam sisteminin sürdürülmesi küçük üreticilerin üzerindeki vergi yükünü daha da artırmıştı. Hasat yerine gelen

mültezimler, kendi takdirine göre her üreticinin ödeyeceği miktarı saptamaktaydı. Böylece büyük toprak sahipleri kollanıyor, küçük üreticiler çok daha yüksek oranlarda vergi ödüyordu (Pamuk, 1999: 264). Buna rağmen Anadolu da ekilebilir toprağın bol olması buna karşın emeğin görece kıtlığını, küçük üreticilerin 19. yy boyunca varlığını sürdürebilmesinin sebeplerinden biri olarak saymış Pamuk. Fakat özellikle 19.yy'ın ikinci yarısından itibaren Makedonya, Kırım ve Rumenli'den Türklerin Anadolu'ya göçüyle ve bunların ekilebilir topraklara yerleştirilip, tarım yapmasıyla hem ekilen arazi hem de verimde artış olmuştur (Pamuk, 1999: 264-267).

1908–1914 yılları arasında Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomik yapısı, tarımcı, sanayiden oldukça geri, dış ticarete dışa bağımlı niteliklerini büyük ölçüde korumuş, ancak elverişsiz koşullara rağmen bazı dinamizm belirtileri de göstermiştir. Bu dönemde tarımsal hâsılanın %13-14'ü ihraç edilmiş, buna karşılık büyük kentlerin beslenmesi önemli ölçüde un ithalatıyla sağlanmıştır (Boratav, 2007: 32–33).

1913 yılında kabaca derlenen bilgilere göre, tarım nüfusunun %5'i ekili toprakların %65'ini bölüşürken, %87'si ekili toprakların geriye kalan %35'iyle yetinmekteydi. %8'lik dilimde bulunanların ise toprağı bulunmuyordu (Yerasimos, 2001: 294), (Oral, 2006: 15).

Cumhuriyet'in ilk yıllarında nüfusun %80'den fazlası da köylerde yaşamaktaydı (Akşit, 2006: 125). Kırsal nüfus olarak da adlandırılabilen bu kalabalık nüfusun gerek tarımsal üretiminin artırılması gerekse yol, su, eğitim, sağlık vs. gibi bir takım ihtiyaçlarının karşılanması noktasında merkezi nitelikte bir politika belirleyen veya yerel nitelikte bunları uygulayan bir devlet yapılanmasından söz etmek mümkün değildir.

19. yüzyıldan itibaren kırsal alana yönelik bazı yatırımların yapıldığı gözlenebilir. Dönemin ekonomik ve teknolojik koşulları göz önüne alındığında özellikle köy yönetimlerinin var olan koşullar altında kırsal nüfusun ihtiyaçlarını

karşlamak üzere beledi hizmetlerini kendi başlarına görememeleri doğaldır bu nedenle köyler ihtiyaçlarını merkezi yönetimden istemeleri beklenebilir fakat bununla birlikte 19. yüzyıl köyüne merkezi hükümetin yaptıracağı herhangi bir tesis, angarya yükümlülüğünü de birlikte getiriyordu (Ortaylı, 1985: 107).

Geray “Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar” (Geray, 1974) isimli kitabında, Osmanlı imparatorluğunda kırsal hizmetlere yönelik iki önemli girişimden bahsetmektedir. Bunların ikisi de 1839 Tanzimat Fermanından sonra gerçekleşen, yerel nitelikte girişimler.

Bunlardan ilki Tuna ilinde ticaretin gelişmesi amacıyla Mithat Paşa tarafından yapılan köy yolları ve köprülerdir. Mithat Paşa bu dönemde Tuna ilinde 300 km.den çok şose yol yaptırmıştır. İkinci örnek ise, 1882-1885 yılları arasında Sivas Valiliği yapan Halil Rifat Paşanın, kaleme aldığı tembihnameler ile ildeki köy kalkınması için gereken köy yolu ulaşımı ve tarımsal düzeltim gibi düzenlemeler yapılmasıdır. Her iki örnekte de bu hizmetlerin yapılabilmesi amacıyla yerel mal sandıkları kurulmuştur.

Örneklerin kısıtlı olmasından da anlaşılacağı üzere Osmanlı İmparatorluğunda, devletin kırsal alanla olan ilişkisi vergi ve askerlik işlemlerinden ileri gitmemiş; kırsal alandaki yol, su, köprü vb. altyapı sorunlarının çözümüne ilişkin arayışlar yerel düzeyde kalmıştır.

1.2 Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve Tarım Öncelikli Kalkınma Dönemi

Tarım sektörü, pek çok sorunu içinde barındıran bir sektördür. Bu sorunların başında ise Osmanlı'dan devralınan ve Cumhuriyet tarihi boyunca da giderilemeyen temel bir takım yapısal sorunlar gelmektedir ki tarım arazisi mülkiyetinde yaşanan adaletsiz yapı bunlardan biridir (Günaydın, 2010: 25).

Bu dönemde toprak mülkiyetindeki eşitsizliği gösteren bir araştırma olması bakımından, 1912–1913 yıllarında yapılan ve 1 milyon aileyi kapsayan tarım sayımına göre, tüm ailelerin %5'ini oluşturan kesimler tüm toprakların %65'ine sahipken; geriye kalan %87'lik dilimi oluşturan aileler toprakların ancak %35'ini kontrol edebiliyor; %8'lik kesimin ise hiç toprağı bulunmuyordu (Yerasimos, 2001: 294, Oral, 2006: 15). 1927 yılında ise, köylü nüfusun %22'sinin iş hayvanı yokken aile başına bir karasaban bile düşmemekte idi (Günaydın,2010: 160).

Önceki bölümde de bahsedildiği gibi, Cumhuriyetin devraldığı tarımsal yapı çoğunlukla prekapitalist özellikler göstermektedir. Özellikle ilk dönemlerde kapalı köy ekonomisinin hakim olduğu, bazı bölgelerde büyük feodal mülkiyetin hüküm sürdüğü, sanayi bitkilerinden ziyade geçimlik tahıl üretimi üzerine kurulu son derece geri teknoloji kullanılan ilkel bir yapı mevcuttur (Oral, 2006: 15). Makro düzeyde, Osmanlı ekonomisinin son döneminde dış pazarın belirleyici olmasından kaynaklanan çarpıklık tarım sektörü için de geçerli olmuştur. Bir başka deyişle, 19.yüzyıl Osmanlı tarımı dış pazar göstergelerine duyarlı, ülkenin iç ekonomik göstergelerinden kopuk, dış pazar için üretim yapan adacıklardan ve kendi yağıyla kavrulan, geçimlik ekonominin hakim olduğu geniş bir hinterlandtan oluşmaktadır (Toprak, 1988: 20)

Bu yapıya koşut biçimde, günümüzde de varlığını sürdüren ikili tarım yapısı bir diğer yapısal sorundur. Bir tarafta ulusal ve uluslararası kapitalist piyasalara eklemlenerek üretim yapan “çağdaş” işletmeler bulunurken, diğer yanda geçimlik üretim yapan hane halkları bulunmaktadır (Günaydın, 2010: 25).

Bu noktada Margulies ve Yıldızoğlu, Günaydın ile (Günaydın, 2010) benzer bir tespit yaparak Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı tarımsal yapının, tarihsel olarak belirlenmiş iki temel unsur ile nitelendiğini belirtmiştir (Margulies, Yıldızoğlu, 2006: 285). Bunlar mülk sahibi tarafından işlenen küçük köylü topraklarının sayısal üstünlüğü ve meta üretiminin bölgesel dağılımı eşit olmasa da ekonomi içinde önemli boyutlara varan gelişmişliğidir (Margulies, Yıldızoğlu, 2006: 285).

Cumhuriyet'in ilk yıllarında tarım sektörüne ağırlık verilmesinin nedenlerinden biri 24 Temmuz 1923 tarihli Lozan Anlaşması hükümleri gereğince Türkiye Cumhuriyeti'nin, 85 milyon altın lira tutarında Osmanlı borçlarından toprak esasına göre Türkiye'ye devredilen 2/3'ünü ödeyecek; bununla birlikte beş yıl süreyle gümrüklerindeki düşük koruma oranlarını da değiştirmeyecek olmasıdır (Günaydın, 2010: 159).

Tüm bu koşullar göz önüne alındığında, 1923 yılında ekonomik yapı, Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde olduğu gibi, önemsiz bir sanayi kesimi olan, mamül tüketim malı ithalatını karşılayabilmek için tarım ürünleri ve hammadde ihraç eden bir tarım ekonomisine dayanmaktaydı. Örneğin 1914 yılında, Osmanlı İmparatorluğu'nun ihracatının %45'ini tarım ürünleri, %38'ini hammaddeler; ithalatının ise %60'ı mamül mal iken, yalnızca %7'si hammaddeydi. (Margulies, Yıldızoğlu, 2006: 285–289).

1926 yılında Türkiye'de tütün, kuru üzüm, pamuk, incir, fındık, yün, afyon ve yumurta (bu ürünlerin büyük çoğunluğu batı bölgelerinde üretilmekteydi) toplam ihracatın % 60-72'sini, sanai tüketim malları ise ithalatın çok büyük bir bölümünü oluşturmaktaydı. Kısacası Türkiye, dünya ekonomisine, esas olarak büyük oranda tarımsal hammadde ihraç edip, sanai tüketim malı ithal ederek katılmaktaydı (Boratav,2007: 50). Bu nedenle tarım, ülke ekonomisinde önemli bir yere sahipti.

İşte bu ortamda tarım, kalkınmayı sağlayacak sektör olarak seçilmiş ve tarımsal üretimi artırmaya odaklı politikalar izlenmiştir. Bu seçimde ülkenin sanayi

kapasitesinin son derece yetersiz olması, kaynak eksikliği ve tarım sektörünün gelenekselliği de etken olmuştur (Günaydın, 2010: 160).

Cumhuriyetin kuruluşunun ardından önündeki görevlerden en başta gelenleri, ekonominin yeniden inşası ve belli bir istikrara sahip bir siyasal düzenin kurulması olarak belirlenmiştir (Margulies, Yıldızoğlu, 2006: 285). Bu anlamda, Türkiye ekonomisinin niteliği ve dünya ekonomisi içindeki konumu tarım ekonomisi temelliydi. (Margulies, Yıldızoğlu, 2006: 286).

Aynı dönemde, toplumsal yapının yeniden inşasının sağlanması için devletin tarım alanında yaptığı uygulamalardan bazıları ise şunlardır: aşarın kaldırılması, asayişin sağlanması (yani eşkıya tehdidinin ortadan kaldırılması), Ziraat Bankası kanalıyla verilen krediler ve destek politikası, eğitimin yaygınlaştırılması ve bunlardan daha da önemlisi tarımdaki özel mülkiyeti üst düzeyde meşrulaştıran medeni yasanın çıkarılmasıdır (Oral, 2006: 17).

Ancak, Sencer'in ifadeleri ile bu düzenleme ve tedbirler sosyolojik açıdan, hiçbir köklü dönüşüm getirmemiş, ekonomik altyapıyı değiştirmemiştir (Sencer, 1969: 64). Zira bu değişikliklerin amacı ve bu değişiklikleri yapan Kurtuluş Savaşı yönetici kadrosunun yapısı, ne büyük toprakların devletleştirilmesi, ne ağalık kurumunun ortadan kaldırılması, ne feodal ilişkilerin gerçekten yok edilebilmesi ne de köylünün sömürülmesinin engellenebilmesini mümkün kılmaktadır (Sencer, 1969: 65).

Bu anlamda Cumhuriyet'in ilk yılları ve 1930'lu yılların başında devletin yeniden üretim sürecine yönelik pek çok dolaylı müdahaleleri olmuştur. Özellikle 1932 yılından itibaren yürürlüğe konulan bir takım yasalarla devlet, sistemin yeniden üretim koşullarını sağlamada dolaylı müdahalelerini arttırdığı gibi doğrudan müdahalelerde de bulunmuştur. Alanın düzenlenmesi ve yürütülmesinde kurulan kamu kurum ve kuruluşları da bu müdahalelerin sonucunda ortaya çıkmıştır (Oyan, 2006: 26).

Türkiye ekonomi tarihinde önemli bir yeri olan ve 1923 yılında İzmir’de toplanan İktisat Kongresi’nde köylülerin de talepleri dile getirilmiş; köylünün sorunları, tarımsal gelişme konularıyla birlikte ele alınmış; büyük toprak sahipleri, aşarın kaldırılması başta olmak üzere, tarımsal eğitimin sağlanmasını, Ziraat Bankası kredilerinin arttırılmasını ve tarımın makineleştirilmesini savunmuşlardır. Ayrıca, yurt içinde saban, pulluk gibi basit makinelerin üretimi için ziraat fabrikası açılması, ziraat makineleri için lazım olan petrol ve benzinin gümrük vergisinden muaf tutulması da çiftçilerin diğer talepleri arasındadır (Kayıkçı, 2005: 4).

Kongrede çiftçilerin bu talepleri alınmış olmakla birlikte, tarım konusunda alınan kararların piyasaya yönelik üretim yapan büyük arazi sahiplerinin istekleri yönünde olduğu söylenebilir (Kayıkçı, 2005: 4). Zira Cumhuriyet devletinin temelini oluşturan kurtuluş hareketinin aktörleri esas olarak eşraf, toprak sahipleri, tüccarlar, yerel bürokratlar ve dağıtılmış Osmanlı ordusunun subaylarından oluşuyordu ve köylü nüfusun ülke yönetiminde belirleyici bir güç olarak pek etkisi yoktu (Thornburg, 1968: 18).

Eklemek gerekir ki 1923–1928 döneminde belli bir ekonomik sistemi benimsemek düşünülmemiş, üst-yapı kurumlarında, “devrimler” şeklinde yapılan değişikliklere benzer değişiklikler, hem de daha temelsiz olarak, alt-yapıda da gerçekleştirilmek istenmiştir. Oysa üst-yapıda bu türden değişiklikler geçici olarak ve devlet zoruyla bir süre tutunabilse de, alt-yapıya o yapının yabancıları aşılabilir yapılabilmek bazı zorluklarla karşılaşabilmelidir (Sencer, 1969: 65). Nitekim tarım alanında alınan kararlar da büyük toprak sahiplerinin istekleri doğrultusunda şekillenmiş olmasından da görüldüğü üzere, köylüyü dışında tutan bu hareketin sınıf bileşimi sonraki yıllarda yeni devletin ve politikalarının niteliğini büyük oranda belirlemiş ve etkilemiştir (Margulies, Yıldızoğlu, 2006: 288).

Bu konuda bir diğer örnek 17 Şubat 1925 tarihinde hükümetin, büyük çiftçilerin İzmir Kongresinde dile getirdikleri en önemli isteklerini yerine getirerek bütçe gelirleri arasında en büyük vergi kaynağını oluşturan kalem olmasına rağmen aşar vergisini kaldırması (Kayıkçı, 2005: 4) gösterilebilir.

Cumhuriyetin ilanının ardından, Osmanlı toprak düzeni bozulduktan sonra köylünün önce mültezimler, sonra muhassıllar tarafından sömürülmesinin sembolü olarak (Sencer, 1969: 63), yarı feodal bir ortaçağ vergisi olan (Boratav, 2007: 47) aşarın kaldırılması, tarım kesimine dönük en önemli atılımlardan birisi olmuştur (Sencer, 1969: 63).

Boratav'a göre, 1923–1929 dönemi içinde gelir dağılımı üzerinde yapılan en önemli iktisat politikası operasyonu bu düzenlemedir (Boratav, 2007: 53). Böylece, tarımsal üreticinin ürününün eskiden vergiye giden %10-12'sini elinde tutmasına ve satmasına olanak sağlanmıştır (Margulies, Yıldızoğlu, 2006: 289). Fakat 1924 yılı bütçe gelirlerinin %22'sinin aşar vergisinden geldiği göz önüne alındığında, verilen kararın ekonomik ve siyasi açıdan ne denli zor bir karar olduğu daha kolay anlaşılabilir (Günaydın, 2010: 160). Sencer'e göre, bu verginin kaldırılması hükümetin devrimci ve halkçı eğilimini ortaya koymaktadır (Sencer, 1969).

Ancak hükümetin halkçılık anlayışına göre, fakir köylü kadar büyük toprak sahibi ağa da korunmaya ve geliştirilmeye muhtaç olduğundan, bu iki tabakadan "halkın" fakir köylü bölümü, ekonomik atılımlardan en az payı alan grup olarak kalırken; buna karşılık büyük toprak sahipleri, hele kapitalist pazar ekonomisine geçmiş Batı Anadolu kesimleri büyük kazanç sağlamıştır (Sencer, 1969: 65).

Hükümetin halkçı politikaları doğrultusunda, aşarın kaldırılmasını tarımı geliştirmek üzere alınan tedbirler, üreticiye yardım gibi eylemler izler fakat köklü bir toprak reformuna gidilmeden köylünün ekonomik üstünlüğünün sağlanması, köklü bir teknolojik ilerleme sağlanmadan ve kapital birikimi olmadan endüstrileşmeye gidilmesi, istenen devrimci atılımı hiçbir zaman sağlayamayacaktır ki sonraki dönemler bu gözlemi kanıtlamaktadır (Sencer, 1969: 65-68).

Tarım kesimi 1930–1939 yıllarında tüm olumsuz şartlara (büyük buhran) rağmen pozitif, ancak sanayinin gerisinde kalan bir gelişme temposu gerçekleştirerek yıllık ortalama %5,1 büyüme hızına ulaşmıştır (Boratav, 2007: 71). 1928–1929 üretim ortalaması 1938–1939 ortalamasıyla karşılaştırıldığında, dönem boyunca

buğday üretiminin %94, tütünün %56, şeker pancarının %754 arttığını, ihracattan iç piyasaya yönelen pamuk üretiminin ise %8 dolaylarına gerilediği görülmektedir (Boratav, 2007: 71). Yine bu dönemde Türkiye un, şeker ve dokumayı yerli üretimle sağlamaktaydı.

Özellikle 1980 öncesi dönem için bütünsel bir inceleme söz konusu olduğunda Cumhuriyet dönemi Türkiye tarımının tarihi, iki dünya savaşı arası yıllar ve savaş sonrası olmak üzere iki döneme ayrılabilir (Margulies, Yıldızoğlu, 2006: 285).

İkinci Dünya Savaşı'nın gerçekleştiği 1940–1945 döneminin Türkiye'nin dış siyaseti bakımından zorlu geçmesi bir yana elverişsiz iklim koşullarının da buna eklenerek sosyal ve ekonomik hayatı olumsuz yönde etkilemesi (Oktar, Varlı, 2010: 1) ülke genelinde, pek çok siyasi, ekonomik, toplumsal ve kültürel sonuçlar doğurmuştur (Okyar, 1979: 331). Özellikle yaşanan olumsuz iklim koşullarının da etkisiyle tarımsal üretimin düşmesi gıda ürünlerinin tedarikini zorlaştırarak kıtlığa neden olmuştur (Oktar, Varlı, 2010: 2). Örneğin 1939 yılında 4.200 ton olan buğday üretimi, 1945 yılında 2.200 tona düşmüştür (Boratav, 2006). Yaşanan kıtlık büyük şehirlerde birçok gıda ürününün karaborsaya düşmesine ve karne uygulamasının başlatılmasına neden olmuştur (Oktar, Varlı, 2010: 2).

Kırsal alanda yaşayan nüfusu etkileyen bir uygulama olarak 1944 yılında, gayri safi üretimin %10'una el koyan ve aşar vergisine benzer bir vergi olan Toprak Mahsulleri Vergisi çıkarılmıştır. Bu vergi ile savaş yıllarında 167 milyon lira kadar vergi geliri sağlanmıştır (Boratav, 2007: 85). Bu vergi, aşarın kaldırılmasından beri, tarıma yönelik büyük çapta ilk dolaysız vergi olması ve piyasa için üretim yapmayan küçük ve yoksul köylünün üzerinde çok ağır bir yük oluşturması (Boratav, 2007: 85) nedeniyle doğurduğu sosyal ve siyasal sonuçlar bakımından önemlidir zira tarım üreticileri bu vergiyi ödemekte bir hayli zorlanmış ve bu vergi yükünün altında ezilmiştir (Boratav, 1985: 46).

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere 1940-1945 yılları arasında toplam nüfusun %75'inin kırsal alanda yaşadığı ve tarımsal üretimle geçimini sağladığı düşünüldüğünde, verginin ne kadar geniş bir kitleyi etkilediği daha net anlaşılabilir. Toprak Mahsulleri Vergisi iki yıl uygulanmış, 1946 yılında kaldırılmıştır (Boratav, 2007: 85).

Tablo-1. Kentsel ve Kırsal Nüfus Oranları

YIL	Toplam Nüfus	Kentsel Nüfus	Kırsal Nüfus	Toplam Nüfus İçinde Kentsel Nüfus Oranı (%)	Toplam Nüfus İçinde Kırsal Nüfus Oranı (%)
1927	13.648.270	3.305.879	10.342.391	24.22	75.78
1935	16.158.018	3.802.642	12.355.376	23.53	76.47
1940	17.820.950	4.346.249	13.474.701	24.39	75.61
1945	18.790.174	4.687.102	14.103.072	24.94	75.06
1950	20.947.188	5.244.337	15.702.851	25.04	74.96
1955	24.064.763	6.927.343	17.137.420	28.79	71.21
1960	27.754.820	8.859.731	18.895.089	31.92	68.08

1965	31.391.421	10.805.817	20.585.604	34.42	65.58
1970	35.605.176	13.691.101	21.914.075	38.45	61.55
1975	40.347.719	16.869.068	23.478.651	41.81	58.19
1980	44.736.957	19.645.007	25.091.950	43.91	56.09
1985	50.664.458	26.865.757	23.798.701	53.03	46.97
1990	56.473.035	33.326.351	23.146.684	59.01	40.99
2000	67.803.927	44.006.274	23.797.653	64.9	35.10
2007	70.586.256	49.747.859	20.838.397	70.5	29.50
2008	71.517.100	53.611.723	17.905.377	75	25
2010	73.722.988	56.222.356	17.500.632	76.3	23.7

Kaynak: www.tuik.gov.tr ve Mahmut Özfidaner, “*Kentleşme ve Toplumsal Değişme Yatağan Örneği*” Muğla Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezinden derlenmiştir.

Tarım Bakanlığının Ocak 1947'deki verilerine göre, savaş yılları boyunca tarım alanında gelir 3.5 milyon dolardan, 4.5 milyon dolara yükselmiştir ki bu da tarımın GSMH içindeki payının %42'den %58'e arttığı anlamına gelmektedir. Bu veriye göre de çiftçiler ülke genelinde en çok vergi veren kesim olmuş, bu vergilerle de endüstrileşme programları, askeri ve yönetsel diğer devlet giderleri karşılanmıştır (Thornburg, 1968: 43).

Pek çok yorumcunun aksine, Boratav, iktisat politikaları ve ekonominin gelişme doğrultuları bakımından Türkiye için dönüm noktasının 1950 değil, 1946 yılı olduğunu belirtmektedir (Boratav,1985: 44). Zira II. Dünya Savaşı'nın son bulduğu 1945 yılını takiben, 1946 yılı Cumhuriyet tarihinde gerek siyasi gerekse iktisadi bakımdan önemli gelişmelerin yaşandığı bir yıl olmuş (Boratav, 1985: 44); bu gelişmelerin kentsel ve kırsal alana önemli yansımaları olmuştur.

Siyasi bakımdan 1946 yılı, tek partili rejimden çok partili parlamenter rejime geçişin başlangıç tarihidir. Çok partili parlamenter rejime geçiş yolunda 5 Eylül 1945'te Milli Kalkınma Partisi'nin, 7 Ocak 1946'da Demokrat Partinin kurulması ve 21 Temmuz 1946'da, çeşitli şaibelere rağmen, ilk kez tek dereceli seçimlerin yapılmasıyla sürdürülen ve 14 Mayıs 1950'de yine seçim yoluyla iktidarın el değiştirerek (Boratav, 2007: 93), laik ideolojiden, muhafazakar değerleri öne çıkaran ve savunan bir siyasi anlayışa sahip olan (Oktar, Varlı, 2010: 5) Demokrat Parti'ye geçmesiyle neticelenmesi bakımından önemlidir.

Tarım alanında çalışan nüfus özelinde ise, uygulanan sıkı ve katı ekonomi politikaları ve kısıtlamalar, köylünün tek parti yönetimiyle olan bağlarını koparttığı gibi, O'na olan nefretini de derinleştirmiştir (Oktar, Varlı, 2010: 5). Öyle ki bu durum Demokrat Partinin tek başına iktidar olmasında önemli bir etken olmuştur (Oktar, Varlı, 2010: 6)

Boratav'a göre 1946 yılı iktisadi bakımdan da bir dönüm noktası olma özelliği taşır zira 1946 develüasyonu ile birlikte, ithalatta miktar kontrollerinin (kotaların) uygulanmasını sınırlayan liberasyon listelerinin saptanmasıyla, on altı

yıldır kesintisiz olarak izlenen kapalı, korumacı, dış dengeye dayalı ve içe dönük iktisat politikalarının adım adım gevşetildiği; ithalatın serbestleştirilerek büyük ölçüde artırıldığı; dış açıkların kronikleşmeye başladığı; dolayısıyla dış yardım, kredi ve yabancı sermaye yatırımlarıyla ayakta duran bir ekonomik yapının yerleşmesinin başlangıç yılı olmuştur (Boratav, 2007: 94). Bu doğrultuda 1946 yılını takiben 1950’li yılların da Türkiye için pek çok açıdan sancılı yıllar olduğu kabul edilir (Günaydın, 2010: 161). 1950–1960 arası dönem, başlattığı süreç ve günümüze uzanan sonuçları itibarıyla ekonomik, toplumsal ve siyasal yaşama damgasını vurması sebebiyle çok önemli bir dönem olma özelliği taşır zira bu dönemde toplumsal yapı bütünüyle ve radikal biçimde değişime uğramış; hatta bir kopuş yaşamıştır (Oktar, Varlı, 2010: 5).

Bu süreçte Türkiye, kontrollü ve müdahaleci devletçilikten serbest pazar ekonomisine kaymış (Oktar, Varlı, 2010: 5); serbestleşmeye yönelen bir dış ticaret rejiminin sonucu olarak, iç pazara dayalı bir sanayileşme programı yerine, dış pazara dönük tarıma, madencilğe, alt yapı yatırımlarına ve inşaat sektörüne öncelik veren bir kalkınma anlayışı benimsenmesi nedeniyle ortaya çıkan kronik dış açıklar ve bu dış açıklar kanalıyla dışa bağımlı hale gelen ekonomik yapı doğmuştur (Boratav, 2007: 94). 1950’lerde doğan bu ekonomik yapı, bu dönemin bir armağanı olarak Türkiye ekonomisinin kalıcı bir özelliği olma niteliğini kazanmıştır (Boratav, 2007: 94).

Marshall Planının bu dönemde yaşanan köklü değişimde önemli yeri vardır zira Marshall Planı Türkiye’nin planlı ve ithal ikameci sanayileşme stratejisinin alt yapısının hazırlanmasında önemli rol oynar (Tören, 2006). Marshall Planı, tarımda makineleşmeyi sağlayarak tarımsal üretimde artış yaratması; kırsal alan yönetimi ve kırsal kalkınma politikaları belirlenmesinde etkili olması (Kayıkçı, 2009: 61) özetle ülke genelinde tarımın kurumsal yapısında ilk kez bu denli geniş çaplı bir değişim-dönüşüm yaratması nedeniyle önemlidir.

1.2.1 Marshall Planı ve Planlı Kalkınma Dönemi Politikaları

Kayıkçı, Türkiye’de Marshall Planının uygulanmaya başlandığı 1948 yılından 1963 yılına dek geçen dönemi, “tarım reformu dönemi” olarak adlandırmış; bunun nedenini ise bu dönemde, kırsal alanın sektörel bir yaklaşımla yönetilerek tarım reformu anlayışının hükümetler tarafından kırsal alan yönetimi ve tarım politikalarını karakterize eder şekilde benimsenmesi olarak açıklamıştır. (Kayıkçı, 2009: 60).

Marshall Planı ilk kez 5 Haziran 1947’de, General Marshall’ın Harvard Üniversitesinde yaptığı ve savaş sonrası Avrupa’nın yeniden inşasında ABD’nin Avrupa’ya yardım teklif etmesi gerektiğini belirttiği konuşması ile gündeme gelmiştir (Kayıkçı, 2009: 60). Daha sonraları, planın amacı Batı Avrupa ülkelerinin yanı sıra az gelişmiş ülkelerin de gelişmesini sağlamak şeklinde genişletilerek ifade edilmiş olsa da asıl amacın komünizme karşı mücadele ve Avrupa’da kapitalist ilişkileri geliştirerek Amerika sermayesi için pazarları genişletmek olduğu söylenebilir (Kayıkçı, 2009: 63).

Marshall Planının oluşturulma aşamasında, 12 Temmuz 1947 tarihinde Paris’te, Türkiye’nin de aralarında bulunduğu on altı devletin katılımı ile “On altılar Konferansı” adı altında bir konferans düzenlenmiş ve konferansta, plan’dan faydalanacak ülkelerin belirlenmesi amacıyla, ülkelerin ihtiyaçlarını saptayacak bir rapor hazırlanması kararlaştırılmıştır (Tören, 2006). Büyük ölçüde ABD’nin direktif ve etkisi doğrultusunda hazırlanan ve Türkiye’yi dışarıda bırakan bu rapor 22 Eylül 1947 tarihinde, Avrupa Kalkınma Planı (European Recovery Plan) adıyla ABD parlamentosuna sunulmuş ve 3 Nisan 1948 tarihinde, Dış Yardım Yasası ile birlikte kabul edilmiştir (Tören, 2006).

16 Nisan 1948 tarihinde ise, katılımcı devletler birbirleri ve ABD ile “Avrupa Ekonomik İşbirliği Sözleşmesi”ni, ABD ile de “Ekonomik Yardım Anlaşması”nı imzalamış böylece Marshall Planı 1948 yılında resmen uygulamaya konulmuştur.

Marshall Planı’nın uygulanması amacıyla, bir takım yeni kurumsal yapılar oluşturulmuştur. Söz konusu kurumlardan ilki Marshall Planı’nın, Avrupa

ülkelerinde kapitalist sistemin yeniden yapılandırılması olarak ifade edilebilecek hedef doğrultusunda uygulanmasında bir eşgüdüm mekanizması oluşturmak göreviyle kurulmuş olan Avrupa İktisadi İşbirliği Teşkilatı'dır (OEEC) (Tören, 2006). Bir diğer kurum olan İktisadi İşbirliği İdaresi'nin (ECA) görevi ise Marshall Planı'nın, merkezi olarak denetlenmesinin yanında, yardım kapsamındaki ülkeler ile ABD arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini sağlamaktır. Marshall Planının uygulanmasında kurumsal yapıyı oluşturan bu her iki kurum da tamamen ABD kontrolü ve denetimi altındadır (Tören, 2006).

Türkiye'nin Marshall planına dahil olma tarihi Avrupa ülkelerinden farklıdır zira 1947 yılında yapılan görüşmelerde planın, "II Dünya Savaşı'nda yıkılan Avrupa'nın yeniden inşası amacıyla oluşturulduğu" gerekçesiyle Türkiye planın dışında tutulmak istenmiştir (Tören, 2006), (Kayıkçı, 2009;63). Ancak Türkiye'nin uğraşları neticesinde (Tören, 2006), Türkiye, ABD ile 4 Temmuz 1948 tarihinde imzalanan Ekonomik İşbirliği Anlaşması ile Marshall Planından kredi alan ülkeler arasına girmiş²; anlaşmanın XI. maddesinde 30 Haziran 1953 anlaşmanın bitiş tarihi olarak belirlenmiştir.

Tören'e göre Marshall Planı'nın Türkiye uygulamasında iki faktör belirleyici olmuştur; bu faktörlerden ilki, kapitalist sistemin uluslararası ölçekte yeniden yapılanması sürecinin ve uluslararası işbölümünün ihtiyaçlarına uygun olarak Türkiye'ye biçilen roldür (Tören, 2006). Diğeri ise kapitalist sisteme eklemlenmek isteyen Türkiye sermayesinin yönelimleridir ki bu yönelimler sermayenin hegemonik gücü olan ABD'nin Türkiye'ye biçtiği rol ile Türkiye sermayesinin, özellikle siyasal temsiliyet noktasında yeterli güce sahip olmasa da sermaye birikim sürecinin asıl taşıyıcısı olan kesimlerinin, ticaret sermayesi ve büyük toprak sahiplerinin, talepleri ile örtüşür (Tören, 2006).

² Türkiye ile Amerika Birleşik Devletleri arasında 4 Temmuz 1948 Tarihinde İmzalanan 5253 Sayılı Ekonomik İşbirliği Anlaşması ve Eki ile Aynı Tarihte Teati Edilen Mektupların Onanması Hakkında Yasa, RG: 13.07.1948, 6956.

Türkiye Özel Misyonu Başkanı Russel Dorr, Tören'in ilk faktör olarak belirttiği rolü ve ABD'nin Türkiye'ye yaptığı yardımların amacını 1951 yılında yaptığı bir açıklamada şu şekilde belirtmiştir (Oktar, Varlı, 2010: 10):

“Türkiye'nin iktisadi program neticesinde çoğalan buğday mahsulü hür dünyanın ordularını ve savunma fabrikaları işçilerini beslemeye yardım edecektir. ... hür dünyanın kuvvetlenmesi, Türkiye'de istihsalin artmasıyla dostlarına hayati ihtiyaçları olan gıda maddeleri, kömür ve malzeme ihracatıyla elde edilebilir.”

Açıkça anlaşıldığı üzere, kurulan yeni dünya düzeninde Türkiye'nin rolü ABD tarafından, “batının temel ihtiyaçlarını karşılamak” şeklinde belirlenmiştir (Oktar, Varlı, 2010: 10) .

Dolayısıyla 1950'lerde başlayan dönemde köylüye kaynak aktarma konusundaki çabalar, kurulan yenedünya düzeninde bir çevre ülke olarak konumlanan Türkiye'ye biçilen “yeni” rol ile örtüşmüştür (Günaydın, 2010: 161). Bu dönemde Marshall Planı dahilindeki dış yardımlardan yararlanmanın temel koşulu olarak sanayileşmekten vazgeçip, tarım sektörü öncülüğünde bir kalkınma modeli benimsenmesi ileri sürülmüştür (Oktar, Varlı,2010: 9). Sonuç olarak ise 1930'ların ithal ikameci sanayileşme modeli terk edilerek yerine, tarım sektörüne odaklı yeni bir ekonomik model benimsenmiştir (Günaydın, 2010:161).

Bu modelin kısa ve orta vadedeki etkileri farklı olmuştur. 1950–1953 döneminde “İkinci Dünya Savaşı'nın nimeti” olarak Marshall Planı çerçevesinde gelen dış krediler traktör dış alımına koşut olarak, tarım yaygın ve hızlı bir gelişme sürecine girmiş (Günaydın, 2010: 161); tarım araç ve makineleri satın alınması ve yol yapımı amaçlı proje kredileri yoluyla tarımın hem dış borçlanma yoluyla makineleşmesi hem de pazara açılması sağlanmıştır (Aysu, 2008: 33). Böylece 1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti ilk dört yılında Marshall planı çerçevesinde verilen dış yardımların da desteğiyle tarımsal üretimde olumlu ilerlemeler gerçekleşmiştir (Oktar, Varlı, 2010: 6).

Dorr'un 1951 yılında yaptığı açıklamadan daha önce tarihli yazılmış bir raporda da Dorr'la paralel ifadeler kullanılmış ve Türkiye'nin dünya konjonktüründeki yeri belirlenmiştir. 1949 yılında hazırlanan ve Thornburg Raporu olarak da bilinen "Turkey An Economic Appraisal" isimli kitabında Max Weston Thornburg, 1947'de Başkan Truman'ın (Truman Doktrini) işaret ettiği yönde Türkiye'nin stratejik öneminin bu raporun hazırlanmasında başlıca etken oluşunu belirtmiştir (Thornburg, 1968: 1).

Bu raporda Türkiye, gerek 20 milyonluk nüfusu, gerek sahip olduğu yer altı ve yerüstü zenginlikleri ve stratejik önemiyle, cumhuriyet sonrası gelişme potansiyeli olan ancak gelişmişlik ve modernleşme açısından kırsal ile kent arasında büyük zıtlıklar barındıran bir ülke olarak tanımlanmıştır (Thornburg, 1968: 3). Türkiye'nin beşte dördünün kırsal alanda yaşadığı ve tarımla uğraştığı; 40.000 köyden oluşan bu alanda hala Sümerlerin 3000 yıl önce keşfettiği karasabanın kullanıldığı; neredeyse bin yıllık tekniklerle üretim yaptığı belirtilmiştir (Thornburg, 1968: 4).

Thornburg'a göre, Türkiye toplumu, "geri kalmış", "ilerlememiş" bir toplumdur, buna paralel olarak rasyonel davranış kalıpları gelişmemiştir. Bu "geri kalmışlığın" en önemli nedeni ise, yönetici kadroların, başta devletçilik olmak üzere, Cumhuriyetin kuruluş sürecinden bu yana uyguladığı politikalarıdır. Bu politikalar özel sektörün gelişimini de engellemiştir (Thornburg, 1968: 35–36).

Devletçi politikalarda ve uygulamalarda keskin değişiklikler yapılmadıkça halkın da özel sektörün nimetlerinden kesinlikle faydalanamayacağını, devletin özel sektörün gelişmesi önünde engel teşkil ettiği vurgulanmış (Thornburg, 1968: 39); ayrıca devletçiliğin Türkiye'nin Rusya ile işbirliği içine girmesini kolaylaştıran bir etken olduğu belirtilmiştir (Thornburg, 1968: 38).

Marshall Planı'na Türkiye'nin dahil edilmesi ve kredi almasında etkili olan bir diğer rapor da 1948 yılında ABD Federal Karayolları Örgütü Genel Müdür Yardımcısı Hilts'in başkanlığındaki bir grup uzman tarafından hazırlanana ve Hilts Raporu olarak bilinen rapordur (Tören, 2006).

“Türkiye’nin Yol Durumu” başlığını taşıyan Rapor’da, Türkiye’nin ulaştırma ağının, metaların pazara ulaştırılmasını, sanayinin gelişmesini, askeri ihtiyaçların karşılanmasını sağlayacak şekilde oluşturulması; ulaştırmada karayollarına öncelik verilmesi, yol yapım işlerinin koordinasyonunu sağlayacak bir Karayolları Genel Müdürlüğü kurulması ve yol yapımında gerekli finansmanı sağlamak amacıyla bir “Yollar Fonu” oluşturulması gibi önerilere yer verilmiştir (Tören, 2006).

Gerek Thornburg Raporu gerekse Hiltz Raporunda, gerekli makinelerin ABD’den ithal edilmesi ve yol yapımı gibi işlerin ABD firmalarına ihale edilmesi önerilmiştir (Tören, 2006).

Türkiye’nin kapitalist gelişme sürecine ilişkin bir yol haritası çizen bu raporlar, sermaye içi ayrışmanın belirgin bir biçimde yaşandığı bu dönemde, özellikle DP çevresinde örgütlenmiş ve iktidara başta devletçilik olmak üzere birçok açıdan eleştirel yaklaşan çevreler tarafından sahiplenilmiştir (Tören, 2006). Zira yukarıda da belirtildiği gibi bu raporlar, Türkiye’de uygulanagelen Devletçi politikaları son derece kesin bir dille eleştirmektedir (Thornburg,1968: 35–39). Dolayısıyla bu noktada tekrar belirtmek gerekir ki bu raporlarda ileri sürülen ve Marshall planında uygulama bulan ABD menşeli bu politikalar ile Türkiye sermaye çevresinin önemli bir kısmının beklentileri örtüşmekte idi (Okyar, 1979: 330-331), (Boratav, 2007: 92-93), (Oktar, Varlı, 2010: 5-6)

Daha da ötesi, Türkiye sermayesinin söz konusu kesimlerinin bu dönemdeki en önemli gündemi yukarıda anılan iki raporda çizilen çerçevenin hayata geçirilmesiydi, dolayısıyla Türkiye’nin kapitalist gelişme sürecinin alacağı biçimin salt dışarıdan içeriye doğru tek yönlü belirlendiğini söylemek eksik olur zira bu süreçte ülke içi aktörler de rol oynamıştır (Tören, 2006).

Marshall Planı’nın tarımın kurumsal yapısı içindeki önemi ise, diğer ülkelerden farklı olarak Türkiye’de plan kamu kurumları aracılığıyla uygulanmıştır ve kamu kurumları bu süreçte özel sermaye birikiminin güçlenmesi için önemli olanaklar sunmuştur.

Örneğin 1957 yılına kadar Tarım Bakanlığı'na Plan dahilinde 89 milyon 166 bin dolar kaynak aktarılmıştır. Bu tutarın büyük bir kısmı (86 milyon 755 bin dolar) ABD'den tarım aleti ithal etmek için kullanılmıştır. 1948–1949 döneminde 1 milyon 411 bin dolarla da, Avrupa ülkelerinden başta suni gübre ve traktör olmak üzere çeşitli tarım aletleri/malzemeleri ithal edilmiştir (Tören, 2006)

Türkiye'ye uluslararası işbölümü içerisinde biçilen rol doğrultusunda tarımsal ürün ihracatçısı olarak belirlenmesinin bir sonucu olarak dönemin tüm ekonomi politikaları da bu çerçevede şekillenmiş, yabancı devlet ve kurumların da desteğiyle, tarım öncelikli bir kalkınma modeli benimsenmiştir (Oktar, Varlı, 2010: 10)

Bu model doğrultusunda ekilebilir arazi alanını genişletmek ve bunun içinde üretimde teknoloji düzeyini yükseltmek hedeflenmiştir (Oktar, Varlı, 2010: 10) ki bu noktada, daha önce de belirtildiği gibi Marshall Planı tarımda makineleşmeyi sağlayarak tarımsal üretimde artış sağlaması bakımından önemlidir (Kayıkçı, 2009: 61, 64). Aşağıdaki tabloda 1945-1954 yılları arasında Türkiye'de traktör sayısındaki artışı gösteren tablo verilmiştir.

Tablo-2: 1945–1954 Yılları Arasında Traktör Sayısı ve Artış Oranı

Yıllar	Traktör	Artış
1920	221	-
1940	1065	79,2
1945	1156	7,8
1946	1356	17,3
1947	1556	14,7

1948	1759	12,9
1949	9170	422,2
1950	16585	80,9
1951	24000	44,7
1952	21415	30,9
1953	35600	13,3
1954	37743	3

Kaynak: (Oktar, Varlı, 2010: 12), (Kayıkçı, 2009: 64)

Tablodan da görüldüğü gibi Marshall Planı'nın uygulanmaya başlandığı 1948 yılını takiben 1949 yılında Türkiye'ye plan dahilinde, ilk traktörlerin gelmesiyle traktör sayısında, öngörülenin de üzerinde bir artışla, % 400'den fazla artış olmuştur.

Marshall Planı kapsamında gelen traktörler %25 kârla ve %20'si peşin olmak üzere altı taksitle satılmış, traktör almak isteyen köylülere Ziraat Bankası'ndan %2,5 faizle kredi verilmiştir. Ancak eklemek gerekir ki bu dönemde Türkiye'ye yalnızca Marshall Planı kapsamında ve ABD'den traktör gelmemiş; Plan kapsamı dışında birçok Avrupa ülkesinden de traktör ithal edilmiştir fakat Avrupa ülkelerinden ithal edilen traktörler, peşin ya da tamamı bir yıl içinde ödenmek üzere ve %30–35 kârla satılmıştır (Tören, 2006).

Plan dahilinde çiftçiye verilen kredilerden bazıları ise şunlardır: Ziraat Bankası aracılığıyla, arazisini sermayesizlik nedeniyle işleyemeyenlere 500 liraya kadar %6 faizle, 500 liranın üstündeki rakamlar için, %7,5 faizle; traktör satın

alanların yakıt ihtiyaçlarını gidermek için en fazla 5000 lira olmak üzere %2,5 faizle kredi verilmiştir (Tören, 2006).

Ziraat Bankası'nın bu işler için gereksinim duyduğu finansman ise yine Marshall Planı dahilinde alınan kredilerden sağlanmış; böylelikle ABD'den alınan kredilerle yine ABD'den traktör satın alınmış; geri ödenecek tutardan bağımsız olarak, bu krediler karşılığında alınan paralarla ithal edilen mallar için satın alma gücü yaratılmıştır (Tören, 2006).

Planın bir diğer etki alanı ise karar alma süreçlerine yöneliktir. Plan kapsamında gelen traktör ve diğer tarım aletlerinin kullanım alanları ABD tarafından belirlenmiştir. Örneğin, ABD traktörlerin, Türkiye'nin Virginia tütününe rakip olmaması için, tütün üretiminde kullanılmamasını istemiştir. Bundan dolayı ilk gelen traktörler yalnız Edirne ve Doğu illerinde kullanılmıştır. Bu gelişmeler dolayısıyla 1950 yılının üçüncü çeyreğinin sonuna kadar Marshall Planı kapsamında gelen 4000 traktörün %40'ı nadas açımında ya da pamuk üretiminin yaygın olduğu Çukurova ve Ege'de kullanılmıştır (Tören, 2006).

Örneğin 1922 yılında Türkiye'deki pamuğun %75'inin üretildiği Adana ilinde 3, 1925'te ise 100 Fordson traktör varken (Keyder, 1993: 62), 1948 yılında 650, 1951 yılında ise %238 artarak 2200'e ulaşmıştır. İzmir'de ise 1948 yılında 75 olan traktör sayısı %819 artarak 689'a; Tekirdağ'da 1948 yılında 62 olan traktör sayısı %689 artarak 489'a ulaşmıştır (Tören, 2006)

Bu dönemde, kalkınmada tarıma öncelik verilmesi sonucunda, Marshall Planı çerçevesinde sağlanan yardım ve kredilerle tarım kesiminde olağanüstü hızlı bir traktörleşme süreci olmuş; bunun bir sonucu olarak da köylerden kentlere doğru göç yaşanmıştır (Kayıkçı,2005: 8). 1950'lerde sağlanan Marshall yardımı sonucunda, tarımda gerçekleşen makineleşme sürecinin bir sonucu olarak, göç olgusunun ortaya çıktığı genel kabul gören sonuçlardan birisidir (Dağ, 2007: 185).

30.06.1959 tarihine kadar Marshall Planı kapsamında Türkiye'ye ayrılan kaynak miktarı 1.207.434.000 doları bulmuştur. Bunun 643.734.000 doları hibe olarak aktarılan kaynaktır (Tören, 2006) Alınan bu kredi ve yardımların büyük kısmı tarımın makineleşmesi, yer altı kaynaklarının işletilmesi, mevcut işletmelerin modern araçlarla donatılması, anayolların ıslahı ve oluşturulması gibi konular için kullanılmıştır (Kayıkçı, 2009: 64).

1948 yılından itibaren başlatılabilecek dönem boyunca tarım sektörü yıllık %10'un üzerinde bir büyüme ivmesi yakalamıştır fakat toprak reformunu yap(a)mamış ve altyapısı son derecede yetersiz olan Türkiye tarımının tıkanması uzun sürmemiştir (Günaydın, 2010: 161).

Bu noktada toprak reformu konusuna değinmek gerekirse, Geray toprak reformunu, kırsal gelişme açısından insan-toprak ilişkilerinin yeniden düzenlenerek toprak mülkiyetinin belli ellerde toplanmasının yaratacağı ekonomik ve toplumsal sakıncaların önlenmesi olarak tanımlamış ve toprak reformunun tek amacının yalnızca, az topraklı ya da topraksız köylü ailesinin geçinmeye elverişli büyüklükte toprağa sahip kılınması değil; çiftçiyi topraklandırma kadar önemli olan, dağıtılan topraklar üzerinde çiftçinin verimli ve etkin biçimde üretim yapmasını sağlayacak kredi, proje, araç gereç, tohumluk vb. olanaklar ile donatılması, tarımda verimin, üretimin artırılması, artı ürünün köylüde kalmasını sağlayacak biçimde değerlendirilmesi olarak belirtmiştir (Geray, 1999: 246).

15.06.1945 tarihinde çıkarılan Çiftçiyi Topraklandırma Yasası³, Meclis'te görüşülürken büyük tartışmalar yaşanmış, çoğu Demokrat Parti'nin kuruluşunda başı çeken, büyük toprak sahibi milletvekilleri bu yasaya şiddetle karşı çıkmıştır (Geray, 1999: 246).

Yasanın amacı I. maddede şöyle sıralanmıştır: Arazisi olmayan veya yetmeyen çiftçileri ailesiyle birlikte geçimlerini sağlayacak, iş kuvvetlerini değerlendirecek ölçüde toprak sahibi kılmak; toprak verilenlere ve toprağı olsa bile

³ 4353 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Yasası, R.G. 15.06.1945, 6082

üretim araçları eksik olan yoksullara kuruluş, onarma, çevirme sermayesi, canlı cansız demirbaş vermek; yurt topraklarının sürekli olarak işlenmesini sağlamak.

Bu yasa, özel mülkiyetteki büyük toprakların kamulaştırılmasına gidilmeksizin yalnızca kamunun elindeki toprakların dağıtılması şeklinde bir uygulama bulmuş; dağıtılacak hazine toprağı kalmayınca, mer'alar, düşük verimli topraklar dağıtılmıştır. Dağıtılan bu araziler de başkasının topraklarını işleyen ortakçı, kiracı ya da tarım işçisi olarak çalışan ihtiyaç sahiplerine dağıtılamamış; kredi ve donatım yardımları da yasanın amacına uygun biçimde kullanılmamıştır (Geray, 1999: 246). Özetle, kırsal kesimin ekonomik, toplumsal, kültürel açılardan gelişimini ve yapısal dönüşümünü sağlayacak, tarım alanını bütünüyle kavrayacak biçimde bir toprak reformu yapılmamıştır (Geray 1999: 263).

1940'ların sonundan 1980'li yıllara kadar süren bu zaman zarfında Türkiye tarımı istenen ivmeyi yakalayamamıştır ki bu da belli oranda sağlanan gelişmenin “yaygın” ancak “yoğun” olmadığını işaret etmektedir. (Günaydın, 2010: 161)

1.2.2 Kalkınma Planları İçinde Tarım ve Kırsal Alan Politikaları

Devlet, herhangi bir alanın yönetiminde öncelikle bir politika belirler ve bu benimsenen kamu politikası doğrultusunda o alanı yönetir. Bu anlamda kamu politikası, bir ülke yönetiminin belli konularda aldığı veya almadığı karar demektir. Kamu politikaları genel olarak kendisini son noktada mevzuat biçiminde ortaya koyar.

Kamu politikasının ne olduğuna ilişkin çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Bu tanımlamalardan bazıları şunlardır: James Anderson'a göre politika: Bir problemle ilgili olarak bir aktör ya da aktörlerce izlenen amaçlı eylem rotasıdır. Thomas Dye'a göre ise; devletlerin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği şeydir. Dye aynı zamanda politika için; toplumsal gruplar arası çatışmada denge durumunun ürünü demiştir. C.Jhons ise öneriler, programlar, kararlar, etkiler bütünü demiştir. Eyestone kamu politikası için şu tanımlamayı yapmıştır: Kamu politikası bir devlet biriminin çevresiyle ilişkisi; devletin tüm eylemleridir. Amaçlar açıklanmamış olabilir; ilan

edilmiş ama programa bağlanmamış olabilir. Buna karşın belli bir alanda devlet tarafından gerçekte yönetilen bir sürecin varlığı saptanabilir. Dolayısıyla, kamu politikası devlet görevlilerinin açıklama ve belgeleri ile sınırlı kalınarak keşfedilebilecek bir şey değildir. Kamu politikası genel olarak, hükümetlerin yapma ya da yapmama seçenekleri diye tanımlanmıştır. Kamu politikasının davranışı düzenlediği, bürokrasiyi organize ettiği, fayda dağıtımını yapıp, vergi topladığı vurgulanmıştır. Aynı zamanda kamu politikası çok çeşitli konularda kendini gösterir (Güler, 2007: 2).

Kırsal alanın ve tarım sektörünün yönetimine ilişkin olarak da, dönemler arası farklılıklar barındırmakla birlikte, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kuruluşundan bu yana bir takım politikalar benimsenmiş, bu politikalar doğrultusunda yasal ve yönetsel düzenlemeler yapılmıştır.

Anayasanın 166. maddesi “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir” şeklinde düzenlenmiştir. Bu maddeden de açıkça anlaşıldığı üzere tarım alanında planlı bir şekilde gelişmenin sağlanması devletin görevidir. Aynı görev 1961 anayasasının 129. maddesinde “İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir” şeklinde düzenlenmiş ve Devlet Planlama Teşkilatı bu görevden sorumlu kurum olarak belirlenmiştir.

Bu maddeden de yola çıkarak devlet tarım ve kırsal alan yönetimi konularında politikalar üretmiştir. 1960'lı yıllardan günümüze uzanan Beş Yıllık Kalkınma Planları devletin bu alanda benimsediği politikaların gözlemlenebilmesi açısından iyi birer kaynaktır.

1963-1967 tarihlerini kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planından itibaren sonuncusu 2009-2013 yıllarını kapsamak üzere hazırlanmış olan toplam dokuz adet kalkınma planı mevcuttur.

Tüm planlara bakıldığında ortak özellik olarak, kalkınma planları özel kesim için "yol gösterici ve teşvik edici", kamu kesimi için ise "emredici " nitelikte olmuştur. Bu anlamda, toplumun geleceğini anlık ve değişen kararların değil, hedefler belirleyip bunlara ulaşmak için gerekenleri ortaya koyan planların belirleyiciliğine bağlamak, kamu yönelimi açısından doğru ve ilkeli bir yaklaşımdır (Günaydın, 2000). Kalkınma Planlarına Tarım sektörü özelinde bakmak gerekirse:

I.Kalkınma Planında tarım başlığı altında tarım politikasının amaçları şöyle belirtilmiştir: Enflasyon yaratmadan, millî gelirden % 7 gelişme hızını sürdürmek, aynı zamanda, tarım üretimini çoğaltmak sanayileşmeyi gerçekleştirmek için ihracatı geliştirmek ve sanayinin artan ham madde ihtiyacını karşılamak. Planda, Tarım ve sanayi arasında dengeli bir gelişme sağlanacağı ve Türkiye'nin uzun süreli gelişmesinin daha çok sanayileşme yönünde olacağı belirtilmiştir. Fakat sanayinin gelişmesinin tarım sektöründe "belli ve ileri" gelişmeye bağlı olduğu da vurgulanmıştır. Böylece dengeli bir sektörel gelişme politikası belirlenmiştir (I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963).

1968-1972 yıllarını kapsayan II. Kalkınma Planında tarım ve kırsal alan politikalarına bakıldığında ilk elde fark edilen nokta, şekilsel açıdan, bir önceki planda başlı başına bir bölüm ayrılan tarım sektörünün II. Planda alt başlıklar şeklinde ele alındığıdır. İçerik incelendiğinde de görülmektedir ki bir önceki planda sanayinin gelişmesi için önem atfedilen ve önceliklendirilen tarım politikaları terk edilerek sanayi sektörünün ekonominin sürükleyici sektörü olması hedeflenmiştir. İkinci plan, kamu kesiminin ana ve yatırım malları üretimine yönelmesini, ekonomik gelişmenin sanayileşmeye dayandırılmasını, sanayileşme için teşvik tedbirlerinin geliştirilmesini ve kaynak kullanımında sanayi kesimine öncelik verilmesini öngörmüş, sanayinin GSMH içindeki payının yükseltilmesi hedeflenmiştir. Bu amaçla da tarımda makineleşmeyle tarımla meşgul olan nüfusun azaltılarak bu iş gücünün sanayi sektörüne aktarılması gerektiği belirtilmiştir (II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968).

1973-1977 yıllarını kapsayan III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Türkiye'nin 22 yıl içinde sanayileşerek kalkınmasının hedeflendiği vurgulanmıştır. I. ve II. Planlarda sanayide hedeflenen artışın sağlanamadığı, Türkiye ekonomisinin halen tarımsal niteliğini koruduğu belirtilmiştir. Bu bakımdan III. Plan Türkiye için sanayileşme açısından önem taşımaktadır. Planda, sanayi sektörünün yapısının değiştirilmesi ve hızlı bir büyümenin sağlanmasında kamu kesimine öncelik verilmiş bunun yanında özel sektör de daha çok teşvik edilmiştir.

1979-1983 yıllarını kapsayan IV. Kalkınma Planı'nda ilk üç planın sonucunda ortaya çıkan tabloya yer verilerek, onlara paralel politikalar sergilenmiştir. İlk üç planda sıkça vurgulanan sanayileşme hedefi, sanayileşmeyi teşvik eden politikalar sonucunda bu sektörün GSMH içindeki payının artmasını sağlamıştır. İlk üç plan döneminde sanayi sektöründe en fazla büyüme, 1966 yılında %15,2'lik oranla gerçekleştirilmiştir. En düşük büyüme hızına ise 1970 yılında %0,4 oranıyla ulaşmıştır.

Planlı dönemde tarım sektörünün ekonomideki payı azalmaya başlamış, sanayi ve hizmet sektörünün ağırlığı ise artmıştır. 1963 yılında tarım sektörünün GSMH içindeki payı %34,6. iken 1980'de %24, 2'ye düşmüş, sanayi sektörünün ise %17,1 'den %20,5'e çıkmıştır. Hizmet sektörünün ise %48,3'lük payı %55,4'lere ulaşmıştır.

Dış satımda tarımsal ürünlerin 1963'deki payı %77,2 iken 1980'lere gelindiğinde %57,5'e çekilmiş, madencilik alanında %3'den %6,6'ya ulaşılmıştır. Sanayi ürünlerinin dış satım oranında gözle görülür bir artış yaşanmıştır. 1963'de %19,8 olan sanayi ürünleri ihracatının payı 1980'li yıllara gelindiğinde %36'ya ulaşmıştır (IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983).

Ancak yukarıdaki rakamlardan da anlaşıldığı gibi tarım sektörünün ekonomi içindeki görece payının düşmesine rağmen 1980'lere ulaşıldığında Türkiye halen ekonomisi önemli ölçüde tarıma dayanan, "tarım ülkesi" olma vasfını koruyan bir ülke olmuştur.

V. Kalkınma Planı 1985-1989 yıllarını kapsamaktadır. V. Kalkınma planında hedeflenenler şöyle sıralanmıştır:

Toprak sorunlarının Anayasa kuralları çerçevesinde çözümlenmesine yönelik tedbirler alınacaktır. Tarım reformu uygulanacak, tarımsal bünyenin temelindeki aksaklıkları gidermeye yönelinecek; tarımda teknolojik gelişme ve iktisadi verimliliği dikkate alan çiftçi gelirinin fert başına ortalama milli gelir seviyesine yükseltilmesini öngören tedbirler dizisi olarak düzenlenecektir. Tarımsal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanmasında kooperatifçilik desteklenecek, tarım kredilerinde orta ve uzun vadeli yatırım kredilerine ağırlık verilecek, verimliliğin artırılması için gerekli yatırımlara verilen ağırlık sürdürülecek, üretimi yönlendirici tarzda bir destekleme fiyat politikası uygulanacak, fiyat dışı destekleme araçlarına da yer verilecektir. Yüksek verimli kültür ırkı hayvan miktarının çoğaltılması ve hayvansal ürünlerin miktar ve kalitesinin artırılması yönünde çalışılacak, hayvancılığa dayalı ihracat teşvik edilecektir (V. Beş Yıllık Kalkınma Planı).

V. Kalkınma planında, önceki planlara paralel olarak sanayileşmeyi öngören, birçok iktisadi hedef de belirlenmiştir. Buna göre, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde GSYH'nın piyasa fiyatlarıyla yılda ortalama % 6,3'lük artışı hedeflenmiş; tarım sektörü katma değerinin piyasa fiyatlarıyla yılda ortalama %3,6, sanayinin %7,5, hizmetlerin %6,5'lik hızla artacağı tahmin edilmiştir. GSYH içinde, 1989 yılında; tarım sektörünün %15,5, sanayi sektörünün %33,7, hizmetler sektörünün %50,8 civarında paya sahip olacağı tahmin edilmiştir.

V. Plan döneminde tarım sektörü üretiminin piyasa fiyatlarıyla yıllık ortalama artış hızının %3,6, sanayinin %7,5, hizmetlerin ise %6,4 olması; tarımsal ürün ihracatının üretimdeki payının %7,1'den %9,1'e artırılması hedef alınmıştır. Bu gelişmelere göre de 1989 yılında toplam üretimde %13,7'lik payın tarım sektörüne, %50'lik payın sanayi sektörüne ve % 36,3'lük payın da hizmetler sektörüne ait olacağı, tarım sektörü üretiminin toplam fiziki üretim içinde 1984'te %24,8 olan payının Plan döneminin sonunda %21,5'e ineceği tahmin edilmiştir.

V. Kalkınma Planının sonunda yukarıda sayılan hedeflere tam olarak ulaşılamamıştır. VI. Kalkınma planında yer verilen verilere göre V. Kalkınma planı dönemi sonrasında tarım sektöründe yıllık ortalama %3,1'lik, sanayi sektöründe ise %6,4'lük bir artış sağlanmıştır. İhracatta ise tarım sektöründe yıllık artış %6,7, sanayi sektöründe %10,5 şeklinde gerçekleşmiştir.

1990-1994 yıllarını kapsayan VI. Kalkınma Planı'nda tarım sektöründe amaç, üretim metotlarını modernleştirerek üretimin hava şartlarına bağımlılığını azaltmak, artan nüfusun gıda maddeleri ihtiyacını karşılamak ve tarımsal ürünlerin ihracatını geliştirmek olarak belirlenmiştir. Bu amaçla toprak ve su kaynaklarının en iyi şekilde kullanımını sağlamak, yüksek vasıflı tohumluk ve damızlık ile diğer üretim girdilerini etkin kullanarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak, orman ve su ürünleri kaynaklarını geliştirmek esas alınmıştır. VI. Kalkınma Planı "kırsal endüstrileşme" konusunun geçtiği ilk kalkınma planı olma özelliğine de sahiptir.

Kırsal Endüstrileşme, tarımsal ürünlerin işlenmesine, bunların istiflenmesine, paketlenmesine, depolanmasına, taşınmasına, pazarlanmasına, tarımsal girdilerin üretimine, tarımsal ürünlerin değerlendirilmesine, bakım ve onarım işlerinin yapımında, diğer endüstriler için hizmet ve girdiler sunmaya ilişkin tüm işlemleri kapsayan geniş bir etkinlik alanını kapsamaktadır. Sonraki planlarda da kırsal endüstrileşmeye değinilse de Türkiye'de bu konudaki uygulamalar yeterince gelişmemiş olmakla birlikte (Geray, 1999: 255) özellikle tohum, gübre gibi girdiler ve toprak analizi-iyileştirme çalışmaları gibi konularda devlet kurumlarının bu alanlardan çekilmesiyle bu alanlar özel sektör aktörleri, özellikle ÇUŞ gibi aktörlere bırakılmıştır.

VI. Kalkınma Planı döneminde, hedef olarak, tarım sektörü toplam üretiminde yıllık ortalama artışın % 4,2 olması öngörülmüştür. Plan dönemi sonunda toplam sulanabilir alanın % 53,4'ünün sulamaya açılması, ağaçlandırma ve erozyon kontrol çalışmalarının artırılarak yapılması hedef alınmıştır (V. Beş Yıllık Kalkınma Planı).

İlkeler ve politikalar başlığı altında ise, tarımsal ürünlerin destekleme fiyatlarının tespit edilmesinde çiftçi gelirinde istikrar sağlayan ve üretimi yönlendiren bir yol izleneceği ve bu tespitite ekonominin genel dengesi ve yurt dışı fiyatların dikkate alınacağı; araştırma, yayım ve eğitim hizmetleri güçlendirilerek daha etkin bir hale getirileceği; küçük ve orta ölçekli işletmelerin modern girdi kullanımı ve tarımsal ürünlerini işleme ve pazarlamalarının kooperatifler eliyle destekleneceği; talebi yurt içinden karşılanamayan ürünler ile ihraç potansiyeli yüksek ürünlerin üretiminin artırılması yönündeki kredi taleplerine öncelik verilmesi sağlanacağı belirtilmiştir. Tarım reformu uygulamalarının teknolojik gelişmeyi ve verimliliği artırmayı esas alan, çiftçi gelirlerinin yükseltilmesini amaçlayan bir yapı içinde sürdürüleceği; tarım ürünlerinde kalite yükseltilmesi, ıslah çalışmaları ve standardizasyona yönelik faaliyetler sürdürüleceği, ambalajlama konularına gereken önem verileceği vurgulanmıştır (V. Beş Yıllık Kalkınma Planı).

GAP kapsamında bulunan sulamaya ve orman tesisine uygun alanların etkin kullanımı ve su ürünleri, hayvancılık, bitkisel üretim potansiyelinin en iyi şekilde değerlendirilmesi yönündeki araştırma ve uygulama çalışmalarına devam edileceği, AT' ye üyelik konusundaki gelişmeler çerçevesinde mevzuat ve yapısal uyum için gerekli çalışmaların tamamlanacağı belirtilmiştir (VI. Kalkınma Planı).

VII. Kalkınma Planı 1996-2000 yıllarını kapsamaktadır. Bu plan döneminde tarımla ilgili olarak dikkati çeken en önemli ifade tarım politikalarının, Uruguay Turu sonunda imzalanan Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşması'nın tarımla ilgili hükümleri çerçevesinde Türkiye'nin yükümlülüklerine ve AT Ortak Tarım Politikasında beklenen gelişmelere uygun olarak düzenleneceği ifadesidir. Bu politikalar doğrultusunda ise şu hedeflerin belirlendiği belirtilmiştir:

Tarımsal destekleme politikaları, üretimin serbest rekabet şartlarında pazar sinyallerine uygun gelişmesi esas alınarak ve bu amaçla ayrılan kamu kaynaklarının daha rasyonel kullanılması gözetilerek yeniden yapılandırılacaktır.

Bu çerçevede, tarım ürünleri fiyatlarına olan devlet müdahaleleri azaltılarak bunun yerine kayıtlı üreticilere doğrudan gelir desteği verilmesi yoluna gidilecek, girdi destekleri aşamalı olarak kaldırılacak, arz fazlası olan ürünlerin üretimleri, ürün kalitesi ve tipleri ile arazi durumu gibi ölçütler de göz önüne alınmak suretiyle ekim alanları sınırlandırılarak veya benzeri tedbirler alınarak azaltılacak ve bunların yerine iç ve dış talebi olan ürünlerin üretimine yönelme sağlanacaktır.

Göze çarpan bir diğer hedef de şöyledir: Tarımsal üretimin yönlendirilmesi, pazarlanması ve üreticilere hizmet götürülmesi konularında faaliyet göstermek üzere üretici birliklerinin kurulmaları ve kooperatiflerin geliştirilmeleri özendirilecektir. Ayrıca, Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin yönetimleri özerkleştirilecek, üretim ve değerlendirme birimleri ve iştirakleri özelleştirilecektir.

Yönetmel alanda uygulanacak değişiklikler de AB uyum sürecine uygun olarak belirlenmiştir. Örneğin, tarım sektörünün yapısal sorunlarının çözüme kavuşturulması ve belirlenen tarım politikası amaçlarına ulaşılabilmesine yönelik olarak, bu sektörde politikaları belirleyen ve faaliyetleri yönlendiren ilgili kamu ve özel sektör kuruluşları temsilcilerinden oluşan Tarımda Yeniden Yapılanma ve Destekleme Kurulu oluşturulacağı ve Tarım ve Köyisleri Bakanlığı'nın Kanunla kendisine verilmiş görevleri daha etkin bir şekilde yerine getirmesi amacıyla bakanlığın yeni bir Yasa ile yeniden düzenleneceği yapılacak hukuki düzenlemeler olarak belirtilmiştir (VII. Kalkınma Planı) ki Tarım ve Köyisleri Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı adı altında yeniden düzenlemeye tabi tutulmuştur.

Bu noktada Tarımda Yeniden Yapılanma ve Destekleme Kurulu'na değinmek gerekirse:

21 Aralık 1999 gün, 23913 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 99/13759 sayılı Kararname ile "Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu" kurulmuştur. Tarım ve Köyisleri Bakanlığı Müsteşarı başkanlığında, Maliye, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları, DPT-Hazine-Dış Ticaret Müsteşarlıkları, Ziraat Bankası, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlükleri, Ziraat Odaları Birliği'nin temsilcilerinden

oluşan Kurul en az beş üyenin olumlu görüşü ile karar alabilir, ayrıca yerli ve yabancı danışmanlar görevlendirebilir. Kurulun çalışma esas ve usulleri 23 Şubat 2000 tarih ve 23973 sayılı resmi gazetede yayınlanmıştır.

“Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu’nun Çalışması Hakkında Usul ve Esaslar” başlığı altında Tarım Bakanlığı tarafından yayınlanan tebliğinde Kurulun tarım hizmetlerinin düzenlenmesiyle ilgili yeni politikaların belirlenmesi, tarımsal destekleme sisteminin yeniden yapılandırılması ve tarımsal veri tabanı çalışmalarının yürütülmesi amacıyla kurulduğu; tarım politikaları konusunda kuruluşlar arası koordinasyonu gerektiren ve tarımda yeniden yapılanmanın esaslarını ortaya koyan planların hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin konularda kararlar almak, uygulamaları izlemek ve değerlendirmek, kamu kuruluşlarınca uygulanması planlanan destekleme politikalarını incelemek, karar vermek ve bu çerçevede ilgili kurullar ve kuruluşlara teklifte bulunmak, tarım sektöründe düzenli bir kayıt sistemi ve veri tabanı ile çiftçi kayıt sisteminin oluşturulmasını sağlamak, Tarımla ilgili kanun tasarıları, teklifleri ile diğer mevzuat düzenlemelerini incelemek, görüş bildirmek ve tavsiyede bulunmak, iç ve dış piyasalar da dikkate alınarak, tarımsal üretim ve pazarlama konularında uygulanacak tarım politikalarını ve ilkelerini belirlemek, tarımsal üretimde verimliliği sağlayacak gerekli tedbirleri almak, desteklemede uygulamaya konulacak kararlarla, tarımın alt sektörleri arasındaki dengeyi sağlayacak tedbirleri almak, destek ve teşvikleri verimli kılmak, destekleme amacıyla yapılan harcamaların, hedef kitleye ulaşmasını sağlayıcı tedbirler almak, tarımsal üretimle ilgili ileriye dönük ürün desenlerinin uygulanmasını sağlayacak teşvik ve desteklerle üreticinin yönlendirilmesini sağlayacak tedbirleri almakla görevlendirilmiştir.

Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu ile benzer amaçlarla kurulan bir diğer kurul da Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kuruludur. 5488 sayılı Tarım Yasası’nın⁴ 16. Maddesinde düzenlenen Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu, Tarım ve Köyişleri (Tarım, Gıda ve Hayvancılık) Bakanının başkanlığında, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret

⁴ 5488 Sayılı Tarım Yasası, 25.04.2006, 26149

Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı müsteşarları ile Bakan onayı ile belirlenecek Bakanlık genel müdüründen oluşmaktadır.

Kurul, yıl içerisindeki uygulamalarla ilgili olarak danışma, izleme ve değerlendirmelerde bulunmak ve uygulamaya dönük tedbirler almak üzere, kamu kuruluşları, ilgili meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel sektör kuruluşları temsilcilerinden oluşan "Teknik Komiteler" karar.

Kurul görev alanı ile ilgili her türlü belge ve bilgiyi kamu, sivil toplum örgütleri ve özel sektör kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir. İstenen bilgiler tam ve doğru olarak, talep edilen süre içerisinde Kurula verilir.

Kurulun görevleri 17. Maddede şöyle sıralanmıştır: Her yıl destekleme programlarının esaslarını ve araçlarını tespit ederek, bunların bütçe ödenek ihtiyaçlarını belirlemek, ilgili kuruluşlara teklif etmek, değişen ulusal ve uluslararası koşullara göre destekleme programlarında yapılacak düzenlemeleri belirlemek, desteklerle ilgili gerekli mevzuat düzenlemelerini izlemek ve değerlendirmek, kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanan destekleme programlarında kuruluşlar arası koordinasyonu sağlamak.

2001-2005 dönemini kapsayan VIII. Kalkınma Planı'nda tarım sektörüne "VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planının Makroekonomik Politikaları, Hedefleri ve Tahminleri" başlıklı dördüncü bölümde geniş yer verilmiştir. Planda yer alan makroekonomik politikalar (Maliye politikası, para, kur ve mali sisteme ilişkin politikalar, KİT ve özelleştirme politikaları, yatırım politikaları ile dış ticaret ve ödemeler dengesi politikaları) ile "Sosyal ve Ekonomik Sektörlerle İlgili Gelişme Hedef ve Politikaları" başlıklı sekizinci bölüm (içerisinde tarım, sanayi, sosyal güvenlik, enerji, ulaştırma sektörlerine ilişkin mevcut durum, amaç, ilke ve politikalar, hukuki ve kurumsal düzenlemeler vardır) tümüyle Niyet Mektubu taahhütlerine paralel şekilde düzenlenmiştir.

Planda, bu politikalara uygun olarak tarım ürünlerinin fiyatları hızla düşürülmesinin gerekliliği vurgulanmakta, kamu kurumlarının özelleştirmeler yoluyla piyasadan çekilmesi planlanmaktadır (Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000). Bu anlamda Planda, kırsal kesimde gelir kaynaklarının başında yer alan tarım sektöründe üretim artışı hedefleyen hiçbir önlem yer almadığı gibi devlet kurumları sektörün dışına atılarak üretici ve özel sektör karşı karşıya bırakılmıştır.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi başında %14 olan tarımın GSMH içindeki payı dönem sonu olan 2005 yılında %10,3'e gerilemiştir.

IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007-2013 yıllarını kapsamaktadır. Bu plan günümüzü kapsamaması ve gelecek birkaç yıl için de benimsenen politikaları barındırması bakımından önemlidir.

Öncelikle IX. Kalkınma Planı'na içerik açısından bakıldığında, tarım ve kırsal alan açısından, ilk dikkati çeken husus, bir önceki VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve diğer kalkınma planlarından farklı olarak, bu planda özellikle kırsal alan ve kırsal kalkınmayla ilgili olarak ayrı başlıklara yer verilmesidir.

Planın, "İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizonuyla; AB'ye üyelik sürecinin gerektirdiği Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Uyum İçin Stratejik Çerçeve gibi dokümanların ışığında sadece kamu kesiminin değil, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını kapsayacak, bunlar arasında iletişim ve ortak hedeflere yönelik olarak hazırlandığı belirtilmiştir.

Planda benimsenen temel ilkelerden bazıları şunlardır: Ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara bütüncül bir yaklaşımla toplumsal diyalog ve katılımcılığın güçlendirilerek, toplumsal katkı ve sahiplenmenin sağlanmasının esas olduğu belirtilmiştir. Rekabetçi bir piyasa, etkin bir kamu yönetimi ve demokratik bir sivil

toplum gelişme sürecinde birbirini tamamlayan kurumlar olarak işlev görmesi hedeflenmiş, kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyeti ilkeleri esas alınmıştır. Özelleştirmelere devam edilerek, devletin ticari mal ve hizmet üretiminden çekilmesi, politika oluşturma, düzenleme ve denetleme işlevlerinin güçlendirilmesinin hedeflendiği belirtilmiştir. Yerelleşme ilkesine atıf yapılarak hizmetlerin vatandaşa en yakın birimlerce yapılması vurgulanmıştır.

İlkelerden de anlaşılacağı üzere IX. Beş Yıllık Kalkınma planı neo-liberal politikalara uygun olarak, özelleştirme, subsidiarite ve yönetim modeli ışığında şekillenmiş, bu doğrultuda geliştirilmiştir.

Bu plan döneminde kurulan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu ve Kuruluş Görevleri hakkındaki 5648 sayılı yasanın 04.05.2007 tarihinde kabul edilmesi ve 18 Mayıs 2007 tarih, 26526 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir.

Kanunun amacı I. maddede, ulusal kalkınma plan, program ve stratejilerinde öngörülen ilke ve hedefler çerçevesinde, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetleri gerçekleştirmek üzere, “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun” kuruluş, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları düzenlemek olarak belirtilmiştir.

Kuruluş yasasında, kamu tüzel kişiliğine haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, özel bütçeli ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın (Tarım, Gıda ve Hayvancılık Bakanlığı) ilgili kuruluşu olarak düzenlenen Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun görevleri yasanın 4. Maddesinde şöyle sıralanmıştır: Faydalanıcıların desteklerden azamî ölçüde yararlanabilmeleri amacıyla tanıtım, eğitim, danışmanlık ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmek, proje ve faaliyet başvurularını almak, bunların ön incelemeleri ile yerinde kontrollerini yapmak, proje ve faaliyetleri başvuru şartları, değerlendirme ve seçim kriterlerine göre değerlendirmek,

desteklenecek proje ve faaliyetleri belirlemek, uygulama sözleşmelerini hazırlamak ve başvurusu uygun görülen faydalanıcılarla sözleşme imzalamak, uygun bulunmayan başvurularla ilgili işlemleri yapmak, proje ve faaliyetlere yönelik tahakkuk, ödeme ve muhasebe işlemleri ile bunlarla ilgili her türlü kontrolü gerçekleştirmek, proje ve faaliyetlerin uygulamasını izlemek, yararlanıcıların sözleşme şartlarını ve yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini takip etmek, bu amaçlarla gerekli kontrolleri yapmak, ilerleme ve gelişmeleri raporlamak, Avrupa Birliği mevzuatını da dikkate alarak ihtiyaç duyulan bilgi, belge ve raporları hazırlamak, yetkili kurum ve makamlara sunmak, program ve desteklerin etkinleştirilmesi yönündeki görüş ve değişiklik önerilerini ilgili makamlara bildirmek, kurumun görevleri ve faaliyetleriyle ilgili güvenli bir veri tabanı ve bilgi işlem sistemi kurmak, kurumun faaliyetleri ile ilgili idarî düzenlemeleri yapmaktır.

Ayrıca Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, görevleri ile ilgili konularda; kamu veya özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişiler, sivil toplum kuruluşları, Avrupa Komisyonu ve uluslararası kuruluşlarla gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve yetkilidir.

IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Tarım konusu "Tarımsal Yapının Etkinleştirilmesi" başlığı altında ele alınmıştır. KHGM' nün kapatılması ve DSI'nin işlevinin azaltılması neticesinde ortaya çıkan boşluğun çeşitli organizasyonlar tarafından üstlenildiği ancak bu durumun yasal boşluğunun hızla giderilmesi gerektiği vurgulanmış; tarım sektörünün düzenlenmesinde AB politikalarının esas alınacağı tekrar belirtilmiştir (IX. Kalkınma Planı).

Planda yer verilen bir diğer başlık olan "Kırsal Kesimde Kalkınmanın Sağlanması" bölümünde kırsal alanda kalkınmanın sağlanması yönünde belirlenen hedeflerden bazıları şunlardır: Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi doğrultusunda, Kırsal Kalkınma Planı hazırlanarak uygulamaya konulması, kırsal kesimin örgütlenme kapasitesi geliştirilerek üretici örgütlenmelerinin güçlendirilmesi bu amaçla farklı üretici örgütlenmelerinin işlevlerinin AB tarım piyasaları ile bütünleşme çerçevesinde yeniden düzenlenmesi, sulama altyapısının işletme ve

yönetiminin katılımcı mekanizmalarla gerçekleştirilmesinin sağlanması. Kırsal alanda tarım ve tarım dışı ekonomik faaliyetlere yönelik insan kaynaklarının geliştirilmesi. Kırsal kesimde merkezi yerleşim birimleri öncelikli olmak üzere, temel altyapı ihtiyaçlarının karşılanması, ekonomik ve sosyal gelişmeye yönelik proje ve destekler ile eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunumunda bu merkezi birimlere öncelik verilmesidir.

Yerel düzeyde aktörler arası işbirliğini geliştiren, yerel ihtiyaçlara duyarlı kalkınma girişimlerini tabandan tavana yaklaşımla güçlendiren, katılımı ve maliyet paylaşımını esas alan projelerin, öncelikle pilot düzeyde uygulamaya konularak, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, kırsal kesimin kaynak ihtiyacının giderilmesine yönelik olarak uygun finansman araçları geliştirilip yaygınlaştırılması, başta il özel idareleri olmak üzere, yerel yönetimler ile birliklerinin kırsal kalkınma konusundaki etkinliğini artırmak için teknik, mali ve kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi; AB kırsal kalkınma politikalarına uyum için gerekli kurumsal çerçevenin oluşturularak, kırsal kalkınma fonlarının yönetimine ve etkin kullanımına ilişkin idari kapasite geliştirilmesi (IX. Kalkınma Planı) planda yer verilen unsurlardır.

Kırsal kalkınmayla ilgili olarak 2006 yılında hazırlanıp uygulamaya konulan bir diğer plan olan Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi'nin, kırsal kalkınma faaliyetlerine bütüncül bir politika çerçevesi oluşturmak, ulusal ve uluslararası kaynaklarla finanse edilecek kırsal kalkınma program ve projelerinin hazırlanması ve uygulanmasında ilgili kesimlere perspektif sağlamak amacıyla hazırlandığı belirtilmiştir (Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi⁵).

Planlı dönemde (1960 sonrası), kırsal ekonomilerin geliştirilmesi, kırsal alana hizmet ve altyapı sunumunun etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi, küçük ve dağınık kırsal yerleşim yapısından kaynaklanan sorunların çözümünde kamusal hizmetlerin maliyet etkinliğinin artırılması ve merkezi konumdaki köyün hizmet sunum

⁵ "Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi" ile İlgili Yüksek Planlama Kurulu Kararı (No: 2006/1), RG:04.02.2006, 26070

kapasitesinin artırılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, kırsal alanlarda yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik model arayışları çeşitlenmiş, geliştirilen merkez köy, köy-kent gibi kalkınma modelleriyle bu temel sorunun çözülmesine çalışılmıştır. Ancak, kalkınma, planlama ve uygulamayla ilgili gelişmeler sınırlı kalmış, köy yerleşim birimlerinin ancak % 1'i planlı yerleşime kavuşabilmiştir.

Geray (1999), Beş Yıllık Kalkınma Planları, Kırsal Kalkın Planları gibi, sonuçları alınmadan, değerlendirilmeden bir yana itilen toplum kalkınması deneme çalışmalarında bazı olumlu sonuçların da doğduğunu belirtmiştir:

Toplum kalkınması deneme çalışmaları, köy topluluklarının girişkenliğini, güç birliği yapmalarını sağlamada etkili olmuş; köylünün ortaklaşa ilgi ve gereksinmelerinin çözümünde devletin desteğinin sağlandığı durumlarda köylü-devlet ilişkilerinin geliştirilmesinde etkili olmuştur. Kamu kuruluşları arasında eşgüdüm ve işbirliğinin gerçekleşmesine katkıda bulunmuş; yönetim yapısını halkın girişkenliğini, gönüllü katılımlarını destekleyecek, özendirerek biçimde yeniden düzenlenmesi gereğini açıklığa kavuşturmuştur. Kırsal kesimde tarımla uğraşanların gereği gibi örgütlenmediklerini, kooperatifçiliğe gereken önemin verilmediğini, toplum kalkınmasının başarısı için demokratik kooperatifçiliğin ekonomik açıdan güçsüz durumda olanları güçlü kılabilecek etkin bir örgüt biçimi olduğunu gündeme getirmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

1980 ÖNCESİ VE SONRASI TARIMIN KURUMSAL YAPISI VE DÖNÜŞÜMÜ

2.1 1980 Öncesi Dönemde Tarımın Yönetmel Yapısı

Kırsal alanlar, ekonomisi ağırlıklı olarak tarıma dayanan alanlar oldukları için hem kırsal hem de kentsel nüfusa gıda sağlayan alanlardır (Kayıkçı, 2009: 15). Bu nedenle kırsal alan yönetimini, dolayısıyla tarımsal üretimin düzenlenmesi ve denetlenmesini, salt kırsal alanlarla sınırlandırmak eksik bir yaklaşım olur.

Kırsal alanların yönetimi ve tarımdan elde edilen ürün hem kırsal hem de kentsel alanları yakından ilgilendirir, bu nedenle her dönemde devlet politikası içinde önemli yer edinmiş konulardır. Kayıkçı'nın da belirttiği gibi, kırsal alanların kalkındırılması konusu günümüzde, 1980'li yıllara kadar olduğu gibi, Türkiye'nin politika gündemindedir (Kayıkçı, 2009). Kırsal kalkınma meselesi, kırsal alanlarda yaşayan insanlar açısından olduğu kadar kentsel alanlarda yaşayan insanlar açısından da önemlidir zira kırsal alanların geri kalması, kırsal halkın yaşam kalitesinin düşük olmasına, bu insanların kente göç etmelerine ve dengesiz bir kentleşmeye yol açmaktadır. Diğer taraftan, kırsal alanlar, yukarıda da belirtildiği gibi, ekonomik ağırlıklı olarak tarıma dayanan alanlar oldukları için hem kırsal hem de kentsel nüfusa gıda sağlayıcı mekânlardır. Dolayısıyla kırsal alan, kent, tarım ve tarımsal üretim birbirleriyle doğrudan bağlantılı konulardır.

“Kırsal kalkınma” kavramı kırsal alanlarda yaşam kalitelerinin arttırılmasını amaçlayan, kırsal alanların daha bayındır duruma getirilmesi, kamu hizmetlerinin tümleştirilmesi ve köylerde yaşayan insanların gelirlerinin arttırılması için her düzeyde alınan önlemler ve kapsamlı tasarımlarla kırsal alanlarda sağlanan değişimlerdir (Keleş, 1998: 86).

Çoğu kez “Kırsal Kalkınma” kavramı, “Tarımsal Gelişme” (agricultural development), "Toplum Kalkınması" (community development) gibi deyimler

yabancı dillerdeki karşılıklarına bakılmaksızın, eş anlamda kullanmakta hatta zaman zaman birbiriyle karıştırılmaktadır. Örneğin, I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ilgili bölümünün başlığında "toplum kalkınması" sözcüklerinin yanında ayrıca içinde "köy kalkınması" sözcüklerinin yer alması her iki kavramın eş anlama geldiği gibi bir yanlış anlamaya yol açmıştır (Geray, 1999: 241).

Aynı anlamı yansıtan "kalkınma" ve "gelişme" sözcükleri ile ekonomik anlamdaki "büyüme" sözcükleri de birbiriyle karıştırılmaktadır. "Kalkınma" deyimini, genellikle, toplumların ekonomik, toplumsal, ekinsel, siyasal yapılarının değişmesini, insan yaşamının özdeksel, tinsel açılardan değişmesini, farklı bir yapıya dönüşmesini anlatmaktadır. Oysa "büyüme", genellikle kişi başına kağıt üzerinde düşen ulusal gelirin artması anlamında ekonominin büyümesini anlatmaktadır. Ulusal gelirin adil dağılımını sağlamak endişesi geri planlarda kalmaktadır. Gelirin arttırılması yanında adil dağılımını amaçlayan kalkınma anlayışı, toplumdaki üretim ve mülkiyet ilişkilerinin değişmesi anlamını da içermektedir. Kalkınmada ekonominin büyümesi kadar, toplumun yapı değiştirmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, toplumsal ve ekonomik amaçlı reformların yapılması, toplumsal güvenliğin sağlanması ağırlık taşımaktadır (Geray, 1999: 242).

"Toplum kalkınması" kavramı, yerel toplulukların ekonomik, toplumsal ve kültürel sorunlarının ayırtına vararak bunları çözmek için girişimde bulunması, örgütlenmesi, yerel güçlerini harekete geçirmesi, en uygun çözüm yolu konusunda dışarıdan kişilerin ya da kurumların değil kendisinin karar vermesi, bu kararları yaşama geçirmek için kamunun desteğini sağlama konusunda ağırlığını koyması süreçlerini içerir ve hem bir kalkınma, hem de kamu destekli toplumsal dayanışma ve yardımlaşma yöntemini anlatmaktadır (Geray, 1999;242).

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer verilen toplum kalkınması kavramı, çeşitli hizmet ve çalışmalarla kooperatif gibi teşkilâtların kurulması ve idare ile toplulukların işbirliğinin sağlanmasını içeren; tarımda verimliliğin artması, gelirin yükselmesi ve insan gücü ve diğer kaynaklardan en çok yararlanılması yollarını arayan bir yöntem olarak nitelenmiştir. Böylece, başta eğitim olmak üzere sosyal

hizmetlerin genişlemesi ve toplum kalkınma projelerinin başarıya ulaşması ölçüsünde kabiliyetleri ve ufukları genişleyecek olan kütlelerin daha fazla iş imkânlarına, sosyal olanaklara ve bunlara bağlı olarak yüksek hayat standartlarına erişebilecekleri vurgulanmıştır (I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere kalkınma planında toplum kalkınması, ekonomik ve sosyal olanakları geliştirmek, gerek kırsal gerek kentsel alanda yaşayan nüfusu bütünüyle kapsayarak kaynaştırmak ve ulusal düzeyde kalkınmaya katılımlarını sağlamak için halkın çabalarıyla devletin çabalarını birleştirme süreçlerinin tümü olarak algılanmıştır (Geray, 1999: 243). Bu anlamda kalkınma programlarında merkezi yönetimin hakim güç olarak belirlenmesi ve her şeyin merkezden yapılabileceği anlayışına bir eleştiri olarak ileri sürülen görüşlerden biri, bu anlayışın benimsenmesi neticesinde bölgeler arası gelişmişlik farkının giderek artması ve halkın her şeyi devletten bekler hale gelmiş olması yönündedir (Görün, 2004: 127).

Kırsal kalkınma ise kırsal alanda yaşayan nüfusun sosyal, ekonomik ve kültürel açıdan yapısını değiştirecek biçimde üretim, gelir ve refah düzeylerinin geliştirilmesi, eşitsizliklerin giderilmesi, kentsel alanlarda mevcut fiziksel ve toplumsal altyapının kırsal alanlarda da oluşturulması, tarımsal ürünlerin daha iyi değerlendirilmesi yönündeki süreçleri, etkinlik ve örgütlenmeleri ifade etmektedir (Görün, 2004: 128).

Kırsal kalkınma, bir yandan, toplumsal, kırsal, ekonomik alt yapı ve kamu hizmetleri açısından kırsal kent arasındaki uçurumun ortadan kaldırılmasını gerektirmekte; bir yandan da, kırsal alan ekonomisinin tarıma dayalı olması nedeniyle, tarımın geliştirilmesi, gerekli olan verim, üretim artışlarını, ürünlerin daha iyi değerlendirmesini sağlayacak, tarım ile ekonominin öbür kesimleri (endüstri ve hizmetler sektörü) arasındaki gelir ve yaşam düzeyi farklılıklarını giderecek köklü tarımsal politikalar ile tamamlanmalıdır (Geray,1999: 244).

Kırsal kalkınma ile tarımsal kalkınma 1970'lere kadar eşanlamlı olarak sektörel bir bakış açısıyla ele alınmış; bu nedenle tarımsal üretimde artış sağlanması üzerine odaklanılmıştır ancak 1980'li yıllardan itibaren DB başta olmak üzere pek

çok uluslararası kuruluşun da politikalarında kırsal kalkınma ile tarımsal kalkınma konuları birbirinden ayrılmış ve bu iki alan ayrı ayrı ele alınarak bu doğrultuda politikalar üretilmiştir. Tarımsal kalkınmada birincil hedef yine üretimin arttırılması olarak benimsense de kırsal kalkınmanın amacı kırsal alanda yaşayan halkın yaşam kalitesinin arttırılması olarak belirlenmiştir (Kayıkçı, 2009: 16).

Bu noktada eklemek gerekir ki ister toprak-insan ilişkileri, ister kredi sistemi, isterse yapısal reformların yapılmasına yönelik olarak üretilen kırsal gelişme politikaları ve uygulamaları; tarım kesimindeki iyileştirmeleri hedefleyen ve düzenlemeleri içeren tarımsal gelişme politikaları ile bütünleşme sağlayamaz ise ne denli başarılı olursa olsun, tek başına, planlanan toplumsal, ekonomik ve kültürel dönüşümleri gerçekleştiremez (Geray,1999: 244). Ayrıca, kimi görevlerin yerinde yerine getirilmesi, yerelleştirilmesi (subsidiarity), Anayasa'nın yerinden yönetim ilkelerine göre yürütülmesi, bu bağlamda kırsal alanda yönetimin yeniden yapılandırılması ve yerel yönetimleri güçlendirilmesi de gerekebilmektedir (Geray, 1999: 248).

1950'lerden sonra ABD, BM ve DB geliştirdiği politikaların da etkisiyle Türkiye'de kırsal alana ve dolayısıyla tarımsal üretime yönelik geliştirilen politikalar ve bu politikaların gerektirdiği yönetsel yapıların (Kayıkçı,2009;16) ne denli başarılı ya da başarısız olduğuna değerlendirirken Geray'ın yukarıda yer verilen analizini de göz önünde bulundurmak gerekir.

2.1.1 1980 Öncesinde Kurumlar

Kırsal alan, kent diye tanımlanan yerleşim yerlerinin dışında kalan, tarım ve hayvancılıkla ilgili etkinliklerin yapıldığı alanları da içeren, bucak, köy, mezra, kom vb. adlarla anılan ve çeşitli ölçütlere göre kent sayılma aşamasına gelmeyen kasabaları da kapsamı içine alan ve ekonomisi tarıma dayanan, yüz yüze ilişkilerin yaygın olduğu, işbölümü ve uzmanlaşmanın gelişmediği toplumsal ortamlarda yaşayan insan topluluklarını barındıran yerleşmelerdir (Görün, 2004: 128).

Kırsal gelişmenin ana amacı, kırsal alanda yaşayan bireylerin oluşturduğu yerel toplumların yapısal özelliklerini dikkate alarak onların karşı karşıya buldukları sorunları çözmek ve gereksinmelerini karşılamak yoluyla, köylünün gelir düzeyini yükselterek, emeğinin hakkını, ürününün değerini almasını sağlayarak kırsal alanda beklenen ekonomik gelişmeyi ve toplumsal değişmeyi gerçekleştirmektir (Geray, 1999: 244).

Türkiye’de güdülen kırsal kalkınma politikaları zaman zaman ortaya atılmış, denenmiş, sonuçları değerlendirilmeden özellikle iktidar, hükümet, hatta bakanlık değişiklikleri yüzünden bir yana itilmiş, kısacası süreklilik kazanamamıştır (Geray,1999: 243) ki bu anlamda kırsal kalkınmada başarılı politikalar izlenemediği söylenebilir.

Gerek 1980 öncesi dönemde, gerekse 1980 sonrasında, bu politikalar kaynağını Anayasa'dan ve yasalardan almakta, çoğu kez, siyasal partilerin programlarında ve seçim bildirgelerinde, hükümet programları ve beş yıllık kalkınma planlarında yansımaları bulmaktadır.

Kalkınmasını planlı kalkınma temeline dayandırmış olan bir ülkede, kırsal kalkınma ve tarım politikaları ülkesel, bölgesel, kentsel gelişme politikalarından bağımsız ele alınamaz. Ülke, bölge ve yerel yerleşmelere ilişkin yatırım karar ve etkinliklerinin kırsal alana da yansiyabilmesi; kırsal kesim halkının kalkınmanın "nimet"lerinden yararlanabilmesi için kırsal alandaki kalkınma çabalarıyla daha üst düzeydeki planlama kararları arasında tutarlılık olması gereklidir (Geray, 1999: 243).

Bu anlayış doğrultusunda 1982 Anayasası'nın 166. maddesinde devlete "ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak" görevi verilmiştir. Bu nedenle, kırsal gelişme politikalarının ülke, bölge, kentsel ve kırsal yerleşmeler ölçeğindeki planlamalara, bu planların amaç, ilke, öncelik ve önlemlerine dayandırılması gerekmektedir.

Ayrıca, kırsal gelişme politikalarının, kentleşmenin, endüstrileşmenin, ekonomik girişimlerin yurt ve bölgeler arasında dengeli dağılımına yönelik politikaları bütünleyici olması gerekmektedir. Başka bir anlatımla, kırsal kalkınması, bölgelerarası ekonomik, toplumsal, kültürel gelişme farklılıklarının giderilmesini amaçlayan politikalarla yakından bağlantılıdır (Geray, 1999: 244). Ancak Türkiye’de uygulanan politikaların bunu sağlayamamış olması bu alanda yapılan eleştirilerin başında gelmektedir (Görün, 2004: 127).

1980 öncesi dönem ele alındığında Türkiye’de tarım sektörünü ve bu sektördeki üretimi düzenlemek ve kırsal alana hizmet götürerek kalkınmayı sağlamak üzere merkezi yönetim, taşra yönetimi, yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları düzeyinde görevler verildiği görülmektedir. Kayıkçı, bu alanda görevli olan kamu kurumlarının sayısının oldukça fazla olduğunu belirtmiş ve bunları: kırsal alana hizmet götüren bakanlıklar, kırsal alana hizmet sunan tarımsal kamu örgütlenmesi, kırsal alana hizmet götüren merkez yönetiminin taşra örgütlenmesi ve yerel yönetimler şeklinde sınıflandırmıştır (Kayıkçı, 2009: 122).

2.1.1.1 Kırsal Alana Hizmet Götüren Bakanlıklar

1980 öncesi dönemde tarımın kurumsal yapısını oluşturan en önemli unsurlar, merkezi yönetimin başlıca aktörleri olan bakanlıklardır. Kayıkçı, tarım alanında görevli olan ve kırsal alana hizmet götüren bakanlıkları şöyle sıralamıştır (Kayıkçı, 2009: 122):

“İçişleri Bakanlığı (Dahiliye Bakanlığı), Sağlık Bakanlığı (Sıhhiye ve İçtimai Muavenet Bakanlığı) Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Tarım Bakanlığı (Ziraat Vekaleti), Milli Eğitim Bakanlığı (Maarif Vekaleti), Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Köyişleri Bakanlığı.”

Tarım Bakanlığı: Tarım alanında en köklü ve eski kuruluş olan Tarım Bakanlığı, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana çeşitli örgütsel birleşme ve ayrışmalardan geçmiş, özellikle Cumhuriyetin kuruluş yıllarında ağırlıklı geçim kaynağının tarım olması ve kırsal nüfusun fazlalığı sebebiyle kırsal alana yönelik

olarak tarım politikasının belirlenmesi ve uygulanması açısından, önemli görevler yüklenen bakanlıklardan biri olmuştur (Kayıkçı, 2009: 128).

Tarım alanında çalışan ve kırsal alana hizmet götüren en önemli kuruluşların başında gelen Tarım Bakanlığı'nın (Ziraat Vekaleti) kırsal alana hizmet götürme açısından en çok sorumlu olan bakanlık olduğu söylenebilir (Kayıkçı, 2009;125). Tarım Bakanlığı, 1924 yılında 432 sayılı Ziraat ve Ticaret Vekaletleri Teşkili Hakkında Yasa⁶ ile kurulmuştur. 432 sayılı yasa ile İktisat Bakanlığı kaldırılıp yerine Ziraat ve Ticaret Bakanlığı adı ile iki ayrı bakanlık kuruluncaya kadar Ziraat bakanlığının görev ve sorumlulukları İktisat Bakanlığı tarafından yerine getirilmiştir (Kayıkçı, 2009: 125).

1931 yılında çıkarılan, 1910 sayılı Ziraat Vekaleti Teşkiline Dair Yasa⁷ ile bünyesinde Ziraat, Orman ve Baytar (Veteriner) Genel Müdürlüklerini toplayan bakanlık, 1937 yılında yapılan yeni bir düzenleme ile 3203 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Yası'na⁸ göre yeniden yapılandırılmıştır.

3203 sayılı yasanın I. maddesinde Ziraat Vekaleti'nin görev ve sorumlulukları şunlardır: “Ziraat Vekâleti, Devlet teşkilâtı içerisinde memleketin ziraat, hayvan ve orman siyasetlerinin tatbikine ve bu mevzulara giren işlerin iktisadî vaziyetlere göre tanzimine, ıslahına ve teşkilâtlandırılmasına ve inkişafına müteallik hizmetleri ve umumî ve hususî yasaların tahmil eylediği vazifeleri yapmakla mükelleftir”.

3203 sayılı bu yasanın tarımın kurumsal yapısının oluşturulması bakımından en büyük önemi, bu yasa ile Ziraat Vekaleti'nin taşra birimlerinin örgüt yapısı ilk kez oluşturulmuştur (Kayıkçı, 2009: 126). 3203 sayılı söz konusu yasanın VII. maddesinde düzenlenen Ziraat İşleri Umum Müdürlüğü, merkez ve vilayetler (taşra) teşkilatı olmak üzere iki düzeyle yapılandırılmıştır. Yine aynı maddeye göre, merkez teşkilatı; hububat, ticaret ve sanayi nebatları, bakliyat, yem nebatları, mer'a ve

⁶ 432 sayılı Ziraat ve Ticaret Vekaletleri Teşkili Hakkında Yasa, RG:07.04.1924, 68

⁷ 1910 sayılı Ziraat Vekaleti Teşkiline Dair Yasa, RG:30.12.1931,1989

⁸ 3203 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Yasası, RG: 14.06.1937,3630

çayırklar, ziraat alet ve makineleri, bağcılık, meyvecilik, sebze ve çiçek ve bahçe mimarisi, ziraat sanatları, ziraî mücadele, ziraat tedrisatı, idare, ziraat odaları ve ziraî kurumlar, ziraî ekonomi (devlet çiftlikleri, ziraat işletmeleri, himaye, teşvikler ve krediler), köycülük, sulama ve kurutma işleri şubelerinden meydana gelmektedir.

Vilâyetler teşkilâtı ise, ziraat başmüdürlükleri, ziraat müdürlükleri, mıntaka ziraat mütehassıslıkları, ziraat muallimlikleri, ziraî müesseseler, ziraî mücadele teşkilâtı, ziraat mektepleri ve kurslardan oluşmaktadır.

Bu teşkilatların yanı sıra pamuk işleri müdürlüğü (madde IIX), yine merkez ve taşra teşkilatı olmak üzere iki düzeyde bir yapılanmaya gidilen veteriner işleri umum müdürlüğü (madde IX ve X) 3203 sayılı yasada düzenlenmiştir.

3203 sayılı yasanın II. maddesinde hükmi şahsiyeti haiz (Bakanlığın bağlı kuruluşu) tek kuruluş olarak Orman Umum Müdürlüğü gösterilmiştir. Ancak 1937 yılında Zirai Kombinalar İdaresi, 1938 yılında ise Devlet Ziraat İşleri Kurumu Ziraat Vekâleti'nin bağlı kuruluşları olarak örgütlenmişlerdir (Kayıkçı, 2009: 127). Bu noktada belirtmek gerekir ki Bakanlığın bünyesinde bulunan ve VI. Maddede düzenlenen Ziraat İşleri Umum (Genel) Müdürlüğü'nün görevleri arasında, zirai sulama işletmesi yapmak, ziraata ait küçük sulama ve kurutma tesisleri meydana getirmek, köy ekonomisini düzeltilmesiyle uğraşmak gibi vazifeler de sayılmış, bir anlamda genel müdürlüğü kırsal alanın sulama alt yapı faaliyetlerini yerine getirme görevi verilmiştir.

1937 yılında, 3130 sayılı yasayla, halkın tarımsal faaliyetlerini desteklemek ve zirai makine ve araç parkı oluşturarak köylüleri modern tarıma alıştırmak amacıyla ziraat aletleri ve ziraat makineleri alma yetkisine haiz olan Zirai Kombinalar İdaresi kurulmuştur (Kayıkçı, 2009: 127).

1938 yılında ise 3308 sayılı yasa⁹ ile Devlet Zirai İşletmeleri Kurumu kurulmuştur. Ziraat Vekaletinin bağlı kuruluşları olan bu iki kuruluş daha sonraki

⁹ 3308 sayılı Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu Hakkında Yasa, RG: 13.01.1938, 3807

yıllarda önce birleştirilmiş, 1949 yılında çıkarılan 5433 sayılı Devlet Üretim Çiftlikleri Genel Müdürlüğü Görev ve Kuruluş Yasası¹⁰ uyarınca tüm kadro, taşınır ve taşınmazları ile Devlet Üretim Çiftlikleri Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

5433 sayılı yasanın I. maddesinde Devlet Üretim Çiftlikleri Genel Müdürlüğü'nün yurt çiftçiliğinin zirai verimini artırmak, istihsalini çeşitlendirmek ve mahsulün kalitesini yükseltmek amacı ile iyi tohumluk, damızlık ve fidan ihtiyacını sağlamak, tarım alanında çiftçiye örneklik ve öğreticilik etmek üzere Tarım Bakanlığına bağlı, tüzelkişiliği haiz, katma bütçeli bir devlet kuruluşu olarak kurulduğu belirtilmiştir.

Devlet Üretim Çiftlikleri Genel Müdürlüğü, 1980 sonrası dönemde ele alınacağı üzere, 1983 yılında 95 sayılı KHK¹¹ ile Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM) adı altında yeni bir kuruluşa dönüştürülmüştür.

Köy İşleri Bakanlığı: 1963 yılında, 25.12.1963–20.02.1965 yılları arasında görev yapan X. İnönü hükümeti programının 25.12.1963 tarih ve 11590 mükerrer sayılı Resmi Gazetede ilan edilmesi ile kurulan Köy İşleri Bakanlığı, Cumhuriyetin kuruluşundan o tarihe kadar ilk kez Tarım Bakanlığı dışında bir bakanlığın tarım alanında kurulmuş olması bakımında önemlidir.

İnönü Köy İşleri Bakanlığının önemini hükümet programında şöyle belirtmiştir (X. İnönü Hükümeti, <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP28.htm> Erişim: 10.01.2011):

“Hem köylüyü, hakkı olan daha iyi yaşama şartlarına kavuşturabilme hem de onun memleket kalkınmasında daha çok yardım edebilir duruma getirebilme yolundaki çalışmaları ahenkli ve süratli bir şekilde yürütebilmek için, bir Köy İşleri Bakanlığı kurulmuştur.

¹⁰ 5433 sayılı Devlet Üretim Çiftlikleri Genel Müdürlüğü Görev ve Kuruluş Yasası, RG: 13.06.1949, 7231

¹¹ 95 sayılı Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında KHK, RG:28.10.1983, 18205

Köy İşleri Bakanlığı, köye yönelik çeşitli devlet hizmetleri arasında bağlantı kuracak, bu hizmetlerin Kalkınma Planına ve yıllık programlara uygun bir ahenk içinde verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamaya çalışacaktır. Gene Köy İşleri Bakanlığı, Devlet gücüne halkın ve gençliğin gönüllü gayretinin katılması yoluyla, köy kalkınmasını, yeni bir ruh ve heyecan içinde hızlandırma hamlesine önderlik edecektir.

Çeşitli alanlarda en önemlilerinden bir kısmının re'sen Köy İşleri Bakanlığına bağlanmasının lüzum ve imkânları da ayrıca incelenmektedir."

Köy İşleri Bakanlığı, X. İnönü hükümeti döneminde, 1963 yılında kurulmuş olmasına rağmen bakanlığın kuruluş ve görevlerini düzenleyen yasa tasarısı, 1970 yılında TBMM'e sunulmuş, 01.10.1971 tarihinde kabul edilerek yayınlanmak üzere cumhurbaşkanına sunulmuştur. Daha sonra Cumhurbaşkanlığı tarafından yeniden görüşülmek üzere meclise gönderilen tasarı kadük olmuştur (Kayıkçı, 2009: 134).

Geray, Köy İşleri Bakanlığı kuruluş yasa tasarısının yasalasamamasını, Köy İşleri Bakanlığı'nın varlık nedeninin iyi anlaşılammış olmasına bağlamaktadır (Geray, 1974: 134–140).

İçişleri Bakanlığı: 19.05.1930 tarihinde, 1624 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Yasa'yla¹² kurulan İçişleri Bakanlığı'nın (o dönemdeki adı ile Dahiliye Vekaleti) görev ve yetkileri, 1985 yılında, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa'nın¹³ kabulüne kadar 1624 sayılı yasa ile düzenlenmiştir.

1624 sayılı yasanın 7. Maddesinde düzenlenen Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün (Mahalli İdareler Umum Müdürlüğü), görevleri sayılmıştır. Bu maddeye göre iki ana şubeden oluşan müdürlük, yerel yönetimlerin iş ve işlemleriyle ilgili olarak bakanlığa verilen görevleri yapmak ve bakanlığın yerel yönetimler

¹² 1624 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vaziferi Hakkında Yasa, RG:24.05.1930,1501

¹³ 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa, RG: 23.02.1985, 18675

üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin yasaya uygun olarak uygulanmasından sorumludur. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, kırsal alana yönelik görevlerinin önemli bir kısmını Köyler ve Birlikler Şube Müdürlüğü aracılığıyla yerine getirmektedir (Kayıkçı, 2009: 122). İçişleri Bakanlığı, kırsal alan yönetim birimlerine yönelik bu hizmetlerin yanı sıra, 1969 yılında toplum kalkınması çalışmalarından da sorumlu tutulmuştur (Kayıkçı, 2009: 123).

Sağlık Bakanlığı: 09.06.1936 tarihinde, 3017 sayılı Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teşkilat ve Memurin Yasası¹⁴ ile kurulan Sağlık Bakanlığı'nın görevlerinden bazıları şunlardır: Bulaşıcı salgın ve sosyal hastalıklarla mücadele, ana ve çocuk sağlığının korunması, okulların, iş yerlerinin meskenlerin ve hapishanelerin sağlık şartlarının düzenlenmesi; şehir, kasaba ve köylerde çevre sağlığı şartlarının izlenmesi (Kayıkçı, 2009;123) ayrıca il, ilçe ve bucaklarda gerekli sayıda devlet doktoru ve köylerde de köy sağlık memurları ve köy ebeleri ile 32. Maddede düzenlenen "küçük sıhhat memurları" aracılığıyla hizmet sunulması.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı: 1920 yılında kurulmuş olan Nafia Nezareti (Bayındırlık Bakanlığı), 1934 yılında TBMM tarafından yeni bir teşkilat ve kuruluş yasası kabul edilinceye kadar Osmanlı Devletinin 9 Ekim 1914 tarihinde kabul ettiği Nafia Nezareti kuruluş ve Teşkilatı Hakkındaki Yasa teşkilat yasası olarak kullanmaya devam etmiştir (<http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/sayfa.php?Sayfa=tarihce> 05.12.2010). Bu yasada Bayındırlık ve İskan Bakanlığının görevleri, ülkenin alt yapı ihtiyaçlarını karşılamak üzere; yapı işleri, karayolları, demiryolları, limanlar ve kıyı yapıları, hava meydanları inşaatı ile onarımların yapılması ve yaptırılması, fiziki planlama, imar planı uygulaması, konut, yapı malzemesi, afet uygulaması hizmetlerinin etkili ve düzenli olarak görülmesi şeklinde sıralanmıştır.

Kırsal alana yönelik olarak ise Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü ve İller Bankası aracılığıyla hizmet sağlamakta idi (Kayıkçı, 2009: 123). Özellikle, taşrada on sekiz bölge

¹⁴ 3017 sayılı Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teşkilat ve Memurin Yasası, 23.06.1936, 3337

kuruluşu şeklinde örgütlenmiş olan Karayolları Genel Müdürlüğü'nün ve 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası'nın yerine 1945 yılında kurulan ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığının ilgili kuruluşu olan İller Bankası'nın tarımın kurumsal yapısının oluşturulması noktasında önemli yerleri vardır (Kayıkçı, 2009: 124).

Cumhuriyetin bu ilk yıllarında kapsamlı bir karayolu ve demiryolu yapımı programını uygulamaya konulmuştur. 1923'te 18335 km olan karayolları 1927'de 22053, 1930'da 29636 km'ye çıkmıştır. Aynı dönemde demiryolları 3756 km'den 5639 km'ye ulaşmıştır (Margulies, Yıldızoğlu, 2006: 289). 1948 tarihinde hazırlanan ve Marshall Planının Türkiye uygulamasında belirleyici olan Hilts Raporu'nda da Türkiye'nin 150 bin km köy yoluna, 50 bin km şoseye ihtiyacı olduğu belirtilmiştir (Tören, 2006). Tüm bu politikalar sonucunda tarım üretiminde muazzam değilse bile önemli ölçüde artış sağlanmıştır (Margulies, Yıldızoğlu, 2006: 289)

2.1.1.2 Kırsal Alana Hizmet Sunan Tarımsal Kamu Örgütlenmesi

Tarım ve kırsal alana yönelik hizmet sunan kamu örgütlenmeleri, kredi sağlayan ve destekleme sistemi içinde yer alan örgütler olmak üzere ikili bir gruplandırma içinde ele alınabilir (Kayıkçı, 2009: 136).

Tarımın kurumsal yapısının önemli parçalarından olan ve kırsal alanda tarımsal faaliyette bulunan halkın kredi ihtiyacını karşılamak üzere kurulan kurumlar; Ziraat Bankası, Tarım Kredi Kooperatifleri ile TSK ve Birlikleridir (Kayıkçı, 2009;137). Tarımsal destekleme sistemini oluşturan kurumlar ise Tütün, Tütün Mamülleri Tuz ve Alkollü İşletmeler Genel Müdürlüğü (TEKEL), Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ), Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) Genel Müdürlüğü, Türkiye Ziraat Donatım Kurumu (TZDK) Genel Müdürlüğü, Et Balık Kurumu (EBK) Genel Müdürlüğü, Yem Sanayi A.Ş. (YEMSAN) Genel Müdürlüğü, Süt Endüstrisi Kurumu (SEK) Genel Müdürlüğü, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğüdür (ÇAYKUR) (Kayıkçı, 2009: 139-140). Aşağıda açıklamalarda da görüleceği üzere, Cumhuriyet'in kuruluşundan 1980'li yıllara kadar ilgili bakanlıklar, bakanlıkların bağlı kuruluşları ve tarımsal KİT'ler aracılığı ile kırsal alana yönelik görevleri yerine getiren geniş bir kamu örgütlenme ağı olduğu söylenebilir (Kayıkçı, 2009: 142).

Tarımsal Kredi Sağlayan Kurumlar

Yukarıda da belirtildiği gibi Ziraat Bankası, Tarım Kredi Kooperatifleri ile TSK ve Birlikleri bu yapıyı oluşturan kurumlardır. Bu kurumların ortak kuruluş amacı, kırsal alanda tarımsal faaliyette bulunan halkın kredi ihtiyacını karşılamaktır (Kayıkçı, 2009: 137).

Ziraat Bankası: Bu kurumlar içinde en eski ve en köklü kurum olan Ziraat Bankasının kuruluş tarihi Cumhuriyet'in kuruluşundan da öncesine, 1867 yılına dayanır

(http://www.ziraat.com.tr/default.asp?sayfa=tr/bankamiz/tanitim/tarihce.aspx&anagr_up=bankamiz , Erişim: 12.01.2011).

1867 yılından beri varlığını sürdüren ve zamanla devlet aygıtının en önemli parçalarından biri haline gelecek olan Ziraat Bankası (Önal, 2007: 49), 1924 yılında çıkarılan 444 sayılı yasayla, 30 milyon lira sermaye ile kurulan bir anonim şirkettir¹⁵. Bu yasada Ziraat Bankası'nı, kaynaklarını günlük ihtiyaçlara harcayan hükümetlerin siyasi etkisinden kurtararak, gerçek sahipleri olan çiftçilerin eline ve yönetimine teslim etmek ve tarımsal kredilerle sınırlanmış olan faaliyetlerini genişletmek amacının güdüldüğü belirtilmiştir. Ancak bankanın kurumsal yapısının tam anlamıyla oluşturulması ve iktisadi devlet teşekkülü haline getirilmesi 1937 yılında çıkarılan kuruluş yasası ile olmuştur¹⁶. Birincil görevi olan kredi sağlamanın yanı sıra aynı yardımlar bakımından da Ziraat Bankasına bir takım görevler yüklenmiştir: Tarım araçlarının Ziraat Bankası kanalıyla ithali ve üreticiye dağıtılması bunlardan birisidir (Oral, 2006:17). Şunu da eklemek gerekir ki Ziraat Bankası'nın kuruluş amacı uzun vadeli ve düşük faizli kredi vermektir. Dolayısıyla Ziraat Bankası'nın faizlerini herhangi bir ticari bankanın faizleriyle karşılaştırmak yanlış olur (Açıkgöz ve Diğerleri, 2001: 10)

Önal'a göre Ziraat Bankasının Türkiye iktisat tarihinde çok önemli bir yeri vardır çünkü Cumhuriyetin kuruluş yıllarında tarımsal üretimin metalaşması ve

¹⁵ 444 sayılı Zirâ'at Bankası 1340 Senesi Bütçe Yasası, RG:07.04.1924, 68

¹⁶ 3202 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Yasası, RG: 12.06.1937,3629

kapitalist ekonomiye eklenmesi yönünde üç hamle yapılmıştır (Önal, 2007:48-49). Bunlar; Ziraat Bankası'nın kurulması ve tarıma kredi verilmeye başlanması, tarımsal ürünler için ticaret borsalarının kurulması ve kooperatiflerin yasal temellerinin atılmasıdır (Önal, 2007:49).

Kuruluş döneminde yalnızca tarımsal kredi veren (Silier, 1981:59), 1932 yılından itibaren belirli bir taban fiyatıyla buğday alımı yapmaya başlayan Ziraat Bankası TMO kuruluncaya kadar buğday alımı yaparak kırsal üreticiyi maddi açıdan destekleme görevini yürütmüştür (Kayıkçı, 2009: 137). Yine özellikle Büyük Buhran döneminde, Toprak Mahsulleri Ofisi kurulmadan önce, destekleme alımlarını sürdürmüştür (Silier, 1981: 59).

Zamanla devlet aygıtının en önemli parçalarından biri haline gelecek olan Ziraat Bankası'nın tarımsal kredi vermeye başlamasının, kırsaldaki tefeci ve murabahacıların elde ettikleri olağanüstü faiz gelirlerini azaltması beklenirken, kredi almak için arazi sahibi olma şartı uygulanınca, durum tam tersi olmuştur. Silier bu durumu şöyle aktarmıştır (Silier, 1981: 59):

“Büyük arazi sahiplerinden bazıları kasaba ve şehirlerde yazıhane açarak ‘köylü tüccar’ zümresini oluşturmuşlardır. Bunlar hem kendi arazilerinin, hem de civar köylerin mahsulatını toplayarak pazarlara sevk edip satarlar. Büyük şehirlerde ortakları vardır. Hatta bazıları doğrudan doğruya Avrupa ile iş yaparlar. Hatta sermaye iştiraki suretiyle sanayici bile olmuşlardır. Böylece aynı şahısta ‘köylü-tüccar-sanayici’ tipi temsil edilmektedir. İşte böyle bir zat evvela arazi sahibi olarak Ziraat Bankasından kolaylıkla kredi alır, sonra tüccar sıfatıyla senetleri iskonto ettirir. Aldığı krediyle köylüden mal toplar ve daha kötüsü fahiş faizle köylüye borç verir. Yani bu ‘tüccar-köylü’ Ziraat Bankasından %15 faizle aldığı parayı köylüye %60 faizle borç verir. Böylece Ziraat Bankası mücadele etmesi gereken murabahacıya bilmeden destek olmaktadır.”

Tarım Kredi Kooperatifleri: Tarımsal kredi sağlanması konusunda görevli olan bir başka kuruluş da Tarım Kredi Kooperatifleridir. Dağıtılacak kredinin mali kaynağı olarak Ziraat Bankası'ndan yararlanan Tarım Kredi Kooperatifleri, 1935 yılında 2836 sayılı yasayla kurulmuştur¹⁷. Yasaya göre, kooperatifler ortaklarına tohumluk, fidelik gübre ve zirai araç satın almaları ve tarım işçisi bulmaları için kredi açar (Kayıkçı, 2009: 138).

Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri: Bu alanda hizmet veren bir başka kuruluş olan Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri de TKK ile aynı dönemde kurulmuştur¹⁸. TSK ve Birlikleri de ortakların ihraç mahsullerine alıcı bulmak, gerektiğinde mahsulleri işlemek ve piyasaya düzenleyici müdahalelerde bulunarak kırsal tarımsal üretimin değerlendirilmesini sağlamak amacı ile kurulmuştur (Kayıkçı, 2009: 138).

Tarımsal Destekleme Sistemini Oluşturan Kurumlar:

Özellikle söz konusu dönemde, tarımsal destekleme sistemi, tohumluk, gübre, yem, tarımsal makine vb ürünlerde girdi desteği sağlamak ya da KİT'ler aracılığıyla destekleme alımları yapmak yoluyla yürütülmekteydi (Kayıkçı, 2009:138).

Bu bağlamda yukarıda da belirtildiği gibi destekleme alımı yapan KİT'ler şunlardır: Tütün, Tütün Mamülleri Tuz ve Alkollü İşletmeler Genel Müdürlüğü (TEKEL), Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TŞFAŞ), Sümer Bank, TMO Genel Müdürlüğü, Türkiye Zirai Donatım Kurumu (TZDK) Genel Müdürlüğü, Et Balık Kurumu (EBK) Genel Müdürlüğü, Yem Sanayi A.Ş. (YEMSAN) Genel Müdürlüğü, Süt Endüstrisi Kurumu (SEK) Genel Müdürlüğü, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğüdür (ÇAYKUR). KİT'lerin yanı sıra TSK ve Birlikleri de tarımsal kredi sağlamak görevi dışında destekleme alımı yapma konusunda da görevlendirilmişlerdir (Kayıkçı, 2009: 138).

¹⁷ 2836 Sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri Yasası, RG:02.11.1935, 3146

¹⁸ 2834 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında Yasa, RG:02.11.1935, 3146

TEKEL: Yukarıda, destekleme alımı yapan KİT'ler arasında birinci sırada sayılan TEKEL'in temelleri 1862 yılına dayanır. Cumhuriyet'in ilanından sonra 1935 yılında, Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak kurulan TEKEL Genel Müdürlüğü, "Tütün, ispiro ve ispirotolu içkiler, tuz tekellerini işletip yöneten; çay alım, imal ve satışı ile, kahve ithal ve satışı ile uğraşan, ...tekel maddeleri ve idare mamullerinin iç ve dış satış fiyatlarını tespit eden" ayrıca piyasaları destekleme amacıyla devlet adına tütün alımı yapan bir kuruluştur (Kayıkçı, 2009;139).

TEKEL kuruluşundan 1983 yılına kadar faaliyetlerini genel müdürlük olarak yürütmüş, 1983 yılında çıkarılan 111 sayılı yasa ile KİT haline getirilmiştir¹⁹.

TŞFAŞ: TŞFAŞ, 1933 yılında Anadolu Şeker Fabrikaları A.Ş.'nin kurduğu Eskişehir Şeker Fabrikası ile 1934 yılında işletmeye açılan Turhal Şeker Fabrikası A.Ş.'nin tarımsal, teknik ve idari çalışmaların tek bir elden koordinasyonunu sağlamak amacıyla Ziraat Bankası, Sümerbank ve Türkiye İş Bankası'nın eşit oranda katılımı ile tek bir çatı altında toplanması sonucu devralınması (Kayıkçı, 2009: 139) ve 1925 yılında çıkarılan 601 sayılı yasa ile kurulmuştur²⁰. Zamanla artan şeker ihtiyacını karşılamak üzere 1951-1956 yıllarını kapsayan dönemde toplam on bir yeni şeker fabrikası inşa edilerek, 1956 yılında fabrika sayısı on beşe ulaşmıştır (<http://www.turkseker.gov.tr/tarihce.aspx>, Erişim: 12.01.2011). Şeker fabrikası kurmak, pancar üretimini organize etmek ve tohumluk üretmek gibi görevleri bulunan TŞFAŞ kurulduğu yıldan itibaren satın alma yoluyla, elde edilen ürünü değerlendirerek çiftçiye destek olmuştur (Kayıkçı, 2009: 139).

Sümer Bank: 1934 yılında 20 milyon TL sermaye ile kurulan Sümer Bank ilk yıllarda bünyesinde birkaç tekstil ve deri fabrikası barındırıyordu. 1947 yılına gelindiğinde ise tekstilden, kağıda, selüloz, deri, ayakkabı, seramik ve demire kadar 54 farklı endüstriyel kuruluşu barındıran ve ülke çapında pek çok mağazası olan bir KİT haline gelmişti (Thornburg, 1968: 29). Diğer tüm KİT'ler gibi Sümer Bank'da özel sektörün rekabet gücünü kırdığı ve gelişmesini engellediği için eleştirilmiştir

¹⁹ 111 sayılı TEKEL İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında Yasa, RG:28.10.1983, 18205

²⁰ 601 sayılı Şeker Fabrikalarına Bahş Olunan İmtiyâzât ve Muâfiyyât Hakkında Yasa, RG:14.04.1925, 92

(Thornburg, 1968: 29). Sümerbank 1947 yılında 25 milyon TL kar açıklamıştır (Thornburg, 1968: 29).

TMO: 1938 yılında çıkarılan 3491 sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Yasası ile TMO, Tarım Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu ve bir devlet iktisadi teşekkülü olarak kurulmuştur²¹. İlgili yasanın II. maddesine göre TMO, başta buğday olmak üzere hububat üretici ve tüketicisini korumak amacıyla, hububat piyasasını düzenlemek üzere kurulmuştur. Ayrıca 1938 yılında, sulama çalışmaları geliştirilerek Anadolu coğrafyası on iki su bölgesine ayrılmış böylece Devlet Su İşlerinin temelleri de atılmıştır (Kayıkçı, 2005: 5).

TZDK: Tarımsal destekleme alanında görevli bir diğer kuruluş olan TZDK, tarımsal alanda teknik üretim araçları ihtiyaçlarını karşılamak, merkez ve taşrada bölge müdürlükleri aracılığıyla tarımda gerekli alet, makine ve malzemeyi, suni gübreyi üretme ve bunları satma amacıyla 1944 yılında çıkarılan 4604 sayılı yasa ile kurulmuştur²².

EBK: EBK Genel Müdürlüğü, Bakanlar Kurulunca kabul edilen K/871 sayılı koordinasyon kararı ile ülke hayvancılığının istikrarlı bir şekilde gelişimini sağlamak ve bunun için de kasaplık hayvan, et, balık ve kümes hayvanlarının alım-satım ve işlenmesinden sorumlu olmak üzere, Ticaret Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak kurulmuş ve 1953 yılında faaliyete geçmiş bir KİT'tir. Kurum, 28.04.1975 tarihinde Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na, 12.11.1979'da Ticaret Bakanlığı'na, 13.12.1983 tarihinde Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır.

YEMSAN: Başlıca görevi girdi sağlayarak kırsal alan üreticisine destek olmak olan YEMSAN Genel Müdürlüğü, 02.11.1956 tarihinde Ticaret Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak kurulmuş iktisadi devlet teşekkülüdür (Kayıkçı, 2009: 141). Ülke hayvancılığının gelişmesi ve verimin çoğalması için gereken hazır yemi üretmek üzere, yem türlerini işleyip, bu yemlerin imal ve ticaretini yapmak ve bu amacı gerçekleştirmek için gereken tarımsal, ticari ve sınai girişimlerde bulunmakla

²¹ 3491 sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Yasası, RG:13.07.1938, 3958

²² 4604 Sayılı Türkiye Zirai Donatım Kurumu Yasası, RG: 01.07.1944, 5745

görevli olarak kurulan YEMSAN, 1960 yılında Tarım Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu haline getirilmiştir.

SEK: Tarım alanında mal ve hizmet üretmek üzere kurulan bir diğer KİT ise SEK Genel Müdürlüğü'dür. 30.04.1963 tarihinde Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak kurulmuş; 1968 yılından itibaren KİT olarak faaliyetini sürdürmüştür.

Ülkede modern süt endüstrisinin oluşmasını sağlamak amacıyla kurulan SEK'in görevleri arasında süt üreticilerinin ürettikleri sütü işlemek ve bunun için gerekli tesisi kurmak, ithalat ve ihracat yapmak, yeni teknolojileri uygulayıp öğretmek için ülkenin gerekli yerlerinde örnek tesisler kurarak işletmek ve süt üretimini artırmak amacıyla üreticilerin kooperatifleşmesini özendirerek bulunmaktadır (Kayıkçı, 2009: 141).

ÇAYKUR: Türkiye'de ilk çay fabrikası, 1947 yılında, 60 ton/gün kapasiteli, Rize Fener Mahallesi'nde, Merkez Çay Fabrikası adı altında işletmeye açılmıştır. Zamanla artan üretim ve talep miktarını karşılamak amacıyla kurulan fabrika sayısı artmış, 1973 yılına gelindiğinde, yaş çay işleme fabrika sayısı 32'ye, 1985 yılında ise 45'e ulaşmıştır (<http://www.caykur.gov.tr/detay.aspx?ID=1> Erişim: 14.07.2010)

Türkiye'de çay tarımı ve sanayi faaliyetleri 1938-1948 yılları arasında Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumunca, 1949-1973 yılları arasında ise Tekel Genel Müdürlüğü ve Tarım Bakanlığı işbirliği ile sürdürülmüştür (<http://www.caykur.gov.tr/detay.aspx?ID=1> Erişim: 14.07.2010, Kayıkçı, 2009: 141).

4.12.1971 yılına gelindiğinde 1497 sayılı Çay Kurumu Yasası²³ çıkarılmış; bu yasa ile tarım, üretim ve pazarlama dahil tüm faaliyetler Çay Kurumu Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Bu yasanın I. maddesine göre, kurum tüzel kişiliğe

²³ 1497 Sayılı Çay Kurumu Yasası Hakkında Yasa, RG: 18.12.1971, 14046

sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesi ile sınırlı bir İktisadi Devlet Kuruluşu olarak 1973 yılında Rize'de faaliyetlerine başlamıştır.

ÇAYKUR, çay tarımını geliştirmek, iç ve dış pazarlara yönelik olarak çay üretmek, çay ithalat ve ihracatını yapmak amacıyla kurulmuş ve bu amaçlar doğrultusunda üreticilerin çay yapraklarını satın alarak işlemek ve pazarlamak, bu faaliyetleri gerçekleştirecek tesisleri kurmak, çay üretimi veriminin artırılması için araştırmalar yapmakla görevlendirilmiştir (Kayıkçı, 2009: 141).

2.1.1.3 Kırsal Alana Hizmet Götüren Merkezi Yönetimin Taşra Örgütlenmesi

1980 öncesi dönemde, merkezi yönetim yapısı içinde, tarımsal üretimin yapıldığı alana hizmet sunan, düzenlemeler yapan taşra birimleri; il genel yönetimleri ve ilçe genel yönetimleridir (Kayıkçı, 2009: 142).

Bu yapı içinde dikkat edilmesi gereken husus, merkezi yönetimin üslendiği bu görev ve sorumlulukların yerinden görülmesi, halkın ilgi ve katılımını sağlayacak politikaların yerinden yürütülmesidir. Merkezi yönetimin taşra birimlerinin Anayasa'nın öngördüğü "yetki genişliği" ilkesine göre işlemesi ve yapılanmasının sağlanamamış olması bu konuda sınırlılıklar yaratır (Geray, 1999: 248)

İl Genel Yönetimi: Cumhuriyet dönemine il sistemi; personeli, alt birimleri, hizmet örgütleri, yönetsel alanları ve yönetim felsefesi ile Osmanlı'dan bir tür miras olarak kalmış, yeni dönemde "sancak"ların kaldırılması dışında pek değişiklik yapılmamıştır (Yalçındağ, 1996: 3). Gerek 1921 Teşkilat-ı Esasiye Yasası'nda (md. 10 ve md.11), gerek 1924 (md. 89, md. 90 ve md. 91) gerekse 1961 Anayasalarında (md. 115 ve md. 116) Türkiye'nin, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; illerin de diğer kademeli bölümlere ayrıldığı ve illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığı belirtilmiş; takiben mahalli idareler ve birimleri sayılmıştır.

18.06.1949 tarihinde çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Yasası'nın²⁴ II. maddesine göre merkezi idarenin en kapsamlı birimi olan ilin kurulması ve kaldırılması yasa ile olur. 5442 sayılı yasanın III ve IV. maddesine göre il yönetiminin başında bulunan vali, il sınırları içinde yasaları uygular, il genel yönetimi içinde yer alan kuruluşlar arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlar. Valilerin, il özel idaresi, belediye ve köy idareleri ile bunlara bağlı müesseseleri denetleme yetkisi vardır.

İldeki genel idare kuruluşlarının başında bulunan Bayındırlık ve İskan müdürü, Tarım ve Köyişleri Müdürü gibi İl müdürleri valinin emri altındadır (Gözübüyük, Tan, 1998; 189-190). Dolayısıyla merkezi yönetim tarafından kırsal alanlara götürülecek hizmetler, taşrada valinin gözetimi altında, ilgili il müdürlüğü aracılığı ile yapılmaktadır (Kayıkçı, 2009: 142).

1980 öncesi dönemde tarımsal üretim yapılan kırsal alana yönelik hizmetlerin en belirgin özelliği, merkez yönetimin taşra kuruluşlarınca (il sistemi) yürütülmüş olmasıdır. İl sistemi, Osmanlıdan devralınan ve Cumhuriyet döneminin başlarından, özellikle 1950'li yıllara kadar, taşrada kamu örgütlenmesinin tartışmasız en başat ve tek düzeni olma niteliğine sahiptir (Yalçındağ,1996: 4). 1950'li yıllardan itibaren sosyo-ekonomik yapıda ve onu izleyerek siyasal düzende radikal değişikliklerin gündeme gelmesi ile il sistemi de çok önemli sorunlarla karşı karşıya kalmış ve bir takım değişiklikler yapılması hususu tartışılmaya başlanmıştır (Yalçındağ, 1996: 5).

1980 sonrası döneme kadar taşradaki hizmetlerin planlanması, uygulanma kararlarının alınması, bu hizmetlere gerekli kaynağın ayrılması ve yetkili birimlerce kullanılması geniş ölçüde merkez yönetimi tarafından yapılmakta idi (Kayıkçı, 2009: 142). Öyle ki bu sıkı merkeziyetçi sistemin dışında kalan tek birim belki de belediyelerdi ancak vali ve kaymakamların bir yandan yönetsel vesayet yetkileri, öte yandan de-facto üstün statüleri ve özellikle valinin tek parti rejiminden sağladığı destek ile belediyeleri de geniş ölçüde etkileri altında tuttukları bilinmektedir (Yalçındağ,1996: 4). Ayrıca il genel yönetiminin kırsal alandaki sorumluluk alanına

²⁴ 5442 sayılı İl İdaresi Yasası, RG: 18.06.1946, 7236

giren bir diğ er konu olan, İller Bankası'nın yıllık safi gelirinden köylerin payına düş en paradan hangi köylerin yararlanacağı hususunda İmar ve İskan Bakanlığı'nın karar alırken, valiliklerin görüşlerine başvurması (Kayıkçı,2009: 143) da durumu pekiştiren bir uygulamadır.

İlçe Genel Yönetimi: İl idaresi yasası ile düzenlenen ilçe yönetimi, kırsal kesime en yakın alt birim örgütlenmesi olması sebebiyle özel bir öneme sahiptir (Kayıkçı, 2009:143). İlçeler, belde belediyeleri ve köy kırsal yerleşmelerini içinde barındırması nedeniyle kırsal alana hizmet sunmada en yakın birimlerden biridir. Bu nedenle tapu ve nüfus kayıtlarının tutulması, vergi ve asker toplanması, can ve mal güvenliğinin sağlanması, yargı işleri, tarım, veteriner, sağlık, ilköğretimin gözetim ve denetimi gibi hizmetler için ilçede birimler kurulmuştur (Kayıkçı, 2009: 144).

1963 yılında yayınlanan I. Beş Yıllık Kalkınma Programı'nda da ilçe, toplum kalkınması pilot bölgesi olarak belirlenmiş ve pilot projeler uygulanan köylere yönelik hizmet ve koordinasyon görevi üstlenmiştir.

2.1.1.4 Kırsal Alana Hizmet Götüren Yerel Yönetimler

Kırsal alana hizmet götüren bir diğ er yönetim birimi yerel yönetimlerdir. Tarımsal üretimde artış sağlanması ve kırsal kalkınmanın sağlanması politikalarının temelinde merkezi yönetim gücünün yerel halkın gücü ile birleştirilmesi bir diğ er ifade ile merkezi yönetimin halka, yerel ortak nitelikli ihtiyaçlarını belirleme ve çözüm konusunda her türlü imkanı sağlaması vardır ve bunu gerçekleştirmenin en iyi yöntem ve örgütlenmesi ise ülkenin sosyal, ekonomik, kültürel ve demokratik gelişmesinde dinamik bir yapıya sahip olan yerel yönetimlerdir (Görün, 2004; 127).

Kırsal alanda hizmet sunan ve 1980 Anayasa'sında tanımlanan yerel yönetim birimleri; kentsel hizmetleri sağlayacak belediyeler, kırsal topluluklara hizmet üretecek köyler ve il sınırları içerisinde yaşayan yerel halkın gereksinimlerine cevap verecek il özel idareleridir (Görün, 2004: 127), (Kayıkçı, 2009;145).

Tarımsal alanda sorumlu olan yerel yönetim birimlerinin başında geniş alanda sorumlu olan İl Özel İdaresi gelmektedir. Bunun yanında belediye ve köy yönetimlerinin de yetki ve sorumlulukları vardır fakat il özel idarelerinin yetki ve sorumluluk alanının genişliği bu birimler arasında eşit bir dağılım olmadığına göstergesidir (Görün, 2004: 127).

Türkiye'nin idari bölünmesi, parçalı bir yapı sergiler; ülke 81 il, 883 ilçe, 75.000'in üzerinde bucak, köy ve köy altı yerleşmeye sahiptir ki kırsal alan olarak adlandırılan ve başlıca geçim kaynağı tarım olan bu yerleşim birimleri (bucak, köy, köy altı yerleşmeler) (Günaydın, 2002: 244) ülke nüfusunun 23.7'sini (TÜİK, 2011: 1), tarım sektöründe çalışan bu nüfus ise toplam istihdamın %25.2'sini oluşturmaktadır (TÜİK, 2011: 1). 2010 yılı son çeyreği itibariyle tarım sektörünün GSMH içinde %9 düzeyinde payı bulunmaktadır (TÜİK). GSMH içinde giderek azalan bir paya sahip olmasına rağmen²⁵ gerek nüfus yoğunluğu gerek istihdamdaki payı sebebiyle tarım hala Türkiye ekonomisinde önemli bir yere sahiptir.

Kırsal alan yerleşmelerinin parçalı, tarım sektörünün sosyo – ekonomik yönden bu denli büyük öneme sahip olduğu Türkiye'de tarım alanının çağdaş ve rasyonel olarak yönetilebilmesi, etkin bir tarımsal kamu yönetimi ile olanaklıdır (Günaydın, 2002: 244).

Bir önceki bölümde yer verildiği üzere, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarından itibaren köye ve köylüye yönelik politikalar da göstermektedir ki tarım ve kırsal alanın yönetimi merkezi devlet aygıtlarıyla, kurumsallaşma çabaları içinde geçmiştir

Köy yolları ve anayolların yapımı, köylerin elektrikleştirilmesi, sulama için baraj ve su kanallarının yapılması altyapının fiziksel temelini oluşturulmasından; köylere okul götürülmesi, özellikle kalkınma planlarında söz edilen tarım teknisyenleri ve mühendislerinin yetiştirilmesi; harf devrimi, laiklik, Köy Enstitülerinin açılması, eğitim, bayındırlık ve sağlık alanındaki çalışmalarla da altyapının insan temeli (Kayıkçı, 2005: 69) oluşturulmaya çalışılmıştır.

²⁵ Bakınız Tablo-5 GSMH ve Tarımın Büyüme Hızlarındaki Değişim

1980’li yıllar, 1970’li yıllarda görülen tıkanmanın bir sonucu olarak, dünya ekseninde Keynesci siyasalardan neoliberalizme dönüşe tanık olmuştur (Günaydın, 2010: 162). Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin, 1930’lardan 1970’lere kadar olan dönemde, gerek endüstri gerekse tarım alanlarında benimsediği devletçi politikalar 1980’li yıllara gelindiğinde tamamen terk edilerek yerini neoliberal politikalara bırakmıştır (Aydın, 2010: 149). Bu yeni politikalar çerçevesinde Türkiye, 24 Ocak kararları uyarınca ithal ikameci politikaları terk etmiş ve ucuz emeğe ve orta derecede teknoloji içerilmiş ürünlerin dışsattımına dayalı, açık piyasa düzenine geçmiştir (Günaydın, 2010: 162). Bu nedenle 1980 sonrası Türk tarımı açısından bir dönüm noktasıdır ve 24 Ocakta alınan istikrar önlemleri bu dönemin başlangıcını oluşturur (Yetkin, 2007: 17). 1980 sonrası dönem, cumhuriyetin kurulduğu 1923 yılından beri en kapsamlı ve derin değişikliklerin yapıldığı dönem olması sebebiyle önemlidir (Aydın, 2004: 1).

2.2. 1980 Sonrası Tarım Politikaları

Boratav, 1977-1979 yıllarını, içe dönük, dışa bağımlı, müdahaleci, ithal ikameci ve “popülist” modelin bunalımı ve bir uzantısı olarak değerlendirmekte ve bu ekonomik bunalımın sonuçlarının 1980’li yıllar ve sonrasına da uzandığını belirtmektedir (Boratav, 2007: 139).

1980 darbesinin ardından, 24 Ocak kararlarının hızla hayata geçirilmesiyle birlikte, tarıma yönelik devlet destekleri de azaltılmaya başlamıştır. 1980 yılının başında 24 üründen oluşan destekleme alımları yelpazesi, hızla daraltılmış ve 1990 yılına gelindiğinde 10 ürüne (buğday, arpa, çavdar, mısır, çeltik, yulaf, tütün, şekerpancarı, haşhaş ve nohut) kadar düşürülmüştür (Günaydın, 2002: 153).

Bu dönemde bir yandan destekleme alımları ve girdi destekleri azaltılırken diğer yandan da tarımsal girdilerin üretim ve ithalatı devlet tekelinden çıkartılmıştır. 1984 yılında tohumluk ithalatı serbest bırakılmış, ayrıca ithalat bedelinin %40’ına varan oranlarda sübvansiyon verilmeye başlanmıştır (Oral, 2006: 68). 1988 yılında ise gübre ticareti serbest bırakılmış, çiftçiye verilecek gübre desteğinin kapsamı da özel sektörden yapılacak gübre alımlarını içerecek biçimde genişletilmiştir (Oral,

2006: 70). Bu anlamda, kapitalist sermayenin küreselleşmesi ve kamusal alanların sermayeleştirilmesi politikalarında, Türkiye'deki tarım sektörü de payına düşeni almıştır (Aysu, 2002: 22).

Küreselleşmenin dayanağı olan ekonomi politikalarının özellikle 1980'li yılların ardından yaygınlaşan savunması, neoliberal iktisat kuramının dış ticaret ve sermaye akışı konusundaki görüşlerine dayanır. Bu anlayışa göre sermaye hareketleri ülke sınırlarını serbestçe hiçbir devlet müdahalesi olmadan aşabildiği takdirde dünyanın optimal kaynak dağılımı gerçekleşecektir. Çünkü sermayenin ülkelere serbestçe giriş çıkışı gelişmekte olan ülkelerde büyümeyi kısıtlayan etkiyi ortadan kaldırırken, sermaye de en yüksek gelir sağlayan yerlere yönelecek ve böylelikle onun da getirisi yükselmiş olacaktır. Bu nedenle ulus devletler yerli/yabancı sermayeye getirdiği kısıtlamaları kaldırmalı ve kaynak dağılımının küresel düzeyde bu şekilde etkinlik kazanmasını sağlamalıdır (Kayıkçı, 2009: 153)

1980 sonrası dönemde hızla uygulanmaya başlanan politikaların kaynağına bakmak gerekirse, bu politikaların temeli 1944 yılında Bretton Woods Konferansında atılmıştır. Ancak şunu da eklemek gerekir ki II. Dünya Savaşı'nın ardında iki kutuplu bir sistemin hakim olduğu dönemde SSCB'de vücut bulan sosyalizmin varlığı diğer kutup olan kapitalist ülkelerde halk lehine bazı demokratik, ekonomik ve sosyal hakların verilmesinde etken olabilmiş, bazı "sosyal devlet" politikaları benimsenebilmiştir (Aysu, 2002: 22).

Özellikle 1950-1980 yılları arasında batı ülkelerinin pek çoğu "sosyal devlet" sistemini uygularken Türkiye'de bunun yansıması özellikle sınıf mücadelesinin yoğunlaşarak sendikaların ön plana çıkması şeklinde olmuştur (Aysu, 2002: 23). 1980 askeri müdahalesi ile ise tüm kazanılmış haklar geri alınmış, sendikal faaliyetler yasaklanmış, ülke, yeni politikalar ışığında yeniden yapılandırılmaya girişilmiştir (Aysu, 2002: 22).

1970'li yılların sonu ve 1980'lerin başında neoliberal görüşler IMF ve DB'nin çabalarıyla yaygınlık kazanmış; 1995 yılında kurulan DTÖ de neoliberal

görüşleri yerleştirerek küreselleşme sürecini destekleme konusunda IMF ve DB'na katılmıştır. IMF ve DB, piyasaya devlet müdahalesinin kaldırılması, dış ticaretin serbestleştirilmesi, KİT'lerin özelleştirilmesi, doğrudan yabancı yatırımların serbestleştirilmesi ve teşvik edilmesi, eğitim ve sağlık gibi sosyal hizmet alanlarının özelleştirilmesi gibi konularda verdiği koşullu kredilerle az gelişmiş ülkeleri dönüşüme uğratmıştır (Kayıkçı, 2009: 153). Bu anlamda 1980'li yıllar Türkiye'de uluslararası kuruluşlar düzeyinde, kırsal kalkınma ve tarım politikalarına ilginin daha da arttığı yıllar olmuştur. DB'nin yanı sıra DTÖ ve AB yeni politikalar geliştirilmesi hususunda başat rol oynamıştır (Kayıkçı, 2009: 16).

Özel mülkiyet hakları, bireysel özgürlük, serbest piyasa ve serbest ticaret ile girişimci özgürlüğünün maksimize edilmesi sonucu insan refahının geliştirilebileceğini ileri süren neoliberalizme (Harvey, 2007: 22) yapılan vurgu ile 1970'li yıllar öncesinde devlete yüklenen müdahaleci rolde değişiklik gündeme getirilmiştir (Kayıkçı, 2009: 154). Neoliberalizmde devletin rolü, bir takım hizmet veya malların üretimi değil, bu hizmet ve malların serbest pazarda üretilebilmesi için uygun kurumsal ve yasal çerçeveyi oluşturmak ve korumaktır (Harvey, 2007: 22). Hatta eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve çevre korunması gibi alanlarda da eğer özel sektör aktörleri yoksa özel sektörün kurulabilmesi için, eğer gerekiyorsa, devletin yardım etmesi gerekir. Özellikle demokratik sistemde, devletin bu yardımı girişimci olarak değil; olabildiğince pazara müdahaleden kaçınarak yapması beklenir (Harvey, 2007: 23).

Thatcher ve Reagan'ın İngiltere ve ABD'de başlattığı ve o zamandan bu yana süregelen dönüşüm dünyanın pek çok yerinde etki doğurmuştur (Harvey, 2007: 23). Sovyetler Birliği'nin yıkılmasının ardından ortaya çıkan yeni devletlerin de bu yapıyı benimsemesiyle bu yapı dünya geneline hızla yayılmıştır (Harvey, 2007: 23).

IMF ve DTÖ gibi uluslararası şirketler de neoliberalizmin yayılmasına aracılık eden anlaşmalar yoluyla neoliberalizmin kendi kurallarını küresel düzeyde kolayca koyabilmektedir zira bu kurumlarla anlaşma yapan tüm ülkeler, bu kurallara

uymak zorundadır, aksi takdirde bir takım yaptırımlarla karşılaşır (Harvey, 2007: 23).

Piyasanın işleyişi için gerekli ortamı yaratmakla görevli kılınan neoliberal devlet, sermaye birikimi için yeni alanların açılması anlamında varlıkların özelleştirilmesi ile uğraşır (Kayıkçı, 2009; 154)

Rekabete ve piyasada bireysel özgürlüğün sağlanmasına önem veren neoliberal anlayışta devlet, bu şartları sağlayacak bir araç gibi tanımlanmaktadır. Bu yeni düzende devlet artık “yöneten” olmaktan çıkmış “yönetişim” tarzı yapılaşmaların meşruiyetini sağlayacak; uluslararası kurumlara ve yerel yönetimlere politika oluşturma gücünü devreden ve bu kurumlarca gerçekleştirilen faaliyetleri, alınan kararları meşrulaştıran bir araç haline gelmiştir (Kayıkçı, 2009; 155).

2.2.1 Tarım ve Kırsal Alanın Yeniden İnşası

Tarım politikaları açısından 1980 sonrası dönemi karakterize eden, tarımsal desteklemelerin azaltılması ve nitelik değiştirmesi, tarımsal KİT’lerde özelleştirme ve tarım sektörüne yönelik üst kurullaşma yoluyla yönetişimdir (Kayıkçı, 2009: 203).

1980’lerden itibaren devlete atfedilen genel özelliklerden bazıları şunlardır: bu yıllarda kamu yönetimi “aşırı harcamalarıyla” sicili parlak olmayan bir alanı ifade ederken; kamu iktisadi teşekkülleri fazla istihdam ve verimli olmayan üretimi; temsili demokrasinin kurumları değişimlere yanıt üretemeyen hantal bir siyasal sistemi ve nihayet bürokrasi, siyasa yapma sürecinde oldukça katı ve kendi çıkarını düşünen köhne bir yapıyı temsil etmektedir (Bayramoğlu, 2005: 30).

Bu değişikliklerle, tarım sektöründe de “koruyucu ve düzenleyici” devlet tavrı değişmiş; 1980’li yıllardan başlayarak IMF ile DB programları ve 1990’lı yıllarda DTÖ normları aracılığıyla, tarım üretiminde piyasa koşullarının hakim olacağı politika değişiklikleri gerçekleştirilmiştir (Kayıkçı, 2009: 203)

Neoliberal politikalar doğrultusunda şekillendirilen ekonomik yapı, ekonomik büyümeyi toplumsal gelişmenin önünde; uluslararası destekleri de ulusal egemenliğin üstünde tutmaktadır (Emrence, 2008: 59)

Bir ülkenin iç egemenliğine müdahale, o devletin kamu politikası yapma gücüne müdahale anlamına gelmektedir ki günümüzde uluslararası ve ulusüstü kurumlar nedeniyle devletler, kısmi bir egemenlik devri yaşamaktadır. Bu egemenlik devri, devletlerin kendi sınırları içinde kamu politikası geliştirme ve uygulama kapasitelerini sınırlayıcı bir nitelik taşır (Kayıkçı, 2009: 155).

Şunu da eklemek gerekir ki egemenlik devri şeklinde görünüm kazanan, devletin rolündeki bu değişiklik, devletin yetkisiz ve zayıf bir yapıda olacağını da ifade etmez. Aksine bu dönemin devleti hala önemini korumaktadır zira yeni düzeni meşrulaştıracak bir kuruma ihtiyaç vardır ki o da devlettir. Bu sebeple ulus devlet yeni düzenin kurulması, yerleşmesi ve devamı bakımından gereklidir (Weiss, 2000: 8).

Weiss'a göre ulus devlet, toplumsal bir kafes yaratır ve bu kafes sayesinde tüm ilişkiler ister yerel, ister ulusüstü olsun ulus devlet üzerinden gelişir ve gerçekleşir. Devlet, toplumsal yaşamda odaktadır ve koordinasyon görevini üstlenmiştir. Tam da bu nedenle Weiss, ulus devletin önemini yitirmediğini, bilakis küreselleşme için önemli bir araç olduğunu dile getirmektedir (Weiss, 2000).

Neoliberal sistemde devlet, egemenliğinin bir kısmını bir yandan uluslararası kurumlara, diğer yandan da artan yerelleşme talebi ile yerel yönetimlere devrederken; egemenliğin uluslararası kurumlara devri küreselleşmenin, ulusaltı kurumlara devri yerelleşmenin bir gereği olarak savunulmaktadır. Bu bağlamda yerelleşme DB tarafından, kamu hizmetleri için otorite ve sorumluluğun merkezi yönetimden yerel yönetimlere veya bağımsız yönetim örgütleri benzerine ve/veya özel sektöre transferini öngören bir kavram olarak tanımlanmaktadır. (Kayıkçı, 2009: 157).

2.2.2 Uluslararası Kurumların 1980 Sonrası Dönemde Türkiye'nin Tarım

Politikalarına ve Kurumsal Yapısına Etkileri

1980 sonrası dönemde Türkiye'nin tarım politikaları ve kırsal alan yönetimine ilişkin olarak uluslararası kuruluşlardan da bahsetmek gerekir zira politika belirlenmesi hatta uygulanması aşamasında bu kuruluşların rolü büyüktür. Kurulan ilişkilerin temelleri 1980 öncesi döneme hatta 1950'lere dayanan bu uluslararası kuruluşlardan bazıları şunlardır: Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Avrupa Birliği (AB).

Uluslararası kuruluşlar arasında verdiği krediler aracılığıyla gerek siyasa belirlenmesinde gerekse uygulamada önemli aktörlerden olan IMF ve DB'nin kuruluş aşaması ve amaçlarına kısaca değinmek gerekir.

IMF ve DB'nin temelleri 1944 yılı Temmuz ayında ABD ve İngiltere'nin girişimleriyle ABD'nin New Hampshire eyaletinin Bretton Woods şehrinde düzenlenen Birleşmiş Milletler konferansında atılmıştır. Bu dönemde, II. Dünya Savaşı'nın ardından İngiltere'nin uluslararası ticaretteki üstünlüğü sona ermiş, başta ABD olmak üzere gelişmiş kapitalist ülkeler yeni arayışlar içine girmiştir. İşte Bretton Woods konferansı dış ticaretin özgür bir ortamda gelişmesini sağlamak için ülkelerin sabit döviz kur sistemi ile iç ekonomik politikalarının yönetimindeki özgürlükleri bağdaştıracak yeni bir sistem kurulması için toplanmıştır.

Bu toplantıda ABD ve İngiltere uluslararası parasal sistemi düzenleyen birer rapor sunmuşlardır. ABD'nin raporu ABD Hazine Bakanı Yardımcısı White; İngiltere'nin raporu ise Keynes tarafından hazırlanmış ve bu her iki rapor da kendi yaratıcılarının isimleriyle anılmıştır. Pur, bu iki raporu şöyle karşılaştırmıştır (Pur, 2006: 468)

“İngiltere'nin Keynes Planı, nakit paradan ziyade kaydi para birimini kullanarak geniş bir uluslararası takası gerçekleştirmektir. Kaydi para bu transferler aşamasında kendi içinde oluşturacağı dönme hızı ile üretken bir

model olacaktı. İngiltere'nin Keynes Planı adını verdiği bu modelde ısrar etmesinin tek nedeni savaş nedeniyle altın stoklarının tükenmiş olması idi. ABD ise Keynes Planı'na karşın "White Planı" adlı bir model sundu. ABD Hazine Genel Müdürlüğünden White'ın geliştirdiği bu planda kaydi paranın yerine nakdi bir sistem olarak altın esasına dönülmesi önerilmekteydi. ABD'nin savaş sonrasında diğer ülkelerle kıyaslanamayacak düzeyde altın stokları artmıştı, bunu değerlendirerek yüksek kazanç sağlayabilirdi. Bu altın esaslı para biriminin uluslararası kullanılarak çevrilmesi gerekiyordu. Bu para birimi şüphesiz ABD doları olacaktı ve bu uluslararası doların dönme sistemini FED (ABD Merkez Bankası) yönlendirecekti."

Konferansa katılan 44 hükümet temsilcisi "White Planı" üzerinde mutabakata varmıştı. IMF, bu konferansın sonucu olarak Dünya Bankası ile birlikte kurulmuştur. Birlikte doğmaları nedeniyle bu iki kuruma "Bretton Woods Kurumları-İkizleri" de denilmektedir. IMF'nin kurulmasında amaçlardan biri; İkinci Dünya Savaşı'nda yakılıp yıkılan batı ülkelerinin kısa dönemde finansmanını sağlamaktır. Zira bu konferansta az gelişmiş ve gelişmekte olan yani üçüncü dünya ülkelerinden hiç söz edilmemişti. Çünkü o tarihlerde üçüncü dünya ülkelerinin çoğu zaten sömürgeydi (Payer, 1981: 22).

IMF, Bretton Woods konferansından bir yıl sonra Uluslararası Para Fonu Kuruluş Anlaşması'nın 27 Aralık 1945 tarihinde yürürlüğe girmesiyle resmen kurulmuş, 1946 yılından itibaren de ABD'nin başkenti Washington'da çalışmaya başlamıştır.

20. yüzyılın ilk yarısında kurulan IMF, Türkçe adıyla *Uluslararası Para Fonu*, yıllar içinde pek çok ülkenin katılımıyla dünya ekonomisinde hatırı sayılır etkiler yaratabilecek güce sahip bir örgüt haline gelmiştir. Adına bakarak bu örgütün "parasal, ekonomik alanla" ilgili bir örgüt olması beklenebilir ancak IMF, ülkelerin salt ekonomileriyle ilgilenen bir örgüt değildir. Türkiye ile yapılan Stand-By düzenlemelerine bakıldığında IMF'nin kamu politikası belirlenmesinden bu politikaların uygulanmasına kadar çok geniş ve ekonomiden ziyade kamu yönetimi

alanını ilgilendiren kararların çıkarılmasında ne denli büyük etkiye sahip olduğu görülebilmektedir.

Bu anlamda IMF'nin kuruluş anlaşmasında belirtilen amaçları ile uygulamaları arasında bir "aşım"dan söz edilebilir. IMF, ülkeler üzerinde gerçekleştirdiği uygulamalarında, kendisine yine bu ülkelerin kabul ettiği kuruluş anlaşmasıyla verilen yetkilerini ekonomi ile sınırlı olmaksızın her alanda kullanabilmektedir. Bu anlamda bir "yetki aşımı" olduğu söylenebilir.

Türkiye'nin IMF ile olan ilişkilerinin temelinde 25.02.1947 tarih ve 5016 sayılı²⁶ yasa vardır. Toplam dört maddelik olan bu yasanın birinci maddesi "anlaşmaları imza etmek ve bu kurallara katılmak için lüzumlu olan diğer işlemleri yapmak ve anlaşma hükümlerinin gerektirdiği tedbirleri almak için hükümete yetki vermiştir" denilmektedir. Türkiye, IMF'ye 11.03.1947 tarihinde CHP hükümetinin meclise sunduğu kanun teklifinin oybirliğiyle kabul edilmesiyle üye olmuştur.

IMF'ye 1947 yılında üye olan Türkiye IMF ile ilk Stand-By anlaşmasını 1 Ocak 1961'de yapmıştır. On dört yıl boyunca IMF ile ciddi bir ilişki içine girilmemesinin nedenleri arasında ABD'nin Türkiye'ye doğrudan yaptığı destekleri²⁷ ve giderek zayıflamakla birlikte, halen devletçi politikaların izlenmesi gösterilebilir. Ancak yıllar boyunca tekrarlanan krizler ve devalüasyonlar, ödemeler dengesi açığının hızla büyümesi ve nihayet 1960 yılında yaşanan askeri müdahale Türkiye'nin ekonomi politikasının yeniden şekillenmesini sağlamıştır. Şekillenen bu yapıda IMF artık Türkiye'de en önemli ve vazgeçilmez aktörlerden biri haline gelmiştir. Üstelik bu aktör salt ekonomi alanında değil ülke yönetiminin her alanında söz sahibi olabilmiş, alınacak her türlü kararda müdahil olma hakkını kazanmış, ülke

²⁶ 5016 Sayılı Milletlerarası Para Fonu İle Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasına Katılmak İçin Hükümete Yetki Verilmesine Dair Kanun R.G. 25.02.1947, 5641

²⁷ 12.03.1947'de ABD Başkanı Henry Truman Türkiye ve Yunanistan'a 400 milyon dolarlık askeri ve ekonomik yardım yapılmasına dair Truman Doktrinini kongreye sunmuş ve onaylatmıştır. Aynı yıl Türkiye-ABD Askeri Yardım Anlaşması Yapıldı. 1948'de yine ABD ile bir iktisadi yardım anlaşması imzalandı. Tüm bunlar Avrupa'nın ve tabii ki Türkiye'nin Sovyetler Birliğine yaklaşıp Komünizme kaymaması için ABD'nin başlattığı Marshall Yardımı çerçevesinde belli bir politikaya göre yapılan yardımlardı.

siyasetine yön verecek ve çok uzun vadede etkileyecek kararların alınmasını sağlamıştır (Şanlı, 2002: 43).

İkinci Dünya Savaşı sonrası kurulan Bretton Woods düzeninin kurguladığı dünya ticaret ve finans sistemine uyum sağlamaya yönelik uygulamalar, Türkiye’de, yeni rejimin “modernleşme projesine” katmadığı köylünün, önemli oranda yoksullaşmasının etkisiyle, sisteme yabancılaşmasına sebep olmuştur (Günaydın, 2010:161).

Türkiye’de tarım politikalarının belirlenmesi ve kırsal alan kalkınması hususunda etkili olan bir uluslararası kuruluş olan DB, 1950’lerden bu yana gerek projelere kredi sağlayarak gerekse bizzat yürütücüsü olarak bu alanda faaliyetlerde bulunmuştur. Aşağıdaki tablodan da görüldüğü üzere altmış yılı aşkın bir süredir Türkiye tarım politikalarına ve kırsal alana yönelik projeleriyle bu alana müdahil olan DB, siyasa belirleme aşamasında da önemli aktörlerden birisidir.

Tablo-3. DB Tarım Sektörü Kredileri, 1950 – 2010²⁸

Kredi Adı	Alt sektörü	Yılı
Tahıl Depolama Projesi	Agro-Endüstri ve Pazarlama	1950
Seyhan Sulama Projesi	Sulama-Drenaj	1963
Seyhan Sulama Projesi (02)	Sulama-Drenaj	1969

²⁸ Birgül Ayman Güler, Küreselleşme ve Tarım Sempozyumu Bildirisi, TZMO, Ankara, 7-8 Ocak 2002 ve

<http://www.worldbank.org.tr/external/default/main?menuPK=361747&pagePK=141143&piPK=399272&theSitePK=361712> ‘den derlenmiştir. Erişim: 10.01.2011

Süt Üreticiliği Projesi	Hayvancılık	1971
Meyve ve Sebze İhracatı Projesi	Yıllık Ürünler	1971
Sulama İyileştirme Projesi	Sulama-Drenaj	1972
Hayvancılık Projesi (02)	Hayvancılık	1972
Ceyhan Aslantaş Projesi	Sulama-Drenaj	1973
Çorum Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi	Tarım Uyarlama	1975
Tarımsal Kredi ve Agro-Endüstri Projesi	Tarımsal Kredi	1976
Hayvancılık Projesi (03)	Hayvancılık	1976
Hayvancılık Projesi (04)	Hayvancılık	1978
Kuzey Bölgesi Ormancılık Projesi	Ormancılık	1978
Tahıl Depolama Projesi	Agro-Endüstri ve Pazarlama	1979

Hayvancılık Projesi (05)	Hayvancılık	1980
Meyve ve Sebze Projesi (02)	Tarımsal Kredi	1981
Erzurum Tarımsal Kırsal Kalkınma Projesi	Uyarlama	1982
Tarımsal Kredi Projesi (02)	Tarımsal Kredi	1983
Iğdır Aksu Ereğli Erciş Sulama Projesi	Sulama-Drenaj	1984
Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma	Tarımsal Yayım	1984
Tarım Sektörü Yapısal Uyarlama Projesi	Tarımsal Uyarlama	1985
Drenaj ve Tarla içi Geliştirme Projesi	Sulama-Drenaj	1986
Tarımsal Kredi Projesi (03)	Tarımsal Kredi	1989
Tarımsal Sanayi Projesi	Agro-Endüstri ve Pazarlama	1989
Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma	Tarımsal Yayım	1990

Tarımsal Araştırma Projesi	Araştırma	1992
Doğu Anadolu Su Havzası Rehabilitasyon Projesi	Diğer Tarım	1993
Sulama Yönetimi ve Yatırımlarında Katılımcı	Sulama-Drenaj	1997
Ürün Borsaları Geliştirme projesi	Agro-Endüstri ve Pazarlama	1998
Ekonomik Reform Kredisi	Genel Ekonomik	2000
Tarımsal Reform Uygulama Projesi (ARIP)	Kurumsal Reform	2001
Anadolu Su Havzası Rehabilitasyon Projesi	Diğer Tarım	2004-Devam ediyor
Anadolu Su Havzası Rehabilitasyon Projesi	Diğer Tarım	2004-Devam ediyor
Karadeniz Su Havzası Rehabilitasyon Projesi	Diğer Tarım	2004- Devam ediyor

Tablodan da görüldüğü üzere Türkiye, 1950 yılından itibaren DB'dan kredi almaya başlamıştır. 1950'den itibaren yapılan projelerin içeriklerine bakıldığında, yapısal uyarılama (adjustment) hedefli ilk projenin Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi olduğu görülmektedir (www.worldbank.com Erişim:24.01.2011). 1976 yılında Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi (1976–1984) adı altında uygulanan bu proje Türkiye'de ilk kırsal kalkınma projesi olma özelliğine sahiptir (Aydın, 1990: 312), (Dağ, 2007: 55).

Projenin amaçları, Ziraat Bankası aracılığıyla kredi sağlanması, yeni sulama olanakları aracılığıyla üretimin ve gelirin artırılması, var olan bazı yolların yenilenmesi ve bunlara yeni köy yollarının da eklenmesiyle toplamda 904 km’lik yol çalışması yapılması; 120 köy için içme suyu, 233 yerleşim alanı için elektrik ve 63 köyde bazı sosyal olanaklar sağlayarak kırsal alt yapının geliştirilmesi şeklinde sıralanmıştır

(<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P008908>, Erişim: 20.03.2010).

Bu amaçlarla başlatılan Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesinin sonunda nadasa bırakılan arazide azalma, tarımsal üretimde artış sağlanırken, yol içme suyu, elektrik gibi alt yapı faaliyetleri de tamamlanmıştır. Bunun yanı sıra proje çerçevesinde yapılan hamam, çamaşırhane gibi mekanlar köy halkı tarafından kullanılmamıştır, Kayıkçı “proje çerçevesinde yapılan bu mekanların köy halkı tarafından kullanılmamış olmasının, köyün ihtiyaçları tespit edilirken gerçek ihtiyaçlardan yola çıkılmadığının bir göstergesi olarak kabul edilebileceğin” belirtmektedir (Kayıkçı, 2009: 112). Kayıkçı ile aynı görüşü paylaşan Aydın da, proje hedeflerinin, halkın görüşüne başvurmaksızın, ihtiyaç ve projeden beklentilerin ne olduğu araştırılmadan, dönemin bürokratlarının emirleri doğrultusunda hazırlandığını (Aydın, 1990: 316), sosyal bilimcilerin görüşüne başvurulmadığını (Aydın, 1990: 333) bu sebeplerle de projeden beklenen başarının sağlanamadığını belirtmektedir (Aydın, 1990: 321). Proje sonunda, görünüşte tarımsal üretimde bir artış sağlanmasına rağmen, yoksulluğun ortadan kaldırılması ya da ez azından azaltılması anlamında her hangi bir başarı sağlanamamış olması Aydın’ın bu proje hakkında ortaya sürdüğü en önemli eleştirisidir (Aydın, 1990: 333).

1950’lerde DB ile başlayan ilişki kısa zamanda yaygınlaşmış; 1950’lerden 1970’lerin sonuna kadar verilen krediler, Türkiye’ye uluslararası iş bölümünde biçilen role uygun olarak, üretim girdilerinde dışa bağımlı “tarım ülkesi” olma gereği üretim gücünü geliştirmeye yönelik teknik imkânlar edindirme niteliğinde olmuştur (Aysu, 2002: 24).

Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesinden sonra, DB, IFAD ve UNDP tarafından kredi verilerek desteklenen diğer kırsal kalkınma projeleri şunlar olmuştur: Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi (1982-1989), Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi (1990-1999), Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi (1991-2001), Erzincan-Sivas Kırsal Kalkınma Projesi (2004-2010) ve Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi (1997-2006) (Kayıkçı, 2009: 112).

Bu projelerde dikkat çeken husus, 1980 sonrası dönemde DB'nin kredileri de politikaları doğrultusunda değişmiş; proje bazlı kredilerin yerini “yapısal uyarlama kredileri” almıştır. Bu anlamda Türkiye 1980 yılında DB'ndan yapısal uyarlama kredisi alan ilk ülke olmuş; Türkiye'yi Arjantin ve Meksika takip etmiştir (Aysu, 2002: 25)

Bölgesel nitelikte ilk kalkınma deneyiminin ise OECD'nin desteklediği ve 1958 yılında Köyceğiz'de uygulanan Bölge Planı ile başladığı söylenebilir. Arkasından 1989 yılında başlayan GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi) ve daha sonraki yıllarda gündeme gelen DAP (Doğu Anadolu Projesi), DOKAP (Doğu Karadeniz Projesi) ve teşvik programlarının tanımlandığı K.Ö.Y. (Kalkınmada Öncelikli Yörelere) uygulaması bölgesel nitelikteki diğer projelerdir (Dağ, 2007: 46). Ancak eklemek gerekir ki bu projeler bölgelerin kalkınma sorunlarını giderememiş ve beklenen sonuçlar elde edilememiştir (Dağ, 2007: 47).

Bu sonuç GAP üzerinden irdelenebilir. 1989 yılından günümüze kadar uygulanan GAP programı ile suya-sulamaya dayalı çok sektörlü entegre ve sürdürülebilir bir kalkınma amaçlanmıştır; sulama altyapıları geliştirilerek buna bağlı olarak sanayi ve hizmetler sektörünün de gelişmesi hedeflenmiştir. Ancak proje zaman içinde, büyük ölçüde bir enerji temin programına dönüştürülmüştür (Dağ, 2007: 47). Zira sonuncusu 2009 yılında yayınlanan faaliyet raporuna göre enerji hedeflerinin % 74'üne ulaşılmışken tarımsal hedeflerin %14'ü gerçekleştirilmiştir (GAP İdaresi Başkanlığı 2009 Faaliyet Raporu, http://includes.gap.gov.tr/files/ek-dosyalar/gap-bki/faaliyet-raporlari/faaliyet_raporu_2009.pdf Erişim: 02.05.2011)

DB, 1980'den 1985 yılına kadar, KİT'lerin tasfiye edilmesini de içeren genel amaçlı yapısal uyarlama kredileri aracılığıyla ihracata dönük kalkınma stratejileri doğrultusunda Türkiye'yi yönlendirmiş, 1985 yılında ise sektörel krediler vermeye başlamıştır (Kayıkçı, 2009: 204).

Bu krediler 1985-1987 yılları boyunca hükümetin tarım sektörü uyarlama programını desteklemek için verilmiştir. DB'a göre tarım sektörü uyarlama programının temel amacı, ihracatı teşvik etmek için mali olarak bağımsız üretim ve pazarlama sistemine dönüşümü sağlamak; bu amaca ulaşmaktaki temel araçları ise üretici desteklerini azaltmak; girdi dağıtımını, pazarlama ve kredi sistemlerini geliştirmek; özellikle merkezi sulama ve kanalizasyon yatırımı için sektördeki kamu yatırımı ödenek sistemini geliştirmektir. (<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P008956>, Erişim: 04.03.2011).

1985 yılında verilmeye başlanan ilk sektörel kredi tarım sektörü kredisidir ki bu kredinin koşulu gübrede tam liberalizasyon ve KİT'lerde yapılması öngörülen yapısal değişimlerdi. Bu doğrultuda 1985 yılında dört yıl süreyle tarım sektörüne yapısal uyarlama kredisi adı altında krediler verilmiştir (Aysu, 2002: 25-26)

DB'dan 1985 yılında alınan Tarım Sektörü Uyarlama Kredisi (Tarım SECAL) 1980 sonrası dönemde devletin tarım sektöründen çekilmesine yol açması bakımından önemlidir (Kayıkçı, 2009: 204).

DB'nın tarım SECAL ile yaptığı üretici desteğinin azaltılması ve girdi dağıtımını ile kredi sisteminin geliştirilmesi yönündeki talepleri, 1986 tarih ve 86/10715 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının kabulü ile gerçekleşmiştir²⁹. İlgili kararın V. maddesinde Türkiye'de kimyevi gübre ithalatı ve ihracatı serbest bırakılmıştır. Böylece üreticinin üretimde kullandığı gübrenin serbestleşmesi sağlanmış; girdi

²⁹ 86/10715 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Kimyevi Gübrelerin İthalinde Alınacak Fonlar ile Tarımda Kullanılan Kimyevi Gübrelerin Yurtiçinden ve Yurtdışından Tedariki, Dağıtımı ve Desteklenmesi Hakkında Karar, R.G. 08.06.1986, 19131

ithalatında yapılan bu serbestleşme, üreticiye gübre sağlayan TZDK'nın 2003 yılında, İGSAŞ ve TÜGSAŞ'ın 2004 özelleştirilmesiyle pekişmiştir.

Tarım SECAL ile gündeme getirilen destekleme sisteminde değişiklik ise, DB ile 2001 yılında yapılan yaklaşık 662 milyon dolarlık bir krediyi öngören Tarımsal Reform Uygulama Projesi (ARIP)³⁰ anlaşması sonucunda somut bir görünüme kavuşmuştur (Kayıkçı, 2009: 205).

2000 yılında imzalanan kredi anlaşmasının tarım kesimine yansımaları ise şu şekildedir: devletin sübvans ettiği kredi, girdi, piyasa desteği ve diğer tüm destekler kaldırılacak, karşılığında Doğrudan Gelir Desteği (DGD) getirilecektir (Aysu, 2002: 26).

23.11.2009 tarihli nihai ARIP raporunda³¹ DB, 1998 yılından beri bir takım politikalarla TEKEL, TŞFAŞ, ÇAYKUR, TMO gibi KİT'lerin özelleştirilmesi ve TSK ve Birliklerinin etkinliğinin azaltılmasının birincil hedefleri olduğunu belirtmiştir. Aynı şekilde, tarımsal destek sağlayan Tarım Kredi Kooperatifleri ve bir kamu bankası olan Ziraat Bankası'nın bu alandaki faaliyetlerinin kısıtlanarak, bu alanın özel bankalara açıldığı belirtilmiştir (World Bank, 2009: 1-3) En basit ifade ile ARIP, tarım sektörü için "Yeniden Yapılandırma Kurulları-Üst Kurullar" ile yönetim demektir (Aysu, 2002: 27).

Raporda son derece yenilikçi bir destekleme modeli olduğu belirtilen DGD, ürün ve girdi desteğinin yerine belirli aralıklarla devlet bütçesinden, her hangi aracı bir kurum olmaksızın, oluşturulan Çiftçi Kayıt Sistemi ve Tapu Kadastro Müdürlüğünden elde edilen bilgiler doğrultusunda, doğrudan çiftçilere mali ödemeler yapılması olarak tanımlanmıştır (World Bank, 2009: 3).

³⁰

<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P070286> Erişim: 08.01.2011

³¹ http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/12/16/000333038_20091216230906/Rendered/PDF/ICR11550P070281C0Disclosed012115191.pdf Erişim: 08.01.2011

Bu noktada DGD sisteminin geçmişine değinmek gerekirse; DGD modelinden ilk kez 1993 yılında kurulan, I. Çiller hükümeti programında bahsedilmektedir. Hükümet programında, devletin ekonomik faaliyetlerini dengeli bir biçimde azaltılması giderek sübvansiyon dağıtan yapıdan arındırılarak, ekonomide genellikle kuralları belirleyen bir konuma kavuşturulması gerektiğine inanıldığı belirtilmiş ve tarımsal destekleme programlarının, KİT'ler, Tarım Satış Kooperatifleri ve diğer kuruluşlar aracılığı ile uygulamasının mali zarar doğurması sebebiyle destekleme için ayrılacak kaynakların açıkça ortaya konularak ve destekleme programlarının bu kaynaklarla sınırlandırılarak sağlanacağı belirtilmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP50.htm>, Erişim: 04.02.2011).

1993 yılı öncesinde ise 1985 yılından itibaren DB kredi anlaşmalarında, 1993 yılından 1999 yılına kadar da hükümet programlarında, destekleme modelinde değişiklik ve TSK ve Birliklerinin özelleştirilmesi konusu sürekli gündeme getirilmiştir. 2000 yılına kadar Türkiye’de tarım sektörü, destekleme alımları, girdi destekleri ve düşük faizli tarımsal kredi sağlanması aracılığıyla desteklenmiştir. Bu destekler üretime bağlı olup çiftçinin üretim yapmasını kolaylaştırmaya dönük uygulamalardır. DB tarafından kredi anlaşmaları ile talep edilen DGD modelinde ise üretimden bağımsız olarak salt çiftçinin üretim yaptığı birim alan dikkate alınarak parasal bir destek verilmektedir (Kayıkçı, 2009: 206).

Bu sistem 2001 yılında çıkarılan “Tarımda Mevcut Destekleme Politikalarının Değiştirilerek Çiftçilere Doğrudan Gelir Desteği Sağlanması ve Kayıt Sisteminin Oluşturulması Amacıyla Ülke Çapında Uygulama Başlatılmasına İlişkin Kararın Yürürlüğe Konulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı” ile uygulamaya koyulmuştur³². Toplam sekiz maddeden oluşan bu kararın ilk üç maddesinde çiftçilere işledikleri tarım alanları dikkate alınarak yıllık iki dilim halinde ve T.C Ziraat Bankası aracılığıyla doğrudan gelir desteği ödemesi yapılacağı belirtilmiştir.

³² 2000/2172 Tarımda Mevcut Destekleme Politikalarının Değiştirilerek Çiftçilere Doğrudan Gelir Desteği Sağlanması ve Kayıt Sisteminin Oluşturulması Amacıyla Ülke Çapında Uygulama Başlatılmasına İlişkin Kararın Yürürlüğe Konulması Hakkında_Karar, RG: 03.04.2001, 24362

Bu destekleme modeline yönelik önemli bir takım eleştiriler getirilmiştir ki bunların başında uygulamada DGD ile sağlanan desteğin tarım dışı amaçlarla kullanılması; desteğin üretimden bağımsız olarak verilmesi sonucu tarım üretiminin planlanmasında sorunlar yaşanması; mülkiyet esas alınarak yapılan bu destekleme yöntemi ile çiftçinin değil mülk sahibinin desteklenmekte olması; ödeme miktarının girdi fiyat artışı ile orantılı olmaması ve ARIP süresi ile sınırlı bir uygulama süresi olması gibi sonuçlarla karşılaşılması vardır (Kayıkçı, 2009: 207).

Henüz tarımsal altyapısını kuramamış, kırsal alan ekonomisi tarıma dayanan bir ülke olarak Türkiye’de çiftçinin üretimi bırakmasına yol açabilecek böyle bir politikanın, ülke tarımı açısından, iyi yönlendirilmesi doğru analizler yapılarak uygulanması gerektiği söylenebilir.

TSK ve Birliklerinin yeniden yapılandırılması, DB’nin kredilerine karşılık talep edilen bir diğer düzenlemedir (Kayıkçı, 2009: 207). Tarım satış kooperatiflerinin en önemli amacı, ortaklarının ürünlerini en iyi şekilde değerlendirerek, perakendeci fiyatının mümkün olduğu kadar fazla kısmını çiftçiye döndürmek ve ürün piyasalarını düzenleyerek, üretici ve tüketici fiyatlarını istikrara kavuşturmasıdır. Ayrıca ortaklara teknik konularda yayım hizmeti ile teknik yardım sağlamak da diğer amaçları arasında yer almaktadır (İnan ve Diğerleri, 2009: 5)

Türkiye ile Avrupa arasındaki ilişkilere tarım politikaları çerçevesinde bakmak gerekirse, Türkiye 1963 yılından itibaren Avrupa Ortak Pazarı’nın üyesi statüsüne kabul edilmiş, 1970’de imzalanan Katma Protokol sonucunda Avrupa Ekonomik Topluluğu ile gümrük vergilerinde tarım dışı ürünlerde tedrici indirimlere yönelmiş ve nihayet 1995 yılında, asıl üye olmadan – ki bu Avrupa Topluluğu (AT) tarihinde bir ilktir- AT ile imzaladığı ve 1996 yılı başından itibaren uygulamaya geçtiği bir Gümrük Birliği (GB) sürecini yaşamaya başlamıştır (Oyan, 2004: 44). Ancak bu GB süreci tarım ürünlerini kapsama almamıştır. Bununla birlikte, GB süreci öncesinden başlayarak, 1991’den itibaren AT’nin Türkiye’den bazı tarım ürünlerinin koruma oranlarında bazı indirimler yaptırdığını eklemek gerekir (Oyan, 2004: 45).

Avrupa Birliği ÷lkelerinin tarım politikalarında belirleyici rol÷ olan Ortak Tarım Politikası (OTP), AB'nin ilk ortak politikası olma özelliğine sahiptir ve II. Dünya Savaşı sonrasında oluşmaya başlamıştır. Roma Anlaşması ile çerçevesi çizilen OTP, üye ÷lkelerin tarım politikalarının bir ortaklık içinde yönetilmesine dayanmaktadır (Göktürk, 2003: 189) ve OTP ekonomik olmaktan çok, toplumsal ve siyasal yönü ağırlıklı olan bir tarım politikasıdır (Ertuğrul, 2002: 293).

OTP'nin amaçları şöyle sıralanabilir: Avrupa Birlik'i içerisinde tarımsal üretimi ve verimliliği arttırmak, AB üreticilerine daha iyi bir yaşam seviyesi yaratmak, tarımsal ürün pazarını korumak ve dengede tutmak, tüketicilere uygun fiyatlarla tarımsal ürünler sunabilmek (Tan, Dellal, 2003: 8). Bu amaçları gerçekleştirmek üzere, 1957 yılındaki Roma Anlaşmasında yasal çerçevesi belirlenen OTP, 1961'den itibaren uygulanmaya başlanmıştır (Aysu, 2008: 27).

OTP ile tarım ürünlerinde serbest ticaret, üretim ve verimlilik gelişimini birlikte sağlayacak dengeli bir fiyat düzeyi oluşturulması ve gıda üretim alanında Avrupa'nın kendi kendine yeterliliğinin sağlanması hedeflenmiş (Göktürk, 2003: 189); 1980'lere gelindiğinde ise merkezi kapitalizmin yeni döneminde, OTP aracılığıyla uyguladığı tarımsal politikalar sonucunda AB, bir süre sonra besin ürünlerinde kendine yeterli hale gelmenin ötesinde dünyanın en büyük tarım ürünleri ihracatçısı durumuna da gelmiş (Aysu, 2008: 27); “artan stok sorunu” baş göstermeye başlamıştır (Günaydın, 2010: 27) .

Bu süreçte OTP reformları neoliberal bir yapıya yönelerek daha az kamusal kaynak kullanan, piyasacı, üretimi tahrik eden politikaları zaman içinde ortadan kaldıran bir tarım politikasının temellerini atmıştır. Rekabetçilik, girişimcilik, müşteri memnuniyeti, yetki ikamesi, katılımcılık, yönetişim, çevreye saygı, kaliteyi hedefleme hayvan refahı ve bitki sağlığına özen, kırsal kalkınmanın desteklenmesi gibi yaklaşımlar neoliberal OTP reformlarının meşruiyet temelleri olarak tanıtılmıştır (Günaydın 2010: 27).

AB-Türkiye müzakerelerinde, "tarım ve kırsal kalkınma", "gıda güvenliği, hayvan ve bitki sağlığı" ile "balıkçılık" olmak üzere üç müzakere başlığı, tarım sektörünü doğrudan ilgilendiren konular olarak öne çıkmaktadır. Ancak, "AB'nin Türkiye'ye yönelik çeşitli belgelerinde, tarım sektörünün sosyo-ekonomik özelliklerine ilişkin olarak ortaya koyduğu belirlemeler; Ortak Tarım Politikası'nın (OTP) güncel yönelimleri ile Türkiye'nin kendi tarım sektöründen beklentilerinin örtüşmemesi ve bu alanda görülen açığın giderek artması; Türkiye'nin sektöre aktardığı destek miktarı ile AB'nin destekleme düzey ve çeşitleri arasında görülen önemli farklılıklar ve görüşmeleri yürütecek olan Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın idari kapasitesinde ortaya çıkan aşınım unsurları, bu alanda yaşanabilecek sorunlara işaret etmektedir (Günaydın, 2007: 16).

AB tarımsal destekleme politikalarını yürütürken bir takım müdahale kuruluşlarını güçlendirirken, Türkiye bu görevi yapan TMO, TEKEL, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. vb. kurumlarını özelleştirmekte ya da tasfiye etmektedir. AB'de destek kurumları tek ve merkezi olup, ürünlerin kalitesi ve bölgenin gelişmişlik düzeyine göre ayarlanabilir iken, Türkiye'de dağınık yapılı ve ürün çeşidine göre değişen, ürün kalitesi ve bölge gelişmişliğini dikkate almayan bir politika söz konusudur (Göktürk, 2003: 196). Türkiye'deki zayıf üretici örgütlenmesine karşın, AB'de güçlü bir örgütlülüğün bulunması ve kapsamlı yapısal politikaların uygulanması tarım politikalarında bir üstünlük sağlamaktadır (Bayraç, Yenilmez, 2005).

Batı kaynaklı hesaplamalar, Türkiye tarımının AB'ye uyumu için yılda 20 milyar Euro'nun üzerinde bir kaynağa gereksinim duyulduğunu ortaya koymaktadır. Buna karşılık, böyle bir kaynağın tarıma ayrılması konusunda ne AB'de, ne de Türkiye'de uygulanan mevcut tarım politikalarında bir planı yoktur (Günaydın, 2007: 16). Ayrıca DPT tarafından çevirisi yapıp yayımlanan Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni'nde (DPT, 2004: 82-85), AB'de uygulanan OTP'nin Türkiye'de uygulanması halinde, Doğrudan Gelir Desteği için 8 milyar Euro, Pazar önlemleri için 1 milyar Euro, Kırsal Kalkınma önlemleri için de 2.3 milyar Euro olmak üzere toplam 11.3 milyar

Euro kaynak gerektiği belirtilmekte, geçiş süresinin 2025'i aşması durumunda, hesabın değişeceği de ayrıca ifade edilmektedir.

Bir diğer uluslararası kuruluş olan DTÖ'nün temelleri İkinci Dünya savaşının ardından 30 Ekim 1947 yılında imzalanıp 10 Ocak 1948 tarihinde yürürlüğe giren Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması'na dayanır (GATT). GATT dünya ticaretine ilişkin kurallar koyan ilk çok taraflı sözleşmedir (Aysu, 2008: 22)

GATT anlaşmasında amacın, özetle, taraf devletlerin ticaret ve ekonomi alanındaki ilişkilerinin iyileştirilmesi, dünya kaynaklarından yararlanma, refah ve istihdamın artırılması olduğu belirtilmiştir. Bir tarife anlaşması olarak ortaya çıkan GATT, anlaşmaya katılan üye sayısının artması ile günümüzde dünya ticaretinin kurallarını koyar duruma gelmiştir (Aysu, 2008: 26).

GATT çerçevesinde yapılan çok taraflı ticaret görüşmelerinin yapıldığı ticaret turlarına "ROUND" denilmektedir ki ilki 1948 yılında Havana'da başlatılan toplam dokuz turun sonuncusu 2011 yılında DOHA'da yapılmıştır (<http://www.gatt.org/>, Erişim:02.04.2011) .

GATT'ın ikinci müzakeresi, 1949 yılında Annency'de (Fransa) on üç ülkenin katılımıyla olmuştur. GATT'ın üçüncü müzakeresi ise 1950-1951 yılında Torquay'da (İngiltere) olmuştur ve otuz sekiz ülkenin katıldığı bu toplantıda Türkiye GATT üyesi olmuştur. Dördüncü müzakere 1955-1956 yılında Cenevre müzakeresi adıyla yapılmıştır. Konusu tarifelerdir ve 26 ülke katılmıştır.

GATT müzakerelerinin beşincisi olan Dillon Turunda tarım ürünleri ticareti GATT kapsamına ilk kez alınmıştır. Yirmi altı ülkenin katıldığı Dillon Turu'nda tarım konusu, OTP'den kaynaklı gündeme gelmiş ve OTP çerçevesinde uygulanmakta olan değişken vergilerin ve ihracat sübvansiyonlarının GATT kurallarına kesin olarak aykırı olduğu dile getirilmiştir ancak değişken vergilerin ve ihracat sübvansiyonlarının kaldırılması konusunda görüş birliğine varılamamıştır. AB, bu yıllarda henüz oluşmakta olan OTP konusunda ABD'yi ikna edebilmek için,

yağlı tohumlarda ve tahıl dışındaki yem maddelerinde %6 gümrük tarifesi uygulamayı kabul etmiştir (Aysu, 2008: 29).

1964 yılında başlayıp 1967 yılında son bulan altıncı GATT turu Kennedy Turu'dur. Altmış iki ülkenin katılımıyla üç yıl süren bu turun konusu tarifeler ve anti-damping (anti-dşrm) nlemleridir.

Kennedy Turu'nda tarımla ilgili olarak, tarım kesiminde tarife indirimleri önemli engellerle karşılaşmışsa da, bu turda buğday taban ve tavan fiyatlarını belirleyen bir anlaşma imzalanmış; bazı tarım ürünlerine uygulanan gümrük vergileri de indirilmiştir (Aysu, 2008: 29).

GATT turlarının yedincisi Tokyo Turu'dur. Altı yıl süren Tokyo Turu petrol krizinin patlak verdiği ve uluslararası ticarete tarife dışı engellerin yaygınlaştığı bir dönemde, 1973 yılında başlamış, 1979 yılında bitmiştir. Bu turda tarımın serbest piyasa içine alınması yoğun şekilde tartışılmış, ABD'nin tüm çabalarına rağmen, AB'nin direnişi ile (Aysu, 2008: 30) tarım GATT kapsamı dışında bırakılmıştır.

Tokyo Turu'nda satın almalar, gümrük vergileri, ihracat destekleri, anti-dşrm yasası, ortak standartların belirlenmesi ve ithalatın belgelendirilmesi anlaşmaları yapılmış; böylece birçok alanda ekonomik liberalizasyonun n açılmıştır. GATT, Tokyo Turu'nda tarım serbest piyasa kapsamına alınmamıştır ama ABD, tarım kesimini serbest pazara açma çabalarından vazgeçmemiş; 1980'li yılların başından itibaren IMF ve Dünya Bankası aracılığıyla az gelişmiş ülkelerin tarımını ulusaşırı şirketlerin rahatça girebileceği-kontrol edebileceği "yapısal uyum programlarını" başlamıştır (Aysu, 2008: 31).

Sekizinci tur olan Uruguay Turu'nda tarım konusu müzakerelerin en ağırlıklı başlığı olmuştur. 1986 yılında başlayıp 1994 yılında biten Uruguay Turunda tarifeler, tarife dışı önlemler, kurallar, hizmetler, fikri mülkiyet hakları, anlaşmazlıkların halli, tekstil, tarım, DT'nün kurulması gibi pek çok önemli konu görüşülmüş ve karara bağlanmıştır.

Yüz yirmi üç ülkenin katılımıyla yapılan Uruguay Turu'na kadar GATT görüşmeleri içinde doğrudan tarım kesimine yönelik bir anlaşma yer almamıştır. Uruguay Turunda ABD ve Cairns Grubu Ülkeler³³ tarım konusunun, özellikle AB Ortak Tarım Politikası'nda ortaya çıkan gelişmeler karşısında ciddi bir şekilde ele alınmasını ve dünya tarım ürünleri ticaretinde ortaya çıkan sorunlara bir çözüm getirilmesini istemişler; tarım politikaları ve tarım ürünleri ticareti ile ilgili görüşmeler büyük ölçüde ABD ve AB arasında geçmiştir (Aysu, 2008: 35).

Yedi yıl süren Uruguay Round görüşmelerinden sonra yüz on yedi ülke 17 Aralık 1993 tarihinde anlaşmaya ulaşmış ve Fas'ın Marakeş kentinde 15 Nisan 1994 tarihinde tarım ticaretini geniş oranda liberalize eden ilk uluslararası anlaşma olan "Marakeş Protokolünün" imzalanmasıyla son bulmuştur (Özkaya, 2001: 47). Böylece tarım ürünleri ticaretinde serbestleşmenin yanı sıra piyasa mekanizmasının işleyişine engel teşkil eden unsurların belirlenerek bunların olabildiğince azaltılması ve denetim altına alınması da hedeflenmiştir (Aysu, 2008: 35).

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) 1986-1994 yılları arasında süren Uruguay Turu sonrasında 1 Ocak 1995 yılında İsviçre'de kurulmuştur. GATT bu tarihten sonra yerini DTÖ'ye terk etmiştir. Türkiye'de 25 Şubat 1995 tarihinde DTÖ kuruluş anlaşmasının Resmi Gazetede yayımlanmasıyla taraf olmuş³⁴ ve bu anlaşmaya uyum düzenlemeleri yapılmaya başlanmıştır (Göktürk, 2003: 191).

Gelişmiş ülkelerin tarım alanındaki üretim fazlasına yeni pazarlar bulmak ve pazarı garanti edebilmek için uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde oluşturdukları DTÖ (Günaydın, 2007: 15), DTÖ Tarım Komitesince 2004 tarihinde kabul edilen Tarım Anlaşması ile tarımsal üretim ve ticaret; Pazara Giriş, İç Destekler (Özkaya, 2001: 47) ve İhracat Destekleri olmak üzere 3 ana başlıkta toplanmış (Aysu, 2008: 80) ve bu konularda liberalizasyon önerilmiştir (Oyan, 2004, s. 44).

³³ Cairns Grubu Ülkeler: Arjantin, Avustralya, Bolivya, Brezilya, Kanada, Şili, Kolombiya, Kosta Rica, Guatemala, Endonezya, Malezya, Filipinler, Yeni Zelanda, Güney Afrika, Tayland ve Uruguay.

³⁴ Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşması'nın, 31.12.1994 Tarihinden Geçerli Olmak Üzere Onaylanması Hakkında Karar, R.G. 25.02.1995, 22213

Pazara giriş konusunda; tarım ürünleri ithalatında uygulanacak gümrük vergilerinin azaltılması, yüksek orandaki gümrük vergilerinin yüksek oranda indirime tabi tutulması, bütün ülkelere hassas ürün ayrıcalığı sağlanması, gelişmekte olan ülkelere özel ürün belirleme ve özel koruma mekanizması oluşturma olanağı sağlanması ve bu ülkelerin tüm taahhütlerinde daha düşük indirim oranları ve daha uzun uygulama dönemi ayrıcalığı sağlanması öngörülmüş ve uygulanmıştır.

Tarım anlaşmasının VI. Maddesinde yer alan iç desteklerle ilgili olarak; ticareti bozucu nitelikteki iç desteklerde önemli ölçüde indirime gidilmesi; ülkelerin tarım ürünlerine yönelik olarak uyguladığı iç desteklerin azaltılması istenmiştir (Özkaya, 2001: 47). Bu anlamda fazla destek veren ülkeler daha fazla indirim yapmıştır, yapılan desteklerin toplam üretim değerinin %5'ini geçmemesi kararlaştırılmıştır (Aysu, 2008: 80). “De minimis³⁵” kuralı uyarınca Türkiye iç destek indiriminden tümüyle muaf, dışsatım sübvansiyonları alanında ise miktar ve tutar açısından kısıtlı indirgeme taahhüdü altına girmiş ve taahhütlerini de yerine getirmiştir.

İhracat destekleri bakımından, DTÖ'nün bu düzenlemesiyle, listelenmiş sübvansiyonlar ile vadesi 180 günü geçen ihracat kredilerinin kaldırılması, vadesi 180 günden kısa olan ihracat kredilerine disiplin getirilmesi, ihracatçı devlet teşekküllerini genel ticareti; gıda yardımlarının üretim yapısını bozmamalarının sağlanması düzenlenmiştir (Aysu, 2008: 84).

Kırsal alana ilişkin olarak uluslararası kuruluşların ortak görüşü, başlıca, yerelleşme ve yönetim kavramları etrafında toplanmaktadır. Örneğin BM ve DB paralel bir yerelleşme yaklaşımı içerisindedir. Bu yaklaşıma göre yerleşmenin, iyi yönetişimin unsurları olan ekonomik, sosyal ve siyasal kararlara halkın katılım fırsatlarını arttırma; yönetimin sorumluluğunu, şeffaf ve hesap verebilirliğini arttırmak gibi konulara katkıda bulunması beklenebilir. UNDP'e göre güçlü merkezi yönetim ve yerel yönetimler, iyi yönetişim için yeterli değildir. İyi yönetişimin

³⁵ “De minimis” kavramı kısaca, önemsiz, dikkate değer olmayan veya rekabeti azaltıcı etkisi hissedilmeyecek kadar küçük olan rekabet ihlallerinin rekabet hukuku kovuşturma ve yaptırımlarına konu olmamasını öngören bir kural veya doktrin olarak tanımlanır.

(<http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfahtml&Id=746> Erişim: 21.07.2011)

sağlanabilmesi için tüm düzeylerde hükümetlerin STK'lar ve özel sektörlerle işbirliği içinde olması da gerekmektedir. (Kayıkçı, 2009: 157).

Yerelleşmeyi destekleyen ve Türkiye'de kırsal kalkınma politikası açısından son dönemde belirleyici olduğu için yerelleşmeyi nasıl tanımladığı önemli olan uluslararası kurumlardan biri Avrupa Birliği'dir. Yerelleşmeyi "subsidiarite" kelimesi ile kullanan AB, Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında benimsemiş olduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 4. Maddesinde "kamu görevlerinin yerine getirilmesi öncelikle yurttaşa yakın birimlerin yetkisi içindedir; diğer birimlere görev devredilirken görevin biçimi ve niteliği, etkililik koşulu ve önemi dikkate alınır" ifadesini, hizmetlerin halka en yakın birim tarafından verilmesi şeklinde kullanılan yerellik ile eşdeğer kabul ederek 1992'de Maastricht Antlaşmasına koymuştur.

İlke, Maastricht Antlaşmasınının 3/b maddesinde şöyle tanımlanmıştır:

"Salt kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmeyen konularda, Topluluk (Birlik) yalnız hizmette halka yakınlık ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki söz konusu önlemlerle varılmak istenen amaçlara, üye devletlerce daha iyi ulaşmak olanağı bulunmasın ve kapsam ve etkisi açısından bu konular, Topluluk (Birlik) düzeyinde iyi ele alınabilsin. Toplulukça yapılacak işlem, Antlaşmanın amaçlarına ulaşabilmek için gerekli olan ölçüleri aşamaz."

AB'nin Maastricht Antlaşmasına bu ilkeyi koymasının nedeni, birleşme sonucu oluşabilecek ve yerel yönetimlerin ihmal edilmesi ile sonuçlanabilecek bir merkezileşme eğilimini önlemek olarak ifade edilmektedir. AB açısından ilke, hem AB ile taraf devletler arasındaki ilişkiyi düzenlemekte hem de devletlerle onların alt düzeydeki yönetim birimlerinin ilişkisini düzenlemek amacıyla kullanılmaktadır (Kayıkçı, 2009: 159).

DB, BM ve AB tarafından savunulan hizmette yerellik ilkesi ile merkezi yönetimin ancak yerel yönetim bir konuda yetersiz kaldığında devreye girmesi

yönünde bir anlayış geliştirerek, merkezi yönetimin yetkileri yerel yönetimler lehine sınırlandırılmaktadır. Böylece devletin egemenliği, iki yönlü olarak, küreselleşme ile ulus üstü, yerelleşme ile de ulus altı yönetim birimleri lehine sınırlandırılmaktadır. Bu şekilde bir yandan otorite aşınımına uğrayan devlet, diğer yandan küreselleşme döneminin bir gereği olarak KİT'leri ve sunduğu kamu hizmetlerini özelleştirmekte, ulus üstüne ve ulus altına devrettiği otoritesinden geriye kalan kısmını da STK'lar ve özel sektörle paylaşması talep edilerek "yönetişim" tarzı bir yönetim biçimini gerçekleştirmesi için koşullanmaktadır.

Devletin rolünde gündeme gelen değişiklik, Türkiye'de kamu yönetimi reformları ile hayata geçirilmektedir (Kayıkçı, 2009: 159). Yerelleşme, özelleştirme, kamu personeli istihdam şekli ve sayısında azaltma yönündeki reformlarla kamu örgütlenmesi küçültülmekte, kürek çeken değil dümen tutan devlet anlayışı hayata geçirilmektedir (Bayramoğlu, 2005: 32), (Kayıkçı, 2009: 161).

Bu anlayışa paralel olarak, 1980 sonrası dönem Türkiye'de devletin, tarım sektöründen çekilmeye başladığı yıllar olarak nitelenebilir (Kayıkçı, 2009: 203). Bu anlamda AB, GATT (Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması), WTO, DB ve IMF'nin direktifleri doğrultusunda, Türkiye tarım politikasında gerçekleştirilmek istenenleri de şöyle sıralamak mümkündür (Aysu, 2002: 11):

- Destekleme kapsamını daraltmak
- Girdi sübvansiyonlarını düşürme
- Liberal politikalarla dış ticareti özendirmek
- Devlete ait destekleme alımı yapan kurumları ve tarım destekleri ve finansmanının devlete olan yükünü azaltmak
- Taban fiyat uygulamalarını kaldırmak
- Tarımsal kitleri özelleştirmek
- Tarım Satış Kooperatiflerine sağlanan desteği azaltmak ve giderek kaldırmak
- Tarımsal kredi faizlerini yükseltmek

- Sulama gibi kamu yatırımlarından yararlananlardan maliyeti tahsil etmek

Kayıkçı da devletin tarım sektöründen çekilmesinin dört ayağından bahsetmektedir (Kayıkçı, 2009: 204). Bunlar, devletin fiyat desteğinden vazgeçip doğrudan gelir desteği (DGD) sistemine geçilmesi; destekleme alımı yapan TSK ve Birlikleri'nin bu konudaki görevine son verilmesi; tarımsal KİT'lerin özelleştirilmesi ve son olarak tarım kredi sisteminde yeniden yapılanmadır (Kayıkçı, 2009: 204).

AB'ye uyum açısından ARIP projesi kapsamında Tarım Satış Kooperatiflerinin Yeniden Yapılanması, Çiftçi Örgütlerinin Kurumsal Gelişimi (IRFO), Lisanslı Depoculuk konularında çalışmalar yapılmıştır. Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı-Kırsal Kalkınma Planı (IPARD) uyarınca üretici örgütlerinin geliştirilmesi öngörülmüş, 1163 sayılı Kooperatifler Kanununun 1. ve 9. Maddeleri değiştirilmiş ve 2010-2014 dönemini içine alan "Kooperatifçilik Strateji Belgesi" hazırlanmıştır. Diğer taraftan, Avrupa Kooperatiflerinin kuruluşu ve ILO'nun 193 sayılı "Kooperatifleri Teşvik Tavsiye Kararı" konusunda bir ilerleme görülmemiştir (İnan ve Diğerleri, 2009: 1).

Bu düzenlemelerin yanı sıra Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri'ni (TSKB) bu birliklere ilişkin hükümleri düzenlemek ve bu kuruluşların yeniden yapılanması için yasal bir çerçeve oluşturarak, tarım satış kooperatif ve birliklerini etkin ve sürdürülebilir bir şekilde özerk ve malî yönden bağımsız kılmak amacıyla çıkarılan 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Yasası³⁶ uyarınca düzenlenmektedir.

Türkiye genelinde toplam 17 adet bulunan TSK ve Birlikleri (Kayıkçı, 2009: 207), (İnan ve Diğerleri, 2009:4), Oyan'ın (Oyan, 2004: 58) DB'nin talepleri doğrultusunda çıkarıldığını belirttiği yasal düzenleme ile kooperatif ve birliklerin ilk işleme tesisleri dışındaki fabrikalarının (ileri sınai proses içeren tesislerinin) bundan

³⁶ 4572 Sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun, R.G. 16.06.2000/24081

böyle anonim şirket statüsünde kurulması ve işletilmesi zorunlu hale getirilmekte; böylece, birliklerin sınai tesislerini ellerinden çıkarmalarının yolu açılmış olmaktadır. Özel hukuk hükümlerine tabi oldukları ve kooperatif ortaklarının mülkiyetinde oldukları için Hükümetin özelleştirme programına alamadığı Birlikler, DB'nin yeniden yapılandırma dayatmaları altında yapılan bu yeni düzenlemeyle, sınai tesislerini satmaya ve küçülmeye zorlanmaktadırlar

Kooperatifler ile ilgili bir diğer düzenleme ise 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'nun 90. maddesini değiştirerek, kooperatiflerin genel kurullarca seçilmiş yöneticilerinin ilgili bakanlık tarafından görevden alınabileceği hükmünü getiren yasanın 13 Haziran 2010 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla olmuştur. Böylelikle savcı ve yargıçların yerini bakanlığın görevlendireceği memurların almasıyla; küçük ve orta üreticilerin ekonomik örgütü olan kooperatiflerin tüccar ve sanayiciler karşısında pazarlık güçlerinin daha da azalması gündeme gelebilmektedir (Oral, 2011).

2.2.3 Tarımın Kurumsal Yapısında Dönüşüm: Yeni Yapı Yeni Aktörler

Tarım sektöründe gerçek bir yeniden yapılandırma gerekliliği neredeyse Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren tartışılmalı bir konu olmuş; böylesi bir reformun gerekliliği kabul görmüştür (Yetkin, 2001: 27). Ancak asıl tartışma konusu olan nokta, bu yeniden yapılandırmanın içeriği ve niteliği itibarıyla ne tür bir yapılandırma olması gerektiğidir. Özellikle son otuz yıllık döneme bakıldığında tarımda yeniden yapılandırma programlarının herhangi bir yeniden yapılandırmadan ziyade gerek KİT'lerin özelleştirilmesi, gerek kredi ve destekleme sistemindeki yenilikler aracılığıyla tarım kesimine aktarılmakta olan az miktardaki kaynağın piyasaya yönlendirilmesiyle kamudan piyasaya bir kayma olduğu söylenebilir.

Gerçek bir yeniden yapılandırmanın olmazsa olmaz iki özelliğinden birincisi üretimdir. Üretim koşullarını iyileştirmeye yönelik olmayan bir yeniden yapılandırma anlamsızdır. İkinci özellik ise plandır. Her yeniden yapılandırma eylemi genel ya da kısmi bir plan uyarınca gerçekleştirilir (Yetkin, 2001: 27). Oysa IMF ve DB gibi uluslararası kuruluşların Türkiye'ye uygun gördüğü ve özellikle

1980 sonrasında uygulanan tarım reformu ya da yeniden yapılandırma programlarına bakıldığında bu unsurların hiçbirini taşımadığı görülmektedir (Yetkin, 2001: 27).

1980 sonrası dönemde izlenen politikalarla yapılmak istenen, uzun yıllar tam olmasa da kendine oldukça yeterli olan tarım kesimini tam olarak dünya pazarlarına açmak ve gelişmiş ülkelerin ekonomik yapılarının bir uzantısı haline getirmektir (Yetkin, 2007: 17). Bu amaç doğrultusunda devletin tarım alanından çekilmesiyle bu alanda yeni bir yapı meydana gelmiş, yeni aktörler doğmuştur. Yeni yapıda karar alma mekanizması devlet tekelinden, yönetim modelinin benimsenmesi ile farklı aktörlere kaymış, devlet-sivil toplum-özel sektör eşit statüde ele alınarak siyasa belirleme süreci de bu “eşitler” arasında kurgulanmıştır.

Bu yapının ideolojik temellerinde ise 1970’li yılların sonlarında Anglo-Sakson coğrafyalarda uygulanan yeni-sağcılık vardır. 1989’da Sovyet Bloğu’nun çökmesinin ardından dünya çapında yeni bir düzenin inşasına yönelinmiş; tasfiyecilik yerini yeniden inşaya, dışlayıcı saldırganlık yerini içerici düzenlemelere bırakmıştır. Kapitalist sermaye birikiminin yayılmacı evresine koşut gelişen bu yönelim, ABD’nin önderliğinde yol almış ve dünya çapında hızla genelleşmiştir (Bayramoğlu, 2005: 27).

1980’lerin başında ANAP iktidarıyla Türkiye’de de uygulanmaya başlanan yeni sağ politikalar aslında Türkiye’nin kuruluşunda, geleneksel politik hayatında olmayan politiklardır. Bu nedenle yeni sağ politikaların Türkiye’de uygulanabilmesi ve yerleşebilmesi için ciddi “yaptırımlara” gereksinim duyulmuştur ki 12 Eylül askeri müdahalesi bu noktada etkili olmuştur (Aydın, 2002: 183-185)

Yeni sağ politikaların ülke siyasalarına sirayeti sürecinde içerici düzenlemelerin yönetim biçimi konusundaki farklı adlandırmaların rekabeti uzun sürmemiş; “demokratikleşme”, “küçük devlet”, “piyasa dostu devlet” gibi kavramsallaştırmaların arasından sıyrılarak “yönetişim” (governance) kavramı ön plana çıkmıştır (Bayramoğlu, 2005: 27).

Anglo-Amerikan siyasal kuramın bir ürünü olan yönetim (governance), köken olarak “yönetim” (government) kavramından gelmektedir. Yönetim kavramı kamu düzenini ve gereksinimlerini sağlamada ulus devlet düzeyinde işlevsel olan kurumsal süreçleri anlatırken, yönetim kavramı, bu yönetim geleneğindeki kaymayı, değişimi, yeni yönetimleri, yeni süreçleri ve yeni aktörleri vurgulamak için tercih edilen bir kavram haline gelmiştir (Zabcı, 2009: 55).

Popüler bir kavram olması bir yana, yönetim kavramı, siyasal düzenlemenin her ölçeğini (yerel, ulusal, bölgesel, küresel) ve her birimini (topluluk, kurum, devlet, ulus ötesi oluşumlar) kapsayan bir adlandırma olması nedeniyle kullanımı itibariyle son derece esnek, içeriği itibariyle de aynı ölçüde kaygan ve değişken bir kavramdır (Bayramoğlu, 2005: 28)

Yönetişim, örgütler, kurumlar ya da aktörler arasında karşılıklı bağımlılık esasına dayanan bir eşgüdümleme biçimi olarak tanımlanır; devlet ve toplum arasındaki ilişkiyi eşitlerarası ve karşılıklı bağımlı bir ilişki olarak görmektedir. Yönetişim yaklaşımında “devlet” negatif bir anlama sahip değildir; yöneten ve yönetilen karşılıklı biçimdeki bir devlet-toplum karşıtlığını reddeder, bunun yerine, eşit statüde, karşılıklı bağımlılık içeren bir “birlikte yönetim”den söz edilmektedir (Bayramoğlu, 2005: 31). Ademi merkezileşme, özelleştirme, piyasalaştırma politikaları, devlet yapısında tasfiye edilenleri ve tasfiye sürecini betimler (Bayramoğlu, 2005: 33).

DB gibi uluslararası kuruluşlar da devletin yetki ve görevlerinin özel sektör ve sivil toplum örgütlerine aktarılmasının önemini vurgularken ademi merkezileşmeyi de teşvik etmekte; bu yaklaşımını “piyasa dostu devlet” kavramsallaştırmasıyla somutlaştırmakta idi ancak günümüze gelene kadar “piyasa dostu devlet” kavramı yerini, devlet-sivil toplum-piyasa üçlüsü arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanması neticesinde “piyasa için devlet” kavramına bırakmıştır. “Piyasa dostu devlet” formülü, devletin bir siyasa aygıtı ve alanı olarak piyasaya nasıl yaklaşacağını ifade ederken “piyasa için devlet” tanımlamasında piyasaya tabi devlet anlayışı egemen olmaktadır (Bayramoğlu, 2005: 54).

DB'nın 1994 tarihli yönetim raporunda özel sektör ve sivil toplumun güçlendirilmesi şu şekilde ilişkilendirilmiştir:

“Piyasa için “dışsal ekonomi” sağlama işlevi devletin işlevlerinden biridir ve yönetişimin sağlam temeller üzerine yükselebilmesi bakımından *piyasa dostu devlet* yaklaşımıyla devletin yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Sivil toplumun güçlendirilmesi bu noktada önem kazanır. Çünkü sivil toplumun güçlenmesi, sivil toplum örgütlerinin kamu işlerine katılmasını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesiyle mümkündür. Sivil toplum, kamu hizmetlerini tüketenlerin evrenidir ve belirleyici “söz” hakkına sahip olması gerekmektedir; güçlenen sivil toplum, kamu sektörünün verimliliğini de güvence altına alabilecek bir duruma gelebilir. Bu amaçla, tüketicilerin yerel düzeyde karar alma süreçlerine etkili bir şekilde “katılım”ını sağlayacak mekanizmaların oluşturulması gerekir. Böyle bir gelişme, karar alma süreçlerinin ademi merkezleşmesini zorunlu kılacaktır. Görüldüğü gibi, her kapı ademi merkezleşmeye açılmaktadır; sivil toplumun güçlenmesinin yolu da ademi merkezleşmeden geçmektedir.”

“Etkinlik” kavramı; devletin küresel ekonominin gereklerine hızla cevap verebilecek, teknolojik değişimlere hızla uyum sağlayabilecek, verimli ve düşük maliyetle sonuç elde etmesi anlamında kullanılmaktadır (Bayramoğlu, 2005: 53)

Özetle, 1980 sonrası dönemde söz konusu politika ilkelerinin ve “yeni iktidar” tarzının Türkiye’deki tarımsal yapının yönetiminde meydana getirdiği değişikliklerden birkaçı şunlardır: Tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi; KHGM’nun kaldırılması sonucu kırsal alana yönelik görevlerin il özel idarelerine devredilerek yerelleştirilmesi; kırsal alanda AB fonlarının dağıtımına yönelik olarak faaliyet göstermek üzere kurulan yeni bir kurum olan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu’nun yönetim ilkelerine göre bir çalışma tarzının uygulanması ve tarım sektörüne yönelik olarak kurulan üst kurullar (Kayıkçı, 2009; 257).

Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı gibi kurumların benimsediği yönetim yaklaşımına göre az gelişmiş/gelişmiş ülke ayrımı yapmaksızın yönetimle demokratikleşme ve kalkınma arasında doğrusal bir ilişki vardır. Bu yaklaşımın temel iddiasına göre, yönetim modelini benimseyen bir devlet, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, esneklik ve işbirliği ilkesine dayalı yönetim anlayışıyla, en kısa zamanda, uluslar arası ve ulus altı örgütlerle ilişki ağı oluşturarak, hem demokratikleşmeyi tesis etmeli hem de kalkınmalıdır (Bayramoğlu, 2005: 296).

Bu yaklaşıma getirilen temel eleştirilerden biri demokratikleşme, siyasal iktidarın merkezden yerele devredilmesi ile gerçekleşecek olmasıyla ilgilidir. Yetki devri sadece, merkezden yerel yönetimlere yetki devrini kapsamaz, aynı zamanda, özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine ve özerk kuruluşlara yetki devri türleri de mevcuttur. Her tür yetki devri, ademi merkeziyetçiliğin ideal biçimine bir adım daha yaklaşılması anlamına gelmektedir ki bu bakış açısına göre, ademi merkezileşme demokratikleşme sürecini ifade eder. Bayramoğlu'nun bu noktada getirdiği eleştiri de bu ademi merkezileşme önermesinin gerçek hayatta doğurduğu sonuçlar itibarıyla vaat edilen demokratikleşmeyi sağlayamamış olması yönündedir (Bayramoğlu, 2005: 297-298).

1980 sonrası dönemde kırsal alan yönetiminden devlet idaresinin çekilmesi ve yerini özel sektörün almasını gösteren en belirgin değişiklik KİT'lerin özelleştirilmesidir. Özellikle bu dönemde, özelleştirme, serbest piyasa koşullarını yaygınlaştırdığı, mülkiyetin geniş kitlelere yayılmasını sağladığı gerekçeleriyle ve özel mülkiyet anlayışının güçlendirilmesi amacıyla savunulmuştur (Kayıkçı, 2009: 209).

Tam bu noktada getirilen eleştiriler ise şöyledir: Özelleştirmelerde blok satış usulünün benimsenmesi ve özelleştirme yönteminin "halka arz" olmaması ayrıca halkın, kamu girişimlerinin sermaye paylarını satın alabilecek maddi imkanlara sahip olmaması nedeniyle yukarıda sayılan amaçlar gerçekleşmemekte; KİT'ler bir ya da

birkaç yerli veya yabancı sermaye gruplarının eline geçebilmektedir (Kayıkçı, 2009: 210).

Türkiye’de KİT’ler kuruldukları günden beri, üretimin her aşamasında tarım sektörünü destekleyici bir işleve sahip olmuştur. Bu anlamda gerek tarımsal üretim gerekse kırsal kalkınma konusunda önemli bir role sahip oldukları söylenebilir.

Gübre, tarım makineleri, tohum vb. girdi üretimi ve dağıtımını yaparak, tarımsal kredi sağlayarak, ürün alımı yaparak ve aldığı ürünü işleyerek KİT’ler bir yandan tarımsal üretimin devamlılığını, diğer yandan da üretilen ürünün değerlendirilmesini (Kayıkçı, 2009: 210); yaratılan ekonomi ve istihdam ile de toplumsal düzeyde fayda sağlamaktadır.

TZDK ve kooperatifleri gübre, ilaç ve tarım aletleri sağlanmasında; TMO tarım ürünleri destekleme alımlarıyla, TEKEL tütün, ÇAYKUR çay destekleme alımlarıyla üreticiyi desteklemiştir.

EBK, YEMSAN, TZDK, SEK, TİGEM, İGSAŞ, TÜGSAŞ, TEKEL, TŞFAŞ, TMO ve ÇAYKUR, 1940 ve 1950’li yıllardan bu yana tarımsal üretim için gerekli girdi sağlayan, ürünün satın alınarak ve işlenmesi ve pazarlanmasının sağlanması gibi görevlerle tarımsal üretim alanını düzenleyen tarımsal KİT’ler olmuştur (Kayıkçı, 2009: 211).

Önceki bölümde de belirtildiği gibi, 1940 yılında kimyevi gübre üretimi ve dağıtımını amacıyla TZDK kurulmuştur. 1986 yılında ise önce kimyevi gübre ithalatı serbest bırakılmış; ardından 11.03.1988 tarihinde de TZDK özelleştirilmiştir.

Gübre ile ilgili bir başka kurum olan TÜGSAŞ ise, 1954 yılında gübre sanayini ilgilendiren konularda kuruculuk ve işletmecilik yapmak, üretim, satış, ithalat ve ihracat politikalarını saptamak ve bu konuda planlar hazırlamak amacıyla kurulan bir iktisadi devlet teşekkülü iken önce İGSAŞ ile birleştirilmiş ardından da 2002 yılında özelleştirilmiştir,

EBK 1992 yılında 92/3088 sayılı bakanlar kurulu kararı³⁷ ile özelleştirme kapsamına alınmış; 1995-1999 arasında 16 kombinası özelleştirilmiş (Kayıkçı, 2009; 211) 2005 yılında kapsam ve programdan çıkarılarak eski statüsü iade edilmiştir (http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm, 02.02.2011).

1963 yılında kurulan SEK, 1993-1998 yıllarında; YEMSAN ise 1993-1995 tarihleri arasında bunlara bağlı tüm üretim birimleri tamamen özelleştirilerek devlet bu alanlarda işletmecilikten tamamen çekilmiştir. YEM Sanayi A.Ş. ve SEK Süt Ürünleri A.Ş.'nin Kasım 1997'de tüzel kişilikleri Ticaret Sicil'den silinmiş, söz konusu şirketler EBK Et ve Balık Ürünleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir (http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm, Erişim: 2.02.2011). Özelleştirilen 32 SEK işletmesinin 19'u (%59'u) kullanılmamış; arazileri başka amaçlarla kullanılarak fabrikalar elden çıkarılmıştır (Dağ, 2007: 172).

Söz konusu özelleştirmeler sonucu SEK'e bağlı iken özelleştirilen 32 işletmeden sadece 13'ü üretim faaliyetlerine devam ederken, özelleştirilen 24 yem fabrikasından 6'sı, EBK'nin özelleştirilen 12 kombinasından ise sadece 1'i üretim faaliyetini durdurmuştur. Bu durum, özelleştirme politikasının savunulduğu gibi verimlilik, karlılık ya da istihdam olanaklarının genişlemesine yol açmadığını ortaya koymaktadır (Kayıkçı, 2009: 212).

Tarım alanında hizmet veren bir diğer KİT olan TEKEL, 05.02.2001 tarih ve 2001/06 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) kararı ile özelleştirme kapsamına alınmış; 05.11.2003 tarihinde yapılan ihale sonrasında, Sigara Sanayi İşletmeleri ve Ticareti A.Ş.'nin ihalesi ihale komisyonu tarafından iptal edilmiş, ÖYK'nin 22.12.2003 tarih ve 2003/85 sayılı kararı ile Alkollü İçkiler Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye satılmıştır (Kayıkçı, 2009: 212).

ÖYK'nin 20.12.2006 tarih, 2000/92 sayılı kararı ile özelleştirme kapsamına alınmış olan TŞFAŞ'nin ise, özelleştirme hazırlık süresi 31.12.2008 tarihine kadar

³⁷ 92/3088 sayılı Et ve Balık Kurumu, Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu, Orman Ürünleri Sanayi Kurumu, Denizcilik Bankası ve Yem Sanayi T.A.Ş.'nin Özelleştirilmesi Hakkında Karar, 27.05.1992, 21240

uzatılmış (Kayıkçı, 2009: 212) ancak özelleştirme kapsamına alınmamıştır. TŞFAŞ faaliyetlerini başta 4634 sayılı Şeker Kanunu, 233 sayılı KHK. ve Şirket Ana Statüsüne göre yürütmekte olup, sermayesinin tamamı devlete ait bir İktisadi Devlet Teşekkülü ve Ticaret Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak faaliyetine devam etmektedir.

Hububat piyasasını düzenlemek, bu kapsamda destekleme alımları, iç satış, dışalım ve dışsatım yapmak ile görevli olan TMO'nun stand-by anlaşması gereğince 2001 yılında küçüleceği, 2002 yılı ve sonrasında da borsada oluşan fiyatlardan ve borsadan alım yapacağı öngörülmüş; bu öngörü 2003 yılında gerçekleşmiş ve TMO yeniden yapılanarak on bir bölge müdürlüğü, bir işletme müdürlüğü kapatılmış, şube müdürlüğü sayısı yetmiş birden yirmi yediye, ajans müdürlüğü sayısı iki yüz otuz birden yüz otuz üçe indirilmiştir (Kayıkçı, 2009: 213).

Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM), Devlet Üretim Çiftlikleri ile Hara ve İnekhanelerin birleştirilmesi sonucunda, 1984 yılında, tarım ve tarıma dayalı sanayinin ihtiyacı olan her türlü mal ve hizmetleri üretmek amacıyla Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) olarak kurulmuş; 1994 yılında İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) statüsü kazanmıştır (TİGEM, 2009: 9)

2003 yılında özelleştirme kapsamına alınan TİGEM, Ağustos 2004 tarihinde kapsamdan çıkarılmış (Kayıkçı, 2009: 213); bununla birlikte TİGEM işletmelerinden on iki adet işletme tamamen, bir adet işletme kısmen olmak üzere otuz yıllığına uzun süreli olarak kiraya verilmiştir; ayrıca bir adet işletme TİGEM'in iştirakiyle yeni bir şirket kurulmuş ve bu iştirak de kurulan şirkete uzun süreli olarak kiralanmıştır (TİGEM, 2007: 9).

Bu işletmelerin kiralanmasında gerekçe olarak bir taraftan bu işletmelere yeterince yatırım yapılmaması diğer taraftan ise devletin sadece asli görevlerini yerine getirmesi gerektiği ileri sürülmüş, TİGEM'in özel sektörün üretim yaptığı alanlardan çekilerek küçültüldüğü ve etkinleştirildiği belirtilmiştir (Kayıkçı, 2009: 213).

Yüksek Planlama Kurulu'nun (YPK) 04.07.2003 tarih ve 2003/T-13 sayılı kararı ile yirmi iki işletmenin tasfiye edilerek işletme hakkının devri veya kiralanması konusunda TİGEM Yönetim Kurulu'na yetki verilmiş; bu karar doğrultusunda yapılan kiralama işlemleri sonucunda TİGEM işletme sayısında %36.8 oranında bir azalma olmuştur (TİGEM, 2007: 9).

Tarımın kurumsal yapısındaki dönüşümün bir göstergesi olarak 1999 yılından itibaren Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, sektörde oluşturulan kurullarla yetkilerinin bir kısmını paylaşmak durumunda kalmıştır ki bu kurullar 2001 yılında yönetim modeli ile kurulan Şeker Kurulu ve 2002'de kurulan Tütün ve Tütün Mamullerini ve Alkollü İçkiler Piyasasını Düzenleme Kuruludur (Kayıkçı, 2009: 215).

1980 sonrası dönemde tarımsal alanın yönetim yapısı, benimsenen neoliberal politikalara bağlı olarak, özelleştirme, yerelleşme ve yönetim ile açıklanabilir (Kayıkçı, 2009: 256). Bu politikalara uygun olarak tarım ve kırsal alanda merkez teşkilatının en önemli aktörü olan Tarım ve Köyişleri Bakanlığında yapılan düzenlemeler önemlidir zira Tarım ve Köyişleri olan isminin Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olarak değiştirilmesi dahi bakanlığın kırsal alanın ve köylerin alt yapı hizmetlerinin karşılanmasına yönelik görev ve sorumluluğundan muaf bırakılarak salt tarımsal üretim ve gıda güvenliği gibi daha teknik konularla sınırlandırıldığı şeklinde yorumlanabilir.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 09.08.1991 gün, 20955 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren, 441 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun hükmünde kararname ile yönetilmekteydi. Ancak Bakanlık tarafından hazırlanan ve TBMM'ye sevk edilen ve başbakanlık resmi internet sitesinde 31.12.2009 tarihli kanun tasarısı olarak yayınlanan³⁸ ve 08.06.2011 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Tarım ve Gıda Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname³⁹ ile 441 sayılı Tarım

³⁸ <http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pDraftOfALaw.aspx> Erişim: 15.02.2011

³⁹ KHK/639 Sayılı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG:08.06.2011, 27958

ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun hükmünde kararname yürürlükten kalkmış, yerini alan 639 sayılı KHK ile Bakanlık yapısını önemli ölçüde değiştirilmiştir.

KHK'nin 08.06.2011 tarihinde yürürlüğe girmeden önce yayınlanan KHK tasarısının genel gerekçesinde günümüzde dünyada değişimin hızlandığı, küreselleşme ile rekabetin arttığı, tarımın sadece üretim ile sınırlanmadığı, yeni kavramların kabul gördüğü, bu gelişmelere bağlı olarak, Türk tarımının da yeniden yapılandırılması ve Avrupa Birliği müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesinin önem arz ettiği belirtilmiş, Bakanlığın mevcut yapısı ve teşkilatının günümüz ihtiyaç ve koşullarına cevap vermekte yetersiz kaldığının altı çizilmiştir (<http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pDraftOfALaw.aspx> Erişim: 15.02.2011).

Bu değişiklikle Avrupa Birliği uyum süreci de göz önüne alınarak, mevcut yapıdan kaynaklanan sorunların aşılması amacıyla daha hızlı ve etkili bir hizmet yürütülmesine imkân sağlanacağı, konu bazında bir yapılanmanın esas alındığı; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı adı altında yeniden yapılandırılarak tarım sektörüne etkili, verimli ve kaliteli hizmet sunulması ve mevcut kaynaklardan azami şekilde faydalanılmasının sağlanmasının amaçlandığı belirtilmiştir.

639 sayılı KHK'ye göre Bakanlığın teşkilat yapısında pek çok değişikliğe gidilmiştir. Bu değişikliklerden birisi 32. maddede düzenlenmiştir ve buna göre bakanlığın bağlı kuruluşu olan Tarım Reformu Genel Müdürlüğü ve bu Genel Müdürlüğün merkez teşkilatında bulunan 31 adet ve taşra teşkilatında bulunan 65 adet idareci kadrosu kaldırılmıştır.

639 sayılı KHK, 441 sayılı KHK ile karşılaştırmalı olarak incelendiğinde getirdiği değişiklikler şöyle özetlenebilir:

Öncelikle yasa tasarısına göre Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın adı Tarım, Gıda ve Hayvancılık Bakanlığı olarak değiştirilmektedir. Bazı genel müdürlükler

kaldırılmak veya birleştirilmek suretiyle başka genel müdürlükler kurulmuştur. Bunlardan Tarımsal Üretim Genel Müdürlüğü; Bitkisel Üretim ve Hayvansal Üretim Genel Müdürlükleri olarak; Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü Gıda ve Kontrol ile Su Ürünleri Genel Müdürlükleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü ile Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü de kaldırılmıştır.

Köy İşleri Araştırma Enstitüsü kapatılırken Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü'nün adı Tarımsal Politikalar ve Araştırmalar Genel Müdürlüğü olarak; Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Dairesi Koordinasyon Başkanlığı'nın adı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı olarak değiştirilmiştir. 441 sayılı KHK'de Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı olarak tanımlanan ve sonradan adı değiştirilen birim, Strateji Geliştirme Başkanlığı olarak kurulmaktadır. Hukuk Müşavirliği aynen korunurken, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı'na 639 sayılı KHK'de yer verilmemiştir. Yeni düzenleme ile güvenlik ve bilgi işlem hizmetleri de özelleştirilmektedir.

Tarımsal üretimde gerekli olan alt yapı hizmetlerinin (su yolları ve su kanalları, yol yapımı, içme suyu ve elektrik sağlanması vb.) karşılanmasında görevli olan kamu kurumlarında ve bu kurumların yapısında da önemli değişiklikler, tasfiyeler olmuştur.

Başlıca tarımsal altyapı kurumları şunlardır:

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM), Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ), Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM), Tarım ve Köy İşleri Bakanlığına bağlı kimi genel müdürlükler. Bu kurumlardan KHGM ve DSİ kapatılarak bir takım görevleri İl Özel İdarelerine devredilmiş; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığına bağlı kurumlar ise özellikle son düzenleme ile bakanlığın Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına dönüştürülmesiyle işlevsiz duruma getirilmiştir.

Kırsal alanda alt yapı hizmetlerinin tarihine bakıldığında, Türkiye'de 1905-1913 yılları arasında inşa edilen Konya Ovası Sulaması ve bazı suyolları ile bentler

dışında inşa edilmiş büyük su yapısı bulunmadığı görülmektedir. Cumhuriyet tarihinde toprak ve su kaynaklarının tarımsal amaçlı kullanılması konusunda devlet eliyle yürütülen ilk resmi çalışmalar, Tarım Bakanlığı'nın 1932 yılında "Eskişehir Kuru Ziraat Deneme İstasyonu"nu kurması ile başlamıştır (Bayramin, 2007: 51).

Bu alanda hizmet veren en son ve kapsamlı kamu kurumu Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü olmuştur. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 08.06.1984 tarih ve 235 sayılı KHK ile YSE, TOPRAKSU, Toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlükleri ile Orman Genel Müdürlüğü'nün Orman Yolları biriminin birleştirilmesi ve 18.06.1984 tarih ve 18435 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmesi ile kurulmuş; 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun⁴⁰ ile 2005 yılında kaldırılmıştır.

KHGM, toprak ve su kaynaklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik hizmetlerin yanında yol yapımı, yol açma, köylere içme suyu götürme, çeşme, çamaşırhane, köy odası vb. altyapı kurma, göç ettirme ve yeniden yerleştirme, küçük su yapıları, göletler, taşkın koruma, dere ıslahı, arazi toplulaştırma, afetlerde enkaz kaldırma yeniden yapılandırma gibi ulusal, bölgesel ve yerel ölçeklerde özellikle kırsal alanlarda çok sayıda işlevi üstlenmekteydi (Bayramin, 2006: 320).

KHGM, kamuda yeniden yapılanma politikaları çerçevesinde kapatılarak merkez birim ile araştırma kuruluşlarının doğrudan (o dönemki adı ile) Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na, taşra kuruluşlarının da İstanbul ve Kocaeli'nde Büyükşehir Belediyesi'ne, diğer illerde ise İl Özel İdarelerine devredilmesine karar verilmiştir.

Bu noktada, o dönemde, getirilen en önemli eleştirilerden biri birçok bakanlıktan daha fazla bütçeye sahip olması, hantal çalışması gibi gerekçelerle KHGM'nün kapatılması ile üstlendiği görevlerin il özel idarelerince yerine getirilip getirilemeyeceği konusu olmuştur (Bayramin, 2006: 320). İl özel İdarelerinin uzmanlaşmış personel, yeterli araç ve makine parklarına sahip olmadan tüm bu

⁴⁰ 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, R.G: 28.01.2005, 25710

görevleri yerine getirmede yaşaması muhtemel sorunların çözünü noktasında bulunan yöntem ise KÖYDES, BELDES gibi projelerle giderilmeye çalışılmaktadır.

Kırsal alanın alt yapı hizmetlerinin görülmesi ile ilgili olarak Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında çıkarılan 442 sayılı Köy Yasası⁴¹ ilk yasal düzenleme olarak ele alınabilir. Bu yasayla köyler tüzel kişiliği olan bir yerel yönetim birimi olarak belirtilmiş; köylerin altyapı gereksinimlerinin de devlet tarafından ele alınması ve karşılanması yönünde düzenleme yapılmıştır. Bu gereksinimlerin karşılanması hususunda çeşitli dönemlerde yasalarla görevli kılınan farklı kamu kurumları olmuştur.

1924 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde, İskan Müdüriyeti Umumiyesi köylerin yol, içme suyu ve sulama gibi gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmuştur. Sonrasında, 1945 yılında Tarım Bakanlığı bünyesinde kurulan Toprak İşleri Umum Müdürlüğü görev almış; 1950 yılına gelindiğinde ise bu iki müdürlük 5613 sayılı yasa ile Tarım Bakanlığı bünyesinde Toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlüğü olarak birleştirilmiştir.

Cumhuriyet döneminde köylerin yol, içme suyu, elektrik gibi altyapı gereksinimlerinin karşılanması ve bunlara ilişkin yatırımların yapılması konusunda, 1964 yılında kurulan Köyişleri Bakanlığı bakanlık düzeyinde tek başına görevli olan ilk kamu kurumu olmuştur. Köyişleri Bakanlığı kuruluncaya değin çeşitli bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlar uzmanlık alanlarına giren konularda bu alana hizmet götürmekteydi. Ancak bakanlığın kurulmasıyla birlikte ilgili birimler Köyişleri Bakanlığı'nın çatısı altında toplanmıştır. Örneğin 1960 yılında Tarım Bakanlığı'nın ana hizmet birimi olarak kurulan Toprak Su Genel Müdürlüğü, Köyişleri Bakanlığı'nın kurulmasının ardından 1964 yılında bu bakanlığın bünyesine geçirilmiştir.

1965 yılında kurulan ve 1985'de Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kuruluncaya değin varlığını sürdüren Yol, Su ve Elektrik İşleri Genel Müdürlüğü

⁴¹ 442 Sayılı Köy Yasası, 07.04.1924, 68

(YSE) kırsal alanda alt yapı hizmetlerinin görülmesi konusunda önemli bir yere sahiptir. Köy İçme Suları Daire Başkanlığı, Köy Yolları Daire Başkanlığı ve Köy Elektrifikasyonu Daire Başkanlığını bünyesinde toplayan YSE Genel Müdürlüğü ülke çapında muazzam bir ağ kurmuş ve köylere yönelik alt yapı hizmetlerinin örgütlenmesinde ve yatırımların yapılmasında merkezi bir güç olmuştur (Koçak, 2009).

1984 yılında 235 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuş; YSE, Toprak Su ve Toprak ve İskan İşleri genel müdürlükleri Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde toplanmıştır. 1985 yılında çıkarılan 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa⁴² ile bu genel müdürlüklerin tüm görevleri, personeli ve her türlü menkul ve gayrimenkul malları KHGM'e devredilmiştir.

Önceki dönemde Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığına bağlı olan KHGM, 3202 sayılı yasada 1993 yılında yapılan değişiklikle başbakanlığa bağlı, katma bütçeli ve tüzelkişiliği haiz, merkez ve taşra teşkilatından meydana gelen bir genel müdürlük olarak düzenlenmiştir.⁴³ Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda, KHGM'nün altyapı hizmetlerine ilişkin olarak sayılan görevlerinden bazıları şunlardır:

- Devlet ve il yolları ağı dışında kalan köyler ve bunlara bağlı yerleşme birimlerinin, orman yollarının ve orman içi yolların yol ağını tespit etmek, bu yolları, köprüleri, sanat yapılarını, köy içi yollarını yapmak, mevcutları geliştirmek, trafik güvenliği yönünden gerekli istikamet ve kilometre levhaları ile diğer işaretleri düzenlemek,
- Köy ve bağlı yerleşim birimlerinin yol, su, elektrik, kanalizasyon tesislerinin inşaatı, bakımı, onarımı, geliştirme ve işletme hizmetlerini düzenlemek üzere

⁴² 3202 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa R.G: 22.5.1985, 18761

⁴³ 1993 yılında yapılan bu değişiklik öncesinde KHGM, Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığına bağlıydı.

gerekli tedbirleri almak, bakım, onarım, işletme ve geliştirme hizmetlerine ait esasları tespit etmek ve yürütmek,

- Köy ve bağlı yerleşme birimlerine, yeterli içme suyu ve kullanma suyu tesislerini yapmak, geliştirmek ve yapımına destek olmak, sondaj kuyuları açmak, bu maksatla umuma ait sular ile kanunlarla köye ve köylüye devir ve tahsis edilmiş veya köyün veya köylerin eskiden beri intifaında bulunmuş olan suları; köylerin ve bağlı yerleşme birimlerinin ihtiyacına göre tevzi etmek, kısmen veya tamamen başka köye, köylere, bağlı yerleşme birimlerine tahsis etmek ve tahsis şeklini değiştirmek,
- Kalkınma plan ve programlarında yer alan ilke ve politikalara uygun bir şekilde, toprak ve su kaynaklarının verimli kullanılmasını, korunmasını, geliştirilmesini sağlamak, çiftçilerin hizmetine götürmek üzere gerekli araştırma, etüt, hizmet ve yatırımlara ait program ve projeleri yapmak ve yaptırmak, bunlardan tasvip edilenleri uygulamak ve uygulattırmak.

Uzun yıllar kimi gruplarca hantallık, hizmette yerel birimlere uzak olmak, verimli ve ekonomik olamamakla eleştirilen Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü 2005 yılında kaldırılmış, 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa'nın adı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Yasa olarak değiştirilmiştir.⁴⁴ 5286 sayılı bu yasayla KHGM'nün tüm görev, yetki ve sorumlulukları, personeli taşınır ve taşınmaz malları İl Özel İdaresi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı arasında paylaştırılmış, bu paylaşımında en büyük pay il özel idarelerine verilmiştir.

5286 sayılı yasayla, 3202 sayılı yasaya Ek Madde 2 eklenerek şu düzenleme yapılmıştır:

“Bu Kanunda belirtilen hizmetler, İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerince, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise il sınırları dahilinde yapılmak üzere

⁴⁴ 5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, R.G:28.01.2005, 25710

Büyükşehir Belediyelerince yerine getirilir” böylece 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun hükümleri gereğince, köye ve köylüye yönelik hizmetleri yerine getirme sorumluluğu KHGM’den il özel idarelerine geçmiştir. KHGM’nün il özel idaresine devri 2004’te TBMM’den geçen ancak kadük olan 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun parça parça yürürlüğe konmasında bir aşamadır (Güler, 2006: 8).

KHGM’nin kapatılması ve görevlerinin İl Özel İdarelerine devredilmesinin ardından bu hizmetlerin nasıl görüleceği hususunda bazı boşluklar doğmuştur. Bunları gidermek amacıyla KHGM’nin kapatılmasının akabinde köylere yönelik altyapı hizmetlerinin nasıl gerçekleştirileceği konusuna dair düzenlemeler içeren Mahalli İdare Birlikleri Yasası⁴⁵ çıkarılmıştır. Böylece, o dönemde, sayısı 1600’ü aşmış bulunan yerel yönetim birliği 1580 Sayılı Yasa’nın yürürlükten kaldırılmasından sonra içine düştüğü ‘kanunsuz durumdan’ kurtulmuştur (Sayın, 2004: 9).

Mahalli İdare Birlikleri içinde yer alan ve kırsal alanda görevli olan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) 5355 Sayılı Yasa’nın 18/III. maddesinde düzenlenmiştir. KHGB “ilçelerde, tarım ürünlerinin üretim ve pazarlanması hariç olmak üzere, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan birliklerdir.”

Bir yerel örgütlenme biçimi olarak Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) vali ve kaymakamların önderliğinde geliştirilmiş bir örgütlenmedir. Bu bakımdan üreticilerin karşılıklı yardımlaşma ve toplumsal dayanışma ilkelerine dayalı olarak kendi istençleriyle oluşturdukları kooperatif birliklerinden farklıdır. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, yerel yönetimlerle ilgili yasalara göre, il özel idareleri, belediyeler ve köy muhtarlıkları gibi yerel yönetim birliklerinin ekonomik olmaktan çok, hizmetlerin görülmesiyle ilgili olarak bir araya gelip ortaklaşa mal ve

⁴⁵ 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Yasası R.G:11.06.2005, 25842

hizmetleri birlikte üretme amacını güden kamu yönetimi birimleridir (Geray, 1999: 261).

Ülke genelinde toplam 1390 adet mahalli idare birliği vardır. Bunların 909'u KHGB'dir. KHGB'lerinin tüm mahalli idare birlikleri içindeki oranı %65,3'dür. KHGB'ini %11,9 ile İçme Suyu Birlikleri ve %9,3 ile Çevre Altyapı Hizmet Birlikleri takip etmektedir (<http://www.migm.gov.tr/Istatistik/icmal.pdf>, Erişim: 12.06.2011).

5355 sayılı yasanın 18/III. fıkrasına göre “İl özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları; köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebilir. Bu takdirde, gerekli kaynak bu birliklere aktarılır ve söz konusu iş, birliğin tabi olduğu esas ve usullere göre sonuçlandırılır.” Aynı maddenin son fıkrasında ise KHGB'nin bütçesine ilişkin esas ve usuller ile muhasebe ve raporlama standartları, harcama esas ve usulleri, çerçeve hesap planı ile düzenlenecek raporların şekil, süre ve türleri ile bu birliklerin yapacakları ihalelere ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiş, böylece KHGB 4734 sayılı Kamu İhale Yasasının⁴⁶ dışında bırakılmıştır. Anılan yönetmelik iki yıla yaklaşan bir gecikme ile 2007 yılında çıkarılmıştır.⁴⁷

Yukarıda da belirtildiği gibi, kırsal alanın altyapı hizmetlerinin görülmesine ilişkin olarak önceleri bir merkezi yönetim birimi olan YSE ve sonra KHGM tarafından yürütülen bu hizmet alanı KHGM'nin kapatılmasıyla bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresine bırakılmıştır. Mevcut yapıya bakıldığında ise il özel idarelerinin bu hizmetleri KÖYDES, BELDES gibi projeler aracılığıyla yürüttüğü görülmektedir.

Kırsal alanla ilgili olarak, KÖYDES Projesi, daha önceleri merkezi idarelerce yapılan köylerin altyapı hizmetlerinin, yine büyük kısmı merkezi bütçeden gelen

⁴⁶ 4734 sayılı Kamu İhale Yasası, R.G:22.01.2002, 24648

⁴⁷ Köylere Hizmet Götürme Birliği İhale Yönetmeliği, R.G:28.04.2007, 26506

ödeneklerle, KHGB aracılığıyla ihale yöntemiyle özel tüzel kişilere yaptırılması yönteminin tamamını kapsayan süreçtir. Bu süreçte ortaya çıkan yapı kamu yönetimi alanında uzun yıllardır şekillenen dönüşümü de gözler önüne sermektedir. Köylere yönelik alt yapı hizmetlerinin görülmesinde yaşanan bu değişim desantralizasyon (adem-i merkeziyetçi yapıya geçiş, adem-i merkeziyetçi yapının güçlendirilmesi) olarak kavramsallaştırılabilir. Çeşitli desantralizasyon türlerinden birisi olan idari desantralizasyon kamu hizmetleriyle ilgili yetki, sorumluluk ve mali kaynakların farklı hükümet seviyeleri arasında yeniden dağılımıdır (Hoca, 2003). Proje bir anlayışla hareket edilen bu sürecin fikri yapısını Güler şöyle ifade etmektedir (Güler, 1996: 3)

“İçinde bulunduğumuz dönemde az gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi, başlıca fonksiyonu ‘dünya ile bütünleşme sürecini yönetmek’ olan bir aygıttır. Bu aygıtta öncelikler, ulus ötesi sermayenin istemlerine göre belirlenmektedir. Bunun için ulusal planlama terkedilmiş, projecilik ön plana geçmiştir.”

KÖYDES Projesi kapsamındaki yatırımlar merkezi teşkilatta DPT, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığında oluşan bir sacayağına oturtulmuştur. Bu yapıda, DPT projeye ilgili genel esasların belirlenmesi hususunda karar birimi; Maliye Bakanlığı projenin finansmanı konusunda yetkili; İçişleri Bakanlığı ise projelerin koordinasyon ve denetimi noktalarında etkinlik göstermektedir (Koçak, 2009).

Yerel yönetimler düzeyinde ise, daha önce de belirtildiği gibi, köylerin altyapı hizmetlerinden İl Özel İdareleri genel sorumludur. DPT ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen ve ilk olarak 2006 bütçe kanununda yer alan KÖYDES ödenekleri illere, köylerin yol, içme suyu, küçük su kaynaklarını geliştirme ve kanalizasyon hizmetleri için kullanılacak rakamlar da tespit edilerek dağıtılmaktadır. Söz konusu ödeneklerin KHGB ve proje itibarıyla dağılımı vali başkanlığında, il genel meclisi başkanı, vali yardımcısı, il özel idaresi sekreteri ve ildeki kaymakamlardan oluşan tahsisat komisyonunca yapılmaktadır.⁴⁸

⁴⁸ 2006 / 3 Sayılı YPK kararı. www.mahalli-idareler.gov.tr. Erişim: 20.12.2007

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TARIM SEKTÖRÜNÜN VE KIRSAL ALANIN DURUMU

3.1 Tarım Sektöründeki ve Kırsal Alandaki Gelişmeler

Bir önceki bölümde de yer verildiği gibi, 1920'lerin Türkiye tarımında Osmanlı döneminden devralınan mirasın etkileri sürüyordu. Bu mirasın başlıca özelliği, adaletsiz toprak dağılımı ve Pazar ekonomisinin gelişkinliği açısından birbirinden çok farklı bölgelerin varlığıydı (Köymen, 1999: 2). Toprak reformu gibi bir takım uygulamalarla bu özellik aşılmaya çalışıldıysa da pek başarı sağlanamamıştır.

Tarım ve kırsal alana yönelik diğer düzenleme ve uygulamalardan olan 1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Yasası, 1940 yılında kurulan Köy Enstitüleri, 1950'li yıllarda Marshall yardımı ile tarımın modernizasyonunu ve pazara açılımını sağlayan süreç, 1969 tarihinde yürürlüğe giren 1163 sayılı Köy Kalkınma Kooperatifleri Kanunu ile 1978'de uygulanan ve bir hedef grup ile mekansal tanıma sahip olmasına rağmen daha çok fiziksel planlama ile altyapı uygulamalarını içeren "Köy Kent" projeleri, tarımı dönüştüren ve toplumu etkileyen potansiyele sahip olmalarına rağmen, başlı başına kırsal kalkınma programı olarak adlandırılmazlardı zira çalıştırılan araçların kapsamı ve niteliği, hedefledikleri nüfus grubu ve tanımlanan mekan açısından, kırsal kalkınma tanımına uymamaktadırlar. Bu uygulamaları kırsal kalkınma yaklaşımından ayıran en belirgin özellik, tamamlayıcılık niteliklerinin olmayışı, başka bir ifade ile hedef alınan ekonomik ve sosyal yapıları ile altyapı çözümlerini eşzamanlı ve bütünlük içerisinde kavrayamamış olmalarıdır (Dağ, 2007: 55).

Buna örnek olarak Marshall Planı'nın ardından hızlanan makineleşme ve bunun yarattığı sonuçlar gösterilebilir. 1950'lerde başlayan bu süreç 1970'lere gelindiğinde Türkiye'de hızlı bir traktörleşmenin eşliğinde köylerden kentlere büyük göç dalgalarının ulaşmasına sebep oldu fakat 1990'lara gelindiğinde Türkiye'nin

komşularında köylülük %20'lere inmişken, Türkiye'de hala %40'ı aşmaktaydı (Köymen, 1999:1). Türkiye'de tarımda hızla makineleşme beraberinde hızlı bir sanayileşme getirmemiş, bu sorun uzun vadede de devam etmiştir. Kırsal alandan kentlere doğru yaşanan göçler kent ile kır arasındaki dengesizliği daha da arttırmıştır.

Kırsal alanda Cumhuriyet'in ilk yıllarından günümüze uzanan süreçte üretim ve toprak yapısındaki değişimin izlenmesi noktasında önemli verilerden biri Genel Tarım Sayımlarıdır (GTS). 1950 yılından bu yana on yılda bir yapılan Genel Tarım Sayımlarının ilki 1927'de uygulanmıştır. Genel Tarım Sayımları kapsamında yapılan tarımsal işletme (hanehalkı) anketlerinde, her yıl cari tarım istatistikleri ile derlenemeyen yasal durum, işletmenin bitkisel üretim ve/veya hayvancılık faaliyetinin yanında yaptığı diğer faaliyetler, arazi kullanımı, arazi parça sayısı, ürün bazında ekili alan, sulama yapılan alan, sulama kaynakları ve sulama sistemi, üretim sistemi, kimyasal gübre ve zirai mücadele ilacı kullanımı, hayvan sayıları, tarımsal alet ve makine varlığı, tarımsal amaçlı kullanılan binalar ve diğer yapıların varlığı, hanehalkı kompozisyonu ile istihdama ilişkin bilgiler derlenmektedir.

1927'den sonra 1950, 1963, 1970, 1980 ve 1991 yılında yapılan genel tarım sayımlarının sonuncusu 2001 yılında yapılmıştır.

Tablo-4 1991 ve 2001 yılları Genel Tarım Sayımlarında İşletme Büyüklüğüne Göre İşletme Sayıları ve Arazi Büyüklükleri

1991 yılı Genel Tarım Sayımı					2001 yılı Genel Tarım Sayımı			
İşletme Büyüklüğü	İşletme		Arazi		İşletme		Arazi	
	Sayısı	%	(Dekar)	%	Sayısı	%	(Dekar)	%
0-5	251 686	6.34	667 059	0.28	178 006	5.89	481 987	0.26
5-9	381 287	9.61	2 511 091	1.07	290 461	9.61	1 952 471	1.06
10-19	753 156	18.96	10 042 501	4.28	539 816	17.86	7 378 022	4.00
20-49	1 274 609	32.13	38 668 961	16.49	950 840	31.46	29 531 622	16.02
50-99	713 149	17.98	46 750 693	19.94	560 049	18.53	38 127 035	20.68
100-199	383 323	9.66	49 216 633	20.99	327 363	10.83	43 884 397	23.81
200-499	173 774	4.38	46 487 432	19.82	153 685	5.09	42 075 498	22.82
500-999	24 201	0.61	14 982 493	6.39	17 429	0.58	11 218 554	6.09

1000-2499	10 266	0.26	13 856 621	5.91	4 199	0.14	5 476 930	2.97
2500-4999	1 930	0.05	6 538 082	2.79	222	0.01	695 541	0.38
5000 +	441	0.01	4 789 427	2.04	57	0.00	3 526 175	1.91
Toplam	3 966 822	100	234 510 993	100	3 022 127	100	184 348 223	100

Kaynak: 2001 Genel Tarım Sayımı, Tarımsal İşletmeler (Hanehalkı) (2004), Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara

2001 yılı raporuna göre (DİE, 2004: 27-29), 3.076.649 adet tarım işletmesi 184.348.223 dekar alanda faaliyet göstermektedir. 3 milyonun üzerindeki tarım işletmesinin %64,82'si 50 dekardan daha küçüktür. 20 dekara kadar olan işletmeler tüm işletmelerin %33,39'unu oluşturmalarına karşın, toplam işlenen alanın %5,32'lik bir bölümünü kapsamaktadır. 500 dekardan büyük işletmelerin toplam işletmeler içindeki oranı %0,73 iken, bu işletmelerin işledikleri alan ise toplam alanın %11,35'idir.

Yine 2001 tarım sayımı verilerine göre yalnız kendi toprağını işleyen 20 dekara kadar olan mülk işletmelerin oranı % 35,8'dir. Ancak bu mülk sahipleri toplam mülk topraklarının % 6,2'sine sahiptir. Benzer dağılım büyük toprak sahipliğinde de görülmektedir. 500 dekardan büyük mülk işletmelerin toplam mülk sahipleri içindeki oranı %0,6 iken, bu işletmelerin işledikleri alan, toplam alanın %10,7'sidir

(http://tuikrapor.tuik.gov.tr/reports/rwservlet?mhtmlcss&report=Metarp2.rdf&p_ara s=1210, Erişim: 04.05.2011).

Bu veriler açıkça göstermektedir ki, I. Bölümde de yer verildiği üzere, tıpkı 1912-1913 yıllarında yapılan tarım sayımı verilerinde olduğu gibi o yıllardan günümüze mülkiyet ilişkileri tarımda eşit bir dağılım göstermemektedir.

1991 yılı Genel Tarım Sayımı ile 2001 yılı Genel Tarım Sayımına karşılaştırmalı bakıldığında, 1991 yılında tarımsal işletme sayısı 3.999.822 adet ve toplam arazi miktarı 234.510.993 dekar olarak görülürken; 2001 yılında işletme sayısı yaklaşık 950 bin gerileyerek 3.022.127'ye, arazi miktarının ise 184.348.223 dekara indiği görülmektedir (DİE, 2004: 29). On yıllık süreçte hem işletme sayısı hem de arazi miktarında azalma olmuştur. Bu azalmanın kırsal alanda yoksulluğun artması ve kentlere doğru bir göç doğuracağı sonucu çıkarsanabilir.

Bu çıkarsamayı I. Bölümde yer alan Kentsel ve Kırsal Nüfus Oranları Tablosu (Tablo-1) da destekler niteliktedir. Zira 1990 yılında toplam nüfus içinde kentsel nüfus oranı %59,01; toplam nüfus içinde kırsal nüfus oranı %40,99 iken; 2000 yılında toplam nüfus içinde kentsel nüfus oranı %64,9'a çıkarken kırsal nüfus oranı %35,10'a gerilemiştir. 2010 yılı verilerine göre ise toplam nüfus içinde kentsel nüfus oranı %76,3'e çıkmış; kırsal nüfus oranı %23,7'ye gerilemiştir.

2001 yılı tarım sayımı sonuçlarına göre, kırsal alanda bulunan toplam hane halkının %71'i tarımsal faaliyette bulunmaktadır. Bu oran 1991 yılına göre %9,62'lik bir azalma göstermektedir (DİE, 2004: 52). Bu durum kırsal alanda yaşayan, tarımsal işgücünün bir kısmının kendini yeniden üretebilmek için emek gücünü satmak ya da ek iş yapmak zorunda kaldığını ortaya koymaktadır (Günaydın, 2005).

Yine 2001 yılı tarım sayımı verilerine göre Türkiye yüzölçümünün ancak 17,6 milyon dekarında işlemeli tarım yapılmakta; 3,6 milyon dekar nadasa bırakılmakta, 1,9 milyon dekar ise işlenebilir olduğu halde kullanılmamaktadır (DİE, 2004). Kullanılmayan bu toprak büyüklüğü göz önüne alındığında şu sonuca varılabilir: Türkiye'de işlenebilir alanın üçte biri büyüklüğünde bir toprak büyüklüğü kamusal yatırım eksikliği, iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine gelişmesi ve göç gibi nedenlerle, üretim dışına çıkmıştır (Günaydın, 2005).

Tarım sektörünün ekonomideki önemi, bu sektörün yerine getirmesi beklenen işlevlerinden kaynaklanmaktadır. Bu işlevlerin başında, toplumun gıda ihtiyacını karşılaması yer almaktadır. Bununla birlikte sektörün tarım dışı sektörlerle ham madde üretme, sağlıklı işgücü sağlama ve kalkınmanın finansmanını sağlama gibi işlevleri de bulunmakta (Bayraç, Yenilmez, 2005); 2010 yılı verilerine göre toplam nüfusun %23,7'sinin (bkn. Tablo-1) kırsal alanda yaşadığı ve başlıca geçim kaynağının tarım olduğu düşünüldüğünde, bu sektörde çalışan nüfusun büyüklüğü de barındırdığı iş gücü ve üretim ilişkileri bakımından hem ekonomik hem de sosyolojik bakımdan önem taşımaktadır.

Toplumsal kesimler, mekansal konumlarının tayin ettiği ekonomik, sosyal ve kültürel yapı özellikleri ile de tanımlanırlar. İşbölümünün tarım gibi tek sektörlü bir faaliyete dayandığı alanlar kırsal kesimi, tarım dışındaki çok sektörlü faaliyetlerle çeşitlendiği alanlar ise kentsel kesimi temsil ederler (Dağ, 2007: 107). Bu anlamda kırsal alanın kendi içinde bir homojenlik taşıdığı söylenebilir. Devletin benimsediği tarım politikaları ve uygulamaları bu homojen yapının şekillenmesinde en büyük etkiye sahip etken olagelmiştir.

Bu noktada unutmamak gerekir ki kırsal alan politikaları sonucunda ortaya çıkan her türlü yeni yapı gerek doğrudan gerek dolaylı yollardan kentsel alanı ve toplumsal yapıyı da etkiler. Kırdan kente doğru yaşanan göç hareketleri bunun en önemli göstergesidir. Bu sebeple kırsal kalkınmanın bölgesel kalkınmayla ve ulusal karar ve süreçlerle uyumu yani kalkınmanın makro bağı önemlidir (Dağ, 2007: 111).

Günümüzde yeni bir yapı olarak oluşturulan Bölge Kalkınma Ajansları, AB süreci ile gündeme gelmiştir. Temel işlevi, bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılması ve sosyal uyumun sağlanması biçiminde özetlense de asıl strateji, mekansal duyarlılık yaratılarak, karar ve uygulama süreçlerinin halka yakınlık ilkesi ile yerele açılması (Dağ, 2007: 123), bölgeler arası rekabete dayalı bir kalkınma stratejisinin geliştirilmesidir.

IMF ve DB'nin misyonu, gelişmiş ülkelerin küresel işletmelerine yeniden üretim fırsatını genişletecek siyasal, ekonomik ve sosyal ortamı acilen kazandırmaya ve sürekli genişleyen pazarın büyümesini garantiye almaya dayanmaktadır. IMF ve DB ikilisinin, 1980'lerden günümüze, kırsal sistemi etkileyen müdahalelerini üç aşamada tanımlamak mümkündür (Dağ, 2007: 166):

24 Ocak 1980 kararları ile döviz kuru ayarlamaları sonucunda TL değerinin düşürülmesi ve faiz oranlarının yükseltilmesi ile küçük ekonomilerden ve kırsal alandan kaynak transferinin hızlandığı ve KİT borçlanma gereğinin yükseltildiği, arkasından yüksek oranlarda borçlandırıldığı, böylece, işletme rasyonalitesini (girdi temini, altyapı hizmetleri ve araştırma) kaldırıldığı birinci aşamadır.

5 Nisan 1994 kararları ile tarımsal destek miktarının azaltıldığı, KİT özelleştirmelerinin tamamlandığı ve sosyal güvenlik sistemini değiştirildiği ikinci aşama, 9 Aralık 1999 yılında imzalanan Stand-by anlaşması ile tarımsal destek sisteminin tümüyle değiştirildiği (fiyat ve girdi desteği kaldırılarak, DGD oranının %80'lere çıkarıldığı), ürün desenine müdahale edildiği (tütün, şeker pancarı ekiminin azaltıldığı), IMF'nin kararlarına dayanılarak DB'nin 2001 yılında "Tarım Reformu Uygulama Projesi" (ARİP) uygulamasının (Doğrudan Gelir Desteği, Alternatif Ürün Projesi, Tarım Satış Kooperatiflerinin Yeniden Yapılandırılması ve Proje Destek Hizmetleri) yaşama geçirildiği üçüncü aşamadır.

DTÖ ile imzalanan tarım anlaşması, sadece tarımsal malların serbest dolaşımını amaçlıyor görünürken; IMF ve DB bundan da öte misyonlar üstlenerek alanı düzenleyici, mülkiyet, üretim ilişkisi, AR-GE gibi konulara da el attığı, yapıyı tümüyle değiştirdiği ve değiştirmekte olduğu görülmektedir (Dağ, 2007: 167).

2000'li yılların başından itibaren IMF ve Dünya Bankası'nın politikaları doğrultusunda uygulanan tarım politikaları, tarım sektöründe dalgalanmalara sebep olmuş, üretim miktarı ve ürün çeşitliliğinde önemli düşüşler yaşanmıştır.

Desteklenen ürün sayısının devamlı olarak değiştirilmesi ve azaltılması; yapılan desteklemelerin üretimi teşvik etmekten ziyade toprak mülkiyeti esasına göre dağıtılması; gübre, ilaç, mazot gibi girdi fiyatlarındaki artış tarımsal üretimin azalmasında etkili olan önemli faktörlerdendir.

Tablo-5'te de görüldüğü üzere, tütün, pamuk gibi endüstriyel tarım ürünleri başta olmak üzere kırmızı mercimek, yeşil mercimek, nohut, kuru fasulye, patates, kuru soğan, karpuz ve kavun üretiminde 2002 ile 2010 yılları arasındaki dönemde düşüş olmuştur. Günümüzde yapay tatlandırıcı üretiminde kullanılan mısır üretimi ile çeltik ve ayçiçeği üretiminde ise artış gözlenmiştir.

Türkiye'de pamuk üretimi, ülke tekstil ihtiyacını karşıladığı gibi önemli bir ihracat ürünü olması bakımından da önemli bir yere sahiptir. Hatta 1974 yılında pamuk ihracatı mısırı geride bırakarak dünya üçüncüsü olmuştur. Ayrıca Türkiye'de dünyanın en yüksek lif verimine sahip pamuğu yetiştirmektedir. 1980/81 ve 2002/03 dönemi içerisinde dünya ortalama lif verimi artışı %40-50 olarak kaydedilmiş olmasına karşın Türkiye'de verim artışı ise %70-75 ile dünya ortalama verim artışının üzerinde gerçekleşmiştir (Kurtul, 2011). Fakat Tablo-5'te de görüldüğü üzere son on yıllık dilimde pamuk üretiminde önemli dalgalanmalar ve azalışlar olmuş; tekstil sanayinin gelişmesi sonucu artan pamuk ihtiyacı nedeniyle pamuk tüketiminin artmış olmasına karşın; ekim alanlarının daralmasıyla üretim düşmüş ithalata yönelinmiştir.

2003 yılında 637 bin hektar olan pamuk ekim alanı, 2009 yılına gelindiğinde 420 bin hektara kadar düşmüştür (TÜİK). Bugün gelinen noktada ise Türkiye %60'ı ABD ve Yunanistan'dan olmak üzere pamuk ihtiyacının önemli bir kısmını ithalat yoluyla karşılamaktadır (Kurtul, 2011) ki bu oranın zaman içinde artacağı tahmin edilmektedir (ICAC).

Tablo-5 Bitkisel Üretimde Değişim (2002=100) (Oral, 2011)

Ürünler	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Buğday	100	97	108	110	103	88	91	106	101
Arpa	100	98	108	114	115	88	71	88	87
Mısır	100	133	143	200	181	168	204	202	205
Çeltik	100	103	136	167	193	180	209	208	239
K. Mercimek	100	97	96	104	116	102	21	55	84
Y. Mercimek	100	85	92	77	65	41	38	42	39
Nohut	100	92	95	92	85	78	80	87	82
K. Fasulye	100	100	100	84	78	62	62	72	85
Ş. Pancarı	100	76	82	92	87	75	94	105	109
Pamuk	100	92	97	88	100	89	72	68	85
Tütün	100	73	88	88	64	49	61	53	36
Ayçiçeği	100	94	106	115	132	100	117	124	155
Patates	100	102	92	79	85	81	81	85	87

K. Soğan	100	85	100	101	86	91	98	90	93
Karpuz	100	92	84	87	83	83	87	83	81
Kavun	100	95	96	100	97	91	96	92	89
Domates	100	104	100	106	104	105	116	114	106

Tarımsal üretim tablosuna ve nüfus artış tablosuna birlikte bakıldığında görülmektedir ki, Türkiye’de tarımsal üretim artışları genel olarak nüfus artış hızının altında kalmış hatta gerilemiştir. Örneğin üretim deseninde en büyük paya sahip olan hububat, baklagiller, yağlı tohumlar ve yumru bitkilerden oluşan tarla ürünleri grubunun tümünde 2002’den 2010 yılına önemli dalgalanmalar gerçekleşmiş ve azalma yaşanmış; sadece mısır, çeltik ve ayçiçeğinin içinde bulunduğu endüstri bitkilerinde bir artış olmuştur. Bu grup içinde ise ele alınan diğer ürünlerden pamuk ve bilhassa tütündeki azalma ise dikkat çekici düzeydedir.

Tablo-6’den da görüldüğü üzere, 2003- 2009 dönemine bakıldığında tarımda ancak %1,4’lük büyüme sağlanmıştır ki tarımın büyüme hızı GSMH’deki büyüme hızının oldukça altında kalmıştır zira ekonominin genelinde yıllık büyüme oranı %4,9 olarak gerçekleşmiştir. 2010 yılında da benzer şekilde GSMH değeri sabit fiyatlarla %8,9 oranında artarken tarımdaki artış %1,2’de kalmıştır. Bu bakımdan tarım ürünleri üretimindeki genel azalma, GSMH içinde tarımın payının azalmasıyla doğru orantılı olarak düşmüştür.

Tablo-6. GSYH ve Tarımın Büyüme Hızlarındaki Değişimler (Oral, 2011)

Yıllar	GSYH (Milyon TL)	Büyüme Hızı %	Tarım (Milyon TL)	Büyüme Hızı %
2003	76.338	5,3	8.476	-2,2
2004	83.486	9,4	8.727	3,0
2005	90.500	8,4	9.275	6,3
2006	96.738	6,9	9.393	1,3
2007	101.255	4,7	8.737	-7,0
2008	101.922	0,7	9.141	4,6
2009	97.003	-4,8	9.477	3,7
2010	105.680	8,9	9.595	1,2
2003-2010		4,9		1,4

Tablo-7 Uluslararası Standart Sanayi Sınıflamasına Göre Tarım Ürünleri Dış Ticareti (Bin \$)

Yıl	İhracat	İthalat	Denge
1996	2.153	2.166	-13
1997	2.354	2.417	-63
1998	2.357	2.125	232
1999	2.058	1.649	409
2000	1.659	2.123	-464
2001	1.976	1.409	567
2002	1.754	1.703	51
2003	2.201	2.538	-337
2004	2.645	2.765	-120
2005	3.468	2.826	642

2006	3.611	2.935	676
2007	3.883	4.672	-789
2008	4.177	6.433	-2.256
2009	4.537	4.625	-89
2010	5.097	6.490	-1.393

Kaynak: www.tuik.gov.tr

Tablo-7 'de ise tarım ürünleri dış ticareti gösterilmektedir. Bu tabloya göre son on yılda 2001, 2001, 2005 ve 2006 yılları dışındaki tüm yıllarda ithalat fazlası gerçekleşmiş, en son 2010 yılında 5.097 bin \$ ihracata karşılık 6.490 bin \$ ithalat yapılmıştır. Bu tablodan da anlaşıldığı üzere bir zamanlar tarım ürünleri üretimi bakımından kendi kendine yetebilen sayılı ülkelerden birisi olarak anılan Türkiye, artık tarımsal ürün ihtiyaçlarını ithalat yoluyla karşılayan bir ülke durumundadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, 2000'lerin başından itibaren tarım sektörünün yönetiminde önemli değişikliklere gidilmiştir. Tarımsal ürünleri destekleme alımlarından vazgeçilerek DGD sisteminin benimsenmesi ve tarımsal girdi sübvansiyonlarına son verilmesi, 1980'de başlayan özelleştirme politikalarının iniş-çıkışlarla sürdürülmesi (Bayramoğlu, 2005: 365) bu yıllarda gerçekleşen düzenlemelerden bazılarıdır.

Bu dönemde benimsenen ve uygulanan tarım politikalarının mimarları en genel düzeyde GATT Anlaşması, IMF ve DB'dir.

DTÖ üyeleri arasında az gelişmiş ülkelerde tarımsal destekler ve sübvansiyonlar kaldırılırken, gelişmiş ülkelerin böyle bir politikaya yanaşmamaları, dünya tarım ticaretinde, sürecin az gelişmiş ülkeler aleyhine işlemesine neden olmuştur (Bayramoğlu, 2005: 365).

Uluslararası kuruluşların tarım alanındaki kararlarının Türkiye'ye yönelik en belirgin etkisi, şeker, tütün, buğday, mısır gibi ürünleri ithalat yoluyla almaya zorlanması noktasında olmuştur (Bayramoğlu, 2005: 365). Bu kuruluşların Türkiye tarım politikalarında belirleyici güç olması tarımsal üretimde azalmaya, ithalatın artmasına sebep olmasının yanı sıra oluşturulan yeni yapının “modernleşme projesine” katmadığı köylünün, önemli oranda yoksullaşmasının etkisiyle, sisteme yabancılaşmasına da sebep olmuştur (Günaydın, 2010: 161). Kurumsal yapıdaki dönüşüm üretim miktarı ile ekonomik; kırsal alana etkisi ile ise toplumsal değişimler yaratmaktadır

SONUÇ

Cumhuriyet tarihi boyunca iktidardaki hükümetler tarım üretimini teşvik etmek ve tarım piyasalarını düzenlemek için yarattığı yeni örgütler ve kurumlar ile ürünlere ve girdilere fiyat destekleri uygulamıştır. Öyle ki, 1930'lardan itibaren başlatılan bu süreç, ister liberal ister orta-sol hükümet iktidarında olsun, 1980'li yıllara kadar kesintisiz bir şekilde yürütülmüştür (Kazgan, 1999b: 31).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana izlenen tarım politikaları kısaca şu şekilde özetlenebilir: 1920'lerde liberal, 1930'larda devletçi ve sanayileşmeye öncelik tanıyan politikalar güdülmüştür. İkinci Dünya Savaşı yıllarında piyasalara ve fiyatlara doğrudan devlet müdahaleciliği artmış; 1950'ler ise yeniden liberal iktisat politikalarına dönüşüm ve tarıma öncelik tanıyan politikaların benimsendiği yıllar olmuştur. 1960'larda sanayileşmeye öncelik verilmiş, tarımsal destekleme politikaları sürdürülürken ülke ekonomisini koruyan önlemler alınmıştır. 1970'lerden 1990'lara uzanan dönemde ise istikrar politikaları ve ihracata yönelik stratejilerin eşliğinde yeniden aşırı liberal serbest ticaretçi politikalara dönülmüş

(Köymen, 1999: 1); 2000’li yıllar ise neoliberal politikaların benimsenmesiyle tarım sektörünün ve kırsal alanın serbest pazara tamamen açıldığı yıllar olmuştur.

1923’ten günümüze uzanan süreçte neredeyse her on yılda bir değişik stratejilerin benimsenmesine karşılık 1980’lere kadar tarımsal politikalarda bir süreklilik görülmektedir. Tarımın sorunlarının modern teknolojiyle aşılabileceği inancı hep güçlü olmuştur. 1950’lerde traktörleşmenin, 1960’larda yoğun tarım girdilerinin kullanılmasının beklenen verim sıçramasına ya da ihracat patlamasına yol açmamasının içsel nedenlerinden biri kurumsal düzenlemelerin yapılmaması, bir diğer neden ise kullanılan yeni teknolojik girdilerin dışa bağımlılığının getirdiği sorunlardır. İthal girdilerin sürekliliği ve Türkiye tarımsal koşullarına uygunluğu sağlanamamış, dolayısıyla pahalı ithal girdi sübvansiyonları, enflasyona yol açan etmenlerden biri durumuna gelmiştir. Öte yandan destekleme fiyatları ve alımlarının etkisi tarımsal gelir dağılımını daha da bozucu yönde olmuştur (Köymen, 1999: 30).

Tarım veya kırsal kalkınma gibi herhangi bir toplumsal konu ele alınırken konunun farklı alanlarla ilişkisini de gözden geçirmek gerekir; bunlardan biri kırsal toplumsal gelişme/kalkınmanın iktisadi temelleridir. Siyasal iradenin merkezi veya yerel yönetimler olarak ortaya koyacağı politikalar olmadan toplumsal gelişmenin gerçekleşmesi de oldukça güçtür. Bir diğer konu, toplumsal, kurumsal ve örgütsel yapı kırsal toplumsal kalkınmanın odak noktasıdır. Kırsal toplumsal gelişme/kalkınmanın olmazsa olmaz diğer bir boyutu kültürdeki, eğitim sistemindeki ve medyadaki söylemler, değerler, normlar ve yargılardır. Toplumsal gelişmenin diğer boyutu, bu değişme ve gelişmeleri gerçekleştirecek olan kişiler, özneler veya aktörlerdir (Akşit, 2006: 124).

Cumhuriyet’in kuruluşundan itibaren köye ve köylüye yönelik politikalar incelendiği zaman görülmektedir ki 1930’lu yıllarda Toprak Mahsulleri Ofisi’nin, Tarım Kredi ve Tarım Satış Kooperatiflerinin kurulmasından, 1940’lı yıllarda Zirai Donatım Kurumunun devreye sokulmasına ve Çiftçiyi Topraklandırma Yasası’nın yürürlüğe girmesine kadar; 1950’li yıllarda tarımsal destekleme politikasının yaygınlaştırılmasından 1960’lı yılların sonundan itibaren traktör kullanımını yaygınlaştıran politikalara; 1970’li yıllarda tarımda destekleme politikasının

geliştirilmesine kadar, yeni kurumlaşmalar ve politikalar gündemden hiç düşmemiştir.

Köy yolları ve anayolların yapımı, köylerin elektrikleştirilmesi, sulama için baraj ve su kanallarının yapılması altyapının fiziksel temelini oluştururken; köylere okul götürülmesi, tarım teknisyenleri ve mühendislerinin yetiştirilmesi vb. de altyapının insan temelini oluşturmuştur. Merkezi yönetimin, bu bağlamda, 1950'lere kadar köylerle ilgili önemli işler başardığı görülmektedir. Tarım ürünlerinden aşarın kaldırılması, köylüyü ağır bir vergiden kurtarmıştır. Harf devrimi, laiklik, Köy Enstitülerinin açılması, eğitim, bayındırlık ve sağlık alanındaki çalışmalar bu dönemlerdeki başarılı örnekler olarak verilebilir (Kayıkçı, 2005: 69).

Cumhuriyet hükümetlerinin hemen hepsi tarımdaki modernleşme ve dönüşümü modern girdi ve araçları sübvans ederek, ürünlerin alımını TARIŞ, Çukobirlik ve Fiskobirlik gibi kuruluşlar ve fiyat ayarlamaları ile destekleyerek ve ucuz kredi sağlayarak hızlandırmışlardır. Bu tür hükümet politikalarının uzun bir dönem geçerli olması sebebiyledir ki 1948-1978 yılları arasında iç ticaret hadleri sürekli olarak tarım lehine olmuştur (Akşit, 2006: 146).

Bu noktada şunu da eklemek gerekir ki İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, ABD ve Dünya Bankası, az gelişmiş ülkelerin önce tarım sektörünü "modernleştirmeleri" yani traktör ve diğer modern girdileri kullanmaları gerektiği, daha sonra tarım ürünleri ihracatına öncelik tanıyarak kalkınabilecekleri doğrultusunda politikalar ileri sürmekteydi. 1950'lerde kapitalist sistem kendini "modern dünya" olarak tanımlamakta ve az gelişmiş ülkelerin kalkınmasının da modern dünya ile ilişkileri sayesinde gerçekleşeceğini savunmaktaydı. Burada "ilişkiden" kast edilen, az gelişmiş ülkelerin dış ticaret ve yabancı sermaye girişini serbestleştirmesi, bu alandaki engelleri kaldırmasıydı (Köymen, 1999: 13) ki ABD ve DB gibi diğer uluslararası kuruluşlarla yapılan proje işbirlikleri, anlaşmalar vs. bu politikalar doğrultusunda uygulama bulmuş, tarımsal ürünlerin ithalatı ve tohum, gübre, ilaç gibi girdilerin sağlanması noktasında yabancı sermayenin Türkiye'ye girişi gibi konularda tam bir serbesti sağlanmıştır.

Özellikle 1950 sonrası, Marshall Yardımlarıyla başlayan dönemde kırdan kente doğru ivme kazanan göç sadece mekansal bir hareketlilik değildir, göç veren yerleşme, aktif nüfusunu, asgari düzeyde de olsa var olan tasarrufunu, yerel pazar için potansiyel talebini, özellikle genç nüfusla ortaya çıkabilecek yenilikçi girişimci ruhunu da yitirmekte; böylece geri kalmışlık kısır döngüsünü kıramamaktadır (Dağ, 2007: 186). Göç alan yerleşmeler için de farklı bir süreç söz konusu değildir; göç alan kentsel sistemlerde göç, yaşam ve kültürel yapıları üzerinde ciddi bir baskıya dönüşmektedir (Dağ, 2007: 186).

Gerek planlı dönemde gerekse daha öncesinde köye yönelik çalışmalarda eşgüdüm ve etkinliğin sağlanabildiği söylenemezse de 1980 öncesinde bir takım çabalar olmasına rağmen 1980 sonrasında gerek hükümet programlarında gerekse kalkınma planlarında köye ve köylüye yönelik köklü çalışmalar olmadığı görülmektedir. Bunun bir nedeni olarak, özelleştirme, devletin küçültülmesi, dışarıya öncelik tanınması, sanayileşme yerine dünya ekonomik sistemi içindeki işbölümü gerekleri uyarınca turizm vb. kesimlerin yardımıyla kalkınma gibi hedef ve önceliklerin, 1980 sonrasında köylü ile devletin, köy yerel yönetimleriyle merkezi yönetimin kalkınma amacıyla aralarındaki dayanışma ve etkileşimi ikinci plana itmesi gösterilebilir (Kayıkçı, 2005: 70).

1989 yılında gerçekleşen finansal serbestleşmenin etkisiyle Türkiye ekonomisi, uluslararası kapitalist sisteme çok daha derin bağlarla entegre olmaya başlamıştır. Bu eklemlenme, 1990'ların ikinci yarısı boyunca, AB ile yapılan Gümrük Birliği Anlaşması, IMF ile yürütülen yapısal uyum programı gibi unsurlar ile giderek daha kurumsal bir yapı kazanmış, bunun yanı sıra yaşanan ekonomik krizlerin de etkisiyle derinleşmiştir (Boratav, 2007:196)

Türkiye'de tarım politikalarına bakıldığında, özellikle son otuz yıllık dönem çıkarıldığında, bir politikasızlık döneminden bahsedilebilir. Ancak son otuz yıllık dönemde de bunu söylemek pek mümkün değildir, son yıllarda liberalizmden beslenen tarım politikaları var fakat bu politikaların Türkiye tarımına nasıl etki ettiği ve nerelere taşıdığı da asıl tartışma konusudur (Oyan, 2007: 32).

Bu noktada DB, IMF, DTÖ, OECD gibi uluslararası kuruluşlar ülkelerin siyasa belirlemeleri noktasında söz sahibi olmaları bakımından önemli aktörlerdir. Bu kuruluşlar tarafından tüm dünyada uygulanan istikrar programları, “gücünü kendi buhranını bile pazarlayabilme yeteneğinden alan” kapitalizmin dönüşümünü yansıtmak ve sektörler üzerinde farklı etkiler yapmakla birlikte; geleneksel bir yapısı olması ve sıkı bağlara sahip olmasına rağmen tarım sektörü üzerinde yıkıcı etkileri ile kendisini göstermektedir (Günaydın, 2002: 245).

Örneğin DTÖ anlaşmaları ve AB politikaları, Türkiye'nin tarım sektöründe uygulayacağı politikaların çerçevesini belirlemektedir. Bu durum, uluslararası düzlemin, ulus devletlerin politika belirleme erkleri üzerindeki etki alanının giderek arttığını göstermektedir. Fakat Türkiye açısından konu, “genel bir politika çerçevesi çizen küresel aktör etkisinin” ötesine geçmiştir. Türkiye'nin tarım politikalarını belirleme gücü, AB müktesebatına uyum çabaları içinde sürekli bir aşınma eğilimi içindedir (Günaydın, 2010: 26).

1973 yılında baş gösteren ve petrol krizi, tahıl krizi ve sabit kurlara dayanan dünya para sisteminin çöküşünü kapayan dünya bunalımının etkisi, 1977'ye kadar ertelendikten sonra, Türkiye yeniden ağır dış borç yükünü ödeyebilmek için IMF ile masaya oturmak zorunda kalmıştır. Bu dönemde IMF yeni stratejisinde borçlu az gelişmiş ülkeler için “kalkınma” sözcüğünden vazgeçerek, önceliği enflasyonu önleme ve ekonominin istikrarını sağlamaya yönelik tedbirlere vermiştir. Bunun için de ücretler düşürülerek ihracata öncelik tanıyan teşvik politikaları gündeme gelmiş; serbest ticaretçi dış ticaret politikalarının eşliğinde, hem devletin sosyal harcamalarının hem de tarımsal destek politikalarının kısılması gerektiği belirtilmiştir. Bu yeni iktisadi yönelim 24 Ocak 1980 kararlarıyla açıklanırken bu tedbirlerin uygulanması 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle mümkün olmuştur (Köymen, 1999: 28).

24 Ocak 1980 programının yürürlüğe girmesiyle birlikte iktidardaki hükümetlerin tarım kesimine yaklaşımlarında değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bu farklılık 1984 başından itibaren belirginleşmeye başlamış, dönemin sonunda doğru iyice keskinleşmiştir. Aynı zamanda Türkiye'ye kredi veren uluslararası kurumların

koyduğu koşullar da bu durumu pekiştirmiştir. 1970’li yılların sonundan itibaren dünya piyasalarında tarım ürünleri aleyhine gelişen dış ticaret hadleri de bunlara eklendiğinde tarım kesimi ve üreticiler, daha önceki yıllara nazaran çok daha farklı bir ortama itilmişlerdir (Kazgan, 1999b: 33).

1980 askeri darbesinin yeşerttiği dışa bağımlı yeni liberal politikaların bir aracı olarak özelleştirme, devletin küçültülmesi amacıyla devreye sokulmuş; böylelikle devletin başlıca üç müdahale alanı olan, KİT’ler aracılığıyla devletin piyasa malları üretiminden, devletin piyasayı düzenlemede kural koyucu işlevinden, sosyal devlet ilkesiyle ilgili kamu hizmetlerinden çekilmesi istenmiştir (Kaymakçı, 2009: 35). Bu politikaların tarım özelinde yaygınlaşması ise esas olarak 1994 tarihinden sonrasına dayanmaktadır. 1994 krizi Türkiye’de 5 Nisan kararları ile tarımda yeni bir yapılanmayı getirmiştir ancak pek çok nedenle, özellikle siyasi istikrarsızlık, siyasetin o dönemde fazlaca el değiştirmesi koalisyonlara dayanan siyasi yapı nedeniyle bu gecikmiştir. 1998 yılında IMF ile yakın izleme anlaşması başlatılmış fakat esas anlaşma, esas sert politikaların devreye girdiği ve uygulandığı dönem 2000 yılından sonra karşımıza çıkmıştır (Oyan, 2007: 30).

Türkiye’de KİT’lerin başlıca işlevleri, sanayiye ülke geneline yaymak, ara-malı ve üretim-malı üretimindeki boşluğu ve gecikmeyi kapatmak, istihdam yaratmak, planlama ile ülkesel kaynakları üretime dönüştürmek, bölgesel kalkınma ile gelir dağılımında dengeyi ve sosyal adaleti sağlamak, kamuya yeni kaynaklar yaratmaktır (Kaymakçı, 2009: 36).

Günümüzde dünya nüfusunun yarısı ve ülkelerin 1/3’ü, kendi ekonomilerini yönetme gücünü ellerinde bulunduramamaktadırlar. “Washington Konsensüsü” uyarınca, DB ve IMF “uzmanları”, diğer ülkelerin makroekonomileri, yatırım projeleri ve sosyal harcamaları konularında kararlar almakta, ülkeler bu doğrultuda belirlenen politikaları yürütmektedir (Günaydın, 2002: 246).

1980 sonrası dönemde uluslararası kuruluşların direktifleri doğrultusunda Türkiye tarımında gerçekleşen uygulamalar şöyle özetlenebilir: (Oral, 2006: 63)

-Yapısal uyum programlarıyla birlikte tarım yönetimi yukarıdan aşağıya doğru erimeye, bunun sonucunda Tarım Bakanlığı'nın merkez ve taşra hizmet gövdesi işlev değiştirmeye başlamış; yönetim modeli çevresinde oluşturulan üst kurullar sektörün yönetiminde söz sahibi aktörler haline gelmiştir.

-Tarımsal destekleme alım fiyatları düşük tutularak destekleme kapsamındaki ürün sayısı azaltılarak üreticiden alınan ürünün bedelleri büyük gecikmelerle ve taksitler halinde ödenmiştir.

-Tarımsal kredi faizleri yükseltilerek vadeleri kısaltılmış ve verilen krediler azaltılmıştır.

-Tarımsal girdilere uygulanan sübvansiyonlar aşamalı olarak kaldırılmış, dağıtım ve satışları serbest bırakılmıştır.

Türkiye gibi emperyalizmin boyunduruğu altındaki yeni sömürge ülkelerde hiçbir ekonomik ve siyasi politika, emperyalist-kapitalist sistemden bağımsız değildir. Dolayısıyla 24 Ocak Kararlarının Türkiye tarımına yönelik temel politikasının, "Türkiye tarımının üretim sürecinden pazarlama sürecine değin emperyalizm tarafından denetlenmesini sağlamak" olduğu söylenebilir (Oral, 2006: 62).

1980-2000 yılları arasında uygulanmaya başlanan politikalar, devletçi politikalarından, serbest pazara doğru yavaş ve kademeli bir geçiş özelliği sergiler. IMF'nin desteği ile uygulamaya konulan politikalar, Türkiye ekonomisini ithalat odaklı kalkınmaya yönelik bir model ve serbest pazar koşullarında bir bölüşüm sistemine kaydırmıştır (Aydın, 2002:186). Neo-liberal politikalara uygun olarak kapitalist bir yapının tarım alanında hızla yerleşmesinin yanı sıra, hızla yoksullaşan bir kitle de yaratmıştır (Aydın, 2002; 184)

Türkiye'de tarım politikaları 2000'li yıllarda tarım sektörünün küresel piyasalarla bütünleşmesi 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 ve girdi destek fiyatlarını, kredi desteklerinin ve tarım ürünlerinin pazarlama ve imalatında var olan KİT'lerin kaldırılmalarını hedeflemiştir. 2000'li yılların ortalarından itibaren, AB, Ortak Tarım Politikalarına uyum sürecini de izleyerek, tarım üretiminin küresel piyasalar ile bütünleşmesini öngören politika ve düzenlemeler ağırlık kazanmaya başlamış; söz konusu olan ürün piyasalarının yeniden ve küresel piyasalardaki talep doğrultusunda biçimlenmiştir (İslamoğlu, 2006: 1).

Kaynakların etkin kullanımı ve serbest pazarın uygulanması adına Türkiye'de devlet, tarım alanından çekilmiştir ancak kapitalist sistem içinde yer edinebilmiş bir serbest pazar ekonomisi kurulamadığı için devletin, düzenleyici bir güç olarak gübre, kredi vb. sektörlerden çekilmesi, Türkiye'deki tarım üreticilerinin bu kapitalist şirketlerle tamamen savunmasız bir şekilde karşı karşıya kalmasına sebep olmuştur (Aydın, 2002: 189).

Türkiye, 12 Eylül darbesi sonrasında Özal'ın uygulayıcısı olduğu politikalarla gıda üretiminde kendine yeten üç beş ülkeden biriyken, 25 yıl içinde tamamen dışa bağımlı bir ülke haline gelmiştir. Bu konuda gösterge olabilecek birkaç küçük örnek vermek gerekirse; 1980-2008 yılları arasında istihdam içinde tarımın payı %30.5 gerilemiştir. 1988 ile 2008 arasındaki 20 yılda toplam işlenen tarım alanı %13.1, küçük ve büyükbaş hayvan sayısı ise %29.2 oranında gerilemiş; Türkiye'nin tarımsal ürün ithalatı ise 1.649 milyon dolardan 6.392 milyona çıkmış, yani %287.6 artmıştır. AB uyum süreci ve AB tarım politikalarının uygulandığı 2002-2008 döneminde istihdam içinde tarım %11.2 gerilemiş, tarım ürünü ithalatı ise %275.3 artmıştır (Müftüoğlu, 2009).

Tarım, başlı başına bir kalkınma alternatifi olmadığı gibi, gözden çıkarılacak ya da diğer sektörlerin yedeğine alınacak bir alan da değildir (Dağ, 2007: 20)

Türkiye tarımı için doğrultusu örtük olan "dönüşüm" fiilinin, doğrultusu açık olan "çözülme" manası taşımaya başlaması 1980 darbesinin ardından girilen yeni

liberal ekonomik siyasalar döneminde ortaya çıkmış bir durumdur. Bu tarihe kadar Türkiye kapitalizminin tarıma yaklaşımı, ağa ve büyük toprak sahibinin çıkarlarını sürekli olarak ilerleten, buna karşın küçük köylünün maddi varlık koşullarını asgari düzeyde sağlayan bir devlet müdahaleciliği olarak özetlenebilir. Kamu bankaları, KİT'ler, büyük ölçüde KİT gibi davranan TSKB'ler, kurumlar ve benzeri yapılanmalarla çok geniş ve karmaşık bir kurumsallaşma çerçevesinde yürütülmüş olan bu politika, tarım sektörüne verilen önemi göstermesi açısından da dikkat çekicidir (Önal, 2007: 273).

Üçüncü bölümde yer verilen tablolardan da görüldüğü üzere, 1970'lerden 1990'lara kadar serbest ticaretçi, liberal politikalar döneminde her türlü ürün özellikle de tarım ürünleri ithalatı artarken ve tarımsal koruma politikaları en az etkisiz bir düzeye indirgenirken, Türkiye tarımı da üreticisini koruyan ihraca sübvansiyonlarıyla Türkiye'ye çok ucuza tarımsal ürünler akıtan ABD ve AB karşısında rekabet etmek bir yana büyük bir çöküntüye uğramıştır

Zaman zaman, Türkiye'nin kendi kendini besleyebilen az sayıdaki ülkelerden biri olduğunu geçmişte olduğu gibi bugün de dile getiren politikacılar, akademisyenler olabilmektedir. Oysa unutulmuş nokta bu olgunun Türkiye'nin doğa ve iklim koşullarının elverişliliği kadar Cumhuriyet'in kuruluşundan 1980'li yıllara kadar tarımı desteklemek için uygulanan politikalara da dayandığıdır. Nitekim bu politikalar değişip tarıma verilen destekler bir yandan azalırken, bir yandan da tarım dünyadaki olumsuz fiyat değişimlerine açık hale getirilmiş; 1980'li yıllarda tarımda meydana getirilen yapısal değişim 1990'lı yıllarda ciddi bir tehlikeyi ortaya çıkarmıştır. Bu tehlike, Türkiye'nin net tarım ürünü ihracatçısı bir ülke olmaktan çıkıp net tarım ürünü ithalatçısı bir onuma girmesidir (Kazgan, 1999b: 34).

Uygulanan politikalar ve yapısal değişiklikler Türkiye tarımında gerek ürün çeşitliliğinde gerekse üretim miktarında azalmaya neden olmuş; ekonomik bakımdan ithalata dayalı bir sektör doğurmuştur. Gerek girdi maliyetlerinin pahalılığı, gerek DGD gibi destekleme politikalarıyla çiftçinin üretimden uzaklaşması ve uluslar arası piyasada rekabet gücünün olmaması kırsal alanda yaşayan ve geçimini tarımdan

sağlayan bu nüfusun toprağından ve üretimden koparak toplumsal açıdan yoksullaşmaya ve kırdan kente doğru göç yaşanmasına sebep olmuştur.

İklim koşullarının elverişli, bitki çeşitliliğinin bol olmasına; bu alanda çalışacak iş gücünün mevcut olmasına rağmen Türkiye istikrarlı ve üretime dayalı, üretimi teşvik edici bir tarım politikası geliştirememiş, uluslararası kuruluşların güdümünden çıkamamıştır. Mevcut politikalar da göstermektedir ki tarımsal üretimin azalması ve nüfusunun yoğunluğu göz önüne alındığında Türkiye hem ürün satılabilmesi hem de bu nüfusun yaşadığı kırsal alanın hizmetlerinin karşılanması noktasında büyük bir pazar oluşturmaktadır. Uluslararası piyasa aktörleri için iştah kabartıcı olan bu büyük “pazarın” piyasaya açılması ise devlet politikaları eliyle, devlet kurumlarından boşalan yerlere piyasa aktörlerinin hızla yerleşmesi şeklinde gerçekleşmektedir.

KAYNAKÇA

- Açıkgöz, Mehmet ve Diğerleri (2001), “Yuvarlak Masa: Tarımın Yapısı ve Yeni Düzenlemelerin Etkileri”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 412, s.3-22
- Akşit, Bahattin (2006), *Köy, Kırsal Kalkınma ve Kırsal Hanehalkı/Aile Araştırmaları: 1923-2002 Yılları Arası Eleştirel Bir Yazın Taraması*”, (Derleyen Eraydın, Ayda), Değişen Mekân, Mekansal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003, Dost Kitabevi, Ankara, s.123-164
- Aydın, Zülküf (1990), “*The World Bank and the Çorum-Çankırı Rural Development Project in Turkey*”(312-349), *Anthropology and Development in North Africa and the Middle East*, ed. Muneera Salem-Murdock and Michael M. Horowitz with Monica Sella, Westview Press, Oxford
- Aydın, Zülküf (2002), “The New Right, Structural Adjustment and Turkish Agriculture: Rural Responses and Survival Strategies” *The European Journal of Development Research*, Vol.14, No.2, Aralık, s. 183–208
- Aydın, Zülküf (2004), *The Political Economy of Turkey*, Pluto Press
- Aydın, Zülküf (2010), “Neo-liberal Transformation of Turkish Agriculture”, *Journal of Agrarian Change*, Vol. 10 No. 2, April 2010, 149–187.
- Aysu, Abdullah (2002), *1980-2002 Türkiye Tarımında Yapılanma(ma) Tarladan Sofraya Tarım*, Su Yayınları, İstanbul
- Aysu, Abdullah (2008), *DTÖ, IMF ve Dünya Bankası'nın Türkiye Tarımına Etkileri Küreselleşme ve Tarım Politikaları*, Su Yayınları

- Bayraç, Naci ve Yenilmez, Füsün (2005), “Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası”, *Demokrasi Platformu Dergisi*, Sayı:3, Yıl:1, Yaz 2005
- Bayramın, İlhami (2006), “Toprak, Su ve Köy Hizmetleri Alanında Kamu Yönetimi”, *2000’li Yıllarda Tarım Sektörü Sempozyumu*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara
- Bayramın, İlhami (2007), “Topraklarımızda Yasal-Yönetimsel Sorunlar: KHGM’den İl Özel İdarelerine, 5403’ten 5557’ye”, *Tarım Haftası Sempozyumu 2007 Seçim Sürecinde Tarım Sektörü*, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara, s.51-60
- Bayramoğlu, Sonay (2005), *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul
- Boratav, Korkut (1985), “Savaş Yıllarının Bölüşüm Göstergeleri ve Rantlar”, *Yapıt Toplumsal Araştırmalar Dergisi*, Sayı:8, (Aralık/Ocak),
- Boratav, Korkut (2007), *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2005*, İmge Kitabevi,2007, Ankara,
- Boratav, Korkut (2006), *Türkiye’de Devletçilik*, İmge Kitabevi, Ankara
- Dağ, Rıfat (2007), *Kırsal Kalkınma Siyaseti*, Dipnot Yayınları, Ankara
- Emrence, Can (2008), “After Neo-liberal Globalization: The Great Transformation of Turkey”, *Comparative Sociology*, Vol.7, p.51-67
- Ertuğrul, Cemil (2002), “Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Yeniden Yapılandırılması ve Türkiye”, *Planlama Dergisi*, Özel Sayı, DPT.nin Kuruluşunun 42. Yılı

- Geray, Cevat (1974), *Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar*, TODAİE Yay., Ankara
- Geray, Cevat (1999), “Kırsal Gelişme Yöneltilerimiz –İşlendirme (İstihdam) Açısından-”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt 23, Sayı 217, s. 241–268
- Göktürk, Atilla (2003), “*Türkiye Tarım Politikalarının AB’ye Uyumu*”, (Ed. Mehmet Türkay), AB Türkiye Gerçekler, Olasılıklar, Yeni Hayat Kütüphanesi, İstanbul
- Görün, Mustafa (2004), “Kırsal Kalkınmada İl Özel İdaresinin Rolü Ve İlçe Özel İdaresinin Kurulması Konusunda İl Genel Meclisi Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma (İzmir, Konya ve Ağrı Örneği)”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 6, Sayı:1
- Gözübüyük, Şeref, Tan, Turgut (1998), *İdare Hukuku*, Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara
- Güler, Birgül A. (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE, Ankara
- Güler, Birgül A. (2002), *Küreselleşme ve Tarım Sempozyumu Bildirisi*, TZMO, Ankara
- Güler, Birgül A. (2006), *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, İmge Kitabevi, Ankara
- Güler, Birgül A. (2007), *Kamu Politikası Analizi Dersi Tanıtma Kitabı*, Ankara
- Günaydın, Gökhan (2000), “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, *Kamu Yönetimi Dergisi*, Yıl:1, Sayı:2, Ağustos 2000

- Günaydın, Gökhan (2002), “Küreselleşme Sürecinin Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri ve ZMO’nun Duruşu”, *2002 Tarım Haftası: Küresellesme ve Türkiye Tarımı Sempozyumunda Sunulan Bildiri*, 7-8 Ocak 2002, Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara, s. 244-297
- Günaydın, Gökhan (2005), “6. Teknik Kongreyi Sunarken”, *Tarım Haftası 2005 Kongresi*, I. Cilt, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara
- Günaydın, Gökhan (2006), “*Tarım ve Kırsal Kalkınma Alanında, Politika Transferi Analizi*”, 2000’li Yıllarda Tarım Sektörü Sempozyumu, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara
- Günaydın, Gökhan (2007), “Tarımda Cumhuriyet Tarihini En Sorunlu Yıllarını Yaşıyoruz”, *USİAD Bildiren Dergisi*, Yıl:8, Sayı: 27, Mart-Nisan 2007, s.14-16
- Günaydın, Gökhan (2010), *Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm Politika Transferi Süreci/AB ve Türkiye*, Tan Kitabevi, Ankara
- Harvey, David (2007), “Neoliberalism as Creative Destruction” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.610(1), p.21-44
- Hoca, Bülent (2003), “Dünya Bankası ve Desantralizasyon”, *İktisat Dergisi*, Sayı 439, s.41–45
- İnan, Hakkı ve Diğerleri, “*Türk Tarım Kooperatiflerinin AB Tarım Kooperatiflerine Uyumunu ve Tarımsal Sanayiye Etkileri*”, http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/a845d4d23b883ac_ek.pdf, Erişim: 05.03. 2011

- İslamoğlu, Huricihan (2006), “*Türkiye’de Tarımda Dönüşüm ve Küresel Piyasalarla Bütünleşme Süreçleri*”, Yayınlanmamış TÜBİTAK Projesi (Proje No: 106K137), İstanbul
- İslamoğlu, Huricihan (2010), *Osmanlı İmparatorluğu’nda Devlet ve Köylü*, İletişim Yayınları, 2. Baskı, İstanbul
- Kara, Mustafa ve Görün, Mustafa (2008), “Kırsal Kalkınmada İl Özel İdarelerinin, Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin ve İlçe Yönetimlerinin Rolü ve Bazı Uygulamalar”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Yay.*, C.13, S.1 s.411-433
- Kazgan, Gülten (1996), “*Tarımda Gelişme ve Geleceğe Bakış*”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Yüzyıl Biterken, I. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 1342-1343.
- Kazgan, Gülten (1999a), *Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi 1. Küreselleşmeden 2. Küreselleşmeye*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul
- Kagan, Gülten (1999b), *1980’lerde Türk Tarımında Yapısal Değişme, 75 Yılda Köylerden Şehitlere* içinde, s.1-30, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul
- Kayıkçı, Sabrina (2005), “Cumhuriyet’in Kuruluşundan Günümüze Kadar Köye ve Köylüye Yönelik Olarak İzlenen Politikalar”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 448, s.69-99
- Kayıkçı, Sabrina (2009), *Türkiye’de Kırsal Alan Yönetimi*, SAV Yayınları, İstanbul
- Kaymakçı, Mustafa (2009), *Türkiye Tarımını Çökertmenin Bir Aracı Olarak TİGEM’in Özelleştirilmesi*, Dünya Gıda Günü Gıda Egemenliği 21. Yüzyılın Ayıbı Açlık Sempozyumu, TMMOB, Ankara

Keleş, Ruşen (1999), *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Yayınevi, Ankara

Keleş, Ruşen (2009), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul

Keyder, Çağlar (1993) , *Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929)*, Tarih vakfı Yurt Yayınları, İstanbul

Keyder, Çağlar (2006) , *Geçiş Sürecinde Türkiye*, Schick, İrvin C., Tonak, E. Ahmet (der) içinde, *İktisadi Gelişme ve Bunalım:1950-1980*, s. 310-321, Belge Yayınları, İstanbul

Köymen, Oya (1999), Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları, *75 Yılda Köylerden Şehitlere* içinde, s.1-30, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul

Kurtul, Kemal (2011), “AB ve Ülke Tarımındaki Yıkım”,

<http://www.emekdunyasi.net/ed/guncel/12592-ab-ve-ulke-tarimindaki-yikim>

Erişim: 25.05.2011

Margulies, Ronnic ve Yıldızoğlu, Ergin (2006), Geçiş Sürecinde Türkiye, Schick, İrvin C., Tonak, E. Ahmet (der), *Tarımsal Değişim: 1923-70*, içinde, s. 285-307.

Müftüoğlu, Özgür (2009), “Yeniden Sömürü Alanı: Tarım”, Evrensel Gazetesi, 05.09.2009

Okyar, Osman (1979), “Development Background of the Turkish Economy, 1923–1973”, *International Journal of Middle East Studies*, Vol: 10, Issue:3, p.325-344

Oral, Necdet (2006), *Türkiye Tarımında Kapitalizm ve Sınıflar IMF ve DB*

Programlarının Türkiye Tarımına Etkileri, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Tarım Politikaları Yayın Dizisi No:6, Ankara

Oral, Necdet (2011), “2010’da Tarım ve Hayvancılık”,

<http://www.bianet.org/bianet/toplum/129795-2010da-tarim-ve-hayvancilik> ,
Erişim tarihi: 05 Mayıs 2011

Oktar, Suat ve Varlı, Arzu (2010), “Türkiye’de 1950-1954 Döneminde Demokrat Parti’nin Tarım Politikası”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt:28, Sayı:1, s.1-22

Ortaylı, İlber (1985), *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayın, İstanbul

Oyan, Oğuz (2004), *Tarımsal Politikadan Politikasız Bir Tarıma Doğru*, (Editör Neşecan Balkan, Sungur Savran), Neoliberalizmin Tahribatı 2000’li Yıllarda Türkiye 2, Metis Yayınevi, s. 44-66

Oyan, Oğuz (2008), “2006 Tarım Yılıının ve 2007 bütçesinin Değerlendirilmesi”, Tarım Haftası Sempozyumu 2007 Seçim Sürecinde Tarım Sektörü, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Ankara, s. 29-33

Önal, Nevzat E. (2007), “1980 sonrası Devlet Politikalarının Türkiye’nin Tarımsal Dönüşümüne Etkileri”, Marmara Üniversitesi SBE İktisat Anabilim Dalı Kalkınma İktisadı ve İktisadi Büyüme Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi

Özfidaner, Mahmut (2007), “Kentleşme ve Toplumsal Değişme Yatağan Örneği” Muğla Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi

Özkaya, Tayfun ve Diğerleri (2001), “Türkiye Tarım Ekonomisi Nereye Götürülüyor?”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 412, s.47-58

- Pamuk, Şevket (1991), "War, State, Economic Policies and Resistance by Agriculturel Producers in Turkey, 1939-1945", *Peasant and Politics in The Modern Middle East*, İçinde, s. 125-142, ed. Farhad Kazemi ve John Waterbury, Florida International University Press, Miami
- Payer, Cheryl (1981), *Borç Tuzağı-IMF ve Üçüncü Dünya*, Yalçın Yayınları, 1. Baskı, İstanbul
- Pur, Hüseyin Perviz (2006), *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'nin Borç Prangası*, Otopsi Yayınları, 2. Basım, İstanbul
- Sayın, Deniz (2004), "Köylere Hizmet Götürme Birlikleri", *Memleket Mevzuat Dergisi*, Sayı:4, Ekim, s.9–14
- Sencer, Oya (1969), *Türk Toplumunun Tarihsel Evrimi*, Habora Kitabevi, İstanbul
- Şanlı, Ufuk (2002), *Borç Kapanı: IMF "Ekonomik Savaşın Perde Arkası*, Selis Kitaplar, 1. Baskı, İstanbul
- Tan, Sibel, Dellal İlkay (2003), "Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası", *T.E.A.E.-BAKIŞ*, Ankara: *Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 2, Cilt: 1, Mart 2003.
- Thornburg, Max W. (1968), *Turkey An Economic Appraisal*, Greenwood Press, New York
- TOPRAK, Zafer (1988), "*Türkiye Tarımı ve Yapısal Gelişmeler, 1900-1950*", Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000), Der.: Şevket Pamuk, Zafer Toprak, Yurt Yayınları, Ankara, s. 19-35.
- Tören, Tolga (2006), "Yeniden Yapılanan Dünya Ekonomisinde Marshall Planı ve Türkiye Uygulaması (Tarım, Sulama, Ulaştırma, Madencilik, Özel Sektör, Savunma
Gündelik Yaşam)",

http://guzelgunlergorecegiz.blogspot.com/2007/09/yeniden-yapılanan-dnya-ekonomisinde.html#_ftn1

Türkçe Sözlük (2005), Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara

Weiss, Linda (2000), “Globalization And State Power”, *Development And Society*, Volume 29, Number 1, June, p. 1-15

Yalçındağ, Selçuk (1996), “İl Sisteminin Güçlendirilmesi Çözüm mü?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2, Mart, s. 3-14

Yerasimos, Stefanos (2001), *Az gelişmişlik Sürecinde Türkiye 2. Tanzimat'tan I. Dünya Savaşına*, Belge Yayınları, Yedinci Baskı, İstanbul

Yetkin, İbrahim (2007), “IMF Programının Tarım Sektörüne Tahribatı Çok Büyük”, *USİAD Bildiren Dergisi*, Yıl:8, Sayı: 27, Mart-Nisan 2007, s.17-22

Yetkin, İbrahim (2001), “Tarımın Yeniden Yapılandırılması Üzerine”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 412, s.27

Zabcı, Filiz (2009), *Dünya Bankası Yanılsamalar ve Gerçekler*, Yordam Kitap, İstanbul

RAPORLAR

Kalkınma Planı (I. Beş Yıllık) 1963-1967, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>
Erişim: 21.01.2011

Kalkınma Planı (II. Beş Yıllık) 1968-1972, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>
Erişim: 21.01.2011

Kalkınma Planı (III. Beş Yıllık) 1973-1977, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan3.pdf>
Erişim: 22.01.2011

Kalkınma Planı (IV. Beş Yıllık) 1979-1983, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan4.pdf>

Erişim: 22.01.2011

Kalkınma Planı (V. Beş Yıllık) 1985-1989, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>

Erişim: 22.01.2011

Kalkınma Planı (VI. Beş Yıllık) 1990-1994, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>

Erişim: 22.01.2011

Kalkınma Planı (VII. Beş Yıllık) 1996-2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf>

Erişim: 22.01.2011

Kalkınma Planı (VIII. Beş Yıllık) 2001-2005, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>

Erişim: 22.01.2011

Kalkınma Planı (IX. Beş Yıllık) 2007-2013, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>

Erişim: 22.01.2011

Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2006), DPT Devlet Planlama Teşkilatı

<http://www.dpt.gov.tr> Erişim: 06.10.2010

2001 Genel Tarım Sayımı, Tarımsal İşletmeler (Hanehalkı) (2004), Devlet İstatistik

Enstitüsü Matbaası, Ankara

ICAC, Cotton Fact Sheet Turkey,

http://www.icac.org/econ_stats/country_facts/e_turkey.pdf

Erişim: 24.05.2011

TIGEM 2009 Yılı Faaliyet Raporu,

<http://www.tigem.gov.tr/icerik.asp?is=187q13636q10q1hdq10q1186q10q115>

[3](#) Erişim: 04.02.2011

TIGEM 2007 Yılı Faaliyet Raporu,

<http://www.tigem.gov.tr/icerik.asp?is=187q13635q10q1hdq10q1186q10q115>

3 Erişim; 04.02.2011

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni, DPT Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, 2004

İNTERNET SİTELERİ

<http://www.gatt.org/>, Erişim:02.04.2011

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Home.aspx> Erişim: 11.02.2010

<http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx> Erişim: 03.01.2010

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Dilem KOÇAK

Doğum Yeri : KKTC/ LEFKOŞE

Doğum Yılı : 03/03/1985

Medeni Hali : BEKAR

EĞİTİM VE AKADEMİK BİLGİLER

Lise 2000-2003 : ÇORUM ANADOLU LİSESİ

Lisans 2003-2007 : ANKARA ÜNİVERSİTESİ SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ

Yabancı Dil : İNGİLİZCE

MESLEKİ BİLGİLER

**2008-2011 : MUĞLA ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ ARAŞTIRMA
GÖREVLİLİĞİ**