

## ARAŞTIRMA MAKALESİ



Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi

*The Journal of International Social Sciences*

Cilt: 29, Sayı: 2, Sayfa: 211-231, TEMMUZ – 2019

**Makale Gönderme Tarihi:** 18.03.2019 **Kabul Tarihi:** 30.06.2019

# TÜRKİYE’NİN TARIM ARAZİLERİ POLİTİKASI: *BİR KAMU POLİTİKASI SÜREÇ ANALİZİ*

*Turkey’s Farmlands’ Policy: A Public Policy Process Analysis*

**Haydar ALBAYRAK<sup>1</sup>**

### ÖZ

Çalışmada öncelikli olarak kamu politikası ve kamu politikası analizi kavramları üzerinde durulduktan sonra başlıca politika analizi yöntemleri kısaca açıklanmaktadır. Daha sonra kamu politikası analiz yöntemlerinden Süreç Yönetimi Yaklaşımı çerçevesinde Türkiye’nin tarım arazileri politikası analiz edilmektedir. Yapılan analizde ilk önce politika önerilerinin ortaya çıkmasına neden olan ihtiyaçlar, ihtiyaçları gidermek için benimsenen politikalar incelenmekte, ardından bu politikaların uygulanma şekilleri ve uygulamalardan elde edilen sonuçlar değerlendirilmektedir. Çalışma neticesinde Türkiye’deki tarım arazileri politikası belirleme sürecinin ihtiyaç temelli olmadığı, politikaların uzun vadeli rasyonel hedeflere göre değil gütübirlik beklentilere göre belirlendiği, aynı konuda birbirleriyle çelişen farklı politikalar benimsendiği, belirlenen politikaların uzun süreli uygulanmadığı ve bu nedenle de beklenen başarının bir türlü elde edilemediği sonucuna ulaşılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye’nin Tarım Arazileri Politikası, Kamu Politikası, Kamu Politikası Analizi, Süreç Yönetimi Yaklaşımı, Kamu Politikası Süreç Analizi.

### ABSTRACT

In this study, after focusing on public policy and public policy analysis, the main policy analysis methods are briefly explained. Later, Process Management Approach, which is one of public policy analysis methods, are used Turkey’s farmlands’ policy are analyzed. In the analysis, firstly, the needs that have led to the emergence of policy recommendations and the policies adopted to address them are examined, and then the way these policies are implemented and the results are obtained from them are assessed. At the end of the study, it is concluded that the process of determining Farmland’s policy is not based on the needs in Turkey, the policy choice is based on the expectations of the day rather than the long-term rational targets, different policies are conflicting with each other on the same issues, the specified policies could not be implemented for a long time and therefore, the desired success could not be achieved.

**Key Words:** Turkey’s Farmlands’ Policy, Public Policy, Analysis of Public Policy, Process Management Approach, Public Policy Process Analysis.

### Giriş

Kamu politikası analizi, kamu yönetimi, siyaset bilimi, sosyoloji ve kamu hukuku gibi bilim dallarıyla ilişkili çok disiplinli bir çalışma alanıdır. Kamu politikası analizinin ayrı bir disiplin olup olmadığı konusunda çeşitli görüşler bulunmaktadır. Çoğunluk, kamu politikası analizini, disiplinler arası bir çalışma alanı olarak kabul etse de, ABD gibi bazı ülkelerde ayrı bir disiplin olarak kabul edilmektedir. Disiplinler arası bir çalışma alanı da olsa, ayrı bir disiplin olarak da kabul edilse şu bir gerçek ki, kamu politikası analizi, insanların aldığı kamu hizmetlerine yönelik politikaların

<sup>1</sup> Dr. Malatya Turgut Özal Üniversitesi.

**e-posta:** haydaralbayrak@hotmail.com, **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-8041-4339>

oluşturulması, geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesinde önemli katkı yapmış, sorunların saptanması ve çözüm üretilmesini kolaylaştırmıştır. Bu gerçeklikten hareketle Türkiye'nin tarım arazileri politikasının, kamu politikası analizi yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmesinin doğru ve güvenilir veriler elde etmek açısından uygun olacağı düşünüldüğü bu çalışma yapılmıştır. Kamu politikası analiz yöntemlerinden 'Süreç Yönetimi Yaklaşımı'nın kullanıldığı çalışmada öncelikle kamu politikası kavramı ve analiz yöntemleri üzerinde durulmakta, ardından Türkiye'de bugüne kadar uygulanan tarım politikaları ve elde edilen sonuçlar süreç analizi yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmektedir.

## 1. Kamu Politikası Analizi

Kamu otoriteleri tarafından oluşturulan ve uygulanan kamu politikalarının devletle yaşıt olduğu söylenebilir. Ancak kamu politikalarının ön plana çıkışı, devletin rolündeki değişimle birlikte kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve sayısının artmasıyla olmuştur. Özellikle 1950'li yıllardan itibaren akademik camianın kamu politikası analizine olan ilgisi daha da yoğunlaşmış; tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de çok sayıda bilim insanı kamu politikaları üzerinde çalışmaya başlamışlardır (Demirhan, 2016: 46). Her toplumda kamu politikası olmasına rağmen, kamu politikası analizinin her toplumda olduğu söylenemez. ABD ve Hollanda gibi ülkelerde kamu politikası analizi, siyaset bilimi ve kamu yönetiminden farklı bir disiplin olarak kabul edilmektedir. Türkiye'de ise, devlet-sivil toplum ayrışması, siyasal kültür, yasal çerçeve, seçim sonuçları ve siyasi partilerin performansları gibi siyaset bilimi alanındaki çalışmalarda kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasıyla ilgili kısmi analizlere yer verilmesine rağmen kamu politikaları analizi ayrı bir disiplin olarak benimsenmemiştir. Bu disipline en yakından ilişkili sayılabilecek kamu yönetimi alanında ise ağırlık olarak örgüt, personel sistemi, idari yapılanma gibi konular çalışılmış, kamu politikaları analizi hiçbir zaman odak noktası olmamıştır (Akdoğan, 2015: 79-80).

### 1.1. Kamu Politikası Nedir?

Kamu politikası, 'kamu' ve 'politika' kelimelerinin birlikte kullanılmasıyla oluşmuş bir kavramdır. "Kamu" kelimesi, Türk Dil Kurumu sözlüğünde (TDK, 2018) "halk hizmeti gören devlet organlarının tümü" ve "bir ülkedeki halkın bütünü" olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere kamu kelimesi hem devlet, hem de halka ilişkin yönleri bulunan bir terim olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu kelimesi, aynı zamanda 'aleni ve görülebilir olma' anlamında da kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2015: 10). Kamu sözcüğünün İngilizcedeki karşılığı olan "public" ise, Longman İngilizce sözlüğünde "halkın geneli, halka ait, genel, devlet, bilinen, gizli olmayan, aleni ve halka açık yer" anlamlarına gelmektedir (Longman, 2005: 1322-1323). Kamu politikası kavramını oluşturan ikinci kelime olan 'politika' ise; Türkçe kökenli olmamakla birlikte günümüz Türkçesinde yaygın olarak kullanılmaktadır. Türkçede politika kelimesi, İngilizcedeki "Politics" ve "Policy" kelimelerine karşılık olarak kullanılmaktadır. Ancak bu iki İngilizce kelime birbirinden farklı anlamlar taşımaktadır. Şöyle ki; 'Politics' geniş anlamıyla politika ya da siyaseti anlatmak için kullanılırken; 'Policy', "güdülen siyaset/politika" anlamına gelmektedir. Bu nedenle "eğitim politikası", "tarım politikası" gibi kavramlar için "policy" sözcüğü tercih edilmelidir (Ergun, 2004: 303). Bu nedenle çalışmada, kamu politikası terimini açıklarken Ergun'un önerdiği gibi policy kelimesinin karşılığı olan politika kelimesi tercih edilmektedir.

Kamu politikasının kavramsal anlamı üzerinde, genel bir uzlaşa bulunmamaktadır. Akademik alanda en çok kullanılan tanım, Dye (1987: 1) tarafından yapılan "devletin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şey" tanımıdır. Bu tanım, kamu politikası kavramını oldukça geniş olarak ele almakta ve yasal devlet otoritesi kullanılarak kamu kurumları veya kamu görevlileri tarafından herhangi bir konuda yapılan veya bilinçli bir tercih olarak yapılmayan her türlü işlem ve eylemi kamu politikası kapsamında değerlendirmektedir. Bazı yazarlarsa kamu politikası kavramını daha dar anlamıyla kullanmakta ve rutin personel atamaları ya da ehliyet verilmesi gibi işlemler sırasında devlet memurlarının kullandıkları takdir yetkisini kamu politikası kavramı içerisine dâhil etmemektedir. Kamu politikalarının en önemli özelliği, özel sektörün kamu politikalarının oluşumun sürecine değişik vesilelerle etki edebileceği kabul edilmekle birlikte, kamu politikalarının yalnızca devletin

yetkili organları ve görevlileri tarafından oluşturulabilmesidir. Kaynağını yasalardan alan kamu politikalarını, özel sektör politikalarından ayıran temel nokta, kamu politikalarının bütün vatandaşları kapsaması ve bu politikaları uyulmaması halinde para cezası ve hapis cezası gibi çeşitli yaptırımların uygulanmasının söz konusu olmasıdır (Akdoğan, 2015: 77-78).

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere bir kamu politikasından bahsedebilmek için devletlerin müdahale etme niyetini taşıması veya müdahale kararını almış olması tek başına yeterli olmamakta, aynı zamanda müdahaleyi gerçekleştirilmesi de gerekmektedir. Kamu politikaları, yasalar, düzenleyici işlemler, hükümet politikaları, finansman öncelikleri ve kamu kurumlarının dayatmaları çerçevesinde politika oluşturma süreci boyunca törpülenerek son şeklini alır. Bireyler ve gruplar, çıkar gruplarının harekete geçirilmesi yoluyla kamu politikasını şekillendirmeye çalışırlar. Politika oluşturma süreci, ele alınacak sorunun tanımı, oluşturulacak politika ile ulaşılması planlanan hedefler, sorunu ele almak ve hedeflere ulaşmak için kullanılacak politika araçları gibi çeşitli kilit unsurları içermektedir (Cochran & Malone, 2014: 3). Her kamu politikası, bir problemle başlar ve bu problemi çözmeyi amaçlar. Ancak toplumun farklı kesimlerince hissedilen, algılanan ve deneyimlenen problemlerin hepsine yönelik kamu politikaları geliştirilmez. Kamu politikası oluşturulmasının ilk koşulu, bu problemin gündeme alınmasıdır. Gündeme alındıktan sonra, problemin nasıl çözüleceğine ilişkin seçenekler oluşturularak seçeneklerden biri ya da birkaçı tercih edilir. Bu karar çerçevesinde kamu politikaları uygulanır, uygulamalar izlenir ve değerlendirilir (Akdoğan, 2015: 78-79). Kamu politikası oluşturma, yalnızca hükümetlerin teknik bir işlevi gibi görülse de, sosyo-politik yapı ve diğer çevresel faktörlerin etkisi olmadan bir kamu politikası oluşturulamaz. Özel veya resmi olmayan gruplar da bu süreçte önemli rol oynarlar (Osman, 2014: 37-38). Bu nedenle belirlenen politikada, birçok farklı kesimin görüşlerini yer aldığı söylenebilir.

## 1.2. Kamu Politikası Çalışmalarında Kullanılan Kavramlar

Kamu politikası çalışmalarında çok sayıda kavram kullanılmaktadır. Bu kavramların politika oluşturma sürecindeki önemini anlamadan kamu politikalarının değerlendirilmesi eksik kalacaktır. Kamu politikası çalışmalarında kullanılan kavramlar şunlardır (Çevik & Demirci, 2011: 24-25):

**Talepler:** Resmi ya da özel aktörlerden gelen bir eylemde bulunulması ya da bulunulmamasına yönelik her türlü istek ve beklentilerdir (Ergun, 2004: 304). Emeklilere bayramlarda ikramiye verilmesi talebi buna örnek olarak gösterilebilir.

**Aktörler:** Kamu politikası oluşturulması sürecine doğrudan veya dolaylı katkısı olan seçmenler, baskı grupları, bürokratlar, siyasi partiler, hükümet ve parlamento aktörler olarak adlandırılmaktadır. Resmi, sivil ve uluslararası aktörler şeklinde bir ayırım yapılabilir (Çevik & Demirci, 2011: 24).

**Kararlar:** Kamu politikası oluşturulması ve uygulanması ile ilgili olarak kamu görevlileri tarafından kamu politikası faaliyetlerine yön vermek ve içeriğini düzenlemek için verilen kararlardır. Örneğin; yasama organının yasa çıkarması, yürütme organının düzenleyici işlemler yapması ve mahkeme içtihatları (Ergun, 2004: 304).

**Söylemler:** Kamu politikasıyla ilgili olarak hükümetlerin ve ilgili kamu kurumlarının resmi görüş ve açıklamalarıdır (Ergun, 2004: 304).

**Çıktılar:** Kamu politikalarının uygulanması sonucunda ortaya çıkan somut ve açık verilerdir. Uygulanan eğitim politikası neticesinde okur-yazarlık oranının artması, uygulanan ekonomik politikalar sonucunda kişi başına düşen milli gelirin artması bu kapsamda değerlendirilebilir (Çevik & Demirci, 2011: 25).

**Sonuçlar:** Kamu politikası çıktılarının problemleri çözme derecesi ile uzun vadede toplum ve çevre üzerinde oluşturdukları etkileri ifade etmektedir. Bu etkiler beklenen veya beklenmeyen etkiler olabilir. Çıktıların ölçülmesi kolayken sonuçların ölçümü nispeten daha zordur. Örneğin kaç kişiye ne kadar yardım yapılmış (çıktı) sorusunun cevabını bulmak kolaydır, ancak bu yardımların getirisi ya da sonuçlarının değerlendirilmesi (sonuç) daha zordur. Bu tür sorulara verilen cevaplar, politikaların değerlendirilmesi ya da elde edilen sonuçlar olarak adlandırılabilir (Çevik & Demirci, 2001: 25; Ergun, 2004: 304).

### 1.3. Kamu Politikası Analizi Nedir?

Günümüzdeki kamusal sorunlar, önceki dönemlere göre çok daha karmaşık, birbiriyle ilişkili ve küreseldir. Bu nedenle problemlerin çözülmesi ve yaratıcı çözüm önerilerini içeren stratejilerin belirlenmesi için titiz bir politika analizi yapılması zorunludur (Cochran & Malone, 2014: 2). Kamu politikası kavramında olduğu gibi ‘kamu politikası analizi’ kavramını da tanımlamak kolay değildir. Yapılacak her tanımda eksik kalan bir yön bulunmaktadır. Bu zorluğa rağmen çok sayıda yazar tarafından tanım yapılmıştır. Örneğin; Delleon ve Vogenbeck, geniş anlamıyla “kamu politikası analizi, kamu politikası sürecinin nasıl oluştuğunu anlamaktır” (DeLeon & Vogenbeck, 2007: 3; Aktaran Demirhan, 2016: 61) olarak açıklamaktadır. Diğer bir yazar olan Dye, kamu politikası analizini, kamu politikalarını parçalara ayırmak, parçalar aralarındaki ilişkilere bakmak ve süreci en detaylı ayrıntısına kadar çözümlenmek olarak tanımlamaktadır (Dye, 2002; Aktaran Çevik ve Demirci, 2011, 33). Usta (2013: 83) ise, politika analizinin, “oluşturulan politikalarla kimlerin neler kazanacağı ve daha da önemlisi, bu kazanımların nasıl bir fark yaratacağı ile ilgilendiğini” belirtmektedir. Bu anlamda kamu politikaları analizinin, devlet müdahalesini nedenlerini ve sonuçlarını araştıran yeni bir disiplin olduğu söylenebilir.

Kamu politikası analizi başlıca iki yaklaşım çerçevesinde yapılmaktadır. Birincisi, ulaşılmak istenen amaçları merkeze alan ve amaç yüklü bir eylem olarak gördüğü kamu politikalarını işlevsel yönünü ön plana çıkaran anlayıştır. Bu yaklaşımda kamu politikaları rasyonel kararların alındığı bir süreç temelinde inceleme konusu yapılır. İkinci yaklaşımda ise kamu politikaları içeriği açısından incelenir. Burada politikanın içeriğini belirleyen kurum, ideolojik yapı, değer sistemi ve aktörlerin karar alma süreçlerinin dinamik yapısına eklenir. İlk yaklaşımda kamu politikası karar alıcılar için etkin bir vasıtanın geliştirme gayesine dayanırken, ikincisinde kamu politikasının hangi süreç ve aktörlerin ürünü olduğu üzerinde durmaktadır (Demirhan, 2016: 63). Kamu politikası analizi hangi yaklaşıma göre yapılırsa yapılsın gerçekçi sonuçlar elde edilmesi için nesnel ölçütlere göre yapılması, bilimsel araştırma yöntem ve tekniklerin kullanılması gereklidir. Ancak, bilimsel araştırma yöntemleri kullanılsa dahi bazı durumlarda sorun yaşanabilmektedir. Politika analizinde karşılaşılabilecek bu tür sorunların minimum düzeye düşürülmesi, kamu politikası oluşturma sürecini bir bütün halinde tüm aşamaları ile değil, daha sınırlı olarak örneğin bir ya da iki aşamasının ele alınması sağlanabilir (Gül, 2015: 26). Böylece daha doğru ve nesnel değerlendirmenin yapılması mümkün olacaktır.

### 1.4. Kamu Politikası Analiz Yöntemleri

Kamu politikaları bir anda olup biten bir etkinlik değil; pek çok aşama ile birden fazla karar ve faaliyetin birbirini takip ettiği karmaşık bir süreç olduğu için kamu politikalarının analizini kolaylaştırmak için çeşitli model/yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Kullanılan tüm model/yaklaşımlara çalışmada yer verilmesi, çalışmanın boyutlarını aşacağı için öne çıkan birkaç yöntem üzerinde durulmaktadır.

#### 1.4.1. Politik Sistem Yaklaşımı

Easton (1965) tarafından gelişmekte olan ülkelerin politika oluşturma sürecini açıklamak için geliştirilmiştir. Bu model, politika oluşturma sürecini, çevreden gelen taleplere cevap veren bir sistem olarak görmektedir. Bu sistem, bir toplumda, toplum üzerinde bağlayıcı olan otoriter kararları (ya da değerlerin tahsisini) yapan tanımlanabilir ve birbiriyle bağlantılı kurum ve faaliyetlerden meydana gelmektedir. Ayrıca yazar, çevrenin, özellikle baskı grupları, tüketici grupları ve çıkar gruplarının, karar süreçlerine/siyasi sisteme talepte bulunarak ve destek sağlayarak girdi sağladığını düşünmektedir. Bu çevresel girdilerse politik sistemden çıktılara veya politikalara dönüştürülmektedir (Osman, 2014: 39).

#### 1.4.2. Kurumsal Yaklaşım

Kurumsal model, hükümet gibi nihai karar verme yetkisine sahip otoritelerin belirlediği politikalara odaklanır. Bu model, anayasal hükümleri, yargı kararlarını ve ortak hukuk

yükümlülüklerini önemsemektedir. Belirlenen politikaların, devlet kurumları tarafından benimsenmeden ve yürürlüğe konulmadan kamu politikası haline gelemeyeceği iddia edilmektedir. Bir politika resmi olarak kabul edildikten sonra hükümet kurumları aracılığıyla uygulanarak meşru hale getirilir. Bu açıdan hükümet kurumları son derece önemlidir. Hükümet politikaları, vatandaşlara karşılıklı yasal haklar ve görevler sağlayarak tüm topluma yayılır. Son olarak, hükümetlerin, kurallara uymayanlar üzerinde yasal zorlayıcı güç kullanma tekelleri bulunmaktadır (Cochran & Malone, 2014: 4-5).

#### **1.4.3. Ussal (Rasyonel) Yaklaşım**

Bu modelde karar vericiler, her politika seçeneğinin sonuçlarını, her bir politika tercihinin diğer seçenekler üzerindeki etkilerini, yapılacak tercihlerin maliyeti/yarar değerlendirmesini göz önünde bulundurarak en rasyonel politika tercihinde bulunurlar. Ayrıca bu modelde bilgi akışının sağlıklı bir şekilde işlediği, geri bildirimlerin güvenilirliğinin ve toplumsal değişkenlerin politika tercihi üzerindeki ağırlığının güvence altına alındığı bir bürokratik devlet yapısının gerekliliği kabul edilmektedir (Ergun, 2004: 314).

#### **1.4.4. Eklemeli (Artımlı) Yaklaşım**

Ussal modele tepki olarak ortaya çıktığı söylenebilir (Çevik, 1998: 109). Bu model, kamu politikası kararlarının alınma sürecine odaklanmaktadır ve politika yapıcılarının çok fazla seçeneğe sahip olmadığı varsayımından hareket etmektedir. Var olan sınırlı sayıdaki seçenek de tutucu bir eğilim göstermekte olup mevcut durumu bütünüyle değiştirecek nitelikte değildir. Bu modeli destekleyenler, mevcut politikaların belirli bir meşruiyete sahip olduğunu, bu nedenle sonuçlarının tahmin edilmesi zor olan yeni ya da farklı politikaların benimsenmesi ve uygulanması yerine mevcut politikaların sürdürülmesini gerektiğini vurgulamaktadır. Özetle, mevcut programların üzerinde küçük değişiklikler yapmak, tamamen yeni politikalar benimsemekten daha basit ve daha az riskli olarak görülmektedir. Model, eski politikaların olumsuz yönlerini giderme konusunda inisiyatif alamadığı ve özgün politikalar geliştiremediği için eleştirilmektedir. Bazıları ise büyük değişikliklerin daha küçük adımlarla yapılmasının, değişiklikleri daha kabul edilebilir kılmak için gerekli olduğunu savunmaktadır. Örneğin, asgari ücretin birden bire önemli miktarda artırılması yerine, birkaç yıl içinde küçük küçük artırılması (Cochran & Malone, 2014: 5-6).

#### **1.4.5. Stratejik Planlama Yaklaşımı**

Bu model, eklemeli model ve ussal modelin birleşiminden oluşan karma bir yaklaşımdır.. Böylece bu iki modelin en güçlü yanlarının bir araya getirilmesi, zayıflık ve eksikliklerinin giderilmesi amaçlanmaktadır. Stratejik planlama ile birlikte planlamacıların (kurmay elemanlar ve birimler) plan hazırlama konusundaki tekeli kırılmış ve örgütün en tepedeki yöneticisinden başlayarak, orta düzeye kadar olan üst yönetiminin planlama sürecine katılımı sağlanmıştır. Bu yönüyle stratejik planlama, ekonomik ve ussal çözüm önerilerini, siyasal değerleri ve katılanların psikolojisini örgütte bir araya getirmektedir (Ergun, 2004: 315).

#### **1.4.6. Grup Teorisi Yaklaşımı**

Çoğulculuk olarak da adlandırılan bu model, kamu politikalarını, çıkar grupları arasındaki mücadelenin bir tezahürü olarak görmektedir. Herhangi bir zamandaki kamu politikası, grup mücadeleleri neticesinde ulaşılan dengeyi temsil eder. Siyasi partilerse çıkar gruplarının koalisyonları olarak görülmektedir. Çoğulcular, politika oluşturma sürecinde neredeyse mükemmel bir rekabet ortamının olduğu söylemektedir. Çoğulculuğu eleştirenler ise, farklı grupların farklı kaynaklara sahip olduklarını, bu nedenle adil bir rekabet ortamının oluşmadığını iddia etmektedir. İşverenleri ve zengin kesimi temsil eden çıkar gruplarının çok iyi organize olmaları ve finanse edilmeleri, yoksul veya göçmen grupları temsil eden çıkar gruplarının ise daha az finansman kaynağına sahip olmaları ve daha zayıf örgütlenmeleri çoğulcuların iddiasını çürütmektedir. Teorinin bazı eleştirmenleri ise, modelin kamu görevlilerinin kamu politikası yapımında oynadığı rolü göz ardı ettiğini iddia etmektedir. Örneğin, devlet başkanlarının hangi politikaların gündeme getirileceği

konusunda etkisi oldukça fazladır. Ayrıca, politika belirleme sürecinde her zaman için tüm çıkar grupları temsil edilememekte ve bazı durumlarda birkaç grubun bir politika alanı üzerindeki etkisi tekelleştirebilmektedir. Bu model, diğer modellerde yer alan politika yapımının bazı yönlerini göz ardı ettiği için önemli ölçüde destek kaybına uğramıştır (Cochran & Malone, 2014: 7).

#### **1.4.7. Elit Yaklaşım**

Elit model, kamu politikalarının iktidar seçkinlerinin tercihlerini ve değerlerini yansıttığını düşünmektedir. Model, toplumun iktidar sahibi elitler ve elit olmayanlar arasında bölünmüş olduğunu iddia eder. Yoksulların sayısının elitlerden fazla olduğundan demokrasinin yoksullar için iyi olduğu farz edilse de; bu model, bunun böyle olmadığını savunmaktadır. Çünkü yoksulların seçimlerde birleşip kendilerine karşı tehlike yaratmasından endişe duyan elitler, özel mülkiyeti koruma ve devleti sınırlandırma gibi çeşitli tedbirler almışlardır. Ayrıca daha yüksek gelir, eğitim ve statüye sahip olan elitler, statükoyu korumak için paralarını ve organizasyonlarını etkin bir biçimde kullanmaktadırlar. Bu nedenle hükümet yetkilileri, daha çok elitler tarafından önerilen politikaları benimseme ve uygulama eğilimindedir. Bu modelde, yetersiz bilgilendirilmiş olan kitlelerin görüşleri, “kitle iletişim araçlarını” kontrolünü elinde bulunduran elitler tarafından manipüle edilir. Böylece, elitler, geniş kitlelerin politika kararları üzerinde dolaylı bir etkiye sahip olurlar (Cochran & Malone, 2014: 7-9). Bu veriler elit modelin gücünü kanıtlamaktadır.

#### **1.4.8. Ağ Yönetimi Yaklaşımı**

Ağ yönetimi yaklaşımı, politika oluşturma sürecinde etkili olan bireyleri ve grupları dikkate almaktadır. Bu yaklaşım, devletin tek başına politik güç olduğu geleneksel yönetim anlayışını değil, devlet dışı aktörlerin de katılımını sağlayan bir yönetim anlayışını savunur (Usta, 2013: 88). Üçgen modeli (bürokratlar, politikacılar, uzmanlar) olarak da adlandırılan bu yaklaşım, kamu politikalarının belirlenmesinde etkisi olan gruplar arasındaki etkileşimi ifade etmek için kullanılmaktadır. Gruplar, şahıslardan, kamu kurumlarından, özel şirketlerden ve hatta devletlerden oluşabilir. Yeni bir kamu politikası üretmek için bir araya gelen bir grubun üyeleri, hedeflenen sonuçların elde edilmesini sağlayacak kaynaklara tek başlarına sahip olmadığından grubun diğer üyeleriyle işbirliği yapmak zorundadır. Grupların yapısı hiyerarşik zincir içinde değil, daha katılımcı ve daha yatay bir yönetsel anlayış içinde gelişir. Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere kamu kurumlarının bu gruplara önderlik ya da yöneticilik yapmaları beklenmemektedir. Alışılmış devlet erkinden farklı bir politika belirleme sürecinin benimsendiği ve modern toplumların demokratik yaşam tarzının yansımalarının görüldüğü bu yaklaşımda, tabandan gelen isteklerin kamu politikalarına dönüştürülmesi amaçlanmaktadır (Şahin & Yıldız, 2013: 159-160).

#### **1.4.9. Referans Modeli ve Bilişsel Yönetim Yaklaşımı**

Tüm dünyanın paylaştığı ve kabul ettiği Referans Modeli ve Bilişsel Yönetim Yaklaşımı, içerisinde işçisinden köylüsüne, emeklisinden çalışanına, sivil toplum kuruluşlarından çıkar gruplarına kadar varan geniş bir kamuoyu kitlesinin bir probleme yönelik bakış açısını ve yorumunu araştırır ve sorgular. Toplumsal sorunların çözümüne yönelik olarak tespit etmiş olduğu referans noktaları çerçevesinde kamu politikalarını değerlendirir (Usta, 2013: 92).

#### **1.4.10. Süreç Yönetimi Yaklaşımı**

Süreç yönetimi yaklaşımı, bir kamu politikasının gündeme getirilmesinden uygulanmasına kadar ki her aşamasını sistematik olarak inceleyerek kamu politikası analizini gerçekleştirmektedir. Bir politikanın gündeme gelmesinden sorunun çözümüne ilişkin alternatif politika seçeneklerinin belirlenmesine, onların fayda-maliyet analizlerinin yapılmasına, sorunu çözecek alternatif politika seçeneklerinden birinin seçilmesine, benimsenen politikanın kimleri nasıl etkilediğine, her aşamadaki faaliyetlere ve aktörlere, elde edilen sonuçlara kadar ki bütün aşamaları incelenir ve değerlendirilir. Bu yaklaşımda, bir program ya da politikanın nasıl geliştirildiği ve uygulandığı, kimlerin bu süreçlerde ne ölçüde rol aldığı ve uygulama sonuçlarının ne olduğu sorularına yanıt

bulmak amacıyla tüm aşamalara ilişkin veri toplanması gereklidir. Ancak, sağlıklı, geçerli, güvenilir, tutarlı ve karşılaştırılabilir veri elde etmek oldukça güçtür (Gül, 2015: 25-26).

Hiyerarşik bir yapıya sahip olan bu yaklaşım, politika oluşturma sırasındaki karmaşık süreci basitleştirerek, mantık çerçevesinde ortaya koymaktadır ve bütün kamu politikalarına uygulanabilir (Usta, 2013: 88). Uygulamada çok belirgin bir ayırım olmamasına rağmen kamu politikalarını aşamalara ayırarak inceleme, konuyu daha anlaşılır hale getirmekte ve daha gerçekçi bir analiz yapılabilmektedir. Böylece mikro ölçekte birçok detay birlikte takip edilmekte, ilgili resmi ve gayri resmi aktörlerin faaliyet alanları net bir şekilde ortaya konulmaktadır (Çevik, 2010: 109). Politika süreci analizinde incelenen belli başlı aşamalar ve her aşamada yanıt aranan temel sorular şunlardır (Dye, 1987: 24; Aktaran Gül, 2015: 26) & (Sabatier, 1999; Aktaran Kaptı, 2010: 80):

**Sorun ve İhtiyaçların Saptanması (Kamu Politikasının Gündeme Gelişi):** Karşılaşılan problemin ne olduğu, nerede ortaya çıktığı, kimlerin ya da nelerin bu problemde etkilendiği, bu problemin ortaya çıkmasına neden olan etkenlerin neler olduğu ve bu etkenlerin uygulanacak politikalardan nasıl etkilenebileceği tespit edilir.

**Politika Önerilerinin Biçimlendirilmesi (Kamu Politikalarının Formüle Edilişi):** Tespit edilen problemin çözümü için gerekli tedbirlerin alınıp alınmayacağı, yani bu konuda herhangi bir politika belirlenip belirlenmeyeceğine karar verilir.

**Politikanın Kabul Edilmesi (Kanunlaştırılması):** Mevcut problemin tüm boyutlarını kapsayan politika seçenekleri tespit edilerek geliştirilen alternatif politikalara ilişkin en uygun değerlendirme kriterlerinin belirlendiği, her bir politika seçeneğinin maliyetinin hesaplandığı, politikaların muhtemel etkileri ile sosyal ve ekonomik olarak uygulanabilirliğinin tartışıldığı ve belirlenen ölçütler çerçevesinde alternatif politika seçeneklerinin değerlendirildiği ve hangi seçeneğin uygulanacağına karar verildiği aşamadır.

**Politikaların Uygulanması:** Seçilen politikanın uygulanma aşamasıdır.

**Politikaların İzlenmesi ve Değerlendirilmesi:** Politikaların, çıktılarının ve hedef gruplar üzerindeki beklendik ve beklenmedik etkilerinin izlendiği, veri temelli olarak analizinin yapıldığı aşamadır. Elde edilen sonuçlara göre gerekli görüldüğünde politikalarda değişiklik ve iyileştirme önerileri ortaya konabilir. Değerlendirme aşaması, son derece önemli olup siyaset bilimci Nachmas, kamu politikalarının değerlendirilmesinin, etkililik, verimlilik, uygunluk, iç tutarlılık ve dış tutarlılık şeklinde sıralanan beş ölçüt üzerinden yapılmasını tavsiye etmektedir (Usta, 2014: 15).

Kamu politikası analizi için kullanılan yaklaşımlar incelendiğinde, her model ya da yaklaşımın siyasal sistemin değişik yönlerini farklı açılardan ele aldığı görülmektedir. Bu modellerin hiçbirisi belli bir kamu politikasının analizi için formüle edilmemiş olup analizler farklı formül ve yöntemler kullanılarak yapılabilir. Her ülkenin sosyoekonomik koşullar, siyasal kültür, siyasal sistem ve çevre gibi kendine özgü özelliklere sahip olduğu gerçeği göz önüne alınmadan yapılacak analizler, hatalı sonuçların elde edilmesine neden olabilir. Bu nedenle gelişmiş ülkelere göre geliştirilen ve yukarıda özetlenen yaklaşımların, gelişmekte olan ülkelere bu ülkelerin kendine özgü durumları dikkate alınmaksızın bire bir uygulanması doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Çünkü bunlar gelişmekte olan ülkelerin koşullarını açıklamaya uygun düşmeyebilir. Yapılması gereken şey, her ülkenin kendine özgü koşulları çerçevesinde bir analiz modeli oluşturulmaya çalışılmasıdır. Ancak unutulmamalıdır ki, Anderson'un da söylediği gibi " herhangi bir ülkede herhangi bir politika analizi için kullanılacak büyük ve kapsamlı bir modelin geliştirilmesi mümkün değildir" (Anderson, 1990: 26; Aktaran Çevik, 1998: 111-112). Bu gerçeklikten hareketle hangi yaklaşım kullanılırsa kullanılсын elde edilecek sonuçlarda eksiklerin ve hataların olabileceği unutulmamalıdır.

## 2. Türkiye'nin Tarım Arazileri Politikasının Süreç Yönetimi Yaklaşımı ile Analizi

Toprakla ilgili sorunlar ve toprak-insan ilişkileri, tarihin ilk devirlerinden beri insanları ve devletleri meşgul eden önemli konulardandır. Gün geçtikçe ve dünya nüfusu arttıkça bu konular önemini artırmakta, sorunların insanlar lehine çözülmesi için ek çaba ve uğraşlara hız verilmektedir.

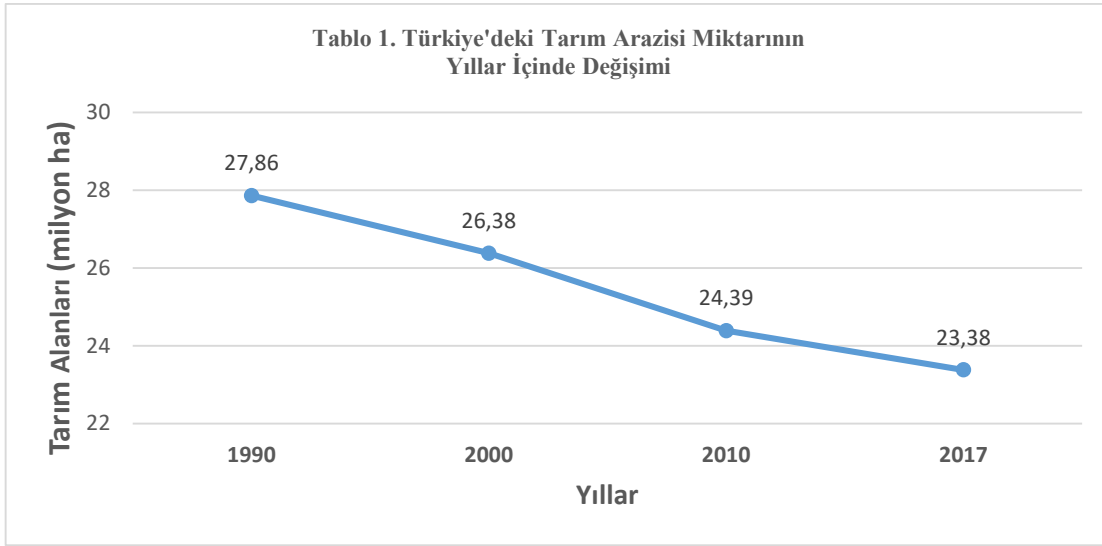
Geçmişte büyük devletlerin kurulmasına ve yıkılmasına sebep olan toprak sorunu, günümüzde de tam anlamıyla çözümlenememiştir. Devletler, toprak sorununu çözmek ve toprak-insan ilişkilerini yeniden düzenlemek için çeşitli politikalar benimsemektedirler. Sunulan hizmetlerin halkın gereksinimlerine verdiği cevap oranında kamu politikaları başarılı veya başarısız kabul edilebilir. Kamu politikalarındaki başarısızlıkların nedenini açıklayan teorilerin neredeyse tamamı ekonomik gerekçelere dayanmaktadır. Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için ekonomik temelli bu teoriler yeterince açıklayıcı değildir. Çünkü bir ülkenin siyasal yapısı, yönetim anlayışı ve diğer etkiler başarısızlığa veya başarıya götürmede önemli rol oynarlar. Başarısızlıklarının nedenini ortaya çıkarmada teoriler yararlı olmakla birlikte, her ülkenin durumunun farklı olduğu düşünüldüğünde, teoriler, ülke özelinde başarısızlığın nedenini açıklamaya yetmeyebilir.

Bu çerçevede Türk kamu yönetimindeki genel başarısızlık eğiliminin, Türk yönetim yapısı ve anlayışı ile Türk siyasal hayat yapısı göz önüne alınmadan, sadece ekonomik yaklaşımla açıklanamayacağı düşünülmektedir (Çevik & Demirci, 2008: 89). Türkiye'nin tarım arazisi politikaları da bu çerçevede değerlendirilebilir. Tarım arazileri politikasının başarı düzeyini değerlendirmede, özellikle Türkiye gibi kendi has dinamikleri olan bir ülkede analiz modelleri tek başına yeterli olmasa da, bu analiz yöntemleri aracılığıyla oldukça önemli veriler elde edileceği muhakkaktır. Bu çerçevede yapacağımız analizde, 'Süreç Yönetimi Yaklaşımı' kullanılmaktadır. Bu yaklaşımın Cumhuriyet dönemi tarım arazisi politikalarının analizinde özellikle tarihsel süreçteki değişimleri görmek açısından daha uygun olacağı değerlendirilmiştir. Yaklaşık 100 yıllık bir süreçteki politikaların değerlendirildiği çalışmada, ihtiyaçların ortaya çıkışı, politikaların tespiti, uygulanması ve sonuçlarının görülmesi aşamaları çoğu zaman çakıştığı için süreç analizi yaklaşımında öngörülen bazı aşamalar birleştirilerek beş olan aşama sayısı üçe düşürülmüş ve değerlendirme üç aşama üzerinde yapılmıştır.

### **2.1. Tarım Arazilerine İlişkin Kamu Politikalarının Gündeme Gelişi ve Önerilerin Biçimlendirilmesi**

Dünya kara alanları 13,1 milyar hektar olup bunun 1,4 milyar hektarı işlenebilen alanlardan oluşmaktadır. İşlenebilen alanların dünyanın toplam kara alanı içindeki payı % 12 civarındadır (TÇV, 1997, 27). Yaklaşık 78 milyon hektarlık yüzölçümü ile dünyanın toprak açısından büyük ülkeleri arasında yer alan Türkiye'de ise bu oran % 31 olup, Türkiye tarım arazisi bakımından zengin ülkeler grubuna girmektedir (Anonim, 2014d, 6). Türkiye'de kullanılan tarım arazisi miktarı, nüfus artışına ve tarımdaki makineleşmeye bağlı olarak yıllar içinde artış göstermiştir. 1928 yılında 6,6 milyon hektarlık arazide tarımsal üretim yapılırken, bu miktar 1950 yılında 25,3 milyon hektara, 1980'li yılların sonunda ise 28 milyon hektara yükselmiştir. Bununla birlikte, tarım arazisi alanı 1990'lı yılların başından itibaren daralmaya başlamıştır. 1990-2017 yılları arasında, yani sadece 27 yıl gibi çok kısa bir sürede ülkedeki verimli tarım arazisi miktarının yaklaşık 4,5 milyon hektar azaldığı, diğer bir deyişle tarım arazilerinin % 16'sının yok olduğu göz önüne alındığında tehlikenin büyüklüğü daha kolay anlaşılabilir (Tablo 1). Söz konusu azalışın birçok nedeni bulunmaktadır. Başlıca nedenler; tarım arazilerinin amaç dışı kullanımının artması, küçük ölçekli ve parçalı arazi yapısına sahip işletmelerin fazlalığı, hatalı tarımsal faaliyetler ve arazi kullanımı sonucu karşılaşılan toprak yapısının bozulması ve verimsiz hale gelmesidir (Anonim, 2014: 7).



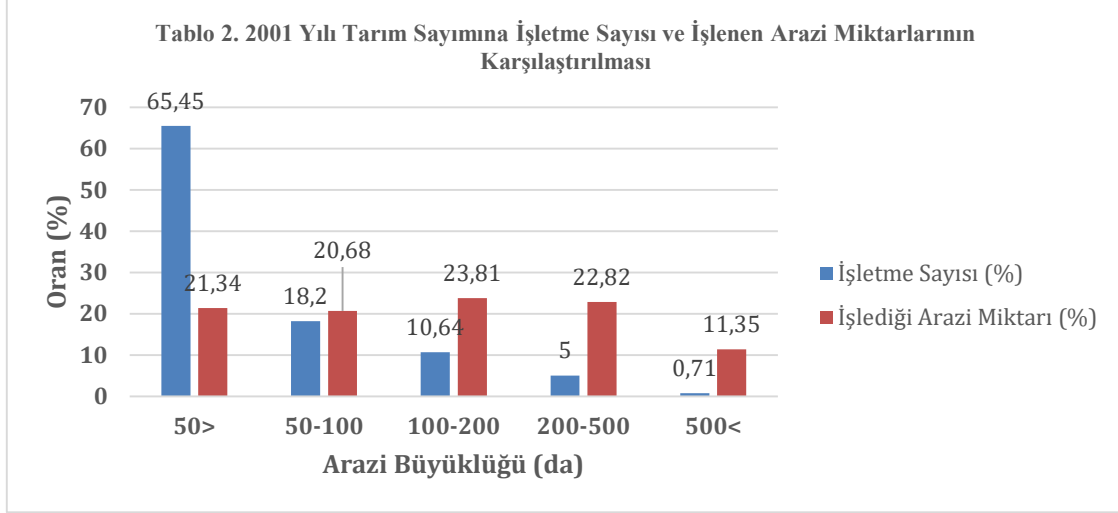


*Kaynak: GTHB, 2014 & TÜİK, 2018.*

Tarım arazilerinin amaç dışı kullanıma tahsis edilmesi, tarım arazilerinin azalmasına neden olan en önemli faktörlerden birisidir. Tarım-dışı kullanımın verimli tarım arazilerinin bulunduğu sahalarda yoğunlaşması, konunun önemini daha da artırmaktadır. Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımının en yaygın görüldüğü alanlar sırasıyla sanayi, konut-kentleşme, turizm, madencilik ve ulaştırma şeklinde sıralanmaktadır. Ülkedeki verimli tarım arazilerinin organize sanayi bölgesi ya da rezidansa dönüştürülmesi, meyve bahçelerinin yazlık olarak kullanılması, çevre yollarının verimli arazilerden geçmesi ve kıyı kesimlerinde turizme yönelik yapılaşması nedeniyle verimli tarım arazilerini yoğun tahribata uğradığı görülmektedir (Kırımhan, 1997: 35). Özellikle köyden kente kontrolsüz göç, kentlerin hızla tarım arazileri aleyhine genişlemesine ve çarpık kentleşmeye neden olmaktadır (Tanilli, 2009: 121). Alternatif alanlar varken işlenebilir tarım arazilerinin sanayi, konut, turizm, madencilik ve ulaştırma gibi tarım dışı faaliyetleri için kullanımının savurganlık olduğunu düşünülmektedir. Çünkü bu tarz kullanım, tarım arazilerinin niteliklerinin bozulmasına ve geri dönüşümü mümkün olmayacak şekilde elden çıkmasına neden olmaktadır. Sanayi ülkesi olmaya çalışan ülkemizde tarım ikinci plana atılmış olsa da, şunu unutmamak gerekir ki ekonomik kriz zamanlarında tarım can simididir. Nitekim ABD, Kanada, Avustralya, Fransa, Almanya, İtalya ve Hollanda gibi birçok gelişmiş ülke, sanayinin yanında tarımda da dünyada söz sahibidir. Türkiye'nin de böyle olması gereklidir (Ünal, 2014). Aksi takdirde Türkiye birçok tarımsal üründe artan yurtiçi talebinin karşılamak için ithalat yapmak zorunda kalacak, diğer bir deyişle gıda gibi son derece stratejik bir konuda diğer ülkelere bağımlı hale gelecektir. Ki günümüzde samandan kuru soğan kadar pek çok üründe ithalat yapılması zorunlu hale gelmiştir. Bu nedenle tarım arazilerinin amaç dışı kullanımını sonlandırmak için gerekli hukuki düzenlemeler bir an önce yapılmalıdır.

Tarım arazilerinin yok olmasının ikinci nedeni, işletmelerin küçük ölçekli ve arazilerin parçalı oluşudur. 2016 yılı Tarımsal İşletme Yapı Araştırmasına göre; tarımsal işletme arazileri ortalama 5.9 parçadan oluşmaktadır. Ortalama parça büyüklüğü ise 12.9 dekadır. (TÜİK, 2016). Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın yapmış olduğu hesaplamalara göre; tarım arazilerinin küçük, parçalı ve dağınık yapısından kaynaklanan toplam ekonomik kayıp 17 milyar lirayı bulmaktadır (Ünal, 2014). İşletmelerin küçük ölçekli ve parçalı oluşunun yanı sıra işletmelerin sahip oldukları arazi büyüklüğü bakımından da dengesiz bir dağılım söz konusudur. 2001 GTS verilerine göre işletmelerin % 65,5'i beş hektarın altında arazi varlığına sahipken, sadece % 0,7'lik kısmı 50 hektar üzerinde arazi varlığına sahiptir (Tablo 2). Türk tarımına optimal büyüklükte tarım işletmeleri hakim olmadıkça, etkili ve verimli bir tarım politikasının uygulanması mümkün değildir. Tarım arazilerindeki parçalanmayı engellemek, verimli üretim yapan ve ekonomik olarak yeterli büyüklükteki tarımsal işletmelerin oluşmasını sağlamak ve tarım arazilerindeki azalmayı engellemekte arazi toplulaştırması oldukça etkilidir (Kafaoğlu, 2002, 63). Ayrıca uzun vadede doğal

kaynakların korunması için çevreye duyarlı tarımsal teknolojilerin kullanıldığı bir tarımsal yapı kurulmasına yönelik çalışmalar yapılmalıdır. Bu yaklaşıma göre, tarımsal üretim ile çevre ve sosyoekonomik boyutlar dengelenmeli; bir yandan tarımsal verimlilik korunurken ve arttırılmaya çalışılırken, diğer yandan çevreye verilen zararın azaltılması ve ayrıca tarımla uğraşanların refah düzeyinin iyileştirilmesi amaçlanmalıdır. Çünkü kaynaklar sınırsız değildir ve ekolojik denge bozularak üretimde sürekliliğin sağlanması mümkün değildir (Turhan, 2005: 14).



Kaynak: TÜİK, 2012, 176.

Tarım arazilerindeki azalmanın üçüncü nedeni ise, hatalı tarımsal faaliyetler ve arazi kullanımı sonucu karşılaşılan toprak yapısının bozulması ve verimsiz hale gelmesidir. Erozyon, kimyasal gübre, pestisit ve aşırı su kullanımı ile yanlış yetiştirme tekniklerinin uygulanması, sanayi ve evsel atıklar nedeniyle tarım topraklarının kirlenmesi ve kullanılamaz hale gelmesi gibi birçok etkene bağlı olarak ekilebilir tarım arazisi miktarı azalmaktadır (TÇV, 1997, 28). 1950'li yıllarda başlayan makineleşmenin ardından gelen yoğun gübre ve kimyasal kullanımı nedeniyle tarım topraklarının yapısı süratle bozulmaya başlamıştır. Aşırı kimyasal gübre kullanımı toprağın asiditesini artırır ve bitkilerde beslenme dengesizliklerine neden olur. Bu dengesizlikler de bitkisel hastalıkların artmasına dolayısıyla daha fazla miktarda pestisit kullanımına ve toprağın daha çok kirlenmesine yol açar (Altieri, 2002, 148-149). Böylece birbirini tetikleyen zincirleme bir etkileşim oluşmakta ve kirlilik her geçen gün katlanarak artmaktadır. Pestisitlerin tarım arazileri üzerindeki diğer bir olumsuz etkisi ise, kullanılan pestisitlerin önemli bir bölümünün en uygun koşullarda bile hava, toprak ve suya belli oranlarda karışmasıdır. Doğrudan hedef alınmayan ortamlara karışan ilaçların kalıntıları insanların da dâhil olduğu pek çok canlı grubu üzerinde olumsuz etkisi bulunmakta ve çeşitli hastalıklara neden olmaktadır (TÇV, 1997: 29).

Tarım arazilerinin azalmasında uygun olmayan yetiştirme tekniklerinin ve erozyonun da önemli rolü bulunmaktadır. Bir türlü vazgeçilemeyen anız yakma, kara nadas uygulaması, meyilli alanların tarıma açılarak sürülmesi ile yanlış sürüm tekniklerinin oluşturduğu erozyon riskleri ve toprağın organik maddece fakirleşmesi bu etkiler arasında sayılabilir. Bu etkilerden en önemlisi toprağın organik maddece fakirleşmesi, yani toprağın çoraklaşmasıdır. Köy Hizmetleri Toprak Gübre Araştırma Enstitülerinin Türkiye genelinde yaptıkları toprak analizi sonuçlarına göre tarım topraklarının % 87'sinde organik madde oranı % 0,87'ye düşmüştür. Toprağın fiziksel, kimyasal ve biyolojik yapısındaki değişim, verimliliği düşürmekte ve toprakları kullanılamaz hale getirmektedir (TÇV, 1997: 29-30). Erozyonun da tarım arazileri üzerinde olumsuz etkisi bulunmaktadır. Erozyonun en önemli nedeni, uygun olmayan tarımsal uygulamalardır. Türkiye'nin arazi varlığımızın yaklaşık % 85'ine karşılık gelen 57 milyon hektarlık alan erozyon tehdidi ile karşı karşıyadır. Buna karşın 1960'lı yıllardan günümüze kadar ki süreçte erozyona maruz kalan alanların sadece % 8'inde erozyon kontrolüne yönelik çalışmalar tamamlanabilmiştir. Erozyonla mücadele hızı bu şekilde devam ettiği takdirde erozyon tehdidi altındaki arazilerin tamamı ancak 525 yılda

koruma altına alınabilecektir. Ülkemizdeki toprak erozyonunun ciddiyetini gösteren diğer bir gösterge ise, yıllık ortalama toprak kaybımızdır. Bu miktar, 770 milyon ton/yıl düzeyinde olup, dünya genelindeki 24 milyar ton/yıllık erozyona bağlı toprak kaybının 1/33'ü Türkiye'de gerçekleşmektedir (Anonim, 2014: 14). Bu değerler, Türkiye'deki erozyonun şiddetini ve buna karşı ciddi bir çaba gösterilmediğini açıkça göstermektedir. Ayrıca bilinçsiz ve tekniğine uygun olmayan sulama da tarım arazilerinin yok olmasına neden olmaktadır. Gereğinden fazla sulama suyu kullanımı, bir yandan topraktaki besin ve iz elementleri yıkayarak toprak verimliliğini azaltırken, diğer yandan taban suyu yükselterek topraktaki tuz oranı artırmaktadır (DPT, 1998). Bunun en bariz örneği Harran Ovası'dır. Harran Ovasında aşırı sulama nedeniyle topraklarda tuz oranı artmış ve verimlilik azalmaya başlamıştır (GTHB, 2018: 3). Yukarıda izah etmeye çalıştığımız pek çok nedene bağlı olarak tarım arazilerinin hızla azalması, bu alanları korumaya yönelik politika geliştirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu zorunluluğa bağlı olarak çeşitli dönemlerde tarım arazilerindeki azalmayı engellemek için politikalar oluşturulmuş ve uygulanmıştır.

## 2.2. Politikanın Kabul Edilmesi (Kanunlaştırılması) ve Uygulanması

Türkiye'de toprak sorununun çözümüne ilişkin çalışmalara, dünya devletlerine kıyasla daha geç bir tarih olan 1920'li yıllardan itibaren başlanmıştır. Ancak Cumhuriyetin ilk yıllarında ekonomik ve sosyal hayat yeniden düzenlenirken toprak sorunlarının çözümlenmesi ve Osmanlı arazi düzeni artıklarının tasfiyesi için çok az şey yapılabildiği. O yıllarda ekilebilir toprakların sadece 1/6'sı işlendiği için tarımsal toprağın çok olduğu ve herkese yetebileceği düşünülerek tarım arazilerine yönelik ciddi çalışmalar yapılmamıştır (Özdemir, 1978: 3-4). Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan sınırlı sayıdaki çalışmalardan ilki, dışarıdan gelen göçmenlere, İskân Kanununa dayanarak küçümsenmeyecek miktarda toprak dağıtımını yapılmasıdır. Ardından toprak reformuyla ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 1924 Bütçe Kanunundaki Devlete ait arazilerin hükümetçe takdir edilecek bedel karşılığında topraksız köylülere satılmasını mümkün kılan özel hüküm, 1929 yılında çıkarılan ve doğudan göç ettirilen büyük arazi sahiplerine ait arazilerin topraksız köylülere, göçebe ve göçmenlere dağıtılmasına ilişkin kanun, 1934 tarihli İskân Kanununun göçmenlerden çiftçi olanların toprak sahibi yapılmalarını öngören hükmü le hazine ve vakıf topraklarının topraksızlara satılabileceğine ilişkin kanuni yetki bu düzenlemeler arasında sayılabilir (Aktan, 1980: 40). Ayrıca 1925 yılında Aşar vergisinin kaldırılması ve çiftçilere toprak mülkiyeti hakkı veren Medeni Kanunun 1926 yılında kabulü, Cumhuriyetin ilk yıllarındaki diğer önemli düzenlemelerdir (Yavuz, 2005: 46).

1930'lu yıllarda bütün dünyayı etki altına alan ekonomik bunalımın yoksul Türk köylüsünün yaşam koşullarını daha da zorlaştırması, Toprak Reformunu gündeme getirmiştir. Toprak reformunun resmi olarak ilk dile getirilişi, 1934 yılında İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan bir kanun tasarısı üzerine olmuş, fakat kanun yasalaşmamıştır (İnce, 2006: 63). Atatürk'ün 1937 yılında TBMM'yi açış konuşmasında söylediği; *“Bir defa memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanı ise, bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın, hiçbir sebep suretle, bölünemez bir mahiyet almasıdır.”* sözleri üzerine toprak reformunun önü açılmıştır. Ancak o yıllarda iktidara yakın olan herkes toprak reformunu savunur görünmekle birlikte, İkinci Dünya Savaşı bahane edilerek yasanın çıkarılması engellenmiştir (Özdemir, 1978: 3-4). Ancak bu yıllarda küçük çaplı ve geçici nitelikte de olsa çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, ileriki yıllarda uygulanması muhtemel bir toprak reformunun uygulanmasını kolaylaştırmak için 1937 yılında 1924 Anayasası'nın 74. maddesinde değişiklik yapılarak çiftçiyi topraklandırma amacıyla yapılacak kamulaştırmalarda, kamulaştırma bedelinin peşin ve rayiç bedel üzerinden yapılması zorunluluğu kaldırılmıştır (Aktan, 1980: 41).

1945 yılına gelindiğinde ise, Tarım Bakanlığı tarafından hazırlanarak Meclise sunulan “Çiftçiye Toprak Dağıtılması ve Çiftçi Ocakları Kurulması Hakkındaki Kanun Tasarısı” şiddetli itiraz ve tartışmalarla karşılaşmıştır (Aktan, 1980: 41). Yasanın görüşülmesi, büyük toprak sahiplerinin ve onların Meclisteki temsilcilerinin, yasanın çıkmaması için yaptıkları baskılar nedeniyle iki defa ertelenmiştir. Birçok kimsenin tenkit ve tepkisi ile karşılaşan hükümet tasarısı, köklü değişikliklere maruz kalmıştır (İnce, 2006: 68). Sonuçta, tasarı 4753 sayılı “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu”

adı ile yasalaşmıştır. Toprağı olmayan ya da az miktarda toprağı olan çiftçilere ailelerinin geçimini sağlayacak miktarda toprak verilmesini amaçlayan Kanun, bunu gerçekleştirmek için 5 bin dekarın fazla tarım arazisi bulunanların topraklarının kamulaştırılmasını öngörüyordu. Bu hükümleri ilımlı bir toprak reformu niteliğı taşıyan Kanun, gerçek nitelikleri ile kamuoyuna tam olarak anlatılamadı; hatta ondan en çok faydalanacak olan topraksız çiftçiler bile onu iyice tanıyamadı ve benimseyemedi (Aktan, 1980: 42). 1947 yılından itibaren çekimsiz bir şekilde uygulamaya konulan Kanunla daha çok devlete ait olup da fazla verimli bulunmayan araziler çiftçilere dağıtıldı. Özel mülklerin kamulaştırılması yoluna ancak sahipleri gönüllü olarak başvurduğu hallerde ve nadiren gidildi (Ergene, 1972: 11). Ayrıca çok sayıda topraksız çiftçiyi reformdan faydalandırmak ve memnun etmek için, aile işletmesi kurmaya yetmeyecek kadar küçük araziler verildi. Böylece mevcutlara ek olarak yeni az topraklı çiftçiler yaratıldı. Bu duruma ilaveten kredi ve yardımlara ilişkin hükümler de uygulanamadığından, toprak verilenlerin arazilerini verimli olarak kullanmaları ve yerleşmeleri de sağlanamadı. Eksik ve yetersiz olan bu uygulamalar bile sürekli bir şekilde devam ettiremedi (Aktan, 1980: 42-43). Buna bir de siyasi bakış açısının değişmesi ve uygulamadaki yanlışlar eklenince Kanun hedefine ulaşmadan uygulamadan kaldırılmıştır (İnce, 2006: 63).

Tüm bu eksikliklere ve olumsuzluklara rağmen Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile 1970 yılı sonuna kadar dağıtılan arazi miktarı 22 milyon dönümdür. Bundan faydalanan aile sayısı ise, yaklaşık 450 bindir. Bu arazilerin 789 bin dönümü kamulaştırma ile elde edilen topraklardır. Kamulaştırma daha çok vakıf ve mahalli idare arazilerinde yapılmış, özel mülkten kamulaştırmalar 208 bin dönüm, yani dağıtılan arazi toplamının % 1'i düzeyinde kalmıştır. Toprak dağıtımı sırasında 27 milyon dönümlük mera da köylere orta malı olarak tahsis edilmiş (Aktan, 1980: 43) ve çok sayıda Reform Köyü de kurulmuştur (Berzeg, 1972: 144-145). Ancak 1973 yılına kadar yaklaşık 28 yıl yürürlükte kalan bu Kanun kapsamında yapılan Türkiye'nin ilk toprak reformu denemesi başarılı olamamıştır. Diğer bir deyişle ülkenin toprak mülkiyeti yapısında istenilen değişme ve iyileşme sağlanamamış; topraksız ve az topraklı çiftçi sayısı azaltılamamış; çiftçilerin refah seviyeleri yükseltilememiş; tarım arazilerindeki parçalanma ve ufulanmanın önüne geçilememiş; kısacası toprak sorunu çözümlenememiştir (Aktan, 1980: 43).

Toprak reformu, 1960 ihtilalinden yaklaşık iki ay sonra tekrar gündeme gelmiş ve Milli Birlik Komitesi, Tarım Bakanlığını bu konuda çalışması için görevlendirmiştir. 1961 Anayasası'nın hazırlık sürecinde, Milli Birlik Komitesinin toprak reformunu destekleyecek hükümlerin Anayasada yer alması konusundaki talebine rağmen, Kurucu Meclis'te yapılan sert tartışmaların ardından Anayasanın 38. maddesi toprak reformunu engelleyici tarzda çıkarılmıştır (Özdemir, 1978: 6). 1960-1969 yılları arasında "Toprak Reformu", 1969-1971 yılları arasında "Tarım Reformu" olarak adlandırılan sekiz kanun tasarısı ve bir kanun teklifi hazırlanmış, bunlardan sadece iki tanesi Meclis gündemine gelebilmiş, fakat hiçbirisi yasalaşamamıştır (Planck ve Ayyıldız, 1976: 56). Yeterli siyasi desteğı alamadığı için yavaşlayan çalışmalar, 1971 Askeri Muhtırası sonrasında tekrar hız kazanmıştır (Aktan, 1980: 43). 1971-1980 dönemindeki toprak reformu çalışmalarını, önceki çalışmalardan daha ciddi ve gerçekçi bulan Aktan (1980: 82-83), hükümetlerin de desteğıyle önemli işler yapıldığını, konunun halka anlatılabildiğini, bu sayede daha önce reforma karşı olan pek çok kişinin toprak reformunu desteklediğini ifade etmektedir. Yapılan çalışmalar neticesinde hazırlanan kanun tasarısı, 1973 yılında, 1757 sayılı "Toprak ve Tarım Reformu Kanunu" ismiyle yasalaşmıştır. Azami toprak büyüklüğünün, sulu arazilerde 150-400 dekar, kuru arazilerde 300-1600 dekar aralığında olmasını öngören söz konusu Kanun, reform bölgeleri dışında kalan alanlar için de hükümler içermekteydi. Ayrıca Kanun, kooperatifçilik okulları ile toprak reformuna özel mahkemelerinin kurulmasını ilişkin hükümler de içeriyordu. Kanuna dayanarak çiftçilerin birlikte hareket etmesini sağlamak amacıyla Toprak Reformu Kooperatifleri kurulmuş ve bu kooperatiflerin finansal kaynak ihtiyacını karşılamak için "Toprak ve Tarım Reformu Fonu" oluşturulmuştur. Ancak Kanun, yasalaştıktan kısa bir süre sonra, 19 Temmuz 1973 tarihinde, şekil yönünden Anayasaya aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Çok kısa bir süre yürürlükte kalan Kanun, sadece Urfa ilinde uygulanmıştır. Urfa genelinde 1975 yılına kadar 500 bin dekar arazi kamulaştırılmasına karşın, çiftçilere dağıtım işlemleri çok uzun sürdüğü için sadece 161 aileye 31

bin dekar arazi verilebilmiştir (Özdemir, 1978: 8-22).

1980 Askeri Darbesinin ardından yürürlüğe giren 1982 Anayasasınının 35. maddesinde, mülkiyet ve miras haklarının ancak kamu yararına yasayla sınırlanabileceği, mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Toprak sahipliğine ilişkin 44. maddesinde ise, Devletin, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla yitirilmesini önlemek, topraksız olan ya da yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli önlemleri alması öngörülmektedir. Aynı maddede, değişik tarım bölgelerine ve çeşitlerine göre “toprağın genişliğini” saptayabilme yetkisi devlete tanınmaktadır. Ayrıca topraksız olan ya da yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanmasının üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve öbür yeraltı ve yerüstü servetlerin azalması sonucunu doğurmaması gerektiği vurgulanmaktadır. Dağıtılan toprakların bölünemeyeceği, miras ile ilgili yasal gereklilikler dışında başkalarına devredilemeyeceği, dağıtılan çiftçiler ile mirasçılarca işletilebileceği, bu koşulların gerçekleşmemesi durumunda bu toprakların Devletçe geri alınacağı ilgili maddede belirtilmektedir. Bu Anayasa döneminde 1 Aralık 1984 tarihli 3083 sayılı “Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu” çıkarılmıştır. 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanununun arkasında sorunlar bırakarak yürürlükten kalkmasından yaklaşık altı yıl sonra çıkarılan bu Kanun, toprağın verimli şekilde işletilmesi için çiftçilerin topraklandırılmalarını, desteklenmelerini ve eğitilmelerini amaçlıyordu (RG, 1984: md.1). 3083 sayılı Kanunun uygulanmasını kolaylaştırmak için 5 Mart 1985 tarihinde, “Tarım Reformu Genel Müdürlüğü” kurulmuştur (RG, 1985). Ancak Kanun, sadece devletçe sulamaya açılan alanlarda geçerli olması nedeniyle sınırlı düzeyde uygulama alanı bulabilmiştir (Yavuz, 2005: 47).

3083 sayılı Kanun da bir önceki toprak reformu kanunu gibi ülkenin her yanında değil, bölgesel düzeyde uygulanmıştır. Bakanlar Kurulu Kararı ile Şanlıurfa İli 16 Haziran 1986 tarihinde, yeniden uygulama alanı olarak ilan edilmiştir. 16 Eylül 1989 ile 27 Aralık 1992 tarihleri arasında Aksaray, Ankara, Aydın, Edirne, Iğdır, İçel, Konya ve Yozgat illeri de uygulama alanları olarak ilan edilmişlerdir. Uygulama alanlarından yalnız Şanlıurfa ilinin tamamı ile Ankara ve Yozgat'ta birer köy için dağıtım normu belirlenmiştir. Uygulama alanlarının ilanından sonra dağıtım normunun, yani verilecek toprak büyüklüğünün, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenip Resmi Gazetede yayınlanması yasa hükmü olduğu halde, birkaç yer dışında bu hükmün gereği yerine getirilmemiştir. Bu yasaya dayanılarak yayınlanan Uygulama Yönetmeliği de, çağdaş ve tutarlı bir tarımsal yapı oluşturmak için bazı olumlu hükümler içermekle birlikte yeterli olmamıştır (DPT, 2000: 22). Yasaya göre kamulaştırılan alanların parasının peşin ödenmesi gerektiği için çok geniş alanlarda toprak reformu yapılması mümkün olmamıştır. Ayrıca yasayla daha önce kamulaştırılan arazilerin eski sahiplerine iadesine imkân tanınmış, bu çerçevede kamulaştırılan yaklaşık 1,7 milyon dekar arazinin 1,46 milyon dekarı eski sahiplerine iade edilmiştir (Önal, 2007, 246).

Türkiye’de toprak reformu çalışmalarına paralel olarak, ‘arazi toplulaştırması’ çalışmaları da yapılmıştır. Ülkemizde arazi toplulaştırması, ilk olarak 1961 yılında, 7457 Sayılı Kanunun 2/j maddesi ile Medeni Kanunun 678. maddesine dayanarak Konya’nın Çumra İlçesinde mülga TOPRAKSU Genel Müdürlüğü tarafından yapılmıştır. Toplulaştırma yapmak için gerekli mevzuatın ve yetişmiş teknik elemanın yeterli olmaması nedeniyle çalışmalara 1962 yılında ara verilmiş ve ardından çalışmalara yeniden başlanmıştır. Oluşan ihtiyaç üzerine 1966 yılında ilk “Arazi Toplulaştırma Tüzüğü” çıkarılmıştır. Ardından DPT ile BM Gıda ve Tarım Teşkilatının (FAO) müştereken yürüttükleri proje kapsamında Antalya Bölgesinde arazi toplulaştırması yapılmıştır. Ardından 1973 yılında 1757 Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu yürürlüğe girince, reform bölgesi ilan edilen yerler dışında da toplulaştırma yapılabilmesi için bu kanuna bir madde eklenmiş ve toplulaştırma çalışmaları 1978 yılına kadar bu çerçevede sürdürülmüştür. 1978 yılında Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ve yerine de yeni bir düzenleme yapılmamıştır. Bu nedenle Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından tarım reformu bölgeleri dışında yapılan toplulaştırma çalışmaları, yürürlükteki tek düzenleme olan 7457 sayılı Kanun’un 2/j maddesine ile Medeni Kanun’un 678. maddesine dayanılarak 1978 yılında çıkarılan 7/1 8231 sayılı ‘Arazi Toplulaştırma Tüzüğü’ne göre devam ettirilmiştir. Köy Hizmetleri Genel

Müdürlüğünün 2005 yılında kaldırılmasıyla birlikte söz konusu tüzük çerçevesinde yapılan toplulaştırma çalışmaları da sona ermiştir (TKB, 2011: 4-5).

Günümüzde arazi toplulaştırma konusunda, iki yasal düzenleme mevcuttur. Bu düzenlemelerden ilki 22 Kasım 1984 tarih ve 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu'dur. Bu kanun kapsamında Tarım ve Orman Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü tarafından reform alanı ilan edilen sahalarda toplulaştırmalar yapılmaktadır. Toplulaştırma konusunda bir diğer düzenleme ise, 5578 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. Kanunla özel ürün arazileri için belirlenen bölünebilir en küçük parsel büyüklüğü 2 hektara çıkarılmış, ayrıca Tarım ve Orman Bakanlığının yanı sıra, diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ve çiftçi örgütleri de toplulaştırma yapma yetkisi verilmiştir. Tarım ve Orman Bakanlığı dışındaki diğer kurum ve kuruluşların toplulaştırma yapabilmeleri için hazırladıkları toplulaştırma projelerini Tarım ve Orman Bakanlığına onaylatmaları gerekmektedir (RG, 2007: md. 2-4). Söz konusu iki mevzuat arasında kimi konularda çelişen hükümlerin olması, arazi toplulaştırma çalışmalarının ülke genelinde tek bir esas dâhilinde, etkin ve eşitlik ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilmesinin önünde engel oluşturmaktadır. Bugünkü uygulamalara bakıldığında tarım parsellerinin bölünmesini engellemek için gerçekleştirilen bu düzenlemelere karşılık, yasa hükmü gereğince bölünemediği için birlikte kullanıma özgülünen arazilerin bir kısmının, sahipleri tarafından hisseleri oranında parçalanarak işlendiği görülmektedir (Anonim, 2014: 21-22). Bu durum, tapu kayıtlarında tek parsel olarak görünen arazilerin, reelde parçalı bir yapıya sahip olması gibi bir duruma neden olmakta ve yasanın çıkarılma gayesiyle çelişmektedir.

Tarım arazilerinin parçalanmasını önlemek amacıyla 2001 yılında çıkarılan Kanunla 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun miras hukukuna ilişkin hükümleri, yeterli tarımsal varlığa sahip olmayan tarımsal işletmelerin paylaşırma dışında bırakılması konusu düzenlenmiş ve arazilerin parçalı oluşu sorununun daha da ağırlaşması önlenmeye çalışılmıştır. Kanunun 659-668. maddeleri arasında yapılan özel düzenlemeyle tarımsal işletmelerin miras yoluyla parçalanmasını önleyici tedbirlere yer verilmiştir. Söz konusu maddelerle yapılan özel düzenlemeye göre, tarım işletmelerine ait araziler, belirli şartların varlığı halinde bir bütün olarak mirasçılardan birine veya birkaçına devredilmekte, bütün varislere eşit olarak paylaşılmamaktadır (Anonim, 2014: 21). Ancak, tarım arazilerinin parçalanmasını önlemek amacıyla getirilen bu düzenleme, varislerin arazi mülkiyetini bırakma konusundaki isteksizlikleri nedeniyle etkin olarak uygulanamamaktadır (Gün & Eraktan, 2005: 1200). Bu konudaki diğer bir düzenleme ise, Türk Medeni Kanunu'nun 659. maddesine dayanılarak çıkartılan *Tarım İşletmelerinin Yeterli Tarımsal Varlığa Sahip Olup Olmadığının Tespitine Dair Yönetmelik* 'tir (RG, 2003). Söz konusu Yönetmelik ile mutlak tarım arazileri ve özel ürün arazilerinin 1 hektardan, dikili tarım arazilerinin 0,5 hektardan, örtü-altı tarımı yapılan arazilerin 0,3 hektardan ve marjinal tarım arazilerinin ise 2 hektardan daha küçük parsel oluşturacak şekilde bölünemeyeceği hükme bağlanmıştır (Anonim, 2014: 21). Tarım arazileri konusundaki mevcut düzenlemelerden en önemlisi 3 Temmuz 2005 tarihinde çıkarılan 5403 sayılı *Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu*dur. Günümüzde arazi kullanımı konusundaki temel mevzuat bu kanundur. Tarım dışı arazi kullanımı dâhil tüm arazilerin kullanımı ve korunmasına ilişkin hususlara Kanunda yer verilmiştir. Tarım arazileri konusundaki mevzuat boşluğunu doldurması açısından oldukça önemli olan bu Kanunla aynı zamanda CARGILL şirketi de içinde olmak üzere, 11.10.2004 tarihinden önce tarım arazilerini izin almaksızın amaç dışı kullananlara, metrekare başına 5 YTL ödemeleri koşuluyla af getirilmiştir. Yasayla getirilen affa ilaveten 5 Temmuz 2005 tarihinde, CARGILL'in kullandığı arazi, 2005/8944 Sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Özel Endüstri Bölgesi ilan edilmiş ve bu kararla CARGILL, ödemesi gereken cüzi miktardaki cezadan da kurtulmuştur (Anonim, 2006: 16). Yasa getirmiş olduğu af düzenlemesi nedeniyle çok eleştiri almıştır.

Tarım arazilerini ilgilendiren bir başka yasal düzenleme ise, 2012 yılı Aralık ayında yürürlüğe giren 6360 sayılı '13 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur. Kanun ile yaklaşık 16.500 köyün tüzel kişiliği kaldırılmış (Adıgüzel, 2012: 160) ve daha önce köy tüzel kişiliklerinin uhdesinde olan bu köylere ait tarım

toprakları, kıyı alanları ve meralarla ilgili karar alma yetkisi, Büyükşehir Belediyelerine devredilmiştir. Bu yetki devri, Büyükşehir belediyelerinin hazırladığı plan ve projeler uyarınca ya ilgili prosedür izlenerek, başka bir deyişle 'kılıfına uydurularak' tarım-dışı amaçlarla kullanıma açılacağı ya da Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili kurullar arasında ihtilafli hale geleceği konusunda çeşitli kaygılara yol açmaktadır (Yetkin, 2015). Ayrıca tarım arazileri ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili çok sayıda mevzuatın varlığı durumu daha da karışık ve çözülmeyen bir hale getirmektedir. Söz konusu mevzuat aşağıda sıralanmıştır:

- 442 sayılı Köy Kanunu,
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu,
- 3202 sayılı Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun,
- 3213 sayılı Maden Kanunu,
- 3402 sayılı Kadastro Kanunu,
- 3573 sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabancılarının Aşılması Hakkında Kanun,
- 4342 sayılı Mera Kanunu,
- 5488 sayılı Tarım Kanunu,
- 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK,
- 24 Temmuz 2009 tarih ve 27298 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2009/15154 Karar Sayılı Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Arazi Toplulaştırmasına İlişkin Tüzük, olarak sıralanabilir.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 97-126.
- Tarım ve Orman Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 410-440.
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md. 474-502.

### 2.3. Politikaların İzlenmesi ve Değerlendirilmesi

1945, 1973 ve 1984 yıllarında yoğun tartışmalar neticesinde çıkarılan toprak reformuna ilişkin kanunlar, ülke genelinde uygulanamamış; oldukça dar bir alanda kısmen uygulanabilmiştir. Bu nedenle günümüzde tarımsal yapıdaki problemler hala devam etmektedir. 2005 yılında Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu çıkarılarak problemlere çözüm üretmek istenmişse de amaçlanan netice sonuç elde edilememiştir. 2001-2010 yılları arasındaki tarım dışı kullanıma izin verilen tarım arazisi miktarını, 2005 yılında çıkarılan Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununu milat kabul ederek kanun öncesi ve sonrası dönem olarak iki bölüm halinde incelemek, söz konusu kanunun beklenen faydayı sağlayıp sağlamadığının tespiti açısından yararlı olacaktır. 2001-2005 yılları arasında tarım dışı kullanıma izin verilen arazi miktarı, 424 bin hektarı doğrudan tarım dışı kullanıma tahsis edilen ve 13 bin 908 hektarı 'irtifak hakkı' olmak üzere toplam 438 bin 902 hektardır. 2005-2010 yılları arasında ise, 402 bin 13 hektar doğrudan tarım dışı kullanıma tahsis edilen ve 82 bin 417 hektar irtifak hakkı olarak toplam 484 bin 430 hektar arazinin tarım dışı amaçlarla kullanıma izin verilmiştir. Sayısal verilere bakarak Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun yürürlüğe girmesinin, tarım dışı arazi kullanımını azaltmadığı, aksine artırdığı söylenebilir. Ancak 2005-2010 döneminde bir önceki beş yıllık döneme göre bir artış olsa da, bu beş yıllık dönemin son yılı olan 2009-2010 yılları arasında tarım dışı kullanıma açılan arazi miktarında önemli bir azalma olduğu görülmektedir. Bu nedenle Kanunun yürürlüğe girmesinden sonraki beş yıllık dönemdeki artışın, yasal düzenleme öncesinde fiili olarak tarım dışı amaçlarla kullanılan ama yasal olarak tarım arazisi statüsünde gözüken arazilerin, düzenleme sonrasında tarım arazisi olmaktan çıkarılıp fiili işgalin yasal zemine oturtulmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Nitekim daha sonraki yıllarda tarım dışı kullanıma açılan arazi miktarı azalmaya başlamıştır (Yetkin, 2015). Bu veriler, yasal düzenlemelerin az da olsa beklenen faydayı sağladığını göstermekte olsa da, Türkiye'deki tarım arazisi miktarı hala hızla azalmaktadır ve bu soruna kesin bir çözüm

bulunamamıştır.

Tarım topraklarının amaç dışı kullanımının tamamen engellenememesinin nedeni, yasal düzenlemelerde istisnalara yer verilmesi ve uygulamada bu istisnaların aşırı genişletilmesi nedeniyle arazilerin tarım dışı kullanımına devam edilmesidir. Tarım topraklarının amaç dışı kullanımını düzenleyen 5403 Sayılı Kanununun 13. maddesi mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazilerinin tarımsal üretim dışındaki kullanımını yasaklamaktadır. Ancak, doğal afet sonrasında geçici yerleşim yeri ihtiyacı, petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri, ilgili bakanlık tarafından kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri ile diğer plân ve yatırımlar gerekçe gösterilerek “alternatif alan bulunmaması ve Toprak Koruma Kurulu'nun uygun görmesi şartıyla” tarım dışı kullanıma açılabilir. Yasa ile arazilerin tarım dışı kullanımı sınırlanmış olmakla birlikte getirilen bu istisna, uygulamada neredeyse genel kural haline getirilerek arazilerin tarım dışı kullanımının önü açılmaktadır. Çünkü uygulamada Toprak Koruma Kurullarının çok da ince eleyip sık dokumadıkları ve taleplerin çoğunluğunu kabul ettikleri görülmektedir. Bu durum, çıkarılan yasa ile arazilerin korunmadığı, hatta usulsüz amaç dışı arazi kullanımlarını yasal zemine oturtan bir rol üstlendiği iddialarına da neden olmaktadır. Toprak koruma kurullarının daha etkin çalışmalarının sağlanması ve üstlendikleri misyona ilişkin şüphelerin ortadan kaldırılması için, 5403 sayılı Kanunun ‘Toprak Koruma Kurulu’ başlıklı 5. maddesinde yapılacak bir değişiklikle bu kurullardaki sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin sayılarının artırılmasının yerinde bir karar olacağı düşünülmektedir (Anonim, 2014: 46). Çünkü STK temsilcileri, arazilerin tarım dışı kullanımı konusunda daha ketum davranmakta ve izin verme konusunda daha çok direnç göstermektedirler.

Yapılması gereken diğer bir düzenleme ise, tarım arazileri ve meraların korunması hakkındaki mevzuat ile imar mevzuatı arasındaki çelişkilerin giderilerek tarım arazilerinin ve meraların yapılaşmaya açılmasının önlenmesidir. Bu amaçla 3194 sayılı İmar Kanununa 648 sayılı KHK ile eklenen ek 4. maddenin 4342 sayılı Kanunla uyumlu hale getirilmesi ve 3194 sayılı İmar Kanununun 27. maddesinin yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır. Verimli tarım arazilerini korumak için üretim potansiyeli yüksek olan, ancak erozyon, kirlenme, amaç dışı veya yanlış kullanımlar nedeniyle toprak kaybı ve arazi bozulmalarına maruz kalan ovalarda 5403 sayılı Kanunun 14. maddesine göre ova koruma alanları ilan edilmelidir. Yatırım projelerinin hazırlanmasında, kent gelişim alanları ve sanayi alanlarının tespitinde tarım arazilerinin korunmasına özen gösterilmelidir. Ayrıca Sulama sistemlerinde iletim/dağıtım, yönetim/organizasyon sorunlarının çözülmesi, sulama oranı ve randımanının yükseltilmesi, topraklardaki sulamadan kaynaklanan tuzluluk/alkalilik sorunları giderilmesi açısından önemli çalışma alanları arasındadır (Günaydın, 2006: 14). Nitekim Harran Ovasında toplam 41 bin hektar arazide tuzlulaşma problemi bulunmaktadır. Bu alanın 20 bin hektarında drenaj çalışmaları başlamış, kalan 21 bin hektarında ise proje çalışmalarına devam edilmektedir (GTHB, 2018: 3). Çalışmalar olumlu olmakla birlikte yavaş ilerlemektedir. Zararın daha da büyümeden önlenmesi için çalışmalara hız verilmesi yerinde olacaktır.

Türkiye’de toplulaştırılması planlanan ve toplamda 14 milyon hektarlık bir alanı kapsayan 22 milyon aşırı bölünmüş parsel olduğu hesaplanmıştır (Yetkin, 2015). Ancak toplulaştırma faaliyetleri oldukça ağır işlemekte olup ilk toplulaştırma çalışmalarının başladığı 1961 yılı ile 2002 yılları arasındaki yaklaşık 40 yıllık süre içinde yalnızca 450 bin hektar arazi toplulaştırılabilmiştir. 2003-2014 yılları arasında ise yaklaşık 4 milyon 500 bin hektar arazide toplulaştırma yapılmıştır (GTHB, 2018: 2). Son yıllardaki toplulaştırma faaliyetlerinin hız kazanmasını olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Bu alanda diğer alanlarda yaşananların tersine olumlu bir süreç yaşanmaktadır. Ancak toplulaştırma faaliyetleri daha hızlı yapılmalı ve kısa sürede sonuçlandırılmalıdır. Çünkü her geçen gün arazi kaybımız artmaktadır. Toplulaştırma sürecinin daha hızlı yürütülebilmesi için 639 sayılı KHK ile 5403 sayılı Kanun ve mevcut ilgili tüzükte gerekli değişikliklerin yapılmasının ve medeni kanunun gözden geçirilmesinin büyük önemi vardır (Yetkin, 2015). GTHB’nin mirasa ilişkin mevzuat değişikliği hazırlık çalışmaları sırasında yaptırmış olduğu anket çalışmasında; arazi sahiplerinin miras konusundaki yaklaşımlarının tarım arazilerinin bırakılacağı varis kendileri olması şartıyla olumlu olduğu tespit edilmiştir. Çiftçilerin bu yaklaşımı nedeniyle Medeni Kanunu’nda tarım işletmelerinin aile ortaklığı şeklinde işletilmesine, farklı



işletmelerin şirket veya kooperatif çatısı altında bir araya gelmelerine olanak sağlayacak gerekli yasal düzenlemelerin yapılması uygun olacaktır (Anonim, 2014: 48). Diğer taraftan, tarım arazilerinin alım-satım işlerini düzenleyecek bir mekanizmanın oluşturulması yapısal sorunların giderilmesine önemli katkı sağlayacaktır. Bunun için gerekli yasal düzenlemeler geciktirilmeden yapılmalıdır.

### **Sonuç ve Değerlendirme**

Cumhuriyet dönemi tarım arazileri politikalarının süreç yönetimi modeli ile analiz edildiği çalışmada, öncelikli olarak politika analizi modellerinin sistematik bir analize imkân sağladığı, bu özelliğiyle de neden sonuç ilişkisine dayanan güvenilir değerlendirmelerin yapılmasını kolaylaştırdığı tespit edilmiştir. Çalışmada olduğu gibi uzun bir süreci kapsayan iç içe geçmiş çeşitli politikaların incelendiği çalışmalarda, politikaların arkasında yatan gerekçelerin tespiti, uygulamada elde edilen sonuçların değerlendirilmesi ve politikalar arasındaki bağlantıların ortaya çıkarılması açısından Süreç Yönetimi Modelinin önemli avantaj sağladığı görülmüştür.

Türkiye'nin tarım arazisi politikasına ilişkin olarak ise şu sonuçlara varılmıştır: Öncelikle politikaların uzun soluklu ve istikrarlı olarak uygulanmadığı, gerek hazırlık ve gerekse uygulama aşamalarında mevcut sorunların ve toplumsal ihtiyaçların göz ardı edilerek siyasi kaygılar ve günlük beklentilerin ön plana çıktığı kanaatine varılmıştır. Bu yaklaşım nedeniyle ihtiyaca cevap verecek kendi içinde tutarlı ve uzun süreli politikalar üretilmediği, aynı amaca hizmet için benimsenen politikalar arasında çelişkiler olduğu, belirlenen kısmen de olsa iyi politikaların ya yapılan değişikliklerle içi boşaltıldığı ya da uygulama aşamasında çekimser kalınarak politikanın amacını gerçekleştirmekten uzak kaldığı tespit edilmiştir. Sonuç olarak 90 yılı aşkın bir sürede adeta zikzaklar çizen tarım arazisi politikalarından beklenen sonuç elde edilememiş ve tarım arazilerinin hızla yok olmasına engel olunamamıştır.

Günümüz Türkiye'sindeki tarım arazilerinin mevcut halinden sadece politika yapıcılarının sorumlu tutmak çok da doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Her ne kadar politika yapıcılar, eksik ya da yanlış politikaların benimsenmesinde birinci dereceden sorumlu olsalar da, en az onlar kadar sorumlu iki grubun daha olduğu düşünülmektedir. Bu gruplardan ilki politikaları uygulayanlar, yani bürokrasidir. Bu grup, politikaların uygulanmasında yeterince cesur davranmamış, hatta bazen politikanın amacının tam tersi uygulamalar içerisine girmiştir. Woodrow Wilson'un da belirttiği gibi yasaları uygulamak yasaları yapmaktan daha zordur (Ergun, 2004: 8-9). Bu nedenle yasaların etkili olarak uygulanmasını sağlamak için nitelikli ve toprağın öneminin bilincinde olan personel istihdamının sağlanması oldukça önem arz etmektedir. Ayrıca Türkiye'nin tarım arazileri politikasını yönetecek bağımsız bir uzman bir kurumsal yapının oluşturulması da gerekmektedir.

İkinci grup ise, belki de gerçekçi, nesnel, çözüm odaklı ve tutarlı politikaların oluşturulamamasının ve nispi olarak oluşturulanların da uygulanamamasının en önemli nedeni olan gruptur. Kamuoyunun oluşturduğu bu grup, tarım arazilerinin korunması konusunda etkin rol almayan, bu konuda herhangi bir talepte bulunmayan, hatta bazen kendi aleyhine taleplerde bulunabilen ve uygulama aşamasında da mevcut yasaların uygulanmamasına tepki göstermeyen hatta bazen yasaların etrafında dolaşılmasını talep eden kitleyi temsil etmektedir. Vatandaşların böyle bir tavır belirlemesinin muhtemel nedeni, tarım arazilerinin önemi hakkında yeterli ve doğru bilgiye sahip olmamasıdır. Son yıllarda sayıları artsa da doğru ve yeterli bilgiye sahip olan gruplar küçüktür ve seslerini duyurmada ve kamuoyu çoğunluğunu arkalarına almada sıkıntı yaşamaktadırlar. Bu tür problemlerin aşılması için kamuoyu duyarlılığını artıracak bilgilendirme çalışmaları yapılmalı ve insanları bu konudaki bilinç düzeyi artırılmalıdır. Çünkü tecrübeler göstermiştir ki kamuoyu desteği olmadan etkin, etkili, sonuç odaklı, kendi içinde tutarlı, bilimsel gerçeklerle uyumlu politikalar tespit edilememekte, edilse bile uygulanamamaktadır. Bu nedenle kamuoyu doğru bilgilendirilmeli, siyasi ve kısa süreli çıkarlar uğruna tarım arazilerimiz feda edilmemelidir.

### Kaynakça

- Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, (13-14), 153-176.
- Akdoğan, A. A. (2015), Türkiye'de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri, F. Kartal (Ed.). *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*. Ankara: TODAİE Yayınları, 75-98.
- Aktan, R. (1980). Türkiye'de Toprak Reformu Çalışmaları. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 26(3), 37-83.
- Altieri, M. A. (2002). Agroecology: The Science of Natural Resource Management for Poor Farmers in Marginal Environments. *Agriculture Ecosystems & Environment*, 93(1-3), s. 1-24.
- Anderson, J. E. (1990). *Public Policy Making*. London: Thomas Nelson and Sons Ltd.
- Anonim (2006). CARGILL Uğruna Anayasa Çiğneniyor. *Tarım ve Mühendislik Dergisi*, (78-79), 16-20.
- Anonim (2014). Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu. *Onuncu Kalkınma Planı Tarım Özel İhtisas Komisyonu*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı Yayınları.
- Berzeg, Kazım (1972). *Türk Tarımı ve Toprak Reformu*. Ankara: Şark Matbaası.
- Cochran, C. L. & Malone, E.F. (2014). *Public Policy: Perspectives and Choices*. CO: Lynne Rienner Publishers.
- Çevik H. H. & Demirci, S. (2008). *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çevik, H. H. (1998). Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(2), 103-113.
- Çevik, H. H. (2010). *Kamu Yönetimi: Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çevik, H. H. & Demirci, S. (2011). Kamu Politikası: Aktörler ve Modeller, Bekir Parlak (Ed.), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 17-59.
- Çevik, H. H. & Demirci, S. (2012), *Kamu Politikası*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- DeLeon, P. & Vogenbeck, D. M. (2007). The Policy Sciences at the Crossroads. F. Fischer, G. Miller & M. Sidney (Ed.). *Handbook of Public Policy Analysis-Theory, Politics, and Methods*. New York: CRC Press, 3-15.
- Demirhan, Yılmaz (2016). Kamu Politikaları: Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve. S. Aslan & Y. Demirhan (Ed.). *Türk Siyasi Hayatında Ak Parti Dönemi*. Bursa: Ekin Basın Yayım Dağıtım, 45-70.
- DPT (2000). Tarımsal Politikalar ve Yapısal düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu. *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayınları.
- Dye, T.R. (1987), *Understanding Public Policy*, (Sixth Edition) Prentice Hall Inc. , London, Englang.
- Easton, D. (1965) *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, Inc.
- Ergene, A. (1972). Zirai Kalkınmamız ve Toprak Reformu. *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, 3(1), 1-13.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram Siyasa Uygulama*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2015), *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- GTHB (2018). Arazi Toplaştırma Çalışmaları. *Tarım Arazileri Düzenleme Verileri (Temmuz 2018)*. Ankara: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü Yayınları. <https://www.tarimorman.gov.tr/sgb/Belgeler/SagMenuVeriler/TRGM.pdf> (11.09.2018).
- Gül, H. (2015). Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri. *Yasama Dergisi*, (29), 5-31.
- Gün, S & Eraktan, S. (2005). Tarımsal Mülkiyet Rejimi ve Vergilendirme. *Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi Bildiri Kitabı*, 2, 1197-1207.
- Günaydın, G. (2006). Bağımsız Türkiye İçin Bağımsız Tarım Modeli. *Tarım ve Mühendislik*, (78-79), 10-15.

- Ince, E. (2006). Köylüyü Topraklandırma Kanunu'nun Türk Siyasal Yapısının Oluşumu Üzerindeki Etkileri. *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 13, 59-78.
- Kafaoğlu, A. B. (2002). *Tarım: Bolluk İçinde Yoksulluk*. Yayın No: 337. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Kaptı, Alican (2013). Kamu Politika Süreci. *Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler, Modeller ve Analiz Yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 17-23.
- Kapucu, N. & Kösecik, M. (2002). Transferability of Administrative Reforms: New Public Management as an Example. *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 20(1), 135-154.
- Kayıkçı, S. (2005). Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: 1980 Sonrası Türkiye'de Tütün Politikası. *Mülkiye Dergisi*, 29(247), 43-70.
- Kırımhan, S. (1997). Sürdürülebilir Tarım ve Uygulamaları. *Türkiye'nin Tarım Politikası ve Çevre (9-10 Ekim 1997)*. Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayınları, 35-46.
- Longman (2005). *Dictionary of Contemporary English*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Osman, F. A. (2014). *Public Policy Making: Theories and Their Implacations in Developing Countries*. <https://www.researchgate.net/publication/253836498> (14.07.2918).
- Önal, N. E. (2012). *Anadolu Tarımının 150 Yıllık Öyküsü*. İstanbul: Yazılama Yayınevi.
- Özdemir, N. (1978). Türkiye'de Toprak Reformunun Geçmişi ve Toprak Reformu Kooperatifleri. *Kooperatifçilik Dergisi*, (39), 3-24.
- Planck, U. & Ayyıldız, T. (1976). *Toprak Reformu ve Bazı Ülkelerde Uygulaması*. Erzurum: Atatürk Üniversitesi Basımevi.
- RG (1984). 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu. *Resmi Gazete (01.12.1984 tarih ve 14599 sayılı)*. Ankara: Başbakanlık Yayınları.
- RG (1985). 3155 sayılı Tarım Reformu Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, *Resmi Gazete (05.03.1985 tarih ve 18685 tarihli)*, Ankara: Başbakanlık Yayınları.
- RG (2003). Tarım İşletmelerinin Yeterli Tarımsal Varlığa Sahip Olup Olmadığının Tespitine Dair Yönetmelik. *Resmi Gazete (26.01.2003 tarih ve 25005 sayılı)*. Ankara: Başbakanlık Yayınları.
- RG (2005). 5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu. *Resmi Gazete (03 Temmuz 2005 tarih ve 25880 sayılı)*. Ankara: Başbakanlık Yayınları.
- RG (2007). Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. *Resmi Gazete (9 Şubat 2007 tarih ve 26429 sayılı)*. Ankara: Başbakanlık Yayınları.
- RG (2012). 6302 sayılı Tapu Kanunu ve Kadastro Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun. *Resmi Gazete (18 Mayıs 2012 tarih ve 28296 sayılı)*. Ankara: Başbakanlık Yayınları.
- RG (2014). 6537 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun. *Resmi Gazete (15 Mayıs 2014 tarih ve 29001 sayılı)*. Ankara: Başbakanlık Yayınları.
- Sabatier, A. P. (2007). The Need for Better Theories. P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process*. University of California: Westview Press. <https://cursodeposgrado.files.wordpress.com/2011/08/librosabatier.pdf> (14.06.2015)
- Şahin, B. ve Yıldız, S. (2013). Kamu Politikasında Politik Ağlar. A. Kaptı (Ed.), *Kamu Politikası Süreci: Teorik Perspektifler, Modeller ve Analiz Yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 159-172.
- Tanilli, S. (2009). *Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz?* İstanbul: Cumhuriyet Kitapları.
- TÇV (1997). *Türkiye'nin Tarım Politikası ve Çevre (9-10 Ekim 1997)*. Yayın No: 122. Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayınları.
- TDK (2018). *Büyük Türkçe Sözlük*, Türk Dil Kurumu İnternet Sözlüğü. Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları. [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5b3dc0189f6903.79480223](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5b3dc0189f6903.79480223) (05.07.2018).
- TKB (2011). *Arazi Topplulaştırma Çalışmaları*. Ankara: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Yayınları.

- [http://www.tarim.gov.tr/E\\_kutuphane,arazi\\_toplulastirmasi.html](http://www.tarim.gov.tr/E_kutuphane,arazi_toplulastirmasi.html) (15.05.2011).
- Turhan, Ş. (2005). Tarımda Sürdürülebilirlik ve Organik Tarım. *Tarım Ekonomisi Dergisi*, 11(1), 13-24.
- TÜİK (2016). Tarımsal İşletme Yapı Araştırması 2016. *Konularına Göre İstatistikler*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu. [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1003](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1003) (05.09.2018).
- TÜİK (2018). Tarımsal İşletme Yapı Araştırması 2016. *Haber Bülteni (19 Nisan 2018)*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24869> (14.08.2018).
- TÜİK (2018). *Temel İstatistikler: Tarım*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu. <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (14.08.2018).
- Usta, A. (2013). Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış. *Yasama Dergisi*, (24), 78-102.
- Usta, A. (2014). Yeni Kamu Yönetiminde Politikaların Değerlendirilmesi: Tipolojiler, Boyutlar ve Ölçütler. *Sayıştay Dergisi*, (94), 5-27.
- Ünal, U. (2014). 20 Yılda 3 Milyon Hektar Tarım Arazisi Yok Oldu. *Zaman Gazetesi (29 Haziran 2014 tarihli)*.
- Yetkin, İ. (2015). *Türkiye’de Tarım Arazileri Daralıyor*. Ankara: Türkiye Ziraatçılar Derneği. <http://www.ziraatcilerderneği.org.tr/index.php/tr/Ana-Sayfa/Haber-Oku/> (19.01.2015)

## Extended Summary

### Introduction

Public policy analysis is a multidisciplinary field of study related to the branches of science such as public administration, political science, sociology and public law. Almost everyone agrees that public policy analysis makes an important contribution to the creation, development, implementation and evaluation of public policies, and facilitates the identification and resolution of problems. In this study discussed Turkey's farmland's policy, it is primarily focused on the concept of public policy and analysis methods, then Turkey's farmland policy and results are evaluated using a process analysis approach.

### Method

In this study, qualitative research approaches are used. Data search was conducted by using local and foreign literature survey. Quantitative data were obtained mainly from Turkey Statistical Institute with Agriculture and Forestry Ministry sources. The data were analyzed using historical and descriptive analysis techniques and document analysis methods. The results of the study are included in the study by using indirect and quantitative research methods.

### Public Policy Analysis

In this section, which includes the concepts of public policy and policy analysis, the questions “What is public policy?” and “What is Public Policy Analysis?” are answered. Then, the concepts used in public policy studies and public policy analysis methods were emphasized. In the study, the concept of public policy is dealt with as broadly as it is in the definition of “Everything that the state has chosen to do or not to do”; the analysis of public policy is dealt with from an analytical point of view as “dividing public policies into pieces, looking at the relations between them and analyzing the process in detail”. However, due to the limitations of the study, not all of them could be mentioned, only 10 important methods were included in the study. The methods in the study are as follows: “Political System Approach”, “Institutional Approach”, “Rational Approach”, “Additive (Incremental) Approach”, “Strategic Planning Approach”, “Group Theory Approach”, “Elite Approach”, “Network Governance Approach”, “Reference Model and Cognitive Management Approach”, “Process Management Approach”. Turkey's agricultural policy using Process Management Approach of these methods were analyzed. The reason for such a preference is that the Republican Period, a period of time covering a period of approximately 100 years, will be analyzed

the policy of agricultural lands. This chapter also describes the concepts of “Demands, Actors, Decisions, Discourses and Outputs” that used in public policy studies.

### **The Analysis of Turkey's Farmlands' Policy with Process Management Approach**

Within the framework of Process Management Approach, three-stage analysis was performed. In the first step that entitled Formatting Suggestions and Agenda Arrival of Public Policy, is referenced to changes in the amount of agricultural land in Turkey, impact of this change on agricultural production, why public policy recommendations on agricultural lands come to the agenda and discussions on recommendations. While the reasons for the agenda of the policies are explained both the reasons for the emergence of such a need and the approaches of the law makers and others are discussed.

In the second stage named "Adoption and Implementation of Policies", that are given the discussions on the proposals, the changes are made in the proposals, the reasons of the changes, the content of the legal regulation, what is done in the implementation of the law, the approaches of the parties in the implementation of the law, the problems and obstacles encountered in the application, the level of application of the law. In the third phase named "Policy Monitoring and Evaluation", that is focused on how the law is applied, the results are achieved and how much the results serve the purpose of the law, whether the implementation meets the expectations and the satisfaction level of the parties.

### **Conclusion**

In the study, which is analyzed with the Process Management Approach of the Republican Period farmland policies, it has been determined that the policy analysis models allow systematic analysis and with this feature, it facilitates the reliable evaluations based on cause and effect relationship. In studies, that investigating a variety of intertwined policies covering a long period as our study, it has been observed that the Process Management Model has a significant advantage in terms of identifying the rationale behind the policies, evaluating the results obtained in practice and revealing the linkages between the policies.

With regard to Turkey's agricultural land policy it has reached the following conclusions: First of all, it has been concluded policies can not be implemented as long-term and stable, the political concerns and daily expectations come to the forefront by ignoring existing problems and social needs in both preparation and implementation stages. Due to this approach, it has been determined that long-term policies cannot be produced in order to meet the need, contradictions have arisen between the policies adopted for the same purpose, good policies are evacuated with the changes made or they are abstained from implementing the purpose of the policy in practice. As a result, the expected results of the agricultural land policies could not be achieved and the agricultural lands could not be prevented to disappear rapidly.

