

KÜRESELLEŞME SÜRECİNİN KAMU YÖNETİMİ ÜZERİNE ETKİLERİ VE ZMO'NUN DURUŞU

Gökhan Günaydın
Ziraat Mühendisleri ODASI
Yönetim Kurulu Üyesi

GİRİŞ

Türkiye nüfusunun % 35'i kırsal alanda yaşayan, istihdamın ise % 45'ini tarım sektörünün sağladığı bir ülke konumundadır. Türkiye kırsalının hemen tek ekonomik faaliyeti olan tarım, bu özelliği nedeniyle, sermaye birikiminin de en önemli araçlarından. Ulusal gelire % 15 oranında katkı sağlayan tarım, dışarıda önemli bir paya sahip olmasının yanında, sanayi sektörüne girdi üretmekte ve ayrıca sanayi sektörü ürünlerinin tüketicisi konumunda bulunmaktadır.

Diğer taraftan, ülkenin idari bölümlenmesi, parçalı bir yapı sergilemektedir. Türkiye 81 il, 883 ilçe, 75.000'in üzerinde bucak, köy ve köy altı yerleşmeye sahiptir.

Kırsal alan yerleşmeleri böylesine parçalı, tarım sektörü sosyo – ekonomik yönden bu denli önemli olan Türkiye'de sektörün çağdaş ve rasyonel olarak yönetilebilmesi, etkin bir tarımsal kamu yönetimi ile olanaklıdır.

Diğer taraftan, özellikle son yirmi yıllık dönem boyunca, Türkiye'de genel olarak kamu yönetiminde ve bu çerçevede tarımsal kamu yönetiminde önemli değişimler yaşanmaktadır. Değişimin analizi ise, değişim sürecinin dışsal kaynaklı olduğunu ortaya koymaktadır.

Çalışma kapsamında, küreselleşme sürecinin “merkez ülke” – “çevre ülke” ekseninde oluşturduğu “yeni” düzen ve bu düzenin kamu yönetimine yansımaları büyük devlet – küçük devlet tartışmaları ile birlikte ele alınarak, bu alanda istikrar programları ile somutlaşan eğilimlerin altı çizilecek; ayrıca Türkiye tarımsal kamu yönetiminin yapılanması ve değişimi, “bağımsız idari otorite” kavramı ve tarım sektöründe oluşturulan kurullar incelenecek; sürecin sektöre yansımaları ve bir Anayasal kuruluş olan Ziraat Mühendisleri ODASI'nın bu gelişmeler karşısındaki tutumu ortaya konularak, etkin bir Türkiye tarım kamu yönetimi için kimi öneriler geliştirilecektir.

1. KÜRESELLEŞME

20. yüzyılın son çeyreği içerisinde ortaya çıkan gelişmeler, küreselleşme olgusunun kaçınılmaz bir süreç olduğu yolundaki ideolojik öze sahip savı, giderek daha çok ileri sürülür bir konuma getirmiştir. Kapitalizmin alternatifsizliğini vurgulayan sav, bunu anlatan İngilizce sözcüğün baş harfleri olan TINA (There is no alternative)¹ kullanılarak tanımlanmış ve böylece ideolojiye 'kolay akılda tutulur – unutulmaz' bir nitelendirme yüklenmiştir: Güzeli ve iyimseri çağrıştıran bir kadın adı olan TINA'nın nitelediği küreselleşme süreci, tüm dünyaya barış taşıyacak, gelişme önündeki

¹ Bu deyim kapitalizme ilişkin ilk kullananın Thatcher olduğu “rivayet” edilmektedir. Bkz: TONAK, E.Ahmet, “GİRİŞ:Niçin Küreselleşme Üzerine Bir Kitap Daha?”, **Küreselleşme**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 7

engellerin elemine edilmesi ve kaynakların doğru alanlara tahsisi ile büyüme genelleşecek, kuzey ile güney arasındaki fark giderek azalacaktır...

Ancak bu 'mutlak küreselleşmeci' tavrın, son yıllardaki gelişmelerle bir hayli sarsıldığı söylenebilir. Uzun yıllar boyunca sistemi bir anlamda yeniden üreten krizlerin sistemi tehdit eder bir nitelik kazanması, eskiden bir çırpıda oluşturulan küresel yasa – anayasaların, MAI (Multinational Agreement on Investment) örneğinde olduğu gibi, "dünyanın geriye kalanının" muhalefeti karşısında geriye çekilme zorunluluğunda kalınması, özellikle çevre ülkelerde küreselleşme sürecinin yoksulluğu derinleştirdiğinin artık gizlenemeyecek kadar açık bir nitelik kazanması, alınan tüm önlemlere karşın sürdürülen protestolar nedeniyle G7'lerin toplantı yapamaması vb. birçok gelişme, küreselleşme kampının yazarlarını daha az abartılı olmak ve kurumsal reformların zamanının geldiğinden söz etmek durumunda bırakmıştır.

Buna karşın Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü, OECD, G7 toplantıları ve Birleşmiş Milletler sisteminin bazı öğeleri aracılığıyla, halen küreselleşme sürecinin olanca hızı ile yürütülmekte olduğu bir gerçektir. Bu kurumlardan G7, OECD ve işlevlerinin bir bölümü ile DTÖ'nün metropollerin bünyesinde oluşan potansiyel çatışmaları çözme; IMF, Dünya Bankası ve yine DTÖ'nün ise esas olarak çevre ülkelerle metropoller arasındaki eklemleme biçimlerini denetleme işlevi üstlendikleri, bu kuruluşların son on yıl boyunca işlevlerinin değiştiği ve rollerinin önemli ölçüde arttığı belirtilmektedir.²

"Bretton Woods Sisters" tarafından tüm dünyada uygulanan istikrar programları, 'gücünü kendi buhranını bile pazarlayabilme yeteneğinden alan' kapitalizmin dönüşümünü yansıtmakta ve sektörler üzerinde farklı etkiler yapmaktadır. Ancak kapitalizmin, geleneksel olan ile en sıkı bağlara sahip olan tarım sektörü üzerindeki etkileri yıkıcı bir şekilde kendisini göstermektedir. Bu dün de böyleydi,³ bugünde böyledir.

Günümüzde dünya nüfusunun yarısı ve ülkelerin 1/3'ü, kendi ekonomilerini yönetme erkini ellerinde bulunduramamaktadırlar. "Washington konsensüsü" uyarınca, DB ve IMF "uzmanları", diğer ülkelerin makroekonomileri, yatırım projeleri ve sosyal

² BORATAV, Korkut, "Emperyalizm mi ? Küreselleşme mi ?" , **Küreselleşme**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 19

³ Marx, Hindistan'a yönelik İngiliz emperyalizmi üzerine yazarken, modern sanayinin tarım alanındaki etkisinin diğer alanlardaki etkisinden daha devrimci olduğunu, bu nedenle eski toplumun siperi olan çiftçiyi ortadan kaldırıp yerine ücretli işçiyi yerleştirdiğini belirtmektedir. (Bkz: MARX, Karl, **Kapital**, Cilt I, s. 554) Marx'ın bu konudaki düşüncesi öylesine belirgindir ki, Hindistan üzerindeki İngiliz emperyalizmini, 'toplumsal devrim yaratıcısı' olarak nitelemekte ve "İngiliz buharlı makinesi ve bilimi, Hindistan'ın her yerinde tarım ve imalat sanayisi arasındaki birliği yıktı" şeklinde tanımlamaktadır (Bkz: MARX, Karl, Engels, Fredirich, **Sömürgecilik Üzerine**, Sol Yayınları, Ankara, 1997, s. 37). Bu konudaki düşüncesine bir açıklık getirmek gereksinimi hisseden Marx, şu belirlemelerde bulunmuştur; "İngiltere'nin, Hindistan'da bir toplumsal devrim yaratırken, ancak en iğrenç çıkarılara göre hareket ettiği ve bunları kabul ettirmede aptalca davrandığı doğrudur. Ama sorun bu değildir. Sorun, insanoğlunun, Asya'nın toplumsal durumunda köklü bir devrim olmaksızın yazgısını tamamlayıp tamamlayamayacağıdır. Eğer tamamlayamayacaksa, suçu ne olursa olsun, bu devrimi getirmekle İngiltere, tarihin bilinçsiz aleti olmuştur" (Bkz. Ak.s.40). Bu düşüncelere karşın komünist devrimlerin, köylü toplulukları ya da en azından Batılı ülkelere göre daha az sanayileşmiş ülkeler olarak nitelenebilecek Rusya'da ve Çin'de ortaya çıkmış olmaları, tarihin Marx'la oyunu olarak değerlendirilebilir.

harcamaları konularında kararlar almaktadırlar. Öneriler ise, neo liberal ve pazar dostu politikalara dayanmaktadır. ⁴

IMF ve Dünya Bankası'nın Türkiye tarımı üzerindeki etkilerini incelerken, sözkonusu kurumların 50 yıldan uzun bir süre boyunca uğradıkları dönüşümlerin ve işlev değişikliklerinin de analize dahil edilmesi gerekmektedir. Bu yapıldığında görülecektir ki; "ulusal" sanılan politika değişimleri aslında dış kaynaklıdır ve kapitalist sistemin gereksinimlerine en uygun yanıtların elde edilmesine yöneliktir.

Bu çalışma kapsamında, sözü edilen dönüşümün son çeyrek yüzyıllık serüveninde önemli uğraklar olan "yapısal uyum" ve "iyi yönetim" kavramlarının açıklanılması ile yetinilecektir. ⁵

Yapısal Uyum

1970'li yıllar Bretton Woods sisteminin sona ermesi, petrol krizi, enflasyonun yükselen bir ivme kazanması ile biçimlendi. Koşullar, AGÜ'lerin ithal ikameci politikalarını, özellikle dış yardım alınarak sürdürülemez konuma itti. Borç veren ülkeler, AGÜ'leri sistemde tutarak kredilerinin geri ödenmesini garantilemek kaygısına düştüler. Bu dönemde, siyasi vurgu ile "yapısal uyum" söylemi gündeme geldi.

Bu çerçevede borçlu devletler "küçülmeye", "ademi merkezizetçiliğe", "şeffaflığa" ve kamuoyuna karşı "hesap vermeye" davet edildi.

1970'lerin sonuna dek geçerli olan kalkınma iktisadı yerini Yeni Siyasal İktisada bıraktı. Yeni Siyasal İktisat asgari devlet, anti-enflasyonist politikalar ve ticaretin liberalizmi ile biçimlendirildi. "Fiyatlarınızı düzeltin" önerilerini "siyasalarınızı düzeltin" önerileri izledi. İktisatla siyaset arasında koparılmış olan bağ yeniden kuruldu. Bu bir anlamda, "kamu yararından yana karışmacı" devletin "negatif" devlet ile yer değiştirmesini temsil ediyordu.

IMF ve Dünya Bankası, geçmişle kıyaslanmayacak ölçüde borçlu ülkelerin ülke içi siyasalarına özel vurgu yapmaya başladılar. Göreli üstünlükler temelinde yürütülen "verimli kaynak kullanımı" önerileri, üç ana koşula bağlanıyordu: istikrarlı bir makroekonomik ortam, sektörler arası yansız bir teşvik sistemi ve eşitlenebilir bir büyüme stratejisi.

Bu doğrultuda başlatılan yapısal uyum programları, üç siyasa kümesinden oluşuyordu;

- Harcama azaltıcı siyasalar : Cari açığı ve enflasyonu ülke içi talebi kısarak indirmeyi amaçlar. Başlıca istikrar aracı, yurtiçi kredi hacminin azaltılmasıdır.

⁴ PIEPER, Ute - TAYLOR, Lance, "The Revival of the Liberal Creed : the IMF, the World Bank and Inequality in a Globalized Economy", **Globalization and Progressive Economic Policy**, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 37

⁵ Sözü edilen dönüşüm ve işlev değişiklikleri ile tarım politikalarının bu dönüşümden etkilenme biçimlerine ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz: GÜNAYDIN, Gökhan, **Küreselleşme ve Türkiye Tarımı**, TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI Tarım Politikaları Yayın Dizisi No:3, Ankara, Ocak 2002

- Harcama kaydırıcı siyasalar : Üretken kaynakları ticarete konu sektörler kaydırmayı amaçlar. Başlıca istikrar aracı, döviz kurunun devalüe edilmesidir. Bu siyasalar, ticaretin ve fiyatların serbestleştirilmesi, emek esnekliğinin artırılması, sosyal devlete yönelik sübvansiyonların kaldırılması vb. önlemlerle desteklenir.
- Kamu sektörünü yeniden yapılandırıcı siyasalar: Kamu harcamalarını kısma, kamu hizmetlerini indirgeme ve özelleştirme ayakları ile yürütülür. Bu bağlamda, DB programlarının ülke içindeki sahiplenilme oranını artıracak şekilde hükümetlerin iç örgütsel işleyişlerine ve yapılanmalarına müdahale edilmeye başlandı. “Kredilendirilen ülkelerin Banka’nın desteklediği program ve projelere bağlılık duyması ya da bunları ‘sahiplenmesi’, reformların sürekli bir zemin kazanması açısından en temel önkoşullardan biri olarak görülüyordu”.⁶ Bu bağlamda, kamu örgütü yapılanması ile birlikte, yönetici seçimlerine dahi müdahale edilmeye başlandı. “ Burada temel hedef, Dünya Bankası destekli proje ve programlara daha çok inanan kurum ve şahısların daha az inananlar karşısında daha güçlü konumlara getirilmesiydi.”⁷

Yapısal uyum politikaları, çevre ülkelerin yoksulluğunu daha da derinleştirdi ve bu eksende büyüyen bir muhalefet ortaya çıkardı. Muhalefeti yönetme kaygısı, 1980’li yılların ortalarında “yoksulluğa duyarlı bir büyüme stratejisi” üretti.

Bu, iki aşamalı bir stratejidir. İlk aşamada yoksul işgücünün verimli kullanılmasına dayanan bir büyüme stratejisi ile yoksulların gelir kazanma olanakları artırılacak; ikinci aşamada ise toplumsal hizmetler götürülerek yoksulların cari refah düzeyi artırılacaktır.

Ancak bu sözü edilen “Yapısal Uyumun Sosyal Boyutları” Banka’nın dayandığı temel iktisadi modeli değiştirmiyor, tersine yoksulları meta ekonomisine katarak sisteme eklemliyordu.⁸

İyi Yönetişim

1980’li yılların ortalarında, dünya yeni bir kavramla tanıştı: iyi yönetim (good governance). Kavram, devletle ekonomi arasındaki ilişki ve etkileşimi düzenlemeye

⁶ Dünya Bankası, **Evaluation Results 1992, OED**, Washington D.C.,1994,p.91 (Aktaran : PEKER, Ayşe, “Dünya Bankası:Büyüme Söyleminden İyi Yönetme Söylemine”, **Toplum ve Bilim 69**, Bahar 1996, s.38,39). IMF’nin de buna koşut bir yönelim izlediği, Türkiye’nin “hazırladığı” Niyet Mektubu’nun, T.C. Hükümeti tarafından desteklendiğine yönelik bir ek mektup yazılması konusunda IMF’nin ısrarcı bir tutum sergilemesi ve sonunda koalisyon ortakları tarafından imzalanan böyle bir mektubun IMF’ye gönderilmesi örneğinde ortaya çıkmaktadır.

⁷ JHONSON ve WASTY, **Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform**, WBDP no:199, Washington D.C.,1993, p.4 (Aktaran : PEKER, Ayşe, a.g.m., s.,39). IMF’nin tutumu, bu alanda da Banka ile koşuttur. Bu kapsamda yakın geçmişte Türkiye kamu yönetimine müdahale edilerek Telekom Üst Kurulu oluşturulmuş, ardından seçilen Yönetim Kurulu Başkanı IMF baskıları sonucunda değiştirilmek zorunda kalmıştır.

⁸ Banka’nın “yoksul grupları hedefleyen” programlarındaki temel kaygının yoksulları meta ekonomisine eklemlenme oluşuna ilişkin açık bir örnek, bayındırlık işlerinde ortaya çıkmaktadır. Banka’ya göre, yoksullar bayındırlık işlerinde, piyasada belirlenen asgari ücretin altında çalıştırılmalıdır. Başka bir deyişle, “en yoksul”u hedeflemenin en iyi yolu, “daha düşük ücret önermektir”. Ancak böylelikle bu işleri ele geçirebilecek daha iyi gelir düzeyine sahip kimseler dışlanabilir!..

odaklıdır. Buna göre, piyasalar dışsal ekonomilerce kurala bağlanacak, işlem maliyetleri azaltılacak ve “piyasa dostu devlet”, sivil toplumun gelişimi için elverişli koşulları oluşturacaktır. Bu bağlamda “iyi yönetme”, soğuk savaş sonrası borç veren ülkelerin kurguladığı “Yeni Dünya Düzeni” koşullarının tüm dünyaya yaygınlaştırılması için kullanılan bir araçtı.

Yurttaşı “kamu hizmeti tüketicisi” olarak yeniden tanımlayan “iyi yönetme” çerçevesinde, devlet kamu hizmetlerini yürütme maliyetini en aza indirmeyi ve gelirlerini artırmayı hedefleyecek, şeffaf olacak, yalnızca özel sektörün girmediği alanlarda ekonomik işlev yaparak özel sektöre dışsallıklar yaratacak, Dünya Bankası kanalı ile Yeni Dünya Düzeni’ne hesap verebilir bir yapılanmaya gidecek; bu amaçla yeni bir yasama çerçevesi oluşturulacaktır.

Böylece Kuruluş Anlaşması ile üyelerinin siyasi işlerine karışmaktan men edilen Banka, “ekonomi bağlantısı nedeni ile siyasalar doğrudan Banka’nın ilgi alanı içerisine girer” yorumu ile AGÜ’lerin siyasalarını doğrudan belirler konuma geldi. Bir anlamda Banka artık “siyasi meşruiyeti”, iktisadi verimlilik ve etkinlikle özdeşleştirmektedir. Bu formülasyonda öngörülen “iktisadi çoğulculuk”, zaman içinde “siyasi çoğulculuk” a da yol açacaktır.

İktisadi verimlilik ve etkinlik alanını düzenleme misyonunu üstlenen IMF ve Dünya Bankası, kredi sağlama koşulu olarak, borçlu ülkelere, harcamalarını ve siyasalarını düzeltmelerini ve hantal devletlerini küçültmelerini söylüyordu.

2. BÜYÜK DEVLET – KÜÇÜK DEVLET TARTIŞMALARI

Yeni dünya düzeninin temel kurgusu, “piyasa”nın alanını genişletmeye odaklıdır. Keynesgen politikalarla piyasa aleyhine genişleyen kamu alanı, şimdi ve yeniden geri çekilmeye davet edilmektedir.

Bu söylem, kamu yönetimi alanında önemli sonuçlar üretmektedir. Buna göre, “hantal devletin hantal bürokrasisi, temsili demokrasi sorunlarını da üzerinde taşımaktadır. Artık katılımcı demokrasinin taşıyıcıları olan kurul tipi örgütlenmeye gitme zamanıdır”.

Kurul tipi örgütlenme konusuna ileride teorik ve tarım alanındaki Türkiye pratiği temelinde olmak üzere dönülecektir. Ancak bu noktada, “hantal devlet” söyleminin gerçekliği konusunda birtakım karşılaştırmalar yapmakta yarar görülmektedir.

Aşağıdaki tablo, 1913 – 1986 döneminde, dönemin altı önemli merkez ülkesinde gerçekleştirilen kamu harcamalarının ulusal gelire oranını, cari fiyatlar üzerinden vermektedir. Bu yaklaşımın, büyük devlet – küçük devlet tartışmalarına veri sağlamak açısından oldukça etkin bir yaklaşım olduğu düşünülmektedir.

Tablo 1: Ulusal Gelirin % si Olarak Toplam Kamu Harcamaları (1913–86, Cari Fiyatlarla)

	1913	1929	1938	1950	1973	1986
Fransa	8.9	12.4	23.2	27.6	38.8	53.2 (a)
Almanya	17.7	30.6	42.4	30.4	41.2	47.8 (a)
Japonya	14.2	18.8	30.3	19.8	22.9	35.5
Hollanda	8.2 (b)	11.2	21.7	26.8	49.1	58.0

İngiltere	13.3	23.8	28.8	34.2	41.5	45.9
A.B.D.	8.0	10.0	19.8	21.4	30.7	37.1
Ortalama	11.7	17.8	27.7	26.7	37.4	46.3

(a) 1985

(b) 1910

Kaynak : France, 1913 –38, numerator from L.Fontvicille, Evolution et croissance de l'Etat français 1815 – 1969, ISMEA, Paris, 1976, pp. 2124 – 9 and denominator from J.C. Toutain, Le produit intérieur brut de la France de 1789 – 1982, ISMEA, Paris, 1987; pp. 155 – 7, United States, 1929 – 73, from National Income and Product Accounts of the United States, 1929 – 82, Dept. Of Commerce, 1986, pp. 1 – 2, 43 – 4, 35 – 6. Otherwise from A.Maddison, "Origins and Impact of the Welfare State, 1883 – 1983" , Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, March 1984. Postwar years from OECD National Accounts, various issues.

Tabloya konu olan zaman dilimi, kısa 20. yüzyıl içerisinde birçok şeyin hızla değiştiği bir döneme işaret etmektedir. 1913, henüz büyük savaş başlamadan önce ve asıl olarak 19. yüzyılın devamı niteliğinde gelişmelerin hüküm sürdüğü bir dönemi deyimlemektedir. 19. yüzyılın liberal koşullarında, zayıflamış bir Altın Standardı sistemi ve onun yine zayıflamış lideri İngiltere, % 13.3'lük oranla merkez ülkeler içerisinde orta derecede bir kamu harcaması düzeyine sahiptir. Bu bağlamda İngiltere ile birlikte Almanya ve Japonya ortalamasının üzerinde, buna karşılık Fransa, Hollanda ve ABD ortalamasının altındadır.

1929 buhranını New Deal programları çerçevesinde talebin yükseltilmesi ve bu yolla kamu harcamalarının artırılması çözümü ile geçen ülkelerde, kamu harcamaları payının önemli oranda arttığı görülmektedir. Bu dönemde, ulusal gelirin yüzdesi olarak Almanya en yüksek, ABD ise en düşük kamu harcaması yapan ülke pozisyonlarını korumaktadırlar.

Buhran, yeniden toparlanma ve paylaşım ilkelerinin yeniden belirlenmesi diye özetlenebilecek gelişmelere sahne olan 1929 – 1950 dönemi, Bretton Woods sisteminin kurulmasının ardından ABD öncülüğünde Keynesgen sosyal refah devletinin yaşama geçtiği 1950 – 1973 dönemi ve kapitalist sistemin yeniden tıkanma işaretleri verdiği ve yeni açılımların kurgulandığı 1973 – 1986 dönemi, kamu harcamalarının ulusal gelire oranının neredeyse kesintisiz bir şekilde yükselmesine tanıklık etmiştir. 1986 yılı itibariyle 6 ülkenin yukarıda belirtilen oranının ortalaması % 46 düzeyinde olup; ABD ve Japonya dışındaki tüm ülkeler bu ortalamasının üzerinde kalmaktadırlar.

1980'li yıllar, daha önce de söz edildiği gibi, liberal açılımlara yeniden dönüş yıllarıdır. Bu çerçevede, 2000 yılında devletin ekonomideki payının saptanması, yukarıda başlatılan analizin bütünlük taşıması açısından önemlidir.

Tablo 2 : 2000 Yılı itibariyle Devletin Ekonomi İçindeki Payı

Ülke	(%)
A.B.D.	32
Almanya	53
Avusturya	49
Belçika	49
Fransa	53
Hollanda	47
İngiltere	41
İspanya	40

İsveç	58
İsviçre	49
İtalya	39
Japonya	48
Kanada	41
Norveç	47
İrlanda	31
Türkiye	23.9

Kaynak: OECD İstatistikleri (Aktaran : Çeçen, ANIL, Kuşatılmışlar Ülkesi Türkiye, Art Yayınları, Ankara, 2001, s. 28,29.

Yukarıdaki tablo değerleri göstermektedir ki, “negatif devlet”, “piyasa dostu devlet”, “hantal devlet” tartışmaları arasında, merkez ülkeler küçük azalmalarla birlikte, devletin ekonomi içerisindeki payını korumaktadırlar. Buna karşılık, tabloda tek “çevre ülke” olarak yer alan Türkiye’de devlet, ekonomi içerisinde, merkez ülkelerle kıyaslanamayacak ölçüde küçük bir paya sahiptir: % 24.

Başka bir tartışma alanı da, “Türkiye’de kamu görevlisi sayısının fazlalığı” argümanı üzerinden yürütülmektedir.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)’nin aşağıdaki tabloda yer alan verileri, Türkiye’deki memur sayısının, ülke nüfusları ile kıyaslandığında, diğer ülkelere göre düşük düzeyde bulunduğunu ortaya koymuştur.

Tablo 3 : Kamu Görevlisi Sayısı (Her kişiden birisi – 2000)

Ülke	
Finlandiya	10
Kanada	12
ABD	13
Macaristan	13
İrlanda	14
Almanya	19
Hollanda	19
İspanya	25
İtalya	25
Türkiye	30

Kaynak: OECD verileri

Buna göre, Türkiye’de her 30 kişiden birisi kamu görevlisi iken, aynı oran Finlandiya’da 10, Almanya’da 19 ve İtalya’da 25’tir.

Maliye Bakanlığı verilerine göre, Türkiye’de devlet memurlarının büyük bölümü öğretmenler, sağlık personeli ve polislerden oluşmakta; yardımcı hizmetler sınıfındaki

personelin önemli bir bölümü de, sağlık alanında istihdam edilmektedir. Buna karşılık halen 60.000 dolayında öğretmen, 50.000 dolayında ise sağlık elemanı açığı bulunmaktadır.

2000 yılı itibariyle nüfusu 275 milyon 562 bin 673 olan ABD’de merkezi idarede 2000 yılı itibariyle nüfusu 2 milyon 777 bin, eyaletlerde 4 milyon 746 bin, belediyeler ve diğer yerel kuruluşlarda da 13 milyon 49 bin olmak üzere toplam 20 milyon 572 bin memur istihdam ediliyor. Memur sayısı Almanya’da da 4 milyon 364 bini aşıyor.

Buna karşılık 65 milyon nüfusa sahip Türkiye’de 2 milyon 625 bin kamu çalışanı bulunmaktadır.

Bu alanda kullanılabilecek bir başka önemli gösterge, kamu istihdamının toplam istihdama oranıdır.

Tablo 4 : Kamu İstihdamının Toplam İstihdama Oranı (%)

Ülke	
Kanada	19.6
İtalya	16.1
Almanya	15.6
İspanya	15.2
İngiltere	14.4
ABD	14.0
İsviçre	11.4
Türkiye	14.2

Kaynak : DPT verileri

Tablo verilerine göre, kamu istihdamının toplam istihdama oranında, Türkiye orta sıralarda yer almaktadır. Ayrıca Türkiye’nin bu konumunda, giderek daralan toplam istihdam kapasitesinin de etken olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

Yukarıda belirtilen tüm veriler ortaya koymaktadır ki, Türkiye’de devletin büyük ve devlet memuru sayısının çok olduğuna yönelik söylemler, belirli bir amaç doğrultusunda kamuoyunu yanıltmaya yönelik girişimlerdir.

Bununla birlikte, Türkiye’de kamu hizmetinin miktar ve kalitesinde görülen geriye gidiş, yurttaşın yukarıda belirtilen çerçevede “hantal devlet – tembel devlet memuru” tanımlamasına - fazla sorgulama yapmadan, günlük yaşam deneyimlerinden çıkardığı sonuçlarla – katılmasına neden olmaktadır. Ancak şu gözden kaçırılmamalıdır ki, kamuyu işlevsizleştiren, ihale yöntemleriyle kamu görevlisini işsiz bırakan, kamu hizmet alanını daraltarak özelleştirmeye zemin oluşturma amacıyla kamu hizmeti sunumunu etkisizleştirenlerle, “hantal devlet” argümanının sahipleri aynı çevrelerdir.

Merkez ülkelerin çevre ülkeler için programladığı kamu yönetimi biçimi, istikrar programlarında somutlaşmaktadır.

3. “İSTİKRAR” PROGRAMLARININ KAMU YÖNETİMİ REFORMU

3.1. IMF Anlaşmaları

Türkiye, Uluslararası Para Fonu ile 9 Aralık 1999 tarihinde bir Stand by Anlaşması imzalamıştır. 2002 yılı başına kadar “yürürlükte” kalan bu Anlaşma kapsamında, aşağıda belirtilen tarihlerde IMF’ye niyet mektupları verilmiş ve mektuplarda yer alan taahhütler, ülkenin hemen tüm politikalarına “yön vermiştir”. Yine bu dönemde ülke Kasım 2000 ve Şubat 2001 aylarında tarihinin en büyük krizlerini yaşamış, dalgalı döviz kuru uygulamalarına geçilmiş, ekonomide % 12’ye varan küçülmeler kaydedilmiştir. Arkasından, 2002 yılında imzalanan yeni bir stand by ile, IMF programının uygulanma süresi 2004 yılına kadar uzatılmıştır;

09.12.1999	Stand by
10.03.2000	Birinci Gözden Geçirme
22.06. 2000	İkinci Gözden Geçirme
18 12.2000	Üçüncü ve Dördüncü Gözden Geçirme
30.01.2001	Beşinci Gözden Geçirme
03.05.2001	Altıncı ve Yedinci Gözden Geçirme
26.06.2001	Sekizinci Gözden Geçirme
31.07.2001	Dokuzuncu Gözden Geçirme
20.11.2001	Onuncu Gözden Geçirme
18.01.2002	Stand by

Programların içeriğinin anlaşılmasına yardımcı olmak amacıyla, niyet mektuplarında sözü geçen terimlere ilişkin kimi açıklamalar çalışma kapsamında verilmektedir.⁹

⁹ **Stand – by düzenlemesi:** Sözcüğün İngilizce karşılığı, “gerektiğinde kullanılmak üzere hazır bekleyen kaynaklar” anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, söz konusu kaynaklara, olaylar normal akışında gittiğinde gereksinim duyulmayacaktır. Bu husus, IMF’den yapılan satın almaların niye Merkez Bankası döviz rezervlerini artırmak için kullanıldığını da açıklamaktadır.

Finansman miktarı (access): Ödemeler dengesi gereksinimine, programın kuvvetliliğine ve ülke kotasının büyüklüğüne bağlıdır. Her yıl için kotanın % 100’ü ve kümülatif stok olarak ta en çok % 300’üne kadar çıkabilme olanağı vardır. Ancak istisnai durumlarda (normal kullanım düzeyinin yetersiz olacağı çok ciddi finansal kriz anları) daha yüksek miktarlar IMF İcra Direktörleri Kurulu tarafından onaylanabilir. Türkiye’nin IMF’den sağladığı kaynak, ülke kotasının 16 katına yaklaşmaktadır. Stand – by düzenlemeleri çerçevesinde onaylanan mali yardımların ülke kotalarına oranı, en borçlu ülkelerde şöyle gerçekleşmektedir; Türkiye % 1560, Kore % 948.8, Arjantin % 500, Brezilya % 343.2 ve Meksika % 120. (Bkz: Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Madde : 103).

Şartlılık (conditionality): IMF kaynaklarını kullanabilmek için ülke hükümetlerinin, izleyecekleri siyasalar konusunda hazırlanan niyet mektupları ile IMF’ye taahhüt vermesidir. Şartlılık ilkesinin amacını IMF şöyle açıklamaktadır; (i) Kamuoyuna hükümetin izleyeceği siyasalar konusunda teminat vermek (Örn. tarım üreticileri, biraz matematik hesabı yaparak, Hükümet’in IMF’ye verdiği “söz” doğrultusunda, ürünlerine ödenecek fiyattan, hasattan çok önce haberdar olabilirler), (ii) Yabancı yatırımcılara, Hükümetin izleyeceği makroekonomik

Yukarıda belirtilen niyet mektuplarında, “**Kamu Yönetimi Reformu**” ile ilgili birçok taahhütlerde bulunulmuştur. Ancak özellikle 2002 yılında başlayan dönemde, kamu yönetimi reformları gözden geçirmelere konu edildiğinden, bu alanda “acele” çabalara girişilmiştir. Konu ile ilgili olarak, 18 Ocak 2002 tarihli niyet mektubunda yer verilen önemli konu başlıkları aşağıya çıkartılmıştır;

- *Kamu sektörü reformu ile, kamu kaynaklarının idaresinin ve etkinliğinin kalıcı bir şekilde artırılması amaçlanmaktadır.*
- *Kamu hizmetlerini reforma tabi utmak amacıyla 2002 sonuna kadar Bakanlar Kurulu bir **kamu hizmetleri reform stratejisini** kabul edecektir. Hazırlık çalışmalarının bir parçası olarak, kamu işlevlerinin gözden geçirilmesi amacıyla 2002 yılı Mart ayı sonuna kadar bir **Bakanlar komitesi** oluşturulacak olup, sözkonusu gözden geçirme 2002 yılı Eylül ayı sonuna kadar tamamlanacaktır. Bu tarihe kadar, genel kamu sektörü ve KİT istihdam düzeyini üçer aylık bazda inceleyecek bir entegre sistem hayata geçirilecektir (**yapısal kriter**).*
- *Program süreci sonunda, tüm büyük **KİT’lerin** yeniden yapılandırılmalarının tamamlanması ve bir çoğunun **özelleştirilmesi** öngörülmektedir.*

siyasalar hakkında fikir vererek, yabancı sermayenin ülkeye yönelişini sağlar, (iii) IMF’ye izlenecek siyasalar konusunda güvence verir, (iv) Hükümetlere, program koşullarını yerine getirmek koşulu ile dilimler halinde kullanabileceği kaynak miktarları konusunda güvence verir.

Performans kriteri (performance criteria): Programın öngörüldüğü gibi işlediğini ölçmek amacıyla kullanılır. Performans kriterleri rakamsal değişkenler (bütçe temel fazlası, MB net iç varlıkları vb) üzerine olabileceği gibi, rakamsal olmayan – yapısal (bir yasanın çıkarılması gibi) konulara ilişkin de olabilmektedir. Herhangi bir performans kriterine uyulmaması durumunda, programın devamı (ve ilerideki kredi dilimlerinin kullanımı) için IMF İcra Direktörler Kurulu’nun onayı gereklidir. Bu onay, ancak sapma çok küçük veya Hükümetler tekrar taahhüdüne dönmek için iyileştirme önlemleri alacağına Kurul’u inandırabilirse verilmektedir.

Program gözden geçirmeleri: IMF’nin Program performansına yönelik olarak, belirli aralıklarla yaptığı genel değerlendirmelerdir. Bu bağlamda, örneğin performans kriterlerini tutturamayan hükümetlerin daha sonra aldıkları kimi önlemlerin Program’ın gelecekteki başarısını olumsuz etkileyeceği kanısına varması halinde, IMF iyileştirici önlemlerin alınmasını, Programın devamı için bir koşul olarak öne sürebilir.

Yapısal kriterler (structural benchmarks): Performans kriterlerine eşdeğer olmayan ve Program süresince üstlenilmesi gereken faaliyetlerdir. Bir yapısal kriterin sağlanamaması, programın devamı için IMF İcra Direktörler Kurulu’nun onayını gerektirmez. Diğer taraftan, eğer önemli bir yapısal kriter sağlanamazsa, IMF bu sağlanana kadar gözden geçirmeyi tamamlamamaya (ve böylelikle kullanımları durdurmaya) karar verebilir.

Endikatif hedefler: Programın başarısı için son derecede önemli olan değişkenlerin izlenmesinde kullanılan, hükümetlerin doğrudan kontrol edemediği gösterge niteliğindeki hedeflerdir. (örneğin hükümetin genel bütçe açığını kontrol etmesi, bütçenin büyük bölümünün faiz ödemelerini yansıtmaması nedeniyle, bütçe temel fazlasına göre daha zordur. Bu nedenle endikatif hedef olarak genel bütçe açığının belirlenmesi daha uygundur). Endikatif bir hedefin tutturulamaması, Program’ın önemli amaçlara ulaşmada başarısız olduğuna dair bir belirdir. Bu durumda IMF İcra Direktörleri Kurulu’ndan feragat (waiver) istenmesine gerek olmamakla birlikte, Kurul konuyu önemli görmesi halinde, Program yeniden düzenlenene kadar gözden geçirmeyi tamamlamamaya (ve böylelikle kullanımları durdurmaya) karar verebilir.

- KİT'ler, Yıllık Yatırım ve Finansman Kararnamesi doğrultusunda, bütçelerinde yer alan bütün maliyet tasarrufu sağlayacak tedbirleri uygulayacaklar, uygulama Hazine Kontrolörlerince üçer aylık bazda izlenecektir.
- KİT gelirlerinin güvence altında tutulması bakımından, KİT yönetimlerinde ticari sebeplerle kararlaştırılanların dışında yeni vergi istisna veya teşvikleri öngörülmemektedir.
- Kamu kuruluşlarında istihdam edilen **memur, işçi ve sözleşmeli personele yönelik işten ayrılma kurallarının** hayata geçirilmesi için bir genelge yayımlanacaktır.
- Ocak ayı sonuna kadar; (i) KİT'lerdeki tüm fazla istihdam ve kadrolar (önceki analizlerimiz gözden geçirilerek ve kapsamı genişletilerek) saptanacak ve (ii) tüm açık, doldurulmamış, atıl kadrolar ortadan kaldırılacaktır (**Birinci Gözden Geçirmeye ilişkin ön koşullar**). Gönüllü emeklilik teklifleri ve sadece gerekli görüldüğü takdirde işten çıkarmalar vasıtasıyla, Haziran sonuna kadar fazla işçi sayısı üçte bir oranında ve 2002 Ekim sonuna kadar kümülatif olarak üçte iki oranında (**ikinci hüküm bir yapısal performans kriteridir**) azaltılacaktır. 2003 Haziran sonuna kadar, kalan fazla istihdam aşamalı olarak azaltılacaktır. Fazla istihdamı azaltmaya yönelik bu hedef uyarınca, **hiçbir yeni işe alıma izin verilmeyecek ve boşalan ilgili kadrolar süratli bir biçimde iptal edilecektir.** KİT'lerin söz konusu programa bağlı kalmaları üçer aylık periyodlar halinde denetime tabi olacaktır.
- Maliye Bakanı, konsolide bütçeye tabi kuruluşların bölge müdürlüklerinin ve diğer **bölge müdürlüklerinin kapatılmasıyla** sağlanacak tasarrufları 2002 yılı Mart ayı sonuna kadar belirleyecek (**yapısal kriter**) ve ilişkili bütçe ödeneklerinin bloke edilmesini sağlayacaktır.
- Faiz dışı dengeleri performans kriteri tanımına dahil edilecek on KİT: TTK, TŞFAŞ, TMO, TEKEL, TCDD, BOTAŞ, TEDAŞ, EUAŞ, TETTAŞ ve TEİAŞ'tır. Bu KİT'lerin faiz dışı dengeleri, sağlanan net finansman toplamından KİT'ler tarafından ödemesi yapılan tahakkuk etmiş faiz tutarlarının düşürülmesi şeklinde takip edilecektir.
- Ziraat ve Halk Bankası(nın) halihazırda devam etmekte olan operasyonel yeniden yapılandırma kapsamında çalışanlarının sayılarının azaltılmasına yönelik bir Bakanlar Kurulu Kararnamesi yayımlanacak ve gerekli yasal değişiklikler yapılacaktır. (**ön koşullar**). 2002 yılı Haziran ayı sonuna kadar, sözkonusu bankaların şube sayısı 800 adet azaltılacaktır (**yapısal performans kriteri**). Çalışanların sayısı da bu doğrultuda azaltılacaktır. Vakıf Bank'a ilişkin olarak bir özelleştirme danışmanı hesapların incelenmesi ve analizini sürdürmekte olup, potansiyel yatırımcılar bankaya yönelik ilgilerini sunmaya ve Mayıs ayında teklif vermeye davet edilmiştir.
- TMSF, tahsil edilemeyen kredileri ve teminatları çözüme kavuşturmak amacıyla büyük gayret gösterecektir. TMSF, bir danışman firmanın yardımı ile sözkonusu varlıkların çözüme kavuşturulmasına ilişkin bir strateji ve prosedürler geliştirmekte olup, büyük miktarlardaki sorunlu varlıkların çözümlenmesi amacıyla ilave personel işe almaktadır.
- Şirket borçlarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin çerçeve(de),.. şirketlerin birden çok sayıdaki orta ve büyük ölçekli kreditorlere olan yükümlülüklerinin, her bir şirket için ayrı ayrı değerlendirilmesi için Ocak 2002'de serbest piyasa temelli gönüllü bir yaklaşım ("**İstanbul Yaklaşımı**") uygulanmaya başlanılacaktır. Bankalar Birliği çatısı altında, bu konudaki ilerlemeleri takip

etmek üzere bir Teknik Sekreteryaya ve anlaşmazlıkları çözmek amacıyla da bir Tahkim Paneli oluşturulmuştur.

Mektubun amaç belirleyerek yapılacakları ayrıntılı olarak saydığı bölümler, makale ekinde bir bilgi notu şeklinde sunulmaktadır (EK 1)

IMF ile yapılan stand by anlaşmaları kapsamında verilen niyet mektuplarında, tarım sektörü ile ilgili olarak ta önemli belirlemelerde bulunulmuştur.

Bu alanda dikkat çeken önemli konu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın, anlaşma belirlemeleri doğrultusunda düzenlenmesidir. Bu durum, bir anlamda kalkınma planlaması kavramının terkinin ve yerine istikrar programlarının ikamesini açıklamaktadır.¹⁰

3.2. Dünya Bankası Anlaşmaları

24 Ocak 1980 Programı ile birlikte, Dünya Bankası'nın Türkiye'ye ilgisi de artmıştır. 1980'li yıllarla birlikte başlayan süreçte, Dünya Bankası ile imzalanan tarım odaklı anlaşmaların listesi aşağıda verilmektedir;

PROJE KONUSU	PROJE ADI	PROJE TARİHİ
Destekleme	Sektörel Kredi Anlaşması	27.06.1985
Politikaları	İkinci Gübre Rasyonalizasyon ve Enerji Tasarrufu Projesi	13.05.1982
	Tahıl Depolama Projesi	27.06.1985
Tarımsal Kredi	İkinci Tarımsal Kredi Projesi	27.06.1983
	Üçüncü Tarımsal Kredi Projesi	28.06.1989
	Tarımsal Sanayii Projesi	28.06.1989
Tarımsal Pazarlama	İkinci Meyve Sebze Projesi	06.04.1981
	Ürün Borsaları Planlama Projesi	1998
Tarımsal Araştırma ve Yayım	Tarımsal Yayım ve Uygulamalı Araştırma Projesi	05.08.1984
	Tarımsal Araştırma Projesi	09.09.1982
Tarımsal Altyapı ve Sulama	Drenaj ve Tarla İçi Geliştirme Projesi	27.03.1986
	Doğu Anadolu Su Havzası Rehabilitasyon Projesi	25.03.1995
	Sulama Yönetimi ve Yatırımlarda Katılımcı Özelleştirme Proj	28.10.1997

¹⁰ 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın genel ve tarımsal belirlemeleri açılarından değerlendirilmesi ve bu kapsamda niyet mektuplarının Plan üzerine etkileri konusunda ayrıntılı bilgi için Bkz: Gökhan, GÜNAYDIN, "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", **Kamu Yönetimi Dünyası**, S:2, Ağustos 2000, s. 6 – 8 ; ayrıca, Gökhan, GÜNAYDIN, "Sekizinci Plan'da Tarım Sektörü", **Kamu Yönetimi Dünyası**, S:3-4, Kasım 2000, s. 39 – 44

Kaynak : KENDİR, Hülya, **Türkiye’de Tarım Sektörü Yönetiminde Değişim**, A.Ü.S.B.F. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000, s.72

Bu anlaşmalar, tipik birer istikrar programı anlaşmalarıdır. Dünya Bankası kredi sağlamakta, ancak sağladığı krediye karşılık uygulanacak siyasaları belirlemekte ve kamu yönetimi yapısına müdahale etmektedir.

Tarım sektörünü küresel piyasa ilişkilerine uyarlama odaklı bu projeler içerisinde, yönlendirmede birincil etkiye sahip olanı, tarıma ilişkin “Sektörel Kredi Anlaşması” (SECAL) ¹¹ dir. Bu anlaşmaların “iki belirgin özelliği vardır. (1) Ulusal plan ve programların hedef ve stratejilerini yönlendirme özelliği, (2) Doğrudan kamu sektörü ve kamu yönetiminin örgütlenmesi, çalışma ilişkileri, istihdam biçimleri ve işlevlerini değiştirme etkisi”¹²

Reformcu kuruluşların¹³ ve Türkiye’nin ekonomi siyasalarındaki değişimler bağlamında, 2000’li yıllara doğru istikrar programlarının içeriği daha da genişlemiş, fakat daha da önemlisi uygulama araçları artmış ve etkinleşmiştir. Bu bağlamda, 1999 sonrasında aşlayan süreçte, IMF ve Dünya Bankası’nın Türkiye tarımı üzerindeki yönlendirme güçleri, geçmişle kıyaslanmayacak ölçüde artmıştır.

Türkiye Dünya Bankası ile 27 Mayıs 2000 tarihinde, 759.6 milyon \$ tutarlık bir “Ekonomik Reform Kredi Anlaşması” (ERL) imzalamıştır.¹⁴ Anlaşma, IMF ile yürütülen istikrar programının finansmanında kullanılmak üzere kredi temin etmeye yöneliktir.

TSKB Yasası’nın çıkarılması, ERL’nin yürürlüğe girmesi için bir koşuldur. Ayrıca Anlaşma kapsamında 2001 yılında tüm ülke çapında uygulanmak üzere Doğrudan Gelir Desteği sistemine geçilmesi, gübre desteğinin nominal olarak sabit tutulması, tarımsal kredi sübvansiyonlarının aşamalı olarak kaldırılması, tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi, TSKB’nin özleştirilmesi hükümleri yer almaktadır.

Son olarak Dünya Bankası ile “Tarımsal Reform ve Yatırım Projesi” (ARIP) imzalanmıştır. ARIP, 4 alt projeden oluşmaktadır; ¹⁵

- Doğrudan Gelir Desteği,
- Çiftçi Geçiş Programı (Alternatif Ürün Projesi),
- Tarım Satış Kooperatiflerinin Yeniden Yapılandırılması,
- Proje Destek Hizmetleri

¹¹ Resmi Gazete, gün: 13.07.1985, sayı: 18810

¹² GÜLER, Birgül, “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:28, S:3, Ankara, 1995, s.28

¹³ Tüm dünyayı yeniden düzenleme iddiası taşıyan IMF ve Dünya Bankası’nın aslında kendilerinin ne denli reforme edilme gereği içinde olduklarını UNCTAD çerçevesinden çok iyi açıklayan bir çalışma için Bkz: AKYÜZ, Yılmaz, **The Debate on the International Financial Architecture: Reforming the Reformers**, UNCTAD Discussion Papers No: 148, Geneva, 2000

¹⁴ Resmi Gazete, gün: 14.06.2000, sayı: 24079

¹⁵ Tarım ve Köyşleri Bakanlığı Basın Açıklaması Tarih: 15.08.2001

Bu başlıkların tümü, 1999 sonundan bu yana yürütülen istikrar programının tarıma ilişkin belirlemelerine konu olmuşlardır. ARIP kapsamında, IMF'ye verilen niyet mektuplarında belirtilen ifadeler hemen hemen aynen yer almaktadır. Bu da doğaldır aslında; çünkü Dünya Bankası kredileri, istikrar programlarının “yapısal uyum” bölümünü kredilendirmek üzere verilmektedir.

Genel kamu yönetimine ilişkin yukarıda belirtilen açıklamalardan sonra, Türkiye tarımsal kamu yönetiminin son 20 yıllık değişiminin analizine geçilebilir.

4. TARIMSAL KAMU YÖNETİMİ VE DEĞİŞİM

Türkiye’de Cumhuriyet’le birlikte bir atılım içine giren tarım sektörü, dönemsel değişimlere koşut biçimde evrilmiştir. 1930’ların sanayi hamlesi öncesi ekonomiye temel teşkil ettikten sonra, 1950’lerde başlayan süreçte ithal ikamecilik politikaları ekseninde değişmiş, 1980’lerden sonra ise liberal açılımlara konu olmuştur.

Bu çerçevede, Türkiye tarımsal kamu yönetiminin değişimi, aşağıda özetlenmektedir;

4.1. Tarımsal Kamu Yönetiminin Cumhuriyet Tarihi Boyunca Yapılandırılması

Bu bölümde, tarım alanında Bakanlık, KİT’ler ve bir bölümünün kontrolü doğrudan ya da dolaylı şekilde uzun süreler merkezi idareye bağlı olan kooperatif yapılanmadan söz edilecektir.

4.1.1 Bakanlık Yapılanması

Türkiye Cumhuriyeti’nde Tarım Bakanlığı, 1924 yılı başında kurulmuştur.¹⁶ 1928 yılında Tarım ve Ticaret Bakanlıkları birleştirilmiş¹⁷, 1931 yılında tekrar ayrı bir Bakanlık şekline dönüştürülmüş¹⁸ ve 1937 yılında Bakanlık Görev ve Teşkilat Yasası çıkarılmıştır.¹⁹ 1974 yılında Bakanlığın adı “Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı” olarak değiştirilmiş²⁰, 1981 yılında Orman Bakanlığı da Tarım Bakanlığı’na devredilerek Bakanlığın adı “Tarım ve Orman Bakanlığı” na dönüştürülmüş²¹, 1983 yılında Köyişleri ve Kooperatifler Bakanlığının da katılmasıyla Bakanlık “Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı” olarak yapılandırılmış²² ve 1985 yılında Yasası çıkarılmıştır.²³ Aynı yıl yayımlanan “Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri

¹⁶ 06.03.1924 tarih ve 432 sayılı “Ziraat ve Ticaret Vekaletlerinin Teşkilî Hakkında Kanun” ile.

¹⁷ 21.01.1928 tarih ve 1200 sayılı “Ticaret ve Ziraat Vekaletlerinin Tevhidi ve İktisat Vekaleti Teşkilî Hakkında Kanun” ile.

¹⁸ 30.12.1931 tarih ve 1910 sayılı “Ziraat Vekaletinin Teşkiline Dair Kanun

¹⁹ 14.06.1937 tarih ve 3203 sayılı “Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu

²⁰ 26.01.1974 tarih ve 492 sayılı “Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Kurulması ile ilgili Bakanlar Kurulu Kararı

²¹ 17.02.1981 tarih ve 2384 sayılı “Orman Bakanlığının Tarım Bakanlığına Devri ve Adının Tarım ve Orman Bakanlığı Olarak Değiştirilmesi Hakkında Kanun

²² 14.12.1983 tarih ve 183 sayılı “Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Kurulması Hakkında KHK” ile 18.06.1984 tarih ve 212 sayılı “Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Kurulması Hakkında KHK”

²³ 12.03.1985 tarih ve 3161 sayılı “Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı Kanunu

Hakkında Kanun” ile Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığına bağlı katma bütçeli ve tüzelkişiliği haiz Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuş, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Yol Su Elektrik ve Topraksu Genel Müdürlüklerinde kullanılan kadrolar, personeli ile birlikte Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne devredilmiştir.²⁴ Yaklaşık 7 yıl sonra anılan Genel Müdürlük TKİB’den alınarak Başbakanlığa bağlanmıştır.²⁵ 1991 yılında Orman Bakanlığı kurularak Bakanlık’tan ayrılmış ve nihayet, halen yürürlükte olan “Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmündeki Kararname” yayımlanmıştır.²⁶

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı çalışmalarını, 7.8.1991 tarih, 441 sayılı “Tarım Ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmündeki Kararname” hükümleri uyarınca yürütür.

KHK kapsamında oldukça ayrıntılı olarak sayılan görevler dışında; 2510 sayılı İskan Kanunu, 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu ve 1581 sayılı Kanunla ilgili olarak 3143 sayılı Kanunda ve diğer mevzuatta belirtilen görevlerden Tarım ve Köyişleri Bakanlığını ilgilendirenler, Bakanlık tarafından yerine getirilir.

Böylesine kapsamlı bir görev alanına sahip olan Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, merkez ve taşra teşkilatından oluşur.

BAKANLIK MERKEZ TEŞKİLATI ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri, yardımcı hizmet birimleri, ilgili birimler ve bağlı birimlerden oluşmaktadır.

Ana Hizmet Birimleri; Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü, Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü, Teşkilatlandırma ve Destekleme Genel Müdürlüğü, Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, ve Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

Danışma Ve Denetim Birimleri; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Bakanlık Müşavirleri, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

Yardımcı Hizmet Birimleri Personel Genel Müdürlüğü, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Yayın Dairesi Başkanlığı, Savunma Sekreterliği, Özel Kalem Müdürlüğü

İlgili Birimler Toprak Mahsülleri Ofisi, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü

Bağlı Birimler Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü

BAKANLIK TAŞRA TEŞKİLATI Organizasyonu ise aşağıdaki gibidir;

- 81 İl Müdürlüğü
- 883 İlçe Müdürlüğü
- 894 Köy Grubu Tarım Merkezi
- 56 Tarımsal Araştırma Kuruluşu

²⁴ 3202 sayılı yasa, 22.05.1985 gün, 18761 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

²⁵ 07.07.1993 tarih ve 39-08/D-1-93-335 sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile

²⁶ 07.08.1991 tarih ve 441 sayılı “Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş Ve Görevleri Hakkında KHK”

- 37 Üretim İstasyonu Müdürlüğü (Tarımsal Üretim ve Geliştirme Gn. Müd.)
- 1 Antalya Beymelek Su Ürünleri Üretim ve Geliştirme Merkezi Müdürlüğü
- 1 Ankara Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü
- 1 Ankara Tarım Alet Makinaları Test Merkezi Müdürlüğü
- 1 Ankara Ders Araç ve Gereçleri Makina Eğitim Merkezi Müdürlüğü
- 2 Ziraî Üretim İşletmesi ve Personel Eğitim Merkezi Müdürlüğü
- 1 Ankara Tohumluk Tescil ve Sertifikasyon Merkezi Müdürlüğü
- 1 Kocaeli Tohum Sertifikasyon Test Müdürlüğü
- 7 Ziraî Karantina Müdürlüğü
- 40 İl Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü
- 13 Tahafuzhane ve Gümrük Veteriner Müdürlüğü
- 11 Hayvan Park ve Pazar Kurumu Müdürlüğü
- 20 Okul,
- 7 Elsanatları Eğitim Merkezi Müdürlüğü ve Enstitüsü

Ayrıca, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanun, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve İl İdaresi Kanunu hükümlerine uygun olarak, Bakanlığı temsilen İl ve İlçe seviyesinde taşra teşkilatı kurulabileceği gibi, bağlı kuruluşları da her bölge, İl ve İlçede gerektiği hallerde ayrı birimler halinde teşkilatlanabilir. Bakanlığı; İl idare kurullarında Bakanlık İl Müdürleri, ilçe idare kurullarında Bakanlık İlçe Müdürleri temsil eder.

Bakanlık, hizmet alanına giren konularda mahalli idarelerle koordinasyonu sağlamakla sorumludur.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı dışında, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nden sorumlu Devlet Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, görev ve yetki alanları içine tarım ile ilgili konuları alan diğer Bakanlıklar olarak sayılabilir.

4.1.2. Tarımsal Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Türkiye'de tarım alanında görev ve yetki sahibi KİT'ler Toprak Mahsülleri Ofisi, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., TEKEL Genel Müdürlüğü ve Çay İşletmeleri Kurumu olarak sayılabilir. Hububat, şeker, tütün ve çay piyasalarını düzenleyen bu KİT'ler arasında yalnızca TMO TKİB bünyesinde bulunmaktadır.

Toprak Mahsülleri Ofisi'nin ana fonksiyonu hububat piyasasını regüle etmek, bu kapsamda destekleme alımları, iç satış, dışalım ve dışsatım yapmak, gerektiğinde Hükümet kararı ile tahıl ürünlerine ek olarak baklagiller ve yağlı tohumlarla ilgili çalışmalar yapmak, haşhaş ve narkotik ürünlerde devlet tekeli yürütmek .. tir. TMO, TKİB'nin ilgili kuruluşu olarak görev yapmaktadır.

Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., Türkiye'de şeker pancarına dayalı olarak üretilen şekerin üretim, satış, dış ticaret ve yan ürünlerinin fiyatlarının tespitinden sorumludur. IMF ile yapılan Stand – by Anlaşması çerçevesinde çıkarılan Şeker Kanunu,²⁷ bu

²⁷ 04.04.2001 tarihinde kabul edilen Yasa, 19.4.2001 gün, 24378 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

alanı yeniden düzenlemekte ve Türkiye şeker pancarı kotasını 11.5 milyon ton ile sınırlandırmaktadır. Yine Aynı Kanun hükümleri uyarınca kurulan Şeker Kurulu, sektörün tüm önemli kararlarını oluşturacak mekanizma olarak yapılandırılmıştır. 7 kişiden oluşan Şeker Kurulu'nda, TKİB yanında, Sanayii ve Ticaret Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, TŞFAŞ ve fabrika – birlik temsilcileri görev yapacaklardır.

TEKEL, tütün üretim ve üreticilerini desteklemek üzere kurulmuştur. Aynı zamanda sigara üretimi de yapan TEKEL, merkezi hükümet teşkilatı içinde bir Devlet Bakanlığı'na bağlı konumdadır. Cumhurbaşkanı tarafından veto edildikten sonra tekrar TBMM gündemine gelen Tütün Kanunu, konu alanı yeniden düzenleyecek bir içeriğe sahiptir.

Çay İşletmeleri Kurumu (ÇAYKUR), çay üretimini ve üreticisini desteklemek üzere kurulmuştur. Bir Devlet Bakanlığı'na bağlı olarak çalışmaktadır.

4.1.3. Kooperatifler

Türkiye'deki ilk kooperatifçilik hareketi, 1935 yılında çıkarılan Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri Yasası'nın çıkarılması ile başlamıştır. Günümüzde 4 farklı yasa altında çalışan kooperatiflerin nicelik açısından ulaştığı büyüklüklere karşın, çağdaş bir gelişim düzeyi yakaladığından söz edilemez.

Tarımsal Amaçlı Kooperatiflerin (Tarımsal Kalkınma, Pancar Ekicileri, Sulama, Su Ürünleri, Tarım Satış, Tütün Tarım Satış, Tarım Kredi Kooperatifleri) sayısı 10095 olup, ortak sayısı ise 5 milyona yaklaşmıştır.

1163 sayılı Kooperatifler Yasası uyarınca faaliyetlerini sürdüren Tarımsal Kalkınma Kooperatiflerinin kuruluş etüdü, kooperatifin kurulacağı bölgenin sosyo – ekonomik yapısı ve tarım potansiyeli, kooperatif işletmeciliği için yeterli altyapının ve kurucuların kooperatifçilik bilincinin durumu gibi kriterler dikkate alınarak, TKİB il müdürlükleri tarafından yapılmaktadır.

Pancar Ekicileri Kooperatifleri dışında diğer tarımsal kalkınma kooperatiflerinin projeli yatırımları, TKİB bünyesinde bulunan Teşkilatlandırma ve Destekleme Genel Müdürlüğü'nce, "Tarımsal Kooperatiflerin Yatırım Faaliyetlerine Yapılacak Devlet Yardımı Yönetmeliği" çerçevesinde fonlanmaktadır. Ayrıca TKİB il müdürlüklerince yapılan sosyo ekonomik değerlendirmeler sonucunda, uygun bulunan kooperatiflere, ortakların mülkiyetinde uygulanmak üzere proje desteği verilmektedir.

Tarım Satış Kooperatifleri, üretici ortaklarının üretime yönelik gereksinimlerini karşılamak, ürünlerini satın alarak değerlendirmek, Bakanlar Kurulu ya da ilgili Bakanlığın kararı ile devlet destekleme alımları yapmak gibi çeşitli görevler üstlenmiştir. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın denetiminde çalışmaktadırlar. Bu kapsamda Tarım Satış Kooperatifleri, çeşitli ürün ve ürün gruplarında faaliyet göstermek üzere Tariş, Çukobirlik, Antbirlik, Fiskobirlik, Trakya Yağlı Tohumlar Birliği, Güneydoğubirlik, Karadenizbirlik, Marmarabirlik, Tiftikbirlik, Gülbirlik, Kozabirlik, Taskobirlik ve Kayısıbirlik gibi birlikler oluşturmuşlardır.

Tarım satış kooperatifleri idari bakımdan merkezi otoriteye bağlıdır. Bu kapsamda ürün alım fiyatları kooperatif dışında belirlenmekte, finans yetersizliğinden doğan

borçlanma gereği de mali yapılarının giderek bozulmasına neden olmaktadır. Bu yapı üzerine hazırlanan Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri ile ilgili yasa, 1 Haziran 2000 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu yasanın hükümleri, TSKB'nin öncelikle işleme tesislerinin özelleştirilmesine zemin hazırlama niteliğindedir.

4.2. Tarımsal Kamu Yönetiminde Değişim

4.2.1. Tarımsal Kamu Yönetiminde Etkinliğin Kırılması

Türkiye kamu yönetiminin içinde bulunduğu durum, tarım sektöründe de kendisini hissettiriyor. 1980'lerle birlikte başlayan geriye gidiş, sektörü giderek "yönetilemez" bir konuma doğru sürüklüyor. Süreci şöyle özetlemek olanaklı;

Birinci aşama; Tarım Bakanlığı'nın 1984 tarihli reorganizasyonu ile Bakanlığın hemen tüm kurmay birimleri (Ziraat İşleri, Ziraat Mücadele, Hayvancılığı Geliştirme, Gıda İşleri, Veteriner İşleri, Su Ürünleri, Toprak-Su Genel Müdürlükleri) dağıtılmıştır. Süreç, tarımdaki etkin kamu yönetimini kırmıştır.

İkinci aşama: Tarım Bakanlığı'nın yönetim gücündeki aşınmaya koşut olarak, Türkiye'deki kamu örgütlenmesinin diğer birimleri de tarım yönetimde söz sahibi olmuşlar, görevler ve yetkiler çeşitli kuruluşlar arasında (Bakanlar Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Devlet Bakanlıkları, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları, Merkez Bankası, Ziraat Bankası ..) dağıtılmıştır. Bu dağıtımda yeterince net belirlenemeyen görevler yetki çatışmasını da beraberinde getirmiş, bu yapının üzerine eklenen eşgüdüm yetersizliği ise tarım yönetiminin etkisizliğini ve tarımın sahihsizliğini perçinlemiştir.

Üçüncü aşama : Yönetişim (governance) ilkesinin etkileri Türkiye'ye ve tarım sektörüne de yansımış, birçok görev ve yetki alanı zaten elinden çıkmış bulunan Bakanlık, kalanlarını da adeta bu alanda oluşturulan kurullara devretmiştir.

Ancak bu kurullardan aşağıda belirtilen üçü

1. "Tütün ve Tütün Mamüllerini ve Alkollü İçkiler Piyasasını Düzenleme Kurulu "
2. "Şeker Kurulu",
3. "Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerini Yeniden Yapılandırma Kurulu"

kamu alanını özel sektöre devretme ve "işletici" özelliğinden sıyrılan kamunun, özel sektör işbirliği ile alanı düzenlemesi ve denetlemesi işlevine yönelmekte, böylece "Bağımsız İdari Otorite" kavramına oturmaktadırlar.

Buna karşın, aşağıda belirtilen ve birisi kurulmuş, bir diğerinin kurulması ise içeriğinde bulunduğu yasa tasarısının akıbetine bağlı olan kurullar, Bakanlığın yetkisini, "eşgüdüm" adı altında bürokrasinin diğer birimleri ile paylaşması anlamını taşımaktadır. Bu kurullar ise aşağıda açıklanmaktadır;

- 1. Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu :** 99/13759 sayılı Kararname ²⁸ ile kurulan “Tarımda Yeniden Yapılandırma ve Destekleme Kurulu”, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Müsteşarı başkanlığında, Maliye, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları, DPT-Hazine-Dış Ticaret Müsteşarlıkları, T.C.Ziraat Bankası-Tapu ve Kadastro Genel Müdürlükleri, T.Ziraat Odaları Birliği'nin temsilcilerinden oluşur. Kurul en az beş üyenin olumlu görüşü ile karar alabilir, ayrıca yerli ve yabancı danışmanlar görevlendirebilir.
- 2. Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu:** Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın hazırladığı “Tarım Hizmetlerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı”nda, Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu'nun, DPT, Hazine ve Dış Ticaret müsteşarlıklarından sorumlu bakanlar, Maliye Bakanı, Tarım ve Köyişleri Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Dış Ticaret Müsteşarı, T.C.Ziraat Bankası Genel Müdürü, Türkiye Ziraat Odaları Birliği Başkanı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Başkanı ve Kurulca uygun görülecek üretici kuruluşlarının en üst temsilcilerinden oluşacağı ve Kurulun sekreteryaya hizmetleri Bakanlıkça (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı) yürütüleceği belirtilmektedir. Aynı tasarıda Kurul'un görevleri olarak; “kısa ve uzun vadeli tarımsal üretim politikalarını, tarımsal iç ve dış ticaret politikalarını ve ilkelerini belirlemek, tarımsal destekleme kuruluşlarının görevlerini belirlemek, üretimin yönlendirilmesi ile ilgili kararlar almak, ürün borsalarının kurulmalarını desteklemek, tarımsal ürün sigortacılığına ilişkin belirlemeler yapmak, koordinasyonu sağlamak ve bu görevlerin yürütülmesi amacıyla kurulan Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Fonunun işleyişini sağlamak...” sayılmaktadır.

Görüldüğü gibi, tarım politikaları ile ilgili en önemli kararların alınması, Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu'nun yetki alanına bırakılmaktadır.

Bu süreç içerisinde, tarım alanındaki özelleştirmeler, sektördeki kamu yönetimi açısından köklü bir değişikliği temsil etmektedir. Bu bağlamda, öncelikle 1980 sonrası süreçte gerçekleştirilen özelleştirmelere değinilecek, ardından tarım alanında kurulmuş bulunan ve “Bağımsız İdari Otorite” niteliğindeki üç kurulun incelenmesine geçilecektir.

4.2.2. Türkiye’de Tarım Alanında Özelleştirmeler

Türkiye’de günümüze kadar tarım alanında yapılan önemli özelleştirmeler arasında Et ve Balık Kurumu (EBK), Süt Endüstrisi Kurumu (SEK), Türkiye Zirai Donatım Kurumu (TZDK), Yem Sanayii .. gösterilebilir.

Türkiye kırsalının en önemli gelir kaynağı tarımdır. Bitkisel ve hayvansal üretimin girdisini sağlayan ve çıktısını değerlendiren tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi, öncelikle üretim miktarını azaltmış, ardından üretimin değerini bulmasını engellemiş, kırdaki yoksulluğu artırmıştır. Dünya Bankası, 1980 – 2000 yılları arasında, dünyada kentleşme oranı en yüksek üçüncü ülkenin Türkiye olduğunu söylüyor!.. Bunun

²⁸ Resmi Gazete tarih: 21 Aralık 1999, sayı: 23913

anlamı, 1980'den bu yana, dünyada köylüsü, çiftçisi en çok ezilen ülkelerin başında Türkiye gelmektedir. Olanın adı ise kentleşme değil, varoşlara yığılmadır.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın yaptırdığı araştırmalara göre; "Türkiye'de tarımsal KİT'ler diğer ülkelerdeki örneklerinden farklı olarak, özelleştirme uygulamalarında yeterince deneyim kazanılmadan ve özelleştirme uygulamalarının ilk yıllarında programa alınmıştır. İşletmeler çoğunlukla kuruluş amaçları ve işlevleri dikkate alınmadan, yapılan ihalelerde en yüksek teklifi veren firmalara devredilmiştir. Bu bakımdan birçok işletme faaliyet alanından çekilmiş, üretim ve istihdamda önemli daralmalar olmuş, verimlilik ve karlılık özellikle orman ürünleri ve et kombinalarında istenilen düzeye çıkarılmamıştır".²⁹

Adı geçen araştırma, özelleştirme uygulamalarının teorik kökenini sorgulamayan, pratik sonuçları ile ilgilenen bir yön izliyor. Bu anlamda, özelleştirmelerden elde edilen olumsuz sonuçları, özelleştirme uygulamalarının başarısızlığına bağlıyor. Tüm dünyadaki özelleştirme uygulamalarının yeni adı küreselleşme olan emperyalizmin çevre ülkelerden kaynak transfer etme yöntemi olduğunun giderek daha çok anlaşılmaya başlandığı bir ortamda, bilimsel bir araştırmanın, teorik çerçeveyi ilgilendiren bir konuda yaptığı ve yukarıda verilen saptama, kuşkusuz çalışmanın bütününe olumsuz etkileyici niteliktedir. Bununla birlikte, özelleştirme uygulamalarının sonuçlarına ilişkin çalışma kapsamında verilen bilgiler hayli çarpıcıdır. Buna göre;

"Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu'na bağlı iken özelleştirilen 32 süt ve süt mamülleri işletmesinden sadece 13'ü üretim faaliyetlerini sürdürmektedir. Söz konusu işletmelerin özelleştirmeden sonraki dönemde istihdamda % 59.4 ve işlenen çiğ süt miktarında % 18.95 oranında bir azalma olmuştur.

Yem Sanayii Türk A.Ş. (Yemsan)'a bağlı 24 yem fabrikasının özelleştirme sonrası dönemde kurulu kapasitelerinin % 38.6 oranında arttığı görülürken, bu artışın karma yem üretimlerine yansımadağı aksine özelleştirme öncesi döneme göre % 2.1 oranında azaldığı tespit edilmiştir. Özelleştirilen 24 yem fabrikasından 6'sının üretim faaliyeti durdurulmuştur. Yem fabrikalarında özelleştirme sonrası dönemde istihdam hacminde % 62.9 oranında azalma olmuştur.

Günümüze kadar 12 kombinası özelleştirilen Et ve Balık Kurumu'nda özelleştirme sonrası istihdam hacmi % 56.90, üretim miktarında ise % 5.06 azalma olmuştur. Kombinalardan birisi faaliyetini durdururken, özelleştirilen kombinaların kapasite kullanım oranları % 9-11 arasındadır.

Orman Ürünleri Sanayii Kurumu – ORÜS'ün 19 orman ürünleri işletmesi ve 1 emprenyeleme tesisi özel kişi ve kuruluşlara devredilmiş ve bu işletmelerden 4'ü faaliyetlerini durdurmuş ve bu işletmelerin özelleştirme sonrası dönemde istihdamda % 61.24 ve üretimde % 45.15 azalma olmuştur.

Araştırma kapsamında tarımsal KİT'lerden elde edilen toplam özelleştirme geliri yaklaşık 177 milyon 392 bin dolardır. Bunun toplam özelleştirme gelirleri içindeki payı % 4.3'tür.

Avrupa Birliği Genel Sekterliği tarafından hazırlanan bir belgede ise, Yem Sanayiinin 30 işletmesinin, SEK'nun 38 işletmesinin ve ORÜS'ün tamamının özelleştirilerek

²⁹ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarımsal Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Ankara, 2001

sektörlerden kamunun çekilmesinin tamamlandığı belirtilmektedir.³⁰ Aynı belgede özelleştirilen tarım kuruluşlarına ilişkin bazı bilgilerde yer almaktadır;

Tablo 5 : Tarım özelleştirmeleri

Şirket ADI	Satış Tarihi	Satış bedeli (\$)
SEK	1993 - 1998	69.619.759
YEM SANAYİ	1993 - 1995	21.416.710
EBK	1995 - 2000	49.693.324
KÖYTEKS	1995 - 1998	3 731.332
ORÜS	1996 - 2000	32.301.635
TZDAŞ	1998 - 2000	15.783.896
TÜGSAŞ	1999	2.204.238

Kaynak: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Turkey's Contribution to the 2001 Progress Report, Annex : 6 Privatization**, Ankara, 2001, Tablo : E)
Companies Privatized by asset sale

Özelleştirme Portföyünde bulunan toplam 40 kuruluş içerisinde önemli kısmı özelleştirilmiş olan EBK (Et ve Balık Ürünleri A.Ş.), Türkiye Zirai Donatım Kurumu, TÜGSAŞ (Türkiye Gübre Sanayi ve Ticaret A.Ş.) ile TEKEL (Tütün, Tütün Mamülleri Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü), Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., İGSAŞ (İstanbul Gübre Sanayii A.Ş.) da bulunmaktadır.

Türkiye’de çöküş süreci yaşamakta olan hayvancılığın durumu, EBK’nun ve Yem Sanayii’nin özelleştirilmesi ile yakından ilgilidir. Üretici, çayır-meraların kullanılamaz duruma geldiği bir ortamda, ya hayvanına yedireceği yemi ya da bunun parasını bulamamıştır. Kötü koşullarda yetiştirdiği hayvanı satmak konusunda ise celeplerin insafına kalmıştır. EBK’nun boşalttığı alan, özel sektörce doldurulmuş, özel sektörün bu konudaki faaliyetleri ise üreticinin hayrına olmamıştır. Sözelimi EBK’nun Ankara’daki arsası üzerine Migros inşa edilmiş, Türkiye’nin başkenti hijyen koşullarına uygun hayvan kesiminin yapılabileceği bir mezbahaneden yıllarca yoksun bırakılmıştır. Doğan boşluk, borsa tarafından yaptırılmakta olan bir mezbahane ile kapatılmaya çalışılmaktadır. Ankara çevresi entegre et tesisleri ile dolmuştur. İşlevinin sürdüğü açık olan bir kurumun özelleştirme adı altında kapatılmasının, kamu yararına yönelik bir açıklaması yoktur.

SEK’in özelleştirilmesi de benzer sonuçlar vermiştir. Özelleştirme adı altında yapılan uygulamalarla, Türkiye’de sütçülüğün merkezi olan Burdur’daki, Eskişehir’deki SEK işleme tesisleri kapatılmıştır, çalıştırılmamaktadır. Süt üretiminin girdilerindeki inanılmaz artışlara karşın, Türkiye’de süt fiyatları yıllardır değişmemektedir. Üretici sütünü, bölgelere göre değişmekle birlikte 150-180 bin TL’den, kaymakamların başkanlığını yaptığı ve süt toplayıcısı olarak çalışan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri’ne satmaktadır. Sütün sudan ucuz olmasının nedeni, Türkiye’nin köy köy, yerli-yabancı sermaye işbirliği ile kurulan ancak son yıllarda hızla çokuluslu şirketlerin eline geçen süt işleme şirketlerince paylaşılmış olmasıdır. Hiçbir fabrika bir diğer fabrikanın girdiği süt toplama ihalesine girmemekte, rekabet kurallarına aykırı bir

³⁰ “Yem Sanayi (animal feed production) with 30 plants, Süt Endüstrisi Kurumu (milk and diary products) with its 38 plants and ORÜS (Forestry wood materials manufacturing) were completely privatized and thus the state’s withdrawal from these sectors have been completed.” Bkz: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Turkey's Contribution to the 2001 Progress Report, Annex : 6 Privatization**, Ankara, 2001, s.5 :

şekilde ve anlaşılabilir olarak belirlenen fiyatlar bazen izleyen ihalelerde düşmekte, süreçten ÇUŞ'ler rant sağlarken üreticinin perişanlığı her geçen gün artmaktadır.

4.2.3. Tarımsal Kamu Yönetimi Alanında Bağımsız İdari Otoriteler

4.2.3.1 Bağımsız İdari Otorite Kavramı

Yirmibirinci yüzyılda giderek daha çok “küreselleşen” dünya yeni sağ ideolojinin hegemonyasında biçimlendirilirken, yeni liberal (neo liberalism) ve yeni muhafazakar (neo conservatism) düşünceler siyasaların odağında yer alıyor.

Kendisini önceleyen yüzyılın Adam Smith'çi siyasalarının ekonomik ve siyasi olarak tıkanıdığı ve kapitalizmin derin krizlerinin ortaya çıktığı yirminci yüzyıl³¹, aynı zamanda kapitalizmin yeniden yapılanmasına da tanık olmuştur. 1929 buhranı, temel olarak efektif talep yaratamayan süreçlerin bir sonucudur. O halde, krizin sorumlusu olan piyasa geri çekilmeli ve alanı büyük ölçüde kamuya terk etmelidir.³² Adına ister “tekelci kapitalist devlet” ister “refah devleti” dönemi denilsin, 1980'lere değin egemen model, siyasi alanda iki kutuplu - ekonomi alanında Keynesgen olarak tanımlanabilir. Bu yapı içinde dış yardıma dayalı kalkınmacı siyasalar, çevre ülkelere gelişmişlik trenini yakalama umudu aşıliyordu. “Yasal-ussal bürokrasi devletin sert çekirdeği, iktisadi – toplumsal – kültürel yaşamı sürükleyen devlet modernleşmenin güvencesi, kendine güvenli uluslar kendi kaderlerinin yapıcısı”³³ idiler. Merkez sermaye, çevrenin gelişmemiş piyasalarında örgütlü olan tek şey aracılığıyla kendisini çoğaltabilirdi: ulus devlet...

Ancak kapitalizmin döngüsel krizleri, 1980'lerde bir kez daha ve öncelikle merkez ülkelerde kendini göstermeye başladı. Sermayenin kendini yeniden üretme koşullarındaki geriye gidiş, yeni kanalların açılmasını zorladı. En az çeyrek yüzyıllık uygulamalar, çevre ülkelerde devlet etrafında kümelenmiş ve asal olarak ondan geçinen “kurumsal” özel sektör yaratmış; kamunun kapladığı alan “gelişmenin” sınırını belirler olmuştur. Bu yeni bir krizdi ve sorumlusu bu kez kamu idi. “Refah devleti demokrasiyi, toplumsal gelişmeyi ve ekonomik verimliliği sağlama amaçlarına ulaşamamış, toplumun bireysel özgürlüğü koruma gibi idealleri üzerinde olumsuz etki yapmıştı”.³⁴ O halde alanı terketme sırası devlette idi ve piyasa rövanşa hazırıdı.

Ancak şu belirtilmelidir ki, piyasa artık bir hat olmaktan çıkıp, satılabilir niteliğine dönüşmüştür, piyasa sözcüğü şimdi tek ve tüm bir dünyayı tanımlamaktadır. Kurum

³¹ Hobsbawm'ın Aşırılıklar Çağı (Age of extremes) olarak tanımladığı 20. yüzyıl, eşi görülmemiş vahşilikleri barındıran savaşlara, ekonomik iniş – çıkışlara, faşizmin yükselişi – çöküşüne ve nihayet komünizmin doğuşu, ihracı ve parçalanışına, diğer yüzyıllara göre çok daha “kısa bir sürede” tanık olmuştur. Bu çerçevede Hobsbawm 20. Yüzyıl'ı “1914'ten Sovyet Çağı'nın sonuna kadar olan dönem” olarak tanımlar ve 1980'lerin sonu ile 1990'ların başında dünya tarihinde yeni bir çağın başladığını öne sürer. Bkz: Hobsbawm, Eric, **Kısa 20. Yüzyıl**, Sarmal Yayıncılık, İstanbul

³² Şaylan, Gencay, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, C:33, S:2, Haziran 2000, s.10-12

³³ Güler, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi – Yapısal Uyarılma Politikaları**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayın no: 266, Ankara, 1996, s.9

³⁴ Julian Le Grand ve Roy Robinson, “Privatization and the Welfare State: An Introduction”, Privatization and the Welfare State, Der. Julian Le Grand ve Roy Robinson, 2.B., London: George Allen and Unwin, 1985 (1-4), s.7 (Aktaran: Sezer, B.Uysal, “Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması”, Amme İdaresi Dergisi, C:25, S:4, Aralık 1992, s. 6)

ve kuralları aynı olan bütüncül bir piyasa kurgulaması, “yapısal uyarlanma” structural adjustment) süreçleri ile sağlanacaktır.

Bu bağlamda ve “minimal devlet” tasarımı çerçevesinde, İyi yönetim (good governance) sihirli bir ilke haline dönüşmüştür. Merkez ülkelerin entelektüel hegemonyası çerçevesinde, “önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirebilmek için tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir iyiye (amaca) doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini geliştirecek çok aktörlü, yerinden yönetimci, ağsal ilişkiler içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışı”³⁵ olarak tanımlanan bu ilke uygulanmadan, krizlere geçici çözümler üreten dış kredi sağlamak olanaklı değildir artık. Çevre ülkelerin “İyi yönetim”e geçebilmeleri için ise, bütçe açıklarının sorumlusu olan sosyal güvenlik ve tarımsal destekleme sistemleri elemine edilmeli, KİT’ler özelleştirilmeli, yaratılan ikili bürokrasi ardından gelen alternatif bürokrasi ile kamu yönetimi parçalanmalı ve böylece “siyaset ile ekonominin bağı” kopartılmalıdır.³⁶ Bunu sağlayacak mükemmel araçlar ise, bağımsız idari otoritelerdir...

İlk olarak Anglo Sakson dünyada görülen Kurul tipi örgütlenmeler, 1970’li yıllardan itibaren Kara Avrupa’sı yönetim yapılarında yer almaya başlamışlardır. “ABD’nde *independant agencies*, İngiltere’de *quangos* (*quasi autonomus non governomental organizations*) olarak isimlendirilen kuruluşlar Kara Avrupası için esin kaynağı olmuştur”.³⁷

Bununla birlikte bu yeni kuruluşların birçok özellikleri, Kara Avrupası İdare Hukuku yapılarından farklılık göstermektedirler. Bu bağlamda, bu kuruluşlara, klasik idari yapılardan farklılıklarına atıf yapılarak “Bağımsız İdari Otoriteler” (BİO) adı verilmiştir.

Türkiye idare yapısı içinde görülen en eski BİO’nun, 1959 yılı sonunda kurulan Sigorta Murakabe Kurulu olduğu belirtilmektedir.³⁸ O tarihten günümüze kadar Türkiye’de oluşturulan kurulların listelenmesi ve ilgili oldukları alan itibariyle gruplandırılmaları dahi birçok güçlükler içermektedir. Halen Türkiye’de 50’nin üzerinde Kurul bulunmaktadır.

Ancak hemen belirtmeliyiz ki, belirtilen kurulların tümünü BİO olarak nitelermek doğru olmayacaktır. Bu çalışmanın amaçlarından birisi de, klasik idari yapı içerisinde yer alan kurullar ile kimi nitelikleriyle idari sistemden “taşan” BİO’ları, aralarındaki farkları öne çıkarmak suretiyle ayırtmaktır. Türkiye yönetiminde BİO’lardan söz etmenin

³⁵ Tekeli, İlhan, “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, **Demokrat Değişim**, s.1, 1996

³⁶ “İyi Yönetişim” kavramının merkez ülkeler kaynaklı sermayenin kendisini yeniden üretme koşullarını en iyileştirebilmek için kurgulanan ve uygulanan, sistemin dönüşüm dinamiklerine koşut bir ideoloji aracı oluşuna ilişkin ayrıntılı açıklamalar için Bkz: Tatar, Ayşe, “Dünya Bankası:Büyüme söyleminden İyi yönetme söylemine” **Toplum ve Bilim 69**, Bahar 1996, s. 6-59

³⁷ B. Delaunay, L’Amélioration des rapports entre l’administration et les administrés, LGDJ; Paris, 1993, s.171,dn. 1. J.L.Autin, Vers un modèle européen d’autorité administrative indépendante, in Modernisation de l’Etat, la Dommentation Francaise, Paris, 1996, s. 3 (Aktaran: Gözübüyük, A.Şeref, Tan, Turgut, **İdare Hukuku**,Turhan Kitabevi Yayınları, Cilt:1, İkinci Bası, Ankara,2001, s.337)

³⁸ Duran, Lütfi, “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Amme İdaresi Dergisi, C:30,S:1, Mart 1997, s.1

dahi fantezist bir girişim ³⁹ olarak tanımlandığı bir ortamda, sözü edilen ayrıştırma işleminde öncelikle idare hukuku teknik bir araç olarak kullanılacak, ancak hukukun sınırlarının siyasetle kesiştiği noktadan itibaren siyasal sistemler analize dahil edilecektir..

Anayasa'nın 123 ve 127. madde hükümlerine göre, idare kuruluş ve görevleri ile bir bütün olup, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre örgütlenmiştir. Kamu tüzel kişiliği kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilir.

Bu çerçevede merkezden yönetimi devlet tüzel kişiliği adına faaliyette bulunan idari kuruluşlar temsil ederken, yerinden yönetim yer ve hizmet yönünden olmak üzere ikili bir yapı gösterir.

Fransa'dakilerin aksine, Türkiye'de kurulan bağımsız idari otoriteler, kamu tüzel kişiliklerine sahip olarak kurulmaktadır. Bu özellikleriyle kamu kurumu olarak nitelenme konumunda olan BİO'ların, Türkiye idari yapısı içerisindeki yerlerinin net olarak tanımlanmaları olanaklı değildir.

Türkiye idari sistemi içerisinde yer alan kuruluşlar, idari denetime açıktırlar. Başka bir deyişle, hiyerarşik düzen içerisinde üst idari yapılar, alt idari yapılar üzerinde idari vesayet yetkilerini kullanmaktadır. İdarenin takdir yetkisini kullanmasına idari bir denetim mekanizması getiren bu sistem idarenin bütünlüğüne katkı koyarken, özekçilik ve buna karşı görüşler (merkeziyet / adem-i merkeziyet) arasında süregiden asırlık tartışmaların da önemli bir alanını oluşturmaktadır.

Buna karşın BİO'lar, faaliyetlerinde yalnızca yargısal denetime açık olup, idari vesayet denetimine kapalıdırlar. Ayrıca kurullar özerk ve üyeleri bağımsızdır.

Düzenledikleri alanlarda sorumlu olan Bakanlıkların yetkilerini tümüyle by pass edecek denli geniş bir görev ve yetki alanı ile donatılan kurullar, güçler ayrımı ilkesi çerçevesinde tekli bir idari yapıda toplanması arzu edilmeyen yasama – yürütme ve yargı erklerini, düzenleme / denetim / danışma / uyuşmazlık çözme / idari yaptırım uygulama yelpazesinde çeşitlenen yetki alanları ile bünyelerinde toplamaktadırlar.

Bu nedenle bu tür kuruluşlar “yargısal kuruluş benzeri” veya “melez” olarak nitelenmektedirler. Ancak bizce “(BİO'lar ile) .. Amerikan modelinin pragmatik biçimde, farklı bir siyasi ve idari ortamda doğduğu” ⁴⁰ belirlemesi, Anglo Sakson ve Kara Avrupası idari yapıları arasında, birincisinden ikincisine aktarılan BİO'lar aracılığıyla bir kan uyuşmazlığının doğduğuna işaret etmektedir.

O halde, idare hukuku bir ayırıcı araç olarak kullanıldığında, kamu tüzel kişiliğine sahip olup olmama, idari vesayet denetimine açık olup olmama, özerklik ve üyelerinin bağımsızlığı gibi kavramlar, BİO'lar ile geleneksel idari yapının kurullarını ayırmakta kullanılabileceklerdir.

³⁹ Duran, Lütfi, a.g.m., s.1

⁴⁰ Gentot, *Les autorites administratives independantes*, 1994, s.24 (Aktaran: Gözübüyük, A.Şeref, Tan, Turgut, a.g.y., s.340)

Bununla birlikte, “yaşamın doğal akışı” ile daha çok kesişen ve özellikle ekonomi – politiği kucaklayan bir yaklaşımın, bu ayırım için daha açıklayıcı bir kavramsal bütünlük sağlayacağını düşünmekteyiz. Kuşkusuz bu çerçeve, oldukça geniş bir çalışma alanına işaret etmektedir. Ancak bir soyutlama düzeyi olarak, kurulların kaynak transferi işlevlerinin analiz edilmesi, uygun sonuçlar üretebilecek bir öze sahiptir.

Bağımsız İdari Otoritelerin kuruluş amaçları konusunda ‘main stream’ tarafından öne sürülen argümanlar, birkaç ana başlık altında toplanabilir. Buna göre, “depolitize devlet” kuramı çerçevesinde BİO’lar, duyarlı sektörlerde yönetilenleri keyfilikten koruyacak, objektiflik ve yansızlık güvencesidirler.⁴¹ Teknolojideki ve mali yapıdaki gelişmeler insanlık önüne yeni olanaklar sunmakla birlikte, insan hak ve özgürlüklerini tehdit etme potansiyelini de beraberlerinde getirmişlerdir. Geleneksel kamu bürokrasisi, böylesine teknoloji içerilmiş ortamları düzenleme yeteneğinden görece yoksundur. Bu nedenle daha hızlı hareket etme yeteneğinde, daha geniş olanaklarla donatılmış, teknolojiyi ve yeni mali yapıyı yönetebilme yeteneğine sahip kurullar, “düzeni tehdit ve ihlallere karşı koruyacak ve kollayacak”⁴² lardır. Elektrik ve telekomünikasyon gibi duyarlı sektörlerde gerçekleştirilen özelleştirmeler sonrasında kamunun özel sektörle birlikte işletici konuma çekilmesi, kamunun hem işletici (operator) hem de düzenleyici (regulator) rolde olması sorununu gündeme getirmiş ve bir ayırım yapılması gereği ortaya çıkmıştır.⁴³ Ayrıca aday ülke konumunda bulunduğumuz ve mevzuat uyumu çalışmaları süren Avrupa Birliği’de, mal ve hizmet sunan işletici ile oyunun kurallarını koyan ve uygulamasını denetleyen düzenleyici ayırımının yapılmasını üye ülkelerden istemektedir.⁴⁴

Türkiye’de son kırk yıl içinde oluşturulan ve halen işlevlerine devam etmekte olan kurulların tümünün, yukarıdaki “meşruiyet temeline” oturduğunu söylemek olanaklı değildir. Bu bağlamda, yukarıda listelenmeye çalışılan kurulların hala birçoğu, geleneksel bürokrasinin koordinasyon sorununa çözüm arayışları çerçevesinde değerlendirilebilir. O halde kamu yönetiminin kurullarını, “yönetişim” in BİO’larından ayırmak için kullanılabilecek somut ölçülere gereksinim vardır.

Bu alanda kullanılabilecek değişik yöntemler düşünülebilir. En basitinden başlayarak, kurulların oluşturulma tarihleri temelinde bir değerlendirme yapmak, içerdiği eksikliklerle birlikte, bir ayıklama aracı olarak kullanılabilir.

Merkez orjinli “yönetişim” kavramının kuramsallaştırıldığı 1980’leri izleyen yıllar, çevre ülkeler için, “merkezle entegrasyonunun etkinliği ölçüsünde”, yönetişimin ithaline tanıklık etmiştir. Türkiye, bu alanda Latin Amerika ülkelerinin de içinde bulunduğu bir “düzeyi” temsil eden ülke olarak, 24 Ocak kararları ve bunların yaşama geçiriliş koşullarını oluşturan 12 Eylül hareketi sonrasında, ithal ikamecilikten serbest

⁴¹ Delaunay, *l’amélioration des rapports entre l’administration et les avlministreis 1993*, s.1, (Aktaran: Gözübüyük, A.Şeref, Tan, Turgut, a.g.y., s.338)

⁴² Duran, Lütfi, a.g.m.,

⁴³ Gözübüyük, A.Şeref, Tan, Turgut, a.g.y., s.337

⁴⁴ Ulusoy, A., “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, c.31, s.2, Ankara, 1998, s.21

piyasacılığa geçiş “transformasyonunu” tamamlamış ve geçiş dönemi sonrası kurgulanan kendine özgü liberal demokrasi aşamasında kamu yönetimi alanına ekonomik dönüşüme koşut müdahaleler yapılmıştır. Türkiye’de halen önemli işlevlere sahip kimi kurulların tarihinin bu döneme dayanması, bu açıdan hiç te sürpriz değildir.

Bu çerçevede, BİO teşhisi yapmaya yönelik olarak kurulları, 1980’ler öncesi ve sonrasında kurulanlar olarak ayırmak, baştında söylendiği gibi, eksik te olsa bir ayıklama işlevi görecektir. Ancak analizin derinleştirilmesi, farklı yöntemlerin kullanıma alınması ile olanaklıdır.

Bu noktada, birbirine koşut sonuçlar üretme olasılığı yüksek iki ilave değerlendirme yönteminden söz edilebilir. Bunlar; BİO’ların düzenlediği alanların “duyarlılığı” ve BİO etkinliğinin kurgulanış biçimi olarak özetlenebilir.

BİO temelli tartışmaların, “duyarlı sektör” kavramsallaştırması ile birlikte yürütülmesi dikkat çekicidir. Ancak aynı derecede dikkat çekici olan bir başka husus, kavramı kullanan çevrelerin kavramın tanımlanması konusunda sergiledikleri sessizliktir. Buna karşın, örtük bazı temel kabullerin varlığı anlaşılmaktadır.

Konu ile ilgili olarak yazılanlar topluca değerlendirildiğinde, main stream’ın, “duyarlı sektör” ile hızla değişen teknoloji / finans alanına vurgu yaptığı, bu alanlarda yaşanan değişimlerin insan hakları alanına izdüşümleri konusunda kaygılandıkları, bu sorunun çözümünü de BİO’ların işlevlerinde gördükleri söylenebilir. Buna göre, bu iki alanda yaşanan gelişmeler, bu alanlarda güç sahibi olanlara, insan yaşamına dün olduğundan çok daha fazla müdahale etme ve onu önemli oranda belirleme gücü vermektedir. Bu çerçevede kurullar, ister kamu ister özel sektör kaynaklı olsun, olası tehditleri savuşturma misyonunu üstlenirler.

Bununla birlikte, “duyarlı sektör” olarak tanımlanan alanların, minimal devlet tasarımı çerçevesinde devletin özel sektöre tümüyle devrettiği ya da işletici niteliği ile bir piyasa aktörüne dönüştüğü veya devletin alandan çekilmesi için istikrar programları temelli planların yapıldığı; kamu hizmeti niteliğinde olması nedeniyle işleticisine maliyet ve kar toplamını yurttaş faturasına yansıtma hakkı tanıyan, son derecede karlı alanlar olduğu bilinmektedir.

Kavramı BİO’lar için bir meşruiyet aracı olarak kullananların, sektör – insan hakları ilişkisine vurgu yaparken, sektör – ekonomik kazanç ilişkisine körleşmeleri dikkat çekicidir.

BİO etkinliğinin kurgulanış biçimi, duyarlı sektörde devlet mülkiyetinin cari durumu açısından farklılıklar sergilemektedir. Bu bağlamda, eğer sektör halen devlet tekelinde ise, BİO’lar öncelikle alanı özelleştirmeye hazırlamak işlevine odaklanmakta ve kamu mülkiyetini özel mülkiyetle değiştirmektedirler. Çevre ülkelerdeki akademik yolsuzluk yazınının en çok özelleştirme uygulamalarından beslenmesi ve Türkiye’de de ilgili uygulamaların basına yansıyan bölümlerinin dahi yolsuzluk alanında yaratıcı öyküler olmaları, sınıf temelli düşünüldüğünde BİO’ların kaynak transfer etme işlevini ve transferin yönünü ortaya koymaktadır.

Sektörden devletin tümüyle çıktığı ya da işletici niteliğine çekildiği durumlarda ise BİO'lar, sektörün kullanacağı kamu kaynağı ve kamu gücüne ilişkin düzenlemeler geliştirmektedirler.

Her iki durumda da, kurulun çalışmalarını yöneten, başka bir deyişle kurul işlevlerini somutlaştıran üyelerin kimlikleri önem kazanmaktadır. Kurullar üzerinde yapılan incelemeler göstermektedir ki, kurul üyelikleri kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütü temsilcilerinin katılımı ile oluşturulmaktadır.

Üyelerin farklı çıkar alanlarını temsil etmelerinin, en uygun uzlaşa ve dolayısıyla en rasyonel yönetimi üreteceği ileri sürülmektedir. Ancak bu noktada doğal olarak, üyenin temsilcisi olduğu alanı temsil etme gücü ve kararlılığı ile karar yeter sayısı gibi konular öne çıkmaktadır. Bu bağlamda, kurul üyesi olarak atanacaklarda aranan "birikim"nin niteliği, özellikle siyasetten bağımsız olması gerekliliğinin sık sık vurgulanması,⁴⁵ kamu temsilcisi olarak atanacakların genellikle liberalizme imanlı olmasına özen gösterilmesi, sivil toplum örgütlerinin kimi çıkar gruplarının toplumsal meşruiyetini sağlamaya yönelik yaptıkları çalışmaların açığa çıkması, özel sektörün doğal olarak "kamu yararı" yerine karlarını maksimize etmeye yönelik çalışmaları, kurulların düzenleme işlevleri ile yakından ilgili konulardır. Demokratik kitle örgütlerinin ve meslek odalarının kurul üyesi olarak düşünülmemelerinin yanında, yukarıda sayılan bileşimin de karar yeter sayısının kamu aleyhine kurgulanması, "yönetişim" ilkesinin ideolojik tercihini açıkça somutlaştırmaktadır.

Yukarıdaki tanımlamalar ile hukuka ve ekonomi – politığe ait kavramlar kullanılarak yapılan ayırım, Türkiye'de BİO olarak nitelenebilecek onüç üst kurulun varlığına işaret ediyor. Seyahat acentası gibi çalışarak üyelerinin tümünün dünya seyahatleri yaptığı, bütçeye maliyetleri bir katrilyonu aşan; ülkede Bakanlıkları by pass ederek çalışanları açısından ikili, işlevleri açısından alternatif bürokrasi yaratan BİO'ların asıl işlevi, siyaset ile ekonomi arasındaki bağı kopararak, temsili demokrasinin dolayımı da olsa önemli bir etkileyicisi olan yurttaşı ekonomik sistemden ötelemek, bir başka deyişle sosyal devletin tasfiyesi sürecini hızlandırarak kaynak transferini emekten sermayeye ve çevreden merkeze doğru yönlendirmektir.

4.2.3.2 Tarım Alanında Kurullar

4.2.3.2.1. Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerini Yeniden Yapılandırma Kurulu

Tarım Satış Kooperatifleri, aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi 16 adet Birlik'e sahiptirler. 54 ilde ve 23 ürün grubunda olmak üzere birliklere bağlı 331 kooperatifte kayıtlı yaklaşık 738 bin ortak ve 7.360 çalışan bulunmaktadır. Bu bağlamda, TSK ile ilgili yapılan düzenlemeler, yalnız ortak ve çalışanların aileleriyle birlikte yaklaşık 3 milyonluk bir nüfus büyüklüğünü ilgilendirmekle kalmayıp, tarım sektöründe üretim –

⁴⁵ "Kuru üyelerinin bağımsızlığı" kavramının kimden uzaklaşıp kime yaklaşmak çerçevesinde kurgulandığına yönelik oldukça zihin açıcı örnekler, uzun süredir kamuoyuna yansımaktadır. Bir Kurula atanan Yönetim Kurulu Başkanı'nın değiştirilmesi için "ısrar" eden IMF'nin istemini kabul ettirmesi yanında, IMF Heyeti'nin bazı kişilere Kurul üyeliği teklifi götürmesi, teklife muhatap olan kişiler tarafından bizzat kamuoyuna açıklanmıştır. Son olarak, çeşitli uygulamaları benimsemediğini söyleyen bir Kurul üyesine yönelik olarak, nezaketi ile bilinen Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı'nın "beğenmeyen çeker gider" açıklamasını yapması, üyelerin bağımsızlığı konusunda çalışanların ampirik olarak kullanabilecekleri örnekler olarak not edilebilir.

pazarlama – taşıma – işleme vb. alanlarında çalışan ve ülke istihdamının % 45'ini oluşturan bölümü ve tarım ürünleri tüketicisi konumunda bulunan tüm halkı çeşitli yönleriyle doğrudan ilgilendirmektedir.

Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri (TSKB), 24.04.1935 gün, 2834 sayılı yasa ile kurulmuştur. Dönemin Başbakanı İsmet İNÖNÜ, TBMM'de yasa gerekçesini şöyle açıklamaktadır; *“Bugünkü şartlar içinde Türk üreticisi, spekülasyon veya alacakları vasıtasıyla piyasaya istediği gibi hükmeden ve –fiyatların muzır temevvüçlerine- amil olan araçlar dolayısıyla yetiştirdiği mahsüllerin hakiki değerine sahip olamamaktadır. ... Tarım Satış Kooperatifleri, yerli ve yabancı ihracat firmaları ve şirketlerinin, Türk üreticisinin bütün senelik zorlu emeğinin maddi ifadesi olan mahsüllerini en uygun fiyatlarla satabilmek için meşru ve ahenkli bir rekabetle yarışmaları istenmektedir. Layihanın maksad ve gayesi, Türk üreticisinin, yetiştirdiği mahsülleri gerçek değerinden daha düşük bir fiyatla ve zamanından önce satmasına çeşitli nedenler dolayısıyla alivre satışları üretici ve ülke aleyhine suistimal edilmesine engel olmaya çalışmaktır...”*⁴⁶

Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerine ilişkin önemli veriler, aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

Tablo 6 : Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerine İlişkin Kimi Veriler

Kaynak: T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü, **Tarım Satış**

Birlik Adı	Bağlı Kooperatif Sayısı	Ortak Sayısı	Daimi Personel Sayısı	İşletme/İştirak Sayısı	Faaliyet Ürünleri	Konusu
TARİŞ-Pamuk	44	50.403	2.114	87/9	Kütlü pamuk	
TARİŞ-Üzüm	14	20.719	-	-	Çekirdeksiz kuru üzüm	
TARİŞ-İncir	15	7.159	-	-	Kuru incir	
TARİŞ-Z.Yağı	33	26.481	-	-	Zeytin, ham zeytinyağı	
ÇUKOBİRLİK	40	63.970	1.865	17/10	Kütlü pamuk, soya	
ANTBİRLİK	6	29.014	421	8/8	Kütlü pamuk, limon	
FİSKOBİRLİK	49	246.406	671	18/4	Kabuklu fındık	
TRAKYABİRLİK	48	108.554	1.260	4/4	Yağlık ayçiçeği	
MARMARA B.	8	49.691	423	¾	Zeytin	
KARADENİZ B.	22	71.883	443	2/6	Yağlık ayçiçeği, soya	
GÜNEYDOĞUB.	13	14.531	24	5/1	A.fıstığı, k.mercimek, k.biber, nohut, zeytinyağı	
TASKOBİRLİK	9	4.283	66	8/0	Yaş ve kuru çekirdekli üzüm	
KOZABİRLİK	5	10.635	30	0/5	Yaş ipek kozası	
GÜLBİRLİK	6	7.628	8	5/1	Gül çiçeği	
TİFTİKBİRLİK	12	18.449	13	0/0	Tiftik	
KAYISIBİRLİK	7	8.178	22	0/0	Kuru kayısı	
TOPLAM	331	737.984	7360	157/52		

Kooperatif ve Birliklerine Yönelik Faaliyetler ve Elde Edilen Sonuçlar, Ekim 2001, Ankara, s. x

Not: Ağustos 2001 rakamlarını yansıtmakta olup, TARİŞ'in daimi personel ve işletme/iştirak sayıları "TARİŞ-Pamuk Birliği"nde birleştirilmiştir.

⁴⁶ TBMM zabıtları, 09.10.1935, C:1, i:42, s:229,

TSKB, 1984 yılındaki 3186 sayılı yasa ile geçirdiği önemli değişikliklerle 1935 yılından bugüne dek Türkiye üreticisi için önemli işlevler yerine getirmiştir. Özerk olmayan yapısı nedeniyle önemli oranda siyasi karışmalara maruz kalmasına karşın, önemli bir ürün grubunda kamu desteklemesi aracı olmuş; işleme tesisleri ile ilk ürünün katma değerinin artırılarak pazarlanması faaliyetlerini sürdürmüş, iç ve dış pazarlamada zaman zaman etkin bir rol oynamıştır.

“Birlikler Türkiye rekoltesinin; kütlü pamukta % 14-22’sini, fıındıkta % 20-40’ını, çekirdeksiz kuru üzümde % 20-30’unu, yağlık ayçiçeğinde % 25-50’sini, zeytinyağında % 12-50’sini, zeytinde % 10-20’sini, soyada %40’ını, yaş ipek böceği kozasının tamamını, gülçiçeği ve tiftiğın de yarısını alarak, işleyip satmaktadırlar.” Bu faaliyetleriyle de, İstanbul Sanayi Odası’nın “2001 yılında öz sermaye, net aktifler, satış hasılatı ve brüt katma değer gibi kriterlere göre belirleyip açıkladığı ilk 500 sanayi kuruluşu içinde Tariş Pamuk Birliğı, Tariş Üzüm Birliğı, Çukobirlik, Antbirlik, Fiskobirlik, Trakyabirlik ve Marmarabirlik de bulunmaktadır”.⁴⁷

TSKB ile ilgili ilk “reform” çalışmaları, AFC adlı kuruluşa hazırlatılan “Tarım Satış Kooperatiflerini Geliştirme Projesi” ile başlatılmıştır. Proje, merkezi bir kurulun kurulması önerisi ile sonuçlandırılmıştır.⁴⁸

TSKB, 1999 yılı sonunda başlayan istikrar programlarına geniş oranda konu olmuştur. Bu kapsamda, 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubunda TSKB’ne “tam muhtariyet” sağlayan yasanın 2000 yılı Mart ayına kadar parlamentodan geçirilmesi “yapısal kriter” olarak saptanmış ve yeniden yapılanmaları maliyetlerinin bir kısmı olarak birliklere 410 trilyon TL verileceği belirtilmiştir. 10 Mart 2000 tarihli “Birinci Gözden Geçirme” de “Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerini mevcut kooperatifler yasasına tabi kılarak kooperatifleri otonom hale getirecek bir kanun çıkarılacağı yinelenmiştir.

Verilen “söz” biraz gecikmeyle de olsa 1 Haziran 2000 tarihinde yerine getirilmiş ve 4572 sayılı “Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir.⁴⁹

22 Haziran 2000 tarihli “İkinci Gözden Geçirme” de, TSKB ile ilgili aşağıdaki hükme yer verilmiştir;

Tarımsal kooperatifler ve birliklere özerklik sağlayan bir kanunun 1 Haziran tarihinde Meclisce onaylanması ile (yapısal kriter) büyük bir reform gerçekleştirilmiştir. Bu kooperatiflerin yeniden yapılandırılmalarını kolaylaştıracak bir geçiş düzenlemesi olarak anılan kanun, kooperatiflere verilecek desteğe ilişkin bütçe tahsisatının bir kısmının bu sene endüstriyel tarım ürünü destek alımlarının finansmanı amacıyla kullanılmasına olanak tanımaktadır. Ancak, bu geçiş düzenlemesinin maliyetini kontrol altında tutabilmek ve etkin piyasa bazlı yeniden yapılanmayı teşvik etmek amacıyla tarım satış kooperatifleri birliklerine bütçe fonları ancak yeniden

⁴⁷ T.C. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü, **Tarım Satış Kooperatif ve Birliklerine Yönelik Faaliyetler ve Elde Edilen Sonuçlar**, Ekim 2001, Ankara, s.2

⁴⁸ YILMAZ, A.Dursun, “Tarım Satış Kooperatiflerinin Kapısına Kilit Vurulacak”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 2, Ankara, 2000, s. 20-23

⁴⁹ Resmi Gazete, gün: 16.06.2000, sayı: 24081

yapılandırma kurulu (veya kurul faaliyete geçinceye dek onun adına hareket eden Hazine Müsteşarlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı) tarafından gerçekçi piyasa fiyatlarına dayalı bir iş planının kabulü, satılması beklenen miktardan daha fazla alım yapılmaması, kendi fonları (kendi hesaplarına borçlandıkları tüm fonları içerecek biçimde) ve devlet tarafından verilen 2000 yılı bütçe tahsisatından müteşekkil rakamı aşmayacak şekilde toplam faaliyet ve yatırım bütçesi sınırları içinde kalmaları koşuluyla verilecektir.

IMF ve Dünya Bankası'nın "TSKB'ne ilişkin reformlarının" anlaşılabilmesi için, 4572 sayılı yasanın incelenmesi gerekmektedir.

- Yasanın getirdiği temel hükümler arasında; TSKB Yeniden Yapılandırma Kurulu'nun oluşturulması, işleme tesislerinin, A.Ş'e dönüştürülmesi, önemli tüm konuların Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca hazırlanan hazırlanılacak "örnek ana sözleşmeler" ile düzenlenmesi.. sayılabilir.
- Yasa kapsamında geçici Md. 1/D ile oluşturulan "Yeniden Yapılandırma Kurulu" (YYK), 4 yıl süreyle görev yapacak, 4 üyesi Sanayi ve Ticaret Bakanı (Bakanlık ve Hazine Müsteşarlığı Mensupları, üniversite öğretim üyeleri veya kooperatifçilik veya işletmecilik konusunda bilgi ve deneyim sahibi kişiler arasından), 2 üyesi Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Devlet Bakanı tarafından atanacak, yalnızca bir üyesi ise birliklerin yönetim kurulu üyeleri arasından seçimle belirlenecektir. YYK, Kooperatif ve birliklerin yeniden yapılandırılması, ekonomik etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde faaliyetlerini sürdürebilir bir yapıya kavuşturulması ve bu amaçla alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi konularında çalışma, inceleme ve önerilerde bulunacaktır.
- YYK'na bağlı olarak kurulan Yürütme Birimi ise, yeniden yapılandırma, özelleştirme, planlama, denetim, kooperatifçilik veya işletmecilik konularında deneyimli uzmanlardan oluşturulacak ve YYK'nun faaliyetlerine yardımcı olacaktır. Ayrıca, "Kooperatif ve birlikler yeniden yapılandırma ile ilgili her konuda YYK önerilerini dikkate alacak ve Kurul ile işbirliği içinde faaliyetlerini sürdürecektir." YYK'nun çalışma esasları, uygulayacağı ilkeler ve Programlar, bu sürece uyum için Kooperatif ve birliklerce alınması gereken önlemler ve yapılması gereken işlemler Sanayi ve Ticaret ile Devlet Bakanları tarafından belirlenecektir" hükümleri, yasanın taşıdığı "TSKB'ni özerk ve bağımsız bir yapıya kavuşturma" savının gerçekliğini ortaya koymaktadır.
- Yasanın geçici 1 F maddesi, "kooperatif ve birliklerin ilk işleme tesisleri dışındaki fabrikalarının, üç yıl içinde A.Ş. haline dönüştürülebileceği" hükmünü taşımaktadır. Yasa her ne kadar bu alanda bir seçimlik hakkı tanıyor gibi görünse de, bu dönüşümü sağlamayarak "YYK ile işbirliğine gitmeyen" Birlik ve Kooperatiflere desteğin kesileceği ve fiili bir tasfiye sürecinin başlatılacağı, beklenen bir gelişmedir.
- Yine yasanın geçici 1/E/3 maddesi, "Kooperatif ve birliklere (...) Devlet veya diğer kamu tüzel kişilerden herhangi bir mali destek sağlanamaz " ifadesini taşımaktadır. Bu, "tarımsal kooperatiflerin maddi dayanaklarını tasfiyeden başka bir anlama gelmemektedir... Hiçbir hükümler devlet, bir sektöre (özellikle de işgücünün yüzde 40'ına istihdam olanağı sağlayan temel bir üretici sektöre) mali destek yapmayacağını yasa hükmü haline getirmemiştir ve getiremez. Tarım dışında başka hiçbir sektör için (örneğin mali sektör için)

böyle bir hüküm konulamazken, bir tarımsal politika aracından yasa hükmüyle vazgeçilmesi, açıklanması güç bir bağımsızlık kaybı anlamındadır.”⁵⁰

- Yasanın 1. madde son fıkrası ile kooperatif ve birliklerin sadece sermayeleri (ortaklık payları) rehin ve hacize karşı korunup, sanayi işletmeleri ve ilk işleme tesislerinin bu koruma şemsiyesinden çıkarılması, mevcut finansal yapıları veri kabul edildiğinde, Kooperatif ve Birliklerin hiçbir şekilde tarımsal ürün işleme faaliyetine girememesi anlamını taşımaktadır. Tarım yapısında katma değer ancak işleme ile elde edilebileceği ve Türkiye’de bu alanda önemli eksikliklerin bulunduğu gerçeği karşısında, yasa hükmünün ekonomi gerekleri ile çeliştiği ortadadır. İşleme tesislerinin teknoloji yenileme yatırımları ile karlı çalışabilir duruma dönüştürülmesi yerine tasfiye edilmesi, ülkenin üretim yapısının kırılması yolunda bir başka adımı oluşturmaktadır.
- Yasa’nın 7. maddesi, getirdiği “emredici ana sözleşme” düzenlemesi ile, TSKB’nin bağımsızlıklarını tümüyle ortadan kaldırmaktadır. Buna göre, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın hazırlayıp Resmi Gazete’de yayımladığı “Örnek Ana Sözleşmeler” hükümlerine, kooperatif ve birlikler kendi ana sözleşmelerinde mutlaka yer verecektir. “Örnek ana sözleşmenin yol gösterici değil emredici bir içerik taşıması, demokratik kooperatifçilik anlayışı ile bağdaştırılamaz.

İzleyen süreçte, önce Yasa’da sözü edilen “örnek ana sözleşmeler”⁵¹, daha sonra da YYK üyelerinin atanmalarına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı ve kuruluşların intibak işlemlerinin yapılmasında takip edilecek usul ve esasları gösterir Tebliğ yayımlanmış⁵² ve Kurul çalışmalarına başlamıştır.

Bu kapsamda, kuruluşların tamamı intibak Genel Kurulları yaparak yeni ana sözleşmeleri kabul etmişlerdir.

Ekim 2001 ayı itibarıyla, 4219 Kooperatif ve Birlik çalışanının görevlerine son verilmiştir.

“Birliklerin yeniden yapılandırma çerçeve ve planlarının” oluşturulması için yerel ve uluslararası uzmanlar görevlendirilmiş ve hazırlanan raporlar birliklere gönderilmiştir.

Sonuç olarak 4572 sayılı yasa, istikrar programı metnindeki “TSKB’lerini özerk ve bağımsız bir yapıya kavuşturmak” savının tersine, TSKB’lerini siyasete ve dolayısıyla Dünya Bankası – IMF düzenlemelerine koşulsuz uyacak ve bu suretle süreç içerisinde önce işlevsizleştirip ardından tasfiye edecek bir kurgu geliştirmektedir. Bu yapının sonuçları, Türkiye tarım üreticisinin örgütsüzlüğünü artıracak ve olan rekabet gücünü de elinden alacaktır.

4.2.3.2.2. Tütün ve Tütün Mamullerini ve Alkollü İçkiler Piyasasını Düzenleme Kurumu ve Kurulu

⁵⁰ OYAN, Oğuz, ÖZKAYA, Tayfun ve ark., **Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları Dünü – Bugünü – Geleceği**, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Ankara, 2001, s.52

⁵¹ Resmi Gazete tarih: 24.12.2000

⁵² Resmi Gazete tarih: 06.01.2001

Anadolu'daki geçmişi 400 yıla dayanan tütün, Türkiye için sosyo – ekonomik yönden oldukça önemli bir tarım ürünüdür. 300 bin hektarın üzerindeki bir alanda, 300.000 tona yakın olan tütün üretimi, ülkenin Karadeniz, Marmara, Ege, Akdeniz ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yaygın olarak gerçekleştirilmektedir. 500 bin üretici ailenin yanında, taşıma-pazarlama-işleme alanlarında çalışanlarla birlikte 3 milyon civarındaki kişi, tütün konusundaki gelişmelerden doğrudan etkilenmektedir.

Günümüzde olduğu gibi geçmişte de tütün sektörü, ülkenin ekonomik ve siyasi yapısından doğrudan etkilenmiştir. 1883 yılında çıkarılan bir nizamname ile Tütün İnhisarı, borçlarını ödeyemez duruma düşen Osmanlı tarafından “Reji İdaresi”ne devredilmiş, adı geçen idarenin kolcuları ile Anadolu köylüleri arasındaki çarpışmalarda yaklaşık 30.000 kişi ölmüştür. Cumhuriyet’le birlikte Reji İdaresi, 4 milyon liraya satın alınarak devletleştirilmiştir.

Cumhuriyet boyunca ülke ekonomisine önemli katkılarda bulunan Türkiye tütün sektörü, 1999 yılı sonlarından itibaren IMF ile imzalanan stand – by anlaşmalarına ve bu kapsamda düzenlenen niyet mektuplarına konu edilmiştir. Hemen tüm mektuplarda sektörle ilgili olarak verilen ayrıntılı taahhütler, genel olarak

- Tütün destekleme fiyat mekanizmasının kaldırılması,
- TEKEL’İN özelleştirilmesi,
- Sektörün yönetiminin oluşturulacak bir Kurul’a devredilmesi ve
- Tüm bunları yasal bir zemine oturtacak ve i) TEKEL’in destek alımı yapan birimini diğer ticari faaliyet gösteren birimlerinden ayırarak tütünün satışı için müzayede mekanizmasını hayata geçirecek, ii) alkollü içki üretimindeki tekeli kaldırarak özel sektörün piyasaya girmesini sağlayacak, iii) TEKEL’in içki, tuz ve tütün ürünleri üreten tesislerinin özelleştirilmesini sağlayacak üç yeni yasanın çıkartılması
- Tütün üreticisinin alternatif ürün projesi ve doğrudan gelir desteği ile desteklenmesi

esaslarına dayanmaktadır.

Niyet mektuplarında belirlenen yapıya koşut olarak, “Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü’nün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamüllerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına ve 4046 Sayılı Kanuna Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun Tasarısı” Meclisten geçmiş, onaya sunulan 4685 Sayılı TÜTÜN YASASI, “*Kamu yararına, Hukuka ve Anayasal ilkelere aykırılık*” gerekçeleriyle Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere TBMM’ne iade edilmiştir.

Cumhurbaşkanı’nın veto gerekçeleri, yasanın analizi açısından oldukça öğreticidir. Buna göre, 4685 Sayılı Yasa, “*sosyal devlet ilkesi gereği, üretimin sürdürülmesi ve üreticilerin gelir kayıplarını giderme yöntem ve ilkeleri gösterilmemesi; aynı tür tütünlere AB destekleme primi öderken, ülkemizde desteklemelerin kaldırılmasını; alternatif ürünün kolayca ve kısa sürede gerçekleştirilebilecek bir çözüm olmaması; her türlü tütün ürünlerinin dışalım hakkı nedeniyle, yerli sigara ve tütün üreticilerinin üretim etkinliklerini tümüyle durdurmaları; TEKEL’in elindeki fabrika ve işletmelerin gerçek değerlerinin çok altında satılma olasılığı; iç pazarın tümüyle yabancı sigara tekeline açılmasının onarılamaz sorunlar yaratacağı*”, gibi, ayrıca “*tütün üretiminin*

düzenlenmesi, tütün kalitesinin iyileştirilmesi, Türk tütününün niteliğinin ve türünün korunması, tütün ekimi yapıma yöntemleri, tütün satış sözleşmelerinden doğacak uyuşmazlıkların çözüm yolları, tütün satış merkezlerinin kurulacağı yerler, satılmayan tütünün korunma yöntemleri, yaprak tütün ticareti yapacaklarda aranacak koşullar ve yaprak tütünlerin işlenmesi yöntemlerinin” yasada düzenlenmemesi, veto gerekçelerini oluşturmaktadır. Bu bağlamda; Anayasa'nın 2., 5., 45., 166. ve 167. maddesine aykırılık; **Anayasa'da, hiçbir düşünce ve görüşün Türk ulusal çıkarları karşısında korunma göremeyeceğinin belirtilmesi ve ulusal çıkarların her şeyin üzerinde tutulması gerektiği** gerekçesiyle Yasa Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir.

Ancak TBMM'den 3 Ocak 2002 tarihinde aynen geçen 4733 sayılı “Tütün, Tütün Mamülleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamüllerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, Cumhurbaşkanı tarafından da onaylanarak yayımlanmıştır.⁵³

Anılan Yasa'nın bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı savı ile Doğru Yol Partisi tarafından açılan iptal davası sonucunda, Anayasa Mahkemesi, 22.01.2002 günlü kararında⁵⁴ “usulüne uygun olarak alınmış grup genel kurulu kararına dayanmayan başvurunun, başvuranın yetkisizliği nedeniyle reddine” oyçokluğuyla karar vermiştir.

4733 sayılı yasa, tütünde destekleme sistemini elemine etmiş ve tütün alım ve satımını “sözleşme” ve “açık arttırma” sistemine bağlamış, en az iki milyar adet sigara üretenlerin serbestçe tütün ithali yapmalarını ve beş yıl sonra bu zorunlu üretim miktarının da BK kararı ile ortadan kaldırılmasını, yasa hükümlerine uymayan köylülerin hapis cezası ile cezalandırılmasını hükme bağlarken, TEKEL'in özelleştirilmesini ve “Tütün ve Tütün Mamullerini ve Alkollü İçkiler Piyasasını Düzenleme Kurumu ve Kurulu” oluşturulmasını öngörmüştür.

Buna göre kısaca “Tütün Kurulu” diye tanımlanabilecek Kurul, *7 kişiden oluşturulacaktır. Gösterilen 2'şer aday arasından Bakanlar Kurul'unca seçilip atanacak üyeler, aşağıdaki kuruluşların temsilcisi olacaklardır;*

- *Maliye Bakanlığı,*
- *Sağlık Bakanlığı,*
- *Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,*
- *Hazine Müsteşarlığı,*
- *Dış Ticaret Müsteşarlığı,*
- *TEKEL Genel Müdürlüğü (geçici) ve*
- *TZOB*

Görev süresi 5 yıl olan Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Ayrıca Kurul üyeleri, Kurulun para, para hükmündeki evrak, senet ve diğer mevcutlarına karşı işledikleri suçlar ile bilanço, tutanak, rapor ve benzeri her türlü belge ve defterler üzerinde işledikleri suçlardan dolayı memur sayılırlar. Kurul üyeleri,

⁵³ Resmi Gazete tarih: 9.1.2002, no: 24635

⁵⁴ Anayasa Mahkemesi kararı Esas Sayısı : 2002/10, Karar Sayısı : 2002/19

görevleri sırasında öğrendikleri gizli bilgileri açıklamaları halinde haklarında cezai kavuşturma yapılır ve görevlerine son verilir.

Bu çerçevede Kurum/kuruluşların toplam 14 aday belirleyip Bakanlar Kurulu'na sunma işlemleri tamamlanmıştır⁵⁵

4733 sayılı Yasa hükümlerine göre, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Tütün Kurumu Tütün Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Kurum, Başbakan'ın görevlendireceği bir Devlet Bakanı ile ilişkilendirilecektir. Kurul, Kurumun karar organı niteliğindedir.

Yasada, Tütün Kurumu'nun hizmet birimleri sayılmamıştır.

Kurul Başkan ve üyelerinin aylık net ücretleri, en yüksek devlet memurunun aylık net ücretinin iki katını geçmemek üzere Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilir.

Hizmet birimlerinde idari hizmet sözleşmesiyle istihdam edilecek personel, ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı DMK'na tabidirler.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olan Kurum'un karar organı olan Kurul, geniş bir görev ve yetki alanı ile donatılmıştır. Bunlardan bazıları şöyle sayılabilir ;

- Yasa uyarınca Kurum tarafından yürütülecek görevler ile ilgili düzenlemeler yapmak, Yasa'nın uygulanmasıyla ilgili sektörel düzenlemeler yapmak,
- 1918 sayılı "Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun", 4250 sayılı "İspirto ve İspirtolu İçkiler İnhisarı Kanunu", 492 sayılı "Harçlar Kanunu" ve diğer kanunlar ile Genel Müdürlüğe verilmiş olan görevleri yürütmek.
- İdari para cezaları uygulamak,
- Gerekli her türlü bilgiyi ilgililerden talep etmek,
- Yasalarla verilen diğer görevleri yapmak,

Yasanın 5. maddesi, Kurum'un gelir ve giderleri sayılmaktadır. Buna göre Kurum'un gelirleri; tütün ürünleri ve alkollü içkilerin satış fiyatlarının binde dördü, düzenlenecek belgelerden alınacak tutarlar, tescil-izin ve ruhsat harçları ve idari para cezalarının yüzde yirmibeşinden oluşmaktadır. Kurumun giderleri ise idari giderler ile ar – ge faaliyetleri ve tütün/alkol tüketiminden kaynaklanan kamusal-toplumsal-tıbbi zararları önleme çalışmaları giderlerinden ibarettir.

Kurumun giderleri Kurul kararıyla yürürlüğe giren yıllık bütçeye göre yapılır. Kurumun mal ve varlıkları Devlet malı sayılır, haczedilemez ve rehnedilemez.

Yasa'nın "Yönetmelikler" başlıklı 9. madde hükmüne göre,

⁵⁵ Devlet Bakanlığı (Nazime Gürkan, Hüseyin Çetin), Sağlık Bakanlığı (Dr. Alper Pişkin, Dr. Halil Doğan), Tarım ve Köy işleri Bakanlığı (Zekeriya Herden, Mehmet Naci Hocaoğlu), Maliye Bakanlığı (Niyazi Adalı, Kamuran Burnaz), Hazine Müsteşarlığı (Dr. Salih Yılmaz, Dilek Okurer), Dış Ticaret Müsteşarlığı (Muammer Oram, Oktay Üstündağ), Türkiye Ziraat Odaları Birliği (Nuri Sevda Sorman, Celal Civelek).

- Kurul'un çalışma usul ve esasları ile Kurul üyeleri, Kurum personeli ile bunların yakınlarının yapamayacakları işler,
- Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, kadro ünvanları, sayıları ve Kurum personelinin emeklilik statülerinin belirtilmesi açısından durumu,

Kurul'un önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenecektir.

4.2.3.2.3. Şeker Kurulu

Şeker sektörü, 450.000 şeker pancarı üreticisi aile ve 30.000 işçiyi, sektörün dışsallıklarından yararlanan hayvancılık ve ulaşım alt sektörleri ilgililerini ve şeker tüketicisi olan tüm halkı doğrudan ilgilendiren, Cumhuriyet'in sanayileşme hamlesinin ilk temsilcisi, ileri ve geri (back – forward linkages) bağlantılara sahip, eşanlı gelişme (uneven development) ilkesine uygun özellikler gösteren bir sektör konumundadır. Bu yönleriyle de, ülke ekonomisi ve kırsal sosyolojisi açısından son derecede önemlidir.

Üç çeyrek yüzyıllık Türkiye şeker sektörü, 1999 yılı sonlarından itibaren IMF ile imzalanan stand – by anlaşmalarına ve bu kapsamda düzenlenen niyet mektuplarına konu edilmiştir. Hemen tüm mektuplarda sektörle ilgili olarak verilen ayrıntılı taahhütler, genel olarak

- Şeker pancarı üretimine kota konulması,
- Destekleme fiyatlarının baskılanması,
- TŞFAŞ'nin ve fabrikalarının özelleştirilmesi,
- Sektörün yönetiminin oluşturulacak bir Kurul'a devredilmesi ve
- Tüm bunları yasal bir zemine oturtacak Şeker Yasası'nın çıkartılması

esaslarına dayanmaktadır.

Böylece hazırlanan zemin üzerinde, 4 Nisan 2001 tarihinde Şeker Kanunu⁵⁶ çıkartılmıştır. 15 madde ve 8 geçici maddeden oluşan yasanın, Şeker Kurul'u ile ilgili olarak getirdiği düzenlemeler şöyle özetlenebilir;

- *Kamu tüzel kişiliğine sahip bir Şeker Kurumu kurulmuştur. Bu kurum, yeni oluşturulan bir Şeker Kurul'u ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Ancak Kurum, Şeker Kurulu tarafından yönetilecektir.*
- *Şeker Kurul'u 7 kişiden oluşturulmuştur. Gösterilen 2'şer aday arasından Bakanlar Kurul'unca seçilip atanacak üyeler, aşağıdaki kuruluşların temsilcisi olacaklardır;*

- *Sanayi ve Ticaret Bakanlığı*
- *Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,*
- *Dış Ticaret Müsteşarlığı,*
- *TŞFAŞ,*
- *Pancar Üreticileri Kooperatifleri Birliği,*

⁵⁶ 4.4.2001 tarihinde kabul edilen Yasa, 19.4.2001 gün, 24378 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi.

- *Sakkaroz kökenli şeker üreten fabrikalar,*
- *Niştasta kökenli şeker üreten fabrikalar,*
- *Ülke pancar üretimine, Kurul'un belirleyeceği bir kota getirilmekte, NBŞ'ler için de bu kotanın en fazla % 10'u oranında kota tahsis edilmektedir. Toplam kotanın şirketlere dağıtımında da yine Kurul yetkili olacaktır.*

4634 sayılı Şeker Kanunu'nun 12. maddesi, idareye, yasanın yayımı tarihinden itibaren 4 ay içinde, yasanın öngördüğü "Şeker Kurumu" nun çalışma usul ve esaslarını düzenlemek üzere bir yönetmelik yayımlama yükümlülüğü getirmiştir.⁵⁷ 4 Nisan 2001 tarihli yasa 19 Nisan 2001 tarihli Resmi Gazete'de yayımlandığından, yasanın yönetmelik yayımlama için öngördüğü süre 19 Ağustos 2001 tarihinde sona ermiştir. İlgili idare olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı süresi içinde Yönetmeliği yayımlamamış olmakla birlikte, Kurul üyelerini atama teklifini yapmayı ihmal etmemiştir. Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nca 11 Haziran 2001 günü alınan 2001/2559 sayılı atama kararı⁵⁸ ile Kurul üyelikleri doldurulmuş, boşalan üyeliğe ise yine Bakanlar Kurulu'nun 16 Kasım 2001 gün, 2001/3345 sayılı kararı ile atama yapılmıştır.⁵⁹

Daha sonra, 14 Şubat tarihinde, "Şeker Kurumu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır.⁶⁰ "Amaç" başlıklı birinci madde hükmüne göre yönetmeliğin amacı; "4634 sayılı Şeker Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak maksadıyla kurulan Şeker Kurumu'nun kuruluş, görev, çalışma usul ve esaslarını belirlemektir".

Kamu tüzel kişiliğine sahip olan Şeker Kurumu Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilişkili olup, Şeker Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır (madde 5). Kurul, Kurumun karar organı niteliğindedir (madde 6). 7 kişilik kurul üyelerinin görev süresi 5 yıldır (madde 11). Hizmet birimleri ise Hukuk Müşavirliği, Ekonomik Araştırma – Planlama ve Değerlendirme, İzleme Koordinasyon ve Denetleme ile Personel; İdari ve Mali İşler olmak üzere 4 ana birimden oluşur (madde 23). Hizmet birimlerinde istihdam edilecek personelin Şeker Kurulu tarafından tespit edilecek ücretleri, KİT'lerde II sayılı cetvele tabi personelin en yüksek sözleşme ücretinin iki katından fazla olamaz (madde 25).

⁵⁷ Madde 12.- Kurumun yönetim ve temsili, Kurulun çalışma usul ve esasları ile Hizmet Birimlerinin çalışma usul ve esasları, depolama kesinti ve primi ile ilgili düzenlemeler ve diğer hususlar, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren 4 ay içinde Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.

⁵⁸ 20 Haziran 2001 gün, 24438 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2001/2559 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurul üyeliklerine; Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan sorumlu Devlet Bakanlığı, T.Şeker Fabrikaları A.Ş., Pankobirlik S.S. Pancar Ekiciler Kooperatifleri Birliği, Konya Şeker Fabrikası A.Ş. ve Amylum Niştasta Sanayi A.Ş. temsilcilerinden oluşan yedi kişi atanmıştır.

⁵⁹ 20 Aralık 2001 gün, 24616 sayılı Resmi Gazete

⁶⁰ 14 Şubat 2002 gün, 24671 sayılı Resmi Gazete

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olan Kurum'un karar organı olan Şeker Kurulu, geniş bir görev ve yetki alanı ile donatılmıştır. Bunlardan bazıları şöyle sayılabilir ⁶¹

- Kota tespit etmek ve uygulamak,
- Pazarlama yılı içerisinde uygulanacak önlemleri belirleyip uygulanmasını denetlemek,
- İdari para cezaları uygulamak,
- Gerekli her türlü bilgiyi ilgililerden talep etmek,
- Araştırma ve denetleme yapmak,
- Yasa ve yasaya dayanılarak çıkarılacak yönetmeliklerle verilen her türlü görevi yapmak,
- Genel düzenleyici işlemler yapmak

Görüldüğü gibi, Şeker Kurul'u sektörle ilgili hemen tüm yürütme yetkilerine sahip olmanın yanında, genel düzenleyici işlem yapma yetkisi ile yasama; idari para cezası uygulama ve denetleme yetkisi ile de yargı gücüne sahip biçimde donatılmıştır. Bu güçlü Kuruluş yapısının Sanayi ve Ticaret Bakanlığı karşısındaki konumu niteliği anlaşılabilir bir "ilişkili" kavramı ile açıklanmıştır. Ancak açık olan şudur ki, Anayasa'nın 123. maddesindeki "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür" ilkesine karşın; "bir idari kuruluş olması gereken" Kurum, Bakanlığın idari vesayet denetimine kapalıdır.

"Bağımsız İdari Otorite"⁶² niteliğindeki Şeker Kurulu, kendisine tanınan yetki çerçevesinde, 1 Eylül 2002 – 31 Ağustos 2003 pazarlama dönemi için 2 milyon 360 bin ton şeker üretimine izin vermiştir. Basına yansıyan bilgilere göre, bu miktarın 2 milyon 107 bin tonu A kotası kapsamında olup, şeker pancarından üretilecek şeker miktarı 2 milyon 149 bin ton olacaktır. ⁶³ Bunun anlamı, 13 milyon ton civarında şeker pancarı üretimine yönelik izin verileceğidir. Özellikle NBŞ üreticilerinin kota artırımını istemlerinin olumlu sonuçlanması durumunda, Türkiye'de sulu alanlarda getiri olanağı açısından rakipsiz olan şeker pancarı üreticisi köylüler, giderek daha az şeker pancarı üretebilecek ve zaten kısıtlı olan gelirleri daha da düşecektir.

Diğer taraftan, nişasta bazlı şeker üretiminde de tekelleşme süreci başlamıştır. Basına yansıyan bilgilere göre, ⁶⁴ İznik'te kurulu bulunan fabrikanın sahibi Cargill, yurtdışında gerçekleştirdiği bir operasyonla Cerestar firmasının % 56'sını satın almak üzere olduğundan, Ülker-Cerestar ortaklığında faaliyet gösteren Pendik Nişasta Sanayii A.Ş.'nin % 50'lik hissesine sahip olacak.

⁶¹ Adı geçen Yönetmelik'in, Kurul'un görev ve yetkilerini açıklayan bölümü, hukuki bir metinde asla olmaması gereken bir karmaşa taşımaktadır. Görev ve yetkiler kendi içinde hiyerarşi taşıyacak şekilde dizilmemişlerdir, "bölümleme" yapılmamıştır. Ayrıca sayım tekrarları söz konusudur, tanımlamalar açık değildir.

⁶² İdare Hukuku karşısında Bağımsız İdari Otoritelerin durumu ile ilgili geniş bilgi için Bkz: Gözübüyük, Şeref – Tan, Turgut, İdare Hukuku – Genel Esaslar, Cilt:1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s. 336 - 352

⁶³ Evrensel Gazetesi, 27.03.2002

⁶⁴ Dünya Gazetesi, 20.03.2002

Tüm bu gelişmeler, küreselleşme sürecinin Türkiye'nin yalnızca emek kesimine yoksullaşma değil, sermaye kesimine de mülksüzleşme taşıdığını ortaya koymaktadır.

5. TARIMDA SEKTÖREL DEĞİŞME KARŞISINDA ZİRAAT MÜHENDİSLERİ ODASI'NIN DURUŞU

5.1. ZMO'nun Anayasal – Yasal Dayanakları

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Ziraat Mühendisleri Odası (ZMO), Anayasal anlamda kamu kurumu niteliğindeki bir meslek kuruluşudur. Anayasal dayanağını, 1982 Anayasası'nın 135. maddesinden almaktadır.

H. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları

Madde 135.- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.

Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.

(Değişik : 23/7/1995 – 4121/13 md.) Bu meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.

(Değişik : 23/7/1995 – 4121/13 md.) Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde siyasî partiler aday gösteremezler.

(Değişik : 23/7/1995 – 4121/13 md.) Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idarî ve malî denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.

(Değişik : 23/7/1995 – 4121/13 md.) Amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği merciin veya Cumhuriyet Savcısının istemi üzerine mahkeme kararıyla son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir.

(Değişik : 23/7/1995 – 4121/13 md.) Ancak, millî güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmidört saat içerisinde görevli Hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idarî karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.

ZMO'nun yasal dayanakları ise aşağıdaki gibi sayılabilir;

- 3458 sayılı Mühendislik ve Mimarlık Hakkında Kanun,
- 6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu,
- 7472 sayılı Ziraat Yüksek Mühendisliği Hakkında Kanun,

Yukarıda belirtilen yasaların uygulanmasını göstermek üzere hazırlanan tüzükler ise şunlardır;

- Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Tüzüğü
- TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tüzüğü
- Ziraat Mühendislerinin Görev ve Yetkilerine İlişkin Tüzük

Tüzel kişiliği bulunan Ziraat Mühendisleri Odası, tüzüklerin uygulamasını göstermek üzere çeşitli yönetmelikler hazırlayarak uygulamaya koymaktadır.

5.2. ZMO'nun Amaç ve Görevleri

ZMO'nun amaç ve görevleri, "TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Tüzüğü'nde aşağıdaki gibi sayılmıştır;

- a) Ülkemizin tarımsal varlığı ve kaynaklarının korunması, geliştirilmesi ve işletilmesi, verimlerinin artırılması, kırsal nüfusun toplumsal ve ekonomik kalkınmasının sağlanması amacıyla her türlü girişim ve etkinlikte bulunmak,
- b) Meslekle ilgili her türlü yasal düzenlemeyi, normları, fenni şartnameleri hazırlamak, incelemek, bunlarla ilgili görüş ve önerilerini resmi ve özel kuruluşlara bildirmek,
- c) Üyelerinin hak ve yetkilerini savunmak ve bu yetkilerin kullanılabilmesini sağlamak üzere resmi ve özel kuruluşlarda girişimlerde bulunmak,
- d) Mesleğin geliştirilmesi ve tanıtılması amacıyla teknik ve bilimsel araştırmalar yapmak, toplantı ve sergiler düzenlemek, diğer kuruluşların bu çalışmalarına katılmak,
- e) Tarımsal girdileri sağlayan kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, girdi ve ürün fiyatlarıyla hizmet ücretleri hakkında önerilerde bulunmak, tarımsal girdileri üretecek tesislerin kurulmasını teşvik etmek,
- f) Meslekle ilgili proje ve taahhüt işlerinde üyelere gerekli belgeleri vermek, onaylamak, bu konuda gereken yasal düzenlemelerin yapılmasını sağlamak, bu amaçla gereken resmi girişimleri yapmak,
- g) Üyelerin iş güvenliği ve sosyal güvenliğinin sağlanması, demokratik hak ve özgürlüklerinin korunması için girişimlerde bulunmak, üyeler arasında dayanışma sağlamak ve üyelerin meslek onuru ve saygınlığının korunması için gereken önlemleri almak, aykırı davranışları izleyerek gerekli disiplin uygulamalarını yapmak,
- h) Her türlü bilimsel ve mesleki yayınlar yapmak,
- i) Üyelerin mesleki ve üyelik özgeçmişleri ile ilgili bilgileri toplayıp korumak,
- j) Bilirkişilik hizmeti yapacak üyeleri belirleyerek ilgili resmi ve özel kuruluşlara bildirmek,
- k) Üyelerin meslek çalışmalarında uymak zorunda oldukları kuralları saptamak, mesleki denetimi sağlamak üzere gerekirse yönetmelikler çıkarmak,
- l) Mesleki ve ulusal sorunlarla ilgili olarak Mühendis ve Mimar Odaları ve diğer meslek kuruluşları ile işbirliği yapmak, ortak mesleki çalışmalar yapmak, kararlar almak,
- m) Meslek alanındaki gelişme ve yenilikleri izlemek ve yaymak, bu amaçla yurt içi ve dışındaki meslek kuruluşları ile ilişki kurmak, ortak çalışmalar yapmak, yurt içinde ve dışında mesleği temsil etmek,

n) Ziraat mühendisliği öğrenimi yapan kuruluşlarla işbirliği yaparak meslek elemanlarının eğitimleri konusunda öneri ve yardımlarda bulunmak,

o) Tarımsal çalışmalarla ilgili büro ve firmaların tanımı, tescili ve hizmet esaslarının belirlenmesi konularında izleme, denetim ve onaylama yapmak,

p) 7472 sayılı Yasa uyarınca çıkarılmış olan Ziraat Mühendisliği Yetki Tüzüğü hükümlerinin uygulanması amacıyla mevzuat çalışmaları yapmak, resmi ve özel kuruluşlarda gerekli girişimleri yapmak

Görüldüğü gibi ZMO'nun amaç ve görevleri, tarım sektörünün sosyo-ekonomik ve politik bütününe ilişkindir. Tarımın ekonomik bir sektör olarak geliştirilmesi yanında, sektörün insan unsurunu oluşturan köylülerin ve ziraat mühendislerinin yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, temel öncelikler arasındadır.

5.3. ZMO'nun Kurumsal Duruşu

1980'li yıllar genel olarak tarımın geriye gittiği yıllar olmakla birlikte, özellikle son üç yıldır sektörde adeta bir çöküş yaşanmaktadır.

Bu sürecin ortaya koyduğu en önemli gelişmeler şöyle başlıklandırılabilir;

- Sektörün üretim gücünde önemli kırılmalar yaşanmaktadır. Destekleme siyasetlerindeki değişim, etkin olmayan yapıyı daha da geriye götürmüş, başta hayvancılık olmak üzere hemen tüm ana alt sektörlerde üretim yapısı kırılmıştır.
- Üretimde geriye gidiş ve imzalanılan uluslararası anlaşmaların sonucu olarak, 1990'lı yılların ortalarından itibaren ülke, tarımsal dışarıdan daha fazla tarımsal dışarı yapan bir ülke konumuna girmiştir.
- Çiftçiler borç altında ezilmekte ve süreç içinde mülksüzleşmektedirler. Geleneksel üretim ilişkileri, taşeron – işçi konumuna doğru hızla evrilmektedir.
- Yoksulluk, ülke kırsal yaşamının kendini yeniden üretme kapasitesini tehdit eder bir boyuta ulaşmıştır. Türkiye köylüsü, yaşamını sürdürebilmek için kendine özgü “beka stratejileri” oluşturmaktadır. Ancak bunun sürdürülebilir olmadığı ortadadır. Kırsaldan kopup kent varoşlarına yığılan insanlar, insan onuruna aykırı koşullarda ve kültür erozyonuna açık biçimde konumlanmaktadır.
- Özelleştirme uygulamaları, üretim ve sosyolojik yapılar üzerinde olumsuz etkiler yapmaktadır. “Kamu tekelinin kaldırılarak rekabet ve verimliliğin yükseltilmesi” meşruiyet temelinde gerçekleştirilen özelleştirmeler, özel tekeller doğurmuştur. Rekabetten uzak bir ortamda çalışan bu işletmelerin birçoğu küresel süreçte çokuluslu şirketlerin eline geçmiş, yerli sermaye taşeron konumuna gerilemiştir.
- Tarımsal kamu yönetimi ulusal özünü önemli ölçüde yitirmiş, IMF ve Dünya Bankası politikalarının yürütücüsü konumuna dönüşmüştür.

Bu yapı içerisinde, Tüzüğünün kendisine yüklediği amaç ve görevler kapsamında, ZMO'nun öncelikleri aşağıdaki gibidir;

Deşifrazyon

Ülke kamu yönetiminin, istikrar programları metinlerine sıkıştığı bir ortamda, niyet mektuplarında ve anlaşma metinlerinde yapılan belirlemeler yurttaş için yaşamsal bir önem taşımaktadır. Mali ortodoksi siyasaları çerçevesinde, istikrar programları kamusal harcamaları yeniden biçimlendirmektedir. Sürecin ana damarını ise, emekten sermayeye ve çevre ülkelerden merkez ülkelere olan kaynak transferi oluşturmaktadır.

Bu çerçevede, demokratik kitle örgütlerinin birincil işlevi, süreci adeta bir şifre çözücü gibi deşifre etmektir. Olan biteni anlaşılabilir kılmak, sağlıklı tutum geliştirmenin ön koşuludur.

Tarım Siyasalarını Değerlendirip Ulusal Özün Altını Çizmek

Nüfusunun % 35'i kırsalda yaşayan ve istihdamda en büyük payı tarım sektörünün oluşturduğu bir ülkede tarım siyasaları, salt sektörel olma boyutundan taşar. Bu çerçevede Türkiye'de tarım siyasaları, üretim ve bölüşüm ilişkileri içerisinde kırsal yaşam – köylülük – yoksulluk sarmalında sosyoloji - ekonomi ve siyasetin etki alanında, etken ve edilgen yapıları bünyesinde taşımaktadır.

Bu bağlamda, bütünsel ve doğru siyasa analizleri, tarım için gerçekten zordur; bu niteliğiyle de önemli çarpıtma girişimlerine konu olmaktadır.

Bu durum, deşifreyon işlevinin bir üst aşaması olarak ZMO'nun öncelikleri arasına, "kamu yararı ilkesi ile uyarlı tarım siyasalarını belirleme – teşhis etme" görevini koymaktadır.

Güç Birliği Oluşturmak

Tarıma ve tarımcıya iç ve dış kaynaklı saldırıların yoğunlaştığı bir ortamda, tarım kesimi, düne oranla çok daha yüksek bir "ortak refleks" duyusuna gereksinim duymaktadır.

ZMO, bu çerçevede ve mümkün olan her fırsatta, tarımla ilgili kişi ve kuruluşları bir araya getirmeye ve ortak ses oluşturmaya çalışmaktadır. Bu çabanın başarılı sonuçlar verdiği kimi kuruluşlar aşağıya çıkartılmıştır;

Türkiye Ziraat Odaları Birliği / Ankara Bölge Veteriner Hekimleri Odası / TEMA / TARGEV/ Köy-Koop / Holstein Sığır Yetiştiricileri Birliği / Adana Çiftçiler Birliği / Ege Çiftçiler Birliği / Türkiye Ziraatçılar Vakfı / Tarım-İş Sendikası / Öz Gıda İş Sendikası / Tek Gıda İş Sendikası / Tarım Gıda -Sen. / Tarım Ekonomisi Derneği / Türkiye Ziraatçılar Derneği / Veteriner Sağlık Teknisyenleri Derneği

Tarımın ve Tarımcının Kazanımlarını Korumak ve Geliştirmek

Tarımın ve tarımcının kazanımlarını korumak ve geliştirmek, güç birliği halinde kolaylaştırılabilecek bir tavır olarak değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte ZMO, yukarıda sayılanlar yanında gerçekleştirdiği idari ve hukuksal girişimlerle, hem tarım ve hem de tarımcı yararına birçok olumlu karar alınmasını sağlamış, olumlu yargı kararları elde etmiştir.

ZMO'nun bu çerçevede tarımın tüm yönleri için siyasa önerileri bulunmaktadır. Bu çalışma kapsamında, tarımsal kamu yönetimi için geliştirilen öneriler değerlendirilecektir.

6. ULUSAL VE ETKİN TARIMSAL KAMU YÖNETİMİ İÇİN KİMİ ÖNERİLER

6.1. Hukuki Süreçler

Tarımsal kamu yönetiminin etkin olarak yapılandırılması önündeki önemli engellerden birisi, alanla ilgili hukuki düzenlemelerin eksikliği olarak tanımlanabilir.

Öncelikli olarak, tarımla ilgili tüm yasal düzenlemelerin genel ilkelerini açıklayan, bir anlamda “Tarım Anayasası” olarak ta nitelendirilebilecek bir “Çerçeve Tarım Yasası”na gereksinim bulunmaktadır. Böyle bir çerçeve yasa ve sonrasında bu çerçeve yasayı dayanak olarak alacak tüm yasa altı hiyerarşiye sahip genel düzenleyici işlemler (tüzük, yönetmelik, genelge vb...) oluşturulmalı ve çerçeve yasaya aykırı hükümlerin oluşmasına izin verilmemelidir.

İkinci öncelikli konu olarak, 3202 sayılı “Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”, 441 sayılı KHK ile birçok ortak hükümler taşımaktadır. Bu hükümlerin taranarak ayıklanması gerekmektedir. Aksi takdirde, çeşitli konularda hukuki çelişkiler ortaya çıkmaktadır.⁶⁵

Ülkenin acilen, tarımsal üretim, pazarlama, tarımsal eğitim ve yayım gibi çok önemli birçok konuda ilerlemeler sağlayacak “Üretici Birlikleri Yasası” na gereksinimi bulunmaktadır. Üretici birliklerinin kooperatif yapıya rakip değil onu destekleyecek bir yapıda oluşturulması ise temel gereklerden birisidir. Kooperatif ve üretici birliği bütünlüğü, bigi ve dayanışma temelli olmak üzere, üretimden pazarlamaya, ürününe ve ürününün katma değerine sahip çıkan bir üretici yapısı için gerekli olarak değerlendirilmektedir.

6.2. İdari Yapı

1980'li yıllarda tarım kamu yönetimi büyük bir reorganizasyona uğramış, yaşanan özelleştirmelerle et, süt ve yem alanlarında kamu müdahalesi araçları tarım kamu yönetiminden alınmıştır. Daha sonra Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nde (KHGM) Bakanlık bünyesinden ayrılmıştır.

Etkin ve verimli bir tarım kamu yönetimi için, kamusal tarım planlaması yapacak ve bunu yaşama geçirecek nitelikte olmak üzere, tarımla ilgili yetki ve görevlerin bir şemsiye altında toplanması ve idari yapının bu doğrultuda yeniden yapılandırılması gerekli görülmektedir.

⁶⁵ Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün yürütücüsü olduğu “Tarım Alanlarının Amaç Dışı Kullanılmasına Dair Yönetmelik” hükümleri aleyhine açılan iptal davasında, DANIŞTAY, 441 sayılı KHK ile 3202 sayılı yasa arasındaki ortak hükümlere atıf yaparak Yönetmeliği tümüyle iptal etmiş, bunun üzerine anılan kuruluşlar ortak bir Yönetmelik hazırlayarak hukuki boşluğu doldurmuşlardır. Ancak uygulamada önemli sorunlar ortaya çıkmakta ve tarım alanlarının amaç dışı kullanımları sürmektedir.

Bu bağlamda, TKİB'nin en önemli faaliyeti, ülke beş yıllık kalkınma planları hedef ve ilkelerine uygun olarak, tarım alanında kamu planlaması yapması ve bu planları yaşama geçirecek araçları geliştirmesi, önlemleri alması olarak değerlendirilmektedir. Şüphesiz, tüm ülke için ekolojik – coğrafi – sosyolojik – ekonomik vb. tüm etkenlerin ve sektörler arası ilişkilerin değerlendirilmesi sonucunda oluşturulması gereken tarımsal kamu planları, oldukça yoğun bir bilimsel uğraş sonrasında ortaya çıkacaktır. Bu çalışmalar, yalnızca DPT'nin hazırladığı plan çerçevesi ile sınırlı kalmayıp, bu planlara yön verici bir nitelik te kazanabilir.

Türkiye bitkisel üretim deseninde önemli yere sahip şeker pancarı, tütün, çay, yağlı bitkiler ve endüstri bitkilerinin bir bölümü, farklı kuruluşların ve / veya kurulların sorumluluk alanına girmekte ve bu yönüyle de TKİB'nin yetki ve görev alanının dışında bulunmaktadır. Yine aynı bağlamda, üretilen ürünlerin pazarlanması kanallarında söz sahibi olan hal ve borsa yapılanmasında da, TKİB yetki sahibi değildir. Bu noktada, doğrudan ticaret ile ilgili alanların TKİB görev alanı dışında kalması doğaldır. Bununla birlikte, gerek üretim planlaması, gerekse bunun başarılabilmesi için ürünlerin getirisinin düzenlenmesi, TKİB'nin çalışmalarının önemli bir alanını oluşturmaktadır. Bu nedenle, üretim ve pazarlama ayaklarında TKİB'nin yetki ve görev alanını genişleten düzenlemelere gereksinim duyulmaktadır.

TKİB bünyesinde bulunan Zirai Mücadele İşleri Genel Müdürlüğü, 1984 reorganizasyonu ile kapatılmış ve Bakanlık Teşkilatı içinde olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Ancak aradan geçen zaman göstermiştir ki, bu yapı ülkede uygulanan zirai mücadele hizmetlerinin etkinliğini sınırlamıştır. Yetişmiş personel emekli olmuş veya teşkilattan ayrılmış, yeni uzman personel takviyesi ise mümkün olamamıştır. Bu sürecin, başta süne – kımlı mücadelesi olmak üzere, devlet eli ile yürütülen zirai mücadele hizmetlerinde doğurduğu etkinlik kaybı, ürünün kalite ve kantitesi üzerinde olumsuz sonuçlar ortaya koymaktadır. Bu nedenle, TKİB teşkilatı içinde Zirai Mücadele İşleri Genel Müdürlüğü'nün yeniden yapılandırılmasında yarar görülmektedir.

TKİB'nin ilgili birimi olan Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne bağlı çiftlikler, hem bitkisel ve hayvansal üretim materyallerinin sağlanması, hem de demonstrasyona dayalı tarımsal eğitim ve yayım faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi açısından önemli imkanlara sahip işletmelerdir. Önemli arazi-teknoloji ve makine parkına da sahip olan bu işletmelerin, konuşlandırıldıkları yörelerde tarımsal kalkınma faaliyetlerini organize etmeleri ve bu yoldaki çalışmalara ivme katmaları gerekmektedir. Bu bağlamda, yörelerdeki üreticilerin üretici birlikleri ya da kooperatifler altında örgütlenmelerini teşvik ederek, sözü edilen kooperatif ya da birlikleri çiftliklere ortak ederek, tarımsal merkezi planlamanın alanda uygulanmasını sağlayacak bir yapıya kavuşturulmaları, bu doğrultuda olacak şekilde yeniden yapılandırılmaları gerekmektedir. Yine bu paralelde olmak üzere, çiftliklerin teknolojik imkanları artırılmalı, buna yönelik önlemler alınmalıdır. Böyle bir yapıya kavuşturulan çiftlikler, hem ziraat fakültelerinde okuyan öğrencilerin staj, hem de bakanlık merkez ve taşra teşkilatlarında çalışan mühendislerin hizmet içi eğitimlerinin gerçekleştirildiği mekanlar olarak düzenlenmelidir.

Çağdaş tarım sistemine sahip ülkelerde, alan sorumluluğu esasına dayanan bir eğitim – yayım sistemi yapılandırılmış ve çalışmalar bu esas doğrultusunda yürütülmektedir. Buna karşın TKİB taşra teşkilatı, konu uzmanlığına dayanan bir

eğitim – yayım sistemi izlemektedir. Bu yapılanma, iki yönden sakıncalar taşımaktadır. İlk olarak, son iki yıla kadar Ziraat Fakültelerinde uzmanlığa dayanan bölümleşmenin rasyonel ilkelerin ötesinde artırılması, yalnızca konusunu bilen ve genel bilgi alanında eksiklikleri bulunan mühendislerin yetişmesine neden olmuştur. Her ilçede tüm bölümlerden mezun ziraat mühendisi istihdam etmek mümkün olmadığından, konu uzmanlığı alanlarında bilgi eksikliği ortaya çıkmaktadır. İkinci sakınca ise konu uzmanlığı esasına dayanan organizasyon sisteminin alanda etkin sonuçlar verememesinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda, yörenin gereksinim duyduğu uzmanlık bilgisine sahip olacak şekilde personel donanımı sağlanacak taşra teşkilatının, alan sorumluluğu esasına göre çalışmasının, alanda olumlu sonuçlar doğuracağı umulmaktadır.

Bunların dışında, ülkenin 1.7 milyon hektar tarım alanını sulamaya açacak olan GAP Projesi'nden söz etmek gerekmektedir. Proje ile ilgili çalışmalar, GAP Bölge Kalkınma İdaresi tarafından yürütölmektedir. Bu denli önemli bir tarım potansiyeli yaratacak Proje'nin yönetiminde TKİB'nın temsil edilmemesi, son derecede olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Günümüzde sulamaya açılan bölgelerde uygulanan yanlış sulama teknikleri nedeniyle toprakların bir kısmı tuzlanmaya başlamış, üretim planlaması uygulaması gerçekleştirilememiştir. Bu sorunların uygun yönetim teknikleri ile aşılabilmesi için, TKİB'nın etkin bir taraf olduğu yeni bir yapılanmaya gereksinim duyulmaktadır.

Son olarak, kurul tipi yapılanmalardan söz etmek doğru olacaktır. Kurul tipi yapılanma, küreselleşme olgusu çerçevesinde geliştirilen yönetim (governance) ilkesinin bir uygulama aracı olarak giderek sayıları artan bir yapılanma sergilemektedir. Ülkemizde de, hemen her alanda bir kurulun varlığı söz konusudur. Bu kurullar; kamu görevlileri, sivil toplum örgütleri ve özel şirket temsilcilerinden oluşturulmaktadır. Tüm dünya uygulaması göstermektedir ki, kurul tipi örgütlenme bir anlamda merkezi hükümet teşkilatını bay pass eden bir süreç izlemekte ve Bakanlıklar / Genel Müdürlüklerden çıkarılamayan kararlar, farklı çıkarları temsil eden yapısı nedeniyle, bu yapıda sayısal ve psikolojik olarak baskın taraf lehine olmak üzere, kurullardan çıkarılabilmektedir. Bu nedenle, kurul tipi yapılanmalar yerine, kamu yararı kavramını birinci önceliği sayan, danışma ve bilimsel kapasite yeteneği artırılmış, esnek kamu yönetimi düzenlemelerinin gerçekleştirilmesi, ülke çıkarları açısından daha doğru olarak değerlendirilmektedir.

6.3. Finansman Yapısı

Ülke tarımının altyapı ve üstyapı sorunlarının çözümü, yukarıda belirtildiği gibi etkin bir kamu yönetimi organizasyonu ve tarımsal yatırımlar ile olanaklıdır. Bu gereğin yerine getirilebilmesi, finansman gereksinimini ortaya koymaktadır.

AB ülkelerinde, tarım politikalarının işletilebilmesi için bir fon (FEOGA : Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu) tesis edilmiştir. Tüm tarımsal altyapı yatırımları ve müdahale sisteminin finansmanı, bu fon aracılığıyla yürütölmektedir.

Tarım sektörü sosyo ekonomik yönden AB'den daha önemli bir yere sahip Türkiye'nin de, buna benzer bir yapılanmaya gitmesi gerekli görölmektedir. Giderek daralan bütçe imkanları ile yıllardır geliştirilememiş bir tarım yapısına ivme katmak mümkün görölmemektedir.

Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durum, tüm sektörlerde üretime yönelik bir planlama – uygulama atağının başlatılması ile aşılabilir. Halen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu aracılığıyla yürütülen faaliyetler, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri aracılığıyla Kaymakamlar başkanlığında yapılan yerel tarımsal faaliyetler (kovan dağıtımı, sera yapımı vb..) ve son zamanlarda gerçekleştirilen yoksulluk yardımı gibi faaliyetlerin tümü, soruna geçici çözümler bulmaya yöneliktir. Bu bağlamda, sürdürülebilir değildir.

Yoksulluk yardımları yerine, bütüncül tarımsal kalkınma planının bir parçası olarak, özellikle küçük üreticileri ve yoksul grupları hedefleyen projelerin, Tarım Fonu tarafından finanse edilerek ve Tarım Bakanlığı'nın koordinasyonunda yürütülmesi, kırsal geri kalmışlık ve yoksulluk sorununu çözmeye yönelik kalıcı bir uygulama niteliğinde olacaktır.

6.4. Siyasa Oluşturma Süreçleri

Tüm bunların başarılabilmesi için ulusal önceliklere gözetilerek oluşturulmuş siyasalara gereksinim duyulmaktadır. Bu bağlamda,

1. “Ulusal Tarım Politikası” belirlenerek yaşama geçirilmelidir.

- Kamu yararı ilkesi doğrultusunda, emekçi sınıfların çıkarına uygun bir “Ulusal Tarım Politikası” belirlenmeli, uzun ve kısa dönemli planlamalarla bu politikanın gereklerinin yaşama geçirilmesi sağlanmalıdır. Türkiye tarım siyasalarını, IMF ve Dünya Bankası'nın belirlediği teslimiyetçi – işbirlikçi döneme son verilmelidir.
- Ulusal Tarım Politikası'nın ana ilkelerinin; Türkiye tarımsal üretiminin düşük maliyetle ve yüksek verimle sürdürülerek gıda güvenliğinin sağlanması, üretim planlamasının yapılması, gerektiğinde siyasaların “kamusal karışmacılık” temelinde yönlendirilmesi, ekolojik sınırlamaları olan ürünler dışında tarımsal dışarıya son verilmesi, tarımsal gıda sanayiinin geliştirilmesi, tarımsal dışarıya işlenmiş ürünler bazında gerçekleştirilmesi, üreticilerin gerçek halk kooperatifleri altında örgütlenmesinin sağlanması, tarımsal pazarlama kanallarının üretici ve tüketici yararını sağlayacak şekilde kurgulanması, tarım üreticilerinin yaşam düzeylerinin yükseltilmesi gibi temel amaçları kapsamı gereklidir.
- Türkiye'nin tarım alanındaki uluslararası taahhütleri gözden geçirilmelidir. DTÖ'nün “daha fazla liberalizasyon” amacıyla tüm dünyada başlattığı görüşmelerde, Türkiye tarımının sosyo – ekonomik koşullarına uygun pozisyon alınmalıdır. Açıkça Türkiye çıkarlarına aykırı bir şekilde gelişen Gümrük Birliği Anlaşması'nın tarım ile ilgili kapsamının değiştirilme olanakları gözden geçirilmelidir.

2. Tarımsal kamu yönetiminde ivedi düzenlemelere gidilmelidir.

- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (TKİB) organizasyon yapısı sektör gereksinimlerine uygun olacak şekilde reforme edilmeli, tarım tekniğinin üretim alanlarına en hızlı şekilde aktarılmasını sağlayacak yeni bir yapı kurgulanmalıdır. Bakanlığın personel yapısı, yıllardır uygulanan partizan

yaklaşımların etkisinden tümüyle arındırılmalı, süreci algılayıp yurtsever tutum alabilen teknik kadrolara görev verilmelidir. Tarım alanında, çeşitli kurum ve kuruluşlara dağılmış yetkiler bir çatı altında toplanmalıdır. Üretici örgütlenmesinin olmadığı bir yapıda, tarım kamu yönetiminin “yönetişim” ilkesi uyarınca amacından saptırılmasına izin verilmemelidir.

- Tarımsal araştırma faaliyetlerine hız verilmeli, mevcut araştırma enstitüleri gerçek işlevlerini yerine getirecek şekilde reorganize edilmeli, araştırma – ekolojik bölge eşliği sağlanmalıdır. Böylece genetiğin olanakları, üretim bölgelerinde en uygun sonuçlar verecek şekilde kullanılmalı, Türkiye tohumculuğu geliştirilerek içinde bulunduğu dışa bağımlı yapıdan kurtarılmalıdır.
- TİGEM’ler, üretimi geliştiren girdiyi sağlayan, bilgiyi geliştiren ve üreticinin kullanımına sunan kamusal çiftlikler haline dönüştürülmelidir.
- Tarımsal KİT’ler, özerk – rasyonel bir yapıya kavuşturulmalı, gerekli altyapı kurularak gerçek üreticilere devredilmelidir.
- Tarım alanındaki özelleştirmelere son verilmeli, yaşanan deneyimler ışığında, üretim ve üretici açısından olumlu sonuçlar ortaya koymayan, verilen taahhütlere uyulmayan, üretici ve tüketici kesimlerin çıkarları aleyhine özel sektör tekelleri oluşturan geçmiş özelleştirmeler incelenerek, alanın kamu yararı ilkesi doğrultusunda düzenlenmesine özen gösterilmelidir.

3. Tüm bunların başarılabilmesi, ulusalcı ekonomi siyasaları ile olanaklıdır;

Türkiye bütçesi, iç ve dış borç faiz yükü altında ezilmektedir. Borcun çevrilebilir olması, bu yapı altında ancak yeniden borçlanmaya bağlıdır. Dış borcun iç borca oranla vadesinin daha uzun ve faiz oranının daha düşük olduğunu söyleyen çevreler, yabancı kreditorlerin borç verme koşulu olarak iç siyasalara karışmasını görmezden gelmektedirler. Bu karışmaların temelde amacı, makroekonominin borç ödemelerini garanti altına alacak şekilde kurgulanmasını sağlamak ve yabancı sermayeye ülke kaynaklarını sınırsız – koşulsuz sömürebileceği bir ortam hazırlamaktır.

Ülkenin çıkışı, kurgulananın aksine, ekonomisinin üretime odaklandırması ile olanaklıdır. Teknolojiye dayalı gelişmiş üretim yapısının kurulması için, sabit sermayeye – eğitime ve teknolojiye yatırım yapılmalıdır. Bu doğrultuda ancak teknolojik dışa bağımlılıktan kurtulma ve gerçek teknolojiye yönelme şansı bulunabilir.

Bunun başarılabilmesi için, yatırıma yönlendirilebilir kaynakların merkez ülkelere transferini sağlayan siyasalardan vazgeçilmeli, ülke içi kaynak yaratma yolları aranmalıdır.

Türkiye’nin bu kısıkaçtan olağan ekonomi siyasaları ile kurtulma olanağı kalmamıştır. Türkiye, yarınlara çocuklarının yaşayabileceği bağımsız ve güçlü bir yurt bırakmak için, adına halk denilen ve ülkeyi oluşturan çoğunluğun yararına düzenlemeleri, daha fazla zaman geçirmeden uygulamaya koymak zorundadır.

EK 1

**18 Ocak 2002 tarihli Stand by Anlaşması Çerçevesinde Verilen Niyet
Mektubunun Kamu Yönetimi “Reformu” ile İlgili Taahhütleri**

1 - Harcamaların etkinliğinin artırılması

Amaç, Yöntem : Daha az kaynakla daha fazla iş yapılmasının sağlanması amacıyla satın alma yöntemleri geliştirilecek ve kamu yatırım programı rasyonelleştirilecektir.

Yapılmış çalışmalar: Kamu İhale Kanunu 4 Ocak 2002 tarihinde çıkarıldı (böylelikle bu ön koşul yerine getirilmiştir).

Yapılacaklar:

- Bağımsız bir Kamu İhale Kurumu 2002 yılı Mart ayı sonuna kadar oluşturulacak (yapısal kriter), yeni Kamu İhale Kanunu üzerinde çeşitli değişiklikler yapılacak ve Meclis'ten 2002 Mayıs sonuna kadar geçirilecektir.
- 2002 yılı kamu yatırımlarında, 5,047 proje içerisinde 353 ana proje ve 649 yan proje listeden çıkarılacaktır.

2- Vergi sisteminin reforme edilmesi

Amaç, Yöntem : Vergi tabanını genişletilmesi ve daha sürdürülebilir hale getirilmesi amacıyla Bakanlar Kurulu'nca 2002 Ocak Ayı'nda onaylanacak bir plan hazırlanacaktır.

Yapılacaklar:

- Dolaylı vergi sistemini basitleştiren ve nominal faiz geliri üzerinden alınan vergilerin bozucu etkilerini azaltacak bir yasa 2002 Nisan Ayı sonuna kadar çıkartılacaktır.(yapısal kriter)
- Dolaysız vergi reformuna ilişkin yasa 2002 Ekim sonuna kadar Meclise sunulacak ve 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girecektir.
- Planın daha etkin uygulanabilmesini teminen Vergi İdaresi Dünya Bankası ile ortak yürütülen çalışma doğrultusunda reorganize edilecektir.

3- Kamu hizmetleri reformu

Amaç, Yöntem : Kamu hizmetinin etkinliğinin artırılması ve kalitesinin iyileştirilmesi amacıyla 2002 sonuna kadar Bakanlar Kurulu bir kamu hizmetleri reform stratejisini kabul edecektir.

Yapılmış çalışmalar: 3 Aralık 2001 tarihli Başbakanlık Genelgesi ile de desteklendiği üzere, kamu işçileri için gönüllü emeklilik planı halihazırda başlatılmış bulunmaktadır.

Yapılacaklar:

- 2002 yılı Mart ayı sonuna kadar; kamu işlevlerinin gözden geçirilmesi amacıyla bir Bakanlar komitesi oluşturulacak ve genel kamu sektörü ve KİT istihdam düzeyini üçer aylık bazda izleyecek bir entegre sistem hayata geçirilecektir (**yapısal kriter**).
- 15,000 çalışan 2002 Ocak ayı ortasına kadar emekli edilmiş ya da emekli edilecekleri tebliğ edilmiş olacaktır (**ön koşul**). KİT'lerdeki aşırı istihdam azaltılarak; kamu kaynaklarının kullanımında ve mali durumunda iyileşme kaydedilecek, fiyatlar artmayacak, enflasyon düşecektir.
- Gönüllü emeklilik teklifleri ve sadece gerekli görüldüğü takdirde işten çıkarmalar vasıtasıyla, Haziran sonuna kadar fazla işçi sayısı üçte bir oranında ve 2002 Ekim sonuna kadar kümülatif olarak üçte iki oranında (**ikinci hüküm bir yapısal performans kriteridir**) azaltılacaktır. 2003 Haziran sonuna kadar, kalan fazla istihdam aşamalı olarak azaltılacaktır.

4- Mali kontrol mekanizması oluşturulması

Amaç : Maliye politikasının yasal çerçevesinin güçlendirilmesi

Yapılacaklar:

- Kamu Borçlanma Kanunu kabul edilecek ve bu Kanunu destekler nitelikte iki genelge yayımlanacaktır (**Birinci Gözden Geçirmeye ilişkin ön koşullar**),
- 2002 yılı Haziran ayı sonuna kadar uluslararası standartlarla uyumlu nitelikleri haiz Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanunu Meclis'e sunulacaktır (**yapısal kriter**). Mali Yönetim ve İç Kontrol Kanunu bütçeleme, muhasebeleştirme, şeffaflık ve iç ve dış kontrolü kapsayacaktır.
- 2002 yılı Mart ayı sonuna kadar (**yapısal kriter**) 548 döner sermaye daha (kalan 1981 döner sermaye arasından) kapatılacaktır.
- 3418 sayılı Kanun kapsamında yer alan harcama ve gelirler Meclis'e sunulacak ve 2003 yılı Bütçe Taslağı'na dahil edilecektir. (**17 Ekim 2002 tarihi itibariyle yapılması yapısal kriter**). Bu kanun ve 4306 sayılı Kanun kapsamındaki tahsisli gelirler de benzer şekilde kaldırılacaktır.
- Kalan 4 bütçe dışı fonun (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu ve Özelleştirme Fonu) işlemlerine yönelik şeffaflık artırılacaktır.
- Sonuçta kalacak tek bütçe fonu (Destekleme Fiyat İstikrar Fonu) üç yıl içerisinde Dünya Bankası'nın Tarım Reformu Uygulama Projesi sonuçlandığı zaman kapatılacaktır.
- 2003 yılı Bütçe Taslağı'na (i) garantili borçlara ilişkin borç verme eksi geri ödeme ödeneği konulacak ve (ii) muhasebeleştirme ve kodlama reformları tüm konsolide bütçeli kuruluşları kapsayacak ve diğer genel kamu kesimi birimlerinde pilot bazda uygulanacak biçimde genişletilecektir (**17 Ekim 2002 tarihi itibariyle yapılması yapısal kriter**).

5 – Sosyal harcamaların artırılması

Amaç: Politikaların toplumun en fakir kesimi üzerindeki etkilerini gidermek amacıyla sosyal harcamaların artırılması ve hedeflere daha iyi yönlendirilmesinin sağlanması

Yapılmış çalışmalar: 2002 yılında sosyal harcamalar reel bazda ciddi biçimde artırılmıştır.

Yapılacaklar:

- Dünya Bankası'nca desteklenen Özelleştirme Sosyal Destek Projesi uyarınca, işlerini kaybedenler için İşsizlik sigortası ödemelerine başlanacaktır.
- Çiftçilere verilen doğrudan gelir desteğine ayrılan kaynakların artırılacak, bu çerçevede 2003 yılında tüm tarımsal prim ödemeleri kaldırılacaktır.
- Dünya Bankası'nca desteklenen ve en fakir hane halkına giden sosyal güvenlik ağı kaynaklarının artırılmasını amaçlayan Sosyal Riskin Azaltılması Projesi'nin bütünüyle uygulanabilmesi olacaktır.

6 - Özel Sektörün Rolünün Artırılması

Amaç: Özelleştirilme uygulamalarına devam edilecek, açılan alana girmek üzere yerli ve yabancı yatırımcılar teşvik edilecek, iyi yönetim - şeffaflık geliştirilecek, kamuoyu ve yatırımcılarla iletişim güçlendirilecektir.

Yapılmış çalışmalar: TÜPRAŞ ve POAŞ'ın özelleştirilmesi için teknik hazırlıklar tamamlanmıştır. Aralık 2001'de Türk Telekom için Özelleştirme İhale Komisyonu atanmıştır.

Tütün Kanunu 3 Ocak 2002 tarihinde Meclis tarafından kabul edilmiştir (**böylelikle bu ön koşul yerine getirilmiştir**).

Yapılacaklar: 2002 yılında Türk Telekom, Tekel, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., THY, ERDEMİR, EUAŞ, TEDAŞ, BOTAŞ ve kamuya ait arazilerin özelleştirilmesine ilişkin tüm hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır. Özelleştirme İdaresi'nce

- POAŞ'ın halka arzı 2002 yılı Mart ayı sonuna kadar,
- TÜPRAŞ'ın halka arzı 2002 yılı Haziran ayı sonuna kadar gerçekleştirilecek ve TÜPRAŞ'ın devlete ait hisseleri %50'nin altına düşürülecektir.
- Piyasa koşulları elverdiği anda, THY'nın birincil halka arzı gerçekleştirilecektir.
- Nisan 2002'de revize edilmiş bir özelleştirme planının Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmesi sağlanacaktır (**İkinci Gözden Geçirme için ön koşul**).
- TEKEL için bir özelleştirme planı hazırlanacak ve Eylül ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilecektir. (**Dördüncü Gözden Geçirmeye ilişkin ön koşul**)
- Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Özelleştirme planı 2002 Mayıs ayına kadar kabul edilecektir.
- 2002 yılı Mart ayına kadar, Enerji Bakanlığı, hangi elektrik varlıklarının özelleştirileceğini Özelleştirme İdaresi'ne bildirecektir ve 2002 yılı Nisan ayına kadar dağıtım şirketleri için ön yeterlilik ihalesi yapılacaktır.
- Doğal gaz dağıtım şirketlerinin, Özelleştirme İdaresi'ne devri 2002 yılı Mart ayına kadar tamamlanacaktır.
- Özelleştirme İdaresi, lisansları ETİ Holding'den devralınır alınmaz, portföyünde bulunan ETİ Krom A.Ş., ETİ Elektrometalurji A.Ş., ETİ Gümüş A.Ş.'nin satış çalışmalarını başlatacaktır
- Özelleştirme İdaresi, portföyündeki ERDEMİR ile turizm ve gübre üretim varlıklarının satış çalışmalarına devam edecektir.
- Kamu arazi satışlarının artırılması amacıyla gösterilen çabalar sürdürülecektir. Anayasal sorunların yapılan yasal değişiklikleri öngörülenden daha az etkili kılması nedeniyle, kamu arazi satışlarının önündeki kalan engellerin en iyi hangi şekilde kaldırılabilceğini değerlendirmek üzere başlatılan çalışma tamamlanacaktır.

7 – Yatırım Çekme Çalışmaları :

Amaç : Türkiye'yi yerli ve yabancı yatırımcı için "cazip" kılmaya yönelik önlemlerin geliştirilmesi.

Yapılmış çalışmalar: 2001 yılının ortasında son şekli verilen Yabancı Yatırımlar Danışmanlık Hizmetleri (FIAS) raporunda belirlenen adımların takibi kapsamında yapılacakların listesi, Bakanlar Kurulu'na gönderilmiştir ve Ocak 2002'de kabul edilmesi beklenmektedir (**ön koşul**).

Yapılacaklar:

- Doğrudan yabancı yatırımlara ilişkin yeni bir yasa tasarısı 2002 yılı Mayıs ayı sonuna kadar Meclis'e sunulacaktır (**yapısal kriter**)
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanan çalışma izinlerine ilişkin yasa tasarısı 2002 yılı Mart ayı sonuna kadar Meclis'e sunulacak ve yeni Kanun Meclis tarafından onaylanır onaylanmaz, yabancı sermayeli şirketler tarafından yabancı personel istihdam edilmesine ilişkin uygulama prosedürleri ile ilgili bir genelge 2002 yılı Nisan ayı sonuna kadar yayımlanacaktır.
- Yatırım teşviği almak için gerekli belgelerin sayısının azaltılmasına ilişkin mevzuat 2002 yılı Şubat ayı sonuna kadar tamamlanacaktır.

- Türk Patent Enstitüsü'nü güçlendirecek yasal değişiklikler 2002 yılı Ocak ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulu'na sunulacaktır.

8 – İyi Yönetişim ve Şeffaflığı Geliştirme Çalışmaları :

Amaç : Yönetimin güçlendirilmesidir

Yapılmış çalışmalar:

- Bakanlar Kurulu, 2002 yılı Ocak ayı sonuna kadar şeffaflığı artıracak ve haksız kazanç sağlamaya yönelik faaliyetlerle mücadele edilmesini sağlayacak bir strateji kabul edecektir (**yapısal kriter**).
- Şubat ayına kadar bir Yatırımcı İlişkileri Ofisi kurulacaktır. Bu ofis, Türk yetkilileri ile yerli ve uluslararası yatırımcı toplulukları arasında iki taraflı iletişimin merkez noktası olarak görev yapacak ve Hazine Müsteşarlığı'nın kalıcı nitelikteki bir birimi olacak şekilde kurulacaktır.

Yapılacaklar:

- Türkiye ve yurtdışındaki iş dünyasının önemli temsilcilerinden oluşan bir Yatırım Konseyi kurulacaktır. Konsey, Türkiye'nin yatırım yapılacak cazip bir ülke olmasının sağlanması konusunda tavsiyelerde bulunacak ve düzenli aralıklarla toplanacaktır.

KAYNAKÇA

AGENOR, Pierre-Richard, **The Economics of Adjustment and Growth, (Ch. 14: Structural Adjustment: Agriculture, Trade, and the Labor Market)**, The World Bank, Academic Press, Washington DC, 2000, s. 516 - 551

AKYÜZ, Yılmaz, **The Debate on the International Financial Architecture: Reforming the Reformers**, UNCTAD Discussion Papers No: 148, Geneva, 2000

Anonim, **Küreselleşme**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Turkey's Contribution to the 2001 Progress Report, Annex : 6 Privatization**, Ankara, 2001

AYDIN, Zülküf, "Yapısal Uyum Politikaları ve Kırsal Alanda Beka Stratejilerinin Özelleştirilmesi : Söke'nin Tuzburgazı ve Sivrihisar'ın Kınık Köyleri Örneği", **Toplum ve Bilim**, Bahar '88, Ankara, 2001, s. 11 - 31

AYRES, Robert L., **Banking on the Poor**, The MIT Press, Cambridge, 1983

Bağımsız Sosyal Bilimciler İktisat Grubu, **Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Üzerine Değerlendirmeler**, TMMOB Yayınları, Ankara, 2001

BORATAV, Korkut, **Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1980

BORATAV, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi 1908 – 1985**, Gerçek Yayınevi, Yeni Dizi:1, Ankara, 1998 (Altıncı Baskı)

BORATAV, Korkut, "Serbest Piyasa ve Tarım", **Yeni Dünya Düzeni Nereye**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s.207 - 210

BORATAV, Korkut, "Piyasa Köylüye Karşı", **Yeni Dünya Düzeni Nereye**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s.211 - 214

BORATAV, Korkut, "Tarımsal Destekleme: Türkiye'de ve OECD'de", **Yeni Dünya Düzeni Nereye**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s.215 - 218

BORATAV, Korkut, "Emperyalizm mi ? Küreselleşme mi ?" , **Küreselleşme**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000

Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye Tarımında Sürdürülebilir Kısa Orta Uzun Dönem Stratejileri**, Ankara, 1999

Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 2000

Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler,Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000

ERAKTAN, Gülcan, **Tarım Politikası Temelleri ve Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikası**, Ankara, 2001

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, **Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Anlaşması ve Türkiye**, İstanbul, 1998

GUISLAN, Pierre, "The Privatization Challenge", **The World Bank 1997 Report**, Washington DC, 1997

GÜLER, Birgül Ayman, "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", **Amme İdaresi Dergisi**, C:28, S:3, Ankara, 1995, s.28

GÜLER, Birgül Ayman, "Devletin Yeniden Yapılandırılması", **Yerel Gündem**, Sayı : 9, Ankara, 2000, s.4-13

GÜNAYDIN, Gökhan, "Küreselleşme ve Tarım Politikaları", **Oknos**, Sayı: 3, Ankara, 2000, s.57 – 68

GÜNAYDIN, Gökhan, "IMF'ye Verilen Niyet Mektubu Karşısında Türkiye Tarımı", **Oknos**, Sayı: 5, Ankara, 2000, s.52 – 60

GÜNAYDIN, Gökhan, "Ulusal Ekonomik Program", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 6, Ankara, 2001, s.4-7

GÜNAYDIN, Gökhan, "Tarımda Kamu Yönetiminden Yönetişime", **Tarım ve Yaşam**, Sayı :14, Ankara,2000, s.16-19

GÜNAYDIN, Gökhan, "Küreselleşme ve Tarım Politikaları", **Tarım ve Yaşam**, Sayı :10, Ankara,1999, s.31-43

GÜNAYDIN, Gökhan, "Sekizinci Planda Tarım Sektörü", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 3-4, Ankara, 2000, s.39-44

GÜNAYDIN, Gökhan, "Şeker Sektöründe Neler Oluyor", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 6, Ankara, 2001, s.13-18

GÜNAYDIN, Gökhan, **Türkiye Şeker Sektörü Analizi**, KİGEM, Ankara, 2002

GÜNAYDIN, Gökhan, **DİSK Tarım Raporu**, DİSK Araştırma Dairesi, Ankara, 2000

GÜMÜŞ, A.Hamdi, "Tekel Sigara Fabrikalarının Özelleştirilmesinin Olası Etkileri", **Tütün Ekspertleri Derneği Bülteni**, Sayı :50, İzmir,2000, s.8-10

KENDİR, Hülya, **Türkiye'de Tarım Sektörü Yönetiminde Değişim**, A.Ü.S.B.F. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000

KİGEM - Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi, **Türk KİT Sisteminin İktisadi Değerlendirmesi – Nicel İrdeleme, Özelleştirme Sorunları ve Politika Seçenekleri**, Ankara, 1997

MARX, Karl, **Kapital**, Cilt I, s. 554

MARX, Karl, Engels, Fredirich, **Sömürgecilik Üzerine**, Sol Yayınları, Ankara, 1997

MEIER, Gerald M., **Leading Issues in Economic Development**, 1970

MİNİBAŞ, Türkel, "İstikrar Programlarının Tarıma Etkisi", www.antimai.org.tr. İstanbul, 2001

OYAN, Oğuz, "Tarımda Yapısal Uyarılama Türkiye'nin Çıkarına mı ?", **Oknos**, Sayı: 9, Ankara, 2001, s.33 – 49

OYAN, Oğuz - ÖZKAYA, Tayfun ve ark., **Türkiye'de Tarımsal Destekleme Politikaları Dünü – Bugünü – Geleceği**, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Ankara, 2001

PEKER, Ayşe, "Dünya Bankası: Büyüme Söyleminden İyi Yönetme Söylemine", **Toplum ve Bilim** 69, Bahar 1996, S: 6 - 59

PIEPER, Ute - TAYLOR, Lance, "The Revival of the Liberal Creed : the IMF, the World Bank and Inequality in a Globalized Economy", **Globalization and Progressive Economic Policy**, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 37 - 64

QUINTANA, R.Diego – BORQUEZ, L.Concherio - GARCIA, M. Tarrio, "Bölgesel ve Tarımsal Haklar: Meksika'da 18 Yıllık Neo – liberal Politikalar Sonrası Toprak Hareketliliği ve Toprak Pazarı", **Toplum ve Bilim**, Bahar '88, Ankara, 2001, s. 122 - 143

SHIHATA, İbrahim El, **The World Bank in a Changning World**, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1991

SOMEL, CEM, "Küreselleşen Dünyada Kalkınma Stratejisi Nasıl Olmalı ?", **Oknos**, Sayı: 9, Ankara, 2001, s.51 – 62

SÖNMEZ, Sinan, "Özelleştirme ve Yapısal Uyarlama", **Oknos**, Sayı: 10, Ankara, 2001, s.9 – 23

SUIÇMEZ, Baki, "Tarım Sektöründe Özelleştirme Dönemi, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 3-4, Ankara, 2000, s. 33-35

Tarım ve Köyşleri Bakanlığı Basın Açıklamaları

Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, Tarımsal Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Tarım Kesimine Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Ankara, 2001

TMMOB Ziraat Mühendisleri ODASI, **Türkiye Ziraat Mühendisliği V.Teknik Kongresi**, Ankara, 2000

TONAK, E.Ahmet, "GİRİŞ:Niçin Küreselleşme Üzerine Bir Kitap Daha?", **Küreselleşme**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000

USUMİ, Sadullah, **Yağma**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1999

www.antimai.org.tr

www.bağımsizsosyalbilimciler.org.

www.tmmobzmo.org.tr

YELDAN, Erinç, "Uluslararası Sermaye Hareketleri ve Krizin Yapısal Dayanakları", **Oknos**, Sayı: 10, Ankara, 2001, s.45– 52

YENAL, N.Zafer, "Türkiye'de Tarım ve Gıda Üretiminin Yeniden Yapılanması ve Uluslararasılaşması", **Toplum ve Bilim**, Bahar '88, Ankara, 2001, s. 32 - 54

YILMAZ, A.Dursun, "Tarım Satış Kooperatiflerinin Kapısına Kilit Vurulacak", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı : 2, Ankara, 2000, s. 20-23

YÜKSELER, Zafer, **Tarımsal Destekleme Politikaları ve Doğrudan Gelir Desteği Sisteminin Değerlendirilmesi**, DPT, Ankara, 1999