



ANKARA

HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**İDARENİN TARIM SEKTÖRÜNDEKİ GÖREV VE
YETKİLERİ**

Esin GÜRSEL DÜĞMECİ

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Naci Münci ÇAKMAK

DOKTORA TEZİ

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İDARE HUKUKU BİLİM DALI

KASIM 2024



İDARENİN TARIM SEKTÖRÜNDEKİ GÖREV VE YETKİLERİ

Esin GÜRSEL DÜĞMECİ

DOKTORA TEZİ

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İDARE HUKUKU BİLİM DALI

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

KASIM 2024

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Esin GÜRSEL DÜĞMECİ

...../...../.....

TEZ ONAY SAYFASI

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Kamu Hukuku Doktora Programı 1882595010 numaralı öğrencisi tarafından hazırlanan "İDARENİN TARIM SEKTÖRÜNDEKİ GÖREV VE YETKİLERİ" Başlıklı tez çalışması 08/11/2024 tarih ve 14.00 saatinde yapılan tez savunma sınavında aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile DOKTORA TEZİ olarak KABUL edilmiştir.

	Kabul	Ret
Başkan (Unvan/Ad-Soyad/Kurum): Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ	☒	☐
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi		
Üye (Unvan/Ad-Soyad/Kurum): Prof. Dr. Murat SEZGİNER	☒	☐
TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi		
Üye (Unvan/Ad-Soyad/Kurum): Prof. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ	☒	☐
Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi		
Üye (Unvan/Ad-Soyad/Kurum): Prof. Dr. Naci Münici ÇAKMAK	☒	☐
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi		
Üye (Unvan/Ad-Soyad/Kurum): Doç. Dr. Çınar Can EVREN	☒	☐
Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi		

İDARENİN TARIM SEKTÖRÜNDEKİ GÖREV VE YETKİLERİ

(Doktora Tezi)

Esin GÜRSEL DÜĞMECİ

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ LİSANSÜSTÜ EĞİTİM
ENSTİTÜSÜ
KASIM 2024

ÖZET

İlk çağlarda doğa karşısında çaresiz olan insan avcılık ve toplayıcılık faaliyetiyle hayatını idame ettirirken sonrasında toprağı işlemeyi öğrenerek tarım toplumuna geçiş yönünde bir gelişim göstermiştir. Tarım toplumuna geçiş aynı zamanda yerleşik bir düzeni beraberinde getirdiğinden bu süreçte toplulukların sosyo-ekonomik yapılarında önemli değişimler yaşanmıştır. Yerleşik hayata geçen topluluklar tarımsal üretimde uzmanlaşarak doğa üzerinde coğrafyayla, iklimle, toplulukların sahip olduğu teknolojiyle ve bilgi düzeyiyle sınırlı bir hakimiyet kurmuşlardır. Zamanla insanlığın tükettiğinden fazlasını üretebilir hale gelmesi daha uzun ve sağlıklı bir yaşam sağlayarak nüfus artışına neden olmuştur. Ancak dünya nüfusunun giderek artması, doğal kaynakların bilinçsiz kullanılması, su kaynakları ve toprak kalitesinde meydana gelen azalma, iklim değişikliği ve artan doğal afetler gelinen noktada tarımsal üretimde sürekliliği tehdit eder bir boyuta ulaşmıştır. Bu sebeple tarım sektörünün regülasyonu önem arz etmektedir. Çalışmanın hazırlanması sırasında büyük ölçüde tarım sektörüne ilişkin Türkçe, İngilizce kaynaklardan, tarım mevzuatından ve yargı kararlarından faydalanılmıştır. Çalışma neticesinde Türk tarım mevzuatının dağınık çok sayıda düzenlemelerden oluştuğı, bu düzenlemelerin tarım sektörüne özgü sorunları çözme noktasında yetersiz kaldığı, uluslararası tarımsal kuruluşların politikalarının Türk tarım sektöründeki kurumlar arası koordinasyonu bozduğı, hukuki araçların etkin biçimde uygulanmasının ancak güçlü bir kamu örgütlenmesiyle mümkün olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Bilim Kodu : 50701
Anahtar Kelimeler : Tarım Sektörü, Regülasyon, İdare Hukuku, Uluslararası Kuruluşlar, Kamusal Örgütlenme.
Sayfa Adedi : 381
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Naci Münci ÇAKMAK

DUTIES AND POWERS OF THE ADMINISTRATION IN THE AGRICULTURE SECTOR

(Ph. D. Thesis)

Esin GÜRSEL DÜĞMECİ

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY GRADUATE EDUCATION
INSTITUTE

NOVEMBER 2024

ABSTRACT

In the early ages, man, who was helpless in the face of nature, survived by hunting and gathering activities, and then learnt to cultivate the land and developed towards the transition to agricultural society. Since the transition to agricultural society also brought about a settled order, there have been significant changes in the socio-economic structures of communities in this process. Communities that have settled down have specialised in agricultural production and have established a dominance over nature limited by geography, climate, technology and knowledge level of the communities. Over time, the fact that humanity has become able to produce more than it consumes has led to an increase in population by providing a longer and healthier life. However, the gradual increase in the world population, unconscious use of natural resources, decrease in water resources and soil quality, climate change and increasing natural disasters have reached a dimension that threatens the continuity of agricultural production. For this reason, the regulation of the agricultural sector is important. During the preparation of the study, agricultural legislation, Turkish and English sources, decisions of court have been utilised to a great extent. As a result of the study, it was concluded that Turkish agricultural legislation consists of a large number of scattered regulations, that these regulations are insufficient to solve the problems specific to the agricultural sector, that the policies of international agricultural organizations disrupt the coordination between institutions in the Turkish agricultural sector, and that the effective implementation of legal instruments is only possible with a strong public organization.

Science Code : 50701

Key Words : Agriculture Sector, Regulation, Administrative Law, International Organisations, Public Organisation.

Page Number : 381

Supervisor : Prof. Dr. Naci Münici ÇAKMAK

TEŞEKKÜR

“İdarenin Tarım Sektöründeki Görev ve Yetkileri” adlı tez çalışmamda akademik bilgi ve tecrübesiyle bana destek olup katkılarını esirgemeyen kıymetli hocam, tez danışmanım Prof. Dr. Naci Münci ÇAKMAK’a teşekkür ederim.

Doktora tez jürimde yer alarak, doktora tezime değerli katkılarını sunan Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ’a, Prof. Dr. Murat SEZGİNER’e, Prof. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ’e ve Doç. Dr. Çınar Can EVREN’e teşekkür ederim.

Tez çalışmalarımı sürdürmek üzere Göttingen Georg-August Üniversitesi Tarım Hukuku Enstitüsünde bulunduğum süre boyunca yurt dışı danışmanlığımı büyük bir nezaketle üstelenerek enstitünün tüm imkanlarından faydalanmamı sağlayan ve akademik katkılarını esirgemeyen Prof. Dr. José MARTÍNEZ’e minnettarım.

Hayatıma girdiği günden beri hayatımı güzelleştiren, desteğini hep yanımda hissettiğim sevgili hayat arkadaşım Fatih DÜĞMECİ’ye teşekkür ederim.

Bu zorlu süreçte keyifli zamanlar geçirip tezim üzerine sohbetler gerçekleştirdiğim arkadaşlarım ve meslektaşlarım Dr. Burak BOZ’a, Dr. Reyhan TUHAN BOZ’a, Dr. Burak TAŞ’a, Dr. Burcu DEĞİRMENCİOĞLU’na, Dr. Esma KIRAÇ ADIR’a, Dr. Sermet ERDEM’e, Arş. Gör. Berna Ayşen YILMAZ’a, Arş. Gör. Dilara DÖNMEZKUŞ’a ve Arş. Gör. Hüseyin ATEŞ’e teşekkür ederim.

Doktora sürecim boyunca tüm idari iş ve işlemleri bilgi ve tecrübesiyle kolaylaştıran AHBV Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Sekreteri Hacı ÇELEĞEN’e ayrıca teşekkür ederim.

Son olarak sevgili ailem Şükriye GÜRSEL’e, Recep GÜRSEL’e ve Hanife DÜĞMECİ’ye her koşulda yanımda oldukları için teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR CETVELİ	xv
1. GİRİŞ	1
2. TARIM SEKTÖRÜ KAVRAMI, REGÜLASYON KAVRAMI VE TARIM SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONUN ÖNEMİ	5
2.1. Tarım Sektörü Kavramı	5
2.2. Regülasyon Kavramı.....	9
2.2.1. Tanımı	9
2.2.2. Modern Regülasyonun Doğuşu.....	12
2.2.3. Regülasyon Türleri.....	14
2.2.3.1. Sosyal Regülasyon	15
2.2.3.2. İdari Regülasyon.....	15
2.2.3.3. İktisadi Regülasyon	16
2.2.3.3.1. Tanımı	16
2.2.3.3.2. Devletin Piyasalara Müdahalesinin Nedenleri.....	16
2.2.3.3.2.1. Piyasa Gücü.....	18
2.2.3.3.2.2. Asimetrik Bilgi.....	19
2.2.3.3.2.3. Dışsallıklar	20
2.2.3.3.2.4. Kamusal Mallar	20
2.3. İdare Hukuku Boyutuyla Regülasyon.....	21
2.3.1. Regülasyon Faaliyetinin Öznesi Olarak İdare	21
2.3.2. Regülasyon Faaliyetinin Amacı.....	30

2.3.2.1.	Kamu Yararının Gerçekleştirilmesi.....	30
2.3.2.2.	Kamu Düzeninin Korunması.....	37
2.3.3.	Regülasyon Faaliyetinin Hukuki Niteliği	43
2.3.4.	İdarenin Regülasyon Faaliyeti Kapsamındaki Yetkileri.....	46
2.3.4.1.	Düzenleme Yetkisi	46
2.3.4.2.	Gözetim ve Denetim Yetkisi	48
2.3.4.3.	Yaptırım Uygulama Yetkisi	50
2.3.5.	REGÜLASYON FAALİYETİNİ ETKİLEYEN İLKELER	53
2.3.5.1.	Hukuk Devleti İlkesi	53
2.3.5.2.	Sosyal Devlet İlkesi.....	56
2.3.5.3.	Eşitlik İlkesi.....	58
2.3.5.4.	Kanunilik İlkesi	60
2.3.5.5.	Planlı Kalkınma İlkesi	62
2.3.5.6.	Rekabetin Korunması İlkesi	64
2.4.	Tarım Sektöründe Regülasyonun Önemi.....	66
2.4.1.	Tarım Sektöründe Regülasyon İhtiyacı Doğuran Başlıca Sebepler.....	66
2.4.1.1.	İklim Değişikliği.....	66
2.4.1.2.	Tarım Mevzuatının Yapısal Sorunları	72
2.4.1.3.	Tarım Sektörünün Ekonomik ve Sosyal Hayattaki Yeri	75
2.4.2.	Tarım Sektörünün Regülasyonu İle Korunmak İstenen Hukuki Değerler... 79	
2.4.2.1.	Yaşama Hakkı	79
2.4.2.2.	Çevre Hakkı.....	82
2.4.2.3.	Sağlık Hakkı	86
2.4.2.4.	Gıda ve Beslenme Hakkı	90
2.4.2.5.	Su Hakkı	94

3. TÜRK TARIM SEKTÖRÜNDE İDARENİN KULLANDIĞI HUKUKİ ARAÇLAR	99
3.1. Tarımsal Üretimde Standart Bir Kalite Oluşturulması	99
3.1.1. Standardizasyon.....	99
3.1.2. Kontrol Ve Sertifikasyon.....	104
3.1.2.1. Organik Tarım Sertifikasyon Sistemi	106
3.1.2.1.1. Tarihsel Gelişimi	106
3.1.2.1.2. Kontrol ve Sertifikasyon Yetkisi	108
3.1.2.1.3. Yetkilendirilmiş Kontrol ve Sertifikasyon Kuruluşunun Müteşebbisi Denetimi	110
3.1.2.1.4. İdarenin Organik Tarım Kontrol ve Sertifikasyon Hizmetlerini Denetimi	111
3.1.2.2. İyi Tarım Uygulamaları Sertifikasyon Sistemi.....	114
3.1.2.2.1. Tarihsel Gelişimi	114
3.1.2.2.2. Kontrol ve Sertifikasyon Yetkisi	115
3.1.2.2.3. Yetkilendirilmiş Kontrol ve Sertifikasyon Kuruluşunun Üretici, Üretici Örgütü veya Müteşebbisi Denetimi	117
3.1.2.2.4. İdarenin İyi Tarım Kontrol ve Sertifikasyon Hizmetlerini Denetimi.....	119
3.1.3. Akreditasyon	121
3.1.3.1. Akredite Etme Yetkisi	121
3.1.3.2. Akreditasyon Süreci.....	123
3.1.3.2.1. Hazırlık İşlemleri	123
3.1.3.2.2. Akreditasyon Kararı	128
3.1.3.3. Akreditasyon Kararının Hukuki Denetimi.....	130
3.1.3.3.1. İdari İtiraz.....	130
3.1.3.3.2. Yargı Yolu.....	131

3.2. Tarım Arazilerinin Korunması ve Kullanımının Düzenlenmesi.....	133
3.2.1. Tarım Arazilerinin Sınıflandırılması.....	133
3.2.1.1. Tarım Arazisi Kavramı.....	133
3.2.1.2. Tarım Arazisi Türleri.....	134
3.2.1.2.1. Kullanımına Göre Tarım Arazileri	135
3.2.1.2.1.1. Mutlak Tarım Arazisi.....	135
3.2.1.2.1.2. Özel Ürün Arazisi.....	135
3.2.1.2.1.3. Dikili Tarım Arazisi.....	136
3.2.1.2.1.4. Marjinal Tarım Arazisi	136
3.2.1.2.1.5. Örtüaltı Tarım Arazisi.....	136
3.2.1.2.2. Niteliğine Göre Tarım Arazileri	137
3.2.1.2.2.1. Kuru Tarım Arazisi.....	137
3.2.1.2.2.2. Sulu Tarım Arazisi.....	137
3.2.1.2.3. Büyüklüğüne Göre Tarım Arazileri	137
3.2.1.2.3.1. Asgari Tarım Arazisi	138
3.2.1.2.3.2. Yeter Gelirli Tarım Arazisi	138
3.2.1.2.3.3. Ekonomik Bütünlük Sağlayan Tarım Arazileri	139
3.2.2. Tarım Arazilerinin Kullanımına Ve Korunmasına Yönelik Plan ve Projeler.....	140
3.2.2.1. Arazi Kullanım Planları	140
3.2.2.2. Toprak Koruma Projeleri.....	143
3.2.2.3. Arazi Kullanım Planlarına ve Toprak Koruma Projelerine Uygunluk Denetimi	146
3.2.2.3.1. Denetim Yetkisi.....	146
3.2.2.3.2. İhlaller ve İdari Yaptırımlar.....	147
3.2.2.3.2.1. Tarım Arazilerinin Tarımsal Amaçlı Arazi Kullanım Planına Aykırı Kullanılması	147

3.2.2.3.2.2. Tarım Arazilerinin Tarım Dışı Amaçlarla Kullanılması.....	148
3.2.2.3.2.3. Tarım Arazilerinin Toprak Koruma Projelerine Aykırı Kullanılması	149
3.2.2.3.3. İdari Yaptırım Kararlarının Hukuki Denetimi.....	150
3.2.3. Tarım Arazilerinin Toplulaştırılması	151
3.2.4. Topraksız Yahut Yeter Toprağı Olmayan Çiftçiye Toprak Dağıtılması ...	158
3.2.5. Tarım Arazilerinin Korunması Amacıyla Kullanımına Yönelik Getirilen Kısıtlamalar.....	162
3.2.5.1. Tasarruf Tahdidleri	163
3.2.5.1.1. 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu’nda Düzenlenen Tasarruf Tahdidleri	163
3.2.5.1.2. 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nda Düzenlenen Tasarruf Tahdidleri	164
3.2.5.2. Temlik Tasarrufların Durdurulması.....	165
3.2.6. Atıl Tarım Arazilerinin Üretime Kazandırılması.....	166
3.2.6.1. Tarım Arazisi Edindirme	166
3.2.6.2. İşlenmeyen Tarım Arazilerinin Kiralanması	168
3.2.7. Tarım Arazilerinin Yönetiminde Kullanılan Dijital Araçlar	172
3.2.7.1. Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS).....	172
3.2.7.2. Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS).....	173
3.2.7.3. Tarım Arazileri Değerlendirme ve Bilgilendirme Portalı (TAD Portal).....	173
3.2.7.4. Tarım Arazileri Yönetim Portalı (TAY Portal)	174
3.3. Tarımsal Üretimin Planlanması	174
3.3.1. Tarımsal Üretim Planlamasının Tarım Sektörü Açısından Önemi	174

3.3.2. Tarımsal Üretim Planının Hazırlanması ve Uygulanmasında Görevli İdari Birimler	176
3.3.3. Üretim İzni Başvurusu ve Değerlendirilmesi	178
3.3.4. Üretim Faaliyetinin Kontrolü, İdari İhlaller ve Yaptırımları	179
3.4. Tarımsal Üretimin Özendirilmesi ve Desteklenmesi.....	180
3.4.1. Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli.....	180
3.4.2. Tarımsal Destek Ödemeleri	182
3.4.2.1. Tarımsal Destek Kavramı ve Hukuki Niteliği	182
3.4.2.2. Tarımsal Destekleme Araçları	185
3.4.2.3. Tarımsal Destek Başvuruları ve Hukuki Denetimi.....	189
3.4.3. Tarımsal Zarar Ödemeleri	193
3.4.3.1. İdarenin Sorumluluğu Kapsamında Yapılan Zarar Ödemeleri	193
3.4.3.2. Özel Kanunlar Kapsamında Yapılan Zarar Ödemeleri.....	198
3.4.3.2.1. Tarım Sigortaları Havuzu Sistemi (TARSİM) Kapsamında Yapılan Ödemeler	198
3.4.3.2.2. Doğal Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılan Ödemeler	201
3.4.3.2.3. Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun Kapsamında Yapılan Ödemeler	203
3.4.3.2.4. Bitki Hastalıkları ve Zararlıları Sebebiyle Yapılan Ödemeler	208
3.4.4. Sözleşmeli Üretimin Yaygınlaştırılması	210
3.4.4.1. Sözleşmeli Üretim Modeli	210
3.4.4.2. Tarımsal Üretim Sözleşmesi	213
3.4.4.3. Dijital Tarım Pazarı ve Diğer Destekleme Araçları.....	216
3.4.5. Tarımsal Üretimin Özendirilmesi ve Desteklenmesinde Kullanılan Dijital Araçlar.....	218
3.4.5.1. Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS)	219
3.4.5.2. Tarım Sektörü Entegre Yönetim Bilgi Sistemi (TARSEY).....	220

3.4.5.3. Tarımsal İşletmeleri Kayıt Sistemi (TİKAS).....	222
3.4.5.4. Tarımsal Üretim Kayıt Sistemi (TÜKAS).....	223
3.5. Tarım Ürünü Fiyatlarındaki Dalgalanmaların Önlenmesi	224
3.5.1. Tarım Ürünü Fiyatlarına Müdahale Zorunluluğu.....	224
3.5.2. Tarım Ürünü Fiyatlarına Müdahale Yöntemleri.....	226
3.5.2.1. Destekleme Alımları ve Taban Fiyat Uygulaması.....	226
3.5.2.2. Azami Fiyat Uygulaması	227
3.5.2.3. Garanti Fiyat Uygulaması.....	228
3.5.2.4. Fiyat Sübvansiyonu.....	228
3.5.2.5. Kota Uygulaması	229
3.5.3. Tarım Ürünü Fiyatlarına Müdahale Etmeye Yetkili Kamu Kurumları	230
4. ULUSLARARASI KURULUŞLARIN POLİTİKALARININ TÜRK TARIM SEKTÖRÜNE ETKİLERİ.....	233
4.1. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası'nın Türk Tarım Sektörüne Etkisi	233
4.2. Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması'nın Türk Tarım Sektörüne Etkisi....	241
4.3. Uluslararası Para Fonu Politikalarının Türk Tarım Sektörüne Etkisi.....	247
4.4. Dünya Bankası Politikalarının Türk Tarım Sektörüne Etkisi.....	252
5. TÜRK TARIM SEKTÖRÜNDE KAMUSAL ÖRGÜTLENMENİN ROLÜ VE ÖNEMİ	259
5.1. Merkezden Yönetim Birimleri.....	262
5.1.1. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu.....	262
5.1.2. Tarım ve Orman Bakanlığı	265
5.1.3. Meteoroloji Genel Müdürlüğü (Mgm).....	271
5.2. Yerinden Yönetim Birimleri.....	272
5.2.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Birimleri	272
5.2.1.1. İl Özel İdaresi	272

5.2.1.2.	Belediye.....	274
5.2.1.3.	Köy	277
5.2.2.	Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Birimleri.....	281
5.2.2.1.	Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)	281
5.2.2.1.1.	Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü (AOÇ)	285
5.2.2.1.2.	Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TÜRKŞEKER).....	286
5.2.2.1.3.	Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü (TMO)	289
5.2.2.1.4.	Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR).....	290
5.2.2.1.5.	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM).....	292
5.2.2.2.	Kendine Özgü (Sui Generis) Kamu Kurumları	295
5.2.2.2.1.	Kalkınma Ajansları	296
5.2.2.2.2.	Bölge Kalkınma İdareleri.....	300
5.2.2.3.	Diğer Kamu Kurumları	305
5.2.2.3.1.	Türkiye Su Enstitüsü (SUEN).....	305
5.2.2.3.2.	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ).....	306
5.2.2.3.3.	Sulama Birlikleri.....	309
5.2.2.3.4.	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)	312
5.2.3.	Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları	315
6.	SONUÇ.....	319
	KAYNAKÇA.....	333
	ÖZGEÇMİŞ	379

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e.	: adı geçen eser
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AOÇ	: Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü
ARIP	: Agricultural Reform Implementation Project
ATTİGHUY	: Arazi Toplulaştırması ve Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri Uygulama Yönetmeliği
BM	: Birleşmiş Milletler
BÜGEM	: Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
CBS	: Coğrafi Bilgi Sistemleri
CEN	: European Committee for Standardization
CENELEC	: European Committee for Electrotechnical Standardization
ÇATAK	: Çevresel Amaçlı Tarımsal Arazilerin Korunması
ÇAYKUR	: Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü
ÇKS	: Çiftçi Kayıt Sistemi
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
DİTAP	: Dijital Tarım Pazarı
DOKAP	: Doğu Karadeniz Projesi
DSİ	: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EA	: European Accreditation
Ed.	: Editör
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

EUREPGAP	: Euro-Retailer Produce Work Group Good Agricultural Practice
FAO	: Food and Agriculture Organization
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GATT	: Gümrük Tarifleri ve Ticaret Genel Antlaşması
GLOBALGAP	: Global Good Agriculture Practice
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
IAF	: International Accreditation Forum
IEC	: International Electrotechnical Commission
IFOAM	: International Federation of Organic Agriculture Movement
ILAC	: International Laboratory Accreditation Cooperation
IMF	: International Monetary Fund
IPA	: Instrument for Pre-Accession Assistance
IPARD	: Instrument for Pre-Accession Assistance Rural Development
ISO	: International Organization for Standardization
İBBS	: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
İç.	: İçinde
İTATAKVİY	: İşlenmeyen Tarım Arazilerinin Tarımsal Amaçlı Kiraya Verilmesine İlişkin Yönetmelik
İTUHY	: İyi Tarım Uygulamaları Hakkında Yönetmelik
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOP	: Konya Ovası Projesi
m.	: Madde

MGM	: Meteoroloji Genel Müdürlüğü
OTEÜİHY	: Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına ilişkin Yönetmelik
OTP	: Ortak Tarım Politikası
pp	: sayfa aralığı
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: sayfa
SEK	: Süt Endüstrisi Kurumu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
SUEN	: Türkiye Su Enstitüsü
SÜUEHY	: Sözleşmeli Üretimin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
ŞİDEK	: Şikayet ve İtirazları Değerlendirme Kurulu
T.	: Tarih
TAD Portal	: Tarım Arazileri Değerlendirme ve Bilgilendirme Portalı
TAEİİHY	: Tarımsal Arazi Edindirme İş ve İşlemleri Hakkındaki Yönetmelik
TAKBİS	: Tapu Kadastro Bilgi Sistemi
TAMDİY	: Tarımsal Arazilerin Mülkiyetinin Devrine İlişkin Yönetmelik
TARBİL	: Tarımsal İzleme ve Bilgi Sistemi
TARSEY	: Tarım Sektörü Entegre Yönetim Bilgi Sistemi
TARSİM A.Ş.	: Tarım Sigortaları Havuzu Sistemi Anonim Şirketi
TAY Portal	: Tarım Arazileri Yönetim Portalı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBS	: Tarım Bilgi Sistemi
TEKEL	: Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü

TİGEM	: Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TİKAS	: Tarımsal İşletmeleri Kayıt Sistemi
TKDK	: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TMO	: Toprak Mahsulleri Ofisi
TSE	: Türk Standartları Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜKAS	: Tarımsal Üretim Kayıt Sistemi
TÜPHY	: Tarımsal Üretimin Planlanması Hakkında Yönetmelik
TÜRKAK	: Türk Akreditasyon Kurumu
TÜRKŞEKER	: Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi
TZDK	: Türk Zirai Donatım Kurumu
UDK	: Uygunluk Değerlendirme Kuruluşu
UDKAHY	: Uygunluk Değerlendirme Kuruluşlarının Akreditasyonu Hakkında Yönetmelik
UNFCCC	: United Nations Framework Convention on Climate Change
vb.	: ve benzeri
WB	: World Bank
YEMSAN	: Yem Sanayi Anonim Şirketi

1. GİRİŞ

Tarım, insanlık tarihinin en eski ve hayati ekonomik faaliyet alanlarından biridir. İlk tarımsal faaliyetler, avcılık ve toplayıcılıkla uğraşan insanlığın yerleşik hayata geçmesiyle ortaya çıkmıştır. Zamanla toprağın işlenmesi, hayvanların evcilleştirilmesi, bitkisel üretim yapılmasıyla çeşitlenerek gelişmiştir.

Kullanıldığı topluma göre farklı anlamlar ihtiva eden tarım, batı dillerinde genellikle toprağı işlemek suretiyle bitkisel ürün elde etmek anlamında kullanılmaktayken Türk dilinde bitkisel üretim ve bu üretime ilişkin faaliyetlerin yanı sıra hayvancılık faaliyetlerini de kapsar şekilde kullanılmaktadır¹. Üzerinde uzlaşılmış bir tanımla bulunmamakla birlikte doktrinde ve mevzuatta yapılan tanımlardan hareketle tarımı dar ve geniş anlamda tanımlamak mümkündür. Dar anlamda tarım, toprağı işlemek suretiyle gerçekleştirilen bitkisel üretim faaliyetini ifade etmektedir. Geniş anlamda tarım ise bitkisel üretimin yanında tarım sektörünün diğer alt faaliyet alanları olan hayvansal üretim, ormancılık, su ürünleri avcılığı ve yetiştiriciliği² faaliyetleriyle birlikte bu faaliyetlerden elde edilen ürünlerin işlenmesi, muhafazası, dağıtılması ve pazarlanması faaliyetlerini kapsamaktadır.

Tarım sektörü ise doğal kaynakların doğrudan doğruya kullanıldığı³, ortak çalışma özelliklerinin paylaşıldığı ekonomik alanı ifade etmektedir. Bu sektör, sanayi ve hizmet sektörüyle birlikte ülke ekonomilerinin temelini oluşturan üç sektörden biri olarak kabul edilmektedir. İnsanlığın gıda ve giyinme ihtiyacını karşılama, sanayinin hammadde ihtiyacını karşılama, istihdam sağlama, gayri safi milli hasılaya katkıda bulunma gibi pek çok ekonomik işlev üstlenmektedir. Ülke ekonomisine katkısının yanı sıra sosyal hayat ve çevreyle de yakından ilişkili olan bu sektör ekonomik ve sosyal hayatın itici gücüdür.

Günümüzde iklim değişikliği, hızlı nüfus artışı, yaşanan doğal afetler, doğal kaynakların giderek azalması, salgın ve savaşlar tarımsal üretimde sürdürülebilirliği

¹ Oğuz, Cennet/Bayramoğlu, Zeki. (2018). *Tarım Ekonomisi*, Atlas Akademi, s. 11; Er, Celal/Başalma, Dilek. (2013). *Organik Tarımdaki Gelişmeler*, 2. Basım, Nobel Yayınevi, s. 1.

² Zincirlioğlu, Öncel. (1977). *Tarımsal Yatırım Projelerinde Fizibilite*, Şark Matbaası, Ankara, s. 9.

³ Şahin, Mehmet Tahsin/Yılmaz, Mutlu/Varol, Çiğdem. (2018). “Ekonomik Faaliyet Kolu Tanımlama ve Sınıflandırma Önerisi: Bilgi Yoğun İş Hizmetleri (BYİH)”, *Coğrafi Bilimler Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, pp 239-253, s. 244.

olumsuz etkilemektedir. Özellikle 2020 yılında ortaya çıkan koronavirüs salgınına karşı alınan ulusal önlemler tarımsal üretimi sekteye uğratmış, ithalatçı devletlerin tarım ürünlerinin dış ticaretinde kısıtlamalara gitmesi tarım ürünü fiyatlarını ve gıda milliyetçiliğini dünya genelinde artırmıştır. Tükettiği kadar temel tarımsal ürün üretemeyen devletlerin halihazırda veya öngörülebilir gelecekte güvencede olduklarından bahsedilemeyecektir. Söz konusu tehditlerle mücadele ancak tarımsal faaliyetlerin sürdürülebilir ve verimli yönetimiyle mümkündür. Bu sebeplerle tarım sektörünün regülasyonu önem arz etmektedir.

“İdarenin Tarım Sektöründeki Görev ve Yetkileri” adlı bu çalışmayla kendine has ve karmaşık bir yapıya sahip olan Türk tarım sektöründe regülasyonun önemini açıklamak, tarım sektöründe kullanılan hukuki araçları tespit etmek, uluslararası kuruluşların politikalarının etkilerini ve idarenin tarım sektöründeki rolünü belirleyip mevcut hukuki sorunlara çözüm önerileri getirmek amaçlanmaktadır.

Tarım kavramının genişliği düşünülerek derin bir araştırma yapmak amacıyla çalışmamız kapsamında dar anlamda tarım ele alınmış, tarım sektörünün alt faaliyet alanlarından yalnızca *“bitkisel üretim”* incelenmiştir.

Çalışmamızda ilk olarak tarım sektörü kavramı açıklanmıştır. Ardından regülasyon kavramı teorik ve idare hukuku boyutuyla ele alınmıştır. Regülasyon kavramı tanımlanmaya çalışılmış ve türlerine yer verilmiştir. İdare hukuku açısından regülasyonun öznesi, amacı, hukuki niteliği, idarenin bu faaliyet kapsamındaki yetkileri ve regülasyon faaliyetini etkileyen ilkeler incelenmiştir. Bu çerçevede regülasyon faaliyetinin yalnızca regülasyon kurumları eliyle yürütülmediği, böyle bir otoritenin olmadığı alanların klasik regülasyon yetkileri kullanılarak idare tarafından regüle edildiği vurgulanmıştır⁴. Regülasyon uygulamalarının hukuki niteliği itibarıyla kolluk faaliyeti olduğu ancak tarım sektöründe idarenin birtakım planlama, özendirme ve destekleme, kamu hizmeti gibi faaliyetlerinin de dolaylı olarak regülatif nitelik taşıyabileceği ifade edilmiştir. Tarım sektöründe regülasyon ihtiyacını doğuran başlıca sebepler açıklanmış ve tarım sektörünün regülasyonu ile korunmak istenen hukuki değerlere yer verilmiştir.

⁴ Ormanoğlu, Hatice Derya. (2022). “Regülasyonun Anayasal Yeri ve Kısıtları”, *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 2, pp 1620-1665, s. 1643.

İkinci olarak idarenin tarım sektöründe kullandığı hukuki araçlar amaçlarına göre sınıflandırılmıştır. Öncelikle tarımsal üretimde standart bir kalite oluşturulmasına ilişkin hukuki araçlar belirlenerek izlenecek hukuki prosedür tahlil edilmiştir. Ardından tarımsal üretimin kuşkusuz en önemli bileşenlerinden biri olan ve sınırlı sayıda bulunan tarım arazilerinin korunması ve kullanımının düzenlenmesi hususu incelenmiştir. Devamında tarımsal üretim planının hazırlanması, üretim izni başvurusu, başvurunun değerlendirilmesi ve yürütülen üretim faaliyetinin denetimi açıklanarak tarımsal üretim planlamasının hukuki çerçevesi çizilmiştir. İdarenin tarımsal üretimde sürdürülebilirliği sağlamayı, tarımsal ürün fiyatlarında meydana gelen ani değişiklikleri azaltmayı, üreticiyi korumayı ve bu sektöre olan ilgiyi artırmayı amaçlayan özendirici ve destekleyici faaliyetler belirlenmiştir. Son olarak tarımsal ürün fiyatlarına müdahaleye yetkili idarelere ve kullandıkları müdahale yöntemlerine yer verilmiştir.

Üçüncü olarak uluslararası kuruluşların politikalarının Türk tarım sektörüne etkileri incelenmiştir. Bu kapsamda Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası, DTÖ Tarım Antlaşması, IMF'nin iktisadi önerileri ve Dünya Bankası'nın yapısal ve sektörel uyum şartlarının idarenin Türk tarım sektöründe kullandığı hukuki araçlar ve tarım sektörünün yönetimi üzerinde meydana getirdiği değişim ortaya koyulmuştur.

Son olarak Türk tarım sektöründe kamusal örgütlenmenin rolü ve önemi incelenmiştir. Tarım sektöründe faaliyet yürüten kamu kurum ve kuruluşlarının Türk idari teşkilatındaki konumları tespit edilerek sundukları hizmetlere ve yürüttükleri faaliyetlere yer verilmiştir. Mevcut durumda tarım sektörünün yönetiminde yetki ve sorumlulukların amacına uygun olarak dağıtılıp dağıtılmadığı değerlendirilerek çeşitli önerilerde bulunulmuştur.



2. TARIM SEKTÖRÜ KAVRAMI, REGÜLASYON KAVRAMI VE TARIM SEKTÖRÜNDE REGÜLASYONUN ÖNEMİ

2.1. Tarım Sektörü Kavramı

Etimolojik kökeni Eski Türkçe “*tarı-*” fiiline dayanan tarım kelimesi ekin ekmek, saçmak, ziraat anlamına gelmektedir⁵. Pek çok batı dilinde bu sözcük temel olarak toprağı işlemek suretiyle bitkisel ürün elde etmek anlamına gelmekteyken Türkçe’de bu tanım tarımsal faaliyetlerin yalnızca bir bölümünü içerdiği için yetersiz kalmaktadır. Çünkü Türkçe’de tarım bitkisel üretim ve bu üretime ilişkin faaliyetlerin yanı sıra hayvancılık faaliyetlerini de kapsamaktadır⁶.

Türk Dil Kurumu Sözlüğünde tarım, “*Bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretilmesi, kalite ve verimlerinin yükseltilmesi, uygun koşullarda korunması, işlenip değerlendirilmesi ve pazarlanması, ziraat, kültür*”⁷ olarak tanımlanmıştır.

Tarım ve Orman Bakanlığı, Çölleşme/Arazi Bozulumu ve Kuraklıkla Mücadele Terimler Sözlüğünde tarımın iki farklı tanımına yer vermiştir. İlk tanıma göre tarım, “*bitki ve hayvan ürünlerinin teknik koşullar altında ve en ekonomik yollardan elde edilmesi ve pazarlanması faaliyetlerini*” ifade etmektedir. İkinci tanıma göre tarım “*gerekli ve yararlı bitkiler yetiştirmek amacıyla toprak üzerinde yapılan çalışmaların tümü*”dür. Adı geçen kaynakta ormancılık ve hayvancılık faaliyetlerinin de kimi zaman tarım kapsamında olacağı belirtilmiş ancak hangi durumlarda bu kapsamda olacağı açıklanmamıştır⁸.

Tarım ekonomisi doktrinde tarım, toprağın ve tohumun kullanılması suretiyle bitkisel ve hayvansal hammaddelerin üretilmesi, bunların ihtiyaç halinde işlenmesi, mamul ve yarı mamul madde haline dönüştürülmesi olarak tanımlanmaktadır⁹. Doktrindeki başka bir tanıma göre tarım, insanlar tarafından gıda ve diğer ürünleri

⁵ Gül, Bülent. (2016). “Eski Türkçe Tarıyıcı “Tarımcı, Ekinci” Adı Üzerine”, *Türkbilig*, Sayı: 32, s. 85; Gül, Bülent. (2012). “Tarı- Fiili ve Türevleri Üzerine”, *Bilig*, Sayı: 61, s. 101.

⁶ Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 11; Er/Başalma, a.g.e., 2013, s. 1.

⁷ Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim tarihi: 21.10.2023.

⁸ Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü. (2015). Çölleşme/Arazi Bozulumu ve Kuraklıkla Mücadele Terimler Sözlüğü, Ankara, s. 280.

⁹ Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 11; Er/Başalma, a.g.e., 2013, s. 7.

karşlamak amacıyla gerçekleştirilen bitki yetiştirme ve hayvancılık faaliyetlerini ifade etmektedir¹⁰.

Hukuki düzenlemelerde de tarım ve zirai faaliyet kavramlarının tanımlandığı görülmektedir. 5488 sayılı Tarım Kanunu m. 3/1'ya göre, “*Doğal kaynakları uygun girdilerle birlikte kullanarak yapılan her türlü üretim, yetiştirme, işleme ve pazarlama faaliyetleri*” tarımı ifade etmektedir. 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu m. 52/2 uyarınca;

“arazide, deniz, göl ve nehirlerde, ekim, dikim, bakım, üretme, yetiştirme ve ıslah yollarıyla veyahut doğrudan doğruya tabiatıtan istifade etmek suretiyle nebat, orman, hayvan, balık ve bunların mahsullerinin istihsalini, avlanmasını, avcılar ve yetiştiricileri tarafından muhafazasını, taşınmasını, satılmasını veya bu mahsullerden sair bir şekilde faydalanılması” zirai faaliyeti ifade etmektedir.

Yapılan tanımlardan bazılarında tarım kavramı daha da genişletilerek içerisine elde edilen ürünlerin işlenmesi, muhafazası, dağıtılması, pazarlanması faaliyetlerinin de dahil edildiği görülmektedir.

Sektör ise Fransızca “*secteur*” kelimesinden dilimize yerleşmiştir¹¹. Etimolojik kökeni Latince “*kesmek*”, “*bölmek*” anlamına gelen *sect-* fiiline dayanmaktadır. Dilimizde bu terim ekonomik alanda işletmelerin sürdürdükleri faaliyetlerin, teknolojilerin ve ürünlerin esas alındığı etkinlik gruplarını yahut mesleki sınıfları ifade etmek için kullanılmaktadır.

Sektörler ekonomik etkinlikte bulunacak kişilerin sahip olduğu özellikler yahut iş kolu dikkate alınarak çeşitli ayrımlara tabi tutulmaktadır. Kişilerin sahip olduğu özellikler dikkate alınarak yapılan ayrıma göre sektör, “*kamu sektörü*” ve “*özel sektör*” olarak ikiye ayrılmaktadır¹².

¹⁰ Megret, Jean. (1971). “Zirai Faaliyet Neleri Kapsar?”, *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, (Çeviren: Öçal, Akar), Cilt: VII, Sayı: 2, pp 203-210, s. 203; Harris, David R./Fuller, Dorian Q. (2014). “Agriculture: Definition and Overview”, İç. *Encyclopedia of Global Archaeology*, (Ed. Claire Smith), New York, Springer International Publishing, pp 104-113.

¹¹ Türk Dil Kurumu Sözlüğü, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim tarihi: 15.09.2023.

¹² Özel ve kamu sektörü hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: Özdevcioğlu, Mahmut. (2002). “Kamu ve Özel Sektör Yöneticileri Arasındaki Davranışsal Çalışma Koşulları ve Kişilik Farklılıklarının Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 19, s. 115-134.

Kamu sektörü, kamuya ait kaynakların kullanılarak birtakım mal ve hizmetlerin üretildiği sektördür. Türk hukukunda kamu sektöründe kamusal kaynaklar kullanarak mal ve hizmet üreten kurum ve kuruluşlar kamu iktisadi teşebbüsü olarak adlandırılmaktadır. Türk idari teşkilatında kamu sektöründe tarımsal faaliyet yürüten KİT'lere örnek olarak TMO, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM), Et ve Süt Kurumu, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR) verilebilir.

Özel sektör ise sahibi özel kişi ya da kişilerden oluşan işletmelerden oluşmaktadır. Ülkemizde ticaret siciline kayıtlı olarak özel sektörde tarımsal faaliyet yürüten pek çok işletme bulunmaktadır.

Fisher ve Clark'ın iş kolunu dikkate alarak yaptığı temel ayrıma göre sektör; *“birincil sektör”, “ikincil sektör”, “üçüncül sektör”* olarak üçe ayrılmaktadır¹³. Birincil sektör, doğrudan doğruya doğal kaynakların kullanıldığı üretim alanlarını ifade etmektedir¹⁴. Birincil sektörden elde edilen ürünler diğer sektörlerde hammadde olarak kullanılmaktadır. Tarım, ormancılık, su ve su ürünleri avcılığı birincil sektör içerisinde yer almaktadır¹⁵. İkincil sektör ise hammaddenin yahut yarı işlenmiş maddenin kişilerin kullanımına uygun forma dönüştürüldüğü endüstriyel faaliyetlerden oluşmaktadır¹⁶. Birincil ve ikincil sektör dışında kalıp bu sektörlerden elde edilenlerin temin edilmesini, değişimini yahut ulaşımını sağlayan sektör ise üçüncül sektör olarak adlandırılmaktadır¹⁷. Ulaşım, haberleşme, ticaret ve bankacılık gibi hizmetler üçüncül sektöre örnek verilebilir¹⁸.

Tarım alanında ortak çalışma özelliklerinin paylaşıldığı ekonomik alan yahut pazar tarım sektörünü ifade etmektedir. Tarım sektörü *“bitkisel üretim”, “hayvansal üretim”, “su ürünleri avcılığı ve yetiştiriciliği”* ve *“ormancılık”* olmak üzere dört ana faaliyet alanından oluşmaktadır¹⁹.

¹³ Doğanay, Hayati/Coşkun, Ogün. (2019). *Tarım Coğrafyası*, Pegem Akademi, Ankara, s. 25; Şahin/Yılmaz/Varol, a.g.e., 2018, s. 244.

¹⁴ Şahin/Yılmaz/Varol, a.g.e., 2018, s. 244.

¹⁵ Özgür, Murat. (1992). “Türkiye’de Faal Nüfusun Ekonomik Faaliyet Kollarına Dağılımı”, *Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, Sayı: 1, pp 55-80, s. 56.

¹⁶ Şahin/Yılmaz/Varol, a.g.e., 2018, s. 244.

¹⁷ Özgür, a.g.e., 1992, s. 56; Şahin/Yılmaz/Varol, a.g.e., 2018, s. 244.

¹⁸ Özgür, a.g.e., 1992, s. 56.

¹⁹ Zincirlioğlu, a.g.e., 1977, s. 9.

Bitkisel üretim, bitkisel tohumlar kullanılarak inorganik maddelerden organik maddeler elde edilmesi olarak tanımlanmaktadır²⁰. Bu tarımsal üretim etkinliğinin başlangıcını tohum oluşturmakla birlikte etkinlik ekme, biçme, dikme faaliyetlerine dayanmaktadır. Ancak günümüzde tohumuz hatta topraksız tarım faaliyeti gerçekleştirilmekte, tarımsal üretimde su ve güneş enerjisi ön plana çıkmaktadır²¹.

Hayvansal üretim yaygın adıyla hayvancılık (*animal husbandry*), hayvan ve hayvansal ürünlerin hayvansal materyaller kullanılarak elde edilmesi faaliyetidir²². Bu tarımsal üretim etkinliği “*hayvan besleme*” ve “*hayvan yetiştiriciliği*” olarak iki teknik alandan oluşmaktadır.

Tarım sektörünün bir diğer alt faaliyet alanı olan su ürünleri avcılığı ve yetiştiriciliği (akuakültür), sulardan elde edilen yahut elde edilebilecek her türlü ekonomik fayda olarak tanımlanmaktadır. Bu faydayı sağlamak üzere gerçekleştirilen “*avcılık*” ve “*yetiştiricilik*” faaliyetleri iki farklı teknik alanı ifade etmektedir. Denizlerde ve iç sularda ticari, sportif veya başka bir amaçla su ürünlerinin avlanması faaliyeti su ürünleri avcılığı; hayvansal ve bitkisel su canlılarının en azından hayatlarının belirli bir safhasında stoklama, besleme, büyüme, üretme, ıslah ve muhafaza amacıyla kontrollü şartlar altında yetiştirilmesi su ürünleri yetiştiriciliği²³ olarak tanımlanmaktadır.

Ormancılık ise ormanların ve ormandan elde edilen ürünlerin yönetimidir. Ancak orman niteliği göstermeyip odunundan yahut kerestesinden yararlanılan ağaçların yetiştirilmesi de tarımsal faaliyet kapsamında ele alınmaktadır²⁴.

Tüm bu açıklamalardan hareketle tarım kavramını dar ve geniş anlamda tanımlamak mümkündür. Dar anlamda tarım, toprağı işlemek suretiyle gerçekleştirilen bitkisel üretim faaliyetini ifade etmektedir. Geniş anlamda tarım ise bitkisel üretimin yanında hayvansal üretim, ormancılık, su ürünleri avcılığı ve yetiştiriciliği faaliyetleriyle birlikte bu faaliyetlerden elde edilen ürünlerin işlenmesi, muhafazası,

²⁰ Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 11.

²¹ Yavuz, Fahri/Dilek, Şerif. (2019). *Türkiye Tarımına Yeniden Bakış*, SETA Yayınları, İstanbul, s. 11.

²² Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 11.

²³ Akbulut, Bilal. (2004). “Su Ürünleri Yetiştiriciliği ve Stratejileri”, *SÜMAE Yunus Araştırma Bülteni*, Cilt: 4, Sayı: 1, pp 9-11, s. 9.

²⁴ Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 11.

dağıtılması ve pazarlanması faaliyetlerini kapsamaktadır. Çalışmamızda tarım kavramının kapsamının genişliği düşünülerek derin bir araştırma yapmak amacıyla dar anlamda tarım ele alınmış, tarım sektörünün alt faaliyet alanlarından yalnızca “*bitkisel üretim*” incelenmiştir.

2.2. Regülasyon Kavramı

2.2.1. Tanımı

İngilizce’den Türkçe’ye iktisap edilen regülasyon kelimesinin etimolojik kökeni Latince düzenlemek anlamına gelen “*regulare*” fiiline dayanmaktadır²⁵. İlk kez Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) kullanılmaya başlanan bu kavram günümüzde iktisattan hukuka, antropolojiden sosyolojiye pek çok farklı disiplinin çalışma konusunu oluşturmaktadır. Hukuk disiplini bakımından idare hukukunun yanı sıra medeni hukuk, ticaret hukuku, rekabet hukuku gibi hukukun diğer alanlarıyla da ilgilidir²⁶.

Sözlük anlamı “*ayarlama*”, “*düzenleme*” olan regülasyonun²⁷ hukuk doktrininde üzerinde uzlaşmış bir tanımı bulunmamaktadır²⁸. Bu kavram benimsenen hukuk sistemine göre farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Kıta Avrupası ülkelerinde *regulare* fiilinden türetilen terimler sıklıkla genel bir düzenlemeyi yahut hukuki bir işlemi ifade etmek için kullanılırken Anglosakson hukukunda bu kavram özel hukuk kişilerinin belirli faaliyetlerinin idare tarafından yoğun bir biçimde düzenlenmesini ve denetlenmesini ifade etmektedir²⁹. Dünyaca kabul gören tek bir regülasyon modeli

²⁵ Ardıyok, Şahin. (2019). *Regülasyon Hukuku*, On İki Levha Yayınları, İstanbul, s. 8.

²⁶ Şahin, a.g.e., 2010, Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları), s. 1.

²⁷ Türk Dil Kurumu Sözlüğü, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim tarihi: 15.09.2023.

²⁸ Sobacı, Zahid. (2006). “Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 55, Sayı: 2, pp 157-180, s. 159; Orbach, Barak. (2012). “What Is Regulation?”, *Yale Journal on Regulation Online*, Cilt: 30, Sayı: 1, s. 2.

²⁹ Oder, Burak. (2008). “Regülasyon Kavramı Üzerine Bir Deneme”, *Ali Ülkü Azrak 75. Yaş Armağanı*, İstanbul, s. 240.

olmaması³⁰ ve regüle edilecek alandaki çeşitlilik³¹ regülasyon kavramının tanımlanmasını zorlaştırmaktadır.

Regülasyon kavramı doktrinde farklı şekillerde tanımlanmıştır;

Orbach, devletin özel alana müdahalesini regülasyon olarak tanımlamaktadır³². Yazara göre; ekonomik verimlilik, çevresel sürdürülebilirlik, kamunun refahı regülasyonun temel motivasyon kaynağını oluşturmaktadır³³.

Truchet regülasyonu, kamu gücünün ekonomik alandaki kamu yararına faaliyeti olarak tanımlamaktadır³⁴. Yazar düzenleme, izin verme, yaptırım uygulama gibi klasik yetkilerin yanında yönlendirme ve denetimin de regülasyon faaliyetinin kapsamında olduğunu ifade etmektedir³⁵.

Black'e göre regülasyon; bir sonuca ulaşmak üzere başkalarının davranışlarını önceden belirlenmiş standartlara uygun olarak değiştirmeyi amaçlayan, süreklilik arz eden ve bu amaca odaklanmış süreci ifade etmektedir³⁶.

Chang'e göre; devletin kamu yararı gerekçesiyle özel sektöre yapması ya da yapmaması gereken şeyleri emretmesi yahut yasaklaması regülasyondur³⁷.

Clamour regülasyonu, kamunun ekonomik alana müdahalesi olarak tanımlamaktadır³⁸.

³⁰ Çakmak, Zeynep. (2011). *Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara, s. 9; Sobacı, a.g.e., 2006, s. 159.

³¹ Aydın, Vahdettin/Aktel, Mehmet/Avşar, Nilüfer. (2005). "Neo-Liberal Düşüncenin Türkiye Bağlamında Yeni Yönetmelik Aktörleri: Bağımsız İdari Otoriteler-Üst Kurullar", *Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, pp 103-126, s. 106.

³² Orbach, a.g.e., 2012, s. 10.

³³ Orbach, a.g.e., 2012, s. 10.

³⁴ Truchet, Didier. (2008). *Droit administratif*, Themis, Paris, s. 358. Aktaran: Tan, Turgut. (2010). *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 25.

³⁵ Truchet, a.g.e., 2008, s. 365. Aktaran: Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 26.

³⁶ Black, Julia. (2002). "Critical Reflection on Regulation", *Australian Journal of Legal Philosophy*, No: 27, pp 1-35, s. 26.

³⁷ Chang, Ha-Joon. (1997). "The Economics and Politics of Regulation", *Cambridge Journal of Economics*, No: 21, pp 703-728, s. 704.

³⁸ Clamour, Guylain. (2006). *Intérêt général et concurrence Essai sur la pérennité du droit public en économie de marchés*, Dalloz, Paris, s. 802. Aktaran: Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 23.

Tan'a göre regülasyon, ilgili alandaki aktörlerin katılımıyla piyasanın işlemesine engel olmaksızın piyasayı düzenleme, denetleme, gerektiğinde yaptırım uygulama ve ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözme faaliyetidir³⁹.

Ulusoy'a göre regülasyon, belirli bir faaliyete ilişkin piyasa kurallarının ve piyasanın aktörlerinin uyması gerektiği kuralların belirlenmesi, bu kurallara riayet edilmesinin sağlanması ve bu kurallara uyulmadığı takdirde yaptırım uygulanması faaliyetidir⁴⁰.

Tan ve Ulusoy, etkileme ve yönlendirmenin de bu faaliyet kapsamında olduğunu ifade etmektedir⁴¹. Etkileme ve yönlendirmeden anlaşılması gereken regülasyona konu sektörü veya alanı rekabetçi bir ortama yahut çoğulcu bir yapıya kavuşturmak üzere sevk etmektir⁴².

Ulusoy, regülasyon işlevinin hukuk kurallarına başvurmak suretiyle yerine getirilebileceği gibi ekonomik yaptırım uygulanarak, ekonomik yaptırımların yahut deontolojik kuralların hatırlatılması gibi ikna yöntemleriyle de gerçekleştirilebileceğini ifade etmektedir⁴³.

Ülkemizde 90'lı yıllardan itibaren sıklıkla kullanılan bu kavram daha çok düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyetlerini ifade etmek üzere kullanılmıştır. Ardiyok bu kullanımın yanıltıcı olduğunu, regülasyon işlevinin yalnızca düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından yerine getirilmediğini ifade etmektedir⁴⁴. Çünkü düzenleme yapmak idarenin, idare olma vasfının bir gereğidir. Herhangi bir idarenin görev alanı içerisinde ve verilen yetkiler çerçevesinde düzenleme yapmasının önünde bir engel bulunmadığından regülasyon, devletin ekonomik hayata yaptığı müdahalelerden daha geniş bir kavramı ifade etmektedir⁴⁵.

³⁹ Tan, Turgut. (2005). "Ekonomi, Regülasyon ve Bağımsız İdari Otoriteler", *Danıştay ve İdari Yargı Günü, Sempozyum*, 137. yıl, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara, s. 9-10.

⁴⁰ Ulusoy, Ali. (2003). *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara, s.131.

⁴¹ Tan, a.g.e., 2005, s. 10; Ulusoy, a.g.e., 2003, s. 21.

⁴² Ulusoy, a.g.e., 2003, s. 21.

⁴³ Ulusoy, a.g.e., 2003, s. 21.

⁴⁴ Ardiyok, a.g.e, 2019, s. 10.

⁴⁵ Ardiyok, a.g.e, 2019, s. 10.

Bu açıklamalardan hareketle regülasyon kavramı dar ve geniş anlamda tanımlanabilecektir. Devletin idare hukuku ve anayasa hukuku kurallarına göre özel hukuk kişilerinin faaliyetlerine müdahale ederek piyasaya yön vermesi faaliyeti dar anlamda regülasyonu ifade etmektedir⁴⁶. Geniş anlamda regülasyon ise devletin iktisadi ve sosyal amaçlarını gerçekleştirmek üzere yaptığı düzenlemelerin tümüdür⁴⁷.

2.2.2. Modern Regülasyonun Doğuşu

Regülasyon faaliyetlerinin tarihi modern devletlerin ortaya çıkışından öncesine dayanmaktadır. Milattan önce yaklaşık 2100'lü yıllara dayanan Hammurabi Kanunları'nda tekelci uygulamalara yönelik bazı referans uygulamalar bulunmaktadır⁴⁸. Roma İmparatoru Jüstinyen'in Milattan Sonra 533 yılında tekelci uygulamaları yasaklaması, 1562 yılında İngiltere'de Loncaların bölgesel tekelinin kırılması regülasyon uygulamalarının tarihinin ne kadar eskilere dayandığına yönelik diğer örneklerdir⁴⁹.

Regülasyon uygulamalarının tarihi daha eskilere dayanmakla birlikte literatürde modern regülasyonun başlangıcı olarak 1889 yılında ABD'de "*Eyaletlerarası Ticaret Komisyonunun (Interstate Commerce Commission)*" kurulması gösterilmektedir⁵⁰.

Modern regülasyon uygulamalarının ortaya çıkmasında 1877 yılında Amerikan Federal Mahkemesi'nin Munn vs. Illinois davası neticesinde verdiği karar ve gelişiminde 1934 yılında Nebbia vs. New York davası neticesinde verdiği karar önem arz etmektedir.

1877 yılında Amerikan Federal Mahkemesi'nin Munn vs. Illinois davası neticesinde verdiği karar modern regülasyon uygulamalarının mihenk taşı olarak kabul edilmektedir. Munn vs. Illinois kararı gıda depolama işiyle uğraşan antrepo

⁴⁶ Şahin, a.g.e., 2010, Amerikan Federal İdare Hukukunda "Regülasyon" (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları), s. 1.

⁴⁷ Sarısoy, Sinan. (2010). "Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar", *Maliye Dergisi*, Sayı: 159, s. 279.

⁴⁸ Machlup, Fritz. (1967). *The Political Economy of Monopoly: Business, Labor and Government Policies*, Johns Hopkins Press, s. 185; Aktan, Coşkun Can/Yay, Serdar. (2016). "Regülasyon İktisadına Giriş", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 1, s. 117-118.

⁴⁹ Machlup, a.g.e., 1967, s. 185.

⁵⁰ Aktan/Yay, a.g.e., 2016, s. 117-118.

sahiplerinin bu hizmetlerinden ötürü isteyebileceği tavan fiyatın devlet tarafından belirlenmesi gerektiğine ilişkindir⁵¹.

Amerikan Federal Mahkemesi *Munn vs. Illinois* davasında öncelikle “*due process*”⁵² yükümlülükleri kapsamında ticari ilişkilerin yasama organınca regülasyon uygulamalarına tabi tutulup tutulamayacağı sorusuna yanıt bulmaya çalışmıştır. Mahkemenin verdiği karara göre, kamu yararının gerektirdiği durumlarda devlet kişilerin birbirlerine olan tutum ve davranışlarını yahut mülkiyet haklarını nasıl kullanacaklarına ilişkin usul ve esasları belirleyebilecektir⁵³.

Federal Mahkeme, yasama organınca tavan fiyata ilişkin yapılan kanuni düzenlemeyi hukuka uygun bulmuştur. Bu husus devletin egemenlik yetkisinin bir tezahürü olarak kabul edilmiştir⁵⁴. Mahkeme bu kararı verirken bugünde regülasyonun temeli olarak kabul edilen “*kamu yararı*” ve “*kolluk yetkisi*” kavramlarına dayanmıştır⁵⁵.

Devletin iktisadi alanda yalnızca kamu yararını etkileyen faaliyetlere ilişkin düzenleme yapabileceği anlayışı 1934 yılında Amerikan Federal Mahkemesi’nin verdiği *Nebbia vs. New York* kararıyla boyut değiştirmiştir.

1934 yılında Amerikan Federal Mahkemesi’nin *Nebbia vs. New York* davası neticesinde verdiği kararın konusu, arz fazlası nedeniyle süt fiyatlarında yaşanan düşüş neticesinde Süt Kontrol Kurulunun tavan ve taban fiyatların kontrolü hususunda kanunla yetkilendirilmesi ve bir bakkal (*Nebbia*) tarafından kurulca belirlenen taban fiyatın altında süt satışı yapılması hakkındadır⁵⁶. Davada süt piyasasının regülasyon

⁵¹ U.S. Supreme Court. *Munn v. Illinois*, 94 U.S. 113, October Term, 1876, <https://supreme.justia.com>, Erişim tarihi: 09.09.2021.

⁵² “...bugünkü anlamı usuli bir güvenceyi fazlasıyla aşmış ve usuli (*procedural*) yanında gerek federal gerekse federe devletlerin tasarruflarının içeriğini de denetleme imkanı yaratan maddi (*substantive*) *due process* mahkeme içtihatlarıyla Amerikan hukukunun bir parçası haline gelmiştir”. Altıparmak, Kerem. (1996). ““Due Process of Law” Kavramının Amerikan Hukukundaki Yeri Üzerine Bir İnceleme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 45, Sayı: 1, s. 219.

⁵³ Hale, Robert L. (1934). “The Constitution and the Price System: Some Reflections on *Nebbia v. New York*”, *Columbia Law Review*, Cilt: 34, Sayı: 3, pp 401-425, s. 406.

⁵⁴ Güran, Sait. (1985). “ABD’nde Ekonomik Hayatın Düzenlenmesi”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1-3, s. 135.

⁵⁵ Şahin, a.g.e., 2010, Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları), s. 20.

⁵⁶ U.S. Supreme Court. *Nebbia v. New York*, 291 U.S. 502, March 5, 1934, <https://supreme.justia.com>, Erişim tarihi: 21.09.2021.

uygulamalarına dahil edilen bir alan olmaması nedeniyle verilen cezanın “*due process*” ve “*kanun önünde eşitlik*” ilkelerine aykırılık teşkil ettiği iddia edilmiştir⁵⁷.

Munn vs. Illinois kararından farklı olarak Nebbia vs. New York kararında kamu yararı kavramından daha geniş olarak kamusal refah (*public welfare*) kavramından bahsedilmiştir. Federal Mahkeme geçerli bir sebebin varlığı halinde kamusal refahı gerçekleştirmek üzere rekabetçi bir yapıya sahip olan süt piyasasının regülasyona tabi tutulabileceğini ifade etmiştir⁵⁸. Ayrıca mahkeme, ticari sektörlerden hangilerinin regülasyona tabi tutulacağı hususunun sorgulanamayacağını vurgulamıştır⁵⁹.

Regülasyon, ABD ile kıyaslandığında Avrupa için yeni bir kavramdır. Modern regülasyon uygulamaları ABD’de 1800’lü yıllardan itibaren görülmeye başlanmışken Kıta Avrupası’nda 1900’lü yıllardan itibaren görülmeye başlanmıştır. Bu uygulamaların Kıta Avrupası’nda daha geç ortaya çıkmasının temel sebebi olarak regüle edilmesi gereken sektörlerin devletin elinde olması gösterilmektedir⁶⁰. Ayrıca ekonomik alanda mülkiyetin özel kesimin elinde olması gerektiği, piyasaların normal şartlar altında iyi işlediği ve devletin yalnızca sorun olduğunda piyasalara müdahalede bulunabileceği yönündeki düşüncenin yaygın olarak benimsenmemesi diğer sebepler arasındadır⁶¹.

2.2.3. Regülasyon Türleri

Regülasyon faaliyetleri uygulanan piyasaya, yöntemine ve amacına göre; “*iktisadi regülasyon*”, “*idari regülasyon*” ve “*sosyal regülasyon*” olarak sınıflandırılmaktadır⁶².

⁵⁷ U.S. Supreme Court. Nebbia v. New York, 291 U.S. 502, March 5, 1934, <https://supreme.justia.com>, Erişim tarihi: 21.09.2021.

⁵⁸ U.S. Supreme Court. Nebbia v. New York, 291 U.S. 502, March 5, 1934, <https://supreme.justia.com>, Erişim tarihi: 21.09.2021.

⁵⁹ Hale, a.g.e., 1934, s. 424; Şahin, a.g.e., 2010, Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları), s. 23.

⁶⁰ Müftüoğlu, Mustafa Tamer/Karabudak, Halil Baha. (2002). “İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler”, *Rekabet Dergisi*, Sayı:11, pp 3-15, s. 5.

⁶¹ Müftüoğlu/Karabudak, a.g.e., 2002, s. 5.

⁶² Guasch, J. Luis/Hahn Robert, W. (1997). The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries, The World Bank Policy Research Working Paper, WPS1773, pp 1-33, s. 2; Güvenek, Burcu. (2009). “Devletin Regülasyonlar Yoluyla Piyasalara Müdahalesi ve Türkiye Enerji Piyasaları”, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 18, pp 45-62, s. 50.

2.2.3.1. Sosyal Regülasyon

Sosyal regülasyon; kamu sağlığını, kamu güvenliğini yahut kamusal refahı olumsuz yönde etkileyen davranışları kısıtlamayı amaçlayan regülasyon faaliyetidir⁶³. Sosyal regülasyonda iktisadi amaç ikinci planda olup asıl amaç sosyal refahın sağlanmasıdır⁶⁴. Piyasa işleyişinden doğan kaynak dağılımının yetersiz kalarak sosyal adaleti gerçekleştiremediği durumlarda bu regülasyon türü hayat bulmaktadır.

Sosyal regülasyon faaliyetini ortaya çıkaran temel düşünce şirketlerin, devlet müdahalesi olmadan yürüttükleri faaliyetlerden doğacak negatif dışsallıkları dikkate almayacak olmasıdır⁶⁵. Bu düşünce uyarınca amacı yalnızca kar elde etmek olan bir şirket, devlet müdahalesi olmazsa çevreyi kirletme eğiliminde olacaktır⁶⁶.

Çevre, güvenlik, sağlık, sosyal uyum, tüketici hakları, çalışma şartları gibi başlıklar sosyal regülasyonun konusunu oluşturmaktadır⁶⁷. Organik logosu uygulaması, sağlığa zararlı maddeler içeren ürünlerin ifşası, geri dönüşüme uygun paketleme vb. faaliyetler sosyal regülasyon örnekleridir.

2.2.3.2. İdari Regülasyon

Günümüzde giderek karmaşıklaşan ve bilgiye dayalı hale gelen devlet işlemlerinde izin isteme, bildirimde bulunma, kayıt tutma, form doldurma gibi işlemleri gerçekleştirme ve bunların maliyetlerine katlanma yükümlülüğü üreticilerin ve tüketicilerin üzerindedir. Devletin taraf olduğu bu işlemlerde uygulanacak usul ve esasları gösteren kurallar idari regülasyon olarak adlandırılmaktadır⁶⁸. İyi tarım uygulamalarında yetkilendirilmiş kuruluş dosya inceleme prosedürü, uygunluk değerlendirme kuruluşlarının akreditasyonu prosedürü, standart hazırlama prosedürü gibi düzenlemeler idari regülasyon faaliyetine örnektir.

⁶³ Sarısoy, a.g.e., 2010, s. 285.

⁶⁴ Sarısoy, a.g.e., 2010, s. 285.

⁶⁵ Ardiyok, Şahin. (2002). *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Bir Düzenleyici Kurum Modeli*, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, s. 8.

⁶⁶ Ardiyok, a.g.e., 2002, s. 8.

⁶⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (1995). *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris, s. 7.

⁶⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (1995). *The OECD Report on Regulatory Reform*, Paris, s. 7; Sarısoy, a.g.e., 2010, s. 285; Ardiyok, a.g.e., 2002, s. 8; Güvenek, a.g.e., 2009, s. 52.

2.2.3.3. İktisadi Regülasyon

2.2.3.3.1. Tanımı

İktisadi regülasyon ekonomide etkinliğin artırılması, inovasyonun ve rekabetin önünde yer alan engellerin kaldırılması amacıyla piyasaya devlet tarafından doğrudan yapılan müdahaleleri ifade etmektedir⁶⁹. İktisadi regülasyon faaliyetinin konusunu fiyat ve ücret kontrolü, piyasaya giriş ve çıkışların kontrolü, sınırlandırılması yahut engellenmesi, iktisadi faaliyetlerin vergilendirilmesi ve sübvansede edilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) uğramış olduğu birtakım zararların hazineden karşılanması, bazı sektörler bakımından yasal tekellerin oluşturulması gibi uygulamalar oluşturmaktadır⁷⁰. Destekleme alımları, taban - azami fiyat uygulamaları, kota uygulamaları iktisadi regülasyon faaliyetine örnek oluşturmaktadır.

2.2.3.3.2. Devletin Piyasalara Müdahalesinin Nedenleri

Bilgi ve işlem maliyetleri, dışsallıkların içselleştirilememesi gibi sebeplerle kamusal isteklerin karşılanmasına yönelik kaynak tahsisinin etkin yönetilememesi ve toplumsal refah maksimizasyonunun sağlanamaması durumu “*piyasa başarısızlığı*” olarak adlandırılmaktadır⁷¹. Başka bir ifadeyle piyasa başarısızlığı, özel menfaati öncelemenin kamusal kaynakların kullanımının etkinliğini ve kaynak dağılımını yani kamu menfaatini negatif yönde etkilediği durumları ifade etmektedir⁷².

Keynesyen iktisadi düşünce yaklaşımı, kapitalizmin sınırları içerisinde kalarak piyasa başarısızlığı halinde piyasa mekanizmasının olması gerektiği gibi işlemlerini sağlamak için devletin çeşitli müdahalelerde bulunmasını gerekli ve meşru gören en

⁶⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (1995). The OECD Report on Regulatory Reform, Paris, s. 7; Tepe, Berna/Ardıyok, Şahin. (2004). “Devlete Yeni Rol: Regülasyon”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 37, Sayı: 1, s. 108-109; Windholz, Eric/Graeme, A Hodge. (2012). “Conceptualising Social and Economic Regulation: Implications for Modern Regulators and Regulatory Activity”, *Monash University Law Review*, Cilt: 38, Sayı: 2, pp 212-237, s. 220.

⁷⁰ Sarısoy, a.g.e., 2010, s. 284; Güvenek, a.g.e., 2009, s. 51; Aktan/Yay, a.g.e., 2016, s. 120.

⁷¹ Bulut, Remzi/Sezer, Şerife. (2021). “Piyasa Başarısızlığının Nedenleri ve Devletin Rolü”, *Göller Bölgesi Aylık Ekonomi ve Kültür Dergisi Ayrıntı*, Cilt: 8, Sayı: 96, s. 68.

⁷² Acar, Mustafa. (2005). “Nedenleri, Sonuçları ve Ortadan Kaldırma Yollarıyla Piyasa Başarısızlığı”, *Piyasa*, Sayı: 13, s. 120.

temel görüştür⁷³. Bu yaklaşım piyasaya yapılacak müdahalelerin objektif kriterlerini belirleyerek bu müdahaleleri meşru bir zemine oturtmaktadır.

1980’lerle birlikte Keynesyen politikalarının kamu açıklarına ve verimsizliğe yol açmasıyla bu politikalardan vazgeçilmiş, piyasa ekonomisi anlayışı benimsenmeye başlanmıştır. Piyasa ekonomisi, dış müdahalenin olabildiğince az olduğu, fiyatların serbestçe belirlendiği, piyasa mekanizmasının arz ve talebe göre şekil aldığı, iktisadi karar alıcıların yatırım, üretim ve dağıtım hususunda özgür iradeleriyle karar aldıkları anlayışı ifade etmektedir⁷⁴. Piyasa ekonomisinin benimsendiği sistemlerde kaynakların etkin ve verimli kullanıldığı, rant sağlamaya yönelik faaliyetlere izin verilmediği, teknolojik gelişmelere ayak uydurulduğu ve toplumsal refah düzeyinin yüksek olduğu düşünülmektedir⁷⁵.

Piyasa ekonomisi anlayışı benimsense bile piyasa mekanizmasının asla devletin müdahalesine ihtiyaç duymayan bir kurum olduğu söylenemez. Zira piyasa mekanizmasının iyi işleyebilmesi için uygun bazı koşulların sağlanması gerekmektedir. Bu uygun koşulların oluşmaması durumunda piyasa olması gerektiği gibi işlemez ve başarısız olur. Piyasanın başarısız olması durumu ise mal ve hizmetlerin üretiminde aşırılık yahut yoksunluk, kaynak dağılımının adil olmaması, üretici ve tüketici refahının optimal düzeyde sağlanamamasıyla sonuçlanmaktadır⁷⁶.

İktisat biliminde hangi öğreti benimsenirse benimsensin piyasa başarısızlığının olduğu bir durumda devletin piyasaya müdahale etmesi için haklı bir gerekçesi vardır. Çünkü piyasa başarısızlığı varsa kamusal kaynaklar israf edilmektedir ve kamusal refahı sağlayacak devlet müdahalesine ihtiyaç duyulmaktadır. Piyasa başarısızlığının nedenine göre devletin bulunacağı müdahale, kullanılacak araç ve bu aracın kullanılma yöntemi değişiklik göstermektedir. Müdahale neticesinde meydana gelebilecek

⁷³ Öztürk, Nazım. (2004). “Piyasa Başarısızlıkları”, *Öneri Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 21, s. 185.

⁷⁴ Acar, a.g.e., 2005, s. 121.

⁷⁵ Yayla, Atilla. (2011). “Piyasa Ekonomisi, Rekabet ve Refah”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, pp 189-202, s. 194.

⁷⁶ Aktan, Coşkun Can. (2002). “Bir Piyasa Başarısızlığı Nedeni Olarak ‘Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk’ Sorunu: Kamu Ekonomisinin Rolü ve Kamu Politikası Araçları”, *İç. Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, (Ed. Coşkun Can Aktan), Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara, pp 1-22, s. 8-9.

aksaklıkların başarısızlık sebebiyle doğacak aksaklıklara oranla daha az olması gerekmektedir⁷⁷.

Katı regülasyon uygulamaların da piyasa başarısızlıklarına sebep olması mümkündür. Bu durumda karşımıza deregülasyon kavramı çıkmaktadır. Deregülasyon kavramı regülasyonun zıttı değildir. Bu kavram piyasanın olağan seyrinde ilerlemesini engelleyen katı regülasyon uygulamalarının piyasa dinamiklerine uyarlanmasını ifade etmektedir⁷⁸.

Piyasa başarısızlığının ortadan kalkmasıyla özel yararlar kamu menfaati arasındaki denge sağlanmaktadır. Piyasa başarısızlığı durumları; “*piyasa gücü*”, “*asimetrik bilgi*”, “*dışsallıklar*” ve “*kamu malları*” olarak sınıflandırılmaktadır⁷⁹.

2.2.3.3.2.1. Piyasa Gücü

Piyasa gücü, firmaların ürün fiyatını belirleme yahut etkileme gücünü ifade etmektedir⁸⁰. Bu tür piyasalarda genellikle tekelleşme yahut kartelleşme görülmektedir. Fiyatı belirleyebilme yahut etkileme gücü tam rekabet ortamının sağlanmasını ve kaynak dağılımında adaleti olumsuz etkilemektedir. Tekelleşen piyasalarda fiyatlar tüketici aleyhine yüksek tutulabilecek yahut aynı mal farklı yerlerde farklı fiyatlara satılabilecektir⁸¹. Kartelleşen piyasalarda ise aralarında gizli antlaşmaların olduğu firmalar piyasadaki mal miktarını sınırlamak suretiyle malın fiyatını artırarak rant yaratabilecektir⁸².

Günümüze aksak rekabet piyasaları hakimdir. Aksak rekabetin hakim olduğu piyasalara devlet müdahale ederek tam rekabet ortamını gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Devlet; doğal tekeller kurarak, tekelleri devletleştirerek, aşırı karı vergilendirerek yahut aksak rekabet yaşanan piyasalara diğer firmaların girişlerini kolaylaştırarak bu tür piyasalara müdahale etmektedir⁸³.

⁷⁷ Bulut/Sezer, a.g.e., 2021, s. 69.

⁷⁸ Tan, Turgut. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 35, Sayı: 2, s. 12.

⁷⁹ Acar, a.g.e., 2005, s. 124.

⁸⁰ Acar, a.g.e., 2005, s. 124.

⁸¹ Öztürk, a.g.e., 2004, s. 178.

⁸² Öztürk, a.g.e., 2004, s. 177.

⁸³ Öztürk, a.g.e., 2004, s. 178.

2.2.3.3.2.2. Asimetrik Bilgi

Piyasa mekanizmasının olması gerektiği gibi işlemesi için önem arz eden bir diğer husus açıklıktır. Açıklıktan anlaşılması gereken alıcıların ve satıcıların piyasadaki mal ve hizmetler bakımından aynı bilgiye sahip olmasıdır⁸⁴. Ancak bilgi toplamının, toplanan bilgiyi işlemenin, yasalara uygun hareket etmenin, bürokratik sorunları çözmenin zorluğu ve bir maliyeti vardır. İşlem maliyetlerinin artması, bilgilerin doğrulunun teyit edilmesindeki zorluk, alıcı ve satıcıların verimli piyasaları bulmasını güçleştirmektedir. Alıcı ve satıcıların mal ve hizmetler hakkında aynı bilgiyi edinmemesi durumu asimetrik bilgi olarak adlandırılmaktadır⁸⁵. Asimetrik bilgi özel yararın kamusal menfaatin önüne geçmesine neden olarak sözleşme öncesinde yahut sonrasında ortaya çıkarak piyasa başarısızlığına neden olmaktadır. Sözleşme öncesi asimetrik bilgi ters seçim sorununa, sözleşme sonrası asimetrik bilgi ise ahlaki tehlike sorununa yol açmaktadır⁸⁶.

Ters seçim sorunu, sözleşmenin imzalanmasından önce sözleşmenin taraflarından birinin sözleşme konusuyla ilgili birtakım bilgileri gizlemesi yahut eksik bilgi vermesi neticesinde diğer tarafın zarara uğratılmasıdır⁸⁷. Asimetrik bilgiden kaynaklı zararların giderilmesi amacıyla garanti belgesi verilmesi, bazı mesleklerin icrası için lisans alma yükümlülüğünün getirilmesi gibi uygulamalara gidilmektedir⁸⁸.

Ahlaki tehlike ise sözleşme imzalandıktan sonra ortaya çıkan gizli eylemden kaynaklı asimetrik bilgi problemidir⁸⁹. İlk kez sigorta piyasasındaki problemlere atıf yapmak üzere bu kavram kullanılmıştır⁹⁰. Arabasına kasko yaptıran bir sürücünün kendisini garanti altına almasının ardından araba kullanırken eskisine oranla daha az dikkatli davranması ahlaki tehlikeye örnek gösterilmektedir⁹¹.

⁸⁴ Alp, Salih/Karakaş, Adem. (2008). “Asimetrik Bilgi Teorisi Karşısında Hayek’in Ekonomik Yaklaşımları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı: 51-52, pp 215-230, s. 216.

⁸⁵ Bulut/Sezer, a.g.e., 2021, s. 71.

⁸⁶ Öztürk, a.g.e., 2004, s. 179.

⁸⁷ Acar, a.g.e., 2005, s. 129; Bulut/Sezer, a.g.e., 2021, s. 71.

⁸⁸ Öztürk, a.g.e., 2004, s. 180.

⁸⁹ Alp/Karakaş, a.g.e., 2008, s. 221.

⁹⁰ Sarıkaya, Murat. (2002). “Asimetrik Bilgi Çerçevesinde Müzayedeler”, *C.Ü.İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, pp 99-110, s. 100.

⁹¹ Alp/Karakaş, a.g.e., 2008, s. 221.

2.2.3.3.2.3. Dışsalıklar

Kaynak dağılımında adaletin gerçekleştirilebilmesi için özel maliyet ve faydayla birlikte fiyatlandırılmayan maliyet ve faydanın da dikkate alınması gerekmektedir. Fiyatlandırılmayan doğrudan yarar yahut zararlar ile fiyatlandırılması mümkün olmayan yarar ve maliyetler dışsalıkları oluşturmaktadır⁹². Üretim yahut tüketim etkinliğine doğrudan taraf olmayan üçüncü kişilerin bu etkinlik sebebiyle elde ettiği yarara pozitif dışsalılık adı verilmektedir⁹³. Üretim yahut tüketim etkinliğine doğrudan taraf olmayan üçüncü kişilere yüklenen maliyet ise negatif dışsalıktır⁹⁴.

Dışsallığın büyüklüğü, yoğunluğu ve ne kadar kişi üzerinde etkili olduğu devletin piyasaya müdahale edip etmeme noktasında önem arz etmektedir. Devlet, piyasa başarısızlığı durumunda yahut piyasa etkinliğini artırmak amacıyla piyasaya müdahale edebilir. Bu çerçevede negatif dışsalıkları önlemek amacıyla mali önlemler alabilir, vergiler koyabilir, mülkiyet hakkına yönelik düzenlemelerde bulunabilir; pozitif dışsalıkları özendirmek amacıyla ödül yahut sübvansiyonlar verebilir⁹⁵. Örneğin; tarım sektöründe pestisit, zararlılarla mücadele amacıyla kullanılmaktadır. Ancak aşırı pestisit kullanımı kamu sağlığını bozabilir yahut çevreye zarar verebilir. Bu durum pestisit kullanımı sebebiyle meydana gelen negatif dışsalıkları ifade etmektedir. Yine organik tarım, iyi tarım gibi üretim yöntemlerinin kullanılması çevrenin korunmasına hizmet etmektedir. Bu durum ise çevre dostu tarım yöntemlerinin uygulanması sebebiyle meydana gelen pozitif dışsalılıklara örnek oluşturmaktadır.

2.2.3.3.2.4. Kamusal Mallar

İktisat biliminde kamusal mallar özel mallardan farklı olarak bir bireyin tüketiminin diğerini etkilemediği, herkesin eşit oranda yararlandığı mal ve hizmetleri ifade etmektedir⁹⁶. Adalet, milli güvenlik, diplomasi gibi tam kamusal mallarda

⁹² Acar, a.g.e., 2005, s. 128.

⁹³ Özbilgi, Fırat. (2020). “Piyasa Başarısızlıklarından Dışsalıklar ve Çözüm Yollarına İlişkin Değerlendirmeler”, *Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, pp 70-90, s. 74.

⁹⁴ Özbilgi, a.g.e., 2020, s. 75.

⁹⁵ Özbilgi, a.g.e., 2020, s. 75.

⁹⁶ Kayıran, Meryem. (2013). “Kamu Malları: Piyasa Başarısızlığı Mı Teorilerin Başarısızlığı Mı?”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 68, Sayı: 4, pp 147-184, s. 152.

bireylerin bu mallara ilişkin talepleri tek tek alınamadığından ve bu tür malların yalnızca devletçe üretilmesinden dolayı piyasa mekanizması dışlanmaktadır. Tam kamusal mallardaki bu durum piyasa başarısızlığına sebep olmaktadır⁹⁷. Tam kamusal mallarda esas olan toplumsal fayda olduğundan bu faydanın maksimize edilmesi kamu kesimi karar organlarınca gerçekleştirilmektedir.

Yarı kamusal mal ve hizmetler ise eğitim, sağlık gibi kamu kesimi yanında özel sektör tarafından da üretilabilen mal ve hizmetleri ifade etmektedir. Toplumsal fayda gereği bu tür mal ve hizmetlerin yalnızca özel sektör tarafından üretilmesi pek mümkün değildir⁹⁸.

Kamusal malların faydası bölünememektedir. Bu tür mallardan faydalanan ancak bedelini ödemeyen kişiler tüketimden dışlanamamaktadır. Bu sebeple özel malların fiyatları belirlenirken kullanılan arz-talep ilişkisi kamusal malların fiyatları belirlenirken kullanılamamaktadır. Kamusal mallarda fiyat mekanizması kamu tercihi tarafından belirlenmektedir⁹⁹. Fiyatı ve piyasası olmayan kamusal malların ne kadar üretileceğine ise hükümetler bütçesi dahilinde karar vermekte ve bunları vergilerle finanse etmektedir.

2.3. İdare Hukuku Boyutuyla Regülasyon

2.3.1. Regülasyon Faaliyetinin Öznesi Olarak İdare

Geniş anlamda regülasyon; devletin sosyal ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirmek üzere yürürlüğe koyduğu anayasal, yasal, kurumsal düzenlemeleri, kamusal politikaları ve gerçekleştirilen uygulamaları ifade etmektedir¹⁰⁰. Devlet, maliye politikası araçlarını kullanarak, yasal ve kurumsal önlemler olarak piyasaları regüle etmektedir¹⁰¹.

Devletin düzenleyici fonksiyonu, regülasyonun kaynağını oluşturmaktadır. Devletin üç organı da bu fonksiyon kapsamında birtakım görevler üstlenmektedir.

⁹⁷ Öztürk, a.g.e., 2004, s. 175.

⁹⁸ Aktan, a.g.e., 2002, s. 6.

⁹⁹ Öztürk, a.g.e., 2004, s. 174.

¹⁰⁰ Sarısoy, a.g.e., 2010, s. 281.

¹⁰¹ Kömürcüler, Emin/Özçağ, Mustafa. (2015). “Bir Regülasyon Kurumu Olarak Yargı Organı: Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararlarında Devletin Düzenleyici Rolü”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt: 22, Sayı: 1, s. 83.

Yasama organı piyasaların düzenlenmesi, denetlenmesi, yönlendirilmesine ilişkin kanuni düzenlemeler yaparak; yürütme organı söz konusu kanuni düzenlemeleri uygulayarak ya da takdir yetkisini kullanarak; yargı organı ise diğer organların verdiği kararları denetleyerek regülasyon faaliyetine dahil olmaktadır¹⁰².

Yürütme organı, idare vasıtasıyla regülasyon faaliyetini yürütmektedir. İdare ve idare alanını belirleyen temel unsur idari işlevdir. İdari işlev, yasama ve yargı fonksiyonuyla yürütmenin siyasi fonksiyonu dışında kalan toplumsal ihtiyaçları gidermek amacıyla gerçekleştirilen teknik nitelikli tüm kamusal etkinlikleri ifade etmektedir. İdari işlevin temel konuları arasında “*Toplumda düzen ve dirliğin sağlanması ve korunması, kamunun ortak ve uygar gereksinmelerinin karşılanması, özel kişilerin kamuya yararlı işlerine yardım ve aynı konularda onlarla ortaklaşa çalışma, bütün bu faaliyet ve hizmetlerin gelecekte gereği gibi yapılmasını öngörüp hazırlıklarına girişme*”¹⁰³ sayılmaktadır.

İdare kendiliğinden çalışan ve kendiliğinden müteşebbis olan tek devlet organıdır¹⁰⁴. Hem iktisadi bir aktör hem de düzenleyici rolündedir. Bu sebeple toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda çeşitli şekillerde sosyal ve ekonomik hayata müdahale etmektedir. Müdahalenin kamu düzenini korumak amacıyla kolluk faaliyetiyle, bir edimi gerçekleştirmek amacıyla kamu hizmeti faaliyetiyle, özel teşebbüsü teşvik etmek ve desteklemek amacıyla özendirici ve destekleyici faaliyetlerle gerçekleştirilmesi mümkündür¹⁰⁵.

İdarenin ekonomik alandaki faaliyetleri benimsenen ekonomik anlayışa göre farklı şekillerde gerçekleşmektedir¹⁰⁶. Devletçi bir ekonomi anlayışı benimsenmesi halinde idarenin kamu hizmeti sağlayıcı rolü, liberal bir ekonomi anlayışı benimsenmesi halinde düzenleyici ve denetleyici rolü ön plana çıkmaktadır¹⁰⁷. Ancak

¹⁰² Kömürcüler/Özçağ, a.g.e., 2015, s. 84.

¹⁰³ Duran, Lütfi. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, s. 7.

¹⁰⁴ Özyörük, Mukbil. (1974). *İdare Hukuku Dersleri*, II. Sınıf Programı, Ders Notu-Tekrir, Ankara, s. 120.

¹⁰⁵ Çal, Sedat. (2010). “Ekonomik Düzenleme (Regülasyon), Özelleştirme, İdare Hukuku ve Uluslararası Tahkim Matrisinde Değerlendirmeler”, *Sosyoekonomi*, Cilt: 2, s. 61.

¹⁰⁶ Çal, a.g.e., 2010, s. 59.

¹⁰⁷ Çakmak, N. Münici. (2011). “İdare Hukukunun Anlamı ve Önemi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 69, Sayı: 1-2, pp 707-717, s. 714.

hangi anlayış benimsenirse benimsensin idare faaliyetleriyle, tesis ettiği düzenleyici işlemlerle ekonomik hayattaki yerini almaktadır.

Zaman içerisinde meydana gelen sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmeler nedeniyle idare, teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren hassas alanlardaki kamu hizmetlerini yürütme noktasında yetersiz kalmıştır. Bu durum ulaşım, enerji, telekomünikasyon gibi hassas alanlarda meydana gelen sorunlara etkin, etkili ve hızlı çözümler üretme, ulusal ve uluslararası mecrada meydana gelen değişimlere ayak uydurma ve bu değişimlerin düzenlenmesi ihtiyacını doğurmuştur¹⁰⁸. Bu ihtiyaç, siyasi güç odakları karşısında temel hak ve hürriyetlerin korunarak piyasa mekanizmasının düzgün işlemlerini amaçlayan özerk ve güvenceli otoriteleri (regülasyon kurumları) ortaya çıkarmıştır¹⁰⁹.

İlk modern regülasyon kurumu örneği Anglo-Sakson hukuk sistemi içerisinde ABD’de ortaya çıkmıştır¹¹⁰. Regüle edilmesi gereken alanların uzmanlık ve teknik bilgi gerektirmesi yanında ABD’de federal devlet yapısını benimsenmesi, başkan ve bakanlıkların hassas sektörlerdeki yetkilerinin azaltılmak istenmesi regülasyon kurumlarına olan ihtiyacı artırmıştır¹¹¹. Bu ihtiyaç doğrultusunda 1887 yılında demiryolu taşımacılığı alanında faaliyet yürüten Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu kurulmuştur¹¹². Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu demiryolu taşımacılığına ilişkin tarifeleri belirleyip yayınlama, bu tarifelere uyulup uyulmadığını denetleme yetkileriyle donatılmıştır. Komisyonun yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır¹¹³.

Regülasyon kurumları, 1930’lu yıllarla birlikte ABD’de ekonomik hak ve özgürlüklerin koruyucusu olarak görülmeye başlanmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında itibarlarını kaybetmeler de yasama, yürütme, yargının yanında devletin dördüncü erki

¹⁰⁸ Tan, a.g.e., 2002, s.11.

¹⁰⁹ Karakaş, Mehmet. (2008). “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 154, pp 99-120, s. 100.

¹¹⁰ Aktan/Yay, a.g.e., 2016, s. 117-118.

¹¹¹ Şahin, a.g.e., 2010, Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları), s. 32-33.

¹¹² Tekinsoy, M. Ayhan. (2007). “Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı-Tartışmalar, Sorunlar”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 65, Sayı: 2, pp 119-134, s. 127; Aktan/Yay, a.g.e., 2016, s. 117-118.

¹¹³ Çakmak, a.g.e., 2011, Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, s. 36.

olarak kabul görmüşlerdir¹¹⁴. Eyaletlerarası Ticaret Komisyonu zaman içerisinde düzenlediği sektör aktörlerinin tahakkümü altına girdiği, onların yararına çalışıp objektifliğini yitirdiği yönündeki eleştirilerin odağı olmuştur¹¹⁵.

1970’li yıllarla birlikte devletlerin serbest piyasa ekonomisine olan yönelimi ve özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşması, devlet tarafından yürütülen birtakım kamu hizmetlerinin özel sektöre bırakılmasına neden olmuştur. Ekonomik sistemde meydana gelen bu değişim devletin piyasalardaki rolünü değiştirerek yerini hizmet üreten devletten, üretilen hizmeti denetleyen ve bazı istisnai kamu hizmetlerini üstlenen devlet anlayışına bırakmıştır¹¹⁶. Devletin piyasalarda aynı anda hem hakem hem de oyuncu olamayacağı düşüncesi, regülasyon faaliyetinin özerk kamusal birimler tarafından yerine getirilmesi sonucunu doğurmuştur¹¹⁷. Böylece regülasyon faaliyetinin siyasal etkilerden uzaklaştırılması amaçlanmıştır. Regülasyon bu bakımdan idarenin faaliyetlerinde ve örgütlenmesinde meydana gelen dönüşümü de ifade etmektedir.

Kıta Avrupası hukuk sisteminde regülasyon kurumları 1970’li yıllarla birlikte görülmeye başlanmıştır. Amerikan hukuk sisteminde zamanla dördüncü erk olarak görülen bu kurumlar, Fransız hukuk sisteminde idari teşkilat içerisinde konumlandırılmıştır. Fransız hukukunda ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunmayan regülasyon kurumları hiyerarşik denetimin dışında bırakılmıştır. Fransız hukuk sisteminde bu kurumların varlık sebebi uyuşmazlıkların çözümünde mahkemelerin yetersiz kalması ve yerindelik denetimi yapacak kurumlara ihtiyaç olmasıdır¹¹⁸. Bu

¹¹⁴ Tekinsoy, a.g.e., 2007, s. 131; Şahin, a.g.e., 2010, Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları), s. 34.

¹¹⁵ Çakmak, a.g.e., 2011, Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, s. 36.

¹¹⁶ Ulusoy, a.g.e., 2003, s. 25; Çırakoğlu, Melikşah. (2016). “Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetleme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi”, *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı: 2, s. 92.

¹¹⁷ Tan, a.g.e., 2002, s. 11; Ulusoy, Ali. (2002). “Rekabet Kurumu ile Diğer Bağımsız İdari Kurumlar Arasında Çıkabilecek Uyuşmazlıklar ve Çözüm Perspektifleri”, *Uluslararası Hukuk Kurultayı*, Ankara, s. 2.

¹¹⁸ Azrak, Ülkü. (2001). “Dünyada ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar”, *İç. Bağımsız İdari Otoriteler, Rekabet Kurumu Yayını*, Ankara, pp 19-27, s. 21.

kurumların yargısal yetkilerinin yanında düzenlemeye ilişkin yetkileri de bulunmaktadır¹¹⁹.

Türkiye’de ise regülasyon kurumları özelleştirme uygulamalarının etkisiyle 1980’li yıllardan itibaren görülmeye başlamıştır. 1981 yılından 1994 yılına kadar geçen süreçte Türkiye’deki tek regülasyon kurumu örneği; Sermaye Piyasası Kurulu’dur. 1994 yılı sonrasında ise Radyo Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri Kurumu gibi pek çok regülasyon kurumu kurulmuştur. Ayrı bir kamu tüzel kişiliği olan bu kurumlar Türk idari teşkilatı içerisinde konumlandırılarak idare cihazına dahil edilmişlerdir.

Ülkemizde kurulan regülasyon kurumlarının kesin bir listesini yapmak mümkün olamamakla¹²⁰ birlikte 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu III sayılı cetvel bu kurumları tespit etmek bakımından yol gösterici niteliktedir. Ancak 5018 sayılı Kanunun amacı göz önünde bulundurulduğunda tüm regülasyon kurumlarının III sayılı cetvelde yer alan kurum ve kuruluşlardan ibaret olduğu her zaman söylenemeyecektir.

Türk hukuk sisteminde doktrinde ve pozitif hukuk normlarında regülasyon faaliyeti yürüten kurumlara verilen isimler üzerinde bir uzlaşa bulunmamaktadır. Bu tür faaliyet yürüten kurumlar “regülasyon kurumları”, “düzenleyici ve denetleyici kurumlar”, “bağımsız idari otoriteler”, “üst kurullar”, “özerk kurumlar”, “bağımsız düzenleyici kurumlar” gibi isimlerle anılmaktadır¹²¹. Biz çalışmamızda terim birliğini sağlamak amacıyla bu tür kurumlardan regülasyon kurumları olarak bahsetmekteyiz.

Atay regülasyon kurumlarını;

“BİO’lar, kamusal hayatın hassas olarak nitelendirilen belli hürriyetler, ekonomik, mali ve iletişim alanında düzenleme ve denetleme faaliyeti gösteren, tek bir hukuki rejimi bulunmayan, icrai karar alma yetkisi ile donatılmış, kararları yargı denetimine tâbi, bağımsız, kamu tüzel kişiliğini haiz, klasik idari

¹¹⁹ Atay, Ender Ethem. (2000). “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (Bio’lar): Rekabet Konseyi”, *Perşembe Konferansları*, Rekabet Kurumu Yayını, Sayı: 6, Ankara, pp 51-107, s. 60.

¹²⁰ Tekinsoy, a.g.e., 2007, s. 120.

¹²¹ Atay, Ender Ethem. (2006). “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: X, Sayı: 1-2, pp 259-293, s. 263.

birimlerin dışında, üzerlerinde hiyerarşik ve vesayet yetkisinin kullanılmadığı nevi şahsına münhasır (kendine özgü, sui generis) kuruluşlar”¹²² olarak ifade etmektedir.

Sobacı’ya göre;

“bağımsız idari otoriteler, yaşamın hassas alanları ve sektörleri olarak nitelendirilen rekabet, enerji, bankacılık, finans, iletişim, insan hakları ve gıda ve ilaç güvenliği gibi alan ve sektörlerde ‘düzenleme’ ve ‘denetim’ faaliyetlerinde bulunan, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve klasik idari yapılanmadan farklılık arz eden yeni idari birimlerdir”¹²³.

Duran’a göre;

“bu kuruluşlar, bağımsız yapılanmalarından ve özel yetkilerle donatılmalarından dolayı organik ve fonksiyonel yönlerden her iki anlamda gerçek birer otorite olarak karşımıza çıkmaktadır. Şu kadar ki bu teşkilat devletin dışında olmayıp genellikle merkezi veya genel idare içinde ayrı bir konumda bulunmakta ve devlet adına idari işlem ve eylemler yapmaktadır”¹²⁴.

Regülasyon kurumları Türk idare hukuku doktrinde farklı şekillerde tanımlanmakla birlikte en genel tanımıyla kendilerine kanunla belirlenen bir alanda düzenleme ve denetim yapma yetkisi verilen, yetkilerini birden fazla kişiden oluşan karar organının vereceği kararlar doğrultusunda kullanan, idari ve mali özerkliği bulunan, kamu tüzel kişiliğini haiz kurumları ifade etmektedir¹²⁵. Regülasyon kurumlarının işlevi ise toplumsal hayatın hassas alanlarında kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı olan davranışları önlemek, gerektiğinde yaptırım uygulayarak temel hak ve hürriyetlerle ekonomik kamu düzenini korumaktır¹²⁶.

¹²² Atay, a.g.e., 2006, s. 271.

¹²³ Sobacı, a.g.e., 2006, s. 160.

¹²⁴ Duran, Lütfi. (1997). “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 30, Sayı: 1, s. 4.

¹²⁵ Egeli, Haluk/Ay, Hakan/Keyifli, Nazlı. (2014). “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Ülke Uygulamaları”, Prof. Dr. Fevzi DEVRİM’e Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Matbaası, İzmir, s. 210.

¹²⁶ Duran, a.g.e., 1997, s. 5.

Ülkelerin hukuk sistemleri, idari teşkilatlanma biçimleri, regüle edilecek alanlar ve bu alanların regülasyona ihtiyaç duyma nedenleri farklılık arz ettiğinden dünya genelinde tek tip bir regülasyon kurumu modeli bulunmamaktadır¹²⁷. Aynı ülke içerisinde dahi regülasyon kurumlarının yetkileri, faaliyet gösterdikleri alana göre farklılaşmaktadır. Çünkü her sektörün kendine has sorunları vardır ve bu sorunları çözmede kullanılacak yöntemler birbirine benzememektedir.

Amerika’da “*Independent Regulatory Agencies (Bağımsız Düzenleyici Kurumlar)*”, İngiltere’de “*Quangos (Özerk Hükümet Dışı Örgüt)*”, Fransa’da “*Les Autorités Administratives Indépendantes (Bağımsız İdari Otoriteler)*” olarak anılan bu kurumların ayırt edici özelliği merkezi idarenin etkilerinden uzak olmalarıdır¹²⁸.

Türk idare hukuku doktrinde merkezi idarenin etkilerinden uzak olmaktan anlaşılması gerekenin bağımsızlık mı yoksa özerklik mi olduğu hususu tartışmalıdır. Doktrindeki bir tanıma göre özerklik, demokratik bir devlet yapısında merkezi yönetimin yahut kendilerini kuran kamu idarelerinin etkisi olmadan faaliyet alanlarına ilişkin hizmet üretmek için bazı kurumlara tanınmış olan hak, yetki ve sorumluluğu ifade etmektedir¹²⁹. Başka bir tanıma göre özerklik, regülasyon kurumlarının kendi başlarına karar alabilmelerini ve aldıkları bu kararları kendi organları eliyle uygulayabilmelerini ifade etmektedir¹³⁰.

Bağımsızlık ise bu kurumların faaliyetleri üzerinde merkezi idarenin tipik idari denetim yetkisinin olmaması ve başka organların bu kurumlara emir ve talimat verememesi olarak tanımlanmaktadır¹³¹. Bu kurumların bağımsız olduğunu savunan görüş bağımsızlıktan anlaşılması gerekenin hiçbir makamın denetimine tabi olmayıp kendi başına buyruk hareket etme anlamında olmadığını, bağımsızlığın idari özerkliğin modern, yeni ve özel bir biçimi olduğunu ifade etmektedir¹³².

¹²⁷ Kutlu Gürsel, Meltem. (2005). “Sermaye Piyasası Kurulu’nun Denetimi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:7, s.496.

¹²⁸ Talat Aslan, Nagehan. (2010). “Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: Yavru Leviathanlara Doğru”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, Sayı: 59, 2010/2, pp 25-49, s. 28.

¹²⁹ Kent, Bülent. (2012). *Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumları*, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 181.

¹³⁰ Talat Aslan, a.g.e., 2010, s. 29.

¹³¹ Ulusoy, a.g.e., 2003, s. 15.

¹³² Ulusoy, a.g.e., 2003, s. 15.

Kanaatimizce bağımsızlık kavramı devletin egemenlik yetkisine ilişkindir ve bu kavramın ancak yargı mercileri için kullanılması gerekmektedir¹³³. İdari teşkilat içerisinde konumlandırılan bir kurumun bağımsızlığından değil ancak özerkliğinden söz edilebilir. İdarenin bütünlüğü ilkesi gereğince idari teşkilat içerisindeki her bir kurumun birbiriyle uyum içerisinde ve bir bütün olarak çalışması gerekmektedir. Bu sebeple bağımsızlık kavramının kullanılması idarenin bütünlüğü ilkesiyle de çelişecektir¹³⁴.

Regülasyon kurumlarına tanınan özerklik kamu yararının gerçekleştirilmesi için bir araçtır. Bu araç; “*organik anlamda özerklik*”, “*işlevsel anlamda özerklik*” ve “*maddi anlamda özerklik*” olarak üç kategoride sınıflandırmak mümkündür.

Regülasyon kurumlarının karar organlarındaki üyelerin atanma usulleri, görev süreleri ve görevden alınmama gibi hususlarda birtakım güvencelere sahip olması organik özerklik olarak ifade edilmektedir¹³⁵. Regülasyon kurumlarının karar organları genellikle kurul şeklinde örgütlenmektedir. Kurul üyeleri kurumun faaliyet alanına ilişkin objektif, uzman kişiler arasından belirli ve kısa olarak nitelendirilemeyecek bir süre için seçilmektedir¹³⁶. Mahkumiyet gibi bazı istisnai durumlar dışında görev sürelerinin bitiminden önce görevden alınamayacaklardır¹³⁷. Ayrıca bu kişilere görev sürelerinin bitiminde eş yahut benzer bir görevde çalışma olanağı verilmektedir¹³⁸.

Regülasyon kurumlarının karar alma ve bu kararları uygulama sürecinin yürütme organına dahil birimlerce yahut herhangi bir makam veya merci tarafından etki altına alınamaması işlevsel özerklik olarak tanımlanmaktadır¹³⁹. Bu makamların işlevsel özerklik kapsamında regülasyon kurumlarının kararlarının geçersizliğine sebep olacak, işlemin yürürlüğünü engelleyecek yahut geciktirecek doğrudan bir

¹³³ Gürsel, Esin/Düğmeci, Fatih. (2018). “Yapısal Anlamda Türkiye Kişisel Verileri Koruma Kurumuna İlişkin Bir Değerlendirme”, *R&S - Research Studies Anatolia Journal*, Cilt: 1, Sayı: 2, s. 325.

¹³⁴ Kent, a.g.e., 2012, s. 181.

¹³⁵ Duran, a.g.e., 1997, s. 4; Günday, Metin. (2015). *İdare Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, s. 569.

¹³⁶ Günday, a.g.e., 2015, s. 569.

¹³⁷ Ulusoy, a.g.e., 2003, s. 17.

¹³⁸ Ulusoy, a.g.e., 2003, s. 17; Günday, a.g.e., 2015, s. 570.

¹³⁹ Günday, a.g.e., 2015, s. 570.

yetkisi bulunmamaktadır¹⁴⁰. Ayrıca bu makamlar tarafından kurum kararlarının değiştirilmesi, yürürlüğünün engellenmesi yahut geciktirilmesi yönünde emir ve talimatta verilemeyecektir¹⁴¹.

Mali özerklik ise bu kurumların ayrı, kendilerine ait ve serbestçe kullanabilecekleri mali kaynaklarının olmasıdır¹⁴². Gerçek anlamda mali özerklikten bahsedebilmek için regülasyon kurumlarına giderleri oranında gelir kaynağı tahsis edilmesi, bu kaynakların kullanımı hususunda regülasyon kurumlarına tam yetki verilmesi, merkezi yönetimin bütçenin nasıl kullanılacağı hususunda doğrudan müdahil olma yetkisinin bulunmaması gerekmektedir¹⁴³.

Regülasyon kurumları, düzenleyici işlemlerle kişi yahut toplulukların durumlarını ve davranışlarını düzenleyerek, kurallara aykırılıkları gidererek, aykırı davranışları gerektiğinde yaptırıma bağlayarak hassas alanlardaki işlevlerini yerine getirmektedir. Günümüzdeki eğilim ekonomik hayatın klasik idare teşkilatından ayrı özerk ve uzman kuruluşlar eliyle regüle edilmesi yönündedir. Ancak regülasyon kurumlarının faaliyetleri regülasyonun yalnızca bir bölümünü oluşturmaktadır¹⁴⁴. Regülasyon kurumlarının faaliyet yürütmediği alanlar klasik regülasyon yetkileri kullanılarak idare eliyle regüle edilmektedir¹⁴⁵. Halihazırda bu alanlardan biri tarım sektörüdür.

Tarım sektörü, yalnızca ekonomik yönü ağır basan bir sektör değildir. Sosyal yapıyla da yakından ilişkilidir. Bu alanda idarenin düzenleyici ve denetleyici faaliyetlerine ihtiyaç bulunduğu kadar destekleyici faaliyetlerine de ihtiyaç bulunmaktadır. Tarım sektöründe tarımsal inovasyon ve yatırımların desteklenmesi, tarım kesiminin üretime teşvik edilmesi regülasyon kurumlarının kapasitelerini aşan bir bütçe ve işbirliği gerektirmektedir.

¹⁴⁰ Ulusoy, a.g.e., 2003, s. 17.

¹⁴¹ Günday, a.g.e., 2015, s. 570.

¹⁴² Kent, a.g.e., 2012, s. 182.

¹⁴³ Düğmeci, Fatih. (2019). *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun Yapısı ve İdare Üzerindeki Ayrımcılık Denetimi*, Adalet Yayınevi, s. 77.

¹⁴⁴ Ormanoğlu, a.g.e., 2022, s. 1636.

¹⁴⁵ Ormanoğlu, a.g.e., 2022, s. 1643.

Tarım sektörü, enerji, ekonomi, sağlık, ticaret, çevre gibi pek çok alanla doğrudan ilişkilidir. Tarım sektörünün düzenlenmesi ve denetlenmesinin tümüyle regülasyon kurumlarına bırakılması halinde ilgili olduğu diğer alanlarla arasındaki koordinasyonun zayıflatması muhtemeldir. Birbiriyle ilişkili olan bu alanlar arasındaki koordinasyonun zayıflaması tarım sektöründeki hedeflere ulaşılmasını zorlaştıracaktır. Bu sebeplerle tarım sektörünün tamamında faaliyet yürüten bir regülasyon kurumu kurulmasının mümkün olmadığı, bu alandaki regülasyon faaliyetinin Tarım ve Orman Bakanlığı öncülüğünde diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla sıkı işbirliği içerisinde idarece gerçekleştirilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Ancak gıda güvenliği, bitki sağlığı, biyoteknoloji gibi daha özel ve teknik bilgi gerektiren alanlarda regülasyon kurumu kurulması tarım sektörünün gelişimine katkı sağlayabilir.

2.3.2. Regülasyon Faaliyetinin Amacı

2.3.2.1. Kamu Yararının Gerçekleştirilmesi

Kamu yararı hukuk, kamu yönetimi, siyaset, felsefe, iktisat gibi sosyal bilimlerin pek çok alanıyla yakından ilişkili multidisipliner bir kavramdır. En genel tanımıyla kamu yararı, kamunun çıkarına olan şey anlamına gelmektedir¹⁴⁶. İçeriği zamana, mekana, topluma, olaya ve kişilere göre değişkenlik göstermektedir. Hem teorik hem de pratik boyutları bulunan bu kavram “öznel ve bulanık”¹⁴⁷, “çok işlevli”¹⁴⁸, “özü ya da içeriği önceden belli olmayan”¹⁴⁹, “belirsiz ve esnek”¹⁵⁰ olarak nitelendirilmektedir.

Toplumsal, siyasi ve ekonomik yaşamda sıklıkla kullanılmasına rağmen kanunlarda kamu yararının genel geçer bir tanımı yapılmamıştır. Yargı kararlarında ise somut olaya göre kamu yararının olup olmadığı değerlendirilmiştir¹⁵¹. Doktrindeki

¹⁴⁶ Erdoğan, Mustafa. (1996). *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 195.

¹⁴⁷ Saraç, Osman. (2002). “Kamu Yararı Kavramı”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 139, pp 16-26, s. 16.

¹⁴⁸ Akıllıoğlu, Tekin. (1988). “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1-3, pp 11-22, s. 11; Saraç, a.g.e., 2002, s. 11; Kamu yararının “çok işlevli” nitelendirmesine yönelik karşıt görüş için bakınız: Şahin, Ali Hamza. (2022). *Üstün Kamu Yararı*, Trabzon Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Trabzon, s. 33.

¹⁴⁹ Akıllıoğlu, a.g.e., 1988, s. 11.

¹⁵⁰ Kaya, Cemil. (2011). *Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 2.

¹⁵¹ Kaya, a.g.e., 2011, s. 12.

yaygın görüş kamu yararı kavramının doğası gereği tanımının yapılamayacağı yönündedir¹⁵².

Kamu yararı kavramının çeşitli işlevleri bulunmaktadır. Bu kavram devletin doğrulaması yapılırken kullanıldığı gibi kamusal işlerin hukuka uygun olup olmadığının tespitinde de bir ölçüt olarak kullanılmaktadır¹⁵³.

Kamu yararı, kimi temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılma sebebidir¹⁵⁴. 1982 Anayasası'nın üçüncü bölümünde "Kamu yararı" başlığına ayrıca yer verilmiştir. Bu başlık altında "Kıyılardan yararlanma" (m. 43), "Toprak mülkiyeti" (m. 44), "Tarım, hayvancılık ve üretim alanlarında çalışanların korunması" (m. 45), "Kamulaştırma" (m. 46), "Devletleştirme ve özelleştirme" (m. 47) düzenlenmiştir. Ayrıca Anayasa'nın "Mülkiyet hakkı" (m. 35), "Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi" (m.167), "Ormanların korunması ve geliştirilmesi" (m. 169) başlıklı düzenlemelerinde de kamu yararı kavramına bir sınırlandırma sebebi olarak yer verilmiştir.

İdare hukukunda bu kavram idarenin eylem ve işlemlerinin amacı, kamu hizmetinin bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Danıştay'a göre kamu yararı, "tüm devlet organlarının işlem ve eylemlerinin genel nitelikteki amacını ve aynı zamanda nedenini oluşturmaktadır"¹⁵⁵. Aksi kanıtlanmadıkça idarenin faaliyetlerinde kamu yararını amaçladığı ve idarenin faaliyetlerinin kamu yararına uygun olduğu kabul edilmektedir¹⁵⁶.

Danıştay kararlarında kamu yararı yerine "genel menfaat, genel yarar, halkın çıkarı, halkın yararı, amme faydası, amme menfaati, amme nef'i, amme yararı, çok önemli yarar, hizmet menfaati, hizmet yararı, kamu çıkarı, kamusal yarar, menafii amme, menafii umumiye, menfaati amme, toplum yararı, umumun yararı, umumun

¹⁵² Uyanık, Halit. (2013). *Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam ve İşlevi*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul, 2013, s. 7; Akıllıoğlu, a.g.e., 1988, s. 11; Şahin, a.g.e., 2022, s. 31-32.

¹⁵³ Saraç, a.g.e., 2002, s. 16.

¹⁵⁴ Akıllıoğlu, a.g.e., 1988, s. 16.

¹⁵⁵ Danıştay 10. Dairesi, E. 2018/5019, K. 2019/549, T. 29.01.2019, <https://legalbank.net>, Erişim tarihi: 09.09.2021.

¹⁵⁶ Akıllıoğlu, a.g.e., 1988, s. 11.

faydası” gibi farklı kullanımların da olduğu görülmektedir¹⁵⁷. Danıştay’ın bu tutumu da kamu yararı kavramının tanımlanmasını zorlaştıran bir diğer nedendir.

Doktrinde kamu yararı kavramının tanımlanmasının zor olduğu ifade edilmekle birlikte bu kavramın genel kullanımından hareket edilerek açıklanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Akıllıoğlu’na göre kamu yararı, özü yahut içeriği önceden belirlenemeyen ancak biçimi aracılığıyla tanınan bir kavramdır¹⁵⁸.

Erdoğan’a göre kamu yararı, toplumun genel ve ortak çıkarlarının nasıl belirleneceği, hangi yöntem ve vasıtalarla gerçekleştirileceği sorularına verilen yanıttır¹⁵⁹.

Bilgen kamu yararını, çeşitli kişi ve grupların çıkarları arasındaki bir denge olarak tanımlamaktadır¹⁶⁰.

Tekeli’ye göre ise bir kişiye atfedilemeyen, kişilerin bir araya gelerek meydana getirdikleri toplumun varlığını devam ettirmeye yönelik çıkarı ifade etmektedir¹⁶¹.

Şahin’e göre kamu yararı, toplumun esenliği ve mutluluğudur¹⁶².

Kamu yararı kavramının “*kavramsal*”, “*normatif*” ve “*biçimsel*” olmak üzere üç boyutu bulunmaktadır. Kavramsal boyut, kamu yararının neyi ifade ettiğine; normatif boyut, kamu yararının işlevine; biçimsel boyut ise hukuki metinlerde bu kavramın nasıl tanımlandığına odaklanmaktadır. Kamu yararı kavramı tanımlanırken bir boyutun merkeze alınması diğer boyutların dışlanması gerektiği anlamına gelmemektedir. Türk hukukunda kamu yararının ne olduğu anayasa ve kanun koyucu tarafından belirlendiğinden biçimsel boyut ön plandadır ve hiyerarşik açıdan üstün olan normdan hareket edilmektedir¹⁶³.

¹⁵⁷ Kaya, a.g.e., 2011, s. 13.

¹⁵⁸ Akıllıoğlu, a.g.e., 1988, s. 11.

¹⁵⁹ Erdoğan, a.g.e., 1996, s. 194.

¹⁶⁰ Bilgen, Pertev. (1999). *İdare Hukuku Dersleri: İdare Hukukuna Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul, s. 239.

¹⁶¹ Tekeli, İlhan. (1988). “Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine”, *Planlama*, Cilt: 8, Sayı: 2, s. 10.

¹⁶² Şahin, a.g.e., 2022, s. 40.

¹⁶³ Uyanık, a.g.e., 2013, s. 13-15.

Kamu yararı, çoğunluk karşısında belli kişi yahut grupların menfaatini sağlama vasıtası değildir. Ancak kamu yararı yalnızca devletin ve organlarının gözetmesi gereken bir kavram da değildir. Kimi anayasal düzenlemelerde kamu yararının bireylere de birtakım yükümlülükler getirdiği görülmektedir¹⁶⁴. Örneğin; Anayasa m. 49 uyarınca çalışma hem bir hak hem de herkese verilmiş bir ödevdir.

Anayasa Mahkemesi kararlarında kamu yararının bireysel yarardan ayrı ve üstün olarak kabul edildiği görülmektedir¹⁶⁵. Kamu yararı, bireyi arka plana atarak bireyin hak ve özgürlüklerinin ortadan kaldırılması anlamına gelmemektedir. Toplumun parçası olan bireyin, bireysel yararıyla kamusal yararı bölünemez niteliktedir¹⁶⁶. Kamu yararında toplumsal yararlar bireysel yarar arasında bir denge vardır. Kamu yararı kavramı bireylerin özel yarar arayışlarını dışlamayan ancak sadece buna da indirgenemeyen bir kavramdır¹⁶⁷. Bu sebeple kamu yararından toplumsal refah, düzen ve istikrar için diğer menfaatlerle karşılaştırıldığında üstün görülmesi gereken bütüncül ve meşru bir yarar anlaşılması gerekmektedir¹⁶⁸.

“Kamu” bilinenin aksine en büyük sayı ya da çoğunluk demek değildir. Kamu kelimesi toplumun bütününe ifade etmek için kullanılsa da aslında nicelikten ziyade nitelikle ilgilidir¹⁶⁹. Bu sebeple kamu yararı doğrudan çoğunluğun ortak çıkarı anlamına gelmez. Aynı nitelikteki çıkarlar açısından niceliği çok olan kamu yararı olarak değerlendirilebilir. Ancak farklı nitelikteki çıkarların yarışması halinde tek bir kişinin çıkarının çoğunluğun çıkarlarına üstün tutulması mümkündür¹⁷⁰.

Türk hukukunda kamu yararı farklı formlara bürünerek karşımıza çıkmaktadır. İlk olarak kamu yararı toplumsal yaşamın, dirlik ve düzenin devamlılığı için zorunludur. Kişinin fiziki, ruhsal varlığıyla ekonomik, dini, kültürel, toplumsal

¹⁶⁴ Şahin, a.g.e., 2022, s. 14.

¹⁶⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 1993/9, K. 1993/21, T. 10/06/1993, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 09.11.2023; Anayasa Mahkemesi, E. 2008/34, K. 2008/153, T. 31.10.2008, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 09.11.2023.

¹⁶⁶ Erdoğan, a.g.e., 1996, s. 195.

¹⁶⁷ Erdoğan, a.g.e., 1996, s. 197.

¹⁶⁸ Tombaloğlu, Nermin. (2014). “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Yararı Kavramı”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı:1, s. 385.

¹⁶⁹ Erdoğan, a.g.e., 1996, s. 195.

¹⁷⁰ Şahin, a.g.e., 2022, s. 37.

varlığının korunması kamu yararadır. Bu yöndeki faydalar objektif nitelikli olup rasyonel olarak ulaşılması mümkündür. Toplumsal bir onay almalarına gerek yoktur. Çünkü haksızlık olarak nitelendirilmeleri mümkün değildir. Devlet, hukuk ve yasaların temel gerekçelendirilme aracı olan kamu yararı bu kapsamda değerlendirilmektedir¹⁷¹.

Kamu yararının diğer formu toplumsal gereksinimlerin karşılanması kamu yararadır. Bu anlamda kamu yararı zamana ve şartlara göre değişkenlik göstermektedir. Toplumsal bir gereksinimin giderilmesi sırasında bazı kişilerin hak ve hürriyetlerinin yahut çıkarlarının çatışması mümkündür¹⁷². Örneğin; idarenin fiyatı yüksek olduğu için buğday piyasalarına müdahalesi piyasadaki buğday satıcılarının çıkarlarıyla çatışmaktadır ancak iç piyasada buğdayın ve buğdaydan elde edilen ürünlerin fiyatlarının düşmesi kamu yararınadır.

Kamu yararının bir diğer formu ise toplumsal refahın ve huzurun artırılması kamu yararadır. Bu yöndeki faydaların gözetilmemesi toplumsal düzeni bozmaz yahut toplumu zora sokmaz. Ancak bu yöndeki faydalardan eksik kalan toplum gelişmemiş olarak tanımlanmaktadır¹⁷³. Örneğin; idarenin tarımsal üretimi artırmaya yönelik çiftçiye verdiği modern tarım tekniklerine ilişkin eğitimin verilmemesi geleneksel yöntemlerle tarımsal üretim yapılmasını engellemektedir. Ancak modern tarım teknikleriyle üretim yapan çiftçinin birim alandan aldığı ürün miktarı artmakta dolayısıyla refahı da artmaktadır. Günümüzde hala geleneksel tarım yöntemleriyle üretim yapan ülkelerin neredeyse tamamı gelişmemiş ülkeler sınıfında anılmaktadır. İdarenin özendirme ve destekleme faaliyetlerinin amacını oluşturan kamu yararı da bu kapsamda değerlendirilmektedir.

Kamu yararının en somut görüleceği alanlardan biri ekonomidir¹⁷⁴. Tekelleşme ve kartelleşmenin önlenmesi, mal ve hizmet fiyatlarının düşmesi, milli gelirin artması gibi haller ekonomik kamu yararının somutlaştığı alanlardan bazılarıdır.

¹⁷¹ Uyanık, a.g.e., 2013, s. 30.

¹⁷² Uyanık, a.g.e., 2013, s. 30-31.

¹⁷³ Uyanık, a.g.e., 2013, s. 31.

¹⁷⁴ Şahin, a.g.e., 2022, s. 214.

Kamu yararının ekonomik hayattaki görünüş şekli doktrinde “*ekonomik kamu yararı*” olarak adlandırılmaktadır¹⁷⁵. Ekonomik kamu yararı, çok yönlü bir kavram olup başta hukuk olmak üzere kamu yönetimi, ekonomi gibi disiplinlerin temel kavramlarından biridir.

İdare, regülasyon faaliyetleriyle ekonomik kamu yararını gerçekleştirmek üzere kamu gücünü kullanarak ekonomiye müdahale etmektedir¹⁷⁶. Ancak ekonomik kamu yararının devletin piyasalara müdahale etmemesi halinde de ortaya çıkması mümkündür. Çünkü uygun rekabet koşullarının sağlandığı serbest piyasa ekonomisi sisteminde etkin kaynak kullanımı sağlanarak ürün kalitesi artırılabilir, teknoloji transferi sağlanabilir yahut fiyat düşürülebilir. Ancak sağlıklı piyasa koşullarının sağlanamadığı piyasalarda ortaya çıkan piyasa başarısızlıkları yıkıcı etkiler doğurabilir¹⁷⁷. Bu durumda piyasa koşullarının sağlanmasına yönelik müdahale ihtiyacı doğmaktadır.

Ekonomik kamu yararının “*toplumsal*”, “*ahlaki*” ve “*ekonomik*” olmak üzere üç boyutu bulunmaktadır¹⁷⁸. Ekonomik kamu yararının toplumsal boyutu; içerisinde yer alan kamu kavramından gelmektedir. Kamu kavramı toplumu, yalnızca bir arada yaşayan insan topluluğu olarak değil, geçmişi ve geleceğiyle bir bütün olarak değerlendirmeyi gerektirmektedir. Bu sebeple kamu yararı kavramının içeriğinin toplumun tarihine, kültürüne ve ahlakına yönelik yerleşmiş kanaatleriyle bağdaşması, uyumlu olması gerekir.

Ekonomik kamu yararının ahlaki boyutu; toplumun faydasına olan şeylerin yapılmasını, toplum için zararlı olan şeylerin ise ortadan kaldırılmasını icap ettirmektedir. Ahlaki boyut ön plana tutulduğunda faydalı, iyi, uygun olanın gerçekleştirilmesi; zararlı, sorunlu olanın uzak tutulması yahut giderilmesi gerekir. Bu boyut, idareyi olması gerekene yönlendirmektedir.

¹⁷⁵ Tan, Turgut. (1975). “Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:2, s. 45.

¹⁷⁶ Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 25.

¹⁷⁷ Aslan, Zehreddin. (1996). “Devletin Ekonomiye Müdahalesi ve İktisadi Kolluk Faaliyeti İçinde Rekabetin Korunması”, *İÜ. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 14, s. 1.

¹⁷⁸ Uyanık, a.g.e., 2013, s. 28.

Ekonomik kamu yararının ekonomik boyutu ise kamunun ekonomik çıkarlarını ifade etmektedir. Toplumun ekonomik çıkarına en uygun olan ve iktisadi anlamdaki en etkin sonuç ekonomik kamu yararına uygun olandır. Örneğin; biyolojik çeşitlilik o bölgedeki tarımsal faaliyetlerle, ürün deseniyle yakından ilişkilidir. Biyoçeşitliliğin korunması yöre halkının ekonomik çıkarlarının da korunması anlamına gelmektedir. Bu sebeple biyolojik çeşitliliğin korunması ekonomik kamu yararına uygun olandır¹⁷⁹. Ekonomik kamu yararı kavramı idarenin ekonomik hayata müdahalesini gerektiren ve gerekçelendirilen bir kavramdır. Bu müdahalenin sınırının belirlenmesi önem arz etmektedir.

İdarenin salt ekonomik fayda elde etmek amacıyla gerçekleştirdiği faaliyetlerde kamu yararı bulunup bulunmadığı hususu doktrinde tartışmalıdır. Uyanık'a göre ekonomik kamu yararı, idarenin ekonomik fayda elde etmesi anlamına gelmemektedir. İdarenin salt ekonomik fayda sağlamak amacıyla yürüttüğü bir faaliyetin ekonomik kamu yararına uygun olduğu söylenemez¹⁸⁰. Şahin'e göre idarenin kanundan kaynaklı salt ekonomik fayda sağlamak amacıyla yürüttüğü faaliyetler dolaylı olarak kamu yararınadır. Örneğin; idarenin elde ettiği ekonomik fayda bir kamu geliri olduğundan başka kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılabilir¹⁸¹. Kanaatimizce idarenin salt ekonomik fayda sağlamak amacıyla hareket etmesi neticesinde elde edilen gelir her ne kadar başka kamu hizmetlerinin finansmanını sağlamak üzere kullanılsa da ekonomik kamu yararını ifade etmemektedir. Ekonomik kamu yararının ekonomik boyutunun yanında toplumsal ve ahlaki boyutu da vardır. Örneğin; ticari esaslara göre faaliyet yürüten KİT'lerin varlık sebebi devletin ekonomik hayattaki gücünün korunmasıdır. Bir KİT olan Toprak Mahsulleri Ofisi'nin (TMO) destekleme alımı yaparak çiftçiden aldığı hububatı deposunda bekletip enflasyonun arttığı bir dönemde piyasa fiyatından satışa sunmasının ekonomik bir fayda sağlayacağı ancak ekonomik kamu yararının gerçekleşmeyeceği muhakkaktır. Ekonomik kamu yararının gerçekleşmesi için piyasa fiyatlarının yükselmesini önlemek yahut düşürmek için depodaki ürünlerin zamanında

¹⁷⁹ Çakmak, N. Münci. (2008). "Biyolojik Çeşitliliğin Hukuken Korunması ve Kamu Yararı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 57, Sayı: 1, s. 151.

¹⁸⁰ Uyanık, a.g.e., 2013, s. 16.

¹⁸¹ Şahin, a.g.e., 2022, s. 38.

piyasaya sürülmesi gerekmektedir. Bu sebeptendir ki KİT'ler kimi zaman toplumun refahı için zarar etmektedir.

2.3.2.2. Kamu Düzeninin Korunması

Düzen en genel anlamıyla karışıklığın olmaması durumudur. Düzenin kamusal olması, toplumun tümünü etkileyecek belirsiz sayıda kişiyi ifade etmektedir¹⁸². Mevzuatımızda kamu düzeni kavramına karşılık gelmek üzere “*ictimai ve umumi intizam*”, “*amme emniyeti*”, “*genel ahlak ve edep*”, “*ammenin istirahatini temin*”, “*asayiş*”, “*umumi emniyet ve asayiş*”, “*milletin sıhhati*” gibi terimler kullanıldığı görülmektedir¹⁸³.

Okay Tekinsoy, kamu düzeni kavramının bilinçli olarak tanımlanmadığını ifade etmektedir¹⁸⁴. Bu görüş uyarınca kamu düzeni, hissedilen bir kavramdır ve bu kavramı tanımlayacak net kriterler bulunmamaktadır¹⁸⁵.

Kamu düzeni kavramının içeriği zamana ve mekana göre değişiklik gösterdiğinden genel geçer bir tanım yapılmasının mümkün olmadığı kabul edilmekle birlikte kamu düzeni kavramının doktrinde çeşitli şekillerde tanımlandığı görülmektedir.

Günday’a göre kamu düzeni “*bozulduğunda kamu yararını olumsuz etkileyen ve bozulmasının önlenmesiyle de kamu yararı gerçekleşen bir düzendir*”¹⁸⁶.

Giritli, Bilgen ve Akgüner’e göre kamu düzeni “*toplumun huzurunu ve güvenliğini, esenliğini ve sağlığını koruma amacıyla ortaya konan kurum ve kuralları içermektedir*”¹⁸⁷.

¹⁸² Yıldırım, Turan/Yasin, Melikşah/Kaman, Nur/Özdemir, Eyüp/Üstün, Gül/Okay Tekinsoy, Özge. (2018). *İdare Hukuku*, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 472.

¹⁸³ Yayla, Yıldızhan. (1999). *İdare Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul, s. 51-52.

¹⁸⁴ Okay Tekinsoy, Özge. (2011). *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 102.

¹⁸⁵ Okay Tekinsoy, a.g.e., 2011, s. 102.

¹⁸⁶ Günday, a.g.e., 2015, s. 290.

¹⁸⁷ Giritli, İsmet/Bilgen, Pertev/Akgüner, Tayfun. (2006). *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul, s. 818.

Doktrindeki başka bir tanıma göre; devlet ve millet olarak toplumun iç ve dış tehditlerden ve saldırılardan uzak, güven içinde yaşaması kamu düzenidir¹⁸⁸.

Anayasa Mahkemesi kamu düzeni kavramını; toplumun, devletin ve devlet teşkilatının huzur ve sükununun sağlanmasının temelini teşkil eden kurallar olarak tanımlamakta, milli güvenliği de kamu düzeni kavramının kapsamına dahil etmektedir¹⁸⁹.

Doktrinde kamu düzeni kavramı unsurlarına ayrılarak incelenmektedir. Klasik anlayış kamu düzeni kavramını “*genel güvenlik*”, “*dirlik ve esenlik*”, “*genel sağlık*” unsurlarından oluşan geleneksel üçlüyle açıklamaktadır¹⁹⁰.

Genel güvenlik, toplumun ve toplumu oluşturan kişilerin kişilik haklarının ve insanlık onurlarının her türlü tehlike, tehdit ve kazalara karşı korunması anlamına gelmektedir¹⁹¹.

Toplumun günlük hayatın akışını engelleyen gürültü, toz, görüntü kirliliği, duman, kötü koku gibi düzensizlik, karışıklık ve kargaşadan korunması dirlik ve esenliği ifade etmektedir¹⁹².

Genel sağlık ise toplumun bir bütün olarak bulaşıcı ve salgın hastalıklardan uzak tutulması, yaşamın genel sağlık koşullarına uygun olarak idame ettirilmesi anlamına gelmektedir¹⁹³. Bireylerin tek tek hastalıklardan korunması ve sağlıklarına kavuşturulması genel sağlık kapsamında değildir.

Klasik anlayış kimi durumlarda genel ahlak kavramını da kamu düzeni kavramı içerisine dahil etmektedir. Genel ahlak, bir toplumun büyük çoğunluğu tarafından

¹⁸⁸ Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 272.

¹⁸⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 1975/200, K. 1976/9, T. 10.02.1976, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 11.11.2023.

¹⁹⁰ Akyılmaz, Bahtiyar/Kaya, Cemil/Sezginer, Murat. (2023). *Türk İdare Hukuku*, 17. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 621; Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 472.

¹⁹¹ Akyılmaz/Kaya/Sezginer, a.g.e., 2023, s. 621; Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 474; Çağlayan, Ramazan. (2020). *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, 8. Baskı, s. 274.

¹⁹² Akyılmaz/Kaya/Sezginer, a.g.e., 2023, s. 622; Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 472-474; Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 275.

¹⁹³ Günday, a.g.e., 2015, s. 292-293; Akyılmaz/Kaya/Sezginer, a.g.e., 2023, s. 623-624; Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 475; Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 275.

benimsenen ahlak kurallarını yansıtan davranışlarla ilgilidir. Bireylerin ahlak anlayışlarının dışa yansması niteliğinde olan bu davranışların toplumun dış maddi düzenini bozması yahut sarsması genel ahlaki kamu düzeninin bir unsuru haline getirmektedir¹⁹⁴.

Modern anlayış ise klasik unsurlar kapsamında korunması mümkün olmayan ancak kamu düzeniyle yakından ilişkili olan unsurların korunmasını amaçlamaktadır. Kamu düzeninin unsurları arasına geleneksel unsurların yanına “*kamusal estetik*”, “*insan onuru*” ve “*kişinin kendine karşı korunması*” unsurlarını da dahil etmektedir¹⁹⁵.

Kamusal estetik; güzelliğin geniş düzeyde ihlal edilmesi, toplumsal maddi ve manevi kültürel mirasın korunmasını da kapsayan bir düzeni bozabilme ihtimali sebebiyle kamu düzeninin bir unsuru olarak kabul edilmektedir¹⁹⁶.

İnsan onuru; düşünebilen, ahlaki değerlere sahip, eylemlerinden sorumlu olan insanın bir diğer insana göstermekle yükümlü olduğu saygının dayanağı olan değeri ifade etmektedir¹⁹⁷. Modern anlayış uyarınca kolluk makamları insan onurunu korumak amacıyla kolluk işlemleri yapabilecektir¹⁹⁸.

Modern anlayış, kimi durumlarda kişinin kendine karşı korunmasını da kamu düzeninin unsurları arasında saymaktadır. Bu anlayış uyarınca kolluk makamlarının kişinin kendine karşı korunmasına yönelik birtakım sınırlamalar getirmesi mümkündür¹⁹⁹.

Zaman içerisinde kamu düzeni kavramı doktrinde “*çevresel kamu düzeni*”, “*sağlık kamu düzeni*”, “*gıda kamu düzeni*”, “*sosyal kamu düzeni*” gibi daha özel

¹⁹⁴ Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 276; Akyılmaz/Kaya/Sezginer, a.g.e., 2023, s. 625.

¹⁹⁵ Gözler, Kemal/Kaplan, Gürsel. (2020). *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Güncellenmiş 22. Baskı, Bursa, s. 526; Eleştirisi için bakınız: Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 476.

¹⁹⁶ Okay Tekinsoy, a.g.e., 2011, s. 141.

¹⁹⁷ Akyılmaz/Kaya/Sezginer, a.g.e., 2023, s. 15-16.

¹⁹⁸ Gözler/Kaplan, a.g.e., 2020, s. 526.

¹⁹⁹ Gözler/Kaplan, a.g.e., 2020, s. 526.

alanları ifade etmek üzere alt başlıklara ayrılarak adlandırılmaya başlanmıştır²⁰⁰. Ekonomi de kamu düzeniyle ilişkilendirilen özel alanlardan biridir.

Devletlerin ekonomik alandaki rolü, siyasi tercihleri doğrultusunda benimsedikleri ekonomik modele göre değişiklik göstermektedir. Ekonomik model, ekonomik yapı, kurum ve politikalar bağlamında daha uzun dönem için arzu edilen hedefleri gerçekleştirmek üzere kullanılabilecek uygulama ve kuralların tamamını ifade etmektedir²⁰¹. Toplumsal ihtiyaçlar benimsenen ekonomik model çerçevesinde giderilmektedir.

Küresel düzeyde incelendiğinde “*planlı ekonomi*”, “*karma ekonomi*” ve “*serbest piyasa ekonomisi*” olmak üzere üç ana ekonomik modelin olduğu görülmektedir²⁰²:

Planlı ekonominin benimsendiği devletlerde toplumsal ihtiyaçlar emredici ve yol gösterici bir plan dahilinde gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerle giderilmektedir. Bu düzende bir mal veya hizmetin ne miktarda, nerede üretileceği, fiyatının ne olacağı merkezi karar alma süreciyle belirlenmektedir²⁰³.

Karma ekonominin benimsendiği devletlerde toplumsal ihtiyaçlar devletle birlikte sınırlı olarak özel sektör tarafından karşılanmaktadır. Özel sektörün karsız ya da riskli gördüğü alanlarda yahut özel sektörün toplumsal ihtiyacı yeterli düzeyde karşılayamadığı alanlarda devlet piyasada faaliyet göstermektedir. Fiyatlar piyasadaki “*görünmez el*” tarafından belirlenirken devlet piyasaya yönelik düzenlemeler yapabilmektedir. Karma ekonomi modelinde özel mülkiyet korunmakta, fiyatların belirlenmesinde arz ve talep yasaları dikkate alınmakta ve özel sektörün çıkarlarını en iyi şekilde kullanmasına izin verilmektedir²⁰⁴. Yaşanan piyasa aksaklıkları devlet

²⁰⁰ Orer, Gürsel. (2016). “Ekonomik Kamu Düzeni ve Devletin Ekonomiye Müdahalesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Cilt: 0, Sayı: 6, Yıl: 2015, pp 363-393, s. 363.

²⁰¹ Öztürk, Şaban. (2021). “Devletçi Ekonomi- Liberal Ekonomi Karşılaştırması: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 26, s. 837.

²⁰² Özkan, Ahmet Fatih. (2009). “Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti”, *Anlara Barosu Dergisi*, Cilt: 67, Sayı: 4, s. 79.

²⁰³ Dış Ticaret Günlüğü, “Türkiye’nin Planlı Ekonomi Geçmişi”, 26.10.2015, <http://disticaretgunlugu.com/turkiyenin-planli-ekonomi-gecmisi/>, Erişim tarihi: 21.05.2021.

²⁰⁴ TURKAU, “Karma Ekonomi Sistemi Nedir? Özellikleri Nedir?”, 18.11.2019, <https://turkau.com/karma-ekonomi-sistemi/>, Erişim tarihi: 21.05.2021.

tabanlı çözümlerin yanında sınırlı olarak piyasa ekonomisini temel alan çözümlerle giderilmektedir.

Serbest piyasa ekonomisinin benimsendiği devletlerde ise özel mülkiyetin korunması, dolayısıyla özel sektörün piyasalar üzerindeki hakimiyeti esastır. Bu tür ekonomilerin işlerliği kamunun üretimlerinin ve yatırımlarının en aza indirilerek alt yapı hizmetleriyle sınırlandırılmasına bağlıdır²⁰⁵. Bu ekonomik modelde ekonomik faaliyetler tam rekabet ortamında serbestçe gerçekleştirilmektedir. Devlet rekabetçi piyasa koşullarını sağlamakla yükümlüdür²⁰⁶. Zaman içerisinde ülkeler arasındaki sınırların kalkması, kolay ve güvenli ödeme yöntemlerinin geliştirilmesi, e-ticaret sayesinde uzak mesafelerle yapılan ticaretin hızlanması teşebbüs sayısı ile birlikte rekabetin artmasına neden olmuştur. Devlet, piyasaların işlerliğini sağlamak, bozulan piyasa düzenini tesis etmek üzere bir mekanizmaya gereksinim duymuştur. Böylece kamu düzeni kavramı, ekonomik kamu düzenini de kapsayacak şekilde ifade edilmeye başlanmıştır²⁰⁷.

Ekonomik kamu düzeni, özel ekonomik faaliyetlerle ulusal ekonomik politikaların amaçları arasında uyum sağlamaya yönelik, devletçe kabul edilen düzenlemelerin tümünü ifade etmektedir²⁰⁸. Başka bir tanıma göre ekonomik kamu düzeni, devletçe girişim ve sözleşme özgürlüğüne yapılan müdahalelerle tüketicilerin korunması sağlanarak toplumsal esenliğin amaçlandığı, genel kamu düzenine katkı sunan bir unsurdur²⁰⁹. “Yönlendirici ekonomik kamu düzeni” ve “korumacı ekonomik kamu düzeni” olarak iki başlık altında incelenmektedir. Yönlendirici ekonomik kamu düzeni; devletin ekonomik hayatı kamu yararı amacıyla yönettiği bir düzeni ifade etmektedir. Eşit olmayan taraflardan ekonomik olarak iyi olmayanı korumaya yönelik düzen ise korumacı ekonomik kamu düzeni olarak adlandırılmaktadır²¹⁰.

²⁰⁵ Atabek Güneş, Feyza. (1988). “Bazı Piyasa Ekonomisi Uygulamaları: Türkiye, Eski Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 46, s. 2.

²⁰⁶ Atabek Güneş, a.g.e., 1988, s. 2.

²⁰⁷ Akıncı, Müslüm. (2001). “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi*, Cilt: 2, Sayı:1, s. 5; Özkan, a.g.e., 2009, s. 82.

²⁰⁸ Aslan, Zehreddin/Berk, Kahraman. (2000). *Rekabet Kurumu’nun Oluşumu, Görev ve Yetkileri ile Yargısal Denetimi*, Alfa Yayınları, İstanbul, s. 50.

²⁰⁹ Orer, a.g.e., 2016, s. 368.

²¹⁰ Orer, a.g.e., 2016, s. 367-368.

Piyasaların giderek karmaşık bir yapıya bürünmesi korunması gereken bir düzeni beraberinde getirmenin dışında devletin piyasalardaki rolünü de değiştirmiştir. Devlet artık bizzat mal ve hizmet üretmek yerine hakem rolünü üstlenmiştir²¹¹. Piyasada yaşanan sorunların çözümünde devlet tabanlı müdahalelerin yerini piyasa ekonomisini temel alan çözümler almıştır. Ancak zaman içerisinde yaşanan krizler, serbest piyasa düzeninin sağlıklı şekilde işleyebilmesi için devletin bu düzeni korumaya yahut bozulduğunda yeniden tesis etmeye yönelik müdahalelerine ihtiyaç olduğunu göstermiştir²¹². Serbest piyasa ekonomisi modelinde devlet, piyasaların işleyişinde bir aksaklık yaşanmaması için birtakım normlar koyarak piyasalara müdahale etmektedir²¹³. Böylece toplumsal refahı sağlamak, tüketiciyi korumak, rekabeti bozucu davranışların (kartelleşme, boykot, fahiş fiyatlandırma, bağlama anlaşmaları vb.) serbest piyasa düzenini olumsuz etkilemesi önlenmek istenmektedir²¹⁴.

Ülkemizde 1982 Anayasası ile devlete serbest piyasa düzeni içerisinde piyasada ortaya çıkabilecek sorunları önleme görevi verildiği görülmektedir. Anayasa m. 167 uyarınca devlet, piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemesini sağlamak için gerekli tedbirleri almakla, tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemekle görevli ve yetkilidir²¹⁵. İdare bu görevini regülasyon faaliyetiyle yerine getirmektedir. Kota uygulaması, destekleme alımı, azami fiyat uygulaması, tarımsal üretimin izne bağlanması, bir alana ilişkin standartların belirlenmesi idarenin ekonomik kamu düzenini sağlamaya yönelik kullandığı bazı araçlardır.

Doktrindeki kimi yazarlarca kamu düzeni kavramını alt başlıklara ayırmak sayısız sınıflandırmayı beraberinde getirmektedir. Bu görüş uyarınca yeni alt başlıklar yaratılmamalı, özel alanlar kamu düzeninin bir unsuruyla ilişkilendirilmelidir²¹⁶. Kanaatimizce kamu düzeni kavramının her bir alt başlığı kamu düzeninin klasik

²¹¹ Özkan, a.g.e., 2009, s. 76.

²¹² Özkan, a.g.e., 2009, s. 76.

²¹³ Ozer, a.g.e., 2016, s. 368.

²¹⁴ Özkan, a.g.e., 2009, s. 80.

²¹⁵ Akıncı, a.g.e., 2001, s. 4.

²¹⁶ Ulusoy, Ali. (2008). “Hukuk-Ekonomi İlişisine İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı 2008: Ekonomi ve Hukuk*, Cilt: 4, Ankara Barosu Yayınları, Ankara, s. 26; Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 476.

unsurlarından birini korumak bakımından bir aracı olmakla birlikte yapılan sınıflandırmalar üst başlık olan kamu düzeni kavramını derinleştirmektedir. Ekonomi ister kamu düzeninin klasik unsurlarının korunması için bir araç olarak isterse kamu düzeninin özel bir alanı olarak değerlendirilsin devletin korumakla görevli olduğu bir düzeni ifade etmektedir. İdare bu alanda yürüttüğü faaliyetlerle bu düzeni korumayı, sarsıldığında yeniden kurmayı amaçlamaktadır.

2.3.3. Regülasyon Faaliyetinin Hukuki Niteliği

Türk idare hukuku doktrinde yapılan klasik ayrıma göre idarenin kamu hizmeti ve kolluk olmak üzere iki temel faaliyeti bulunmaktadır. Kamu hizmeti, devletin yahut onun gözetimi ve denetimi altında özel hukuk kişilerinin toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarını gidermek üzere kamu yararı amacıyla kamusal yönetim usullerine göre gerçekleştirdiği faaliyetleri ifade etmektedir²¹⁷. Kolluk ise idarenin kamu düzenini korumak ve bozulduğunda yeniden sağlamak amacıyla giriştiği faaliyetlerdir²¹⁸.

Toplumun barış, güven ve gelişme içinde yaşamasını sürdürmesi kamu düzenidir²¹⁹. Kamu düzeni “*idari kolluk*” aracılığıyla korunmaktadır²²⁰. İdari kolluk faaliyeti kapsamında kolluk makamları birtakım düzenleyici ve birel işlemler tesis etmekte, eylemler gerçekleştirmektedir.

Genel idari kolluk ve özel idari kolluk olarak iki tür idari kolluk faaliyeti bulunmaktadır²²¹. Ülke çapında kamu düzeni genel idari kolluk tarafından sağlanmaktadır²²². Özel idari kolluk ise özel kanunlarla verilen yetkiler çerçevesinde toplumun ihtiyaç duyduğu belli alanlarda faaliyet göstermektedir²²³.

²¹⁷ Akyılmaz/Kaya/Sezginer, a.g.e., 2023, s. 588.

²¹⁸ Günday, a.g.e., 2015, s. 289.

²¹⁹ Orer, a.g.e., 2016, s. 366; Akyılmaz/Kaya/Sezginer, a.g.e., 2023, s. 620.

²²⁰ Sancakdar, Oğuz/Önüt, Lale Burcu/Us Doğan, Eser/Kasapoğlu Turhan, Mine/Seyhan, Serkan. (2022). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 11. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 759; Akyılmaz/Kaya/Sezginer, a.g.e., 2023, s. 627.

²²¹ Akyılmaz/Kaya/Sezginer, a.g.e., 2023, s. 631; Günday, a.g.e., 2015, s. 296; Sancakdar/Önüt/Us Doğan/Kasapoğlu Turhan/Seyhan, a.g.e., 2022, s. 760.

²²² Akyılmaz/Kaya/Sezginer, a.g.e., 2023, s. 631; Günday, a.g.e., 2015, s. 296; Sancakdar/Önüt/Us Doğan/Kasapoğlu Turhan/Seyhan, a.g.e., 2022, s. 760-761.

²²³ Akyılmaz/Kaya/Sezginer, a.g.e., 2023, s. 631; Günday, a.g.e., 2015, s. 296; Sancakdar/Önüt/Us Doğan/Kasapoğlu Turhan/Seyhan, a.g.e., 2022, s. 760-761.

Doktrinde idarenin kolluk faaliyetinin özel usullerle yürütülen bir kamu hizmeti olduğunu savunan görüşlerin²²⁴ yanında kolluk faaliyetinin mahiyeti itibariyle kamu hizmetinden ayrıldığını ifade eden görüşler de bulunmaktadır²²⁵. Kolluk faaliyetinin mahiyeti itibariyle kamu hizmetinden ayrıldığı yönündeki görüş uyarınca idare kamu hizmetiyle toplumsal bir ihtiyacı gidermek için edim sunarak kamu yararını gerçekleştirmeyi amaçlarken kolluk faaliyetiyle birtakım özel usuller kullanarak kamu düzenini korumayı amaçlamaktadır²²⁶.

İdare, kolluk yetkilerini kullanırken birtakım temel hak ve özgürlüklere müdahale etmekte, kamu düzenini sağlamak amacıyla hürriyeti sınırlandırıcı faaliyetlerde bulunmaktadır. Kamu düzeni, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının meşru sebebidir²²⁷. İdare kolluk yetkilerini yalnızca kamu düzeninin korunması amacıyla kullanılabilir. Kolluk yetkilerinin kamu düzenine yönelen bir tehlike yokken yahut kamu yararını gerçekleştirmek dışında bir amaçla kullanılması hukuka aykırıdır.

Zamanla kamu düzeni kavramı, ekonomik kamu düzenini de kapsayacak şekilde geniş yorumlanmaya başlamıştır. Ekonomik kamu düzeninin sağlanması da devletin kamu düzenini sağlama görevinin bir parçası haline gelmiştir. Ekonomi alanını düzenlemek ve denetlemek idare hukukunun konusudur²²⁸. İdare, ekonomi alanında düzenleme ve denetleme yetkilerini bir özel idari kolluk olan “*ekonomik kolluk*” aracılığıyla kullanmaktadır²²⁹.

Ekonomik kolluk, anayasal düzenin gerçekleşmesini sağlamak üzere özel teşebbüs özgürlüğüne yapılan müdahale ve getirilen sınırlamaların tümünü ifade

²²⁴ Gülan, Aydın. (1988). “Kamu Hizmeti Kavramı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı, Yıl: 9, s. 1-3; Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 475; Özyay, İl Han. (2017). *Günışığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul, s. 722; Akylmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 614-615.

²²⁵ “Kolluk yetkilerinin amacı genel olarak kamu yararını sağlamak olmayıp güvenlik, dirlik ve esenlik ve genel sağlık öğelerinden oluşan kamu düzenini koruma ve sağlamaktır. Bu nedenle idare, kolluk yetkisini ne kamu hizmetlerini yönetmek, ne kamu mallarını korumak ve ne de idareye mali yarar sağlamak amacıyla kullanılabilir”. Günday, a.g.e., 2015, s. 314.

²²⁶ Özkan, a.g.e., 2009, s. 78.

²²⁷ Özkan, a.g.e., 2009, s. 78.

²²⁸ Çakmak, a.g.e., 2011, *İdare Hukukunun Anlamı ve Önemi*, s. 713.

²²⁹ Akıncı, a.g.e., 2001, s. 4.

etmektedir²³⁰. Ekonomik kolluğun birincil amacı; serbest piyasa mekanizmasının olması gerektiği gibi işlemlerini sağlamaktır²³¹. Kamu düzeninin klasik unsurları ikinci planda korunmaktadır.

Ekonomik kolluk, yetkilerini kullanırken “*izin verme*”, “*bildirim yapma*”, “*yasaklama*” gibi düzeni gerçekleştirmeye yönelik usullerden yararlanmaktadır²³². Devamında “*denetim*” ve “*gözetim*” yetkilerini kullanmaktadır²³³. Sektör bazında ve yetkili idareye göre kullanılacak kolluk usulleri farklılık arz etmektedir. Bu usuller o alanı düzenlemekle yetkili kurumun kuruluş kanunuyla belirlenmektedir. Ekonomik kolluğun hem ekonomik kamu düzeni bozulmadan önce hem de ekonomik kamu düzenini ihlal edici davranış gerçekleştiğinde harekete geçmesi mümkündür²³⁴.

Günümüzde regülasyon kavramı, kamunun ekonomik alana müdahalesi anlamında kullanılmaktadır²³⁵. Kamunun ekonomik alana müdahalesi üç şekilde gerçekleşmektedir. Bu müdahale yöntemlerinden ilki; devletin doğrudan işletmelere ve sanayi kuruluşlarına (sermayeye) sahip olmasıdır²³⁶. İkincisi; devletin ekonomik sistemin sınırlarını düzenleyici işlemlerle çizmesi, ekonomik faaliyetleri denetleyip yönlendirmesidir²³⁷. Üçüncüsü ise devletin piyasadan mal ve hizmet sağlayıcısı olmasıdır²³⁸.

Regülasyon faaliyeti, hukuki niteliği itibarıyla kolluk faaliyetidir²³⁹. Ancak idarenin planlama yaparak, bir faaliyeti özendirerek ya da destekleyerek yahut kamu hizmeti sunarak dolaylı olarak ekonomik alanda regülatif etki yaratması mümkündür. Nitekim Anayasa Mahkemesi de yürütmenin ekonomik alanı düzenlemede esnek ve etkili araçlardan faydalanması gerektiğini ifade etmektedir²⁴⁰. Örneğin; idarenin

²³⁰ Aslan, a.g.e., 1996, s. 3.

²³¹ Orer, a.g.e., 2016, s. 374.

²³² Akıncı, a.g.e., 2001, s. 5.

²³³ Aslan, a.g.e., 1996, s. 3.

²³⁴ Özkan, a.g.e., 2009, s. 83.

²³⁵ Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 23.

²³⁶ Aslan, a.g.e., 1996, s. 2.

²³⁷ Aslan, a.g.e., 1996, s. 3.

²³⁸ Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 23.

²³⁹ Aslan, a.g.e., 1996, s. 3.

²⁴⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 1984/9, K. 1985/4, T. 18.02.1985, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 11.11.2023; Anayasa Mahkemesi, E.

gelecek yıl üretilecek tarım ürünlerini ve ürün miktarını belirleyerek tarımsal üretimi planlaması bir regülasyondur. Zira idarenin planlama faaliyeti tedbir içermektedir ve tedbir de bir müdahale biçimidir²⁴¹. Çiftçinin bir plan dahilinde birtakım ürünleri üretmeye özendirilmesi ve bu hususta desteklenmesi çiftçi davranışlarını yönlendirerek tarımsal üretim miktarını etkilemektedir. Yine tarımsal kamu iktisadi teşebbüslerinin bazı tarım ürünlerinin arzını artırmak amacıyla bizzat tarımsal üretim yapması piyasadaki arz ve talep dengesini sağlamak üzere kullanıldığında tarım sektöründe dolaylı olarak regülatif etki doğurmaktadır.

2.3.4. İdarenin Regülasyon Faaliyeti Kapsamındaki Yetkileri

2.3.4.1. Düzenleme Yetkisi

Düzenleme yetkisi bir alana ilişkin genel, soyut, objektif norm koyma yetkisini ifade etmektedir. Hem yasama hem de yürütme (idare) bu yetkiye sahiptir. Yasama ve yürütme bu yetkiyi düzenleyici işlemler tesis ederek kullanmaktadır. Regülasyon faaliyetinin kaynağını bu yetki oluşturmaktadır.

Türk anayasa hukukunda ilk elden norm koyma yetkisi yasama organına aittir. Bu yetki asli, genel ve devredilemez olarak nitelendirilmektedir²⁴². Yasama organının herhangi bir işleme gerek olmaksızın bir alanı doğrudan düzenleyebilmesi yasama yetkisinin asliliğini ifade etmektedir²⁴³. Yasama organının anayasaya aykırı olmamak kaydıyla konu sınırı olmaksızın istediği alanda düzenleme yapabilmesi yasama yetkisinin genelliğidir²⁴⁴.

Yürütme organının düzenleme yetkisine ilişkin ise doktrinde iki farklı görüş bulunmaktadır. İki görüş de idarenin düzenleme yetkisi olduğunu kabul etmekle birlikte düzenleme yetkisinin kaynağı noktasında ayrışmaktadır. İlk görüş uyarınca yürütme organının (idarenin) düzenleme yetkisi tali nitelikte olup idarenin düzenleme

1985/2, K. 1985/16, T. 27.09.1985, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 13.11.2023.

²⁴¹ Özkan, a.g.e., 2009, s. 85.

²⁴² Eren, Abdurrahman. (2023). *Anayasa Hukuku Dersleri*, Güncellenmiş 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 651; Tunç, Hasan. (2019). *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, Gazi Kitabevi, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, s. 49.

²⁴³ Tunç, a.g.e., 2019, s. 50; Eren, a.g.e., 2023, s. 652.

²⁴⁴ Eren, a.g.e. 2023, s. 651; Tunç, a.g.e., 2019, s. 49.

yetkisinin kanuna dayanması (*secundum legem*) ve kanuna uygun (*intra legem*) olarak kullanılması gereklidir²⁴⁵. Anayasa Mahkemesi de;

“...Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlenmesine bırakmaması gerekir. Temel kuralları koymadan, ölçüsünü belirlemeden ve sınırı çizmeden yürütmeye düzenleme yetkisi veren kural, Anayasa'nın 7. maddesine aykırı düşer” ²⁴⁶ diyerek idarenin düzenleme yetkisinin taliliğine vurgu yapmaktadır.

Anayasa m. 124 uyarınca Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda kanunların uygulanmasını göstermek amacıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. İdare yönetmelik dışında faaliyet yürüttüğü alana ilişkin karar, tebliğ, yönerge, tarife, direktif gibi adsız düzenleyici işlemler tesis ederek de düzenleme yetkisini kullanabilir.

Doktrindeki diğer görüşe göre yasa koyucunun her alanı düzenleme imkanı bulunmamaktadır²⁴⁷. Kamu düzeninin sağlanması, kamu yararının gerçekleştirilmesi, takdir yetkisinin objektif olarak kullanılması için yürütme organı düzenleme yetkisine sahip olmalıdır. Bu sebeple yasa koyucu tarafından idareye düzenleme yetkisi verilmemiş olsa dahi idarenin bu yetkiye sahip olduğu kabul edilmelidir²⁴⁸. Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun bir kararında *“Kamu yararının gerektirdiği hallerde, idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu hukukun genel ilkelerindendir. Bu nedenle, idarenin toplum ve hizmet yararına bir alanı düzenlemesi için, mutlak surette, idareye bu hususta yetki tanıyan bir metnin varlığı zorunlu*

²⁴⁵ Gözler, Kemal. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 864-866.

²⁴⁶ Anayasa Mahkemesi, E. 1993/5, K. 1993/25, T. 06.07.1993, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 27.03.2022.

²⁴⁷ Gözler, a.g.e., 2018, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 863; Gözübüyük, Şeref. (2005). *Yönetim Hukuku*, Güncelleştirilmiş 22. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s. 331.

²⁴⁸ Gözler, a.g.e., 2018, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 863; Gözübüyük, a.g.e., 2005, s. 331; Anayasa Mahkemesi, E. 1973/12, K. 1973/24, T. 07.06.1973, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 01.12.2023.

değildir”²⁴⁹ denilerek idarenin düzenleme yetkisini kullanması için mutlaka bir dayanağı ihtiyaç olmadığı vurgulanmıştır.

2017 yılında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin ardından yapılan Anayasa değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda asli düzenleme yetkisi verilmiştir. Verilen asli düzenleme yetkisine Anayasa m. 104/17 ile birtakım sınırlamalar getirilmiştir. İlgili madde uyarınca münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken alanların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle (CBK) düzenlenmesi mümkün değildir. CBK ile yalnızca sosyal ve ekonomik haklar düzenlenebilir. Hem kanunla hem de CBK ile düzenlenebilen bir alanda her iki düzenlemenin birbiriyle çatışan hükümleri varsa kanun hükümleri uygulama alanı bulmaktadır. Kanunda açıkça düzenlenen hususların CBK ile düzenlenmesi mümkün değildir.

Regülasyon kurumlarının varlık amaçları kuruldukları hassas alanları düzenlemektir. Bu sebeple bu kurumların uzmanlık alanlarına ilişkin geniş düzenleme yetkileri bulunmaktadır. Türk idari teşkilatı içerisinde yer alan ve ayrı kamu tüzel kişiliği olan regülasyon kurumlarının diğer idareler gibi Anayasa m. 124 uyarınca yönetmelik çıkarmaları, karar, tebliğ, sirküler gibi adsız düzenleyici işlemler tesis etmeleri, düzenledikleri alanın tali mevzuatını oluşturmaları mümkündür.

2.3.4.2. Gözetim ve Denetim Yetkisi

Kamu düzenini sağlama, devleti kuran ana işlevdir²⁵⁰. Kamu gücünün bir tezahürü olan gözetim ve denetim yetkisi de idarenin kamu düzenini sağlamaya yönelik asli yetkilerinden biridir. Bu işlev devletçe kullanılan araçlar vasıtasıyla somutlaşmaktadır.

Günümüzde devletin yeniden yapılandırılmasıyla devlet, verimsiz olduğu birtakım tekel niteliğindeki alanlardan çekilmiştir²⁵¹. Bu alanlar serbest rekabete açılıp büyük ölçüde özel sektöre bırakılmıştır. Ülkemizde 1999 yılında Anayasa m. 47’de yapılan değişiklik sonrasında kamu hizmetlerinin özel hukuk kişileri eliyle

²⁴⁹ Danıştay Dava Daireleri Kurulu, E. 1968/709, K. 1972/364, 28.04.1972, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 4, 1972, s. 201-202.

²⁵⁰ Orer, a.g.e., 2016, s. 365.

²⁵¹ Sarısoy, a.g.e., 2010, s. 279.

görülmemesinin yolu açılmıştır. Anayasa m. 47 uyarınca devlet ve kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen yatırım ve hizmetlerin kanunla öngörüldüğü takdirde özel hukuk kişilerine özel hukuk sözleşmeleriyle gördürülebileceği yahut devredilebileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak kanunla bir hizmetin özel hukuk kişilerince görülmesine izin verilmesi idarenin söz konusu kamu hizmeti üzerindeki gözetim ve denetim yükümlülüğünü kaldırmamaktadır²⁵². İdarenin faaliyet yürütülen alanın niteliğinin gerektirdiği yoğunlukta denetim ve gözetim yetkisini kullanması mümkündür. Örneğin; sertifikasyon (belgelendirme) faaliyeti bir kamu hizmeti olmakla birlikte bu faaliyet özel hukuk kişisi olan lisanslı uygunluk değerlendirme kuruluşları (UDK) aracılığıyla yürütülmektedir. UDK'lar idareden aldıkları yetkiyle bir ürünü denetleyerek o ürünün belirlenen standartlara uygun olup olmadığını tespit edip belgelendirmektedir. Tarım ve Orman Bakanlığının UDK'ların söz konusu yetkilerini olması gerektiği gibi kullanıp kullanmadığı yönündeki gözetim ve denetim yükümlülüğü devam etmektedir.

Gözetim ve denetim yetkisi kamu hizmetlerinin görülüş usullerinden biri olan ruhsat yönteminde de görülmekle birlikte doktrinde genel olarak idarenin kolluk faaliyeti kapsamında incelenmektedir²⁵³. Kolluk faaliyeti, kamu gücüne sahip kurum ve kuruluşlarca yürütülebilecek tekel nitelikli bir idari faaliyet olarak kabul edilmektedir²⁵⁴. Ancak hizmetin düzenlenmesi ve karar alma yetkileri devredilmeksizin kanun koyucu tarafından öngörülmesi halinde özel idari kolluk yetkilerinin devredilmesi mümkündür²⁵⁵.

Özel idari kolluk faaliyeti yürüten regülasyon kurumlarının da regüle ettikleri alandaki piyasa aktörlerinin faaliyetlerinin kanunlara ve diğer düzenleyici işlemlere uygunluğunu denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bu amaçla kimi regülasyon kurumlarının piyasa aktörlerinden bilgi ve belge istemek, ihtiyaç halinde yerinde inceleme ve soruşturma yapmak yahut yargı denetimini harekete geçirmek gibi

²⁵² Ulusoy, Ali. (2001). “Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri Kavramlar”, *İç. Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti*, (Ed. Ali Ulusoy), Liberte Yayıncılık, Ankara, s. 11-12.

²⁵³ Dalkılıç, Elvin Evrim. (2013). “İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 2, s. 108.

²⁵⁴ Kıratlı, Metin. (1973). *Koruyucu İdari Faaliyetler*, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 11.

²⁵⁵ Yıldız Akgül, Şerife. (2011). *İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik*, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 154.

yetkilerle donatıldıkları görülmektedir²⁵⁶. Örneğin; 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu m. 15/3 uyarınca; veri sorumlusu, Kişisel Verileri Koruma Kurulu'nun inceleme konusuna ilişkin bilgi ve belgeleri on beş gün içinde göndermek ve gerektiğinde yerinde inceleme yapılmasına imkan sağlamakla sorumludur. Regülasyon kurumları gözetim ve denetim yetkilerini kullanmaya engel olan yahut yetkilerini kullandıkları sırada işbirliği yapmayan piyasa aktörlerine yaptırım uygulayabilir²⁵⁷.

Regülasyon kurumları re'sen ya da şikayet üzerine harekete geçmektedir. Denetimleri neticesinde herhangi bir hukuka aykırılık tespit etmeleri halinde uyarıda bulunma, emir verme, suç duyurusunda bulunma gibi yetkileri de bulunmaktadır²⁵⁸.

Regülasyon kurumları denetim yetkisini kimi zaman “*rapor ve kayıt tutulmasını zorunlu kılma*”, “*teftiş*”, “*izhar emirleri çıkartma*” gibi araçlar vasıtasıyla kullanmaktadır²⁵⁹. İdare böylece hem ilgili olduğu piyasayı denetlemekte hem de regülasyon faaliyetinden beklediği faydanın gerçekleşip gerçekleşmediğini takip ederek kendini kontrol etmektedir.

2.3.4.3. Yaptırım Uygulama Yetkisi

Yaptırım uygulama yetkisi kamu gücünün bir görünümü, idarenin düzenleme yetkisinin bir sonucudur²⁶⁰. İdarenin kamu düzenini koruyabilmesi için tesis ettiği idari işlemlerin fonksiyonlarını gerçekleştirebilmeleri, caydırıcı nitelikte olmaları gereklidir. İdari yaptırımlar vasıtasıyla idare, kamu düzenini ihlal eden davranışlara yaptırım uygulayarak bu düzeni korumayı amaçlamaktadır.

İdare düzenleme işlevi kapsamında yönetmelik, sirküler, tebliğ gibi düzenleyici işlem yapma yetkisini takdir yetkisi çerçevesinde kullansa da yaptırım uygulama işlevi bakımından bu husus söz konusu değildir. İdari yaptırımların yasal bir dayanağının

²⁵⁶ Tan, a.g.e., 2002, s. 28.

²⁵⁷ Çakmak, a.g.e., 2011, Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, s.103.

²⁵⁸ Karacan, Ali İhsan. (2002). *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, Creative Yayıncılık, İstanbul, s. 25-26.

²⁵⁹ Şahin, a.g.e., 2010, Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları), s. 59.

²⁶⁰ Özay, İl Han. (1985). *İdari Yaptırımlar*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, s. 67.

olması gereklidir. Yasal bir dayanağı olmaksızın bir idari yaptırımın idarenin düzenleyici işlemleriyle getirilmesi mümkün değildir.

İdari yaptırım, kanunla yetkilendirilmiş bir idarenin idari ihlali gerçekleştiren kişi hakkında bir idari işlemle uyguladığı yaptırım olarak tanımlanmaktadır²⁶¹. Anayasa Mahkemesi'ne göre;

*“yasada hukuka aykırılığı kabul edilen eylemlere karşı uygulanmasına izin verilen yaptırımlar idarî niteliktedir ve İdarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın kanunların açıkça verdiği yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlarla verdiği cezalara da “idari yaptırım” denilmektedir”*²⁶².

İdari yaptırımlar, idarenin görevlerini yerine getirmesini sağlamaktadır. Düzenleme işlevi gereği regülasyon kurumlarının uzmanlık alanlarına ilişkin hususlarda kural koymaları ve bu kurallara uygun davranılmasını sağlamaları gerekmektedir. Söz konusu kuralları ihlal eden davranışların yaptırıma bağlanması düzenlemelerin amacına ulaşması bakımından önem arz etmektedir. Bu sebeple regülasyon kurumlarının yaptıkları denetimler neticesinde bir hukuka aykırılık tespit etmeleri halinde ilgililer hakkında yaptırım uygulama yahut yaptırım uygulanması için yetkilileri harekete geçirme yetkisi bulunmaktadır²⁶³. Regülasyon kurumları bu yetkisini kuruluş kanunlarından almaktadır. Örneğin; Sermaye Piyasası Kuruluna kuruluş kanunu 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu m. 100 ile düzenlemede yer alan idari ihlallerden en az birini gerçekleştiren işyerlerinin geçici olarak kapatılması hususunda ilgili yer en büyük mülki amirini harekete geçirme yetkisi verilmiştir.

İdari yatırımlar; “*idari tedbirler*” ve “*idari cezalar*” olarak ikiye ayrılmaktadır. Cezalandırma amacı olmayıp daha ciddi ihlallerin ortaya çıkmasını önlemek amacıyla birtakım ihlallerin gerçekleştiği durumlarda idari makamlarca alınan kararlar idari tedbirdir²⁶⁴.

²⁶¹ Özay, a.g.e., 1985, s. 35; Sancakdar/Önüt/Us Doğan/Kasapoğlu Turhan/Seyhan, a.g.e., 2022, s. 782.

²⁶² Anayasa Mahkemesi, E. 1996/48, K. 1996/41, T. 23.10.1996, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 17.10.2021.

²⁶³ Günday, a.g.e., 2015, s. 571.

²⁶⁴ Taşdemir, Özgür. (2020). Ekonomi Ceza Hukuku ile İdari Ceza Hukuku Arasındaki Gri Alan, *Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1, s 108.

İdari cezalar ise idari ihlalin gerçekleşmesi sebebiyle bu ihlale karşılık kanunda öngörülen cezayı ifade etmektedir. İdari cezalardan bir kısmı belli bir sektörü regüle etmeyi amaçlamaktadır²⁶⁵. Belli bir sektörü regüle etmek amacıyla o alanda yetkilendirilmiş kurumlarca verilen idari cezalar “*regülatif idari cezalar*” olarak adlandırılmaktadır. Regülasyon kurumlarının ekonomik kamu düzenine ilişkin verdiği idari para cezaları bu kapsamdadır. İdarenin belli bir alandaki kolluk ve regülasyon yetkileri kapsamında olup genel kolluk yetkileri kapsamında olmayan ve muhatapları üzerinde ağır etkileri olan regülasyon kurumları dışındaki idarelerce verilen cezalar da regülatif idari cezalar arasında yer almaktadır²⁶⁶.

Regülatif idari cezalar; “*regülatif para cezaları*” ve “*faaliyete uzun süreli yahut kesin son verme cezaları*” olarak iki başlık altında incelenmektedir. Regülatif para cezaları, genel kamu düzenini değil belli bir alanda kamu düzeninin korumayı veya belli bir sektörü regüle etmeyi amaçlayan ağır nitelikli cezalardır²⁶⁷. Regülasyon kurumlarına uzmanlık alanlarına ilişkin konularda yüksek miktarlarda idari para cezası uygulama yetkisi verilmesi, bu kurumların hukuki statülerinin belirlenmesinde tartışma konusu olmuştur²⁶⁸. Regülasyon kurumlarına verilen bu yetki Anayasa’ya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’nin önüne götürülmüştür. Anayasa Mahkemesi, idari para cezası miktarının az ya da çok olmasının Anayasa’ya aykırılık oluşturmayacağını, bir idari yaptırım türü olan idari para cezalarının ceza hukuku genel prensiplerine uygun olmak şartıyla gerektiği miktarda belirlenebileceğini hükme bağlamıştır²⁶⁹.

Faaliyete uzun süreli yahut kesin son verme cezaları ise faaliyet yürütebilmenin ruhsat, lisans gibi idarenin tek taraflı iznine bağlı olduğu durumlarda ilgili hukuki düzenlemelerin ihlali sebebiyle iznin süresiz yahut kesin olarak iptal edilmesi ya da faaliyetin süreli yahut süresiz olarak idarece yasaklanmasıdır²⁷⁰. İdare bu ceza türüyle

²⁶⁵ Taşdemir, a.g.e., 2020, s. 128.

²⁶⁶ Ulusoy, Ali. (2013). *İdari Yaptırımlar*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 140-141.

²⁶⁷ Kiremitçi, Orçun. (2023). “İdari Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi”, *Ombudsman Akademik*, Yıl: 9, Sayı: 18, pp. 213-250, s. 220; Ulusoy, a.g.e., 2013, s. 141-144.

²⁶⁸ Tan, a.g.e., 2002, s. 29.

²⁶⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 1997/19, K. 1997/66, T. 23.10.1997, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 17.10.2021.

²⁷⁰ Ulusoy, a.g.e., 2013, s. 144.

mevzuatı ihlal edici davranışı durdurmanın yanı sıra ihlal edeni cezalandırmayı da amaçlamaktadır²⁷¹.

Regülasyon kurumları özerk kurumlar olsalar da üyeleri yargıç statüsüne sahip olmadığı gibi bu kurumlar birer yargı organı da değildir²⁷². Anayasamız uyarınca yargılama yetkisi sadece bağımsız mahkemelere ait olduğundan regülasyon kurumlarının verdikleri idari yaptırım kararları usul ve kaynağına bakılmaksızın kesin hüküm gücü olan yargı kararı değil, birer idari işlemdir. Bu nedenle hukuk devleti ilkesi gereği bir idari yaptırım kararı verilmeden önce idarenin hukuki düzenlemeyi ihlal eden kişinin uyarılması, savunmasının alınması, uygulanacak fiil ile yaptırım arasında ölçülülük ilkesinin gözetilmesi, idari yaptırım kararının gerekçeli olması ve yargı denetimine tabi olması gibi usuli güvenceleri sağlaması beklenmektedir²⁷³.

2.3.5. Regülasyon Faaliyetini Etkileyen İlkeler

2.3.5.1. Hukuk Devleti İlkesi

Hukuk devleti; yönetilenlere hukuk güveni sağlayan, adaletli bir hukuk sistemine sahip devlet düzenidir²⁷⁴. Hukuk devletinin özünü; devletin hukukla bağlı olması ve devletin tüm organlarının hukuk kuralları çerçevesinde eylem ve işlemler yapabilmesi oluşturmaktadır²⁷⁵. Anayasamız hukuk devleti ilkesini, Cumhuriyetin niteliklerinden biri olarak saymaktadır.

Hukuk devleti kuvvetler ayrılığı prensibine dayanmaktadır. Yasama, yürütme, yargı erklerinin birbirinden ayrıldıkları bu devlet modelinde üç erkin de devletin düzenleyici fonksiyonu gereği regülasyon faaliyetine katılması mümkündür. Yasama organı kanuni düzenlemeler yaparak; yürütme organı (idare) kanunları uygulayarak yahut takdir yetkisini kullanarak; yargı organı ise yasama ve yürütmenin faaliyetlerini denetleyerek bu faaliyete dahil olmaktadır. Hukuk devletinde devlet organlarının bu faaliyetleri birbirini tamamlar niteliktedir²⁷⁶. Hukuk devletinde kuvvetler ayrılığı

²⁷¹ Taşdemir, a.g.e., 2020, s. 108.,

²⁷² Azrak, a.g.e., 2001, s. 20.

²⁷³ Tan, a.g.e., 2002, s. 30.

²⁷⁴ Balta, Tahsin Bekir. (1970). *İdare Hukukuna Giriş*, Sevinç Matbaası, Ankara, s. 61.

²⁷⁵ Özbudun, Ergun. (2019). *Türk Anayasa Hukuku*, 19. Basım, Yetkin Yayınları, s. 124.

²⁷⁶ Şahin, a.g.e., 2010, Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları), s. 17.

ilkesiyle birlikte “*hukuka bağılılık*”, “*temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması*”, “*idarenin kanuniliği*”, “*devletin tasarruflarının yargısal denetime tabi olması*” ve “*yargısal denetimin bağımsız mahkemelerce yapılması*” ilkelerinin benimsenmesi bu mekanizmanın doğru işlemlerini sağlamayı amaçlamaktadır²⁷⁷.

Hukuk devletinin, devlet müdahalesine olan yaklaşımı regülasyon faaliyetinin sınırının belirlenmesi bakımından önem arz etmektedir. Ernst Rudolf hukuk devletinin, devlet müdahalesine olan yaklaşımını sosyal devletle kıyaslayarak açıklamaktadır. Ernst Rudolf’a göre sosyal devlet anlayışı devletin müdahalesini önerirken hukuk devleti anlayışı devletin müdahaleleriyle savaşılmaktadır. Bu sebeple hukuk devleti düzeninde temel hak ve özgürlükler anayasal güvenceye kavuşturulmaktadır. Ancak hukuk devletinde, devletin müdahalesi tümüyle dışlanmamaktadır. Ernst Rudolf hukuk devletinin, zaruret gerektiren hallerde, olağanüstü durumlarda ve polis tarafından gerekli görülen hallerde müdahaleci tedbirleri kabul ettiğini belirtmektedir²⁷⁸. Ülkemizde de temel hak ve özgürlüklerin ancak ilgili temel hak ve özgürlüğün düzenlendiği anayasa maddesinde yer alan sebeplerle kanunla sınırlanması mümkündür.

Yürütme organı içerisinde yer alan idare, yasama ve yürütme organlarından farklı olarak işlemlerin yanında eylemlerde gerçekleştirmektedir. İdarenin faaliyet alanının genişliği temel hak ve özgürlüklere müdahalenin en fazla bu alanda ortaya çıkmasına neden olmaktadır²⁷⁹. Hukuk devletinde idareye düşen görev; kanuni düzenlemeleri olduğu gibi uygulamak ve düzenleyici işlemlerinin temelini kanuna dayandırmaktır²⁸⁰. Kamu gücüyle donatılan ve birtakım kamu gücü ayrıcalıklardan faydalanan idare, faaliyetlerini hukuka uygun yürütmekle yükümlüdür. Çünkü “*Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde*

²⁷⁷ Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 104-107.

²⁷⁸ Huber, Ernst Rudolf. (1970). “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti Ve Sosyal Devlet”, (Çeviren: Ansay, Tuğrul), *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 27, Sayı: 3, 1970, s. 37.

²⁷⁹ Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 108.

²⁸⁰ Giritli/Bilgen/Akgüner, a.g.e., 2006, s. 49.

devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar”²⁸¹.

Bir devlete hukuk devleti vasfını veren temel esas yargı denetimidir²⁸². Devletin ekonomiye müdahalesi zorunlu görülmekle birlikte söz konu müdahalelerin önceden belirlenmiş hukuk kuralları çerçevesinde yapılması ve yargı denetimine tabi tutulması gerekir. “‘Belirlilik’ ilkesine göre ise yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir tereddüde ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir”²⁸³. Yargısal denetimle idarenin faaliyetlerinde kanuni sınırlar içerisinde kalıp kalmadığı ve idareye takdir yetkisi tanınan durumlarda bu yetkinin kamu yararına kullanılıp kullanılmadığı belirlenmektedir.

Yargısal denetim, idarenin ve regülasyon faaliyetlerinin etkinliği üzerinde etkilidir. Devletin ekonomiye müdahalelerinin denetlenmemesi halinde bu müdahalelerin ekonomik kamu düzenini bozucu bir etki yaratması muhtemeldir²⁸⁴. Yargısal denetimin sınırı ise Anayasa m. 125 uyarınca hukuka uygunluk denetimidir. Yargı yetkisi idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yürütme yetkisinin kullanılmasını sınırlandıracak şekilde kullanılamayacak, yargı organı yerindelik denetimi yapamayacaktır.

Hukuk devleti olmak idarenin mali sorumluluğunu gerektirir. İdarenin eylem ve işlemleriyle zarara sebep olması halinde tazmin yükümlülüğü doğmaktadır. Tazmin yükümlülüğü kusurlu yahut kusursuz sorumluluktan kaynaklanabilir. Bu nedenle idarenin regülasyon faaliyeti kapsamındaki yetkilerini kullanması neticesinde meydana gelen zararlardan hukuk devletinin bir gereği olarak idare kusurlu ve kusursuz sorumluluk ilkeleri çerçevesinde sorumlu tutulabilecektir. Somut olayda zarar idarenin hukuka aykırı bir eyleminden ya da işleminden doğmuşsa kusurlu sorumluluk, idarenin hukuka uygun bir işlem ya da eylemine rağmen özel ve ağır bir

²⁸¹ Anayasa Mahkemesi, E. 2012/157, K. 2013/79, T. 18.6.2013, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 24.10.2023.

²⁸² Özbudun, a.g.e., 2019, s. 124.

²⁸³ Anayasa Mahkemesi, E. 2012/157, K. 2013/79, T. 18.6.2013, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 24.10.2023.

²⁸⁴ Orer, a.g.e., 2016, s. 390.

zarar doğmuşsa kusursuz sorumluluk ilkesi kapsamında bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

2.3.5.2. Sosyal Devlet İlkesi

Sosyal devlet, Avrupa'da sosyalist devlet anlayışını harekete geçiren iktisadi liberalizmin yıkıcı etkilerini bertaraf etmek, iktisadi ve sosyal hayata yeni bir düzen vermek amacıyla II. Dünya Savaşı sonrasında hukuk devletini tamamlayıcı bir ilke olarak ortaya çıkmıştır²⁸⁵.

Sosyal devlette ekonomik yaşam liberal devlette olduğu gibi rekabet ve serbest piyasa ekonomisi kurallarına dayanmaktadır. Bu devlet anlayışında kişilerin özel mülkiyet ve miras hakları olduğu ancak bu hakların kullanımının kamu yararıyla sınırlanabileceği kabul edilmektedir²⁸⁶. Liberal devletten farklı olarak sosyal devlet, sosyal barışı ve adaleti sağlamak amacıyla devletin ekonomik hayata müdahale etmesini meşru ve gerekli görmektedir²⁸⁷. Böylece kişilerin hem devlete hem çıkar gruplarına hem de ekonomik yönden güçlü olan kesimlere karşı korunması amaçlanmaktadır²⁸⁸.

Sosyal devletin; ulusal gelirden herkese anlamlı bir pay düşmesini sağlayıp sosyal adaleti gerçekleştirmek, ekonomik kalkınmaya yönelik gerekli tedbirleri alıp sosyal refahı gerçekleştirmek, ekonomik politikanın önemi olmaksızın sosyal sigorta ve sosyal güvenlik önlemlerini alıp sosyal güvenliğini gerçekleştirmek olmak üzere üç yönü bulunmaktadır²⁸⁹.

Anayasamızda sosyal devlet ilkesinin (m. 2) yer alması ve ekonominin düzenlenmesine ilişkin hükümlerin bulunması ülkemizde devletin ekonomiye müdahale etmesine imkan tanımaktadır²⁹⁰. Anayasa m. 35, m. 48, m. 166, m. 167 bu hükümlerden bazılarıdır. Anayasa Mahkemesi de verdiği pek çok kararında devletin

²⁸⁵ Aslan, a.g.e., 1996, s. 1; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 164-165; Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 108.

²⁸⁶ Özbudun, a.g.e., 2019, s. 139.

²⁸⁷ Özbudun, a.g.e., 2019, s. 138; Keskinsoy, Ömer. (2019). *Anayasa Hukuku ve Türk Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Monopol Yayınları, Ankara, s. 60.

²⁸⁸ Aslan, a.g.e., 1996, s. 1.

²⁸⁹ Balta, a.g.e., 1970, s. 68; Giritli/Bilgen/Akgüner, a.g.e., 2006, s. 31-32.

²⁹⁰ Aslan, a.g.e., 1996, s. 2.

toplumun huzur ve refahını sağlamakla görevli olduğunu, gerekli hallerde demokratik hukuk kuralları çerçevesinde ve temel hak ve özgürlükleri ihlal etmeden devletin ekonomiye müdahale edebileceğini ifade etmiştir²⁹¹.

Anayasa Mahkemesi sosyal devleti, bir kararında “*güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak gerçek eşitliği yani, sosyal adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakla yükümlü devlet*”²⁹² olarak, bir başka kararında “*vatandaşlarının sosyal ve ekonomik koşulları ile ilgilenen, onlara asgari bir yaşam düzeyi sağlamayı ödev bilen devlet*”²⁹³ olarak tanımlamaktadır.

Anayasa Mahkemesi kararlarında sosyal devletin yükümlülüklerini; sosyal adaletin, refahın ve güvenliğin gerçekleştirilmesi, bireye onurlu bir yaşam sürdürebilmesi için maddi ve manevi varlığını geliştirmesine olanak tanınması, huzurlu ve mutlu bir yaşam ortamının teminat altına alınması, çalışanların korunması, işsizliğin önlenmesi, adil ve dengeli bir vergi politikası izlenmesi, özel teşebbüslere güvenli ve karlılık içinde çalışabileceği bir ortamın oluşturulması, milli gelirin adaletli dağıtılması olarak saymaktadır²⁹⁴.

Sosyal devlet ilkesiyle görev alanı genişleyen idarenin faaliyetlerinde bu ilkeyi gözetmesi gerekmektedir²⁹⁵. İdare, sosyal devlet ilkesini hayata geçirendir. Bu devlet anlayışında regülasyonlar, sosyal biçimlendirme için olağan bir araç olarak kullanılmaktadır²⁹⁶. İdarenin sosyal adaleti, sosyal refahı ve sosyal güvenliği gerçekleştirmek amacıyla ekonomik hayata müdahale ederek yürüttüğü faaliyetler sosyal regülasyonun konusunu oluşturmaktadır.

²⁹¹ Anayasa Mahkemesi, E. 1985/9, K. 1986/14, T. 26.06.1986, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 13.11.2023; Anayasa Mahkemesi, E. 1984/6, K. 1985/1, T. 11.01.1985, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 30.11.2023.

²⁹² Anayasa Mahkemesi, E. 1988/19, K. 1988/33, T. 26.10.1988, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 13.11.2023.

²⁹³ Anayasa Mahkemesi, E. 2003/73, K. 2003/86, T. 7.10.2003, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 22.10.2023.

²⁹⁴ Anayasa Mahkemesi, E. 2003/31, K. 2003/87, T. 08.10.2004, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 22.10.2023.

²⁹⁵ Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 110.

²⁹⁶ Huber, a.g.e., 1970, s. 37.

1970’li yıllarla birlikte devletin ekonomik hayattaki rolünün sorgulanmaya başlanmasının ardından devletin küçülmesi gerektiği ileri sürülse de 1980’li yıllarla birlikte gelen ekonomik krizler ihtiyaç olanın devleti etkin ve verimli hale getirmek, devleti yeniden yapılandırmak olduğunu göstermiştir²⁹⁷.

Devletin ekonominin tüm alanlarında düzenleyici işlevi uyarınca bulunması gerekir. Günümüzde piyasaların kendi haline bırakıldığı, idarenin piyasa mekanizmasının ahenk içinde işlemesine güvenerek müdahale etmeme keyfiyetine sahip olduğu, devletin tümüyle piyasalardan el çektiği bir ekonomik sistem yoktur²⁹⁸. Liberalizmin katı bir şekilde uygulandığı ABD’de dahi 1876 Munn V. Illinois kararından bu yana sağlıklı bir ekonomik gelişme için ekonomik hayat devletin gözetimi ve denetimi altındadır²⁹⁹.

2.3.5.3. Eşitlik İlkesi

Eşitlik ilkesi, devlet yönetimine ilişkin hukukun genel ilkelerinden biridir³⁰⁰. Anayasa’nın 10. maddesiyle devlet organları ve idare, tüm işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesini gözetmekle yükümlü kılınmıştır. Bu ilke uyarınca devlet organlarının kişilere ayırım gözetmeksizin muamelede bulunması gerekir.

Eşitlik ilkesi doktrinde “*mutlak (şekli) eşitlik*” ve “*nisbi (maddi) eşitlik*” olarak iki şekilde tanımlanmaktadır³⁰¹. Kişilerin yahut toplulukların durumlarına bakılmaksızın herkese aynı muamelenin yapılması mutlak eşitlik anlamına gelmektedir³⁰². Bu eşitlik anlayışının benimsenmesi her zaman adil sonuçlar doğurmamakla birlikte hak arama hürriyeti gibi kimi hak ve özgürlükler bakımından mutlak eşitlik sağlanmalıdır. Nisbi eşitlik ise aynı durumda olan kişilere aynı

²⁹⁷ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 165-166.

²⁹⁸ Çal, a.g.e., 2010, s. 64.

²⁹⁹ Özay, a.g.e., 2017, s. 78; Çal, a.g.e., 2010, s. 64.

³⁰⁰ Yıldırım, Turan/Göçgün, Muhammed. (2016). “İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 3, Sayı:2, pp 39-60, s. 40.

³⁰¹ Gören, Zafer. (2016). “Genel Eşitlik İlkesi”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi Özel Sayı Cevdet Yavuz’a Armağan*, Cilt: 22, Sayı: 3, pp 3279-3302, s. 3281; Düğmeci, a.g.e., 2019, s. 303.

³⁰² Gören, a.g.e., 2016, s. 3281; Düğmeci, a.g.e., 2019, s. 303; Karan, Ulaş. (2012). *Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasağı: Hukusal Çerçeve*, Ayrımcılık: Çok Boyutlu Yaklaşımlar, (Derleyen: Çayır, Kenan/Ayan Ceyhan, Müge), 1. Baskı, İstanbul, s. 137.

muamelenin yapılması anlamına gelmektedir³⁰³. Bu anlayış uyarınca birtakım kişilere veya topluluklara durumları ve hukuki özellikleri dikkate alınarak farklı muamele yapılması eşitlik ilkesinin ihlali anlamına gelmemektedir³⁰⁴.

Anayasa Mahkemesi nisbi eşitlik anlayışını benimsemektedir. Anayasa Mahkemesine göre;

“Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı olacağı anlamına gelmez; kimilerinin Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen nedenlerle, değişik kurallara bağlı tutulmaları eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve değişik uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmiş olmaz”³⁰⁵.

Danıştay da bir kararında *“Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'nın öngördüğü eşitlik çiğnenmiş olmaz”³⁰⁶* diyerek Anayasa m. 10 ile amaçlanan eşitliğin mutlak eşitlik olmadığını, hukuksal eşitlik olduğunu ifade etmiştir.

Kanunları uygulamakla yükümlü olan idare, eylem ve işlemlerinde eşitlik ilkesini gözetmek zorundadır. Eşitlik ilkesi idarenin takdir yetkisinin sınırlarından biridir. İdare takdir yetkisini kullanırken benzer durum ve olaylarda aynı çözüm yolunu benimseyip aynı işlemi tesis ederek istikrarlı davranmalıdır. Ancak kamu yararı ve hizmet gerekleri uyarınca gerçekleştirilen farklı uygulamalar eşitlik ilkesinin istisnasını oluşturmaktadır³⁰⁷. Örneğin; idarenin o yıl fındık üreticisini değil de çay üreticisini destekleme yönünde verdiği kararın temelinde kamu yararı yahut bu kararı vermesini meşru kılan başkaca bir sebep varsa eşitlik ilkesinin ihlal edildiğinden söz edilemez.

³⁰³ Gören, a.g.e., 2016, s. 3281; Dügmeçi, a.g.e., 2019, s. 304.

³⁰⁴ Gören, a.g.e., 2016, s. 3281; Dügmeçi, a.g.e., 2019, s. 304.

³⁰⁵ Anayasa Mahkemesi, E. 1997/29, K. 1998/19, T. 21.05.1998, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 13.11.2021.

³⁰⁶ Danıştay 12. Dairesi, E. 2004/4382, K. 2006/539, T. 22.02.2006, Danıştay Dergisi, Sayı: 113, s. 368.

³⁰⁷ Kaya, Cemil. (2014). *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi*, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 136-137.

Eşitlik ilkesi aynı zamanda tarafsız olmayı ve ayrımcılık yapmamayı gerektirir. Bu sebeple idare takdir yetkisini aynı durumda olan kişilerden birini diğerine üstün kılacak şekilde kullanmamalıdır. Aynı statüde ve benzer statüde olanlar aynı düzenlemelere, farklı statüde olanlar farklı düzenlemelere tabi tutulmalıdır. Örneğin; idarenin tarımsal destek konulu bir düzenlemesi belli üreticilerin yararına olmak zorundadır. Ancak belirli üreticileri yararlandırma amacıyla olmamalıdır. Üreticinin söz konusu tarımsal destekten faydalanabilmesi için öncelikle düzenlemeyle belirlenen statüye girmiş olması gerekir³⁰⁸. Regülasyon faaliyetiyle hedeflenen sonuca varmak ancak böyle mümkündür.

2.3.5.4. Kanunilik İlkesi

Hukuk devletinin ilkelerinden biri olan kanunilik, idarenin kanuna bağlı olmasını, idare ile idare edilen arasındaki ilişkilerde kanunun esas alınmasını, idare edilenin idarenin keyfi eylem ve işlemlerinden korunmasını ifade etmektedir³⁰⁹.

Kanuni idare ilkesi olarak adlandırılan bu ilke; “*kanuna saygı ilkesi*” ve “*kanuni yetki ilkesi*” olarak iki boyutta karşımıza çıkmaktadır³¹⁰. Kanuna saygı ilkesi, idarenin eylem ve işlemlerinde kanunlara, eşit hukuki normlara ve hukukun genel ilkelerine saygılı olma ödevini ifade etmektedir. Anayasa m. 8 uyarınca yürütme yetkisi anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılmalıdır.

Kanuni yetki ilkesi ise idarenin hem teşkilatının hem de faaliyetlerinin kanuna dayanmasını ifade etmektedir³¹¹. Anayasa m. 6’da hiçbir kimsenin ve organın kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı, Anayasa m. 123’de idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Regülasyon faaliyeti, hukuki niteliği itibarıyla kolluk faaliyetidir³¹². İdarenin kolluk faaliyetleri, birtakım temel hak ve özgürlüklere müdahale içermektedir. Temel

³⁰⁸ Gür, Necip Taha. (2019). *İdarenin Düzenleme ve Destekleme Faaliyeti*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 174.

³⁰⁹ Giritli/Bilgen/Akgüner, a.g.e., 2006, s. 54.

³¹⁰ Balta, a.g.e., 1970, s. 79; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 148.

³¹¹ Balta, a.g.e., 1970, s. 79; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 148.

³¹² Özay, İl Han. (2008). “Hukuk-Ekonomi İlişisine İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı 2008: Ekonomi ve Hukuk*, Cilt: 4, Ankara

hak ve özgürlükler kanuni yetki isteyen konuların başında gelmektedir. Anayasa m. 13 uyarınca temel hak ve özgürlükler özlerine dokunulmaksızın Anayasada belirtilen sebeplerle ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sebeple idarenin kolluk faaliyetinin sınırlarının kanunla çizilmesi ve kullanımının bu sınırlar içerisinde kalması gerekir³¹³.

Kanunla düzenlenmesi gereken bir alanın tüm ayrıntılarının ve kapsamının kanunla kurallara bağlanması zorunlu değildir. Anayasa Mahkemesi kurallaştırmayı, düzenleme konusu alanın çerçevesinin çizilmesi ve temel ilkelerinin belirlenmesi olarak tanımlamaktadır. Mahkemeye göre;

*“Anayasa’da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa’da öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa’nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Yasa koyucu gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla özel bir uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir”*³¹⁴.

Yasama organının bir konuyu tüm ayrıntılarıyla düzenleyip idareye düzenleme alanı bırakmaması mümkündür³¹⁵. Çünkü yasama, anayasal sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla her alanı istediği gibi düzenleme yetkisine sahiptir. İdareye düzenleme alanı bırakılması yasamanın takdirindedir³¹⁶.

Barosu Yayınları, Ankara, s. 22-24; Tan, Turgut. (2000). *Bağımsız İdari Otoriteler*, Perşembe Konferansları, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara, s. 15.

³¹³ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 642.

³¹⁴ Anayasa Mahkemesi, E. 2010/85, K. 2012/13, T. 26.01.2012, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 14.11.2021.

³¹⁵ Yavuzdoğan, Seçkin. (2004). “Anayasa Mahkemesinin Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisine Yaklaşımı”, *AÜEHFD*, C. VIII., S. 3-4, s. 247.

³¹⁶ Yavuzdoğan, a.g.e., 2004, s. 247.

Zaruret yoksa zamanla değişkenlik gösteren ve teknik bilgi gerektiren hususların düzenlenmesinin idareye bırakılması kamunun yararınadır³¹⁷. Çünkü idari işlemlerin yapım tekniği kanuna kıyasla daha kolay olduğundan ihtiyaç halinde mevcut düzenlemeler kolayca değiştirilebilir. Kendisine düzenleme alanı bırakılan hususlarda idare takdir yetkisini, kanunun belirlediği sınırlar içinde kamu yararına kullanmak zorundadır. Ayrıca idare takdir yetkisini kullanırken kanunilik ilkesinin yanında eşitlik ilkesi ve hukukun genel ilkelerini gözetmekle yükümlüdür³¹⁸.

2.3.5.5. Planlı Kalkınma İlkesi

Bir devletin iktisadi ve sosyal alanda görevlerinin ne olduğunun belirlendiği, bu alanlarda hangi kamu kurumlarının görevli olduğunun tespit edildiği, özel sektörün kalkınmadaki payının saptandığı ve bu unsurların kamu merkezli bir kararla belirlendiği planlama “*kalkınma planlaması*” olarak adlandırılmaktadır³¹⁹.

Ülkemizde Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile demokratik düzen içinde “*planlı kalkınma ilkesi*” benimsenmiştir³²⁰. Planlı kalkınma ilkesi, sosyal devletin ekonomik kalkınmaya yönelik attığı adımlardan biridir. Planlama ödevinin düzenlendiği Anayasa m. 166 uyarınca devlet, ekonomik, sosyal, kültürel kalkınmayı, sanayinin ve tarımın ülke genelinde dengeli bir biçimde gelişmesini, ülke kaynaklarının verimli kullanılmasını planlamakla ve bu amaçla ihtiyaç duyulan teşkilatı kurmakla görevlendirilmiştir.

Planlama, idarenin gelecekte ortaya çıkması muhtemel olan toplumsal ihtiyaçları toplumun her kesiminde araştırma ve incelemeler yaparak bugünden öngörmesini ve yürütme ve yasama organına seçenekler sunmasını ifade etmektedir³²¹. Bu sebeple planlamanın belirlenen amaçları gerçekleştirmek üzere alınması gereken tedbirleri içeren devletin ekonomiye müdahale ederken kullandığı yönetsel bir araç olduğu söylenebilir³²². Anayasa m. 166/2 uyarınca planda; gayri safi milli hasılayı (GSMH)

³¹⁷ Balta, a.g.e., 1970, s. 82.

³¹⁸ Gözübüyük, Şeref. (1969). *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Sevinç Matbaası, Ankara, s. 49.

³¹⁹ Bağır, Rüya. (2022). “Planlı Kalkınmaya Geçişte Rol Oynayan Faktörler ve Planlı Kalkınma Dönemi'nin Başlaması (1963-1967)”, *Akademik Açı*, Cilt: 2, Sayı: 1, pp 4-36, s. 6.

³²⁰ Balta, a.g.e., 1970, s. 69.

³²¹ Günday, a.g.e., 2015, s. 23.

³²² Fedai, Recep. (2016). “Devlet Planlama Teşkilatı'ndan Kalkınma Bakanlığı'na: Planlama Anlayışında Yaşanan Değişim”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 3, Sayı: 9, pp 410-422, s. 411.

ve üretimi artırmak, dış ödeme dengesini sağlamak, fiyat istikrarını gerçekleştirmek üzere gerekli tedbirler yer almalıdır. Kalkınma yatırımlarının kaynakların verimli kullanılması ilkesi çerçevesinde yapılan plan dahilinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kalkınma planları, devletin iktisadi, sosyal ve kültürel alandaki amaçlarını, hedeflerini ve politikalarını içeren temel politika belgeleridir. Ülkemizde kalkınma planları; 1960-2011 yılları arasında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından, 2011-2018 yılları arasında Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır³²³. 2018 yılından itibaren ise Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanmaktadır. Planların hazırlanması için oluşturan özel ihtisas komisyonları ve çalışma gurupları katılımcılık ilkesi çerçevesinde sektör katılımcılarının da görüş ve önerilerini alarak planlama sürecine dahil etmektedir³²⁴.

Kalkınma planları, devletin izleyeceği stratejileri şeffaf hale getirme, devletin ekonomiye ne şekilde müdahale edeceğini koordine etme, müdahalelerin etkilerini ortaya çıkarma, belirsizlikleri giderme, halkın geleceğe yönelik beklentilerini karşılama işlevlerini gerçekleştirmektedir³²⁵. 1960 - 1980 dönemi kalkınma planlarında karma ekonominin; 2000 yılı sonrası kalkınma planlarında liberal iktisadi yaklaşımın benimsendiği görülmektedir³²⁶.

Kalkınma planlarının hazırlanması bir idari faaliyet olup³²⁷, kalkınma planları Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Genel Kurulunca kabul edildiğinden yasama işlemi niteliğindedir³²⁸. Doktrinde kalkınma planlarının normlar hiyerarşisindeki yeri tartışmalıdır. Bu durum kalkınma planlarının bağlayıcılığı sorununu beraberinde getirmektedir. Doktrinde kabul gören görüş planda düzenlenen hususlarla ilgili

³²³ Fedai, a.g.e., 2016, s. 417-418.

³²⁴ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “Ülkemiz Kalkınma Plancılığı”, <https://onikinciplan.sbb.gov.tr/ulkemiz-kalkinma-planciligi/>, Erişim tarihi: 21.10.2023.

³²⁵ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “Ülkemiz Kalkınma Plancılığı”, <https://onikinciplan.sbb.gov.tr/ulkemiz-kalkinma-planciligi/>, Erişim tarihi: 21.10.2023.

³²⁶ Özdemir, Volkan. (2014). “Türkiye’de Planlı Kalkınma Deneyimleri”, *Marmara Üniversitesi Dergisi*, pp 1-27, s. 10.

³²⁷ Günday, a.g.e., 2015, s. 23.

³²⁸ Ateş, Mustafa. (1999). “Türkiye’de Kalkınma Planları ve Yıllık Programların Hazırlanması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 33, s. 99.

hazırlanan ve değiştirilen kanunların bu plana uygun olmak zorunda olmadığı ynndedir³²⁹.

Regülasyon faaliyetinin bir plan dahilinde yapılması gelecekte çıkabilecek olası sorunların en aza indirilmesi, sektör aktörlerinin güveninin kazanılması, zaman ve kaynak tasarrufu sağlanması, ihtiyaçların sürdürülebilir biçimde karşılanması, regülasyonla elde edilmek istenen amaca ulaşılması bakımından bir harita niteliğindedir³³⁰. Anayasa m. 166 uyarınca idarenin tarım sektörünü kalkınma planlarında yer alan tedbirler ve hedefler doğrultusunda bir plan dahilinde regüle etmesi gerekmektedir.

2.3.5.6. Rekabetin Korunması İlkesi

Üretim, dağıtım, yatırıma ilişkin kararların arz ve talebe göre şekil aldığı, piyasalara yönelik devlet müdahalesinin sınırlı olduğu, piyasanın kendi dinamiklerine göre işlediği piyasa ekonomisi sisteminin şartlarından biri rekabettir³³¹. Rekabet, mal ve hizmet piyasalarındaki piyasa aktörlerinin iktisadi amaçları çerçevesinde özgürce birbirleriyle yarışmasını ifade etmektedir³³². Bu sistemde asıl olan rekabet edenlerin değil rekabetin korunmasıdır.

Anayasal kurgu başta olmak üzere ülkemiz hukuk sisteminde rekabet odaklı piyasa faaliyetlerinin esas alındığı grlmektedir³³³. Kanun koyucu Anayasa m. 167 ile hukuka aykırı rekabet sınırlamalarına karşı önlemler alınmasını anayasal bir dev olarak düzenleyerek piyasa ekonomisinin hukuki alt yapısını oluřturmuřtur³³⁴. Söz konusu madde uyarınca devlet, piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemesine yönelik tedbirler almakla, tekelleşme ve kartelleşmeyi önlemekle yükümlüdür. Bu sebeple mal ve hizmet piyasalarında rekabetin korunması anayasal bir zorunluluktur.

³²⁹ Ateş, a.g.e., 1999, s. 103.

³³⁰ zdemir, a.g.e., 2014, s. 7.

³³¹ Sezgin, şennur. (2010). “Piyasa Ekonomisinin şartları ve zelleştirme”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, s. 162.

³³² Turgut, Serkan. (2021). “Rekabet Hukukunda Muafiyet”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 46, pp 255-300, s. 256.

³³³ al, a.g.e., 2010, s. 64.

³³⁴ Tan, Turgut. (1990). “Anayasal Ekonomik Düzen”, *Anayasa Yargısı*, Sayı: 28, Ankara, s. 164.

Piyasa ekonomisinin gerekleri, Anayasa m. 167 ile getirilen anayasal yükümlülük, Avrupa Birliği (AB) uyum sürecinde kabul edilen uluslararası belgelerin getirdiği yükümlülükler ülkemizde rekabetin korunmasına yönelik bir mevzuat ihtiyacını doğurmuştur³³⁵. Bu ihtiyacı gidermek üzere 1994 yılında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Rekabet yasaları ekonomik gücün kendini genişletme yönünde meydana getireceği eşitsizlikleri ve adaletsizlikleri ortadan kaldırmak, serbest piyasa ekonomisini tam rekabet koşullarını sağlamaktan ziyade söz konusu düzeni “*kabul edilebilir, daha az eşitsizlik ve özgürlükten yoksunluğa yol açan bir düzen olarak tutmayı*”³³⁶ amaçlamaktadır. 4054 sayılı Kanun ile mal ve hizmet piyasalarında gerçekleşen rekabeti engelleyen, bozan ve kısıtlayan anlaşma, karar ve uygulamalar ile piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu durumu kötüye kullanmalarının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

Piyasaları regüle eden, kartelleşmeyi ve tekelleşmeyi önleyip tam rekabet koşullarını sağlamayı amaçlamayan otoriteler; rekabet otoriteleri olarak adlandırılmaktadır³³⁷. Ülkemizde 4054 sayılı Kanun’la mal ve hizmet piyasalarında teşebbüs davranışlarından doğan davranışsal piyasa aksaklıklarını tespit edip yaptırım uygulamakla görevli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurumunun kurulması öngörülmüştür³³⁸. Rekabet Kurumunun 4054 sayılı Kanun kapsamında rekabetin önündeki engelleri kaldırmaya yönelik yürüttüğü bu faaliyet; iktisadi regülasyon faaliyetini ifade etmektedir.

Rekabet Kurumunun varlığı, idarenin Anayasa m. 167 uyarınca rekabetin korunması ilkesini gözetme ve tedbir alma yükümlülüğünü kaldırmamaktadır. Rekabet Kurumunun 4054 sayılı Kanun kapsamında yürüttüğü faaliyet bu yükümlülüğün bir kısmının yerine getirilmesinden ibarettir. İdare bir sektörde eylemsel yahut doğal rekabet eksikliği halinde bu eksiklik ölçüsünde düzenleme yetkisini kullanmalıdır³³⁹. Örneğin; bir piyasada tam rekabet ortamının oluşması için çok sayıda alıcı ve satıcının

³³⁵ Sabır, Hasan. (2006). “Pazar Ekonomilerinde Rekabetin Korunmasına Yönelik Mevzuat ve Türkiye’deki Uygulama”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl: 9, Sayı: 102.

³³⁶ Akıncı, a.g.e., 2001, s. 5.

³³⁷ Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s. 6.

³³⁸ Ardiyok, a.g.e., 2019, s. 483.

³³⁹ Çal, a.g.e., 2010, s. 65.

olması, ürünlerin homojen olması, firmaların piyasaya kolaylıkla girip çıkabildiği bir ortamın bulunması ve alıcıyla satıcının piyasaya ilişkin tam bilgi sahibi olması beklenmektedir. Türk tarım sektöründe özellikle tarımsal girdi piyasalarında satıcı sayısı azdır. Benzer şekilde çiftçi, ürettiği tarımsal ürünleri satarken karşısında çok fazla alıcı yoktur, alıcı ve satıcı piyasada tam bilgi sahibi değildir³⁴⁰. Bu sebeple Türk tarım sektöründe eksik rekabet ortamı bulunmaktadır. Söz konusu durumun idarenin sağladığı desteklerle giderilmesi gereklidir.

İdarenin kendi eylem ve işlemlerinde de rekabetin korunması ilkesini gözetmesi, piyasa mekanizmasının işleyişini bozucu müdahalelerden kaçınması gerekir. Bununla birlikte Danıştay, kuruldukları alanda bir piyasa aktörü olan KİT'lerin yürüttükleri asli faaliyetlerden kaynaklanan ekonomik yararlar, 4054 sayılı Kanun kapsamında korunan rekabet ortamından doğan ekonomik yararın yarışması halinde KİT'lerin yürüttüğü asli faaliyetlerden kaynaklı ekonomik yararı üstün tutmakta, rekabet kurallarının uygulanması sebebiyle KİT'lerin asli faaliyetlerini gerçekleştirilemeyecek duruma gelmesi halinde bu faaliyetlerin rekabet kurallarından ayırık tutabileceğini kabul etmektedir³⁴¹.

2.4. Tarım Sektöründe Regülasyonun Önemi

2.4.1. Tarım Sektöründe Regülasyon İhtiyacı Doğuran Başlıca Sebepler

2.4.1.1. İklim Değişikliği

Sanayi devrimi, enerji ihtiyacının yoğun fosil yakıt kullanımı ile giderilmesi, ormansızlaşma, arazi kullanımında meydana gelen birtakım değişiklikler gibi insan kaynaklı etkiler doğal sera etkisini güçlendirerek atmosferdeki sera gazı miktarının artmasına neden olmuş ve bu durum iklim değişikliğiyle sonuçlanmıştır³⁴². İklim değişikliği kuraklık, kıtlık, sıcaklık artışı, meteorolojik olaylardaki ekstrem artışlar,

³⁴⁰ Mehmet Gerçek, “Tarım Sektöründe Rekabet Ortamı Var mı?”, 5 Mayıs 2023, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/milliyet-ek-20230505154138597.pdf>, s. 21-22, Erişim tarihi: 30.10.2024.

³⁴¹ Danıştay 10. Dairesi, E. 2001/4817, K. 2003/4770, T. 05.12.2003, <https://legalbank.net>, Erişim tarihi: 09.09.2021.

³⁴² Meteoroloji Genel Müdürlüğü Araştırma Dairesi Başkanlığı Klimatoloji Şube Müdürlüğü. (2015). *Yeni Senaryolar İle Türkiye İklim Projeksiyonları ve İklim Değişikliği*, Meteoroloji Genel Müdürlüğü Matbaası, Ankara, s. 6; Türkeş, Murat. (2002). İklim Değişikliği: Türkiye - İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi İlişkileri ve İklim Değişikliği Politikaları, <https://www.tubitak.gov.tr>, Erişim tarihi: 11.01.2021..

doğal afetler, su kaynaklarında ve toprak kalitesinde meydana gelen azalma gibi canlı yaşamını özellikle tarımı etkileyen pek çok hususu beraberinde getirmektedir³⁴³.

İklim değişikliği neticesinde meydana gelen sıcaklık artışı kimi bitki türlerini olumlu yönde kimilerini olumsuz yönde etkilemektedir³⁴⁴. Sıcaklık artışının ürünlerin büyüme süresini uzatması, bazı bölgelerden alınan verimi artırmakta yahut yeni ürünlerin yetiştirilmesini sağlamaktayken bazı bölgelerde aynı tür ürünlerin yetiştirilmesini engellemekte yahut alınan verimi düşürmektedir³⁴⁵.

Sıcaklık artışıyla birlikte meydana gelen ekstrem hava olayları, yağış rejimindeki yahut miktarındaki düzensizlik, doğal afetler, yanlış tarım uygulamaları toprak kalitesinin korunmasını zorlaştırmakta, toprağın bozulma hızını ve erozyon³⁴⁶ riskini artırmaktadır³⁴⁷. Toprak yapısında meydana gelen bu değişiklikler toprak verimliliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Nitekim bilimsel çalışmalar da iklim değişikliğinden kaynaklı nedenlerle son 10 yılda Türkiye'nin toprak verimliliğinin %23 oranında azaldığını göstermektedir³⁴⁸.

Küresel ısınmayla birlikte yeryüzündeki kar kaplı dönemin kısılması, akarsuların debisinde ve su hacminde meydana gelen azalma, deniz suyunda ısınma ve hızlı buharlaşma gibi hususlar sulak alanların giderek azalmasına, taban suyu seviyesinin düşmesine sebep olmaktadır³⁴⁹. Ayrıca su kuyularının bilinçsizce açılması, kuraklık sebebiyle su kaynaklarının beslenememesi ve içilebilir su kaynaklarının

³⁴³ Hayaloğlu, Pınar. (2018). "İklim Değişikliğinin Tarım Sektörü ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri", *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 25, s. 52; Kadioğlu, Mikdat/Ünal, Yurdanur/İlhan, Aslı/Yürük, Cemre. (2017). Türkiye'de İklim Değişikliği ve Tarımda Sürdürülebilirlik, Türkiye Gıda ve İçecek Sanayii Dernekleri Federasyonu, s. 7.

³⁴⁴ Demir, Aynur. (2009). "Küresel İklim Değişikliğinin Biyolojik Çeşitlilik ve Ekosistem Kaynakları Üzerine Etkisi", *Ankara Üniversitesi Çevre Bilimleri Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, s. 47.

³⁴⁵ Demir, a.g.e., 2009, s. 47.

³⁴⁶ Erozyon, toprağın doğal kuvvetler tarafından aşındırılması, taşınması, biriktirilmesi durumudur. Toprak yapısına göre erozyon çoraklık, ıslaklık, kayalılık, taşlılık gibi sorunlara neden olmaktadır. Özdemir, Nutullah. (1995). "Türkiye'de Tarım Bölgelerine Göre Toprak Korumaya Yönelik Sorunlar ve Öneriler", *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 3, s. 460-461.

³⁴⁷ Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, "İklim Değişikliği ve Tarım", <https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/%C4%B0klm%20De%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi%20ve%20Tar%C4%B1m.pdf>, Erişim tarihi: 13.01.2021, s. 10.

³⁴⁸ Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, "İklim Değişikliği ve Tarım", <https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/%C4%B0klm%20De%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi%20ve%20Tar%C4%B1m.pdf>, Erişim tarihi: 13.01.2021, s. 10.

³⁴⁹ Gökür, Salih. (2016). "İklim Değişikliğinin Su Kaynaklarına Etkisi", *Apelasyon*, Sayı: 34.

kirlenmesi gibi pek çok husus yerüstü su kaynaklarının yanında yer altı su kaynaklarını da tehdit etmektedir. Tarımın suyun en fazla kullanıldığı sektörlerden biri olduğu düşünüldüğünde mevcut yeraltı ve yerüstü su kaynaklarının korunması, sektöre göre verimli su kullanımının sağlanması, etkili ve sürekli denetim mekanizmalarının kurulması gibi önlemlerin alınması zorunlu hale gelmektedir³⁵⁰.

Su kaynaklarında meydana gelen aşırı buharlaşma sonucu hakim olan nemli hava ekstrem yağışları ve sıcaklığı attırmaktadır. Artan ekstrem hava olayları ve sıcaklık sel, çölleşme, orman yangınları, kasırga gibi doğa kaynaklı afetlere sebep olmaktadır. Son yıllarda Türkiye’de ve dünyada şiddeti, süresi ve sıklığı gittikçe artan iklimle ilgili afetler meydana gelmektedir. Nitekim 1998 - 2017 yılları arasında en sık görülen doğa kaynaklı afet türleri iklimle ilgili olanlardır. Bu yıllar arasında iklimle ilgili meydana gelen afetler, doğa kaynaklı afetlerin %91’ini oluşturmaktadır³⁵¹. İnsan üzerindeki etkilerine bakıldığında %45’lik oranla selin 2 milyar kişiyi, %33’lük oranla kuraklığın 1,5 milyar kişiyi etkilediği görülmektedir. İnsan üzerindeki etkilerine göre sel ve kuraklığı izleyen afetler sırasıyla %16’lık oranla fırtına, %3’lük oranla deprem, %2’lik oranla ekstrem sıcaklıktır³⁵².

İklim değişikliği biyolojik çeşitlilik üzerinde de etkilidir. İklim değişikliğinin getirdiği yeni koşullara uyum sağlayabilen türler hayatta kalabilecekken, bu koşullara adapte olamayan türler zarar görecektir yahut yok olacaktır³⁵³. Yapılan bir bilimsel çalışmaya göre; küresel sıcaklık artışının sürmesi halinde önümüzdeki yüzyıl içerisinde mevcut bitki ve hayvan türlerinin %30’u yok olacak, 1.2 milyar kişi susuz kalacaktır. Ayrıca yaşanan seller sebebiyle her yıl 2.5 milyon kişinin hayatını kaybedeceği öngörülmektedir³⁵⁴.

³⁵⁰ Gökkür, a.g.e., 2016.

³⁵¹ Wallemacq, Pascaline/House, Rowena. (2018). *Economic Losses, Poverty & Disasters 1998-2017*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters United Nations Office for Disaster Risk Reduction, s. 7.

³⁵² Wallemacq/House, a.g.e., 2018, s. 8.

³⁵³ Demir, a.g.e., 2009, s. 52.

³⁵⁴ Kanat, Zeynep/Keskin, Atilla. (2018). “Dünyada İklim Değişikliği Üzerine Yapılan Çalışmalar ve Türkiye’de Mevcut Durum”, *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 49, Sayı: 1, s. 74.

Canlı doğal kaynakların oluşturduğu biyolojik çeşitlilik, tarımda önemli bir yere sahiptir. Biyolojik çeşitlilik, kalkınma potansiyelinin de bir göstergesidir³⁵⁵. Değişen iklim koşulları elde edilen gıda ürünlerinin güvenliği ve kaynak kullanımı konusunda risk yaratmakta, gıda kalitesini, miktarını ve ürün çeşitliliğini azaltmaktadır. Bu sebeple günümüz tarım sistemleri giderek artan enerji ve gıda taleplerini karşılama noktasında zorlanmaktadır. 2019 Gıda Güvenliği ve Beslenme Raporu'na göre 2015 yılına kadar uzun süre düşüş gösteren, 2015 yılından 2018 yılına kadar %11 seviyelerinde seyreden küresel açlık eğilimi 2018 itibarıyla tekrar artışa geçmiştir³⁵⁶. Açlık yaşayan insanlar ile gıdaya ulaşmada birtakım zorluklar yaşayan ve gıda kalitesinden taviz vermek zorunda olan insanların sayısı küresel düzeyde 2 milyarı aşmıştır³⁵⁷.

Beslenme ve su gibi temel ihtiyaçların karşılanabilmesi için kaynak kullanımında sürdürülebilirliğin esas alınması ve iklim değişikliği ile mücadele edilmesi gerekmektedir. Gelişmiş ülkeler iklim değişikliğinin sebep olduğu hususlara karşı kullandıkları teknolojik yöntemler sayesinde tarımsal üretimi ayakta tutabilmektelerse de hala geleneksel üretim metotlarının kullanıldığı gelişmemiş ülkelerde tarımsal üretim savunmasız kalmaktadır³⁵⁸. Bu sebeple tarım uygulamalarının, kullanılan teknik yöntemlerin ve tarımsal teknolojilerin değişen koşullara adapte edilmesi gerekmektedir.

Tarım hem iklim değişikliğinden etkilenmektedir hem de iklim değişikliğine sebep olan etkenler arasında yer almaktadır³⁵⁹. Tarım arazilerinde kalan bitkisel atıklar, mineral ve hayvansal gübreler, tarımsal kimyasallar, tarım makineleri, tarımda kullanılan birtakım yöntemler (anız yakma vb.) ve hayvansal üretim sera gazı emisyonuna sebep olmaktadır³⁶⁰. Ayrıca tarım ürünlerinin üretim aşaması dışında

³⁵⁵ Çakmak, a.g.e., 2008, s. 138.

³⁵⁶ Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2019). 2019 The State of Food Security and Nutrition in the World, Rome, s. 7.

³⁵⁷ Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2019). 2019 The State of Food Security and Nutrition in the World, Rome, s. 7.

³⁵⁸ Hayaloğlu, a.g.e., 2018, s. 52; Kanat/Keskin, a.g.e., 2018, s. 69.

³⁵⁹ Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (UNFCCC) madde 4/1-c'de tarım bir sera gazı salım kaynağı olarak yer almaktadır.

³⁶⁰ Acar, Zeki/Can, Mehmet/Önal Aşçı, Özlem/Gülümser, Erdem/Kaymak, Gülcan Kaymak/Ayan, İlknur. (2018). "Sera Gazı Salınımı ve Çevre Kirliliğinin Azaltılması Yönünden Yemlik Baklagillerin Önemi", *Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 3, s. 313.

depolanması, işlenmesi, paketlenmesi, nakli gibi tarımsal ürünün tarladan sofraya gelene kadar geçirdiği süreçte atmosfere sera gazı salınımı gerçekleşmektedir. Tarımsal üretimin canlı yaşamındaki önemi düşünüldüğünde tarımdan kaynaklı sera gazı salınımının kontrol altına alınması önem arz etmektedir. Bu sebeple gübreleme uygulamaları düzenlenmeli, modern tarım yöntemleri yalnızca verimin artırılması amacıyla değil aynı zamanda sera gazı salınımının azaltılması amacıyla da kullanılmalıdır.

Sera gazı salınımının kontrol altına alınması amacıyla azaltım ve uyum politikaları kullanılmaktadır. Azaltım, sera gazı emisyonunun azaltılması amacıyla gerçekleştirilen politikaları; uyum ise değişen iklim şartlarına adaptasyon politikalarını ifade etmektedir³⁶¹. Azaltım (*mitigation*) ve uyum (*adaptation*) politikaları birbirlerini tamamlayan birlikte uygulanması gereken faaliyetlerden oluşmaktadır. Bu politikalara ilişkin küresel standartlar 180’den fazla ülkenin taraf olduğu “*Uluslararası Bitki Koruma Sözleşmesi (International Plant Protection Convention)*” kapsamında oluşturulan “*Uluslararası Bitki Koruma Birliği*” tarafından kabul edilmiştir³⁶². Türkiye bu antlaşmaya 1988 yılında katılmış, 2008 yılında ise anlaşmanın 1997’de revize edilen haline taraf olmuştur³⁶³.

İklim değişikliğinin insanlık için ciddi bir tehdit olduğunun anlaşılmasının ardından küresel düzeyde sera gazı emisyonunun azaltılarak kontrol altına alınması gündeme gelmiştir. Bu kapsamda küresel düzeyde iklim değişikliği ile mücadele edilmesi amacıyla imzalanan ilk uluslararası sözleşme 1992 yılında kabul edilen 1994’de yürürlüğe giren “*Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC))*”dır. Sözleşmeye 194 ülke ve AB taraf olmuştur³⁶⁴.

³⁶¹ Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, “İklim Değişikliği ve Tarım”, <https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/%C4%B0klim%20De%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi%20ve%20Tar%C4%B1m.pdf>, Erişim tarihi: 13.01.2021, s. 12.

³⁶² Food and Agriculture Organization of the United States, “Adopted Standards (ISPMs)”, <https://www.ippc.int/en/core-activities/standards-setting/ispms/>, Erişim tarihi: 11.03.2021.

³⁶³ Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. (2013). T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile İşbirliği Olan Küresel ve Bölgesel Uluslararası Kuruluşlar, Ankara, s. 65.

³⁶⁴ Türkiye sözleşmeye 2004 yılında taraf olmuştur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi”, <https://iklim.csb.gov.tr/birlesmis-milletler-iklim-degisikligi-cerceve-sozlesmesi-i-4362>, Erişim tarihi: 11.03.2021.

Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ne taraf olan devletlerin iklim değişikliğinin önlenmesi noktasında üstlendiği hukuken bağlayıcı yükümlülüklerden oluşan uluslararası belge ise 2005 yılında yürürlüğe giren “*Kyoto Protokolü*”dür. UNFCCC sanayileşmiş ülkelerin sera gazı salınımlarının belli bir düzeyde tutulmasına ilişkin bağlayıcı olmayan yükümlülükler içermekteyken Kyoto Protokolü sera gazı emisyonunun azaltımı ve sınırlandırılmasına ilişkin bağlayıcı yükümlülükler içermektedir³⁶⁵. Türkiye Kyoto Protokolü'ne 2009 yılında taraf olmuştur. Türkiye'nin protokolün kabul edildiği tarihte UNFCCC'ye taraf olmaması sebebiyle protokolda yer alan sera gazı salınımına ilişkin sayısallaştırılmış bir sınırlama yahut azaltım yükümlülüğü bulunmamaktadır³⁶⁶.

Kyoto Protokolü'nün 2020 yılında sona ermiş olması sebebiyle bu tarihten itibaren geçerli olmak üzere 2015'de Fransa'nın Paris kentinde düzenlenen 21. Taraflar Konferansı'nda “*Paris Antlaşması*” imzalanmıştır³⁶⁷. Paris Antlaşması, küresel düzeyde sera gazı salınımının %55'ini oluşturan en az 55 taraf ülkenin sözleşmeyi onaylama şartının gerçekleşmesi üzerine 2016 yılında yürürlüğe girmiştir³⁶⁸. Türkiye bu antlaşmayı 7 Ekim 2021 tarihinde onaylamış; antlaşmanın onay belgesi 11 Ekim 2021 tarihinde Birleşmiş Milletler (BM) Sekretaryasına tevdi edilmiştir³⁶⁹.

İklim değişikliği ile mücadele etmek amacıyla imzalanan bir diğer uluslararası metin “*Viyana Sözleşmesi*”dir. Viyana Sözleşmesi, ozon tabakası üzerinde etkili olan beşeri faktörlere karşı doğayı ve insan yaşamını korumayı amaçlayan, yasal olarak bağlayıcı olmayan birtakım genel önlemlerin yer aldığı bir sözleşmedir³⁷⁰.

³⁶⁵ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Kyoto Protokolü”, <https://iklim.csb.gov.tr/kyoto-protokolu-i-4363>, Erişim tarihi: 11.03.2021.

³⁶⁶ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Kyoto Protokolü”, <https://iklim.csb.gov.tr/kyoto-protokolu-i-4363>, Erişim tarihi: 11.03.2021.

³⁶⁷ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Paris Antlaşması”, <https://iklim.csb.gov.tr/paris-anlasmasi-i-98587>, Erişim tarihi: 11.03.2021.

³⁶⁸ Türkiye henüz Paris Antlaşmasına taraf devletler arasında yer almamaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Paris Antlaşması”, <https://iklim.csb.gov.tr/paris-anlasmasi-i-98587>, Erişim tarihi: 11.03.2021.

³⁶⁹ Dışişleri Bakanlığı, “Paris Antlaşması”, <https://www.mfa.gov.tr/paris-anlasmasi.tr.mfa>, Erişim tarihi: 02.03.2022.

³⁷⁰ The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, <https://ozone.unep.org/>, Erişim tarihi: 11.03.2021.

Viyana Sözleşmesi'nin ardından imzalanan “*Montreal Protokolü*” ise ozon tabakasının yapısını bozan maddelerin kullanımının aşamalı olarak durdurulmasını ve kontrol altına alınmasını hedeflemektedir³⁷¹.

Tüm bu açıklamaların yanında son yıllarda tarımsal ürün fiyatlarında meydana gelen artış, gıda güvenliği sorunları, kaynak kullanımı ve çevre sorunları, tarım ürünlerinin ticareti hususunda yaşanan sorunlar iklim değişikliğine karşı birtakım ulusal önlemler almanın³⁷², alınan mevcut önlemleri artırmanın, uluslararası yükümlülöklere uymanın önemini ve uluslararası iş birliğinin zorunluluğunu göstermektedir.

2.4.1.2. Tarım Mevzuatının Yapısal Sorunları

Tarım, ekonomik ve sosyal hayatın vazgeçilmez bir unsurudur. Hukuk ise toplumun ekonomik ve sosyal hayatını düzenleyen kurallar bütünüdür. Bu sebeple tarım kimi hukuki düzenlemelerin konusunu oluşturmaktadır. İdare hukuku, medeni hukuk, ticaret hukuku, iş hukuku gibi pek çok hukuk disiplinde tarımsal yaşama yönelik çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır. Ancak bu düzenlemeler tarımsal yaşamın yalnızca bir bölümüne ilişkindir.

Tarım kendine has özellikleri ve sorunları olan karmaşık yapıya sahip teknik bir alandır. Üretimden son tüketiciye kadar geçen süreçte tarımsal faaliyette bulunanların birbirleriyle ilişkileri, tarımsal ürünlerin nitelikleri, tarım ilaçlarının kullanımı, çiftçinin iyi tarım uygulamalarına yönlendirilmesi, tarımsal destekler, tarım ürünlerinin fiyatlarının belirlenmesi, kota uygulamaları, tarım sektörüne özgü idari yaptırımlar ve daha pek çok konunun hukuki bir zemine oturtulması gerekmektedir. Bu sebeple tarım sektöründeki ilişkileri kendi sistemi içerisinde düzenleyen özerk bir hukuk dalı olarak tarım hukukuna ihtiyaç bulunmaktadır³⁷³.

Tarım hukuku, başlangıçta tarımsal faaliyette bulunan kişilerin birbirleriyle ve işledikleri toprakla olan ilişkilerini inceleyen bir hukuk dalı olarak ortaya çıkmışken

³⁷¹ The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, <https://ozone.unep.org/>, Erişim tarihi: 11.03.2021.

³⁷² Türkiye'nin iklim değişikliği ile mücadeleyi konu alan eylem planları için bakınız: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Eylem Planları”, <https://iklim.csb.gov.tr/eylem-planlari-i-306>, Erişim tarihi: 11.03.2021.

³⁷³ Aksoy, Suat. (1970). *Tarım Hukuku*, Ankara Basım ve Cilt Evi, Ankara, s. 1.

günümüzde devletin tarıma müdahalelerini de inceleyen hem özel hukuk hem de kamu hukuku karakterli karma nitelikli bir hukuk dalı olarak kabul edilmektedir³⁷⁴.

20. yüzyıldan bu yana tarım, pek çok hukuk sisteminde genel hükümlerden ayrıca özel kanunlarla düzenlenmeye çalışılmıştır³⁷⁵. Bu çaba tarım hukukunun diğer hukuk dallarından ayrı bir hukuk dalı olarak ortaya çıkmasında ve gelişmesinde önemli rol oynamıştır³⁷⁶. Bugün AB başta olmak üzere pek çok ülkede tarımın özel kanunlarla düzenlendiği modern tarım hukuku anlayışı benimsenmiştir³⁷⁷.

Kanun koyucunun tarımı düzenlerken bu sektörün yapısını, genel sağlık ve ekonomik kamu düzeniyle ilişkisini düşünerek tarıma bütüncül bir bakış açısıyla yaklaşması gerekmektedir. Yasalaştırma faaliyeti sayesinde tarımsal yaşama ilişkin pek çok husus hukuki zemine kavuşturulurken hem tarım sektöründe istihdam edilenlerin kendileri için gerekli bilgiye doğrudan ulaşmaları sağlanmakta hem de teknik bilginin hakim olduğu bu alandan doğan uyuşmazlıkların çözümünde de kanun uygulayıcılarının işi kolaylaşmaktadır.

Tarım hukukunu konusuna göre toprak hukuku, mera hukuku, tarım iş hukuku, tarım miras hukuku, tarım çevre hukuku, tarım sigortaları hukuku, tarımda sular hukuku, tarımda fıkri sınai mülkiyet hukuku gibi alt hukuk disiplinlerine ayırmak mümkündür³⁷⁸.

Türkiye’de de tarım uzun yıllar genel hükümlerle düzenlenmiştir. 1961 Anayasası’nda ve 1982 Anayasası’nda tarıma ilişkin genel esaslar belirlenmiş, devlete ve bireye düşen karşılıklı yükümlülükler düzenlenmiştir. Anayasa’da yer alan düzenlemeler; çiftçiyi üretime teşvik etmeyi, tarım topraklarının atıl kalmasını önlemeyi, çiftçiyi korumayı, tarımın yurt düzeyinde gelişmesini sağlamayı

³⁷⁴ Kılıç, Mehmet. (2010). “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türk Tarım Hukuku: Mevcut Durum, Son Gelişmeler ve Yaklaşımlar”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Derneği*, Cilt: 9, Sayı: 2, s. 68.

³⁷⁵ Aksoy, a.g.e., 1970, s. 1.

³⁷⁶ “28 Mart ile 3 Nisan 1954 tarihleri arasında Floransa Üniversitesi’nde ilk Uluslararası Tarım Hukuku Kongresi toplandı. Bu Kongrede de buraya çağrılan 36 ülke temsilcilerinin isteğine uygun olarak, Mukayeseli ve Uluslararası Tarım Hukuku Enstitüsü kuruldu. Böylece Tarım Hukuku özel ve bağımsız bir hukuk dalı olarak varlığını uluslararası planda da kabul ettirmiş oluyordu”. Aksoy, a.g.e., 1970, s. 14.

³⁷⁷ Kılıç, a.g.e., 2010, s. 67-68.

³⁷⁸ Selen Aydalga (Derleyen), “Tarım Hukuku’nun Tanımı, Amacı, Kapsamı Bakımından İncelenmesi ile Diğer Hukuk Dalları ve Alt Disiplinlerle Olan İlişkilerinin Değerlendirilmesi”, Tarım Hukuku Derneği, 02.05.2020, <http://www.tarimhukuku.org>, Erişim tarihi: 17.04.2021.

amaçlamaktadır. Her iki Anayasa’da da benzer düzenlemeler olmasına rağmen 1961 Anayasası döneminde tarım reformu uygulamalarından etkin sonuçlar alınamamıştır. Bunun en önemli sebeplerinden biri ihtiyaç olan tarım mevzuatının oluşturulmamasıdır³⁷⁹. 1982 Anayasası döneminde ise AB uyum sürecinin etkisiyle tarıma ilişkin yasalaşma faaliyeti hız kazanmış ve pek çok kanun yürürlüğe girmiştir.

2004 yılında kabul edilen “5262 sayılı Organik Tarım Kanunu” kaliteli, güvenilir organik tarımsal ürün ve girdi elde edilmesini amaçlamaktadır. Kanunda organik tarımsal ürün ve girdi elde edilmesine ilişkin kontrol ve sertifikasyon hizmetleri, idarenin bu hizmetleri denetimine ilişkin usul ve esaslar ile yetki, görev, sorumluluklar düzenlenmiştir.

2005 yılında kabul edilen “5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu” ile toprağın etkin kullanımı, geliştirilmesi, tarım arazilerinin sınıflandırılması, çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda tarım arazilerinin planlı kullanılmasını sağlayıcı usul ve esasların belirlenmesi amaçlanmaktadır. Kanun, bilimsel esaslar çerçevesinde arazi ve toprak sınıflandırması yapılması, tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazilerin asgari büyüklüklerinin belirlenmesi ve parçalanmalarının önlenmesi, arazi kullanım planlarının hazırlanması, koruma ve geliştirme sürecinin tüm boyutlarıyla değerlendirilmesi, amaç dışı ve yanlış kullanımın önlenmesi, koruyucu yöntemlerin oluşturulmasına ilişkin görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin usul ve esasları içermektedir.

2006 yılında kabul edilen “5488 sayılı Tarım Kanunu” tarım sektörünü konu alan çerçeve kanun niteliğindedir. Bu kanun uzun vadeli tarım ve kırsal kalkınma politikalarının tespitini ve bu doğrultuda gerekli düzenlemelerin yapılmasını amaçlamaktadır. Tarım politikaları ile tarımsal teşvik programlarının amaç, kapsam, finansman ve ilkelerinin tespiti, bu programlar kapsamındaki piyasa düzenlemeleri, finansman ve idari yapılanmanın belirlenmesi, öncelikli araştırma ve geliştirme programlarıyla ilgili gerekli hukuki düzenlemelerin yapılması 5488 sayılı Kanun kapsamındadır.

³⁷⁹ Akça, Kürşat. (2023). “Tarım Hukukunun Anayasal Boyutu”, İç. *Tüm Yönleriyle Tarım Hukuku*, (Ed. İbrahim Ermenek), Adalet Yayınevi, Ankara, s. 94.

2010 yılında kabul edilen “5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu”, gıda ve yem güvenliğini, bitki, hayvan ve halk sağlığı ile hayvan ıslahı ve refahını, tüketici menfaatleri ile çevrenin korunmasını da gözeterek korumayı amaçlamaktadır. Kanunda bu amaçları gerçekleştirmeye yönelik resmi kontrollerle yaptırımları düzenlenmektedir. Kanun koyucu kişisel tüketim amacıyla gerçekleştirilen birincil üretimi ve bu kapsamda hazırlanan gıdaları 5996 sayılı Kanun’un kapsamı dışında bırakmıştır.

Bahsi geçen kanuni düzenlemelerin dışında 2004 yılında yürürlüğe giren “5200 sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu”, 2005 yılında yürürlüğe giren “5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu” ve “5300 sayılı Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu”, 2008 yılında yürürlüğe giren “5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Hizmetleri Hakkında Kanun” gibi tarımı doğrudan doğruya yahut dolaylı olarak konu alan daha pek çok hukuki düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemelerin çok sayıda olması ve dağınık halde bulunması adil uygulamanın önüne geçmektedir. Düzenlemelerin tarım sektöründe yaşanan sorunları çözme noktasında zayıf kalması, tarımın kurumsal alt yapısının oluşturulamaması, aynı alanda birden çok idarenin yetkili olmasından kaynaklanan karmaşa, tarımsal faaliyetlerin sıkı denetlenmemesi gibi hususlar hukuk kurallarının etkili olarak uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Türk tarım mevzuatının söz konusu yapısal sorunlarının giderilebilmesi için özellikle tarım arazilerinin kullanımına ve tarımsal üretimde verimin artırılmasına yönelik bütüncül ve kapsamlı kanuni düzenlemelerle birlikte ikincil mevzuata ihtiyaç bulunmaktadır.

2.4.1.3. Tarım Sektörünün Ekonomik ve Sosyal Hayattaki Yeri

Tarım, insanlığın ilk ekonomik faaliyetleri arasında yer almaktadır. Toprağı ekip biçmek suretiyle toplayıcılıktan yerleşik hayata geçen insanlık, beslenme ve giyinme gibi temel ihtiyaçlarını tarımsal faaliyetler aracılığıyla gidermektedir. Yeni tarımsal ürünlerin keşfi, sanayi devrimi, modern tarım yöntemlerinin kullanılmasıyla yıllar içerisinde büyük oranda gelişim gösteren tarım, ülkelerin ekonomik ve sosyal hayatında önemli bir yere sahiptir.

Tarım ekonomik ve sosyal hayatın itici gücüdür. Günümüz sanayi toplumlarının iktisat tarihleri incelendiğinde 1800’lü yılların ortalarına kadar tarımın toplumsal refahın birincil kaynağı olduğu görülmektedir³⁸⁰.

Evrensel düzeyde tarım, sanayi ve hizmet sektörünün yanında bir ülkenin ekonomisini oluşturan üç ana sektörden biri olarak kabul edilmektedir³⁸¹. Bu sektör, sanayide kullanılmak üzere hammadde ihtiyacını karşılama, gıda ve giyim ihtiyacını karşılama, istihdam sağlama, ihracata ve gayrisafi milli hasılaya katkıda bulunma gibi ekonomik işlevler üstelenerek ülke ekonomisine katkı sağlamaktadır. Her ne kadar Türkiye ekonomisinde tarımın diğer sektörlerle oranla payı az olsa da, girdi alan ve girdi veren sektörlerle birlikte değerlendirildiğinde bu oran artmaktadır.

Tarım sektörü özellikleri ve içeriğiyle karmaşık bir yapıya sahiptir. Tarım sektörünün çevresel faktörlere bağlı oluşu (iklim, hava koşulları, toprak yapısı vb.) tarımsal faaliyetlerin sürekli ve istikrarlı sürdürülememesine sebep olmaktadır. Bu husus ekonomistlerin daha az riskli olan sanayi ve hizmet sektörünü desteklemelerine neden olmuştur. Gelişmek için tarımsal faaliyetlerin azaltılması gerektiği yönünde bir anlayış gelişmiştir. Bu anlayış doğrultusunda tarım politikalarının göz ardı edilmesi, reel tarım ürünü fiyatlarını düşürerek çiftçi refahını ve verimliliği olumsuz etkilemiştir³⁸².

Sanayileşme yönündeki yapısal değişimle birlikte her ne kadar tarım sektörünün milli gelirdeki payı giderek azalmış olsa da bu tarım sektörünün önemini kaybettiği anlamına gelmemektedir. Tarım, bir ülkenin ana kaynağıdır. Gelişme sürecinde desteklenmesi gereken birincil faaliyetlerdir. Ancak tarım sektörünün gelişmesi dolaylı olarak sanayi teknolojisinin gelişmesine bağlıdır. Tarımsal faaliyetlerin, sanayi sektöründen bağımsız olarak modern tekniklerle yürütüldüğü bir ülke yoktur. Sanayi sektöründe üretimin artması, tarımsal hammadde ihtiyacını; tarımsal üretim tekniklerinde meydana gelen gelişmeler, tarım çalışanlarının refahını ve işgücündeki

³⁸⁰ Gürler, Arslan Zafer. (2016). *Tarım Ekonomisi ve Politikası*, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 11.

³⁸¹ Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 1.

³⁸² Erbay, Recep. (2013). “Ekonomik Kalkınmada Tarımın Rolü: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 4, s. 1.

verimliliği artırmaktadır. Artan refahla birlikte sanayi ürünlerine olan talep de artmaktadır. Artan işgücü verimliliğiyle tarım sektöründeki istihdamı azaltmaktadır³⁸³.

Tarımsal gelişmeler bir yandan sanayi sektörüne olan talebi, bir yandan da sanayinin hammadde ihtiyacını artırmaktadır. Tarım sektörü sanayiye hammadde sağlarken sanayi de tarım sektörüne girdi sağlamaktadır. Bu sebeplerle tarımla sanayi sektörü birbirini tamamlayıcı iki sektördür. Bu sektörler birbiriyle bütünleşmeli ve paralel gelişim göstermelidir³⁸⁴.

Ekonomik yaşamın ortaya çıkmasının ve işleyişinin temel nedeni insan olduğundan nüfusla ekonomi de yakından ilişkilidir. Nüfus hem mal ve hizmete karşı talep oluşturmakta hem de işgücü arzını sağlamaktadır.

Türkiye’de mevsimsel etki sebebiyle tarım sektöründe istihdam yılın belli dönemlerinde yoğunlaşmaktadır. Yılın belli dönemlerinde yoğunlaşan istihdam yılın diğer dönemleri için mevsimlik işsizlik anlamına gelmektedir. Mevsimsel etkinin getirdiği işsizliğin yanında gelişen tarımsal teknoloji ve kırdan kente göç³⁸⁵ gün geçtikçe çiftçi sayısının azalmasına neden olmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre Türkiye’de 2008 yılından bu yana çiftçi sayısı %48 oranında azalmıştır³⁸⁶. Her geçen yıl tarım sektöründe istihdam oranı düşmektedir. Buna rağmen AB ülkeleriyle kıyaslandığında hala tarımsal aktif nüfus oranı yüksektir³⁸⁷.

Açlık ve yoksullukla en iyi mücadele aracı tarımsal üretimdir. Tarımsal nüfusun azalış hızı dünyada nüfusunun artış oranıyla ters orantılıdır. Tarımsal nüfusun azalması gelecekte yeterli gıdaya erişim hususunda risk yaratmaktadır. Ancak tarımda verimlilik artıkça ve işgücüne duyulan ihtiyaç azaldıkça tarım sektöründe çalışan sayısının azalması beklenmekle birlikte ülkemizdeki temel sorun çiftçinin yaşlanması ve

³⁸³ Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 37.

³⁸⁴ Aydemir, Cahit/Pıçak, Murat. (2008). “Ekonomik Gelişme Sürecinde Tarım-Sanayi İlişkilerinin Sektörler Arası Bütünleşmeye Etkileri”, *D.Ü. Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 10, s. 130.

³⁸⁵ İlk nüfus sayımı yıllarında Türkiye’nin toplam nüfusunun %75’lik kısmı kırsaldayken 2022 yılında bu oran %32,1’dir. 2002 yılı TÜİK verilerine göre Türkiye nüfusunun %67,9’u kentlerde yaşamaktadır. TÜİK. (2023). Kent-Kır İstatistikleri, 2022, <https://data.tuik.gov.tr>, Erişim tarihi: 01.11.2023.

³⁸⁶ Euronews, “Türkiye’de son 12 yılda çiftçi sayısı yüzde 48 düştü, tarım alanları da azalıyor”, 14.05.2020, <https://tr.euronews.com/2020/05/14/turkiye-de-ciftci-sayisi-yuzde-38-dustu-tarim-alani-yuzde-12-azaldi>, Erişim tarihi: 25.03.2021.

³⁸⁷ Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 33.

tarımda eğitim seviyesinin düşük oluşudur³⁸⁸. Üretim yapısının tarım çalışanlarının gelir düzeyini yükseltecek ve istihdamı artıracak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir³⁸⁹. Azalan çiftçi sayısına karşı yeni neslin tarım sektöründe çalışmaya teşvik edilmesi, eğitilmiş çiftçi sayısının artırılması, mevcut çiftçinin eğitilmesi, tarımsal girdi maliyetlerinin düşürülerek sektörün çalışmaya cazip hale getirilmesi önem arz etmektedir.

Dünya nüfusunun giderek artması, beslenme alışkanlıklarında ve tarımsal teknolojide meydana gelmesi beklenen değişiklikler, salgın³⁹⁰, gelişmiş ülkelerin organik gıdaya yönelimiyle gelişmekte olan ülkelerin genetiği değiştirilmiş gıda üretimi arasındaki çatışma, tarımı küresel düzeyde stratejik bir sektör haline getirmiştir³⁹¹.

Son yıllarda ülkemizde modern tarım tekniklerinin kullanılması, tarım arazilerinin sulama olanaklarının genişletilmesi, tarımsal faaliyetlerde gübre ve makine kullanımının artması, tarımsal mücadelenin yaygınlaşması, çiftçinin kredi olanaklarından faydalanması gibi pek çok husus tarımsal üretimi artırmıştır. Ancak ülkemiz nüfusunun 2070 yılında yüz milyonu aşacağı düşünüldüğünde tarımsal üretimdeki artış yetersiz kalmaktadır. 2070 yılında nüfusumuzun bu yıllarda olduğu gibi beslenebilmesi için tarımsal üretimin iki katına çıkması gerekmektedir³⁹². Azalan tarım arazileri karşısında söz konusu artışın tarım arazilerinin fiziken genişletilmesiyle elde edilmesi mümkün değildir. Tarımsal üretimin artırılması için tarımsal üretimin yurt genelinde ve yıl içinde dengeli olarak dağıtılması ve verimliliğin daha da artırılması gerekmektedir. Türk tarımının geleceği beklenti ve tahminler çerçevesinde yapılacak hukuki düzenlemeler ve alınan tedbirler etrafında şekillenecektir. Hukuki

³⁸⁸ Bayaner, Ahmet. (2014). *Türkiye Tarımı Gelişmeler ve Beklentiler*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, s. 15.

³⁸⁹ Aydemir/Pıçak, a.g.e., 2008, s. 132.

³⁹⁰ “Çiftçilerin ürün hasatlarını yapamaması, ticaretin yavaşlaması, ulaşımın ciddi şekilde kısıtlanması ve virüs sebebiyle meydana gelen ürün yoklukları tarımsal emtia fiyatlarını yukarıya taşıdı. Enflasyonun yukarıya doğru ivme kazanması ise salgının ekonomik maliyetlerini artırdı. Gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerin para birimlerindeki ani değer kayıplarıyla birleşen ürün kıtlıkları insan hayatına ciddi tehdit oluşturdu”. Deniz İstikbal, “Türkiye’nin tarımını doğru tanımlamak”, 11.08.2020, <https://www.aa.com.tr/tr/analiz/turkiye-nin-tarimini-dogru-tanimlamak/1938120>, Erişim tarihi: 28.03.2021.

³⁹¹ Uzundumlu, Ahmet Semih. (2012). “Tarım Sektörünün Ülke Ekonomisindeki Yeri ve Önemi”, *Alinteri Ziraat Bilimler Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 1, s. 35.

³⁹² Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 28.

mevzuat, tarım politikaları, kalkınma planları, tarımı konu alan araştırmalar, tarımsal planlama, uluslararası antlaşmalar, idari yapılanma, dış ticaret tedbirleri ve uluslararası tarımsal kuruluşların politikaları ülkemizde tarımı yeni bir forma sokacak temel dinamiklerdir.

2.4.2. Tarım Sektörünün Regülasyonu ile Korunmak İstenen Hukuki Değerler

İklim değişikliği, dünya nüfusunda meydana gelen artış, doğal afetler, su kaynaklarında ve toprak kalitesinde meydana gelen azalma, tarımın kurumsal ve hukuki alt yapısının oluşturulamaması, tarımsal faaliyetlerin denetlenmemesi, çiftçi sayısının giderek azalması, tarımsal teknolojide meydana gelen değişiklikler vb. pek çok doğal, hukuki, ekonomik ve sosyal sebep tarım sektörünün regülasyonunu zorunlu kılmaktadır. Tarım sektörünün regülasyonu ile birtakım hukuki değerlerin korunması amaçlanmaktadır. Tarım sektörünün regülasyonu ile korunmak istenen temel hukuki değerlerin başında; yaşama hakkı, çevre hakkı, sağlık hakkı, su hakkı, gıda ve beslenme hakkı gelmektedir.

2.4.2.1. Yaşama Hakkı

Yaşama hakkı ilk olarak kişinin maddi ve biyolojik varlığını sürdürebilecek sağlık ve bütünlükte doğmasını; ardından moral ve kültürel olanaklara sahip olarak varlığını sürdürmesini; nihayetinde hukukun bir öznesi olan kişinin doğal sebepler hariç yaşamına son verilmemesini ifade etmektedir³⁹³.

Yaşama hakkına “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı”, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”, “Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi”, “Birleşmiş Milletler Evrensel İnsan Hakları Bildirisi” başta olmak üzere pek çok uluslararası metinde yer verilmiştir.

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı m. 2/1 uyarınca; “Herkes yaşama hakkına sahiptir”.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi m. 2/1 uyarınca; “Herkesin yaşam hakkı, yasanın koruması altındadır. Yasanın ölüm cezası ile cezalandırdığı bir suçtan dolayı

³⁹³ Çiftçioglu, Cengiz Topel. (2012). “Yaşama Hakkı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 103, pp 137-168, s. 140-141.

hakkında mahkemece hükmedilen bu cezanın yerine getirilmesi dışında, hiç kimse kasten öldürülemez”.

Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi m. 6/1 uyarınca; *“Her insan doğuştan yaşama hakkına sahiptir. Bu hak hukuk tarafından korunur. Hiç kimse yaşama hakkından keyfi olarak yoksun bırakılamaz”.*

Yaşama hakkının yer aldığı diğer temel düzenleme olan Birleşmiş Milletler Evrensel İnsan Hakları Bildirisi m. 3’de *“Yaşamak, hürriyet ve kişi emniyeti her ferdin hakkıdır”* düzenlemesi yer almaktadır.

Türk hukukunda ise yaşama hakkı Anayasası’nın *“Kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı”* başlıklı 17/1 maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca; *“Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir”.*

Kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirebilmesi öncelikle yaşamasına bağlıdır. Anayasa koyucu, 17. madde gerekçesinde yaşama hakkının en temel insan hakkı olduğunu ve diğer tüm hakların kullanımının yaşama hakkına bağlı olduğunu ifade etmiştir.

Dar anlamda yaşama hakkı, kişinin olası risk ve tehlikelere karşı korunmasını ifade etmektedir. Devlet, yaşama hakkına yönelik tehlike ve risklere karşı kişileri korumakla yükümlüdür. Kişilerin yaşamını korumaya yönelik her türlü tedbiri alması devletin pozitif yükümlülüğüdür. Bu yükümlülük uyarınca kişinin kendisine, devlete, topluma ve kamusal makamlara, üçüncü kişilere, anarşizm ve fanatizm gibi ideolojilere karşı korunması gerekmektedir³⁹⁴. Devletin organları vasıtasıyla kanunla izin verilen istisnai haller dışında kişinin yaşamına son vermeme yükümlülüğü ise devletin yaşama hakkına ilişkin negatif yükümlülüğünü ifade etmektedir.

Yaşama hakkı kişinin yalnızca biyolojik olarak varlığını sürdürmesi anlamına gelmeyip kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme olanağına sahip olarak yaşamasını ifade etmektedir. Kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme, insan doğasıyla açıklanmaktadır. İnsan doğasının temelinde insanın maddi ve manevi ihtiyaçları bulunmaktadır. Doktrinde insanın temel maddi ihtiyaçları; *“güvenlik”* ve

³⁹⁴ Çiftçioğlu, a.g.e., 2012, s. 140-142.

“geçim” olarak iki ana başlık altında incelenmektedir³⁹⁵. Temel maddi ihtiyaçlar, insana özgü olmayıp insanın hayatta kalmasına yönelik ihtiyaçlarıdır. Temel manevi ihtiyaçlar ise çoğunlukla insana özgü olup, insanın ahlaki bir varlık oluşuyla ilgilidir. İnsanın ahlaki doğası; insan onurunu³⁹⁶ ve onurlu bir yaşam için gerekli olan faaliyetleri gerçekleştirmeyi ifade etmektedir. İnsanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için uygun ortamı hazırlamaya çalışmak Anayasa m. 5 uyarınca devletin temel amaç ve görevlerindendir.

Kişilerin temel maddi ihtiyaçlarının başında gelen gıda ihtiyacı tarım sektörü tarafından karşılanmaktadır. Tarımsal üretimin sürdürülebilirliğinin sağlanması, tarım ürünlerinin kimyasal, mikrobiyolojik ve fiziksel açıdan tüketime uygunluğu yaşam hakkının korunmasıyla yakından ilişkilidir. ABD Hastalık Kontrol ve Önleme Merkezi (*Centers for Disease Control and Prevention*) tarafından su ve gıdadaki tarım ilaçlarının insan sağlığına etkisi üzerine yapılan bir araştırmada 2310 kişiden alınan idrar örneklerinin 885’inde kansere yol açan tarım ilacına (*glifosat*) rastlanmıştır³⁹⁷. Dünya Sağlık Örgütü’nün 2002 yılı pestisit kullanımı verilerinde pestisit kullanımının 186 bin kişinin ölümüne, 4 milyon 420 bin kişinin sakat kalmasına neden olduğu görülmektedir³⁹⁸.

Tarım sektörü bir yandan toplumun gıda ihtiyacını karşılarken bir yandan nüfusun büyük bir kısmı için istihdam alanı yaratmaktadır. Ancak ülkemizde çiftçi

³⁹⁵ Gümüş, Ali Tarık. (2005). “Türk Anayasasında Kişinin Maddi ve Manevi Varlığını Koruma ve Geliştirme Hakkı”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 2, pp 133-172, s. 136.

³⁹⁶ “«İnsan Haysiyeti» kavramı insanın ne durumda, hangi şartlar altında bulunursa bulunsun sırf insan oluşunun kazandırdığı değer tanınmasını ve sayılmasını anlatır. Bu öyle bir davranış çizgisidir ki ondan aşağı düşünce, muamele ona muhatap olan insanı insan olmaktan çıkarır, insan haysiyeti kavramını, toplumların kendi görenek ve geleneklerine ve topluluk kurallarına göre saygıya değer olabilmesi için bir insanda bulunmasını zorunlu gördükleri niteliklerle karıştırmamak gereklidir”. Anayasa Mahkemesi, E. 1963/132, K. 1966/29, T. 28.06.1966, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 25.10.2023.

³⁹⁷ Euronews, “İdrar örneklerinin yüzde 80’inde kansere yola açtığından şüphelenilen glifosat bulundu”, 9 Temmuz 2022, <https://tr.euronews.com/2022/07/09/idrar-orneklerinin-yuzde-80inde-kansere-yola-actigindan-suphelenilen-glifosat-bulundu>, Erişim tarihi: 01.03.2022.

³⁹⁸ Euronews, “Türkiye kimyasal tarım ilacı satışında Avrupa dördüncüsü”, 06.11.2018, <https://tr.euronews.com/2018/11/06/turkiye-kimyasal-tarim-ilac-satisinda-avrupa-dorduncusu>, Erişim tarihi: 01.03.2022.

sayısı giderek azalmaktadır³⁹⁹. Önlem alınmadığı takdirde ileriki zamanlarda bu durumun gıda güvenliği sorunlarına yol açması muhtemeldir.

Anayasa m. 65 uyarınca “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir”. Devletin pozitif yükümlülüğünü gerektiren haklarda işlerlik kazanan bu ölçüt, yaşama hakkına yönelik yükümlülüklerin yerine getirilmesinde kullanılamazdır. Yeterli bir yaşam standardı hakkı bakımından devlet söz konusu ölçütü bahane ederek bu hakkın yerine getirilmesinden kaçamayacaktır⁴⁰⁰. Bu sebeplerle tarımsal üretimde sürdürülebilirliğin sağlanması, verimliliğin artırılması, çiftçi refahının yükseltilmesi ve güvenli tarımsal ürün elde edilmesi için tarım sektörünün regülasyonu önem arz etmektedir.

2.4.2.2. Çevre Hakkı

Hızlı nüfus artışı, iklim değişikliği, yanlış tarım uygulamaları, sanayileşme, teknolojik gelişmeler gibi pek çok etken yaşam alanlarının hızla tahrip olmasına ve çevre sorunlarına neden olmaktadır. Çevre sorunlarının giderek büyümesi ülkeleri bu sorunların üstesinden gelme arayışına sevk etmiştir. Ancak bu sorunların giderilmesinde ulusal çabalar yetersiz kalmıştır.

Çevre sorunlarının üstesinden gelmenin ulusal çabalarla mümkün olmaması, uluslararası toplumun ortak çabasını gerektirmesi çevre sorunlarının küresel boyutta bir sorun olduğunu göstermiştir⁴⁰¹. Bu soruna çözüm arayışı gelecek nesillere yaşanabilir bir çevre bırakma düşüncesini beraberinde getirerek sağlıklı, dengeli ve elverişli bir çevrede yaşamının insan hakkı olduğu fikrini ortaya çıkarmıştır⁴⁰².

³⁹⁹ Euronews, “Türkiye’de son 12 yılda çiftçi sayısı yüzde 48 düştü, tarım alanları da azalıyor”, 14.05.2020, <https://tr.euronews.com/2020/05/14/turkiye-de-ciftci-sayisi-yuzde-38-dustu-tarim-alani-yuzde-12-azaldi>, Erişim tarihi: 25.03.2021.

⁴⁰⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 1996/17, K. 1996/38, T. 16.10.1996, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 27.03.2022; Anayasa Mahkemesi, E. 1990/27, K. 1991/2, T. 17.01.1991, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 25.10.2023.

⁴⁰¹ Abdulhakimoğulları, Erdal/Sezer, Özcan/Akpınar, Mahmut. (2011). “Küresel Ulusal ve Yerel Düzeyde Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkının Gelişimi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2011/2, Sayı: 14, s. 62; Dadak, Kemal. (2015). “Yeni Kuşak Hak Olarak Çevre Hakkı”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 5, s. 310.

⁴⁰² Kanlı, İmam Bakır/Küpel, İsmail Tarık. (2021). “Çevre Hakkının Dayanışma Hakkı Olarak Gelişimi ve Türkiye Özelinde Analizi”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 21, Sayı: 2, s. 419.

Böylece hukukun bir öznesi olan çevre, literatürde “*çevre hakkı*” kavramıyla yerini almıştır.

Literatürde çevre hakkı üçüncü nesil insan hakları (dayanışma hakları) arasında sayılmaktadır⁴⁰³. Üçüncü nesil haklarının ortaya çıkmasındaki en önemli etken toplumsal değerlerin ve dayanışma duygusunun geliştirilebileceği bir ortam oluşturma isteğidir. Bu kapsamdaki hakların gerçekleştirilmesi noktasında bireyler ve devlet birlikte sorumludur. Buradan hareketle çevre hakkının üçüncü nesil insan hakkı olarak gelecek nesiller de dahil olmak üzere herkesin hakkı olduğunu ve bu hakkın gerçekleştirilmesinden yine herkesin yükümlü olduğunu söylemek mümkündür.

Çevre hakkına ilk kez 1972’deki BM Çevre Konferansı’nda yayınlanan Stockholm Bildirgesi’nde bir insan hakkı olarak yer verilmiştir⁴⁰⁴. 1992 yılında gerçekleştirilen Rio Konferansı ve devamında ortaya çıkan uluslararası belgelerde bu hak insan hakkı olarak karşımıza çıkmaktadır⁴⁰⁵. Çevre hakkının ulusal ve uluslararası belgelerde düzenlenerek bir insan hakkı olarak teminat altına alınması, adli ve idari makamlar önünde talep edilebilir hale gelmesi çevreye yönelmiş tehditlerin yaptırıma bağlanmasını olanaklı kılmıştır⁴⁰⁶.

Türk hukukunda da çevre hakkının düzenlendiği pek çok hukuki metin bulunmaktadır. Çevre hakkı, Anayasası’nın “*Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler*” başlıklı üçüncü bölümünün “*Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması*” başlıklı 56. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasa m. 56 ile herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı teminat altına alınmıştır. Üçüncü nesil hakların ruhuna uygun olarak devlete ve vatandaşa çevreyi geliştirme, çevre sağlığını koruma ve çevrenin kirlenmesini önleme hususlarında ödev verilmiştir.

Anayasa’nın 56. maddesi çevre hakkını doğrudan düzenlemekle birlikte mülkiyet hakkının kamu yararına aykırı olarak kullanılamayacağını hüküm altına alan Anayasa’nın “*Mülkiyet hakkı*” başlıklı 35. maddesi; kıyılardan ve sahil şeridinden

⁴⁰³ Kanlı/Küpeli, a.g.e., 2021, s. 425; Abdulhakimoğulları/Sezer/Akpınar, a.g.e., 2011, s. 65.

⁴⁰⁴ United Nations. (1973). Report of The United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972, Newyork.

⁴⁰⁵ United Nations. (1993). Report of The United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, Newyork.

⁴⁰⁶ Olgun, Hakan/Işık, Volkan. (2017). “Bir “İnsan Hakkı” Olarak “Çevre Hakkı” ve Türk Hukukundaki Yeri”, *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1, s. 34.

öncelikle kamu yararı gözetilerek yararlanabileceğinin düzenlendiği “*Kıyılardan yararlanma*” başlıklı 43. maddesi; toprağın verimli olarak işletilmesini korumak, geliştirmek, erozyon sebebiyle kaybedilmesini önlemek hususlarında devleti sorumlu tutan “*Toprak mülkiyeti*” başlıklı 44. maddesi; tarım arazilerinin, çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasının ve tahribinin önlenmesi hususlarında devlete sorumluluk yükleyen “*Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması*” başlıklı 45. maddesi; devlet ormanlarının mülkiyetinin devredilemeyeceğini ve bunlar üzerinde kamu yararının gerektirmesi hariç irtifak hakkı kurulamayacağını düzenleyen “*Ormanların korunması ve geliştirilmesi*” başlıklı 169. maddesi dolaylı olarak çevre hakkıyla ilişkili diğer düzenlemelerdir. Ayrıca ülkemizde çevrenin “*sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını*” amaçlayan 2872 sayılı Çevre Kanunu yürürlüktedir.

Tarımsal üretim teknikleriyle çevrenin korunması yakından ilişkilidir. Dünyanın pek çok bölgesinde kıtlık, yetersiz beslenme sebebiyle hastalıkların yaygınlaşacağı düşünülmese de rağmen modern tarım teknikleriyle bu tür sorunların önüne bir nebze geçilmiştir. Birim alandan elde edilen tarımsal üretimin artırılmasıyla yeni tarım alanlarının açılmasına gerek kalmamıştır. Böylece milyonlarca hektar arazi, ormanlık alan ve biyolojik çeşitlilik korunmuştur⁴⁰⁷.

İnsanın doğayı ihtiyaçlarını karşılamak üzere kullanacağı kaynaklar bütünü olarak görmesi, doğanın yanlış ve kötü kullanılması çevre sorunlarını beraberinde getirmektedir. Tarımda yeni tekniklerin ve teknolojilerin kullanılması tarımsal verimliliğin artmasını sağlarken ekolojik sisteme uygun olmayan tarım uygulamaları toprak, su, hava kirliliğine sebep olmakta, çevresel tahribatı hızlandırmaktadır⁴⁰⁸. Özellikle tarımsal üretimde ilaç, hormon, kimyasal, petrol gibi girdilerin yoğun olarak kullanıldığı endüstriyel tarım uygulamalarının yapıldığı bölgelerde çevresel ve kimyasal kirlilik giderek artmaktadır. İdare tarım sektörünü regüle ederken örneğin

⁴⁰⁷ Nesrin Astam Yıldız, “Tarımsal Faaliyetlerin Çevre Kirliliği Üzerine Etkileri”, <https://atauni.edu.tr/yuklemeler/ab0101aee211b1d48876061170edfe80.pdf>, Erişim tarihi: 23.01.2022.

⁴⁰⁸ Nesrin Astam Yıldız, “Tarımsal Faaliyetlerin Çevre Kirliliği Üzerine Etkileri”, <https://atauni.edu.tr/yuklemeler/ab0101aee211b1d48876061170edfe80.pdf>, Erişim tarihi: 23.01.2022.

tarımsal üretimi toplum yararına artırırken toprağın korunmasını, vahşi ilaçlama ve kimyasal kullanımının azaltılmasını gözetmelidir.

Anayasa Mahkemesi, “Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı; getirilecek kuralın ekonomik, bürokratik ve fiili yükümlülüklerle yol açacağı ve üretim faaliyetlerinin etkileneceği gerekçeleriyle vazgeçilecek haklardan değildir”⁴⁰⁹ diyerek üretim faaliyetlerinin etkileneceği gerekçesiyle bu haktan vazgeçilmesinin mümkün olmadığını ifade etmektedir.

Anayasa Mahkemesi’ne göre;

“Çevrenin kirlendikten ve bozulduktan sonra eski hâline getirilmesinin çok güç ve külfetli olması hatta kimi zaman mümkün olmaması nedeniyle, kalkınma ve ekonomik gelişme için yapılacak yatırım ve faaliyetlerin, doğayı tahrip etmeden ve çevreyi kirletmeden gerçekleştirilmesi; kirlenen çevrenin temizlenmesi veya bozulan çevrenin onarılması yerine, kirliliği ve bozulmayı önleyici tedbirlere ağırlık verilmesi gerekmektedir”⁴¹⁰.

Bu kapsamda idare, ekolojik sistemde meydana gelen zararı telafi etmeyi amaçlayan tarım uygulamalarından ziyade çevreye zarar vermeyen tarım uygulamalarını desteklemelidir.

Günümüz ihtiyaçları giderilirken gelecek nesillerin ihtiyaçlarının güvence altına alınabilmesi için çevreye duyarlı sürdürülebilir üretim modellerinin benimsenmesi önem arz etmektedir⁴¹¹. Yaşam standartlarında meydana gelen değişiklik ve gelişen teknoloji güvenli gıdayı ve doğru tarımsal uygulamaları gündeme getirmiştir. Ürünün tarladan sofraya gelene kadar geçen süreçte tarımsal faaliyetin tüm aşamalarının denetimden geçirilmesi, güvenli olduğunun tasdiki, bunun tüketiciler tarafından bilinmesinin sağlanması ve üretimde ehil üreticilerin belirlenmesi amacıyla sertifikalı tarımsal uygulamalar hayata geçirilmektedir. Organik tarım ve iyi tarım uygulamaları

⁴⁰⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 2011/110, K. 2012/79, T. 24.05.2012, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 23.10.2023.

⁴¹⁰ Anayasa Mahkemesi, E. 2013/89, K. 2014/116, T. 03.07.2014, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 24.10.2023; Anayasa Mahkemesi, E. 2006/99, K. 2009/9, T. 15.01.2009, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 26.10.2023.

⁴¹¹ Czybulka, Detlef /Hüftle, Peter Fischer/Hampicke, Ulrich/Köck, Wolfgang/Martinez, José. (2021). “Ein Landwirtschaftsgesetz für Deutschland im Zeichen des Umweltschutzes und der Biodiversität – Zentrale Gesetzesinhalte und Finanzierung”, *Natur und Recht*, Cilt: 43, s. 306.

bu amaçlarla hayata geçirilen tarım sistemleri arasında yer almaktadır⁴¹². İdari yargı içtihatlarında çevrenin korunması, idareye takdir yetkisi verilen durumlarda idarenin takdir yetkisinin sınırlarından biri olarak kabul edilmektedir. Tarım sektörünün regülasyonu ile sürdürülebilir çevre dostu bu tür uygulamaların hayata geçirilmesi mümkündür.

2.4.2.3. Sağlık Hakkı

Sağlık hakkı, kişilerin toplumdan ve devletten sağlıklarının korunmasını, geliştirilmesini, hastalık halinde tedavi edilmesini isteme, gerektiğinde sağlık kurumlarına erişebilme hakkını ifade etmektedir⁴¹³. Bir başka tanıma göre sağlık hakkı en yüksek düzeyde ulaşılabilir sağlık standartlarından yararlanma anlamına gelmektedir⁴¹⁴. Dünya Sağlık Örgütü Anayasası'na göre sağlıktan anlaşılması gereken yalnızca hasta veya sakat olmama değil; fiziksel, zihinsel ve sosyal anlamda tam bir iyi olma halidir⁴¹⁵. İnsanın insan onuruna yaraşır asgari düzeyde bir hayat sürmesi için bu hakkın var olması gerekmektedir⁴¹⁶. Yaşama, maddi ve manevi ve varlığını koruma hakkıyla ilişkisi düşünüldüğünde bu hakkın varlığı diğer temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bakımından da önem arz etmektedir⁴¹⁷.

Bireylerin doğuştan sahip olduğu devredilemez haklar arasında yer alan sağlık hakkı ikinci kuşak insan hakları arasında sayılmaktadır⁴¹⁸. Devletin yükümlülüğü bakımından ise pozitif statü haklarından⁴¹⁹. Bu sebeple kişilerin bu hakkın

⁴¹² Demiryürek, Kürşat. (2011). "Organik Tarım Kavramı ve Organik Tarımın Dünya ve Türkiye'deki Durumu", *Gazi Osmanpaşa Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 1, s. 27; Er/Başalma, a.g.e., 2013, s. 24.

⁴¹³ Er, Ünal. (2008). *Sağlık Hukuku*, Savaş Yayınları, Ankara, s. 31-32; Metin, Bayram. (2017). "Sağlık Hakkı", *Sağlık Akademisyenleri Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, s. 47.

⁴¹⁴ Şahin, Adil. (2010). "Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda Ekonomik Sosyal ve Kültürel Hakların Niteliği Bağlamında Sağlık Hakkının Kapsamı Üzerine Bir İnceleme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 59, Sayı: 4, s. 713; Zengin, Nazmi. (2010). "Sağlık Hakkı ve Sağlık Hizmetlerinin Sunumu", *Sağlıkta Performans ve Kalite Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, s. 45-46.

⁴¹⁵ World Health Organization, https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf, Erişim tarihi: 23.01.2022.

⁴¹⁶ Döner, Ayhan/Kelek, Mücahit. (2015). "Negatif Yükümlülükler Açısından Sağlık Hakkı", *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XIX, Sayı: 3-4, s. 4.

⁴¹⁷ Temiz, Özgür. (2014). "Türk Hukukunda Bir Temel Hak Olarak Sağlık Hakkı", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 69, Sayı: 1, s. 170; Döner/Kelek, a.g.e., 2015, s. 19.

⁴¹⁸ Kaboğlu, İbrahim. (2002). *Özgürlükler Hukuku*, 6. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, s. 25; Metin, a.g.e., 2017, s. 49; Temiz, a.g.e., 2014, s. 168.

⁴¹⁹ Metin, a.g.e., 2017, s. 48; Döner/Kelek, a.g.e., 2015, s. 6.

gerçekleştirilmesini devletten talep etme hakkı; devletin ise bu hakkı gerçekleştirmeye yönelik birtakım olumlu edimleri yerine getirme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu yükümlülükler; devletin sağlık hakkını ihlal etmemesi (saygı duyma), üçüncü kişilerce sağlık hakkının ihlal edilmesinin önlenmesi (koruma) ve kişilerin sağlık hakkından yararlanmasını sağlayacak gerekli koşulların sağlanması (yerine getirme) olarak sınıflandırılabilir⁴²⁰. Doktrinde sağlık hakkının ağırlıklı olarak kişilerin pozitif statülerine ilişkin normatif içeriğe sahip olduğu kabul edilmekle birlikte devletin sağlığı bozucu nitelikteki davranışlardan kaçınması gibi negatif bir boyutunun olduğu da vurgulanmaktadır⁴²¹.

Sağlık, bir hak olarak yer aldığı hukuki düzenlemeler vasıtasıyla korunmaktadır. Uluslararası insan hakları hukukunda bu hak ekonomik, sosyal ve kültürel haklar arasında kabul edilmektedir⁴²². Sağlık hakkına ilk kez yer veren uluslararası metin 1948 yılında imzalanan “*Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyannamesi*”dir⁴²³. 1948 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyannamesi m. 25 uyarınca; herkesin, kendisinin ve ailesinin sağlığı için yeterli yaşam standartlarına sahip olma hakkı vardır. Ayrıca ilgili düzenlemede işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ya da kişinin iradesi dışındaki diğer geçimini sağlayamama durumlarında güvenliğe hakkı olduğu ifade edilmiştir⁴²⁴.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyannamesi’nin ardından sağlık hakkı 1961 yılından imzalanan Avrupa Sosyal Şartı’nın “*Sağlığın Korunması Hakkı*” başlıklı 11. maddesinde düzenlenmiştir⁴²⁵. İlgili düzenlemede sözleşmeciler tarafların yükümlülükleri; bu hakkın etkin kullanılmasını sağlamak için sağlığı tehlikeye sokan nedenleri ortadan kaldırmak, sağlıklı olmayı teşvik etmek, sağlık hakkındaki kişisel sorumluluk duygusunu artırmaya yönelik eğitim ve danışma hizmetleri sağlamak, hastalıkları mümkün olduğunca önlemek için gerekli önlemleri almak olarak

⁴²⁰ Zengin, a.g.e., 2010, s. 47-49; Metin, a.g.e., 2017, s. 47.

⁴²¹ Temiz, a.g.e., 2014, s. 169; Ayrıntılı bilgi için bakınız: Döner/Kelek, a.g.e., 2015.

⁴²² Şahin, a.g.e., 2010, Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda Ekonomik Sosyal ve Kültürel Hakların Niteliği Bağlamında Sağlık Hakkının Kapsamı Üzerine Bir İnceleme, s. 714.

⁴²³ Universal Declaration of Human Rights, <https://www.ohchr.org>, Erişim tarihi: 23.01.2022.

⁴²⁴ Universal Declaration of Human Rights, <https://www.ohchr.org>, Erişim tarihi: 23.01.2022..

⁴²⁵ European Social Charter, <https://rm.coe.int>, Erişim tarihi: 23.01.2022.

sıralanmıştır⁴²⁶. Sözleşmeciler taraflar bu yükümlülüklerini yerine getirirken ya doğrudan yahut kamusal veya özel örgütlerle işbirliği içinde hareket etmelidir⁴²⁷.

Sağlık hakkının düzenlendiği bir diğer uluslararası metin ise 1966 tarihli Birleşmiş *“Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi”*’dir. Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi m. 12 uyarınca herkes ulaşılabilir en yüksek zihinsel ve fiziksel sağlık standardına ulaşma hakkına sahiptir⁴²⁸. İlgili madde ile taraf devletlere çocuk ölümlerinin ve ölü doğumların azaltılması, çevresel ve sınai sağlık şartlarının geliştirilmesi, her türlü hastalığın önlenmesi, tedavisi ve kontrolü, hastalık halinde sağlık kuruluşlarına erişimin sağlanması hususlarında birtakım ödevler verilmiştir⁴²⁹.

Sağlık hakkına ayrıca *“Alma Ata Bildirgesi”*, *“Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi”*, *“Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi”*, *“Çocuk Hakları Sözleşmesi”*, *“Engelli Kişilerin Hakları Sözleşmesi”*, *“Yerli Halkların Hakları Birleşmiş Milletler Bildirisi”*, *“İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesi”*, *“İstanbul Sözleşmesi”* gibi daha birçok uluslararası metinde yer verilmiştir.

Türk hukukunda ise sağlık hakkı ilk kez 1961 Anayasası’nın *“Sağlık hakkı”* başlıklı 49. maddesinde düzenlenmiştir. Ardından 1982 Anayasası’nın *“Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması”* başlıklı 56. maddesinde yer alan *“beden ve ruh sağlığı”* ifadesiyle sağlık hakkına işaret edilmiştir. İlgili madde metninde doğrudan sağlık hakkından bahsedilmemekle birlikte devletin bu hakkı gerçekleştirmeye yönelik yükümlülüklerinden bahsedilmektedir.

Anayasamızda devletin ekonomik ve sosyal hakları gerçekleştirmesinin bir sınırı olarak yer verilen mali kaynaklarının yeterliliği ölçütü, devletin sağlık hakkını gerçekleştirmeye yönelik yükümlülüklerini yerine getirmemesine bir gerekçe olarak anlaşılamayacaktır⁴³⁰. Sağlık hakkı her ne kadar pozitif statü hakları arasında yer alsın

⁴²⁶ European Social Charter, <https://rm.coe.int>, Erişim tarihi: 23.01.2022.

⁴²⁷ European Social Charter, <https://rm.coe.int>, Erişim tarihi: 23.01.2022.

⁴²⁸ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <https://www.ohchr.org>, Erişim tarihi: 23.01.2022.

⁴²⁹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <https://www.ohchr.org>, Erişim tarihi: 23.01.2022.

⁴³⁰ Şahin, a.g.e., 2010, Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda Ekonomik Sosyal ve Kültürel Hakların Niteliği Bağlamında Sağlık Hakkının Kapsamı Üzerine Bir İnceleme, s. 761.

da bu hak negatif statü haklarından olan yaşama hakkı, kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkıyla yakından ilişkilidir. Sağlık hakkının gereği gibi yerine getirilmemesi durumunda bu iki hak da gereği gibi sağlanamaz. Bu sebeple mali kaynaklarının yeterliliği ölçütünün sağlık hakkı bakımından kullanılması mümkün değildir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bir kararında sağlık hakkının yaşama, maddi ve manevi ve varlığını koruma hakkıyla bağlantısına değinerek devletin, ekonomik ve sosyal alana ilişkin yükümlülüklerini yerine getirirken kullanacağı sınırlamalarda yaşama hakkını ortadan kaldıracı nitelikte düzenlemeler yapamayacağına yer vermiştir⁴³¹.

Sağlık hakkını “sağlıklı yaşam koşullarının sağlanması” ve “yüksek kaliteli sağlık hizmetlerine erişim” olarak incelemek mümkündür⁴³². Sağlıklı yaşam koşullarının sağlanması kapsamına insan yaşamını doğrudan etkileyen, erişilmesi zorunlu hususlar girmektedir. Tarım sektörü ve sağlıklı yaşam koşullarının sağlanması arasında birçok yönden ilişki kurmak mümkündür. Beslenme kuşkusuz insan sağlığıyla doğrudan ilişkili en temel ihtiyaçtır. Tüketilen gıdanın niteliği ve niceliği pek çok hastalığın sebebidir.

İnsan sağlığıyla doğrudan ilişkili bir diğer unsur ise çevredir. Bazı ürünlerin tarımı toprak kalitesini bozmakta ve biyoçeşitliliği engellemektedir⁴³³. Beraberinde bilinçsiz kullanılan tarımsal kimyasallar çevreyi ve insan sağlığını olumsuz etkilemektedir⁴³⁴.

Yüksek kaliteli sağlık hizmetlerine erişim kapsamına ise koruyucu sağlık hizmetlerinden yararlanma, tıbbi kaynaklara ulaşma, sağlık hizmeti sağlayıcılara karşı ileri sürülebilecek haklar girmektedir. Tarımsal üretimi artırmak amacıyla artan tarım ilacı kullanımı bu ürünleri tüketenlerin sağlığı kadar tarım çalışanlarının da sağlığını

⁴³¹ Anayasa Mahkemesi, E. 1990/27, K. 1991/2, T. 17.01.1991, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 25.10.2023.

⁴³² Arslan, Kahan Onur. (2015). “Bir Temel Hak Olarak Sağlık Hakkı”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XIX, Sayı: 1–2, pp 35-59, s. 42.

⁴³³ Biriz Özbakır, “Tütünün çevreye zararları üretim aşamasında başlıyor”, Anadolu Ajansı, 30.05.2023, <https://www.aa.com.tr/tr/yesilhat/kirlilik/tutunun-cevreye-zararlari-uretim-asamasinda-basliyor/1820328>, Erişim tarihi: 28.10.2023.

⁴³⁴ Czybulka/Hüftle/Hampicke/Köck/Martinez, a.g.e., 2021, s. 297; İLKHA, “Bilinçsiz zirai ilacı kullanımı tarım alanlarına, canlılara ve insan sağlığına ciddi zarar veriyor!”, <https://ilkha.com/roportaj/bilincsiz-zirai-ilaci-kullanimi-tarim-alanlarına-canlılara-ve-insan-sagligina-ciddi-zarar-veriyor-193516>, Erişim tarihi: 28.10.2023.

olumsuz etkilemektedir. Tarım çalışanları, tarımsal üretim sebebiyle akciğer hastalıklarına, deri hastalıklarına, kansere, tarım ilacı zehirlenmelerine ve daha pek çok hastalığa yakalanmaktadır⁴³⁵. Yapılan bir araştırmaya göre dünyada her yıl yaklaşık 385 milyon kişi doğrudan yahut dolaylı yoldan tarım ilacı sebebiyle zehirlenmekte, 11 bin kişi ise doğrudan hayatını kaybetmektedir⁴³⁶.

Tarım sektörü çalışanlarının sağlığı üzerinde etkili olan bir diğer husus sosyoekonomik nedenlerdir. Giderek azalmakla birlikte ülkemizde mevcut halde istihdamın %20'si tarım sektöründedir⁴³⁷. Buna rağmen ülkemizdeki sektörler içinde tarım, en yoksul sektör konumundadır. Tarım sektörünün GSMH'daki payı giderek azalmaktadır⁴³⁸. Tarım sektörü çalışanlarının yaklaşık %84'nün herhangi bir sosyal güvenlik kaydı bulunmamaktadır⁴³⁹. Devletin sosyal güvenlik alanında çiftçilere yönelik tanıyacağı ayrıcalıklar kadar tarım sektörünün regüle edilerek refahın artırılması çiftçinin sağlık hizmetlerine erişiminde oldukça önemlidir.

2.4.2.4. Gıda ve Beslenme Hakkı

Türkçede gıda sözcüğü “beslenme” kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır⁴⁴⁰. Canlı yaşamı içi beslenme vazgeçilemez, zorunlu bir ihtiyaçtır. Bu ihtiyaç canlının yaşına, türüne, büyüklüğüne göre gıda maddeleri aracılığıyla giderilmektedir.

Ulusal ve uluslararası çeşitli hukuki metinlerde gıda kavramı tanımlanmıştır. Avrupa Gıda Güvenliği İdaresi'nin kurucu metni olan 28 Ocak 2002 tarih ve (EC)178/2002 sayılı Tüzük m. 2 uyarınca; insanların kullanımına uygun işlenmiş, kısmen işlenmiş yahut işlenmemiş her türlü madde ve sular gıda anlamına gelmektedir.

⁴³⁵ Çağlayan, Çiğdem. (2010). “Tarım Politikalarındaki Değişimin Sağlık Üzerine Etkileri”, *Türkiye Tabipler Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 38-7, s. 8.

⁴³⁶ Yeşil Gazete, “Pestisit kabusu: Yılda 385 milyon kişi zehirleniyor, her yıl 11 bin kişi hayatını kaybediyor”, <https://yesilgazete.org/pestisit-kabusu-yilda-385-milyon-kisi-zehirleniyor-her-yil-11-bin-kisi-hayatini-kaybediyor/>, Erişim tarihi: 23.01.2022.

⁴³⁷ Us, Kemal/Akbıyık, Nihat. (2023). “Tarım Sektöründe İstihdam ve Çalışanların Sosyal Güvenliği”, *Econharran Harran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı:2, pp 25-36, s. 25.

⁴³⁸ Türkiye Bankalar Birliği. (2023). Tarım Sektörü Raporu, İstanbul, s. 12.

⁴³⁹ Us/Akbıyık, a.g.e., 2023, s. 25.

⁴⁴⁰ Türk Dil Kurumu Sözlüğü, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim tarihi: 15.09.2023.

Tüzükte, üretim hazırlama ve işleme sırasında kullanılan sakız, içecek yahut su da gıda kavramı kapsamında sayılmıştır.

(EC)178/2002 sayılı Tüzük uyarınca; yem, insani tüketim için hazırlanmayan canlı hayvanlar, hasat öncesi bitkiler, 65/65/EEC(21) ve 92/73/EEC(22) Konsey Direktifleri kapsamındaki tıbbi ürünler, 76/768/EEC(23) sayılı Konsey Direktifi kapsamındaki kozmetik ürünleri, 89/622/EEC(24) sayılı Konsey Direktifi anlamında tütün ve tütün ürünleri, 1961 tarihli Birleşmiş Milletler Narkotik Uyuşturucu Tek Sözleşmesi ve 1971 tarihli Birleşmiş Milletler Psikotrop Maddeler Sözleşmesi anlamında narkotik veya psikotrop maddeler, kalıntılar ve bulaşanlar gıda değildir⁴⁴¹.

Türk hukukunda gıdanın tanımı 5996 sayılı Kanun'da yapılmıştır. 5996 sayılı Kanun m. 3/24'de gıda; *“insanlar tarafından yenilen, içilen veya yenilmesi, içilmesi beklenen işlenmiş, kısmen işlenmiş veya işlenmemiş her türlü madde veya ürün, içki, sakız ile gıdanın üretimi, hazırlanması veya muameleye tâbi tutulması sırasında kullanılan su veya herhangi bir madde”* olarak tanımlanmıştır. (EC) 178/2002 sayılı Tüzük'le benzer olarak 5996 sayılı Kanun'da da insan tüketimine uygun olmayan canlı hayvanlar, yem, kalıntı ve bulaşanlar, psikotrop ve narkotik maddeler, kozmetik ürünleri, tütün ve tütün ürünleri, tedavi amaçlı tıbbi ürünler ve hasat edilmemiş bitkiler gıda kavramı dışında tutulmuştur.

Gıda hakkı ise kişilerin sağlıklı ve aktif bir yaşam sürmesi için gerekli olan besinlerle bu besinlere erişim araçlarına sahip olmasını ifade etmektedir⁴⁴². BM Ekonomik ve Sosyal Haklar Komitesi'ne göre gıda hakkı, her erkek, kadın ve çocuğun birlikte yahut diğerleri olmaksızın istediği zaman yeterli gıdaya veya erişim imkanına fiziksel ve ekonomik olarak ulaşması halinde gerçekleşmiş olacaktır⁴⁴³.

Gıda hakkı uluslararası platformda Avrupa İnsan Hakları Beyannamesi'nde *“yeterli yaşam standardı hakkı”* içerisinde yer almıştır⁴⁴⁴. Ardından Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme m. 11'de *“yeterli gıda hakkı”*

⁴⁴¹ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002.

⁴⁴² FAO/OHCHR. (2010). Right to Adequate Food, Fact Sheet No.34, United Nations, Geneva, s. 2.

⁴⁴³ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <https://www.ohchr.org>, Erişim tarihi: 23.01.2022.

⁴⁴⁴ European Convention on Human Rights, <https://www.echr.coe.int>, Erişim tarihi: 03.02.2022.

başlığı altında düzenlenmiştir⁴⁴⁵. Ancak gıda hakkı 1996 yılında gerçekleştirilen Dünya Gıda Zirvesi'ne kadar bu sözleşmelerde sembolik kalmıştır⁴⁴⁶. Gıda hakkının normatif içeriği, 1996 yılında gerçekleştirilen Gıda Zirvesi'ni takiben 1999 yılında BM Ekonomik ve Sosyal Haklar Komitesi tarafından taraf devletlerin yükümlülüklerini açıklayan Genel Yorum 12'de düzenlenmiştir⁴⁴⁷. Komiteye göre; gıdanın kişilere yetecek miktarda ve kalitede olması, beslenmeye uygun olup zararlı maddeler içermemesi, kişilerin kültürüne uygun olması, gıdaya erişimin süreklilik arz etmesi ve gıdaya erişim araçlarının diğer kişilerin haklarını kullanmasına engel olmaması gerekmektedir⁴⁴⁸. Bu açıklamalardan hareketle gıda hakkının kişilerin biyolojik varlığını sürdürmesi için alması gereken kalori yahut besin miktarından fazlası olduğu söylenebilecektir.

Sözleşmeye taraf devletler Genel Yorum 12 uyarınca gıda hakkına “saygı duyma”, gıda hakkını “koruma” ve “yerine getirme” yükümlülüğü altındadır⁴⁴⁹. Devletlerin gıdaya erişimi engelleyecek nitelikte tedbirler almaması saygı duyma yükümlülüğü kapsamında, üçüncü kişilerin gıda hakkının kullanılmasını engelleyici müdahalelerini önlemek amacıyla gerekli tedbirleri alması koruma yükümlülüğü kapsamındadır⁴⁵⁰. Yerine getirme yükümlülüğü ise devletlerin kolaylaştırma ve sağlama yükümlülüklerini içermektedir⁴⁵¹. Gıdaya ve gıdaya erişim araçlarına ulaşımı sağlamaya yönelik politikaların benimsenmesi kolaylaştırma yükümlülüğünü ifade etmektedir. Olağanüstü durumların yanında olağan durumlarda da gıdaya erişimi

⁴⁴⁵ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <https://www.ohchr.org>, Erişim tarihi: 23.01.2022.

⁴⁴⁶ Peerzada, Rabia İlay. (2019). *Uluslararası Hukukta Gıda Hakkı*, İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, s. 84.

⁴⁴⁷ Office of the High Commissioner for Human Rights, CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11).

⁴⁴⁸ Office of the High Commissioner for Human Rights, CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11).

⁴⁴⁹ Office of the High Commissioner for Human Rights, CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11).

⁴⁵⁰ Akandji-Kombe, J. F. (2008). *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Pozitif Yükümlülükler*, 1.Baskı, Avrupa Konseyi, Strasbourg, s. 5; Uz, Abdullah/Metin, Yüksel. (2007). “Normatif İçeriği ve Devletlerin Bu Alandaki Yükümlülüğü Bakımından Yeterli Yaşam Standardı Hakkı”, *Uluslararası Asya ve Afrika Çalışmaları Kongresi ICANAS-38*, 10-15 Eylül 2007, Cilt: 2, Ankara, s. 894.

⁴⁵¹ Akandji-Kombe, a.g.e., 2008, s. 5; Uz/Metin, a.g.e., 2007, s. 894-895.

olmayan kırılgan gruplara yönelik gerekli tedbirlerin alınması sağlama yükümlülüğü kapsamındadır.

2000’li yıllara gelindiğinde gıda hakkına ilişkin önemli gelişmelerden biri BM bünyesinde “*Gıda Hakkı Özel Raportörlüğü*”nün kurulmasıdır. Raportörlerin ülkeleri ziyaretleri ve verdikleri tavsiyeler gıda hakkına olan ilgiyi artırmış ve bu hakkın ulusal mevzuatlarda güvence altına alınmasını hızlandırmıştır⁴⁵².

2004 yılında “*Gıda Hakkının Ulusal Gıda Güvencesi Bağlamında Aşamalı Olarak Sağlanması Desteklemesi Hakkında Rehber İlkelerin*”⁴⁵³ Gıda ve Tarım Örgütü’ne (*Food and Agriculture Organization (FAO)*) üye devletler tarafından oybirliğiyle kabul edilmesi gıda hakkına ilişkin bir diğer gelişmedir.

2016 yılında BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen “*BM 2016-2025 Beslenme Hakkında On Yıllık Eylem Planı*”⁴⁵⁴, devletlerin gıda hakkını gerçekleştirmeye yönelik somut adımlar atmaları hususunda önem arz eden bir diğer uluslararası belgedir.

Türk hukukunda ilk kez 1961 Anayasası’nın “*beslenme hakkı*” başlıklı 52. maddesinde devletin beslenme hakkını gerçekleştirmeye yönelik gerekli tedbirleri alması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ancak 1982 Anayasası’nda kanun koyucu böyle bir düzenlemeye yer vermemiştir. Doktrinde gıda hakkını yaşama hakkı kapsamında ele alan görüşlerin yanında sağlık hakkı kapsamında ele alan görüşler de bulunmaktadır⁴⁵⁵. Ayrıca devletin olağanüstü durumlarda yahut olağan durumlarda gıdaya erişimi olmayan kırılgan gruplara ilişkin gıda hakkını sağlamaya yönelik faaliyetleri 1982 Anayasası m. 2’de yer alan sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak kabul edilmektedir.

Dünya nüfusu artıkça tarımsal üretime olan talep de artmaktadır. Ancak iklim kriziyle birlikte meydana gelen doğal afetler tarımsal üretimde rekolteyi

⁴⁵² Peerzada, a.g.e., 2019, s. 86.

⁴⁵³ Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2005). The Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, Rome.

⁴⁵⁴ United Nations System Standing Committee on Nutrition, “The un Decade of Action on Nutrition 2016-2025”, <https://www.unscn.org>, Erişim tarihi: 04.02.2022.

⁴⁵⁵ Güzeloğlu, Turan. (2009). “Küresel Gıda Krizi ve Beslenme Hakkı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 80, pp 299-314, s. 314.

düşürmektedir⁴⁵⁶. Bu sebeple kamu otoritelerinin en temel ihtiyaç olan gıdanın yeteri kadar, kolaylıkla ve ekonomik olarak erişilebilir olmasını sağlamaya yönelik tedbirler alması, gıdaya erişimi bir korku kaynağı olmaktan çıkarması gerekmektedir⁴⁵⁷.

2.4.2.5. Su Hakkı

Yeryüzündeki tüm canlıların biyolojik varlığı suyun varlığına bağlıdır. Nitekim dünyadan başka gezegenlerde yaşamın olup olmadığı aranırken su yahut suyu oluşturabilecek bir ortam aranmaktadır. Bu sebeple suya erişim hakkının talep edilmesi önemi gereği yaşama hakkının talep edilmesinden farklı değildir.

Suyun canlı yaşamının vazgeçilmez unsuru olduğu düşünüldüğünde suya erişimin bir insan hakkı olarak hukuki düzenlemelerle teminat altına alınması tabii bir durumdur. Her ne kadar su sorunlarının ve su hakkına ilişkin ihlallerin toplumda yaygın olmaması bu hakkın gündeme gelmesini geciktirse de iklim değişikliği, vahşi tarım uygulamaları, sanayileşme, doğal afetler, hızlı nüfus artışı gibi sebeplerle su kaynaklarının giderek yok olması su hakkına hukuki bir zemin kazandırılması gereğini doğurmuştur.

Suyun bir hak olup olmadığı 1990'lı yıllarda tartışılmaya başlanmış, 1992'de Su ve Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı'nda su bir hak olarak kabul edilmiştir⁴⁵⁸. Yine 1992 yılında gerçekleştirilen BM Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda suyun öneminden bahsedilmiştir⁴⁵⁹. Her iki konferansta da suyun ekonomik değeri vurgulanmıştır.

2002 yılında yürürlüğe giren Senegal Nehri Su Şartı'nda güvenilir suyun bir insan hakkı olduğu ifade edilmiştir⁴⁶⁰. Su hakkının uluslararası platformda yer

⁴⁵⁶ Ali Ekber Yıldırım, "Tarımsal üretimde kuraklık ve afet çanları", ekonomim., 17.08.2021, <https://www.ekonomim.com/sectorler/tarim/tarimsal-uretimde-kuraklik-ve-afet-canlari-haberi-630991>, Erişim tarihi: 30.10.2023.

⁴⁵⁷ TMMOB, "GIDAMO: "Gıda Fiyatları Dünyada Düşüyor, Ülkemizde Yükseliyor Gıda Güvenliği ve Güvencesi Risk Altında!", 10.07.2023, <https://www.tmmob.org.tr/icerik/gidamo-gida-fiyatları-dunyada-dusuyor-ulkemizde-yukseliyor-gida-guvenligi-ve-guvencesi-risk>, Erişim tarihi: 30.10.2023.

⁴⁵⁸ Narin, Ayşenur. (2016). "Su Hakkı ve Bir Müdahale Aracı Olarak Özelleştirilmesi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl: 7, Sayı: 27, s. 731.

⁴⁵⁹ Avrupa Çevre Ajansı, "Küresel Sürdürülebilirliğe Giden Yol", <https://www.eea.europa.eu/tr/isaretler/isaretler-2012/makaleler/kuresel-surdurulebilirlige-giden-yol>, Erişim tarihi: 26.01.2022.

⁴⁶⁰ Narin, a.g.e., 2016, s. 732.

edinmesi ise 2002 yılında BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi tarafından ilan edilen Genel Yorum 15 ile olmuştur. İlgili maddede su hakkı “*bir insan hakkı olarak su hakkı, herkesin yeterli, güvenli, kabul edilebilir, fiziksel olarak erişilebilir ve karşılanabilir suya hakkı olduğunu öngörmektedir*” ifadesiyle düzenlenmiştir. Komite su hakkının unsurlarını; “*mevcudiyet*”, “*kalite*”, “*erişilebilirlik*” olarak sıralamıştır.

Su hakkının mevcudiyet unsuru, suyun ev içi ve bireysel tüketim için kullanmaya yeter miktarda ve sürekli olmasını ifade etmektedir⁴⁶¹. Kalite unsuru, suyun kullanım için güvenli olması anlamına gelmektedir. Genel Yorum 15 uyarınca su insan sağlığını olumsuz etkileyecek mikro organizmalar, radyoaktif atıklar, kimyasal maddeler içermemelidir. Su, kullanıma uygun renkte ve kokuda olmalıdır. Erişilebilirlik unsuru ise suyun kullanım için makul uzaklıkta bulunmasını (fiziksel erişilebilirlik), su ve suya ilişkin hizmetlerin herkesçe karşılanabilir olmasını (ekonomik erişilebilirlik) ifade etmektedir⁴⁶². Bu unsur uyarınca kişilere su hakkı tanınırken ayrımcılık yapılmamalı, kişiler ilgisinden suyla ilgili bilgi talep edebilmelidir⁴⁶³.

BM Genel Kurulunca adil, güvenli, temiz içme suyu ve suya dayalı sağlık hakkının kabul edilmesi yönünde alınan kararlar su hakkı uluslararası bir boyut kazanmıştır⁴⁶⁴. Günümüz itibarıyla su hakkı 160’tan fazla ülke tarafından tanınmış, 28 ülke tarafından anayasal teminat altına alınmıştır⁴⁶⁵.

Türk hukukunda ise suya ilişkin düzenlemelerden ilki 1982 Anayasası m. 168’dir. 1982 Anayasası m. 168 uyarınca tabii servetler ve kaynaklar devletin hüküm ve tasarrufundadır.

Suya ilişkin bir diğer düzenleme 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu m. 756’dır. İlgili madde uyarınca kaynaklar, üzerinde bulundukları arazinin mülkiyetinden bağımsız olarak kazanılamaz. Eğer bu kaynak başkasının arazisindeyse kaynak

⁴⁶¹ Uyar, Lema. (2006). *Birleşmiş Milletler’de İnsan Hakları Yorumları İnsan Hakları Komitesi ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, 1981-2006*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 269-270.

⁴⁶² Uyar, a.g.e., 2006, s. 269-270.

⁴⁶³ Uyar, a.g.e., 2006, s. 269-270.

⁴⁶⁴ Şirin, Tolga. (2010). “Suyun İnsan Hakkı Olarak Değeri”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 3-4, pp 85-168, s. 85.

⁴⁶⁵ Narin, a.g.e., 2016, s. 731.

üzerinde hak sahibi olan kişi bu hakkını irtifak hakkı olarak tescil ettirebilir. Yeraltı suları ise kamunundur. Bu sebeple arza sahip olan arzın altındaki yer altı sularının sahibi değildir.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu m. 742’de ise doğal olarak akan su düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca malik doğal sebeplerle arazisine akan suya katlanmakla yükümlüdür. Su akışı komşu başka bir malik aleyhine değiştirilemez. Ancak üst arazi maliki ihtiyacı oranında alt arazi maliki için gerekli olan suyu kendi arazisinde tutabilir. Söz konusu düzenlemelerde Türk hukukunda su kaynakları üzerindeki hakkın mülkiyet hakkı kapsamında ele alındığı görülmektedir.

Türk hukukunda su kaynaklarının korunmasına yönelik hükümler içeren kanuni düzenlemeler ise “3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu”, “5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu”, “167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun”, “831 sayılı Sular Hakkında Kanun”dur.

Su, tarımsal üretimin vazgeçilmezidir. Tarımsal üretimde suyla bitki besin maddelerinin toprakta taşınması sağlanmaktadır. Bilinçsiz gübre kullanımıyla birlikte aşırı sulama başta nitrat olmak üzere azot bileşiklerin topraktan yıkanarak yahut yüzey akışıyla taşınarak sulara karışmasına ve su kirliliğine neden olmaktadır⁴⁶⁶.

Tarım, suyun en çok kullanıldığı sektörlerden biridir. Dünyada su kullanımının sektörlere göre dağılımı incelendiğinde %71’inin tarım sektörüne ait olduğu görülmektedir⁴⁶⁷. Avrupa’da bu oran toplam su tüketiminin üçte biri kadardır⁴⁶⁸. Türkiye’de ise su kullanımının %73’ü tarım sektörüne aittir⁴⁶⁹.

⁴⁶⁶ Tarım ve Orman Bakanlığı, “Sularda Tarımsal Faaliyetlerden Kaynaklanan Nitrat Kirliliğinin Önlenmesine Yönelik İyi Tarım Uygulamaları Kodu”, <https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/Bro%C5%9F%C3%BCr%20v2.pdf>, Erişim tarihi: 29.10.2023.

⁴⁶⁷ TEMA, “Su Kullanımının Sektörlere Göre Dağılımı”, <https://sutema.org/kirilgan-dongu/suyun-sektorlere-gore-kullanim-oranlari.9.aspx>, Erişim tarihi: 25.01.2022.

⁴⁶⁸ Avrupa Çevre Ajansı, “Tarımda Kullanılan Su”, <https://www.eea.europa.eu/tr/articles/tarimda-kullanilan-su>, Erişim tarihi: 25.01.2022.

⁴⁶⁹ TEMA, “Su Kullanımının Sektörlere Göre Dağılımı”, <https://sutema.org/kirilgan-dongu/suyun-sektorlere-gore-kullanim-oranlari.9.aspx>, Erişim tarihi: 25.01.2022.

Ülkemiz su stresi⁴⁷⁰ sınıfına dahil ülkeler arasındadır. FAO'nun verilerine göre 2025 yılında su stresi yaşayan ülke oranının %34'e, su kıtlığı yaşayan ülke oranının %15'e çıkacağı öngörülmektedir. 2050 yılında 9,4 milyara ulaşacağı tahmin edilen dünya nüfusunun %40'ının su sıkıntısı çekmesi muhtemeldir⁴⁷¹. Kullanılabilir tatlı su kaynakları hızla tükenmektedir. Bu sebeple azalan su kaynakları karşısında gereksiz su tüketimini azaltmak için tarım sektörünün regüle edilerek etkin ve etkili su kullanımının sağlanması önem arz etmektedir. Yörenin iklimine uygun doğru tarım uygulamalarının belirlenmesi, bitkiye göre su tüketiminin belirlenerek modern sulama sistemlerinin kullanılması, suya sahip çıkan çevreci tarım politikalarının benimsenmesi, bunları destekleyici hukuki düzenlemelerin yapılması ve etkin biçimde uygulanmasıyla tarımda su verimliliğinin artırılması ve su kirliliğinin önlenmesi mümkündür⁴⁷².

⁴⁷⁰ Bir bölgedeki tatlı su kaynaklarının ihtiyaç duyulan su miktarından az olmasını ifade etmektedir. Yıllık kişi başına düşen kullanılabilir tatlı su miktarı 1.000-1.700 m³ arasında olan ülkeler su stresi sınıfına dahil edilmektedir. TÜBİTAK, "Gelecekteki tehlike; su kıtlığı", 22.03.2021, <https://bilimgenc.tubitak.gov.tr/makale/gelecekteki-tehlike-su-kitligi>, Erişim tarihi: 30.10.2023.

⁴⁷¹ TÜBİTAK, "Gelecekteki tehlike; su kıtlığı", 22.03.2021, <https://bilimgenc.tubitak.gov.tr/makale/gelecekteki-tehlike-su-kitligi>, Erişim tarihi: 30.10.2023.

⁴⁷² Avrupa Çevre Ajansı, "Tarımda Kullanılan Su", <https://www.eea.europa.eu/tr/articles/tarimda-kullanilan-su>, Erişim tarihi: 25.01.2022.



3. TÜRK TARIM SEKTÖRÜNDE İDARENİN KULLANDIĞI HUKUKİ ARAÇLAR

3.1. Tarımsal Üretimde Standart Bir Kalite Oluşturulması

3.1.1. Standardizasyon

Küreselleşmeyle birlikte piyasalar genişleyip bütünleşmektedir. Bu durum yeni pazarlara açılma imkanı vermekte ancak teknolojik gelişmeler ve rekabetin artması, küresel pazarda var olmayı güçleştirmektedir. Sınırların ortadan kalkması bir yandan mevcut kuralların esnemesine yol açmakta, diğer taraftan yeni piyasa kurallarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yeni piyasa kuralları ise ürünlerin belli bir kalitede ve belli şartlar altında üretilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu sebeple uluslararası arenada rekabet edebilmek teknolojik gelişmelere uygun standartlar belirleyip bu standartlara uygun mal ve hizmet üretmekle mümkündür⁴⁷³.

Ülkemizde her türlü madde ve mamulleriyle usul ve hizmet standartlarını belirleme yetkisi 1960 yılında 132 sayılı Kanunla kurulan Türk Standartları Enstitüsüne (TSE) aittir⁴⁷⁴. Kurum tarafından belirlenmeyen hiçbir standardın “*Türk Standardı*” olarak anılması söz konusu değildir.

Kurumun kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esaslar 4 sayılı CBK’nın otuz dokuzuncu bölümünde düzenlenmiştir. 4 sayılı CBK m. 550 uyarınca TSE kamu tüzel kişiliğini haiz, özel hukuk hükümlerine göre yönetilen özel bütçeli bir kamu kurumudur. Türk idari teşkilatında hizmet bakımından yerinden yönetim birimleri içerisinde yer almaktadır.

TSE, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ilgili kuruluşudur. 3046 sayılı Kanun m. 19/A uyarınca; “*Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir*”. İlgili hüküm gereğince Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının TSE’nin faaliyetleri üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır.

Türk Standartları Enstitüsü; “*Uluslararası Elektroteknik Komisyonu’na (International Electrotechnical Commission (IEC))*”, “*Avrupa Elektroteknik*

⁴⁷³ Artık, Nevzat/Şanlıer, Nevin/Ceyhan Sezgin, Aybuke. (2021). *Gıda Kontrolü ve Mevzuatı*, 2. Baskı, Vize Yayıncılık, Ankara, s. 181.

⁴⁷⁴ Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 141.

Standardizasyon Komitesi'ne (European Committee for Electrotechnical Standardization (CENELEC))”, “Avrupa Standardizasyon Komitesi'ne (European Committee for Standardization (CEN))”, “Uluslararası Standardizasyon Teşkilatı'na (International Organization for Standardization (ISO))” tam üyedir⁴⁷⁵.

ISO ve IEC tarafından hazırlanan uluslararası standartlar, standartlar hiyerarşinin en üstünde yer almaktadır. Ardından CENELEC ve CEN gibi bölgesel standartlar ve devamında ulusal standart kuruluşlarının hazırladığı standartlar gelmektedir⁴⁷⁶. Bu sebeple TSE kapsamında hazırlanan standartlar, standartlar hiyerarşisinde bölgesel standartların altında yer almaktadır.

TSE'nin “*standardizasyon*” ve “*uygunluk değerlendirmesi*” olmak üzere iki temel faaliyeti bulunmaktadır⁴⁷⁷. Standardizasyon, ilgili alandaki tüm paydaşların katkıları ve katılımıyla kural koyma ve bu kuralları uygulama faaliyeti olarak tanımlanmaktadır⁴⁷⁸. Bu uygulamaları temel alan bilimsel olarak doğruluğu kanıtlanmış dokümanlar ise standart olarak adlandırılmaktadır⁴⁷⁹. Standartların hazırlanmasında öncelikli amaç can ve mal güvenliğinin korunması olmakla birlikte standartların; çevreyi korumak, rekabeti güçlendirmek, üretim sürecini iyileştirmek gibi çeşitli amaçlarla hazırlanması da mümkündür⁴⁸⁰.

Standardizasyon faaliyetleri Standardizasyon Yönergesi m. 5 uyarınca Standard Hazırlama Merkezi Başkanlığı tarafından koordine edilmekte, sektörel bazda oluşturulan İhtisas Kurulları tarafından yürütülmektedir. Standardizasyon Yönergesi m. 4 uyarınca bu kurullar milli teknik komiteler ile teknik komiteler ve çalışma grupları olarak çalışmaktadır.

Milli komiteler tüm standardizasyon faaliyetlerinde hazırlanan standartlara ilişkin kamuoyu görüşünün oluşturulması ve paydaşların bu sürece katılımının sağlanması için gerekli çalışmaları yürütmektedir. Teknik komiteler, standardizasyon

⁴⁷⁵ Algan, Fatma Müge. (2015). “Standardizasyonun Ekonomik ve Sosyo-Ekonomik Getirileri”, *Verimlilik Dergisi*, Sayı: 4, pp 127-144, s. 130.

⁴⁷⁶ Algan, a.g.e., 2015, s. 130; Artık/Şanlıer/Ceyhun Sezgin, a.g.e., 2021, s. 182.

⁴⁷⁷ Türk Standartları Enstitüsü. (2022). Faaliyet Raporu 2021, Ankara, s. 13.

⁴⁷⁸ Artık/Şanlıer/Ceyhun Sezgin, a.g.e., 2021, s. 180.

⁴⁷⁹ TSE, “Standardizasyon Faaliyetleri”, <https://www.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 10.04.2022.

⁴⁸⁰ Artık/Şanlıer/Ceyhun Sezgin, a.g.e., 2021, s. 182; Algan, a.g.e., 2015, s. 136.

faaliyeti yürütülen alanda bilimsel inceleme ve çeviriler yapmakta, standartlar hazırlamaktadır. Çalışma grupları ise teknik komitenin çalışma alanında faaliyet göstermek üzere oluşturulan geçici gruplardır.

Standart hazırlama süreci Standart Hazırlama Prosedürü'ne uygun olarak yürütülmektedir⁴⁸¹. Bu süreçte ilk olarak iş programı kapsamına alınan konu hakkında teknik komite yahut çalışma grubu bir taslak metin hazırlamaktadır. Ardından bu taslak, ilgili paydaş görüşlerinin alınması amacıyla elektronik yahut yazılı ortamda yayınlanmaktadır. Mütalaa süresi teknik komite tarafından sektörün ihtiyaçları, konunun önceliği gibi hususlar dikkate alınarak belirlenip Standard Hazırlama Merkez Başkanı'nın onayına sunulmaktadır. Standart tasarısı mütalaa edildikten sonra teknik kurul tarafından kabul edilirse yayınlanmaktadır. Bu süreçte tarafsızlık, şeffaflık, açıklık, uzlaş, tutarlılık, verimlilik, gönüllülük ilkelerine uygun hareket edilmesi önem arz etmektedir⁴⁸².

Yayınlanan standartlar beş yılda bir TSE tarafından gözden geçirilmektedir. Bu sayede teknolojik gelişmeler ve ilgili sektörün ihtiyaçları göz önünde bulundurularak yayınlanan standartların güncelliği revizyon ve tadil suretiyle korunmaktadır⁴⁸³. Gözden geçirilme sürecinde standartlar, ilgili olduğu sektör aktörlerine gönderilerek onlardan görüş istenmektedir. Mütalaa sürecinde gelen görüşler çerçevesinde mevcut standartların aynen kalması ya da teknik kurul tarafından değiştirilmesi, düzeltilmesi yahut iptal edilmesi mümkündür⁴⁸⁴.

Tarımsal üretimde standart oluşturulması bu sektöre yönelik kurallar koyarak, koyulan kuralları uygulayarak ve bu kurallara uyulup uyulmadığını denetleyerek mümkündür. Tarım sektöründe standardizasyonla tarımsal üretimin bir plan ve program dahilinde yürütülmesi, çevreye ve kamu sağlığına yönelik olumsuz etkilerinin azaltılması, tüketici gruplarının talep ettiği fiziki özelliklere ve kalite derecelerine göre ürün elde etmesi, üretim sırasındaki ve sonrasındaki artık ve kayıpların en aza

⁴⁸¹ TSE, “Standart Hazırlama Prosedürü”, <https://www.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 27.09.2022.

⁴⁸² Bu ilkeler Avrupa Parlamentosunun 1025/2012 sayılı regülasyonunda yer almış ve Dünya Ticaret Örgütü tarafından tanınmıştır.

⁴⁸³ TSE, “Sistematik Gözden Geçirme”, <https://www.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 27.09.2022; Artık/Şanlıer/Ceyhan Sezgin, a.g.e., 2021, s. 182.

⁴⁸⁴ TSE, “Sistematik Gözden Geçirme”, <https://www.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 27.09.2022.

indirilmesi, üretim maliyetlerinin azaltılması, depolama ve lojistiğin kolaylaştırılması, uluslararası piyasadaki rekabet gücünün artırılması amaçlanmaktadır⁴⁸⁵.

Ülkemizde Türk standartlarını belirlemeye yetkili tek kurum TSE olduğundan TSE'nin tarım ürünlerine⁴⁸⁶ ve tarımsal üretim sürecine ilişkin standartlar belirlemesi mümkündür. Tarım makinaları, gübre ve kimyasal kullanımı, tohum-tohumluk, toprak ve su muhafazası, tarımsal atık yönetimi, tarımsal üretim teknikleri gibi tarımsal faaliyete ilişkin iş programı kapsamına alınan her bir konu hakkında kurum bünyesinde kurulan “Gıda, Tarım ve Hayvancılık İhtisas Kurulu” ve “Gıda ve Ziraat Teknik Komitesi” tarafından taslak bir metin hazırlanması mümkündür. Bu taslak metin tarım sektör paydaşlarının görüşleri alınmak üzere yayınlanmaktadır. Standart tasarısının mütalaa edilmesinin ardından söz konusu metin teknik kurul tarafından kabul edilmektedir⁴⁸⁷. Mevcut durumda kapsamı tarım olan 207 adet standart dokümanı yürürlüktedir⁴⁸⁸.

4 sayılı CBK m. 550/4 uyarınca kurum tarafından belirlenen standartlara uyulması ihtiyari nitelikte olup standartların, ilgili bakanlığın önerisi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onayı ile zorunlu kılınması mümkündür. Zorunlu kılınan standartlar Resmi Gazete’de (R.G.) yayınlanmaktadır⁴⁸⁹. Standartlar kamunun erişimine açık olmayıp kapak sayfası ve üzerinde yer alan bilgiler hariç içeriği telif hakkı kapsamındadır⁴⁹⁰.

Kurumun diğer görevi ise uygunluk değerlendirmesi yapmaktır. TSE, uygunluk değerlendirmesi yapmakla yetkili tek kamu kurumudur. 27.05.2021 tarihli, 31493 sayılı R.G.’de yayınlanan Uygunluk Değerlendirme Kuruluşları ve Onaylanmış Kuruluşlar Yönetmeliği m. 4/4-l’ye göre uygunluk değerlendirmesi; bir ürünün,

⁴⁸⁵ Gültekin, Sadettin. (2010). “Tarımsal Ticarete Teknik Engeller, Sağlık, Bitki Sağlığı Önlemleri ve Standartlar”, *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, s. 40-42; Artık/Şanlıer/Ceyhun Sezgin, a.g.e., 2021, s. 181.

⁴⁸⁶ Tarım ürünleri hakkında hazırlanan standart örnekleri için bakınız: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/12/20061228-16-1.pdf>, Erişim tarihi: 06.12.2023.

⁴⁸⁷ Artık/Şanlıer/Ceyhun Sezgin, a.g.e., 2021, s. 182-183.

⁴⁸⁸ TSE, “Standard Arama”, <https://intweb.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 12.04.2022.

⁴⁸⁹ Özbek, Fethi Şaban/Fidan, Halil. (2010). “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Gıda Standartları”, *Selçuk Tarım ve Gıda Bilimleri Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 1, pp 92-100, s. 98.

⁴⁹⁰ TSE, “Standart Satışı ve Telif Hakları Hakkında Genel Bilgiler”, <https://www.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 27.09.2022.

sistemin, kişinin yahut kuruluşun ilgili alanda belirlenen ölçüt, standart vb. gereklilikleri sağlayıp sağlamadığını ortaya koyan süreçtir. Bu hizmet, TSE bünyesinde sektörel ve fonksiyonel ölçütler dikkate alınarak oluşturulan başkanlıklar aracılığıyla yerine getirilmektedir.

TSE'nin organik tarım faaliyetine ilişkin koyduğu standartlar bulunmakla birlikte⁴⁹¹ kurumun uygunluk değerlendirmesi yaptığı alanlar arasında organik tarım, iyi tarım gibi tarımsal üretim teknikleri bulunmamaktadır⁴⁹². TSE'nin bu alanlarda uygunluk değerlendirmesi yapmak üzere 2014 yılında Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığından yetkilendirme talep ettiği ancak yetkilendirilmediği görülmektedir. Nitekim bu talep sektördeki rekabeti olumsuz etkileyeceği gerekçesiyle sektör aktörleri tarafından eleştirilmiştir⁴⁹³.

Bir kamu kurumu olan TSE'ye iyi tarım ve organik tarım alanlarında uygunluk değerlendirme yetkisi verilmesi kanaatimizce birtakım sorunları da beraberinde getirecektir. Çünkü TSE'nin kamu kurumu olmasının uyandırdığı güven sebebiyle uygunluk değerlendirme hizmetinden faydalanmak isteyenlerin tercihlerini TSE yönünde kullanmaları olasıdır. Bu hususun uygunluk değerlendirme faaliyeti yürüten özel hukuk kişilerinin rekabet gücünü olumsuz etkileyeceği söylenebilir. TSE'nin öncülüğünde Tarım ve Orman Bakanlığının işbirliğiyle geliştirilen standartların yine TSE tarafından objektif olarak denetlenmesi mümkün gözükmemektedir. Bununla birlikte TSE'nin uygunluk değerlendirmesi sırasında gerçekleştirdiği idari ihlaller sebebiyle Tarım ve Orman Bakanlığının idari yaptırım uygulaması noktasında tereddüt yaşaması söz konusu olabilir. Bu sebeple organik tarım ve iyi tarım uygulamalarının uygunluk değerlendirmesinin kontrol ve sertifikasyon kuruluşları eliyle yapılıp bu faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun bakanlıkça denetlenmesi objektif neticeler elde edilmesini sağlayacaktır.

⁴⁹¹ TSE organik bitki yetiştiriciliğine ilişkin temel kuralları TS 12611 standardıyla belirlemiştir. Ayrıca fındık, vişne, domates, erik, ayva, şeftali, elma, armut, kiraz, turuncgiller, biber gibi birtakım bitkisel ürünler için ayrıca özel standartlar geliştirmiştir. Söz konusu standartlar için bakınız: TSE, “Standard Arama”, <https://intweb.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 12.04.2022.

⁴⁹² TSE, “Hizmetlerimiz”, <https://www.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 27.09.2022.

⁴⁹³ Dünya, “TSE'nin yetkilendirme talebine tepki”, 14 Mayıs 2014, <https://www.dunya.com/sectorler/tarim/tsenin-yetkilendirme-talebine-tepki-haberi-246606>, Erişim tarihi: 12.12.2023.

TSE'nin tarım sektörüne yönelik faaliyetleri⁴⁹⁴ arasında;

- Ticaret Bakanlığının çıkardığı tebliğler kapsamında tarımda kullanılan gübre ithalat denetimlerini gerçekleştirmek,

- Standartlara ilişkin araştırmalarda bulunmak, ihtiyari standartlara uyulup uyulmadığını denetlemek amacıyla laboratuvarlar kurmak, muayene, analiz ve deneyleri yapmak,

- Hem özel sektör hem de resmi makamlar tarafından talep edilen teknik çalışmaları yapmak ve bunlara ilişkin rapor vermek,

- İhracatçı firmaların yabancı pazarlara girişte yaşadığı zorlukların kaldırılmasını sağlamak üzere küresel uygunluk denetim faaliyeti yürütmek,

- Yaş sebze ve meyve taşımacılığında kullanılan yalıtımlı ekipmanların test, muayene, belgelendirme işlemlerini gerçekleştirmek,

- Toprak kirliliğinin kontrolünü ve tespitini yapmak,

- Tarım makinalarının “*Conformite European (CE)*” standartlarına uygunluğunun denetlemek ve belgelendirmek sayılabilecektir.

Standardizasyon ve uygunluk değerlendirmesi dışında TSE, iyi tarım uygulamaları, organik tarım uygulamaları, gıda güvenliği ve helal gıda gibi konularda mesleki yetkinlik eğitimleri vermekte ve bu eğitim neticesinde başarılı olanlara sertifika vermektedir⁴⁹⁵.

3.1.2. Kontrol ve Sertifikasyon

Kontrol arazide yahut sahada yapılan denetimi ifade etmektedir⁴⁹⁶. Sertifikasyon ise bir ürün, hizmet yahut sürecin tüm kontrollerinin tamamlanmasının ardından olumsuz bir hususla karşılaşılması halinde mevzuata ve standartlara uygun olarak gerçekleştirilen belgelendirme faaliyetidir⁴⁹⁷. ISO sertifikasyonu; standartları oluşturanlar ve bu standartları uygulayan üretici, üretici örgütü ve müteşebbisler

⁴⁹⁴ TSE, “Hizmetlerimiz”, <https://www.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 06.12.2023.

⁴⁹⁵ Özbek/Fidan, a.g.e., 2010, s. 98.

⁴⁹⁶ Durak Kılıçaslan, Nazlı Seda. (2015). *Türkiye ve AB’de Organik Tarım Mevzuatı, Uygulamaları ve Değerlendirilmesi*, Gıda Tarım ve Ormanlık Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, AB Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 62.

⁴⁹⁷ Dorr, Andrea Cristina/Grote, Ulrike. (2009). “The Role of Certification in The Brazilian Fruit Sector”, *Revista de Economia Contemporânea*, Cilt: 13, Sayı: 3, pp 539-571, s. 542; Durak Kılıçaslan, a.g.e., 2015, s. 62.

dışındaki üçüncü kişilerin bir ürün, süreç veya hizmetin ilgili standartlara uygun olduğuna dair yazılı güvence verdiği prosedür olarak tanımlamaktadır⁴⁹⁸.

Günlük hayatta kişilerin, bir ürünün hizmet yahut sürecin tüm aşamalarına şahit olmasının mümkün olmaması nedeniyle yaşadığı güvensizlik sertifikasyon ihtiyacını doğurmuştur⁴⁹⁹. Güven ortamının oluşması için ulusal ve uluslararası standartlara uygunluğun tarafsız ve güvenilir kuruluşlar eliyle takip edilmesi ve tasdik edilmesi gerekmektedir.

Kontrol ve sertifikasyon faaliyeti neticesinde bir hizmet, ürün yahut sürecin önceden belirlenen standartlar çerçevesinde üretildiğinin, işlendiğinin ve ambalajlandığının garantisi niteliğinde verilen belge sertifika olarak adlandırılmaktadır⁵⁰⁰. Hukuki niteliği itibarıyla sertifika, yetkili kurum yahut kuruluşun bilimsel ve teknik nitelikte bir inceleme neticesinde kamu gücü kullanarak tesis ettiği bir ürün, hizmet yahut sürecin ulusal yahut uluslararası standartlara uygunluğunu gösteren tespit edici bir idari işlemdir.

Standartların olması ve bunlara uygunluğun belgelendirilmesi kadar belgelendirilen kuruluşların denetlenmesi de önem arz etmektedir. Sertifikanın süreli bir idari işlem oluşu bu belgeye sahip olan kurum ve kuruluşların süre bitiminde yapılan denetim neticesinde tekrar bu belgeye sahip olup olamayacağı sertifika işleminin amaç unsuruna hizmet etmektedir. Böylece tüketicinin güveni sağlanmakta, faaliyeti yürütenlerin ise çevreye, insan ve hayvan sağlığına olan duyarlılığı canlı tutulmaktadır⁵⁰¹.

Tarım sektöründe ise sertifikasyon faaliyetiyle tarladan son tüketiciye kadar geçen süreçte tedarik zincirinin de kontrolü sağlanarak sürdürülebilir tarım uygulamaları güvence altına alınmaktadır. Tarımsal faaliyete yönelik verilen sertifikanın tedarikçinin sunduğu ürün yahut hizmet hakkında kendisinin sağlayacağı

⁴⁹⁸ International Organization for Standardization (ISO). (1996). ISO Guide 2, Geneva.

⁴⁹⁹ Avcı, Mustafa. (2004). “Organik Tarımda Kontrol ve Sertifikasyon”, *Akademik Gıda Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2, s. 39.

⁵⁰⁰ 5262 sayılı Organik Tarım Kanunu m. 3/n ve 07.12.2010 tarihli, 27778 sayılı R.G.’de yayınlanan İyi Tarım Uygulamaları Hakkında Yönetmelik m. 4/p’de yer alan sertifika tanımlarından yola çıkılmıştır.

⁵⁰¹ Özkan, Füsün Zehra/Hasdemir, Mehmet/Uzunçam, Reşit. (2015). “Türkiye’de Tarım Ürünlerinin Belgelendirilmesi ve Akreditasyonu”, *Tarım Ekonomisi Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, pp 48 – 58, s. 49.

güvenceden daha nesnel ve ikna edici olduğunu söylemek mümkündür⁵⁰². Sertifikanın temelinde bilimsel ve teknik verilerin oluşu, akredite edilmiş kurumlar tarafından verilmesi, bu kurumların üretici, alıcı yahut standardı belirleyen kurumlar olmaması belgenin tutarlılığını ve güvenilirliğini desteklemektedir.

Ülkemizde ve dünyada ekonomik faaliyetlerde kullanılan sertifikasyon sistemlerinin sayısı giderek artmaktadır. Türk tarım mevzuatında tarımsal üretim tekniklerine ilişkin “*organik tarım sertifikasyon sistemi*” ve “*iyi tarım uygulamaları sertifikasyon sistemi*” olmak üzere iki temel sertifikasyon sistemi bulunmaktadır.

3.1.2.1. Organik Tarım Sertifikasyon Sistemi

3.1.2.1.1. Tarihsel Gelişimi

Organik tarım, yanlış tarım uygulamaları neticesinde bozulan ekosistemin eski haline kavuşturulması amacını taşıyan, canlı yaşamına bütüncül bir bakış açısıyla yaklaşan, doğal girdilerin kullanıldığı, çevreye duyarlı bir üretim sistemidir⁵⁰³. Bu sistemin gereklerine uygun olarak sürdürülen tarımsal faaliyetin belgelendirilmesi süreci organik ürün sertifikasyonu olarak adlandırılmaktadır⁵⁰⁴. Tüm sertifikasyon süreci boyunca katkı maddesi yahut kimyasal madde kullanılmadığı bağımsız kuruluşlarca denetlenip belgelendirilen ürün ise “organik ürün” olarak adlandırılmaktadır⁵⁰⁵.

Geçmiş 20. yüzyılın başlarına dayanan organik tarım çalışmalarına; 1900’lü yılların başında Amerikalı Franklin Hiram King tarafından kaleme alınan “*Farmers of Forty Centuries*” adlı eser öncülük etmiştir⁵⁰⁶. 1910 yılında Albert Howard’ın “*Tarımsal Vasiyetnamesi*”, 1924’de Rudolph Steiner’in “*Biyodinamik Tarım Yöntemi*” adlı eseri bu dönemdeki organik tarım arayışının diğer ürünleridir⁵⁰⁷.

⁵⁰² Dankers, Cora. (2003). *Environmental and Social Standards, Certification and Labelling for Cash Crops, Food and Agriculture Organization of The United Nations*, Rome, s. 8; Dorr/Grote, a.g.e., 2009, s. 543.

⁵⁰³ Özkan/Hasdemir/Uzunçam, a.g.e., 2015, s. 51.

⁵⁰⁴ Gökçe, Gümüş Funda/Usta, Canan. (2013). “Biyolojik Kontrol, Organik Tarım ve Çevre Kirlenmesi”, *Türk Bilimsel Derlemeler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1, pp 63-67, s. 66.

⁵⁰⁵ Gürler, a.g.e., 2016, s. 479.

⁵⁰⁶ Özkan/Hasdemir/Uzunçam, a.g.e., 2015, s. 51.

⁵⁰⁷ Yürüdü, Eren/Kara, Hasan. (2010). “Türkiye’nin Organik (Ekolojik) Tarım Coğrafyası”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 32, pp 402-424, s. 404.

Organik tarıma ilişkin çalışmalar 1972 yılında kurulan “*Uluslararası Organik Tarım Hareketleri Federasyonu (International Federation of Organic Agriculture Movement: IFOAM)*” ile bir merkezde toplanmıştır⁵⁰⁸. IFOAM organik tarıma ilişkin çalışmaları bir araya getirmek, yeni çalışmaların yapılmasını teşvik etmek, organik tarım standartlarını oluşturmak gibi amaçlarla kurulmuştur⁵⁰⁹.

Dünyada organik tarımı konu alan ilk geniş kapsamlı düzenleme 1991 yılında AB tarafından yayınlanan “*EEC 2092/91*” adlı yönetmeliktir⁵¹⁰. Bu yönetmeliğe 1999 yılında “*EC1804/1999*” ile hayvansal üretim kısmı da eklenmiştir⁵¹¹.

Günümüzde organik tarım hakkında uluslararası alanda kabul gören pek çok standart bulunmaktadır. IFOAM tarafından ortaya konulan “*Organik Garanti Sistemi Temel Standartları*”, AB Organik Tarım Mevzuatı “*EEC 2092/91*”, Demeter Biyodinamik Tarım Derneği tarafından oluşturulan “*Demeter Uluslararası Standartları*”, Dünya Sağlık Örgütü ile Dünya Gıda ve Tarım Örgütü’nün birlikte hazırladığı “*Codex Alimentarius*” uluslararası platformda önde gelen standartlar arasındadır⁵¹².

Türkiye’de organik tarıma ilişkin ilk düzenleme 18.12.1994 tarihli, 22145 sayılı R.G.’de yayınlanan Bitkisel ve Hayvansal Ürünlerin Ekolojik Metotlarla Üretilmesine İlişkin Yönetmelik’tir. AB’ye uyum çalışmaları kapsamında bu yönetmeliğin yerini 11.07.2002 tarihli, 24812 sayılı R.G.’de yayınlanan Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik almıştır.

Ülkemizde organik tarımı konu alan ilk kanuni düzenleme ise 01.12.2004 tarihli, 5262 sayılı Organik Tarım Kanunu’dur. Bu düzenlemeye bağlı olarak 2002 yılında yürürlüğe giren Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik 2005 yılında revize edilmiştir. Söz konusu yönetmelik 18.08.2010 tarihli, 27676 sayılı R.G.’de yayınlanan Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına ilişkin Yönetmelik

⁵⁰⁸ Yürüdü/Kara, a.g.e., 2010, s. 405.

⁵⁰⁹ IFOAM ORGANICS INTERNATIONAL, “About IFOAM – Organics International”, <https://www.ifoam.bio/about-us>, Erişim tarihi: 21.09.2022.

⁵¹⁰ Bayram, Bahri/Yolcu, Halil/Aksakal, Vecihi. (2007). “Türkiye’de Organik Tarım ve Sorunları”, *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 2, pp 203-206, s. 203.

⁵¹¹ Bayram/Yolcu/Aksakal, a.g.e., 2007, s. 203.

⁵¹² Demiryürek, Kürşat/Bozoğlu, Mehmet. (2007). “Türkiye’nin Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu”, *OMÜ Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 3, pp 316-321, s. 317.

(OTEÜİY) ile yürürlükten kaldırılmıştır. Mevcut durumda 2010 yılında yürürlüğe giren OTEÜİY yürürlüktedir.

3.1.2.1.2. Kontrol ve Sertifikasyon Yetkisi

Kanun koyucu 5262 sayılı Kanun'da “kontrol” ve “sertifikasyon” faaliyetlerini birbirlerinden kesin bir biçimde ayırmıştır. Kontrol, organik tarım faaliyetinin muntazam bir şekilde mevzuata uygunluğunun tespitini, kayıt altına alınmasını, elde edilen bilgilerin rapor edilmesini ve ihtiyaç halinde ürünün organik olup olmadığının laboratuvarında test edilmesini ifade etmektedir⁵¹³. Sertifikasyon ise tüm kontrol yöntemlerinin kullanılması neticesinde işletmenin organik ürün ve girdinin mevzuata uygun bir biçimde belgelendirilmesini ifade etmektedir⁵¹⁴.

Organik tarım kontrol ve sertifikasyon hizmeti, Tarım ve Orman Bakanlığı yahut bakanlığın gözetimi ve denetimi altında kontrol ve sertifikasyon kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Bu kuruluşlar organik tarım hususunda belirlenen standartlar çerçevesinde tüm kontrolleri tamamlanmış ürün, hizmet yahut süreci kontrol neticesinde elde edilen veriler doğrultusunda ilgili bakanlık tarafından kontrol ve sertifikalandırma hususunda yetkilendirilen gerçek ve tüzel kişilerden oluşmaktadır⁵¹⁵. Yetkilendirilecek kuruluşlara “Organik Tarım Komitesi”⁵¹⁶ tarafından çalışma izni verilmekte ve gerektiğinde komitece bu iznin süresi uzatılmaktadır.

OTEÜİY m. 37 uyarınca kontrol ve sertifikasyon kuruluşları yetkilendirilmek üzere bakanlığa başvururken oluşturdukları sertifikasyon sistemine ilişkin fiyat listesini, sertifika örneğini, analiz tekniğini, test ve sorgulama yöntemini, diğer tüm metotları ve dokümantasyon sistemiyle ilgili bilgileri sunmaktadır. Ayrıca kuruluşlar, işin niteliğine göre kalite sisteminin yer aldığı bir el kitabı hazırlamaktadır.

Kontrol faaliyetini gerçekleştiren personele kontrolör, sertifikasyon faaliyetini gerçekleştiren personele ise sertifikeler adı verilmektedir. Bu iki faaliyet tek bir kuruluş

⁵¹³ Gürler, a.g.e., 2016, s. 480.

⁵¹⁴ Avcı, a.g.e., 2004, s. 40.

⁵¹⁵ Avcı, a.g.e., 2004, s. 39; Gürler, a.g.e., 2016, s. 482.

⁵¹⁶ Organik Tarım Komitesi, 5262 sayılı Kanun m. 48 uyarınca; “Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğünden ilgili Genel Müdür Yardımcısı, ilgili Daire Başkanı ve ilgili daire başkanlığından üç üye, Hukuk Müşavirliğinden bir üye ile Rehberlik ve Teftiş Başkanlığından bir üye olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur”.

tarafından yapılabileceği gibi farklı kuruluşlar eliyle de gerçekleştirilebilecektir⁵¹⁷. Kontrol ve sertifikasyon yetkisinin bu kuruluşlar tarafından bir başka gerçek yahut özel kişiye devredilmesi mümkün değildir.

Kontrol ve sertifikasyon kuruluşlarının güvenilirliğinin ve tarafsızlığının akreditasyon yoluyla sağlanması önem arz etmektedir⁵¹⁸. Ülkemizde bir kontrol ve sertifikasyon kuruluşunun bakanlık tarafından yetkilendirilmesinin ön koşulu akreditasyondur. Bu sebeple organik tarım alanında faaliyet gösteren kontrol ve sertifikasyon kuruluşlarının “TS EN ISO/IEC 17065” standartları uyarınca “*Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK)*” yahut “*Avrupa Akreditasyon Birliği (European Accreditation (EA))*” karşılıklı tanıma anlaşması kapsamında tanınan uluslararası akreditasyon kuruluşlarınca akredite edilmesi gerekmektedir⁵¹⁹.

Akredite edilmiş kuruluşların herhangi bir sebeple akreditasyon kapsamından çıkarılması halinde OTEUIY m. 40/3 uyarınca kontrol ve sertifikasyona ilişkin tüm yetkileri iptal edilmektedir. Ancak yetkileri iptal edilen kuruluşların iptal tarihi itibarıyla yürüttükleri faaliyet sebebiyle verdikleri geçerlilik süresi devam eden sertifikalara ilişkin yükümlülükleri devam etmektedir.

Organik ürün sertifikasının güvenilirliği ise kontrol ve sertifikasyon kuruluşlarının sertifikasyon sürecinde tarafsız bir değerlendirme yapmasıyla mümkündür. Bu sebeple kontrol sürecinde yer alan kontrolörün sertifikasyon sürecinde, sertifikasyon sürecinde yer alan sertifikelerin ise kontrol sürecinde görev alması söz konusu değildir. Ayrıca kontrol ve sertifikasyon kuruluşlarının danışmanlık hizmeti vermesi, sertifikasyon sürecini yürüttüğü ürünün tedarikini ve tasarımını yapması yasaktır⁵²⁰. OTEUIY m. 39 uyarınca bu kuruluşların yöneticileri, ortakları, kontrolörleri ve çalışanları eş zamanlı olarak başka bir yetkili kuruluştaki çalışmayacak; bu kişiler ile bu kişilerin birinci derece yakınlarının faaliyetleri yetkili kuruluş tarafından kontrol edilip sertifikalandırılmayacak; bu yetkinin kullanılması sırasında herhangi bir çıkar çatışmasına girilemeyecektir. Organik Tarım Komitesi,

⁵¹⁷ Gürler, a.g.e., 2016, s. 480.

⁵¹⁸ Dankers, a.g.e., 2003, s. 92.

⁵¹⁹ Özkan/Hasdemir/Uzunçam, a.g.e., 2015, s. 55.

⁵²⁰ Avcı, a.g.e., 2004, s. 39.

organik tarım mevzuatın aykırı hareket eden kontrolör ve sertifikelerinin bu husustaki yetkilerini iptal etmekle yetkilidir.

3.1.2.1.3. Yetkilendirilmiş Kontrol ve Sertifikasyon Kuruluşunun Müteşebbis Denetimi

Organik tarım faaliyeti yürüten müteşebbis kontrol ve sertifikasyon kuruluşu arasındaki ilişki müteşebbisin başvurusu üzerine kuruluşla yapılan bir sözleşmeyle kurulmaktadır⁵²¹. Yetkili kuruluşun yıl içinde haberli ve habersiz ziyaretlerde bulunarak müteşebbisin işletmesini denetleme, üretim faaliyetinin organik üretim esaslarına uygunluğunu teyit etmek amacıyla numune alma ve analiz ettirme yetkileri bulunmaktadır⁵²².

Yetkilendirilmiş kuruluş yaptığı denetim neticesinde müteşebbisin sürece ilişkin tutması gereken belgeleri olması gerektiği gibi tutmadığının anlaşılması halinde OTEÜİY m. 42/6 gereğince müteşebbise bir aylık süre verilmektedir. Bu süre zarfında söz konusu belgeler olması gerektiği gibi düzenlenmezse müteşebbis hakkında yetkilendirilmiş kuruluşun el kitabında yer alan yaptırımlar uygulanmaktadır. Müteşebbis tarafından itiraz edildiği takdirde itiraz, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından karara bağlanmaktadır.

Yetkilendirilmiş kuruluşun organik tarım faaliyetinin “üretim” aşamasına ilişkin OTEÜİY hükümlerine aykırılık tespit etmesi halinde yetkilendirilmiş kuruluşa verilen süreye rağmen bu aykırılıkların müteşebbise giderilmemesi OTEÜİY m. 42/6 uyarınca sözleşmenin feshi sebebidir. Bu hususun Tarım ve Orman Bakanlığına bildirilmesi üzerine yapılan incelemede ihlalin kasıtlı olduğuna kanaat getirilirse müteşebbis organik üretim faaliyetinden beş yıl süreyle men edilmektedir. Müteşebbisin organik tarım faaliyetinin diğer aşamalarında da kasten mevzuat hükümlerine aykırı davranmayı sürdürdüğü tespit edilirse müteşebbis beş yıl süreyle organik tarım faaliyetinden men edilmektedir. Faaliyetten men kararı Organik Tarım Komitesi tarafından verilmektedir.

Kontrol süreci tamamlanmayan hiçbir ürün yahut girdiye sertifika düzenlenmesi mümkün değildir. Elde edilen verilerin organik tarım faaliyetine ilişkin mevzuat

⁵²¹ Gökçe/Usta, a.g.e., 2013, s. 66.

⁵²² Avcı, a.g.e., 2004, s. 39-40.

hükümlerine uygun olarak üretildiği, işlendiği, paketlenildiği tespit edilirse yetkili sertifikasyon kuruluşu tarafından müteşebbis hakkında “*organik tarım müteşebbis sertifikası*”⁵²³, üretilen ürün ve girdiler hakkında ise “*organik ürün sertifikası*” düzenlenmektedir.

Organik tarım sertifikası olmayan ürün ve girdi, organik ürün yahut organik girdi adı altında satılması mümkün değildir⁵²⁴. Yine ithalat sertifikası almamış organik ürün ve girdilerin ithalatının; ihracat sertifikası almamış organik ürün ve girdilerin ihracatının organik adı altında yapılması mümkün değildir⁵²⁵. Ayrıca sertifikalandırılan ürünlerin ambalajlarında organik olduğunu temsil eden etiket ve simgelerin (logo) bulundurulması 5262 sayılı Kanun m. 8/1 uyarınca zorunludur.

Logo bir ürünü, topluluğu yahut kişiliği diğerlerinden ayırmak amacıyla kullanılan yazılar, işaretler yahut simgelerdir⁵²⁶. İdari işlem teorisi bakımından logo, bir ürünün organik tarım standartlarına uygunluğunu gösterip bu standartlara uygun ürün arayan tüketicinin seçim yapmasını kolaylaştıran bildirici nitelikte bir idari işlemdir.

3.1.2.1.4. İdarenin Organik Tarım Kontrol ve Sertifikasyon Hizmetlerini Denetimi

Tarım ve Orman Bakanlığı, 5262 sayılı Kanun’un uygulanmasına ilişkin her türlü denetimi gerçekleştirmekle yetkilendirilmiştir. Bakanlık, kanun kapsamındaki bu yetkisini 5262 sayılı Kanun m. 11 uyarınca kısmen yahut tümüyle üniversitelere, özel hukuk tüzel kişilerine yahut kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir. Devir ancak akredite olmuş kurum veya kuruluşlara yapılabilir.

Yapılan denetimler neticesinde 5262 sayılı Kanun ve OTEUİY hükümlerine aykırı hareket ettiği tespit edilen kişilere gerçekleştirdikleri idari ihlal türüne göre; idari para cezası, çalışma izninin iptali, bir daha çalışma izni verilmemesi, el koyma

⁵²³ Gürler, a.g.e., 2016, s. 480.

⁵²⁴ Gök, Seçil Adalet. (2008). *Genişleyen Avrupa Birliği Pazarında Türkiye’nin Organik Tarım Ürünleri Ticareti Açısından Değerlendirilmesi*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AB Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 15.

⁵²⁵ Gök, a.g.e., 2008, s. 102.

⁵²⁶ Çakmak, N. Münci. (2013). “Belediye Logoları Hakkında Bazı Düşünceler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XVII, Sayı: 1-2, s. 1317.

ve piyasadan toplatma, yetkilerin askıya alınması ve iptali yaptırımları uygulanmaktadır.

Organik Tarım Kanunu m. 12 uyarınca;

- Organik ürün sertifikası olmayan ürün ve girdilerin bu isim altında satılması (m. 12/a),

- Kontrol ve sertifikasyon kuruluşlarının yönetmelikle belirlenen zamanlarda bakanlığa rapor sunmaması, elde ettikleri bilgileri bakanlıkla paylaşmaması (m. 12/f), bu bilgi ve belgeleri bakanlık dışındaki kişilerle paylaşması (m. 12/h),

- Müteşebbislerin OTEUIY'e aykırı faaliyetlerde bulunması (m. 12/g), bakanlık denetimi sırasında yetkililere giriş izni vermemesi ve m. 6/2 kapsamındaki belgeleri göstermemesi (m. 12/h),

- İhracat sertifikası olmayan organik ürün ve girdilerin bu ad altında ithal ve ihraç edilmesi, organik olmadığı belirlenen girdi ve ürünlerin bu ad altında iç piyasaya sürülmesi, dağıtılması ve satılması (m. 12/j),

ve Kanun kapsamında yapılan denetimlerin engellenmesi (m. 12/k) ihlallerini gerçekleştirenlere ilgili maddelerde belirtilen miktarlarda idari para cezası uygulanmaktadır.

- Yetkili kontrol ve sertifikasyon kuruluşlarının organik olmayan ürün ve girdileri organik adıyla sertifikalandırması halinde ihlali gerçekleştirenler hakkında m. 12/b uyarınca idari para cezası uygulanmaktadır. Fiilin tekrar edilmesi halinde bu kuruluşa bir daha çalışma izni verilmemek üzere kuruluşun yetki ve izin belgeleri iptal edilmektedir.

- Yetkili kontrol ve sertifikasyon kuruluşunun çalışma izin süresi bitmesine rağmen bakanlıktan süre uzatımı almadan faaliyetlerini sürdürmesi halinde m. 12/c uyarınca idari para cezası verilmektedir. Fiilin tekrar edilmesi halinde iki kat idari para cezası uygulanmakla birlikte bu kuruluşlara bir daha çalışma izni verilmemektedir.

- Yetkili kontrol ve sertifikasyon kuruluşunun çalışma iznini başka bir kuruluşa devretmesi halinde m. 12/d kapsamında idari para cezası uygulanmaktadır. Fiilin tekrarı halinde yetkili kuruluşun çalışma izni iptal edilmektedir.

- Kontrol ve sertifikasyon alanında çalışan elemanların kendi birimleri dışında görev almaları hallerinde ise ilgili maddede yer alan miktarda idari para cezası uygulanmaktadır (m. 12/e). İhlalin tekrar edilmesi halinde yetkili kuruluş hakkında iki kat idari para cezası uygulanarak çalışma izni iptal edilmektedir.

- Organik ürün etiket ve logolarının organik olmayan ürünler üzerinde kullanılması, bu etiket ve logoların sahte yahut yanıltıcı öğeler içermesi ihlallerini gerçekleştirenlere 5262 sayılı Kanun m. 12/1 kapsamında idari para cezası uygulanmaktadır. İhlalin etiket bilgilerinden doğması halinde bu husus düzeltilinceye kadar ürün ve girdilere el koyulup ürün ve girdiler piyasadan toplatılmaktadır.

5262 sayılı Kanun m. 13 kapsamında idari para cezası verme yetkisi Tarım ve Orman Bakanlığı yahut mahallin mülki idari amirine aittir. 5262 sayılı Kanun'un 12. maddesinin b, c, d, ve e bentlerinde yer alan ihlaller şikayet üzerine, il müdürlüklerinin teklifi üzerine yahut bakanlıkça doğrudan tespit edilmektedir. Adı geçen bentlerde yer alan idari para cezalarını uygulama yetkisi OTEUİY m. 47/1-a uyarınca Tarım ve Orman Bakanlığına aittir.

5262 sayılı Kanun'un 12. maddesinin f ve k bentlerinde yer alan idari para cezalarını uygulama yetkisi OTEUİY m. 47/1 uyarınca bakanlık ve mülki idari amirlere verilmişken; a, h, j, ı bentlerinde yer alan idari para cezalarını uygulama yetkisi ihlali tespit eden mülki idari amire verilmiştir.

OTEUİY m. 48 uyarınca yetkilendirilmiş kuruluşlarla müteşebbisin organik tarım mevzuatına aykırı davranışları sebebiyle idari para cezası uygulanması yönündeki karar Organik Tarım Komitesince alınmaktadır.

OTEUİY m. 41 uyarınca organik tarım kontrol ve sertifikasyon hizmetinin denetimi sırasında Tarım ve Orman Bakanlığı, yetkilendirilmiş kuruluşun söz konusu yönetmelik hükümlerine aykırı davrandığını tespit ederse bu aykırılıkların giderilmesi için yetkilendirilmiş kuruluşu yazılı olarak ihtar ederek iki ay süre vermektedir. Bu süre zarfında aykırılıklar giderilip bakanlığa bildirilmezse yetkili kuruluşun çalışma izni Organik Tarım Komitesi tarafından en fazla 6 ay süreyle askıya alınmaktadır.

Askı süresi boyunca yetkilendirilmiş kuruluşun geçerlilik süresi devam eden organik tarım sertifikalarına ilişkin yükümlülükleri devam etmektedir. Askı süresinin bitiminde tespit edilen aykırılıkların giderilmemesi halinde Organik Tarım

Komitesince yetkilendirilmiş kontrol ve sertifikasyon kuruluşunun yetkilerinin iptaline karar verilmektedir.

5262 sayılı Kanun kapsamında verilen idari para cezalarına karşı söz konusu kanunda özel bir düzenleme olmadığından kararın tebliği yahut tefhiminden itibaren 15 gün içinde genel kanun olan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu m. 27 uyarınca Sulh Ceza Hakimliği'ne başvurulması mümkündür.

5262 sayılı Kanun kapsamındaki diğer idari yaptırım kararlarına karşı ise özel bir idari başvuru yolu öngörülmemiştir. Bu sebeple İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) m. 11 kapsamında genel idari başvuru yoluna gidilebileceği gibi idari yaptırım kararının tebliğinden itibaren 60 gün içinde doğrudan idare mahkemelerinde iptal davası açılması da mümkündür. İdari para cezasıyla birlikte diğer idari yaptırım kararlarından birinin verilmesi halinde açılacak davalarda 5326 sayılı Kabahatler Kanunu m. 27/8 uyarınca idari yargı görevlidir.

3.1.2.2. İyi Tarım Uygulamaları Sertifikasyon Sistemi

3.1.2.2.1. Tarihsel Gelişimi

İyi tarım uygulamaları; tarımsal üretimde çevreye, hayvan ve insan sağlığına yönelik tehditlerin kontrol altına alındığı, elde edilen ürünlerin sertifikalandırıldığı, güvenli ve sürdürülebilir bir üretim sistemidir⁵²⁷. Bir başka tanıma göre iyi tarım uygulamaları; çevreyi sosyal olarak yaşanabilir, ekonomik olarak karlı ve verimli kılan, insan sağlığını koruyan, hayvan sağlığını ve refahını dikkate alan işlemlerdir⁵²⁸.

İyi tarım uygulamalarının esasları 1997 yılında “*Avrupa Perakendeciler Ürün Çalışma Grubu (EUREP)*” tarafından çizilmiştir. 1999 yılında iyi tarım uygulamaları

⁵²⁷ Aydın, Başak/Özkan, Erol/Aktürk, Duygu/Kiracı, M. Ali/Hurma, Harun. (2016). “İyi Tarım Uygulamalarına Yönelik Üretici Görüşlerinin Ekolojik Açıdan Değerlendirilmesi (Kırklareli, Edirne, Tekirdağ ve Çanakkale İlleri Örneği)”, *Kafkas Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, pp 12-25, s. 13.

⁵²⁸ Parlakay Oğuz/Çelik, Ahmet Duran/Kızıltuğ, Tuğçe. (2015). “Hatay İlinde Tarımsal Üretimden Kaynaklanan Çevre Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 2, pp 17-26, s. 23; Balcı Akova, Süheyla/Tapan, İrfan. (2022). “Sürdürülebilir Tarım Kapsamında İyi Tarım Uygulamalarının Değerlendirilmesi: Malatya İli Örneği”, *Coğrafya Dergisi*, Sayı: 44, pp 151-167, s. 155.

standartlarını ortaya koyan “Euro-Retailer Produce Work Group Good Agricultural Practice (EUREPGAP)” protokolü yayınlanmıştır⁵²⁹.

2002 yılında gerçekleştirilen Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi’nde iyi tarım uygulamaları FAO tarafından “Tarım ve Kırsal Kalkınma Prensipleri” olarak kabul edilmiştir. Ardından Dünya Ticaret Örgütü (World Trade Organization (WTO)), EUREPGAP standartlarını üye ülkelere referans olarak göstermiştir⁵³⁰. Avrupa ülkelerinde uygulama alanı bulan EUREPGAP zaman içerisinde küresel bir standart halini alarak 2007 yılında “Global Good Agriculture Practice (GLOBALGAP)” ismiyle anılmaya başlamıştır. GLOBALGAP iyi tarım uygulamalarına ilişkin standartları içermenin yanında tarımsal üretimin bu standartlara uygunluğunu belgelendiren bir sertifikasyon programıdır.

GLOBALGAP uygulamaları Türkiye’de 2004 yılından itibaren görülmeye başlamıştır. Ülkemizde iyi tarım uygulamaları ilk kez 08.09.2004 tarihli, 25577 sayılı R.G.’de yayınlanan İyi Tarım Uygulamalarına İlişkin Yönetmelik ile düzenlenmiştir⁵³¹. Bu düzenleme 07.12.2010 tarihli, 27778 sayılı R.G.’de yayınlanan İyi Tarım Uygulamaları Hakkında Yönetmelik (İTUHY) ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yürürlükte olan söz konusu yönetmelikte iyi tarım uygulamalarının esaslarına, sertifikasyon sürecine, sorumluluk rejimine yer verilmiştir.

3.1.2.2.2. Kontrol ve Sertifikasyon Yetkisi

İTUHY m. 4 uyarınca bir tarımsal faaliyetin yönetmelik hükümlerine uygunluğunun tespiti, kayıtların tutulması, elde edilen verilerin rapor edilmesi faaliyetleri kontrolü; kontrol neticesinde herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi halinde başvuran adına yapılan belgelendirme ise sertifikasyonu ifade etmektedir. Kontrol ve sertifikasyon hizmeti Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yahut bakanlığın gözetimi ve denetimi altında TS EN 45011 yahut eşdeğeri uluslararası

⁵²⁹ Aydın Eryılmaz, Gamze/Kılıç, Osman. (2018). “Türkiye’de Sürdürülebilir Tarım ve İyi Tarım Uygulamaları”, *KSÜ Tarım ve Doğa Dergisi*, Cilt: 21, Sayı: 4, pp 624-631, s. 627; Balcı Akova/Tapan, a.g.e., s. 156.

⁵³⁰ Balcı Akova/Tapan, a.g.e., 2022, s. 156.

⁵³¹ Aydın Eryılmaz/Kılıç, a.g.e., 2016, s. 627.

standartlar esas alınarak bakanlıkça iki yıl süre için yetkilendirilmiş kontrol ve sertifikasyon kuruluşları eliyle yürütülmektedir⁵³².

İyi tarım uygulamaları sertifikasyon sürecinde yetkilendirilmek isteyen kuruluşların öncelikle bu hususta bakanlığa başvuru yapması gerekmektedir. Bu başvuru “İyi Tarım Uygulamaları Komitesi”⁵³³ tarafından değerlendirilip karara bağlanmaktadır. Komite tarafından alınan kararlar müsteşarın onayına tabidir⁵³⁴. Müsteşarın onayı üzerine alınan karar onay tarihinden itibaren yürürlüğe girmektedir⁵³⁵. İTUYH m. 12 uyarınca komitenin ayrıca iyi tarım uygulamaları esaslarına aykırı biçimde verilen sertifikaları iptal etme veya ettirme, iyi tarım uygulamaları aktörlerinin mevzuata uygun olmayan davranışlarının tespit edilmesi halinde gerekli işlemleri gerçekleştirme yetkileri de bulunmaktadır.

Yetkilendirilmiş kuruluşların yetkilendirildikleri tarihten itibaren iki yıl içinde akredite edilmeleri gerekmektedir. Akreditasyon şartı ile yetkilendirilmiş kuruluşların güvenilirliğinin ve tarafsızlığının sağlanması amaçlanmaktadır.

Akreditasyon sürecinde “TS EN 45011” yahut “TS EN ISO/IEC 17065” ya da eşdeğer uluslararası standartlara uygunluk esas alınmaktadır⁵³⁶. Bu kuruluşları akredite etme yetkisi “TÜRKAK”, “Avrupa Akreditasyon Birliği” ve “Uluslararası Akreditasyon Forumu (International Accreditation Forum (IAF))” karşılıklı tanınma anlaşması kapsamındaki uluslararası akreditasyon kuruluşlarına aittir⁵³⁷.

⁵³² Mızrak, Gürbüz. (2021). *İyi Tarım Uygulamaları*, e-kitap, Ankara, s. 333; Özkan/Hasdemir/Uzunçam, a.g.e., 2015, s. 49.

⁵³³ İyi tarım uygulamaları yönetmeliği m. 10/1 uyarınca; “Komite; Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğünden bir genel müdür yardımcısı, ilgili daire başkanının da olduğu üç üye, Hayvancılık Genel Müdürlüğünden bir üye, Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğünden bir üye, Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğünden bir üye, Bakanlık Hukuk Müşavirliğinden bir hukuk müşaviri ve Bakanlık Rehberlik ve Teftiş Başkanlığından bir müfettiş olmak üzere toplam sekiz üyeden oluşturulur. İyi Tarım Uygulamaları Komitesine, Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğünden genel müdür yardımcısı veya ilgili daire başkanı başkanlık eder”.

⁵³⁴ 703 sayılı KHK m. 41 ile Bakanlık ve bağlı kuruluşlardaki müsteşar müessesesi kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde müsteşarların görevleri bakan yardımcıları tarafından yerine getirilmektedir.

⁵³⁵ Onaydan önce idari işlem tüm unsurları ile oluşmuştur. Onay ile yasal prosedür gerçekleştirilerek idari işlem üçüncü kişilere karşı ileri sürülebilir hale gelmektedir. Erkut, Celal. (1990). *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Yayınları, Ankara, s. 126.

⁵³⁶ Özkan/Hasdemir/Uzunçam, a.g.e., 2015, s. 55.

⁵³⁷ Özkan/Hasdemir/Uzunçam, a.g.e., 2015, s. 55.

Yetkilendirilmiş kuruluş iki yıl içinde akredite edilmezse yetkileri bakanlıkça iptal edilmektedir. Yetkili kuruluşun akreditasyonunun askıya alınması yahut iptal edilmesi, iyi tarım uygulamaları kapsamında verilen kontrol ve sertifikasyon yetkisinin de askıya alınmasına yahut iptal edilmesine yol açmaktadır.

Yetkilendirilmiş kuruluşların danışmanlık hizmeti vermeleri, sertifikalandırdığı ürün ve girdilerin tedarikini, üretimini, reklamını yapmaları ve bu ürünleri pazarlamaları yasaktır. Bu kuruluşlar yetkilerini kullanırken çıkar çatışması yaratacak faaliyetlerde bulunmaması gerekmektedir⁵³⁸.

3.1.2.2.3. Yetkilendirilmiş Kontrol ve Sertifikasyon Kuruluşunun Üretici, Üretici Örgütü veya Müteşebbisi Denetimi

Bir tarımsal üretimin iyi tarım uygulamaları sistemine dahil edilebilmesi için öncelikle faaliyette bulunan ile yetkilendirilmiş kuruluş arasında bir sözleşme imzalanması gerekmektedir⁵³⁹. Yetkilendirilmiş kuruluş kontrol sürecinde sözleşmeci tarafa haberli ve habersiz ziyaretlerde bulunma, iyi tarım uygulamaları esaslarına uygunluğu hususunda şüphe bulunan ürünlerden numune alma ve bu numuneleri bakanlık tarafından yetkilendirilen laboratuvarlarda analiz ettirme yetkileriyle donatılmıştır⁵⁴⁰. Bakanlığın da gıda güvenliğine uygunluk noktasında şüpheyeye düşmesi halinde bu ürünleri analiz ettirmesi mümkündür.

İTUHY m. 20 uyarınca yetkilendirilmiş kuruluşla sözleşme yapan üretici, üretici örgütü veya müteşebbisin yürüttüğü üretim faaliyetinin sertifikalandırılabilmesi için sözleşmeci tarafın ilk derece kontrol noktalarının tümüne, ikinci derecenin en az %95'ine ve sözleşme hükümlerine uygun davranması gerekmektedir. Sözleşme hükümlerine uygun davranılmaması halinde yetkilendirilmiş kuruluşun sözleşmeci taraf hakkında (üretici, üretici örgütü veya müteşebbis) sözleşme hükümleri çerçevesinde el kitabında yer alan; uyarı, sertifikanın askıya alınması, sertifikanın iptali yaptırımlarını uygulaması gündeme gelmektedir.

⁵³⁸ Türk, Zübeyir/Gürsoy, Songül/Büyük, Musa/Ekinci, Derya Issı/Korkunç, Medet. (2021). *İyi Tarım Uygulamaları*, Dicle Üniversitesi Basımevi, Diyarbakır, s. 31.

⁵³⁹ Avşar, Dilehan/Avşar, Gökhan. (2015). "İyi Tarımda İnovasyona Yönelik Türkiye'deki Uygulamalar", 3rd *International Symposium on Innovative Technologies in Engineering and Science*, Valencia-Spain, s. 1419; WWF-Türkiye (Doğal Hayatı Koruma Vakfı). (2015). *İyi Tarım Uygulamaları El Kitabı*, İstanbul, s. 9.

⁵⁴⁰ WWF-Türkiye (Doğal Hayatı Koruma Vakfı), a.g.e., 2015, s. 9; Avşar/Avşar, a.g.e., 2015, s. 1420.

Yetkilendirilmiş kontrol ve sertifikasyon kuruluşu öncelikle sertifikasyon sürecinde tespit ettiği uygunsuzlukların 28 gün içinde giderilmesi için düzeltici faaliyet talep ederek sözleşmeci tarafa uyarıda bulunmaktadır.

Kontrol faaliyeti neticesinde belirlenen uygunsuzluğun çevre, insan ve hayvan sağlığı bakımından tehlike arz ettiği tespit edilirse yahut uyarı üzerine giderilmediği hallerde yetkilendirilmiş kuruluş en fazla 6 ay süreyle sertifikanın kullanılmasını durdurmak yahut yayınlanmasını geciktirmek suretiyle askıya alma yaptırımını uygulama hususunda takdir yetkisine sahiptir.

Askıya alma süresinin sonunda tespit edilen uygunsuzlukların giderilmemesi halinde yetkili kuruluşun sözleşmeyi ve sertifikayı iptal etmesi mümkündür. Sözleşmesi iptal edilen taraf 12 ay süreyle kontrol ve sertifikasyon sürecinin bir aktörü olamayacak, başka bir yetkili kuruluşla sözleşme yapamayacaktır. Sözleşmeci tarafın bir üretici örgütü olması halinde yalnızca uygunsuzluğa sebep olan üreticinin sertifikasını ve sözleşmesini iptal etme hususundaki takdir yetkisi yetkilendirilmiş kuruluşa aittir.

Sertifikanın askıya alınması ve iptal edilmesi işlemlerine karşı İTUYH m. 20’de özel bir itiraz yolu öngörülmüştür. Sertifikası askıya alınan yahut iptal edilen üretici, üretici örgütü veya müteşebbis bu idari yaptırımlara ilişkin kararın kendilerine tebliğinden itibaren bir ay içinde İyi Tarım Uygulamaları Komitesi’ne itiraz edebilecektir.

Kontrol neticesinde iyi tarım esaslarına uygun olduğu tespit edilen ürünler hakkında ise 12 ay süreyle geçerli olmak üzere iyi tarım uygulamaları sertifikası düzenlenmektedir⁵⁴¹. İyi tarım uygulamaları sertifikası bulunan ürünler üzerinde iyi tarım uygulamaları logosunun, yetkili kontrol ve sertifikasyon kuruluşunun adının ve kod numarasının, ürüne ait sertifika numarasının ve bu yönetmeliğe uygun olduğu bilgisinin yer aldığı etiketin bulunması gerekir⁵⁴². Sertifikalı ürün yahut girdinin mevzuata uygunluğu hususunda müteşebbis, üretici ve üretici örgütleri müteselsilen sorumludur.

⁵⁴¹ Avşar/Avşar, a.g.e., 2015, s. 1420; WWF-Türkiye (Doğal Hayatı Koruma Vakfı), a.g.e., 2015, s. 9.

⁵⁴² Türk/Gürsoy/Büyük/Ekinci/Korkunç, a.g.e., 2021, s. 29.

İyi tarım logosunun iyi tarım uygulamaları kapsamında sertifikalandırılmayan ürünlerin ambalajlarında, yanıltıcı ve İTUHY hükümlerine aykırı olarak kullanılması durumunda her türlü yasal hak Tarım ve Orman Bakanlığına aittir⁵⁴³. Ancak mevzuatımızda logonun gerçeği yansıtmaması durumunda bu ihlali gerçekleştirenlere ne tür bir yaptırım uygulanacağı düzenlenmemiştir. Organik tarım uygulamalarında olduğu gibi iyi tarım uygulamalarında da bu tür ihlallerin ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve yaptırıma bağlanması önem arz etmektedir.

3.1.2.2.4. İdarenin İyi Tarım Kontrol ve Sertifikasyon Hizmetlerini Denetimi

Yetkilendirilmiş kuruluş, iyi tarım kontrol ve sertifikasyon sürecinde gerçekleştirdiği faaliyetlerden sorumludur. İTUHY'in uygulanması hususunda kontrol ve sertifikasyon kuruluşlarını, sertifikeler ve kontrolörleri, üretici, üretici örgütleri ve müteşebbisleri denetleme yetkisi İTUHY m. 27 ile Tarım ve Orman Bakanlığına verilmiştir. Bakanlığın denetim yetkisinin bir kısmını yahut tümünü özel hukuk tüzel kişilerine, kamu kurum ve kuruluşlarına yahut üniversitelere devretmesi mümkündür. Bu halde bakanlık yetki devri yaptığı kuruluşları denetlemekle yükümlüdür.

İyi tarım kontrol ve sertifikasyon hizmetlerinin denetimi sürecinde ilgili cezai hükümlerin yanında İTUHY m. 28 uyarınca yetkilendirilmiş kuruluşun gerçekleştirdiği idari ihlal türüne göre hakkında ikaz, yetkilerinin askıya alınması ve yetkilerinin iptali idari yaptırımları uygulanmaktadır.

Kontrol ve sertifikasyon kuruluşunun yetkilendirilmek üzere yaptığı başvuru sırasında verdiği el kitabına uygun olmayan hususların Tarım ve Orman Bakanlığı denetiminde tespit edilmesi halinde yetkili kuruluş ikaz edilmekte bu hususların düzeltilmesi için kuruluşa süre verilmektedir. Verilen süre zarfında tespit edilen hususlar düzeltilmezse yahut denetim neticesinde İyi Tarım Uygulamaları Komitesince takdir edilirse, bakanlık tarafından verilen yetkilerin en fazla 6 ay süreyle askıya alınmasına karar verilmesi mümkündür. Yetkili kuruluşun aynı eylemleri iki yıl içinde tekrarlaması durumunda bu idari yaptırımların bir derece üstü uygulanmaktadır.

İTUHY m. 22 uyarınca yetkileri askıya alınan kuruluşlar kararın alındığı tarihten itibaren kontrol ve sertifikasyon faaliyeti yürütemezler. Bu kuruluşların alınan karar

⁵⁴³ 2014/002 sayılı İyi Tarım Uygulamaları Logosu Kullanımının Usul ve Esaslarına İlişkin Genelge, s. 1.

öncesinde yürüttükleri kontrol ve sertifikasyon faaliyetlerinden doğan yükümlülükleri devam etmekle birlikte düzenledikleri sertifikaların sürelerini uzatmaları mümkün değildir. Ancak yetkileri askıya alınmadan önce kontrol süreci biten ama henüz sertifikalandırma yapılmamış ürünleri sertifikalandırmaları mümkündür.

İyi Tarım Uygulamaları Komitesinin yetkili kuruluş hakkında uyguladığı bir diğer idari yaptırım türü bakanlıkça verilen yetkilerin iptalidir. Komite tarafından verilen sürede tespit edilen uygunsuzlukları düzeltmeyen, kontrol ve sertifikasyon faaliyetini gerçeğe aykırı yürüten, görev ve yetkilerini olması gerektiği gibi yürütmeyen, mevzuatça yetkilendirme için gerekli kriterleri taşımadığı sonradan ortaya çıkan kuruluşların yetkileri iptal edilmektedir. Komitenin aldığı iptal kararlarını ilan etmek suretiyle kamuoyuyla paylaşması mümkündür.

İTUHY m. 23 uyarınca yetkileri iptal edilen kuruluşlar karar tarihinden itibaren kontrol ve sertifikasyon faaliyeti yürütemezler. Bu kuruluşların henüz süresi sona ermeyen sertifikalandırma faaliyetlerinden doğan sorumlulukları devam etmektedir. Ancak mevcut sertifikaların sürelerini uzatmaları mümkün değildir.

Kontrol ve sertifikasyon kuruluşunun yetkili olduğu süre boyunca gerçekleştirdiği faaliyetlerden ve yetkilerinin askıya alınması yahut iptal edilmesinden doğan zararlardan sorumluluk İTUHY m. 19/1-ğ gereği yine bu kuruluşa aittir.

İdarenin iyi tarım kontrol ve sertifikasyon hizmetlerini denetimi sırasında tespit ettiği idari ihlaller sebebiyle verdiği idari yaptırım kararlarına karşı açılacak davalar idari yargıda görülmektedir. Hakkında idari yaptırım kararı verilen yetkilendirilmiş kuruluşlar bu hususta İYUK m. 11 kapsamında kararı veren İyi Tarım Uygulamaları Komitesi'ne itiraz yoluna gidebilirler. Söz konusu kuruluşların idari başvuru yoluna gitmeyip doğrudan idari işlemi tesis eden idarenin bulunduğu yer mahkemesi olan Ankara İdare Mahkemesinde iptal davası açması da mümkündür.

3.1.3. Akreditasyon

3.1.3.1. Akredite Etme Yetkisi

Piyasa koşullarının değişmesi ve tüketici istekleri tarım ürünlerinin sertifikasyonunu zorunlu kılmaktadır. Ancak tarım ürünlerinin sertifikasyonu kadar bu belgelendirmeyi yapacak UDK'ların tarafsızlığı ve güvenilirliği de önem arz etmektedir⁵⁴⁴.

Piyasaya sürülen mal ve hizmetlerin kalite seviyeleri; testler, deneyler, sistem denetlemesi teknikleriyle belirlenmektedir. Bir mal yahut hizmetin önceden belirlenmiş uluslararası standartlara uygunluğu uygunluk değerlendirmesi faaliyetiyle ölçülmektedir. Uygunluk değerlendirmesi 4 sayılı CBK m. 631'e göre *"Bir ürüne, sürece, hizmete, sisteme, kişiye veya kuruluşa ilişkin belirli şartların yerine getirilip getirilmediğini gösteren"* süreçtir. UDK bu süreçte deney, kalibrasyon, muayene, doğrulama, tıbbi deney, yeterlilik testi sağlama, belgelendirme, referans malzeme üretimi, numune alma vb. faaliyetleri yürüten kuruluşları ifade etmektedir. Akreditasyon, akreditasyon kuruluşları tarafından uygunluk değerlendirme faaliyetlerinin o alanda önceden kabul görmüş standartlara uygunluğunu ölçen bir kalite sistemidir. Akreditasyon yoluyla bu kuruluşların tarafsızlığı ve güvenilirliği sağlanmaktadır.

Türk Akreditasyon Kurumu, Türk idari teşkilatında UDK'ları akredite etmekle yetkili tek kamu kurumudur. Kurum, 27.10.1999 tarihli 4457 sayılı Türk Akreditasyon Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuştur.

TÜRKAK tüzel kişiliği haiz, özel hukuk hükümlerine tabi, idari ve mali özerkliği bulunan, kar amacı gütmeyen bir kamu kurumudur⁵⁴⁵. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ek (II) sayılı cetvelde özel bütçeli idareler arasında sayılmıştır. Kurumun organları; danışma kurulu, yönetim kurulu ve genel sekreterliktir⁵⁴⁶.

⁵⁴⁴ Özkan/Hasdemir/Uzunçam, a.g.e., 2015, s. 48.

⁵⁴⁵ Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 141.

⁵⁴⁶ TÜRKAK, "Organizasyon Şeması", <https://www.turkak.org.tr/kurumsal/organizasyon-semasi.html>, Erişim tarihi: 19.09.2022.

TÜRKAK, Türk idari teşkilatı içerisinde hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri içerisinde yer almaktadır. Özel hukuk hükümlerine tabi kılınması TÜRKAK'ın kamu tüzel kişisi olmadığı anlamına gelmemektedir. Kurum pek çok kamu gücü ve ayrıcalıklarından faydalanmaktadır. Örneğin; 4457 sayılı Kanun m. 22 uyarınca kurumun malları devlet malı hükmündedir. Kurumun kanun kapsamında elde ettiği gelirler kurumlar vergisinden, tesis ettiği işlemler harçlardan, düzenlenen kağıtlar damga vergisinden muaf tutulmaktadır.

TÜRKAK, UDK'ların ulusal ve uluslararası standartlara uygun faaliyette bulunmalarını ve bu faaliyetleri yürüten kurumların verdikleri belgelerin ulusal ve uluslararası mecrada tanınmasını sağlamak üzere çalışmaktadır⁵⁴⁷. 4 sayılı CBK m. 636/a'ya göre TÜRKAK, akreditasyon başkanlıkları aracılığıyla UDK'ların başvurularını incelemekte, ulusal ve uluslararası standartlara uygun faaliyetlerde bulunup bulunmadıklarını değerlendirmekte, yeterli olanları onaylamakta ve bu kuruluşları belli aralıklarla denetlemektedir. TÜRKAK'ın yürüttüğü akreditasyon faaliyeti hukuki niteliği itibariyle bir kamu hizmetidir.

Kurumun gelirleri 4 sayılı CBK m. 638 kapsamında akredite hizmeti karşılığında elde ettiği gelir, genel bütçeden aldığı yardımlar, kurum taşınmazlarından elde edilecek gelirler, bu gelirlerin nemalandırılmasıyla elde edilecek gelirler olarak düzenlenmiştir. Akreditasyon kullanım ücreti yahut paylar her mali yılın başında yönetim kurulunca sektöre göre hazırlanan tebliğin Dışişleri Bakanı tarafından onaylanmasıyla tespit edilmektedir.

4 sayılı CBK m. 630 uyarınca Dışişleri Bakanlığının ilgili kuruluşu olan TÜRKAK, merkezi idarenin vesayet benzeri denetimine tabidir. Her ne kadar merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetimi vesayet denetimi olarak adlandırılrsa da doktrinde merkezi idarenin hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri üzerinde de denetim yetkisi olduğu kabul edilmektedir⁵⁴⁸. ÖZAY, söz konusu bu denetimi “*dış idari denetim*” olarak adlandırmaktadır⁵⁴⁹. Nitekim akreditasyon kullanım ücretinin

⁵⁴⁷ TÜRKAK, “Hakkında”, <https://www.turkak.org.tr/kurumsal/hakkinda.html>, Erişim tarihi: 19.09.2022.

⁵⁴⁸ Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 128.

⁵⁴⁹ Özay, a.g.e., 2017, s. 173-176.

tespitinde TÜRKAK yönetim kurulunca hazırlanan tebliğin Dışışleri Bakanının onayına sunulması bu denetimin bir tezahürüdür.

TÜRKAK, “Avrupa Akreditasyon Birliğı”, “Uluslararası Akreditasyon Forumu” ve “Uluslararası Laboratuvar Akreditasyon Birliğı’nin (International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC))” tam üyesidir. Ayrıca EA, IAF ve ILAC ile karşılıklı olarak birbirlerini tanımışlardır⁵⁵⁰.

3.1.3.2. Akreditasyon Süreci

3.1.3.2.1. Hazırlık İşlemleri

Türk Akreditasyon Kurumu akreditasyon süreci sırasıyla; “başvuru”, “denetim öncesi hazırlıkları”, talep edilmesi halinde “öndenetim”, “akreditasyon denetimi”, “değerlendirme”, “karar”, kararın olumlu olması halinde “akreditasyonun yayınlanması”, “gözetim” ve talep edilmesi halinde “akreditasyonun yenilenmesi” aşamalarından oluşmaktadır⁵⁵¹.

Kurum akreditasyon sürecinde “doküman inceleme”, “kayıt inceleme”, “plansız ziyaretler”, “mülakat”, “uzaktan denetleme”, “yeterlilik testi” gibi birtakım tekniklerden faydalanmaktadır. Akreditasyon sürecinin hangi aşamasında hangi tekniklerden faydalanılacağı ise P701 - Uygunluk Değerlendirme Kuruluşlarının Akreditasyonu Prosedürü kapsamında belirlenmektedir.

Akreditasyon süreci kural olarak gönüllülük esasına dayanmaktadır. Akredite olmaları zorunlu olmamakla birlikte uygunluk değerlendirme hizmetinden yararlanmak isteyen üreticiler, sürekli denetlenen ve ilgili standartlarla mevzuat hükümleri çerçevesinde hareket eden akredite olmuş UDK’lara güven duyduklarından bu kuruluşları tercih etmektedir.

Akreditasyon süreci UDK’nın başvurusuyla başlamaktadır. Akreditasyon başvurusu yapmak isteyen UDK’ların akreditasyon standartlarına uygun ve en az üç ay işlerlik göstermiş bir yönetime sahip olması gerekmektedir⁵⁵². Bu özellikleri haiz olan UDK’lar, kurumun temsil ve ilzama yetkilisi tarafından imzalanmış başvuru için

⁵⁵⁰ TÜRKAK. (2020). 2019 Türk Akreditasyon Kurumu Faaliyet Raporu, Ankara, s. 13.

⁵⁵¹ TÜRKAK, “P701 Uygunluk Değerlendirme Kuruluşlarının Akreditasyonu Prosedürü”, https://secure.turkak.org.tr/docs/Procedures/P701_14_0.pdf, s. 5, Erişim tarihi: 24.04.2022.

⁵⁵² TÜRKAK, P701, s. 5.

gerekli bilgi ve belgeleri TÜRKAİ'a göndermeli, başvuru metninde başvuru yapan UDK'nın akreditasyon kapsamı açık bir şekilde yer almalıdır.

Akreditasyon başvurusu TÜRKAİ'ın atadığı teknik sorumlu tarafından incelenmektedir. Başvuruya ait bilgiler teknik sorumlu tarafından TÜRKAİ e-portalına kaydedilerek başvuru için bir dosya numarası alınmaktadır⁵⁵³. Alınan dosya numarası akreditasyon sürecini ve sonrasını takip etmek ve doğru bilgiye ulaşmak bakımından önem arz etmektedir. Yaptığı inceleme neticesinde teknik sorumlunun bir eksik yahut hata tespit etmesi durumunda bu hususlar UDK'ya bildirilmektedir.

Başvurunun incelenmesi neticesinde herhangi bir eksik yahut hatanın olmaması ya da UDK'nın bu durumu düzeltmesi halinde UDK talep etmişse ön denetim aşamasına geçilmektedir⁵⁵⁴. Ön denetim; kapsamlı, kısa ve sınırlı bir denetimi ifade etmektedir. Ön denetim talebinde bulunulmaz yahut bu aşmada bir sorun ortaya çıkmazsa denetim aşamasına geçilmektedir.

Denetim aşamasında teknik sorumlu bir denetim ekibi oluşturmaktadır. Denetim ekibinin belirlenmesinin ardından “denetim ekibi teklif formu” başvuru yapan UDK'ya gönderilmektedir⁵⁵⁵. UDK'nın denetim ekibi teklifini kabul etmesi halinde UDK'nın evrakları incelenmeye başlanmaktadır. Bu aşamada UDK'ya ilişkin kayıtların yer aldığı TÜRKAİ e-portal görünürlüğünün denetim ekibine açılması gerekmektedir⁵⁵⁶. UDK denetim ekibi teklifine itiraz etmek isterse gerekçelerini belirterek TÜRKAİ'a başvurmaktadır⁵⁵⁷. İtiraz üzerine denetim ekibinin yenilenmesi yoluna gidilmesi mümkündür.

Denetim aşamasında UDK'ya ilişkin yapılan inceleme en geç 1 ay içerisinde tamamlanmalıdır⁵⁵⁸. İnceleme neticesinde denetim ekibi “Doküman ve Kayıt Gözden Geçirme Raporunu” oluşturarak sistemde yer alan UDK'ya ilişkin bölüme ekleyip

⁵⁵³ TÜRKAİ, P701, s. 6.

⁵⁵⁴ TÜRKAİ, P701, s. 8.

⁵⁵⁵ TÜRKAİ, P701, s. 6.

⁵⁵⁶ TÜRKAİ, P701, s. 6.

⁵⁵⁷ TÜRKAİ, “P507 Şikayet ve İtiraz Prosedürü”, s. 5, https://secure.turkak.org.tr/docs/Procedures/P507_07_0.pdf, Erişim tarihi: 10.05.2022.

⁵⁵⁸ TÜRKAİ, P701, s. 9.

teknik sorumluya göndermektedir⁵⁵⁹. Denetim ekibinin bu süreçte akreditasyonu etkileyecek önemli hususlar tespit etmesi halinde yerinde denetim aşamasına geçilmeden önce UDK'nın bu hususları gidermesi beklenmektedir. Kurumun uygun görmesi halinde tespit edilen hususlar giderilmeden de yerinde denetim aşamasına geçilmesi mümkündür⁵⁶⁰.

Yerinde denetim aşamasına ancak UDK'nın akreditasyon standardına uygun ve en az 6 ay işlerlik göstermiş bir yönetime sahip olması durumunda geçilebilecektir. Başvuru süresinden itibaren 1 yıl içerisinde UDK'nın hazır olmayışı sebebiyle yerinde denetim gerçekleştirilmezse başvuru dosyası kapatılmaktadır⁵⁶¹. Doküman ve kayıtların denetim ekibi tarafından incelenmesinin ardından yerinde denetime gidilmesi uygun bulunursa bir ay içinde UDK'ya yerinde denetim teklifi yapılmaktadır⁵⁶². Yerinde denetim, kural olarak denetim aşamasında doküman ve kayıtları inceleyen denetim ekibiyle yapılmaktadır. Bu aşamada teknik sorumlu "*Denetim Teklif Formu*"nu UDK'ya göndermektedir⁵⁶³. UDK'nın denetim teklifini kabul etmesi halinde hazırlanan plan ve takvime göre denetim sahada gerçekleştirilmektedir.

Kurum yerinde denetim faaliyetiyle UDK'nın başvuru talebinin başvuruda bulunduğu alana ilişkin uluslararası standartlara ve diğer mevzuata uygun olup olmadığı ve sistemin sürdürülebilirliği hakkında bilgi edinmektedir⁵⁶⁴. Yerinde denetimle birlikte tespit edilen veriler TÜRKAK formlarına kaydedilmektedir. Yerinde denetim aşaması tamamlanmadan önce denetim ekibi tespit ettiği uygunsuzlukları sınıflandırarak "*Uygunsuzluk ve Düzeltici Faaliyet Bildirim Formu*"na kaydetmektedir. Yerinde denetim aşaması UDK yetkililerinin de bulunduğu bir kapanış toplantısıyla son bulmaktadır. Tespit edilen uygunsuzluklar kapanış toplantısında UDK yetkililerine açıklanmaktadır. Yetkililerin düzeltici faaliyette bulunacaklarına ilişkin belgeyi imzalamaktan kaçınması durumunda Şikâyet ve İtiraz

⁵⁵⁹ TÜRKAK, P701, s. 7.

⁵⁶⁰ TÜRKAK, P701, s. 9.

⁵⁶¹ TÜRKAK, P701, s. 10.

⁵⁶² TÜRKAK, P701, s. 7.

⁵⁶³ TÜRKAK, P701, s. 10.

⁵⁶⁴ TÜRKAK, P701, s. 8.

Prosedürü'ne uygun olarak TÜRKAİ'a yazılı başvuruda bulunulabilecekleri hatırlatılmaktadır⁵⁶⁵. Böyle bir durumda raporlama işlemi denetim ekibinin imzasıyla tamamlanmaktadır.

UDK'nın düzeltici faaliyetlerde bulunmayı kabul etmesi halinde UDK tespit edilen uygunsuzluklar ve önerileri dikkate alarak gerçekleştireceği düzeltici faaliyetlere ilişkin bilgilendirmeyi raporlama işleminden itibaren iki hafta içerisinde e-portala yüklemekte ve "*Uygunsuzluk ve Düzeltici Faaliyet Bildirim Formu*"nu TÜRKAİ'a göndermektedir. UDK'nın düzeltici faaliyetleri denetim tarihinden itibaren üç ay içerisinde tamamlaması gerekmektedir⁵⁶⁶.

Denetim aşamasında bir aksaklık yaşanması sebebiyle denetim faaliyeti kesilebilir yahut ertelenebilir. Bu durumun denetimden önce olması halinde teknik sorumlunun UDK ile görüşerek denetim tarihini uygun olan en yakın tarihe ertelemesi gerekmektedir. UDK denetim teklifini imzaladıktan sonra akreditasyondan yahut denetimden vazgeçerse denetim için teklif edilen toplam bedelin yarısını ödemekle yükümlüdür⁵⁶⁷. Denetim esnasında UDK'dan kaynaklı bir aksaklığın olması halinde ise denetim tamamlanmış gibi denetim teklifinde yer alan ücretin tamamı UDK adına tahakkuk ettirilmektedir⁵⁶⁸. Bu durumda denetim başarısız kabul edilmektedir. Denetimin kesintiye uğrama sebebi UDK'dan kaynaklı değilse herhangi bir ücrete tabi olmaksızın denetim uygun bir tarihe ertelenmektedir.

Kesintiye uğrayan denetimin niteliği prosedürün işleyişi bakımından önem arz etmektedir. Kesintiye uğrayan denetim ilk akreditasyon denetimi ise başvuru tarihinden itibaren bir yıl içinde yeni bir denetim planlanmaktadır. UDK'dan kaynaklı sebeplerle denetim yine gerçekleştirilemezse dosya kapatılmaktadır.

Kesintiye uğrayan denetim gözetim denetimi ise yeni bir gözetim denetimi planlanmaktadır⁵⁶⁹. Ancak bu denetim için belirlenmiş süreler aşılmışsa 03.11.2017 tarihli, 30229 sayılı R.G.'de yayınlanan Uygunluk Değerlendirme Kuruluşlarının

⁵⁶⁵ TÜRKAİ, P701, s. 12.

⁵⁶⁶ TÜRKAİ, P701, s. 12-13.

⁵⁶⁷ TÜRKAİ, P701, s. 13.

⁵⁶⁸ TÜRKAİ, P701, s. 14.

⁵⁶⁹ TÜRKAİ, P701, s. 12.

Akreditasyonu Hakkında Yönetmelik (UDKAHY) m. 9 uyarınca “askıya alma”, m. 11 uyarınca “geri çekme” idari yaptırımları uygulanmaktadır.

Kesintiye uğrayan denetim akreditasyon yenileme denetimi ise akreditasyon kararından itibaren 48 ay içinde yeni bir denetim tarihi belirlenmektedir⁵⁷⁰.

Denetim ekibi denetim neticesinde edindiği bilgilere ilişkin hazırladığı denetim raporunu TÜRKAK e-portala yüklemektedir. UDK’nın ise tespit edilen uygunsuzluklara ilişkin gerçekleştirdiği düzeltici faaliyetlere ilişkin kayıtları üç ay içerisinde TÜRKAK e-portala yüklemelidir. Her bir denetim ekibi üyesinin tespit ettiği uygunsuzluğa ilişkin düzeltici faaliyetleri değerlendirmesinin ardından ekip lideri tarafından “Denetim Sonuç Raporu” hazırlanarak TÜRKAK e-portala yüklenmektedir⁵⁷¹. Eğer ki UDK’nın düzeltici faaliyetleriyle tespit edilen uygunsuzluklar birbiriyle örtüşmüyorsa yazılı olarak bu husus UDK’ya bildirilmektedir.

İlk akreditasyon denetimlerinin denetim tarihinden itibaren en geç 6 ay içerisinde sonuçlandırılması gerekmektedir. Bu süre zarfında uygunsuzlukların giderilememesi sebebiyle akreditasyon sürecinin başarısız olması halinde başvuru tarihinden itibaren bir yıl içerisinde akreditasyon denetiminin yeniden yapılması gereklidir⁵⁷².

TÜRKAK yahut denetim ekibi tarafından gerekli görülmesi halinde UDK’ya takip denetimi de gerçekleştirilebilir⁵⁷³. Bu denetim genellikle UDK’nın gerekli düzeltici faaliyetlerde bulunup bulunmadığının teyit edilmesi amacıyla gerçekleştirilmektedir. Bu denetim neticesinde gerekli faaliyetlerde bulunulmamışsa akreditasyon süreci başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Eğer bu denetim gözetim denetimi devamında yapılmış ve uygunsuzluklar giderilmemişse UDKAHY m. 9/e uyarınca “askıya alma”, m. 11/b uyarınca “geri çekme” idari yaptırımları uygulanmaktadır.

⁵⁷⁰ TÜRKAK, P701, s. 14.

⁵⁷¹ TÜRKAK, P701, s. 15.

⁵⁷² TÜRKAK, P701, s. 15.

⁵⁷³ TÜRKAK, P701, s. 13.

Denetim ekibi tarafından TÜRKAİ'a sunulan denetim raporu ve akreditasyon teklifi üzerine teknik sorumlu tarafından akreditasyon kararı hakkında gerekli inceleme başlatılmaktadır. İncelemenin tamamlanmasının ardından hazırlanan dosya ilgili akreditasyon başkanına sunulmaktadır. Söz konusu dosya Akreditasyon Karar Kurulu'nun önüne gelmeden önce ilgili akreditasyon başkanı dosyayı incelemekte ve alınacak akreditasyon kararına yönelik bir değerlendirmede bulunmaktadır.

3.1.3.2.2. Akreditasyon Kararı

Akreditasyon kararı; akredite olmak üzere başvuran yahut akredite olmuş UDK'lar hakkında Akreditasyon Karar Kurulu tarafından verilen akredite etme, akreditasyonun devamı, kısmen yahut tamamen askıya alma, kısmen yahut tamamen geri çekme, kapsam değıştirme, akreditasyonun yenilenmesi hakkındaki kararlardır⁵⁷⁴.

İlk akreditasyon, kapsam değıştirme, akreditasyonun yenilenmesi, akreditasyonun askıdan indirilmesi kararları ile UDK'nın talebi olmaksızın akreditasyonun daraltılması, askıya alınması, geri çekilmesi kararları teknik incelemenin ardından akreditasyon başkanı ve genel sekreter yahut genel sekreter yardımcısının birinden oluşan iki kişilik karar kurulunca oy birliğiyle alınmaktadır. UDK'nın talebi olmaksızın adı geçen kararların alınması durumunda eğer oy birliği sağlanamazsa aynı kurul 7 gün içinde toplanarak konuyu müzakere etmektedir. Bir karar verilememesi halinde akreditasyon başkanı, genel sekreter ve genel sekreter yardımcısı bir araya gelerek oy çokluğuyla karar almaktadır⁵⁷⁵.

Mevcut akreditasyonun devamı yönünde alınacak kararlar ise teknik incelemenin ardından ilgili akreditasyon başkanınca alınmaktadır. Akreditasyon kararlarının denetim neticesinde alınması kural olmakla birlikte bu kuralın istisnaları da bulunmaktadır. Akreditasyon sertifikasının ve kapsamının yabancı dilde düzenlenmesi, UDK'nın talebi üzerine akreditasyonun daraltılması, askıya alınması, geri çekilmesi, adres ve unvan değışikliği, kapsamda yazım değışiklikleri kararları bu kuralın ilk istisnasıdır. Bu kararlar herhangi bir denetim olmaksızın teknik sorumluya yapılan teklif üzerine ilgili akreditasyon başkanı tarafından alınmaktadır. Bu kuralın diğeri istisnası ise akreditasyonun iptali, UDK'nın denetim teklifini reddetmesi yahut

⁵⁷⁴ TÜRKAİ, P701, s. 1.

⁵⁷⁵ TÜRKAİ, P701, s. 17.

bu teklife sessiz kalması durumlarıdır⁵⁷⁶. Yine bu hallerde denetim olmaksızın karar alınması mümkündür.

UDK hakkında akreditasyon kararı verilmesi halinde söz konusu kuruluş eş zamanlı olarak akredite edilen kuruluşlar listesine kaydedilmektedir. Ayrıca TÜRKAK web sitesinde akreditasyon durumu ve kapsamı belirtilerek yayınlanmaktadır⁵⁷⁷. Böylece söz konusu UDK'nın akredite edildiğinden üçüncü kişiler haberdar edilmektedir.

Akreditasyon kararları idarenin tek taraflı irade beyanı üzerine kamu gücü kullanılarak alınmakta ve UDK'ların hukuki statüleri üzerinde etki doğurmaktadır. Bu sebeple akreditasyon kararı hukuki niteliği itibarıyla bir idari işlemdir⁵⁷⁸.

Akredite edilen UDK hakkında akreditasyon kapsamının da yer aldığı “akreditasyon sertifikası” düzenlenmektedir⁵⁷⁹. Yürütülen uygunluk değerlendirme faaliyetlerinin bilgisi ve hangi coğrafi alanda yürütüldüğü akreditasyonun kapsamına ilişkindir⁵⁸⁰. Akreditasyon sertifikasında akreditasyonun başlangıç tarihi olarak karar tarihi yer almaktadır. Bu tarih akreditasyonun yenilenmesi hali dışında yeniden sertifika düzenlenen hallerde değişmemektedir. Gözetim denetimleri olumlu sonuçlandığı takdirde sertifika 48 ay süreyle geçerliliğini korumaktadır⁵⁸¹. Akreditasyon sertifikası beyan edici nitelikte bir idari işlem olup akredite edilen UDK'nın gerekli nitelikleri taşıdığını göstermektedir. Ayrıca söz konusu sertifikanın geçerliliği süreye bağlandığı için süreli bir idari işlemdir.

⁵⁷⁶ TÜRKAK, P701, s. 17.

⁵⁷⁷ Akredite edilen kuruluşların bilgilerine TÜRKAK'ın web sitesinde yer alan “Akredite Kuruluş Arama” motorundan ulaşılabilir.

⁵⁷⁸ Gürsel Düğmecı, Esin. (2023). “Türk Gıda Sektöründe Helal Akreditasyon ve Hukuki Denetimi”, *Gıda Hukuku*, (Ed. Bülent Kent/Yasin Söyler/Melikşah Çırakoğlu), Adalet Yayınevi, Ankara, s. 263.

⁵⁷⁹ Özkan/Hasdemir/Uzunçam, a.g.e., 2015, s. 55.

⁵⁸⁰ Akreditasyon sertifikasının ekinde UDK'nın akreditasyon kapsamına da yer verilmektedir.

⁵⁸¹ TÜRKAK, P701, s. 14.

3.1.3.3. Akreditasyon Kararının Hukuki Denetimi

3.1.3.3.1. İdari İtiraz

UDK, TÜRKAK'a yapmış olduğu başvuru neticesinde verilen akreditasyon kararına karşı idari itiraz yoluna başvurabilir. Kural olarak bir idari makamın vermiş olduğu karara karşı özel bir idari başvuru yolu öngörülmemişse dava açma süresi içerisinde İYUK m. 11 uyarınca ilgililer idari işlemin kaldırılmasını, geri alınmasını, değiştirilmesini yahut yeni bir işlem tesis edilmesini üst makamdan, üst makam yoksa işlemi tesis eden makamdan talep edilebilmektedir⁵⁸². İdari başvuru yolunun özel olarak düzenlendiği hallerde İYUK m. 11'de düzenlenen genel idari başvuru yoluna başvurulması mümkün değildir.

UDKAHY m. 12 ile UDK'ların akreditasyon hizmetleri ve TÜRKAK'ın faaliyetleriyle ilgili şikayet ve itiraz haklarına ilişkin özel bir düzenleme getirilmiştir. Şikayet ve itirazlara ilişkin idari usul P507 Şikayet ve İtiraz Prosedürü'nde yer almaktadır. Akreditasyonu yapılmış UDK'ların hizmetlerine ilişkin itiraz ve şikayetler de bu prosedür kapsamında yapılmaktadır.

Akreditasyon kararına karşı kararın bildiriminden itibaren 30 gün içinde UDK'lar yazılı olarak kararı alan makama itiraz edebilmektedir⁵⁸³. Söz konusu itiraz 30 gün içinde neticelendirilmektedir. Ancak itirazın TÜRKAK dışında herhangi bir kurum ya da kuruluştan bilgi yahut belge temini gerektirmesi halinde söz konusu bilgi ve belgenin temin edilmesinden veya denetlenmesi gerekiyorsa denetim yapılmasından itibaren 15 gün içinde itiraz sonuçlandırılmaktadır⁵⁸⁴.

UDKAHY m. 12 uyarınca itirazın hukuki bir değerlendirme gerektirmesi yahut genel sekreterin uygun görmesi halinde itiraz konusu, “*Şikayet ve İtirazları Değerlendirme Kurulu (ŞİDEK)*” önüne taşınmaktadır. UDKAHY m. 5/3-c gereğince kurul gerekli gördüğü hallerde bilirkişi incelemesinden faydalanabilmektedir. Kurul oy çokluğuyla karar almaktadır. Karar alma anında kurulun tüm üyelerinin hazır

⁵⁸² Serter, Yusuf Sertaç. (2015). *İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular*, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 290; Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil. (2020). *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 4. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, s. 335.

⁵⁸³ TÜRKAK, P507, s. 6.

⁵⁸⁴ TÜRKAK, P507, s. 7.

bulunması gerekmektedir⁵⁸⁵. ŞİDEK tarafından alınan karar genel sekreterliğe sunulmaktadır. ŞİDEK'in görüşü çerçevesinde genel sekreter ve genel sekreter yardımcılardan oluşan heyetçe itiraz karara bağlanmaktadır⁵⁸⁶. Bu süreçte TÜRKA, yapılan başvurularla ilgili gizliliği sağlama ve tarafsızlığını koruma yükümlülüğü altındadır.

UDKAHY m. 12'de düzenlenen idari başvuru yolu niteliği itibariyle ihtiyaridir. Bu sebeple UDK, akreditasyon kararına karşı kuruma itiraz edip gelen cevap neticesinde dava açabileceği gibi idari başvuru yoluna gitmeyip doğrudan da dava açabilecektir.

3.1.3.3.2. Yargı Yolu

UDK'ların başvurusu üzerine alınan akreditasyon kararları hukuki niteliği itibariyle birer idari işlemdir⁵⁸⁷. Aksine bir hüküm bulunmadıkça idari işlemlere karşı açılan iptal davaları idari yargı düzeni içerisinde görülmektedir.

Görev, usul hukukunda bir davanın konusu bakımından hangi mahkemede görüleceğini ifade etmektedir. Göreve ilişkin kurallar kamu düzeninden olup davanın her aşamasında mahkemece re'sen yahut tarafların başvurusu üzerine dikkate alınmaktadır⁵⁸⁸. İdari yargı düzeninde idare mahkemeleri genel görevli, vergi mahkemeleri ve Danıştay ise özel görevli mahkemelerdir. Bu sebeple özel görevli mahkemelerin görev alanında olmayan uyuşmazlıkları çözmeye idare mahkemeleri görevlidir. Akreditasyon kararına karşı açılacak davalar; vergi mahkemelerinin ve Danıştay'ın göreceği davalar arasında yer almadığından idare mahkemelerinde görülmektedir.

Yetki ise aynı yargı düzeninde bulunan, aynı türden uyuşmazlıkları çözmekle görevli mahkemelerden hangi yerde olanın o uyuşmazlığı göreceğine ilişkindir⁵⁸⁹. Genel yetki, özel bir düzenleme olmadığı sürece açılan davalarda yetkili olan

⁵⁸⁵ TÜRKA, P507, s. 8.

⁵⁸⁶ TÜRKA, P507, s. 7.

⁵⁸⁷ Gürsel Düğmeci, a.g.e., 2023, s. 263.

⁵⁸⁸ Çağlayan, Ramazan. (2019). *İdari Yargılama Hukuku*, Güncellenmiş 11. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 272.

⁵⁸⁹ Kaplan, Gürsel. (2020). *İdari Yargılama Hukuku*, 6. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, s. 153.

mahkemeyi gösteren kurallardır⁵⁹⁰. İdari yargılama hukukunda iptali istenen idari işlemi tesis eden idarenin bulunduğu yer mahkemesi iptal davalarındaki genel yetki kuralıdır⁵⁹¹. Belli dava ve işler için öngörülen yetki kuralları özel yetki kurallarıdır. Hakkında özel yetki kuralı öngörülmüş uyuşmazlıklarda özel yetki kuralı uygulanmaktadır⁵⁹².

Akreditasyon kararına karşı açılacak davalarda yetkili mahkemeye ilişkin özel bir yetki kuralı öngörülmediğinden İYUK m. 32 uyarınca yetkili mahkeme idari işlemi yapan idari merciin bulunduğu yer mahkemesidir. TÜRKAK'ın Ankara'da bulunması sebebiyle yetkili mahkeme Ankara İdare Mahkemesi'dir.

UDK'nın iptal davası açmadan önce akreditasyon kararına karşı idari itiraz yoluna başvurusu durumunda karşımıza çeşitli ihtimaller çıkmaktadır. İlk ihtimal itirazın kabul edilip talep doğrultusunda yeni bir idari işlem tesis edilmesi ya da mevcut idari işlemin değiştirilmesi durumudur. Bu durumda UDK'nın akreditasyon kararına karşı yargı yoluna gitmesinde hukuki yarar kalmamaktadır.

İkinci ihtimal itirazın reddedilmesi durumudur. UDKAHY m. 12'de itirazın idari dava açma süresini durduracağına yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu halde red cevabının ilgiliye tebliğinden itibaren kalan dava açma süresi içinde iptal davası açılması mümkündür. İlgili maddeye itirazın dava açma süresini durduracağı yönünde bir düzenleme getirilmesi hak kaybı yaşanmaması için önem arz etmektedir.

Üçüncü ihtimal ise TÜRKAK'ın itiraza ilişkin herhangi bir cevap vermemesi durumudur. İdarenin yapılan idari itiraza 30 gün sessiz kalmasıyla zımni red süresi dolmaktadır. Zımni red süresinin dolmasından itibaren itiraz reddedilmiş sayılarak dava açılması mümkündür⁵⁹³. İtirazın reddedilmesi gibi reddedilmiş sayılması halinde de UDK, kalan dava açma süresi içinde Ankara İdare Mahkemesi'nde dava açabilecektir.

UDK, idari başvuru yoluna gitmeyi tercih etmemesi durumunda kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemesi'nde akreditasyon

⁵⁹⁰ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2020, s. 190-191.

⁵⁹¹ Kaplan, a.g.e., 2020, s. 157.

⁵⁹² Çağlayan, a.g.e., 2019, s. 321.

⁵⁹³ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2020, s. 335.

kararının iptali istemiyle dava açılabilecektir. Akreditasyon kararı öncesinde tesis edilen hazırlık işlemleriye kesin ve yürütülebilir nitelikte işlemler olmadığından tek başlarına dava konusu edilmeleri mümkün değildir. Ancak bu işlemlerin akreditasyon kararına karşı açılan davayla hukuka aykırılıkları ileri sürülebilmektedir.

3.2. Tarım Arazilerinin Korunması ve Kullanımının Düzenlenmesi

3.2.1. Tarım Arazilerinin Sınıflandırılması

3.2.1.1. Tarım Arazisi Kavramı

Arazi, sınırları hukuki ve geometrik yöntemlerle tespit edilen yeryüzü parçasıdır. Arazilerin en uygun kullanım biçimleri yetenek sınıflandırması yoluyla sahip olduğu özellikler çerçevesinde belirlenmektedir. Yetenek sınıfına göre araziler; “*tarım arazisi*” ve “*tarıma uygun olmayan, sürekli bitki örtüsü altında kalması gerekli arazi*” olarak ikiye ayrılmaktadır.

Tarım arazisi mevzuatımızda çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. 5403 sayılı Kanun m. 3/d uyarınca tarım arazisi; toprak, topoğrafya, bitki örtüsü, ve ekolojik özellikleri bakımından tarımsal faaliyet yürütmeye elverişli arazileri ifade etmektedir. Bu tür araziler mevcut haliyle tarımsal üretim yapılan araziler olabileceği gibi tarımsal üretim yapılmayan ancak yapılmaya uygun olan yahut ıslah, ihya, imar edilmek suretiyle tarımsal üretime uygun hale getirilebilen arazilerdir.

5403 sayılı Kanun m. 3/i’de sürekli karla kaplı alanlar, topraksız çıplak kayalar, nehir yatakları, askeri alanlar, sazlık ve bataklık alanlar, sahiller, sanayi, turizm, iskan, rekreasyon vb. amaçlarla kullanılmak üzere planlanan araziler tarım dışı alanlar olarak sayılmaktadır.

3083 sayılı Kanun m. 2/b’de ise tarım arazisi; orman sınırları dışında, tarımsal üretim yapılan, çayır, mera, yaylak ve kışlak olarak kullanılan, bu kullanımlara tahsis edilen yahut ıslah, ihya, imar edilmek suretiyle tarımsal üretime uygun hale getirilebilen araziler olarak tanımlanmıştır.

Doktrinde ekonomik fayda sağlamak amacıyla tarımsal üretim yapılmayan hobi bahçelerinin, yalnızca aile içi ihtiyacı gidermek üzere bitki yetiştirilen bahçelerin,

üzerine inşaat yapılan arazilerin ve maden arazilerinin tarıma elverişli olsa dahi tarım arazisi olmadığı kabul edilmektedir⁵⁹⁴.

3.2.1.2. Tarım Arazisi Türleri

Anayasa m. 166 uyarınca iktisadi ve sosyal kalkınmanın ülke genelinde dengeli ve sürdürülebilir şekilde gerçekleştirilebilmesi için doğal kaynakların ulusal ihtiyaçlar dikkate alınarak bilimsel veriler doğrultusunda tanımlanması, kullanılması ve korunması gerekmektedir. Doğal bir kaynak olan toprağın muhafazası, fiziksel ve kimyasal olarak iyileştirilmesi (ıslahı), tarımsal üretime uygun olup olmadığının tespiti ve özelliklerine uygun kullanımı önem arz etmektedir. Bu sebeplerle tarım arazileri; tarımsal üretimde verimliliğin sağlanması, tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanılmasının engellenmesi, arazi planlamasının yapılması için çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır⁵⁹⁵.

Toprağın morfolojik ve kalıtsal özellikleri dikkate alınarak çeşitli sınıflandırma teknikleri geliştirilmiştir. Ülkemizde toprak sınıflandırmasında benimsenen sistem yeni ABD sistemi olarak anılan “*Toprak Taksonomisi ve FAO/UNESCO*” sistemidir⁵⁹⁶.

5403 sayılı Kanun m. 7 uyarınca Tarım ve Orman Bakanlığı, toprağın korunması ve kullanımına yönelik farklı sistemler kullanarak arazi ve toprak sınıflandırmaları ve haritaları yapmak ve yaptırmakla yetkilidir. Bu hususlarla ilgili usul ve esaslar Bakanlık tarafından hazırlanan yönetmelikle belirlenmektedir.

Anayasa m. 44/1 uyarınca toprağın verimli işletilmesi, erozyona karşı korunması, topraksız yahut yeter toprağı olmayan çiftçinin topraklandırılması amacıyla farklı tarım bölgeleri ve türlerine göre toprağın asgari yahut azami büyüklüğünün kanunla belirlenmesi mümkündür. Bu kapsamda 5403 sayılı Kanun m.

⁵⁹⁴ Dalcı Özdoğan, Nurcihan. (2021). *Tarımsal Arazilerin Miras Yoluyla İntikali*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 74.

⁵⁹⁵ Topçu, Pınar. (2012). *Tarım Arazilerinin Korunması ve Etkin Kullanılmasına Yönelik Politikalar*, Kalkınma Bakanlığı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 16.

⁵⁹⁶ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı. (2008). *Toprak ve Arazi Sınıflaması Standartları Teknik Talimatı ve Mevzuatı*, Ankara, s. 16.

8 ve 8/A ile kullanımına ve büyüklüklerine göre sınıflandırılan tarım arazilerinin asgari büyüklükleri de tespit edilmiştir.

Toprak sınıflandırması yapılırken toprağın özelliklerinin ve niteliğinin göz önünde bulundurulması toprağın zirai özelliklerinin korunması bakımından önem arz etmektedir. Yapılan sınıflandırmaların zirai öneminin yanında hukuki açıdan da sonuçları bulunmaktadır. Çünkü tarım arazilerine uygulanacak hukuk kuralları bu arazilerin bulundukları kategoriye göre değişmektedir⁵⁹⁷.

3.2.1.2.1. Kullanımına Göre Tarım Arazileri

5403 sayılı Kanun kapsamında tarım arazileri kullanımlarına göre; “*mutlak tarım arazisi*”, “*özel ürün arazisi*”, “*dikili tarım arazisi*”, “*marjinal tarım arazisi*” ve “*örtüaltı tarım arazisi*” olarak sınıflandırılmaktadır.

3.2.1.2.1.1. Mutlak Tarım Arazisi

Mutlak tarım arazisi, mevcut haliyle tarımsal üretimde kullanılan yahut kullanılmaya uygun olan, ulusal, bölgesel ya da yerel açıdan önem arz eden arazileri ifade etmektedir⁵⁹⁸. Bu tür arazilerde erozyon, tuzluluk, taşlılık, sel basması vb. toprak sınırlamaları olmamakta yahut olsa bile üretime bir etkisi olmayacak derecede az olmaktadır. Yıllarca klasik tarım yöntemleri kullanılarak yöre ortalamasında ürün elde etmek mümkündür.

Mutlak tarım arazileri belirlenirken tesirli toprak derinliği, genel eğimi ve üzerinde yetiştirmeye uygun bitkiler dikkate alınmaktadır. Ancak bu bilgiler yeterli olmazsa etüt ve analizler yapılarak gerekli bilgiler elde edilmektedir.

3.2.1.2.1.2. Özel Ürün Arazisi

Toprak yapısı ve topografik sınırlamaları sebebiyle o yörede üretilen bitki türlerinin tümünün üretilemediği, yalnızca özel bitkisel ürün yetiştiriciliğiyle su ürünleri yetiştiriciliği ve avcılığının yapılabildiği, ulusal, bölgesel ya da yerel açıdan önem arz eden mutlak tarım arazileri dışında kalan arazilerdir⁵⁹⁹. Mutlak tarım arazilerine kıyasla bu tür tarım arazilerinin toprak ve topografik sınırlamaları daha

⁵⁹⁷ Akipek Öcal, Şebnem/Gürgenburan, Fahri. (2023). *5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun Mülkiyet Hakkına Etkileri*, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 65.

⁵⁹⁸ Akipek Öcal/Gürgenburan, a.g.e., 2023, s. 65.

⁵⁹⁹ Topçu, a.g.e., 2012, s. 17.

fazladır. Özel ürün arazilerinde yalnızca arazi sınırlamalarına göre tarımı yapılabilen ve arazinin bozulmasına neden olmayan ürünler yetiştirilmektedir.

3.2.1.2.1.3. Dikili Tarım Arazisi

Dikili tarım arazisi; mutlak ve özel ürün arazileri dışında kalan, özel ekolojik koşullar altında ağaç, ağaççık ve çalı biçimindeki bitkilerin tarımının yapıldığı, ulusal, bölgesel ya da yerel açıdan önem arz eden arazilerdir⁶⁰⁰. Bir tarım arazisinin dikili tarım arazisi kategorisinde olup olmadığı belirlenirken; üzerindeki bitkinin cinsi ve sayısı, halihazırda nasıl kullanıldığı, ekonomik verim alınıp alınmadığı, alınmıyorsa bunun nedenleri, gerekli bakımların yapılması neticesinde ekonomik fayda sağlayıp sağlamayacağı dikkate alınmaktadır⁶⁰¹. Dikili tarım arazisi olup ekonomik ömrünü tamamlamış ve yenilenmesi mümkün olmayan araziler mevcut özellikleri çerçevesinde diğer arazi türleri içerisinde yeniden sınıflandırılmaktadır.

3.2.1.2.1.4. Marjinal Tarım Arazisi

Mutlak, özel ürün ve dikili tarım arazisi dışında kalan ve topografik sınırlamaları sebebiyle yalnızca geleneksel tarımsal faaliyetlerin yürütülebildiği yerel ihtiyaçların giderilmesi amacıyla tarıma açılan arazi türüdür⁶⁰². Tarımsal üretim kapasitesi düşüktür. Tarımı yapılan ürünlerden alınan verim, yöre ortalamasının altında kalmaktadır. Bu tür arazilerde topografik sınırlamalar sebebiyle ancak ileri sulama teknikleri kullanılarak sulu tarım yapılması mümkündür⁶⁰³.

3.2.1.2.1.5. Örtüaltı Tarım Arazisi

Örtüaltı yetiştiriciliği; iklim koşullarının cam, plastik gibi maddelerden yapılan düzeneklerle kısmen ya da tümüyle kontrol altına alındığı ortamlarda, ileri tarım teknikleri kullanılarak gerçekleştirilen sebze, meyve, süs bitkisi yetiştiriciliğidir⁶⁰⁴. Örtüaltı yetiştiriciliğin her tür tarım arazisinde yapılması mümkündür. Örtüaltı yapıları

⁶⁰⁰ Topçu, a.g.e., 2012, s. 17.

⁶⁰¹ Bir tarım arazisinin dikili tarım arazisi olarak kabul edilebilmesi için bulunması gereken bitkinin türü, cinsi ve sayısı için bakınız: Tarım ve Köyişleri Bakanlığı. (2008). Toprak ve Arazi Sınıflaması Standartları Teknik Talimatı ve Mevzuatı, Ankara, s. 18-19.

⁶⁰² Akipek Öcal/Gürgenburan, a.g.e., 2023, s. 66.

⁶⁰³ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı. (2008). Toprak ve Arazi Sınıflaması Standartları Teknik Talimatı ve Mevzuatı, Ankara, s. 19.

⁶⁰⁴ Topçu, a.g.e., 2012, s. 18.

sabit olan tarım arazileri ülke tarımı için önemli görülmekte ve mutlak tarım arazisi kategorisinde sınıflandırılmaktadır⁶⁰⁵. Sabit yapıların ekonomik ömrünü tamamlaması ancak yenilenmemesi halinde söz konusu tarım arazisinin sınıfı mevcut özellikleri dikkate alınarak yeniden belirlenmektedir⁶⁰⁶.

3.2.1.2.2. Niteliğine Göre Tarım Arazileri

09.12.2017 tarihli, 30265 sayılı R.G.'de yayınlanan Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik kapsamında tarım arazileri niteliğine göre “*kuru tarım*” ve “*sulu tarım*” arazisi olarak sınıflandırılmaktadır.

3.2.1.2.2.1. Kuru Tarım Arazisi

Kuru tarım arazisi; tarımı yapılan bitkilerin büyüme evresinde ihtiyacı olan suya yalnızca doğal yağışlarla ulaşabildiği arazi türüdür. Bu tür arazilerde yalnızca arazi koşullarına adapte olabilen bitki türlerinin yetiştirilmesi mümkündür⁶⁰⁷.

3.2.1.2.2.2. Sulu Tarım Arazisi

Sulu tarım arazisi; tarımı yapılan bitkilerin büyüme evresinde ihtiyacı olan suya erişiminin yeterli miktarda ve kontrollü olarak su kaynağından sağlandığı arazileri ifade etmektedir. Bir arazinin sulu yahut kuru tarım arazisi olması onun kullanımına göre sınıflandırıldığı kategoriye bir alternatif olmayıp sadece söz konusu arazinin niteliğine ilişkindir⁶⁰⁸.

3.2.1.2.3. Büyüklüğüne Göre Tarım Arazileri

5403 sayılı Kanun kapsamında tarım arazileri büyüklüğüne göre; “*asgari tarım arazisi*”, “*yeter gelirli tarım arazisi*”, “*ekonomik bütünlük sağlayan tarım arazileri*” olarak sınıflandırılmaktadır.

⁶⁰⁵ Akipek Öcal/Gürgenburan, a.g.e., 2023, s. 67.

⁶⁰⁶ Tarım ve Köyişleri Bakanlığı. (2008). Toprak ve Arazi Sınıflaması Standartları Teknik Talimatı ve Mevzuatı, Ankara, s. 19.

⁶⁰⁷ Akça, Neslihan. (2023). “Tarımsal Toprak Mülkiyetinin Esasları”, İç. *Tüm Yönleriyle Tarım Hukuku*, (Ed. İbrahim Ermenek), Adalet Yayınevi, Ankara, s. 112.

⁶⁰⁸ Akça, a.g.e., 2023, Tarımsal Toprak Mülkiyetinin Esasları, s. 112.

3.2.1.2.3.1. Asgari Tarım Arazisi

Asgari tarım arazisi, üretim girdilerinin akılcı ve ekonomik kullanıldığı şartlarda, bir tarım arazisinden elde edilen verimin bu arazinin küçülmesi halinde elde edilemeyeceği en küçük parsel büyüklüğünü ifade etmektedir⁶⁰⁹. Tarım ve Orman Bakanlığı asgari tarım arazisi büyüklüğünü belirleyerek tarım arazilerinin daha küçük parçalara bölünmesini önlemeyi amaçlamaktadır.

Asgari tarım arazisi büyüklüğü belirlenirken bulunduğu yörenin ekonomik, ekolojik ve teknik özellikleri dikkate alınmaktadır. 5403 sayılı Kanun m. 8 uyarınca asgari tarım arazisi büyüklüğü; mutlak, marjinal ve özel ürün tarım arazileri için 2 hektar, dikili tarım arazileri için 0,5 hektar ve örtü altı tarım arazileri 0,3 hektardan az olamaz. Söz konusu büyüklüklerin günün koşullarına göre artırılması mümkündür⁶¹⁰. Bakanlığın bu oranları azaltma yetkisi bulunmamaktadır⁶¹¹. 5403 sayılı Kanun m. 8’de asgari büyüklükteki tarım arazileri “bölünemez eşya” olarak nitelendirilmektedir⁶¹². Burada bölünemezlikten anlaşılması gereken fiziki açıdan değil ekonomik açıdan bir bölünemezliktir. Bölünmekle ekonomik değerinden bir miktar kaybeden yahut tümüyle değersizleşen eşya bölünemezdir. Ancak 31.12.2014 tarihli, 29222 sayılı R.G.’de yayınlanan Tarımsal Arazilerin Mülkiyetinin Devrine İlişkin Yönetmelik (TAMDİY) m. 6/5’de asgari tarım arazisi büyüklüğünün hisselendirmeye ilişkin bir kriter olduğu görülmektedir⁶¹³.

3.2.1.2.3.2. Yeter Gelirli Tarım Arazisi

Yeter gelirli tarım arazisi büyüklüğü dört kişilik bir ailenin yıllık geçimini sağlayacak geliri elde edebileceği arazi büyüklüğü olarak tanımlanmaktadır⁶¹⁴. 5403 sayılı Kanun m. 8/A uyarınca yeter gelirli tarım arazisi bölge özellikleri dikkate alınarak il ve ilçe bazında kanunun EK-1 sayılı listesinde düzenlenmiştir. Kanun

⁶⁰⁹ Eren, Fikret/Başpınar, Veysel. (2017). *Toprak Hukuku*, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 5. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, s. 168.

⁶¹⁰ Erdoğan, Kemal. (2016). “Tarım Arazilerinin Miras Yoluyla İntikali”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 1, pp 123-179, s. 142.

⁶¹¹ Akça, a.g.e., 2023, Tarımsal Toprak Mülkiyetinin Esasları, s. 119.

⁶¹² Erdoğan, a.g.e., 2016, s. 143.

⁶¹³ Akça, a.g.e., 2023, Tarımsal Toprak Mülkiyetinin Esasları, s. 120.

⁶¹⁴ Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, <https://envanter.kaysis.gov.tr/HizmetDetay.aspx?ID=86443>, Erişim tarihi: 18.12.2023.

koyucu yeter gelirli arazi büyüklüğünün belirlenmesini idareye bırakmayarak doğrudan kendisi belirlemiştir. Ancak söz konusu listede yer alan arazi büyüklüklerinin günün koşullarına göre Cumhurbaşkanı kararıyla değiştirilmesi mümkündür⁶¹⁵.

5403 sayılı Kanun EK-1 sayılı listede yer alan sulu ve kuru tarım arazilerinin yeter gelirli büyüklükleri bölgesel özellikler dikkate alınarak farklı boyutlarda belirlenmiştir. Dikili tarım arazileriyle örtü altı tarım arazilerinde ise sabit bir büyüklük belirlenmiştir.

Yeter gelirli tarım arazisi büyüklüğü tarım arazilerinin bölünmesine ilişkin bir ölçüttür. Kanun koyucu yeter gelirli tarım arazisi büyüklüğünü tespit ederek tarım arazilerinin parçalanmasını önlemenin yanında sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda planlı kullanılmasını da amaçlamaktadır. Bu bakımdan yeter gelirli tarım arazisi büyüklüğünün asgari tarım arazisi büyüklüğünden az olması mümkün değildir⁶¹⁶.

İdarece yeter gelirli tarım arazisi büyüklüğü hesaplanırken aynı kişiye ait olan ve Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından ekonomik açıdan bütünlük gösterdiği belirlenen araziler birlikte değerlendirilmektedir.

3.2.1.2.3.3. Ekonomik Bütünlük Sağlayan Tarım Arazileri

Ekonomik bütünlük kavramına 5403 sayılı Kanun m. 8/A'da yer verilmiştir. 5403 sayılı Kanun m. 8/A uyarınca yeter gelirli tarım arazisi büyüklüğü belirlenirken aynı kişinin sahip olduğu ve Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından aralarında ekonomik bütünlük bulunduğu tespit edilen tarım arazilerinin birlikte değerlendirileceği ifade edilmiş ancak bu kavram tanımlanmamıştır.

Ekonomik bütünlük, TAMDİY m. 4/d'de "*Mülkiyeti aynı kişiye ait birden fazla tarımsal arazinin tarımsal üretim faaliyetine ekonomik bir değer katacak şekilde birbirine bağımlı olarak işletildiği Bakanlıkça tespit edilen araziler*" olarak tanımlanmıştır. Tanımdan hareketle tarım arazileri arasında ekonomik bütünlüğün olması için bu arazilerin yan yana yahut yakın olması önem arz etmemektedir. Aynı

⁶¹⁵ Akipek Öcal/Gürgenburan, a.g.e., 2023, s. 74.

⁶¹⁶ Erdoğan, a.g.e., 2016, s. 145.

kişinin maliki olduğu, tek elden yönetilen, ortak tarımsal amacı olup birbirini tamamlayan araziler ekonomik açıdan bütünlük içermektedir⁶¹⁷.

TAMDİY m. 7 ile tarım arazilerine türlerine ve büyüklüklerine göre ekonomik bütünlük sağlama ölçütleri getirilmiştir. TAMDİY m. 7/a uyarınca “*Örtü altı tarım arazilerinde bir dekar, dikili tarım arazilerinde beş dekar, sulu ve kuru tarım arazilerinde on dekarın altında olan tarım arazileri ekonomik bütünlük arz etmez*”. Yönetmelik kapsamında aynı kişinin sahip olduğu sınırdış tarım arazileri ile sınırdış olmayan tarım arazileri bakımından farklı kriterler benimsendiği görülmektedir. TAMDİY m. 7/b uyarınca sınırdış olmayan tarım arazileri arasındaki uzaklığın “*üç km’den az ve örtü altı tarım arazilerinde bir dekar, dikili tarım arazilerinde beş dekar, sulu ve kuru tarım arazilerinde on dekarın üzerinde*” olması halinde ekonomik bütünlükten söz edilmektedir. TAMDİY m. 7/c uyarınca sınırdış tarım arazilerinin toplamı ekonomik bütünlük değerini sağlıyorsa ekonomik bütünlük söz konusudur.

Aynı kişiye ait olup farklı sınıflarda bulunana tarım arazilerinin yeter gelirli olup olmadığı TAMDİY m. 6/3 kapsamında belirlenmektedir. TAMDİY m. 6/3 uyarınca “*her ilçe için Kanun ile farklı sınıftaki araziler için belirlenmiş yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüklerinin birbirlerine oranlaması ile elde edilen sınıflar arası dönüştürme katsayıları*” dikkate alınmaktadır.

Araziler arasında ekonomik bütünlüğün olup olmadığı il ve ilçe müdürlükleri tarafından bilimsel esaslar çerçevesinde tespit edilmektedir⁶¹⁸. Aynı kişinin sahip olduğu tarım arazilerinden içerisinde paylı mülkiyetli olanlar varsa ekonomik bütünlük pay oranı dikkate alınarak hesaplanmaktadır.

3.2.2. Tarım Arazilerinin Kullanımına Ve Korunmasına Yönelik Plan Ve Projeler

3.2.2.1. Arazi Kullanım Planları

Toprak zamanla bozulan ve yitirilen ancak artırılmayan bir doğal kaynaktır. Dünyada ve ülkemizde tarım arazilerinin bir plan dahilinde kullanılmaması, yoğun tarımsal faaliyet neticesinde meydana gelen toprak erozyonu, tarım arazilerinin imar alanında yahut endüstriyel alanda kalması, tarım arazilerine yönelik yoğun tarım dışı

⁶¹⁷ Akça, a.g.e., 2023, Tarımsal Toprak Mülkiyetinin Esasları, s. 122.

⁶¹⁸ Eren/Başpınar, a.g.e., 2017, s. 172; Akipek Öcal/Gürgenburan, a.g.e., 2023, s. 75.

talepler toprak kaybını giderek artırmaktadır⁶¹⁹. Bu sorunların çözülmesi amacıyla 2005 yılında 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Anayasa'nın "*Toprak mülkiyeti*" başlıklı 44. maddesi ile "*Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması*" başlıklı 45. maddesi gereğince devlet toprağı korumakla, geliştirmekle, amaç dışı kullanılmasını ve kaybedilmesini önlemekle yükümlüdür. İdare bu yükümlülüğünü gerçekleştirmek üzere 5403 sayılı Kanun kapsamında arazi kullanım planlaması yapmaktadır.

Arazi kullanım planlaması öncesinde mevcut toprak ve arazi varlığı saptanmakta, bölgenin topografik özellikleri, sulama olanakları, doğal ve kültürel yapısı, tarımsal verileri, çiftçi alışkanlıkları tespit edilmektedir⁶²⁰. Ardından Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından arazilerin kamu yararına en uygun kullanım biçimleri belirlenerek toprak sınıflandırmaları ve haritalama faaliyetleri yapılmaktadır⁶²¹.

Her arazi kendine has özelliklere sahip olduğundan her bir arazi için farklı arazi kullanım planlama projesi hazırlanmaktadır. İdare, doğru arazi planlamasıyla kıt kaynakların rasyonel bir plan dahilinde kullanılmasını amaçlamaktadır⁶²². 5403 sayılı Kanun m. 4 uyarınca;

"Devletin hüküm ve tasarrufu altında ve Hazinesin özel mülkiyetinde olan araziler ile kamu kurumlarına, gerçek ve tüzel kişilere ait olan arazilerin mülkiyet hakkı kullanılırken toprağın; bitkisel üretim fonksiyonu, endüstriyel, sosyo-ekonomik ve ekolojik işlevlerinin tamamen, kısmen veya geçici olarak engellenmemesi amacıyla araziye kullananlar, bu Kanunun öngördüğü tedbirleri almakla yükümlüdür."

⁶¹⁹ Saykılı, İlknur/Birdal, Anıl Can /Türk, Tarık. (2017). "En Uygun Arazi Kullanım Planlarının CBS ile İncelenmesi: Sivas İli Dikmencik Köyü Örneğı", *Journal of Geomatics*, Cilt: 2, Sayı: 3, pp 126-134, s. 127.

⁶²⁰ Kurucu, Yusuf. (2018). "Ulusal Tarımsal Arazi Kullanım Planlaması ve Sorunları", *Apelasyon Dergisi*, Sayı: 54, <https://apelasyon.com/yazi/54/ulusal-tarimsal-arazi-kullanim-planlamasi-ve-sorunlari>, Erişim tarihi: 26.03.2323.

⁶²¹ Çevikol, Attila. (1979). *Arazi Kullanım ve Yönlendirmesi*, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi, Ankara, s. 12.

⁶²² Yılmaz, Ersin. (2005). *Bir Arazi Kullanım Planlaması Modeli: Cehennemdere Vadisi Örneğı*, Çevre ve Orman Bakanlığı Doğı Akdeniz Ormancılık Araştırma Enstitüsü, Tarsus, s. 13.

5403 sayılı Kanun kapsamında “*genel nitelikli arazi kullanım planı*” ve “*tarımsal amaçlı arazi kullanım planı*” olmak üzere iki tür arazi planlaması yapılmaktadır. Genel nitelikli arazi kullanım planlaması m. 10’da, tarımsal amaçlı arazi kullanım planlaması m. 11’de düzenlenmiştir. Arazi kullanım planlarının yapılmasına ilişkin usul ve esaslar ise 09.12.2017 tarihli, 30265 sayılı R.G.’de yayınlanan Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik ile düzenlenmiştir.

Genel nitelikli arazi kullanım planlarında yerel, bölgesel ve ülkesel düzeyde tarım, orman ve mera arazileri, yerleşim yerleri, alt yapı alanları, özel kanunlarda yer alan alanlar ve diğer alanlar düzenlenmektedir⁶²³. Tarım ve Orman Bakanlığı, genel nitelikli arazi kullanım planlaması yapmaya yetkilidir. Bakanlık bu yetkisini bizzat kullanabilir yahut gerek görmesi halinde valiliklere devredebilir.

Tarımsal amaçlı arazilerin kullanım plan ve projeleri ise en az bir ziraat mühendisi sorumluluğunda valilikler tarafından yapılmakta yahut yaptırılmaktadır⁶²⁴. 5403 sayılı Kanun m. 11/2 uyarınca bu tür plan ve projelerin yapım sürecinde katılımcılık ilkesine uygun olarak bölge çiftçilerinin ve arazi maliklerinin görüşleri alınmaktadır. Arazi malikleri ve çiftçiler hazırlanan bu plan ve projelere uygun davranmakla yükümlüdür.

Üretim potansiyeli iyi düzeyde olup farklı sebeplerle hızlı toprak kaybının yahut arazi bozulmalarının yaşandığı alanlar Cumhurbaşkanı tarafından toprak koruma kurullarının⁶²⁵ görüşü alınarak “*büyük ova koruma alanı*” olarak ilan edilmektedir.

⁶²³ Topçu, a.g.e., 2012, s. 61.

⁶²⁴ Topçu, a.g.e., 2012, s. 61.

⁶²⁵ Toprak koruma kurulunun oluşumu 5403 sayılı Kanun m. 5’de düzenlenmiştir. İlgili düzenleme uyarınca;

“Her ilde, valinin başkanlığında, ildeki tarımdan sorumlu birim amiri tarafından başkan yardımcılığı ve sekreteryaya hizmetleri görevi yürütülmek üzere, ilde plân yapma yetkisine sahip kamu kurum ve kuruluşları ile üniversitelerden, üç birimin ve Maliye Bakanlığının ildeki üst düzey temsilcisi ile plânlama ve/veya toprak koruma konularında ulusal ölçekte faaliyette bulunan kamu kurumu niteliğini haiz meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının yerel temsilcilerinden üç kişi olmak üzere Kurul oluşturulur. Kurulun gündeminde bulunan araziler özel kanunlarla koruma altına alınmış alanlar, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün proje alanı veya 22.11.1984 tarihli ve 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanununa göre uygulama alanı ilân edilen yerlerden ise bu alanlarda uygulama yapan birimin yetkili temsilcisi de Kurula dâhil edilir.

Kurulun kuruluşu, çalışma usûl ve esasları Bakanlık tarafından hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.”

İlanın ardından 5403 sayılı Kanun m. 14 uyarınca büyük ova koruma alanlarının arazi kullanım planlarının öncelikle hazırlanması gerekmektedir. Tarım ve Orman Bakanlığı ve valilikler büyük ova koruma alanlarındaki arazi kullanım projelerini toprak koruma kurullarının görüşünü alarak hazırlamaya yetkilidir. Bu tür alanlar tarımsal amaçlar dışında bir amaçla ancak yerine kullanılacak bir alanın olmaması durumunda toprak koruma kurullarının görüşü alınarak tarımsal amaçlı yapılar ve talebin ilgili olduğu bakanlık ile Tarım ve Orman Bakanlığının ortak kamu yararı kararı aldığı faaliyetler için Tarım ve Orman Bakanlığınca izin verildiği takdirde kullanılabilir.

5403 sayılı Kanun kapsamında Cumhurbaşkanı tarafından toprak koruma amaçlı ilan edilen bir diğer alan “*erozyona duyarlı alan*”dır. Tarım ve Orman Bakanlığı bu tür alanlara ilişkin gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. Çölleşmeye maruz alanlar, erozyona duyarlı alan uygulamalarında öncelikle dikkate alınması gerekmektedir.

Erozyona duyarlı alanların belirlenmesi ve korunması ile ilgili usul ve esaslar bakanlıkça yönetmelikle belirlenmektedir. 5403 sayılı Kanun m. 15 uyarınca bu tür alanlara ilişkin arazi kullanım planları havza bazında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet alanlarıyla sınırlı olarak bu kurum ve kuruluşlar tarafından yapılmaktadır. Bu süreçte toprak koruma kurullarının görüşlerine başvurulmaktadır.

Arazi kullanım planları, her ne kadar 3194 sayılı İmar Kanunu m. 6/1⁶²⁶ uyarınca mekansal planlama hiyerarşisinde yer almasa da planlama yapılırken bütünsel bir bakış açısıyla hareket edilmeli, arazi kullanım planları gözetilmelidir. Planlama yapılırken arazi kullanım planlarının gözetilmesi tarımsal potansiyeli yüksek alanların korunması bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu süreçte halkın görüşleri alınmalı, planlamanın bölgesel ve ulusal etkileri analiz edilerek arazilerin kamu yararına en uygun kullanım biçimi belirlenmelidir.

3.2.2.2. Toprak Koruma Projeleri

Toprak koruma projeleri, toprağın doğal ve beşeri sebeplerle yok olmasının yahut bozulmasının önüne geçmek, üretimde sürekliliği sağlamak amacıyla birtakım

⁶²⁶ 3194 sayılı İmar Kanunu m. 6/1 uyarınca; “*Mekânsal planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planlarına uygun olarak; “Çevre Düzeni Planları” ve “İmar Planları” kademelerinden oluşur. İmar planları ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanır. Her plan bir üst kademedeki plana uygun olarak hazırlanır.*”

fiziksel, kültürel ve bitkisel önlemler içeren projelerdir⁶²⁷. İdare toprak koruma projeleri hazırlayarak yahut hazırlanmasını sağlayarak toprağın bulunduğu alanda doğal işlevlerini korumasını amaçlamaktadır. Toprak koruma projelerinin kanuni dayanağı 5403 sayılı Kanun m. 12'dir. Toprak koruma projelerine ilişkin usul ve esaslar ise 09.12.2017 tarihli, 30265 sayılı R.G.'de yayınlanan Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik ile düzenlenmiştir.

Bir alana ilişkin toprak koruma projesi hazırlanmadan önce Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından arazi etüdü yapılmaktadır. Arazi etüt raporunda; arazinin yeri ve alanı, etüdün hangi amaçla kimler tarafından istenildiği, arazinin özellikleri ve kullanım şekilleri, o alan için toprak koruma projesine ihtiyaç olup olmadığı, ihtiyaç varsa nedenlerine yer verilmektedir⁶²⁸. Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik m. 10/5 uyarınca bu alana ilişkin toprak koruma projesi yapılması yönündeki talebin bakanlık veya valilik tarafından uygun görülmesi üzerine söz konusu proje talep eden tarafından hazırlanmakta yahut hazırlatılmaktadır.

İmar planında kentsel yerleşim alanı dışında kalan alanlarda mecburen kazı yahut dolgu gerektiren bir faaliyet sebebiyle toprak bozulmaları ve kayıpları yaşıyorsa 5403 sayılı Kanun m. 12 uyarınca arazi kullanıcıları ilgili araziye ilişkin toprak koruma projesi hazırlatmakla yükümlüdür. Bu tür projelerin uygulanabilmesi için en az bir ziraat mühendisi sorumluluğunda hazırlanması ve valilikçe onaylanması gerekir. Yaşanan toprak bozulmaları ve kayıpları doğal sebeplerle yaşıyorsa bunları önlemek amacıyla valiliklerce toprak koruma projeleri yaptırılmaktadır.

Toprak koruma projeleri, tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanılmasının ön koşuludur. Tarım arazilerinde toprağın doğal işlevini yerine getirmesini olumsuz etkileyecek her türlü tarım dışı faaliyetin yapılabilmesi için 5403 sayılı Kanun m. 13 uyarınca toprak koruma projesi hazırlanması, bu projelere uygun davranılması ve yetkili makamlardan izin alınması zorunludur.

5403 sayılı Kanun m. 13 uyarınca mutlak tarım arazilerinin, özel ürün tarım arazilerinin, dikili tarım arazilerinin ve sulu tarım arazilerinin tarımsal üretim amacı dışında kullanılması yasaktır. Ancak bu kural mutlak olmayıp “*Savunmaya yönelik*

⁶²⁷ Güçlü, Yaşar/Yıkarbaba, Serkan. (2010). *Tarım Hukuku Sözlüğü*, Ankara Barosu Yayınları, s. 262.

⁶²⁸ Tarım ve Orman Bakanlığı. (2018). Tarım Arazilerinin Korunması Kullanılması ve Planlanmasına Dair Uygulama Talimatı, Ek-5, Ankara.

stratejik ihtiyaçlar”, “Doğal afet sonrası ortaya çıkan geçici yerleşim yeri ihtiyacı”, “Petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri”, “Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar”, “İlgili bakanlık tarafından kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri”, “Kamu yararı gözetilerek yol altyapı ve üstyapısı faaliyetlerinde bulunacak yatırımlar”, “EPDK’nın talebiyle 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamındaki enerji kaynak alanlarının kullanımına ilişkin yatırımları”, “Jeotermal kaynaklı teknolojik sera yatırımları” için toprak koruma projelerine uygun olmak kaydıyla tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla kullanılmasına bakanlıkça izin verilebilir. Bu tür arazilerin tarım dışı amaçlarla kullanılabilmesi için yalnızca bu faaliyetlerin yürütölmesi yeterli değildir. Aynı zamanda bu faaliyetlerin yürütöllebileceğı alternatif bir arazinin bulunmaması ve Toprak Koruma Kurulunun uygun görüşünün alınması gerekmektedir. Tarım ve Orman Bakanlığının tarım arazilerini tarım dışı amaçla kullanıma izin verme yetkisini valiliklere devretmesi mümkündür.

Mutlak tarım arazileri, özel ürün tarım arazileri, dikili tarım arazileri ve sulu tarım arazileri dışındaki araziler ise toprak koruma projelerine uygun olarak valilikçe tarım dışı amaçlarla kullanılmak üzere tahsis edilebilir.

Tarım dışı amaçla kullanılmak üzere izin alınan alanlar ile imar planlarında tarımsal niteliğı korunacak alan olarak ayrılan alanlar tekrar izin alınmaksızın başka amaçlarla kullanılamaz. Kanun koyucu bu düzenlemeyle tarım dışı amaçlarla kullanılacak tarım arazilerinin de üretim fonksiyonunu kaybetmesinin önüne geçmek istemiştir.

5403 sayılı Kanun’da tarım arazilerinin tarım dışı amaçlarla nasıl kullanılabileceğı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Oysa kanun koyucu, tarım arazilerini tarımsal amaçlarla kullanmaya teşvik etmeye, tarım dışı faaliyetler için tarımsal potansiyeli düşük alanlara yönlendirmeye, toprağın en rasyonel şekilde nasıl kullanılacağına odaklanmalıdır⁶²⁹. Bu nedenle 5403 sayılı Kanun’un ilgili hükümlerinin yeniden ele alınması gerektiğı kanaatindeyiz.

⁶²⁹ Çevikol, a.g.e., 1979, s. 64.

3.2.2.3. Arazi Kullanım Planlarına ve Toprak Koruma Projelerine Uygunluk Denetimi

3.2.2.3.1. Denetim Yetkisi

Toprağın korunması ve geliştirilmesi amacıyla 5403 sayılı Kanun kapsamında getirilen düzenlemelerin uygulanıp uygulanmadığı 5403 sayılı Kanun m. 19 uyarınca Tarım ve Orman Bakanlığı, valilikler ve toprak koruma kurulları⁶³⁰ tarafından denetlenmektedir.

Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik m. 21 uyarınca uygulamada teknik hususlara ilişkin denetimleri (etüt, sınıflama, analiz vb.) yapmaktadır.

Projelere ve verilen izinlere uygun faaliyet yürütülüp yürütülmediği valiliklerce denetlenmektedir. Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik m. 21'e göre denetimler örnekleme yöntemi kullanılarak yapılmaktadır. 5403 sayılı Kanun kapsamında izin ve projelerden yıl içinde en az %10'u denetlenmektedir. Denetim sonuçları hakkında yılsonu itibariyle bakanlık ve toprak koruma kuruluna bilgi verilmektedir. 5403 sayılı Kanun m. 19 uyarınca proje ve izinlere ilişkin denetimler, bu proje ve izinlere verilen onaydan itibaren iki yıl içinde sonuçlandırılarak denetim neticesinden bakanlık ve toprak koruma kurullarının haberdar edilmesi gerekmektedir.

Toprak koruma kurulu üyesi kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşlarının (STK) tespit ettikleri arazi bozulmalarını, toprak kayıplarını yahut verilen izin

⁶³⁰ 5403 sayılı Kanun m. 6 uyarınca “Kurulun görevleri aşağıda belirtilmiştir:

- a) Arazi kullanılan tüm faaliyetlerde, arazinin korunması, geliştirilmesi ve verimli kullanılmasına yönelik inceleme, değerlendirme ve izleme yapmak, ortaya çıkan olumsuzlukları belirlemek, toprak korumayı ve bununla ilgili sorunları giderici önlemleri almak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak için görüş oluşturmak.
- b) Arazi kullanımını gerektiren tüm girişimleri yönlendirmek üzere, yerel plân veya projelerin uygulanması amacıyla takibini yapmak.
- c) Toprak koruma önlemlerinin yerine getirilmesi sürecini yerel ölçekte izlemek, değerlendirmek ve çözümleyici öneriler geliştirmek, hazırlanacak toprak koruma ve arazi kullanım plânları doğrultusunda, yerel ölçekli yıllık iş programları için görüş oluşturmak ve uygulamaya konulmasının takibini yapmak.
- ç) Ülkesel, bölgesel veya yerel ölçekli yapılan plânlar arasındaki uyumu denetlemek.
- d) Kanunda yer alan konularla ilgili başvuruları almak ve ilgililere aktarmak.
- e) Kanunla verilen diğer görevleri yapmak.”

amacına aykırı kullanıldığına ilişkin faaliyetleri valiliklere ihbar etmesi mümkündür. 5403 sayılı Kanun m. 19 uyarınca valilikler ihbar neticesini en geç bir ay içinde Tarım ve Orman Bakanlığına ve ihbarcıya bildirmekle yükümlüdür. Bu yükümlülük Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik m. 21/3’de “*üç ay içerisinde ihbarı yapana bildirir*” şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu yönetmelik, idarenin 5403 sayılı Kanun’un uygulanmasını göstermek amacıyla çıkardığı düzenleyici nitelikteki bir idari işlemlerdir. Bu nedenle kanuna aykırı bu hükmün kanuna uygun şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

İlgili idare tarafından tespit edilen aykırılık ilgili taşınmazın tapu kaydının beyanlar hanesine işlenmek üzere tapu dairesine en geç yedi gün içinde bildirilmektedir. Ancak aykırılık giderilirse bu kayıt beyanlar hanesinden ilgili idarenin bildirimi üzerine silinmektedir.

3.2.2.3.2. İhlaller ve İdari Yaptırımlar

Arazi kullanım planlarıyla toprak koruma projelerine aykırı hareket edilmesi ve tarım arazilerinin amaç dışı kullanılması kabahatleri 5403 sayılı Kanun’un 20. ve 21. maddelerinde düzenlenmiştir.

3.2.2.3.2.1. Tarım Arazilerinin Tarımsal Amaçlı Arazi Kullanım Planına Aykırı Kullanılması

Kişiler, tarımsal amaçlı arazi kullanımlarında tarımsal amaçlı arazi kullanım plan ve projelerine uygun davranmakla yükümlüdür. Valilik, 5403 sayılı Kanun m. 20 uyarınca tarım arazilerinin tarımsal amaçlı arazi kullanım plan ve projelerine aykırı kullanılması halinde bu durumu re’sen tespit yaptırmakla görevlidir. Aykırı kullanımın “*toprak kaybı ve arazi bozulmasına sebep olacak şekilde kullanma*” ya da “*toprak ve arazi nitelikleriyle arazi türüne göre belirlenen şartlara aykırı kullanma*” olarak iki şekilde gerçekleşmesi mümkündür. Bu ihlallerden birini gerçekleştirenlere 5403 sayılı Kanun m. 20/2 kapsamında mahalli mülki amirce⁶³¹ idari para cezası uygulanmaktadır. Kanun koyucu söz konusu idari para cezasının alt sınırını ve her metre kare için uygulanacak miktarı belirlemiştir. İlgili maddede idareye idari para cezasını

⁶³¹ Büyükşehir sınırlarında ilçe sınırları esas alınarak kaymakam, diğer illerde il merkezinde vali, ilçelerde kaymakam tarafından idari para cezaları uygulanmaktadır.

belirlemesi hususunda takdir yetkisi tanınmadığından söz konusu idari para cezasının maktu nitelikte olduğunu söylemek mümkündür⁶³².

İlgililere idari para cezası uygulanmasının ardından projeye uygunluk sağlanması için en çok iki ay süre verilmektedir. Verilen süre sonunda idarece tespit edilen uygunsuzluklar giderilmezse arazideki faaliyet valilikçe durdurularak 5403 sayılı Kanun m. 20/2'nin birinci cümlesinde yer alan idari para cezası üç katı olarak uygulanmaktadır. Bu arazilerin üzerine izin alınmadan inşa edilen yapılar masrafları bakanlık tarafından karşılanmak üzere belediye yahut il özel idaresince yıkılarak tarımsal üretime uygun hale getirilmektedir. Yıkım kararına rağmen bir ay içinde belediye yahut il özel idaresince yıktırılmayan yapılar bakanlık tarafından yıktırılmaktadır. Verilen süre zarfında tarımsal amaçlı arazi kullanım projesine olan aykırılıklar giderilir, tarımsal üretim için uygun hale getirilirse ilgililer hakkında uygulanan hak mahrumiyetleri ve kısıtlamalar ortadan kalkmaktadır.

3.2.2.3.2.2. Tarım Arazilerinin Tarım Dışı Amaçlarla Kullanılması

Tarımsal amaçlı yapılarda ve tarım arazilerinin amaç dışı kullanımlarında izin alınması ve toprak koruma projelerine uygun davranılması gerekmektedir. 5403 sayılı Kanun m. 21/2-a ile tarım arazilerinin “*izin alınmadan kullanılması*” ve “*alınan izne uygun kullanılmaması*” ihlallerini gerçekleştirenler hakkında birtakım yaptırımlar öngörülmüştür. Bu ihlallerin arazi malikleri dışında kişilerce de gerçekleştirilebileceği unutulmamalıdır⁶³³.

5403 sayılı Kanun m. 21/2-a'da yer alan ihlallerin varlığı halinde ilk olarak valilikçe arazi üzerinde gerçekleştirilen faaliyet durdurulmaktadır. Faaliyetin tamamlanmış olması halinde arazinin kullanımına izin verilmemektedir. Arazi malikine yahut araziyi bozana mahalli mülki amirce ilgili madde kapsamında idari

⁶³² Aksi görüş için bakınız: Bilge, Burak. (2023). “Tarımsal Amaçlı Arazi Kullanım Plan ve Projelerine Aykırılık ile Tarım Arazilerinin Amacı Dışında Kullanılması ve Toprak Projelerine Uyulmaması Kabahatleri”, İç. *Tüm Yönleriyle Tarım Hukuku*, (Ed. İbrahim Ermenek), Adalet Yayınevi, Ankara, s. 691.

⁶³³ Yalnızca mülkiyet hakkından hareketle tarım arazisi vasfının malik tarafından kaybedildiği karinesiyle malike idari para cezası uygulanmasının masumiyet karinesini ihlal ettiği yönündeki karar için bakınız: Anayasa Mahkemesi, Genel Kurul, Gülsüm Kestaneci Başvurusu, Başvuru No: 2018/7477, K.T. 27.10.2021, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 11.11.2023.

para cezası kesilmektedir. Arazinin “büyük ova koruma alanı” içerisinde bulunması durumunda verilen idari para cezası iki kat uygulanmaktadır.

İdari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde 5403 sayılı Kanun m. 13 ve m. 14 kapsamında tarımsal amaçlı yapılar yahut tarım arazilerinin amaç dışı kullanılmasına ilişkin gerekli izinleri alanların durdurulan faaliyeti tamamlaması, faaliyet bitmişse araziyi kullanması mümkündür. Bu süre içinde başvurmayanlar yahut izin başvuruları uygun görülmeyenlere arazi üzerinde izin alınmadan inşa edilen tüm yapıların yıkılması ve arazinin tarıma uygun hale getirilmesi için iki ay süre verilmektedir. Tarım ve Orman Bakanlığınca bu süre sonunda ilgililerin yükümlülüklerini yerine getirmediği tespit edilirse valilikçe arazideki faaliyet durdurularak ilgiliye mahalli mülki amirce 5403 sayılı Kanun m. 21/2-a’nın ikinci cümlesinde yer alan idari para cezası üç kat olarak kesilmektedir. İzin alınmadan yapılan yapılar ise bir ay içinde belediye yahut il özel idaresi tarafından yıktırılmaktadır. Yıktırılmadığı takdirde bakanlıkça yıktırılmaktadır.

Tarım arazilerinden tescil edilemeyecek boyutta fiili paylar oluşturarak bu payların zilyetliğini bir özel hukuk tüzel kişinin hizmetine sunup arazinin bütünlüğünü bozan yahut amacına aykırı biçimde kullanılmasına neden olan kişilere m. 21/5 uyarınca adli yaptırımlar uygulanmaktadır. Bu araziyi devralan yahut faaliyet yürüten özel hukuk tüzel kişisine de ilgili madde kapsamında idari para cezası uygulanmaktadır. Söz konusu arazi, bütünlüğü sağlanarak tarımsal üretime yeniden uygun hale getirilirse ilgili düzenleme kapsamında verilen adli yaptırımlar tüm sonuçlarıyla ortadan kalkmaktadır.

3.2.2.3.2.3. Tarım Arazilerinin Toprak Koruma Projelerine Aykırı Kullanılması

Tarım arazilerinin toprak koruma projelerine aykırı kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar m. 21/2-b’de düzenlenmiştir. Bu ihlali gerçekleştirenlere mahalli mülki amirce ilgili madde kapsamında idari para cezası uygulanıp projeye aykırılıkların giderilmesi için ilgiliye iki aylık süre verilmektedir. Arazinin büyük ova koruma alanı içerisinde bulunması durumunda bu idari para cezası iki kat uygulanmaktadır. Verilen sürenin sonunda projeye aykırılıklar giderilmediği tespit edilirse valilik tarafından arazideki faaliyet durdurularak tarımsal amaç dışında kullanıma verilen izin iptal edilmektedir. Ayrıca ilgiliye m. 21/2-b’nin ilk cümlesinde verilen idari para cezası üç katı olarak uygulanmaktadır. Belediye yahut il özel idaresi,

izin alınmadan yapılan yapıları yıktırmakla yükümlüdür. Bu yapıların belediye yahut il özel idaresi tarafından yıktırılmaması halinde bakanlık yıktırmakla yetkilidir.

3.2.2.3.3. İdari Yaptırım Kararlarının Hukuki Denetimi

5403 sayılı Kanun kapsamında uygulanan idari yaptırımlar; “*faaliyetin durdurulması*”, “*yıkım*” ve “*idari para cezası*”dır.

Faaliyetin durdurulması ve yıkım kararları hakkında 5403 sayılı Kanun’da herhangi bir özel idari itiraz yolu öngörülmüş değildir. Bu sebeple ilgili, İYUK’un “*üst makamlara başvurma*” başlıklı 11. maddesi kapsamında idari itiraz yoluna başvurulabilir. İlgili düzenleme uyarınca hakkında idari yaptırım kararı verilen kişiler, dava açmadan önce üst makamdan, üst makam yoksa idari işlemi tesis eden makamdan söz konusu işlemin kaldırılmasını, geri alınmasını, değiştirilmesini yahut yeni bir işlem tesis edilmesini idari dava açma süresi içinde isteyebilir. İYUK m. 11 kapsamında idari itiraz yoluna başvurmak ihtiyari niteliktedir.

İlgilinin idareye yaptığı başvuru üzerine istediği sonucu elde etmesi halinde artık yargı yoluna başvurmasına gerek kalmamaktadır. İdarenin bu başvuruyu reddetmesi yahut 30 günlük zımnî red süresi içinde cevap vermemesi halinde ilgili kalan dava açma süresi içinde faaliyetin durdurulması ve yıkım kararlarına karşı idari yargıda iptal davası açabilir. İlgilinin İYUK m. 11 kapsamında idari itiraz yoluna gitmeyip doğrudan kararın tebliğinden itibaren 60 gün içerisinde idari yargıda dava açması da mümkündür.

5403 sayılı Kanun kapsamında uygulanan idari yaptırım türlerinden bir diğeri idari para cezasıdır. 5403 sayılı Kanun kapsamında idari cezalar m. 22 uyarınca mahalli mülki idari amirlerce verilmekte ve tahsil edilmektedir. 5403 sayılı Kanun kapsamında idari para cezalarına yönelik özel bir itiraz yolu öngörülmediği için genel kanun niteliğinde olan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kapsamında değerlendirme yapılmalıdır⁶³⁴. 5326 sayılı Kanun m. 27 uyarınca idari para cezasının tebliğinden itibaren 15 gün içinde Sulh Ceza Hakimliği’ne başvurulabilir. Bu süre zarfında itiraz edilmemesi halinde idari para cezası kesinleşmektedir.

⁶³⁴ Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2019/451, K. 2019/411, T. 08.07.2019, <https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr>, Erişim tarihi: 15.03.2023.

Sulh Ceza Hakimliği itiraz neticesinde ön inceleme yapıp başvurunun usulen hukuka uygun olduğuna karar verdikten sonra esasa ilişkin inceleme aşamasına geçmektedir. Sulh Ceza Hakimliği'nin esasa ilişkin yaptığı incelemede idarece verilen kararı hukuka uygun bulup “*başvurunun reddine*” yahut hukuka aykırı bulup “*idari yaptırım kararının kaldırılmasına*” karar vermesi mümkündür. 2024 yılı itibariyle itiraza konu idari para cezası on beş bin Türk Lirası'ndan azsa Sulh Ceza Hakimliği'nin verdiği karar kesindir. On beş bin Türk Lirası üzerindeki idari para cezaları hakkında Sulh Ceza Hakimliği'nin verdiği karara karşı 5326 sayılı Kanun m. 29/1 uyarınca 7 gün içinde 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu kapsamında itiraz kanun yoluna gidilmesi mümkündür. İtiraz kanun yolu neticesinde verilen karar kesindir.

5403 sayılı Kanun kapsamında idari yaptırım kararlarının yargısal denetimi idari para cezası kararıyla diğer yaptırımların birlikte verilmesi halinde farklılaşmaktadır. 5326 sayılı Kanun m. 27/8 uyarınca “*İdari yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında aynı kişi ile ilgili olarak idari yargının görev alanına giren kararların da verilmiş olması halinde; idari yaptırım kararına ilişkin hukuka aykırılık iddiaları bu işlemin iptali talebiyle birlikte idari yargı merciinde görülür*”. Bu durumda aynı kişi hakkında idari para cezasıyla birlikte yıkım ya da faaliyetin durdurulması kararlarının bir arada verilmesi durumunda bu kararlara karşı idari yargı merciinde dava açılması gerekmektedir.

3.2.3. Tarım Arazilerinin Topplulaştırılması

Arazi toplulaştırması, değişik sebeplerle tarımsal faaliyet yürütülmesi mümkün olmayacak şekilde dağılan, parçalanmış, şekli bozulan arazilerin sulama imkanlarının geliştirilerek modern tarım işletmeciliği ilkeleri uyarınca birleştirilmesini, düzeltilmesini yahut tekrar düzenlenmesini ifade etmektedir⁶³⁵.

Ülkemizde tarım arazilerinin başlıca parçalanma sebepleri arasında; miras ve intikal, hisseli ve bölünerek yapılan satışlar, tarım arazilerinin topografik özellikleri ve bitki deseni, doğal afetler, kamu yatırımlarının tarım arazileri üzerinden geçmesi,

⁶³⁵ Demirtaş, E. Işıl/Sarı, Mustafa. (2003). “Arazi Topplulaştırması”, *Derim*, Cilt: 20, Sayı: 1, pp 48-58, s. 49; Ankara İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü. (2015). Arazi Topplulaştırması, <https://ankara.tarimorman.gov.tr/Belgeler/liftet/arazitoplulastirmasi.pdf>, Erişim tarihi: 01.08.2022.

nöbetleşe ekim gibi uygulamalar yer almaktadır⁶³⁶. Tarım arazilerinin parçalanması; üretimin azalması, maliyetin artması, yabancı ot ve zararlılarla mücadelenin zorlaşması, işçilik masraflarının artması, makine kullanımına ilişkin teknik birtakım güçlüklerin yaşanması gibi sakıncaları beraberinde getirmektedir⁶³⁷.

İdare toplulaştırma faaliyetiyle tarımsal üretimde zamandan, iş gücünden ve sermayeden tasarruf etmeyi, tarımsal üretimde verimliliği artırmayı, ekolojik, ekonomik ve sosyolojik açıdan eskisine oranla daha işlevsel parseller elde etmeyi ve kırsal nüfusun yaşam kalitesini iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Tarım arazilerinin toplulaştırılmasıyla çiftçiler ideal boyutlarda tarımsal arazilere kavuşmakta, yolu olmayan arazilere ulaşım olanağı sağlanmakta, sulama olanakları artırılmakta, zirai mücadele ve gübreleme faaliyetleri kolaylaşmakta, mülk sahipleri arasındaki uyuşmazlıklar giderilerek yargı yükü azaltılmaktadır⁶³⁸. Bu sebeplerle tarım arazilerinin toplulaştırılmasında bireysel menfaatlere karşın kamu yararının ağır bastığını söylemek mümkündür. Doktrinde arazi toplulaştırması, ülkenin tarımsal yapısını iyileştirmeyi amaçlayan bir tarım politikası tedbiri olarak ifade edilmektedir⁶³⁹.

Arazi toplulaştırmasının anayasal dayanağını Anayasa'nın "*Toprak Mülkiyeti*" başlıklı 44. maddesi; kanuni dayanağını ise 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu'nun "*Toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri*" başlıklı 6. maddesi ile 6200 sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne Yürütülen Hizmetler Hakkında Kanun'un Ek 9. maddesi oluşturmaktadır. Tarım arazilerinin toplulaştırılmasına ilişkin esas ve usuller, 07.02.2019 tarihli, 30679 sayılı R.G.'de yayınlanan Arazi Toplulaştırması ve Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri Uygulama Yönetmeliği'nde (ATTİGHUY) düzenlenmiştir.

3083 sayılı Kanun m. 1/c'de kanunun amaçları arasında "*Ekonomik üretime imkân vermiyecek şekilde parçalanmış tarım topraklarının gerektiğinde ve imkânlar*

⁶³⁶ Yoğunlu, Abdulvahap. (2013). Arazi Toplulaştırma Faaliyetleri, TRB1 Bölgesi (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli), Fırat Kalkınma Ajansı, s. 4-5.

⁶³⁷ Demirtaş/Sarı, a.g.e., 2003, s. 54.

⁶³⁸ Ankara İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü. (2015). Arazi Toplulaştırması, <https://ankara.tarimorman.gov.tr/Belgeler/liftet/arazitoplulastirmasi.pdf>, Erişim tarihi: 01.08.2022; Yoğunlu, a.g.e., 2013, s. 11-15; Demirtaş/Sarı, a.g.e., 2003, s. 50.

⁶³⁹ Eren/Başpınar, a.g.e., 2017, s. 142.

ölçüsünde genişletilmesi suretiyle de toplulaştırılmasını, tarım arazisinin ailenin geçimini sağlamaya ve aile iş gücünü değerlendirmeye yeterli olmayacak derecede parçalanmasını ve küçülmesini önlemek” sayılmıştır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere “uygulama alanı”⁶⁴⁰, öncesinde gerçekleştirilen etüt çalışmaları ve hazırlanan toplulaştırma projesi doğrultusunda Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenmektedir. 3083 sayılı Kanun m. 3 uyarınca Cumhurbaşkanı kararı, uygulama alanında gerçekleştirilecek tüm işlemler için kamu yararı kararı sayılmakta ve R.G.’de yayınlanmaktadır.

Arazi toplulaştırması hususunda uygulayıcı kuruluş Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ)’dür⁶⁴¹. DSİ’nin izniyle ve mevzuata uygun personel çalıştırması kaydıyla diğer kamu kuruluşlarının da “proje idaresi” sıfatıyla toplulaştırma faaliyetlerini yürütmesi mümkündür. Proje idaresi DSİ’nin toplulaştırma yaparken uyduğu tüm usul ve esaslara, DSİ tarafından yayınlanan tüm mevzuat hükümlerine ve dokümanlara uyma yükümlülüğü altındadır.

Arazi toplulaştırması; maliklerin isteği üzerine, zorunlu olarak yahut özel arazi toplulaştırması şeklinde gerçekleştirilmektedir⁶⁴². ATTİGHUY m. 4/n uyarınca isteğe bağlı toplulaştırma, arazi maliklerinin en az üçte ikisinin toplulaştırma hususunda anlaşması ve anlaşan maliklerin arazinin yarısından fazlasına sahip olması durumunda yapılan toplulaştırmadır. Hem arazi büyüklüğü hem de kişi sayı bakımından çoğunluk sağlandığı takdirde toplulaştırma kararına muvafakat eden arazi maliklerinin kararı diğer malikleri de bağlamaktadır⁶⁴³. Bu toplulaştırma türünde maliklerin muvafakati, uygulayıcı kuruluş tarafından Cumhurbaşkanı kararı öncesinde alınmaktadır.

Zorunlu toplulaştırma, arazi maliklerinin rızası aranmaksızın kamu yararı esas alınarak yapılan toplulaştırmadır. ATTİGHUY m. 5/4 uyarınca uygulamada isteğe bağlı olarak yapılan toplulaştırmaya öncelik tanınmaktadır. Bu nedenle zorunlu toplulaştırma ikincil nitelikli bir uygulamadır. İsteğe bağlı arazi toplulaştırması

⁶⁴⁰ 3083 sayılı Kanun m. 2/k uyarınca “Uygulama Alanı veya Bölgesi: Bu Kanunun amacına uygun olarak Cumhurbaşkanınca sınırları belirtilmiş alandır”.

⁶⁴¹ 3083 sayılı Kanun m. 2/j uyarınca uygulayıcı kuruluştan anlaşılması gereken bu kanun kapsamındaki arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri için Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, diğer görevler için Tarım ve Orman Bakanlığıdır.

⁶⁴² Eren/Başpınar, a.g.e., 2017, s. 146-149.

⁶⁴³ Akça, a.g.e., 2023, Tarımsal Toprak Mülkiyetinin Esasları, s. 135.

yapılabilmesi için gereken arazi büyüklüğü ve kişi sayısının sağlanamadığı hallerde idare zorunlu toplulaştırma yoluna gidebilecektir.

Özel arazi toplulaştırması ise köy, belediye, kooperatif, birlik gibi tüzel kişilerin yahut kamu kuruluşlarının faaliyet alanlarına ilişkin konularda arazi etüt çalışmalarını ve gerekçe raporlarını ekleyerek DSİ'den toplulaştırma talebinde bulunmasını ifade etmektedir. DSİ'nin gerekçe raporlarını uygun görmesi durumunda öncelikle o alandaki isteğe bağlı toplulaştırma projeleri gözetilmekte ardından Tarım ve Orman Bakanlığının teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca özel arazi toplulaştırması kararı alınmaktadır. Proje idaresi sıfatıyla gerçekleştirilen arazi toplulaştırmaları türüne göre özel arazi toplulaştırması olarak nitelendirilmektedir. DSİ ve proje idaresi Cumhurbaşkanı kararı alınmak kaydıyla zorunlu arazi toplulaştırması yapabilmektedir.

Birden fazla kuruluşun aynı alanda özel toplulaştırma talep etmesi halinde hangisinin toplulaştırma yapacağı DSİ tarafından belirlenmektedir. Bu toplulaştırma türü genellikle kamu yatırımları için ihtiyaç duyulan arazi ihtiyacının giderilmesinde kullanılmaktadır.

Toplulaştırmaya ilişkin Cumhurbaşkanının R.G.'de yayınlanmasından itibaren bir ay içinde karar, mahallin en büyük mülki idare amirine duyurulması için gönderilmektedir. Ayrıca ilgili karar DSİ'nin veya proje idaresinin internet sitesinde ve mahalle yahut köy muhtarlıklarında 30 gün boyunca ilan edilmektedir. Yapılan ilanlar ilgili kişilere şahsen tebligat sayılmaktadır. Ayrıca uygulayıcı kuruluşun proje birimleri, bu alandaki arazi malikleriyle yerel yönetim temsilcilerinin katılacağı bir toplantıda proje hakkında bilgi vermektedir.

Toplulaştırma faaliyetinin yürütülmesi, proje kapsamında yapılan tüm iş ve işlemlerin onayı ve tescili toplulaştırma faaliyetini yürüten DSİ yahut proje idaresince gerçekleştirilmektedir. Toplulaştırma sırasında DSİ yahut proje idaresi tarafından arazi üzerinde gerçekleştirilecek fiili uygulamalarda maliklerin muvafakati aranmamaktadır. Tüm bu faaliyetlerden doğan hukuki sorumluluk toplulaştırmayı DSİ yapıyorsa DSİ'ye, proje idaresi yapıyorsa proje idaresine aittir.

ATTİGHUY m. 5 uyarınca toplulaştırma projesinin uygulanması aşamasında uygulama alanı kullanım şekli yahut arazi özellikleri sebebiyle alt proje alanlarına ayrılabilmesi gibi teknik olarak toplulaştırma kriterlerine uygun olmayan alanlar DSİ

yahut proje idaresince onaylanan gerekçeli raporla tümüyle yahut kısmen uygulama alanı dışında bırakılabilir. İlgili düzenleme uyarınca DSİ yahut proje idaresi toplulaştırma alanında gerçekleştirilen tarımsal faaliyetleri kısıtlama hususunda yetkilidir. Ancak bu kısıtlamalar sebebiyle doğacak gelir kayıplarının uygulayıcı kuruluş tarafından karşılanması gerekmektedir.

Arazi toplulaştırma kadastro yapılmış alanlarda gerçekleştirilmektedir. Bu sebeple uygulama alanında kadastro yapılması yahut kadastro yenilenmesi gereken yerler hakkındaki işlemler ATTİGHUY m. 7 uyarınca Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından öncelikli olarak yapılmaktadır.

Toplulaştırma sırasında tapuya kayıtlı tescile aykırılığı tespit edilen hisse hataları ile 5403 sayılı Kanun m. 8 uyarınca farklı sınıflandırmalara tabi tutulan araziler hariç iştirak halinde mülkiyetin paylı mülkiyete dönüştürülmesi re'sen uygulayıcı kuruluş tarafından gerçekleştirilmektedir.

Toplulaştırma uygulamalarının başlamasıyla birlikte toplulaştırma kapsamındaki parsellerin tapu kütüğünün beyanlar hanesine söz konusu parselin toplulaştırma kapsamında olduğunu gösteren bir ibare koyulmaktadır. 3083 sayılı Kanun m. 13'e göre bu ibareyle birlikte uygulama alnındaki taşınmazların tapu kütüğünde gerçekleştirilecek her türlü işlem toplulaştırma süresi tamamlanıncaya veya parsel tescilleri yeniden yapılanaya kadar DSİ yahut proje idaresinin iznine tabidir⁶⁴⁴. Ancak bu kısıtlama beş yılı aşamaz. Kısıtlama süresi içerisinde toplulaştırma çalışmalarının tamamlanmaması halinde kısıtlama süresinin bir beş yıl daha uzatılması mümkündür. Söz konusu kamu hukuku kısıtlamasına uyulmadan gerçekleştirilen tescil dışındaki her türlü işlem kesin hükümsüz kabul edilmektedir. İdarenin izni alınmadan gerçekleştirilen tescil ise yolsuz tescil olacağından yolsuz tescil hükümlerine tabidir⁶⁴⁵.

Toplulaştırma alanındaki arazilerden kamu yatırımlarını gerçekleştirmek üzere %10'a kadar katılım payı ayrılmaktadır. Uygulayıcı kuruluşun toplulaştırma sebebiyle kapanan yollarla yol fazlalıklarını da kamu yatırımlarını gerçekleştirmek için kullanması mümkündür. Katılım payı haricinde kişilerin arazisinden kesilen miktar

⁶⁴⁴ Uyumaz, Alper/İlhan, Onur. (2018). "Tarımsal Arazilerde Mülkiyetin Devri", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 24, Say: 2, s. 895.

⁶⁴⁵ Akça, a.g.e., 2023, Tarımsal Toprak Mülkiyetinin Esasları, s. 141-142.

öncelikle Hazine arazilerinden karşılanmaktadır. Bu sebeple öncesinde “Derecelendirme Komisyonu”⁶⁴⁶ tarafından arazi derecelendirme işlemleri gerçekleştirilmektedir. Arazi derecelendirmesinde arazinin büyüklüğü ve konumu dikkate alınmaktadır. Derecelendirme neticesinde eşdeğer bir arazinin olmaması durumunda uygulayıcı kuruluş kamulaştırma yoluna gidebilecektir.

Arazi derecelendirme haritası ve mülkiyet listesi 30 gün süreyle askıya çıkarılmak suretiyle ilan edilmektedir. Arazi derecelendirmesi kararına karşı ATTİGHUY m. 12’de özel bir itiraz yolu öngörülmüştür. ATTİGHUY m. 12/2 uyarınca ilgililer “arazi derecelendirmesi ile ilgili itirazlarını, ilanın başlangıcından ilanın kaldırıldığı günü takip eden iş gününün mesai bitimine kadar yazılı olarak DSİ veya proje idaresine yapabilirler”. İtiraz konusu olmayan arazi derecelendirmeleri ilan süresinin bitimiyle kesinleşmektedir. İtiraz neticesinde derecelendirme çalışmalarında bir değişiklik gerçekleşiyorsa ikinci kez ilana çıkılmaktadır. Bu durumda ilanın başlangıç tarihinden bitim tarihini izleyen iş günü mesai bitimine kadar tekrar itiraz edilmesi mümkündür. Bu itiraza ilişkin DSİ yahut proje idaresi tarafından verilen karar kesindir ve ilan edilmek suretiyle ilgililere duyurulmaktadır. Ayrıca şahsen tebligat yapılmamaktadır.

Arazi derecelendirmesinden önce, sonra yahut eş zamanlı olarak “blok planları”⁶⁴⁷ oluşturulması mümkündür. Hazırlanan blok planları DSİ yahut proje idaresinin onayına sunulmaktadır. İmar alanları, birinci derece sit alanları ve tarım dışı alanlar toplulaştırmaya konu olamadığından blok planlarında da yer almamaktadır.

⁶⁴⁶ ATTİGHUY m. 10/2 uyarınca “Arazi Derecelendirme Komisyonu;

a) DSİ veya proje idaresince belirlenecek başkan dâhil biri toprak ve/veya tarımsal yapılar ve sulama bölümü mezunu ziraat mühendisi veya biyosistem mühendisi ya da konusunda uzman benzer işlerde minimum iki yıl çalışmış ziraat mühendisi olmak üzere dört asıl bir yedek üye,

b) Köylerde köy muhtarı veya belirleyeceği bir asıl bir yedek üye, belediyelerde, belediye başkanının belirleyeceği konusunda uzman bir asıl bir yedek üye, il özel idarelerinde valinin, büyükşehir belediyelerinde büyükşehir belediye başkanının belirleyeceği konusunda uzman bir asıl bir yedek üye,

c) Proje alanında arazisi bulunan maliklerin kendi aralarından seçecekleri iki asıl bir yedek üye olmak üzere yedi asıl üç yedek üyeden oluşur”.

⁶⁴⁷ ATTİGHUY m. 4/1 uyarınca blok planı, “Aplikasyona müstenit sulama, yol ve drenaj projeleri ile hâlihazır haritaya göre oluşturulmuş uygulama koordinatları olan, toplulaştırma kriterlerine göre çizilmiş planları” ifade etmektedir.

Blok planlarının onaylanmasının ardından maliklerle mülakatlar gerçekleştirilerek yeni parselasyon çalışmaları hakkında görüşleri alınmaktadır.

Arazi derecelendirmesi, blok planlarının hazırlanması ve kamu yatırımları için katılım payının ayrılmasından sonra yeni parselasyon çalışmalarına başlanmaktadır. DSİ yahut proje idaresi tarafından hazırlanan yeni parselasyon planı ve mülkiyet listesi ATTİGHUY m. 17 uyarınca 30 gün süreyle askıya çıkarılmak suretiyle ilan edilmektedir. ATTİGHUY m. 17/1-a uyarınca ilgililer, *“ilanın başlangıcından ilanın kaldırıldığı günü takip eden iş gününün mesai bitimine kadar DSİ veya proje idaresine yazılı olarak itiraz edebilirler”*. İtirazlar değerlendirildikten sonra parselasyon planları aynı şekilde yeniden ilan edilmektedir. İkinci kez ilan edilen parselasyon planlarına karşı yine aynı usulle itiraz edilmesi mümkündür. İkinci itiraz neticesinde idarece verilen karar kesindir.

Kesinleşen parselasyon planına uygun olarak parseller ilgililere teslim tutanağıyla dağıtılmaktadır. Nihayetinde tescile esas parselasyon planları hazırlanarak ilgili kadastro müdürlüğüne iletilmektedir. Kadastro müdürlüklerince ilgili hususlar denetlendikten sonra sahibine bırakılan araziler⁶⁴⁸ ve dağıtılan araziler uygulayıcı kuruluşun talebi üzerine malikleri adına; kalan araziler ise Hazine adına tescil edilmek üzere tapu müdürlüklerine gönderilmektedir.

Tescil işlemiyle birlikte ilgililer arazi toplulaştırması sonuçlarına karşı 6200 sayılı Kanun Ek m. 9/7 uyarınca tescil tarihinden itibaren 10 yıl içerisinde idari yargıda dava açabilir. Kanaatimizce ilan aynı zamanda şahsi tebligat sayıldığından kesinleşen parselasyon planının ilanı tarihinden itibaren 60 gün içinde kesinleşen parselasyon planına karşı toplulaştırma usulüyle ilgili hukuka aykırılık iddiasıyla idari yargıda iptal davası açılması mümkündür. Arazi toplulaştırması sebebiyle açılan davalar mahkemelerde öncelikli olarak görülmektedir. Aynı zamanda maliklerin mülkiyet hakkının ihlali sebebiyle yolsuz tescil davası açması da mümkündür⁶⁴⁹.

⁶⁴⁸ 3083 sayılı Kanun m. 5 uyarınca söz konusu kanunun amaçlarını gerçekleştirmek üzere ilgili kuruluş tarafından uygulama alanında yer alan bağ, bahçe, ağaçlık arazi ve örnek işletmeler hariç, gerçek kişilerle özel hukuk tüzelkişilerine ait tarım topraklarından o bölge için belirlenen toprak normunun on katını aşan kısmı kamulaştırılabilir. Bu arazilerden sahibine bırakılacak olanlar, Cumhurbaşkanlığı tarafından bölgenin özelliklerine göre belirlenmektedir.

⁶⁴⁹ Akça, a.g.e., 2023, Tarımsal Toprak Mülkiyetinin Esasları, s. 151.

3.2.4. Topraksız yahut Yeter Toprağı Olmayan Çiftçiye Toprak Dağıtılması

Anayasa m. 44/1 uyarınca devlet, topraksız olan yahut yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak üzere gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Bu yükümlülüğü gerçekleştirmek üzere idare, 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu m. 1/b uyarınca sulama alanları ile Cumhurbaşkanı tarafından lüzum görülen alanlarda “Yeterli toprağı bulunmayan ve topraksız çiftçilerin zirai aile işletmeleri kurabilmeleri için Devletin mülkiyetinde bulunan topraklarla topraklandırılmalarını” sağlamaktadır.

Toprak normu (norm arazi), üreticinin “Yeter Gelirli Zirai Aile İşletmesi” kurabilmesi için dağıtımı yapılacak toprak miktarını ifade etmektedir⁶⁵⁰. Sayısının artırılması neredeyse imkansız olan tarım arazisi mevcudunun korunması ve hazineye ait tarım arazilerinin tarımsal üretime kazandırılması bakımından toprak normu tespiti ve dağıtımı oldukça önemlidir. İdarenin tüm eylem ve işlemlerinde olduğu üzere bu uygulamanın da yegane amacı kamu yararadır. Bu uygulamayla özel kişilere ait tarım arazileriyle mera arazilerinin sınırlarının netleştirilmesi, üreticinin ikametgahında istihdamı, ekili arazi sayısının artırılması, kırsal ekonominin kalkındırılması, kamu yararının gerektirdiği haller hariç tarım arazilerinin tarım dışında kullanılmasının engellenmesi hedeflenmektedir⁶⁵¹. Dengeli ve adil toprak dağılımı, gelir dağılımında sosyal adaletin gerçekleştirilmesini de sağlamaktadır.

Dağıtılacak toprak normunu belirleme hususunda Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı Tarım Reformu Genel Müdürlüğü yetkilendirilmiştir⁶⁵². 3083 sayılı Kanun m. 8 uyarınca dağıtılacak toprak normunun tespitinde kullanılan yeter gelir ölçütü; iklim, toprak yapısı, tarımsal işletme türü dikkate alınarak 1984 yılı toptan eşya fiyatları endeksine göre yıllık tarımsal işletme geliri bir milyon liradan aşağı olmamak şartı ile belirlenen miktardır.

Tarım Reformu Genel Müdürlüğü tarafından yapılan hesaplama bakanlık tarafından uygun görülürse Cumhurbaşkanlığına sunulmaktadır. Cumhurbaşkanı

⁶⁵⁰ Türker, Metin. (2010). “Dünya’da ve Ülkemizde Toprak ve Tarım Reformu Uygulamaları”, *Üçüncü Sektör Kooperatifçilik*, Cilt: 45, Sayı: 3, pp 38-57, s. 52.

⁶⁵¹ Keşli, Yücel. (2010). “3083 sayılı Kanun Kapsamında Çiftçileri Topraklandırma Çalışmaları”, *Ziraat Mühendisliği Dergisi*, Sayı: 354, s. 32-33.

⁶⁵² Eren/Başpınar, a.g.e., 2017, s. 125.

tarafından dağıtılacak toprak normuna ilişkin verilen karar R.G.'de yayınlanarak yürürlüğe girmektedir.

Anayasa m. 44/1 ile toprak normu dağıtımına ilişkin birtakım sınırlamalar getirilmiştir. İlgili madde uyarınca *“Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz”*. İdarenin toprak normu dağıtımını sırasında gözetmesi gereken ilk husus bu uygulamayı tarımsal üretimi artırmaya yönelik gerçekleştirmektir. Çünkü tarımsal üretimi olumsuz etkileyen norm dağıtımını ilgili düzenlemeyle açıkça yasaklanmıştır⁶⁵³. Toprak normu dağıtımını sırasında idarece gözetilmesi gereken bir diğer husus ormanların küçülmemesidir. Tarım toprakları gibi ormanlar da ülkemizin doğal kaynaklarıdır. Doğal kaynaklarımızdan birini korurken diğerini yok etmek kamu yararıyla bağdaşmamaktadır. Toprak normu dağıtımında gözetilmesi gereken diğer husus ise toprak ve yeraltı servetlerinin azalmamasıdır. İdare özellikle altında maden olan tarım topraklarının dağıtılmamasına özen göstermelidir. Bu sınırlamalar sebebiyle hazineye ait dağıtılacak toprak normu bulunmadığı takdirde idarenin Anaya m. 46 uyarınca bu amacı gerçekleştirmek üzere kamulaştırma yoluyla toprak normu elde etmesi mümkündür⁶⁵⁴.

Toprak normu dağıtımından toprağı olmayan yahut dağıtım normundan az toprağı sahip olan çiftçi yararlanmaktadır. Toprak normu dağıtımını yapılacak aileler tespit edilirken bir puanlama yapılmaktadır. 29.06.1985 tarihli, 18796 sayılı R.G.'de yayınlanan Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliğı m. 37 uyarınca puanlama yapılırken; talepte bulunanın sahip olduğu arazi büyüklüğü, tahsil durumu, zirai eğitim alıp almadığı, yaşı, medeni hali ve çocuk sayısı, uygulama alanında oturma süresi, bölgede konutunun olup olmadığı, üretim araçlarının varlığı, müstakil işletme kurma şartlarını haiz olup olmadığı hususları sırasıyla gözetilmektedir.

Toprak normu dağıtımında ekonomik durumun bir kriter olarak düzenlenmediğı görülmektedir. Çünkü 3083 sayılı Kanunla çiftçinin toprak sahibi olması değil verimli

⁶⁵³ Akça, a.g.e., 2023, Tarım Hukukunun Anayasal Boyutu, s. 82.

⁶⁵⁴ Akça, a.g.e., 2023, Tarım Hukukunun Anayasal Boyutu, s. 83.

tarımsal faaliyet yürütecek, geçimini tarımla sağlayacak ideal çiftçi ailelerinin oluşturulması amaçlanmaktadır⁶⁵⁵.

Dağıtım ilanı mahallinde alışılmış usuller kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Söz konusu ilanın bir örneği mahalli mülki amirlik binasına, başka bir örneği de Tarım Reformu Bölge Müdürlüğü binalarına 60 gün boyunca asılarak ilan edilmektedir. Toprak sahibi olmak isteyen çiftçinin uygulamanın duyurulmasından itibaren 60 gün içinde idareye başvurması gerekmektedir. Başvurular “*Hak Sahipliği Tesbit Komisyonu*” tarafından değerlendirilmektedir. Yapılan değerlendirme neticesinde hazırlanan geçici hak sahipliği listesi askıya çıkarılmaktadır. Askı süresi 15 gündür. Bu süre içerisinde yapılan itirazlar komisyon tarafından değerlendirilmekte ve kesinleşen liste ilan edilmektedir.

Mevcut tarım arazisi varlığımızın tüm topraksız çiftçinin topraklandırılması noktasında yetersiz olduğu görülmektedir⁶⁵⁶. Bu nedenle toprak dağıtımında, tespit edilen dağıtım normundan az toprağa sahip çiftçilere öncelik verilmesi, daha fazla çiftçinin yeter toprağa sahip olması bakımından önem arz etmektedir⁶⁵⁷. Toprak dağıtımı sırasında ayrıca bölgenin doğal ve ekonomik şartları gözetilmeli, toprak olabildiğince toplu dağıtılmalıdır.

Dağıtılacak toprak normunun bedeli “*Toprak Dağıtımı Bedel Takdir Komisyonu*” tarafından belirlenmektedir. Topraklandırılan çiftçi tespit edilen bedel üzerinden Tarım Reformu Genel Müdürlüğüne borçlanmaktadır. Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliği m. 48 uyarınca ödeme tarihi, hasat dönemi gözetilerek borçlandırma tarihinden sonra gelen dördüncü yılın Ocak ayını takiben belirlenmektedir. Borç çiftçiye 10 yıl vadeyle 10 eşit taksitte ve faizsiz olarak ödenmek üzere verilmektedir. Böylece çiftçinin borçlanarak tarımsal faaliyet yürüttüğü ilk yıllarda büyük bir ekonomik yük altına girmesi engellenmektedir.

⁶⁵⁵ Keşli, a.g.e., 2010, s. 30.

⁶⁵⁶ Eren/Başpınar, a.g.e., 2017, s. 126.

⁶⁵⁷ Keşli, a.g.e., 2010, s. 29; Eren/Başpınar, a.g.e., 2017, s. 126.

Topraklandırılan çiftçi, borçlandığı toprağın mülkiyetini kazanmaktadır. Borç senetlerinin imzalanmasından itibaren bir ay içinde Tarım Reformu Bölge Müdürlüğü hak sahipleri adına tapuda tescil talep etmektedir⁶⁵⁸.

Anayasa m. 44/2 ve 3083 sayılı Kanun ile toprak normu dağıtılan çiftçiye yönelik de birtakım sınırlamalar getirilmiştir. Anayasa m. 44/2 uyarınca “*dağıtılan topraklar bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir*”. Bu düzenleme gereği çiftçi dağıtılan toprağı, dağıtıldığı ölçülerde bizzat işlemekle yükümlüdür. Mirasın intikali hariç çiftçinin dağıtılan toprağı devretmesi yasaklanmıştır. Toprağı bizzat işleme yükümlülüğü mirasçılar bakımından da devam etmektedir⁶⁵⁹. Bu yükümlülükler aykırı hareket eden çiftçilere dağıtılan topraklar Anayasa m. 44/2 uyarınca geri alınabilecektir.

3083 sayılı Kanun m. 10’da dağıtılan toprağın hangi hallerde geri alınacağı düzenlenmiştir. İlgili düzenleme uyarınca dağıtılan toprak üç yıl süreyle aralıksız olarak haklı bir mazeret (askerlik, uzun süreli hastalık vb.) olmaksızın kanunun amacıyla bağdaşmayacak şekilde işletilirse yahut borç ve krediler üç yıl süreyle aralıksız olarak ödenmezse geri alınacaktır. Ek olarak 29.06.1985 tarihli, 18796 sayılı R.G.’de yayınlanan Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliği m. 49 uyarınca gerçek olmayan bilgi ve belgelerle hak sahibi olduğunun ortaya çıkması, dağıtım sonrasında 3083 sayılı Kanun m. 24 kapsamındaki suçlardan birinden mahkumiyet, terekenin açılmasından itibaren 6 ay içinde dağıtılan toprağın işletilmemesi yahut iradi olarak devir ve temlik işlemlerinin yapılmaması hallerinde de dağıtılan toprak uygulayıcı kuruluş tarafından geri alınacaktır. Tüm bu hususlardan birinin gerçekleşmesi durumunda geri alma kararı 10 gün içinde hak sahibine ve tapuya bildirilerek herhangi bir hükme gerek kalmaksızın kayıt Hazine adına düzeltilmektedir.

⁶⁵⁸ Keşli, a.g.e., 2010, s. 31.

⁶⁵⁹ Akça, a.g.e., 2023, Tarım Hukukunun Anayasal Boyutu, s. 83.

3.2.5. Tarım Arazilerinin Korunması Amacıyla Kullanımına Yönelik Getirilen Kısıtlamalar

Mülkiyet hakkı sahibine kullanma, faydalanma, tasarruf etme haklarını tanıyan ayni ve mutlak bir haktır⁶⁶⁰. Klasik anlayış mülkiyet hakkının sahibine sınırsız, dokunulmaz, mutlak bir hak bahsettiğini kabul etmektedir. Zamanla klasik mülkiyet anlayışı eleştirilmiş yerini modern mülkiyet anlayışına bırakmıştır. Modern anlayış mülkiyet hakkının eşya üzerinde geniş yetkiler sağladığı ancak sahibine birtakım ödevler yüklediği fikrine dayanmaktadır⁶⁶¹.

Anayasa m. 35'e göre herkes mülkiyet hakkına sahiptir. Mülkiyet hakkı ancak kamu yararını gerçekleştirmek üzere kanunla sınırlandırılabilir. Bu hakkın toplum yararına aykırı kullanılması, toplum yararı ve kamu yararı dışındaki bir sebeple sınırlandırılması mümkün değildir.

Mülkiyet hakkının konusunu taşınır ya da taşınmaz bir eşya oluşturmaktadır. Taşınır-taşınmaz eşya ayrımı eşyanın yerinin değiştirilip değiştirilememesi esasına dayanmaktadır. Bir yerden bir yere götürülemeyen, taşınır olmayan eşya “taşınmaz” olarak adlandırılmaktadır. Tarım arazileri de taşınmaz eşya vasfındadır.

Mülkiyet hakkının taşınmaz malikine birtakım ödevler yüklediği kanuni düzenlemeler “kanuni kısıtlamalar” olarak adlandırılmaktadır⁶⁶². Doktrinde taşınmaz mülkiyetine yönelik kanuni kısıtlamalar “özel hukuk kısıtlamaları” ve “kamu hukuku kısıtlamaları” olarak iki başlık altında incelenmektedir⁶⁶³.

Taşınmaz mülkiyetinin kanunla kısıtlanmasına ilişkin genel düzenleme 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu m. 731'dir. TMK m. 731 uyarınca kanundan doğan özel hukuk kısıtlamalarını tarafların anlaşarak kaldırması mümkündür⁶⁶⁴. Bu tür

⁶⁶⁰ Kapaklıkaya, İbrahim. (2022). *İmar Hukukunda Mülkiyet Hakkı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 19-20.

⁶⁶¹ Akça, Kürşat. (2015). “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Mülkiyet Hakkı”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sayı*, Cilt: 1, pp 543-596, s. 555-556.

⁶⁶² Ayan, Mehmet. (2016). *Eşya Hukuku-II: (Mülkiyet)*, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 351.

⁶⁶³ Ayan, a.g.e., 2016, s. 351; Nebioğlu, Ahmet Nabi. (2017). *Taşınmaz Mülkiyetinin Kapsamı ve Kısıtlamaları*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Bursa, s. 70-71.

⁶⁶⁴ Girgin, Ömer Ali. (2019). “Taşınmaz Mülkiyetinin Kanundan Doğrudan Doğan Yararlanma Kısıtlamalarına İlişkin Ödevlerinin Kaldırılması veya Değiştirilmesi Anlaşmaları ve Bu Anlaşmaların Şerhi”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 203, pp 4799-4822, s. 4804.

kısıtlamaların kaldırılması yahut değiştirilmesi bu hususa ilişkin sözleşmenin resmi bir şekilde yapılmasına ve tapuya şerh edilmesine bağlıdır. Özel hukuk kısıtlamalarının ihlal edilmesi halinde ilgililer dava açma hakkına sahiptir.

Kanundan doğan kamu hukuku kısıtlamalarını ise tarafların anlaşarak kaldırması yahut değiştirmesi mümkün değildir⁶⁶⁵. Kamu hukuku kısıtlamalarının ihlali durumunda ilgililerin dava açma hakkı yoktur⁶⁶⁶. Böyle bir durumda ilgililerin idareden gereğinin yapılmasını talep etmesi gereklidir. Kamu hukuku kısıtlamalarının tapu siciline tescil edilmesi zorunlu değildir. Bu sebeple tescil edilmese dahi etki doğururlar.

Taşınmaz mülkiyetine ilişkin kamu hukuku kısıtlamaları özel olarak 4721 sayılı Kanun m. 754’de düzenlenmiştir. İlgili maddede taşınmaz mülkiyetinin kamu yararı için kısıtlanabileceği durumlar arasında “kazılara ve yapılara ilişkin özel düzenlemeler”, “bitkilere ilişkin özel düzenlemeler”, “arazilere sınırlık koyma yükümlülüğü”, “toprağın iyileştirilmesi” ve “afet riskinin önlenmesi” sayılmıştır. Bu sebeple kamu hukuku kısıtlamaları tek bir kanunda olmayıp konusuna göre çeşitli kanunlarda doğrudan yahut dolaylı olarak yer almaktadır⁶⁶⁷.

3.2.5.1. Tasarruf Tahdidleri

3.2.5.1.1. 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu’nda Düzenlenen Tasarruf Tahdidleri

Türk tarım mevzuatında tarım arazilerine yönelik kamu hukuku kısıtlamalarının yer aldığı özel kanunlardan biri 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu’dur. 3083 sayılı Kanun’da düzenlenen kamu hukuku kısıtlamalarının bir kısmı “tasarruf tahdidleri” olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanunda yalnızca dağıtılan toprak normu ve sahibine bırakılan topraklar hakkında düzenlenen tasarruf tahdidlerinin yanında uygulama alanındaki tüm tarım arazileri hakkında düzenlenen tasarruf tahdidleri de bulunmaktadır.

⁶⁶⁵ Girgin, a.g.e., 2019, s. 4804.

⁶⁶⁶ Nebioğlu, a.g.e., 2017, s. 71.

⁶⁶⁷ Doğrudan kısıtlamada taşınmaz mülkiyeti idarenin herhangi bir işlemine gerek duyulmadan kısıtlanırken dolaylı kısıtlamada taşınmaz mülkiyetinin kısıtlanması için idarenin bir işlem tesis etmesi gerekmektedir. Nebioğlu, a.g.e., 2017, s. 71.

Sahibine bırakılan topraklara ve dağıtılan toprak normuna ilişkin tasarruf tahdidleri m. 6 ve m. 11’de düzenlenmiştir. 3083 sayılı Kanun m. 6’ya göre malikleri adına tescil edilen araziler 3083 sayılı Kanun’da yer alan düzenlemeler hariç o bölge için belirlenen toprak normundan daha ufak kısımlara rızai olarak ya da hükmen taksim ve ifraz edilemez. Taksim ve ifraz yasağı ilgili arazinin tapu siciline şerh edilmektedir.

3083 sayılı Kanun m. 11 uyarınca dağıtılan topraklar; bölünemez, devredilemez, kamu yararı hariç hiçbir ayni hakla kayıtlanamaz, haczedilemez, satış vadine konu edilemez ve kiraya verilemez. Kanun koyucu toprak normu dağıtımıyla çiftçinin bizzat mesleğini icra ederek geçimini sağlamasını, uzun vadeli ödeme planıyla ucuz toprak sahibi olmasını amaçladığından dağıtılan toprağın adı geçen işlemlere konu edilmesi kanun koyucunun amacıyla da bağdaşmamaktadır. Toprak normu devrinin tek istisnasını ise tarım arazilerinin miras yoluyla devri oluşturmaktadır.

3083 sayılı Kanun m. 11’de düzenlenen bir diğer tasarruf tahdidi sahibine bırakılacak tarım arazilerinin devir ve temlikine ilişkindir. İlgili hüküm uyarınca bu tür araziler ancak tespit edilen dağıtım normundan daha ufak parçalara bölünmemek koşuluyla devir ve temlik edilebilir. Bu husus tapu siciline şerh edilmektedir.

Uygulama alanındaki tüm tarım arazilerine yönelik tasarruf tahdidi m. 19’da düzenlenmiştir. İlgili düzenlemeyle uygulama alanındaki tüm tarım arazileri için tarım dışı amaçlarla kullanma yasağı getirilmiştir. Ancak zorunlu hallerde ilgililerin bu yöndeki talepleri 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu kapsamında değerlendirilmektedir.

3.2.5.1.2. 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu’nda Düzenlenen Tasarruf Tahdidleri

Türk tarım mevzuatında tarım arazilerine yönelik kamu hukuku kısıtlamalarının yer aldığı bir diğer düzenleme 5403 sayılı Kanun’dur. 5403 sayılı Kanun m. 8 uyarınca tarım arazileri tespit edilen “*asgari tarım arazisi büyüklüğü*” altında ifraz edilemez, hisselendirilemez, hazine arazilerinin satışı hariç pay ve paydaş sayısı artırılmaz. Ancak kanun koyucu bu madde kapsamındaki tasarruf tahdidlerine ilişkin birtakım istisnalar getirmiştir. Tarım dışı amaçlarla kullanımına izin verilen araziler ile özel iklim ve topografik koşullar gerektiren bitkilerin yetiştirildiği araziler Tarım ve Orman

Bakanlığının uygun görüşüyle bu büyüklüğün altındaki parsellere ayrılabilir. Yine kamu yatırımları sebebiyle bu büyüklüğün altında ifraz yapılabilir.

5403 sayılı Kanun m. 8/A uyarınca tarım arazileri, Ek (1) sayılı listede il ve ilçelere göre bölge farklılıkları gözetilerek belirlenmiş “*yeter gelirli tarım arazisi*” büyüklüğünden daha küçük parsellere taksim ve ifraz edilemez.

5403 sayılı Kanun kapsamında getirilen bir başka tasarruf tahdidi m. 13’de yer alan mutlak tarım arazilerini, özel ürün tarım arazilerini, dikili tarım arazilerini ve sulu tarım arazilerini tarımsal üretim amacı dışında kullanma yasağıdır. Bu tür arazilerin tarımsal üretim amacı dışında kullanılması ancak 5403 sayılı Kanun m. 13’de sayılan faaliyetlerin yürütülmesi için alternatif bir alan olmaması ve Toprak Koruma Kurulunun uygun görmesi şartıyla Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından izin verilmesi halinde mümkündür.

3.2.5.2. Temlik Tasarrufların Durdurulması

3083 sayılı Kanun kapsamında düzenlenen kamu hukuku kısıtlamalarının bir kısmı “*temlik tasarrufların durdurulması*” olarak karşımıza çıkmaktadır. 3083 sayılı Kanun m. 13’de düzenlenen temlik tasarrufların durdurulması uygulama alanındaki tüm arazilere ilişkindir. İlgili düzenleme uyarınca uygulama alanı ilanı kararının R.G.’de yayınlanmasından toplulaştırma, kamulaştırma, arazi değişimi ve dağıtım işlemleri tamamlanıncaya yahut tapuya tescil edilinceye kadar geçen süreçte gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişilerine ait arazilerin mülkiyeti ve zilyetliği devir ve temlik edilemez. Ayrıca bu araziler ipotek edilemez ve satış vaadine konu olamaz. Aynı işlemler sulama şebekesi tamamlanıp sulama aşamasına geçilinceye kadar da gerçekleştirilemez.

3083 sayılı Kanun m. 13 uyarınca temlik tasarruflar kural olarak azami 5 yıl süreyle durdurulmaktadır. Sulama alanında yapılan toplulaştırma çalışmalarının bu süre zarfında neticelendirilmemesi halinde kısıtlama süresinin çalışmaların bitirilmesi için beş yıla kadar uzatılması mümkündür.

Kısıtlama süresi zarfında tarım arazisini satmak isteyen taşınmaz maliki, uygulayıcı kuruluştan izin talep etmelidir. 3083 sayılı Kanun m. 2/j uyarınca uygulayıcı kuruluş, arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri için DSİ, diğer görevler için Tarım ve Orman Bakanlığıdır. Uygulayıcı kuruluş satış için izin verebilir

yahut söz konusu araziyi kamulaştırabilir. Yine bu süre zarfında ipoteğin paraya çevrilmesi gerekirse uygulayıcı kuruluş konu araziyi borcu ödemek suretiyle Hazineye dahil edebilir yahut satışına izin verebilir. Miras yoluyla gerçekleştirilen devirler bu hüküm kapsamında değildir.

3.2.6. Atıl Tarım Arazilerinin Üretime Kazandırılması

3.2.6.1. Tarım Arazisi Edindirme

Tarım arazisi edindirme iş ve işlemleri 5403 sayılı Kanun'un 8/K maddesinde düzenlenmiştir. 5403 sayılı Kanun 8/K uyarınca Tarım ve Orman Bakanlığı, yeter gelirli tarım arazilerini ekonomik, ekolojik ve sosyal bakımdan olabildiğince verimli kılmak ve yeter gelirli tarım arazi büyüklüğünü arttırmaya ilişkin gerekli önlemleri almakla görevlidir. Ayrıca bakanlık, söz konusu düzenlemeyle tarım arazilerinin değerinin belirlenmesi, kredi sağlanması, yarıcılık, kiracılık, ortakçılık işlerinin düzenlenmesi, kira bedelinin belirlenmesi ve üretime kazandırılması, arz ve talep listeleri tutulması, alıcı, satıcı ve kiracıların anlaşmaya varmalarına doğrudan aracılık edilmesi, tarım alanında ilgili kamu idareleriyle yürütülecek politikalar hususunda koordineli çalışılması ve kredi işlemlerine teknik yardım yapılması gibi iş ve işlemleri yapmakla ve yatırmakla görevlendirilmiştir.

5403 sayılı Kanun m. 24 dayanak alınarak m. 8/K kapsamındaki iş ve işlemler hakkındaki usul ve esaslar 13.04.2018 tarihli, 30390 sayılı R.G.'de yayınlanan Tarımsal Arazi Edindirme İş ve İşlemleri Hakkındaki Yönetmelik'te (TAEİİHY) düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemelerin uygulama alanı, TAEİİHY m. 5 uyarınca gerçek ve tüzel kişilere ait tarım arazileridir.

Tarım arazisi satış ve kiralama listeleri TAEİİHY m. 7'ye göre oluşturulmaktadır. Tarım ve Orman Bakanlığı, tarım arazisi edindirme iş ve işlemleri kapsamında öncelikle herhangi bir sebeple tarımsal üretimde kullanılmayan, işletilmesinde ekonomik fayda olmadığı için maliklerince satılmak istenen, ortakçılık, yarıcılık, kiralama gibi değerlendirilmesi talep edilen, intikali yapılamamış, hisseliliği giderilmemiş ihtilaflı arazileri tespit etmektedir. Tarım arazilerinin değerlemesi, TAEİİHY m. 11'de yer alan düzenlemeler doğrultusunda bakanlık tarafından yapılmaktadır.

Tespit edilen parseller, maliklerinin yahut hissedarlarının talebi üzerine rızası alınarak "*Satışa Çıkarılacak Parseller Listesine*" veya "*Kiralama Yapılacak Parseller*" listelerine eklenmektedir. Bakanlıkça oluşturulan listeler mahallinde ve internet ortamında 15 gün boyunca ilan edilmekte, bu süre boyunca satın alma ve kiralama talepleri toplanmaktadır. Başvuru yapanlar arasından ön alım hakkına sahip olanların, araziyi fiilen kullanacakların, yeter gelirli arazi büyüklüğüne erişmek isteyenlerin ve genç çiftçilerin kiralama ve satın alma talepleri sırasıyla önceliklidir.

Taleplerin toplanmasının ardından bakanlık, tarım arazileriyle talep edenler arasında uygun eşleşmeleri yaparak listeler oluşturmakta ve 15 gün süreyle yayınlamaktadır. Bu süre zarfında listeye itirazlar ilgili il ve ilçe müdürlüklerine yazılı olarak yapılmalıdır. Yapılan itirazlar neticesinde değişiklik olduğu takdirde düzeltmeler yapılarak kesinleşen liste ilan edilmektedir.

Listenin kesinleşmesinden sonra satış işlemi TAEİİHY m. 8 kapsamında yürütülmektedir. Satış işlemi gerçekleştirilecek arazilerde devir işlemleri alıcı ile satıcı tarafından tapuda gerçekleştirilmektedir. Alıcıyla satıcının tespit edilen arazi değerinden farklı bir değer üzerinde anlaşmaları halinde bu husus bakanlığa yazılı olarak bildirilerek anlaşılan bedel üzerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi mümkündür. Satış haricinde kiralama, yarıcılık, ortakçılık gibi işletmecilik yöntemlerine ilişkin tip sözleşmeler bakanlıkça hazırlanıp ilan edilmektedir. Talep halinde bakanlık il ve ilçe müdürlüklerinin tüm bu işlemlerde aracılık yapması mümkündür.

Tarım arazisi edindirme iş ve işlemlerinin toplulaştırma alanlarında da yapılması mümkündür. TAEİİHY m. 9 uyarınca uygulama alanında proje çalışmalarının başlamasıyla söz konusu listeler hazırlanarak 30 gün boyunca ilan edilmektedir. Özel toplulaştırmalarda ise toplulaştırma yapılacak alanın uygulayıcı kuruluşça bakanlığa bildirilmesi üzerine söz konusu listeler bakanlık tarafından hazırlanarak mahallinde 30 gün süreyle ilan edilmektedir.

5403 sayılı Kanun 8/K'ya göre ihtiyaç duyulması halinde 5403 sayılı Kanun'un uygulanmasını sağlamak için yeter gelirli tarım arazisi büyüklüğünde olmayan tarım arazilerini yeter gelirli tarım arazisi boyutuna çıkarmak yahut paylaşımı yapılamayan, intikal işlemleri nihayete erdirilemeyen yahut satılmak ve kiralanmak üzere izin verilmeyen arazilerin malikleri arasındaki ihtilafları gidermek üzere bakanlıkça maliye bakanlığından alım, satım, kamulaştırma işlemlerinin talep edilmesi mümkündür.

Kamulaştırma ve alım işlemleri hazine ait arazilerin trampası yoluyla da gerçekleştirilebilir.

TAMDİY ve Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uygulama Yönetmeliği kapsamındaki uygulamaların, Tarımsal Arazi Edindirme İş ve İşlemleri Hakkındaki Yönetmelik kapsamında “*tarım işletmelerinin ölçeğinin büyütülmesi*” ve “*ekonomik açıdan verimli kılınması*” için gerçekleştirilen devir işlemlerinde kısıtlamalara yol açmayacağı TAEİİHY m. 12’de ifade edilmektedir.

3.2.6.2. İşlenmeyen Tarım Arazilerinin Kiralanması

2023 yılında 5403 sayılı Kanun m. 8/K’da yapılan değişiklikle Tarım ve Orman Bakanlığına gerçek ve tüzel kişilere ait olup herhangi bir sebeple art arda iki yıl süreyle işlenmeyen tarım arazilerini, kamu yararına kullanımını sağlamak ve ekonomiye kazandırmak amacıyla kiralama yetkisi verilmiştir. Hazinenin özel mülkiyetinde olan tarım arazileri ile devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan tarım arazileri bu kapsamda değildir.

Kiralanacak arazilerin tespiti, kiralama usul ve esasları, kira bedeli ve süresi, kira gelirlerinin dağıtılmasına ilişkin hususlar 22.08.2024 tarihli, 32640 sayılı R.G.’de yayınlanan İşlenmeyen Tarım Arazilerinin Tarımsal Amaçlı Kiraya Verilmesine İlişkin Yönetmelik’te (İTATAKVİY) düzenlenmiştir.

İTATAKVİY m. 4/1-g uyarınca işlenmeyen tarım arazisi, Tarım ve Orman Bakanlığının kayıt sistemlerinde nadas ya da bir tarımsal ürün belirtilerek kayıt altına alınan araziler hariç olmak üzere herhangi bir sebeple kiralama sezonu boyunca üzerinde tarımsal üretim yapılmayan araziye ifade etmektedir. İşlenmeyen tarım arazilerini tespiti, İTATAKVİY m. 7 uyarınca il veya ilçe müdürlükleri bünyesinde oluşturulan “*Arazi Tespit Komisyonu*” yetkilidir. Arazi Tespit Komisyonu işlenmeyen tarım arazilerini belirlerken CBS’yi, uydu görüntülerini, parsel bilgilerini ve kamu kurum ve kuruluşlarından elde edilen bilgileri kullanmakta, yerinde kontroller yapmaktadır. Tespit çalışmalarında “*içinde bulunulan yılın 1 Eylül tarihi ile bölgelere göre değişen hasat dönemi dikkate alınarak en geç takip eden yılın 31 Ağustos tarihine kadar olan süre*” esas alınmaktadır. Tespit çalışmaları neticesinde bölgede yer alan arazilerden ekonomik bütünlük sağlayan tarım arazileriyle böyle bir bütünlük sağlamayan ancak ekonomik açıdan üretime uygun tarım arazileri belirlenmektedir.

Bakanlıkça ilk yıl işlenmeyen ve iki yıl art arda işlenmeyen tarım arazilerini gösterir iki liste tutulmaktadır. Kiralama sezonunda arazisini kiraya veren arazi maliklerince bir sonraki sezona yönelik üretim yapılacağına ilişkin bir başvuru olmaması halinde bu araziler de üst üste iki yıl işlenmeyen tarım arazileri listesine eklenmektedir. İşlenmeyen tarım arazileri listeleri il ve ilçe müdürlükleri tarafından beş gün boyunca mahallinde ve elektronik ortamda ilan edilmektedir. Askı süresi boyunca söz konusu listelere malikler ve diğer ilgililerin Arazi Tespit Komisyonuna itiraz etmesi mümkündür. İtirazlar komisyonca üç gün içinde karara bağlanmaktadır. İtirazların neticelendirilmesi sonucunda oluşan nihai liste mülki idari amirce onaylanarak kesinleşmektedir.

İşlenmeyen tarım arazilerini kiralama işlemleri, İTATAKVİY m. 9 çerçevesinde il ve ilçe müdürlükleri bünyesinde oluşturulan *“Arazi Kiralama Komisyonu”* tarafından karara bağlanmaktadır. Komisyon, kiralama sezonu başlangıcında toplanmaktadır. Kiralama sezonu, *“1 Eylül tarihinde başlayan ve bölgelere göre değişen hasat dönemi de dikkate alınarak üretim yılının en geç 31 Ağustos tarihine kadar olan dönem”*dir. Tek bir tarım arazisi kiralanabileceği gibi üretim planlamaması kapsamında yetiştirilecek ürün ile kiracı potansiyeli ve ekonomik verimlilik dikkate alınarak birden fazla tarım arazisinin kiralanması da mümkündür. Kiralama arazinin vasfının değiştirilmemesi ve kiralayan tarafından tarımsal üretimde kullanılması şartıyla yapılmaktadır. Arazi sınıfı, parsel büyüklüğü ve verimlilik durumu sebebiyle o yıl üretimi ekonomik olmayan tarım arazileri kiralanmayabilir. Ayrıca İTATAKVİY m. 7/4 uyarınca dikili ve örtü altı tarım arazileri ile İTATAKVİY m. 9/5 uyarınca üzerinde tedbir kararı olan tarım arazilerinin idarece kiraya verilmesi mümkün değildir.

Kiralanacak arazilerin rayiç bedelleri İTATAKVİY m. 10 kapsamında Arazi Kiralama Komisyonu tarafından belirlenmektedir. Rayiç kira bedeli, *“bir tarım arazisinin değerlendirme tarihinde belirlenen güncel piyasadaki kira bedelini”* ifade etmektedir. Rayiç kira bedeli belirlenirken öncelikle kiralanacak tarım arazisiyle aynı yerde olup benzer özelliklere sahip en az üç tarım arazisinin kiralama bedelinden hareket edilmektedir. Örnek tarım arazileri belirlenirken bakanlığın kayıt sistemlerinden, lisanslı gayrimenkul değerlendirme uzmanı görüşlerinden, bilirkişi raporlarından, o çevrede yer alan ziraat odası, muhtarlık, taşınmaz ticareti yetki

belgesine sahip işletme görüşlerinden ve destekleyici olarak Hazine arazisi kiralama verilerinden faydalanılması mümkündür. Örnek arazilerin kira bedelleri değerlendirilirken kiraya veren ile kiracı arasındaki akrabalık durumu, sosyal amaçlı nedenlerle yapılan kiralamalar da gözetilmektedir. Yapılan değerlendirme sonucunda ortalama birim kira belirlenmektedir. Rayiç kira bedeline ortalama birim kira bedeliyle arazi büyüklüğünün çarpılması neticesinde ulaşılmaktadır. Rayiç kira bedeli objektif nedenlerle %15 oranında arttırılıp azaltılabilecektir. Kira bedelleri güncellenirken kiralama tarihi ve Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi değişim oranları esas alınmaktadır.

Kira bedelinin ve üzerinde yetiştirilebilecek ürün bilgilerinin de yer aldığı kiralanan arazi listeleri Arazi Kiralama Komisyonu tarafından mahallinde, elektronik ortamda ve ilgili il müdürlüğünün internet sitesinde 7 gün süreyle ilan edilmektedir. Bu süre zarfında kiralama talepleri alınmaktadır. Bu kapsamda tarım arazisi kiralamak isteyen gerçek kişilerin T.C. vatandaşı olması gerekmektedir. Kiralama başvuruları, ilan süresi içinde Arazisi Kiralama Talep Formu doldurularak il müdürlüklerine yapılabileceği gibi *“Tarım Arazileri Değerleme ve Edindirme Bilgi Sistemi”* üzerinden de yapılabilir. İlan süresi boyunca arazi malikleri yahut ilgililer kiralanan tarım arazileri listesine itiraz edebilirler. İtirazlar ilan süresinin bitiminden itibaren üç gün içinde Arazi Kiralama Komisyonu tarafından karara bağlanarak kiracı belirlenmektedir.

5403 sayılı Kanun m. 8/K/3’e göre öncelikli kiralama hakkına, kiraya konu arazinin bulunduğu yerde ikamet edenlerle tarımsal alanda faaliyet gösteren kooperatif, birlik, dernek ve vakıflar ile gönüllü kuruluşlar ve ziraat odaları sahiptir. Öncelikli kiralama hakkına sahip olanlardan birden fazla istekli çıkması halinde tarım arazisi en yüksek teklifi verene kiralananmaktadır. İsteklilerin bu kişiler arasından çıkmaması durumunda tarım arazisi en yüksek teklifi verene kiralananmaktadır. Kiracılar bakanlıkça ilgili kayıt sistemlerine kaydedilmekte ve araziyle ilgili tarımsal desteklerden faydalanabilmektedir. Teklif edilen kira bedellerinin eşit olduğu en yüksek tekliflerde İTATAKVİY m. 9/10 gereğince kiracı belirlenirken arazilerini yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüğüne ulaştıracak malike, sınırdaş veya en yakın arazisi bulunan işletmeye öncelik sıralaması gözetilerek kiralama yapılmaktadır.

Kiracının belirlenmesinin ardından kesinleşen kiralama listesi, Arazi Kiralama Komisyonu tarafından hazırlanmaktadır. Ardından İTATAKVİY m. 9/11’de yer alan

düzenleme doğrultusunda kiracılara, kira bedeli, kira süresi, ödeme koşulları, kira bedelinin yatırılacağı banka hesabı, vergi, resim, harçları ve diğer giderler gibi sözleşme giderleri ve benzeri bilgileri de içeren bir tebligat yapılmaktadır. Tebligatta belirtilen bedelin tebligat süresinden itibaren 7 gün içinde ödenmesi halinde matbu kira sözleşmesi düzenlenmektedir. Kesinleşen kiracının kira sözleşmesini imzalamaması halinde aynı usulle diğer teklif verenler içinden bir seçim yapılmaktadır. İTATAKVİY m. 9/14'e göre sözleşmeye konu tarım arazisi sözleşme tarihinden itibaren on beş gün içinde arazi teslim tutanağı ile kiracısına teslim edilmektedir.

İdarece kiralanan tarım arazilerinin kira bedelleri maliklerine aittir. Kira bedeli, belirlenen rayiç bedelden düşük olamaz. 5403 sayılı Kanun m. 8/K/5' e göre kira bedeli arazi maliklerine yahut hak sahiplerine ulaşamaması durumunda araziye özgülenen bir kamu bankası nezdinde açılacak vadeli hesaba nemalandırılmaktadır. Mülkiyetin ihtilaflı olması halinde yatırılan kira bedeli ihtilafların giderilmesi durumunda ferileriyle birlikte hak sahiplerine dağıtılmaktadır.

Kiracı kiraladığı tarım arazisini 5403 sayılı Kanun'a ve yönetmelik hükümlerine aykırı kullanması durumunda İTATAKVİY m. 9/20 gereğince bir sonraki yıl yapılacak kiralamalara teklifte bulunamamaktadır. Kiracı sezon boyunca tarımsal üretim planlaması kapsamında belirlenen ürünleri üretmekle, genel tarımsal üretim tekniklerine uygun davranmakla, toprağı ve toprak üzerinde olan çok yıllık bitkilerle sabit tesisleri korumakla yükümlüdür. Kiracının imzaladığı sözleşmeye uygun hareket edip etmediğı il ve ilçe müdürlükleri tarafından kontrol edilmektedir. Sözleşmeye aykırı bir durumun tespit edilmesi halinde bu aykırılığın en çok 15 gün içinde giderilmesi gereklidir. Bu sürenin bitmesinin ardından kiracı tarafından ek süre talep edilmesi halinde kiracıya 15 günü aşmamak üzere ek süre verilmektedir. Aykırılıkların bu sürede de giderilmemesi halinde sözleşme feshedilerek taşınmazın tahliyesi sağlanmaktadır.

Bakanlık kiralama işlemlerini bizzat yapabileceğı gibi bu işlemleri İTATAKVİY m. 9/21'e göre *“taşınmaz ticareti yetki belgesine sahip işletme”* ve *“sözleşmeli işletmeler”* aracılığıyla da gerçekleştirebilir.

3.2.7. Tarım Arazilerinin Yönetiminde Kullanılan Dijital Araçlar

3.2.7.1. Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS)

Yeryüzünde meydana gelen doğal ve kültürel değişimleri tespit etmek, hızlı ve güvenilir bilgiye ulaşmak için kullanılan pek çok yazılım bulunmaktadır. Bu yazılımlar kullanılarak elde edilen bilgiler oldukça fazla ve karmaşıktır. CBS bu bilgilerin bir arada bulunduğu ve organize edildiği sistemi ifade etmektedir⁶⁶⁸. CBS ile harita tabanlı veriler elektronik ortamda yönetilmektedir⁶⁶⁹. Günümüzde pek çok alanda CBS'den yararlanılmaktadır. Bu alanlardan biri de tarım sektörüdür.

CBS tarımsal üretimin planlanması, çevreye duyarlı ve üretime uygun tekniklerin kullanılması, verimliliğin artırılması, elde edilen tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması alanlarında kullanılmaktadır⁶⁷⁰. CBS kullanılarak rekolte tahmini yapılması, ürün deseni çıkarılması, üretici ve tüketici profilinin belirlenmesi, üreticinin çevre sorunlarına olan ilgisinin ölçülmesi mümkündür⁶⁷¹. Ayrıca arazi yapısı, yetiştirilen ürüne uygun gübre ve zirai ilaç, faaliyet yürütülen alana ilişkin pazar olanakları, arazi bedeli, tarım sigortası kapsamındaki yerler ve ürünler bu tür sistemler kullanılarak tespit edilebilecektir.

Ülkemizde CBS'nin tarımsal amaçlı kullanımı “Coğrafi Bilgi Sistemleri ve Uzaktan Algılama Merkezi” tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkez konusuna göre; “Rekolte Tahmin Birimi”, “Tarımsal Meteoroloji ve Ürün İzleme Birimi”, “Sayısal Toprak Haritalama Birimi”, “Teknik Yardımcı Birimler” olmak üzere 4 birimden oluşmaktadır⁶⁷². 1996 yılından bu yana faaliyet gösteren merkez, 2021 yılı itibarıyla Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı “Toprak, Gübre ve Su Kaynakları Merkez Araştırma Enstitüsü” bünyesinde yer almaktadır.

⁶⁶⁸ Sönmez, Namık Kemal/Sarı, Mustafa. (2004). “Coğrafi Bilgi Sistemleri Temel Esasları ve Uygulama Alanları”, *Derim*, Cilt: 21, Sayı: 1, pp 54-68, s. 54.

⁶⁶⁹ Nişancı, Recep/Yıldırım, Volkan/Çolak, H. Ebru. (2010). “Coğrafi Bilgi Sistem Uygulamaları”, *Bilim ve Teknik E-Dergisi*, s. 58.

⁶⁷⁰ Nişancı/Yıldırım/Çolak, a.g.e., 2010, s. 63.

⁶⁷¹ CBS'nin kullanılabileceği alanlara ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız: Tecim, Vahap. (2008). *Coğrafi Bilgi Sistemleri – Harita Tabanlı Bilgi Yönetimi*, Renk Form Ofset Matbaacılık, Ankara, s. 53-56.

⁶⁷² Tarım ve Orman Bakanlığı, “Coğrafi Bilgi Sistemleri ve Uzaktan Algılama Merkezi”, <https://arastirma.tarimorman.gov.tr/toprakgubre/Menu/116/Cografi-Bilgi-Sistemleri-Ve-Uzaktan-Algilama-Merkezi>, Erişim tarihi: 21.07.2022.

3.2.7.2. Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS)

Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü hizmetlerinin sağlıklı, güvenilir, etkin ve süratli şekilde yürütülmesi, yönetilmesi, planlanması amacıyla kurum içi ve diğer kurumlarla entegreli olarak geliştirilen, tapu ve kadastro bilgilerinin bilgisayar ortamına taşındığı, üretilen bilgilerin çoklu kullanıma sunulduğu, “Çok Amaçlı Arazi Bilgi Sistemi”ne dönüştürülmesi hedeflenen stratejik bir e-devlet uygulamasıdır⁶⁷³. TAKBİS ile ileri bilgi teknolojileri kullanılarak mülkiyete dayalı bilgi kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının tek merkezden bilgiye ulaşmaları sağlanmaktadır⁶⁷⁴.

TAKBİS, “Tarım Bilgi Sistemine (TBS)” ve “Çiftçi Kayıt Sistemine (ÇKS)” doğru ve güncel bilgi altlığı oluşturmaktadır. Herhangi bir kamu kurumunun ihtiyaç duyduğu istatistiki bilgiye anlık ulaşma imkanı sunmaktadır. Tarımsal verimi artırıcı projelerin hazırlanmasında, ulusal taşınmaz envanteri çıkarılmasında, mükerrer çalışmaların engellenmesinde, ülke taşınmazlarının hem geometrik hem de mülkiyet açısından yönetilebilir hale getirilmesinde TAKBİS’den yararlanılmaktadır. Ayrıca ülke genelinde tarımsal üretime katılmayan alanların tespit edilmesi, arsa ve arazi kullanımının denetlenmesi, mera-yaylak-kışlak alanlarının tahsisine uygun kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi ve bu alanların korunması, topraktan kaynaklı uyuşmazlıkların araştırılması gibi pek çok alanda kullanılmaktadır.

3.2.7.3. Tarım Arazileri Değerlendirme ve Bilgilendirme Portalı (TAD Portal)

09.12.2017 tarihli 30265 sayılı R.G.’de yayınlanan Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik m. 3/s’de TAD Portal; “Tarımsal amaçlı ve tarım dışı amaçlı kullanılmak istenen arazilerin izinlendirme sürecinde; arazi ve toprak etüdü, değerlendirme, sorgulama, arşivleme işlemlerinin yönetimini tek bir merkezden sağlayan otomasyon ve veri tabanı sistemi” olarak tanımlanmaktadır.

TAD Portal; tarım arazilerinin yönetimi, tarım arazilerinin izin alınmadan tarım dışı amaçlarla kullanılmasının önüne geçilmesi, karar destek sistemlerinin

⁶⁷³ Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, “TAKBİS”, <https://www.tkgm.gov.tr/sites/default/files/2020-12/takbis.pdf>, Erişim Tarihi: 17.12.2023.

⁶⁷⁴ Akipek Öcal/Gürgenburan, a.g.e., 2023, s. 77.

güçlendirilmesi amaçlarıyla oluşturulmuştur⁶⁷⁵. Portal, toprak ve arazi özelliklerini içeren altlıklara sahiptir. 5403 sayılı Kanun ile 3083 sayılı Kanun kapsamındaki uygulamalar bu portal üzerinden yürütülmektedir.

3.2.7.4. Tarım Arazileri Yönetim Portalı (TAY Portal)

Tarım arazilerinin mülkiyetinin devri, miras yoluyla intikali işlemleri, yeter gelirli olup olmadıklarının belirlenmesi, ekonomik bütünlüklerinin değerlendirilmesi, ehil mirasçıların sahip olması gereken kriterlerin tespiti TAY Portal aracılığıyla online olarak gerçekleştirilmektedir⁶⁷⁶. TAY Portal kullanılarak tarım arazilerinin bütünlüklerinin korunması, parçalanmalarının önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

3.3. Tarımsal Üretimin Planlanması

3.3.1. Tarımsal Üretim Planlamasının Tarım Sektörü Açısından Önemi

Planlama kavramı olarak belli bir andan geleceğe doğru tasarlanan bir düşünme şekli, ihtimalleri irdeleme ve karşılaştırma faaliyeti, kişiler ve toplumlarla çevreleri arasında istikrarlı ilişkiler kurulmasını gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerin tümü olarak tanımlanmaktadır⁶⁷⁷. İdari fonksiyon olarak planlama; içeriği önemli olmaksızın önceden belirlenmiş amaç yahut amaçlara, önceden belirlenmiş süre zarfında, nasıl ve hangi vasıtalarla erişilebileceğini belirleme faaliyetidir⁶⁷⁸.

Planlama faaliyeti, idarenin diğer faaliyetleriyle yakından ilişkili olmakla birlikte hukuki rejimi yönünden diğerlerinden ayrılmaktadır. Bilinenin aksine planlama faaliyeti yalnızca imar hukuku alanında yürütülmemektedir. İdare kamu yararını gerçekleştirmek üzere kamu sağlığını, güvenliğini ve refahını sağlamak amacıyla birtakım planlamalar yapıp bunlara uygun davranmakla yükümlüdür⁶⁷⁹. İdarenin kamu hizmeti, kolluk gibi faaliyetlerinin olması gerektiği gibi yürütmesi iyi planlanmasına ve bu planlara uygun davranılmasına bağlıdır.

⁶⁷⁵ Kalkınma Bakanlığı. (2018). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Tarımda Toprak ve Suyun Sürdürülebilir Kullanımı, Ankara, s. 29.

⁶⁷⁶ Akipek Öcal/Gürgenburan, a.g.e., 2023, s. 78.

⁶⁷⁷ Kalabalık, Halil. *İmar Hukuku Dersleri*, 7. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 47.

⁶⁷⁸ Bozkurt, Ömer/Ergun, Turgay/Sezen, Seriyeye. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, Ankara, s. 206.

⁶⁷⁹ Ceylan, Mahmut. (2023). “İdarenin Öngörme (Planlama) Faaliyeti ve Bu Faaliyetin Deprem Örneği Üzerinden Önemi Anlamak”, *ÇÜHAD*, Sayı: 4, pp 116-134, s. 116.

Anayasa m. 166 uyarınca ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlamak devlete verilmiş bir görev olduğundan idare, ileride ortaya çıkması muhtemel toplumsal ihtiyaçları bugünden öngörüp seçenekler belirlemelidir⁶⁸⁰. İlgili düzenleme uyarınca idare, özellikle sanayi ve tarımın yurt içinde dengeli dağılmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak için planlama yapmakla yükümlüdür.

Geldiğimiz noktada iklim değişikliği tarımsal üretimi olumsuz etkilemekte, artan nüfus ile birlikte gıdaya olan ihtiyaç artmakta, doğal kaynaklar hızla tükenmekte, çiftçi sayısı giderek azalmaktadır. Bu durum tarımsal üretimin planlanmasını zorunlu kılmaktadır⁶⁸¹.

Tarımsal üretim planlamasının kapsamında üretim kaynaklarının rasyonel kullanılması, tarımsal üretim miktarının ekim alanına göre belirlenmesi ve verimlilik hususları bulunmaktadır⁶⁸². Tarımsal üretimin planlamasıyla arz ve talebe göre hangi ürün ve ürün gruplarının üretilmesi gerektiğinin belirlenmesi, stratejik öneme sahip ürünlerde arz güvencesinin sağlanması, ulusal gereksinimler çerçevesinde üretilmesi gereken ürün miktarının tespit edilmesi, tarımsal üretimde arz fazlası yahut arz açığının ortaya çıkmasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır⁶⁸³.

Anayasa m. 45’de tarımsal üretimin planlaması ilkelerine atıf yapılmaktadır. Ancak tarımsal üretimin planlanması ilkelerine herhangi bir hukuki düzenlemede yer verilmemiştir. Kanaatimizce tarımsal üretimde verimliliğin artırılması, stratejik ürünlerin uygun yerde üretilmesi, ürün çeşitliliğinin sağlanması, doğal kaynakların verimli kullanılması, hasat zamanında çiftçinin ürününe pazar bulmasının kolaylaştırılması ve üretimde sürdürülebilirliğin sağlanması planlamanın odağında yer alması gereken hususlardır.

İdare tarım sektörüne ilişkin faaliyetleri geniş ve bütüncül bir bakış açısıyla planlamalı ve bu plan doğrultusunda gerekli önlemleri almalıdır. Aksi durumda planlamada yaşanan başarısızlığın devleti ekonomik, sosyal, siyasi yahut milli

⁶⁸⁰ Günday, a.g.e., 2015, s. 23.

⁶⁸¹ Çimen, Orhan/Gülçubuk, Bülent. “Türkiye’deki Tarımsal Üretim Planlaması ve Hukuki Boyutu”, *Tarım Ekonomisi Dergisi*, Cilt: 30, Sayı: 1, s. 62.

⁶⁸² Çimen/Gülçubuk, a.g.e., s. 62.

⁶⁸³ Tarım ve Orman Bakanlığı, “Tarımsal Üretim Planlaması Hayata Geçiriliyor”, 15.09.2023, <https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Haber/790/Tarimsal-Uretim-Planlamasi-Hayata-Geciriliyor>, Erişim tarihi: 16.01.2024.

güvenlik açısından olumsuz etkilemesi muhtemeldir. Başarısız planlama; belirsizlik ve karmaşa yaratarak verimsizliğe, kaynak, zaman ve işgücü israfına neden olacaktır. Ayrıca tarım gibi milli ekonominin temelini teşkil eden bir sektörde planlamanın hiç yahut yanlış yapılması mali problemlerin ortaya çıkmasına neden olacak, kriz hallerinin yönetimini zorlaştıracaktır.

3.3.2. Tarımsal Üretim Planının Hazırlanması ve Uygulanmasında Görevli İdari Birimler

23.03.2023 tarihli 7442 sayılı Kanun’la 5488 sayılı Kanun m. 7’de yapılan değişiklikle Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından belirlenen ürün yahut ürün gruplarının üretimi izne bağlanmış, Tarım ve Orman Bakanlığına tarımsal üretimin planlanması, izin süreçleri ve üretim miktarlarının belirlenmesi hususlarında tam yetki verilmiştir⁶⁸⁴. Tarımsal üretim faaliyetinin öncesinde alınan izinle tarımsal üretimin planlanması, gıda güvencesi ve güvenliğinin sağlanması, tarımsal verimliliğin artırılması, çevrenin korunması ve üretimde sürdürülebilirliğin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.

Tarımsal üretimin planlanmasına ilişkin usul ve esaslar 14.09.2023 tarihli, 32309 sayılı R.G.’de yayınlanan Tarımsal Üretimin Planlanması Hakkında Yönetmelik’te (TÜPHY) düzenlenmiştir. Tarımsal Üretimin Planlanması Kurulu, bakanlığın ilgili birimleri, teknik komiteler, il/ilçe müdürlükleri, tahkim, tespit ve keşif komisyonları bu yönetmelik kapsamında tarımsal üretimin planlanması faaliyetlerinde görevlidir.

TÜPHY ile tarımsal üretimin öngörülebilir ve yönetilebilir olmasını sağlamak amacıyla “*Tarımsal Üretimin Planlanması Kurulu*” kurulmuştur. Kurul, yılda en az iki kez, salt çoğunlukla toplanıp katılanların çoğunluğuyla karar almaktadır. Kurul kararlarının yürürlüğe girmesi için bakanın onayı gereklidir. Kurul üyelerinin tamamı bakanlık ana hizmet birimlerinin üst düzey yöneticilerinden oluşmaktadır. Kanaatimizce tarımsal üretimin planlanmasında tarım sektörünün paydaşlarının karar alma sürecine dahil edilmesi başarılı bir planlama bakımından önem arz etmektedir.

Üretilmesi izne tabi ürün ve ürün grupları, bu ürünlerin üretimiyle ilgili bakanlık birimlerinin önerisi üzerine kurul tarafından belirlenmektedir. Ayrıca kurul, tarımsal üretim planlamasına temel teşkil edecek üretim dönemleri çerçevesinde üretim

⁶⁸⁴ Çimen/Gülçubuk, a.g.e., s. 65.

miktarının alt ve üst sınırlarını belirlemektedir. Bitkisel üretimin alt ve üst sınırları belirlenirken TÜPHY m. 12/2’de yer alan uygunluk haritaları, istatistiksel veriler, asgari münavebe planı, suya ilişkin veriler ve elde edilen görüntülerden faydalanılmaktadır. Kurul tarafından belirlenen bitkisel üretim miktarının alt ve üst sınırları üretim yılı öncesinde “*Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğünce (BÜGEM)*” il müdürlüklerine bildirilmektedir.

Kurul, tarımsal üretimi yönlendirirken tarım, tarıma dayalı sanayi ve kırsal kalkınma birliğini sağlamaya yönelik bütüncül bir bakış açısıyla hareket etmektedir. Tarımsal üretim planlaması yapılırken arz güvencesi, verimlilik, iklim değişikliği göz önünde bulundurularak uygun iklim koşullarında arz-talep ve yeterlilik oranı gözetilmelidir. Üretim planlaması yürütülen tarımsal faaliyet türüne göre havza ve işletme özelinde yapılmaktadır.

TÜPHY m. 7 uyarınca ekim nöbeti planıyla her yıl üç yıllık dönemler için havza ve işletme özelinde üretim planı teknik komite tarafından hazırlanmaktadır. İl bazında oluşturulan teknik komitelere vali yardımcısı başkanlık etmektedir. Teknik komiteler başkanın çağrısı üzerine salt çoğunlukla toplanmakta gerektiğinde yeter sayıda toplantı yapmakta ve oy çokluğuyla karar almaktadır. Teknik komite tarafından alınan kararlar bakanlığa sunulmakta, kurulca uygun görüldüğü takdirde yürürlüğe girmektedir. Teknik komite kurulca alınan kararlar çerçevesinde faaliyetlerini yürütmektedir.

Tarımsal üretim planlaması, kurul kararı çerçevesinde il/ilçe müdürlüklerince uygulanmaktadır. TÜPHY m. 8’e göre üretim planlaması çalışmalarının sekreteryası, koordinasyonu, yürütülmesi, değerlendirilmesi, duyurulması il/ilçe müdürlüklerince yapılmaktadır. Müdürlükler her yıl yerinde ve/veya teknik kontrollerle işletmeleri yürüttükleri faaliyetleri göz önünde bulundurarak kayıt altına almaktadır. Ayrıca il müdürlükleri bitkisel üretimde belirlenen üretim miktarlarını internet sitelerinde yayınlamakta ve mahalli iletişim vasıtaları kullanarak ilan etmektedir. Müdürlükler, hazırlanan üretim planına ilişkin bir kontrol planı hazırlamaktadır. TÜPHY kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerde gerçek dışı beyanda bulunan kişiler hakkında gerekli işlemlerin yapılmasını sağlamaktadır.

İl/ilçe keşif komisyonları, TÜPHY m. 10 uyarınca il/ilçe müdürlüklerince üretim planlamasına yönelik verilen görevleri yerine getirmektedir. Komisyonlar, izin başvurusunda bulunan çiftçilerin bakanlığın kayıt sistemlerinde yer almayan kadastro

geçmemiş alanlarda bildirdiği arazilerde, ağaçlandırılmak üzere ormandan alınan alanlarda, keşif yapılmasına rağmen tekrar keşif yapılması tahkim komisyonu tarafından lüzum görülen alanlarda keşif yapmakta ve bu hususta rapor hazırlamaktadır.

İhtilaflı konu ve faaliyetlerin tespiti, il/ilçe tespit komisyonları tarafından TÜPHY m. 11 çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Ayrıca izne tabi tarım ürünlerine ilişkin bakanlık kayıt sisteminde yer almayan tarımsal üretim faaliyetlerinin yerinde tespiti, tespit komisyonlarınca yapılarak tutanak altına almaktadır.

TÜPHY'in uygulanması sebebiyle ortaya çıkan uyuşmazlıklar il/ilçe tahkim komisyonları tarafından çözüme kavuşturulmaktadır. Tahkim komisyonları ihtiyaç halinde yerinde tespit yapmaktadır.

3.3.3. Üretim İzni Başvurusu ve Değerlendirilmesi

Bakanlık tarafından belirlenen ürün ve ürün gruplarını üretecek çiftçilerin öncelikle bu hususta il ve ilçe müdürlüklerinden izin almaları gerekmektedir. Bitkisel üretim izni başvurusu bakanlığın ilgili kayıt sistemine yapılabileceği gibi şahsen, yasal temsilci vasıtasıyla yahut e-devlet üzerinden bu sisteme kaydoldukları il/ilçe müdürlüklerine de yapılabilecektir. Başvuru tarihinden itibaren en fazla 15 gün içinde TÜPHY'e uygun olmayan başvurular hakkında ilgili üreticiye bildirim yapılmaktadır. Bildirim yapılmayan başvurular onaylanmış kabul edilmektedir.

Üretim izinleri, Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenen tarım havzaları ve bu havzalardaki ürün deseni çerçevesinde, tarım havzası veya işletme bazında verilmektedir. Üretim izni başvurusu reddedilenlerin bakanlığın ilgili kayıt sisteminde belirttiği başvuru tarihleri içerisinde yeniden başvuru yapması mümkündür. Başvurunun faaliyet türü dikkate alınarak üretime başlanmadan en az 15 gün önce yapılması gerekmektedir.

Farklı illerde birden fazla tarım arazisi olan kişilerin başvurularını arazi yahut işletmenin bulunduğu her bir ile ayrı ayrı yapması gerekmektedir. Başvuru sonuçları kayıtlı olunan il/ilçe müdürlüklerine iletilmektedir.

Üretim bilgisine yönelik mücbir sebepten doğan değişikliklerin bu sebebin gerçekleştiği günü takiben 15 gün içinde e-devlet üzerinden yahut dilekçeyle yapılması mümkündür. Planlı üretim faaliyeti yürüten işletmenin el değiştirmesi

halinde bu değişimin 30 gün içinde il/ilçe müdürlüklerine bildirilmesi gerekmektedir. Tarımsal üretime devam eden yeni üretici hakkında da TPHY hükümleri uygulanmaktadır.

Bitkisel retim izni verilmesinde birtakım üretim türlerine öncelik tanınmaktadır. TPHY m. 13/9 uyarınca bu üretim türleri şunlardır;

“(a) *Sözleşmeli retim, organik tarım ve iyi tarım uygulamaları yapılan alanlar.*

(b) *Hayvancılık işletmelerinin kendi ihtiyaçlarına yönelik yem üretimleri.*

(c) *Tarla içi modern sulama sistemleri kullanılarak yapılan üretimler.*

(d) *zel mevzuatı çerçevesinde münavebe zorunluluğu olan ürünler.*

(e) *ifti örgütleri tarafından ortak üretim alanlarında yapılan üretimler”.*

3.3.4. Üretim Faaliyetinin Kontrolü, İdari İhlaller ve Yaptırımları

Kontrol, il/ilçe müdürlükleri tarafından her üretim yılında yapılmaktadır. Yazılı belge, rapor, kayıt, arazi, işletme, plan, defter ve gözlemler kontrol faaliyeti kapsamındadır. İl/ilçe müdürlüklerinin kontrollerin sayısı, sıklığı ve önceliği hususunda takdir yetkisi bulunmaktadır. Kontrollerde Tarım ve Orman Bakanlığının ilgili kayıt sistemlerinden, CBS, uzaktan algılama ve gerektiğinde elektronik kayıt sistemlerinden yararlanılmaktadır. Ayrıca saha ziyaretleri gerçekleştirilmektedir.

Kontrol faaliyeti neticesinde tespit edilen idari ihlaller, idari yaptırım uygulanmak üzere mülki idari amire bildirilmektedir. Tarımsal retim planlaması kapsamında gerçekleştirilebilecek idari ihlaller ve bu ihlallere uygulanacak idari yaptırımlar 5488 sayılı Kanun m. 7’de kademeli olarak dzenlenmiřtir⁶⁸⁵. 5488 sayılı Kanun m. 7’de yer alan idari yaptırımlar mahalli mülki amir tarafından uygulanmaktadır.

5488 sayılı Kanun m. 7/2’yi ihlal ettiği ilk kez belirlenenler ilgili hükme uygun üretim yapmaları yönünde bakanlıkça yazılı olarak uyarılmaktadır. Yazılı uyarıya rağmen 12 ay içerisinde hükme uygun üretim faaliyeti yrtmeyenler uyarı tarihinden itibaren 5 yıl boyunca tarımsal desteklerden faydalanamamaktadır. Bu kişilerin bir sonraki üretim yılında da 5488 sayılı Kanun m. 7/2’ye aykırı faaliyette bulundukları

⁶⁸⁵ imen/Gülçubuk, a.g.e., s. 65.

tespit edilirse haklarında bu faaliyet sebebiyle elde edilecek yıllık brüt hasılanın yüzde birinden beşine kadar idari para cezası uygulanmaktadır. Çok yıllık üretim faaliyetleri yürütenlere ise her yıl için bu faaliyetten elde edilecek yıllık brüt hasılasının yüzde birinden beşine kadar idari para cezası kesilmektedir. Brüt hasıla; bir önceki yıl TÜİK'in üretim yapılan ile ilişkin yayınladığı ortalama verim değeriyle rayiç bedel gözetilerek belirlenmektedir. TÜİK'çe verim değeri yayınlanmayan ürünlerde ortalama değer il müdürlüğünce tespit edilmektedir.

TÜPHY'de yer alan düzenlemeler incelendiğinde planlamaya teşvik edici bir anlayışın yerine üreticiyi cezalandırmaya yönelik bir anlayışın benimsendiği görülmektedir. Benimsenen bu anlayış kırsalda zor koşullarda üretmeye çalışan çiftçinin üretimden vazgeçmesine neden olabilecek niteliktedir. Bu nedenle üreticilerin mali teşvikler, hibe programları, vergi avantajları yoluyla planlı üretime gönüllü katılmalarını sağlayıcı bir yöntemin tercih edilmesi gerekmektedir⁶⁸⁶. Ayrıca planlama sürecinin yalnızca üretim aşamasında kalmaması, hasat sonrası süreci de kapsayacak şekilde genişletilmesi tarım sektörünün regülasyonu bakımından önem arz eden bir diğer husustur.

3.4. Tarımsal Üretim Özendirilmesi ve Desteklenmesi

3.4.1. Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli

Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından tarım arazilerinin keyfi olarak ekilmemesinin önüne geçmek, verimli ve sürdürülebilir üretim gerçekleştirmek, arz ve talep dengesini sağlamak, uluslararası platformda rekabet edebilmek, dışa bağımlılığı azaltmak, çiftçinin karını artırmak, kamusal kaynakların kullanımını azaltmak amaçlarıyla geliştirilen, bitkisel üretimi konu alan milli tarım projesidir⁶⁸⁷. Proje çalışmaları 2006'dan 2009 yılına kadar

⁶⁸⁶ Çimen/Gülçubuk, a.g.e., s. 62.

⁶⁸⁷ Başbağ, Sema/Ekinci, Remzi/Kalın, Hülya. (2017). "Milli Tarım Projesi Havza Bazlı Destekleme Modelinin Pamuk Tarımına Olası Etkileri", *TÜRKTOB Dergisi*, Sayı: 21, s. 18.

sürmüş, 2009 yılında tamamlanmıştır⁶⁸⁸. 1 Ocak 2017 tarihinden itibaren ise ülkemizde etkin olarak uygulanmaktadır⁶⁸⁹.

Proje kapsamında ilçe bazında üretim yapılacak 941 havza, stratejik ve bölgesel öneme sahip olduğu için desteklenecek 21 tarım ürünü belirlenmiştir⁶⁹⁰. Havzalar belirlenirken ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla STK'ların görüşleri alınarak iklime, coğrafyaya, suya ilişkin pek çok bilginin ve istatistiksel verinin yer aldığı “*Karar Destek Sistemi*” kullanılmıştır⁶⁹¹. Ardından belirlenen havzalardan benzer ürün desenine, iklime, coğrafi özelliklere sahip olan havzaların 190'ı birleştirilerek ülkenin idari yapılanmasına uygun 30 ana havza oluşturulmuştur⁶⁹². “*2009/15173 sayılı Türkiye Tarım Havzalarının Belirlenmesine İlişkin Karar*”, 23.07.2009 tarihli 27297 sayılı R.G.'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Tarımsal üretimin uygun ekolojik koşullarda yapılması, desteklenmesi, örgütlenmesi ve uzmanlaşması için tarım havzalarını belirleme yetkisi 5488 sayılı Tarım Kanunu m. 14 ile Cumhurbaşkanına verilmiştir. Tarım havzalarının işleyişine yönelik esas ve usuller, 07.09.2010 tarihli 27695 sayılı R.G.'de yayınlanan Tarım Havzaları Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle bitkisel üretimin benzer özelliklere sahip havzalarda bilgi teknolojileri kullanılarak elde edilen ekonomik, sosyal ve ekolojik veriler doğrultusunda tespit edilen ihtiyaçlara göre planlanması amaçlanmaktadır.

Model, verimlilik esasına dayanmaktadır. Birim alandan yüksek verim alınması hedeflenmektedir. Bu sebeple bir üründen en çok hangi havzada verim alınıyorsa o

⁶⁸⁸ Doğan, Hasan Gökhan/Gürler, Arslan Zafer. (2015). “Türkiye Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli Kapsamında Yeşilirmak Tarım Havzasında Yetiştirilen Tarım Ürünlerinin Arz Duyarlılığı”, *Yüzyüncü Yıl Üniversitesi Tarım Bilimleri Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 3, pp 231-243, s. 232.

⁶⁸⁹ Ali Ekber Yıldırım, “Havza bazlı destek sektörü nasıl etkiler?”, *Dünya*, 31 Ekim 2016, <https://www.dunya.com/ozel-dosya/akib/havza-bazli-destek-sektoru-nasil-etkiler-haberi-336134>, Erişim tarihi: 18.07.2022.

⁶⁹⁰ Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, “941 Tarım Havzasının Ürün Listeleri Yayınlanmıştır”, <https://www.tarimorman.gov.tr/BUGEM/Duyuru/58/941-Tarim-Havzasinin-Urun-Listeleri-Yayinlanmistir>, Erişim tarihi: 18.07.2022.

⁶⁹¹ Başbağ/Ekinci/Kalın, a.g.e., 2017, s. 18.

⁶⁹² Doğan/Gürler, a.g.e., 2015, s. 232; Ali Ekber Yıldırım, “Havza bazlı destek sektörü nasıl etkiler?”, *Dünya*, 31 Ekim 2016, <https://www.dunya.com/ozel-dosya/akib/havza-bazli-destek-sektoru-nasil-etkiler-haberi-336134>, Erişim tarihi: 18.07.2022.

ürünün o havzada üretilmesi devlet tarafından desteklenmektedir⁶⁹³. Bakanlık her yıl belirlenen havzalarda desteklenecek ürün listelerini yayımlamaktadır. Bu listeler belirlenirken bakanlığın il ve ilçe müdürlükleri ile STK'ların görüşleri alınmaktadır. Ayrıca ekim nöbeti, kullanılacak su miktarı, istatistiksel veriler, iklim ve toprak özellikleri gibi unsurlar da göz önünde bulundurulmaktadır⁶⁹⁴. Bu sayede idare çiftçilerin sadece önceki yıl yüksek kar bırakan ürünleri yetiştirmesinin önüne geçerek üretimde ürün çeşitliliğini, dengeli kaynak kullanımını, kırsal kalkınmayı ve gıda güvencesini sağlamayı amaçlamaktadır.

3.4.2. Tarımsal Destek Ödemeleri

3.4.2.1. Tarımsal Destek Kavramı ve Hukuki Niteliği

Tarımsal destek, benimsenen tarım politikası doğrultusunda birtakım tarımsal faaliyetlerin diğerlerine kıyasla daha hızlı ve daha fazla gelişmesini sağlamak, birim alandan elde edilen ürün miktarını ve ürün kalitesini artırmak, tarımsal üretimde sürdürülebilirliği sağlamak, üretim maliyetlerini en aza indirmek, tarımsal ürün fiyatlarındaki dalgalanmanın önüne geçmek, istihdamı artırmak gibi amaçlarla idarece yapılan özendirme ve destekleme faaliyetlerini ifade etmektedir⁶⁹⁵. İdare ekonomik ve sosyal hayatın gelişmesi, ekonominin benimsenen politikalar doğrultusunda yönlendirilmesi, risk ve belirsizliklere karşı tarım sektörünün ve tüketicinin korunması için tarımsal desteklerden faydalanmaktadır.

İdarenin özendirme ve destekleme faaliyetlerinin anayasal dayanağını Anayasa m. 45, m. 166 ve m. 167 oluşturmaktadır. Anayasa m. 45/1 uyarınca;

“Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer'aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve

⁶⁹³ Ali Ekber Yıldırım, “Havza bazlı destek sektörü nasıl etkiler?”, Dünya, 31 Ekim 2016, <https://www.dunya.com/ozel-dosya/akib/havza-bazli-destek-sektoru-nasil-etkiler-haberi-336134>, Erişim tarihi: 18.07.2022.

⁶⁹⁴ Tarım ve Orman Bakanlığı, “2021 Yılı Havzalarda Desteklenecek Ürün Listeleri”, <https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/4840/2021-Yili-Havzalarda-Desteklenecek-Urun-Listeleri>, Erişim tarihi: 18.07.2022.

⁶⁹⁵ Acar, Filiz/Eser, Levent Yahya. (2020). “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Tarımsal Mali Desteklerin Karşılaştırılması”, *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 18, pp 163-183, s. 170.

hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır”.

Anayasa m. 166/1-2 uyarınca;

“Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.

Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir”.

Anayasa m. 167/1 uyarınca;

“Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler”.

Bu hükümlerden hareketle idarenin piyasaların işleyişini bozucu tedbirler almaktan kaçınması gerektiği açıktır. Ancak bu yükümlülük idarenin hiçbir zaman piyasalara müdahale etmeyeceği anlamına da gelmemektedir. Zira Anayasa m. 167 hükmü, piyasa başarısızlıklarının hasıl olması halinde idareye müdahale de bulunma ödevini yüklemektedir. Ekonomik yarar sağlayacak teşebbüslere tarımsal destek verilmesi de bir ekonomiye müdahale halidir⁶⁹⁶. Tarımsal destekler vererek idare, ekonomik kamu düzenini sağlamak üzere piyasa aksaklıklarının önünde geçerek tarımsal faaliyetlerin kamu yararına neticelenmesini sağlamaktadır⁶⁹⁷.

Doktrinde idarenin özendirme ve destekleme faaliyetlerinin hukuki niteliği tartışmalıdır. Bir görüş idarenin bu tür faaliyetlerini bütüncül bir bakış açısıyla “*kamu*

⁶⁹⁶ Özkardeş, Nihal. (2022). “Devlet Desteği Hukuku Bakımından Kamu Özel İşbirliği Modeline Dayalı Sözleşmelerde Yer Alan Devlet Garantilerinin Değerlendirilmesi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 2, pp 965-1015, s. 996.

⁶⁹⁷ Özkardeş, a.g.e., 2022, s. 996.

hizmeti”⁶⁹⁸ başlığı altında ele alırken diğer görüş “*ayrı bir faaliyet*”⁶⁹⁹ türü olarak değerlendirmektedir⁷⁰⁰.

İdarenin özendirme ve destekleme faaliyetlerini kamu hizmetinden ayrı bir faaliyet olarak gören görüş kamu yararına olan her faaliyetin kamu hizmeti olmadığından hareket etmektedir. Temelinde kamu yararı olan her faaliyetin kamu hizmeti olarak anılması durumunda kamu hizmeti kavramına taşıyabileceğinden fazla anlam yükleneceği ifade edilmektedir. Bu görüş uyarınca kamu hizmetiyle idare, toplumsal bir ihtiyacı gidermekten destekleme ve özendirme faaliyetiyle özel hukuk kişilerinin faaliyet yürüttüğü belli alanları destekleyerek gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

Kamu hizmetinin özel hukuk kişileri eliyle yürütülmesiyle özel hukuk kişilerinin desteklenmesi farklıdır. Özel hukuk kişisi bir kamu hizmeti yürütürken idarenin denetimi ve gözetimi altındadır. Ancak idarenin özendirme ve destekleme faaliyetinde özel hukuk kişisi yalnızca faaliyet yürüttüğü alana ilişkin kamu kaynaklarından faydalanmaktadır. İdare bu halde özel hukuk kişinin menfaatiyle kamu yararının gerçekleştirilmesini ve kişinin davranışlarını yönlendirmeyi amaçlamaktadır. Kamu hizmetinin gördürülmesinde ise özel hukuk kişinin desteklenmesi söz konusu değildir⁷⁰¹.

Danıştay, çiftçiye yapılan tarımsal destek ödemelerinin kamu hizmeti olduğu görüşündedir⁷⁰². Danıştay’a göre;

“Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca, çiftçilerin ürettikleri tarım ürünleri karşılığında yapılan destekleme prim ödemeleri, kamu tüzel kişisi tarafından

⁶⁹⁸ Gönen, Yakup. (2010). “Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 2, pp 359-386, s. 359; Tan, Turgut. (2018). *İdare Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 366; Yasin, Melikşah. (2018). Kamu Hizmeti, İç. *İdare Hukuku*, (Ed. Turan Yıldırım), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 460-461.

⁶⁹⁹ Gülan, Aydın. (1998). “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 56, Sayı: 1-4, pp 97-107, s. 104; Gür, Necip Taha. (2019). “İdari Faaliyetlere Davranışsal Yaklaşım: İrrasyonel Davranışları Yönlendirme (NUDGE)”, *Terazi Hukuk Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 155, pp 1352-1359, s. 1354.

⁷⁰⁰ Gür, a.g.e., 2019, İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti, s. 55.

⁷⁰¹ Gür, a.g.e., 2019, İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti, s. 31.

⁷⁰² Danıştay 10. Daire, E. 2013/1346, K. 2016/1935, T. 12.04.2016, <https://karararama.danistay.gov.tr>, Erişim tarihi: 14.03.2023; Danıştay 10. Daire, E. 1998/2329, K. 1999/5360, T. 27.10.1999, <https://www.lexpera.com.tr>, Erişim tarihi: 10.03.2023.

*sağlanan ve üstlenilen kamu yararı amacına yönelik bir "kamu hizmeti" niteliğindedir. Davacıya haksız yere pamuk destekleme primi ödemesi yapıldığından bahisle, davalı idarece düzenlenen ihbarnameye konu alacağını, "kamu hizmetinin uygulanmasından doğan alacak niteliğinde" ve 6183 sayılı Kanunun 1. maddesi kapsamında olduğu açıktır"*⁷⁰³.

3.4.2.2. Tarımsal Destekleme Araçları

Ülkelerin tarımsal destekleme politikaları iktisadi yapılarıyla yakından ilişkilidir. Tarımsal destekleme politikaları, ülkelerin tarım sektörüne özgü sorunlarını çözmeye yöneldiğinden ülkeden ülkeye farklılık arz etmektedir.

Tarımsal destekleme araçlarıyla üretimde verimliliğin ve sürdürülebilirliğin sağlanması, tarım kesiminin geliriyle birlikte refahının artırılması, gıda güvencesinin gerçekleştirilmesi, doğal kaynakların tasarruflu kullanılması, kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi gibi genel ekonomik amaçlar doğrultusunda tarım sektörü yönlendirmektedir⁷⁰⁴.

Tarımsal destekleme araçları, uygulama esasları ve finansmanı 5488 sayılı Tarım Kanunu'nda düzenlenmiştir. 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) öncesinde "*Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu*"⁷⁰⁵ her yıl destekleme araçlarını ve esaslarını tespit etmek, bunlara ilişkin bütçe ve ödenek ihtiyaçlarını belirleyip ilgili kuruluşa teklifte bulunmak, tarımsal desteklerle ilgili hukuki düzenlemeleri izlemek ve değerlendirmek, destekleme programları kapsamında faaliyet yürüten kurum ve kuruluşlarla işbirliği sağlamak, değişen koşullar karşısında yapılması gereken düzenlemeleri tespit etmek hususlarında görevli ve yetkiliydi. Tarımsal desteklerin ve esaslarının belirlenmesi ve bu husustaki gelişmelerin izlenmesi bakımından önemli bir yere sahip olan Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme

⁷⁰³ Danıştay 10. Daire, E. 2013/1346, K. 2016/1935, T. 12.04.2016, <https://karararama.danistay.gov.tr>, Erişim tarihi: 14.03.2023.

⁷⁰⁴ Aktaş, Erkan/Altıok, Metin/Songur, Mehmet. (2015). "Farklı Ülkelerdeki Tarımsal Destekleme Politikalarının Tarımsal Üretim Üzerine Etkisinin Karşılaştırmalı Analizi", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 4, pp 55-74, s. 57.

⁷⁰⁵ 5488 sayılı Kanun mülga m. 16/2; "*Kurul üyeleri; Tarım ve Köyişleri Bakanının başkanlığında, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı müsteşarları ile Bakan onayı ile belirlenecek Bakanlık genel müdüründen oluşur. Kurul, Bakanın bulunmadığı durumlarda, Bakanlık müsteşarının başkanlığında toplanır*".

Kurulu'nun varlığı, desteklerin tarım sektörü aktörlerinin ihtiyaçları doğrultusunda belirlenmesinde ve bu konuda bir hafıza oluşturulması bakımından önemli bir yere sahipti. Ancak söz konusu kurulun varlığına 703 sayılı KHK'nın 202. maddesiyle son verilmiştir.

5488 sayılı Kanun m. 18/1 uyarınca tarımsal desteklerle tarım politikalarının etkinliğini artırmak, tarım sektörünün önde gelen sorunlarını çözüme kavuşturmak, sektörün tarım politikalarına uyumunu kolaylaştırmak amaçlanmaktadır. Tarımsal destek politikaları sosyal etkinlik, ekonomik etkinlik ve verimlilik kriterlerini taşıyan programlar vasıtasıyla uygulanmaktadır. Tarımsal destek ödemeleri bu programlar dahilinde, bütçe olanakları gözetilerek idarenin denetimi ve gözetiminde yapılmaktadır.

5488 sayılı Kanun m. 18/2 kapsamında tarımsal destekleme programları belirlenirken söz konusu programların benimsenen tarım politikasının hedeflerine ulaşmasına katkı sunması, AB mevzuatıyla ve uluslararası taahhütlerle uyumlu olması, kaynakların adil ve etkin kullanılması, üreticiler üzerinde olumlu etkiler bırakacak bir yapıda olması, üreticilerin faaliyetlerini serbest piyasa düzeninde yürütmesine olanak sağlaması, tarımın alt sektörlerinde dengeli bir dağılım göstermesi ilke ve stratejileri gözetilmelidir.

5488 sayılı Kanun m. 19 uyarınca “doğrudan gelir desteği”, “fark ödemesi”, “telafi edici ödemeler”, “hayvancılık destekleri”, “tarım sigortası ödemeleri”, “kırsal kalkınma destekleri”, “çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri” ve “diğer destekleme ödemeleri” tarımsal destekleme araçlarıdır. İdare bu araçları kullanırken kamu yararını gerçekleştirmek üzere birtakım özel amaçlar gütmektedir.

Doğrudan gelir desteği, hedef tarım üreticilerinin refah düzeyini artırmak amacıyla kamu kaynaklarından yapılan para transferini ifade etmektedir⁷⁰⁶. Bu destek yalnızca idarece belirlenen ürünleri yetiştiren üreticilere yapılmaktadır. Destek miktarının her ürün için farklı oranlarda belirlenmesi mümkündür.

⁷⁰⁶ TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, “Doğrudan Gelir Desteği: Tarımsal Destek Mi, Yoksulluk Yardımı Mı?”, 16.08.2004, https://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=147&tipi=5, Erişim tarihi: 11.06.2023.

Telafi edici ödemeler, çiftçinin arz fazlası ürünleri üretmekten vazgeçip alternatif ürünlere yönelmesini teşvik etmek amacıyla yapılan ödemelerdir⁷⁰⁷. Bu destek türüyle bazı ürünlerde yaşanan aşırı arz sorunu aşılmaq istenmektedir⁷⁰⁸.

Hayvancılık destekleriyle ülkemizde hayvancılığın geliştirilmesi, hayvansal üretimde verimliliğın artırılıp sürdürülebilirliğın sağlanması, kontrol-takip mekanizmalarının ve standartların iyileştirilmesi, bu alanda yürütölen politikaların etkinliğının artırılması amaçlanmaktadır⁷⁰⁹.

Tarım sigortası ödemeleriyle idare; çiftçinin tarımsal varlıklarını ve ürünlerini sigorta etmesini sigorta priminin belli bir oranını ödemek suretiyle teşvik ederek tarım sektöründeki belirsizlik ve risklere karşı çiftçiyi korumayı, tarımsal üretimin sürdürülebilirliğini sağlamayı, tarımsal ürün miktarını ve kalitesini artırmayı hedeflemektedir⁷¹⁰.

Çevre Amaçlı Tarım Arazilerini Koruma Programı (ÇATAK) destekleriyle tarımsal faaliyetleri sırasında çiftçilerin çevre dostu tutum ve davranışlarını desteklemek, bu tür tutum ve davranışları artırmak istenmektedir⁷¹¹. Bu kapsamda idare üreticileri olumsuz çevresel koşullardan etkilenen tarım arazilerini ağaçlandırmaya, örtü bitkilerini artırmaya, bu arazilerde organik tarım faaliyeti yürütmeye yönlendirmektedir.

Kırsal kalkınma destekleri vasıtasıyla idarece planlı kalkınma ve eşitlik ilkeleri gözetilerek kırsal gelirlerin çeşitlendirilip artırılması, sosyal yapının güçlendirilmesi,

⁷⁰⁷ Tunçez, Hacı Arif. (2011). “Türkiye Muhasebe Standardı-41 Tarımsal Faaliyet Kapsamında Devlet Teşvikleri ve Muhasebe İşlemleri”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1-2, pp 349-362, s. 352.

⁷⁰⁸ Yavuz, Fahri. (2005). “Tarım Politikası”, İç. *Türkiye’de Tarım*, (Ed. Fahri Yavuz), Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ankara, s. 63.

⁷⁰⁹ Yavuz, a.g.e., 2005, s. 62.

⁷¹⁰ Sümer, Gökhan/Polat, Yunus. (2016). “Dünyada Tarım Sigortaları Uygulamaları ve TARSİM”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 1, pp 236-263, s. 238.

⁷¹¹ Hasdemir, Mehmet/Hasdemir, Mine. (2016). “Türkiye’de Çevre Amaçlı Tarım Arazilerini Koruma Programı Uygulamaları”, *International Conference on Eurasian Economies*, 29-31 Ağustos 2016, Hungary, s. 497.

tarımsal verimliliğin artırılması, yerel kaynakların etkin bir biçimde kullanılması amaçlanmaktadır⁷¹².

Fark ödemesi, idarenin tarım ürünü fiyatlarına müdahalede bulunmaksızın arz açığı olan ürünler için çiftçiye yaptığı gelir desteğidir. Üretim maliyetlerine kar marjı eklenerek elde edilen hedef fiyatla piyasada oluşan fiyat arasındaki fark ödenecek tutarı belirlemektedir. İdare bu farkı çiftçiye ödemeyi taahhüt etmektedir⁷¹³.

Diğer destekleme ödemeleri ise 5488 sayılı Kanun m. 19/g’de “*Araştırma, geliştirme ve tarımsal yayım desteği, pazarlama teşvikleri, özel depolama yardımı, kalite desteği, piyasa düzenlemeleri desteği, organik üretim desteği, imha desteği, ürün işleme desteği, gerektiğinde bazı girdi destekleri ile tarım havzaları destekleri ve benzer konularda destekleme araçları*” olarak örnekleyici şekilde sayılmıştır.

Tarımsal destek ödemeleri tarımsal üretim üzerindeki etkilerini uzun vadede göstermektedir. Bu sebeple tarımsal destek ödemeleri belirlenirken sürdürülebilir ve verimli bir üretim için idare, üretici gelirini doğrudan artırmaya yönelik geçici çözümler yerine tarımsal verimliliği artıracak destekleme ödemelerini öncelikle tercih etmesi önem arz etmektedir⁷¹⁴.

Destekleme ödemeleri birtakım öncelikler ve tercihler göz önünde bulundurularak farklı oranlarda belirlenebileceği gibi bir tarımsal işletmenin faydalanabileceği tarımsal desteklere üst sınır koyularak da belirlenebilecektir. Cumhurbaşkanı, tarım sektörünü regüle ederken o yıl kullanılacak tarımsal destekleme araçlarını, hangi tarım ürününün yahut hangi faaliyetin destekleneceğini, süresini ve miktarını belirleme hususunda takdir yetkisine sahiptir. Ancak idare bu yetkisini kullanırken “*kalite*”, “*sağlık*” ve “*standart*” kriterleriyle bağlıdır. Tarımsal destek ödemelerine ilişkin usul ve esaslar ise Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından çıkarılan bir tebliğ ile düzenlenmektedir.

⁷¹² Gülçubuk, Bülent/Köksal, Özdal/Ataseven, Yener/Gül, Umut/Kan, Mustafa. (2016). “Kırsal Kalkınma Desteklerinin Ulusal Düzeyde Etkileri: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) Projelerinin İncelenmesi”, *TEAD*, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 2.

⁷¹³ Teoman, Özgür/Çağatay, Selim. (2008). “Dünya Ticaret Örgütü Kısıtları Kapsamında Tarımda Fark Ödeme Desteği ve Türkiye İçin Transfer Etkinliği Uygulaması”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı: 15, pp 87-110, s. 88.

⁷¹⁴ Sağdıç, Ersin Nail/Çakmak, Eren. (2021). “Tarımsal Destek Ödemeleri ile Tarımsal Üretim Düzeyi Arasındaki Nedensellik İlişkisi: Türkiye Örneği”, *İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 2, pp 1858-1880, s. 1876-1877.

Hali hazırda üreticiler, üretim faaliyetine hangi havzada, hangi ürüne ne kadar destek verileceğini bilmeden başlamaktadır. Bitkisel üretim destekleri, üretim süreci başladıktan sonra açıklanmaktadır. Bu durum planlı üretimin önünde bir engel oluşturmaktadır. Ülkemizde bitkisel üretim destekleri ilk kez üretim öncesinde ve 3 yıllık periyodu kapsar biçimde 29.08.2024 tarihli, 32647 sayılı R.G.’de yayınlanan 8859 sayılı “2025-2027 Yıllarında Yapılacak Bitkisel Üretime Yönelik Desteklemeler ile Diğer Bazı Tarımsal Desteklemelere İlişkin Cumhurbaşkanı Kararı” ile açıklanmıştır. Söz konusu karar 01.01.2025 tarihinde yürürlüğe girecektir. İdare bitkisel üretim teşvik modelinde yaptığı bu yenilikle üreticiyi planlı üretime yönlendirerek, plansız üretimin getirdiği olumsuzlukları bertaraf etmeyi amaçlamaktadır⁷¹⁵.

3.4.2.3. Tarımsal Destek Başvuruları ve Hukuki Denetimi

Çalışmamız kapsamında tarım dar anlamda ele alınmıştır. Bu sebeple bitkisel üretime ilişkin tarımsal desteklerin usul ve esaslarının düzenlendiği 2024/31 No’lu Bitkisel Üretime Yönelik Desteklemeler İle Diğer Bazı Tarımsal Desteklemelere Ödeme Yapılmasına Dair Tebliğ çalışmamız bakımından önem arz etmektedir. Söz konusu tebliğin dayanağı; 5488 sayılı Tarım Kanunu m. 19 ile 8858 sayılı Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlüğe giren 2024 Yılında Yapılacak Bitkisel Üretime Yönelik Desteklemeler ile Diğer Bazı Tarımsal Desteklemelere İlişkin Karar’dır.

2024/31 No’lu Tebliğ m. 22 uyarınca çiftçiler tarımsal destek başvurularını kural olarak ÇKS, Kapalı Ortamda Bitkisel Üretim Kayıt Sistemi ve Örtü Altı Kayıt Sistemi’ne kayıtlı olduğu yer Tarım ve Orman Bakanlığı il ve ilçe müdürlüklerine EK-3’te yer alan “Bitkisel Üretime Destekleme Ödemesi Başvuru Dilekçesi” ile yapmalıdır⁷¹⁶. Merkez ilçelerde ilçe müdürlüklerinin görevli olduğu iş ve işlemler il müdürlükleri tarafından yapılmaktadır. Her bir destek başvurusu için başvuru koşulları 2024/31 No’lu Tebliğ’de ayrı ayrı hükümler altında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

⁷¹⁵ Tarım ve Orman Bakanlığı, “Bitkisel Üretimde Yeni Destekleme Modeli Uygulamada”, 29.08.2024, <https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/6375/Bitkisel-Uretimde-Yeni-Destekleme-Modeli-Uygulamada>, Erişim tarihi: 02.09.2024.

⁷¹⁶ 2024/31 No’lu Tebliğ m. 22/4 uyarınca “Bakanlıkça altyapının uygun hale getirilmesi ve yetki verilmesi halinde çiftçiler izin verilen iş ve işlemler ile destekleme başvurularını e-Devlet Kapısı üzerinden de yapabilirler. Elektronik ortamda kurum ve kuruluşlar tarafından üretilen ve erişilebilen bilgi ve belgeler çiftçilerden talep edilmez”.

2024/31 No'lu Tebliğ'de destek uygulamalarına ilişkin askı ve sonrasında yapılacak iş ve işlemler m. 23'de düzenlenmiştir. İlgili düzenleme uyarınca il müdürlükleri yapılan başvurular üzerine ödeme yapılacaklar listesini (icmal-1) ÇKS'den, Kapalı Ortamda Bitkisel Üretim Kayıt Sistemi'nden ve/veya Örtü Altı Kayıt Sistemi'nden faydalanarak hazırlamaktadır. İlçeye ilişkin ödemeye esas icmal-1, il, ilçe müdürlükleri ve ilgili köy ve mahalle muhtarlıkları vasıtasıyla duyurulmaktadır. Ayrıca il ve ilçe müdürlükleri bu listeleri internet sayfalarından ilan etmektedir.

Askı süresi boyunca bu listelere yazılı olarak itiraz edilmesi mümkündür. Her bir destek için askı tarihi ve süresi 2024/31 No'lu Tebliğ Ek-2'deki destekleme uygulama takviminde ayrı ayrı belirtilmiştir. Askı süresi boyunca ve bu sürenin bitiminden itibaren 5 gün içinde listede yer alan bilgilere ilişkin herhangi bir itiraz gelmemesi durumunda bu bilgilerin doğru olduğu kabul edilmektedir. Askı süresinde ve bu sürenin bitiminden itibaren 5 gün içinde itiraz gelmesi durumunda ise yapılan itirazlar il/ilçe müdürlükleri tarafından değerlendirilmektedir. İl/ilçe müdürlüklerince sonuca bağlanamayan itirazlar il/ilçe tahkim komisyonları tarafından sonuçlandırılmaktadır.

2024/31 No'lu Tebliğ m. 23'e göre askı süresinin bitiminden sonra yalnızca idareden kaynaklı hata sebebiyle yapılan itirazlar değerlendirmeye alınmaktadır. İl/ilçe müdürlüklerince yapılan değerlendirmeler neticesinde icmal-1 listelerinin düzeltilmemesi; şikayet, ihbar, bilgi ve belgelere aykırılık sebepleriyle destekleme araçlarına göre icmal-1 listelerinin oluşturulamaması halinde bu durum öncelikle ilçe tahkim komisyonlarına orada da çözülememesi halinde il tahkim komisyonlarına intikal ettirilmektedir.

İl müdürlükleri askı süresi bittikten sonra ilçe müdürlüklerinin ÇKS'den aldıkları icmal-2 listeleri ile merkez ilçe icmallerini, kendilerinin ÇKS'den aldıkları icmal-3 listeleri ile karşılaştırarak denetlemektedir. İcmal-2 listelerinde gerçek dışı bilgilerin yer alması yahut il müdürlüklerine bu listelerdeki bilgiler hakkında şikayet ya da ihbarda bulunulması halinde il müdürlükleri bu sorunları gidermek üzere harekete geçmektedir. Neticelendirilemeyen sorunlar il tahkim komisyonlarına intikal ettirilmektedir. Burada da çözülemeyen sorunlar nihai çözüm mercii olarak BÜGEM'e gönderilmektedir.

İl müdürlüklerinin yapmış oluğu denetim neticesinde herhangi bir aykırılığın tespit edilmemesi veya sorunların il tahkim komisyonlarınca neticelendirilmesi halinde her bir destekleme aracı için ayrı ayrı oluşturulan icmal-3 adlı listeler ödemeye esas alınmak üzere BÜGEM’e gönderilmektedir.

Tarımsal destek ödemeleri, tarımsal destekler için bütçeden ayrılan paydan ve dış kaynaklardan gerçekleştirilmektedir. Kanun koyucu tarımsal destek ödemelerine bütçeden ayrılacak payın gayrisafi milli hasılanın yüzde birinden az olamayacağını düzenlemiştir. Ancak 5488 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 2006 yılından 2023 yılına kadar bu pay GSMH’nın yüzde birine ulaşmamıştır. Bu süreçte Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca yapılması hedeflenen ödemeler sadece 5 kez istenilen hedefe ulaşmıştır⁷¹⁷.

Sonraki tarihli bütçe kanunuyla bütçeden tarımsal desteklere ayrılacak asgari payın düzenlendiği 5488 sayılı Kanun m. 21 hükmünün uygulanması engellenmektedir. Bu durum bir regülasyon aracı olan tarımsal destek ödemelerini etkisizleştirmektedir. Oysa 5488 sayılı Kanun’da tarımsal faaliyeti destekleme ve yönlendirmeye ilişkin gerekli önlemlerin alınması tarım politikalarının öncelikleri arasında sayılmıştır.

Üretici tarımsal desteklerden faydalanmak üzere başvuru yaparken idareye ibraz ettiği belgelerden sorumludur. 2024/31 No’lu Tebliğ m. 25 uyarınca idare, tarımsal destekleri kayıt altına alıp denetlemektedir. Denetimde gerçek olmayan belgelerle başvuru yapıldığının anlaşılması halinde yapılan ödemeler 6183 sayılı Kanun m. 51’de düzenlenen gecikme zammı oranları dikkate alınarak hesaplanan kanuni faiziyle birlikte tahsil edilmektedir. Haksız ödemelerden üreticiyle gerçek dışı belgeyi hazırlayan kişi müteselsilen sorumludur. Uyuşmazlık Mahkemesinin kararına göre;

“Vergi Dairesince, haksız olarak doğrudan gelir desteği alındığından bahisle bu paranın geri ödenmesini temin için davacıya gönderilen yazının ve ödeme emrinin niteliği itibariyle idari işlem olduğu açıktır.

⁷¹⁷ Simge Akkaş, “Tarım Destekleri Kanunda Belirtilen Miktarın Altında”, 14 Haziran 2022, <https://www.dogrulukpayi.com/bulten/tarim-destekleri-kanunda-belirtilen-miktarin-altinda>, Erişim tarihi 16.01.2023.

Bu durumda, söz konusu işlemlerin tebliği üzerine anılan parayı faiziyle birlikte ödeyen davacı tarafından, "doğrudan gelir desteği"nin geri alınmasının yerinde olmadığı ileri sürülerek tahsil edilen paranın faiziyle birlikte iadesine karar verilmesi istemiyle açılan davanın, Vergi Dairesinin yukarıda sözü edilen idari işlemlerinden kaynaklanmış olması nedeniyle idari yargı yerinde görüleceği sonucuna varılmıştır”⁷¹⁸.

5488 sayılı Kanun m. 23/2 uyarınca idari bir hata neticesinde ödeme yapılanlar istisna olmak üzere haksız ödeme yapılan üreticiler 5 yıl süresince tarımsal desteklerden men edilmektedir. İl ve ilçe müdürlükleri bu hususun takibiyle yetkilidir. 2024/31 No’lu Tebliğ m. 21/3-b ile 5488 sayılı Kanun m. 23/2 hükmünün kapsamı daraltılmıştır. Tebliğ uyarınca idarenin yapmış olduğu inceleme neticesinde haksız ödeme alan çiftçinin kurumu dolandırma yahut sahtecilik gibi bir kastı olmadığına kanaat getirilirse ve çiftçinin aldığı ödemeyi rızasıyla geri vermesi halinde hakkında 5 yıl süreyle tarımsal desteklerden men cezası verilmemektedir.

Kanaatimizce çiftçinin sehven hatalı bir beyanı içeren belgeyle başvurması durumunda çiftçiye bu hususu düzeltme imkanı tanınmayarak 5 yıl gibi uzun bir süre cezalandırılması sosyal devlet olmanın gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu çerçevede 5488 sayılı Kanun m. 23 hükmünün çiftçinin sehven hatalı davrandığı durumlar da dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Haksız ödeme yapılan çiftçilerden ödenen desteklerin geri alınması ve idari hata üzerine yapılan ödemeler istisna olmak üzere gerçeğe aykırı beyanda bulunan çiftçilerin 5 yıl süreyle tarımsal desteklerden men hakkındaki karar, 2024/31 No’lu Tebliğ m. 21/3-a’ya göre il/ilçe tahkim komisyonları tarafından verilmektedir.

2024/31 No’lu Tebliğ m. 26/9 uyarınca mücbir sebepten ötürü tarımsal üretimi zarar gören çiftçilerin bu durumu mücbir sebebin gerçekleştiği tarihten itibaren on iş günü içinde bildirmesi üzerine il/ilçe tespit komisyonlarınca zarar tespiti yapılmaktadır. Bu halde yapılan destekleme ödemeleri geri alınmamaktadır.

5 yıl hak mahrumiyeti cezası bir idari yaptırım olup bu karara karşı İYUK m. 11 kapsamında il/ilçe tahkim komisyonlarına idari itiraz yoluna başvurulması

⁷¹⁸ Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2007/85, K. 2008/83, T. 07.04.2008, <https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr>, Erişim tarihi: 15.03.2023.

mümkündür. İl/ilçe tahkim komisyonlarına başvuru ihtiyari nitelikte olup çiftçi doğrudan yargı yoluna da gidilebilir. Hak mahrumiyeti cezasına karşı açılacak davalarda görevli yargı kolu idari yargı, görevli mahkeme ise idare mahkemeleridir⁷¹⁹.

3.4.3. Tarımsal Zarar Ödemeleri

3.4.3.1. İdarenin Sorumluluğu Kapsamında Yapılan Zarar Ödemeleri

Tarımsal faaliyetler doğa ortamında sürdürülen, bitki ve hayvan gibi canlı materyallere dayanan faaliyetlerdir. Bu sebeple tarımsal üretim sırasında üretici, kontrol edilebilen veya edilemeyen pek çok tarımsal riskle karşı karşıya kalmaktadır. Tarımsal risk taşıyan başlıca durumlara; iklim değişikliği, doğal afetler, zararlılar ve hastalıklar, tarım araç ve gereçlerinin arızalanması, tarım politikalarındaki sık değişiklikler, girdi fiyatlarındaki beklenmedik artışlar, üretim teknolojisinin güncelliğini kaybetmesi örnek verilmektedir⁷²⁰.

Risk, istenmeyen durumların zarara sebep olma ihtimalini beraberinde getirmektedir⁷²¹. Devlet, Anayasa m. 45 uyarınca tarımsal risklerin sebep olduğu zararların doğuracağı sonuçlardan çiftçiye ve tarımsal üretimin sürekliliğini korumakla yükümlüdür. Bu nedenle idare, tarımsal risklere karşı tedbirli davranmalı ve önlemler almalıdır. Önlem alınmaması yahut alınan önlemlerin yetersiz kalması halinde üretici zararlarının idarece giderilmesi gerekmektedir.

Anayasa m. 125 uyarınca idarenin sorumluluğu kusur şartına bağlanmamıştır. İdarenin “*kusur sorumluluğu*” ve “*kusursuz sorumluluk*” olmak üzere iki tür sorumluluğu bulunmaktadır. İdarenin kusura dayanan sorumluluğu için “*hizmet kusuru*” kavramı kullanılmaktadır.

Hizmet kusuru, idarenin yürüttüğü faaliyete ilişkin organizasyonun gerektiği gibi olmaması sebebiyle hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi yahut hiç işlememesi sebebiyle oluşan kusuru ifade etmektedir⁷²². Tarımsal üretimin idarenin kusurlu

⁷¹⁹ Danıştay 10. Daire, E. 2021/475, K. 2021/6628, T. 21.12.2021, <https://karararama.danistay.gov.tr>, Erişim tarihi: 15.03.2023; Danıştay 10. Daire, E. 2015/1353, K. 2020/4802, T. 11.11.2020, <https://karararama.danistay.gov.tr>, Erişim tarihi: 15.03.2023.

⁷²⁰ Akçaöz, Handan/Özkan, Burhan/Karadeniz, Feyza/Fert, Cemal. (2006). “Tarımsal Üretimde Risk Kaynakları ve Risk Stratejileri: Antalya İli Örneği”, *Akdeniz Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1, s. 89.

⁷²¹ Özçelik, Ahmet. (2018). *Tarım Sigortaları*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, s. 1.

⁷²² Ulusoy, D. Ali. (2019). *Yeni Türk İdare Hukuku*, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 560.

davranışı neticesinde zarar görmesi halinde üretici yargı yoluna gitmek suretiyle bu zararın karşılanması idareden talep edebilir.

İdarenin kusursuz sorumluluğu ise pozitif hukukta bazı durumların varlığı halinde kabul edilmektedir. Kusursuz sorumluluk “*risk/tehlike ilkesi*”, “*kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi*” ve “*sosyal risk ilkesi*” olmak üzere üç esasa dayanmaktadır⁷²³.

İdarenin doğası gereği tehlikeli faaliyetleri sebebiyle kişilerin zarara uğraması halinde idarenin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın kişinin zararının tazmini gereklidir. Tehlike ilkesi kapsamında zararın idarenin faaliyeti sebebiyle meydana gelmiş olması yeterlidir⁷²⁴. Örneğin; sulama kanalları idarenin tehlikeli faaliyetleri arasındadır. DSİ’nin tüm dikkat ve özeni göstermesine rağmen sulama kanalı sebebiyle tarlası yahut ürünleri zarar gören çiftçinin zararının tehlike ilkesi gereği idarece tazmini gerekir. Yine yol yapımı faaliyetleri neticesinde meydana gelen toprak kaymasının bir tarım arazisini tarımsal açıdan kullanılamaz hale getirmesi durumunda da tehlike ilkesi kapsamında tazmin yükümlülüğü doğmaktadır⁷²⁵.

Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi ise idarenin kamuya faydalı bir faaliyeti neticesinde geçici yahut istisnai bir zarara sebep olması halinde bu zararın kusuru olmasa dahi idarece tazmin edilmesini gerektirmektedir. Bu ilke toplumun faydalanacağı bir hizmet sebebiyle birtakım kişilerin istisnai olarak zarar görmesi durumunda zararın bu kişinin üstünde kalmasının hakkaniyetli olmayacağı bu sebeple yükümlülüğün kamu tarafından paylaşılması gerektiği fikrine dayanmaktadır⁷²⁶. Örneğin; milli güvenliğin sağlanması amacıyla tarım ve toprak potansiyeli yüksek arazilere mayın döşenmesi halinde çiftçinin bu sebeple uğradığı zarar idarece kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi uyarınca çiftçiye ödenmelidir.

İdarenin önlemekle yükümlü olduğu ancak önleyemediği bazı zararların da sosyal risk ilkesi uyarınca tazmin edilmesi gerekmektedir. Bu ilkeye aniden gelişen,

⁷²³ Işıklar, Celal. (2019). “Danıştay Kararlarında İdarenin Kusursuz Sorumluluğunu Kaldıran ve Azaltan Hâller”, *YBHD*, Yıl: 4, Sayı: 1, pp 115-158, s. 121-130.

⁷²⁴ Ulusoy, a.g.e., 2019, s. 564.

⁷²⁵ Çağlayan, Ramazan. (2009). “Risk İlkesi Gereğince İdarenin Kusursuz Sorumluluğu Bağlamında Sosyal Risk İlkesi”, *Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu*, Ankara, s. 461.

⁷²⁶ Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 841-843.

bireysel olmayan, öngörülemeyen, bu sebeple de önlenemeyen birtakım toplumsal olayların meydana getirdiği zararların tazmininde başvurulmaktadır⁷²⁷. Özellikle terör eylemleri sebebiyle meydana gelen zararların tazmini sosyal risk ilkesi kapsamında yapılmaktadır. Diğer kusursuz sorumluluk ilkelerinden farklı olarak sosyal risk ilkesinde zarar ile idare arasında herhangi bir nedensellik bağı aranmamaktadır⁷²⁸.

İdarenin meydana gelen zarardan sorumluluğu tespit edilirken öncelikle kusurlu sorumluluk ilkesi çerçevesinde bir değerlendirme yapılmalıdır. İdarenin kusuru sebebiyle meydana gelen bir zararın varlığı halinde artık kusursuz sorumluluk ilkesi kapsamında bir değerlendirme yapılması mümkün değildir. Kusur sorumluluğu, idarenin görev ve sorumluluklarını yerine getirmesiyle ortadan kalkmaktadır⁷²⁹.

İdarenin sorumluluğu belirlenirken dikkate alınması gereken diğer hususlar ise zararın doğmasında veya artmasında, zarara uğrayanın ya da üçüncü bir kişinin eylem veya işleminin, beklenmeyen halin ya da mücbir sebebin bir etkisinin olup olmadığıdır. Zarara uğrayanın yahut üçüncü bir kişinin meydana gelen zarara etkisi, mücbir sebep ya da beklenmeyen hal idarenin meydana gelen zarardan sorumluluğunu azaltabilir ya da ortadan kaldıracaktır⁷³⁰. Bu hallerde idarenin kusurlu sorumluluğunun etkileneceğine ilişkin kuşku bulunmamakla birlikte kusursuz sorumluluğuna etkili olup olmayacağının tartışılması gerekmektedir.

İdarenin kusurlu sorumluluğunun bulunduğu durumlarda meydana gelen zarardan idareyle birlikte bir başka kişinin de kusurlu olması durumunda zararı tazmin yükümlülüğünün kusur oranına göre belirlenmesi gerekmektedir⁷³¹. Zarar, yalnızca zarara uğrayanın ya da idare dışında bir üçüncü kişinin kusurundan kaynaklı ise bu durumda idari davranışla zarar arasında illiyet bağı olmadığından idarenin zararı tazmin yükümlülüğü de bulunmamaktadır⁷³². Zarara uğrayan kişinin davranışının

⁷²⁷ Akyılmaz, Bahtiyar. (2004). “Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: IX, Sayı: 1,2, pp 185-211, s. 186; Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 843.

⁷²⁸ Akyılmaz, a.g.e., 2004, s. 188; Çağlayan, a.g.e., 2009, s. 470; Ulusoy, a.g.e., 2019, s. 565.

⁷²⁹ Gürsel, Esin. (2018). “İdarenin Doğal Afetler Neticesinde Meydana Gelen Zararlardan Sorumluluğu”, *Research Studies Anatolia Journal*, Cilt: 1, Sayı: 2, pp 330-343, s. 334.

⁷³⁰ Sancakdar/Önüt/Us Doğan/Kasapoğlu Turhan/Seyhan, a.g.e., 2022, s. 868.

⁷³¹ Evren, Çınar Can. (2010). “İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Neden Olarak Mücbir Sebep”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XIV, Sayı: 1, s. 266; Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 690.

⁷³² Işıklar, a.g.e., 2019, s. 147; Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 690.

nedensellik bağıını kestiği durumlarda kusurlu sorumluluğunun yanında idarenin tehlike ve kamu külfetler karşısında eşitlik ilkesine göre sorumluluğu da ortadan kalkmaktadır. Ancak üçüncü kişinin davranışının idarenin kusursuz sorumluluğu üzerinde bir etkisi bulunmamaktadır⁷³³.

Mücbir sebebin ve beklenmedik halin idarenin sorumluluğu üzerindeki etkisinin dikkatli değerlendirilmesi gerekir. Mücbir sebep, en genel tabirle idarenin yürüttüğü faaliyetin dışında meydana gelen, önceden öngörülmesi ve önlem alınması mümkün olmayan olayları ifade etmekle birlikte⁷³⁴ esasen bu kavram zaman içerisinde esneyip değişen göreceli bir kavramdır⁷³⁵.

1999 yılı öncesinde doktrindeki ve yargı içtihatlarındaki yaygın görüş doğal afetlerin mücbir sebep olduğu yönündedir⁷³⁶. Bu dönemde doğal afetler neticesinde meydana gelen zararlar idare tarafından “sosyal risk ilkesi” çerçevesinde tazmin edilmektedir⁷³⁷. 1999 yılında gerçekleşen Gölçük Depremi sonrasında bu görüş doğal afetlerin ancak belli şartların gerçekleşmesi halinde mücbir sebep olarak kabul edilebileceği, idarenin doğal afetler sonrasında meydana gelen zararlardan kusuru oranında sorumlu olacağı yönünde değişim göstermiştir⁷³⁸.

Deprem, sel, fırtına, çığ, don, heyelan, kuraklık gibi doğal afetlerin mücbir sebep olup olmadığı yargı organlarıncı somut olayın özellikleri dikkate alınarak belirlenmektedir. Yargı organları “önlenemezlik”, “dışsallık” ve “öngörülemezlik” unsurlarını bir arada taşıyan doğal afetleri mücbir sebep olarak nitelendirmektedir⁷³⁹. Örneğin; doğal afetlerin sık yaşandığı bir coğrafyada “öngörülemezlik” unsuru sağlanamadığından meydana gelen doğal afetin mücbir sebep olarak nitelendirilmesi

⁷³³ Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 690; Işıklar, a.g.e., 2019, s. 147.

⁷³⁴ Işıklar, a.g.e., 2019, s. 131.

⁷³⁵ Evren, a.g.e., 2010, s. 277.

⁷³⁶ Danıştay 12. Dairesi, E. 1973/1262, K. 1974/2932, T. 19.12.1974, *Danıştay Dergisi*, Sayı: 18-19; Danıştay 12. Dairesi, E. 1972/2721, K. 1975/1343, T. 18.06.1975, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 3.

⁷³⁷ “Tabii afetler, toplumun içinde bulunduğu sosyal ve ekonomik koşulların ortaya çıkardığı kitle hareketleri ve bunlardan doğan saldırıların yol açtığı zararla savaşlarda sivil halkın uğradığı zararların kusursuz olan kişiler üzerinde bırakılmasının hakça bir davranış olmayacağı düşüncesi sosyal risk ilkesini ortaya çıkarmıştır” Akyılmaz, a.g.e., 2004, s. 186.

⁷³⁸ Bucaktepe, Adil. (2012-2013). “Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, s. 119.

⁷³⁹ Evren, a.g.e., 2010, s. 281-293; Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 671.

mümkün değildir. Nitekim doktrinde ve yargı kararlarında idarenin gerekli önlemleri alma noktasında hareketsiz kalması “olumsuz eylem” olarak nitelendirilmekte, zararın meydana gelmesinde idarenin kusurlu olduğu ifade edilmektedir⁷⁴⁰.

Danıştay, üreticinin uğradığı zararı konu alan bir kararında;

“Uyuşmazlık konusu arazide ve civarında yer alan drenaj kanalının taban suyu sorununu giderecek derinlikte inşaa edilmesine rağmen bu kanalın ana drenaj kanalına mansaplandığı noktada menfezin kapasitesinin yetersiz olduğu, kapasitenin küçük olması sebebiyle menfezin gerisinde hidrolik kapartma olduğu, yağışsız dönemde bunun sorun olmayabileceği ancak yağışlı dönemlerde bu menfezin yetersiz kalması sebebiyle arazilerin taşkın suları altında kalmasının kaçınılmaz olduğu, sonuç olarak meydana geldiği ileri sürülen zararın, davalı idarenin bakım ve onarımından sorumlu olduğu tahliye kanalından kaynaklandığı, ayrıca, sözkonusu tarihlerdeki yağışların aşırı ve önlenemez yağışlar olmadığı, diğer yandan, dava konusu parsellerin tarıma elverişli olduğu ve taban suyu bakımında halihazır koşullarda bir sorununun olmadığını” belirterek meydana gelen zararın idarenin kusur sorumluluğu çerçevesinde tazmin edilmesine hükmetmiştir⁷⁴¹.

Mücbir sebebin varlığı halinde idarenin faaliyetiyle meydana gelen zarar arasında illiyet bağı kesileceğinden idarenin hem kusurlu sorumluluğu hem de tehlike ve kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi çerçevesindeki kusursuz sorumluluğu ortadan kalkmaktadır⁷⁴². Ancak nedensellik bağının aranmadığı sosyal risk ilkesi bakımından aynı durum geçerli değildir.

Beklenmeyen hal, idarenin faaliyetleri kapsamında gerçekleşen, öngörülmesi ve önlenmesi beklenmeyen olayları ifade etmektedir. Beklenmedik hal; “içsellik”, “öngörülemezlik”, “önlenemezlik” unsurlarından oluşmaktadır. Bu halde idarenin

⁷⁴⁰ Gürsel, a.g.e., 2018, İdarenin Doğal Afetler Neticesinde Meydana Gelen Zararlardan Sorumluluğu, s. 334; Bucaktepe, a.g.e., s. 120; Danıştay 11. Dairesi, E. 2005/1353, K. 2007/6248, T. 29.06.2007, <https://www.kararara.com>, Erişim tarihi: 10.03.2023.

⁷⁴¹ Danıştay 10. Daire Başkanlığı, E. 2015/549, K. 2020/2873, T. 09.09.2020, <https://karararama.danistay.gov.tr>, Erişim tarihi: 22.03.2023.

⁷⁴² Evren, a.g.e., 2010, s. 282.

kusur sorumluluğu ortadan kalkmaktadır ancak kusursuz sorumluluğu devam etmektedir⁷⁴³.

3.4.3.2. Özel Kanunlar Kapsamında Yapılan Zarar Ödemeleri

Tarımsal riskler neticesinde meydana gelen üretici zararlarının bir an önce karşılanmasını sağlamak üzere kanun koyucu 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu, 2090 sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun, 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun ve 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nda zarar ödemelerine ilişkin özel düzenlemelere yer vermiştir.

3.4.3.2.1. Tarım Sigortaları Havuzu Sistemi (TARSİM) Kapsamında Yapılan Ödemeler

İklim değişikliği sebebiyle son yıllarda meteorolojik karakterli afetler ülkemizde ve dünyada sıklıkla görülmektedir. Meteorolojik karakterli afetlerin sık görülmesi doğa koşullarına bağlı olarak üretim yapan çiftçilerin doğal riskler sebebiyle zarar görme olasılığını artırmıştır. Bu durum üreticilerin refahını ve piyasadaki rekabet gücünü olumsuz yönde etkilemektedir.

Tarım sigortaları, çiftçi yatırımlarının ve gelir istikrarının, tarımsal risklere karşı poliçe bazlı teminat verilmek suretiyle korunduğu devlet destekli bir güvence sistemidir⁷⁴⁴. Bu sistem kar amacı gütmemektedir ve gönüllülük esasına dayanmaktadır⁷⁴⁵. Devlet destekli tarım sigortası yaptırmak isteyen üreticiler tarım sigortaları havuzu (TARSİM) ortağı olan sigorta şirketleri ve acenteleri üzerinden bu işlemi gerçekleştirmektedir⁷⁴⁶.

Ülkemizde tarım sigortaları, 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu ve 10308 sayılı Tarım Sigortaları Havuzu Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. 5363 sayılı Kanun kapsamında teminat altına alınan riskler;

⁷⁴³ Işıklar, a.g.e., 2019, s. 139.

⁷⁴⁴ Sümer/Polat, a.g.e., 2016, s. 239.

⁷⁴⁵ Özçelik, a.g.e., 2018, s. 39.

⁷⁴⁶ Özçelik, a.g.e., 2018, s. 42.

*“bitkiler, bitkisel ürünler ve seralar, tarımsal yapılar, tarım alet ve makineleri ile çiftlik hayvanları⁷⁴⁷ için kuraklık, dolu, don, sel, taban suyu baskını, fırtına, hortum, deprem, heyelan, yangın, kaza ve zararlılar ile hayvan hastalıklarının neden olacağı zararlar ve/veya tarım sektörü bakımından önemli görülecek diğer riskler”*dir.

5363 sayılı Kanun uyarınca Tarım ve Orman Bakanlığı tarım sigortalarının yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi hususunda gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Bu yükümlülüğü gerçekleştirmek üzere idare, 5363 sayılı Kanun’un m. 13 ve m. 16 hükümleri uyarınca çiftçiye prim ve hasar fazlası desteği sağlamaktadır.

Prim desteği, çiftçilerin tarım sigortası prim bedellerinin bir bölümünün devlet tarafından ödenmesidir. 5363 sayılı Kanun m. 13 uyarınca prim desteği için havuza aktarılabilecek ödenek her yıl bütçe kanunuyla Tarım ve Orman Bakanlığı bütçesinden ayrılmaktadır. Prim desteğiyle idare, primlerin yüksek olması nedeniyle tarım sigortası yaptıramayan üreticileri teşvik etmeyi, sigorta şirketleri için cazip olmayan tarım sigortalarını cazip kılmayı, devletin afet yardımı yükünü hafifletmeyi amaçlamaktadır⁷⁴⁸.

Prim desteği belirlenirken prim desteği miktarı ile tarım sigortaları kapsamına alınacak risk ve ürünlere ilişkin teklif, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanıp Cumhurbaşkanı onayına sunulmaktadır. Teklife istinaden bu hususlar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir⁷⁴⁹. Riskler, bu risklerden korunmak istenen ürünler ve prim destek miktarının yer aldığı Cumhurbaşkanı kararı maddi açıdan bir düzenleyici işlem olup R.G.’de yayımlanarak yürürlüğe girmektedir. Ülkemizde 2006’dan bu yana üreticiye %50 prim desteği sağlanmaktadır.

Hasar fazlası desteği ise umulandan fazla zararın meydana gelmesi durumunda yahut olağanüstü hallerde gereksinim duyulan ödeneğin devlet tarafından tarım

⁷⁴⁷ 5363 sayılı Kanun m. 3/1 uyarınca çiftlik hayvanlarından anlaşılması gereken küçükbaş ve büyükbaş hayvanlar, kümes hayvanları, kültür balıkçılığı ürünleridir.

⁷⁴⁸ Özçelik, a.g.e., 2018, s. 38.

⁷⁴⁹ Bakınız: 29.12.2023 tarihli, 32414 sayılı R.G.’de yayınlanan Tarım Sigortaları Havuzu Tarafından 2024 Yılında Kapsama Alınacak Riskler, Ürünler ve Bölgeler ile Prim Desteği Oranlarına İlişkin Karar.

sigortaları havuzuna aktarılmasıdır⁷⁵⁰. 5363 sayılı Kanun m. 16 uyarınca hasar fazlası desteğinin miktarı Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenmektedir.

5363 sayılı Kanun ile bu kanun kapsamında yapılacak zarar ödemelerinin tek bir merkezden yapılması, tarım sigortalarının yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi, tarım sigortaları sözleşmelerinde bir standart oluşturulması amaçlarıyla TARSİM oluşturulmuştur⁷⁵¹. TARSİM kanunla kurulduğundan, kamu yararını gerçekleştirmeyi amaçladığından ve kar amacı gütmendiğinden 5363 sayılı Kanun m. 4’de belirtilen tüzel kişiliğin kamu tüzel kişiliği olduğunu söylemek mümkündür. Havuzun gelirleri arasında; sigorta şirketlerince devredilen primler, alınan krediler, genel bütçeden yapılan katkılar, elde edilen kaynakların yatırım gelirleri ve diğer gelirlerin yanı sıra prim ve hasar fazlası desteği de sayılmaktadır⁷⁵².

Havuzla ilişkin iş ve işlemler, prim ödemeleriyle havuza katılan sigorta şirketlerinin eşit pay sahibi olduğu bir anonim şirketi tarafından (TARSİM A.Ş.) yürütülmektedir⁷⁵³. Zarar ödemeleri de bu anonim şirket vasıtasıyla yapılmaktadır⁷⁵⁴.

TARSİM tam bir devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları işbirliği örneğidir⁷⁵⁵. TARSİM yönetim kurulu; Tarım ve Orman Bakanlığı ile Hazine Müsteşarlığı’ndan iki üye, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve TARSİM A.Ş.’den birer üye olmak üzere toplam 7 üyeden oluşmaktadır. Kurulun görevleri arasında havuzun işleyişine ilişkin kurallarla hasar tespit işlemlerine ilişkin esas ve usulleri belirlemek, risk ve prim desteği miktarına ilişkin ön çalışmaları yapmak, TARSİM kapsamında hizmet vermek isteyen sigorta şirketleriyle sözleşmeleri yapmak, TARSİM A.Ş. ile çalışma usul ve esaslarına ilişkin sözleşmeler yapmak sayılmıştır.

⁷⁵⁰ Sümer/Polat, a.g.e., 2016, s. 256.

⁷⁵¹ Bora, Bülent. (2006). “Tarım Sigortasında Yeni Dönem: Devlet Destekli Tarım Sigortası Sistemi”, *Reasürör Dergisi*, Sayı: 61, s. 6; Sümer/Polat, a.g.e., 2016, s. 252.

⁷⁵² Güler, Abdürrahim. (2019). “İslam Hukuku Açısından Tarım Sigortası (TARSİM)”, *Batman Üniversitesi İslami İlimler Fakültesi Hakemli Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, s. 34.

⁷⁵³ Bora, a.g.e., 2006, s. 6; Sümer/Polat, a.g.e., 2016, s. 253.

⁷⁵⁴ Ülkemizde TARSİM tarafından sunulan tarım sigortası türleri için bakınız: <https://www.tarsim.gov.tr/>, Erişim tarihi: 05.01.2023.

⁷⁵⁵ Sümer/Polat, a.g.e., 2016, s. 252.

Zarar ödemelerinin doğru ve zamanında yapılıp yapılmadığı Tarım ve Orman Bakanlığının denetimi altındadır. Şirket yapmış olduğu iş ve işlemler sebebiyle Tarım ve Orman Bakanlığına, Hazine Müsteşarlığı'na ve Tarım Sigortaları Havuzu Yönetim Kurulu'na karşı sorumludur.

3.4.3.2.2. Doğal Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılan Ödemeler

Ülkemizde tarımsal üretimi olumsuz etkileyen risk faktörlerinin başında doğal afetler gelmektedir. Doğal afetler, gerçekleştiğinde can ve mal kaybına sebep olan doğa olaylarını ifade etmektedir⁷⁵⁶. Bu tür doğa olayları; jeolojik, iklimik ve biyolojik olmak üzere üç kategoride sınıflandırılmaktadır⁷⁵⁷.

Afetler kimi zaman tarımsal üretim faaliyetlerine kimi zaman ise üretimde kullanılan tarımsal varlıklara ciddi zararlar vermektedir⁷⁵⁸. İdare çiftçiyi doğal afetlerin sebep olduğu yıkımdan korumak, tarımsal üretimde sürekliliği sağlamak amacıyla 2090 sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun kapsamında çalışma ve üretme imkanları önemli ölçüde bozulan çiftçilere birtakım yardımlarda bulunmaktadır⁷⁵⁹. Bu yardımlara ilişkin usul ve esaslar Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yürütülen 27.08.2006 tarihli, 26272 sayılı R.G.'de yayınlanan Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir.

2090 sayılı Kanun m. 2 kapsamında “*çalışma ve üretme imkanları önemli ölçüde bozulan çiftçi*” afet dolayısıyla tarımsal varlıklarının en az %40'ı zarar gören, bu zararı giderecek gücü yahut kooperatif vb. kuruluşlardan borç alma imkanı olmayan çiftçi ile tarımsal varlıkları %40'dan az zarar gören, bu zararı gidermek üzere kredi alma imkanı olmayan ve tarımsal faaliyetlerini devam ettiremeyip geçimini sağlayamayan çiftçiyi ifade etmektedir. 2090 sayılı Kanun kapsamında verilecek yardımlar; “*kredi açma*”,

⁷⁵⁶ Gürsel, Esin. (2018). *Kentsel Dönüşüm – 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Afet Riskli Altındaki Alanlarda Riskli Yapı ve Hukuki Rejimi*, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 21-22.

⁷⁵⁷ AFAD dünyada gözlenen afet türleri tablosunda sosyal afetler ile teknolojik afetlere de yer vermiştir. Bu tür afetler insan kaynaklı olduğundan doğal afetler arasında sayılmamıştır. AFAD, “Afet Türleri”, <https://www.afad.gov.tr/afet-turleri>, Erişim tarihi: 21.03.2023.

⁷⁵⁸ Çekici, Elif. (2011). “Doğal Afetler ve Türk Sigorta Sektöründe Risk Transferi”, *Öneri Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 36, pp 53-62, s. 54.

⁷⁵⁹ Kanun kapsamında afetten anlaşılması gereken 2090 sayılı Kanunun isminden ve ilk maddesinden anlaşılacağı üzere yangın, yersarsıntısı, yer kayması, fırtına, taşkın, sel, don, dolu, kuraklık, haşere ve hastalık gibi doğal afetlerdir.

“karşılıksız mal ya da para verme veya karşılıksız teknik yardımda bulunma”, “yapılacak veya onarılacak tesislerin maliyetlerine katılma” olarak sayılmıştır. Karşılıksız yardımlardan ancak çalışma ve üretme imkanları önemli ölçüde bozulan ve geri ödeme gücü olmadığı tespit edilen çiftçiler yararlanabilmektedir. Zararı devlet tarafından herhangi bir şekilde karşılanmış olan yahut tarım sigortasından faydalanması mümkün olan çiftçi, bu kanun kapsamındaki yardımlardan faydalanamamaktadır.

Afet sebebiyle oluşan zararın tespiti ise il ve ilçelerde kurulan “hasar tespit komisyonları”⁷⁶⁰ aracılığıyla yapılmaktadır. Hasar tespit komisyonları ayrıca zarar gören çiftçilerin kredi kullanım olanaklarını ve diğer varlık ve gelirlerini de tespit etmektedir.

Hasar tespiti için başvuru muhtar yahut zarar gören çiftçi tarafından mahallin mülki idare amirliğine istisnai durumlar hariç en geç bir hafta içinde dilekçeyle yapılmaktadır. Başvuru üzerine hasar tespit komisyonları afetin meydana geldiği alanda zarar tespit çalışmalarına başlamaktadır. İlçe tespit komisyonu bu çalışmalar neticesinde elde ettiği hasar listesini muhtarlıklarda 10 gün süreyle askıya çıkararak ilan etmektedir.

İlan edilen hasar listelerine karşı ilgili Yönetmelik m. 11/2’de özel bir idari başvuru yolu öngörülmüştür. Çiftçiler belirlenen listelere askı süresi içinde itiraz edebilecektir. İlçe hasar tespit komisyonu tarafından zarara ilişkin yapılan değerlendirmeler il hasar tespit komisyonuna gönderilmektedir. İl hasar tespit komisyonu, ilçenin yapmış olduğu değerlendirmeleri karara bağlamaktadır. İl hasar tespit komisyonunca verilen kararlar afetin olduğu günden itibaren 50 gün içinde Tarım ve Orman Bakanlığına gönderilmektedir. Zararlar bakanlık bütçesinden bu amaçla ayrılan fondan karşılanmaktadır⁷⁶¹.

⁷⁶⁰ 2090 sayılı Kanun m. 3 uyarınca; il hasar tespit komisyonları “vali veya adına görevlendireceği yardımcısının başkanlığında; defterdarlık, teknik ziraat müdürlüğü, veteriner müdürlüğü, T.C. Ziraat Bankası Müdürlüğü ve Ziraat Odası Başkanlığından” oluşmaktadır. İlçe hasar tespit komisyonları ise “kaymakam veya adına görevlendirilen vekilinin başkanlığında; ilçe Ziraat Mühendisliği, ilçe veteriner hekimliği, mal müdürlüğü, T.C. Ziraat Bankası Müdürlüğü, ziraat odası başkanlığı ile ilgili muhtarlar ve belediye olan yerlerde çiftçi malları koruma başkanlığı yetkililerinden” oluşmaktadır.

⁷⁶¹ Çalışır, Yusuf Can. (2018). Türk Sosyal Güvenlik Mevzuatında Afetlerin Yeri, Afet ve Risk Dergisi, Cilt: 1, Sayı:1, pp 72-80, s. 78.

Afetler sebebiyle çiftçilere yapılacak yardımlara ilişkin mevzuatı incelediğimizde 2090 sayılı Kanun ile 27.08.2006 tarihli, 26272 sayılı R.G.'de yayınlanan Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Yönetmelik arasında birtakım çelişkilerin olduğu görülmektedir. Bu iki düzenleme arasında tespit ettiğimiz ilk çelişki yardım sırası hakkındadır. Kanun m. 2 uyarınca *“Yardımlarda küçük işletmelerle aile işletmelerine öncelik tanınır”*. Yönetmelik m. 6 uyarınca ise *“Afet tertibine aktarılan ödenek imkânları çerçevesinde, zarar gören üreticilere, il hasar tespit komisyon kararlarının tarih sırasına göre yardım yapılır”*. Söz konusu yönetmelik hükmü, 2090 sayılı Kanun’un amacına ve m. 2’ye aykırıdır.

Söz konusu düzenlemeler arasında tespit ettiğimiz diğer çelişki yardım oranı hakkındadır. Kanunda afet sebebiyle zarar gören çiftçilerinin zararlarının ne kadarlık kısmının karşılanacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak Yönetmelik m. 8 ile zarar gören çiftçilerin zararlarının %70’inin karşılanacağı düzenlenmiştir. İdarenin bir düzenleyici işlemle üst hukuk normunu aşarak üst normda yer almayan sınırlamalar getirmesi hukuka aykırıdır⁷⁶². Yardımların doğru üreticiye zamanında olması gerektiği miktarda verilebilmesi için düzenlemeler arasındaki bu çelişkilerin üst norm olan 2090 sayılı Kanun gözetilerek ivedilikle giderilmesi gerekmektedir.

3.4.3.2.3. Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun Kapsamında Yapılan Ödemeler

Ülkemizde çiftçi mallarının korunması amacıyla yapılan ödemelerin hukuki dayanağı 1941 yılında çıkarılan 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun’dur. Kanun kapsamında korumaya tabi çiftçi malları; *“ekili, dikili veya kendiliğinden yetişen bütün nebatlarla Orman Kanununun şumulüne girmeyen ağaçlar ve ağaçlıklar”, “ziraatte kullanılan veya ziraatle alakalı olan her nevi menkul ve gayrimenkul mallar”, “Su arkları, set ve bentlerle hendek, çit, duvar ve emsali manialar, tarla ve bahçe yolları”*dır⁷⁶³. Kanunun uygulama alanı köy sınırları ile şehir ve kasaba haricinde *“şehir ve kasabaların binaları ihtiva eden toplu kısımları dışında*

⁷⁶² Danıştay 8. Dairesi, E. 2005/6261, K. 2007/1246, T. 07.03.2007, <https://karararama.danistay.gov.tr>, Erişim Tarihi: 24.02.2023.

⁷⁶³ Ünal, Feyzullah. (2019). “Kırsal Alanlarda Güvenliğin Yasal ve Yapısal Sorunları: Köy Kolluğu Örneği”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 62, pp 200-211, s. 204.

kalan sahalara”⁷⁶⁴ belediye hududu içinde olup olmadığına bakılmaksızın tarımsal faaliyet yürütülen alanlardır⁷⁶⁵. Kanun hükümleri köylerde “*ihtiyar meclisi*” tarafından, şehir ve kasaba haricinde belediye hududu içinde olup olmadığına bakılmaksızın “*koruma meclisi*” tarafından uygulanmaktadır. Çiftçi mallarını koruma meclisinin iş ve işlemlerini onaylama ve denetleme yetkisi “*murakabe heyetleri*”ne aittir⁷⁶⁶.

Koruma meclisleriyle murakabe heyetleri üyelerinin belediye meclisine üye olma şartlarını taşıması ve belde sakini olmasına bakılmaksızın aynı tarımsal alanda tarımsal faaliyet yürütmeleri gerekmektedir. Koruma meclisi üyeleri sanayii, ticaret ve ziraat odaları bulunan yerlerde bunların katılımıyla gizli oyla 4 yıllığına 5 asil 5 yedek üye olarak belediye meclisi tarafından seçilmektedir. Koruma meclisi üyeleri kendi aralarında Çiftçi Mallarını Koruma Başkanını ve başkan vekilini seçmektedir (m. 4). Murakabe heyetleri ise il merkezlerinde vali tarafından idare mensupları arasından seçeceği bir kişi başkanlığında, ilçelerde kaymakam başkanlığında ziraat ve veteriner müdür veya memurları ile koruma meclisi üyelerinden teşekkül etmektedir (m. 5).

İhtiyar meclisi ve koruma meclisi tarafından koruma bütçesi, kadroları ve senelik koruma ücret tarifesi belirlenmektedir. Ayrıca bu meclisler bekçilik yapmaya uygun gördüğü kişileri koruma kadrosuna atanmak üzere valinin yahut kaymakamın onayına sunmaktadır⁷⁶⁷. Doktrinde bu kanun kapsamında çiftçi mallarını korumakla görevlendirilen bekçiler “*çiftçi mallarını koruma kolluğu*” olarak adlandırılmaktadır⁷⁶⁸. Çiftçi mallarını koruma kolluğu merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinin aynı anda uygulandığı karma bir yönetim şekliyle oluşturulmuştur⁷⁶⁹. Çiftçi mallarını koruma kolluğu yalnızca m. 12’de belirtilen görevleri yerine getirmek üzere oluşturulmuş silah kullanma yetkisi bulunan özel idari

⁷⁶⁴ Hadımlı, Kemal. (1951). “Çiftçi Mallarının Korunması”, *İdare Dergisi*, Yıl: 22, Sayı: 208, 209, s. 38.

⁷⁶⁵ Bak, Hasan. (2019). “Tarım Sektöründe Kayıt Dışılığı Önlemede Bir Araç; Damga Vergisi İstisnaları ve Özellikli Durumların Çözümü”, *Mali Çözüm Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 155, pp 223-236, s. 225.

⁷⁶⁶ Çetin, Erol. (1993). “Yargıtay Kararları Işığında Ceza Uygulaması ve Yargılaması Yönünden 4081 Sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Yasa”, *Yargıtay Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1-2, s. 12.

⁷⁶⁷ Çetin, a.g.e., 1993, s. 12.

⁷⁶⁸ Ünal, a.g.e., 2019, s. 204.

⁷⁶⁹ Avcı, Ali. (2011). *Özel Kolluğun Zor Kullanma Yetkisi*, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara, s. 36.

kolluk birimidir⁷⁷⁰. Bu kolluk birimi Kanunda belirtilen görevler dışında başkaca bir görevde çalıştırılmaz⁷⁷¹.

4081 sayılı Kanun kapsamındaki çiftçi mallarına zarar verilmesi halinde bekçi mahallinde zararın tespit edilmesinde kullanılacak delilleri toplayıp tutanağa bağlamaktadır. Ardından durumu koruma veya ihtiyar meclisine bildirmektedir. Zarar bekçiyle birlikte koruma veya ihtiyar meclisi tarafından belirlenen bilirkişi tarafından 24 saat içinde Köy Kanunu hükümleri çerçevesinde tespit edilmektedir⁷⁷². 442 sayılı Köy Kanunu m. 36/15'e göre 4081 sayılı Kanun kapsamında zarar tespitine zarar görenin şikayeti üzerine yahut zarardan haberdar olanların bu hususu bildirmesi üzerine başlanmaktadır.

Zarar ödemeleri koruma ve ihtiyar meclisi bünyesinde oluşturulan koruma sandığından karşılanmaktadır. Koruma sandığı devlet malı hükmünde olup haczolunamaz⁷⁷³. 4081 sayılı Kanun m. 15 uyarınca sandık, kanunun uygulama alanında yer alan ekilmiş arazi ile bağ, bahçe veya ağaçlıklara fiilen tasarrufta bulunan kişilerden ve kendi sürüsüne yetecek boyutta merası olmayıp bu alanda sürekli olarak bu faaliyeti yürüten sürü sahiplerinden alınan “*koruma parası*” adı altındaki gelirlerden oluşmaktadır. Koruma parası yükümlüsü çiftçi bu paranın miktarı hakkında kendine yapılan tebliğden itibaren 10 gün içinde murakabe heyetine itiraz edebilecektir.

Koruma parası devletin bir yükümlülüğünün yerine getirilmesi sonucu idari işlemle elde ettiği bir kamu geliri olduğundan kamu alacağı niteliğindedir⁷⁷⁴. 4081 sayılı Kanun m. 15 uyarınca kamu parasının Tahsili Emval Kanunu'na göre tahsil edilmesi gerekmektedir. Tahsili Emval Kanunu, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

⁷⁷⁰ Ünal, a.g.e., 2019, s. 204.

⁷⁷¹ Bu yasağın istisnaları 4081 sayılı Kanun 13. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında belirtilmiştir. Çetin, a.g.e., 1993, s. 21.

⁷⁷² Keçeli, Hürriyet. (2022). 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun (Açıklamalar, Örnekler, Matbu Belgeler, Ekler (İdari Para Cezaları-Uygulamalar ile İlgili Soru ve Cevaplar)), s. 13, <https://isparta.tarimorman.gov.tr>, Erişim tarihi: 08.01.2023.

⁷⁷³ Esen, Mahmut. (1975). “4081 Sayılı Çiftçi Malları Koruma Kanunu Tatbikatı ve Köy Muhtarlarının Çiftçi Mallarını Koruma ile İlgili Görevleri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 354, Yıl: 46, s. 54.

⁷⁷⁴ Budak, Tamer/Benk, Serkan. (2011). “Kamu Alacağı: Hukuki Bir Değerlendirme”, *Business and Economics Research Journal*, Cilt: 2, Sayı: 2, pp 61-76, s. 63.

6183 sayılı Kanun m. 2 hükmü ile Tahsili Emval Kanunu kapsamındaki alacaklarda bu kanun kapsamına alınmıştır. Bu sebeple koruma paralarının tahsili günümüzde 6183 sayılı Kanun kapsamında yapılmaktadır⁷⁷⁵.

Koruma sandığının koruma parası dışındaki gelirleri ise başıboş olarak yakalanıp 15 gün içinde sahibince alınmayan hayvanların satılmasından elde edilen gelir (m. 20), zarar görenin alacağı ödemedi feragat etmesi durumunda zarar verenden tahsil edilen tutar (m. 27), zararın mal sahibi tarafından verildiğinin ortaya çıkması halinde ödenen zarar miktarının iki katı para (m. 29) ile kanun kapsamında kesilip tahsil edilen idari para cezalarıdır (m. 31).

4081 sayılı Kanun kapsamında koruma hizmetlerinden faydalanmak isteğe bağlıdır⁷⁷⁶. Koruma hizmetlerinden faydalanmak istemeyen üreticiler bu hususta il ve ilçe tarım ve orman müdürlüklerine başvurabilecektir. Kamu kuruluşlarıyla tarımsal işletmelerin kendilerinin koruma tedbiri alması halinde ise bu kişilerden koruma parası alınmayıp bu kişilere gördükleri zararlar sebebiyle kanun kapsamında zarar ödemesi yapılmamaktadır⁷⁷⁷.

Zararı meydana getirenin bilindiği hallerde olduğu gibi bilinmediği hallerde de koruma sandığı kapsamında zarar ödemesi yapılmaktadır. Zararın tahsili hususunda koruma ve ihtiyar meclisi yetkilidir. Zararı meydana getirenin bilinmemesi halinde zarar görene tespit edilen zararın 3/4'ü koruma sandığından ödenmektedir. Ancak zarar verenin ödemedi sonra ortaya çıkması halinde zararın tümü zarar verenden tahsil edilip ödenen miktar mahsup edilerek kalan miktar zarar görene verilmektedir. Bu miktar herhalde 20 TL'yi aşamaz⁷⁷⁸. Sandıkta biriken paranın zarar ödemeleri sebebiyle tükenmesi durumunda yahut zararın ödenmesine yetmemesi halinde bu eksik mükelleflerden tarife kapsamında alınan ücretle tamamlanmaktadır⁷⁷⁹.

⁷⁷⁵ Budak/Benk, a.g.e., 2011, s. 67; Esen, a.g.e., 1975, s. 53.

⁷⁷⁶ “4081 sayılı Kanun kapsamındaki koruma hizmetlerinden ayrılma istemiyle yapılan başvuruların, ilgili çiftçiler tarafından alınan koruma tedbirlerinin ne olduğu ya da ne olması gerektiği irdelenmeksizin, bir zarara uğramaları halinde koruma sandığından herhangi bir tazminat ödenmeyeceği koşuluyla kabul edilmesi gerekmektedir”. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E 2020/56, K. 2020/16, T. 17.02.2020, <https://legalbank.net>, Erişim tarihi: 10.03.2023.

⁷⁷⁷ Bak, a.g.e., 2019, s. 225.

⁷⁷⁸ Keçeli, a.g.e., 2022, s. 14.

⁷⁷⁹ Keçeli, a.g.e., 2022, s. 14.

Hayvan kaynaklı zararlar için de zarar ödemesi yapılmaktadır. Meydana gelen zarar hayvan kaynaklı ise zararın meydana geldiği alandaki hayvanlar bekçi tarafından yakalanarak zarar ödeninceye yahut müteselsil kefil gösterilinceye kadar teminat olarak tutulmaktadır (m. 30).

Koruma ve ihtiyar meclisleri konusu 50 liraya kadar olan zararları karara bağlamaya yetkilidir. Koruma ve ihtiyar meclisi kararlarına karşı 4081 sayılı Kanun'da özel bir idari itiraz usulü öngörölmüştür. Koruma ve ihtiyar meclisinin şikayetin reddi yahut zarar miktarının tespiti hakkındaki kararlarına karşı ilgililer kararın tebliğinden itibaren 10 gün içinde murakabe heyetine itiraz edebilecektir⁷⁸⁰. İtirazlar murakabe heyeti tarafından karara bağlanmaktadır⁷⁸¹.

Koruma ve ihtiyar meclisinin tazminat talebinin reddine ve yirmi liraya kadar olan kararlarına karşı beş gün içinde tespit edilen zarar tutarını koruma sandığına yatırmak şartıyla 5 gün içinde Sulh Hukuk Hakimliğine itiraz edilebilecektir. Yirmi liranın üzerindeki zararlara karşı ise tespit edilen zarar miktarı yatırılmaksızın Sulh Hukuk Hakimliğine itiraz edilebilecektir. İtiraz edilmeyen meclis kararlarıyla itiraz üzerine verilen kararlar kesin olup bu kararlara karşı kanun yoluna gidilemez (m. 26).

4081 sayılı Kanun kapsamında verilen idari para cezaları yeniden değerlendirme hükümleri çerçevesinde her yıl güncellendiğinden hala uygulanabilmektedir. Ancak kanunda yer alan parasal sınırların yeniden değerlendirme hükümlerine tabi olduğuna ilişkin bir düzenleme bulunmadığından parasal sınırlar güncellenememektedir. Bu sebeple kanunun 18. maddesi, 26. maddesi, 27. maddesi, 28. maddesi, 29. maddesi ve 30. maddesinin 2. ve 3. fıkrası fiilen uygulanamaz durumdadır⁷⁸².

Günümüzde bekçi ücretlerinin fazla gelmesi, mükelleflerden koruma paralarının düzenli olarak tahsil edilememesi, ceza ve tazmin hükümlerinin yetersiz kalması, fiilen uygulanması mümkün olmayan hükümlerin bulunması gibi nedenlerle 4081 sayılı Kanun pratikte uygulanamaz hale geldiğinden kanun kendinden beklenen faydayı sağlamamaktadır. Kanaatimizce çiftçi mallarının korunması hakkında güncel bir kanuna ihtiyaç bulunmaktadır.

⁷⁸⁰ Esen, a.g.e., 1975, s. 51.

⁷⁸¹ Esen, a.g.e., 1975, s. 52.

⁷⁸² Keçeli, a.g.e., 2022, s. 14.

3.4.3.2.4. Bitki Hastalıkları ve Zararlıları Sebebiyle Yapılan Ödemeler

İklim değişikliğinin etkisiyle artan sıcaklık ve yağışlar, bitki hastalıkları ve zararlıları için uygun ortam oluşturduğundan tarım sektöründe bu tür risklerin görülme olasılığı giderek artmaktadır⁷⁸³. Aniden ortaya çıkıp yayılabilen bu tür riskler elde edilen ürün miktarını ve kalitesini azaltmakta, bu tür risklerle mücadele ise ürünün maliyetini artırmaktadır⁷⁸⁴.

Kanun koyucu 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu m. 16 hükmüyle çiftçilerin bitki hastalıkları ve zararlılarından doğan zararlarının giderilmesini amaçlamaktadır. İlgili kanun uyarınca zararlı organizmaların ülkeye girişinin, çıkışının ve yurtiçinde yayılmasının önlenmesi amacıyla inceleme, teşhis, kontrol faaliyetlerini yürütmek, gerekli tedbirleri almakla yetkili idare Tarım ve Orman Bakanlığıdır. Bakanlık, zararlı organizmaların tespit edilmesi halinde hayvan, bitki ve türevi ürünlerle bulaşma olasılığı olan maddelerin kontrol altına alınmasını sağlamak üzere “*karantina*” kararı almaktadır. Karantina, idarenin genel sağlığı korumaya ilişkin bir kolluk faaliyeti olup hukuki niteliği itibarıyla bir idari tedbirdir⁷⁸⁵. Karantina kararı ise idarenin tek yanlı irade beyanı üzerine kamu gücü kullanarak aldığı temelinde kamu yararı olan bir idari işlemdir.

Bitki ve bitkisel ürünleri karantina altına alınan üreticilere ise Tarım ve Orman Bakanlığı tarımsal destekleme bütçesinden “*bitki karantinası tazminatı desteği*” adı altında bir ödeme yapılmaktadır. 5996 sayılı Kanun m. 3/66 uyarınca bu tazminat, çiftçilere Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen hastalıklar ile zararlılar nedeniyle yine Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen oranda ödenecek bedel ile bu hastalıklar ve zararlılar sebebiyle imha edilmesi gereken ürün ve ekipmanların imhası ve dezenfeksiyonu için ödenecek bedeli ifade etmektedir.

Bitki hastalıkları ve zararlıları sebebiyle zarar gören her üretici bitki karantinası tazminatı desteği ödemesinden faydalanamamaktadır. Tarımsal faaliyetin sınırlandığı

⁷⁸³ Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, “İklim Değişikliği ve Tarım”, <https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/%C4%B0klim%20De%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi%20ve%20Tar%C4%B1m.pdf>, Erişim tarihi: 13.01.2021, s. 12.

⁷⁸⁴ Kansu, İ. Akif. (1982). “Hastalık ve Zararlılarla Savaş Yoluyla Bitkisel Üretimin Artırılması Olanakları”, *Bitki Koruma Bülteni*, Cilt: 22, No: 4, s. 199.

⁷⁸⁵ Gündüz, Hakan. (2021). “Bulaşıcı Hastalıklara İlişkin Karantina Tedbirlerine Uymamanın Ceza Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Yıl: 6, Sayı: 1, pp 87–118, s. 91.

yahut yasaklandığı bölgelerde faaliyet yürütenler, belirlenen kurallara aykırı üretim yapanlar, gerçek dışı beyanda bulunanlar bitki karantinası tazminatı desteğinden istisna tutulmuştur.

Bitki karantinası tazminatı desteğinin verilmesine ilişkin idari usul 2023/40 No'lu Bitki Karantinası Tazminatı Desteklemesine Dair Tebliğ'de düzenlenmiştir⁷⁸⁶. 5996 sayılı Kanun m. 16 kapsamında çiftçiye yapılacak zarar ödemesi tutarı, yerellik ilkesine uygun olarak zarar gören tarım ürünlerinin üretildiği bölgede oluşturulan kıymet takdir komisyonunca rayiç bedel üzerinden hesaplanmaktadır. Komisyonunda Tarım ve Orman Bakanlığının bir temsilcisi, mülki idare amirinin belirlediği bir üye ile ürün sahibinin bu alanda seçeceği bir STK üyesi bulunmaktadır.

Bitki karantinası tazminatı desteği başvurusu il veya ilçe tarım ve orman müdürlüklerine yapılmaktadır. Müdürlükler, 2023/40 No'lu Tebliğ m. 7 uyarınca belirlenen son başvuru tarihinden itibaren 5 gün içinde destekten faydalananak kişilerin bilgilerini askı listelerine eklemektedir. İl müdürlükleri askı listelerini ilgili muhtarlık ve ilçe müdürlükleri aracılığıyla 5 gün boyunca ilan etmektedir. İlan süresi içinde ilgililerin askı listelerine yazılı olarak itiraz etmesi mümkündür. İtiraz edilmemesi durumunda listelerde yer alan bilgilerin doğru olduğu kabul edilmektedir. İtiraz edilmesi durumunda bu itirazlar il veya ilçe tahkim komisyonları tarafından listenin askıdan indirilmesinden itibaren üç gün içinde değerlendirilerek kesinleştirilmektedir.

Askı süresinin bitiminden sonra yalnızca idareden kaynaklı hatalar sebebiyle yapılan itirazlar il ve ilçe tarım ve orman müdürlükleri tarafından değerlendirilmektedir. Müdürlüklerce herhangi bir neticeye vardişılamayan itirazlar tahkim komisyonları aracılığıyla sonuçlandırılmaktadır. İtirazların sonuçlandırılmasının ardından tarım ve orman müdürlüğünce ödemeye esas alınacak listeler belirlenen tarihte Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğüne iletilmektedir.

Üretici bu destekten faydalanmak için başvuru sırasında idareye ibraz ettiğı belgelerin doğruluğundan sorumludur. 2023/40 No'lu Tebliğ m. 10 uyarınca gerçeğē aykırı belgeye dayanılarak yapılan haksız ödemeler yasal faizi ile birlikte 6183 sayılı

⁷⁸⁶ Bu tebliğ 14/9/2023 tarihli, 7613 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararıyla yürürlüğe konulan “2023 Yılında Yapılacak Tarımsal Desteklemeler ve 2024 Yılında Uygulanacak Sertifikalı Tohum Kullanım Desteğine İlişkin Karar” m. 2/18’e dayanılarak hazırlanmıştır.

Kanun kapsamında çiftçiden tahsil edilmektedir. Ayrıca gerçeğe aykırı belge düzenleyerek bu destekten faydalanılmasını sağlayan kişilerde ödemeden müteselsilen sorumludur. İdari bir hata neticesinde ödeme yapılanlar istisna olmak üzere haksız ödeme yapılan çiftçilerin 5 yıl süresince herhangi bir destekten faydalanması mümkün değildir. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2023/40 No'lu Tebliğ'in uygulanması sebebiyle ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünde ve destekleme ödemelerinin denetimine ilişkin gerekli önlemleri alma hususunda yetkilidir.

3.4.4. Sözleşmeli Üretimin Yaygınlaştırılması

3.4.4.1. Sözleşmeli Üretim Modeli

Sözleşmeli üretim, dünya çapında çeşitli yer ve zamanlarda uygulanan bir üretim modelidir. Bu model ilk olarak 19 yy.'da ABD ve Japonya'da şeftali, şeker pancarı gibi dayanıklı olmayan ürünlerin tarımında kullanılmıştır. Tarım ve sanayi işbirliği ilkesinden hareket eden bu model 1960'lı yıllarda besi hayvancılığı, et tavukçuluğu, süt sığırcılığı alanlarında uygulanmıştır. 20. yy sonlarına doğru sözleşmeli üretim Japonya'da, Kuzey Amerika ve Batı Avrupa ülkelerinde gıda endüstrisinin kritik unsuru haline gelmiştir⁷⁸⁷.

Ülkemizde sözleşmeli üretim ilk kez 1926 yılında Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketinin (TÜRKŞEKER) kurulmasıyla birlikte şeker pancarı üretiminde gerçekleştirilmiştir. Takiben bu model 1965 yılında TİGEM tarafından sözleşmeli tohum üretiminde, 1970 yılında sanayi tipi domates üretiminde, 1996 yılında ise Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) bölgesinde Türkiye Kalkınma Vakfı tarafından mısır üretiminde kullanılmıştır⁷⁸⁸.

Günümüzde geline nokta sözleşmeli üretim; planlama kolaylığı, üretim ve pazarlama maliyetlerini düşürmesi, kalite standartlarının korunması, üreticiyle alıcı arasında uzun vadeli ilişkilerin kurulması gibi sebeplerle tarım sektöründe yaygın

⁷⁸⁷ Tan, Sibel. (2003). "Sözleşmeli Yetiştiricilik Modeli", *Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü (T.E.A.E.-BAKİŞ)*, Sayı: 4, Nüsha: 3, s. 2.

⁷⁸⁸ Tan, a.g.e., 2003, s. 3.

olarak kullanılmaktadır. Ülkemizde de şeker pancarı⁷⁸⁹, tütün⁷⁹⁰ gibi sanayi tipi tarımsal ürünlerin önemli bir kısmı⁷⁹¹ sözleşmeli üretimle gerçekleştirilmektedir. Bu üretim modeli planlı tarımsal üretimin ilk basamağı olarak görüldüğünden kapsamı her geçen gün giderek genişlemektedir.

Sözleşmeli üretim modelinin avantajlarının ve dezavantajlarının, alıcı firma ile üretici arasındaki hukuki ilişkinin, bu üretim modelinde idarenin rolünün anlaşılabilmesi için öncelikle sözleşmeli üretimin ne olduğunun anlaşılması gerekmektedir. Mevzuatımızda ve doktrinde sözleşmeli üretimin çeşitli şekillerde tanımlandığı görülmektedir:

Tarım Hukuku Sözlüğünde sözleşmeli (tarım) üretim, “*üretici ve yetiştiriciler ile diğer gerçek ve tüzel kişilerin karşılıklı menfaat esaslarına dayalı yazılı akitlerle yürütülen tarımsal üretim şekli*” olarak tanımlanmaktadır⁷⁹².

Prowse sözleşmeli üretimi, tarımsal üretimin başlamasından önce üreticiyle firma arasında belirli bir süre için yapılan üreticiye kaynak yaratan, pazarlama yanında tarımsal faaliyete ilişkin koşulların belirlendiği, devredilemeyen, üreticinin gözetimi ve denetimi altında arazisinden elde ettiği ürünün münhasır haklarını ve yasal mülkiyetini firmaya veren sözleşmeye bağlı yeni bir tarımsal üretim rejimi olarak tanımlamaktadır⁷⁹³.

Kılıç ve Bor’a göre sözleşmeli üretim; üreticiyle toptancı, perakendeci, paketleyici gibi firmalar arasında yapılan anlaşmaya dayanan tarım sektöründe kurumlar ve üretim arasındaki ilişkiyi düzenleyen stratejik bir regülasyon aracıdır⁷⁹⁴.

Başka bir tanıma göre; üreticinin anlaşma konusu ürünün ekimi, dikimi ya da belli bir ekim alanı veya üretim miktarı hususunda yükümlülük altına girdiği,

⁷⁸⁹ Şengül, Haydar. (2005). “Tarıma Dayalı Sanayi”, İç. *Türkiye’de Tarım*, (Ed. Fahri Yavuz), Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, s. 214.

⁷⁹⁰ Koç, Ali. (2005). “Türkiye’de Tarımsal Ürün ve Girdi Piyasaları”, *Türkiye’de Tarım*, (Ed. Fahri Yavuz), Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, s. 140.

⁷⁹¹ Aydın, Bahadır. (2007). “Tarımda Sözleşmeli Üretim Modeli”, *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt: 18, Sayı: 65, pp 91-105, s. 91.

⁷⁹² Güçlü/Yıkarbaba, a.g.e., 2010, s. 225.

⁷⁹³ Prowse, Martin. (2012). *Contract farming in developing countries: a review*, Agence Française de Développement, Cilt: 12.

⁷⁹⁴ Kılıç, İlker/Bor, Özgür. (2009). “Sözleşmeli Tarım, Devlet ve Hukuk”, *Türkiye Barolar Birliği*, Sayı: 86, s. 105.

firmaların ise söz konusu tarımsal üretimi belli koşullarda almayı garanti ettiği temelinde üreticiyle firma arasında anlaşma olan üretim ve pazarlama modelini ifade etmektedir⁷⁹⁵.

5488 sayılı Tarım Kanunu m. 3/h uyarınca sözleşmeli üretim, “*Üretici ve yetiştiriciler ile diğer gerçek ve tüzel kişilerin karşılıklı menfaat esaslarına dayalı yazılı akitlerle yürütülen tarımsal üretim şeklini*” ifade etmektedir.

Sözleşmeli üretimle güncel tarımsal üretim yöntemlerinin uygulamaya hızlı bir şekilde aktarılması, sanayi için talep edilen kalitede ve miktarda hammadde elde edilmesi, üreticiye üretim öncesinde pazar garantisi sağlanması, üreticinin sermayesinin korunması, tarımsal üretim fiyatlarındaki dalgalanmanın önüne geçilmesi, üreticiye girdi temin edilmesi, tüketicinin sağlıklı gıdaya kavuşturulması, çiftçi, piyasa ve alıcı arasındaki ekonomik ve sosyal ilişkilerin düzenlenerek tarım sektöründeki piyasa başarısızlıklarının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır⁷⁹⁶.

Diğer taraftan doktrinde sözleşmeli üretimin söz konusu avantajlarının yanı sıra dezavantajları üzerinde de durulduğu görülmektedir. Nitekim Aydın, sözleşmeli üretimi; gelir getirici ve piyasa değeri yüksek tarım ürünlerini üretmeye teşvik ettiği, ürün deseni üzerinde olumsuz etkileri olduğu, tarımda dışa bağımlılığı artıracak gerekçeleriyle eleştirmektedir. Aydın’a göre gelişmekte olan ülkelerde sözleşmeli üretim modelinin başarılı olabilmesi için tarımsal üretimin planlanması gerekmektedir⁷⁹⁷.

Tan ise sözleşmeli üretimin dezavantajları arasında çiftçinin örgütsüz olması sebebiyle sanayici karşısında güçsüz kalmasını, sözleşme konusu ürünün birim fiyatının enflasyon karşısında düşük kalması durumunda çiftçi refahının düşmesini saymıştır. Tan, çiftçi örgütleriyle birlikte hareket edilmesi halinde bu modelin etkinliğinin artacağını ifade etmektedir⁷⁹⁸.

⁷⁹⁵ Hekimoğlu, Burhan/Altındağ, Mustafa. (2012). *Tarımda Sözleşmeli Üretim ve Samsun İli Yaklaşımı*, Samsun Valiliği Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü, Samsun, s. 2.

⁷⁹⁶ Hekimoğlu/Altındağ, a.g.e., 2012, s. 5; Tan, a.g.e., 2003, s. 3.

⁷⁹⁷ Aydın, a.g.e., 2007, s. 103.

⁷⁹⁸ Tan, a.g.e., 2003, s. 4.

3.4.4.2. Tarımsal Üretim Sözleşmesi

Sözleşmeli üretimi diğer tarımsal üretim modellerinden ayıran temel husus alıcı firmayla üretici arasında imzalanan “*tarımsal üretim sözleşmesi*”dir. Yetkilendirilmeleri halinde tarımsal örgütlerin de üyeleri yahut ortakları adına sözleşmenin tarafı olmaları mümkündür.

Tarımsal üretim sözleşmesine ilişkin usul ve esaslar 5488 sayılı Kanun m. 13 ile 15.09.2023 tarihli, 32310 sayılı R.G.’de yayınlanan Sözleşmeli Üretimin Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te (SÜUEHY) düzenlemiştir. Tarımsal üretim sözleşmesinin söz konusu düzenlemelere uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

Sözleşmeli üretim irade serbestisi esasına dayandığından herhangi bir tarım ürünü tarımsal üretim sözleşmesinin konusunu oluşturabilir. Ancak 5488 sayılı Kanun m. 13 uyarınca bakanlık ihtiyaç bulunması halinde sözleşmeli üretim yaptırabilecektir. Salgın hastalık durumunda, arz güvenliğinin tehlikeye düştüğü hallerde, tarımsal üretimin iç ve dış talebe uygun olarak düzenlenmesi için yahut bitki ve hayvan sağlığının korunması amacıyla Tarım ve Orman Bakanlığınca belirlenen tarım ürünlerinin bu üretim modeliyle ürettirilmesi mümkündür.

Tarımsal üretim sözleşmeleri genel şartlar ve özel hükümlerden oluşmaktadır. 5488 sayılı Kanun m. 13 uyarınca sözleşmenin genel şartları; tarafların hak ve yükümlülüklerinin tespiti amacıyla taraflarda aranacak vasıflar, sözleşme konusu ürünün teslim ve tesellüm şartları, aynı ve nakdi avans sınırlarıyla kapsamı, fiyat ve miktardaki değişim oranları vb. hususlardır. Bu hususlar bakanlık tarafından çıkarılan yönetmelikle belirlenmektedir.

Doktrinde tarımsal üretim sözleşmelerine idarenin düzenleyici işlemiyle getirilen genel şartların genel işlem koşulu olduğu yönünde bir görüş bulunmaktadır⁷⁹⁹. Ancak genel işlem koşulu, önceden hazırlanan sözleşme metninin taraflardan biri tarafından diğerine dayatılmasıdır. Bakanlık söz konusu sözleşmenin tarafı olmadığından kanaatimizce bu şartların genel işlem koşulu olduğu söylenemeyecektir.

⁷⁹⁹ Arsin Demir, “Sözleşmeli Tarımın Mevzuat Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Tarım Hukuku Derneği, 18 Ekim 2020, <https://www.tarimhukuku.org/sozlesmeli-tarimin-mevzuat-acisindan-degerlendirilmesi/>, Erişim tarihi: 19.03.2023.

Tarımsal üretim sözleşmesinde SÜUEHY m. 8/4 uyarınca “*tafırlara, ürüne, üretim yerine, üretim miktarına, üretim yöntem ve koşullarına, ürünün teslimine, fiyatına, fiyat belirleme ve güncelleme usullerine, aynı ve nakdi avansa, mücbir sebeplerin tespiti ve uygulanmasına ilişkin bilgiler*” yanında taraflarca belirlenen özel hükümlere yer verilmesi mümkündür.

Tarımsal üretim sözleşmelerinin on iki punto, açık, sade ve okunabilir dille yazılması, üç nüsha olarak düzenlenmesi, elektronik imzayla yahut el yazısıyla imzalanması gerekmektedir. SÜUEHY m.5/3 gereğince söz konusu sözleşmeler bakanlıkça belirlenen tip sözleşmelere uygun olarak hazırlanmalıdır.

Bakanlık SÜUEHY m. 8/2’de tarımsal üretim sözleşmelerinin imzalanma dönemlerini; bitkisel üretim, hayvansal üretim ve su ürünleri yetiştiriciliği için ayrı ayrı düzenlemiştir⁸⁰⁰. Ayrıca bakanlıkça çeşitli ürün ve ürün grupları için ayrı sözleşme dönemleri belirlenmesi mümkündür.

İmzalanan sözleşmelerin imzalanmasını müteakip 15 iş günü içerisinde il/ilçe müdürlüklerine bir nüshasının götürölerek bakanlıkça kurulan sözleşmeli üretim yönetim sistemine kaydettirilmesi gerekmektedir. Tarafların anlaşarak sözleşmede değişikliğe gitmeleri halinde söz konusu değişikliğe ilişkin belge on beş iş günü içerisinde il/ilçe müdürlüklerine bildirilmelidir.

Tarımsal üretim sözleşmesi kapsamında tarafların birtakım hak ve yükümlölükleri bulunmaktadır. Bu kapsamda sözleşme konusu ürünlere ve üretim varlıklarına sigorta yaptırılması zorunludur. Bakanlık tarafından taraflar için de ek sigorta yükümlölüğü getirilmesi mümkündür. Üretim sürecinde alıcı tarafından görevlendirilen kişilerden alınan teknik destek masrafları üretici üzerine bırakılamayacaktır. Üreticinin faaliyet alanına ilişkin bakanlığın ilgili kayıt sistemine kaydolması gereklidir.

⁸⁰⁰ SÜUEHY m. 8/2 uyarınca “Sözleşmelerin;

a) Bitkisel üretimde; tek yıllık bitkilerde ekim veya dikimden önce, çok yıllık bitkilerde ürünün kendine özgü üretim sezonu başlangıcından önce,

b) Hayvansal üretimde; çiğ sütte ürünün tesliminden önce, besicilik, kanatlı yetiştiriciliği ve arı ürünleri üretiminde üretim dönemi başlangıcından önce,

c) Su ürünleri yetiştiriciliğinde kullanılacak yumurta, yavru ya da büyütme amacıyla kullanılan canlı materyallerin sözleşmede istenilen ağırlığa ulaşmasından en az 3 ay önce, imzalanması esastır”.

Sözleşmeli üretim kapsamında gerçekleştirilen faaliyet bitkisel üretim ise alıcının talep etmesi halinde üretici; bir önceki dönemde hangi ürünü ürettiğini, ileriki yıllarda ekim nöbetiyle su kısıntısına göre aynı yerde hangi ürünlerin üretilbileceğini gösterir belgeyi il/ilçe müdürlüklerinden elde ederek sözleşme akdedilmeden önce alıcıya vermelidir.

Sözleşmeli üretimle gerçekleştirilecek iyi tarım ve organik tarım uygulamalarında üreticilerin kontrol ve sertifikasyon kuruluşlarıyla yaptıkları anlaşmanın tarımsal üretim sözleşmesi ekinde yer alması gerekir.

SÜUEHY m. 5’de alıcı tarafından sağlanan girdilere ilişkin de birtakım düzenlemeler bulunmaktadır. İlgili hüküm uyarınca üretici, alıcının sağladığı girdileri o günkü fiyatından avans olarak kabul edip etmeme hususunda serbesttir. Sözleşme kapsamında alıcı tarafından üreticiye sağlanan ücretsiz girdiler sözleşmede yazan üretim yerinde kullanılmalıdır.

Sözleşme konusu ürünlerin teslimi on beş iş günü içinde alım-satım belgesiyle birlikte il/ilçe müdürlüklerine yahut bakanlık tarafından yetkilendirilmiş tarımsal örgüte yapılmalıdır. Sözleşme konusu ürünlerin teslimi hakkında sözleşme süresince belirlenen koşullar haricinde başkaca bir koşul ileri sürülemeyecektir.

Sözleşmede yer alması gereken hususlardan biri de mücbir sebep olarak belirtilmeyen bir durumda taraflardan birinin sözleşmeden cayması halinde cayan taraf hakkında uygulanacak cezai şarttır. Cezai şart; sözleşme konusu ürünün vazgeçilen miktarına sözleşmede karşılık gelen bedelin %20’sinden az %50’sinden fazla olamayacaktır. Taraflardan birinin Et ve Süt Kurumu olması halinde cezai şart, %20’lik sınırın altında belirlenebileceği gibi sözleşmede cezai şarta yer verilmemesi de mümkündür.

Tarafların anlaşarak herhangi bir sebep bildirmeksizin sözleşmeyi sona erdirmeleri mümkündür. Bu halde sözleşmenin sona erdirildiğinin on beş iş günü içinde il-ilçe müdürlüklerine bildirilmesi gerekmektedir.

SÜUEHY m. 12 ile şeker pancarı ve tütün üretimi özel olarak düzenlenmiştir. İlgili madde uyarınca SÜUEHY m. 5/1 kapsamında şeker pancarı üretiminin sözleşmeli yapılması zorunludur. Sözleşmeli şeker pancarı üretimi 4634 sayılı Şeker Kanunu ve ilgili ikincil mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmelidir. Tütün

üretimi, alımı, satımı ise 4733 Kanun ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmelidir.

Hukuki niteliği itibariyle özel hukuk sözleşmesi olan tarımsal üretim sözleşmelerinden doğan davalar adli yargıda görülmektedir⁸⁰¹. Bu tür davalarda arabulucuya başvurmak 5488 sayılı Kanun m. 13’de dava şartı olarak düzenlenmiştir. Arabulucuya başvurulmadan doğrudan açılan davaların dava şartı yokluğu sebebiyle usulden reddi gerekmektedir.

Arabuluculuk sürecinde tarımsal üretim sözleşmesine yönelik getirilen kamu hukuku kısıtlamalarından doğan uyuşmazlıklar önem arz etmektedir. Kamu hukuku kısıtlamalarının tarafların iradeleriyle bertaraf edilmesi mümkün değildir. Örneğin; tarımsal üretim sözleşmesinden kaynaklı bir uyuşmazlık sebebiyle başvuru arabuluculuk sürecinde taraflar bu sözleşmeye tabi ürün ya da üretim varlıklarına sigorta yaptırılmaması hususunda uzlaşamayacaktır.

5488 sayılı Kanun m. 13’de tarımsal üretim sözleşmesinden doğan davaların basit yargılama usulüne tabi olduğu ve ivedi olarak görüleceği hükme bağlanmıştır. Üretici geçici olarak tüm yargılama ve icra takibi giderlerinden muaf tutulmuştur. Dava ve icra takibi sürecinde giderler devlet tarafından avans olarak ödenmektedir. Devlet tarafından ödenen avans ile ertelenen giderler dava neticesinde haksız çıkan taraftan tahsil edilmektedir.

3.4.4.3. Dijital Tarım Pazarı ve Diğer Destekleme Araçları

Tarım ve Orman Bakanlığı, 5488 sayılı Kanun m. 13 uyarınca tarım sektöründe sözleşmeli üretimin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması hususunda görevli ve yetkilidir. Bakanlık, sözleşmeli üretimi özendirmek ve desteklemek amacıyla üreticiye ürünlerini pazarlamaya yardımcı dijital platformlar kurarak pazarlama desteği sağlamaktadır. Bu kapsamda Tarım ve Orman Bakanlığı, tarım sektöründe e-ticaretin avantajlarından yararlanmak üzere 2020 yılında “*Dijital Tarım Pazarı (DİTAP)*”nı kurmuştur.

⁸⁰¹ Örnek kararlar için bakınız: Yargıtay 13. Hukuk Dairesi, E. 2014/8118, K. 2014/14753, T. 08.05.2014, <https://legalbank.net>, Erişim tarihi: 10.03.2023; Yargıtay 13. Hukuk Dairesi, E. 2014/8117, K. 2014/14752, T. 08.05.2014, <https://legalbank.net>, Erişim tarihi: 10.03.2023; Yargıtay 19. Hukuk Dairesi, E. 2013/8125, K. 2013/12349, T. 02.07.2013, <https://karararama.yargitay.gov.tr>, Erişim tarihi: 10.03.2023.

DİTAP, çeşitli fiyat aralığında bulunan pek çok türden tarım ürününe hızlı ve kolay erişim imkanı sağlayan alıcı ile satıcıyı dijital ortamda bir araya getirmeyi amaçlayan bir elektronik ticaret platformudur⁸⁰². Bu ortamda küçük esnafta, büyük şirketler de alışveriş yapabilmektedir. Satıcı sınırlı sayıda alıcının teklif ettiği fiyata mecbur kalmaksızın ürününe yerinde, daha az maliyetle, kolayca pazar bulmakta; alıcı ise yakın çevresinden ulaşamadığı ürüne ilk elden daha uygun fiyata kolayca ulaşabilmekte ve diğer ürünlerle kıyaslama yapabilmektedir⁸⁰³.

Üretici, alıcı yahut satıcı gerçek ve tüzel kişiler dijital tarım pazarına üye olarak “*sup.etarim.gov.tr*” adresinden ve “*e-devlet*” üzerinden DİTAP’a giriş yapabilmektedir. Bu platformda alıcılar, sistemde kayıtlı ürünler üzerinden alım yapabildikleri gibi ihtiyaçlarına ilişkin ilan vererek ürün talebinde de bulunabilmektedir. İlanda alıcı talep ettiği ürünün türüne, miktarına, bu ürün için ödeyebileceği fiyata yer vermektedir. Satıcılar ise satmak üzere sisteme kaydettikleri ürünün stok durumunu belirtebilmektedir. Satıcı alıcının verdiği ilana, alıcı ise satıcının sisteme kaydettiği ürüne fiyat teklifi göndermektedir. Bu teklif kabul edilebilir, reddedilebilir yahut askıya alınabilir⁸⁰⁴. Alıcı ve satıcının anlaşması halinde akdettikleri sözleşmeyle satış işlemi gerçekleşmektedir.

İdarenin sözleşmeli üretimi teşvik etmek amacıyla sürdürdüğü bir diğer faaliyet ise üreticiye tarımsal destek ödemeleri yapmasıdır. Nitekim 5488 sayılı Tarım Kanunu m. 13 uyarınca sözleşmeli üretim yapan üreticilerin kanun kapsamındaki doğrudan gelir desteği, fark ödemesi, hayvancılık destekleri, telafi edici ödemeler, tarım sigortası ödemeleri, kırsal kalkınma destekleri, ÇATAK destekleri ve diğer tarımsal destek ödemelerinden öncelikle faydalandırılacağı hüküm altına alınmıştır. Tarımsal destek ödemeleri dışında idarenin sözleşmeli üretimi; üreticilere fiyat garantisi vererek, düşük faizli kredi, vergi indirimi yahut muafiyetleri sağlayarak da özendirip desteklemesi mümkündür.

⁸⁰² Pakdemirli, Bekir. (2020). “Sözleşmeli Tarımsal Üretim: DİTAP Modeli”, *Tarım Ekonomisi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 1, pp 81-88, s. 84.

⁸⁰³ Dijitaltarım, “Dijital Tarım Pazarı (DİTAP) Nedir?”, <https://www.dijitaltarim.com/dijital-tarim-pazarı-ditap-nedir/>, Erişim Tarihi: 01.11.2022; Pakdemirli, a.g.e., 2020, s. 85.

⁸⁰⁴ Dijitaltarım, “Dijital Tarım Pazarı (DİTAP) Nedir?”, <https://www.dijitaltarim.com/dijital-tarim-pazarı-ditap-nedir/>, Erişim Tarihi: 01.11.2022.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Kapsamında CBK m. 429’da Tarım ve Orman Bakanlığı Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı’nın görevleri arasında “*Eğitim amacıyla Bakanlığın görev alanıyla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi toplamak, değerlendirmek, yayımlamak, film, slayt, fotoğraf ve benzeri belgeleri hazırlamak veya hazırlatmak, bu konulara ilişkin arşiv, dokümantasyon ve kütüphane hizmetlerini yürütmek*” ve “*Çiftçi eğitimi, tarımsal yayım ve danışmanlık hizmetlerini yürütmek*” sayılmaktadır. İdarenin sözleşmeli üretim hakkında eğitim ve danışmanlık hizmetleri vererek bu alanda bilgi sahibi olmayan üreticilerin kendilerini ve işletmelerini geliştirmesi mümkündür. Nitekim Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı üreticileri bu üretim modeli hakkında bilgilendirmek üzere eğitim ve yayım faaliyeti gerçekleştirmektedir.

Ülkemizde üreticilerin sözleşmeli üretim hakkında bilgi sahibi olmaları; “*Tarım Orman Akademi*”⁸⁰⁵ adlı portala eklenecek eğitimler yoluyla, “*akademi.tarimorman.gov.tr*” ve “*www.tarimtv.gov.tr*” adreslerinden yapılacak yayınlarla, “*Dijital Tarım Kütüphanesi*”⁸⁰⁶ adlı platformlardaki yayınlara açık erişim sağlanarak da gerçekleştirilebilecektir. Ayrıca araştırma geliştirme faaliyetleriyle sözleşmeli üretimin avantajları ve dezavantajları ortaya koyularak üreticilerin bu hususta bilgilendirilmesi mümkündür.

3.4.5. Tarımsal Üretimin Özendirilmesi ve Desteklenmesinde Kullanılan Dijital Araçlar

Tarımsal üretimde sürdürülebilirliğin sağlanması, verimliliğin artırılması, tarım endüstrisinin geliştirilmesi, doğal kaynakların rasyonel kullanımının sağlanması, çiftçi sayısının tespit edilmesi, ürün deseni ve üretim planı çıkarılması, üreticinin rekabet gücünün artırılması, pazara giriş ve çıkışların izlenmesi, girdi kullanımının ve maliyetlerinin hesaplanması gibi pek çok husus tarımsal üretimin kayıt altına alınmasıyla mümkündür. Tarım kesimi ve tarımsal üretim hakkında doğru bilgilerin toplanması, bu bilgilerin kayıt altına alınması, objektif veriler ışığında analiz edilmesi

⁸⁰⁵ Tarım Orman Akademi, <https://akademi.tarimorman.gov.tr/>, Erişim tarihi: 04.03.2023.

⁸⁰⁶ Dijital Tarım Kütüphanesi, <https://kutuphane.tarimorman.gov.tr/>, Erişim tarihi: 04.03.2023.

ve depolanmasında bilgi teknolojileri kullanılmaktadır⁸⁰⁷. Toplanan bilgiler ışığında hangi tarımsal desteklerin kimlere verileceği belirlenmektedir.

3.4.5.1. Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS)

Tarımsal kaynakların ülke düzeyinde nasıl kullanıldığı bilinmeden tarım sektörüne ilişkin sorunların giderilmesi mümkün değildir. Tarım sektörüne ilişkin sorunların giderilebilmesi için doğru, geçerli, güncel bilgilerin yer aldığı tam erişilebilir, güvenilir, izlenebilir, düzenlenip denetlenebilir bir veri tabanı ihtiyacı doğmuştur⁸⁰⁸. Bu ihtiyacı gidermek üzere 2001 yılında Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde merkezi ve web tabanlı “Çiftçi Kayıt Sistemi” oluşturulmuştur⁸⁰⁹.

Çiftçi Kayıt Sisteminin kullanılması, güncellenmesi ve geliştirilmesine ilişkin usul ve esaslar ile bu sisteme bağlı tarımsal destek programlarının denetlenebilir, izlenebilir ve raporlanabilir yürütülmesi ilk olarak 16.4.2005 tarihli, 25788 sayılı R.G.’de yayımlanan Çiftçi Kayıt Sistemi Yönetmeliği’yle düzenlenmiştir. Bu yönetmelik 27.05.2014 tarihli, 29012 sayılı R.G.’de yayımlanan Çiftçi Kayıt Sistemi Yönetmeliği’yle yürürlükten kaldırılmıştır.

2005 yılında çiftçilere ÇKS’ye kaydolma zorunluluğu getirilmiştir. 2005 yılından bu yana ülkemizde tarımsal destekler bu sistem temel alınarak ödenmektedir⁸¹⁰. Doğrudan gelir desteği, fark ödemeleri, hayvancılık destekleri, çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri, telafi edici ödemeler, ürün sigortası ödemeleri, kırsal kalkınma destekleri ve araştırma geliştirme, ihracat ve girdi destekleri çiftçilerin ÇKS’ye kaydolarak faydalanabileceği tarımsal destekler arasında yer almaktadır.

ÇKS’ye başvuru, halihazırda yürürlükte olan Çiftçi Kayıt Sistemi Yönetmeliği m. 7’de belirtilen belgelerle birlikte Tarım ve Orman Bakanlığı il/ilçe müdürlüklerine

⁸⁰⁷ Martinez, José. (2022). “Ein Governance-Rahmen für landwirtschaftliche Daten”, *CEDR Journal of Rural Law*, Cilt: 8, Sayı: 1, s. 16.

⁸⁰⁸ Kodal, Süleyman/Yıldırım, Y. Ersoy/Girgin, İrfan/Demiryürek, Kürşat/Demir, Hüseyin/Akyol, Yener/Taş, İsmail/Koparan, Mesut/Tüzün, Mekin. (2006). Yeni Çiftçi Kayıt Sistemi Analiz Raporu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP), Basılmamış Rapor, 1-20, Ankara, s. 3.

⁸⁰⁹ Kutlu, Ümit Bayram. (2002). “E-tarım ve 2023 yılı: Tarımın Geleceğine Yeni Bir Işık: Çiftçi Kayıt Sistemi”, *Türktarım*, Sayı: 144, pp 18-23, s. 20.

⁸¹⁰ Arıcı, Fatih/Karakuzulu, Zerrin/Doğan, Samet. (2020). *Tarımsal Arazi Kullanımı ve Planlanmasında Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) Verilerinin Kullanımı Geyve Örneği*, 2. Baskı, Pegem Akademi, Ankara, s. 6.

yapılabileceği gibi bakanlıkça yetki verildiği ölçüde e-devlet üzerinden de yapılabilecektir. Bilgiler sisteme çiftçilerin beyanları üzerine bakanlık taşra teşkilatı (il/ilçe müdürlükleri) tarafından girilmektedir⁸¹¹. Sisteme girilen bilgilerin tarımsal destek ödemelerine esas alınabilmesi için doğruluğunun öncelikle bakanlık tarafından teyit edilmesi gerekmektedir. Yönetmelik hükümleri sebebiyle doğacak ihtilaflar ile tarımsal destekleme uygulamalarından doğacak ihtilafların çözülmesi hususlarında bakanlık il/ilçe tahkim komisyonları yetkilidir.

ÇKS çiftçi sayısından yaş ortalamasına, tarım arazisi miktarından arazi boyutlarına, arazi kullanım biçimlerinden ürün desenine, üye olunan birlikler ve kooperatiflerden sahip olunan tarım aletlerine ve sulama olanaklarına tarım sektörüne ilişkin pek çok bilgiyi barındırmaktadır⁸¹². ÇKS ile idare, Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeline uygun olarak tarımsal desteklerin yerinde, zamanında ve doğru çiftçiye verilmesini amaçlamaktadır. Ayrıca bu sistem aracılığıyla çiftçi düşük faizli tarımsal kredi olanaklarından haberdar olmakta, devlet tarafından desteklenen projelerden yararlanmakta, çiftçinin sürdürdüğü faaliyet hususunda yetkinliği artmaktadır. Sistemde yer alan bilgiler tümüyle resmi belgeye dayalı olduğundan tarım politikalarının belirlenmesinde ve sağlıklı bir biçimde yürütülmesinde önemli rol oynamaktadır⁸¹³.

3.4.5.2. Tarım Sektörü Entegre Yönetim Bilgi Sistemi (TARSEY)

Tarım ve Orman Bakanlığının 2008 yılında başlayan Tarımsal Rekolte Tahmin ve Kuraklık İzleme adlı pilot uygulamasının başarılı olmasının ardından 2011 yılında “*Tarımsal İzleme ve Bilgi Sistemi (TARBİL)*” projesi başlatılmıştır. 2015 yılında TARBİL projesinin kapsamının genişletilmesiyle Tarım Sektörü Entegre Yönetim Bilgi Sistemi projesi ortaya çıkmıştır⁸¹⁴.

⁸¹¹ Arıcı/Karakuzulu/Doğan, a.g.e., 2020, s. 6.

⁸¹² Kutlu, a.g.e., 2002, s. 22.

⁸¹³ Kodal/Yıldırım/Girgin/Demiryürek/Demir/Akyol/Taş/Koparan/Tüzün, a.g.e., 2006, s. 2.

⁸¹⁴ Çeker, Ali. (2016). “Sürdürülebilir Tarım ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Turkish Studies*, Cilt: 11, Sayı: 2, pp 809-836, s. 823.

TARSEY projesi, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından geliştirilen tarımsal faaliyetin tümüyle kaydedildiği, elde edilen verilerin depolandığı, raporlanıp sonuçlarının gözlemlendiği, çatı bir sistem oluşturma projesidir⁸¹⁵.

TARBİL ve TBS, TARSEY projesinin iki sacayağıdır. TARSEY projesinin donanım ayağını TARBİL oluşturmaktadır. TARBİL kapsamında inşa edilen 440 zirai meteoroloji istasyonu ile il, ilçe, parsel bazında toprak sıcaklığı, iklim özellikleri, rüzgar hızı, nem oranı gibi 39 ayrı ölçüte ilişkin anlık verinin elde edilmesi mümkündür⁸¹⁶. TARBİL projesi kapsamında tarımsal üretime ilişkin pek çok dijital sistem çalışması başlatılmıştır⁸¹⁷.

TARSEY projesinin yazılım ayağını ise TBS oluşturmaktadır. TBS, ülke genelinde tarımsal faaliyetlere ilişkin tüm bilgi, belge, veri ve aşamaların faaliyet türüne göre sınıflandırıldığı, gözlemlendiği, denetlendiği, bu aşamalara ilişkin veri envanterinin entegre olarak izlenebildiği bir bilgi sistemini ifade etmektedir⁸¹⁸. TBS mobil uygulamaları da içermektedir. Bu sistemde kapsamında 42 adet veri tabanı birbirleriyle entegre edilmiştir⁸¹⁹.

TARSEY projesiyle elde edilen pek çok teknik bilgiyle uydu görüntüsü işlenerek rekolte tahmini yapılması, tarım alanlarının ve senelik ekim alanlarının tespit edilmesi, tarımsal verimin artırılması, tarımsal üretimin planlanması, tarım sektörüne ilişkin her türlü bilginin kaydedilmesi, tarımsal istatistiklerin faydalı, güvenilir ve tutarlı veriye dayanılarak hazırlanması, bu istatistiklere anlık ulaşım sağlanması, tarımsal desteklerin verileceği doğru zamanın, doğru üreticinin ve doğru ürünün belirlenmesi,

⁸¹⁵ Çeker, a.g.e., 2016, s. 823.

⁸¹⁶ Yıldırım, Ali Ekber. (2022). *Yeni Tarım Düzeni*, Sia Kitap, İstanbul, s. 90.

⁸¹⁷ “Tarım İşletmeleri Kayıt Sistemi Geliştirilmesi ve ÇKS entegrasyonu, İyi Tarım Uygulamaları Kontrol ve Sertifikasyonu, Organik Tarım Kontrol ve Sertifikasyon Sistemi, Örtü Altı Kayıt Sistemi, Özel Ürünler Uygulamaları, Sulama Tesisleri Bilgi Sistemi, Toprak, Bitki ve Sulama Suyu Analiz Laboratuvarları Kayıt Sistemi, Kooperatif Kredileri Takip Sistemi, Sertifikalı Tohum Kayıt ve Takip Sistemi, Gübre Takip Sistemi, Bitki Koruma Ürünleri Kayıt ve Takip Sistemi, Veteriner Tıbbi Ürünleri Kayıt ve Takip Sistemi, Bitki Ekolojik Gereksinimleri Veritabanı Uygulaması sistemleri, Pazarlama Bilgi Sistemi, Büyükbaş Hayvan Takip Sistemi, Arıcılık Kayıt Sistemi, Su Ürünleri Kayıt Sistemi ile ilgili çalışmalar TARBİL projesi kapsamında başlamış...”tır. Tarım ve Orman Bakanlığı, “Coğrafi Bilgi Sistemleri, Projeler”, <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Cograf-Bilgi-Sistemleri/Projeler>, Erişim Tarihi: 30.10.2022.

⁸¹⁸ Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, “Tarım Bilgi Sistemi”, <https://www.tarimorman.gov.tr/Belgeler/Duyurular/TBS.pdf>, Erişim tarihi: 31.10.2022.

⁸¹⁹ Çeker, a.g.e., 2016, s. 826.

Üreticinin muhtemel tarımsal risklere karşı uyarılması, müteşebbisin pazarda rekabet edebilir bir konuma ulaşması, tarımsal politikaların bu verilere dayanılarak oluşturulması amaçlanmaktadır⁸²⁰.

TARSEY projesi henüz tamamlanmamıştır. Bu projenin tamamlanması halinde ülkemiz, gerçek zamanlı bilgi toplayan, toplanan bilgileri sunarken aynı zamanda bilgi toplamaya devam eden ve tümüyle denetlenebilir ulusal bir sisteme kavuşacaktır⁸²¹.

3.4.5.3. Tarımsal İşletmeleri Kayıt Sistemi (TİKAS)

Ülkemizde AB'ye uyum sürecinde "*Tarım ve Kırsal Kalkınma*" başlıklı 11. Faslın açılış kriteri ile "*İstatistik*" başlıklı 18. Faslın kapanış kriteri kapsamında istatistiklere esas alınacak tam, doğru ve güncel bilgilerin yer aldığı bir veri tabanına ihtiyaç olmuştur⁸²². Tarımsal İşletmeleri Kayıt Sistemi, Tarım ve Orman Bakanlığının tarımsal işletmelere ilişkin ad, adres, telefon, vergi numaraları, kimlik bilgileri gibi tarımsal işletmeleri tanımaya yarayan bilgilerin kaydedildiği ve depolandığı bir veri tabanı oluşturma projesidir⁸²³. TİKAS'a veri girişı bakanlık taşra teşkilatı personeli tarafından 2010 yılından bu yana sürmektedir.

İdare TİKAS ile tarım sektöründe kamu kaynaklarının en verimli şekilde kullanımını sağlamayı, tarımsal işletmelere ilişkin tam, doğru ve güncel bilgilere gerektiğinde erişmeyi, ilgili diğer veri tabanlarıyla ilişkilendirerek tarım sektörüne ilişkin güvenilir istatistiklerin tutulmasını nihayetinde sürdürülebilir tarım için politika

⁸²⁰ Ali Ekber Yıldırım, "Tarım Sektörü Entegre Yönetim Bilgi Sistemi", Tarım Dünyası, <https://www.tarimdunyasi.net/2015/03/11/tarim-sektoru-entegre-yonetim-bilgi-sistemi/>, Erişim Tarihi: 30.10.2022; Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, "Tarım Bilgi Sistemi", <https://www.tarimorman.gov.tr/Belgeler/Duyurular/TBS.pdf>, Erişim tarihi: 31.10.2022.

⁸²¹ Ali Ekber Yıldırım, "Tarım Sektörü Entegre Yönetim Bilgi Sistemi", Tarım Dünyası, <https://www.tarimdunyasi.net/2015/03/11/tarim-sektoru-entegre-yonetim-bilgi-sistemi/>, Erişim Tarihi: 30.10.2022.

⁸²² TÜİK Resmi İstatistik Portalı, "Tarımsal İşletme Kayıt Sistemi", <https://www.resmiistatistik.gov.tr/detail/subject/tarimsal-isletme-kayit-sistemi/>, Erişim Tarihi: 30.10.2022.

⁸²³ Tarım ve Orman Bakanlığı, "Coğrafi Bilgi Sistemleri, Projeler", <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Cografi-Bilgi-Sistemleri/Projeler>, Erişim Tarihi: 30.10.2022.

üretmeyi ve tek bir merkez üzerinden denetlenebilir bir idari kayıt sistemi oluşturmayı amaçlamaktadır⁸²⁴.

3.4.5.4. Tarımsal Üretim Kayıt Sistemi (TÜKAS)

Tarımsal Üretim Kayıt Sistemi, hukuki durumuna ve arazi boyutlarına bakılmaksızın tarımsal faaliyette bulunan tarımsal işletmelerin adres, kimlik bilgileri, tarımsal alet, makine ve ekipmanlarına ilişkin bilgilerle tarımsal faaliyetlerine ilişkin bilgilerin kaydedildiği veri tabanıdır. Bu veri tabanında ÇKS'ye kaydı olmayan tarımsal işletmelere ait bilgilerde yer almaktadır⁸²⁵. TÜKAS kayıtlarında yer alan bu bilgiler 2014 yılında genel tarım sayımına esas alınmıştır.

TÜKAS'ın kullanılması, güncellenmesi ve geliştirilmesine ilişkin usul ve esaslar 18.02.2014 tarihli, 28917 sayılı R.G.'de yayınlanan Tarımsal Üretim Kayıt Sistemi Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Tarım işletmeleri, Tarımsal Üretim Kayıt Sistemi Yönetmeliği m. 6'da yer alan belgeler ile bakanlık il/ilçe müdürlüklerine başvurarak yahut internet vasıtasıyla TÜKAS uygulaması yahut e-devlet üzerinden TÜKAS'a kaydolmaktadır. Başvuru sahipleri sisteme girdikleri bilgilerin doğruluğundan sorumludur. Yönetmelik hükümlerinin uygulanması neticesinde meydana gelen ihtilafların çözümü hususunda bakanlık il/ilçe tahkim komisyonları yetkili kılınmıştır.

İdare TÜKAS uygulamasıyla tarımsal üretim faaliyeti sürdüren ekonomik birimlerin bilgilerinin güncel ve tam olarak kaydedilmesini, tarım işletmelerine ilişkin tüm tarımsal faaliyetlerin kaydedilmesini, ülke genelinde tarımsal planlamada kullanılacak verilerin elde edilmesini, işletme verimini artırıcı tarımsal desteklerin tespit edilmesini, tarımsal istatistiklerin parsel bazına indirilerek tutulmasını ve kontrol edilmesini amaçlamaktadır⁸²⁶.

⁸²⁴ TarımKredi Teknoloji, “Tarımsal İşletme Kayıt Sistemi (TİKAS)”, <https://www.tkteknoloji.com.tr/medya-merkezi/blog/tarimsal-isletme-kayit-sistemi-tikas/>, Erişim Tarihi: 30.10.2022.

⁸²⁵ Tarım ve Orman Bakanlığı, “Coğrafi Bilgi Sistemleri, Faaliyetler”, <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Cografı-Bilgi-Sistemleri/Faaliyetler>, Erişim Tarihi: 30.10.2022.

⁸²⁶ Tarım ve Orman Bakanlığı, “Coğrafi Bilgi Sistemleri, Faaliyetler”, <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Cografı-Bilgi-Sistemleri/Faaliyetler>, Erişim Tarihi: 30.10.2022.

3.5. Tarım Ürünü Fiyatlarındaki Dalgalanmaların Önlenmesi

3.5.1. Tarım Ürünü Fiyatlarına Müdahale Zorunluluğu

Ülkemizde bitkisel üretim yapılan tarım arazisi sayısı gün geçtikçe azalmaktadır. Bu açık şuan için tarımsal verimliliğin artırılmasıyla tamamlansa da ülkemiz nüfusu artıkça zaruri tarımsal ürün talebi her geçen gün karşılanamaz hale gelmektedir. Ayrıca tarımsal girdi fiyatlarının artışıyla birlikte bozulan tarım sektöründeki arz ve talep dengesi de tarım ürünü fiyatlarının artmasına neden olmaktadır⁸²⁷.

Bilindiği üzere arz, üreticinin belirli bir zaman diliminde ve belirli bir fiyattan üretmek istediği, üretme gücü olduğu, piyasaya sunduğu ürün miktarını ifade etmektedir. Talep ise tüketicinin belirli bir zaman diliminde ve belirli bir fiyattan almak istediği yahut almaya gücü olduğu ürün ve hizmet miktarını ifade etmektedir⁸²⁸. Tarım sektöründe arz-talep arasındaki bağ sıkı, elastikiyet ise düşüktür⁸²⁹. Bu sebeple tarım ürünü piyasalarında arz ve talep miktarındaki ufak değişiklikler dahi tarım ürünü fiyatlarında diğer piyasalara oranla daha fazla istikrarsızlığa sebep olmaktadır. Başka bir ifadeyle bir tarım ürününün fiyatında büyük ölçekli değişiklikler meydana gelse dahi, bu değişikliklerin söz konusu tarım ürününün arzı ve talebi üzerindeki etkisi o kadar büyük olmamaktadır⁸³⁰. Hal bu iken tarım ürünlerinin arzının ve talebinin düzenlenerek en makul hale getirilmesi hedefine, kısa sürede ve kolaylıkla erişilmesi pek mümkün gözükmemektedir⁸³¹.

Tarım sektörünün kendine özgü bir rekabet ortamı vardır. Tarım ürünleri fiyatlarının oluşmasında yalnızca arz ve talep belirleyici olmamaktadır. Örneğin; iklim koşulları veya tarımsal verimde meydana gelen yıllık değişimler tarım ürünü fiyatlarını doğrudan etkilemektedir⁸³². Ayrıca pazarlama faaliyetleri sebebiyle

⁸²⁷ Yıldırım, Cuma. (2022). *Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi*, Yeni İnsan Yayınevi, İstanbul, s. 39.

⁸²⁸ Özgür, Engin. (2022). *Tarımsal Üretim Planlaması*, Cinius Yayınları, İstanbul, s. 21.

⁸²⁹ Kesim, Atila. (1977). “Türkiye’de Tarım Ürünleri Fiyatları”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 4, s. 161; Dinler, Zeynel. (1993). *Tarım Ekonomisi*, 3. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, s. 248.

⁸³⁰ Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 23.

⁸³¹ Özdemir, Zekai. (1989). “Türk Tarımında Destekleme Uygulamaları ve Sonuçları”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 47, Sayı: 1-4, s. 262.

⁸³² Ortaç, F. Rifat/Ünsal, Hilmi/Çaşkurlu, Eren. (2006). *Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Fiyatlama Politikaları*, Gazi Kitabevi, Ankara, s. 2.

aracıların yaptığı hizmetlerin tarım ürünü fiyatları karşısında sabit olması, tarımsal girdi fiyatlarındaki değişim, tarımsal üretim faaliyetleri sırasında verimlilikte meydana gelen düşüş ve artışlar, üretimin zamanında gerçekleştirilememesi gibi pek çok sebeple tarım ürünü fiyatlarında dalgalanmalar meydana gelmektedir⁸³³.

Tarım ürünü fiyatlarında meydana gelen dalgalanmalar; sanayi, ticaret gibi tarım sektörüyle ilişkili diğer sektörleri de olumsuz etkilemekte, tarıma dayalı ekonomilerin kalkınma hedeflerini sektöre uğratmakta, kişilerin bu alanda yatırım yapmaktan imtina etmesine sebep olup tarım sektörünün iktisadi gelişimini engellemektedir. Ayrıca yaşanan belirsizlikler üreticileri yalnızca zaruri ihtiyaçların üretimine yönlendirmekte, üretimde verimi düşürmekte, üretici gelirlerinin düşmesine sebep olup üreticileri tarımsal faaliyetten uzaklaştırmaktadır⁸³⁴. Bu durum yatırım ve istihdam politikalarının hedeflerine ulaşmasını engellemektedir.

Tarım ürünü fiyatları kural olarak genel tarım politikası çerçevesinde piyasa koşullarında oluşmaktadır. Ancak tarım ürünü fiyatlarındaki dalgalanmalar ve sebep olduğu hususlar idarenin tarım ürünleri fiyatlarının regülasyonunu zorunlu kılmaktadır. Regülasyonlar, idarenin eylem ve işlemlerini öngörülebilir bir düzlemde gerçekleştirmesini sağlamaktadır. Bu sebeple idare tarım sektörüne ilişkin sosyo-ekonomik hedeflerine ulaşmak üzere yasal araçları kullanarak tarım ürünü fiyatlarına müdahale etmektedir⁸³⁵. Müdahaleye konu olan tarım ürünü fiyatları genel tüketime, sanayi sektöründe hammadde olarak kullanılan ürünlere ve ihracata yönelik stratejik öneme sahip olan tarım ürünlerinin fiyatlarıdır⁸³⁶. Bu ürünleri stratejik yapan husus ise üretimin ülke içi talebi karşılayacak miktarda olmaması⁸³⁷ ve fiyatlarında meydana gelen sık değişikliklerdir.

⁸³³ Tuna, Yusuf. (1984). *Türkiye’de Uygulanan Destekleme Fiyat Politikasının Zirai Üretim Üzerindeki Etkileri*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, s. 21-27.

⁸³⁴ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 39.

⁸³⁵ Ortaç/Ünsal/Çaşkurlu, a.g.e., 2006, s. 4.

⁸³⁶ Ülkemizde Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından 26 ürün stratejik tarım ürünü olarak belirlenmiştir. Bu ürünlerin takibini yapmak ve tavsiye niteliğinde politika önerilerinde bulunmak üzere Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde 7 adet ürün takip masası kurulmuştur. Milliyet, “Stratejik tarım ürünleri için oluşturulan takip masaları devrede”, <https://www.milliyet.com.tr/ekonomi/stratejik-tarim-urunleri-icin-olusturulan-takip-masalari-devrede-6096928>, Erişim tarihi: 08.02.2023.

⁸³⁷ Türkiye’nin kendine yeterli olmadığı bitkisel ürünler; soya, mısır, ayçiçeği, buğday, pirinç, bakliyat ürünleridir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Yıldırım, a.g.e., 2022, Yeni Tarım Düzeni, s. 77.

İdare tarım ürünlerinin piyasa fiyatlarına müdahale ederken; destekleme alımları ve taban fiyat uygulaması, azami fiyat uygulaması, garanti fiyat uygulaması, fiyat sübvansiyonu ve kota alımları gibi araçları kullanmaktadır⁸³⁸. Bu tür araçlarla tarımsal üretimin de yönlendirilmesi mümkündür. Örneğin; tarımsal üretim, arz fazlası olandan arz yetersizliği olana doğru yahut talep edilen ama üretimi yetersiz olan tarımsal ürünlerin üretimine doğru yönlendirilebilecektir⁸³⁹. Yine idare bu tür araçlarla temel tarım ürünlerine ulaşımı kolaylaştırabilecek, üretici gelirlerini artıracak, ürün kalitesini artıracak ve bazı ürün piyasalarını dış rekabete karşı koruyabilecektir.

Tarım ürünü fiyatlarına müdahale sadece kısıtlamalar suretiyle yapılmamaktadır. Bu tür müdahalelerin yanı sıra idare, özendirip teşvik ederek de müdahale edebilmektedir⁸⁴⁰. Örneğin; idare endüstriyel değeri olan tarım ürünlerini veya yüksek verim alınan tarımsal üretim yöntemlerini destekleyerek yahut üreticiye ayni ya da nakdi yardım yaparak üretimi yönlendirebilecektir. Bu husus fiyat oluşumunu dolaylı olarak etkilemektedir.

Tüm bu müdahalelerin sebebi esasında piyasa başarısızlıklarının önüne geçerek tam rekabet ortamının sağlanması, tekelleşmenin engellenmesidir. Tarım ürünleri fiyatlarının regülasyonu ile idare; tarımsal üretim faaliyetlerini iyileştirmeyi, tarımsal üretim miktarını ve verimliliğini artırmayı, tarım ürünü piyasalarındaki fiyat dalgalanmalarının önüne geçip piyasalardaki arz ve talebi dengelemeyi, üreticiler arasında fırsat eşitliğini sağlayıp üretici gelirlerini artırmayı, tarım ürünleri fiyatlarında istikrarı ve ulaşılabilirliği sağlamayı nihayetinde ekonomik kamu düzenini korumayı amaçlamaktadır⁸⁴¹.

3.5.2. Tarım Ürünü Fiyatlarına Müdahale Yöntemleri

3.5.2.1. Destekleme Alımları ve Taban Fiyat Uygulaması

Destekleme alımları ve taban fiyat uygulamasında idare, belirlediği ürünler için piyasaya diğer alıcılarla birlikte alıcı olarak girmektedir. İdare, piyasaya girmeden önce destekleme alımı yapmak istediği ürünlerin kalitesine göre taban fiyatlarını

⁸³⁸ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Tuna, a.g.e., 1984.

⁸³⁹ Ortaç/Ünsal/Çaşkurlu, a.g.e., 2006, s. 14.

⁸⁴⁰ Ortaç/Ünsal/Çaşkurlu, a.g.e., 2006, s. 3.

⁸⁴¹ Özdemir, a.g.e., 1989, s. 263-268.

belirlemekte ardından piyasaya alıcı olarak girerek kurumlar eliyle bu ürünleri satın almaktadır⁸⁴². Taban fiyatı genellikle piyasa fiyatının üzerinde belirlenmektedir. Böylece bazı tarım ürünlerinin değerinin idarece belirlenen fiyatın altına düşmesi engellenmektedir. Üretici ürününü destekleme alımı yapacak idareye yahut piyasadaki diğer alıcılara satma noktasında serbesttir. İdare de üreticinin satmak istediği ürünün tamamını almak zorunda değildir. Alıcı ve satıcılar belirlenen fiyat çerçevesinde seçimini yapmaktadır⁸⁴³.

Destekleme fiyatının yüksek belirlenmesi üretici gelirlerini artırmaktadır. Ancak bu husus aynı ürün hakkında yıllarca destekleme alımı yapılması anlamına gelmemektedir. Çünkü destekleme fiyatının piyasa fiyatından yüksek belirlenmesi yıllar içinde desteklenen ürün miktarının ve depolama giderlerinin artması, tüketici giderlerinin artması, desteklenen ürünlerin yerine üretilebilecek diğer ürünlerin üretilmemesi gibi olumsuz sonuçlar doğurabilir⁸⁴⁴.

3.5.2.2. Azami Fiyat Uygulaması

Azami fiyat uygulaması, benimsenen tarım politikası çerçevesinde idare tarafından bazı tarım ürünlerinin satılabileceği en yüksek fiyatın belirlenmesidir⁸⁴⁵. Azami fiyatı belirlenen tarım ürünlerini belirlenen fiyatın altında satmak serbestken üstünde satmak yasaktır. Azami fiyat tespiti genellikle zaruri ihtiyaç ürünlerinde meydana gelen aşırı fiyat artışının önüne geçmek için kullanılmaktadır⁸⁴⁶. İdare, azami fiyatı belirlerken o tarım ürünü piyasasında serbest şartlarda oluşması beklenen fiyatın altında bir fiyat belirlemektedir⁸⁴⁷. Oluşması beklenen fiyat ile belirlenen fiyat arasındaki fark tüketici lehine sonuç doğurmaktadır⁸⁴⁸. Ancak azami fiyatın piyasa fiyatından düşük tutulması zamanla üretim hacmini olumsuz etkilemektedir⁸⁴⁹.

⁸⁴² Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 202.

⁸⁴³ Ortaç/Ünsal/Çaşkurlu, a.g.e., 2006, s. 15.

⁸⁴⁴ Ortaç/Ünsal/Çaşkurlu, a.g.e., 2006, s. 16.

⁸⁴⁵ Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 202.

⁸⁴⁶ Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 203.

⁸⁴⁷ Kurtyılmaz, Nalan. (1993). *Türkiye’de Tarımsal Fiyat Politikaları ve Destekleme Alımları, Tütünde Uygulama*, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir, s. 27.

⁸⁴⁸ Kurtyılmaz, a.g.e., 1993, s. 27.

⁸⁴⁹ Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 203.

Azami fiyat uygulaması genellikle savaş ve kıtlık hallerinde görülmektedir. Örneğin; İkinci Dünya Savaşı yıllarında ülkemizde şeker pancarı, buğday, pamuk gibi tarım ürünlerinin azami fiyatı belirlenmiş, bu ürünler piyasa fiyatının altına satılmıştır. Bu dönemde talep arzdan fazla olduğu için ihtiyaç sahibi herkes ekmeğe ulaşabilsin diye karneli satışlar yapılmış, şeker satan işletmelerin önünde uzun kuyruklar oluşmuş, karaborsacılık faaliyetleri artmıştır.

3.5.2.3. Garanti Fiyat Uygulaması

Tarım sektörünün başlıca sorunlarından biri üreticiye belirli bir pazar ve gelir garantisinin sağlanamamasıdır. Garanti fiyat, idarenin üreticiye pazar ve gelir garantisi sağladığı bir uygulamadır. İdare bu uygulamayla bazı tarım ürünlerini belirli bir fiyat üzerinden satın alacağını taahhüt etmektedir⁸⁵⁰. Belirlenen alım fiyatı kimi zaman piyasa fiyatının altında kimi zaman üstünde kalmaktadır ama ürünler üreticinin elinde kalmamaktadır⁸⁵¹. Böylece üreticinin gelir düzeyi korunmaktadır. Destekleme alımlarından farklı olarak bu uygulamada idare, üreticinin satmak istediği ürünün tamamını almaktadır⁸⁵². Üretici ise ürününü idareye yahut diğer alıcılara satma noktasında serbesttir.

Fiyat garantisi verilmesinin birtakım dezavantajları da bulunmaktadır. Plansız yapılan garanti uygulaması desteklenen ürünlerin aşırı derecede üretilmesine sebep olarak ürün miktarının artmasına, ürün çeşitliliğinin bazı ürünler lehine bozulmasına, üretici aleyhine garanti kapsamındaki ürünlerin fiyatlarının düşmesine neden olabilecektir⁸⁵³.

3.5.2.4. Fiyat Sübvansiyonu

Fiyat sübvansiyonu uygulamasında idare, tarım ürünü fiyatlarının piyasadaki oluşumuna müdahale etmemektedir. İdare, desteklenecek ürünleri tespit etmekte ardından piyasa fiyatının üzerinde bir fiyat belirlemektedir. Oluşan piyasa fiyatı, idarece tespit edilen fiyatın altında kalırsa aradaki fark üreticiye ödenmektedir⁸⁵⁴.

⁸⁵⁰ Oğuz/Bayramoğlu, a.g.e., 2018, s. 202.

⁸⁵¹ Yıldırım, a.g.e., 2022, Yeni Tarım Düzeni, s. 80.

⁸⁵² Kesim, a.g.e, 1977, s. 159.

⁸⁵³ Ortaç/Ünsal/Çaşkurlu, a.g.e., 2006, s. 9.

⁸⁵⁴ Ortaç/Ünsal/Çaşkurlu, a.g.e., 2006, s. 17; Kurtyılmaz, a.g.e., 1993, s. 30; Özdemir, a.g.e., 1989, s. 272.

Destekleme alımları ve taban fiyat uygulamasından farklı olarak bu uygulamada idare herhangi bir tarım ürünü satın almamaktadır⁸⁵⁵.

Fiyat sübvansiyonu yöntemiyle hem üretici hem de tüketici korunmaktadır. Üreticinin, piyasada garanti edilenin altında bir fiyat oluşması nedeniyle meydana gelen zararı tazmin edilmektedir⁸⁵⁶. Tüketicinin ise sübvansie edilen tarım ürününe, garanti edilen fiyatın altında ulaşması sağlanmaktadır⁸⁵⁷. Bu yöntemle tarımsal ürün fiyatları serbest piyasa koşullarında oluşmakta, idarenin ürün alma, stoklama, lojistik vb. giderleri ortadan kalkmakta ve tarımsal üretim teşvik edilmektedir. Ancak bu yöntem devlete ağır mali yük getirdiğinden sınırlı miktarda tarım ürünü için uygulanmaktadır⁸⁵⁸.

3.5.2.5. Kota Uygulaması

Kota uygulaması; idarenin tarımsal üretime, üretim alanlarına, tarım ürünlerinin ithalatına ve ihracatına yönelik getirdiği sınırlamadır. İdare kota uygulamasıyla ihtiyaca yönelik üretim yapılmasını, arz ve talep dengesinin sağlanmasını, üretimde birim alandan alınan verimi artırmayı, depolama giderlerini ve destekleme uygulamalarının oluşturduğu yükü azaltmayı, ürün çeşitliliğini sağlamayı hedeflemektedir. Örneğin; 2001 yılında ülkemizde fındık, şeker ve tütünün üretim alanları daraltılıp azaltılarak boş kalan tarım arazilerine soya, mısır, ay çiçeği gibi ürünlerin ekilmesiyle ürün çeşitliliği sağlanmıştır. Ayrıca bu uygulamayla bazı tarım ürünlerinin arzı sınırlandırılarak fiyatı artırılmakta ve üreticinin gelir kaybı azaltılmaktadır⁸⁵⁹. Kota fazlası üretimden sorumluluk ise üreticindir.

Ülkemizdeki kota uygulamalarına şeker piyasası örnek verilebilir. 1998 yılından bu yana şeker üretiminin ihtiyaçtan fazla olması ve stoklarda yaşanan artışın problemlere yol açması sebebiyle ülkemizde şeker üretiminde kota uygulanmaktadır⁸⁶⁰. Şeker piyasasına yönelik uygulanacak kotalar ve bu kotaların

⁸⁵⁵ Kurtyılmaz, a.g.e., 1993, s. 30.

⁸⁵⁶ Tuna, a.g.e., 1984, s. 48.

⁸⁵⁷ Özdemir, a.g.e., 1989, s. 272.

⁸⁵⁸ Tuna, a.g.e., 1984, s. 49-50; Özdemir, a.g.e., 1989, s. 272.

⁸⁵⁹ Tuna, a.g.e., 1984, s. 45.

⁸⁶⁰ Tosun, Fatma/Arslan, Selda. (2016). “4634 Sayılı Şeker Kanunu Sonrasında Türkiye Şeker Sanayinde Meydana Gelen Gelişmeler”, *Tarla Bitkileri Merkez Araştırma Enstitüsü Dergisi*, 25 (Özel sayı-2), pp 328-333, s. 329.

tespitine ilişkin usul 4634 sayılı Şeker Kanunu’nda düzenlenmiştir. İlgili Kanun m. 3 uyarınca şeker türü esasına dayanan A ve B kotaları her yıl 30 Haziran tarihine kadar Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenmektedir. İdare kotaların belirlenmesine ilişkin takdir yetkisini kullanırken “*yurt içi şeker talebi*” ve “*fabrikaların işleme ve şeker üretim kapasiteleri*”ni gözetmekle yükümlüdür. Yeni bir şeker fabrikasının kurulabilmesi yahut mevcut fabrikaların üretim kapasitesini artırabilmesi için kota tahsisi yapılmalıdır. Tahsis edilen kotanın belirlenen süre içerisinde kullanılması gerekmektedir. Böylece kanun koyucu, yeni şirketlerin piyasaya girişini yasal yollarla engellemek suretiyle şeker piyasasını düzenlemektedir⁸⁶¹.

İdarenin diğer müdahale yöntemlerinde olduğu gibi kota uygulamasının da birtakım dezavantajları bulunmaktadır. Sık uygulanan kota; yıllar içinde belirlenen ürünün üretim miktarının ve ekim alanlarının azalmasına, üretici gelirlerinin azalmasına, üreticinin kota uygulanan ürün yerine desteklenen diğer tarım ürünlerini tercih etmesine yahut üretimden vazgeçmesine sebep olmaktadır.

3.5.3. Tarım Ürünü Fiyatlarına Müdahale Etmeye Yetkili Kamu Kurumları

Ülkemizde tarım ürünlerinin fiyatlarına yön veren tarımsal kamu iktisadi teşebbüsleri; Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.’dir. TMO, ÇAYKUR ve TÜRKŞEKER, Tarım ve Orman Bakanlığının ilgili kuruluşları arasında yer almaktadır. Bu kuruluşlar ilan edilen fiyat üzerinden kendi ana statülerinde belirtilen yahut Cumhurbaşkanı kararıyla görevlendirildikleri ürün piyasalarına müdahale etmektedir.

KİT’ler, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK m. 35 uyarınca “*müessese ve bağlı ortaklıklar, işletmelerinde mal ve hizmet fiyatlarını tespitte serbesttirler*”. İlgili düzenlemeye göre; Cumhurbaşkanı KİT’leri faaliyet alanlarına ilişkin hususlarda görevlendirilebilir yahut söz konusu mal ve hizmet fiyatlarını belirleyebilir.

Müdahale edilecek tarım ürünü piyasasına ilişkin ilan edilen nihai fiyat belirlenirken öncelikle destekleme politikasına dahil edilen kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından söz konusu tarım ürünlerinin her birinin bulunduğu bölgeye göre üretim maliyeti tespit edilmektedir. Cumhurbaşkanınca belirlenen satış fiyatının, üretim

⁸⁶¹ Aktan/Yay, a.g.e., 2016, s. 121.

maliyetinden az olması halinde KİT'lere zarar etmemeleri için görevlendirme bedeli (zarar ödemesi) ödenmektedir. Görevlendirme bedelinin belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanı kararıyla düzenlenmektedir. Adı geçen kurumlar desteklenmek üzere belirlenen ürün fiyatlarındaki dalgalanmaları önlemek amacıyla ithalat, ihracat ve stoklama faaliyetleri de y r tmektedir⁸⁶². TMO, ÇAYKUR ve T RK EKER hakkında ayrıntılı bilgiye çalışmamızın *“Türk Tarım Sektöründe Kamusal  rg tlenmenin Rolü ve önemi”* adlı son bölümünde yer verilmiştir.



⁸⁶² Ortaç/ nsal/ aşkurlu, a.g.e., 2006, s. 100.



4. ULUSLARARASI KURULUŞLARIN POLİTİKALARININ TÜRK TARIM SEKTÖRÜNE ETKİLERİ

“Avrupa Birliği”, “Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)”, “Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund (IMF))” ve “Dünya Bankası (World Bank (WB))” ülkelerin tarım sektörlerine yön veren başlıca uluslararası kuruluşlardır. Bu kuruluşların politikaları yöneldiği tarım sektörünün yönetimini ve kullanılan hukuki araçları etkilemektedir. Nitekim Türkiye’nin AB’ye tam üyelik sürecinde Ortak Tarım Politikası (OTP)’na uyum sağlamak üzere üstlendiği yükümlülükler, DTÖ Tarım Antlaşması çerçevesinde yapılan reformlar, IMF’nin iktisadi yönlendirmeleri, WB’nin yapısal ve sektörel uyum şartları Türk tarım sektörünün hukuki ve idari yapısını büyük ölçüde etkilemiştir⁸⁶³.

4.1. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası’nın Türk Tarım Sektörüne Etkisi

Avrupa Birliği, Avrupa devletlerinin İkinci Dünya Savaşı sonrasında sık yaşanan savaşları sona erdirmek ve ortak bir ticaret politikası oluşturmak amacıyla kurulmuş siyasi ve ekonomik bir topluluktur. Belçika, Fransa, Hollanda, Lüksemburg, Almanya ve İtalya AB’nin kurucu üyeleridir⁸⁶⁴.

Üye devletler 1950 yılından itibaren Avrupa devletlerini ekonomik ve politik açıdan birleştirme çabasına girişmiştir. Bu amaçla 1951 yılında “Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu” kurulmuştur⁸⁶⁵.

İlerleyen yıllarda kömür ve çelik sektörünün ötesinde bir ekonomik birleşme hedeflenmiştir. Bu sebeple 1957 yılında Roma Antlaşması imzalanarak “Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)” kurulmuştur⁸⁶⁶. Roma Antlaşması’yla Avrupa devletleri arasında ortak bir pazar oluşturularak işgücü, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımının sağlanması, AET’ye üye devletlerin ekonomi politikalarının birbirleriyle uyumlu

⁸⁶³ Narin, Müslime. (2000). “Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikalarında Değişim”, *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt: 19, Özel Sayı, pp 183-225, s. 192.

⁸⁶⁴ İktisadi Kalkınma Vakfı, “Avrupa Birliği – Tarihçe”, https://www.ikv.org.tr/icerik_print.asp?id=28, Erişim tarihi: 30.05.2023.

⁸⁶⁵ Avrupa Birliği Başkanlığı, “Avrupa Birliği’nin Tarihçesi”, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=105>, Erişim tarihi: 30.05.2023.

⁸⁶⁶ Costa, Catherine/Osborne, Michelle/Zhang, Xiao-guang/Boulanger, Pierre/Jomini, Patrick. (2009). *Modelling the Effects of the EU Common Agricultural Policy*, Productivity Commission Staff Working Paper, Melbourne, s. 5; Ablay, Beyazıt. (1997). “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası”, *Bilig-6/Yaz ’97*, s. 69.

olarak geliştirilmesi amaçlanmıştır. Roma Antlaşması'nın 3. maddesinde bu amacı gerçekleştirmek üzere gümrük vergilerinin kaldırılması, ortak bir tarım politikası geliştirilmesi, üye devlerin ulusal mevzuatının bu amaçlara uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir⁸⁶⁷.

1958 yılında “Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu” kurulmuştur. Böylece üye devletlerin nükleer enerjiye ilişkin çalışmalarının tek bir merkezden koordine edilmesi sağlanmıştır⁸⁶⁸.

1960 yılında topluluk üyeleri arasında ticaret vergilerinin kaldırılıp diğer ülkelerle yapılan ticaretlere gümrük vergisi getirilmesiyle OTP'nin tohumları atılmıştır⁸⁶⁹. Bölgeler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi amacıyla finansman sağlanması için 1962 yılında “Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (*The European Agriculture Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)/Fonds European d'Orientalion et de Garanti Agricoles (FEOGA)*)” kurulmuştur⁸⁷⁰.

1965 yılında “Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu” ile “Avrupa Ekonomik Topluluğu” ve “Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu” birleştirilerek “Avrupa Toplulukları” ismini almıştır⁸⁷¹. Gümrük birliğinin 1968 yılında tamamlanmasının ardından üye ülkelerin gümrük alanları tek bir alan olmuştur⁸⁷². 1985 yılında imzalanan Schengen Antlaşması'yla üye devletler arasındaki tüm vize ve gümrük işlemleri kaldırılmıştır⁸⁷³.

Maastricht Antlaşması'nın 1993 yılında imzalanmasıyla Avrupa Toplulukları ismi “Avrupa Birliği” olarak değiştirilmiştir. Ayrıca AB üyesi devletler arasında parasal birliğin sağlanması kararı alınmıştır. Antlaşma sonrasında ortak pazar

⁸⁶⁷ Cardiff EDC. (2013). *Information Guide: Common Agricultural Policy*, Cardiff University Press, s. 2.

⁸⁶⁸ Avrupa Birliği Başkanlığı, “Avrupa Birliği'nin Tarihçesi”, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=105>, Erişim tarihi: 30.05.2023.

⁸⁶⁹ Tecer, Meral. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar*, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, s. 85.

⁸⁷⁰ Ablay, a.g.e., 1997, s. 70.

⁸⁷¹ Avrupa Birliği Başkanlığı, “Avrupa Birliği'nin Tarihçesi”, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=105>, Erişim tarihi: 30.05.2023.

⁸⁷² İktisadi Kalkınma Vakfı, “Avrupa Birliği – Tarihçe”, <https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=28>, Erişim tarihi: 26.07.2023.

⁸⁷³ Kaya, Ayhan. (2013). *Avrupa Birliği Hakkında Merak Ettikleriniz*, Hiperlink Yayınları, 2013, s. 225.

oluşturularak hizmet, mal ve iş gücünün serbest dolaşımı gerçekleştirilmiştir. Yine bu yılda yapılan Kopenhag Zirvesi'nde AB üyesi olmak isteyen devletlerin uyması gereken şartlar belirlenmiştir⁸⁷⁴. AB'nin siyasal ve kurumsal olarak geliştirilmesi amacıyla zaman içerisinde Amsterdam, Nice ve Lizbon Antlaşmaları imzalanmıştır⁸⁷⁵.

Günümüz itibariyle yirmi yedi ülke AB üyesidir⁸⁷⁶. Türkiye, mevcut durumda AB'ye üye olmaya aday ülkelerden biridir. Aday ülkelerin AB'ye üye olabilmek için öncelikle Kopenhag Kriterleri'ni sağlaması gerekir⁸⁷⁷. Aday ülkeler bu kriterleri karşılamaya yönelik yaptıkları çalışmaları ilerleme raporlarında belirtmeli, katılım ortaklığı belgesinde takvimlendirmelidir. Ayrıca AB müktesebatına uyum sağlamak üzere ulusal program hazırlamalı, bu müktesebatın uygulanabilmesinin idari ve hukuki altyapısını oluşturmalıdır⁸⁷⁸.

Tarım sektörü, AB üyesi devletlerin ekonomilerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Tarımın ortak pazarın dışında bırakılması tarımla ilişkili diğer sektörleri olumsuz etkileyerek tarımda rekabet gücü yüksek olan ülkeleri diğer ülkelere kıyasla dezavantajlı bir konuma getireceğinden AB'ye aday ülkelerin tarımda da AB müktesebatına uyum sağlaması önem arz etmektedir⁸⁷⁹. OTP, AB üyesi ülkelerin bütünleşmesini sağlayan kurucu bileşenlerin başında gelmektedir. Bu politikayla tarımsal üretimin ve üretici refahının artırılması, tarım piyasalarındaki istikrarın sağlanması, gıda fiyatlarının düşürülmesi, çevrenin korunması ve kırsal kalkınma hedeflenmektedir⁸⁸⁰.

⁸⁷⁴ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 63.

⁸⁷⁵ İktisadi Kalkınma Vakfı, "Avrupa Birliği – Tarihçe", https://www.ikv.org.tr/icerik_print.asp?id=28, Erişim tarihi: 30.05.2023.

⁸⁷⁶ Costa/Osborne/Zhang/Boulanger/Jomini, a.g.e., 2009, s. 2; European Union, "Country Profiles", https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles_en, Erişim tarihi: 30.05.2023.

⁸⁷⁷ European Union, "Joining the EU", https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/joining-eu_en, Erişim tarihi: 30.05.2023; Grethe, Harald. (2004). Turkey's accession to the EU: What will the Common Agricultural Policy cost?, Working Paper, No. 70/2004, Humboldt-Universität zu Berlin, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Landwirtschaftlich-Gärtnerischen Fakultät, Berlin, s. 3.

⁸⁷⁸ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 64.

⁸⁷⁹ Ablaş, a.g.e., 1997, s. 70.

⁸⁸⁰ Dışişleri Bakanlığı, "AB Bütçesi: Hazırlanması, Gelir Kaynakları, Gider Kalemleri ve Denetimi", https://www.mfa.gov.tr/ab-butcesi_-hazirlanmasi_-gelir-kaynaklari_-gider-kalemleri-ve-denetimi.tr.mfa, Erişim tarihi: 23.05.2023.

OTP'nin “ortak pazar”, “mali dayanışma” ve “topluluk tercihi” olmak üzere üç temel ilkesi bulunmaktadır⁸⁸¹. Ortak pazar ilkesi, malların topluluk içerisinde herhangi bir kısıtlamaya tabi tutulmadan serbestçe dolaşımının sağlanmasıdır. Mali dayanışma ilkesi, bu politika kapsamındaki tüm giderlerin üye devletlerce karşılanmasını ifade etmektedir. Topluluk tercihi ilkesi ise AB içerisinde üretilen ürünlere öncelik tanınması anlamına gelmektedir⁸⁸².

Zaman içerisinde ekonomik ve sosyal koşulların değişmesiyle OTP de değişim göstermiş ve bir tarımsal finansman politikası halini almıştır⁸⁸³. OTP harcamaları “Avrupa Tarımsal Garanti Fonu” ile “Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarımsal Fonu” kapsamında yapılmaktadır⁸⁸⁴. Üreticilere yapılan doğrudan gelir desteğiyle tarım piyasalarına yönelik müdahaleler Avrupa Tarımsal Garanti Fonu'ndan karşılanmaktadır. Kırsal kalkınma ve bu hususta verilecek teşvikler ise Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu'ndan finanse edilmektedir⁸⁸⁵. Ayrıca bu fondan çevre desteklenmekte, üreticilerin modern koşullara uyum sağlaması ve tarım sektöründe rekabetin korunması teşvik edilmektedir.

AB bütçesinin en önemli gider kalemi OTP'ye ayrılan kısımdır⁸⁸⁶. 2021 - 2027 döneminde Avrupa Tarımsal Garanti Fonu'ndan 291.1 milyar Euro, Avrupa Tarım Fonu'ndan ise kırsal kalkınma için 95.5 milyar Euro, OTP için toplam 387 milyar Euro bütçe ayrılmıştır⁸⁸⁷. Diğer üye devletlere oranla daha büyük tarımsal alana sahip devletler bütçeden daha çok yararlanmaktadır.

⁸⁸¹ Nazlı, Ali Recep/Küden, Ayzin B. (2012). “AB Ortak Tarım Politikası ve Türkiye”, *Türk Bilimsel Derlemeler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, s. 94; Bayraç, H. Naci/Yenilmez, Füsun. (2005). “Türk Tarımının AB Ortak Tarım Politikasına Uyum Çalışmaları ve Olası Ekonomik Etkileri”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1, s. 25.

⁸⁸² Nazlı/Küden, a.g.e., 2012, s. 94; Bayraç/Yenilmez, a.g.e., 2005, s. 25.

⁸⁸³ European Commission. (2010). *The EU's Common Agricultural Policy (CAP): on the move in a changing world How the EU's agriculture and development policies fit together*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, s. 8; Costa/Osborne/Zhang/Boulanger/Jomini, a.g.e., 2009, s. 1.

⁸⁸⁴ Cardiff EDC, a.g.e., 2013, s. 18-19.

⁸⁸⁵ Avrupa Birliği Bakanlığı. (2017). *Avrupa Birliği Sürecinde 11 No'lu Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı*, Ankara, s. 7.

⁸⁸⁶ Cardiff EDC, a.g.e., 2013, s. 2; Grant, Wyn. (1997). *The Common Agricultural Policy*, Red Globe Press, London, s. 148.

⁸⁸⁷ Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, “Fasıl 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma”, <https://www.ab.gov.tr/76.html>, Erişim tarihi: 24.05.2023.

OTP kapsamında “kırsal kalkınma” 1305/2013 sayılı Tüzük’te, “finansman ve yönetim” 1306/2013 sayılı Tüzük’te, üreticilere yapılan “doğrudan gelir desteği” 1307/2013 sayılı Tüzük’te, “tarım ürünleri ortak piyasa düzeni” ise 1308/2013 sayılı Tüzük’te düzenlenmiştir. AB’ye aday ülkelerin adaylık sürecinde OTP’ye uyum sağlamak için tarım sektörüne ilişkin bu düzenlemelere uygun politikalar geliştirmeleri, hukuki, idari ve kurumsal yapılarında değişikliklere gitmeleri gerekmektedir⁸⁸⁸.

Türkiye - AB ilişkisi, Türkiye’nin AET’ye üyelik başvurusu yaptığı 1959 yılına kadar uzanmaktadır⁸⁸⁹. Türkiye’nin üyelik başvurusunun kabulü üzerine 1963 yılında Türkiye ile AET arasında Ankara Antlaşması adında bir ortaklık antlaşması imzalanmıştır⁸⁹⁰. Ankara Antlaşması, taraf devletler arasındaki ekonomik ve ticari ilişkilerin geliştirilmesini amaçlamaktadır. Bu antlaşma uyarınca Türkiye’nin AET ile “hazırlık aşaması”, “geçiş aşaması” ve “son aşama” olmak üzere üç aşamada bütünleşmesi planlanmıştır⁸⁹¹.

Ekonomik ve ticari ilişkileri geliştirme sürecinin hazırlık aşaması 1963 ve 1973 yılları arası dönemdir. Hazırlık aşamasında Türkiye herhangi bir yükümlülük üstlenmemiştir. AB tütün, kuru üzüm, kuru incir ve fındık ithalatında kota dahilinde gümrük vergisi indirimi uygulamıştır. 1967 yılı itibarıyla ise limon, portakal, taze üzüm, bazı deniz ürünü ve şarap türleri için kota dahilinde gümrük vergisi alınmamış ya da gümrük vergisi indirimi sağlanmıştır⁸⁹².

1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol’de Türkiye’nin AB’ye geçiş aşamasına ilişkin hususlar belirlenmiştir⁸⁹³. Söz konusu protokol uyarınca tarım sektörü gümrük birliğinin dışında bırakılmıştır. Geçiş aşamasında da hazırlık aşamasında olduğu gibi tarım sektöründe tercihli rejim sistemi uygulanmaya devam

⁸⁸⁸ Avrupa Birliği Başkanlığı, “Müzakere Fasılları”, <https://www.ab.gov.tr/62.html>, Erişim tarihi: 23.05.2023.

⁸⁸⁹ Yılmaz, Süleyman. (2015). *Sürdürülebilir Tarım Mümkün Mü?*, Yeni İnsan Yayınevi, İstanbul, s. 59.

⁸⁹⁰ Kaya, a.g.e., 2013, Avrupa Birliği Hakkında Merak Ettikleriniz, s. 306.

⁸⁹¹ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 66.

⁸⁹² Tecer, a.g.e., 2007, s. 167; Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 66.

⁸⁹³ Hale, William. (1990). “Turkish Agriculture and the Common Agricultural Policy”, İç. *Turkey and the European Community* (Ed. Ahmet Evin/Geoffrey Denton), Leske Verlag + Budric, s. 142.

etmiştir⁸⁹⁴. Ayrıca Türk tarımının OTP'ye uyum sağlamasına yönelik birtakım tedbirlerin alınması öngörülmüştür⁸⁹⁵.

AB ile gümrük birliğinin sağlanması ise son aşamadır. 1996 yılında Türkiye ile AB arasında gümrük birliği sağlanmıştır. Fakat Türk tarımının OTP'ye uyumu sağlanamadığından işlenmiş tarım ürünleri hariç tarım sektörü gümrük birliğinin dışında bırakılmıştır⁸⁹⁶. Günümüzde AB ile Türkiye arasında tarım ürünü ticareti tercihli rejim sistemi uygulamalarıyla gerçekleştirilmektedir.

1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nin ardından Türkiye'nin AB adaylığı tescil edilmiştir⁸⁹⁷. 2004 yılında gerçekleştirilen Brüksel Zirvesi'nde ise 3 Ekim 2005 tarihinde tam üyelik müzakerelerine başlanması yönünde karar alınmıştır⁸⁹⁸.

AB'ye adaylık sürecinde gerçekleştirilen müzakerelerde AB mevzuatı ile aday ülke mevzuatı karşılaştırılarak aday ülke mevzuatındaki eksiklikler tespit edilmekte ve ulaşılmaması beklenen hedefler belirlenmektedir. Bu çerçevede AB ile Türkiye arasında 35 adet müzakere faslı bulunmaktadır⁸⁹⁹. Bu fasıllardan daha önce bahsettiğimiz “Tarım ve Kırsal Kalkınma” adlı 11. Fasl, “Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı” adlı 12. Fasl ve “Balıkçılık” adlı 13. Fasl doğrudan tarım sektörüne ilişkindir. AB Komisyonu 11. ve 12. Faslın açılış kriterlerini belirlemiş 13. Faslın tarama sonu raporunu resmen onaylamamıştır. Bu sebeple yalnızca 12. Fasl fiili olarak müzakereye açılmıştır⁹⁰⁰.

AB'ye aday ülkelerin gelişimleri Avrupa Konseyi'ne düzenli biçimde bildirilmektedir. Bu bilgiler ışığında her yıl hazırlanan ilerleme raporları AB'nin taleplerini görmek ve aday ülkelerin gelişim süreçlerini takip etmek bakımından önemli bir kaynaktır. 1998 yılından 2023 yılına kadar AB'nin Türkiye hakkındaki

⁸⁹⁴ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 66.

⁸⁹⁵ Hale, a.g.e., 1990, s. 142.

⁸⁹⁶ Tecer, a.g.e., 2007, s. 182-183.

⁸⁹⁷ Grethe, a.g.e., 2004, s. 3; Nazlı/Küden, a.g.e., 2012, s. 93.

⁸⁹⁸ Yılmaz, a.g.e., 2015, Sürdürülebilir Tarım Mümkün Mü?, s. 59.

⁸⁹⁹ Avrupa Birliği Başkanlığı, “Müzakere Fasılları”, <https://www.ab.gov.tr/62.html>, Erişim tarihi: 28.05.2023.

⁹⁰⁰ Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, “Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum”, https://www.ab.gov.tr/katilim-muzakerelerinde-mevcut-durum_65.html, Erişim tarihi: 27.07.2023.

ilerleme raporları incelendiğinde tarım sektöründe iyileşmeye gidilmesi gereken hususların başında kamusal yapılanmanın ve teşvik sisteminin geldiği görülmektedir. Özellikle 2001, 2002, 2006 ve 2007 yılı ilerleme raporları AB'nin Türk tarım sektörünün kamusal yapılanması ve tarımsal destek araçlarının kullanımı hakkındaki taleplerini açıkça ortaya koymaktadır.

2001 yılı ilerleme raporunda devletin tarım sektöründe oldukça müdahaleci olduğu belirtilmiş, teşviklerin azaltılması, tarım alanında faaliyet yürüten kamu kurumlarının özelleştirilmesi, fiyat desteğinin sonlandırılması, tarım ürünü piyasalarında serbest piyasa koşullarının esas alınması ve OTP ile Türk tarım politikasının uyumlu hale getirilmesi önerilmiştir⁹⁰¹.

2002 yılı ilerleme raporunda üreticilere yapılan doğrudan gelir ödemelerinin devam etmesi, alternatif ürün sistemine geçilmesi, tarımsal örgütlenmenin yeniden ele alınması, bitki ve hayvan sağlığına yönelik gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiğine yer verilmiştir. Ortak piyasa düzeninin oluşturulması açısından Tütün Kanunu çıkarılmasının ve Şeker Kanunu'na ilişkin çıkarılan iki adet uygulama mevzuatının önemi vurgulanmıştır. Ayrıca söz konusu raporda tarım piyasalarının izlenmesi, uygun kamusal yapılanmanın oluşturulmasının hızlandırılması, gıda güvenliğine ilişkin denetimlerin güçlendirilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur⁹⁰².

2006 yılı ilerleme raporunda tarımsal desteklerin üretime bağlı verilmesinin OTP'ye uyumu zorlaştırdığı, AB mevzuatına yasal uyum bakımından düzensiz bir ilerleme olduğu belirtilmiştir. 5488 sayılı Tarım Kanunu'nun yürürlüğe girmesi, tarım sektörüne yönelik bazı işletim sistemlerine zemin hazırlanması, tarım sektöründe rekabetin ve modernleşmenin esas alınması takdir edilmiştir. Ayrıca Tarım ve Köyişleri Bakanlığının yeniden yapılandırılması gerektiği ve üretimden bağımsız yeni bir tarımsal destek sistemine ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir⁹⁰³.

2007 yılı ilerleme raporunda tarımsal destekleme araçlarının üretime bağlı verilmeye devam etmesi, TMO'nun pirinç ve tahıllar dışında fındık piyasasına da müdahale etmek üzere görevlendirilmesi eleştirilmiştir. *"Katılım Öncesi Kırsal*

⁹⁰¹ Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye 2001 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 2001, s. 55-60.

⁹⁰² Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye 2002 Yılı İlerleme Raporu, Ankara, 2002, s. 67-72.

⁹⁰³ Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye 2006 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 2006, s. 42-43.

Kalkınma Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance Rural Development/IPARD)” kapsamında ödemeleri yapacak ajansın kurulmasına yönelik kanun çıkarılması takdir edilmiştir. Türkiye’nin IPARD fonlarından ancak kabul edilebilir bir IPARD programı sunarak yararlanabileceği belirtilmiştir⁹⁰⁴.

Türkiye’ye yönelik sonraki dönem ilerleme raporlarında tarımsal istatistik sisteminin geliştirilmesi, üretimden bağımsız tarımsal destek sağlanması, kamusal yapılanmanın tarım piyasalarına müdahale etmeyecek şekilde yeniden oluşturulması, canlı hayvan ve sığır ithalatına ilişkin kısıtlamaların kaldırılması hususları üzerinde durulmuştur.

AB ilerleme raporları doğrultusunda Türk tarım sektörüne ilişkin pek çok hukuki düzenleme yapılmıştır. Bu süreçte “5488 sayılı Tarım Kanunu”, “5262 sayılı Organik Tarım Kanunu”, “5200 sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu”, “5300 sayılı Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu”, “5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun”, “5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu”, “5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu” gibi pek çok düzenleme yürürlüğe girmiştir.

2011 yılına kadar neredeyse tüm ilerleme raporlarında AB, Tarım ve Köyişleri Bakanlığının yeniden yapılandırılması gerektiğini ifade etmiştir. Bu talep doğrultusunda 639 sayılı KHK ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı yeniden teşkilatlandırılmıştır. Yeni teşkilat yapısıyla bakanlığa izleyici ve denetleyici bir rol biçilmiş, tarım yönetiminin işlevsel olarak gıda güvenliğini sağlama görevi ön plana çıkarılmış, gıda güvencesi ihmal edilmiştir. Bu durum temel gıda niteliğindeki ürünlerde dışa bağımlılığı artırmıştır⁹⁰⁵.

AB’nin bölgesel teşkilatlanmaya gidilmesi yönündeki önerileri doğrultusunda kalkınma ajansları kurulmuştur. Bölgesel teşkilatlanmayla kamu-özel-sivil toplum işbirliğinin sağlanması, katılımcılık ve yerellik ilkelerinden hareketle kaynakların yerinde, etkin ve etkili kullanılması hedeflenmektedir. Ancak söz konusu kurumların merkeze mali ve idari açıdan bağımlı olması, faaliyetlerinin izlenip denetlenmesinin güç olması, belirli bir idari faaliyeti yürütmek için kurulmaması ve yerel yönetimlere

⁹⁰⁴ Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye 2007 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 2007, s. 44.

⁹⁰⁵ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 70-71.

yeterli mali desteğin sağlanmaması kendilerinden beklenen faydayı sağlamalarının önüne geçmiştir⁹⁰⁶.

AB önerileri doğrultusunda Türk tarım sektörünün kamusal yapılanmasına dahil olan bir diğer kurum “*Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)*” olmuştur. Söz konusu kurum IPARD kapsamında verilecek fonların dağıtılmasını sağlamak üzere kurulmuştur ancak tarım sektöründe faaliyet yürüten kurum sayısı artmış ve bir yönetim karmaşası sorunu ortaya çıkmıştır.

Türkiye’nin AB’ye tam üye olmaması nedeniyle uygulanan tercihli rejim sistemi ülkemize ithalat yapacağı yeni pazarlar açmıştır. Ancak Türk tarımının AB ile rekabet edememesi AB’den yapılan tarımsal ürün ithalatını artırmış, Türkiye’den AB’ye gerçekleştirilen tarımsal ürün ihracatını ise giderek azaltmıştır. Nitekim 1995-2018 yılları arasında Türkiye’nin AB’ye gerçekleştirdiği tarım ihracatında tarım ürünlerinin payı %17,6 dan %6,3’e gerilemiştir⁹⁰⁷. Türk tarım sektörünün hukuki ve idari yapısında gerçekleştirilen değişiklikler üreticilerin durumu ve sektörün sorunları gözetilmeksizin yalnızca OTP’ye uyum sağlamak üzere gerçekleştirildiğinden beklenenin aksine yeni idari, ekonomik ve sosyal sorunları beraberinde getirmiştir.

4.2. Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması’nın Türk Tarım Sektörüne Etkisi

Dünya Ticaret Örgütü, dünya çapında ticaret kurallarıyla ilgilenen ve 164 adet üye ülkeden oluşan uluslararası bir kuruluştur⁹⁰⁸. Amacı dünya ticaretinin olabildiğince sorunsuz ve öngörülebilir şekilde gerçekleşmesini sağlamaktır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere ticaret politikalarına doğrudan, ülke içi destek politikalarına ise dolaylı olarak etki etmektedir⁹⁰⁹.

DTÖ’nün tarihi 1944’de imzalanan Uluslararası Para Antlaşması olarak anılan Bretton Woods Antlaşması’na kadar uzanmaktadır⁹¹⁰. Bretton Woods Antlaşması’yla sabit kur anlayışı benimsenerek katılımcı ülke paralarının dolar esas alınarak

⁹⁰⁶ Kutlu, Salih Ziya/Görün, Mustafa. (2016). “Kalkınma Ajanslarında Merkezi ve Yerel Unsurların Etkisi: Kalkınma Ajanslarının Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, *ÇOMÜ Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, pp 15-36, 2016, s. 34.

⁹⁰⁷ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 71.

⁹⁰⁸ World Trade Organization, “Members and Observers”, <https://www.wto.org>, Erişim tarihi: 07.06.2023.

⁹⁰⁹ Yavuz, a.g.e., 2005, s. 48.

⁹¹⁰ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 56.

belirlenmesi üzerinde uzlaşmıştır⁹¹¹. Uluslararası ödemelerde kullanılacak yeni bir ödeme sistemi ile “*Dünya Bankası*” ve “*Uluslararası Para Fonu*” kurulmuştur⁹¹². Söz konusu bu kuruluşların dünya ticaretini düzenleme gibi bir görevi bulunmamaktadır.

Uluslararası ticaretin kuralları 1947 yılında “*Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması (GATT)*” ile belirlenmiştir⁹¹³. GATT ile tarife, sübvansiyon, kota, iç destek gibi rekabeti bozucu ve kısıtlayıcı uygulamaların kaldırılarak ticaretin serbestleşmesi hedeflenmiştir⁹¹⁴. Türkiye 1951 yılında Torquay Turu sırasında GATT’ı imzalayarak antlaşmaya taraf olmuştur⁹¹⁵.

Küresel ekonomik sisteme ilişkin yapılan müzakere turlarının sonuncusu olan 1986 yılında başlayıp 1995’de sona eren Uruguay Turu’nda dünya ticaretini düzenlemek üzere Dünya Ticaret Örgütü’nün kurulması gerekliliği ve tarım konuları üzerinde durulmuştur. Nihayetinde 1 Ocak 1995 yılında İsviçre’de “*Dünya Ticaret Örgütü*” kurulmuştur⁹¹⁶.

1948 yılından 1998 yılına kadar GATT ile daha çok sanayi ürünlerinin ticareti düzenlemelere tabi tutulmuş, tarım ürünleri ticareti GATT ilkeleri dışında tutulmuştur⁹¹⁷. Tarım ürünlerinin ticareti ilk kez Uruguay Turu neticesinde imzalanan

⁹¹¹ Grant, a.g.e., 1997, s. 83-84.

⁹¹² Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 57.

⁹¹³ Regmi, Anita/Hart, Nina M./Schnepf, Randy. (2020). Reforming the WTO Agreement on Agriculture, Congressional Research Service Report, Version 2, s. 1.

⁹¹⁴ Cardiff EDC, a.g.e., 2013, s. 22; Aydın, Ceren. (2004). *Dünya Ticaret Örgütü Tarım Müzakereleri, AB ve Türkiye’nin Pozisyonları*, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 11.

⁹¹⁵ Ticaret Bakanlığı, “Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)”, <https://ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/cok-taraflil-ve-bolgesel-iliskiler/cok-taraflil-iliskiler/dunya-ticaret-orgutu-dto>, Erişim tarihi: 13.06.2023.

⁹¹⁶ Blandford, David. (2015). “The World Trade Organization Agreement on Agriculture and World Food Security”, *Penn State Journal of Law & International Affairs*, Cilt: 3, No: 2, pp 156-167, s. 161; Mukhtar, Ahmad. (2020). *Policy Space for Sustainable Agriculture in the World Trade Organization Agreement on Agriculture*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Geneva, s. 1; Öztürk, Yusuf Kemal. (2018). “Dünya İktisat Tarihinde Dünya Ticaret Örgütü’nün Yeri ve Önemi”, *Turkish Studies*, Cilt: 13/22, s. 441-442.

⁹¹⁷ Brovljev, Jelena/Četković, Biljana. (2013). “The Impact of the WTO Agreement on Agriculture on food Security in Developing Countries”, *135th EAAE Seminar “Challenges for the Global Agricultural Trade Regime after Doha”*, Belgrade, s. 60; Ay, Ahmet/Yapar, Sinem. (2005). “Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması ve Türkiye”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Sayı: 13, s. 58; Doğan, Sibel. (2002). “Dünya Tarım Ürünleri Ticaretinin Liberalleşmesine Yönelik Düzenlemelerin Türk Tarımına Yansımaları”, *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, Sayı: 7, pp 41-59, s. 42.

DTÖ Tarım Antlaşması'yla düzenleme altına alınmıştır⁹¹⁸. Tarım Antlaşması'yla adil, öngörülebilir ve piyasaya duyarlı bir tarım ticaret sisteminin kurulması amaçlanmıştır⁹¹⁹.

Tarım Antlaşması, ülkelerin tarımsal ürünler üzerindeki kotaları, tarifeleri, ihracat sübvansiyonlarını ve ithalat vergilerini azaltmaya ilişkin taahhütleriyle tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesine yönelik bir reform adımıdır⁹²⁰. Ancak ihracatının büyük bölümünü tarım ürünleri oluşturan gelişmiş ülkelerin antlaşmanın uygulanması hususunda yoğun çaba sarf etmelerine rağmen destek kanallarında değişikliğe gitmemesi bu adımı olumsuz etkilemiştir⁹²¹.

Hükümetlerin sübvansiyonları kaldırması teknolojik açıdan yetersiz ve daha az gelişmiş ülkelerde tarım kesiminin refahının düşmesine, yoksul çiftçinin üretim yapmaktan vazgeçmesine, çiftçilerin kimi temel girdi ve hizmetlere dahi erişememesine neden olmuştur⁹²². Nihayetinde bu tür ülkeler Kuzey ABD, AB ülkeleri gibi sübvansiyon verilen ve teknolojik açıdan gelişmiş ülkelerle yarışamaz hale gelmiştir⁹²³. Son zamanlarda tarım ürünü ticaretine getirilen çevre standartları, bitki sağlığı kısıtları, fikri mülkiyet gibi engeller de ticari serbestleşme faaliyetlerini olumsuz etkilemiştir⁹²⁴.

Tarım Antlaşması'nın 1995 yılında kabul edilen 20. maddesinde tarım ürünleri ticaretinin serbestleşmesinin uzun vadeli bir süreç olduğu belirtilerek Uruguay Turu'yla başlayan reform sürecinin devam etmesi öngörülmüştür. Bu hüküm uyarınca 2001 yılında antlaşmayla kurulan Tarım Komitesi gözetiminde son tur olan Doha Turu

⁹¹⁸ Akder, Halis. (2005). "Dünya Ticaret Örgütü'nün Tarım Antlaşması: Tehdit mi? Fırsat mı?", *Demokrasi Platformu*, Yıl: 1, Sayı: 3, s. 14.

⁹¹⁹ World Trade Organization. (2016). *The WTO Agreements Series: Agriculture*, Third Edition, Geneva, s. 9; Çakmak, Erol H./Akder, Halis. (1999). *Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması'nın Yeni Görüşme Dönemi ve Türkiye: Olanaklar, Kısıtlar ve Stratejiler*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara, s. 3; Kaya, Talat. (2015). *Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Anlaşmalarının İç Hukukta Uygulanması ABD, AB ve Türkiye Örnekleri*, Legal Yayıncılık, İstanbul, s. 29; Mukhtar, a.g.e., 2020, s. 9.

⁹²⁰ Blandford, a.g.e., 2015, s. 161; Ortaç/Ünsal/Çaşkur, a.g.e., 2006, s. 70; Ay/Yapar. a.g.e., 2005, s. 59.

⁹²¹ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 58.

⁹²² Brovljev/ Ćetković, a.g.e., 2013, s. 67.

⁹²³ Doğan, a.g.e., 2002, s. 46.

⁹²⁴ Doğan, a.g.e., 2002, s. 47.

başlatılmıştır⁹²⁵. Doha Turu'yla tarım piyasalarının serbestleştirilmesine yönelik Uruguay Turu'nun da ilerisinde antlaşmaların yapılması amaçlanmıştır⁹²⁶. Ancak beklenilenin aksine bu hususta sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir⁹²⁷.

Türkiye DTÖ'ye 1995 yılında üye olmuş, DTÖ kapsamında yapılan antlaşmalardan doğan tüm yükümlülükleri kabul etmiştir⁹²⁸. Bu antlaşmalardan biri de DTÖ Tarım Antlaşması'dır. Söz konusu antlaşma 25 Şubat 1995 tarihinde R.G.'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir⁹²⁹.

DTÖ Tarım Antlaşması kapsamında ülkeler gelişmişlik düzeylerine göre; “*gelişmekte olan ülke*”, “*gelişmiş ülke*”, “*en az gelişmiş ülke*” olarak üçe ayrılmaktadır. Ülkelerin bulundukları kategoriye göre farklı oran ve sürelerde taahhütte bulunma imkanı bulunmaktadır⁹³⁰. Gelişmekte olan ülkeler arasında kabul edilen Türkiye de pazara giriş, ihracat sübvansiyonları ve iç destekler hakkında birtakım taahhütlerde bulunmuştur. Türkiye verdiği taahhütlerde antlaşmanın öngördüğü tüm özel ve lehe muamele hükümlerinden faydalanmıştır⁹³¹. Diğer gelişmekte olan ülkelerle birlikte verdiği taahhütleri uygulama süresi 1995 yılında başlayıp 2004 yılı sonunda sona ermiştir.

Tarım Antlaşması kapsamında gerçekleştirilen başlıca yenilik tarifikasyon sistemidir. GATT döneminde miktar kısıtlamaları, asgari ithalat vergileri, keyfi lisans uygulamaları, gönüllü ihracat kısıtlamaları gibi tarım ürünü ticaretini kısıtlayıcı engeller bulunmaktaydı⁹³². Tarım Antlaşması'nda pazara girişle ilgili olarak tarım ürünlerinin ticaretini kısıtlayan tarife dışı engellerin kaldırılması, regülasyon aracı

⁹²⁵ World Trade Organization, a.g.e., 2016, The WTO Agreements Series: Agriculture, s. 18; Akder, a.g.e., 2005, s. 13; Regmi/Hart/Schnepf, a.g.e., 2020, s. 7.

⁹²⁶ European Commission, a.g.e., 2010, The EU's Common Agricultural Policy (CAP): on the move in a changing world How the EU's agriculture and development policies fit together, s. 11; Regmi/Hart/Schnepf, a.g.e., 2020, s. 7.

⁹²⁷ Akman, M. Sait. (2008). “Doha ‘Kalkınma’ Turu ve DTÖ: Sorunların Açmazında Çözüm Arayışları”, İç. *Dünya Ticaret Örgütü Doha Turu Çok Taraflı Ticaret Müzakereleri ve Türkiye*, (Ed. M. Sait Akman/Şahin Yaman), Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (Tepav), s. 34.

⁹²⁸ Ticaret Bakanlığı, “Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)”, <https://ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/cok-taraflilive-bolgesel-iliskiler/cok-tarafliliskiler/dunya-ticaret-orgutu-dto>, Erişim tarihi: 09.06.2023.

⁹²⁹ Ay/Yapar. a.g.e., 2005, s. 67.

⁹³⁰ Blandford, a.g.e., 2015, s. 162.

⁹³¹ Aydın, a.g.e., 2004, s. 19.

⁹³² Kaya, a.g.e., 2015, s. 29.

olarak tarifelerin kullanılması ve zamanla azaltılması öngörülmüştür⁹³³. Türkiye her bir tarım ürünü için on yıl içinde %10, ortalama %24 oranında indirim taahhüt etmiştir⁹³⁴. Temel ve hassas ürünlerde yerli üreticinin korunması amacıyla gelişmekte olan ülkelere tanınan haktan faydalanarak en yüksek tarife oranını uygulayıp bu oran üzerinden indirimde gitmiştir. Bu ürünler dışındaki tarım ürünlerinde Eylül 1986'da uygulanan tarife oranlarını esas almıştır⁹³⁵. Türkiye'nin ithal ettiği ürünlerde ise yüksek oranda indirim taahhüt edilmiş bu ürünlere tarifeler düşük oranda bağlanmıştır. Türkiye uygulama dönemi boyunca pazara girişle ilgili verdiği taahhütleri yerine getirmiştir.

Tarım Antlaşması'nda düzenlenen bir diğer husus tarım ürünü ticaretinin serbestleştirilmesi amacıyla ihracat sübvansiyonlarının azaltılmasıdır. Bu kapsamda Türkiye 1995 - 2000 yılları arasında her yıl eşit olacak şekilde ihracat sübvansiyonu verdiği ürün sayısını %14, ihracat sübvansiyonu harcamalarını %24 oranında azaltmayı taahhüt etmiştir. Ayrıca ihracat sübvansiyonu verilmeyen ürünlere, ihracat sübvansiyonu uygulamayacaktır⁹³⁶. Ülkemiz 44 ürüne ihracat sübvansiyonu verme hakkı elde etmiş ancak kaynak yetersizliği sebebiyle yalnızca 18'ine sübvansiyon vermiştir⁹³⁷. Uygulama dönemi boyunca ihracat sübvansiyonu ve miktarı taahhütlerine uygun davranılmıştır. 2000 yılından sonra ise tarım ürünlerine verilen ihracat sübvansiyonlarıyla ilgili DTÖ'ye bildirim yapılmamıştır.

Tarım Antlaşması'nda iç desteklere ilişkin de çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler, tarımsal üretim dengesini bozan veya ticaretini olumsuz etkileyen iç desteklerin azaltılmasını ve bir disiplin altına alınmasını hedeflemektedir. Türkiye'nin verdiği iç desteklerin oranı %10'un altında kaldığından iç desteklere ilişkin herhangi bir taahhütte bulunulmamıştır⁹³⁸. Türkiye fiyat desteğinin azaltılmasını ve bu sebeple meydana gelecek zararın üretime bakılmaksızın doğrudan gelir desteği sağlanarak karşılanmasını kabul etmiştir. Yatırım ve girdi destekleri ise

⁹³³ Akder, a.g.e., 2005, s. 15.

⁹³⁴ Brovljev/Ćetković, a.g.e., 2013, s. 61.

⁹³⁵ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 60.

⁹³⁶ Ay/Yapar. a.g.e., 2005, s. 61.

⁹³⁷ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 60; Ay/Yapar. a.g.e., 2005, s. 73.

⁹³⁸ Çakmak/Akder, a.g.e., 1999, s. 6.

antlaşmanın kapsamı dışındadır⁹³⁹. Buna rağmen Türkiye girdi desteği vermemiştir. Ülkemiz iç desteklere ilişkin son DTÖ bildirimini 2001 yılında verilen desteklere ilişkin olarak 2002 yılında yapmıştır.

DTÖ'nün kurucu üye devletlerinden biri olarak Türkiye, tarım alanında yapılan antlaşmaların uygulanmasından da sorumludur. Bu sebeple ülkemiz tarım mevzuatı hazırlanırken DTÖ antlaşmalarından kaynaklanan taahhüt ve yükümlülükler dikkate alınmıştır. Nitekim 5488 sayılı Tarım Kanunu, AB ve DTÖ'ye verilen taahhütler doğrultusunda hazırlanmıştır. Dış ticaret mevzuatımız hazırlanırken yine bu taahhütler ve yükümlülükler ön planda tutulmuştur.

Ülkemizde tarım piyasalarına müdahale eden kamu iktisadi teşebbüslerinin müdahaleleri, DTÖ'nün ülkelerin tarife dışı korumacı araçları kullanmasını azaltarak tarım ürünü ticaretini serbestleştirme hedefi doğrultusunda 1980 yılı itibariyle azaltılmıştır. Yine bu amaçla destekleme alımları aşamalı olarak kaldırılarak tarım satış kooperatiflerinin alımları destekleme alımları kapsamında çıkarılmıştır⁹⁴⁰. Böylece tarım satış kooperatifleri ile idare arasındaki bağ koparılmıştır.

Şeker rejimi, üretimin yalnızca iç piyasadaki ihtiyacı karşılamaya yönelik yapılması yönünde yeniden düzenlenmiştir. İlerleyen müzakerelerde Türkiye, kamunun şeker üretiminden çekilmesi yönünde taahhütler de bulunmuştur⁹⁴¹.

Öncesinde belirlenen pilot il ve ilçelerde uygulanan doğrudan gelir desteğinin ülke genelinde uygulanması için 12 Aralık 2000 tarih ve 2000/2172 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmıştır. 2001 yılı itibariyle doğrudan gelir desteği ülke genelinde alan bazlı olarak tüm ürünler için verilmeye başlanmıştır. Bu destek üretime bakılmaksızın verilmiştir. Doğrudan gelir desteğiyle üreticilere gelir transferi yapılarak gelir yaratıcı potansiyellerini harekete geçirip gelir dağılımını düzenlemek ve etkinliği artırmak amaçlanmıştır⁹⁴². Ancak bu ödemeyi alabilmek amacıyla yapılan giderler, çoğu zaman alınacak destekten fazla olduğundan küçük çiftçi sisteme dahil olamamıştır. Büyük çiftçiler ise belirlenen arazi üst sınırına uygun olarak tarım

⁹³⁹ Ay/Yapar. a.g.e., 2005, s. 75.

⁹⁴⁰ Büyükerşen, Aslı. (2008). *Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması'nın Sonuçları ve Türkiye Örneği*, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, s. 138.

⁹⁴¹ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 61.

⁹⁴² Bayaner, a.g.e., 2014, s. 41.

arazilerini sözleşmelerle yakınları arasında bölerek her bir arazi parçası için ayrı ayrı bu ödemelerden yararlanmıştır. Tarım arazisi sahibi olup çiftçi olmayan kişiler kolaylıkla aldıkları üretici belgeleriyle üretim yapmamalarına rağmen doğrudan gelir desteği almıştır. Zamanla bu sistem küçük çiftçinin aleyhine işlemiştir⁹⁴³.

Yapılan çalışmalar tarım ürünleri ticaretini serbestleştirme çabalarının gelişmiş ülkelerin ticaretteki payını artırdığını göstermiştir. Gelişmekte olan ülkelerin ise tarım piyasalarına korumacı müdahalelerde bulunmasını zorlaştırarak ticaretteki paylarını olumsuz etkilemiştir⁹⁴⁴. Nitekim DTÖ tarım politikası kapsamında gerçekleştirilen uygulamalar ülkemizde ithalatı artırıp tarımın ihracattaki payını azaltmıştır. 1998, 1999, 2001, 2002, 2005 ve 2006 yılları hariç ülkemizin tarım ürünleri ithalatının ihracatından yüksek olduğu görülmektedir⁹⁴⁵. 2000 yılı itibarıyla tarımın GSMH'daki payı da giderek azalmıştır⁹⁴⁶.

4.3. Uluslararası Para Fonu Politikalarının Türk Tarım Sektörüne Etkisi

IMF, 1930'lu yıllarda yaşanan Büyük Buhranın ardından 1944 yılında BM'nin Bretton Woods toplantısında 44 üye ülkenin bir araya gelmesiyle kurulmuş bir BM organıdır. IMF'nin amaçları kuruluş ana sözleşmesinin birinci maddesi uyarınca; uluslararası parasal işbirliğini desteklemek, uluslararası ticaretin genişletilmesini, uluslararası para sisteminin istikrarlı olarak işlemesini sağlamak, sürdürülebilir ekonomik büyümeyi teşvik etmek, ihtiyacı olan ekonomileri güçlendirici politika tavsiyelerinde bulunmak ve potansiyellerini artırıcı destekler sağlamaktır⁹⁴⁷. Günümüz itibarıyla 190 ülke IMF'ye üyedir⁹⁴⁸.

1945 ila 1970 yılları arasında Bretton Woods toplantısında alınan kararlar doğrultusunda büyük bir ekonomik istikrarsızlık hali istisna olmak üzere üye ülkelerin

⁹⁴³ TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, "Doğrudan Gelir Desteği: Tarımsal Destek Mi, Yoksulluk Yardımı mı?", 16.08.2004, https://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=147&tipi=5, Erişim tarihi: 11.06.2023.

⁹⁴⁴ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 59.

⁹⁴⁵ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 61.

⁹⁴⁶ Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2003). Ekonomik Göstergeler, Ankara, s. 6.

⁹⁴⁷ İnan, Mahmut. (2019). "IMF İstikrar Politikaları ve Syand-By Anlaşmalarını Gerekli Kılan Nedenler Açısından Türkiye IMF İlişkileri", *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 32, s. 595-596.

⁹⁴⁸ International Monetary Fund, "IMF Members", <https://www.imf.org/en/About/executive-board/members-quotas>, Erişim tarihi: 17.06.2023.

resmi kurları dolara, dolar ise altına endekslenmiştir⁹⁴⁹. 1960'lı yıllara gelindiğinde ABD ihracatının dünya ticaretindeki payının azalması, doların altın karşısında değer kaybetmesine sebep olmuştur. ABD yaşadığı ekonomik güçlük sebebiyle 1971 yılında dolar - altın bağlantısına son vermiştir. 1971 yılından itibaren üye ülkeler kur oranlarını belirlemekte serbest bırakılmıştır⁹⁵⁰. Bu süreçte IMF'ye, üye ülkelerin kur oranlarını gözetme görevi verilmiştir.

1980'li yıllarla birlikte IMF, kamusal harcamaların azaltılması ve serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi yönünde tavsiyelerde bulunmaya başlamıştır⁹⁵¹. Bu çerçevede gelişmekte olan ülkelerdeki yönelim özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşması ve dış ticaretteki engellerin kaldırılması yönünde olmuştur.

IMF iktisadi politikalarında değişime giden ülkelere kredi vererek neoliberal politikalarının yayılmasını hızlandırmıştır. 1952 yılında kredi kullanımına koşulluluk ilkesini getirmiştir. Kredi almak isteyen ülkelerin öncelikle niyet mektuplarının IMF yönetim kurulu tarafından onaylanması gerekmektedir. Teminat sağlayan ve getirilen koşullara uyum sağlamayı kabul eden ülkeler kredi desteğinden faydalanabilmektedir. Böylece IMF, kredi alan ülkelerin iktisadi politikalarını yönlendirmektedir. Bu sebeple IMF'den kredi alan ülkeler, kendi iktisadi politikalarını belirlemede diğer ülkeler gibi özgür değildirler⁹⁵².

IMF'nin tarım politikalarına yönelik herhangi bir görev ve yetkisi bulunmamakla birlikte verdiği neoliberal tavsiyeler ile kredi talep eden ülkelere yönelik getirdiği koşullar, küresel tarım ürünü ticaretini ve finansmanını etkilemektedir. IMF'nin tarım sektörüne yönelik verdiği kredilerdeki koşulları konu alan bir araştırmada verilen kredilerin %59,2'sinin devletin tarım sektöründen el çekmesine yönelik önlemler içerdiği görülmüştür. Devlete ait işletmelerin özelleştirilmesi, gümrük vergilerinin düşürülmesi, tarım ürünlerine ilişkin kotaların

⁹⁴⁹ Boratav, Korkut. (2016). "IMF: Dün ve Bugün", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 34, Sayı: 1, s. 28.

⁹⁵⁰ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 73.

⁹⁵¹ Akalın, Gülsüm/Uçak, Ayhan. (2007). "IMF Politikaları Üzerine Bir Kritik", *Marmara Üniversitesi İ.B.B.F. Dergisi*, Cilt: XXII, Sayı: 1, s. 28.

⁹⁵² Deniz Çevik, "Bir Ülke Neden IMF İle Anlaşma Yapar? IMF İyi mi Kötü mü?", 5 Ekim 2018, <https://www.alomaliye.com/2018/10/05/imf-anlasma/>, Erişim tarihi: 18.06.2023.

kaldırılması, sübvansiyonların azaltılması, tarımsal işletmelerin desteklenmesi, çiftçilerin eğitilmesi, kamusal harcamaların azaltılması bu tür önlemler arasındadır⁹⁵³.

IMF'nin neoliberal yönlendirmeleri ve üretimde uzmanlaşmayı teşvik etmesi özellikle ekonomisi tarıma dayalı ülkeleri olumsuz etkilemiştir. Neoliberal yönlendirmeler neticesinde devletin tarım sektöründen el çekmesi çiftçiye savunmasız bırakmıştır. Talep gören ürünlerin üretiminin ve bu tür ürünlerde uzmanlaşmanın teşvik edilmesi ise üretimi azaltmış, tarım ürünü ithalatını artırmıştır⁹⁵⁴.

Türkiye, 1947 yılında IMF'ye üye olmuştur. Bu tarihten itibaren Türkiye ile IMF arasında on dokuz stand-by antlaşması yapılmıştır⁹⁵⁵. 1960-1980 yılları arasında yapılan stand-by antlaşmalarıyla dış açığın kapatılması amaçlanmıştır. Bu amaçla ülkemizde uluslararası ticaretin serbestleştirilmesine yönelik adımlar atılmıştır. Ancak IMF ile antlaşma yapılmayan yıllara oranla antlaşma yapılan yıllarda enflasyon artmış, Türkiye'nin büyüme oranı ve dünya ticaretindeki ihracat payı azalmıştır. Bütçe açıkları kapatılamamış ve büyümede istikrar sağlanamamıştır⁹⁵⁶.

1960-1980 yılları arasında tarımsal girdi üretimi, temini ve dağıtımı TİGEM ile Türk Zirai Donatım Kurumu (TZDK), Yem Sanayi Anonim Şirketi (YEMSAN) ve Türkiye Gübre Sanayi tarafından gerçekleştirilmiştir. Çiftçiye finansal destek Ziraat Bankası ve tarım kredi kooperatifleri tarafından sağlanmıştır. Ayrıca TMO, TÜRKŞEKER, ÇAYKUR ve Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TEKEL) tarımsal piyasa oluşturmakta ve yönetmektedir. Et ürünlerinde Et Balık Kurumu, Süt ürünlerinde ise Süt Endüstrisi Kurumu (SEK) görevlidir⁹⁵⁷. Bu yıllarda devletin tarım politikalarının düzenlenmesi ve hayata geçirilmesinde merkez konumda olduğu görülmektedir⁹⁵⁸.

⁹⁵³ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 75.

⁹⁵⁴ Eştürk, Özlem/Ören, M. Necat. (2014). "Türkiye'de Tarım Politikaları ve Gıda Güvencesi", *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Tarım Bilimleri Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 2, pp 193-200, s. 197.

⁹⁵⁵ Erdinç, Zeynep. (2007). "Uluslararası Para Fonu – Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19. Stand-By Antlaşması", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 18, s. 100.

⁹⁵⁶ Takım, Abdullah. (2011). Türkiye'de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları, *Maliye Dergisi*, Sayı:160, s. 174.

⁹⁵⁷ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 78.

⁹⁵⁸ Bingöl, Şerife/Meçik, Oytun. (2021). "Yeni Kapitalizm ve Türkiye'de Tarım Sektörünün Dönüşümü", *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 1, pp 586-605, s. 596. Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 78.

1980’li yıllarla birlikte IMF, neoliberal politikalar benimsemeye başlamıştır. Bu dönemde tarım sektöründeki reform süreci IMF ile Dünya Bankası’nın koordineli ürettikleri politikalar çerçevesinde ilerlemektedir. İktisadi eğilim fiyat ve girdi desteklerinin sonlandırılması, dış ticaretteki korumacı uygulamaların kaldırılması, tarımsal sanayinin özelleştirilmesi yönündedir. Bu yıllarda Türk tarım sektöründe IMF’nin tavsiyeleri çerçevesinde oluşturulan 24 Ocak Kararları hakim durumundadır. 24 Ocak Kararları’nda dış ticaretin serbestleştirilmesi, kamunun iktisadi faaliyetlerden el çekmesi, tarımda devlet planlamasına son verilmesi, ihracata dayalı büyümeye geçilmesi hususlarına yer verilmiştir⁹⁵⁹. 1980 sonrası dönemde IMF politikalarıyla tarım sektörüne ilişkin güçlü kamusal örgütlenme çözülmeye başlamıştır⁹⁶⁰. Tarım ve Orman Bakanlığı yalnızca genel düzenleme ve gözetim işlevini yerine getirmektedir.

1980 ila 2000’li yıllar arasında ise IMF’nin Türk tarım sektörüne yönelik yoğun neoliberal müdahaleleri dikkat çekmektedir. Bu dönemde IMF ile Türkiye arasında yapılan antlaşmalar çerçevesinde alım fiyatlarının enflasyona endekslenmesi, buğday fiyatlarının borsaya uyumunun sağlanması, TMO satış fiyatlarının maliyeti karşılaması, tütünde destekleme alımlarına son verilmesi, şeker pancarına ilişkin yapılan destekleme alımlarına kota koyulması, TMO stoklarının azaltılması, devletin tarım sektöründeki etkinliğinin azaltılması, girdi desteklerinin sonlandırılması, tarım kredi kooperatifleri tarafından çiftçiye verilen ucuz kredi imkanının kaldırılması, devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından tarım satış kooperatiflerine yapılan mali yardımların sonlandırılması kararları alınmıştır⁹⁶¹. SEK, Yem Fabrikaları, Türkiye Zirai Donatım Kurumu gibi tarım sektöründe etkin üretim yapan KİT’ler özelleştirilmiştir⁹⁶². Üreticilere üretimden bağımsız olarak doğrudan gelir desteği

⁹⁵⁹ Eştürk/Ören, a.g.e., 2014, s. 195.

⁹⁶⁰ Gökhan Günaydın, “Küreselleşen Piyasa, Yoksullaşan Köylü”, 30.06.2008, https://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=8877&tipi=38&sube=0, Erişim tarihi: 08.07.2023.

⁹⁶¹ Bingöl/Meçik, a.g.e., 2021, s. 598; Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 79.

⁹⁶² Eştürk/Ören, a.g.e., 2014, s. 196; Durak, Burcu/Coşkun Karadağ, Neslihan. (2017). “Türkiye’de Tarım Politikaları ve Vergilendirilmesi-2”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, s. 110.

verilmiştir. Ancak finansal temelli bu reform programı Türk tarımının yapısal ve sosyal boyutlu sorunlarını göz ardı ettiğinden başarılı olmamıştır⁹⁶³.

IMF ile yapılan stand-by antlaşmaları çerçevesinde gerçekleştirilen uygulamaların 2000 - 2004 yılları arasında Türk tarımına etkileri şöyledir⁹⁶⁴;

- Tarımsal ürün alım fiyatı bu yıllarda enflasyonun altında kalmıştır. Bu yıllarda enflasyon oranı %40'a ulaşmasına rağmen, alım fiyatlarındaki ortalama artış %28 olmuştur.

- Destekleme alımlarının tarım sektörüne olan katma değeri 1990 - 1999 döneminde ortalama %9,7 iken %5,4'e düşmüştür.

- Buğday, ayçiçeği, soya, pamuk, tütün, şekerpancarı, nohut, mercimek ekim alanları 1990 - 1999 dönemine oranla 312 bin hektar azalmıştır.

- Faiz oranlarına ilişkin desteğin kaldırılması neticesinde tarım kredilerinin tüm krediler içindeki payı %9,6'dan %3,5'e düşmüştür.

- Gübre fiyatları KİT'lerin özelleştirilmesi sonrası %40 yükselmiştir.

- Gübre ithalatı 1990 - 1999 döneminde gübre tüketiminin %24,8'i iken %43,9'una yükselmiştir.

- Tarımın GSMH'daki payı 1998 yılında %13,6 iken 2005 yılında %11,5'e gerilemiştir.

- Tarım ürünlerinin toplam ihracattaki payı 1990 - 1999 döneminde %12,8 iken bu dönemde %6'ya gerilemiştir.

Bu sonuçların ortaya çıkmasında KİT'lerin tasfiyesinin ve özelleştirilmesinin büyük etkisi bulunmaktadır. Ülkemizde tarım sektörünün önemli bir aktörü olan devletin, yerine ikamesini koymaksızın tarım sektöründen çekilmesi 2000 yılı itibariyle verimin artmasına rağmen buğday, mısır, kuru fasulye, arpa, nohut, ay çiçeği, pamuk, kırmızı mercimek, soya gibi pek çok tarım ürününde üretimin, tüketimi karşılayamamasına sebep olmuştur⁹⁶⁵. Ayrıca girdi maliyetlerinin artması üretim maliyetlerini artırıp üretici refahını düşürmüştür. Bu sebeple çiftçi sayısı giderek

⁹⁶³ Durak/Coşkun Karadağ, a.g.e., 2017, s. 109.

⁹⁶⁴ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 80.

⁹⁶⁵ Akdeniz, Zeliha. (2019). *Türkiye'de Tarım Sektörü ve 2000'li Yıllarda Tarımda İzlenen Politikalar*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, s. 118.

azalmıştır⁹⁶⁶. Nihayetinde tarım piyasalarında arz ve talep dengesi bozularak tarımsal ürün ve gıda fiyatları artmıştır.

İstikrar ve yapısal uyum programları adı altında yürütülen IMF ve Dünya Bankası politikaları tarıma ilişkin kamusal yapılanmayı işlevsizleştirmiştir. Bu dönemde Ziraat İşleri, Zirai Mücadele, Hayvancılığı Geliştirme, Gıda İşleri, Veteriner İşleri, Su Ürünleri, Toprak - Su Genel Müdürlükleri gibi Tarım Bakanlığının görüş ve önerilerde bulunan birimlerine son verilmiştir. Tarım Bakanlığının yetkileri diğer idarelere⁹⁶⁷ dağıtılmıştır. İdarelerin görev alanlarında yaşanan belirsizlikler yetki çatışmalarına sebep olmuştur. Sonrasında ise giderek etkisiz hale gelen Tarım Bakanlığının yetkileri üst kurullara devredilmiştir⁹⁶⁸.

4.4. Dünya Bankası Politikalarının Türk Tarım Sektörüne Etkisi

Dünya Bankası, 1944 yılında gerçekleştirilen Bretton Woods toplantısında alınan karar üzerine 1945 yılında kurulmuştur⁹⁶⁹. BM'nin özerk uzman kuruluşları arasında yer almaktadır⁹⁷⁰. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yıkıma uğramış ülkelerin yeniden inşasını ve kalkınmasını sağlamak için uzun vadeli finansman sağlamak, küresel düzeyde fakirliği azaltıp yaşam kalitesini artırmak amacıyla kurulmuştur⁹⁷¹. Kuruluşu ve işleyişi “*Articles of Agreement*” adlı ana sözleşmesinde düzenlenmiştir.

⁹⁶⁶ Biglaiser, Glen/ McGauvran, Ronald J. (2022). “The Effects of IMF Loan Conditions on Poverty in the Developing World”, *Journal of International Relations and Development*, Sayı: 25, pp 806-833, s. 811; Eştürk/Ören, a.g.e., 2014, s. 598.

⁹⁶⁷ 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 vb. Gökhan Günaydın, “Küreselleşen Piyasa, Yoksullaşan Köylü”, 30.06.2008, https://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=8877&tipi=38&sube=0, Erişim tarihi: 08.07.2023.

⁹⁶⁸ Gökhan Günaydın, “Küreselleşen Piyasa, Yoksullaşan Köylü”, 30.06.2008, https://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=8877&tipi=38&sube=0, Erişim tarihi: 08.07.2023.

⁹⁶⁹ Ravallion, Martin. (2016). “The World Bank: Why It Is Still Needed and Why It Still Disappoints”, *Journal of Economic Perspectives*, Cilt: 30, Sayı: 1, pp 77-94, s. 77; Kaya, Safiye. (2002). “Dünya Bankası ve Türkiye”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 46-47, s. 5.

⁹⁷⁰ United Nations, “UN System”, <https://www.un.org>, Erişim tarihi: 11.07.2023.

⁹⁷¹ Öztürk, İlhan. (2006). Dünya Bankası Politikaları, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1, s. 36-37.

Ana sözleşmesi uyarınca Dünya Bankası'na üye olmanın ön koşulu IMF'ye üye olmaktır⁹⁷².

Dünya Bankası, zaman içerisinde ülkelerin eğitim, bankacılık, alt yapı, kamu yönetimi, sağlık, çevre, tarım gibi sorunlarına da yönelmiştir⁹⁷³. 1947 yılından bu yana faizsiz kredi, kredi ve hibe yoluyla 12.000'den fazla kalkınma projesini finanse etmiştir⁹⁷⁴.

Washington mutabakatına varılmasının ardından 1980'li yıllarda neoliberal politikaların benimsenmesiyle kredi kullanımı yapısal uyum koşullarının yerine getirilmesine bağlanmıştır⁹⁷⁵. Banka, yapısal uyum programı kapsamında “*yapısal uyum kredisi*” ve “*sektörel uyum kredisi*” vermiştir. Yapısal uyum kredileriyle kredi alan ülkelerin idari ve sosyal yapısının, sektörel uyum kredileriyle kredi verilen sektör yapısının değiştirilip dönüştürülmesi amaçlanmıştır⁹⁷⁶. 2000'li yıllara gelindiğinde bankanın yoksulluğun azaltılmasına ve devlet kapasitesi inşasına yönelmesiyle yapısal uyum kredilerinin yerini “*kalkınma politikası kredisi*” almıştır⁹⁷⁷.

Tarım, Dünya Bankası'nın desteklediği sektörlerden biridir⁹⁷⁸. Tarım sektöründe tarımsal araştırma, yayım ve diğer destek faaliyetleri, tarımsal kamu yönetimi sulama ve drenaj, tarımsal ürün, hayvancılık, ormancılık ve balıkçılık alanlarındaki projeler desteklenmektedir⁹⁷⁹.

Dünya Bankası her yıl ekonomik kalkınmaya ilişkin belirlediği bir konuyu yayınladığı raporla derinlemesine incelemektedir. Bankanın 2008 yılında yayınladığı

⁹⁷² Kaya, a.g.e., 2002, Dünya Bankası ve Türkiye, s. 6-8.

⁹⁷³ Tarım ve Orman Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü. (2020). *Avrupa Birliği Uluslararası Kuruluşlar, Sözleşmeler*, Ankara, s. 94.

⁹⁷⁴ World Bank Group, “What We Do”, <https://www.worldbank.org/en/what-we-do>, Erişim Tarihi: 10.07.2023.

⁹⁷⁵ Kaya, a.g.e., 2002, Dünya Bankası ve Türkiye, s. 28; Ravallion, a.g.e, 2016, s. 87; Gonzalez, Carmen G. (2002). “Institutionalizing Inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security and Developing Countries”, *Columbia Journal of Environmental Law*, Cilt: 27, Sayı:2, pp 433-490, s. 447.

⁹⁷⁶ Kaya, a.g.e., 2002, Dünya Bankası ve Türkiye, s. 3-4.

⁹⁷⁷ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Metin, Banu. (2013). “Neoliberal Yapısal Uyum Politikalarından” “Kapsayıcı Kalkınma Çerçevesine” Dünya Bankası'nın Yoksulluk Sorununa Yaklaşımı”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı: 2, pp 211-234; Ravallion, a.g.e., 2016, s. 87-88.

⁹⁷⁸ Ravallion, a.g.e., 2016, s. 79.

⁹⁷⁹ World Bank Group, “What We Do”, <https://www.worldbank.org/en/what-we-do>, Erişim Tarihi: 10.07.2023.

rapor tarımın ekonomik kalkınmadaki rolünü konu almaktadır⁹⁸⁰. Söz konusu raporda devletin, özel sektörün ve toplumun rollerine değinilmiş, bu rollerin yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ancak neoliberal politikalar gereği tarım sektöründe devlete yine yalnızca düzenleme görevi verilmiştir. Devletin tarım sektöründe aktif yer almaması ve piyasalara müdahale etmemesi gerektiği ifade edilmiştir.

Dünya Bankası tarım sektöründe yapısal uyum programı kapsamında kredi alan ülkelerde tarımsal girdi üretiminde, dağıtımında ve pazarlanmasında devletin doğrudan rolünün azaltılması, tarımsal girdi, tarımsal üretim ve kredi desteklerinin kaldırılması, tarım piyasalarının serbestleştirilmesi, ihracat ve ithalat kısıtlamalarının kaldırılması, tarımsal pazarlamanın özelleştirilmesi yönünde neoliberal politikalar uygulamıştır⁹⁸¹.

Türkiye, 1947 yılında Dünya Bankası'na üye olmuştur⁹⁸². Bu tarihten itibaren Türkiye ile Dünya Bankası arasında 268 antlaşma yapılmıştır. İmzalanan 268 antlaşmanın 211'i tamamlanmıştır. Tamamlanan antlaşmalardan 35'i tarım sektörüne ilişkindir. Söz konusu antlaşmaların içeriği Dünya Bankası'nın tercihleri doğrultusunda değişikliğe uğramıştır. Tarım sektörüne ilişkin yapılan antlaşmalar 1985 yılına kadar tarımsal verimi artırmaya yönelikken 1985 yılı sonrasında yapısal uyumu sağlamaya yöneliktir⁹⁸³.

Dünya Bankası'nın yapısal uyum politikalarıyla Türk tarım sektöründe bir dönüşüm yaşanmıştır⁹⁸⁴. Dünya Bankası ile yapılan ilk beş yapısal uyum antlaşmasıyla neoliberal politikaların ilk adımları atılmıştır. Bu antlaşmalarda kamu kesiminin KİT'lerle beraber küçültülmesine, devletin tarım sektöründeki rolünün serbest piyasa

⁹⁸⁰ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 85.

⁹⁸¹ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 86.

⁹⁸² Kışman, Zülfikar Aytaç/Kıraç, Ziya Kıvanç. (2014). "Dünya Bankası Tarım Kredileri ve Türk Tarım Sektörü", *Turkish Studies*, Cilt: 9, Sayı: 5, pp 1397-1410, s. 1400.

⁹⁸³ Kışman/Kıraç, a.g.e, 2014, s. 1403.

⁹⁸⁴ Susam, Nazan/Bakkal, Ufuk. (2008). "Türkiye'de Tarım Politikalarındaki Dönüşümün Kamu Bütçesi ve Ekonomi Üzerindeki Etkileri", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: X, Sayı: I, s. 327.

düzenine uygun olarak yeniden düzenlenmesine, ithalatın serbestleşmesine yönelik düzenlemeler yer almıştır⁹⁸⁵.

1985 yılı itibariyle yapısal uyum programı kapsamında sektörel uyum kredileri verilmeye başlamıştır. Bu kapsamda yapılan “*Tarım Sektörü Yapısal Uyum Projesi ve Tarım Reformu Uygulama Projesi (Agricultural Reform Implementation Project (ARIP))*” ülkemiz tarım sektöründe Dünya Bankası politikalarının etkisini derinleştirmiştir.

1985 yılında yapılan Tarım Sektörü Yapısal Uyum Projesi kapsamında temel tarımsal girdilerden biri olan gübrede devlet tekeli son bulmuştur. Türkiye Gübre Sanayi ile Türkiye Zirai Donatım Kurumu özelleştirilmiş, gübre tedariği ve dağıtımı serbestleştirilmiştir. Türkiye Zirai Donatım Kurumunun gübre piyasasındaki payı azaltılmıştır. Gübre piyasasında oluşan açığı kapama hususunda tarım kredi kooperatifleri görevlendirilmiştir. Bu süreçte kamu iştirakleri tarım kredi kooperatiflerine devredilmiş kamu hizmetlerinin sunumunda kamu kurumları devre dışı bırakılmıştır⁹⁸⁶. Tohumda serbestleşme gerçekleştirilmiş, tarımsal sulamanın ticari esaslar çerçevesinde sulama birlikleri aracılığıyla yapıldığı bir sistem kurulmuştur⁹⁸⁷.

Tarım Reformu Uygulama Projesi, 2001 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır⁹⁸⁸. Öncesinde Türkiye’nin 10 Mart 2000 tarihinde Dünya Bankası’na gönderdiği niyet mektubunda; “*tarım alanında hükümet, büyümenin desteklenmesi ve tarımsal destekleme politikalarının bütçe ve tüketiciler üzerindeki yükünün azaltılması için geçmişe kesin bir set çekme niyetindedir. Orta vadeli hedef, hükümetin sübvans e ettiği girdi, kredi ve temel mahsullerdeki fiyat desteklerine dayanan mevcut sistemin, zaman içerisinde küçük çiftçileri daha fazla hedefleyerek doğrudan gelir desteği programı ile değiştirilmesidir... Ayrıca tarımsal reform programı, devletin tarımsal üretim ile tarımsal sanayi üretiminde doğrudan bir rol olmaktan çekilmesine yönelik orta vadeli hedef doğrultusunda, sektördeki devlet varlıklarının ticarileştirilmesi ve*

⁹⁸⁵ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 86-87.

⁹⁸⁶ 1954 yılında kurulan Gübre Fabrikaları Türk A.Ş., günümüzde Türkiye Tarım Kredi Kooperatiflerinin iştirakidir. GÜBRETAS, “Hakkımızda”, <https://www.gubretas.com.tr/tr/hakkimizda>, Erişim tarihi: 21.07.2023.

⁹⁸⁷ Kışman/Kıraç, a.g.e, 2014, s. 1404-1405.

⁹⁸⁸ Nazan/Bakkal, a.g.e., 2008, s. 338.

özelleştirilmesini kapsamaktadır”⁹⁸⁹ ifadeleri yer almıştır. Devletin tarım sektöründeki rolünün giderek azalacağı bir programdan bahsedilmiştir.

ARIP, tarımsal örgütlenmenin yeniden yapılandırılmasına ilişkin bir dizi değişiklik içermektedir. Projenin ana bileşenleri; doğrudan gelir desteği, çiftçi kayıt sistemi, kırsal kalkınma programları ve tarım satış kooperatiflerinin yeniden yapılandırılmasıdır⁹⁹⁰. 2004 yılında gerçekleştirilen revizyon sonrasında kırsal kalkınma programlarının alt bileşenleri; alternatif ürün programı, arazi toplulaştırma, köy bazlı katılımcı yatırım programı, çiftçi örgütlerinin güçlendirilmesi, çevresel amaçlı tarımsal arazilerin korunması olarak belirlenmiştir⁹⁹¹.

ARIP bütçe üzerindeki yükün azaltılmasını ve tarım kesiminin güçlendirilmesini amaçlamaktadır⁹⁹². Proje kapsamında devleti tarım sektörü üzerinde etkin kılan girdi ve fiyat destekleri gibi klasik regülasyon araçlarının kullanımına aşamalı olarak son verilmiştir⁹⁹³. KİT'lere bütçeden ayrılan pay, verilen prim ödemeleri ve diğer destekler azaltılmıştır. Üretim miktarı ve kararı serbest piyasa koşullarına bırakılmıştır⁹⁹⁴. Ancak AB ülkeleri, ABD gibi gelişmiş ülkeler bu süreçte tarım ürünü ihracatını desteklerken Türkiye’de fiyat desteklerine son verilip aynı zamanda tarımsal kurumların tasfiye edilmesi Türk tarımını olumsuz etkilemiştir⁹⁹⁵.

2000 yılında 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu yürürlüğe girmiştir. 4572 sayılı Kanun Geçici m. 1 ile tarım satış kooperatifleri ve birliklerin devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinden mali destek almaları yasaklanmıştır⁹⁹⁶. Bu süreçte kayısı piyasasına yönelik faaliyet yürüten Kayısı Birlikle

⁹⁸⁹ Hazine Müsteşarlığı. (2002). Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (Niyet Mektupları ve Reformlar), Ankara, s. 249.

⁹⁹⁰ Tan, Sibel/Kumuk, Taner/Savran, Ferhan/Everest, Bengül. (2010). “Türkiye’de 2000 Yılı Sonrası Uygulanan Tarım Politikaları: Tarım Reformu Uygulama Projesi – ARIP”, *Türkiye IX Tarım Ekonomisi Kongresi*, Şanlıurfa, s. 973.

⁹⁹¹ Tan/Kumuk/Savran/Everest, a.g.e., 2010, s. 974-975.

⁹⁹² Narin, a.g.e., 2000, s. 198.

⁹⁹³ Nazan/Bakkal, a.g.e., 2008, s. 338.

⁹⁹⁴ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 89.

⁹⁹⁵ Nazan/Bakkal, a.g.e., 2008, s. 339.

⁹⁹⁶ Köroğlu, Semiha. (2003). *Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Tarımsal Örgütlenme*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AT Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 89; Bağımsız Sosyal Bilimciler. (2008). *2008 Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum*, Yordam Kitap, s. 181.

pek çok kooperatifin sanayi işletmesi kapatılmıştır. Fiskobirlik, Marmara Birlik, Tariş gibi kooperatifler faaliyetlerini piyasa koşullarında yürütmeye devam etmiştir. Fakat bu durum zaten örgütlü olmayan üreticinin maliyetinin altında ürün satmasına ve ürün bazında fiyat istikrarının bozulmasına sebep olmuştur. Fiyat istikrarı TMO'nun kayısı ve fındık alımıyla sağlanmaya çalışılmıştır⁹⁹⁷.

2001 yılında şeker piyasasını regüle etmek üzere 4634 sayılı Şeker Kanunu ile “Şeker Kurumu” kurulmuştur. 2002 yılında ARİP ile ilişkili yürütülen “*Alternatif Ürün Projesi*” hayata geçirilmiştir. Bu projeyle çiftçi, üretim fazlası olan ve destekleme alımları sebebiyle bütçeye yük getiren ürünlerin yerine üretim açığı olan ürünleri üretmeye teşvik edilmektedir⁹⁹⁸. Çay, fındık, şekerpancarı ve tütün proje kapsamına alınmıştır. Ancak yalnızca tütün ve fındık üreticilerinin alternatif ürün yetiştirmeleri devletçe desteklenmiştir⁹⁹⁹. 2002 yılında tütün piyasasını regüle etmek üzere 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkol Piyasasının Düzenlenmesine Dair Kanun ile “*Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu*” kurulmuştur. Ayrıca proje sürecinde TEKEK ve pek çok şeker fabrikası özelleştirilmiştir.

Alternatif Ürün Projesi kapsamında az sayıda çiftçi tütün üretiminden vazgeçerek alternatif ürün desteğinden faydalanmıştır¹⁰⁰⁰. Proje, fındık üreticileri arasında da hedeflediği etkiyi yaratamamıştır¹⁰⁰¹. Çünkü fındık üreticilerinin yaygın inancı alternatif ürünlerden elde edilecek gelirin fındıktan elde edilecek gelir kadar olmayacağı yönündedir¹⁰⁰².

Tarımsal destek sistemi 2006 yılında yürürlüğe giren 5488 sayılı Tarım Kanunu ile yeniden oluşturulmuştur. 5488 sayılı Tarım Kanun m. 19 uyarınca tarımsal

⁹⁹⁷ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 90.

⁹⁹⁸ Gül, Umut/Arısoy, Hasan/Sivük, Halit/Ataseven, Yener. (2009). “Alternatif Ürün Projesi Kapsamında Tütün ve Bazı Ürünler Arasında Kârlılık Karşılaştırmaları”, *Tekirdağ Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 3, s. 221.

⁹⁹⁹ Aydın, Zülküf. (2017). *Çağdaş Tarım Sorunu*, İmge Kitabevi, Ankara, s. 244.

¹⁰⁰⁰ Gül/Arısoy/Sivük/Ataseven, a.g.e., 2009, s. 215.

¹⁰⁰¹ “Dünya Bankasıyla yürütülen ARİP projesi kapsamında tarım reformu için ayrılan 400 milyon dolarlık kaynaktan, 180 milyon doları alternatif ürün projesi kapsamında fındık sökümü için ayrılmıştı. Ancak alternatif ürün projesine ilginin yeterli düzeyde olmaması nedeniyle bu kaynağın sadece 50 milyon doları kullanılabildi”. Hürriyet, “Ürün Kredisi Elde Kaldı”, 24 Temmuz 2004, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/urun-kredisi-elde-kaldi-38627868>, Erişim tarihi: 30.07.2023.

¹⁰⁰² Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 91.

destekleme araçları; “doğrudan gelir desteği”, “fark ödemesi”, “hayvancılık destekleri”, “tarım sigortası ödemeleri”, “kırsal kalkınma destekleri”, “çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri” ve “diğer destekleme ödemeleri” olarak belirlenmiştir. Ayrıca ilgili kanun kapsamında ÇKS oluşturulmuştur. 2010 yılı itibarıyla ise “Havza Bazlı Destekleme Modeli” uygulanmaya başlamıştır.

Tarım ekonomik kalkınmanın sacayaklarından biridir. Ancak Dünya Bankası ve IMF’nin 1980 sonrası Türkiye’ye yönelik uyguladığı politikalarda tarımın devlet bütçesine yük olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Devletin tarım sektörüne olan müdahalelerinin azaltılması gerektiği böylece kaynakların daha verimli kullanılacağı savunulmuştur. Bu amaçla girdi ve fiyat desteklerinin kaldırılması üretim maliyetlerini karşılayamayan çiftçinin üretimden ayrılmasına sebep olmuştur. Bu politikaların ekonomide yarattığı daralma kriz rakamlarına ulaşmıştır.

Sonuç olarak ülkelerin sektörel özellikleri ve kendine has sorunları dikkate alınmadan “tek beden herkese uyar” anlayışıyla uygulanan politikalar tarım sektörü küçük aile işletmelerinin faaliyetlerine dayanan ülkeleri olumsuz etkilemiştir¹⁰⁰³. Ayrıca bu tür ülkelerde ekonomiye erişimi kolaylaştırmaya yönelik yapılan sermaye kontrollerinin kaldırılması, şirket vergilerinin düşürülmesi uygulamaları ülkeleri fakirleştirmiştir. Nihayetinde küçük çiftçi yoksullaşmış, girdi fiyatlarıyla birlikte üretim maliyetleri artmış, gıda güvencesi sorunu ortaya çıkmıştır¹⁰⁰⁴. Oysa Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde devletin tarım sektörünü düzenleyici, denetleyici ve destekleyici rolüne ihtiyaç bulunmaktadır¹⁰⁰⁵.

¹⁰⁰³ Metin, a.g.e., 2013, s. 218.

¹⁰⁰⁴ Gonzalez, a.g.e., 2002, s. 448-449; Öztürk, a.g.e., 2006, s. 55; Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 86.

¹⁰⁰⁵ Erbay, a.g.e., 2013, s. 12.

5. TÜRK TARIM SEKTÖRÜNDE KAMUSAL ÖRGÜTLENMENİN ROLÜ VE ÖNEMİ

Örgütlenme; ortak bir amacı gerçekleştirmek için iş birliği yapıp teşkilatlanma, kurumsallaşma anlamına gelmektedir¹⁰⁰⁶. Örgütlenmeyle iyi bir koordinasyon sağlanarak ihtiyaçların en iyi şekilde ve zamanında giderilmesi amaçlanmaktadır. Tarım sektöründe üretici refahını sağlamak, tarımda yaşanan problemleri çözüme kavuşturmak, doğru tarım politikalarıyla tarımsal üretimde verimliliği ve kaliteyi artırmak, teknolojiyi kullanarak topyekûn kalkınmayı sağlamak ancak örgütlenmeyle mümkündür¹⁰⁰⁷. Bu sebeple tarım sektörünün yönetiminde yetki ve sorumlulukların amacına uygun biçimde dengeli dağıtılması, dinamik bir yapı oluşturulması gerekir.

Demokratik bir düzende en genel anlamıyla örgütlenme; kamu örgütlenmesi ve özel örgütlenme olmak üzere iki türdür¹⁰⁰⁸. Tarım sektörünün yönetiminde de kamu örgütlenmesi ve özel örgütlenme ayrımı yapmak mümkündür. Kamu örgütlenmesinden anlaşılması gereken idaredir. Özel örgütlenmeden anlaşılması gereken ise çiftçi örgütlenmesidir. Özel örgütlenme; mesleki örgütler ve ekonomik amaçlı örgütler olmak üzere iki türdür. Üretici dernekleri ve ziraî vakıflar mesleki örgütlenme; kooperatifler ve birlikler ise ekonomik amaçlı örgütlenme olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁰⁰⁹.

Ülkemizde ziraat odalarının tarımsal örgütlenme içerisindeki konumu tartışmalıdır. Ziraat odalarının çiftçilerin ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak, geliştirmek, onları temsil etmek amacını taşıyan mesleki örgütler olduğu kuşkusuzdur. Bu sebeple doktrinde ziraat odaları kimi yazarlarca özel örgütlenme içerisinde

¹⁰⁰⁶ Kızılaslan, Halil/Doğan, Hasan Gökhan. (2013). “AB ve Türkiye’de Tarım Sektöründe Örgütlenme ve Üretici Birlikleri”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 1, pp 146-159, s. 148.

¹⁰⁰⁷ Paksoy, Hilal/Alagöz, Mehmet. (2023). “Türk Tarımı Örgütlenme Desenine Eleştirel Bir Bakış”, *Akşehir Meslek Yüksekokulu Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 15, pp 31-40, s. 33.

¹⁰⁰⁸ Rehber, Erkan/Vural, Hasan. (2019). Türkiye’de Tarım, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi (TAEM), Büyük Anadolu Medya Grup, Ankara, s. 87; Kızılaslan/Doğan, a.g.e., 2013, s. 148; Tarım Orman Şurası. (2019). “Tarımda Üretici Örgütlenmesi Grubu Çalışma Belgesi”, https://cdniys.tarimorman.gov.tr/api/File/GetFile/330/Sayfa/1416/1778/DosyaGaleri/11._tarimda_uretici_organlenmesi.pdf, Erişim tarihi: 12.10.2023, s. 7; Paksoy/Alagöz, a.g.e., 2023, s. 34.

¹⁰⁰⁹ Kahveci, Şeyma/Ataseven, Yener. (2020). “Türkiye’de Organik Tarımsal Üretimde Örgütlenme Modellerinin İncelenmesi”, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, Cilt: 55, Sayı: 4, pp 2341-2360, s. 2343; Yavuz, a.g.e., 2005, s. 120; Paksoy/Alagöz, a.g.e., 2023, s. 34.

incelenmektedir¹⁰¹⁰. Doktrindeki bir diğer görüşe göre kamu tüzel kişiliğini haiz olan, kanunla kurulan, merkezi idarenin gözetimi ve denetimi altında faaliyet yürüten ziraat odaları kamusal örgütlerdir¹⁰¹¹. Biz de ziraat odalarını ve üst kuruluşu olan Ziraat Odaları Birliğini kamu örgütlenmesi içerisinde inceleyeceğiz.

1980 yılı itibariyle neoliberal politikaların etkisiyle tarım sektöründe kamu örgütlenmesinin etkinliğinin giderek azaldığı özel örgütlenmenin ön plana çıktığı görülmektedir¹⁰¹². Bu sebeple tarım sektörünün yönetimine ilişkin yapılan akademik çalışmalar özel örgütlenme üzerinde yoğunlaşmıştır. Oysa tarım sektöründe kamu örgütlenmesi en az özel örgütlenme kadar önemlidir.

Tarım hem temel ihtiyaç maddelerinin üretildiği hem de sanayii sektörüne hammadde sağlayan bir sektördür. Tarımsal üretim, devletler için stratejik öneme sahiptir. Bir devletin istediği zamanda ve yeterli miktarda tarımsal üretim gerçekleştirememesi bir milli güvenlik sorunudur¹⁰¹³.

Danıştay milli güvenliği “Yurt ölçüsünde beliren iç ve dış tehlikelere karşı Devlet tüzel kişiliğinin savunma ve güvenlik altına alınması”¹⁰¹⁴ olarak tanımlamaktadır. Başka bir tanıma göre milli güvenlik;

*“bir devletin, hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde ve çağdaş anlamda bir demokrasi, insan hakları, rekabete dayalı serbest pazar ekonomisi temelinde; siyasi, askeri, ekonomik, ticari, mali, sağlık, çalışma ve sosyal güvenlik, öğretim, eğitim, bilim, teknoloji, kültür, sanat, spor, sağlık alanlarında, gerek dış ilişkileri, gerek iç ilişkileri bakımından, mevcut durumda veya öngörülebilir gelecekte güvence içinde olması durumunu ifade eden bir çerçeve kavramdır”*¹⁰¹⁵.

¹⁰¹⁰ Rehber/Vural, a.g.e., 2019, s. 88; Kızılaslan/Doğan, a.g.e., 2013, s. 148; Paksoy/Alagöz, a.g.e., 2023, s. 34.

¹⁰¹¹ Duran, a.g.e., 1982, İdare Hukuku Ders Notları, s. 224.

¹⁰¹² Kızılaslan/Doğan, a.g.e., 2013, s. 148.

¹⁰¹³ Ferhat Ünlü, “Bir milli güvenlik meselesi olarak tarım”, Sabah, 10 Nisan 2022, <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/pazar/ferhat-unlu/2022/04/10/bir-milli-guvenlik-meselesi-olarak-tarim>, Erişim tarihi: 12.08.2023.

¹⁰¹⁴ Danıştay 12. Dairesi, E. 1969/4097, K. 1970/426, T. 5.3.1970, *Danıştay Kararlar Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 1, 1971, s. 379-426.

¹⁰¹⁵ Çaycı, Sadi. (2016). “Türkiye’nin Milli Güvenliği”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 65, Sayı: 4, pp 3327-3344, s. 3328.

Tükettiği kadar temel tarımsal ürün üretemeyen devletlerin halihazırda veya öngörülebilir gelecekte güvencede oldukları söylenemez. Bu sebeple bir devletin temel tarımsal ürünleri ithal etmesiyle savunma sanayii ürünlerini ithal etmesi arasında bir fark bulunmamaktadır. Tarım aynı savunma sanayii, enerji, haberleşme gibi devletlerin yapı taşlarından biridir.

Milli güvenliğin bir kısmını oluşturan iç güvenlikle kamu düzeni yakından ilişkilidir. İç güvenliği tehdit eden ya da bozan her davranış kamu düzenini de tehdit etmekte ya da bozmaktadır. Kamu düzenini korumak yahut bozulan kamu düzenini yeniden tesis etmek idarenin temel faaliyet alanlarından biridir. Bu sebeple idare tarımsal faaliyetlerin etkin ve verimli sürdürülebilmesi, tarımsal ürünlerin tarladan sofraya gelene kadar kişilere güvenli şekilde ulaştırılması için tarım sektörünü düzenlemeli, denetlemeli gerektiği ölçüde müdahale de bulunmalıdır. Amerika gibi liberalizmin katı şekilde benimsendiği ülkelerde dahi tarım bir plan, program dahilinde ilerlemekte, üretici desteklenmektedir.

Tarım politikalarının ihtiyaca yönelik oluşturulması, hukuki araçların etkin kullanılması iyi bir kamu örgütlenmesiyle mümkündür. Kamu örgütlenmesinin etkinliği özel örgütlenmeyi de doğrudan etkilemektedir. Örneğin; özel örgütlenmenin oldukça gelişmiş olduğu Norveç'te tarım kredi kooperatifi yapılanması bulunmamaktadır. Çünkü uzun dönemli yatırım kredileri kamu bankaları tarafından verilmektedir. Benzer olarak ülkemizde üreticiye girdi temini yıllarca Zirai Donatım Kurumu gibi kamu kurumlarınca sağlandığından girdi temin etmeye yönelik kooperatifleşme oluşmamıştır¹⁰¹⁶.

Türk idari teşkilatında tarım sektöründe faaliyet yürüten kamu örgütlenmesi zaman içinde pek çok değişikliğe uğramıştır. Yapılan değişiklikler çoğu zaman uluslararası kuruluşların politikaları doğrultusunda gerçekleşmiştir. Ancak bu durum kurumlar arası koordinasyonu bozmuş, tarım sektöründe kamu örgütlenmesi parçalı bir yapıya bürünmüştür.

¹⁰¹⁶ Rehber/Vural, a.g.e., 2019, s. 87.

5.1. Merkezden Yönetim Birimleri

5.1.1. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte kamu politikası oluşturma süreci köklü bir değişikliğe uğramış, Türk idari teşkilatına yeni aktörler katılmıştır. Politika yapım sürecinin bürokratik engellerden uzak ve istikrarlı olarak yürütülmesini sağlamak üzere ABD başkanlık sistemindeki “yürütme ofislerine (*Executive Office of President*)” benzer olarak “Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları” oluşturulmuştur¹⁰¹⁷.

Politika kurulları; yeni hükümet sistemine geçilmesinin ardından kamu politikası yapım sürecine yardımcı olmak amacıyla Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan kurmay birimlerdir¹⁰¹⁸. İlgili oldukları alana ilişkin politikalar üretip bu politikaların uygulanma sürecini takip etmektedirler¹⁰¹⁹. Kurulların başkanı Cumhurbaşkanı olup başkan, üyelerden birini başkanvekili olarak belirlemektedir. Kurullar en az üç üyeden oluşmaktadır¹⁰²⁰.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlıklar, parlamenter sistemdekinin aksine, politika yapım sürecinde aktif olmayıp daha çok uygulayıcı rolündedir¹⁰²¹. Bu sistemde kurulların önerdiği politikalardan Cumhurbaşkanınca uygun görülenler bakanlıklar tarafından uygulanmaktadır¹⁰²². Siyasi sorumlulukları bulunmayan bakanlar, yönetsel sistemin bir parçası haline gelmiştir¹⁰²³.

¹⁰¹⁷ Fanid, Nematollah A./Akman, Ferdanur. (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi, *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 2, pp 31-51, s. 37.

¹⁰¹⁸ Sobacı, Mehmet/Miş, Nebi/Köseoglu, Özer. (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”, *SETA Perspektif*, Sayı: 206, s. 2.

¹⁰¹⁹ Çakmak, N. Münci. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Engellilere Yönelik Düzenlemeler”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XXIII, Sayı: 3, s. 270.

¹⁰²⁰ Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 140; Çakmak, a.g.e., 2019, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Engellilere Yönelik Düzenlemeler, s. 270.

¹⁰²¹ Kırışık, Fatih/Öztürk, Kübra. (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi”, *Adalet Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 65, pp 167-200, s. 181.

¹⁰²² Erol, Ömer Faruk. (2020). “Cumhurbaşkanı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 1, s. 128.

¹⁰²³ Fanid/Akman, a.g.e., 2021, s. 37.

Politika kurulları sorunlu olduğu ya da geliştirilmesi gerektiği tespit edilen politika alanlarında oluşturulmuştur. Ülkemizde “*Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu*”, “*Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu*”, “*Ekonomi Politikaları Kurulu*”, “*Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu*”, “*Hukuk Politikaları Kurulu*”, “*Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu*” “*Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu*”, “*Sosyal Politikalar Kurulu*”, “*Yerel Yönetim Politikaları Kurulu*” olmak üzere dokuz politika kurulu bulunmaktadır¹⁰²⁴.

Politika kurulları, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK ile kurulmuştur. Politika kurullarının genel görev ve yetkileri 1 sayılı CBK’nın 22. maddesinde, her bir politika kurulunun görev ve yetkisi 1 sayılı CBK’nın 23 ile 31. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

1 sayılı CBK m. 22 uyarınca politika kurulları ilgili oldukları alanda politika ve strateji önerileri geliştirip uygun görülen politika ve stratejilerin hayata geçirilmesi için çalışmalar yapmakla görevli ve yetkilidir. Politika yapım sürecinde kurullar; kamu sektörü ve özel sektörden ilgilileri ve uzman kişileri toplantı yapmak üzere davet edebilmekte, talep, ihtiyaç ve etki analizi yapabilmektedir. Kurullar bakanlıkların aksine icrai nitelikte karar alamamaktadır. Ancak kurulların işlevi salt istişari nitelikte değildir. Kurullar bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalarının Cumhurbaşkanı programına uygun olup olmadığını denetleyip raporlamakla görevli ve yetkilidir. İdari işleyişe ilişkin söz konusu denetimin yerindelik denetimi olduğunu söylemek mümkündür¹⁰²⁵.

2023 yılında Tarım Kanunu m. 7’de yapılan değişiklikle halihazırda Tarım ve Orman Bakanlığı, “*tarım sektörü ile ilgili politikaların tespit edilmesi, planlanması ve koordinasyonu ile ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapılarak uygulanması*” hususunda yetkilendirilmiştir.

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu ise tarım politikalarının oluşturulmasında etkili olan kuruldur¹⁰²⁶. 1 sayılı CBK m. 29 uyarınca kurul; bitkisel ve hayvansal ürün üretiminin artırılması, üretimde standart bir kalitenin sağlanması, yerli gen

¹⁰²⁴ Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 53; Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 140.

¹⁰²⁵ Erol, a.g.e., 2020, s. 129.

¹⁰²⁶ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 96.

kaynaklarının muhafaza edilmesi, çeşitlendirilmesi ve ıslahı hakkında politika önerilerinde bulunmak, araştırmalar yapmak ve teşvik politikaları geliştirmekle görevli ve yetkilidir.

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulunun diğer görev ve yetkileri ise gıda sağlığı ve güvenliği, biyogüvenlik, tıbbi teknolojiler ve ilaç endüstrisinin millileştirilmesi, su kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, kamu sağlığını tehdit eden hastalıklarla mücadele ve sağlık sistemlerinin iyileştirilmesi alanlarında politika önerilerinde bulunmak; sağlık ve gıdaya yönelik üretim ve tüketim alışkanlıklarındaki bozuklukları gidermek üzere çalışmalar yapmak; sağlık hizmetleri ve teknolojilerine yönelik uluslararası gelişmeleri izleyip raporlamaktır.

1 sayılı CBK ile Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulunun tarım sektörüne yönelik bazı alanlarda politika önerilerinde bulunmak üzere yetkilendirilmesi idarece tarımın sorunlu ve geliştirilmesi gerekli bir alan olduğunun tespit edildiğini göstermektedir. Ancak 2023 yılında yapılan değişiklikle Tarım ve Orman Bakanlığının tarım politikalarının oluşturulması, planlanması ve uygulanması hususunda yetkilendirilmesi ileride kurul ile bakanlık arasında yetki çatışmaları yaşanmasına, bürokratik sebeplerle politika oluşturma sürecinin yavaşlamasına ve verimlilik kaybına neden olabilir. Tarım sektörü, sağlık politikaları ve gıda politikalarıyla ilişkili ancak bir o kadar farklı ve geniş faaliyet alanına sahiptir. Kanaatimizce Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulundan tarım sektörüne ilişkin etkin ve etkili politika önerileri beklemek mümkün değildir. Bu nedenle Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulunun faaliyet alanından tarım sektörünün çıkarılarak 2023 yılında yapılan değişikliğe uygun olarak tarım politikalarının yalnızca bakanlık bünyesinde geliştirilmesi ve izlenmesi gerektiği kanaatindeyiz.

5.1.2. Tarım ve Orman Bakanlığı

Tarım ve Orman Bakanlığı, Türk idari teşkilatında tarımsal kamu örgütlenmesinin başında bulunmaktadır¹⁰²⁷. Geniş bir teşkilat yapısına, köklü bir geçmişe ve tarihi müktesebata sahiptir. Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana ismi ve yapısı birçok kez değişikliğe uğramıştır.

Ülkemizde “*Tarım Bakanlığı*” ilk kez 1924 yılında¹⁰²⁸, “*Orman Bakanlığı*” ise 1972 yılında ayrı iki bakanlık olarak kurulmuştur¹⁰²⁹. 1938 yılında “*Tarım Bakanlığı*” ile “*Ticaret Bakanlığı*” birleştirilmiş¹⁰³⁰, 1931 yılında iki bakanlık yeniden ayrılmıştır¹⁰³¹. 1974 yılında Tarım Bakanlığının ismi “*Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı*” olarak değiştirilmiştir¹⁰³². “*Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı*” ile “*Orman Bakanlığı*” 1981 yılında tek bir bakanlık bünyesinde toplanarak “*Tarım ve Orman Bakanlığı*” ismini almıştır¹⁰³³.

1980 sonrasında yapılan değişikliklerle birlikte üretici ile bakanlık arasındaki bağ gittikçe zayıflamıştır. 1980 öncesi dönemde bakanlık; destekleme alımı yapmakta, üreticilere girdi temin etmekte, kredi sağlamaktadır. Bakanlık teşkilatı da bu yetki ve görevlere uygun olarak oluşturulmuştur¹⁰³⁴. Bu dönemde tohumluk ve gübre üretimi YEMSAN ile TİGEM tarafından, bu girdilerin dağıtımı ise TZDK tarafından yapılmıştır. Tahıl ticaretinde TMO, çay üretiminde ÇAYKUR, tütün ticaretinde TEKEL etkin olarak faaliyet yürütmüştür. 1980 sonrası yapılan

¹⁰²⁷ Kahveci/Ataseven, a.g.e. 2020, s. 2343; Paksoy/Alagöz, a.g.e., 2023, s. 34; Tarım Orman Şurası. (2019). “Tarımda Üretici Örgütlenmesi Grubu Çalışma Belgesi”, https://cdniys.tarimorman.gov.tr/api/File/GetFile/330/Sayfa/1416/1778/DosyaGaleri/11._tarimda_uretici_orgutlenmesi.pdf, Erişim tarihi: 12.10.2023, s. 7.

¹⁰²⁸ 05.03.1924 tarihli, 432 sayılı Ziraat ve Ticaret Vekaletleri Teşkili Hakkında Kanun.

¹⁰²⁹ 16.06.1972 tarihli, 14217 sayılı R.G.’de yayınlanan 1595 sayılı Orman Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun.

¹⁰³⁰ 21.01.1928 tarihli, 1200 sayılı Ticaret ve Ziraat Vekaletlerinin Tevhidi ve İktisat Vekaleti Teşkili Hakkında Kanun.

¹⁰³¹ 30.12.1931 tarihli, 1910 sayılı Ziraat Vekaleti Teşkiline Dair Kanun.

¹⁰³² 26.01.1974 tarihli, 492 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Kurulması ile İlgili Bakanlar Kurulu Kararı.

¹⁰³³ 17.02.1981 tarihli, 17254 sayılı R.G.’de yayınlanan 2384 sayılı Orman Bakanlığının Tarım Bakanlığına Devri ve Adının Tarım ve Orman Bakanlığı olarak Değiştirilmesi Hakkında Kanun.

¹⁰³⁴ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 105.

düzenlemelerle ürün ve girdi üreten pek çok KİT özelleştirilmiş, bakanlığa yalnızca tarım sektörünü düzenleme ve gözetim işlevi bırakılmıştır¹⁰³⁵.

1983 yılında “Köyİşleri ve Kooperatifler Bakanlığı”, Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesine dahil edilmiştir. Bakanlığın ismi “Tarım, Orman ve Köyİşleri Bakanlığı” olarak değiştirilmiştir¹⁰³⁶.

1920 yılından 1984 yılına kadar bakanlık merkez teşkilatında konu ve ürün bazlı teşkilatlanma modeli esas alınmıştır¹⁰³⁷. 1985 yılında çıkarılan 3161 sayılı Kanun ile Tarım, Orman ve Köyİşleri Bakanlığı merkez teşkilatı ana hizmet birimleri köklü bir değişikliğe uğramıştır¹⁰³⁸. Ziraat İşleri, Zirai Mücadele, Hayvancılığı Geliştirme, Gıda İşleri, Veteriner İşleri, Toprak-Su Genel Müdürlüğü ve Su Ürünleri Genel Müdürlüklerine son verilmiştir¹⁰³⁹. 183 sayılı KHK ile bakanlık teşkilatı ana fonksiyonlarına göre yeniden oluşturulmuştur¹⁰⁴⁰. Bu dönemde ana hizmet birimleri; “Ziraat İşleri Genel Müdürlüğü”, “Gıda İşleri Genel Müdürlüğü”, “Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Genel Müdürlüğü”, “Veteriner İşleri Genel Müdürlüğü”, “Hayvancılığı geliştirme Genel Müdürlüğü”, “Yol, Su, Elektrik Genel Müdürlüğü”, “Toprak, Su Genel Müdürlüğü”, “Kooperatifler Genel Müdürlüğü”, “Su Ürünleri Dairesi Başkanlığı”, “Orman Köy İşleri Dairesi Başkanlığı”, “Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı” olarak belirlenmiştir. Yapılan değişiklikle bakanlığın uzman birimlerine son verilerek bu birimlerin yetki ve görevleri diğer birimler arasında paylaştırılmıştır. Bakanlığın pek çok görev ve yetkisi diğer bakanlıklar ile

¹⁰³⁵ Rehber/Vural, a.g.e., 2019, s. 81.

¹⁰³⁶ 14.12.1983 tarihli, 18251 mükerrer sayılı R.G.’de yayınlanan 183 sayılı Tarım, Orman ve Köyİşleri Bakanlığının Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

¹⁰³⁷ Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, “Hakkımızda”, <https://www.tarimorman.gov.tr/BUGEM/Belgeler/B%C3%9CGEM%20Tarih%C3%A7e.pdf>, Erişim tarihi: 22.08.2023.

¹⁰³⁸ 12.03.1985 tarihli, 18692 sayılı R.G.’de yayınlanan 3161 sayılı Tarım, Orman ve Köyİşleri Bakanlığı Kanunu.

¹⁰³⁹ Albayrak, Haydar. (2017). *AB Tarım Politikaları Açısından Türk Tarımında Katılımcı Bir Model Önerisi: TİGEM Örneği*, Hiperyayın, İstanbul, s. 160.

¹⁰⁴⁰ Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, “Hakkımızda”, <https://www.tarimorman.gov.tr/BUGEM/Belgeler/B%C3%9CGEM%20Tarih%C3%A7e.pdf>, Erişim tarihi: 22.08.2023.

kurum ve kuruluşlara dağıtılmıştır¹⁰⁴¹. Bu durum tarımın öncelikli sorunlarının göz ardı edilmesine, bakanlığın tarım sektörü üzerindeki etkinliğinin azalmasına sebep olmuştur.

1991 yılında 441 sayılı KHK ile Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı teşkilatı yeniden yapılandırılmıştır¹⁰⁴². Orman Bakanlığı bir kez daha ayrılarak müstakil bir bakanlık olmuştur¹⁰⁴³. 441 sayılı KHK m. 8’de bakanlık merkez teşkilatı ana hizmet birimleri; “*Tarımsal Üretim ve Geliştirme Genel Müdürlüğü*”, “*Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü*”, “*Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü*”, “*Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü*” ve “*Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı*” olarak belirlenmiştir.

2011 yılında “*Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı*” kurulmuştur¹⁰⁴⁴. 639 sayılı KHK ile bakanlık merkez teşkilatında konu bazlı teşkilatlanma modeline geçilmiştir¹⁰⁴⁵. Bazı ana hizmet birimleri birleştirilmiş, bazılarına ise son verilmiştir. 639 sayılı KHK m. 6 uyarınca bakanlığın hizmet birimleri; “*Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü*”, “*Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü*”, “*Hayvancılık Genel Müdürlüğü*”, “*Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğü*”, “*Tarım Reformu Genel Müdürlüğü*”, “*Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü*”, “*Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü*”dür. Bakanlık genel politikaları oluşturma ve kontrol işleviyle donatılmıştır¹⁰⁴⁶. Bu dönemki bakanlık merkez teşkilatı; Bitkisel Üretim, Hayvancılık, Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüklerinin görev ve yetkilerinin

¹⁰⁴¹ Günaydın, Gökhan. (2004). “Neoliberal Dünya Piyasası ve Alakart Avrupa’da Türkiye Tarımının ve Köylüsünün Kaderi: ‘Klasik bir Periferi Öyküsü’”, *Özgür Üniversite Forumu*, Sayı: 28, pp 42-83, s. 55-56.

¹⁰⁴² 09.08.1991 tarihli, 20955 sayılı R.G.’de yayınlanan 441 sayılı Tarım Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

¹⁰⁴³ Harun Uysal, “Tarım Bakanlığı’nın yeni ismi hakkında...”, *Milliyet*, 19 Temmuz 2018, <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/harun-uysal/tarim-bakanligi-nin-yeni-ismi-hakkinda-2709149>, Erişim tarihi: 11.08.2023.

¹⁰⁴⁴ 08.06.2011 tarihli 27958 mükerrer sayılı R.G.’de 639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

¹⁰⁴⁵ Tarım ve Orman Bakanlığı Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, “Hakkımızda”, <https://www.tarimorman.gov.tr/BUGEM/Belgeler/B%C3%9CGEM%20Tarih%C3%A7e.pdf>, Erişim tarihi: 22.08.2023; Yavuz, a.g.e., 2005, s. 121.

¹⁰⁴⁶ Yavuz, a.g.e., 2005, s. 120.

çatışma yaratacak biçimde iç içe düzenlenmesi sebebiyle doktrinde eleştirilmektedir¹⁰⁴⁷.

Tarım ve Orman Bakanlığı teşkilatında gerçekleştirilen değişikliklerin tümü uluslararası kuruluşların politikalarına uyum sağlamak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Yapılan her isim değişikliğiyle birlikte bakanlığın faaliyet alanı değiştirilmiş, bakanlık teşkilatı yeniden yapılandırılmış, yeni teşkilat yapısına uygun atamalar yapılmıştır. Bu durum tarımın içeriğine ilişkin pek çok sorunun çözümünü geciktirip politika yapım sürecinde zaman kaybettirmiştir¹⁰⁴⁸. Tarım sektörünün yönetiminde aksaklıklar yaşanmıştır. Bakana bağlı olarak değişen tarım politikaları bu alandaki istikrarı ve kurumsallaşmayı engellemiştir¹⁰⁴⁹.

2017 yılında “Tütün ve Alkol Piyasaları Düzenleme ve Denetleme Kurumu” ile “Şeker Kurumu” kapatılmıştır¹⁰⁵⁰. Bu piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesi Tarım ve Orman Bakanlığına bırakılmıştır.

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte Cumhurbaşkanı merkezi idarenin merkez teşkilatı konumuna gelmiştir. Parlamenter hükümet sistemi döneminde devlet tüzel kişiliğini temsil eden bakanlıklar yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı teşkilatına dahil edilmiştir¹⁰⁵¹. 1 sayılı CBK ile bakanlığın ismi “Tarım ve Orman Bakanlığı” olarak değiştirilmiş ve bakanlık yeniden yapılandırılmıştır. Yine 2019 yılında 27 sayılı CBK m. 67 ile 2021 yılında 85 sayılı CBK m. 10 ile bakanlığın bazı hizmet birimleri değiştirilmiş, bazıları ise kapatılmıştır.

1 sayılı CBK m. 410 uyarınca Tarım ve Orman Bakanlığı; tarım sektörünün geliştirilmesi ve tarım politikalarının oluşturulması için gerekli araştırmaları yapmak, söz konusu politikaların uygulanıp uygulanmadığını takip etmek ve denetlemek, tarım sektöründe planlama, koordinasyon, üreticinin örgütlenmesi ve bilinçlendirilmesi faaliyetlerini yürütmek, tarımsal desteklerin etkin yönetimini sağlamak, su

¹⁰⁴⁷ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 107.

¹⁰⁴⁸ Ali Ekber Yıldırım, “Tarımda yeni bakan, yeni bakanlık, yeni politika”, Dünya, 27 Haziran 2018, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/tarimda-yeni-bakan-yeni-bakanlik-yeni-politika/420507>, Erişim tarihi: 11.08.2023.

¹⁰⁴⁹ Albayrak, a.g.e., 2017, s. 160.

¹⁰⁵⁰ 24.12.2017 tarihli, 30280 sayılı R.G.’de yayınlanan 695 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Kanun Hükmünde Kararname.

¹⁰⁵¹ Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 49.

kaynaklarının sürdürülebilir kullanılmasına, tabiatın korunmasına yönelik politikaların oluşturulması için gerekli araştırmaları yapmak, tarım piyasalarını düzenlemek ve yönlendirmekle görevli ve yetkilidir. Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşmaktadır. Merkezde genel müdürlükler, bağlı ve ilgili kuruluşlarla; taşrada bölge, il ve ilçe müdürlükleriyle yurt çapında örgütlenmiş durumdadır¹⁰⁵².

1 sayılı CBK m. 412 uyarınca bakanlık hizmet birimleri; *“Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü”, “Balıkçılık ve Su Ürünleri Genel Müdürlüğü”, “Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü”, “Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü”, “Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı”, “Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü”, “Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı”, “Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü”, “Hayvancılık Genel Müdürlüğü”, “Su Yönetimi Genel Müdürlüğü”, “Şeker Dairesi Başkanlığı”, “Tarım Reformu Genel Müdürlüğü”, “Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı” ve “Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü”* dür.

Bakanlığın bağlı kuruluşları; *“Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü”, “Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü”, “Orman Genel Müdürlüğü”* ve *“Türkiye Su Enstitüsü”*dür. Bakanlıkla ilgili kuruluşlar ise *“Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü”, “Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü”, “Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü”, “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu”, “Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü”* ve *“Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü”*dür¹⁰⁵³.

Tarım ve Orman Bakanlığının taşra teşkilatı *“Araştırma Kuruluşları”, “Bölge Müdürlükleri”, “Eğitim Merkezi Müdürlükleri”, “Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlükleri”, “İl ve İlçe Müdürlükleri”, “Fidan ve Fide Test Merkezi”, “Edremit Zeytincilik Üretim İstasyonu”, “Tohum Sertifikasyon Test Müdürlükleri”, “Tohumluk Tescil ve Sertifikasyon Merkez Müdürlüğü”, “Ulusal Gıda Referans Laboratuvar*

¹⁰⁵² Tarım Orman Şurası. (2019). “Tarımda Üretici Örgütlenmesi Grubu Çalışma Belgesi”, https://cdniys.tarimorman.gov.tr/api/File/GetFile/330/Sayfa/1416/1778/DosyaGaleri/11._tarimda_uretici_orgutlenmesi.pdf, Erişim tarihi: 12.10.2023, s. 7.

¹⁰⁵³ Tarım ve Orman Bakanlığı, “Bağlı ve İlgili Kuruluşlar”, <https://www.tarimorman.gov.tr/Sayfalar/Detay.aspx?SayfaId=53>, Erişim tarihi: 12.08.2023.

Müdürlüğü”, “Veteriner Kontrol Enstitüsü Müdürlükleri”, “Veteriner Sınır Kontrol Noktası Müdürlükleri” ve “Zirai Karantina Müdürlükleri”nden oluşmaktadır¹⁰⁵⁴.

Tarım ve Orman Bakanlığı merkez teşkilatında yer alan hizmet birimlerinin bazılarında konu ve görev birliğinin sağlanmadığı görülmektedir. 1 sayılı CBK m. 414 uyarınca BÜGEM’in görev ve yetkileri arasında bitkisel üretimde ürün çeşitliliğini ve verimi artırmak, tarımsal girdi ve tarım teknolojilerinin standartlarını belirleyip denetlemek, bitkisel üretime ilişkin bilgi sistemlerini kurmak ve yaygınlaştırmak, doğa dostu yeni üretim modellerinin kullanımını teşvik etmek, bitkisel üretimi sanayi ve tarım sektörünün gereklerini dikkate alarak yönlendirmek bulunmaktadır. 1 sayılı CBK m. 413 uyarınca Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğünün bitkisel üretime ilişkin görev ve yetkileri ise bitkilerin dış ticaretine ilişkin sağlık şartlarını, sınır kontrol noktalarını belirlemek, bitki sağlığını gözetmek ve halk sağlığını korumak amacıyla önlemler almak, bitki sağlığını korumak ve zararlılarla mücadele etmek, bitki pasaport sistemini kurmak, bitkisel ürün hareketlerini izlemek, bitkisel korumada kullanılan ürünlerin standartlarını belirleyip denetlemektir. BÜGEM’in bitkisel hareketliliği bilmeden bitkisel üretimi sektörün gereklerine göre yönlendirmesi, bitkisel korumada kullanılan ürünlerin standartları belirlenmeden bitkisel üretimde çeşitliliği ve verimi artırması mümkün değildir.

Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü Tarım ve Orman Bakanlığının en geniş görev ve yetki alanına sahip hizmet birimi konumundadır. Bakanlığın odağına gıda güvenliği alınmıştır. Oysa COVID-19 salgını döneminde yaşanan gıda milliyetçiliği gıda güvencesinin en az gıda güvenliği kadar önemli olduğunu göstermiştir. Gıda güvencesini sağlamanın tek yolu tarımsal üretimdir. Bu sebeple BÜGEM’in konu ve görev birliğinin sağlanarak güçlendirilmesi önem arz etmektedir.

Tarım ve Orman Bakanlığı taşra teşkilatı ise yörenin sorunlarını çözmek, üreticiyle doğrudan iletişim kurmak bakımından önemli bir yere sahiptir. Taşra teşkilatı merkezden gelen emir ve talimatlar doğrultusunda hareket ederek tarım politikalarının uygulanmasını sağlamaktadır. Tarım ve Orman Bakanlığının taşradaki

¹⁰⁵⁴ Tarım ve Orman Bakanlığı, “Taşra Teşkilatı”, <https://www.tarimorman.gov.tr/Sayfalar/TasraTeskilati.aspx>, Erişim tarihi: 12.08.2023.

örgütlenmesi geniş ve parçalı bir yapıya sahiptir. Bu durum taşra birimleri arasında koordinasyonu zorlaştırmaktadır.

5.1.3. Meteoroloji Genel Müdürlüğü (MGM)

Meteoroloji, atmosferde meydana gelen değişimleri inceleyen, iklim türlerini araştıran bir bilim dalıdır¹⁰⁵⁵. Meteorolojinin temel uygulama alanlarından biri tarımdır. Tarım, hava olaylarına bağlı ve bağımlı bir insan aktivitesidir. Bu sebeple çiftçi, tarımsal üretim öncesinde hava ve iklim hakkında doğru bilgiye ulaşmak ister.

Zirai meteoroloji, meteorolojinin bir alt dalı olarak, canlıların bulundukları fiziksel çevredeki tepkilerini inceleyen, meteorolojik verileri yorumlayan ve bu alanda araştırmalar yapan bilim dalıdır¹⁰⁵⁶. Tarımsal üretimin kalitesini ve verimini artırmak üzere üreticiyi bilgilendirmeyi, tarımsal üretimde kullanılan girdilerin tasarruflu kullanılmasını sağlamayı ve hava olayları sebebiyle meydana gelen zararları minimuma indirmeyi amaçlamaktadır¹⁰⁵⁷. Ekim ve hasat zamanının belirlenmesi, sulama ve toprak koruma planlarının hazırlanması, don tahminleri, meteorolojik afetlerde erken uyarı mekanizması oluşturulması, mikroklimatik değerlendirmeler yapılması, zararlıların ve bitki hastalıklarının denetimi hususlarında uygulama alanı bulmaktadır.

Türk idari teşkilatında meteoroloji alanında görevli ve yetkili tek kuruluş Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı “*Meteoroloji Genel Müdürlüğü*”dür¹⁰⁵⁸. 4 sayılı CBK m. 262 uyarınca görevleri; meteoroloji istasyonları açmak ve çalıştırmak, hava tahminlerinde bulunmak, meteorolojik hizmetleri yürütmek, hizmetlerin gerektirdiği rasatları yapmak, diğer kurum ve kuruluşlara meteorolojik destek sağlamak, meteoroloji alanında araştırmalar yapmak, bu alandaki milletlerarası kuruluşlarla işbirliği yapıp 1173 sayılı Kanun kapsamında uluslararası mecrada ülkemizi temsil etmektir.

¹⁰⁵⁵ Türk Dil Kurumu Sözlüğü, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim tarihi: 15.09.2023.

¹⁰⁵⁶ Meteoroloji Genel Müdürlüğü, “Temel Meteoroloji Disiplinleri ve Uygulama Alanları”, <https://www.mgm.gov.tr/genel/meteorolojinedir.aspx?s=7>, Erişim tarihi: 15.09.2023.

¹⁰⁵⁷ Orman ve Su İşleri Bakanlığı Meteoroloji Genel Müdürlüğü. (2016). Tarım ve Meteoroloji, Ankara, s. 2.

¹⁰⁵⁸ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 138.

MGM'nin zirai meteoroloji alanında görevli merkez birimi “İklim ve Zirai Meteoroloji Daire Başkanlığı”dır. 4 sayılı CBK m. 270/A uyarınca İklim ve Zirai Meteoroloji Daire Başkanlığı; tarım sektörüne ilişkin hava tahminlerinde bulunmak, meteorolojik destek sağlamak, zirai meteorolojik uygulamalar yapmak, kuraklık konusunda araştırmalar yapmakla görevlidir.

5.2. Yerinden Yönetim Birimleri

5.2.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Birimleri

5.2.1.1. İl Özel İdaresi

İl özel idaresi, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, idari ve mali açıdan özerk, karar organları seçmenlerce belirlenen kamu tüzel kişileridir¹⁰⁵⁹. İlin kurulmasına ilişkin kanunla kurulup ilin kaldırılmasıyla tüzel kişilikleri de sona ermektedir.

İl özel idareleri il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olsalar da il halkının tüm ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmamışlardır. Asıl fonksiyonu merkezi idareye kamu hizmetlerinin görülmesinde yardımcı olmaktır¹⁰⁶⁰.

1950 yılı öncesinde il özel idareleri, illerde tarıma ilişkin faaliyetlerin yürütülmesi hakkında görevli ve sorumlu tek idareyken zaman içinde bu görev ve sorumlulukların bir kısmı Tarım ve Orman Bakanlığına, bir kısmı Devlet Su İşleri, İller Bankası, Zirai Donatım Kurumu gibi idarelere dağıtılmıştır¹⁰⁶¹.

Günümüzde il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. 5302 sayılı Kanun m. 6 uyarınca il özel idaresi, mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla; il sınırları içinde tarım sektörüne ilişkin hizmetlerin yürütülmesi hususunda, belediye sınırları dışında orman köylerinin desteklenmesi hususunda görevlidir. İlgili düzenlemede genel ifadelerle yer verilmiş, il özel idaresinin tarım sektörüne ilişkin ne

¹⁰⁵⁹ Sancakdar/Önüt/Us Doğan/Kasapoğlu Turhan/Seyhan, a.g.e., 2022, s. 238; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 307.

¹⁰⁶⁰ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 307-308.

¹⁰⁶¹ Hakyemez, Yusuf Şevki. (1998). “İl Özel İdarelerinin İşlevi, Organları ve Roller”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 31, pp 169-183, s. 175.

tür yetkilerinin olduğu ayrıntılı olarak açıklanmamıştır. 5302 sayılı Kanun'un 35. maddesinde “tarım işleri” il özel idaresi teşkilatını oluşturan birimler arasında sayılmıştır.

2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun, mahalli idarelere yönelik köklü değişiklikler getirmiştir. 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesi sınırları il sınırları olarak düzenlenmiş, büyükşehir belediyesi sayısı otuza çıkarılmış, büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiştir¹⁰⁶².

Büyükşehir olmayan illerde il özel idarelerinin tarım sektörüne ilişkin faaliyet alanı ilin sınırlarıdır. Bu alana belediye sınırları içinde kalan yerlerle birlikte köyler de dahildir. Söz konusu illerde il özel idaresiyle birlikte Tarım ve Orman Bakanlığı il ve ilçe müdürlükleri de tarım sektörünün desteklenmesi ve geliştirilmesi hususunda görevlidir. Merkezden yönetim birimlerinin 5302 sayılı Kanun m. 6 uyarınca görev alanlarına giren hizmetlere ilişkin yatırımları, bu hizmetler için kendi bütçelerinden ayırdıkları ödeneklerle birlikte il özel idarelerine aktararak yerine getirmesi mümkündür.

Belediyelerin ise büyükşehir olmayan illerde tarıma ilişkin doğrudan bir görev ve sorumluluğu bulunmamaktadır. Vali, ildeki hizmetlerin uyum içinde yürütülmesini sağlamak amacıyla diğer mahalli idareler ve kamu kuruluşlarıyla koordinasyonu sağlamakla görevlendirilmiştir.

İl özel idareleri görevlerini yerine getirmek üzere her türü faaliyette bulunmakla, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri bakımından ise kanunda belirtilen izinlerle ruhsatları vermek ve bunları denetlemekle yetkilidir. Bu yetkinin sınırını 5302 sayılı Kanun m. 6 oluşturmaktadır. 5302 sayılı Kanun m. 6 uyarınca “*Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir*”. İlgili hüküm gereğince il özel idaresi görevlerini yerine getirirken sırasıyla mali durumunu, hizmetin aciliyetini, faaliyet yürütülecek alanın gelişmişlik düzeyini dikkate almalıdır.

5302 sayılı Kanun m. 6 uyarınca il özel idareleri hizmetleri, hizmette halka yakınlık ilkesine göre yürütmektedir. Bu kapsamda il özel idareleri, hizmetlerin sunumuyla ilgili halkın görüşlerini almak için kamuoyu yoklaması ve araştırması

¹⁰⁶² Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 161.

yapma yetkisiyle donatılmıştır. Bu yetki kullanılarak halkın yönetime katılımının sağlanması, ilin tarım sektörüne ilişkin ihtiyaçlarının belirlenmesi mümkündür. Bununla birlikte il özel idarelerinin belediye sınırları içindeki ve özellikle tarımsal faaliyetlerin yoğunlaştığı kırsaldaki görevlerinin ayrıntılı olarak düzenlenip sınırlarının belirlenmesi tarımsal faaliyetlerin planlanması ve koordinasyonu açısından önem arz etmektedir. Böylece kaynakların etkin ve sürdürülebilir kullanımı sağlanabilecek, il özel idarelerinin ildeki etkinliği artırılabilir.

5.2.1.2. Belediye

Belediye, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için kurulan ve karar organı seçmenlerce belirlenen, idari ve mali açıdan özerk kamu tüzel kişisidir¹⁰⁶³. Ülkemizde belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'yla düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanun yalnızca büyükşehir belediyeleri ve bunlara bağlı ilçe belediyeleri hakkında uygulanmaktayken 5393 sayılı Kanun genel kanun niteliğinde olup tüm belediyeler hakkında uygulanmaktadır¹⁰⁶⁴.

5393 sayılı Kanun uyarınca belediyelerin tarıma yönelik doğrudan bir görev ve sorumluluğu bulunmamaktadır. Yalnızca 5393 sayılı Kanun m. 69'da belediye ve mücavir alan sınırları içinde konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak, düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek için imarlı ve alt yapı arsa üretiminde tarım arazilerinin korunması ve gözetilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

5216 sayılı Kanun'da ise 2012 yılı öncesinde büyükşehir belediyelerinin tarıma ilişkin doğrudan düzenlenen tek görev ve sorumluluğu m. 7/1-i uyarınca *“sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak”*tır. İlgili düzenleme gereğince büyükşehir belediyeleri, hem çevresel tehditlerden tarımsal alanları korumalı hem de tarımsal faaliyetlerin çevreyi, toprağı, su kaynaklarını kirletmesini önlemek için tedbirler almalıdır.

2012 yılında 6360 sayılı Kanun'la 5216 sayılı Kanun'da yapılan değişiklik sonrasında kentsel alan ve kırsal alan idaresi yeniden yapılandırılmıştır. Kanun koyucu

¹⁰⁶³ Sancakdar/Önüt/Us Doğan/Kasapoğlu Turhan/Seyhan, a.g.e., 2022, s. 191; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 316-317.

¹⁰⁶⁴ Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 175; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 330.

hizmette halktan uzaklaşarak kırsala en yakın hizmeti sunacak idarelerin yerine büyükşehir ve bunların ilçe belediyelerinin kırsala hizmet vermesini tercih etmiştir. Bu kapsamda söz konusu illerin sınırları içindeki belde ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Köyler mahalle olarak, beldeler ise tek bir mahalle olarak bulundukları ilçenin belediyesine dahil edilmiştir¹⁰⁶⁵. Değişiklik neticesinde büyükşehir sınırları içerisinde 27 yeni ilçe kurulmuş, 16.082 köy ve 1.053 belde belediyesi mahalle olmuştur. Ayrıca nüfusu 2000’den az olan diğer il belediyelerinin kamu tüzel kişiliklerine son verilerek bu belediyeler köye dönüştürülmüştür¹⁰⁶⁶.

6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyeleri ve bunların ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 5216 sayılı Kanun’un 7. maddesine “*tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunmak*” eklenmiştir¹⁰⁶⁷. Değişiklik sonrasında pek çok büyükşehir belediyesi ve bunların ilçe belediyelerinde daire başkanlıkları düzeyinde “*tarımsal/kırsal hizmet*” birimleri kurulmuştur. Bu belediyelerce çiftçilere fidan, tohum, gübre gibi tarımsal girdi desteği sağlanmaya başlanmıştır¹⁰⁶⁸.

6360 sayılı Kanun kentsel alan ile kırsal alanın demografik yapısını, ekonomik ve sosyal hayatını değiştirmiştir. Kanun öncesinde kentte temel ekonomik faaliyet hizmet üretimiymişken kırsalda tarımsal üretimdi. Değişikliğin ardından kent nüfusu artmış, kır nüfusu azalmıştır. Kent nüfus oranı %77,3’ten %91,3’e çıkarak bir önceki yıla göre %14 artış göstermiştir. Kır nüfus oranı ise %14 azalarak %22,7’den %8,7’ye düşmüştür¹⁰⁶⁹. Ayrıca mahalleye dönüşen köy ve beldelerin ortak kullanım alanları, taşınır ve taşınmaz varlıkları bağlandıkları belediyelere geçmiştir. Kırsal alana vergiler

¹⁰⁶⁵ Bakınız: 06.12.2012 tarihli, 28489 sayılı R.G.’de yayınlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

¹⁰⁶⁶ Aydın, Halil İbrahim/Çiftçi, Salih. (2015). “Türkiye’de Kır-Kent Kavramlarının Değişen Niteliği ve Mevzuatın Sürece Etkisi”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 54, pp 192-200, s. 198.

¹⁰⁶⁷ Yıldırım, a.g.e, 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 185.

¹⁰⁶⁸ Ali Ekber Yıldırım, “Belediyelerin tarım yatırımları ve destekleri”, Dünya, 20.07.2016, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/belediyelerin-tarim-yatirimlari-ve-destekleri/28772>, Erişim tarihi: 20.02.2024; Ağah, Halil/Yılmaz, Hakan. (2021). Büyükşehir Belediyelerinin ve İlçe Belediyelerinin Tarımsal Destekleme Hizmet Standartlarının Geliştirilmesi Projesi Mevcut Durum Raporu, Yerel Yönetim Reformu Projesi (YYR III), s. 10.

¹⁰⁶⁹ Aydın/Çiftçi, a.g.e., 2015, s. 199.

ve birtakım kentsel yükümlülükler getirilmiştir¹⁰⁷⁰. Kanuni bir değişiklikle kente dahil olan çiftçinin vergi, harç, su gibi giderleri artmış, tarımsal faaliyetlerin yürütülmesi fiziki ve ekonomik açıdan zorlaşmıştır. Bu durum tarımla uğraşan kesimin bir bölümünün tarımsal üretimden ayrılmasına neden olmuştur.

6360 sayılı Kanun'un tarım sektörü üzerindeki olumsuz etkilerini gören kanun koyucu, 2020 yılında 5216 sayılı Kanun'a eklediği Ek Madde 3 ile bu etkileri azaltmayı amaçlamıştır. 5216 sayılı Kanun Ek Madde 3 uyarınca 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir sınırları içerisinde mahalleye dönüşen köy ve beldelerden kırsal yerleşim yeri özelliği taşıyanların, ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı kararla “*kırsal mahalle*” olarak kabul edilmesi mümkündür. Ayrıca bu düzenlemeyle kırsal mahallelere birtakım vergi, harç, su indirimi ve muafiyetleri sağlanmıştır¹⁰⁷¹.

5216 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanun'da dolaylı olarak tarımla ilişkilendirilebilecek hükümler de bulunmaktadır:

5216 sayılı Kanun m. 7/1-t uyarınca “*Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek*” büyükşehir belediyelerinin görevleri arasındadır. 5393 sayılı Kanun m. 15/1-j uyarınca “*Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek*” il ve ilçe belediyelerinin görevlerindendir. Belediyeler toptancı ve perakendeci halleri işleterek, işlettirerek, bu yerleri ruhsatlandırarak ve denetleyerek çiftçilere ürettikleri tarım ürünlerini sağlıklı bir ortamda pazarlama olanağı sağlamaktadır.

5216 sayılı Kanun m. 7/1-r uyarınca “*Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak*”

¹⁰⁷⁰ Kara, Pelin Sultan/Ezin, Emre. (2022). “6360 sayılı Kanun ile Köyden Mahalleye Dönen Yerlerdeki Sorunlar Üzerine Bir Değerlendirme”, *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, pp 137-150, s. 145.

¹⁰⁷¹ Yıldırım, a.g.e, 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 187; Kara/Ezin, a.g.e., 2022, s. 147; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 331.

büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasındadır. Söz konusu düzenleme tarımsal sulama açısından önem arz etmektedir. Büyükşehir belediyeleri ilgili madde kapsamında tarımsal altyapı ve iyileştirme faaliyetlerini yürütmekle yükümlüdür.

5216 sayılı Kanun m. 7/1-v uyarınca büyükşehir belediyeleri, m. 7/2-d uyarınca büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri, 5393 sayılı Kanun m. 14/1-a uyarınca diğer il ve ilçe belediyeleri mesleki eğitim ve beceri kazandırma kursları açmakla görevlidir. Bu kapsamda açılacak kurslar vasıtasıyla çiftçilere yönelik eğitim ve danışmanlık hizmetleri verilmesi ve nitelikli çiftçi sayısının artırılması mümkündür.

Büyükşehir belediyeleri ve bağlı ilçe belediyelerinin tarımı desteklemek amacıyla gerçekleştirdiği faaliyetler vasıtasıyla tarım sektörünün GSMH'daki payının artırılması mümkündür. Ancak mevcut durumda büyükşehir ve bağlı ilçe belediyelerinin verdikleri tarımsal destek ve hizmetler arasında belli bir standart bulunmadığından öncelikle bu faaliyetlerin belirli bir standarda kavuşturulması gerekmektedir. Verilecek tarımsal destekler belirlenirken il ve ilçe müdürlükleri gibi merkezi idare birimleriyle işbirliği yapılmalı, ziraat odaları ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınmalı, kalkınma planı ve kırsal kalkınma stratejileri gözetilmelidir. Böylece tarımsal destekler ihtiyaca yönelik belirlenebilecek, il düzeyinde mükerrer uygulamaların önüne geçilebilecektir.

5.2.1.3. Köy

Köy idaresi, mahalli idarelerin en küçük birimini oluşturmaktadır. Köy, 442 sayılı Köy Kanunu'nda üç farklı şekilde tanımlanmıştır. Merkezine nüfusu alan tanıma göre; *“nüfusu iki binden aşağı olan yurtlar”* köydür (m. 1). Fiziki yapı bakımından *“Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler”* (m. 2). Tüzel kişiliği esas alan tanıma göre köy; *“bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır”* (m. 7).

Köy, nüfusu yüz elliden çok, iki binden az olan yerleşim yerlerinde kurulabilir¹⁰⁷². Nüfusu yüz elliden aşağı olan yerler ise 442 sayılı Kanun m. 89

¹⁰⁷² Gözler/Kaplan, a.g.e., 2020, s. 197; Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 205.

uyarınca köy halkından seçim hakkı olanların çoğunluğunun aldığı kararla en fazla bir saat uzaklıktaki köylere bağlanabilir yahut kaymakam veya vali tarafından bu yerlerde uygulanacak kuralların belirlenmesi sağlanabilir. Bu iki durum gerçekleşmemişse nüfusu yüz elliden aşağı olan yerleşim yerlerinde işler eski göreneklere göre görülmektedir¹⁰⁷³.

07.04.1924 tarihinde R.G.'de yayınlanan 442 sayılı Kanun 1920'li yıllardaki Türkiye'yi yansıtmaktadır. 1927 yılında yapılan ilk resmi nüfus sayımına göre; kır nüfusu ülke nüfusunun yaklaşık %76'sını, kent nüfusu ise yaklaşık %24'ünü oluşturmaktadır¹⁰⁷⁴. Bu yıllarda nüfusun büyük bölümü kırsalda yaşadığından temel geçim kaynağı tarımdır.

442 sayılı Kanun'da köye ait işler; “zorunlu” ve “isteğe bağlı” olarak iki başlık altında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu işlerden önemli bir kısmı tarıma ilişkindir. Köyün tarıma (bitkisel üretim) ilişkin zorunlu işleri şunlardır:

- Köyün mensubu olup askerde olan kişi ile köydeki kimsesi olmayan küçüklere ait bağ, bahçe ve tarlaları sürmek, ekmek, harman işini bitirmek,
- Köydeki ekili ve dikili her türlü mahsulün ve ağaçların zarar görmesini engellemek,
- Tarımsal üretime, ağaçlara, bağ ve bahçelere zarar veren organizmalarla mücadele etmektir.

Kanun koyucu bu işleri zorunlu işler arasında düzenleyerek tarımsal üretimde sürekliliği sağlamayı, tarım arazilerinin atıl duruma düşmesini önlemeyi amaçlamaktadır.

Köyün tarıma (bitkisel üretim) ilişkin isteğe bağlı işleri ise şunlardır:

- Köydeki yabani ağaçları aşılama,
- Üretilen tarım ürünleri için köy adına alıcı bulmak,
- Tarımsal sulamada kullanmak üzere ortaklama ark yapmak,
- Tarımsal üretimde kullanmak üzere ortaklama üretim araçları almak,
- Ekinden daha çok verim elde etmek için yapay gübre almak,

¹⁰⁷³ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 336; Gözler, Kemal. (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)*, Ekin Kitabevi, Bursa, s. 226.

¹⁰⁷⁴ Yılmaz, Murat. (2015). “Türkiye’de Kırsal Nüfusun Değişimi ve İllere Göre Dağılımı (1980-2012)”, *Doğu Coğrafya Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 33, pp 161-188, s. 164.

- Köy için kredi çekmek, bu krediyi bahçe, çift ve tohum almak isteyenlere dağıtmak ve sonrasında bu borcu ödemek,

- Ambar yaptırıp harman zamanında köylüden ödünç alınan mahsulleri burada tutmak, ihtiyacı olanlara tohumluk ve yemeklik olarak ödünç vermek ve ambarda kalan ürünleri her sene yenilemek,

- Köy adına her sene tarla ektirmek, imece yoluyla elde edilen üründen tohumluk ayırmak ve kalanını satarak köy sandığına yatırmaktır.

Köy idaresinin genel görevi köylüye ait işleri yapmak yahut yaptırmaktır. Köyün zorunlu işleri köylüler için kamu yükümlülüğü niteliğindedir. Köylü bu yükümlülükleri imece ile fiziken çalışarak yahut salma olarak adlandırılan parayı ödemek suretiyle yerine getirmektedir¹⁰⁷⁵. Zorunlu işleri yerine getirmeyen köylü ceza görürken aynı durum isteğe bağlı işlerin yerine getirilmediği hallerde söz konusu değildir. Ancak isteğe bağlı işlerin köy derneğinin kararı üzerine ilçeye bağlı yerlerde kaymakamın, ile bağlı yerlerde valinin rızasıyla zorunlu hale getirilmesi mümkündür.

442 sayılı Kanun m. 44 uyarınca toprağı olmayan yahut toprağından yeterli verimi alamayan köylüye toprak verilmesi de mümkündür. İlgili düzenleme uyarınca topraklandırılan köylü, aldığı arazi bedelini köy sandığına taksitle ödemekle yükümlüdür.

Köyün temel gelirleri; imece ve salmadır¹⁰⁷⁶. Köylere diğer mahalli idarelerden farklı olarak genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmemektedir. Köy bütçesi muhtar tarafından İçişleri Bakanlığınca hazırlanan 1942 tarihli Köy İdareleri Talimatına göre hazırlanıp ihtiyar heyetince kabulünün ardından ilçede kaymakam, ilde valinin onayına sunulmaktadır.

2005 yılında yürürlüğe giren 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun öncesinde 442 sayılı Kanun'da yer alan pek çok hizmet dönemin Tarım ve Köyişleri Bakanlığına bağlı "*Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü*" tarafından yürütülmüştür. 5286 sayılı Kanun ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır. İlgili Kanun Geçici Madde 1 ile söz konusu kurumun taşra teşkilatının personeli, araç ve gereçleri, hizmet binaları

¹⁰⁷⁵ Gözler/Kaplan, a.g.e., 2020, s. 198; Gözler, a.g.e., 2018, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, s. 227.

¹⁰⁷⁶ Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 210; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 337.

ve taşınmazları İstanbul ve Kocaeli’de büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine devredilmiştir¹⁰⁷⁷. Bu düzenlemeden sonra köy hizmetleri, il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birliklerince yerine getirilmeye başlamıştır.

Köylere hizmet götürme birlikleri 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu m. 18’de düzenlenmektedir. İlgili düzenleme uyarınca;

“İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir. Cumhurbaşkanı, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir”.

2012 yılında 6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmış, köylere hizmet götürme birliklerine son verilmiştir. Mevcut durumda yalnızca büyükşehir olmayan illerde köylere hizmet götürme birliklerinin kurulması mümkündür.

Köylere hizmet götürme birlikleri büyük ölçüde kamu kaynaklarından faydalanmaktadır. Kendilerine özgü gelir kaynakları yoktur. KÖYDES gibi köylerin altyapısının geliştirilmesine ilişkin projeler bu birlikler aracılığıyla yerine getirilmektedir. Nitekim 2002 yılında söz konusu proje kapsamında tahsis edilen tüm ödenek (3.110.964.000 TL) İLBANK vasıtasıyla birliklerin hesabına aktarılmıştır¹⁰⁷⁸. Ayrıca il özel idareleri de köylere yapacakları hizmetler için bütçelerinden ayırdıkları miktarı köylere hizmet götürme birliklerine aktararak kırsaldaki birtakım faaliyetlerin bu birliklerce görülmesini sağlamaktadır. Köy ve köylerin oluşturdukları birlikler 5018 sayılı Kanun kapsamında olmadığından köylere hizmet götürme birliklerince yapılan harcamalar Sayıştay denetimine tabi değildir. Yürüttükleri faaliyetler sırasında pek çok mal ve hizmet alan birlikler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na da tabi olmadığından söz konusu ödeneklerin amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının denetimi zordur. 5355 sayılı Kanun m. 22 uyarınca mahalli idare birlikleri İçişleri

¹⁰⁷⁷ Gözler, a.g.e., 2018, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, s. 228.

¹⁰⁷⁸ Ahmet Arslan, “Bir Bakışta Köylere Hizmet Götürme Birlikleri”, Ekonomim, 15.09.2023, <https://www.ekonomim.com/kose-yazisi/bir-bakista-koylere-hizmet-goturme-birlikleri/708094>, Erişim tarihi: 24.05.2024.

Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Ülke düzeyinde kurulmayan birliklerin valilikler ve kaymakamlar aracılığıyla gerekli görülen durumlarda denetlenmesi mümkündür. Ancak köylere hizmet götürme birliklerinin başkanı 5355 sayılı Kanun m. 18 uyarınca “*merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakam*” olduğundan valilikler ve kaymakamlar aracılığıyla yapılan denetimin objektif sonuçlar doğurması beklenemezdir¹⁰⁷⁹.

Günümüzde köy idaresinin pek çok görev ve sorumluluğu olmakla birlikte bunları yerine getirebilecek mali ve teknik yeterliliği bulunmamaktadır¹⁰⁸⁰. Köyler temel kamu hizmetlerine ulaşımında dahi zorlanmaktadır. Ülkemizde köylerin kalkındırılması ve etkili yönetimi için merkezi yönetimce pek çok plan ve proje hayata geçirilmiştir. Ancak söz konusu projeler köy halkından habersiz ve merkezi düzeyde yapıldığından köyün yapısını değiştirecek düzeyde etkili olamamıştır¹⁰⁸¹. 2012 yılında da 6360 sayılı Kanun’la büyükşehirlerde köy tüzel kişiliğine son verilmiştir. Oysa köyler mali açıdan güçlendirilerek ve temel kamu hizmetlerine kavuşturularak çiftçi için cazip hale getirilmelidir. Büyükşehir olmayan illerde il özel idarelerinin kapasiteleri artırılarak köylerin kamu hizmetlerine ulaşımı kolaylaştırılmalı, köylere hizmet götürme birlikleri ile mükerrer yatırımlar yapmalarını önleyici tedbirler alınmalıdır. Köylere hizmet götürme birliklerinin mali denetimi hususunda gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Elbette bu hususlar köylünün emeğinin karşılığını bulduğu milli bir tarım politikasıyla da desteklenmelidir.

5.2.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Birimleri

5.2.2.1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)

Devletler doğrudan mal ve hizmet üreterek, kanuni düzenlemelerle ve bu düzenlemeleri dayanak alan idari işlemler vasıtasıyla, destekleme alımı yaparak yahut devlet desteği sağlayarak ekonomiye müdahale edebilmektedir¹⁰⁸². Kamu iktisadi

¹⁰⁷⁹ Ahmet Arslan, “Bir Bakışta Köylere Hizmet Götürme Birlikleri”, Ekonomim, 15.09.2023, <https://www.ekonomim.com/kose-yazisi/bir-bakista-koylere-hizmet-goturme-birlikleri/708094>, Erişim tarihi: 24.05.2024.

¹⁰⁸⁰ Gözler, a.g.e., 2018, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, s. 227.

¹⁰⁸¹ Toplum Kalkınması Yaklaşımı, Örnek Köy Yaklaşımı, Merkez Köy Yaklaşımı, Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi, Köy Kent Yaklaşımı, Tarım Kent Yaklaşımı vb. Yıldırım, a.g.e, 2022, Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 189.

¹⁰⁸² Rekabet Kurumu. (2013). Rekabet Politikası Perspektifinden Kamu Müdahaleleri, 2013 Rekabet Raporu, Ankara, s. 13-14.

teşebbüsleri, devletlerin ekonomiye müdahale etmek üzere kullandıkları araçlardır. Genel olarak sermayesinin yarısından fazlasına kamu kesiminin sahip olduğu, serbest piyasa düzeninde mal ve hizmet üreten kuruluşlar KİT olarak tanımlanmaktadır¹⁰⁸³.

KİT'ler dünya genelinde benzer nedenlerle kurulmuşlardır. KİT'lerin kuruluş nedenlerini; ekonomik, politik, mali ve sosyal nedenler olarak sınıflandırmak mümkündür¹⁰⁸⁴. KİT'lerin kuruluş nedenlerinin başında ekonomik nedenler gelmektedir. Ülke kaynaklarını dengeli biçimde dağıtmak, özel sektörün maliyetli yahut riskli olması sebebiyle girmedığı yahut girmek istemediği alanlarda faaliyet yürütmek, yeni istihdam alanı yaratmak, yatırımların ülke geneline yayılmasını sağlamak, arz ve talep dengesini sağlamak, fiyat dengesini korumak vb. pek çok husus KİT'lerin kurulmasının ardındaki ekonomik nedenleri oluşturmaktadır¹⁰⁸⁵.

Yabancı sermayenin egemenliğine son vererek ülkenin ekonomik bağımsızlığını güvence altına almak, devletin milli güvenliği sağlamaya yönelik amaçlarını gerçekleştirmek, seçmen desteği sağlamak, savaş durumlarında birtakım mal ve hizmetlerin üretilmesini garanti altına almak KİT'lerin kurulmasının politik nedenlerindendir¹⁰⁸⁶.

Devlet birtakım kamu hizmetlerini yürüterek hem ekonomik kalkınmaya ve istihdama katkı sağlamakta hem de kamu hizmetlerini finanse etmek üzere gelir elde etmektedir¹⁰⁸⁷. Bu amaçla gelir elde etmek, KİT'lerin kurulmasının ardındaki mali nedendir.

Devlet, değişen ve gelişen yaşam şartlarıyla birlikte geleneksel kamu hizmetlerinin yanında sosyal refahın artırılması, sosyal adaletin sağlanması gibi birtakım görevler üstlenmiştir. Sosyal devlet anlayışının yerleşmesiyle birlikte

¹⁰⁸³ Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 170.

¹⁰⁸⁴ Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 167-168; Altunbağ, Derya Delice/Türkoğlu, İrfan. (2015). "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Ekonomisindeki Yeri", *Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 3, s. 36; İncekara, Ahmet. (2011). "KİT'ler ve Özelleştirme", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Yıl: 1989, Cilt: 47, Sayı: 1-4, s. 153.

¹⁰⁸⁵ Altunbağ/Türkoğlu, a.g.e., 2015, s. 36; Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 167-168; İncekara, a.g.e., 2011, s. 153.

¹⁰⁸⁶ İncekara, a.g.e., 2011, s. 153; Altunbağ/Türkoğlu, a.g.e., 2015, s. 36; Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 167-168.

¹⁰⁸⁷ Altunbağ/Türkoğlu, a.g.e., 2015, s. 36.

toplumu medeniyetin nimetlerinden faydalandırmak için devlet KİT'ler vasıtasıyla sosyal hayata müdahale etmiştir. Sosyal refahı artırmak ve sosyal adaleti sağlamak KİT'lerin kurulmasının sosyal nedenlerini oluşturmaktadır¹⁰⁸⁸. Bu sebeple KİT'ler genellikle bölgesel gelir farklılıklarını azaltmak, yaşam kalitesini artırmak için gelişmemiş bölgelerde kurulmuşlardır. Ayrıca KİT'lerin ucuz kredi ve finansman sağlamak amacıyla da kurulduğu görülmektedir.

Devlet KİT'ler vasıtasıyla girişimci olarak ekonomik hayatta farklı boyutlarda yer almaktadır. Bu kurumlar GSMH'ya ve kamu yatırımlarına katkı sağlamakta, istihdam olanağı yaratmaktadır¹⁰⁸⁹.

Ülkemizde KİT'lerin çoğu Cumhuriyetin ilk yıllarında sermaye azlığı ve kalkınma arayışları neticesinde sanayiye öncülük etmek ve emsal olmak üzere kurulmuştur. İktisadi alanda ticari esaslara göre mal ve hizmet üreten KİT'ler; “*iktisadi devlet teşekkülleri*”yle “*kamu iktisadi kuruluşları*”ndan oluşmaktadır. İktisadi devlet teşekkülleri; tüm sermayesi devlete ait olan, iktisadi alanda ticari esaslar çerçevesinde faaliyet yürüten kamu iktisadi teşebbüsleridir. Kamu iktisadi kuruluşları ise sermayesinin tamamı devlete ait olan, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararını esas alarak üretmek ve pazarlamak amacıyla kurulan, faaliyetlerinin kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsleridir¹⁰⁹⁰. KİT'lerin hukuki dayanağını 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK oluşturmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi değildir. Her yıl Sayıştay tarafından hazırlanan rapora göre TBMM Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonunca denetlenmektedirler¹⁰⁹¹.

KİT'lerin 233 sayılı KHK m. 35/2 uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından faaliyet alanlarına ilişkin konularda görevlendirilmesi mümkündür. Merkezi idarece görevlendirilen KİT'lerin yine merkezi idarece belirlenen fiyatlar çerçevesinde yürüttüğü faaliyetler sebebiyle uğradığı zararlar hazine tarafından

¹⁰⁸⁸ Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 167-168.

¹⁰⁸⁹ Sağlam, Dündar. (1967). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, s. 73-74; İncekara, a.g.e., 2011, s. 156.

¹⁰⁹⁰ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 346; Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 172; Gözler, a.g.e., 2018, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, s. 253.

¹⁰⁹¹ Gözler, a.g.e., 2018, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, s. 255.

karşılanmaktadır¹⁰⁹². Geçmişte ödenen görev zararlarına rağmen ülkemizde KİT'lerin hazineye olan katkıları yadsınamazdır. KİT'ler yaşadıkları pek çok olumsuzluğa rağmen hazineye devrettikleri kar paylarıyla, ödedikleri vergilerle ve yarattıkları katma değerle ülkemiz ekonomisine katkıda bulunmuşlardır¹⁰⁹³.

Neoliberal politikalar çerçevesinde 2000'li yıllarda yapılan özelleştirmeler tarımsal KİT'lerin GSMH ve kamu yatırımları içerisindeki payının azalmasına neden olmuştur¹⁰⁹⁴. Türkiye Gübre Sanayi A.Ş.'nin özelleştirilmesiyle gübre üretimi yapan, TZDK A.Ş. ve Türk Motor Sanayi ve Ticaret A.Ş. (TÜMOSAN)'nin özelleştirilmesiyle tarım traktörü üreten, YEMSAN ve SEK'in özelleştirilmesiyle yem ile süt ve süt ürünleri üreten KİT kalmamıştır. Çay ve şeker üretiminde ise devlet tekelinin kırılmasının ardından payı azalmakla birlikte ÇAYKUR ile TÜRKŞEKER hala etkin üretim yapmaktadır.

KİT yatırımlarının zamanla azalması, KİT ve iştiraklerinin özelleştirilmesi, hazineden yapılan yardımların ve sübvansiyonların azaltılması, yüksek enflasyon karşısında sermayelerinin zamanında ve yeterli miktarda artırılmaması KİT'lerin varlık ve kaynak artışlarını yavaşlatmış, mali yeterliliklerini azaltmıştır¹⁰⁹⁵.

KİT'lerin işletmecilik kurallarına göre işletilmemesi, zarar etmeleri halinde bu zararın hazineden karşılanması, piyasa koşullarına tabi olmaması, karma hukuki rejime tabi olmaları zaman içerisinde verimli çalışmalarını engellemiş, öz kaynak yetersizliği devlet bütçesine yük oluşturmaya başlamıştır. Aşırı büyüme ve personel rejimindeki aksaklıklar bu kurumları modern teşkilatlanma esaslarından uzaklaştırmıştır. Hedeflerinin hükümetlerce belirlenmesi, siyasi baskıya açık olmaları, siyasi fayda sağlamak üzere yapılan personel alımları KİT'lerin diğer sorunlarını oluşturmuştur¹⁰⁹⁶.

¹⁰⁹² Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 180.

¹⁰⁹³ Altunbağ/Türkoğlu, a.g.e., 2015, s. 51.

¹⁰⁹⁴ Altunbağ/Türkoğlu, a.g.e., 2015, s. 44; Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 173.

¹⁰⁹⁵ Sağlam, a.g.e., 1967, s. 23-26.

¹⁰⁹⁶ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Sağlam, Dündar. (1980). *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Ankara, s. 27-61.

Günümüzde özel sektörün güçlenmesi ve yapılan özelleştirmelerle birlikte ülkemiz tarım sektörü büyük ölçüde özel sektörün eline bırakılmıştır. Özel sektörün en yüksek karı elde etmek üzere üretim gerçekleştirdiği düşünüldüğünde karın azaldığı durumlarda üretimden vazgeçmesi de mümkündür. KİT'ler ise faaliyetlerinin odağına karı değil kamu yararını koymaktadır. KİT'lerin tarım sektöründe faaliyet yürütmesi düşük karla toplumsal faydanın artmasına hizmet etmektedir. KİT'ler vasıtasıyla bazı tarım ürünlerinin üretimi ve dağıtımı sürekli ve düzenli olarak gerçekleştirilebilecek, tarım ürünü fiyatlarında istikrar sağlanabilecektir. Aksi durumda tümüyle özel sektör eline bırakılan tarımsal üretimin bir milli güvenlik sorunu haline gelmesi mümkündür.

5.2.2.1.1. Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü (AOÇ)

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında Mustafa Kemal Atatürk, çoğunluğu tarım sektöründe faaliyet yürüten Türk milletinin modern tarım tekniklerini benimsemesini sağlamak ve bu tekniklerin kullanılmasını yaygınlaştırmak amacıyla model olacak bir çiftlik kurmaya karar vermiştir¹⁰⁹⁷. Bunun üzerine Gazi Orman Çiftliği, 5 Mayıs 1925 tarihinde Ankara'da bataklık bir arazi üzerinde kurulmuştur¹⁰⁹⁸. Çiftlik arazisinin büyüklüğü civar arazilerin alınmasıyla kısa zamanda 55 bin 538 dekara ulaşmıştır¹⁰⁹⁹. Dönemin modern tarım teknikliklerinin uygulanmasıyla çiftlik arazisi büyük değişim yaşayarak bir mesire alanına dönüşmüştür.

Gazi Orman Çiftliği zamanla tarıma dayalı sanayinin odağı olmuştur¹¹⁰⁰. Çiftlik, modern tarım tekniklerinin ülke genelinde uygulanmasına öncülük etme, halka sağlıklı, ucuz ve kaliteli gıda sunma, halka gezip eğlenebileceği sıhhi alan sağlama, başkenti güzelleştirme misyonunu üstlenmiştir¹¹⁰¹. Gazi Orman Çiftliği ile Ankara, Anadolu'nun inşasında model bir şehir haline gelmiştir.

Atatürk, 11 Haziran 1937 tarihli tezkereyle tüm hayvan varlığı ve demirbaşları dahil içinde Gazi Orman Çiftliği'nin de bulunduğu tüm çiftliklerini Hazine'ye

¹⁰⁹⁷ Koç, Ayhan. (2019). "Atatürk Orman Çiftliği Yönetim Stratejisi", *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı: 72, pp 263-274, s. 264.

¹⁰⁹⁸ Kılınç, Mustafa. (2019). "Basında Atatürk Orman Çiftliği (1925-1938)", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Sayı: 100, pp 555-584, s. 562.

¹⁰⁹⁹ Atatürk Orman Çiftliği, "Tarihçemiz", <https://www.aoc.gov.tr>, Erişim tarihi: 13.09.2023.

¹¹⁰⁰ Koç, a.g.e., 2019, Atatürk Orman Çiftliği Yönetim Stratejisi, s. 265.

¹¹⁰¹ Kılınç, a.g.e., 2019, s. 563.

bağışlamıştır¹¹⁰². Gazi Orman Çiftliği, 1938 yılında ziraat işletmelerinin üst yapısı olan Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumuna; Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu 1950 yılında kapatılınca Devlet Üretim Çiftliklerine bağlanmıştır¹¹⁰³. Aynı yıl çıkarılan 5659 sayılı Kanun ile çiftliğin adı “Atatürk Orman Çiftliği” olarak değiştirilmiş, günümüzdeki yapısına kavuşmuştur¹¹⁰⁴.

Atatürk Orman Çiftliği, Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, Ankara’da bulunan bir kamu kurumudur. 5659 sayılı Kanun m. 5 uyarınca özel hukuk kurallarına göre idare edilmektedir. 4 sayılı CBK m. 71/2 uyarınca AOC’nin ticari faaliyeti; çiftliğin işletilmesinden elde edilen ürünlerin veya bunlardan ziraat sanatları kısmında değerlendirilenlerin satılmasından ibarettir.

Atatürk Orman Çiftliği, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelliklerini taşımakla birlikte 233 sayılı KHK m. 58/1 uyarınca bu KHK hükümlerinden istisna tutulmuştur. Bu sebeple doktrindeki kimi yazarlarca AOC “yeni tip kamu kurumları”¹¹⁰⁵, “a tipik kamu tüzel kişileri”¹¹⁰⁶ gibi başlıklar altında incelenmektedir.

5.2.2.1.2. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. (TÜRKŞEKER)

Şeker, tarıma dayalı sanayi için önemli bir üründür. Şeker sanayi, şeker pancarı üretimini geliştirerek hem tarım sektörünün hem de hammaddesi şeker olan ürünlere ilişkin sanayinin gelişmesini sağlamaktadır¹¹⁰⁷. Ayrıca melas, küspe, şlempe, ispiro gibi yan ürünleriyle şeker sanayi ulusal ekonomiye katkı sunmaktadır.

TÜRKŞEKER, ülkemiz şeker sanayinin öncü kuruluşudur. 2850 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1935 yılında kurulmuştur. Bu kurum, karlılık ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde faaliyet yürüten, sermayesinin tamamı devlete ait, kamu tüzel kişiliği haiz bir kamu iktisadi teşebbüsüdür¹¹⁰⁸. Bünyesinde on beş şeker fabrikası, iki makine fabrikası, bir elektromekanik aygıtlar fabrikası, iki alkol fabrikası, bir tohum işleme

¹¹⁰² Kılınç, a.g.e., 2019, s. 574; Atatürk Orman Çiftliği, “Tarihçemiz”, <https://www.aoc.gov.tr>, Erişim tarihi: 13.09.2023.

¹¹⁰³ Atatürk Orman Çiftliği, “Tarihçemiz”, <https://www.aoc.gov.tr>, Erişim tarihi: 13.09.2023.

¹¹⁰⁴ İsbir, K. Begüm. (2017). *Kamu Tüzel Kişiliği*, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 514.

¹¹⁰⁵ Duran, a.g.e., 1982, İdare Hukuku Ders Notları, s. 342.

¹¹⁰⁶ İsbir, a.g.e., 2017, s. 515.

¹¹⁰⁷ Tosun/Arslan, a.g.e., 2016, s. 328.

¹¹⁰⁸ İsbir, a.g.e., 2017, s. 516.

fabrikası ve bir araştırma enstitüsü bulunmaktadır¹¹⁰⁹. Tarım ve Orman Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir. Kurumun karar organı yönetim kurulu, yürütme organı ise genel müdürlüktür.

15.09.2023 tarihli 32310 sayılı R.G.'de yayınlanan TÜRKŞEKER Ana Statüsü m. 5 uyarınca; her nevi şekeri üretmek, ürettirmek, bu faaliyet sırasında ortaya çıkan atıkları ve yan ürünleri değerlendirmek, şeker fabrikalarının kuruluşu, işletilmesi, bakımı ve onarımı için kullanılacak makine imalat sanayiini kurmak ve geliştirmek, şeker üretimine ilişkin araştırma ve geliştirme çalışmalarını yürütmek, bu hususta gerekli analizleri yapmak, laboratuvarlar kurmak ve ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak, sözleşmeli üretim yaptırdığı üreticiye tarım aletlerini, makineleri ve tarımsal girdileri aynı kredi olarak vermek yahut avans gibi yardımlarda bulunmak TÜRKŞEKER'in başlıca faaliyetleridir.

Ülkemizde şeker üretimi 2001 yılında yürürlüğe giren 4634 sayılı Şeker Kanunu kapsamında gerçekleştirilmektedir. 4634 sayılı Kanun şeker üretiminde bir dönüm noktasıdır. 4634 sayılı Kanun'dan önce yürürlükte olan 6747 sayılı Şeker Kanunu döneminde şeker fabrikası kurmak izne tabiyken 4634 sayılı Kanun ile bu sınırlama kaldırılmış, TÜRKŞEKER vasıtasıyla gerçekleştirilen destekleme alımlarına son verilmiştir. Şeker pancarında tükettiğin kadar üret ilkesi benimsenmiş, yurtiçi şeker rejimi, şekerin fiyatlandırılması, pazarlama şart ve yöntemleri, şeker üretiminin usul ve esasları yeniden düzenlenmiştir.

4634 sayılı Kanun'da şekere ilişkin A, B kotası ve C şekeri uygulaması yer almaktadır. 4634 sayılı Kanun m. 2 uyarınca; A kotası, iç piyasada talep doğrultusunda üretilen ve pazarlama yılında ülke içi pazara sürülebilen şeker miktarını ifade etmektedir. B kotası, A kotası içerisinde olup güvenlik sebebiyle depolanıp iç pazara verilmeyen şeker miktarını ifade etmektedir. C şekeri ise A ve B kotaları dışında üretilen ülke içi pazara verilemeyen şekerle birlikte işlenmek amacıyla ihraç edilen ham ve beyaz şekeri ifade etmektedir. Söz konusu düzenlemeyle A kotası getirilerek şekerin iç piyasadaki satışı sınırlandırılmıştır.

¹¹⁰⁹ TÜRKŞEKER, "Hakkımızda", <https://www.turkseker.gov.tr/?ModulID=3&MenuID=2>, Erişim tarihi: 13.02.2023.

Şeker kotası, Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı Şeker Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan çalışmalar neticesine Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenmektedir. Her şeker fabrikasına bir üretim kotası tahsis edilmekte ve belirlenen üretim kotaları şeker fabrikalarına dağıtılmaktadır. TÜRKŞEKER de 4634 sayılı Kanun kapsamında tahsis edilen kota çerçevesinde şeker pancarı üretimini gerçekleştirmektedir. Şeker pancarı üretimi sözleşmeli üretim kapsamında yapıldığından kurum her yıl üretici ile “şeker pancarı üretim sözleşmesi” yapmaktadır. Böylece ülke genelinde üretilmesi gereken şeker pancarı miktarı belirlenmektedir¹¹¹⁰.

Şeker pancarı üretimi üzerinde etkili ana etmen fiyattır. 6747 sayılı Kanun döneminde şeker pancarı fiyatı Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenmekteydi ve şeker pancarı fiyatlarına idarenin müdahale etmesi mümkündü. 4634 sayılı Kanun ile bu uygulamadan vazgeçilmiştir. Hammadde ve şeker alım fiyatları 4634 sayılı Kanun m. 5 uyarınca her yıl şeker fabrikası işletmeleriyle üreticiler yahut temsilcilerinin vardığı mutabakata göre belirlenmektedir. Piyasa aktörleri her yıl Ekim ayında müzakerelere başlamaktadır. Şeker ve Hammaddeleri Yönetmeliği m. 11 uyarınca müzakerelerde enflasyon, maliyet artışları, dünya piyasasında pancar fiyatları ve alternatif ürün paritesi göz önünde bulundurulmaktadır. Pancar fiyatları kural olarak Kasım ayı sonuna kadar belirlenmektedir. Şeker pancarı fiyatlarının belirlenmesine ilişkin tüm piyasa aktörlerinin katılımını öngören bu usul, piyasa başarısızlıklarının önüne geçme noktasında örnek bir düzenlemedir.

4634 sayılı Kanun m. 5 uyarınca şeker satış fiyatları ise şeker fabrikası işletenlerince serbestçe belirlenmektedir. Ancak bu durum uygulamada kamu ve özel sektör işletmelerinde farklı satış fiyatlarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Kamu ve özel sektörün üreticiden aynı fiyata aldığı şekeri özel sektör tüketiciye daha pahalıya satmaktadır. Bu durum ucuza şeker almak isteyen tüketiciyi TÜRKŞEKER’e yönleltmektedir. Ancak iç piyasadaki kota uygulaması sebebiyle TÜRKŞEKER şeker talebini karşılama noktasında yetersiz kalmaktadır. Bu durum şeker piyasasında arz ve talep dengesini bozmaktadır. Bu sebeple şeker piyasasında oluşan ikili fiyat rejiminin önlenmesine yönelik gerekli tedbirlerin alınması önem arz etmektedir.

¹¹¹⁰ Demirdöğen, Alper. (2022). “Türkiye’de Şeker: Üretim, Tüketim, Ticaret ve Politikaların Kısa Bir Tartışması”, *TEAD*, Cilt: 8, Sayı: 1, pp 85-95, s. 89.

Uygulamada ortaya çıkan bir diğer sorun ise fabrikaların şeker üreticilerine uyguladığı büyük cezalardır. Sözleşmeli üretim kapsamında üretim yapan ve çeşitli tarımsal riskler sebebiyle taahhüt ettiği üretim miktarına ulaşamayan çiftçiye uygulanan ağır cezalar çiftçinin risk almamasına ve şeker pancarı üretiminden uzaklaşmasına sebep olmaktadır. Kanaatimizce bu alanda çiftçiye koruyucu tedbirlerin alınması şeker üretiminde sürekliliğin sağlanması bakımından elzemdir.

5.2.2.1.3. Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü (TMO)

Buğday başta olmak üzere hububat ürünleri dünya çapında stratejik öneme sahiptir. Bu ürünler hem toplumların ana besin kaynağı hem de hayvansal üretimde kullanılan yem hammaddesidir. Ayrıca hububat ürünleri, alternatif yakıt arayışında ilk tercih edilen ürünlerdir¹¹¹¹.

Bir diğer stratejik tarım ürünü ise bakliyatıdır. Pandemi sürecinde yaşanan tüketici alışkanlıklarındaki değişimle birlikte bakliyata olan talep büyük oranda artmıştır. Ucuz olması, raf ömrünün uzun olması, zengin protein içeriğine sahip olması bakliyatı sağlıklı beslenmek isteyen herkesin tercihi yapmaktadır¹¹¹².

Türk idari teşkilatında faaliyet alanı hububat ve bakliyat piyasaları olan kurum TMO'dur. TMO, 1938 yılında 3491 sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Kanunu ile kurulmuştur. Sermayesinin tamamı devlete ait olan TMO, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, faaliyetleri bakımından özerk, sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir iktisadi devlet teşekkülüdür¹¹¹³. TMO'nun kuruluş, amaç ve faaliyetleri 30.09.2021 tarihli 31614 sayılı R.G.'de yayınlanan Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü Ana Statüsü'nde düzenlenmiştir.

TMO Ana Statüsü m. 5 uyarınca TMO, buğday ve bakliyat ürünü piyasa fiyatlarının üreticiler bakımından normalin altına düşmesini yahut tüketiciler aleyhine yükselmesini engellemek, görevli olduğu piyasaları korumak ve düzenlemek, ihtiyaç

¹¹¹¹ Ekmen, M. Erhan. (2022). "Buğdayda Örgütlenmenin Stratejik Önemi", *Tarım ve Orman Dergisi*, <http://www.turktarim.gov.tr/Haber/825/bugdayda-orgutlenmenin-stratejik-onemi>, Erişim tarihi 10.02.2023.

¹¹¹² Yıldırım, a.g.e., 2022, Yeni Tarım Düzeni, s. 55.

¹¹¹³ Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, "Dünden Bugüne TMO", <https://www.tmo.gov.tr/Upload/Document/genmud/kurumhakkinda.pdf>, Erişim Tarihi 25.01.2023; İsbir, a.g.e., 2017, s. 516.

halinde ithalat ve ihracat faaliyetlerini gerçekleştirmek, global düzeyde buğday ve bakliyat piyasalarını takip etmek, uyuşturucu maddelerle ilgili devlet tekeli yürütmek gibi pek çok alanda görevlendirilmiştir¹¹¹⁴. Söz konusu düzenleme çerçevesinde TMO, ülke içinde hububat ve bakliyat fiyatlarında istikrarı sağlamak üzere gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Bu kapsamda faaliyet alanına giren tarım ürünlerini cins, nevi ve üretim yerlerine göre Tarım ve Orman Bakanlığının talebi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla gerektiğinde fiyat farkı ödeyerek satın almaktadır.

TMO, ihtiyaç halinde Cumhurbaşkanı kararıyla hububat ve bakliyat haricindeki tarım ürünlerinin alımı hakkında da görevlendirilmektedir. Örneğin; 2006-2009 yılları arasında fındık alımı, 2017 yılında ilk kez çekirdeksiz kuru üzüm ve fındık alımı, 2019 yılında ilk kez kuru incir alımı, 2020 yılında ilk kez kuru kayısı alımı hususlarında görevlendirilmiştir¹¹¹⁵.

Ülke içinde hububat ve bakliyat fiyatlarında istikrarı sağlamak üzere destekleme alımı yapmak dışında TMO, faaliyet alanına giren tarımsal ürünleri cins, nevi ve üretim yerlerine göre belirlenen fiyattan satabilecek, stoklayıp muhafaza edebilecek, gerektiğinde ihracat ve ithalat yapabilecektir.

5.2.2.1.4. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (ÇAYKUR)

Çay bitkisi her yerde yetişmediğinden çay üretimi yapan ülke sayısı da azdır. Türkiye, çay üretimi yapan az sayıda ülkeden biridir. Avrupa'nın tek çay üreticisidir. Ülkemiz kuru çay tüketiminde ise yıllık ortalama 3,5 kiloyla dünyada ilk sıradadır¹¹¹⁶. Üretilen çayın neredeyse tamamı iç piyasada tüketilmektedir. Tüketilmeyen kısım ise ihraç edilmektedir. Karadeniz bölgesinin geçim kaynağı olan çay yalnızca üreticisine değil sanayicisine, çalışanlara, bölge esnafına ve yarattığı katma değerle ülke ekonomisine katkı sağlamaktadır.

Ülkemizde çay tarımı ve sanayi faaliyetleri; 1938-1948 yılları arasında Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu tarafından, 1949-1973 yılları arasında Tekel Genel Müdürlüğü - Tarım Bakanlığı işbirliğiyle gerçekleştirilmiştir. 1971 yılında 1497 sayılı

¹¹¹⁴ İsbir, a.g.e., 2017, s. 516.

¹¹¹⁵ Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, “Dünden Bugüne TMO”, <https://www.tmo.gov.tr/Upload/Document/genmud/kurumhakkinda.pdf>, Erişim Tarihi 25.01.2023.

¹¹¹⁶ Yıldırım, a.g.e., 2022, Yeni Tarım Düzeni, s. 165.

Çay Kurumu Kanunu ile ÇAYKUR kurulmuş, 1973 yılında faaliyete başlamıştır. 1497 sayılı Kanun’la çaya ilişkin tüm üretim ve pazarlama faaliyetleri hakkında bu kurum görevlendirilmiştir. Çay Kurumu 1982 tarihli, 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun sonrasında faaliyetlerini “Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü” adıyla yürütmektedir¹¹¹⁷.

Ülkemizde çay piyasasında faaliyet yürüten öncü kurum Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğüdür. ÇAYKUR’un kuruluş, amaç ve faaliyetleri 20.12.1996 tarihli, 22853 sayılı R.G.’de yayınlanan Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Ana Statüsü’nde düzenlenmiştir. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Ana Statüsü m. 1 uyarınca; tüzel kişiliği haiz, sermayesinin tamamı devlete ait olan ÇAYKUR, 233 sayılı KHK hükümlerine tabi bir iktisadi devlet teşekkülüdür. Faaliyetleri bakımından özerk olup sorumluluğu sermayesiyle sınırlıdır. Tarım ve Orman Bakanlığının ilgili kuruluşudur. 2017 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla Türkiye Varlık Fonuna devredilmiştir¹¹¹⁸.

Kurum, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Ana Statüsü m. 4 ile işletmeye uygun nitelikteki yaş çay yapraklarını almakla, kuru çay üretmek ve ürettirmekle görevlendirilmiştir. Bu kapsamda ÇAYKUR, bölgede üretilen yaş çayın yaklaşık %55-60’ını satın almaktadır¹¹¹⁹. ÇAYKUR’un ülke içi kuru çay piyasasındaki pazar payı ise yaklaşık %45-50’dir¹¹²⁰. İlgili düzenlemede kurumun diğer amaç ve faaliyetleri arasında; benimsenen tarım politikasına uygun olarak verimlilik, iktisadi gereklilik, karlılık ilkeleri doğrultusunda çay tarımını geliştirmek üzere serbest piyasa koşullarında en çok faydayı sağlamak, sermaye birikimi sağlayarak yatırım kaynağı oluşturmak, hammadde temin etmek, her türlü çay ürününü üretmek, ithal ve ihraç etmek, pazarlamak, teşekkülün yurtiçinde ve yurtdışında rekabet gücünü artırmaya ilişkin her türlü faaliyette bulunmak sayılmıştır.

Çay tarımı, 1940 yılında çıkarılan 3788 sayılı Çay Kanunu ile güvence altına alınarak çay bahçesi kuracaklara ruhsat alma zorunluluğu getirilmiştir. Ruhsat,

¹¹¹⁷ İsbir, a.g.e., 2017, s. 636-637.

¹¹¹⁸ 05.02.2017 tarihli, 29970 mükerrer sayılı R.G.’de yayınlanan 2017/9756 sayılı Türkiye Varlık Fonuna Aktarılan Kuruluş, Kaynak ve Varlıklar Hakkında Karar.

¹¹¹⁹ ÇAYKUR, “Hakkında”, <https://www.caykur.gov.tr/Pages/Kurumsal/KurumHakkinda.aspx>, Erişim tarihi: 13.02.2023.

¹¹²⁰ ÇAYKUR, “Hakkında”, <https://www.caykur.gov.tr/Pages/Kurumsal/KurumHakkinda.aspx>, Erişim tarihi: 13.02.2023.

mevzuat çerçevesinde çay bahçesi kurulduğunu ve üretim yapıldığını göstermektedir¹¹²¹.

1984 yılında 3092 sayılı Çay Kanunu yürürlüğe girmiştir. Günümüzde çay üretimi, işletmesi ve satışı bu kanun kapsamında gerçekleştirilmektedir. Kanun uyarınca çay tarımı yapılabilecek alanlar Cumhurbaşkanlığı kararıyla belirlenmektedir. 3092 sayılı Kanun her ne kadar ayrıntılı hükümler içermese de çay piyasasına yönelik getirdiği en önemli yenilik bu alandaki devlet tekeli kaldırılmış olmasıdır. Ruhsat almak kaydıyla özel sektör de belirlenen alanlarda faaliyet göstermektedir¹¹²².

3092 sayılı Kanun, ÇAYKUR dışında çay fabrikası işletmelerinin gereksinim duydukları yaş çay yaprağını doğrudan üreticiden alabilmelerine de cevaz vermektedir. 3092 sayılı Kanunda üreticiden yaş çay yaprakları alımı fiyatının belirlenmesine ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Uygulamada yaş çay alım fiyatı Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Her yıl kampanya öncesinde bu fiyat ÇAYKUR tarafından ilan edilmektedir.

ÇAYKUR işletme kapasitesi gereği kimi zaman yaş çay alımlarında kota uygulamasına başvurmaktadır. Bu durum çay üreticilerinin kota uygulaması sebebiyle ÇAYKUR'un almadığı çayı ucuza özel işletmelere satmasına neden olmaktadır¹¹²³. Kanaatimizce aynı şeker piyasasında olduğu gibi çay piyasasında da katılımcılık ilkesi gözetilerek çay alımı fiyatlarının belirlenmesine ilişkin bir düzenleme getirilmesi ve bu fiyatın çay piyasasının tümünde uygulanması için gerekli tedbirlerin alınması önem arz etmektedir.

5.2.2.1.5. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM)

Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü; kamu tüzel kişiliğini haiz, faaliyetlerinde özerk, sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir iktisadi devlet teşekkülüdür¹¹²⁴. Tarım ve Orman Bakanlığının ilgili kuruluşudur. 95 sayılı KHK ile 1983 yılında

¹¹²¹ Yıldırım, a.g.e., 2022, Yeni Tarım Düzeni, s. 166.

¹¹²² İsbir, a.g.e., 2017, s. 637; Yıldırım, a.g.e., 2022, Yeni Tarım Düzeni, s. 166.

¹¹²³ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 171; Yıldırım, a.g.e., 2022, Yeni Tarım Düzeni, s. 168.

¹¹²⁴ Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, "Hakkımızda", <https://www.tigem.gov.tr/Hakkimizda>, Erişim tarihi: 19.09.2023.

kurulmuştur¹¹²⁵. 95 sayılı KHK Geçici Madde 3 ile “Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü”¹¹²⁶ ile “hara ve inekhanelerin”¹¹²⁷ varlıkları TİGEM’e devredilmiştir. Aynı yıl çıkarılan 60 sayılı KHK¹¹²⁸ uyarınca kamu iktisadi kuruluşu olan hukuki statüsü 4046 sayılı Kanun¹¹²⁹ ile 1994 yılında iktisadi devlet teşekkülü olarak değiştirilmiştir. Bu değişikliğe uygun olarak 2000 yılında faaliyet konuları, amacı, teşkilat yapısı, müessese, bağlı ortaklık ve iştirakleri ana statüsünde¹¹³⁰ yeniden düzenlenmiştir. TİGEM Ana Statüsü güncellenerek 02.02.2022 tarihli, 31738 sayılı R.G.’de yayınlanmıştır.

TİGEM’in amacı tarım sektörünün ve tarıma dayalı endüstrinin ihtiyaç duyduğu tüm mal ve hizmeti üretmektir. Faaliyet konuları devraldığı kuruluşların faaliyetlerine dayanmaktadır. TİGEM Ana Statüsü m. 5 uyarınca kurumun faaliyet konularını; hayvansal ve bitkisel üretim çeşitliliğini ve kalitesini artırmak, tohumluk, fidan, fide ve damızlık hayvan ürünlerini çiftçiye ulaştırmak, girdi kullanımı, tarım teknolojisi ve ıslah alanlarında öncülük etmek ve eğitim vermek oluşturmaktadır.

TİGEM’in bitkisel üretim alanındaki temel faaliyeti tarımsal üretimin temel girdilerinden biri olan tohumluk üretimidir. TİGEM çeşitli tarım ürünlerinin tohumluklarını üreterek çiftçilerin istifadesine sunmaktadır. 2002 yılından itibaren tohumluk üretimi, belli bir kalite ve standardın sağlanması amacıyla sertifikalı olarak gerçekleştirilmektedir. TİGEM bünyesinde sertifikalı üretilen tohumluklar; buğday,

¹¹²⁵ 28.10.1983 tarihli, 18205 Mükerrer sayılı R.G.’de yayınlanan 95 sayılı Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

¹¹²⁶ Devlet Üretme Çiftlikleri, “Zirai Kombinalar” ve “Devlet Ziraat İşletmelerinin” birleştirilmesiyle kurulmuştur. Devlet Ziraat İşletmeleri, modern tarım tekniklerini çiftçilere öğretmeyi, uygulanmayı, tarıma bağlı sanayiye geliştirmeyi; zirai kombinalar ise hazineye ait boş arazilerini değerlendirerek yurdun gıda ihtiyacını karşılamayı amaçlamıştır. Albayrak, a.g.e., 2017, s. 37-38.

¹¹²⁷ Hara ve inekhaneler; yerli ırkların ıslahı, damızlık üretimi, getirilen safkan atların soylarının korunması ve ıslahı faaliyetlerini yürütmüştür. Albayrak, a.g.e., 2017, s. 37-38.

¹¹²⁸ 20.05.1983 tarihli, 18052 sayılı R.G.’de yayınlanan 60 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu iktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

¹¹²⁹ 27.11.1994 tarihli, 22124 sayılı R.G.’de yayınlanan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun.

¹¹³⁰ 09.04.2000 tarihli, 24015 sayılı R.G.’de yayınlanan Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Ana Statüsü.

yulaf, arpa tohumluklarıyla yonca, korunga, fiğ, yem bezelyesi, hibrit mısır, nohut, mercimek, kenevir gibi yem ve diğer bitki tohumluklarıdır¹¹³¹.

Kurum, tohum ıslah faaliyetleri de yürütmektedir. Tohum ıslah faaliyetleriyle kaliteli, yüksek verimli ve iklim koşullarına dayanıklı tohumluk üretimi gerçekleştirilmektedir. Ayrıca TİGEM, tohumda yerli gen kaynaklarının korunması amacıyla bünyesinde yerli tohum projesi yürütmektedir¹¹³². Yerli tohum projesiyle yerli tohum çeşitliliğinin artırılması, tarımsal üretim kapasitesinin artırılması, tarım sektöründe dışa bağımlılığın azaltılması, gıda güvencesinin ve güvenliğinin sağlanması, tarım sektöründe rekabet gücünün artırılması, biyoçeşitliliğin korunması, tarımda sürdürülebilirliğin sağlanması amaçlanmaktadır.

Tohumluk üretimi ve ıslahı geleceğin gıda krizi sorunlarının üstesinden gelmenin önemli bir aracıdır. Fransa, İtalya, ABD gibi tarımı güçlü olan gelişmiş ülkelere bakıldığında sertifikalı tohum üretiminde önemli bir paya sahip oldukları görülmektedir¹¹³³. Bu sebeple TİGEM'in tohumluk üretimi ve ıslahı faaliyetleri ülkemiz tarım sektörünün geleceği bakımından önem arz etmektedir.

TİGEM'in hayvansal üretim alanındaki temel faaliyeti damızlık hayvan üretimidir. TİGEM bu alanda da yerli ırkların korunması amacıyla yerli ırkların ıslahı projesi yürütmektedir. Yerli ırkların ıslahı projesiyle hastalıklara, kurak ve kıraç şartlara dayanıklı, ülkemiz coğrafyasına ve iklim koşullarına uygun hayvan ırklarının genetik özellikleri korunarak verimliliklerinin artırılması amaçlanmaktadır. TİGEM'in yerli gen kaynaklarının korunması ve yerli ırkların ıslahı alanında sunduğu hizmetler temelinde kar elde etme amacı bulunmadığından yürüttüğü bu hizmetler sosyal kamu hizmeti niteliğindedir¹¹³⁴.

TİGEM piyasadaki gıda arzını artırmak, tarımsal ürün fiyatlarında istikrarı sağlamak amacıyla kendi arazilerinde bitkisel ve hayvansal üretim yapmakta, elde

¹¹³¹ Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, "TİGEM'de Üretilen Sertifikalı Tohumluklar", 2022, <https://www.tigem.gov.tr/Folder/GosterimDetayDosyasi/010d4f9e-b06f-4f5c-92bf-805550b2938c.pdf>, Erişim tarihi: 08.02.2024.

¹¹³² Ergun, Tevfik Burak. (2021). *Kamu İktisadi Teşebbüsü Olarak TİGEM*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 18.

¹¹³³ OECD. Boosting Productivity and Trade through Seed Certification, OECD Seed Schemes Statistics 2020, s. 5.

¹¹³⁴ Ergun, a.g.e., 2021, s. 32.

ettiği ürünleri doğrudan satmaktadır. Kurumun bu yöndeki faaliyetleri ise hukuki niteliği itibariyle iktisadi kamu hizmetidir. TİGEM bir kamu iktisadi devlet teşekkülü olduğundan 233 sayılı KHK m. 1/2 uyarınca faaliyetleri karlılık ve verimlilik ilkelerine dayanmaktadır. Bu sebeple söz konusu ürünlerin fiyatları belirlenirken maliyet + kar prensibinden hareket edilmektedir¹¹³⁵.

TİGEM'in diğer faaliyetleri ise tarımsal destekleme, araştırma ve geliştirme faaliyetleridir. Kurum çiftçilere teknik desteğin yanında yürüttüğü projelerle finansal destek sağlamakta, yeni teknolojileri çiftçilere tanıtır ve eğitimler vermektedir.

5.2.2.2. Kendine Özgü (Sui Generis) Kamu Kurumları

Kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idarelerinin yapısı Türk idari teşkilatındaki klasik örgütlenme modeline benzemediğinden teşkilattaki yeri doktrinde tartışmalıdır. Doktrindeki bir görüşe göre kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idareleri, Anayasa m. 126 uyarınca kamu hizmetlerinde verimi ve uyumu sağlamak amacıyla birden fazla ili içine alacak şekilde oluşturulan bölgesel yönetim birimleridir¹¹³⁶. Bölgesel yönetim birimleri, merkezi idarenin taşra teşkilatında yer almaktadır. Kamu hizmetleri bakımından bir çeşit koordinatörlük göreviyle donatılan bu birimler il üzerinde yer almayıp yetki genişliğine de sahip değildir¹¹³⁷.

Doktrindeki bir başka görüşe göre kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idareleri hizmet yönünden yerinden yönetim birimleridir¹¹³⁸. Hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri, herhangi bir alan sınırlaması olmaksızın teknik ve uzmanlık gerektiren bir alanda faaliyet yürüten, merkezi idarenin vesayet denetimine tabi kamu tüzel kişileridir. Bu görüş uyarınca böyle bir teşkilat yapısının ortaya çıkmasının asıl sebebi devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesiyle değişen koşulların ortaya çıkardığı yeni ancak merkezi idare içerisinde görülemeyecek kadar uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren hizmetleri görecektir kamu tüzel kişilerine duyulan ihtiyaçtır.

¹¹³⁵ Danıştay 10. Dairesi, E. 1989/96, K. 1989/2636, T. 26.12.1989, <https://karararama.danistay.gov.tr>, Erişim tarihi: 19.09.2023.

¹¹³⁶ Günday, a.g.e., 2015, s. 468; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 295.

¹¹³⁷ Günday, a.g.e., 2015, s. 468; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 295.

¹¹³⁸ Gözler/Kaplan, a.g.e., 2020, s. 226; Eroğlu, Müzeyyen/Kum, Melike. (2010). "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 35, pp 175-198, s. 194.

Devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliği olan kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idareleri, merkezin hiyerarşik denetimine tabi değildir. Ayrı kamu tüzel kişiliği bulunan ve birden fazla kamu hizmeti yürüten bu kurumların kendine özgü kamu kurumları olduğunu söylemek mümkündür¹¹³⁹.

5.2.2.2.1. Kalkınma Ajansları

Üzerinde uzlaşmış bir tanımı bulunmamakla birlikte kalkınma ajansları; merkezi idareden özerk olarak kurulan, sınırları belirli bir alanda faaliyet yürüten, kurulduğu bölgenin ekonomik ve sosyal açıdan kalkınmasını sağlayan, bir kısım faaliyetleri kamusal nitelikteki kuruluşlardır¹¹⁴⁰. Ülkemizde kalkınma ajansları ilk kez 2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum işbirliğini gerçekleştirmek, etkin ve verimli kaynak kullanımını sağlamak, sürdürülebilir bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, bölgelerarası ve içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulmuştur. Amerika ve Avrupa'daki kalkınma ajanslarıyla kıyaslandığında ülkemizdeki kalkınma ajanslarının tarihi oldukça yenidir¹¹⁴¹.

4 sayılı CBK m. 186'da kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği haiz olduğu düzenlenmiş ancak kamu tüzel kişisi olup olmadığı belirtilmemiştir. Anayasa Mahkemesi, 5449 sayılı Kanun'un iptali istemiyle açılan dava neticesinde vermiş olduğu kararda bu hususa açıklık getirmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında;

“Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği Yasa'yla belirlenmiş, tüzel kişiliğin kuruluşu ise Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştır. 26 adet Düzey 2 İstatistiki Bölge Birimi esas alınarak Bakanlar Kurulu kararıyla kurulması ve kaldırılması öngörülen kalkınma ajanslarının, tüzel kişiliğinin niteliği Yasa'da açıkça belirtilmemekle birlikte, kurulması ve kaldırılması, kamu gücü ve yetkilerin kullanılması, usul ve ayrıcalıklar getirilmesi, gelirleri, merkezi idare ile olan bağlantıları göz önünde bulundurulduğunda birer kamu tüzel kişisi olduğu kuşkusuzdur. Anayasa ve yasalarda kamu tüzel kişiliğine birçok alanda, kuruluş

¹¹³⁹ Günday, a.g.e., 2015, s. 468; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 295.

¹¹⁴⁰ İsbir, a.g.e., 2017, s. 603.

¹¹⁴¹ İlk kalkınma ajansı örneği 1933 yılında ABD'de kurulan Tennessee Valley Authority'dir. Dünya genelinde bu tür kurumlar 1950'li yıllardan sonra görülmeye başlanmıştır. Halkier, Henrik. (2006). “Regional Development Agencies and Multilevel Governance: European Perspectives”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, Ankara, s. 3; İsbir, a.g.e., 2017, s. 602-603.

amacına özgü hukuksal durumlar verilmekte, üstün, sınırlı ve kısıtlı yetkiler, haklar, olanaklar sağlanmakta, bağımsızlık ve ayrıklık tanınmakta, görevler yüklenmektedir. Ayrıca, kamu tüzel kişileri, nitelikleri ve özellikleriyle bağdaştığı ölçüde, özel hukuk tüzel kişilerinin özel hukuk hükümlerine göre sahip olduğu hakları kullanabileceklerdir” diyerek kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişisi olduğunu ifade etmiştir¹¹⁴².

Doktrindeki bir görüşe göre kalkınma ajansları; özel hukuk hükümlerine tabi, kamusal yetkilerle donatılmış, bölgesel kalkınmayı sağlamak amacıyla kamu-özel-sivil toplum kuruluşlarının oluşturduğu bir bölgesel yönetim modelidir¹¹⁴³. Bir başka görüşe göre merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin teşkilatı dışında kalan, yerel kalkınmayı amaçlayan, bölgesel düzeyde kurulan ve kamuca finanse edilen kuruluşlardır¹¹⁴⁴. Kimi yazarlar ise kalkınma ajanslarını “*kamu yönetiminde neoliberal dönüşümün bir parçası*”¹¹⁴⁵ olarak ifade etmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin ardından ajansların kuruluşu, görevleri, yetkileri ve koordinasyonuna ilişkin usul ve esaslar 4 sayılı CBK’nın 184 ile 207. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bu maddelerde düzenlenmeyen hususlarda ajanslar, özel hukuk hükümlerine tabidir.

Kalkınma ajansları 4 sayılı CBK m. 186 uyarınca Cumhurbaşkanı kararıyla bölge düzeyinde kurulmaktadır. Bölgeler, “*İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)/ Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)*” yöntemiyle oluşturulmuştur¹¹⁴⁶. İBBS, AB’de bölgesel istatistiklerin tek bir mekansal sınıflandırma dikkate alınarak yapılmasını sağlamak için Avrupa Topluluğu İstatistik Ofisi tarafından geliştirilen 1988 yılı itibarıyla AB mevzuatında bulunan bir istatistik

¹¹⁴² Anayasa Mahkemesi, E. 2006/61, K. 2007/91, T. 30.11.2007, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 19.09.2023.

¹¹⁴³ Koçberber, Seyit. (2006). “Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, pp 37-55, p. 48; Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 254.

¹¹⁴⁴ Halkier, a.g.e., 2006, s. 3.

¹¹⁴⁵ Gündoğdu, İbrahim. (2006). “Devlet-Toplum İlişkilerinin Mekanında Dönüşüm: Bölge Kalkınma Ajansları”, *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, Sayı: 1, s. 98.

¹¹⁴⁶ Atmaca, Yıldız. (2020). “Kalkınma Ajanslarının Yerel Kalkınma Politikalarına Katkısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, s. 71.

yöntemidir¹¹⁴⁷. Bu yöntem AB müktesebatına uyum sağlamak amacıyla “Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı” ve “Devlet Planlama Teşkilatı” koordinasyonu ile ülkemizde bölge sınıflandırılması yapılırken kullanılmıştır¹¹⁴⁸.

Kalkınma ajanslarının hizmet verdiği politika alanları; ekonomik kalkınma, sosyal kalkınma ve alt yapıdır. Tarım ve kırsal kalkınma, ekonomik kalkınma başlığı altında yer almaktadır. Tarım ve kırsal kalkınma alanında 17 kalkınma ajansı faaliyet yürütmektedir¹¹⁴⁹. Bu ajanslar, kırsal alandaki faaliyetleriyle tarım ve gıda sektöründeki rekabeti artırmayı ve kırsal alandaki ekonomik faaliyetleri çeşitlendirmeyi hedeflemektedir¹¹⁵⁰.

Ülkemizde 1963 yılından bu yana ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma hedefiyle kamuda uygulanacak siyaset kalkınma planlarıyla belirlenmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kalkınma planları Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanmaktadır. Hazırlanan plan, TBMM tarafından onaylandıktan sonra oluşturulan eylem planı çerçevesinde hayata geçirilmektedir. Devlet, Anayasa m. 166 uyarınca ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı özellikle sanayinin ve tarımın ülkede dengeli ve uyumlu şekilde yayılmasını, kaynakların verimli şekilde kullanılmasını planlamak ve bunu gerçekleştirmek üzere teşkilat kurmakla görevlidir. Kalkınma ajansları, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının (merkezin) koordinasyonunda subsidiarite (yerellik) ilkesi çerçevesinde bölgesel işbirliğini gerçekleştirerek yerel kalkınmayı sağlamakla görevlendirilmiştir¹¹⁵¹. Ayrıca ulusal stratejileri göz önünde

¹¹⁴⁷ Eurostat. (2013). Overview of the Elements of the Geospatial Statistical Framework of the European Statistical System, United Nations Expert Group on the Integration of Statistical and Geospatial Information First Meeting, Newyork, s. 2; Eroğlu/Kum, a.g.e., 2010, s. 180.

¹¹⁴⁸ Ülkemizde yapılan istatistiki bölge sınıflandırması için bakınız: 22.09.2002 tarihli, 24884 sayılı R.G.’de yayınlanan 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

¹¹⁴⁹ Tarım ve kırsal kalkınma alanında faaliyet yürüten kalkınma ajansları; Ankara Kalkınma Ajansı, Bayı Akdeniz Kalkınma Ajansı, Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı, Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı, Dicle Kalkınma Ajansı, Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı, Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı, Fırat Kalkınma Ajansı, Güney Ege Kalkınma Ajansı, Güney Marmara Kalkınma Ajansı, İpekyolu Kalkınma Ajansı, Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı, Mevlana Kalkınma Ajansı, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, Orta Anadolu Kalkınma Ajansı, Serhat Kalkınma Ajansı ve Trakya Kalkınma Ajansıdır.

¹¹⁵⁰ Tarım ve Orman Bakanlığı. (2021). Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2021-2023), Ankara.

¹¹⁵¹ Tamer, Ahmet. (2008). *Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara, s. 129. Öztürk, Benazir/Çolakoğlu, Elif. (2015). “Bölgesel Kalkınma Yönünden Kalkınma Ajanslarının Türk İdari Teşkilatı’ndaki Konumu”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 2, s. 342.

bulundurarak bölgelerin diğer bölgelere kıyasla üstün oldukları potansiyellere ve rekabet gücüne göre uzmanlaşmasını amaçlamaktadırlar¹¹⁵².

Kalkınma ajanslarının kırsal kalkınma dışında tarım sektörüne yönelik farklı işlevleri de bulunmaktadır. Bu kurumlar yerel düzeyde tarımsal verimi, ürün çeşidini ve üretim miktarını artırmaya yönelik faaliyetlerle gıda güvencesini sağlamaya yardımcı olmaktadır. Ayrıca çiftçilere teknik destek, danışmanlık hizmeti ve eğitim desteği vermektedir.

Kalkınma ajanslarının teşkilat yapısı; kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofislerinden oluşmaktadır. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ajansların genel koordinasyonundan sorumludur.

Kalkınma kurulu; ajansı yönlendirmekle, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, STK ve mahalli idarelerle işbirliği yapmakla görevlidir. Bu kurum ve kuruluşların kalkınma kuruluna gönderecekleri temsilciler Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir.

Kalkınma ajanslarının karar organı yönetim kuruludur. Vali yönetim kurulunun başkanıdır. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde ilk yıl merkez olarak belirlenen il valisi devamında birer yıllık sürelerle alfabetik sıraya göre diğer illerin valileri dönüşümlü olarak başkanlık etmektedir. Ajansın yıllık çalışma programını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onayına sunmak, bütçesini onaylamak, yıl içinde gerekli hallerde bütçeyi revize etmek, genel sekreterlik tarafından desteklenmek üzere sunulan proje tekliflerini onaylamak yönetim kurulunun görevlerinden bazılarıdır.

Genel sekreterlik, kalkınma ajanslarının yürütme organıdır. Genel sekreter, yatırım ve destek ofislerinin en üst amiridir. Yönetim kurulunca alınan kararları icra etmek, bütçeyi ve yıllık çalışma programını hazırlayıp yönetim kuruluna sunmak, desteklenmek üzere proje tekliflerini değerlendirip finansal destek sağlamak üzere yönetim kuruluna sunmak, desteklenen projeleri izlemek, denetlemek, değerlendirip raporlamak, bölgesel kalkınmayla görevli ajanslarla işbirliği yapmak genel sekreterliğin görevleri arasındadır.

¹¹⁵² Tamer, a.g.e. 2008, s. 129.

Yatırım destek ofisleri ise bölge illerinde yönetim kurulu kararıyla kurulmaktadır. Bölgeye yatırım yapmak isteyenleri bilgilendirmek ve yönlendirmek, ildeki önem arz eden projeleri izlemek ve bu projeler hakkında tavsiyelerde bulunmak, özel kesimdeki yatırımcıların izin, ruhsat ve diğer idari işlemlerinin yönetim kurulu adına tek elden takibini yapmak ve koordine etmekle görevlidir. Yatırım destek ofislerinin yatırımcılara verdikleri hizmetler ücretsizdir.

Kalkınma ajansları, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının denetimine tabidir. 4 sayılı CBK m. 207 uyarınca Bakanlık Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, ajanslarda inceleme, teftiş, denetim ve soruşturma yapmaya yetkilidir. Bakanlık koordinasyonunda, ilgili kurumların temsilcileriyle mali yönetim yeterliği de denetlenebilmektedir.

Kalkınma ajansları merkeze destek olan uygulayıcı nitelikteki kurumlar değil uygulamayı koordine eden ve yönlendiren kurumlardır. Ancak ülkemizde kalkınma ajansları merkeze bağlı kurumlar gibi algılanmaktadır. Uygulamada kalkınma ajanslarının kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum işbirliğinde, yerel katılımı sağlamakta, yerele yönelik projeleri desteklemekte, sosyal yönlü araştırmalar yapmakta yetersiz kaldığını söylemek mümkündür. AB'deki benzerleriyle kıyaslandığında onların aksine merkezi bütçeden aldıkları destekler günden güne artmaktadır¹¹⁵³. Mevcut haliyle ülkemizdeki kalkınma ajansları, tabandan tavana kalkınma ilkesini gerçekleştirmekten uzaktır.

5.2.2.2.2. Bölge Kalkınma İdareleri

Bölge kalkınma idareleri; bölgesel düzeyde birden fazla kamu hizmetini yürütmek amacıyla kurulmuş, kurulduğu bölgenin potansiyellerini, sorunlarını ve olanaklarını tespit eden, bölgenin kalkınmasını hızlandırmak üzere planlama yapan, bölgeye yönelik yatırım projelerini izleyen ve gerektiğinde teknik ve mali açıdan destekleyen, diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapan kamu tüzel kişileridir.

Bölgesel kalkınma, ekonomik alanda tarımsal faaliyetlerin yoğun olarak yapıldığı, nüfusun giderek artışı ve sürekli göç verilen az gelişmiş bölgelerde önem

¹¹⁵³ Atmaca, a.g.e., 2020, s. 78.

arz etmektedir¹¹⁵⁴. Bu sebeple bölge kalkınma idarelerinin ekonomik ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirmek üzere destek verdiği alanlardan biri de tarımdır. Bu idareler bölge kalkınma programları aracılığıyla model projeleri destekleyerek bölgedeki yeni uygulamalara liderlik etmektedir. Faaliyetleriyle kuruldukları bölgenin rekabet gücünü artırmayı, bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmayı amaçlamaktadırlar.

Bölge kalkınma idarelerinin faaliyet yürüttükleri coğrafi alan, kalkınma ajanslarına kıyasla daha geniştir. Kalkınma ajansları 5449 sayılı Kanun'a göre kurulurken, bölge kalkınma idarelerinin kuruluş kanunları ayrıdır. Kalkınma ajanslarının faaliyetleri özel hukuk, bölge kalkınma idarelerinin faaliyetleri kamu hukuku kurallarına tabidir¹¹⁵⁵.

Ülkemizdeki bölge kalkınma idareleri; “Doğu Anadolu Projesi (DAP) Bölge Kalkınma İdaresi”, “Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma İdaresi”, “Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi” ve “Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi” olmak üzere dört tanedir. GAP Kalkınma İdaresi 388 sayılı KHK ile 1989 yılında kurulmuştur. DAP, KOP ve DOKAP Kalkınma İdareleri 642 sayılı KHK ile 2011 yılında kurulmuştur. Bu idareler Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının bağlı kuruluşlarıdır.

Güneydoğu Anadolu Projesi; Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak olmak üzere dokuz ili kapsamaktadır¹¹⁵⁶. Proje kapsamında 2002 yılında GAP Bölge Kalkınma Planı hazırlanmıştır. Bu plan “kalkınma altyapılarının geliştirilmesi ve çevrenin korunması”, “insan kaynaklarının geliştirilmesi” ve “bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılması” hedefleri çerçevesinde oluşturulmuştur¹¹⁵⁷. Ancak söz konusu planın diğer kurumlar için bağlayıcı olmaması, ulusal kalkınma planıyla entegrasyon sağlanamaması ve plana ilişkin ayrı bir bütçe olmayışı GAP Bölge Kalkınma Planı'nın uygulanmasını

¹¹⁵⁴ Taş, Cesurhan. (2008). “Kalkınmaya Giden Yol Kalkınma Ajanslarından mı Geçer?”, *Gündem Dergisi*, Cilt: 45, Sayı: 523, pp 7-18, s. 7.

¹¹⁵⁵ İsbir, a.g.e., 2017, s. 611.

¹¹⁵⁶ GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, “GAP Nedir?”, <http://www.gap.gov.tr/gap-nedir-sayfa-1.html>, Erişim tarihi: 01.02.2024.

¹¹⁵⁷ GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. GAP Bölge Kalkınma Planı (2002-2010), <http://www.gap.gov.tr>, Erişim tarihi: 01.02.2024.

güçleştirmiştir¹¹⁵⁸. Proje kapsamında pek çok tarım arazisi üretime kazandırılmış, tarımsal verimliliği artırmak üzere teşvik ve krediler verilmiş, küçük çiftçiye canlı hayvan dağıtılmış, tarım arazilerinin sulama olanakları iyileştirilmiştir¹¹⁵⁹.

Doğu Anadolu Projesi; Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkari, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van ve Sivas illerini kapsamaktadır. Projenin hedefleri; kişilerin refahını ve istihdamı artırmak, hızlı ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlayacak faaliyetleri yaygınlaştırmak, çevreyi korumak ve iyileştirmek, proje kapsamında oluşturulan alt bölge merkezlerinde sanayi ve hizmeti geliştirerek göçü engellemektir¹¹⁶⁰.

Doğu Karadeniz Projesi; Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Samsun, Tokat ve Trabzon, Amasya ve Çorum olmak üzere on bir ili kapsamaktadır. Projeyle tarımsal üretimde büyüme, katma değer artışı ve kırsal kalkınma, idari ve beşeri kapasitenin geliştirilmesi, turizm ve endüstride iktisadi gelişme hedeflenmektedir¹¹⁶¹.

Konya Ovası Projesi; Aksaray, Karaman, Konya, Niğde, Nevşehir, Yozgat, Kırıkkale ve Kırşehir illerini kapsamaktadır. Projeyle ekonomik, sosyal ve beşeri yapının güçlendirilmesi, kurumsal kapasitenin artırılması, altyapı faaliyetlerinin geliştirilip iyileştirilmesi, su ve toprak kaynaklarında sürdürülebilir kullanımın sağlanması hedeflenmektedir¹¹⁶².

Bölgesel kalkınma ulusal kalkınmanın ayrılmaz bir parçasıdır¹¹⁶³. Uluslararası tarımsal kuruluşlar bölgesel kalkınmada subsidiarite (yerellik) ilkesi üzerinde durmaktadır. Tam olarak Türkçe karşılığı olmayan subsidiarite kelimesi “*yetki ikamesi*”, “*hizmette halka yakınlık*”, “*hizmette yerellik*”, “*ikincil durumda olma*”

¹¹⁵⁸ Sinemillioğlu, Oğuz. (2009). “Sürdürülebilir Bölgesel Kalkınma ve Türkiye Süreci”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 27, s. 263.

¹¹⁵⁹ GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. GAP Eylem Planları, <http://www.gap.gov.tr>, Erişim tarihi: 01.02.2024.

¹¹⁶⁰ Atatürk Üniversitesi/Fırat Üniversitesi/İnönü Üniversitesi/Kafkas Üniversitesi/Yüzüncüyıl Üniversitesi. (2000). Doğu Anadolu Projesi Ana Planı, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.

¹¹⁶¹ DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma Programı 2021-2023 Eylem Planı <https://www.dokap.gov.tr>, Erişim tarihi: 01.02.2024.

¹¹⁶² KOP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, “Hedeflenen KOP Bölgesi”, <http://www.kop.gov.tr/sayfalar/hedeflenen-kop-bolgesi/62>, Erişim tarihi: 01.02.2024.

¹¹⁶³ Taş, a.g.e., 2008, 15.

olarak tanımlanmaktadır¹¹⁶⁴. İlke olarak ise subsidiarite, siyasal yahut toplumsal bir teşkilatta eylem önceliğinin bireye en yakın alt birimde olmasını ifade etmektedir¹¹⁶⁵. Bu ilke gereğince üst birimlerin müdahalesi ancak alt birimdekilerin görevlerini olması gerektiği gibi yerine getirmedeği durumlarda söz konusu olmaktadır¹¹⁶⁶. Böylece yerel yönetimlerin özerklikleri korunup, teşkilat içerisindeki üst birimlerle ilişkileri düzenlenirken; üst birimler kurallar koyarak ve denetimler yoluyla özerk davranmasına izin verilen alt birimlere müdahale edebilmektedir¹¹⁶⁷.

Yerellik ilkesi, “*hizmetlerin halka yakın yürütülmesi*”, “*hizmette etkinlik ve verimlilik*” ve “*katılımcılık*” unsurlarından oluşmaktadır¹¹⁶⁸. Hizmetlerin halka yakın yürütülmesi unsuru uyarınca vatandaşların ihtiyaçları ancak onlara en yakın birim tarafından en doğru biçimde saptanabilir. Böylece kaynakların zamanında ve ihtiyaca yönelik kullanılması sağlanmaktadır.

Hizmette etkinlik ve verimlilik unsuru aslında hizmetlerin halka yakın yürütülmesinin bir sonucudur. Alt yönetim birimleri görevli oldukları alanda yükümlü oldukları hizmetleri gerektiği gibi yerine getirmezse bu hizmetler üst yönetim birimleri tarafından üstlenilebilir. Bu bakımdan üst yönetim birimleriyle alt yönetim birimlerinin görev paylaşımında esas alınan ölçüt etkinlikdir¹¹⁶⁹.

Yerellik ilkesi, müdahaleci devlet anlayışı yerine bireyi önceleyen etkin devlet anlayışını ön plana çıkarmaktadır¹¹⁷⁰. Bu anlayışın ortaya çıkmasında katılımcılık önem arz etmektedir. Katılımcılık, vatandaşların yahut devlet dışındaki kurum ve

¹¹⁶⁴ Zeyrekli, Sedef/Ekizceleroğlu, Rengül. (2007). “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 16, Sayı: 3, s. 19.

¹¹⁶⁵ Canatan, Bilal. (2001). *Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayınları, Ankara, s. 1; Metin, Yüksel/Altan, Yakup. (2011). “Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 3, pp 131-147, s. 132.

¹¹⁶⁶ European Union. (2024). The Principle of Subsidiarity, Fact Sheets on the European Union, s. 2; Canatan, a.g.e., 2001, s. 1; Metin/Altan, a.g.e., 2011, s. 132.

¹¹⁶⁷ Şahin, Ümit. (2018). “Halka En Yakın Hizmetlerin Etkin Sunulması Kapsamında Subsidiarity (Yerellik) İlkesi ve Türk Kamu Yönetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 10, s. 20.

¹¹⁶⁸ Barut, Esra. (2017). *Türk Belediye Mevzuatı Bakımından Hizmette Yerellik İlkesi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s. 14-17.

¹¹⁶⁹ Tekeli, İlhan. (1983). “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, s. 12.

¹¹⁷⁰ Barlas, Emin/Karagöz, Berkan. (2007). “Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 1, s.158.

kuruluşların kamusal politikaların oluşturulma, planlama ve uygulama süreçlerine dahil olmasını ifade etmektedir¹¹⁷¹. Kamusal politikaların oluşturulması sürecinde vatandaşların yönetime aktif katılımı bu politikaların içeriğini etkilemektedir. Oluşturulan politikaların uygulanması sürecinde vatandaşların görüşlerinin alınması ise bu politikaların aksayan yönlerinin ortaya çıkarılması bakımından önem arz etmektedir.

Vatandaşa süreç içerisinde birtakım ödev ve sorumluluklar yüklenerek demokrasi kültürünün kökleşmesi, birey ile devlet arasındaki bağın kuvvetlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu bakımdan katılımcılık unsurunun; politika ve uygulamaların etkinliğinin sağlanması, kamu otoritelerince alınan kararların meşruiyetinin sağlanması, demokrasinin güçlendirilmesi olmak üzere üç temel işlevi bulunmaktadır.

Yerellik ilkesi kamu politikalarının oluşturulması bakımından da önem arz etmektedir. Özellikle tarım gibi yapıldığı yörenin ikliminden, toprağından, su kaynaklarından doğrudan etkilenen sektör aktörlerinin ekonomik etkinlikleri sırasında neye ihtiyaç duyduklarının tespiti ulusal tarım politikasının belirlenmesi bakımından önem arz etmektedir. Bu ilkeyle merkeziyetçiliğin getirdiğı olumsuzlukların önüne geçilmesi mümkündür. Ayrıca katılımın sağlanması etkin bir denetim mekanizması işlevi görmektedir¹¹⁷².

Kanaatimizce subsidiarite (yerellik) ilkesinin benimsenmesiyle yöre insanının gerçek sorunları tespit edilerek bu sorunları gidermeye yönelik yardım ve desteklemelerde bulunulabilir. Tespit edilen ihtiyaçların kanun koyucuya ve yetkili idarelere bildirilmesi halinde yöreye uygun regülasyon araçları kullanılarak regülasyonun etkinliği maksimize edilebilecektir. Bölgede yetişen rekabetçi ürün türlerine geçiş, tarımsal desteklerin belirlenmesi, çiftçi eğitimi, organik tarımın geliştirilmesi, tarım arazilerinin ve su kaynaklarının korunması, sulama planlaması yapılması, pazarlama imkanlarının iyileştirilmesi kolaylaştırılacaktır. Böylece merkezi idarenin iş yükü azaltılacak hem de yerinden yönetimlerin daha fazla görev ve sorumluluk alması sağlanabilecektir.

¹¹⁷¹ Önder, Kutlu/Kahraman, Selçuk/Dinçer, Selçuk. (2021). “Demokratik Kamu Politikalarına Sivil Toplum Katkısı: Konya STK Platformu Örneğı”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt: 28, Sayı: 1, s. 147.

¹¹⁷² Demir, Hakan/Karakütük, Mehmet. (2003). “Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi”, *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 2, s. 74.

5.2.2.3. Diğer Kamu Kurumları

5.2.2.3.1. Türkiye Su Enstitüsü (SUEN)

Su, tarımsal üretimde ve verimliliğin artırılmasında önem arz eden vazgeçilmez girdilerin başında gelmektedir. Küreselleşme, iklim değişikliği, hızlı nüfus artışı ve çevre kirliliği kullanılabilir su kaynaklarını dolayısıyla tarımsal üretimi tehdit etmektedir. Giderek azalan su kaynakları karşısında bu kaynakların nasıl kullanılacağına düzenlenmesi, bu amaçla ülkelerin ulusal su politikalarını oluşturması, uluslararası gelişmeleri izlemesi önem arz etmektedir.

Ülkemizde suyun iyi yönetişimini sağlamak üzere bir kurum kurulması fikri ilk kez 2009 yılında İstanbul’da gerçekleştirilen 5. Dünya Su Forumu’nda ortaya çıkmıştır¹¹⁷³. SUEN, Türkiye’nin su stratejilerinin geliştirilmesi konusunda karar vericilere destek olmak ve Türkiye’nin uluslararası su politikalarının biçimlendirilmesi sürecine daha geniş ve etkin katılımını sağlamak amacıyla 6223 sayılı Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan 658 sayılı Türkiye Su Enstitüsü’nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’yle 2011 yılında kurulmuştur. 2018 yılında 4 sayılı CBK ile yapısı, görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir.

SUEN, 4 sayılı CBK m. 469 uyarınca Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, merkezi İstanbul’da bulunan özel bütçeli bir kamu kurumudur. Belli bir kamu hizmetini yürütmek amacıyla kurulduğundan Türk idari teşkilatında hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında yer almaktadır.

SUEN’in görevleri; su ile ilgili çalışmalar yapmak, suyun verimli kullanılmasına ilişkin stratejiler geliştirmek, ulusal ve uluslararası su sektörü aktörleri arasında işbirliği yapmak, su ile ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, eğitim faaliyetlerinde ve bilimsel faaliyetlerde bulunmaktır¹¹⁷⁴. Her üç yılda bir

¹¹⁷³ Türkiye Su Enstitüsü, “SUEN Broşürü”, s. 2, <https://www.suen.gov.tr/Suen/page.aspx?pg=kurumsalbilgivebelge>, Erişim tarihi: 11.09.2023.

¹¹⁷⁴ Kalkınma Bakanlığı. (2018). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Su Kaynakları Yönetimi ve Güvenliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, s. 17.

düzenlenen Dünya Su Forumu öncesinde gerçekleştirilen İstanbul Uluslararası Su Forumu SUEN'in başta gelen etkinliğidir¹¹⁷⁵.

Üst politika belgelerine bakıldığında SUEN'e çeşitli görev ve sorumluluklar verildiği görülmektedir. On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028) kapsamında SUEN; yağmur sularını, tuzlu deniz sularını, atık suları tarımsal sulamada kullanmak üzere AR-GE faaliyetleri yürütmek, tarımsal sulamada alternatif su kaynaklarını artırmakla görevlendirilmiştir. Ayrıca iklim değişikliğine ilişkin toplumsal bilincin artırılması, iklim değişikliğinin su kaynakları üzerindeki etkisinin tespiti, su kaynaklarının verimli ve etkin yönetimi, gelişmekte olan ülkelerin beşeri imkanlarının artırılmasına ilişkin sağlık, tarım, eğitim alanlarında deneyim paylaşım programları düzenlenmesi kurumun görev ve sorumlulukları arasındadır¹¹⁷⁶.

5.2.2.3.2. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ)

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü; Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliği bulunan, merkezi Ankara'da olan özel bütçeli bir kamu kurumudur. 1953 yılında 6200 sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun¹¹⁷⁷ ile kurulmuştur. Ülkemizdeki su kaynaklarının planlanması, işletilmesi, yönetimi ve geliştirilmesinden, taşkınların ve erozyonun önlenmesinden sorumludur¹¹⁷⁸. Belediye teşkilatına sahip tüm yerleşim yerlerinde içme, kullanma, sanayi suyu ve ihtiyaç halinde atık su tesislerinin yapılmasıyla görevli ve yetkilidir. Enerji, tarım ve hizmet sektörlerinde faaliyet yürütmektedir¹¹⁷⁹.

DSİ merkez teşkilatı; genel müdürlük ve daire başkanlıklarından, taşra teşkilatı ise bölge müdürlüklerinden oluşmaktadır. Ayrıca yurt dışı teşkilatı bulunmaktadır¹¹⁸⁰. 4 sayılı CBK m. 123 uyarınca toplam yirmi iki hizmet birimi bulunmaktadır.

¹¹⁷⁵ Türkiye Su Enstitüsü, "İstanbul Uluslararası Su Forumu", https://suen.gov.tr/Suen/page.aspx?pg=istanbul_uluslararası_su_forumu, Erişim tarihi: 13.09.2023.

¹¹⁷⁶ Türkiye Su Enstitüsü. Stratejik Plan 2024-2028, Ankara, s. 11; Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028), Ankara.

¹¹⁷⁷ 09.07.2018 tarihli, 30473 mükerrer sayılı R.G.'de yayımlanan 703 sayılı KHK ile söz konusu kanunun adı "Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce Yürütülen Hizmetler Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir.

¹¹⁷⁸ Yavuz, a.g.e., 2005, s. 123.

¹¹⁷⁹ DSİ, "Hizmet Alanları", <https://www.dsi.gov.tr>, Erişim tarihi: 16.09.2023.

¹¹⁸⁰ DSİ, "Organizasyon Şeması", <https://www.dsi.gov.tr>, Erişim tarihi: 17.09.2023.

Bunlardan “*Arazi Toplulaştırma ve Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri Dairesi Başkanlığı*”, “*Arazi Toplulaştırması Etüt ve Projelendirme Dairesi Başkanlığı*”, “*Etüt, Planlama ve Tahsisler Dairesi Başkanlığı*” ve “*Sulama Dairesi Başkanlığı*” doğrudan tarım sektörüyle ilişkilidir.

Arazi Toplulaştırma ve Tarla İçi Geliştirme Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetlerinin ilgili birimlerle işbirliği içinde, sulama yatırımlarına uygun olarak ilerlemesini hedeflemektedir¹¹⁸¹.

Arazi Toplulaştırması Etüt ve Projelendirme Dairesi Başkanlığı, toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetlerine ilişkin planlama ve projelendirme etütlerini yaptırmayı, projelendirmeyi, özel arazi toplulaştırması taleplerini sonuçlandırmayı, bu alandaki birimlerle işbirliği yapmayı amaçlamaktadır¹¹⁸².

Etüt, Planlama ve Tahsisler Dairesi Başkanlığının amacı; ölkemizdeki su ve toprak kaynaklarından en verimli şekilde yararlanmayı sağlamak üzere her türlü çalışmayı yapmak, yer üstü su kaynaklarını kullanım amacına uygun olarak tahsis etmek, sicilini tutmak, su miktarını ve kalitesini izlemek ve bu amaçla kurduğu tesisleri işletmektir¹¹⁸³.

Sulama Dairesi Başkanlığı ise bir ırmak havzasındaki yahut bir bölgedeki toprak ve su kaynaklarından en verimli şekilde yararlanılmasını sağlamak üzere projeler hazırlamak, onaylanıp raporu yayınlanan projelerde yer alan ve ihtiyaç olunan tesislerin en makul koşullarda inşa edilmesini sağlamak, projeler hakkında standartlar geliştirmek amacıyla oluşturulmuřtur¹¹⁸⁴.

DSİ’nin tarım sektörüne yönelik temel faaliyeti sulamadır. Ölkemizde 24 milyon hektar ekilebilir tarım arazisinin 8,5 milyon hektarı ekonomik olarak sulanabilir arazi

¹¹⁸¹ Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü. (2023). DSİ 2022 Faaliyet Raporu, Ankara, s. 30.

¹¹⁸² Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü. (2023). DSİ 2022 Faaliyet Raporu, Ankara, s. 30.

¹¹⁸³ Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü. (2023). DSİ 2022 Faaliyet Raporu, Ankara, s. 28.

¹¹⁸⁴ Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü. (2023). DSİ 2022 Faaliyet Raporu, Ankara, s. 28.

niteliğindedir¹¹⁸⁵. DSI ve diğer kurumların faaliyetleri neticesinde 2022 yılı sonu itibarıyla bu arazilerin 6,96 milyon hektarının suya erişimi sağlanmıştır¹¹⁸⁶.

DSİ, tarımsal sulamada su kullanımının etkinleştirilmesini ve sulama randımanının artırılmasını amaçlamaktadır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere 2024 - 2028 döneminde daha fazla su depolanması, DSI'ce işletmeye açılan sulama alanlarında sulama oranının %68'den %72'ye, sulama randımanının ise %51'den %56'ya artırılması, toplulaştırması tamamlanan arazi büyüklüğünün 10 milyon hektara ulaşması hedeflenmektedir¹¹⁸⁷.

Su kaynaklarının giderek azalmasına karşın kullanım miktarına göre su fiyatlandırması yapılması, alternatif su kaynaklarına yönelim sağlanması ve suyun korunması önem arz etmektedir. Nitekim üst politika belgelerine bakıldığında 2024 - 2028 döneminde sulama suyunun etkin kullanılması, suyun kullanım miktarına göre fiyatlandırılması¹¹⁸⁸, tarımsal faaliyetler sebebiyle meydana gelen su kirliliğinin önlenmesi, tarımsal sulamada alternatif su kaynaklarının artırılması gibi su ve toprak kaynaklarında sürdürülebilirliğin sağlanmasına yönelik tarım alanındaki politika ve tedbirlerin öne çıktığı görülmektedir¹¹⁸⁹.

Türk idari teşkilatında suya ilişkin kamusal örgütlenme geniş ve karmaşık bir yapıya sahiptir. Mevzuatımızda suya ilişkin otuza yakın kanun ve ikincil düzenleme mevcuttur¹¹⁹⁰. Yalnızca DSI'nin görev ve yetkileri 4 sayılı CBK ve 6200 sayılı Kanun dışında 167 sayılı Kanun, 5488 sayılı Kanun, 5543 sayılı Kanun, 6446 sayılı Kanun, 6172 sayılı Kanun ve 1053 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Aynı su kaynağının yönetiminden farklı kamu kurumlarının farklı mevzuat hükümleri çerçevesinde

¹¹⁸⁵ Tarım Orman Şurası, "Tarımsal Üretim Planlaması Grubu Çalışma Belgesi", https://cdniys.tarimorman.gov.tr/api/File/GetFile/330/Sayfa/1416/1778/DosyaGaleri/16._tarimsal_uretim_planlamasi.pdf, s. 159, Erişim tarihi: 16.09.2023; DSI, "Hizmet Alanları", <https://www.dsi.gov.tr>, Erişim tarihi: 16.09.2023.

¹¹⁸⁶ DSI, "Hizmet Alanları", <https://www.dsi.gov.tr>, Erişim tarihi: 16.09.2023.

¹¹⁸⁷ Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü. Stratejik Plan 2024-2028, Ankara, s. 86.

¹¹⁸⁸ Ülkemizde tarımsal sulamada kullanım miktarına göre ve maktu olmak üzere iki tür ücretlendirme yöntemi uygulanmaktadır. Maktu ücretlendirme genellikle yönetim kolaylığı, gelirin belirlenmesi, küçük ve orta ölçekli tarımsal işletmelerin bütçelerini yapmalarını kolaylaştırmak amacıyla tercih edilmektedir. Ancak bu uygulama çiftçileri verimli su kullanımını teşvik etmemekte, gereksiz su kullanımına sebep olmaktadır.

¹¹⁸⁹ Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü. Stratejik Plan 2024-2028, Ankara, s. 28.

¹¹⁹⁰ Tarım ve Orman Bakanlığı. Ulusal Su Planı (2019-2023), Ankara, s. 78-85.

sorumlu olması¹¹⁹¹, tek bir kamu kurumunun görev ve yetkilerinin dahi pek çok mevzuatta parçalı olarak düzenlenmesi uygulamada sorunlara yol açmaktadır. Söz konusu düzenlemelerden bazıları günümüz ihtiyaçlarını gidermekten uzaktır. Bu durum kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili alanda mükerrer yatırımlar yapmalarına neticede kaynak ve zaman israfına neden olmaktadır¹¹⁹². Kanaatimizce suyu düzenleyen dağınık mevzuat hükümlerinin günümüz ihtiyaçlarına uygun olarak bir araya getirilmesi, DSİ'nin suyun yönetimine ilişkin kurumsal hafızasının, köklü geçmişinin göz önünde bulundurularak teşkilat yapısının güçlendirilmesi ve suyun yönetiminde tek yetkili kurum haline getirilmesi gereklidir.

5.2.2.3.3. Sulama Birlikleri

Sulama birlikleri; ülkenin su varlığının rasyonel kullanımını sağlamak için DSİ tarafından kurulan, halen inşası devam eden yahut kurulacak olan sulama tesislerini kullanmak, işletmek, idare etmek, bakım ve onarımını gerçekleştirmek, geliştirmek amacıyla projeler yapmak ve yaptırmak hususunda görevli kamu tüzel kişileridir¹¹⁹³. Sulama birliklerinin görev ve yetkileri 08.03.2011 tarihinde yürürlüğe giren 6172 sayılı Sulama Birlikleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. 6172 sayılı Kanun öncesinde mahalli idare birlikleri içerisinde gelişim gösteren sulama birlikleri, bu kanunla birlikte 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu kapsamından çıkarılmıştır¹¹⁹⁴. 6172 sayılı Kanun'da düzenlenmeyen hususlarda birliklere özel hukuk hükümleri uygulanmaktadır.

DSİ tesislerini sulama birliklerine devrederken bu tesislerin işletme, idare, bakım ve onarım sorumluluğunu devretmektedir. Sulama tesislerinin mülkiyeti DSİ'de kalmaktadır. 6172 sayılı Kanun m. 3 uyarınca devredilen tesislerin hizmet alanı, sulama birliklerinin görev alanıdır. Sulama birliklerinin görev alanının sınırları ve ismi DSİ tarafından belirlenmektedir.

¹¹⁹¹ Türkiye'de su yönetiminden sorumlu idari teşkilat için bakınız: Tarım ve Orman Bakanlığı. Ulusal Su Planı (2019-2023), Ankara, s. 65.

¹¹⁹² Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 129.

¹¹⁹³ Akıllı, Hüsnüye. (2014). "Sulama Birlikleri Kanunu'nun Üretici Katılımı ve Mali Sorunlar Bağlamında Değerlendirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 4, pp 131-182, s. 162.

¹¹⁹⁴ İsbir, a.g.e., 2017, s. 560.

Sulama birliklerinin temel faaliyet alanı; görev alanı içerisinde katılım payını, su kullanım hizmet bedelini ve kesilen para cezalarını tahsil etmek, DSİ tarafından sorumluluğu devredilen sulama tesislerinin bakım ve onarımını gerçekleştirmek, su miktarına bağlı olarak görev alanına ilişkin bitki desenini Tarım ve Orman Bakanlığı işbirliğiyle çıkarmak, öngörülen tarımsal üretim hedeflerine ulaşmak için gerekli tedbirleri almak, görev alanında olup ekilip dikilmeyen tarım arazilerini DSİ’ce belirlenen düzenlemeler çerçevesinde kiralararak tarımsal üretime kazandırmaktır¹¹⁹⁵. Ayrıca sulama birlikleri, sulama mevsimi öncesinde şebeke dahiline göre su kullanıcılarını tespit edip mevcut su varlığını gözeterek su kullanımını planlamaktadır¹¹⁹⁶.

6172 sayılı Kanun’da 2018 yılında 7139 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle birlikte sulama birliklerinin yapısı köklü bir değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikle sulama birliği meclisi ile yönetim ve denetim kurulu organlarına son verilmiştir. Başkanlığın ve başkanın görev ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir.

6172 sayılı Kanun m. 9 uyarınca Başkanlık, başkan ile başkanlık hizmetlerini yürüten diğer personelden oluşmaktadır. Başkan, DSİ’nin teklifi üzerine Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından azami 4 yıl süre için belirlenmektedir.

Sulama tesislerinden faydalanmak isteyen gerçek ya da tüzel kişilerin öncelikle birliğe üye olması gerekmektedir. Üyelik sırasında bir kereye mahsus olarak üyelere katılım payı alınmaktadır. Ayrıca su kullanıcıları yararlandıkları bu hizmet karşılığında su kullanım hizmet bedeli ödemektedir. Yıllık su kullanım hizmet bedeli, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından belirlenen asgari su kullanım hizmet bedeli tarifesiinden az olmamak üzere birlik başkanı tarafından tespit edilip DSİ’nin onayıyla belirlenmektedir. Katılım payı, su kullanım hizmet bedeli ve birliğin diğer alacakları birlik başkanı tarafından tahsil edilmektedir.

Sulama birliği üyesi su kullanıcıları; ekim ve sulama planlamasına uymak, borçlarını ve su kullanım hizmet bedellerini düzenli şekilde ödemek, sulama tesislerini ve tüm ekipmanları korumak, kişisel kusuru sebebiyle meydana gelen zararları tazmin etmek, bakım, onarım ve idare çalışmaları için arazisine girilmesine izin vermekle

¹¹⁹⁵ Akıllı, a.g.e., 2014, s. 162.

¹¹⁹⁶ Köroğlu, a.g.e., 2003, s. 117.

yükümlüdür. Sulama birliği üyesi su kullanıcısının vasfını kaybetmesi halinde kaydı re'sen silinmektedir.

Birlik üyesi su kullanıcılarının sulama beyannamesi vermeden yahut eksik beyannameyle sudan faydalanması, birlik üyesi su kullanıcılarının su dağıtım planında yer alan süre ve zaman dışında sulama yapması, birliğin görev alanı dışında olan su kullanıcılarının izinsiz sulama yapması 6172 sayılı Kanun m. 12 uyarınca idari ihlal teşkil etmektedir. Başkan, 6172 sayılı Kanun m. 12 uyarınca bu fiilleri gerçekleştirenler hakkında idari para cezası verme ve tahsil etme hususunda yetkilendirilmiştir.

Birliğin bütçesi; katılım payı, su kullanım hizmet bedeli, idari para cezaları, yardım ve bağışlar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Birliklerin siyasetle uğraşması, siyasi partilerden yardım alması ve siyasi partilere yardım yapması yasaktır.

Birlikler, sulama tesislerinin işletilmesi, bakımı, onarımı ve idareleriyle ilişkili çalışmalarında kar elde etmeyi amaçlayamaz. Ancak bağlantı antlaşmasında yer alan sözleşme gücüyle sınırlı olarak yenilenebilir enerji kaynaklarından enerji üretilmesi ve üretilen enerjinin tüketimi neticesinde kalan miktarın satışından elde edilen gelirin bu tesislerin onarımı, bakımı ve idaresi için kullanılması mümkündür.

6172 sayılı Kanun m. 18 uyarınca sulama birlikleri DSİ ile Tarım ve Orman Bakanlığının vesayet denetimine tabidir. Ayrıca bu kurumlar Maliye Bakanlığı tarafından yılda bir kez mali açıdan denetlenmektedir. Sayıştay'ın da sulama birliklerini doğrudan denetlemesi mümkündür.

Birlik malları kamu malı niteliğindedir. Birliğin zarara uğratılması halinde bu zarar kamu zararı hükmündedir. Sulama birliklerinin tasfiyesi ana statülerinde düzenlenmektedir. DSİ, tasfiye işlerini yürütmekle yetkilidir.

Sulama birlikleri tarımsal sulama başta olmak üzere yerel düzeyde önem arz eden kamu kurumlarıdır¹¹⁹⁷. Ülkemizde 181 adet sulama birliği bulunmaktadır. Mevcut sulama birliklerinin tamamı, 93 sayılı CBK ekli (1) sayılı cetvelde sayılmıştır.

¹¹⁹⁷ Gözler, Kemal. (2011). “5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 60, Sayı: 4, pp 837-920, s. 871.

Sulama birlikleri, DSI'nin birtakım nedenlerle yerine getiremediği sulama tesislerine yönelik bakım ve onarım faaliyetlerinin faal olarak yerine getirilmesini, suyun adil ve etkin kullanılmasını, tarım arazilerinin düzenli ve sürekli sulanmasını sağlamaktadır. Suyun sürdürülebilir kullanımına katkıda bulunmaktadır. Birlikler çiftçilerden topladıkları sulama ücretlerinin yine o bölgeye yatırım olarak dönmesine aracı olmaktadır¹¹⁹⁸. Bu kurumlar vasıtasıyla hedeflenen üretim miktarı ve mevcut su varlığı dikkate alınarak su kullanım planı hazırlanması, bu plana uygun altyapının kurulması, donanımların temin edilmesi, yatırımların projeli şekilde hayata geçirilmesi, küçük aile işletmelerine kadar ulaşılarak modern tarım ve sulama tekniklerinin öğretilmesi, gerekli araç ve gereçlerin finanse edilmesi mümkündür. Ancak birliklerin ana görevi olan sulama tesislerine yönelik bakım ve onarım faaliyetlerinin maliyetli olduğu unutulmamalıdır. Su kaynaklarının korunması ve sulama hizmetlerinin olması gerektiği gibi yerine getirilebilmesi için birliklerin yeterli bütçeye sahip olmaları gerekmektedir. Aksi takdirde sulama birlikleri bu maliyeti, temel gelir kaynağı olan sulama ücretlerine yansıtacağından çiftçinin üretim maliyeti artacaktır¹¹⁹⁹. Nihayetinde bu durum tarım ürünü fiyatlarının artmasına neden olacaktır.

5.2.2.3.4. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)

Seyrek nüfuslu, geleneksel yaşam tarzının hakim olduğu, kişilerin geçimini genellikle tarım ve hayvancılıkla sağladığı yerleşim birimi “kırsal alan” olarak adlandırılmaktadır. Bu kavram çoğu zaman taşrayla aynı anlamda kullanılmaktadır¹²⁰⁰. Kırsal kalkınma ise kırsal alanda yaşayan kişilerin refah düzeylerinin artırılmasına, kırsalın gelişmesi ve büyümesine yönelik ekonomik, sosyal, kültürel çabaları ifade etmektedir¹²⁰¹.

Kırsal kalkınma, “AB Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA))” bileşenlerinden biridir. AB, aday ülkelere IPARD

¹¹⁹⁸ Köroğlu, a.g.e., 2003, s. 117-118.

¹¹⁹⁹ 2023 yılında tarımsal sulama ücretlerinin yarısı devlet tarafından karşılanmıştır. 26.04.2023 tarihli 32172 sayılı R.G.'de yayınlanan 7179 sayılı Tarımsal Sulama Amaçlı Su Kullanım Hizmet Bedelinin Desteklenmesine İlişkin Karar.

¹²⁰⁰ Atkinson, Christopher L. (2017). “Rural Development”, İç. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (Ed. A. Farazmand), Springer International Publishing, s. 1.

¹²⁰¹ Atkinson, a.g.e., 2017, s. 1.

kapsamında verdiği desteklerle aday ülkelerle tarımsal alanda uyum sağlamayı amaçlamaktadır. IPARD'ın temel politikası kırsal alanlarda tarımın yatırımlarla desteklenmesi ve tarımsal işletmelerin AB standartlarına çıkarılmasıdır¹²⁰². Programın amacı; gıda güvenliği, bitki ve hayvan sağlığı, çevre ve diğer alanlardaki AB standartlarıyla uyumu sağlamak, sürdürülebilir tarımı ve modern tarım tekniklerini desteklemek, yerel ve bölgesel kalkınma stratejilerini belirlemek, kırsal kalkınmada devamlılığı sağlamak, tarımsal alanlarda gerekli hazırlıkları yapmaktır¹²⁰³.

Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde IPA'ya dahil olmasının ardından IPARD kapsamında verilecek fonları yönetmek için bir ajansa ihtiyaç duyulmuştur¹²⁰⁴. Bu ihtiyacı gidermek üzere Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, 2007 yılında 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuştur. TKDK idari ve mali özerkliğe sahip akredite edilmiş bir IPARD ajansıdır. Kurum, Tarım ve Orman Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.

TKDK'nın kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları 4 sayılı CBK m. 489 ile m. 505 arasında düzenlenmiştir. TKDK, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde oluşturulan kırsal kalkınma programlarını AB ve diğer uluslararası kuruluşlardan elde edilen kaynakları da içerecek şekilde uygulamaya yönelik faaliyetleri yürütmekle görevlidir. Kurum yerel ekonomiyi canlandırmayı, bölgelerin potansiyelini ortaya çıkarmayı, ekonomik, sosyal ve kültürel bir dönüşüm gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır.

4 sayılı CBK m. 503 uyarınca kurumun gelirlerini; “*Genel bütçeden Bakanlık bütçesine bu amaçla konulacak ödenek*” ile “*Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar*” oluşturmaktadır. Kurum, merkezi idarenin ve AB'nin kırsal kalkınma için ayırdığı fonları kırsal kalkınma projelerine hibe olarak dağıtmaktadır. Bu kapsamda desteklenecek proje ve faaliyetleri belirlemekte,

¹²⁰² Tankosić, Jelena Vapa/Stojavljević, Miroslav. (2014). “EU Common Agricultural Policy And Pre-Accession Assistance Measures For Rural Development”, *Economics of Agriculture*, Cilt: 61, Sayı: 1, pp 195-210, s. 203.

¹²⁰³ Şerefoglu, Coşkun/Atsan, Tecer. (2012). “The Impact of the EU Instrument for Pre-Accession for Rural Development (IPARD) to Turkey”, *Scientific Papers Series “Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development”*, Cilt: 12, Sayı: 4, pp 149-155, s. 149.

¹²⁰⁴ Tankosić/Stojavljević, a.g.e., 2014, s. 207.

faaydalanıcıların desteklerden azami düzeyde yararlanmasını sağlamak üzere tanıtım, bilgilendirme ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmekte, proje sürecini idare etmekte, onaylanan projeleri denetlemektedir.

Kurum, IPARD programı kapsamındaki görevlerini merkez teşkilatı ve 42 ilde kurduğu il koordinatörlükleri vasıtasıyla yerine getirmektedir. İl koordinatörleri program kapsamında hibe verilecek illerde kurulmaktadır. Hangi ilde koordinatörlük kurulacağına AB komisyonunca belirlenen tarımsal alan potansiyeli, coğrafi odaklanma şartları ve göç olgusu gözetilerek karar verilmektedir¹²⁰⁵. Projeler kapsamında yapılan yatırımlar kırsal kalkınmanın ötesinde işsizliğin azalmasına, göçün önlenmesine, gelir dağılımında adaletin gerçekleştirilmesine, bölgesel refahın sağlanmasına hizmet ederek ulusal ekonomiye de katkı sağlamaktadır.

Ülkemizde IPARD kapsamında il koordinatörlüklerinin bulunduğu 42 ilde hibe programları vasıtasıyla gıda, balıkçılık, tarım ve alternatif tarım alanlarında çiftçi örgütlenmelerine, üreticilere ve işletmelere finansal destek sağlanmasına karar verilmiştir¹²⁰⁶. Ancak Türk tarım sektörünün küçük aile işletmelerinden oluşması programdan beklenen faydayı sağlamamıştır. Küçük aile işletmeleri hibe harici yatırım bedellerini karşılayamamakta, bürokratik işlemleri gerçekleştirmede ve proje hazırlamada yetersiz kalmaktadır. Destek miktarı önemli olmaksızın programdan faydalanmak isteyen herkes aynı bürokratik işlemlerle karşı karşıya kalmaktadır. Bu sebeplerle söz konusu destekler kırsal alandaki üreticilerden çok kentteki üreticilerin dikkatini çekmektedir¹²⁰⁷.

On İkinci Kalkınma Planı'nda 2024 - 2028 döneminde de IPARD kapsamında yerel kalkınma stratejilerinin uygulanacağı ifade edilmiş, TKDK'ya tarımsal işletmelerin fiziki varlıkları, balıkçılık ve tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, kırsal alanda tarımsal faaliyetlerin, altyapı yatırımlarının çeşitlendirilmesi, tarım ve çevre tedbirlerinin desteklenmesi görevleri verilmiştir¹²⁰⁸.

¹²⁰⁵ Şerefoğlu/Atsan, a.g.e., 2012, s. 150.

¹²⁰⁶ Yıldırım, a.g.e., 2022, Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi, s. 173.

¹²⁰⁷ Sayıştay Başkanlığı. (2018). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Ankara.

¹²⁰⁸ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028), Ankara, s. 220.

5.2.3. KAMU KURUMU NİTELİĞİNDE MESLEK KURULUŞLARI

Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve üst kuruluşları, Anayasa m. 135 uyarınca;

“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”.

Çiftçilik mesleği mensuplarının ortak ihtiyaçlarını gidermek, menfaatlerini korumak, mesleği temsil etmek ve geliştirmek, mesleki ahlakı ve iç disiplini sağlamak amacıyla 1957 yılında 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu ile kurulan ziraat odaları ve üst kuruluşu olan Ziraat Odaları Birliği, Türk idari teşkilatı içerisinde kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları arasında yer almaktadır¹²⁰⁹. Bu kuruluşlar doktrindeki kimi yazarlarca¹²¹⁰ hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri içinde, kimi yazarlarca¹²¹¹ yerinden yönetim birimleri içinde ancak yer bakımından ve hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri dışında ayrıca incelenmektedir. Kanaatimizce kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, meslek mensuplarının hak ve çıkarlarını gözetmekle görevlendirildiklerinden kamu yararı amacıyla kamu hizmeti ifa eden kamu idareleri ile hizmet yönünden yerinden yönetim birimlerinden ayrılmaktadır.

6964 sayılı Kanun’da kanun kapsamında “çiftçilik” ve “çiftçi” kavramlarından ne anlaşılması gerektiği tanımlanmıştır. 6964 sayılı Kanun m. 1/A uyarınca çiftçilik; *“... ekim, dikim, bakım, üretme, yetiştirme ve ıslah yoluyla yahut doğrudan doğruya tabiattan istifade etmek suretiyle bitki, orman, hayvan ve su ürünleri elde edilmesini, bu ürünlerin yetiştiricileri tarafından işlenip değerlendirilmesini, muhafaza ve*

¹²⁰⁹ Gözler/Kaplan, a.g.e., 2020, s. 229; Giritli/Bilgen/Akgüner, a.g.e., 2006, s. 304.

¹²¹⁰ Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 110; Giritli/Bilgen/Akgüner, a.g.e., 2006, s. 291.

¹²¹¹ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 350; Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 223; Giritli/Bilgen/Akgüner, a.g.e., 2006, s. 292; Gözler/Kaplan, a.g.e., 2020, s. 228.

pazarlanmasını” ifade etmektedir. Çiftçi ise bu faaliyetleri mal sahibi, kiracı, yarıcı yahut ortakçı sıfatıyla sürekli olarak ya da en az bir ekim yahut yetiştirme dönemi icra eden gerçek ya da tüzel kişilerdir.

Çiftçilerin ziraat odalarının ve Ziraat Odaları Birliğinin aradığı mesleki şartları taşımaları ve bu kurumlara üye olmaları zorunludur¹²¹². Devlet mesleki kuruluşlara üyelik zorunluluğu getirerek bu kuruluşlar vasıtasıyla ilgili alanda yürütülen iktisadi faaliyetleri gözetim ve denetim olanağı kazanmaktadır¹²¹³. Çiftçilik mesleğine mensup olan ancak söz konusu odalara kaydolmadığı tespit edilen çiftçilerin odalara kaydı re’sen gerçekleştirilmektedir. Kaydedilen çiftçiler odalara giriş ücreti ve yıllık aidat ödemekle yükümlüdür.

Ziraat odaları ile Ziraat Odaları Birliğinin işlevleri aynı olmakla birlikte kuruluş kanunlarına bakıldığında görev ve yetkileri bakımından birbirlerinden ayrıldıkları görülmektedir. 6964 sayılı Kanun m. 3 uyarınca ziraat odaları; tarım ve çiftçilikle ilgili çalışmalar yapmak, kamu kurumlarıyla özel kurum ve kuruluşlara faaliyet konularına ilişkin tavsiyelerde bulunmak, bu kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, tarım mevzuatı hakkındaki önerilerini birliğe iletmek, ihtiyacı olan çiftçi çocuklarına eğitim bursu vermek, eğitim, yayım ve danışmanlık faaliyetlerini yürütmek, çiftçilere ilişkin kayıtları tutup gerekli belgeleri düzenlemek, ihtiyaç halinde bu bilgi ve belgeleri çiftçilere ve kurumlara iletmek, tarımsal girdilerin temini için faaliyetlerde bulunmak, çiftçilik mesleğine ilişkin uyuşmazlıklarda hakem olmak, mahkemelere bilirkişi göndermek, mesleğe ilişkin kooperatif ve şirket kurmak, iştirak etmek ve sigorta acenteliği yapmak, çiftçilik mesleği ve tarımsal üretimle ilgili çiftçilerin tüm gereksinimlerini karşılamakla görevlidir.

6964 sayılı Kanun m. 24 uyarınca Ziraat Odaları Birliği; odaların görevlerini yerine getirmesini sağlamak, tarımsal politikalar hakkındaki görüşlerini hükümet ve kamuoyuyla paylaşmak, üyelerinin hak ve menfaatlerini korumak, odalar arasındaki koordinasyonu sağlamak, odaların işleyişine ilişkin yönetmelikler hazırlamak, uluslararası alanda benzer kuruluşlara üye olmak, ziraat odalarını ve odaların yarıdan fazla payına sahip olduğu şirketleri denetlemek, çiftçilik hakkında eğitim

¹²¹² Çağlayan, a.g.e., 2020, s. 226; Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 112.

¹²¹³ Tan, a.g.e., 2010, Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, s. 298.

faaliyetlerinde bulunmak, kanunda belirtilen çalışma konularına ilişkin tüm faaliyetleri gerçekleştirmekle görevlidir.

Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının idari ve mali özerklikleri bulunmaktadır. Bu kapsamda merkezi idareden bağımsız olarak mesleki faaliyet konularına ilişkin alanlarda bağlayıcı karar alıp uygulama, yönetim ve karar organlarını seçme, meslek mensuplarının uyması gereken kuralları belirleme, üyeleri hakkında disiplin yaptırımları uygulama yetkileriyle donatılmışlardır. Merkezi idareden ayrı bütçeleri bulunmaktadır. Malvarlıkları, personelleri ve iç işleyişi bakımından özel hukuk¹²¹⁴, meslek kuruluşu sıfatıyla yürüttükleri faaliyetler bakımından kamu hukuku hükümlerine tabidirler¹²¹⁵.

6964 sayılı Kanun m. 33 uyarınca ziraat odaları üyeleri hakkında uyarma, kınama, odadan çıkarma cezalarını verme hususunda yetkilidir. Kamu gücü kullanarak tesis edilen bu tür işlemlere karşı açılacak davalarda idari yargı görevlidir¹²¹⁶.

6964 sayılı Kanun m. 44 uyarınca kanunda özellikle birlik tarafından düzenleneceği belirtilmeyen yönetmeliklerin Cumhurbaşkanı tarafından yürürlüğe koyulacağı düzenlenmiştir. Anayasa m. 124 uyarınca kamu tüzel kişileri herhangi bir konu sınırlaması olmaksızın kendi görev alanlarına ilişkin kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla ve bu düzenlemelere aykırı olmayacak şekilde yönetmelik çıkarmakla yetkilidir. Kanaatimizce 6964 sayılı Kanun m. 44 hükmü Anayasa m. 124’de yer alan düzenlemeye aykırılık teşkil etmektedir.

6964 sayılı Kanun m. 43 uyarınca ziraat odaları, üst kuruluşu olan Ziraat Odaları Birliğinin; birlik ise Tarım ve Orman Bakanlığının idari ve mali denetimine tabidir. Denetim yetkisinin ziraat odalarının ve birliğin özerkliğini kaldırarak biçimde kullanılmaması önem arz etmektedir¹²¹⁷.

Ziraat odalarının organları; oda genel kurulu, oda meclisi ve oda yönetim kuruludur. Ziraat Odaları Birliğinin organları; genel kurul ve yönetim kuruludur.

¹²¹⁴ Gözler/Kaplan, a.g.e., 2020, s. 232.

¹²¹⁵ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 350.

¹²¹⁶ Giritli/Bilgen/Akgüner, a.g.e., 2006, s. 292.

¹²¹⁷ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 352.

Organlar yargı gözetimi altında seçimle iş başına geldiklerinden meslek kuruluşlarının amaçları dışında faaliyette bulunmaları halinde sorumlu organların organlık vasfını yitirmesi yargı kararıyla mümkündür¹²¹⁸. 6964 sayılı Kanun m. 18/1 gereğince amaçları dışında faaliyet yürüten ziraat odalarının ve birliğin sorumlu organlarının, organlık sıfatını yitirmesine ve yerlerine yenilerinin seçilmesine bakanlığın veya bulundukları yer Cumhuriyet Başsavcılığının istemi üzerine, o yerdeki Asliye Hukuk Mahkemesince basit usulle yargılama yapılarak karar verilmektedir.

6964 sayılı Kanun m. 18/3 uyarınca milli güvenliğin, kamu düzeninin, bir suçun önlenmesinin ya da yakalamanın gerektirdiği durumlarda ziraat odaları ve Ziraat Odaları Birliği hakkında vali tarafından faaliyetten men kararı verilmesi mümkündür. Faaliyetten men kararı 24 saat içinde hakim onayına sunulmalı, hakim faaliyetten men hakkındaki kararını 48 saat içinde açıklamalıdır. Hakimin kararını 48 saatte açıklamaması halinde söz konusu idari karar başkaca bir işleme gerek kalmaksızın yürürlükten kalkmaktadır.

Meslek kuruluşları çiftçilerin sesini duyuran, onların çıkarlarını koruyan, tarım sektörünün gelişimine ve çiftçi refahına katkı sunan kurumlardır. Bu kurumların üst politika belgelerinin oluşum süreçlerine katılarak çiftçilik mesleğinin sorunlarını ve çiftçilerin beklentilerini dile getirmeleri etkili ve etkin politikaların ortaya çıkması bakımından önem arz etmektedir. Ayrıca meslek kuruluşları tarımsal üretimin desteklenmesi, yeni teknolojilerin transferi, çiftçi eğitimi ve danışmanlık, pazar bulma, yeni pazarlama stratejileri geliştirme noktasında önemli role sahiplerdir. Bu sebeplerle meslek kuruluşlarının adil, şeffaf ve etkili faaliyetlerinin ekonomik büyümeye ve istihdama katkı sağlayacağı kanaatindeyiz.

¹²¹⁸ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., 2023, s. 351; Yıldırım/Yasin/Kaman/Özdemir/Üstün/Okay Tekinsoy, a.g.e., 2018, s. 112.

6. SONUÇ

Tarım, ekonomik ve sosyal hayatın vazgeçilmezidir. Binlerce yıldır tarımla uğraşan insanlık başta gıda olmak üzere ilaç, kozmetik, barınak, kumaş, boya, yakacak gibi pek çok ihtiyacını tarım yaparak gidermiştir. Ancak zaman içerisinde ortaya çıkan doğal ve beşeri sebepler tarımsal üretimin azalmasına, doğal kaynakların (su, toprak vb.) tahrip olmasına, girdi maliyetlerinin artmasına ve çiftçinin üretimden uzaklaşmasına neden olmuştur. Bu durum kamu düzenini ve pek çok temel hak ve özgürlüğü tehdit etmektedir. Bu sebeple tarım sektörünün regülasyonu önem arz etmektedir.

Regülasyon kavramı hukuk, iktisat, siyaset, sosyoloji gibi farklı disiplinlerin çalışma konusunu oluşturmaktadır. Regülasyon kavramının hukuk doktrininde üzerinde uzlaşılmış bir tanımı bulunmamaktadır. Doktrinde dar ve geniş anlamda tanımlandığı görülmektedir. Dar anlamda regülasyon, devletin idare hukuku ve anayasa hukuku kurallarına göre özel hukuk kişilerinin faaliyetlerine müdahale ederek piyasaya yön vermesi faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Geniş anlamda regülasyon ise devletin iktisadi ve sosyal amaçlarını gerçekleştirmek üzere yaptığı düzenlemelerin tümünü ifade etmektedir.

Regülasyon faaliyetinin kaynağını devletin düzenleyici rolü oluşturmaktadır. Devlet piyasaları maliye politikası araçlarını kullanarak, yasal ve kurumsal birtakım önlemler alarak ve denetleyerek regüle etmektedir. Bu kapsamda devletin üç organı da regülasyon faaliyetinde birtakım görevler üstlenmektedir. Yasama organı çıkardığı kanunlarla, yürütme organı bu kanunları uygulayarak yahut takdir yetkisini kullanarak, yargı organı ise diğer organların faaliyetlerini denetleyerek regülasyon faaliyetine katılmaktadır.

Yürütme organının bir parçası olan idare, toplumsal ihtiyaçlar çerçevesinde sosyal ve ekonomik alana müdahale etmektedir. Günümüzde regülasyonun, regülasyon kurumları aracılığıyla gerçekleştirilmesi yönünde bir eğilim olmakla birlikte böyle bir kurum bulunmayan alanların regüle edilmediğini söylemek mümkün değildir. Bu alanlar klasik regülasyon yetkileri kullanılarak idare tarafından regüle edilmektedir. Halihazırda Türk tarım sektörü de düzenleme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkileri kullanılarak idarece regüle edilmektedir.

Tarım sektörü, hem ekonomiyle hem de sosyal yapıyla doğrudan ilişkilidir. Bu alanda idarenin düzenleyici ve denetleyici faaliyetlerine ihtiyaç bulunduğu kadar destekleyici faaliyetlerine de ihtiyaç bulunmaktadır. Tarım sektöründe tarımsal inovasyon ve yatırımların desteklenmesi, tarım kesiminin üretime teşvik edilmesi regülasyon kurumlarının kapasitelerini aşan bir bütçe ve işbirliği gerektirmektedir. Ayrıca enerji, ekonomi, sağlık, ticaret, çevre gibi pek çok alanla yakından ilişkili olan tarım sektörünün yönetiminin regülasyon kurumlarına bırakılması, bu alanlar arasındaki koordinasyonun zayıflamasına ve tarım sektöründeki hedeflere ulaşılmasının zorlaşmasına neden olacaktır. Bu sebeplerle tarım sektörünün tamamında faaliyet yürüten bir regülasyon kurumu kurulmasının mümkün olmadığı, bu alandaki regülasyon faaliyetinin Tarım ve Orman Bakanlığı öncülüğünde diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla sıkı işbirliği içerisinde idarece gerçekleştirilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

Regülasyon faaliyeti, hukuki niteliği itibarıyla bir kolluk faaliyetidir. Ancak idarenin planlama yaparak, bir faaliyeti özendirerek ya da destekleyerek yahut kamu hizmeti sunarak ekonomik alanda dolaylı olarak regülatif etki yaratması mümkündür. Nitekim Anayasa Mahkemesi de yürütmenin ekonomik alanı düzenlemede esnek ve etkili araçlardan faydalanması gerektiğini ifade etmektedir.

Regüle edilecek alandaki çeşitlilik sebebiyle evrensel düzeyde kabul gören tek bir regülasyon modeli bulunmamaktadır. Regülasyon uygulamaları ülkeden ülkeye, sektörden sektöre farklılık arz etmektedir. Ancak idarenin regülasyon faaliyetini şekillendiren ve sınırlarını çizen birtakım ilkelere bahsedilebilir. Bu ilkeleri; “*hukuk devleti*”, “*sosyal devlet*”, “*eşitlik*”, “*kanunilik*”, “*planlı kalkınma*” ve “*rekabetin korunması*” olarak sıralamak mümkündür.

Sosyal devlet ilkesine devletin ekonomik alana gerçekleştirdiği müdahalenin meşruiyeti bakımından dikkat çekmek gerekir. Kişilerin devlete, çıkar gruplarına ve ekonomik yönden güçlü olan kesimlere karşı korunması fikrine dayanan sosyal devlette sosyal barışı ve adaleti sağlamak amacıyla devletin ekonomik hayata müdahale etmesi meşru ve gereklidir. Biz de idarenin ekonomik alana gerçekleştirdiği müdahalenin sosyal devlet ilkesinin bir gereği olduğu kanaatindeyiz. Ancak bu kabul, liberal devletlerde regülasyon yapılmadığı anlamına gelmemektedir. Bu tür devletlerde

regölasyonların genellikle tüketici haklarının sağlanması, çevrenin korunması, gıda güvenliği gibi alanlarda yapıldığı görölmektedir.

Tarım sektörünün regölasyonu, tarım hukukunun konusunu oluşturmaktadır. Başlangıçta tarımsal faaliyet yürüten kişilerin birbirleriyle ve işledikleri toprakla olan ilişkilerini inceleyen bir hukuk dalı olarak ortaya çıkan tarım hukuku, günümüzde devletlerin tarım sektörüne müdahalelerini de inceleyen karma nitelikli bir hukuk dalı halini almıştır.

Ölkemizde tarım, uzun yıllar genel hükümlerle düzenlenmiştir. 1961 ve 1982 Anayasaları'nda tarımda devlete ve bireye düşen yükümlölöklere yer verilmiştir. Tarımı konu alan hukuki düzenlemelerin çoğu ise AB mevzuatına uyum sağlanması amacıyla AB'ye uyum sürecinde yürürlöğe girmiştir.

Halihazırda mevzuatımızda idarenin tarım sektöründe kullandığı pek çok hukuki araç bulunmaktadır. Çalışmamızda idarenin tarım sektöründe kullandığı başlıca hukuki araçlara;

- Tarımsal üretimde standart bir kalite oluşturulması,
- Tarım arazilerinin korunması ve kullanımının düzenlenmesi,
- Tarımsal üretimin planlanması,
- Tarımsal üretimin özendirilmesi ve desteklenmesi,
- Tarım ürünü fiyatlarındaki dalgalanmaların önlenmesi başlıkları altında yer verilmiştir.

Tarımsal üretimde standart bir kalite oluşturulması, globalleşmeyle birlikte genişleyen tarım piyasalarında yeni pazarlara açılma şansı bulan ölkelerin gelişen teknoloji ve artan rekabet karşısında piyasada kalmasını sağlamak için zorunlu hale gelmiştir. Bu kapsamda idare “*standardizasyon*”, “*sertifikasyon*” ve “*akreditasyon*” araçlarını kullanarak uluslararası arenada üreticiyi rekabet edebilir kılmayı amaçlamaktadır.

Standardizasyon, ilgili alandaki tüm paydaşların görüşleri alınarak gerçekleştirilen kural koyma ve bu kuralları uygulama faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Ölkemizde her türlü madde ve mamulleriyle usul ve hizmetlerin standardizasyonu TSE tarafından yapılmaktadır.

Kişilerin günlük yaşamda bir ürünün üretim sürecine tümüyle şahit olması mümkün değildir. Bu sebeple standartların belirlenmesi kadar bir ürünün bu standartlara uygun olup olmadığının kontrol edilmesi ve uygunsa belgelendirilmesi de önem arz etmektedir. Kontrol ve sertifikasyon olarak adlandırılan bu süreç neticesinde verilen belge söz konusu ürünün standartlara uygun üretildiğini garanti eder niteliktedir. Ülkemizde kontrol ve sertifikasyon süreci bilimsel ve teknik veriler ışığında UDK'lar tarafından yürütülmektedir.

Sertifikanın güvenilirliği UDK'nın akreditasyonu ile desteklenmektedir. Akreditasyon, uygunluk değerlendirmesi yapacak olan kuruluşun güvenilirliğini ve tarafsızlığını göstermektedir. Ülkemizde UDK'ları akredite etmekle yetkili tek kamu kurumu TÜRKAK'tır.

Tarım sektörü bakımından önem arz eden bir diğer husus tarımsal üretimde sürdürülebilirliğin sağlanmasıdır. Tarımsal üretimde sürdürülebilirliğin sağlanması için verimli tarım arazilerine ihtiyaç olduğu muhakkaktır. Anayasa m. 44 ve m. 45 uyarınca devlet toprağı korumakla, geliştirmekle, amaç dışı kullanılmasını ve kaybedilmesini önlemekle yükümlüdür. Devlet, bu yükümlülüğünü sınırlı bir doğal kaynak olan tarım arazilerini koruyucu tedbirler alarak yerine getirmektedir. Bu amaçla tarım arazileri kullanımına, niteliğine ve büyüklüğüne göre sınıflandırmaktadır. Tarım arazileri kullanımına göre; mutlak tarım arazisi, özel ürün arazisi, dikili tarım arazisi, marjinal tarım arazisi ve örtüaltı tarım arazisi olarak beş başlık altında incelenmektedir. Niteliğine göre kuru ve sulu tarım arazisi olarak ikiye ayrılmaktadır. Büyüklüğüne göre ise asgari tarım arazisi, yeter gelirli tarım arazisi ve ekonomik bütünlük sağlayan tarım arazileri olarak sınıflandırılmaktadır. Arazi sınıflandırması, hem arazilerin zirai özelliklerinin korunması hem de araziye göre hangi hukuk kurallarının uygulanacağını belirlenmesi bakımından önem arz etmektedir.

Her arazi kendine has özelliklere sahip olduğundan nasıl kullanılacakları da farklılık göstermektedir. Arazi kullanım biçimleri idarece hazırlanan “*arazi kullanım planları*” ve “*toprak koruma projeleri*” ile belirlenmektedir. Kural olarak arazi planlaması yapılan tarım arazilerinin bu planlarda belirtilen amaçlar dışında kullanılması mümkün değildir. Ülkemizde genel nitelikli arazi kullanım planlarını yapmaya Tarım ve Orman Bakanlığı, tarımsal amaçlı arazi kullanım planlarını

yapmaya valilikler yetkilidir. Arazi kullanım planları mekansal planlama hiyerarşisinde yer almasa da planlamanın bütünlüğü gereği gözetilmelidir.

Toprak koruma projeleri ise toprağın doğal yahut beşeri nedenlerle yok olmasının önüne geçmek amacıyla alınan önlemleri içeren projelerdir. Bir tarım arazisinin tarım dışı amaçlarla kullanılabilmesi için öncelikle o araziye ilişkin toprak koruma projesinin hazır olması gerekmektedir. Tarım arazilerinin tarımsal amaçlı arazi kullanım plan ve projelerine aykırı kullanılması, izinsiz olarak tarım dışı amaçlarla kullanılması ve toprak koruma projelerine aykırı kullanılması 5403 sayılı Kanun’la idari yaptırıma bağlanmıştır.

Tarım arazilerinin korunmasına yönelik bir diğer hukuki araç “*kamu hukuku kısıtlamaları*”dır. Tarım arazilerinin korunması amacıyla kullanımına yönelik getirilen bu kısıtlamalar hem idarenin faaliyetlerinin hem de arazinin maliki olan veya araziyi kullanan kişilerin davranışlarının çerçevesini çizmektedir.

Devlet, topraksız olan yahut yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlamak üzere gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Tarımsal üretimde sürekliliğin sağlanması, tarım arazilerinin zirai özelliklerinin korunması, kamu yararına kullanılması ve tekrar üretime kazandırılması “*topraksız çiftçinin topraklandırılması*”, “*tarım arazisi edindirme*” ve “*işlenmeyen tarım arazilerinin kiralınması*” araçlarıyla yerine getirilmektedir. Bu uygulamalar çiftçinin üretimden ayrılmaması ve desteklenmesi bakımından da önem arz etmektedir.

Tarım arazilerinin bir bütünlük teşkil etmesi, tarımsal üretimin sürdürülebilirliği ve verimliliği bakımından kritik öneme sahiptir. Ülkemizde miras paylaşımı ve intikal işlemleri, hisseli ve bölünerek yapılan satışlar, doğal afetler, kamu yatırımlarının tarım arazileri üzerinden geçmesi gibi sebeplerle tarım arazileri parçalanmaktadır. Tarım arazilerinin parçalanması üretimin azalmasına, maliyetin artmasına, zararlılarla mücadelenin zorlaşmasına neden olmaktadır. İdare toplulaştırma uygulamalarıyla bölünen tarım arazilerini üretime uygun büyüklük ve niteliğe getirerek ülkenin tarımsal arazi yapısını iyileştirmeyi amaçlamaktadır.

İdare, arazi mevcudunu kayıt altına almak, bunlardan tarım arazisi vasfında olanları tespit etmek, ekili ve boş tarım arazilerini belirlemek ve söz konusu arazilerin kullanım planlarını hazırlamak için “*CBS*”, “*TAKBİS*”, “*TAD*”, “*TAY*” gibi teknolojik sistemlerden faydalanmaktadır.

Tarımsal üretimde sürdürülebilirliğin sağlanması ve verimliliğin artırılması bakımından önem arz eden bir diğer husus tarımsal üretim planlamasıdır. İdare planlama faaliyetiyle belirlediği amaçlara, öngördüğü sürede, nasıl ve hangi vasıtalarla erişilebileceğini saptamaktadır. İklim değişikliği, nüfus artışı, kıtlık gibi tarımın regülasyonunu zorunlu kılan sebepler tarımsal üretim planlanmasını da zorunlu kılmaktadır. Bu kapsamda ülkemizde Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından belirlenen ürün ve ürün gruplarını üretmek isteyen çiftçilerin öncelikle il ve ilçe müdürlüklerinden izin almaları gerekmektedir.

Tarımsal üretim sürecinin merkezinde çiftçiler bulunmaktadır. Çiftçiler, toplumların gıda ihtiyaçlarını karşılamak üzere faaliyet yürüten birincil üreticilerdir. Gıda üretiminin yanı sıra biyolojik çeşitliliğin korunmasına, kırsal kalkınmaya, istihdama, çevrenin korunmasına katkı sağlamaktadırlar. Büyük ölçüde küçük aile işletmelerinden oluşan Türk tarım sektöründe çiftçilerin gelir düzeyleri genel olarak düşük olduğundan çiftçi sayısı her geçen yıl azalmaktadır. İdare tarımsal üretimde sürdürülebilirliği sağlamak ve üreticiyi korumak üzere üreticiye “tarımsal destek ödemeleri” ve “tarımsal zarar ödemeleri” adı altında birtakım ödemeler yapmaktadır.

Tarımsal destek ödemeleri, idarenin üreticiyi belli ürün ya da ürün gruplarını üretmeye teşvik etmek amacıyla yaptığı ödemelerdir. Destek verilecek tarımsal ürünlerin, kullanılacak destekleme araçlarının, destek miktarının ve süresinin belirlenmesi hususunda idarenin takdir yetkisi bulunmaktadır. Ülkemizde 2017 yılından bu yana “*Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli*” etkin olarak uygulandığından tarımsal desteklerin bir kısmı, bir üründen en çok hangi havzada verim alındığı gözetilerek belirlenmektedir.

Zarar ödemeleri ise tarımsal risklere karşı üreticinin korunması ve zararının giderilmesi amacıyla gerçekleştirilen ödemeleri ifade etmektedir. Anayasa m. 45 uyarınca devlet, tarımsal risklerin sebep olduğu zararların doğuracağı sonuçlardan çiftçiye ve tarımsal üretimin sürekliliğini korumakla yükümlüdür. Kanun koyucu meydana gelen zararların biran önce karşılanmasını sağlamak üzere zararı doğuran olayı dikkate alarak birtakım kanuni düzenlemeler yapmıştır. Ancak bu düzenlemelerden bir kısmı ceza ve tazmin hükümlerinin yetersizliği ve fiili imkansızlık nedenleriyle halihazırda kendinden beklenen faydayı sağlamamaktadır.

İlgili düzenlemeler kapsamında zararın telafi edilemediği durumlarda şartlar oluşmuşsa üreticinin zararını idareden talep etmesi mümkündür.

İdare, tarımsal üretimin özendirilmesi ve desteklenmesinde kullanılan hukuki araçların etkinliğini artırmak için “ÇKS”, “TARSEY”, “TİKAS”, “TÜKAS” gibi veri tabanlarından faydalanmaktadır. Bu tür veri tabanları kullanılarak tarım kesimi ve tarımsal üretim hakkında toplanan bilgiler çiftçi sayısının belirlenmesine, üretimde çeşitliliğin sağlanmasına, doğal kaynakların akılcı kullanılmasına, tarımsal desteklerin doğru kişilere doğru zamanda ulaşmasına, tarım ürünlerinin pazara giriş ve çıkışlarının izlenmesine hizmet etmektedir.

Tarım sektörünün regülasyon konularından bir diğeri tarım ürünü fiyatlarıdır. Fiyatlandırma, piyasa dengesinin korunması, üretici ile tüketici arasındaki kazanç dağılımında adaletin sağlanması bakımından önem arz etmektedir. Tarım ürünleri fiyatları kural olarak piyasada belirlenmektedir ancak fiyat oluşumunda sadece arz ve talep dengesi etkili değildir. İklim sebebiyle yıl içinde tarımsal verimdeki artışlar ve düşüşler, tarım ürünü fiyatları karşısında aracılardan aldığı ücretlerin sabit kalması, üretimin zamanında gerçekleştirilememesi, tarımsal girdi fiyatlarındaki değişiklikler tarım ürünü fiyatlarında dalgalanmalara sebep olmaktadır. Tarım sektöründe meydana gelen fiyat dalgalanmaları tarıma dayalı ekonomilerde kalkınma hedeflerine ulaşılmasını zorlaştırmakta, tarıma dayalı sanayiye olumsuz etkilemektedir. Bu belirsizlikler yapılan yaptırımları sektöre uğratıp tarım sektörünün iktisadi gelişimini engellemektedir.

İdare tarım ürünü fiyatlarında yaşanan sorunları “*destekleme alımı ve taban fiyat uygulaması*”, “*azami fiyat uygulaması*”, “*garanti fiyat uygulaması*”, “*fiyat sübvansiyonu*” ve “*kota uygulaması*” vasıtasıyla tarım ürünü fiyatlarına müdahale ederek gidermektedir. Serbest piyasa düzeninde söz konusu müdahale yöntemlerinin ölçülü, müdahale gereği ortadan kalkana kadar ve kamu yararıyla sınırlı olarak kullanılması önem arz etmektedir. Bu yöntemlerin avantajları kadar dezavantajlarının da olduğu unutulmamalıdır.

TMO, ÇAYKUR, TÜRKŞEKER tarım ürünü piyasalarına müdahaleyle yetkili kamu kurumlarıdır. Ancak bu kurumlar tüm tarım ürünü piyasalarına değil ana statülerinde belirtilen yahut Cumhurbaşkanı kararıyla görevlendirildikleri ürün

piyasalarında yetkilidir. Ayrıca bu kurumlar ithalat, ihracat ve stoklama faaliyetleri yürüterek tarım ürünü fiyatlarına yön vermektedir.

İdarenin tarım sektörünü regüle ederken kullandığı hukuki araçların belirlenmesinde ve tarım sektörünün yönetiminde ulusal tarım politikalarının dışında uluslararası kuruluşların politikalarının da etkileri bulunmaktadır. AB, DTÖ, IMF, WB, Türk tarım sektörü üzerinde etkili politikaları olan uluslararası kuruluşların başında gelmektedir.

II. Dünya Savaşı sonrasında ekonomik ve siyasi bir topluluk olarak kurulan AB'nin ana bileşenlerinden biri OTP'dir. AB'ye aday bir ülkenin AB üyesi olabilmesi için OTP'ye hukuki ve idari açıdan uyum sağlaması beklenmektedir. Adaylık sürecinde AB ile gerçekleştirilen müzakerelerde AB mevzuatı ile aday ülke mevzuatı karşılaştırılmakta, aday ülke mevzuatındaki eksiklikler tespit edilerek ulaştırılması beklenen hedefler belirlenmektedir. Türkiye hakkında hazırlanan ilerleme raporlarına bakıldığında AB'nin devletin tarımdan el çekmesi, tarım sektöründe faaliyet yürüten kamu kurumlarının özelleştirilmesi, üreticilere verilen fiyat desteğinin sonlandırılması, tarım ürünü piyasalarında serbest piyasa koşullarının esas alınması, OTP ile Türk tarım politikasının uyumlu hale getirilmesi yönünde taleplerinin olduğu görülmektedir. Bu tavsiyeler doğrultusunda girişilen çaba Türk tarım mevzuatını, tarım sektörünün yönetiminde yetkili kamusal örgütlenmeyi ve tarımsal teşvik sistemini büyük ölçüde etkilemiştir. Ancak Türk tarım sektörünün yapısı ve üreticinin mevcut durumu gözetilmeksizin AB'nin tavsiyeleri üzerine gerçekleştirilen değişiklikler zaman içerisinde üretici sayısının ve tarımsal üretimin azalmasına neden olmuştur.

Politikalarının Türk tarım sektörü üzerinde etkili olduğu bir diğer uluslararası kuruluş olan DTÖ, dünya ticaretinin sorunsuz ve öngörülebilir bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak üzere kurulmuştur. DTÖ bünyesinde hazırlanan Tarım Antlaşması, tarım ürünlerinin ticaretine ilişkin piyasaya duyarlı, öngörülebilir, adil bir ticaret sistemi oluşturmayı amaçlamaktadır. Tarım Antlaşması, tarımsal ürünlere ilişkin kota, tarife, ihracat sübvansiyonları ve ithalat vergilerinin azaltılarak tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesini, tarımsal üretim dengesini bozan iç desteklerin azaltılmasını öngörmektedir. Bu antlaşma kapsamında gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan Türkiye, tarım ürünleri ticaretinin serbestleştirilmesi ve iç desteklerin

azaltılması yönünde pek çok taahhütte bulunmuştur. Ancak gelişmekte olan devletlerin tarım sektörüne yönelik koruyucu müdahalelerinden vazgeçip gelişmiş ülkelerin destek kanallarında değişikliğe gitmemesi, gelişmekte olan ülkelerin tarım ürünü ticaretindeki paylarının azalmasına, gelişmiş ülkelerin ise paylarının artmasına neden olmuştur.

Büyük Buhran sonrasında uluslararası parasal işbirliğini sağlamak, ticareti geliştirmek, ekonomik büyümeyi desteklemek ve gerekli hallerde bu yönde politika önerilerinde bulunmak amacıyla kurulan IMF'nin tarım politikalarına yönelik herhangi bir görev ve yetkisi bulunmamaktadır. IMF, 1952 yılından bu yana verdiği koşullu kredilerle ülkelerin tarım sektörleri üzerinde ekili olmaktadır. Ülkelerin aldıkları kredi karşılığında iktisadi politikalarında değişikliğe gitmesi dünya genelinde neoliberal politikaların yayılmasını hızlandırmıştır. Ülkemizde IMF'nin neoliberal tavsiyeleri doğrultusunda girişilen uyum çabaları Türk tarım sektöründeki güçlü kamusal yapıyı ve kurumlar arası koordinasyonu bozarak parçalı bir yapının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Özellikle KİT'lerin özelleştirilmesi, ülkemizde girdi maliyetlerini artırarak üretici refahını düşürmüştür. Bu durum tarımsal üretimin azalmasına, tarım piyasalarında arz-talep dengesinin bozulmasına ve tarım ürünü fiyatlarının artmasına neden olmuştur.

Dünya Bankası ise II. Dünya Savaşı sonrasında zarar gören ülkelerin yeniden inşası ve kalkınması için uzun vadeli finansman sağlamak, yaşam kalitesini dünya genelinde artırmak amacıyla kurulmuştur. Geçmişten günümüze Dünya Bankası ile Türkiye arasında tarım sektörüne yönelik pek çok antlaşma imzalanmıştır. Bu antlaşmalardan 1985 yılı öncesinde imzalananların tarımsal verimi artırmayı, 1985 yılı sonrası imzalananların yapısal uyumu sağlamayı amaçladığı görülmektedir. 1980 yılı sonrasında verilen tavsiyeler kaynakların daha verimli kullanılması için devletin tarım sektörüne yönelik müdahalelerinin azaltılması gerektiği yönündedir. Bu doğrultuda girdi ve fiyat desteklerinin kaldırılması üretim maliyetlerini karşılayamayan çiftçinin üretimden ayrılmasına neden olmuştur. Neoliberal politikaların ekonomide yarattığı daralma kriz rakamlarına ulaşarak ülkemiz tarım sektöründe idarenin düzenleyici, denetleyici ve destekleyici rolüne duyulan ihtiyacı açıkça göstermiştir.

Önlem alınmadığı takdirde tarımsal üretimin azalması, tarım topraklarının yok olması, mevcut çiftçilerin üretimden ayrılması, yeni çiftçilerin yetiştirilmemesi bir

ülkenin giderek temel ihtiyaçlarını dahi karşılayamaz duruma gelmesine neden olabilir. Bir ülkenin temel ihtiyaçlarını istediği zamanda ve yeteri kadar üretememesi bir milli güvenlik sorunudur. Özellikle milli güvenliğin bir parçasını oluşturan iç güvenlik, kamu düzeniyle yakından ilişkilidir. Kamu düzenini korumak ve bozulduğunda yeniden tesis etmek idarenin asli görevidir. Bu sebeple tarım sektörüne yönelik etkin politikaların oluşturulması, mevcut hukuki araçların kamu yararına kullanılması ve kamu düzeninin korunması için güçlü bir kamusal örgütlenme şarttır.

Türk idari teşkilatında tarım sektörüne yönelik faaliyet yürüten pek çok idare bulunmaktadır. Bu alanda faaliyet yürüten merkezden yönetim birimleri; “Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu”, “Tarım ve Orman Bakanlığı”, “Meteoroloji Genel Müdürlüğü”dür.

Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, 2018 yılında 1 sayılı CBK ile politika yapım sürecinde Cumhurbaşkanına yardımcı olmak üzere Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulmuştur. Kurul sağlık, gıda ve tarım politikaları alanlarında politika önerilerinde bulunmaktadır. Tarım politikaları alanında bitkisel ve hayvansal ürün arzının artırılması, üretimde standart bir kalitenin sağlanması, yerli gen kaynaklarının muhafaza edilmesi, çeşitlendirilmesi ve ıslahı hakkında politika önerilerinde bulunmak, araştırmalar yapmak ve teşvik politikaları geliştirmekle görevli ve yetkilidir. 2023 yılında 5488 sayılı Kanun’un 7. maddesinde yapılan değişiklikle tarım politikalarının oluşturulması, planlanması ve uygulanması hususunda Tarım ve Orman Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Kanaatimizce ileride kurul ile bakanlık arasında yetki çatışması yaşanmaması, bürokratik sebeplerle politika oluşturma sürecinin yavaşlamaması ve verimlilik kaybına uğranılmaması için tarım politikalarının Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulunun faaliyet alanından çıkarılarak 2023 yılında yapılan değişikliğe uygun olarak yalnızca bakanlık bünyesinde geliştirilmesi ve izlenmesi gerekmektedir.

Ülkemiz tarım sektöründe kamusal örgütlenmenin başı Tarım ve Orman Bakanlığıdır. Tarım ve Orman Bakanlığı köklü bir geçmişe sahip olmasına rağmen uluslararası kuruluşların tarım politikalarının etkisiyle ismi, yapısı ve faaliyet alanı pek çok kez değişikliğe uğramıştır. Yapılan her bir değişiklik sonrasında bakanlık teşkilatı yeniden yapılandırılmış, tarım politikaları iktidara göre farklılık göstermiştir. Bu husus tarım sektörünün mevcut sorunlarının çözümünü ertelemiş, bazı bakanlık hizmet

birimleri arasındaki konu ve görev birliğini bozmuş, bakanlık taşra teşkilatının geniş ve parçalı bir yapıya bürünmesine neden olmuştur. Bu nedenle bakanlık merkez teşkilatında konu ve görev birliğini sağlamaya yönelik adımlar atılması, taşra teşkilatında koordinasyonun güçlendirilmesi, iktidara bağlı değişen tarım politikaları yerine milli bir tarım politikasının benimsenmesi, bakanlığın isim ve örgütlenmesinde değişikliğe gidilmeyerek mevcut birimlerin uzmanlaşmasının sağlanmasıyla birlikte bakanlığın tarım sektöründeki etkinliğinin artacağı kanaatindeyiz.

Meteoroloji Genel Müdürlüğü ise atmosferde meydana gelen değişimleri ve iklim türlerini incelemekle görevlidir. MGM'nin zirai meteoroloji alanında elde ettiği verilerin; üreticinin bilgilendirilmesi, tarımsal üretimde verimin ve kalitenin artırılması, üreticinin zarara uğramasının önüne geçilmesi, girdi kullanımından tasarruf edilmesi gibi amaçlarla kullanılması mümkündür.

Tarım sektörünün başarılı ve sürekli bir gelişim göstermesinde yer yönünden yerinden yönetim birimleri (mahalli idareler) de önemli bir yere sahiptir. Anayasa m. 127'de mahalli idareler; *“il özel idaresi”*, *“belediye”* ve *“köy”* olarak sayılmıştır.

İl özel idaresi, 1950'li yıllardan önce il genelinde tarım sektörüne yönelik faaliyet yürüten tek mahalli idare birimiyken zamanla görevleri merkezi idareye ve çeşitli kurumlara dağıtılmıştır. Halihazırda 5302 sayılı Kanun m. 6 ile il özel idareleri, il sınırları içinde tarım sektörüne ilişkin hizmetlerin yürütülmesi hususunda; belediye sınırları dışında orman köylerinin desteklenmesi hususunda görevlendirilmiştir.

Belediyelere 2012 yılına kadar 5393 sayılı Kanun'da ve 5216 sayılı Kanun'da tarım sektörüne ilişkin doğrudan verilmiş bir görev bulunmamaktadır. Yalnızca 5393 sayılı Kanun m. 69'da ve 5216 sayılı Kanun m. 7/1-i'de tarım topraklarının korunması ve gözetilmesi yönünde düzenlemeler mevcuttur.

En küçük mahalli idare birimi olan köy ise 442 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Köylünün temel geçim kaynağı tarım olduğundan köyün zorunlu ve isteğe bağlı işleri arasında tarıma ilişkin pek çok düzenleme bulunmaktadır.

2012 yılında 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarında köklü değişiklikler meydana gelmiştir. 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesi sınırları il sınırı olarak kabul edilmiş, büyükşehir belediyesi sayısı 30'a çıkarılmıştır. Büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin ve köylerin tüzel

kişiliğine son verilmiştir. Büyükşehir sınırları içindeki köyler bulundukları ilçelerin belediyelerine mahalle olarak dahil edilmiştir. Değişiklik sonrasında kent nüfusu bir anda %14 artmış, kır nüfusu ise %14 azalmıştır. Bu durum artık kentli olan köylünün tarımsal faaliyetlerini yürütmesini fiziki ve ekonomik açıdan zorlaştırmış, çiftçinin üretimden uzaklaşmasına neden olmuştur.

6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikle büyükşehir ve ilçe belediyeleri “*tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunmak*” hususunda görevlendirilmiş ancak bu desteklere ilişkin herhangi bir standart getirilmemiştir. İl özel idarelerinin tarım sektörüne yönelik görev ve yetkileri büyükşehir olmayan illerle sınırlandırılmıştır. Halihazırda büyükşehir olmayan illerde il özel idareleriyle birlikte Tarım ve Orman Bakanlığı il-ilçe müdürlükleri ve varsa köylere hizmet götürme birlikleri tarım sektörüne yönelik faaliyetleri yürütmekle görevlidir.

Tarım, kırsalın temel geçim kaynağıdır. Ancak günümüzde köyler kamu hizmetlerine erişimde dahi zorlanmaktadır. Tarımsal üretimde sürekliliğin sağlanması için köyler mali açıdan güçlendirilerek yaşanabilir kılınmalıdır. Bu sebeple genel bütçe vergi gelirinden pay alamayan tek mahalli idare birimi olan köyün yeterli gelire sahip olması için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Türk idari teşkilatında bazı hizmet yönünden yerinden yönetim birimlerinin de tarım sektörüne ilişkin görev ve sorumlulukları mevcuttur. Tarım sektöründe faaliyet yürüten hizmet yönünden yerinden yönetim birimlerinin başında kamu iktisadi teşebbüsleri gelmektedir. Halihazırda Türk idari teşkilatında tarım sektörüne yönelik faaliyet yürüten kamu iktisadi teşebbüsleri; “*Atatürk Orman Çiftliği*”, “*Türk Şeker Fabrikaları A.Ş.*”, “*Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü*”, “*Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü*” ve “*Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü*”dür.

KİT’ler devletlerin ekonomiye müdahale araçlarıdır. Ülkemizdeki tarımsal KİT’lerin çoğu neoliberal politikaların etkisiyle 2000’li yıllarda özelleştirildiğinden tarımsal KİT’lerin GSMH’daki ve kamu yatırımları içerisindeki payı azalmıştır. Özel sektör, Türk tarım sektöründe hakim duruma gelmiştir. Tarımsal üretimin tümüyle özel sektörün eline bırakılması zaman içerisinde kamu düzenini tehdit eder bir boyut kazanabilir. Bu sebeple devletlerin KİT’ler vasıtasıyla temel bazı tarım ürünlerini sürekli ve düzenli olarak üretmesi önem arz etmektedir.

Tarım sektöründe faaliyet yürüten hizmet yönünden yerinden yönetim birimlerinden bir kısmı kendine özgü kamu kurumlarıdır. Kendine özgü kamu kurumları “*kalkınma ajansları*” ve “*bölge kalkınma idareleri*”dir. Bu kurumlar kamu-özel-sivil toplum işbirliğinin sağlanmasını, katılımcılık ve yerellik ilkeleri doğrultusunda kaynakların yerinde ve etkin kullanılmasını amaçlamaktadır.

Kalkınma ajansları, merkezi idareden özerk, kurulduğu bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınmasına katkı sağlayan kurumlardır. Kuruldukları alanda uygulamayı koordine edip yönlendirmektedirler. Ancak ülkemizde kalkınma ajanslarının merkezi idareye bağlı oldukları yönünde bir algı bulunmaktadır. Yapılan çalışmalar mevcut haliyle kalkınma ajanslarının tabandan tavana kalkınma ilkesini gerçekleştirmekten uzak olduğunu göstermektedir.

Bölge kalkınma idareleri ise kalkınma ajanslarına kıyasla daha geniş bir alanda kurulmaktadır. Kuruldukları bölgenin özgün potansiyelini ortaya çıkarmak, istihdamı artırmak, bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak, kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak üzere faaliyet yürütmektedirler. Bu kurumlar yerel ve ulusal kalkınma hedeflerine ulaşılmasında kritik öneme sahiptirler.

“*Türkiye Su Enstitüsü*”, “*Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü*”, “*sulama birlikleri*” ve “*Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu*” tarım sektöründe faaliyet yürüten diğer hizmet yönünden yerinden yönetim birimleridir.

SUEN, DSİ ve sulama birlikleri su yönetiminden sorumlu idareler arasındadır. SUEN, suyun verimli kullanımına yönelik stratejiler geliştirmekte, DSİ ve sulama birlikleri tarımsal sulama alanında faaliyet yürütmektedir. Uygulamada mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde kimi zaman bir su kaynağı yönetiminden birden fazla kurumun sorumlu olması yetki çatışmalarına sebep olmaktadır. Kanaatimizce bu sorunun giderilmesi için dağınık halde bulunan mevzuat hükümlerinin bir araya getirilmesi, atıl durumdaki düzenlemelerin güncellenmesi, köklü kurumsal geçmişi sebebiyle DSİ’nin su yönetiminde tek yetkili kurum haline getirilmesi gerekmektedir.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu ise AB’ye üyelik sürecinde Türkiye’nin IPA’ya dahil olmasının ardından verilecek fonların (IPARD) yönetilmesi için kurulmuştur. Ancak kurumun Türk tarım sektörünün yapısını göz ardı ederek verdiği destekler kırsaldaki üreticiye ulaşamamaktadır. Söz konusu desteklerin kırsala

ulaşmasını sağlayıcı tedbirler alınması kırsalda çiftçi refahının artırılması için gereklidir.

Yürüttükleri faaliyet nedeniyle kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarına yerinden yönetim birimleri içerisinde ayrıca yer verilmiştir. Tarım sektöründe faaliyet yürüten kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları; “*ziraat odaları*” ve üst kuruluşu olan “*Ziraat Odaları Birliği*”dir. Bu kurumlar vasıtaıyla çiftçilerin beklentileri dile getirilmekte, çıkarları korunmakta, tarım sektörüne ilişkin yeni pazarlama stratejileri geliştirilmekte, teknoloji transferi yapılmakta, çiftçiye pazar desteği sağlanmakta, eğitim ve danışmanlık hizmetleri verilmektedir. Çiftçi haklarının korunması için tarım sektörüne yönelik faaliyet yürüten meslek kuruluşlarının özerkliklerini koruyucu ve destekleyici önlemlerin alınması önem arz etmektedir.

Araştırmalarımız sırasında tarım hukukuna yönelik çalışmaların nispeten özel hukuk alanında yoğunlaştığı, idare hukuku alanında neredeyse herhangi bir çalışmanın olmadığı, esasen hukukçuların bu alana ilgisinin az olduğu görülmüştür. Oysa tarım hukuku yalnızca bireyler arasındaki ilişkilerden ibaret değildir. Tarım sektörünün kamusal boyutu göz ardı edilmektedir. Bu durum tarım hukukunun kamusal karakterli sorunlarının hukuki bir zeminde tartışılmasını ve çözümler üretilmesini zorlaştırmaktadır. Çalışmamızla tarım sektörünün idare hukukuyla ilişkisinin ortaya koyulması, idarenin Türk tarım sektörünü regüle etmeye yönelik faaliyetlerinin tespit edilmesi, uluslararası kuruluşların politikalarının hukuki düzenlemeler ve kamusal örgütlenme üzerindeki etkilerinin belirlenmesi, kamusal örgütlenmenin tarım sektöründeki yerinin ve öneminin açıklanması, tespit edilen problemlere idare hukuku çerçevesinde çözümler getirilmesi ve nihayetinde bu alandaki eksiliğin giderilerek bundan sonra yapılacak çalışmalara bir ışık olmak amaçlanmıştır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Akandji-Kombe, J. F. (2008). *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Pozitif Yükümlülükler*, 1. Baskı, Avrupa Konseyi, Strasbourg.
- Akça, Kürşat, (2023). “Tarım Hukukunun Anayasal Boyutu”, İç. *Tüm Yönleriyle Tarım Hukuku*, (Ed. İbrahim Ermenek), Adalet Yayınevi, Ankara.
- Akça, Neslihan. (2023). “Tarımsal Toprak Mülkiyetinin Esasları”, İç. *Tüm Yönleriyle Tarım Hukuku*, (Ed. İbrahim Ermenek), Adalet Yayınevi, Ankara.
- Akipek Öcal, Şebnem/Gürgenburan, Fahri. (2023). *5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununun Mülkiyet Hakkına Etkileri*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Akman, M. Sait. (2008). “Doha ‘Kalkınma’ Turu ve DTÖ: Sorunların Açmazında Çözüm Arayışları”, İç. *Dünya Ticaret Örgütü Doha Turu Çok Taraflı Ticaret Müzakereleri ve Türkiye*, (Ed. M. Sait Akman/Şahin Yaman), Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (Tepav), Ankara.
- Aksoy, Suat. (1970). *Tarım Hukuku*, Ankara Basım ve Cilt Evi, Ankara.
- Aktan, Coşkun Can. (2002). “Bir Piyasa Başarısızlığı Nedeni Olarak ‘Gelir Dağılımında Adaletsizlik ve Yoksulluk’ Sorunu: Kamu Ekonomisinin Rolü ve Kamu Politikası Araçları”, İç. *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, (Ed. Coşkun Can Aktan), Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara.
- Akyılmaz, Bahtiyar/Kaya, Cemil/Sezginer, Murat. (2023). *Türk İdare Hukuku*, 17. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Akyılmaz, Bahtiyar/Sezginer, Murat/Kaya, Cemil. (2020). *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 4. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Albayrak, Haydar. (2017). *AB Tarım Politikaları Açısından Türk Tarımında Katılımcı Bir Model Önerisi: TİGEM Örneği*, Hiperyayın, İstanbul.
- Ardıyok, Şahin. (2002). *Doğal Tekeller ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Bir Düzenleyici Kurum Modeli*, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara.
- Ardıyok, Şahin. (2019). *Regülasyon Hukuku*, On İki Levha Yayınları, İstanbul.
- Arıcı, Fatih/Karakuzulu, Zerrin/Doğan, Samet. (2020). *Tarımsal Arazi Kullanımı ve Planlanmasında Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) Verilerinin Kullanımı Geyve Örneği*, 2. Baskı, Pegem Akademi, Ankara.

- Artık, Nevzat/Şanlıer, Nevin/Ceyhun Sezgin, Aybuke. (2021). *Gıda Kontrolü ve Mevzuatı*, 2. Baskı, Vize Yayıncılık, Ankara.
- Aslan, Zehreddin/Berk, Kahraman. (2000). *Rekabet Kurumu'nun Oluşumu, Görev ve Yetkileri ile Yargısal Denetimi*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Atkinson, Christopher L. (2017). "Rural Development", İç. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (Ed. A. Farazmand), Springer International Publishing.
- Ayan, Mehmet. (2016). *Eşya Hukuku-II: (Mülkiyet)*, Seçkin Yayıncılık, 9. Baskı, Ankara.
- Aydın, Zülküf. (2017). *Çağdaş Tarım Sorunu*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Azrak, Ülkü. (2001). "Dünyada ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler ve İdarenin Yeniden Yapılanması Bağlamında Bunlara İlişkin Bazı Sorunlar", İç. *Bağımsız İdari Otoriteler*, Rekabet Kurumu Yayını, Ankara.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler. (2008). *2008 Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum*, Yordam Kitap, İstanbul.
- Balta, Tahsin Bekir. (1970). *İdare Hukukuna Giriş*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Bayaner, Ahmet. (2014). *Türkiye Tarımı Gelişmeler ve Beklentiler*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- Bilge, Burak. (2023). "Tarımsal Amaçlı Arazi Kullanım Plan ve Projelerine Aykırılık ile Tarım Arazilerinin Amacı Dışında Kullanılması ve Toprak Projelerine Uyulmaması Kabahatleri", İç. *Tüm Yönleriyle Tarım Hukuku*, (Ed. İbrahim Ermenek), Adalet Yayınevi, Ankara.
- Bilgen, Pertev. (1999). *İdare Hukuku Dersleri: İdare Hukukuna Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Bozkurt, Ömer/Ergun, Turgay/Sezen, Seriy. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Canatan, Bilal. (2001). *Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayınları, Ankara.
- Cardiff EDC. (2013). *Information Guide: Common Agricultural Policy*, Cardiff University Press.
- Çağlayan, Ramazan. (2019). *İdari Yargılama Hukuku*, Güncellenmiş 11. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Çağlayan, Ramazan. (2020). *Türk İdare Hukuku Dersleri*, 8. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara.

- Çakmak, Erol H./Akder, Halis. (1999). *Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması'nın Yeni Görüşme Dönemi ve Türkiye: Olanaklar, Kısıtlar ve Stratejiler*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü Yayını, Ankara.
- Çevikol, Attila. (1979). *Arazi Kullanım ve Yönlendirmesi*, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi, Ankara.
- Dalcı Özdoğan, Nurcihan. (2021). *Tarımsal Arazilerin Miras Yoluyla İntikali*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Dankers, Cora. (2003). *Environmental and Social Standards, Certification and Labelling for Cash Crops*, Food and Agriculture Organization of The United Nations, Rome.
- Dinler, Zeynel. (1993). *Tarım Ekonomisi*, 3. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Doğanay, Hayati/Coşkun, Ogün. (2019). *Tarım Coğrafyası*, Pegem Akademi, Ankara.
- Duran, Lütfi. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Düğmeci, Fatih. (2019). *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nun Yapısı ve İdare Üzerindeki Ayrımcılık Denetimi*, Adalet Kitabevi, Ankara.
- Egeli, Haluk/Ay, Hakan/Keyifli Nazlı. (2014). “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ve Ülke Uygulamaları”, *Prof. Dr. Fevzi DEVRİM'e Armağan*, Dokuz Eylül Üniversitesi Matbaası, İzmir.
- Er, Celal/Başalma, Dilek. (2013). *Organik Tarımdaki Gelişmeler*, 2. Basım, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Er, Ünal. (2008). *Sağlık Hukuku*, Savaş Yayınları, Ankara.
- Erdoğan, Mustafa. (1996). *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Eren, Abdurrahman. (2023). *Anayasa Hukuku Dersleri*, Güncellenmiş 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Eren, Fikret/Başpınar, Veysel. (2017). *Toprak Hukuku*, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 5. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara.
- Ergun, Tevfik Burak. (2021). *Kamu İktisadi Teşebbüsü Olarak TİGEM*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Erkut, Celal. (1990). *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Yayınları, Ankara.

- European Commission. (2010). *The EU's Common Agricultural Policy (CAP): on the move in a changing world How the EU's agriculture and development policies fit together*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Giritli, İsmet/Bilgen, Pertev/Akgüner, Tayfun. (2006). *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul.
- Gözler, Kemal. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gözler, Kemal. (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gözler, Kemal/Kaplan, Gürsel. (2020). *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Güncellenmiş 22. Baskı, Bursa.
- Gözübüyük, Şeref. (1969). *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Gözübüyük, Şeref. (2005). *Yönetim Hukuku*, Güncelleştirilmiş 22. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.
- Grant, Wyn. (1997). *The Common Agricultural Policy*, Red Globe Press, London.
- Güçlü, Yaşar/Yıkarbaba, Serkan. (2010). *Tarım Hukuku Sözlüğü*, Ankara Barosu Yayınları, Ankara.
- Günday, Metin. (2015). *İdare Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Gür, Necip Taha. (2019). *İdarenin Düzenleme ve Destekleme Faaliyeti*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Gürler, Arslan Zafer. (2016). *Tarım Ekonomisi ve Politikası*, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Gürsel Düğmeci, Esin. (2023). "Türk Gıda Sektöründe Helal Akreditasyon ve Hukuki Denetimi", *Gıda Hukuku*, (Ed. Bülent Kent/Yasin Söyler/Melikşah Çırakoğlu), Adalet Yayınevi, Ankara.
- Gürsel, Esin. (2018). *Kentsel Dönüşüm – 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Afet Riskli Alanlardaki Alanlarda Riskli Yapı ve Hukuki Rejimi*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Hale, William. (1990). "Turkish Agriculture and the Common Agricultural Policy", *İç. Turkey and the European Community* (Ed. Ahmet Evin/Geoffrey Denton), Leske Verlag + Budric.
- Harris, David R./Fuller, Dorian Q. (2014). "Agriculture: Definition and Overview", *İç. Encyclopedia of Global Archaeology*, (Ed. Claire Smith), Springer International Publishing, New York.

- Hekimoğlu, Burhan/Altindeğer, Mustafa. (2012). *Tarımda Sözleşmeli Üretim ve Samsun İli Yaklaşımı*, Samsun Valiliği Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü, Samsun.
- İsbir, K. Begüm. (2017). *Kamu Tüzel Kişiliği*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Kaboğlu, İbrahim. (2002). *Özgürlükler Hukuku*, 6. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- Kalabalık, Halil. *İmar Hukuku Dersleri*, 7. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Kapaklıkaya, İbrahim. (2022). *İmar Hukukunda Mülkiyet Hakkı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kaplan, Gürsel. (2020). *İdari Yargılama Hukuku*, 6. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Karacan, Ali İhsan. (2002). *Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler*, Creative Yayıncılık, İstanbul.
- Karan, Ulaş. (2012). “Eşitlik İlkesi ve Ayrımcılık Yasası: Hukuksal Çerçeve”, İç. *Ayrımcılık: Çok Boyutlu Yaklaşımlar*, (Derleyen: Çayır, Kenan/Ayan Ceyhan, Müge), 1. Baskı, İstanbul.
- Kaya, Ayhan. (2013). *Avrupa Birliği Hakkında Merak Ettikleriniz*, Hiperlink Yayınları, İstanbul.
- Kaya, Cemil. (2011). *Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Kaya, Cemil. (2014). *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi*, 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Kaya, Talat. (2015). *Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Anlaşmalarının İç Hukukta Uygulanması ABD, AB ve Türkiye Örnekleri*, Legal Yayıncılık, İstanbul.
- Kent, Bülent. (2012). *Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumları*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Keskinsoy, Ömer. (2019). *Anayasa Hukuku ve Türk Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Monopol Yayınları, Ankara.
- Kıratlı, Metin. (1973). *Koruyucu İdari Faaliyetler*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Koç, Ali. (2005). “Türkiye’de Tarımsal Ürün ve Girdi Piyasaları”, *Türkiye’de Tarım*, (Ed. Fahri Yavuz), Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ankara.
- Machlup, Fritz. (1967). *The Political Economy of Monopoly: Business, Labor and Government Policies*, Johns Hopkins Press.

- Meteoroloji Genel Müdürlüğü Araştırma Dairesi Başkanlığı Klimatoloji Şube Müdürlüğü. (2015). *Yeni Senaryolar İle Türkiye İklim Projeksiyonları ve İklim Değişikliği*, Meteoroloji Genel Müdürlüğü Matbaası, Ankara.
- Mızrak, Gürbüz. (2021). *İyi Tarım Uygulamaları*, e-kitap, Ankara.
- Mukhtar, Ahmad. (2020). *Policy Space for Sustainable Agriculture in the World Trade Organization Agreement on Agriculture*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Geneva.
- Oder, Burak. (2008). “Regülasyon Kavramı Üzerine Bir Deneme”, *Ali Ülkü Azrak 75. Yaş Armağanı*, Çizgi Basım Yayın, İstanbul.
- Oğuz, Cennet/Bayramoğlu, Zeki. (2018). *Tarım Ekonomisi*, Atlas Akademi, Konya.
- Okay Tekinsoy, Özge. (2011). *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Ortaç, F. Rifat/Ünsal, Hilmi/Çaşkurlu, Eren. (2006). *Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Fiyatlandırma Politikaları*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özay, İl Han. (1985). *İdari Yaptırımlar*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Özay, İl Han. (2008). “Hukuk-Ekonomi İlişkisine İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı 2008: Ekonomi ve Hukuk*, Cilt: 4, Ankara Barosu Yayınları, Ankara.
- Özay, İl Han. (2017). *Günüşiğinde Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Özbudun, Ergun. (2019). *Türk Anayasa Hukuku*, 19. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özçelik, Ahmet. (2018). *Tarım Sigortaları*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Özügür, Engin. (2022). *Tarımsal Üretim Planlaması*, Cinius Yayınları, İstanbul.
- Özyörük, Mukbil. (1974). *İdare Hukuku Dersleri*, II. Sınıf Programı, Ders Notu-Teksir, Ankara.
- Prowse, Martin. (2012). *Contract farming in developing countries: a review*, Agence Française de Développement, Cilt: 12.
- Rehber, Erkan/Vural, Hasan. (2019). *Türkiye’de Tarım*, Türk Metal Sendikası Araştırma ve Eğitim Merkezi, Ankara.
- Sağlam, Dünder. (1967). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Sağlam, Dünder. (1980). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, Ankara.

- Sancakdar, Oğuz/Önüt, Lale Burcu/Us Doğan, Eser/Kasapoğlu Turhan, Mine/Seyhan, Serkan. (2022). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 11. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Serter, Yusuf Sertaç. (2015). *İdari Uyuşmazlıkların Çözümünde Yargı Dışı Bir Araç Olarak İdari Başvurular*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Şahin, Cenk. (2010). *Amerikan Federal İdare Hukukunda “Regülasyon” (ve Türk İdare Hukukuna Yansımaları)*, On İki Levha Yayınları, İstanbul.
- Şengül, Haydar. (2005). “Tarıma Dayalı Sanayi”, İç. *Türkiye’de Tarım*, (Ed. Fahri Yavuz), Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ankara.
- Tan, Turgut. (2000). *Bağımsız İdari Otoriteler*, Perşembe Konferansları, Rekabet Kurumu Yayınları, Ankara.
- Tan, Turgut. (2005). “Ekonomi, Regülasyon ve Bağımsız İdari Otoriteler”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü*, Sempozyum, 137. Yıl, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, Ankara.
- Tan, Turgut. (2010). *Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri*, Tuhan Kitabevi, Ankara.
- Tan, Turgut. (2018). *İdare Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Tarım ve Orman Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü. (2020). *Avrupa Birliği Uluslararası Kuruluşlar, Sözleşmeler*, Ankara.
- Tecer, Meral. (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar*, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.
- Tecim, Vahap. (2008). *Coğrafi Bilgi Sistemleri – Harita Tabanlı Bilgi Yönetimi*, Renk Form Ofset Matbaacılık, Ankara.
- Tunç, Hasan. (2019). *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, Gazi Kitabevi, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara.
- Türk, Zübeyir/Gürsoy, Songül/Büyük, Musa/Ekinci, Derya Issı/Korkunç, Medet. (2021). *İyi Tarım Uygulamaları*, Dicle Üniversitesi Basımevi, Diyarbakır.
- Ulusoy, Ali. (2001). “Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri Kavramları”, İç. *Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti*, (Ed. Ali Ulusoy), Liberte Yayınları, Ankara.
- Ulusoy, Ali. (2003). *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara.

- Ulusoy, Ali. (2008). “Hukuk-Ekonomi İlişmesine İdeolojik Yaklaşımlar ve Ekonomik Kamu Düzeni Kavramı”, *Ankara Barosu Uluslararası Hukuk Kurultayı 2008: Ekonomi ve Hukuk*, Cilt: 4, Ankara Barosu Yayınları, Ankara.
- Ulusoy, Ali. (2013). *İdari Yaptırımlar*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Ulusoy, D. Ali. (2019). *Yeni Türk İdare Hukuku*, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Uyar, Lema. (2006). *Birleşmiş Milletler’de İnsan Hakları Yorumları İnsan Hakları Komitesi ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, 1981-2006*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Uz, Abdullah/Metin, Yüksel. (2004). “Normatif İçeriği ve Devletlerin Bu Alandaki Yükümlülüğü Bakımından Yeterli Yaşam Standardı Hakkı”, *Uluslararası Asya ve Afrika Çalışmaları Kongresi ICANAS-38*, 10-15 Eylül 2007, Cilt: 2, Ankara.
- Wallemacq, Pascaline/House, Rowena. (2018). *Economic Losses, Poverty & Disasters 1998-2017*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- World Trade Organization. (2016). *The WTO Agreements Series: Agriculture*, Third Edition, Geneva.
- WWF-Türkiye (Doğal Hayatı Koruma Vakfı). (2015). *İyi Tarım Uygulamaları El Kitabı*, İstanbul.
- Yasin, Melikşah. (2018). Kamu Hizmeti, İç. *İdare Hukuku*, (Ed. Turan Yıldırım), On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Yavuz, Fahri. (2005). “Tarım Politikası”, İç. *Türkiye’de Tarım*, (Ed. Fahri Yavuz), Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Ankara.
- Yavuz, Fahri/Dilek, Şerif. (2019). *Türkiye Tarımına Yeniden Bakış*, SETA Yayınları, İstanbul.
- Yayla, Yıldızhan. (1999). *İdare Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Yıldırım, Ali Ekber. (2022). *Yeni Tarım Düzeni*, Sia Kitap, İstanbul.
- Yıldırım, Cuma. (2022). *Türkiye’de Tarım Sektörünün Yönetimi*, Yeni İnsan Yayınevi, İstanbul.
- Yıldırım, Turan/Yasin, Melikşah/Kaman, Nur/Özdemir, Eyüp/Üstün, Gül/Okay Tekinsoy, Özge. (2018). *İdare Hukuku*, Güncelleştirilmiş 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Yıldız Akgül, Şerife. (2011). *İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik*, Adalet Yayınevi, Ankara.

Yılmaz, Ersin. (2005). *Bir Arazi Kullanım Planlaması Modeli: Cehennemdere Vadisi Örneği*, Çevre ve Orman Bakanlığı Doğu Akdeniz Ormancılık Araştırma Enstitüsü, Tarsus.

Yılmaz, Süleyman. (2015). *Sürdürülebilir Tarım Mümkün Mü?*, Yeni İnsan Yayınevi, İstanbul.

Zincirlioğlu, Öncel. (1977). *Tarımsal Yatırım Projelerinde Fizibilite*, Şark Matbaası, Ankara.

Makaleler - Bildiriler

Abdulahkimoğulları, Erdal/Sezer, Özcan/Akpınar, Mahmut. (2011). “Küresel Ulusal ve Yerel Düzeyde Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkının Gelişimi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2011/2, Sayı: 14.

Ablay, Beyazıt. (1997). “Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası”, *bilig-6/Yaz ’97*.

Acar, Filiz/Eser, Levent Yahya. (2020). “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Tarımsal Mali Desteklerin Karşılaştırılması”, *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 18, pp 163-183.

Acar, Mustafa. (2005). “Nedenleri, Sonuçları ve Ortadan Kaldırma Yollarıyla Piyasa Başarısızlığı”, *Piyasa*, Sayı: 13.

Acar, Zeki/Can, Mehmet/Önal Aşçı, Özlem/Gülümser, Erdem/Kaymak, Gülcan Kaymak/Ayan, İlknur. (2018). “Sera Gazı Salınımı ve Çevre Kirliliğinin Azaltılması Yönünden Yemlik Baklagillerin Önemi”, *Iğdır Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 3.

Akalın, Gülsüm/Uçak, Ayhan. (2007). “IMF Politikaları Üzerine Bir Kritik”, *Marmara Üniversitesi İ.B.B.F. Dergisi*, Cilt: XXII, Sayı: 1.

Akbulut, Bilal. (2004). “Su Ürünleri Yetiştiriciliği ve Stratejileri”, *SÜMAE Yunus Araştırma Bülteni*, Cilt: 4, Sayı: 1, pp 9-11.

Akça, Kürşat. (2015). “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Mülkiyet Hakkı”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sayı*, Cilt: 1, pp 543-596.

Akçaöz, Handan/Özkan, Burhan/Karadeniz, Feyza/Fert, Cemal. (2006). “Tarımsal Üretimde Risk Kaynakları ve Risk Stratejileri: Antalya İli Örneği”, *Akdeniz Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1.

Akder, Halis. (2005). “Dünya Ticaret Örgütü’nün Tarım Antlaşması: Tehdit mi? Fırsat mı?”, *Demokrasi Platformu*, Yıl: 1, Sayı: 3.

- Akıllı, Hüsnüye. (2014). “Sulama Birlikleri Kanunu’nun Üretici Katılımı ve Mali Sorunlar Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 4, pp 131-182.
- Akıllıoğlu, Tekin. (1988). “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1-3, pp 11-22.
- Akıncı, Müslüm. (2001). “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, *Rekabet Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1.
- Aktan, Coşkun Can/Yay, Serdar. (2016). “Regülasyon İktisadına Giriş”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 1.
- Aktaş, Erkan/Altıok, Metin/Songur, Mehmet. (2015). “Farklı Ülkelerdeki Tarımsal Destekleme Politikalarının Tarımsal Üretim Üzerine Etkisinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 4, pp 55-74.
- Akyılmaz, Bahtiyar. (2004). “Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: IX, Sayı: 1,2, pp 185-211.
- Algan, Fatma Müge. (2015). “Standardizasyonun Ekonomik ve Sosyo-Ekonomik Getirileri”, *Verimlilik Dergisi*, Sayı: 4, pp 127-144.
- Alp, Salih/Karakaş, Adem. (2008). “Asimetrik Bilgi Teorisi Karşısında Hayek’in Ekonomik Yaklaşımları: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Liberal Düşünce Dergisi*, Sayı: 51-52, pp 215-230.
- Altıparmak, Kerem. (1996). ““Due Process of Law” Kavramının Amerikan Hukukundaki Yeri Üzerine Bir İnceleme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 45 Sayı: 1.
- Altunbağ, Derya Delice/Türkoğlu, İrfan. (2015). “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Ekonomisindeki Yeri”, *Ekonomi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 3.
- Arslan, Kahan Onur. (2015). “Bir Temel Hak Olarak Sağlık Hakkı”, *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XIX, Sayı: 1–2, pp 35-59.
- Aslan, Zehreddin. (1996). “Devletin Ekonomiye Müdahalesi ve İktisadi Kolluk Faaliyeti İçinde Rekabetin Korunması”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 14.

- Atabek Güneş, Feyza. (1988). “Bazı Piyasa Ekonomisi Uygulamaları: Türkiye, Eski Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 46.
- Atay, Ender Ethem. (2000). “Fransız İdare Hukukunda Bağımsız İdari Otoriteler (Bio’lar): Rekabet Konseyi”, *Perşembe Konferansları*, Rekabet Kurumu Yayını, Sayı: 6, pp 51-107.
- Atay, Ender Ethem. (2006). “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: X, Sayı: 1-2, pp 259-293.
- Ateş, Mustafa. (1999). “Türkiye’de Kalkınma Planları ve Yıllık Programların Hazırlanması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 33.
- Atmaca, Yıldız. (2020). “Kalkınma Ajanslarının Yerel Kalkınma Politikalarına Katkısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2.
- Avcı, Mustafa. (2004). “Organik Tarımda Kontrol ve Sertifikasyon”, *Akademik Gıda Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 2.
- Avşar, Dilehan/Avşar, Gökhan. (2015). “İyi Tarımda İnovasyona Yönelik Türkiye’deki Uygulamalar”, *3rd International Symposium on Innovative Technologies in Engineering and Science*, Valencia-Spain.
- Ay, Ahmet/Yapar, Sinem. (2005). “Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması ve Türkiye”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Sayı: 13.
- Aydemir, Cahit/Pıçak, Murat. (2008). “Ekonomik Gelişme Sürecinde Tarım-Sanayi İlişkilerinin Sektörler Arası Bütünleşmeye Etkileri”, *D.Ü. Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 10.
- Aydın Eryılmaz, Gamze/Kılıç, Osman. (2018). “Türkiye’de Sürdürülebilir Tarım ve İyi Tarım Uygulamaları”, *KSÜ Tarım ve Doğa Dergisi*, Cilt: 21, Sayı: 4, pp 624-631.
- Aydın, Bahadır. (2007). “Tarımda Sözleşmeli Üretim Modeli”, *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt: 18, Sayı: 65, pp 91-105.
- Aydın, Başak/Özkan, Erol/Aktürk, Duygu/Kıracı, M. Ali/Hurma, Harun. (2016). “İyi Tarım Uygulamalarına Yönelik Üretici Görüşlerinin Ekolojik Açıdan Değerlendirilmesi (Kırklareli, Edirne, Tekirdağ ve Çanakkale İlleri Örneği)”, *Kafkas Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, pp 12-25.

- Aydın, Vahdettin/Aktel, Mehmet/Avşar, Nilüfer. (2005). “Neo-Liberal Düşüncenin Türkiye Bağlamında Yeni Yönetmel Aktörleri: Bağımsız İdari Otoriteler-Üst Kurullar”, *Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, pp 103-126.
- Aydınlı, Halil İbrahim/Çiftçi, Salih. (2015). “Türkiye’de Kır-Kent Kavramlarının Değişen Niteliği ve Mevzuatın Sürece Etkisi”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 54, pp 192-200.
- Bağır, Rüya. (2022). “Planlı Kalkınmaya Geçişte Rol Oynayan Faktörler ve Planlı Kalkınma Dönemi’nin Başlaması (1963-1967)”, *Akademik Açı*, Cilt: 2, Sayı: 1, pp 4-36.
- Bak, Hasan. (2019). “Tarım Sektöründe Kayıt Dışılığı Önlemede Bir Araç; Damga Vergisi İstisnaları ve Özellikli Durumların Çözümü”, *Mali Çözüm Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 155, pp 223-236.
- Balcı Akova, Süheyla/Tapan, İrfan. (2022). “Sürdürülebilir Tarım Kapsamında İyi Tarım Uygulamalarının Değerlendirilmesi: Malatya İli Örneği”, *Coğrafya Dergisi*, Sayı: 44, pp 151-167.
- Barlas, Emin/Karagöz, Berkan. (2007). “Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 1.
- Başbağ, Sema/Ekinci, Remzi/Kalın, Hülya. (2017). “Millî Tarım Projesi Havza Bazlı Destekleme Modelinin Pamuk Tarımına Olası Etkileri”, *TÜRKTOB Dergisi*, Sayı:21.
- Bayraç, H. Naci/Yenilmez, Füsün. (2005). “Türk Tarımının AB Ortak Tarım Politikasına Uyum Çalışmaları ve Olası Ekonomik Etkileri”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1.
- Bayram, Bahri/Yolcu, Halil/Aksakal, Vecihi. (2007). “Türkiye’de Organik Tarım ve Sorunları”, *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 2, pp 203-206.
- Biglaiser, Glen/ McGauvran, Ronald J. (2022). “The Effects of IMF Loan Conditions on Poverty in the Developing World”, *Journal of International Relations and Development*, Sayı: 25, pp 806-833.
- Bingöl, Şerife/Meçik, Oytun. (2021). “Yeni Kapitalizm ve Türkiye’de Tarım Sektörünün Dönüşümü”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 1, pp 586-605.

- Black, Julia. (2002). "Critical Reflection on Regulation", *Australian Journal of Legal Philosophy*, No: 27, pp 1-35.
- Blandford, David. (2015). "The World Trade Organization Agreement on Agriculture and World Food Security", *Penn State Journal of Law & International Affairs*, Cilt: 3, No: 2, pp 156-167.
- Bora, Bülent. (2006). "Tarım Sigortasında Yeni Dönem: Devlet Destekli Tarım Sigortası Sistemi", *Reasürör Dergisi*, Sayı: 61.
- Boratav, Korkut. (2016). "IMF: Dün ve Bugün", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 34, Sayı: 1.
- Brovljev, Jelena/Ćetković, Biljana. (2013). "The Impact of the WTO Agreement on Agriculture on food Security in Developing Countries", *135th EAAE Seminar "Challenges for the Global Agricultural Trade Regime after Doha"*, Belgrade.
- Bucaktepe, Adil. (2012-2013). "Depremden Dolayı İdarenin Sorumluluğu", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29.
- Budak, Tamer/Benk, Serkan. (2011). "Kamu Alacağı: Hukuki Bir Değerlendirme", *Business and Economics Research Journal*, Cilt: 2, Sayı: 2, pp 61-76.
- Bulut, Remzi/Sezer, Şerife. (2021). "Piyasa Başarısızlığının Nedenleri ve Devletin Rolü", *Göller Bölgesi Aylık Ekonomi ve Kültür Dergisi Ayrıntı*, Cilt: 8, Sayı: 96.
- Ceylan, Mahmut. (2023). "İdarenin Öngörme (Planlama) Faaliyeti ve Bu Faaliyetin Deprem Örneği Üzerinden Önemi Anlamak", *ÇÜHAD*, Sayı: 4, pp 116-134.
- Chang, Ha-Joon. (1997). "The Economics and Politics of Regulation", *Cambridge Journal of Economics*, No: 21, pp 703-728.
- Czybulka, Detlef/Hüftle, Peter Fischer/Hampicke, Ulrich/Köck, Wolfgang/Martinez, José. (2021). "Ein Landwirtschaftsgesetz für Deutschland im Zeichen des Umweltschutzes und der Biodiversität – Zentrale Gesetzesinhalte und Finanzierung", *Natur und Recht*, Cilt: 43.
- Çağlayan, Çiğdem. (2010). "Tarım Politikalarındaki Değişimin Sağlık Üzerine Etkileri", *Türkiye Tabipler Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 38-7.
- Çağlayan, Ramazan. (2009). "Risk İlkesi Gereğince İdarenin Kusursuz Sorumluluğu Bağlamında Sosyal Risk İlkesi", *Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu*, Ankara.

- Çakmak, N. Münci. (2008). “Biyolojik Çeşitliliğin Hukuken Korunması ve Kamu Yararı”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 57, Sayı: 1.
- Çakmak, N. Münci. (2011). “İdare Hukukunun Anlamı ve Önemi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 69, Sayı: 1-2, pp 707-717.
- Çakmak, N. Münci. (2013). “Belediye Logoları Hakkında Bazı Düşünceler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XVII, Sayı: 1-2.
- Çakmak, N. Münci. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Engellilere Yönelik Düzenlemeler”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XXIII, Sayı: 3.
- Çal, Sedat. (2010). “Ekonomik Düzenleme (Regülasyon), Özelleştirme, İdare Hukuku ve Uluslararası Tahkim Matrisinde Değerlendirmeler”, *Sosyoekonomi*, Cilt: 2.
- Çalışır, Yusuf Can. (2018). Türk Sosyal Güvenlik Mevzuatında Afetlerin Yeri, *Afet ve Risk Dergisi*, Cilt: 1, Sayı:1, pp 72-80.
- Çaycı, Sadi. (2016). “Türkiye’nin Milli Güvenliği”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 65, Sayı: 4, pp 3327-3344.
- Çeker, Ali. (2016). “Sürdürülebilir Tarım ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Turkish Studies*, Cilt: 11, Sayı: 2, pp 809-836.
- Çekici, Elif. (2011). “Doğal Afetler ve Türk Sigorta Sektöründe Risk Transferi”, *Öneri Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 36, pp 53-62.
- Çetin, Erol. (1993). “Yargıtay Kararları Işığında Ceza Uygulaması ve Yargılaması Yönünden 4081 Sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Yasa”, *Yargıtay Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1-2.
- Çırakoğlu, Melikşah. (2016). “Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetleme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi”, *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı: 2.
- Çiftçioğlu, Cengiz Topel. (2012). “Yaşama Hakkı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 103, pp 137-168.
- Çimen, Orhan/Gülçubuk, Bülent. “Türkiye’deki Tarımsal Üretim Planlaması ve Hukuki Boyutu”, *Tarım Ekonomisi Dergisi*, Cilt: 30, Sayı: 1.
- Dadak, Kemal. (2015). “Yeni Kuşak Hak Olarak Çevre Hakkı”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 5.
- Dalkılıç, Elvin Evrim. (2013). “İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 2.

- Demir, Aynur. (2009). “Küresel İklim Değişikliğinin Biyolojik Çeşitlilik ve Ekosistem Kaynakları Üzerine Etkisi”, *Ankara Üniversitesi Çevre Bilimleri Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2.
- Demir, Hakan/Karakütük, Mehmet. (2003). “Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi”, *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 2.
- Demirdöğen, Alper. (2022). “Türkiye’de Şeker: Üretim, Tüketim, Ticaret ve Politikaların Kısa Bir Tartışması”, *TEAD*, Cilt: 8, Sayı: 1, pp 85-95.
- Demirtaş, E. Işıl/Sarı, Mustafa. (2003). “Arazi Toplulaştırması”, *Derim*, Cilt: 20, Sayı: 1, pp 48-58.
- Demiryürek, Kürşat. (2011). “Organik Tarım Kavramı ve Organik Tarımın Dünya ve Türkiye’deki Durumu”, *Gazi Osmanpaşa Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 1.
- Demiryürek, Kürşat/Bozoğlu, Mehmet. (2007). “Türkiye’nin Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına Uyumu”, *OMÜ Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 3, pp 316-321.
- Doğan, Hasan Gökhan/Gürler, Arslan Zafer. (2015). “Türkiye Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli Kapsamında Yeşilirmak Tarım Havzasında Yetiştirilen Tarım Ürünlerinin Arz Duyarlılığı”, *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Tarım Bilimleri Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 3, pp 231-243.
- Doğan, Sibel. (2002). “Dünya Tarım Ürünleri Ticaretinin Liberalleşmesine Yönelik Düzenlemelerin Türk Tarımına Yansımaları”, *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, Sayı: 7, pp 41-59.
- Dorr, Andrea Cristina/Grote, Ulrike. (2009). “The Role of Certification in The Brazilian Fruit Sector”, *Revista de Economia Contemporânea*, Cilt: 13, Sayı: 3, pp 539-571.
- Döner, Ayhan/Kelek, Mücahit. (2015). “Negatif Yükümlülükler Açısından Sağlık Hakkı”, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XIX, Sayı: 3-4.
- Durak, Burcu/Karadağ, Neslihan Coşkun. (2017). “Türkiye’de Tarım Politikaları ve Vergilendirilmesi-2”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1.
- Duran, Lütfi. (1997). “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 30, Sayı: 1.

- Ekmen, M. Erhan. (2022). “Buğdayda Örgütlenmenin Stratejik Önemi”, *Tarım ve Orman Dergisi*, <http://www.turktarim.gov.tr/Haber/825/bugdayda-orgutlenmenin-stratejik-onemi>, Erişim tarihi 10.02.2023.
- Erbay, Recep. (2013). “Ekonomik Kalkınmada Tarımın Rolü: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 4, pp 1-16.
- Erdoğan, Zeynep. (2007). “Uluslararası Para Fonu – Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19. Stand-By Antlaşması”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 18.
- Erdoğan, Kemal. (2016). “Tarım Arazilerinin Miras Yoluyla İntikali”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 1, pp 123-179.
- Eroğlu, Müzeyyen/Kum, Melike. (2010). “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 35, pp 175-198.
- Erol, Ömer Faruk. (2020). “Cumhurbaşkanı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 1.
- Esen, Mahmut. (1975). “4081 Sayılı Çiftçi Malları Koruma Kanunu Tatbikatı ve Köy Muhtarlarının Çiftçi Mallarını Koruma ile İlgili Görevleri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 354, Yıl: 46.
- Eştürk, Özlem/Ören, M. Necat. (2014). “Türkiye’de Tarım Politikaları ve Gıda Güvencesi”, *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Tarım Bilimleri Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 2, pp 193-200.
- Evren, Çınar Can. (2010). “İdarenin Sorumluluğunu Etkileyen Neden Olarak Mücbir Sebep”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XIV, Sayı: 1.
- Fanid, Nematollah A./Akman, Ferdanur. (2021). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin İdari Teşkilatlanma Üzerine Etkisi”, *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 2, pp 31-51.
- Fedai, Recep. (2016). “Devlet Planlama Teşkilatı’ndan Kalkınma Bakanlığı’na: Planlama Anlayışında Yaşanan Değişim”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 3, Sayı: 9, pp 410-422.
- Girgin, Ömer Ali. (2019). “Taşınmaz Mülkiyetinin Kanundan Doğrudan Doğan Yararlanma Kısıtlamalarına İlişkin Ödevlerinin Kaldırılması veya

- Değiştirilmesi Anlaşmaları ve Bu Anlaşmaların Şerhi”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 203, pp 4799-4822.
- Gonzalez, Carmen G. (2002). “Institutionalizing Inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security and Developing Countries”, *Columbia Journal of Environmental Law*, Cilt: 27, Sayı:2, pp 433-490.
- Gökçe, Gümüş Funda/Usta, Canan. (2013). “Biyolojik Kontrol, Organik Tarım ve Çevre Kirlenmesi”, *Türk Bilimsel Derlemeler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1, pp 63-67.
- Gökkür, Salih. (2016). “İklim Değişikliğinin Su Kaynaklarına Etkisi”, *Apelasyon*, Sayı: 34.
- Gönen, Yakup. (2010). “Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 2, pp 359-386.
- Gören, Zafer. (2016). “Genel Eşitlik İlkesi”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi Özel Sayı Cevdet Yavuz’a Armağan*, Cilt: 22, Sayı: 3, pp 3279- 3302.
- Gözler, Kemal. (2011). “5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 60, Sayı: 4, pp 837-920.
- Gül, Bülent. (2012). “Tarı- Fiili ve Türevleri Üzerine”, *Bilig*, Sayı: 61.
- Gül, Bülent. (2016). “Eski Türkçe Tarıyıcı “Tarımcı, Ekinci” Adı Üzerine”, *Türkbilig*, Sayı: 32.
- Gül, Umut/Arısoy, Hasan/Sivük, Halit/Ataseven, Yener. (2009). “Alternatif Ürün Projesi Kapsamında Tütün ve Bazı Ürünler Arasında Kârlılık Karşılaştırmaları”, *Tekirdağ Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 3.
- Gülan, Aydın. (1988). “Kamu Hizmeti Kavramı”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Prof. Dr. Lütfi Duran’a Armağan Özel Sayısı, Yıl: 9.
- Gülan, Aydın. (1998). “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 56, Sayı: 1-4, pp 97-107.
- Gülçubuk, Bülent/Köksal, Özdal/Ataseven, Yener/Gül, Umut/Kan, Mustafa. (2016). “Kırsal Kalkınma Desteklerinin Ulusal Düzeyde Etkileri: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) Projelerinin İncelenmesi”, *TEAD*, Cilt: 2, Sayı: 1.

- Güler, Abdürrahim. (2019). “İslam Hukuku Açısından Tarım Sigortası (TARSİM)”, *Batman Üniversitesi İslami İlimler Fakültesi Hakemli Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2.
- Gültekin, Sadettin. (2010). “Tarımsal Ticarete Teknik Engeller, Sağlık, Bitki Sağlığı Önlemleri ve Standartlar”, *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2.
- Gümüş, Ali Tarık. (2005). “Türk Anayasasında Kişinin Maddi ve Manevi Varlığını Koruma ve Geliştirme Hakkı”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 2, pp 133-172.
- Günaydın, Gökhan. (2004). “Neoliberal Dünya Piyasası ve Alakart Avrupa’da Türkiye Tarımının ve Köylüsünün Kaderi: ‘Klasik bir Periferi Öyküsü’”, *Özgür Üniversite Forumu*, Sayı: 28, pp 42-83.
- Gündoğdu, İbrahim. (2006). “Devlet-Toplum İlişkilerinin Mekanında Dönüşüm: Bölge Kalkınma Ajansları”, *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, Sayı: 1.
- Gündüz, Hakan. (2021). “Bulaşıcı Hastalıklara İlişkin Karantina Tedbirlerine Uymamanın Ceza Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, Yıl: 6, Sayı: 1, pp 87–118.
- Gür, Necip Taha. (2019). “İdari Faaliyetlere Davranışsal Yaklaşım: İrrasyonel Davranışları Yönlendirme (NUDGE)”, *Terazi Hukuk Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 155, pp 1352-1359.
- Güran, Sait. (1985). “ABD’nde Ekonomik Hayatın Düzenlenmesi”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1-3.
- Gürsel, Esin. (2018). “İdarenin Doğal Afetler Neticesinde Meydana Gelen Zararlardan Sorumluluğu”, *Research Studies Anatolia Journal*, Cilt: 1, Sayı: 2, pp 330-343.
- Gürsel, Esin/Düğmeci, Fatih. (2018). “Yapısal Anlamda Türkiye Kişisel Verileri Koruma Kurumuna İlişkin Bir Değerlendirme”, *R&S - Research Studies Anatolia Journal*, Cilt: 1, Sayı: 2.
- Güvenek, Burcu. (2009). “Devletin Regülasyonlar Yoluyla Piyasalara Müdahalesi ve Türkiye Enerji Piyasaları”, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 18, pp 45-62.
- Güzeloğlu, Turan. (2009). “Küresel Gıda Krizi ve Beslenme Hakkı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 80, pp 299-314.
- Hadımlı, Kemal. (1951). “Çiftçi Mallarının Korunması”, *İdare Dergisi*, Yıl: 22, Sayı: 208, 209.

- Hakyemez, Yusuf Şevki. (1998). “İl Özel İdarelerinin İşlevi, Organları ve Roller”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 31, pp 169-183.
- Hale, Robert L. (1934). “The Constitution and the Price System: Some Reflections on *Nebbia v. New York*”, *Columbia Law Review*, Cilt: 34, Sayı: 3, pp 401-425.
- Halkier, Henrik. (2006). “Regional Development Agencies and Multilevel Governance: European Perspectives”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, Ankara.
- Hasdemir, Mehmet/Hasdemir, Mine. (2016). “Türkiye’de Çevre Amaçlı Tarım Arazilerini Koruma Programı Uygulamaları”, *International Conference on Eurasian Economies*, 29-31 Ağustos 2016, Hungary.
- Hayaloğlu, Pınar. (2018). “İklim Değişikliğinin Tarım Sektörü ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri”, *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 25.
- Huber, Ernst Rudolf. (1970). “Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet”, (Çeviren Ansay, Tuğrul), *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 27, Sayı: 3.
- Işıklar, Celal. (2019). “Danıştay Kararlarında İdarenin Kusursuz Sorumluluğunu Kaldıran ve Azaltan Hâller”, *YBHD*, Yıl: 4, Sayı: 1, pp 115-158.
- İnan, Mahmut. (2019). “IMF İstikrar Politikaları ve Syand-By Anlaşmalarını Gerekli Kılan Nedenler Açısından Türkiye IMF İlişkileri”, *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 32.
- İncekara, Ahmet. (2011). “KİT’ler ve Özelleştirme”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Yıl: 1989, Cilt: 47, Sayı: 1-4.
- Kahveci, Şeyma/Ataseven, Yener. (2020). “Türkiye’de Organik Tarımsal Üretimde Örgütlenme Modellerinin İncelenmesi”, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, Cilt: 55, Sayı: 4, pp 2341-2360.
- Kanat, Zeynep/Keskin, Atilla. (2018). “Dünyada İklim Değişikliği Üzerine Yapılan Çalışmalar ve Türkiye’de Mevcut Durum”, *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 49, Sayı: 1.
- Kanlı, İmam Bakır/ Küpeli, İsmail Tarık. (2021). “Çevre Hakkının Dayanışma Hakkı Olarak Gelişimi ve Türkiye Özelinde Analizi”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 21, Sayı: 2.

- Kansu, İ. Akif. (1982). “Hastalık ve Zararlılarla Savaş Yoluyla Bitkisel Üretimin Artırılması Olanakları”, *Bitki Koruma Bülteni*, Cilt: 22, No: 4.
- Kara, Pelin Sultan/Ezin, Emre. (2022). “6360 sayılı Kanun ile Köyden Mahalleye Dönen Yerlerdeki Sorunlar Üzerine Bir Değerlendirme”, *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, pp 137-150.
- Karakaş, Mehmet. (2008). “Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 154, pp 99-120.
- Kaya, Safiye. (2002). “Dünya Bankası ve Türkiye”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 46-47.
- Kayıran, Meryem. (2013). “Kamu Malları: Piyasa Başarısızlığı Mı Teorilerin Başarısızlığı Mı?”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 68, Sayı: 4, pp 147-184.
- Kesim, Atila. (1977). “Türkiye’de Tarım Ürünleri Fiyatları”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 4.
- Keşli, Yücel. (2010). “3083 sayılı Kanun Kapsamında Çiftçileri Topraklandırma Çalışmaları”, *Ziraat Mühendisliği Dergisi*, Sayı: 354.
- Kılıç, İlker/Bor, Özgür. (2009). “Sözleşmeli Tarım, Devlet ve Hukuk”, *Türkiye Barolar Birliği*, Sayı: 86.
- Kılıç, Mehmet. (2010). “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türk Tarım Hukuku: Mevcut Durum, Son Gelişmeler ve Yaklaşımlar”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Derneği*, Cilt: 9, Sayı: 2.
- Kılınç, Mustafa. (2019). “Basında Atatürk Orman Çiftliği (1925-1938)”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Sayı: 100, pp 555-584.
- Kırışık, Fatih/Öztürk, Kübra. (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi”, *Adalet Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 65, pp 167-200.
- Kızılaslan, Halil/Doğan, Hasan Gökhan. (2013). “AB ve Türkiye’de Tarım Sektöründe Örgütlenme ve Üretici Birlikleri”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 1, pp 146-159.
- Kiremitçi, Orçun. (2023). “İdari Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi”, *Ombudsman Akademik*, Yıl: 9, Sayı: 18, pp. 213-250.
- Kişman, Zülfikar Aytaç/Kıraç, Ziya Kıvanç. (2014). “Dünya Bankası Tarım Kredileri ve Türk Tarım Sektörü”, *Turkish Studies*, Cilt: 9, Sayı: 5, pp 1397-1410.
- Koç, Ayhan. (2019). “Atatürk Orman Çiftliği Yönetim Stratejisi”, *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı: 72, pp 263-274.

- Koçberber, Seyit. (2006). “Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, pp 37-55.
- Kömürcüler, Emin/Özçağ, Mustafa. (2015). “Bir Regülasyon Kurumu Olarak Yargı Organı: Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararlarında Devletin Düzenleyici Rolü”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt: 22, Sayı: 1, pp 83-97.
- Kurucu, Yusuf. (2018). “Ulusal Tarımsal Arazi Kullanım Planlaması ve Sorunları”, *Apelasyon Dergisi*, Sayı: 54.
- Kutlu Gürsel, Meltem. (2005). “Sermaye Piyasası Kurulu’nun Denetimi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:7.
- Kutlu, Salih Ziya/Görün, Mustafa. (2016). “Kalkınma Ajanslarında Merkezi ve Yerel Unsurların Etkisi: Kalkınma Ajanslarının Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, *ÇOMÜ Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, pp 15-36.
- Kutlu, Ümit Bayram. (2002). “E-tarım ve 2023 yılı: Tarımın Geleceğine Yeni Bir Işık: Çiftçi Kayıt Sistemi”, *Türktarım*, Sayı: 144, pp 18-23.
- Martinez, José. (2022). “Ein Governance-Rahmen für landwirtschaftliche Daten”, *CEDR Journal of Rural Law*, Cilt: 8, Sayı: 1.
- Megret, Jean. (1971). “Zirai Faaliyet Neleri Kapsar?”, (Çeviren: Öçal, Akar), *Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, Cilt: VII, Sayı: 2, pp 203-210.
- Metin, Banu. (2013). ““Neoliberal Yapısal Uyum Politikalarından” “Kapsayıcı Kalkınma Çerçevesine” Dünya Bankası’nın Yoksulluk Sorununa Yaklaşımı”, *Çalışma ve Toplum*, Sayı: 2, pp 211-234.
- Metin, Bayram. (2017). “Sağlık Hakkı”, *Sağlık Akademisyenleri Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1.
- Metin, Yüksel/Altan, Yakup. (2011). “Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 3, pp 131-147.
- Müftüoğlu, Mustafa Tamer/Karabudak, Halil Baha. (2002). “İktisadi Politikalar Bağlamında Hukuki Düzenleme (Regülasyon) Üzerine Düşünceler”, *Rekabet Dergisi*, Sayı:11, pp 3-15.
- Narin, Ayşenur. (2016). “Su Hakkı ve Bir Müdahale Aracı Olarak Özelleştirilmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl: 7, Sayı: 27.

- Narin, Müslime. (2000). “Türkiye’de Uygulanan Tarımsal Destekleme Politikalarında Değişim”, *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt: 19, Özel Sayı, pp 183-225.
- Nazlı, Ali Recep/Küden, Ayzin B. (2012). “AB Ortak Tarım Politikası ve Türkiye”, *Türk Bilimsel Derlemeler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2.
- Nişancı, Recep/Yıldırım, Volkan/Çolak, H. Ebru. (2010). “Coğrafi Bilgi Sistem Uygulamaları”, *Bilim ve Teknik E-Dergisi*.
- Olgun, Hakan/Işık, Volkan. (2017). “Bir “İnsan Hakkı” Olarak “Çevre Hakkı” ve Türk Hukukundaki Yeri”, *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1.
- Orbach, Barak. (2012). “What Is Regulation?”, *Yale Journal on Regulation Online*, Cilt: 30, Sayı: 1.
- Orer, Gürsel. (2016). “Ekonomik Kamu Düzeni ve Devletin Ekonomiye Müdahalesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Sayı: 6, pp 363-393.
- Ormanoğlu, Hatice Derya. (2022). “Regülasyonun Anayasal Yeri ve Kısıtları”, *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 2, pp 1620-1665.
- Önder, Kutlu/Kahraman, Selçuk/Dinçer, Selçuk. (2021). “Demokratik Kamu Politikalarına Sivil Toplum Katkısı: Konya STK Platformu Örneği”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt: 28, Sayı: 1.
- Özbek, Fethi Şaban/Fidan, Halil. (2010). “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Gıda Standartları”, *Selçuk Tarım ve Gıda Bilimleri Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 1, pp 92-100.
- Özbilgi, Fırat. (2020). “Piyasa Başarısızlıklarından Dışsallıklar ve Çözüm Yollarına İlişkin Değerlendirmeler”, *Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, pp 70-90.
- Özdemir, Nutullah. (1995). “Türkiye’de Tarım Bölgelerine Göre Toprak Korumaya Yönelik Sorunlar ve Öneriler”, *Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 3.
- Özdemir, Volkan. (2014). “Türkiye’de Planlı Kalkınma Deneyimleri”, *Marmara Üniversitesi Dergisi*, pp 1-27.
- Özdemir, Zekai. (1989). “Türk Tarımında Destekleme Uygulamaları ve Sonuçları”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 47, Sayı: 1-4.
- Özdevecioğlu, Mahmut. (2002). “Kamu ve Özel Sektör Yöneticileri Arasındaki Davranışsal Çalışma Koşulları ve Kişilik Farklılıklarının Belirlenmesine

- Yönelik Bir Araştırma”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 19.
- Özgür, Murat. (1992). “Türkiye’de Faal Nüfusun Ekonomik Faaliyet Kollarına Dağılımı”, *Ankara Üniversitesi Türkiye Coğrafyası Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, Sayı: 1, pp 55-80.
- Özkan, Ahmet Fatih. (2009). “Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti”, *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt: 67, Sayı: 4.
- Özkan, Fusun Zehra/Hasdemir, Mehmet/Uzunçam, Reşit. (2015). “Türkiye’de Tarım Ürünlerinin Belgelendirilmesi ve Akreditasyonu”, *Tarım Ekonomisi Araştırmaları Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, pp 48-58.
- Özkardeş, Nihal. (2022). “Devlet Desteği Hukuku Bakımından Kamu Özel İşbirliği Modeline Dayalı Sözleşmelerde Yer Alan Devlet Garantilerinin Değerlendirilmesi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 2, pp 965-1015.
- Öztürk, Benazir/Çolakoğlu, Elif. (2015). “Bölgesel Kalkınma Yönünden Kalkınma Ajanslarının Türk İdari Teşkilatı’ndaki Konumu”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 2.
- Öztürk, İlhan. (2006). “Dünya Bankası Politikaları”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1.
- Öztürk, Nazım. (2004). “Piyasa Başarısızlıkları”, *Öneri Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 21.
- Öztürk, Şaban. (2021). “Devletçi Ekonomi- Liberal Ekonomi Karşılaştırması: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 26.
- Öztürk, Yusuf Kemal. (2018). “Dünya İktisat Tarihinde Dünya Ticaret Örgütü’nün Yeri ve Önemi”, *Turkish Studies*, Cilt: 13, Sayı: 22.
- Pakdemirli, Bekir. (2020). “Sözleşmeli Tarımsal Üretim: DİTAP Modeli”, *Tarım Ekonomisi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 1, pp 81-88.
- Paksoy, Hilal/Alagöz, Mehmet. (2023). “Türk Tarımı Örgütlenme Desenine Eleştirel Bir Bakış”, *Akşehir Meslek Yüksekokulu Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 15, pp 31-40.
- Parlakay Oğuz/Çelik, Ahmet Duran/Kızıltuğ, Tuğçe. (2015). “Hatay İlinde Tarımsal Üretimden Kaynaklanan Çevre Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı:2, pp 17-26.

- Ravallion, Martin. (2016). "The World Bank: Why It Is Still Needed and Why It Still Disappoints", *Journal of Economic Perspectives*, Cilt: 30, Sayı: 1, pp 77-94.
- Sabır, Hasan. (2006). "Pazar Ekonomilerinde Rekabetin Korunmasına Yönelik Mevzuat ve Türkiye'deki Uygulama", *Mevzuat Dergisi*, Yıl: 9, Sayı: 102.
- Sağdıç, Ersin Nail/Çakmak, Eren. (2021). "Tarımsal Destek Ödemeleri ile Tarımsal Üretim Düzeyi Arasındaki Nedensellik İlişkisi: Türkiye Örneği", *İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 2, pp 1858-1880.
- Saraç, Osman. (2002). "Kamu Yararı Kavramı", *Maliye Dergisi*, Sayı: 139, pp 16-26.
- Sarıkaya, Murat. (2002). "Asimetrik Bilgi Çerçevesinde Müzayedeler", *C.Ü İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 2, pp 99-110.
- Sarısoy, Sinan. (2010). "Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar", *Maliye Dergisi*, Sayı: 159.
- Saykılı, İlknur/Birdal, Anıl Can /Türk, Tarık. (2017). "En Uygun Arazi Kullanım Planlarının CBS ile İncelenmesi: Sivas İli Dikmencik Köyü Örneği", *Journal of Geomatics*, Cilt: 2, Sayı: 3, pp 126-134.
- Sezgin, Şennur. (2010). "Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme", *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2.
- Sinemillioğlu, Oğuz. (2009). "Sürdürülebilir Bölgesel Kalkınma ve Türkiye Süreci", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 27.
- Sobacı, Mehmet/Miş, Nebi/Köseoğlu, Özer. (2018). "Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı", *SETA Perspektif*, Sayı: 206.
- Sobacı, Zahid. (2006). "Türk İdari Teşkilatındaki "Adalar": Bağımsız İdari Otoriteler", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 55, Sayı: 2, pp 157-180.
- Sönmez, Namık Kemal/Sarı, Mustafa. (2004). "Coğrafi Bilgi Sistemleri Temel Esasları ve Uygulama Alanları", *Derim*, Cilt: 21, Sayı: 1, pp 54 – 68.
- Susam, Nazan/Bakkal, Ufuk. (2008). "Türkiye'de Tarım Politikalarındaki Dönüşümün Kamu Bütçesi ve Ekonomi Üzerindeki Etkileri", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: X, Sayı: I.
- Sümer, Gökhan/Polat, Yunus. (2016). "Dünyada Tarım Sigortaları Uygulamaları ve TARSİM", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 1, pp 236-263.

- Şahin, Adil. (2010). “Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda Ekonomik Sosyal ve Kültürel Hakların Niteliği Bağlamında Sağlık Hakkının Kapsamı Üzerine Bir İnceleme”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 59, Sayı: 4.
- Şahin, Mehmet Tahsin/Yılmaz, Mutlu/Varol, Çiğdem. (2018). “Ekonomik Faaliyet Kolu Tanımlama ve Sınıflandırma Önerisi: Bilgi Yoğun İş Hizmetleri (BYİH)”, *Coğrafi Bilimler Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2, pp 239-253.
- Şahin, Ümit. (2018). “Halka En Yakın Hizmetlerin Etkin Sunulması Kapsamında Subsidiarity (Yerellik) İlkesi ve Türk Kamu Yönetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 10.
- Şerefoğlu, Coşkun/Atsan, Tecer. (2012). “The Impact of the EU Instrument for Pre-Accession for Rural Development (IPARD) to Turkey”, *Scientific Papers Series “Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development”*, Cilt: 12, Sayı: 4, pp 149-155.
- Şirin, Tolga. (2010). “Suyun İnsan Hakkı Olarak Değeri”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 3-4, pp 85-168.
- Takım, Abdullah. (2011). “Türkiye’de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları”, *Maliye Dergisi*, Sayı:160.
- Talat Aslan, Nagehan. (2010). “Yönetimin Yeni Yapı Taşları Bağımsız İdari Otoriteler: Yavru Leviathanlara Doğru”, *Sosyal Siyaset Konferansları*, Sayı: 59, 2010/2, pp 25-49.
- Tan, Sibel. (2003). “Sözleşmeli Yetiştiricilik Modeli”, *Tarımsal Ekonomi Araştırma Enstitüsü (T.E.A.E.-BAKİŞ)*, Sayı: 4, Nüsha: 3.
- Tan, Sibel/Kumuk, Taner/Savran, Ferhan/Everest, Bengül. (2010). “Türkiye’de 2000 Yılı Sonrası Uygulanan Tarım Politikaları: Tarım Reformu Uygulama Projesi – ARIP”, *Türkiye IX. Tarım Ekonomisi Kongresi*, Şanlıurfa.
- Tan, Turgut. (1975). “Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:2.
- Tan, Turgut. (1990). “Anayasal Ekonomik Düzen”, *Anayasa Yargısı*, Sayı: 28.
- Tan, Turgut. (2002). “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 35, Sayı: 2.

- Tankosić, Jelena Vapa/Stojsavljević, Miroslav. (2014). "EU Common Agricultural Policy And Pre-Accession Assistance Measures for Rural Development", *Economics of Agriculture*, Cilt: 61, Sayı: 1, pp 195-210.
- Taş, Cesurhan. (2008). "Kalkınmaya Giden Yol Kalkınma Ajanslarından mı Geçer?", *Gündem Dergisi*, Cilt: 45, Sayı: 523, pp 7-18.
- Taşdemir, Özgür. (2020). "Ekonomi Ceza Hukuku ile İdari Ceza Hukuku Arasındaki Gri Alan", *Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1.
- Tekeli, İlhan. (1983). "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 2.
- Tekeli, İlhan. (1988). "Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine", *Planlama*, Cilt: 8, Sayı: 2.
- Tekinsoy, M. Ayhan. (2007). "Bağımsız İdari Otoriteler ve Regülasyon Anlayışı-Tartışmalar, Sorunlar", *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 65, Sayı: 2, pp 119-134.
- Temiz, Özgür. (2014). "Türk Hukukunda Bir Temel Hak Olarak Sağlık Hakkı", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 69, Sayı: 1.
- Teoman, Özgür/Çağatay, Selim. (2008). "Dünya Ticaret Örgütü Kısıtları Kapsamında Tarımda Fark Ödeme Desteği ve Türkiye İçin Transfer Etkinliği Uygulaması", *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı: 15, pp 87-110.
- Tepe, Berna/Ardıyok, Şahin. (2004). "Devlete Yeni Rol: Regülasyon", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 37, Sayı: 1.
- Tombaloğlu, Nermin. (2014). "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Yararı Kavramı", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı:1.
- Tosun, Fatma/Arslan, Selda. (2016). "4634 Sayılı Şeker Kanunu Sonrasında Türkiye Şeker Sanayinde Meydana Gelen Gelişmeler", *Tarla Bitkileri Merkez Araştırma Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 25, (Özel sayı-2), pp 328-333.
- Tunçez, Hacı Arif. (2011). "Türkiye Muhasebe Standardı-41 Tarımsal Faaliyet Kapsamında Devlet Teşvikleri ve Muhasebe İşlemleri", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1-2, pp 349-362.
- Turgut, Serkan. (2021). "Rekabet Hukukunda Muafiyet", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 46, pp 255-300.
- Türker, Metin. (2010). "Dünya’da ve Ülkemizde Toprak ve Tarım Reformu Uygulamaları", *Üçüncü Sektör Kooperatifçilik*, Cilt: 45, Sayı: 3, pp 38-57.

- Ulusoy, Ali. (2002). “Rekabet Kurumu ile Diğer Bağımsız İdari Kurumlar Arasında Çıkabilecek Uyuşmazlıklar ve Çözüm Perspektifleri”, *Uluslararası Hukuk Kurultayı*, Ankara.
- Us, Kemal/Akbıyık, Nihat. (2023). “Tarım Sektöründe İstihdam ve Çalışanların Sosyal Güvenliği”, *Econharran Harran Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı:2, pp 25-36.
- Uyumaz, Alper/İlhan, Onur. (2018). “Tarımsal Arazilerde Mülkiyetin Devri”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 24, Say: 2.
- Uzundumlu, Ahmet Semih. (2012). “Tarım Sektörünün Ülke Ekonomisindeki Yeri ve Önemi”, *Alınleri Ziraat Bilimler Dergisi*, Cilt: 22, Sayı: 1.
- Ünal, Feyzullah. (2019). “Kırsal Alanlarda Güvenliğin Yasal ve Yapısal Sorunları: Köy Kolluğu Örneği”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 62, pp 200-211.
- Windholz, Eric/Graeme, A Hodge. (2012). “Conceptualising Social and Economic Regulation: Implications for Modern Regulators and Regulatory Activity”, *Monash University Law Review*, Cilt: 38, Sayı: 2, pp 212-237.
- Yavuzdoğan, Seçkin. (2004). “Anayasa Mahkemesinin Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisine Yaklaşımı”, *AÜEHFD*, Cilt: VIII. Sayı: 3-4.
- Yayla, Atilla. (2011). “Piyasa Ekonomisi, Rekabet ve Refah”, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları*, pp 189-202.
- Yıldırım, Turan/Göçgün, Muhammed. (2016). “İdarenin Düzenleyici İşlemlerinde Eşitlik İlkesi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 3, Sayı:2, pp 39-60.
- Yılmaz, Murat. (2015). “Türkiye’de Kırsal Nüfusun Değişimi ve İllere Göre Dağılımı (1980-2012)”, *Doğu Coğrafya Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 33, pp 161-188.
- Yürüdü, Eren/Kara, Hasan. (2010). “Türkiye’nin Organik (Ekolojik) Tarım Coğrafyası”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 32, pp 402-424.
- Zengin, Nazmi. (2010). “Sağlık Hakkı ve Sağlık Hizmetlerinin Sunumu”, *Sağlıkta Performans ve Kalite Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1.

Zeyrekli, Sedef/Ekizceleroğlu, Rengül. (2007). “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 16, Sayı: 3.

Mahkeme Kararları

Anayasa Mahkemesi, Genel Kurul, Gülsüm Kestaneci Başvurusu, Başvuru No: 2018/7477, K.T. 27.10.2021, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 11.11.2023.

Anayasa Mahkemesi, E. 1963/132, K. 1966/29, T. 28.06.1966, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 25.10.2023.

Anayasa Mahkemesi, E. 1973/12, K. 1973/24, T. 07.06.1973, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 01.12.2023.

Anayasa Mahkemesi, E. 1975/200, K. 1976/9, T. 10.02.1976, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 11.11.2023.

Anayasa Mahkemesi, E. 1984/6, K. 1985/1, T. 11.01.1985, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 30.11.2023.

Anayasa Mahkemesi, E. 1984/9, K. 1985/4, T. 18.02.1985, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 11.11.2023.

Anayasa Mahkemesi, E. 1985/2, K. 1985/16, T. 27.09.1985, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 13.11.2023.

Anayasa Mahkemesi, E. 1985/9, K. 1986/14, T. 26.06.1986, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 13.11.2023.

Anayasa Mahkemesi, E. 1988/19, K. 1988/33, T. 26.10.1988, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 13.11.2023.

Anayasa Mahkemesi, E. 1990/27, K. 1991/2, T. 17.01.1991, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 25.10.2023.

Anayasa Mahkemesi, E. 1993/9, K. 1993/21, T. 10/06/1993, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 09.11.2023.

Anayasa Mahkemesi, E. 1993/5, K. 1993/25, T. 06.07.1993, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 27.03.2022.

Anayasa Mahkemesi, E. 1996/17, K. 1996/38, T. 16.10.1996, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 27.03.2022.

Anayasa Mahkemesi, E. 1996/48, K. 1996/41, T. 23.10.1996, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 17.10.2021.

- Anayasa Mahkemesi, E. 1997/19, K. 1997/66, T. 23.10.1997,
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 17.10.2021.
- Anayasa Mahkemesi, E. 1997/29, K. 1998/19, T. 21.05.1998,
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 13.11.2021.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2003/73, K. 2003/86, T. 7.10.2003,
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 22.10.2023.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2003/31, K. 2003/87, T. 08.10.2004,
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 22.10.2023.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2006/61, K. 2007/91, T. 30.11.2007,
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 19.09.2023.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2008/34, K. 2008/153, T. 31.10.2008,
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 09.11.2023.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2006/99, K. 2009/9, T. 15.01.2009,
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 26.10.2023.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2010/85, K. 2012/13, T. 26.01.2012,
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 14.11.2021.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2011/110, K. 2012/79, T. 24.05.2012,
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 23.10.2023.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2012/157, K. 2013/79, T. 18.6.2013,
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 24.10.2023.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2013/89, K. 2014/116, T. 03.07.2014,
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, Erişim tarihi: 24.10.2023.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E 2020/56, K. 2020/16, T. 17.02.2020,
<https://legalbank.net>, Erişim tarihi: 10.03.2023.
- Danıştay 12. Dairesi, E. 1969/4097, K. 1970/426, T. 5.3.1970, *Danıştay Kararlar Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 1, 1971.
- Danıştay 12. Dairesi, E. 1973/1262, K. 1974/2932, T. 19.12.1974, *Danıştay Dergisi*, Sayı: 18-19.
- Danıştay 12. Dairesi, E. 1972/2721, K. 1975/1343, T. 18.06.1975, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 3.
- Danıştay 10. Dairesi, E. 1989/96, K. 1989/2636, T. 26.12.1989,
<https://karararama.danistay.gov.tr>, Erişim tarihi: 19.09.2023.

- Danıştay 10. Daire, E. 1998/2329, K. 1999/5360, T. 27.10.1999, <https://www.lexpera.com.tr>, Erişim tarihi: 10.03.2023.
- Danıştay 10. Daire Başkanlığı, E. 2015/549, K. 2020/2873, T. 09.09.2020, <https://karararama.danistay.gov.tr>, Erişim tarihi: 22.03.2023.
- Danıştay Dava Daireleri Kurulu, E. 1968/709, K. 1972/364, 28.04.1972, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 4, 1972.
- Danıştay 10. Dairesi, E. 2001/4817, K. 2003/4770, T. 05.12.2003, <https://legalbank.net>, Erişim tarihi: 09.09.2021.
- Danıştay 12. Dairesi, E. 2004/4382, K. 2006/539, T. 22.02.2006, *Danıştay Dergisi*, Sayı: 113.
- Danıştay 8. Dairesi, E. 2005/6261, K. 2007/1246, T. 07.03.2007, <https://karararama.danistay.gov.tr>, Erişim Tarihi: 24.02.2023.
- Danıştay 11. Dairesi, E. 2005/1353, K. 2007/6248, T. 29.06.2007, <https://www.kararara.com>, Erişim tarihi: 10.03.2023.
- Danıştay 10. Daire, E. 2013/1346, K. 2016/1935, T. 12.04.2016, <https://karararama.danistay.gov.tr>, Erişim tarihi: 14.03.2023.
- Danıştay 10. Dairesi, E. 2018/5019, K. 2019/549, T. 29.01.2019, <https://legalbank.net>, Erişim tarihi: 09.09.2021.
- Danıştay 10. Daire, E. 2015/1353, K. 2020/4802, T. 11.11.2020, <https://karararama.danistay.gov.tr>, Erişim tarihi: 15.03.2023.
- Danıştay 10. Daire, E. 2021/475, K. 2021/6628, T. 21.12.2021, <https://karararama.danistay.gov.tr>, Erişim tarihi: 15.03.2023.
- U.S. Supreme Court. *Munn v. Illinois*, 94 U.S. 113, October Term, 1876, <https://supreme.justia.com>, Erişim tarihi: 09.09.2021.
- U.S. Supreme Court. *Nebbia v. New York*, 291 U.S. 502, March 5, 1934, <https://supreme.justia.com>, Erişim tarihi: 21.09.2021.
- Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2007/85, K. 2008/83, T. 07.04.2008, <https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr>, Erişim tarihi: 15.03.2023.
- Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2019/451, K. 2019/411, T. 08.07.2019, <https://kararlar.uyusmazlik.gov.tr>, Erişim tarihi: 15.03.2023.
- Yargıtay 13. Hukuk Dairesi, E. 2014/8118, K. 2014/14753, T. 08.05.2014, <https://legalbank.net>, Erişim tarihi: 10.03.2023.

Yargıtay 13. Hukuk Dairesi, E. 2014/8117, K. 2014/14752, T. 08.05.2014,
<https://legalbank.net>, Erişim tarihi: 10.03.2023.

Yargıtay 19. Hukuk Dairesi, E. 2013/8125, K. 2013/12349, T. 02.07.2013,
<https://karararama.yargitay.gov.tr>, Erişim tarihi: 10.03.2023.

Tezler

Akdeniz, Zeliha. (2019). *Türkiye’de Tarım Sektörü ve 2000’li Yıllarda Tarımda İzlenen Politikalar*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Avcı, Ali. (2011). *Özel Kolluğun Zor Kullanma Yetkisi*, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.

Aydın, Ceren. (2004). *Dünya Ticaret Örgütü Tarım Müzakereleri, AB ve Türkiye’nin Pozisyonları*, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Uzmanlık Tezi, Ankara.

Barut, Esra. (2017). *Türk Belediye Mevzuatı Bakımından Hizmette Yerellik İlkesi*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Büyükerşen, Aslı. (2008). *Dünya Ticaret Örgütü Tarım Antlaşması’nın Sonuçları ve Türkiye Örneği*, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Eskişehir.

Çakmak, Zeynep. (2011). *Bağımsız İdari Otorite Olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.

Durak Kılıçaslan, Nazlı Seda. (2015). *Türkiye ve AB’de Organik Tarım Mevzuatı, Uygulamaları ve Değerlendirilmesi*, Gıda Tarım ve Ormanlık Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, AB Uzmanlık Tezi, Ankara.

Gök, Seçil Adalet. (2008). *Genişleyen Avrupa Birliği Pazarında Türkiye’nin Organik Tarım Ürünleri Ticareti Açısından Değerlendirilmesi*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AB Uzmanlık Tezi, Ankara.

Köroğlu, Semiha. (2003). *Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Tarımsal Örgütlenme*, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AT Uzmanlık Tezi, Ankara.

Kurtyılmaz, Nalan. (1993). *Türkiye’de Tarımsal Fiyat Politikaları ve Destekleme Alımları, Tütiünde Uygulama*, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.

- Nebioğlu, Ahmet Nabi. (2017). *Taşınmaz Mülkiyetinin Kapsamı ve Kısıtlamaları*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Özel Hukuk Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Bursa.
- Peerzada, Rabia İlay. (2019). *Uluslararası Hukukta Gıda Hakkı*, İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.
- Şahin, Ali Hamza. (2022). *Üstün Kamu Yararı*, Trabzon Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Trabzon.
- Tamer, Ahmet. (2008). *Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Topçu, Pınar. (2012). *Tarım Arazilerinin Korunması ve Etkin Kullanılmasına Yönelik Politikalar*, Kalkınma Bakanlığı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Tuna, Yusuf. (1984). *Türkiye'de Uygulanan Destekleme Fiyat Politikasının Zirai Üretim Üzerindeki Etkileri*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Uyanık, Halit. (2013). *Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam ve İşlevi*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul.

İnternet Kaynakları

- AFAD, “Afet Türleri”, <https://www.afad.gov.tr/afet-turleri>, Erişim tarihi: 21.03.2023.
- Ahmet Arslan, “Bir Bakışta Köylere Hizmet Götürme Birlikleri”, *Ekonomim*, 15.09.2023, <https://www.ekonomim.com/kose-yazisi/bir-bakista-koylere-hizmet-goturme-birlikleri/708094>, Erişim tarihi: 24.05.2024.
- Ali Ekber Yıldırım, “Belediyelerin tarım yatırımları ve destekleri”, *Dünya*, 20.07.2016, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/belediyelerin-tarim-yatirimlari-ve-destekleri/28772>, Erişim tarihi: 20.02.2024.
- Ali Ekber Yıldırım, “Havza bazlı destek sektörü nasıl etkiler?”, *Dünya*, 31 Ekim 2016, <https://www.dunya.com/ozel-dosya/akib/havza-bazli-destek-sektoru-nasil-etkiler-haberi-336134>, Erişim tarihi: 18.07.2022.

- Ali Ekber Yıldırım, “Tarım Sektörü Entegre Yönetim Bilgi Sistemi”, Tarım Dünyası, <https://www.tarimdunyasi.net/2015/03/11/tarim-sektoru-entegre-yonetim-bilgi-sistemi/>, Erişim Tarihi: 30.10.2022.
- Ali Ekber Yıldırım, “Tarımda yeni bakan, yeni bakanlık, yeni politika”, Dünya, 27 Haziran 2018, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/tarimda-yeni-bakan-yeni-bakanlik-yeni-politika/420507>, Erişim tarihi: 11.08.2023.
- Ali Ekber Yıldırım, “Tarımsal üretimde kuraklık ve afet çanları”, ekonomim., 17.08.2021, <https://www.ekonomim.com/sectorler/tarim/tarimsal-uretimde-kuraklik-ve-afet-canlari-haberi-630991>, Erişim tarihi: 30.10.2023.
- Arsin Demir, “Sözleşmeli Tarımın Mevzuat Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Tarım Hukuku Derneği, 18 Ekim 2020, <https://www.tarimhukuku.org/sozlesmeli-tarimin-mevzuat-acisindan-degerlendirilmesi/>, Erişim tarihi: 19.03.2023.
- Atatürk Orman Çiftliği, “Tarihçemiz”, <https://www.aoc.gov.tr>, Erişim tarihi: 13.09.2023.
- Avrupa Birliği Başkanlığı, “Avrupa Birliği’nin Tarihçesi”, <https://www.ab.gov.tr/p.php?e=105>, Erişim tarihi: 30.05.2023.
- Avrupa Birliği Başkanlığı, “Müzakere Fasılları”, <https://www.ab.gov.tr/62.html>, Erişim tarihi: 23.05.2023.
- Avrupa Çevre Ajansı, “Küresel Sürdürülebilirliğe Giden Yol”, <https://www.eea.europa.eu/tr/isaretler/isaretler-2012/makaleler/kuresel-surdurulebilirlige-giden-yol>, Erişim tarihi: 26.01.2022.
- Avrupa Çevre Ajansı, “Tarımda Kullanılan Su”, <https://www.eea.europa.eu/tr/articles/tarimda-kullanilan-su>, Erişim tarihi: 25.01.2022.
- Biriz Özbakır, “Tütünün çevreye zararları üretim aşamasında başlıyor”, Anadolu Ajansı, 30.05.2023, <https://www.aa.com.tr/tr/yesilhat/kirlilik/tutunun-cevreye-zararlari-uretim-asamasinda-basliyor/1820328>, Erişim tarihi: 28.10.2023.
- Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, “941 Tarım Havzasının Ürün Listeleri Yayınlanmıştır”, <https://www.tarimorman.gov.tr/BUGEM/Duyuru/58/941-Tarim-Havzasinin-Urun-Listeleri-Yayinlanmistir>, Erişim tarihi: 18.07.2022.
- Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, “Hakkımızda”, <https://www.tarimorman.gov.tr/BUGEM/Belgeler/B%C3%9CGEM%20Tarih%C3%A7e.pdf>, Erişim tarihi: 22.08.2023.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, “Ülkemiz Kalkınma Plancılığı”,
<https://onikinciplan.sbb.gov.tr/ulkemiz-kalkinma-planciligi/>, Erişim tarihi:
21.10.2023.

ÇAYKUR, “Hakkında”,
<https://www.caykur.gov.tr/Pages/Kurumsal/KurumHakkinda.aspx>, Erişim
tarihi: 13.02.2023.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve
Sözleşmesi”, [https://iklim.csb.gov.tr/birlesmis-milletler-iklim-degisikligi-](https://iklim.csb.gov.tr/birlesmis-milletler-iklim-degisikligi-cerceve-sozlesmesi-i-4362)
[cerceve-sozlesmesi-i-4362](https://iklim.csb.gov.tr/birlesmis-milletler-iklim-degisikligi-cerceve-sozlesmesi-i-4362), Erişim tarihi: 11.03.2021.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Eylem Planları”, [https://iklim.csb.gov.tr/eylem-](https://iklim.csb.gov.tr/eylem-planlari-i-306)
[planlari-i-306](https://iklim.csb.gov.tr/eylem-planlari-i-306), Erişim tarihi: 11.03.2021.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Kyoto Protokolü”, [https://iklim.csb.gov.tr/kyoto-](https://iklim.csb.gov.tr/kyoto-protokolu-i-4363)
[protokolu-i-4363](https://iklim.csb.gov.tr/kyoto-protokolu-i-4363), Erişim tarihi: 11.03.2021.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Paris Antlaşması”, [https://iklim.csb.gov.tr/paris-](https://iklim.csb.gov.tr/paris-anlasmasi-i-98587)
[anlasmasi-i-98587](https://iklim.csb.gov.tr/paris-anlasmasi-i-98587), Erişim tarihi: 11.03.2021.

Deniz Çevik, “Bir Ülke Neden IMF İle Anlaşma Yapar? IMF İyi mi Kötü mü?”, 5
Ekim 2018, <https://www.alomaliye.com/2018/10/05/imf-anlasma/>, Erişim
tarihi: 18.06.2023.

Deniz İstikbal, “Türkiye’nin tarımını doğru tanımlamak”, 11.08.2020,
[https://www.aa.com.tr/tr/analiz/turkiye-nin-tarimini-dogru-](https://www.aa.com.tr/tr/analiz/turkiye-nin-tarimini-dogru-tanimlamak/1938120)
[tanimlamak/1938120](https://www.aa.com.tr/tr/analiz/turkiye-nin-tarimini-dogru-tanimlamak/1938120), Erişim tarihi: 28.03.2021.

Dış Ticaret Günlüğü, “Türkiye’nin Planlı Ekonomi Geçmişi”, 26.10.2015,
<http://disticaretgunlugu.com/turkiyenin-planli-ekonomi-gecmisi/>, Erişim
tarihi: 21.05.2021.

Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, “Katılım Müzakerelerinde Mevcut
Durum”, [https://www.ab.gov.tr/katilim-muzakerelerinde-mevcut-](https://www.ab.gov.tr/katilim-muzakerelerinde-mevcut-durum_65.html)
[durum_65.html](https://www.ab.gov.tr/katilim-muzakerelerinde-mevcut-durum_65.html), Erişim tarihi: 27.07.2023.

Dışişleri Bakanlığı, “AB Bütçesi: Hazırlanması, Gelir Kaynakları, Gider Kalemleri ve
Denetimi”, [https://www.mfa.gov.tr/ab-butcesi_-hazirlanmasi_-gelir-](https://www.mfa.gov.tr/ab-butcesi_-hazirlanmasi_-gelir-kaynaklari_-gider-kalemleri-ve-denetimi.tr.mfa)
[kaynaklari_-gider-kalemleri-ve-denetimi.tr.mfa](https://www.mfa.gov.tr/ab-butcesi_-hazirlanmasi_-gelir-kaynaklari_-gider-kalemleri-ve-denetimi.tr.mfa), Erişim tarihi: 23.05.2023.

Dışişleri Bakanlığı, “Paris Antlaşması”, [https://www.mfa.gov.tr/paris-](https://www.mfa.gov.tr/paris-anlasmasi.tr.mfa)
[anlasmasi.tr.mfa](https://www.mfa.gov.tr/paris-anlasmasi.tr.mfa), Erişim tarihi: 02.03.2022.

Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, “Fasıl 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma”, <https://www.ab.gov.tr/76.html>, Erişim tarihi: 24.05.2023.

Dijitaltarım, “Dijital Tarım Pazarı (DİTAP) Nedir?”, <https://www.dijitaltarim.com/dijital-tarim-pazari-ditap-nedir/>, Erişim Tarihi: 01.11.2022.

DSİ, “Hizmet Alanları”, <https://www.dsi.gov.tr>, Erişim tarihi: 16.09.2023.

DSİ, “Organizasyon şeması”, <https://www.dsi.gov.tr>, Erişim tarihi: 17.09.2023.

Dünya, “TSE’nin yetkilendirme talebine tepki”, 14 Mayıs 2014, <https://www.dunya.com/sektorler/tarim/tsenin-yetkilendirme-talebine-tepki-haberi-246606>, Erişim tarihi: 12.12.2023.

Euronews, “İdrar örneklerinin yüzde 80’inde kansere yola açtığından şüphelenilen glifosat bulundu”, 9 Temmuz 2022, <https://tr.euronews.com/2022/07/09/idrar-orneklerinin-yuzde-80inde-kansere-yola-actigindan-suphelenilen-glifosat-bulundu>, Erişim tarihi: 01.03.2022.

Euronews, “Türkiye kimyasal tarım ilacı satışıında Avrupa dördüncüsü”, 06.11.2018, <https://tr.euronews.com/2018/11/06/turkiye-kimyasal-tarim-ilac-satisinda-avrupa-dorduncusu>, Erişim tarihi: 01.03.2022.

Euronews, “Türkiye’de son 12 yılda çiftçi sayısı yüzde 48 düştü, tarım alanları da azalıyor”, 14.05.2020, <https://tr.euronews.com/2020/05/14/turkiye-de-ciftci-sayisi-yuzde-38-dustu-tarim-alani-yuzde-12-azaldi>, Erişim tarihi: 25.03.2021.

European Union, “Country Profiles”, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles_en, Erişim tarihi: 30.05.2023.

European Union, “Joining the EU”, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/joining-eu_en, Erişim tarihi: 30.05.2023.

Ferhat Ünlü, “Bir milli güvenlik meselesi olarak tarım”, Sabah, 10 Nisan 2022, <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/pazar/ferhat-unlu/2022/04/10/bir-milli-guvenlik-meselesi-olarak-tarim>, Erişim tarihi: 12.08.2023.

Food and Agriculture Organization of the United States, “Adopted Standards (ISPMs)”, <https://www.ippc.int/en/core-activities/standards-setting/ispms/>, Erişim tarihi: 11.03.2021.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, “GAP Nedir?”, <http://www.gap.gov.tr/gap-nedir-sayfa-1.html>, Erişim tarihi: 01.02.2024.

- Gökhan Günaydın, “Küreselleşen Piyasa, Yoksullaşan Köylü”, 30.06.2008, https://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=8877&tipi=38&sube=0, Erişim tarihi: 08.07.2023.
- GÜBRETAS, “Hakkımızda”, <https://www.gubretas.com.tr/tr/hakkimizda>, Erişim tarihi: 21.07.2023.
- Harun Uysal, “Tarım Bakanlığı’nın yeni ismi hakkında...”, Milliyet, 19 Temmuz 2018, <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/harun-uysal/tarim-bakanligi-nin-yeni-ismi-hakkinda-2709149>, Erişim tarihi: 11.08.2023.
- Hürriyet, “Ürün Kredisi Elde Kaldı”, 24 Temmuz 2004, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/urun-kredisi-elde-kaldi-38627868>, Erişim tarihi: 30.07.2023.
- IFOAM ORGANICS INTERNATIONAL, “About IFOAM – Organics International”, <https://www.ifoam.bio/about-us>, Erişim tarihi: 21.09.2022.
- International Monetary Fund, “IMF Members”, <https://www.imf.org/en/About/executive-board/members-quotas>, Erişim tarihi: 17.06.2023.
- İktisadi Kalkınma Vakfı, “Avrupa Birliği - Tarihçe”, https://www.ikv.org.tr/icerik_print.asp?id=28, Erişim tarihi: 30.05.2023.
- İLKHA, “Bilinçsiz zirai ilacı kullanımı tarım alanlarına, canlılara ve insan sağlığına ciddi zarar veriyor!”, <https://ilkha.com/roportaj/bilincsiz-zirai-ilaci-kullanimi-tarim-alanlarina-canlilara-ve-insan-sagligina-ciddi-zarar-veriyor-193516>, Erişim tarihi: 28.10.2023.
- KOP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, “Hedeflenen KOP Bölgesi”, <http://www.kop.gov.tr/sayfalar/hedeflenen-kop-bolgesi/62>, Erişim tarihi: 01.02.2024.
- Mehmet Gerçek, “Tarım Sektöründe Rekabet Ortamı Var Mı?”, 5 Mayıs 2023, <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/milliyet-ek-20230505154138597.pdf>, Erişim tarihi: 30.10.2024.
- Meteoroloji Genel Müdürlüğü, “Temel Meteoroloji Disiplinleri ve Uygulama Alanları”, <https://www.mgm.gov.tr/genel/meteorolojinedir.aspx?s=7>, Erişim tarihi: 15.09.2023.

- Milliyet, “Stratejik tarım ürünleri için oluşturulan takip masaları devrede”,
<https://www.milliyet.com.tr/ekonomi/stratejik-tarim-urunleri-icin-olusturulan-takip-masalari-devrede-6096928>, Erişim tarihi: 08.02.2023.
- Nesrin Astam Yıldız, “Tarımsal Faaliyetlerin Çevre Kirliliği Üzerine Etkileri”,
<https://atauni.edu.tr/yuklemeler/ab0101aee211b1d48876061170edfe80.pdf>,
Erişim tarihi: 23.01.2022.
- Selen Aydalga (Derleyen), “Tarım Hukuku’nun Tanımı, Amacı, Kapsamı Bakımından İncelenmesi ile Diğer Hukuk Dalları ve Alt Disiplinlerle Olan İlişkilerinin Değerlendirilmesi”, Tarım Hukuku Derneği, 02.05.2020,
<http://www.tarimhukuku.org>, Erişim tarihi: 17.04.2021.
- Simge Akkaş, “Tarım Destekleri Kanunda Belirtilen Miktarın Altında”, 14 Haziran 2022,
<https://www.dogrulukpayi.com/bulten/tarim-destekleri-kanunda-belirtilen-miktarin-altinda>, Erişim tarihi 16.01.2023.
- Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, “TAKBİS”,
<https://www.tkgm.gov.tr/sites/default/files/2020-12/takbis.pdf>, Erişim Tarihi: 17.12.2023.
- Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, “Hakkımızda”,
<https://www.tigem.gov.tr/Hakkimizda>, Erişim tarihi: 19.09.2023.
- Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, “TİGEM’de Üretilen Sertifikalı Tohumluklar”, 2022,
<https://www.tigem.gov.tr/Folder/GosterimDetayDosyasi/010d4f9e-b06f-4f5c-92bf-805550b2938c.pdf>, Erişim tarihi: 08.02.2024.
- Tarım Orman Şurası, “Tarımsal Üretim Planlaması Grubu Çalışma Belgesi”,
https://cdniys.tarimorman.gov.tr/api/File/GetFile/330/Sayfa/1416/1778/DosyaGaleri/16._tarimsal_uretim_planlamasi.pdf, Erişim tarihi: 16.09.2023.
- Tarım Orman Şurası. (2019). “Tarımda Üretici Örgütlenmesi Grubu Çalışma Belgesi”,
https://cdniys.tarimorman.gov.tr/api/File/GetFile/330/Sayfa/1416/1778/DosyaGaleri/11._tarimda_uretici_orgutlenmesi.pdf, Erişim tarihi: 12.10.2023.
- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, “İklim Değişikliği ve Tarım”,
<https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/%C4%B0klim%20De%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi%20ve%20Tar%C4%B1m.pdf>, Erişim tarihi: 13.01.2021.

- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, “Tarım Bilgi Sistemi”,
<https://www.tarimorman.gov.tr/Belgeler/Duyurular/TBS.pdf>, Erişim tarihi:
31.10.2022.
- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü,
<https://envanter.kaysis.gov.tr/HizmetDetay.aspx?ID=86443>, Erişim tarihi:
18.12.2023.
- Tarım ve Orman Bakanlığı, “2021 Yılı Havzalarda Desteklenecek Ürün Listeleri”,
[https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/4840/2021-Yili-Havzalarda-](https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/4840/2021-Yili-Havzalarda-Desteklenecek-Urun-Listeleri)
[Desteklenecek-Urun-Listeleri](https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/4840/2021-Yili-Havzalarda-Desteklenecek-Urun-Listeleri), Erişim tarihi: 18.07.2022.
- Tarım ve Orman Bakanlığı, “Bağlı ve İlgili Kuruluşlar”,
<https://www.tarimorman.gov.tr/Sayfalar/Detay.aspx?SayfaId=53>, Erişim
tarihi: 12.08.2023.
- Tarım ve Orman Bakanlığı, “Coğrafi Bilgi Sistemleri ve Uzaktan Algılama Merkezi”,
[https://arastirma.tarimorman.gov.tr/toprakgubre/Menu/116/Cograf-Bilgi-](https://arastirma.tarimorman.gov.tr/toprakgubre/Menu/116/Cograf-Bilgi-Sistemleri-Ve-Uzaktan-Algilama-Merkezi)
[Sistemleri-Ve-Uzaktan-Algilama-Merkezi](https://arastirma.tarimorman.gov.tr/toprakgubre/Menu/116/Cograf-Bilgi-Sistemleri-Ve-Uzaktan-Algilama-Merkezi), Erişim tarihi: 21.07.2022.
- Tarım ve Orman Bakanlığı, “Coğrafi Bilgi Sistemleri”,
<https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Cograf-Bilgi-Sistemleri/Faaliyetler>,
Erişim Tarihi: 30.10.2022.
- Tarım ve Orman Bakanlığı, “Sularda Tarımsal Faaliyetlerden Kaynaklanan Nitrat
Kirliliğinin Önlenmesine Yönelik İyi Tarım Uygulamaları Kodu”,
[https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/Bro%C5%9F%C3%BCr%2](https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/Bro%C5%9F%C3%BCr%20v2.pdf)
[0v2.pdf](https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Belgeler/Bro%C5%9F%C3%BCr%20v2.pdf), Erişim tarihi: 29.10.2023.
- Tarım ve Orman Bakanlığı, “Tarımsal Üretim Planlaması Hayata Geçiriliyor”,
15.09.2023, [https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Haber/790/Tarimsal-](https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Haber/790/Tarimsal-Uretim-Planlamasi-Hayata-Geciriliyor)
[Uretim-Planlamasi-Hayata-Geciriliyor](https://www.tarimorman.gov.tr/TRGM/Haber/790/Tarimsal-Uretim-Planlamasi-Hayata-Geciriliyor), Erişim tarihi: 16.01.2024.
- Tarım ve Orman Bakanlığı, “Bitkisel Üretimde Yeni Destekleme Modeli
Uygulamada”, 29.08.2024,
[https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/6375/Bitkisel-Uretimde-Yeni-](https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/6375/Bitkisel-Uretimde-Yeni-Destekleme-Modeli-Uygulamada)
[Destekleme-Modeli-Uygulamada](https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/6375/Bitkisel-Uretimde-Yeni-Destekleme-Modeli-Uygulamada), Erişim tarihi: 02.09.2024.
- Tarım ve Orman Bakanlığı, “Taşra Teşkilatı”,
<https://www.tarimorman.gov.tr/Sayfalar/TasraTeskilati.aspx>, Erişim tarihi:
12.08.2023.

- TarımKredi Teknoloji, “Tarımsal İşletme Kayıt Sistemi (TİKAS)”, <https://www.tkteknoloji.com.tr/medya-merkezi/blog/tarimsal-isletme-kayit-sistemi-tikas/>, Erişim Tarihi: 30.10.2022.
- TEMA, “Su Kullanımının Sektörlere Göre Dağılımı”, <https://sutema.org/kirilgan-dongu/suyun-sektorlere-gore-kullanim-oranlari.9.aspx>, Erişim tarihi: 25.01.2022.
- Ticaret Bakanlığı, “Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)”, <https://ticaret.gov.tr/dis-iliskiler/cok-terafli-ve-bolgesel-iliskiler/cok-terafli-iliskiler/dunya-ticaret-orgutu-dto>, Erişim tarihi: 13.06.2023..
- TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, “Doğrudan Gelir Desteği: Tarımsal Destek Mi, Yoksulluk Yardımı Mı?”, 16.08.2004, https://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=147&tipi=5, Erişim tarihi: 11.06.2023.
- TMMOB, “GIDAMO: "Gıda Fiyatları Dünyada Düşüyor, Ülkemizde Yükseliyor Gıda Güvenliği ve Güvencesi Risk Altında!", 10.07.2023, <https://www.tmmob.org.tr/icerik/gidamo-gida-fiyatları-dunyada-dusuyor-ulkemizde-yukseliyor-gida-guvenligi-ve-guvencesi-risk>, Erişim tarihi: 30.10.2023.
- Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, “Dünden Bugüne TMO”, <https://www.tmo.gov.tr/Upload/Document/genmud/kurumhakkında.pdf>, Erişim Tarihi 25.01.2023.
- TSE, “Hizmetlerimiz”, <https://www.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 27.09.2022.
- TSE, “Sistematik Gözden Geçirme”, <https://www.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 27.09.2022.
- TSE, “Standard Arama”, <https://intweb.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 12.04.2022.
- TSE, “Standardizasyon Faaliyetleri”, <https://www.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 10.04.2022.
- TSE, “Standart Hazırlama Prosedürü”, <https://www.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 27.09.2022.
- TSE, “Standart Satışı ve Telif Hakları Hakkında Genel Bilgiler”, <https://www.tse.org.tr>, Erişim tarihi: 27.09.2022.
- TURKAU, “Karma Ekonomi Sistemi Nedir? Özellikleri Nedir?”, 18.11.2019, <https://turkau.com/karma-ekonomi-sistemi/>, Erişim tarihi: 21.05.2021.

- TÜBİTAK, “Gelecekteki tehlike; su kıtlığı”, 22.03.2021, <https://bilimgenc.tubitak.gov.tr/makale/gelecekteki-tehlike-su-kitligi>, Erişim tarihi: 30.10.2023.
- TÜİK Resmi İstatistik Portalı, “Tarımsal İşletme Kayıt Sistemi”, <https://www.resmiistatistik.gov.tr/detail/subject/tarimsal-isletme-kayit-sistemi/>, Erişim Tarihi: 30.10.2022.
- Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim tarihi: 21.10.2023.
- Türk Dil Kurumu Sözlüğü, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim tarihi: 15.09.2023.
- TÜRKAK, “Hakkında”, <https://www.turkak.org.tr/kurumsal/hakkinda.html>, Erişim tarihi: 19.09.2022.
- TÜRKAK, “Organizasyon Şeması”, <https://www.turkak.org.tr/kurumsal/organizasyon-semasi.html>, Erişim tarihi: 19.09.2022.
- TÜRKAK, “P701 Uygunluk Değerlendirme Kuruluşlarının Akreditasyonu Prosedürü”, https://secure.turkak.org.tr/docs/Procedures/P701_14_0.pdf, Erişim tarihi: 24.04.2022.
- Türkiye Su Enstitüsü, “İstanbul Uluslararası Su Forumu”, https://suen.gov.tr/Suen/page.aspx?pg=istanbul_uluslararasi_su_forumu, Erişim tarihi: 13.09.2023.
- Türkiye Su Enstitüsü, “SUEN Broşürü”, <https://www.suen.gov.tr/Suen/page.aspx?pg=kurumsalbilgivebelge>, Erişim tarihi: 11.09.2023.
- TÜRKŞEKER, “Hakkımızda”, <https://www.turkseker.gov.tr/?ModulID=3&MenuID=2>, Erişim tarihi: 13.02.2023.
- United Nations System Standing Committee on Nutrition, “The un Decade of Action on Nutrition 2016-2025”, <https://www.unscn.org>, Erişim tarihi: 04.02.2022.
- United Nations, “UN System”, <https://www.un.org>, Erişim tarihi: 11.07.2023.
- World Bank Group, “What We Do”, <https://www.worldbank.org/en/what-we-do>, Erişim Tarihi: 10.07.2023.

World Health Organization,
https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf, Erişim tarihi:
23.01.2022.

World Trade Organization, “Members and Observers”, <https://www.wto.org>, Erişim
tarihi: 07.06.2023.

Yeşil Gazete, “Pestisit kabusu: Yılda 385 milyon kişi zehirleniyor, her yıl 11 bin kişi
hayatını kaybediyor”, [https://yesilgazete.org/pestisit-kabusu-yilda-385-](https://yesilgazete.org/pestisit-kabusu-yilda-385-milyon-kisi-zehirleniyor-her-yil-11-bin-kisi-hayatini-kaybediyor/)
[milyon-kisi-zehirleniyor-her-yil-11-bin-kisi-hayatini-kaybediyor/](https://yesilgazete.org/pestisit-kabusu-yilda-385-milyon-kisi-zehirleniyor-her-yil-11-bin-kisi-hayatini-kaybediyor/), Erişim
tarihi: 23.01.2022.

Diğer Kaynaklar

Agah, Halil/Yılmaz, Hakan. (2021). Büyükşehir Belediyelerinin ve İlçe Belediyelerinin Tarımsal Destekleme Hizmet Standartlarının Geliştirilmesi Projesi Mevcut Durum Raporu, Yerel Yönetim Reformu Projesi (YYR III).
Ankara İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü. (2015). Arazi Topplulaştırması, <https://ankara.tarimorman.gov.tr/Belgeler/liftet/arazitoplulastirmasi.pdf>,
Erişim tarihi: 01.08.2022.

Atatürk Üniversitesi/Fırat Üniversitesi/İnönü Üniversitesi/Kafkas Üniversitesi/Yüzüncüyıl Üniversitesi. (2000). Doğu Anadolu Projesi Ana Planı, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.

Avrupa Birliği Bakanlığı. (2017). Avrupa Birliği Sürecinde 11 No’lu Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı, Ankara.

Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye 2001 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 2001.
Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye 2002 Yılı İlerleme Raporu, Ankara, 2002.
Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye 2006 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 2006.
Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye 2007 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 2007.

Costa, Catherine/Osborne, Michelle/Zhang, Xiao-guang/Boulanger, Pierre/Jomini, Patrick. (2009). Modelling the Effects of the EU Common Agricultural Policy, Productivity Commission Staff Working Paper, Melbourne.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028), Ankara.

Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü. (2015). Çölleşme/Arazi Bozulumu ve Kuraklıkla Mücadele Terimler Sözlüğü, Ankara.

- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü. (2023). DSİ 2022 Faaliyet Raporu, Ankara.
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü. Stratejik Plan 2024-2028, Ankara.
- DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma Programı 2021-2023 Eylem Planı <https://www.dokap.gov.tr>, Erişim tarihi: 01.02.2024.
- European Convention on Human Rights, <https://www.echr.coe.int>, Erişim tarihi: 03.02.2022.
- European Social Charter, <https://rm.coe.int>, Erişim tarihi: 23.01.2022.
- European Union. (2024). The Principle of Subsidiarity, Fact Sheets on the European Union.
- Eurostat. (2013). Overview of the Elements of the Geospatial Statistical Framework of the European Statistical System, United Nations Expert Group on the Integration of Statistical and Geospatial Information First Meeting, Newyork.
- FAO/OHCHR. (2010). Right to Adequate Food, Fact Sheet No.34, United Nations, Geneva.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2005). The Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, Rome.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2019). 2019 The State of Food Security and Nutrition in the World, Rome.
- GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. GAP Bölge Kalkınma Planı (2002-2010), <http://www.gap.gov.tr>, Erişim tarihi: 01.02.2024.
- GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. GAP Eylem Planları, <http://www.gap.gov.tr>, Erişim tarihi: 01.02.2024.
- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. (2013). T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile İşbirliği Olan Küresel ve Bölgesel Uluslararası Kuruluşlar, Ankara.
- Grethe, Harald. (2004). Turkey's accession to the EU: What will the Common Agricultural Policy cost?, Working Paper, No. 70/2004, Humboldt-Universität zu Berlin, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Landwirtschaftlich-Gärtnerischen Fakultät, Berlin.

- Guasch, J. Luis /Hahn Robert, W. (1997). The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries, The World Bank Policy Research Working Paper, WPS1773, pp 1-33.
- Hazine Müsteşarlığı. (2002). Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (Niyet Mektupları ve Reformlar), Ankara.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2023). Ekonomik Göstergeler, Ankara.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <https://www.ohchr.org>, Erişim tarihi: 23.01.2022.
- International Organization for Standardization (ISO). (1996). ISO Guide 2, Geneva.
- Kadioğlu, Mikdat/Ünal, Yurdanur/İlhan, Aslı/Yürük, Cemre. (2017). Türkiye’de İklim Değişikliği ve Tarımda Sürdürülebilirlik, Türkiye Gıda ve İçecek Sanayii Dernekleri Federasyonu.
- Kalkınma Bakanlığı. (2018). On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Su Kaynakları Yönetimi ve Güvenliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Keçeli, Hürriyet. (2022). 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun (Açıklamalar, Örnekler, Matbu Belgeler, Ekler (İdari Para Cezaları-Uygulamalar ile İlgili Soru ve Cevaplar)), <https://isparta.tarimorman.gov.tr>, Erişim tarihi: 08.01.2023.
- Kodal, Süleyman/Yıldırım, Y. Ersoy/Girgin, İrfan/Demiryürek, Kürşat/Demir, Hüseyin/Akyol, Yener/Taş, İsmail/Koparan, Mesut/Tüzün, Mekin. (2006). Yeni Çiftçi Kayıt Sistemi Analiz Raporu, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP), Basılmamış Rapor, 1-20, Ankara.
- OECD. Boosting Productivity and Trade through Seed Certification, OECD Seed Schemes Statistics 2020.
- Office of the High Commissioner for Human Rights, CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (1995). The OECD Report on Regulatory Reform, Paris.
- Orman ve Su İşleri Bakanlığı Meteoroloji Genel Müdürlüğü. (2016). Tarım ve Meteoroloji, Ankara.
- Regmi, Anita/Hart, Nina M./Schnepf, Randy. (2020). Reforming the WTO Agreement on Agriculture, Congressional Research Service Report, Version 2.

- Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002.
- Rekabet Kurumu. (2013). Rekabet Politikası Perspektifinden Kamu Müdahaleleri, 2013 Rekabet Raporu, Ankara.
- Sayıştay Başkanlığı. (2018). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Ankara.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı. (2008). Toprak ve Arazi Sınıflaması Standartları Teknik Talimatı ve Mevzuatı, Ankara.
- Tarım ve Orman Bakanlığı. (2018). Tarım Arazilerinin Korunması Kullanılması ve Planlanmasına Dair Uygulama Talimatı, Ek-5, Ankara.
- Tarım ve Orman Bakanlığı. (2021). Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi (2021-2023), Ankara.
- Tarım ve Orman Bakanlığı. Ulusal Su Planı (2019-2023), Ankara.
- The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, <https://ozone.unep.org/>, Erişim tarihi: 11.03.2021.
- The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, <https://ozone.unep.org/>, Erişim tarihi: 11.03.2021.
- TÜİK. (2023). Kent-Kır İstatistikleri, 2022, <https://data.tuik.gov.tr>, Erişim tarihi: 01.11.2023.
- Türk Standartları Enstitüsü. (2022). Faaliyet Raporu 2021, Ankara.
- TÜRKAK. (2020). 2019 Türk Akreditasyon Kurumu Faaliyet Raporu, Ankara.
- Türkeş, Murat. (2002). İklim Değişikliği: Türkiye - İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi İlişkileri ve İklim Değişikliği Politikaları, <https://www.tubitak.gov.tr>, Erişim tarihi: 11.01.2021.
- Türkiye Bankalar Birliği. (2023). Tarım Sektörü Raporu, İstanbul.
- Türkiye Su Enstitüsü. Stratejik Plan 2024-2028, Ankara.
- United Nations. (1973). Report of The United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972, Newyork.
- United Nations. (1993). Report of The United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, Newyork.
- Universal Declaration of Human Rights, <https://www.ohchr.org>, Erişim tarihi: 23.01.2022.

- Yoğunlu, Abdulvahap. (2013). Arazi Toplulaştırma Faaliyetleri, TRB1 Bölgesi (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli), Fırat Kalkınma Ajansı.
- 2014/002 sayılı İyi Tarım Uygulamaları Logosu Kullanımının Usul ve Esaslarına İlişkin Genelge.
- 05.02.2017 tarihli, 29970 mükerrer sayılı R.G.'de yayınlanan 2017/9756 sayılı Türkiye Varlık Fonuna Aktarılan Kuruluş, Kaynak ve Varlıklar Hakkında Karar.
- 05.03.1924 tarihli, 432 sayılı Ziraat ve Ticaret Vekaletleri Teşkili Hakkında Kanun.
- 06.12.2012 tarihli, 28489 sayılı R.G.'de yayınlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- 08.06.2011 tarihli 27958 mükerrer sayılı R.G.'de 639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 09.04.2000 tarihli, 24015 sayılı R.G.'de yayınlanan Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Ana Statüsü.
- 09.08.1991 tarihli, 20955 sayılı R.G.'de yayınlanan 441 sayılı Tarım Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 12.03.1985 tarihli, 18692 sayılı R.G.'de yayınlanan 3161 sayılı Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı Kanunu.
- 14.12.1983 tarihli, 18251 mükerrer sayılı R.G.'de yayınlanan 183 sayılı Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığının Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 16.06.1972 tarihli, 14217 sayılı R.G.'de yayınlanan 1595 sayılı Orman Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun.
- 17.02.1981 tarihli, 17254 sayılı R.G.'de yayınlanan 2384 sayılı Orman Bakanlığının Tarım Bakanlığına Devri ve Adının Tarım ve Orman Bakanlığı olarak Değiştirilmesi Hakkında Kanun.
- 20.05.1983 tarihli, 18052 sayılı R.G.'de yayınlanan 60 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu iktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 21.01.1928 tarihli, 1200 sayılı Ticaret ve Ziraat Vekaletlerinin Tevhidi ve İktisat Vekaleti Teşkili Hakkında Kanun.

- 22.09.2002 tarihli, 24884 sayılı R.G.'de yayınlanan 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.
- 24.12.2017 tarihli, 30280 sayılı R.G.'de yayınlanan 695 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Kanun Hükmünde Kararname.
- 10.01.2019 tarihli, 30651 sayılı R.G.'de yayınlanan 27 sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.
- 29.10.2021 tarihli, 31643 sayılı R.G.'de yayınlanan 85 sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.
- 26.01.1974 tarihli, 492 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Kurulması ile İlgili Bakanlar Kurulu Kararı.
- 27.11.1994 tarihli, 22124 sayılı R.G.'de yayınlanan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun.
- 28.10.1983 tarihli, 18205 Mükerrer sayılı R.G.'de yayınlanan 95 sayılı Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 30.12.1931 tarihli, 1910 sayılı Ziraat Vekaleti Teşkiline Dair Kanun.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : GÜRSEL DÜĞMECİ, Esin

Uyruğu : Türkiye Cumhuriyeti

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Yüksek lisans	Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü	2017
Lisans	Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi	2014
Lise	Bornova Cem Bakioğlu Anadolu Lisesi	2010

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2015 – devam	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi	Araştırma Görevlisi

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

1. **Gürsel, Esin.** (2018). *Kentsel Dönüşüm – 6306 sayılı Kanun Kapsamında Afet Riski Altındaki Alanlarda Riskli Yapı ve Hukuki Rejimi*. Ankara: Adalet.
2. **Gürsel, Esin.** (2018). “İdarenin Doğal Afetler Neticesinde Meydana Gelen Zararlardan Sorumluluğu”. *R&S – Research Studies Anatolia Journal*, 1 (2), pp: 330-343.
3. **Gürsel, Esin/Düğmeci, Fatih.** (2018). “Yapısal Anlamda Türkiye Kişisel Verileri Koruma Kurumu’na İlişkin Bir Değerlendirme”, *R&S – Research Studies Anatolia Journal*, 1 (2), pp: 318-329.
4. **Gürsel, Esin.** (2018). “Antalya Özelinde Riskli Alan ve Yenileme Alanı Uygulaması”, *I. Uluslararası Antalya Kongresi*, Antalya, 1-3 Mart 2018.
5. **Düğmeci, Fatih/Gürsel, Esin.** (2019). “Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetin Önlenmesi Hususunda Devletin Yükümlülükleri ve Sorumluluğu”. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21(2), pp: 843-873.
6. **Gürsel, Esin.** (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırları”. *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1 (2), pp: 391-424.
7. **Gürsel Düğmeci, Esin.** (2023). “Türk Gıda Sektöründe Helal Akreditasyon ve Hukuki Denetimi”, *İç. Gıda Hukuku* (Ed. Bülent Kent/Yasin Söyler/Melikşah Çırakoğlu), Ankara: Adalet Yayınevi.
8. **Gürsel Düğmeci, Esin/Düğmeci, Fatih.** (2023). “Özel Hayatın Gizliliği Kapsamında Kişisel Verilerin Korunması Yöntemlerinden Biri Olarak Erişimin Engellenmesi”, *İç. Kişisel Verilerin Korunması Hukuku ve Bilgi Edinme Hukuku: Çeşitli Açılardan Bakış* (Ed. Cemil Kaya), İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.



