

# AB'ye Üyelik Müzakerelerinde Tarımda Küçük Üreticiliğin Tasfiyesi

Akif DİNCER<sup>1</sup>, Bahadır AYDIN<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dr; [dncrakf@gmail.com](mailto:dncrakf@gmail.com), ORCID: 0000-0002-8541-3351

<sup>2</sup> Prof. Dr; Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, [baha.1961@gmail.com](mailto:baha.1961@gmail.com), ORCID: 0000-0003-1572-3925

**Öz:** AB'nin gıda yetersizliği yaşadığı bir dönemde oluşturduğu Ortak Tarım Politikası (OTP), üye ülkelerin kendine yeterli bir tarımsal yapı oluşturmasını sağlayarak önemli bir başarı sağlamıştır. Küçük üreticiliğe dayalı bu başarı hikayesi, neoliberal paradigma doğrultusunda yeniden şekillendirilmiş ve tarımda kapitalist temeller üzerine oturtulmuştur. Tarım politikasını küçük üreticiden şirketlere doğru yeniden şekillendiren Topluluk, yeni koşullarda kırsal kalkınma başta olmak üzere çevre, kalite, hayvan ve bitki sağlığı, gıda güvenliği konularında reformlara yönelerek şirketlerin çıkarlarını ön plana almıştır. Topluluğun tarım politikalarındaki bu değişimler, Türkiye'nin tarım politikalarının şekillenmesinde etkili olmuş ve tarımsal yapı büyük ölçüde OTP'ye uyum adı altında dönüştürülmüştür. Ulusal tarım politikalarının terk edilmesiyle benimsenen yeni politikalar, tarımda küçük üreticiliği hedef alarak tarımın şirketleşmesi yönünde baskı oluşturmuştur. 1980'lerde başlayan tarım sektörüne yönelik dayatmacı politikalar, 2005 yılından sonra yasal süreçlerin daha hızlanmasıyla sağlam temellere oturtulmuştur. AB'ye tam üyelik müzakereleri sürecinde tarım ve tohumculuk kanunları ile sözleşmeli üretim mekanizmaları küçük üreticileri tarımdan uzaklaştırmış ve kırsal alanları şirketlerin denetime sokmuştur. Kalan üreticilerin çoğu ise, 2023 yılında yürürlüğe konulan yönetmeliklerle (sözleşmeli üretim, tarımsal üretim planlaması) şirketlerle sözleşmeli üretim yapmaları için zorlanılmakta ya da şirketlere bağımlı hale getirilmeye çalışılmaktadır. Bu çalışma, AB ile Türkiye tarımındaki dönüşümü ele alarak tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusuna yönelik dayatılan bu mekanizmaların tarımsal yapılar üzerindeki etkilerini incelemektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Tarım Politikası, Ortak Tarım Politikası, Küçük Üreticilik, Tarımsal Yapılar

**Jel Kodları:** Q18, N54, Q12, Q19

## *The Liquidation of Small Producers in Agriculture in EU Accession Negotiations*

**Abstract:** The Common Agricultural Policy, which was established at a time when the EU was experiencing food insufficiency, achieved a significant success by enabling member states to create a self-sufficient agricultural structure. This success story based on small producers has been reshaped in line with the neoliberal paradigm and agriculture has been placed on capitalist foundations. The Community, which reshaped its agricultural policy from small producers to corporations, has prioritized the needs of society by reforming the environment, quality, animal and plant health, food safety and food safety issues by prioritizing rural development in the new conditions. These changes in the agricultural policies of the Community were influential in shaping Turkey's agricultural policies and the agricultural structure was largely transformed under the name of harmonization with the CAP. The new policies adopted with the abandonment of national agricultural policies targeted small producers in agriculture and created pressure for the corporatization of agriculture. The imposing policies towards the agricultural sector, which started in the 1980s, were put on solid foundations with the acceleration of legal processes after 2005. In the process of EU accession negotiations, agricultural and seed laws and contracted production mechanisms have driven small producers away from agriculture and put rural areas under the control of corporations. Most of the remaining producers are forced to engage in contracted production with companies through regulations (contracted production, agricultural production) put into force

**Atıf:** Dincer A., Aydın B. (2024). AB'ye Üyelik Müzakerelerinde Tarımda Küçük Üreticiliğin Tasfiyesi, *Politik Ekonomik Kuram*, 8(1), 126-148. <https://doi.org/10.30586/1381620>

Geliş Tarihi: 26.10.2023

Kabul Tarihi: 20.02.2024



**Telif Hakkı:** © 2024. (CC BY) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

in 2023 or are forced to become dependent on companies. This study examines the transformation in Turkish agriculture with the EU and examines the effects of these mechanisms imposed towards capitalism/corporatization in agriculture on agricultural structures.

**Keywords:** Agricultural Policy, Common Agricultural Policy, Small Producers, Agricultural Structures.

**Jel Codes :** Q18, N54, Q12, Q19

## 1. Giriş

1950'lerden itibaren çiftçilerini destekleyerek kendine yeterli bir tarımsal yapı oluşturan AB, üye ülkelerin ulusal tarım politikasını ortak bir çatı altında toplamıştır. Bu politikanın merkezine oturtulan Ortak Tarım Politikası (OTP), çiftçilere yönelik belirlediği temel mekanizmalarla (tarımsal destekler, sübvansiyonlar, yardımlar) büyük başarı kaydetmiştir. OTP kapsamında küçük üreticiliğin desteklenerek on yıllık kısa bir sürede elde edilen üretim artışları, krize yol açmış ve yeni reform arayışına girilmiştir. AB, yoğun desteklerle elde ettiği ürün fazlalıklarının önüne geçmek için küçük üreticiliği tasfiye edecek yeni bir politika arayışı içine girmiştir. Bir taraftan 1980'lerde başlayan DTÖ kapsamındaki tarım müzakereleri öte yandan ürün fazlalıkları, OTP için yeni bir dönemin başlangıcını ifade etmektedir. Başka bir deyişle, OTP'de gündeme gelen reform arayışı, iç ve dış dinamiklerin baskıları sonucunda gündeme gelmiş ve tarımda daha liberal bir yapının oluşturulmasına neden olmuştur. Yeni dönemde bu baskılarla hareket eden AB, tarımda küçük üreticileri tasfiye ederek yerine büyük ölçekli "modern" işletmeleri oluşturmaya yönelik yeni bir politika benimsemiştir. Bu politika, Topluluğa üye ve toplulukla adaylık müzakereleri yürüten bütün ülkelere transfer edilmiştir.

Toplulukla tam adaylık müzakereleri yürüten Türkiye, tarım sektörünü 1980'lerde dünya konjonktürüne paralel bir biçimde IMF, DB, DTÖ gibi uluslararası kurumlar ve AB gibi dinamiklerin dayattığı neoliberal politikalarla dönüştürmeye çalışmaktadır. 1980'lerden sonra az gelişmişlere dayatılan politikaların çoğu, gelişmiş ülkelerin/ ulus-ötesi şirketlerin çıkarlarıyla doğrudan örtüşmekteydi. Bu bağlamda AB, Türkiye tarımının dönüşümünde hem OTP'ye uyum sağlanması konusunda bir politika dayatmış hem uluslararası kurumlara taahhüt edilen çerçevenin dışına çıkmaması önerisinde bulunmuştur. Bu çalışma, AB'ye üyelik müzakere sürecinde küçük üreticiliğin hangi mekanizmalarla tasfiye edildiğini ortaya koymaya çalışmaktadır. Bunun için, AB tarafından oluşturulan OTP'nin Topluluğunun tarımsal yapısına etkileri incelenecektir. İkinci bölümde Türkiye'nin AB ile ilişkileri tarihsel bir bağlamda ele alınarak iki dönemde incelenecektir. Üçüncü bölümde hem AB hem Türkiye'nin tarım sayım verileri ele alınarak incelenecektir. Başka bir deyişle, tarımda kapitalizm /şirketleşme olgusunun küçük üreticiler üzerindeki etkilerine değinilecektir.

## 2. Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Çerçevesinde Tarımsal Yapıların Dönüşümü

İkinci Dünya Savaşı süreci ve sonrasında büyük bir problem haline gelen gıda yetersizlikleri, gelişmiş ülkeleri gıda güvencesini sağlamaya yönelik yeni politikalar üretmeye zorlamıştır. Savaş sürecinde gıda yetersizliklerinin neden olduğu açlığın izlerini bir daha yaşamak istemeyen Almanya, Fransa ve İtalya ile Benelüks ülkeleri (Belçika, Hollanda, Lüksemburg), gıda alanında dışa bağımlılıktan kurtulmak ve gıda güvencesini sağlamak için 1958'de Roma Anlaşmasını imzalayarak Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) kurmuştur. Bu ülkeler, tarımda çalışan çoğunluklu nüfusun hayat standartlarını yükseltmek, gelir düzeylerini korumak, çiftçileri piyasa dalgalanmalarından korumak ve üye devletlerin tarım politikalarındaki farklılıkları gidermeyi amaçlamıştır. Pazara yönelik farklılıklar ortak ve tek bir politikayı şart koşmuştur. Örneğin, Almanya gibi, net ithalatçı olan ülkeler, pazarlarını ithalat vergileri ve kotalarla, Fransa gibi tarımda net ihracatçı ülkeler ise, ihracat vergi ve kotaları ile destekleme fiyatları ve ihracat

teşvikleriyle korumaktaydılar (Hekimoğlu ve Altındeğer, 2006, ss. 17- 18; İnan ve diğerleri, 2003, s. 44).

Roma görüşmelerinde oluşturulan Gümrük Birliği (GB), tarım ürünlerinin serbest dolaşımını kapsam dışı bırakmış ve sadece sanayi mallarının serbest dolaşımını kapsamıştır. Bu politika, sanayide üstün olan ülkelerin (Almanya) işine gelirken, nüfusun %25'i tarım sektöründe çalışan Fransa'yı rahatsız ediyordu. Bundan dolayı Fransa tarım ürünlerini serbest dolaşıma almak için oldukça yoğun bir çaba göstermiştir. Uzun süren tartışmaların sonucunda Almanya sanayi ürünlerini, Fransa'da tarım ürünleri serbest dolaşıma dahil etmiştir. Böylece bu iki ülke arasındaki çıkar çatışması, OTP'yi gündeme getirmiştir (İKV, 2004, s. 4). Tarım sektörünün OTP bünyesine alınması için hazırlanan Spaak Raporu, tarım sektörünün yer almadığı bir bütünleşmede ortak pazarın kurulamayacağını vurgulamış ve tarım ürünlerinde ortak bir pazar için üç koşul öne sürmüştür. Birincisi, üye ülkeler arasında kotalar, gümrük vergileri, mevsimlik kısıtlamalar, fiyat belirlemeleri ve ihracat sübvansiyonları gibi ticaret üzerinde etkili mekanizmalar kaldırılmalıdır. İkincisi, üye ülkeler ulusal tarım politikalarından vazgeçmeli ve ortak bir tarım politikası izlemelidir. Üçüncüsü, teknik alanlarda, fiyat düzeylerinde ve tarımsal girdi sanayilerinde maliyet farklılıklarına neden olan uygulamalarda uyum için geçiş dönemi gereklidir (Eraktan ve Ören, 2008, s.1). Roma Anlaşmasında aralarındaki anlaşmazlıkları çözen üye ülkeler, OTP'nin amaçlarını şu şekilde belirlemişlerdir (Bradley ve diğerleri, 2022, s. 6):

- Teknik ilerlemeyi geliştirerek, tarımsal üretimi rasyonel biçimde artırarak ve üretim faktörlerini, özellikle işgücünü, en iyi biçimde kullanarak tarımda verimliliği yükseltmek;
- Tarım kesiminde çalışan çiftçilerin daha iyi bir yaşam düzeyine kavuşmasını sağlamak;
- Tarım piyasasında istikrar sağlamak;
- Tarım ürünlerin arzını güvenceye almak;
- Ürünlerin tüketiciye uygun fiyatla ulaşmasını sağlamak,

Üye ülkeler, kendi aralarındaki vergileri kaldırarak ürünlerin serbest dolaşımı, fiyatların bütün ülkelerde aynı düzeyde tutulması ve üretime dönük destekleri faaliyete geçirerek ortak amaca yönelmişlerdir (Bayraç ve Yenilmez, 2005, s. 110). Bu ortak amacın gerçekleştirilmesi için OTP, üç temel ilkeye dayandırılmıştır. Bunlardan ilki olan tek pazar ilkesi ile tarım ürünlerinin üye ülkelerde serbest dolaşımı amaçlanmıştır. Ortak bir pazar için ülkeler arasındaki ticaretin gümrük vergileri, kota ve benzeri engellerle kısıtlanamayacağı ve bu engellerin ortadan kaldırılarak aynı tarım ürünlerinde aynı fiyatların uygulanması hedeflenmiştir. İkinci ilke olan topluluk tercihi, ulusal pazarlarda üretilen ürünlere, alış ve satışlarda öncelik verilmesi esasına dayanmaktadır. Yani, tek pazar kurmaya yönelik olan bu ilke, üye ülkelerdeki tarımı, topluluk dışı rekabete karşı korumak ve buna bağlı olarak ihracatı kolaylaştırmak için önlem almaya dayanır. Üçüncüsü ise, ortak mali sorumluluk ilkesidir. Bu ilke, iki şekilde yürütülmektedir. İlki, OTP kapsamında uygulanacak olan tek pazar ve topluluk tercihi ilkeleri çerçevesinde uygulanacak politikaların ortak bir bütçeden ve bütün üyelerden karşılanmasını amaçlamaktadır. İkincisi de OTP kapsamında elde edilen bütün vergi gelirleri Topluluğun ortak geliri olarak kabul edilmektedir (Folmer ve diğerleri, 1995, s. 13). AET, OTP'nin amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik olarak öncelikli olarak ortak piyasa düzenleri (OPD) adı altında temel bir politika oluşturmuştur. Topluluk, tarım ürünleri fiyatlarının düşmesi ve üreticilerin gelir düzeylerinin azalmasını engellemek için OPD kapsamında yer alan ürünler için her yıl ortak fiyatlar saptamıştır. Fiyatların düşmesi halinde pazara müdahale edilmesi ve ürünün müdahale fiyatından piyasadan çekilmesi, OTP'nin pazar ve fiyat politikasının temelini oluşturmaktadır. Sistem, iç piyasada destek dış rekabete karşı koruma mekanizmalarıyla ( ithalatta gümrük vergisi, ihracatta ihracat iadesi yolu) sürdürülmekte; fakat kullanılan koruma mekanizmaları üründen ürüne

farklılık göstermektedir. Pazara müdahale sonrasında oluşan fiyat farkları desteklerle topluluğun bütçesinden karşılanmaktadır (Varol, 2003, s. 110; Bayraç ve Yenilmez, 2005, ss. 111-112). Bu destek mekanizmalarının karşılanması için Tarımsal Garanti ve Yön Verme Fonu (FEOGA) oluşturularak çok kapsamlı bir finansman aracı geliştirilmiştir. Topluluğun tarım politikası hedeflerini gerçekleştirmek, uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülükleri yerine getirmek, tarım sektöründe yeniden yapılanmayı sağlama, kurumsal düzenlemeleri organize etmek ile tarım politikalarını tek elden yönetmek ve geri kalmış bölgeleri geliştirme amacı taşıyan FEOGA<sup>1</sup>, ülkeler arasındaki tarımsal yapı farklılıklarının giderilmesinde önemli bir rol üstlenmiştir (Uzunoğlu ve diğerleri, 2000, s. 74).

Bu dönemde tarımsal destekler "optimum" ölçekli işletmelere ve işletme süreçlerine kaydırılmış ve "yeşil devrim" olarak adlandırılan tarım enstrümanları (makineleşme, tohum, gübre kimyasal girdiler) ile biyo-teknoloji yöntemleri yoğun kullanılmış ve tarımsal arz fiyat destekleme mekanizmaları (arz açığı olan ürünlere yönelik noksanlık ödemeleri) devreye alınmıştır. Topluluk, bu mekanizmalarla hububat, şeker, sığır eti, tereyağı gibi ürünlerde verim ve üretim artışı sağlayarak kendine yeterli bir konuma gelmiştir. Tarım sektörünün piyasa ekonomisiyle bütünleştirilmesinin amaçlandığı bu koşullarda büyük ölçekli işletmelerin (50 hektarın üzerindeki) işlediği alan %20'den %43'e yükselmiştir. Yine 1960-1980 döneminde tarımda çalışan nüfusun toplam çalışanlara oranı %21'den %7,4'e kadar gerilemiştir. Bu dönemde toprak toplulaştırma faaliyetleri, büyük işletmelerin toprakta yoğunlaşmasını sağlamış ve işletme ölçeğini artırmıştır. 1960'da 6 üyeli toplulukta 12 hektar olan işletme ölçeği, 1980'de 9 üyeli toplulukta 17,5'e yükselmiştir (Günaydın, 2010, s.101). Bu politikalarla tarımsal üretim, toplam talebin üzerinde gerçekleşmiş ve bazı ürünlerde tereyağı dağları veya şarap gölleri gibi ifadelerle kullanılan üretim fazlalıkları ortaya çıkmıştır. OTP kapsamındaki desteklerin çoğunu alan büyük ölçekli işletmeler, (OTP yardımlarının %80'i üreticilerin %20'lik kesimine gitmiştir) hem ürün fazlalıklarının oluşmasına hem üretimde yoğun kimyasal girdi kullanımı hem de kırdan kente göçü tetikleyerek çevre sorunlarının artmasına neden olmuştur (Rehber, 2013, s.291). Topluluk, ilk dönemlerinde küçük üreticiliğe yönelik belirlediği politikalarla üretim artışları sağlamıştır. Üretimin desteklerle doğru orantılı artışı, üretim kapasitesinin ve stokların artışı tetikleyerek üretici gelirlerinin azalmasına neden olmuştur. Küçük üreticiliğe yönelik belirlenen bu politikalar, on yıl gibi kısa bir süre sonra kapitalist gelişmenin önündeki en büyük engel olarak görülmeye başlanmış ve hatta tarımdaki küçük üreticilik yapısal bir sorun olarak tanımlanmaya başlanmıştır (Günaydın, 2006, s. 86). Bu yapısal soruna yönelik ilk reform girişimi, 1968 yılında Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan "Ortak Tarım Politikası Üzerine Memorandum" yani diğer adıyla Mansholt Planı'dır. Bu plan, tarım sektöründe verimliliğin ve kendine yeterliliğin sağlanması için tarımsal yapıların "modernize" edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır<sup>2</sup>. Avrupa tarımında "yapısal iyileştirme" hareketi olarak yürürlüğe giren Mansholt Planı, OTP kapsamında sağlanan destekleme politikaları ve yüksek fiyatların üretim fazlasına neden olduğunu iddia ederek, beş milyon kadar küçük üreticinin tasfiye edilerek yerine 80-120 hektarlık işletme ölçeğine sahip "modern" tarım işletmelerinin kurulmasını önermekteydi. Küçük üreticilerin güçlü politik dirençleri, planın revize edilmesini sağlamış; fakat küçük üreticiliğin tasfiyesinin önüne geçememiştir (Akder, 2018, s.275). 1972'den itibaren Mansholt Planı kapsamında tarımsal işletmelerin modernizasyonu, çiftçilerin eğitimi, verimli olmayan çiftçilerin erken emekli edilmesi ve kırsal kalkınma gibi konulara öncelik verilmiştir (Bradley ve diğerleri, 2022, ss. 9-10).

1 Bu kuruluş, Garanti ve Yön Verme Bölümü şeklinde iki kısma ayrılmıştır. Garanti bölümü, ortak piyasa düzenlemeleri içindeki harcamaları finanse etmekte ve asgari fiyat garantilerini ve ihracat sübvansiyonlarını desteklemektedir. Destekleme giderleri, üretici yardımları, belirli ürünlerin piyasadan çekilmesi ve üretimlerinin azaltılması için yapılan yardımları, depolama yardımlarını karşılar. Yön Verme Bölümü, tarım işletmelerinin yapılarını geliştirme, tarımsal alt yapıyı iyileştirme, tarımsal ürünlerin dönüşümünü ve pazarlama koşullarını iyileştirmeyi amaçlamaktadır (Uzunoğlu vd, 2000, s.74).

2 [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/sicco-mansholt\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/sicco-mansholt_en), 17/09/2023 tarihinde erişim sağlandı.

1973 yılında ilk genişleme dalgası (İngiltere, İrlanda ve Danimarka topluluğa dahil olur) sonrasında sosyo-ekonomik koşullar bakımından görece daha az gelişen İrlanda'ya önemli oranda yapılan destek aktarımı yapılmıştır. Bununla birlikte 1974 yılında ortaya çıkan petrol krizi, ülkelerin ödemeler dengesini ve satın alma gücünü etkilemiş ve topluluğun tarımsal ürün ihracatını azaltarak stoklarını da artmıştır (Günaydın, 2005, s. 156). Topluluk, ilk dönemlerinde uyguladığı politikalar sayesinde 1980'lerde uluslararası tarım piyasalarında ABD ve diğer tarım ihracatçısı ülkelerin rakibi konumuna yükselmiştir. Yüksek fiyatlar sonucu artan üretim ve ihracat sübvansiyonlarının AB bütçesini zorlamaya başlaması ve GATT-Uruguay Görüşmelerinde OTP'ye yöneltilen eleştiriler, OTP'de reform yapılması yönünde baskıya neden olmuştur. GATT görüşmeleri, OTP'nin tarıma yönelik koruyucu mekanizmalar (tarım ürünleri ithalatında koruyucu, ihracatta destekleyici) ile tarımsal üretim ve dış ticaret gibi konular üzerinde şekillenmiştir. Özellikle ABD ve CAİRNS gurubu ülkeler, AB'nin uyguladığı bu politikaların dünya ticareti, fiyatlar üzerinde olumsuz etki yaptığını ve AB'nin ana amacının dünya pazarlarını ele geçirmek olduğunu ısrarla dile getirmişlerdir. Bu sorunun çözümünün ancak OTP'nin kaldırılmasıyla mümkün olacağı vurgulanmıştır. Başka bir deyişle, Uruguay görüşmelerinin ana gündemi OTP olmuş ve bu görüşmelerde AB, ABD ve CAİRNS ülkeleri etkili olmuştur (Eraktan ve Ören, 2008, s. 2; Şahinöz, 2014, s. 421). Bu baskıların hafifletilmesi için FEOGA kapsamında süt ürünlerine kota uygulaması ve süt ürünlerine ortak sorumluluk vergisi konularak üretim fazlalığının mali yükü, üreticiye yüklenilmiştir. Ayrıca üretim fazlası ürünlere maksimum üretim eşikleri getirilerek üretim artışları baskılanmıştır (Baş, 2004, s.10). Bu baskılara yönelik atılan en önemli düzenleme ise, 1988 reformudur. Üretim ve stok artışlarının önüne geçmeyi amaçlayan bu reform paketi, tarımsal harcamaların azaltmaya yönelik üç temel politika belirlemiştir. Birincisi, en az beş yıl içinde ekilen arazilerin %20'sini ekmeyen üreticilere hektar başına ödeme yapılması, ikincisi, üretim açığı olan ürünleri üreten üreticilerin desteklenmesi ve üçüncüsü de 55 yaş ve üzerindeki çiftçilere yönelik emeklilik imkânının sağlanmasıdır (Folmer, ve diğerleri, 1995, s. 25).

1990'lı yıllarda dıştaki gelişmelerin yanı sıra çevre bilincinin gelişmesi ve giderek baskı unsuru haline gelmesi, OTP'de yeni bir reformu gündeme getirerek AB'nin tüm politikalarının çevre koruma ile bütünleştirilmesine olanak sağlamıştır. Bu bağlamda 1992 yılında uygulamaya konulan Mac Sharry reformları, OTP'nin işleyişinden kaynaklı problemler, dünya ticaretindeki gelişmeler ve çevre sorununa yönelik kaygıları da dikkate alarak, piyasa ve fiyat mekanizmalarında önemli değişiklikler yapmayı öngörmüştür (Baş, 2004, s. 12). Mac Sharry reformu, OTP'nin, yerine kırsal kalkınmayı da içeren daha geniş bir tarım politikasına (CARPE-Common Agricultural and Rural Policy for Europe) ihtiyaç olduğunun altını çizer. Bu reform, toplulukta üretim fazlalığı bulunan ve temel ürün niteliğindeki sektörlerde müdahale fiyatlarının düşürülmesi ve ürüne yönelik desteklemelerden doğrudan gelir desteğine geçişi (Övgün, 2010, ss. 94-95) ve tarımın bütçedeki payını azaltmayı amaçlamıştır. Üç yıllık bir dönem içinde Birlik içinde müdahale fiyatlarını %29 oranında indirilmesi öngörülmüş; çiftçilerin fiyat indirimlerinden doğan kayıpları hektar başına doğrudan yardımlarla karşılanmıştır (Gürlük ve Turan, 2013, s. 69). Topluluk, zorunlu koruma alanları olarak ayrılan ve boş bırakılan araziler için hektar başına ödeme yapmıştır. Bu kapsamda başvuran çiftçilere ekilebilir alanın %10'u üzerinden "zorunlu alan koruması" (set aside) uygulamasına gitmiştir. Paralı-nadas olarak adlandırılan bu yöntem, üretimi belli bir sınırı aşan (92 ton) işletmelere uygulandı. Aslında MacSharry Reformu ve GATT Uruguay Turları sonunda imzalanan DTÖ'nün Tarım Anlaşması, yeni reformlara gereksinim yaratmış, yeni anlayıştaki reform süreci devam etmiştir. AB, bu reformlarla GATT Uruguay Turu görüşmelerine hazırlık yapmış ve elini güçlendirmiştir (Akder, 2018, s. 281). 2000'lerde OTP'ye yönelik yeni bir reform çabasına gidilmiştir. 1995 ve 2004 yılında adaylık statüsü kazanan Merkezi Doğu Avrupa Ülkelerinin ekonomilerinde tarımın payının yüksek olması ve tarımsal yapılarındaki farklılıklar, deli dana ve şap gibi hayvan hastalıklarının yol açtığı krizler, reformun yapılmasının en önemli nedenleri arasındadır. Bu dönemde

özellikle hayvan hastalıklarının gündemde olması, gıda güvenliği ve tüketici hakları gibi konuları ön plana çıkarmıştır (Baş, 2004, s. 14). Bu koşullarda gündeme gelen ve tarım politikalarındaki dönüşümü simgeleyen Gündem 2000 reformu, topluluğa katılacak yeni ülkeler ile AB'ye üye ülkeler arasında merkez-çevre ilişkisini yansıtacak bir çerçevede ele alınır. Yeni dönemdeki OTP reformu, merkeze yeni üye ülkelere katkı sağlamak işlevinden sıyrılıp birliğe katılacak ülkelere daha fazla politika daha az para ödeme yapılmasını öngörmüştür. Bu doğrultuda Topluk içi ve dışı piyasalarda rekabet gücünün artırılması amaçlanırken tarımsal fiyatlar düşürülmüş, ortaya çıkan üretici gelirlerindeki kayıplar, daha çok üretimden bağımsız doğrudan yardımlarla telafi edilmesi amaçlanmıştır. Piyasa düzeninin temel taşları tarım sektörüne hâkim olmuş ve devlet destekleriyle ayakta duran işletmeler, bu desteklerin kaldırılmasıyla tasfiye sürecine girmiştir (Günaydın, 2010, ss. 115-116). Bu bağlamda uygulanmaya başlanan Gündem 2000 reformu, Kırsal Kalkınma Politikasının oluşturulmasıyla kabul edilmiştir. Reform kapsamında oluşturulan OTP iki sütuna ayrılmıştır. Birinci sütun, çiftçilere yapılan doğrudan ödemeler ve piyasaya yönelik tedbirleri içerirken; ikinci sütun, kırsal kalkınma politikasına ilişkindir. Kırsal kalkınma harcamaları da giderek artış göstermiştir. Bu reform başta kırsal alanı teşvik eden ve çevreyi daha fazla ön plana alan bir anlayışa sahiptir (Lefebvre, ve diğerleri, 2015, s. 2099). Görüldüğü üzere yeni tarım politikaları, tarımdan çok sosyal denge ve çevre konuları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Çünkü AB'de dünyaca tanınmış şehirlerin nüfusunun yarısı kırsalda yaşamakta ve bu da kırsalın önemini daha da öne çıkarmaktadır (Eraktan, 2006, s. 56).

OTP'de yapılan en önemli reformlardan biri de AB tarım Bakanları Konseyi önerisiyle gündeme gelen 2003 reformudur. Bu reform uygulaması, tek çiftlik ödemesi, çapraz uyum ve modülasyon gibi yeni mekanizmaları devreye koyarak önlem almaya çalışmaktadır (Grant, 2009, s. 28). Reform, üreticilere tek ödeme planı doğrultusunda ödeme yapmayı, çevre, gıda güvenliği, genç çiftçilerin desteklenmesi, orman önlemleri, Natura 2000 uygulamaları, hayvan sağlığı ve refahında bir dizi standartlara uyma zorunluluğu getirmiştir. Başka bir deyişle, çapraz uyum artık bir zorunluluk olarak ele alınmakta ve ödemelerden faydalanmanın koşulu haline getirilmektedir (Günaydın, 2005, ss. 161-162). 2003 Reformun temelini oluşturan bir diğer önlem ise, OTP'nin ikinci ayağı olan kırsal kalkınmanın güçlendirilmesidir. Kırsal kalkınmanın güçlendirilmesi için dinamik modülasyon mekanizması yöntemi benimsenmiştir. Bu yöntemle piyasa desteklerinden (OTP'nin birinci ayağı) kırsal kalkınmaya (ikinci ayağa) para aktararak, daha fazla fon elde edilmesi amaçlanmıştır. Kırsal kalkınma kapsamında bu fonların kullanılacağı önlemler genişletilmiştir. Gıda güvenliği, gıda kalitesi, çevresel amaçlar ve hayvan refahı konularına çapraz uyumun yanı sıra, çiftçilerin gönüllü programlara katılmalarının teşvik edilmesi gibi önemli konularda önlemler alınmıştır (Varol, 2003, s. 116). Bu reformla destekleme sisteminde değişikliğe giderek, üreticileri piyasa mekanizmasına iten AB, tek ödeme planı ile büyük toprak sahiplerine fazla, küçük üreticilere daha az kaynak aktarmaktadır. OTP, bu mekanizmalarla büyük üreticilerin daha irileşmesini küçük üreticilerin de üretimden kopuşunu Mansholt Planından beridir sürdürmektedir (Aysu, 2006, s. 76).

1992 ve 2003 reformları ile tarım ürünlerinin desteklendiği bir sistemden tarım üreticilerinin desteklendiği bir sisteme geçiş, tarıma verilen desteklerin azaltılmaya çalışılması, tarım ürün fiyatlarının piyasaya duyarlılığının artırılması, bu duyarlılığı azaltan destek araçlarından vazgeçmek gibi uygulamaları yürürlüğe koyarak reformların sorgulanmasına neden olmuştur. Bu doğrultuda 2010 yılından itibaren yapılan müzakereler sonucunda 2013 yılı yeni bir reform yapılmıştır. 2014-2020 reformu olarak da bilinen 2013 reformu, bugünün Ortak Tarım Politikası olarak nitelendirilebilir. Bugünkü Ortak Tarım Politikasındaki desteklenme politikaları, aşağıdaki sorunlara çözüm bulmayı amaçlamaktadır (Akder, 2018, ss. 284-285):

- Ekonomik boyut: gıda güvenliği hatta “küreselleşme”, düşen verimlilik, fiyat dalgalanması, yüksek girdi maliyetlerinin yarattığı baskı ve gıda zincirinde durumu zayıflayan tarım üreticisi desteklemesi.
- Çevre boyutu: kaynak verimliliği toprak ve su kalitesi, doğal yaşam üzerindeki tehdit, biyolojik çeşitlilik gibi sorunlar.
- Bölgesel (territorial) sorunlar: kırsal alanların işgücü ve işyeri kaybı. Bütün bu sorunlar üç uzun dönemli hedef olarak da ifade edilebilir. Gıda üretimi, doğal kaynakların sürdürülebilir yönetimi ve iklim değişikliğine uyum ve dengeli bölgesel gelişme.

2013 Reformu, tarımda rekabetçiliğin teşvik edilmesi, sürdürülebilir çiftçiliği ve inovasyonu teşvik etmek, mali yardımları tarım arazilerinin verimli kullanımına yönlendirmek, iklim değişikliği, istihdam yaratmak gibi hedefleri sıralayarak, çiftçileri piyasa ile bütünleştirmeyi amaçlamıştır (<https://agriculture.ec.europa.eu/>, 10/08/2023 tarihinde erişim sağlandı). Ortak Tarım Politikasının değişim yönü, üreticileri mümkün olduğunca piyasanın yönlendiriciliğinde tutmak, üreticilerin bir güvenlik bandı içinde çalışmalarını sağlamak, çiftlikleri daha “modernize etmek” kamu yararı odaklı çalışmak, iklim değişikliği gibi birçok soruna hazırlı olmak, uluslararası düzlemdeki değişimlerle rekabete hazırlamaktır (Günaydın, 2010, s. 130).

### 3. Ortak Tarım Politikasının Türkiye Tarımının Yapılandırılmasına Yönelik Etkileri

Türkiye tarımındaki değişimin yönünü tayin eden faktörler, dışsal çevreyle doğrudan bağlantılı bir şekilde ilerlemiştir. Dışsal çevre olarak ifade edilen IMF, DB, DTÖ uluslararası kurumlar ile AB gibi ekonomik entegrasyonlar, Türkiye’deki tarım politikalarının temel belirleyicisi konumundadır. Bu kurumlar tarafından Türkiye’ye dayatılan destek ve politika seçenekleri, tarımı ulusal politikalarından sıyrıp bütünüyle uluslararası kurumların ve şirketlerin çıkarlarına yönelik yeniden yapılandırmıştır. Başka bir deyişle, tarım politikaları içsel nedenlerden ziyade dışsal nedenlerle dönüşüme uğramıştır. Gökmen ve Ateş’in (2005, s. 176) vurguladığı gibi, Türkiye’de tarımsal alanda yaşanan çoğu dönüşüm, ulusal politika önceliklerinden çok, ağırlıklı olarak dünya politikalarını yönlendiren ulus-ötesi şirketler ve onların politika araçlarını oluşturan DB, IMF, DTÖ gibi uluslararası kurumlar ve AB gibi ekonomik entegrasyonların yönlendirmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda Türkiye tarımının dönüşümde etkili olan AB ile ilişkilerin tarımın nasıl bir dönüşüme uğrattığı da önem kazanmaktadır.

#### 3.1. Türkiye Tarımının Dönüşümde AB’ye Üyelik Sürecinin Etkileri: 1963-2000 Dönemi

Türkiye tarım politikalarının en önemli belirleyicisi olan AB ile ilişkilerin ve ortaklığın temeli, 12 Eylül 1963’te imzalanan ve 1 Ocak 1964’te yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile atılmıştır. Bu ilişkiler, Katma Protokol ve değişik tarihlerde kabul edilen Ortaklık Konseyi Kararlarına dayandırılarak sürdürülmüştür. Tarıma ilişkin en önemli Ortaklık Konseyi Kararları 1/80, 1/90 ve 1/98 kararlardır. AB ile müzakere süreci, taraflar arasında tavizler koparan belirli bir al-ver süreci değildir. AB’nin uzun yıllar boyunca kendi içerisinde değişim geçirerek bugüne gelmiş bir OTP’si vardır. Bunun da kendi kurumları ve kuralları vardır. Türkiye’den istenen de OTP’ye uyumdur. Bu uyumun sağlanması da belirli bir sürece yayılmış durumdadır (Acar ve Aytüre, 2014: ss. 171, 200). 1964 yılında yürürlüğe giren Ankara anlaşması esas olarak Topluluk ile Türkiye arasında tam bütünleşmeyi sağlayacak gümrük birliğinin hazırlık, geçiş ve nihai dönem olmak üzere üç aşamada tam üyeliğin gerçekleşmesini öngörmüştür (Rehber, 2013, s. 296). Anlaşma, tarım sektörünü de kapsama alan bir gümrük birliğinin ve Türkiye’nin OTP’ye uyumu konusunda iki tarafa da ilişkin bazı yükümlülükler getirmiştir. Anlaşmanın 10. maddesinde Gümrük Birliği, mal alışverişlerinin tümünü kapsayan ifadesi ve 11. maddesinde ortaklık rejimi, OTP’yi göz önünde bulunduran özel usullere göre tarım ve

tarım ürünleri alışverişini kapsadığı hükmüyle ortaklık ana çerçevesine göndermede bulunmuştur (Günaydın, 2010, s. 47). Türkiye, Anlaşma öncesinde çeşitli ülkelere karşı çetin bir mücadele yürütür. Örneğin, İtalya, gümrük indirimine karşı çıkar ve Türkiye'nin kendi piyasalarını elinden alacağından endişelidir. Fransa ile fındık konusunda anlaşamaz. Bütün bu konularda uzlaşma sağlanırken bir de Topluluğun Türkiye'ye sağlayacağı tütün kontenjanı ABD'yi rahatsız eder. Amerika, 1962 yılının başında anlaşmanın sağlanmasına kadar tek taraflı bir anlaşma yapıldığını, Türk tütününe sağlanan avantajın Amerikan tütünü etkileyeceğini ileri sürer (Aysu, 2006, ss. 116-117). 1963-1973 hazırlık döneminde AB, Türkiye tarımında önemli ihracat paylarına sahip dört ürün (tütün, kuru üzüm, kuru incir ve fındık) ithalatı için Türkiye'ye kota dâhilinde gümrük vergisi indirimi şeklinde tercihli bir rejim sağlamıştır. 1967 yılından itibaren bazı narenciye ürünleri, deniz ve iç su ürünleri ile şarap için belirli kontenjanlar sağlanarak gümrüksüz veya düşük gümrük vergisi tavizleri tanınmıştır (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 2009, s.21). Türkiye, hazırlık döneminde herhangi bir yükümlülüğe katlanmamış hatta topluluk tarafından kredi desteği verilmiştir (Gürlük ve Turan, 2013, s. 43)<sup>3</sup>. Türkiye, hazırlık döneminde kendisine tanınan kontenjanların hiçbirini (fındık hariç) dolduramamıştır. Tütün ve kuru üzümde tarife kontenjanlarının doldurulamamasının nedeni, Fransa ve İtalya'nın Yunanistan lehine tanıdığı tercihler olmuştur. Hazırlık döneminde ihracatının neredeyse yarısını Almanya ile yapan Türkiye, önemli bir pazar payı elde etmiştir. Bu ihracatın büyük bir bölümünün tütün, pamuk ve kuru meyveyi kapsıyor olması, Türkiye ile topluluk arasında bağımlı bir ilişkinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Uygulanan tarife kontenjanı sistemi, Türkiye'nin topluluk içindeki ihracatında ürün ihtisaslaşma derecesini geliştirmiştir. Buna karşın topluluk içinde Batı Almanya ile ihracat payının yüksekliği de kendi içerisinde riskleri barındırmıştır. Örneğin, bu dönemde Batı Almanya'da ihraç edilen üründe beslenme alışkanlıklarının değişmesi ya da ufak bir değişimi, Türkiye'nin ihracat gelirlerinde büyük bir değişime neden olabilirdi (Kazgan, 1970, ss. 83-85).

Hazırlık döneminin sonlanmasıyla 1973-1995 arasında Geçiş dönemine geçilmiştir. Bu dönemdeki düzenlemeler, 23 Kasım 1970'te imzalanan 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol ile belirlenmiştir. Bu protokol ile tarım sektörü, Gümrük Birliği dışında bırakılmış; fakat tercihli rejim uygulamasına devam kararı alınmıştır ve Türkiye'nin geçiş döneminin sonuna kadar Türk tarımının, OTP'ye uyumun sağlanmasına yönelik önlemleri alması öngörülmüştür (Acar ve Aytüre, 2014, ss. 199-200). Protokol'ün 4. Bölümde yer alan 32-35. maddesinde tarım sektörüne yer verilmiştir. 22 yıllık dönemde Türkiye, Topluluk ile arasında tarım ürünlerinin serbest dolaşımı için gerekli tedbirleri almak ve tarım politikalarını OTP uyumlu hale getirmekle yükümlüdür. Bu dönemin sonunda Türkiye'den beklenen tarım politikalarını OTP göre düzenlemek ve tarım ürünlerinin serbest dolaşımına yönelik gerekli düzenlemeleri gerçekleştirmektir (AB Başkanlığı, 2023). Ayrıca protokolün 6 sayılı ekinde tarım ürünlerine yönelik gümrük vergilerinde indirim ve tarife kontenjanı belirlenmiştir. Bazı yaş sebze ve meyve ile hazır gıda maddelerinde %50, kuru üzüm ve ham tütünde %100, portakalda %60 gümrük vergisi indirimi yapılmış, incir ve diğer bazı ürünlerde gümrük vergilerinin üç yıl içinde tümüyle kaldırılması kararlaştırılmıştır (Günaydın, 2010, s. 49). Türkiye'ye getirilen yükümlülükler, 30 Haziran 1980 tarihindeki Ortaklık Konseyinde tekrar edilmiş, Türkiye'nin tarımı ve tarım politikasını topluluk tarımına ve tarım politikasına uydurması ve bunun için gerekli çalışmalara hemen başlanması kararına varılmıştır (Eraktan, 2005, s.48). Ortaklık Konseyi'nin 1 Temmuz 1980'de yaptığı toplantıda uygulanan tercihli rejimin genişletilmesi ve Türkiye'den ithal edilecek tarım ürünlerine uygulanan sabit gümrük vergilerinin 1987'den itibaren kaldırılmasını kararlaştırılmıştır. Buna göre, %2'nin altında gümrük vergisi uygulanan ürünlerde 1981'den itibaren vergilerin kaldırılması diğer ürünlerde, gümrük vergilerinin dört aşamada ve 1987

<sup>3</sup> Alt yapı ve sanayi projelerinin finansmanını sağlamak amacıyla toplam 175 Milyon ECU yardım yapılmıştır. Türkiye bu yardımı Keban ve Boğaz Köprüsü projelerinde kullanmıştır (Gürlük ve Turan, 2013, s. 44).



yılında tamamen sıfırlanması istenmiştir (Aysu, 2006, s.126). Topluluk gümrük vergilerinde gerekli indirimlere gitmiş; fakat bunların yerine koyduğu anti-damping vergiler ve miktar sınırları gibi kısıtlamalar getirmiştir. Böylece Türkiye'nin Katma Protokol çerçevesinde AB'den elde ettiği tavizler zamanla aşınmaya neden olmuştur (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 2009, ss. 21-22).

1980'lere kadar Türkiye tarım sektörünü OTP'ye uyumu konusunda sınırlı bir şekilde şekillendirmiş ve tarımdaki alt yapı sorunlarını halen çözememiştir. 1980'lerden sonra Türkiye ekonomisinin şekillenmesinde yeni dinamiklerin ve farklı koşulların hâkim olduğu yeni bir dönem başlamıştır. 1980 darbesi sonrasında uluslararası kurumlar (IMF, DB) tarafından dayatılan iş bölümü çerçevesinde kalkınma stratejini değiştiren Türkiye, 24 Ocak Kararlarıyla neoliberal politikaları uygulamaya başlamıştır. Yeni süreç, özelleştirme, işçi ücretlerinin baskılanması, sosyal devlet desteklerinin azaltılması, sermaye dolaşımının önündeki bütün engellerin kaldırılması gibi tarımda kapitalist mekanizmalar üzerinden şekillenmiştir (Arı, 2006, s. 64). Başka bir deyişle, uluslararası kurumlar tarafından "istikrar paketi" olarak dayatılan 24 Ocak Kararları, içerdiği yapısal dönüşüm programı nedeniyle kapitalist sisteminin globalleşme sürecine eklenme modelidir (Minibaş, 2006, s. 113). Türkiye, bu dönemden sonra uluslararası kurumların direktifleri doğrultusunda kapitalist sistemle bütünleşecek ve tarımda kapitalizm/şirketleşmenin sağlanmasına yönelik kararlar almaya başlayacaktır. Dincer ve Aydın'ın (2023)'de ifade ettiği gibi, Türkiye'nin tarımda kapitalizm/şirketleşmenin sağlanmasına yönelik benimsediği politika, tarımda küçük üreticiliğin tasfiye edilerek, "modern" büyük ölçekli tarım işletmelerinin kurulması olmuştur.

1980 darbesiyle Türkiye ile ilişkilerini donduran Topluluk, 1986 yılından sonra yeniden normalleşme sürecini başlatmış; fakat Türkiye'nin gündeme getirdiği tam üyelik müzakerelerini reddetmiştir. Topluluk gerek siyasal gerek ekonomik gerekçelerle Türkiye'nin tam üyeliğe halen hazır olmadığını ifade etmişse de 1995 yılındaki toplantısında, 1996 yılından itibaren 1/95 Sayılı Karar ile Katma Protokol'ün geçiş dönemini sonlandırarak Türkiye ile gümrük birliğinin gerçekleştirilmesi kararı almıştır. Katma Protokol süresinde Türkiye tarımı, OTP'ye uyum sağlayamadığından tarım ürünleri gümrük birliğinin dışında bırakılmış sadece işlenmiş tarım ürünleri gümrük birliğine dahil edilmiştir. Ortaklık Konseyi, tarafların tarım alanında birbirlerine tanıdıkları tavizleri genişletmiş ve bazı ürünler için (domates salçası, fındık vs) yeni düzenlemeler getirmiştir (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 2009, s. 22). 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Gümrük Birliğinin tarım ürünlerine yaygınlaştırılmasının Türkiye'nin tarım politikalarını OTP'ye uydurulduğunun belirlenmesinden sonra gerçekleşeceğini vurgulamıştır. Başka bir deyişle, Gümrük Birliğinin tarım ürünlerine yaygınlaştırılmasının temeli, Türkiye'nin AB ile aynı tarım politikaları uygulaması koşuluna bağlanmıştır. Bunun nedeni ise, tarım ürünlerinin serbest dolaşımının neden olacağı ticaret sapmalarında korunmak ve ciddi önlemlerle korunan AB tarımında tavizlere yer verilmeme kaygısıdır (Eraktan, 2005, s. 48). Türkiye ile Topluluk arasındaki ilişkiler, 1/95 sayılı karar sonrası yeni bir ivme kazanmıştır. 1999 yılındaki Helsinki toplantısında diğer aday ülkelerle aynı kriterleri baz alarak Türkiye'nin Birliğe adaylık başvurusunu kabul etmiştir. Topluluk, bu süreçten sonra Türkiye'ye izlemesi gereken yol haritasını Katılım Ortaklığı Belgesi ve ilerleme raporları ile ortaya koymuş ve Türkiye'de bu belgelere cevap olarak kendi üzerine düşen görev ve sorumluluğunu taahhüt ettiği iki ayrı Ulusal Program yayınlamıştır (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 2009, s.23). AB tarafından hazırlanan 1998 tarihindeki ilerleme raporu, tarımsal verimliliğin düşük olmasının tarımsal mekanizasyon düzeyinin düşüklüğü ve geçimlik üretim yapan küçük üreticiliğin yaygınlığına bağlayarak tarımsal yapıdaki uyum problemini ön plana çıkarmış ve çeşitli tavsiyelerde bulunmuştur. Rapora göre, Türkiye'deki mevcut tarımsal yapı, topluluk tarımının rekabeti karşısında dayanamaz. Tarımda teknolojik düzey artsa bile tasfiye edilen küçük üreticileri/işgücünü massedecek bir sanayi sektörü bulunmadığından, bu durum ekonomi için büyük bir sorun haline gelecektir (Avrupa Birliği Komisyonu, 1998, s. 18). 1999 yılı ilerleme raporunda ise, Türkiye'deki enflasyonist

baskıların temel nedenleri, tarımsal destek amaçlı kamu harcamalarının ve kamu sektöründe ücretlerin hızlı büyümesi ve enflasyonist beklentiler olduğu vurgulanmıştır. Türkiye’de tarım sektöründe yüksek destek ve koruma politikası devam etmekte ve bazı sektörlerde (alkollü içecekler, tütün, tahıllar, çay, şeker, kırmızı et) devlet faaliyetleri yoğunluktadır (Avrupa Birliği Komisyonu, 1999, s. 32). Komisyon raporları, ekonomik verimliliğin sağlanabilmesi ve enflasyonist baskıların önüne geçebilmek için, tarımsal KİT özelleştirilmelerini, tarımsal sübvansiyonların azaltılması, tarıma yönelik fiyat desteğinden vazgeçilmesi, fiyatların serbest piyasada belirleyici olması ve tarımsal ürünlerde serbest dolaşımın sağlanabilmesi için Türkiye’nin OTP’yi benimsemesi gerektiğini tavsiye etmektedir (Övgün, 2010, s. 97). AB tarafından yayınlanan raporların çoğunda IMF, DB, DTÖ tarafından dayatılan politikaların devamlılığını ısrarla vurgulamaktadır. Tarımda verimliliğin düşük olması, küçük üreticiliğe ve ekonomik durgunluk, sosyal devlet uygulamalarının (destekleme, sübvansiyon, koruma önlemleri) yaygınlığına bağlanarak Türkiye ekonomisindeki kapitalist dönüşümün devamlılığı üzerinde durulmaktadır. Bu görüşler, 1980’lerin başında 24 Ocak Kararları ile 5 Nisan Kararlarının devamlılığını göstermesi açısından oldukça önemlidir. Türkiye tarımında kapitalizm/şirketleşme olgusu, 24 Ocak Kararlarıyla gündeme gelmiş ve 5 Nisan Kararlarıyla yeni aşamaya geçmiştir. 24 Ocak Kararları, IMF, DB tarafından dayatılan programlarla ekonomiyi/tarımı bir bütün şekilde liberalleştirmenin ana çerçevesini şekillendirirken, 5 Nisan Kararları, IMF, DB, DTÖ tarafından eksik bırakılan tarımsal KİT özelleştirmelerinin yapılmasını sağlayarak sosyal devlet uygulamalarını tasfiye etmeyi başarmıştır. Hükümet, uluslararası kurumların dayattığı bu politikalarla tarımdaki dönüşümü, politika metinlerine yansıtarak sınıfsal tercihini de göstermiştir. Örneğin VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, destekleme politikalarının üretici gelirlerinde istikrar yaratmadığını, dünya fiyatları üzerinde oluşan fiyatlamaların bazı ekim alanlarının genişlemesine ve üretim fazlası yarattığını dile getirerek tarım politikalarındaki ilk değişikliği de gündeme getirmiştir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ise, tarım politikalarının DTÖ Tarım Anlaşmasının öngördüğü yükümlülükler ile OTP’ye uyumlaştırma ve uluslararası ticaretteki gelişmeler doğrultusunda belirleneceğinin altını çizmiştir (DPT, 1995, s. 57; DPT, 2000, s. 133). Ulusal tarım politikalarından taviz vererek uluslararası kurumların dayattığı ve ulusal/ulus-ötesi şirketlerin çıkarlarını yansıtan politikaları uygulayacağını beyan eden hükümet, kendi çiftçisinin yerine şirketleri tercih etmiştir. Bu belgeler, 1980’lerden sonra Türkiye tarımında dönüşümün sınıfsal tercihini yansıtan önemli politika metinleridir.

1990’ların sonlarında başlayan IMF serüveni, Yakın İzleme Anlaşması ve Stand-by Anlaşmasıyla sonuçlanmıştır. Hükümetler, bu politikaların devamında 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP) kapsamında verilen Niyet Mektupları ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) ile uluslararası kurumların dayattığı politikaları kabul ederek, Türkiye tarımında kapitalistleşme/şirketleşme olgusunu daha da sağlam temeller üzerinde oturtmuşlardır (Dincer, 2023, ss. 1564-1565). 1994’te Uruguay Turunda tarım anlaşmasını imzalayarak tarımda desteklerin kaldırılacağını taahhüt eden Türkiye, bu tavrını IMF ile ilişkilerinde sürdürmüş ve IMF’ye taahhüt edilen çerçevede DB ile imzalanan Tarımda Reform Programı ile üretime yönelik destekleme sisteminden vazgeçmiş ve üretimden bağımsız doğrudan gelir desteği (DGD) sistemine geçmiş ve arz fazlası ürünler için Alternatif Ürün Projesi başlatmıştır. Hükümet, bu proje kapsamında arz fazlası olarak ifade edilen çay, fındık, şeker pancarı, tütün gibi stratejik ürünlerin stoklarını eritmek için alım yapmayacağını beyan etmiş ve bu ürünlerin ekim alanlarını daraltmak için çiftçileri üretim açığı bulunan ürünlere yönlendirmiştir (TRUP, 2001; Maliye ve Hazine Bakanlığı, 1999). Hükümet, rekabet edilebilir sektörlerde üretim yapılması, tarımda istihdam edilen nüfusun azaltılması, doğrudan gelir desteği politikalarına geçilmesi ve küçük üreticiler tasfiye edilerek yerine modern büyük ölçekli tarım işletmeleri ya da sözleşmeli çiftçilik modeli uygulamaya koyarak tarım politikalarında köklü yapısal değişimi amaçlamıştır (Minibaş, 2006, s. 13). 2000’li yıllarda piyasaya açılma süreci, Güçlü Ekonomiye Geçiş

Programı sürdürülmüştür. Bu program doğrultusunda politika yürüten hükümet, Tütün ve Şeker Kanunlarını yürürlüğe koyarak, ulusal/ulus-ötesi şirketlerin çıkarlarını ön plana atmıştır. Bu kanunlarla ihtiyaç fazlası üretimin sonlandırılacağını, fiyatların piyasa koşullarında belirleneceğini ve son olarak da tütün üretiminin sözleşmeyle yapılacağını vurgulamıştır. Bu kanunlar sonrasında küçük üreticilik piyasa koşullarına maruz bırakılmış ve çoğu tütün ve şeker küçük üreticisi tasfiye olmuştur (Dincer, 2023, s. 1566). 2000'lerden itibaren yayınlanan AB ilerleme raporları, IMF, DB ve DTÖ dayattığı politikaların sürdürülmesi gerektiğini ısrarla vurgulamış ve 2001 yılında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB) AB'nin beklentilerini içeren kısa vadeli hedeflerini şu şekilde sıralamıştır (Avrupa Komisyonu, 2001):

- Toprak kayıt sistemi, hayvan belirleme sistemi, bitki sertifikası sistemi geliştirilmesi ve tarım piyasalarının izlenmesi için, idari yapıların iyileştirilmesi ya da tarım istatistiklerinin geliştirilmesi ve çevresel, yapısal ve kırsal gelişme önlemlerinin uygulanması gibi tarım ve kırsal politikadaki müktesebatın tamamlaması.
- Hayvan ve bitki hastalıkları ile mücadele için mevzuatın uyumlaştırılması birinci önceliği oluşturacak şekilde, Topluluğun hayvan ve bitki sağlığı mevzuatı için uygun bir uyum stratejisinin kurulması ve laboratuvar testleri, teftiş düzenlemeleri ve kurumları başta olmak üzere uygulama kapasitesinin yükseltilmesi hususu üzerinde durulmaktadır.

Orta vadeli hedef ve beklentiler kısmında, özelleştirme sürecinin tamamlanması ve tarım reformunun sürdürülmesi, tarım ve kırsal kalkınma politikalarında müktesebat hazırlıklarının tamamlanması ve gıda işleme kurumlarının (et, süt ürünleri işleme tesisleri) AB hijyen ve kamu sağlığı standartlarına ulaşmak için modernize edilmesi ve daha ileri test ve teşhis ünitelerinin teşkil edilmesi gibi konular ön plana çıkmaktadır. 2003 yılında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB), 2001 yılı KOB'daki genel belirtilen hususlara ek olarak, IMF, DB gibi uluslararası kurumların yapısal reform olarak dayattığı politikaların ve tütün ve şeker sektöründe piyasanın serbestleştirilmesine devam edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca tarım sektöründe yapılması istenen temel başlıklar şunlardır:

- Entegre İdare Kontrol Sisteminin kilit unsurlarından olan hayvan kimlik sisteminin oluşturulmasının tamamlanması, arazi-parcel tanımlama sistemleri gibi diğer unsurlar için hazırlık çalışmalarının başlatılması,
- AT kırsal kalkınma politikasının ve ormancılık stratejisine giriş için bir stratejinin belirlenmesi,
- Hayvan sağlığına ilişkin çerçeve bir kanun ve müktesebat ile uyumlu ikincil mevzuatın çıkartılması gibi hususlar ön plana çıkmaktadır.

Türkiye KOB kapsamında talep edilen konularla ilgili 2001 ve 2003 yılında Ulusal Program hazırlayarak bu taleplere karşılık vermeye çalışmıştır. 2001 yılında Ulusal Programda Çiftçi Kayıt Sistemi ve Tapu Kadastro Sistemi, Çiftlik Muhasebe Veri Ağının geliştirilmesi ve tarımsal veri tabanını kullanan Tarım Bilgi Sisteminin kurulmasına yönelik olarak çalışmaları hızlandırılacağını taahhüt etmiştir. Hayvan sağlığı alanında mücadeleye ilişkin AB uygulamalarının üstlenilmesi ve Topluluğun veterinerlik mevzuatına uyum sağlanması ve salgın hayvan hastalıklarıyla mücadelede AB uygulamalarının üstlenilmesi gerektiği vurgulanmıştır. 2003 Ulusal Programında, Avrupa Birliği mevzuatına uyum sağlamak için 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu, 4634 sayılı Şeker Kanunu ile pancar üretiminde sözleşmeli sisteme, şeker üretiminde de kota sistemine geçilmiştir. 2003 yılı katılım öncesi ekonomik programda, tarım alanında başlatılan reformlar ve ekonomik istikrarın sağlanması ile birlikte, OTP'ye uyumu mümkün kılacak diğer tarımsal programlar belirlenerek uygulanacağı vurgulanmaktadır. Övgün'e göre (2010, s.100), ulusal programda vurgulanan önemli başlıklardan biri de

kırsal kalkınmaya ilişkindir. Programda, Türkiye'nin kırsal kalkınmada herhangi somut bir politikasının bulunmadığı, OTP'nin kırsal kalkınmayı önemsemesi nedeniyle izlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Yani, kırsal kalkınma değişen tarım politikasına uygun olarak AB kriterlerine göre tanımlanmakta ve politika da AB'den adeta kopya edilmektedir. 2003 yılı katılım öncesi program, AB ve uluslararası sistemler de dikkate alınarak yeni bir Tarım Kanununun çıkarılacağını ifade etmektedir. Bunun yanı sıra ürün türlerinin korunması adı altında Yeni Bitki Çeşitlerine Ait Islahçı Haklarının Korunması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı'nın da meclise sunulduğu belirtilmektedir.

### 3.2. Türkiye'nin Tam Üyelik Müzakere Sürecinde (2005 ve sonrası) Tarımda Dönüşümün Mekanizmaları

Türkiye tarımındaki dönüşüm iki dönem itibariyle oldukça yoğun bir şekilde ilerlemiştir. İlk dönem (1980-2000) IMF, DB DTÖ gibi uluslararası kurumlar, ikinci dönem (2005 ve sonrası) AB'nin OTP kapsamında dayatılan politikalar neticesinde kapitalizm/şirketleşme olgusu hâkim kılınmaya çalışılmıştır. Özellikle 3 Ekim 2005 yılında resmi başlatılan AB tam üyelik müzakere süreciyle gündeme gelen politikalar/meکانizmaların çoğunluğu tarımı dönüştürmeye yönelik olmuştur. 2005 yılında tam üyelik müzakere sürecinde Türkiye tarımındaki kapitalistleşme, teknik bir söylem görünümünde "AB müktesebatına uyum" üzerinden yeni politik mekanizmalarla ilerlemiştir. Tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusuna yönelik dayatılan ve kırsal alanın dönüşümünü hızlandıran yeni mekanizmalar şu şekilde sıralanabilir:

- Tarımda istihdam düzeyinin AB standartlarına göre azaltılması,
- Tarımda şirketleşme yönünde atılan adımlar,
- Yabancı sermaye yatırımlarının kuralsız bir çerçeveye oturtulması,
- Kamusal alanının ve doğal kaynakların piyasalaştırılması ve özel mülkiyete konu edilmesi (Günaydın, 2005, s. 171),
- Destekleme politikalarının IMF ve DB isteklerine göre AB müktesebatıyla uyumlu bir biçimde yeniden revize edilmesi,
- Tarımsal üretim alanlarının kapitalistleşme doğrultusunda toplulaştırılması,
- Tarım sigortaları, lisanslı depoculuk ve sözleşmeli tarım,
- Ulus-ötesi şirketlerin tarımsal verileri izlemesine olanak veren bilgi ağı,
- Tohum ve tarım kanunları.

Hükümet 2005 yılından sonra üyelik müzakereleri kapsamında tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusunu sağlamlaştırmak ya da ulusal/ulus-ötesi şirketlerin tarımda yerleşmesinin alt yapısını ardı ardına yürürlüğe koyduğu çeşitli kanunlarla sağlamaya çalışmıştır. Aşağıdaki Tablo1'de hükümetin AB müktesebatını göz önünde bulundurarak yürürlüğe koyduğu kanunları göstermektedir.

**Tablo 1.** AB üyelik müzakereleri kapsamında tarımda şirketleşmenin yasal çerçevesi

Kanun	Kanunun Kabul Tarihi
5042 Sayılı Yeni Bitki Çeşitlerine Ait Islahatçı Haklarının Korunmasına İlişkin Kanun	08/01/2004
5184 Sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanununda Değişiklik Yapılması İlişkin Tasarı	07/04/2004
5200 Sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu	29/06/2004
5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu	10/07/2004
5262 Sayılı Organik Tarım Kanunu	01/12/2004
5530 Sayılı Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk Kanunu	10/02/2005
5403 Sayılı Toprak Koruma ve Arazi Koruma Kanunu	03/03/2005
5363 Sayılı Tarım Sigortaları Kanunu	14/06/2005
5488 Sayılı Tarım Kanunu	18/04/2006
5553 Sayılı Tohumculuk Kanunu	31/10/2006
5977 Sayılı Biyogüvenlik Kanunu	18/03/2010
5957 Sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun	26/03/2010
6769 Sayılı Sınai Mülkiyet Kanunu	10/01/2017
7442 Orman Kanunu ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapmasına Dair Kanunu	23/3/2023
Tarımsal Üretimin Planlaması Hakkında Yönetmelik	14/09/2023
Sözleşmeli Üretimin Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik	15/09/2023

Türkiye tarımında kapitalizm/şirketleşme olgusu, “verimlilik ve ölçek fetişizmi” üzerinden dile getirilmiş ve çoğu politika metinlerine yansıtılmıştır. Bu dönemde tarım politikaları, üretimde verimliliğin sağlanması, tarım-sanayi sektörlerinin entegrasyonu, tarımsal üretim ve arz güvenliği, tarım-sanayi entegrasyonunu gerçekleştirmek için tarımsal işletmelerin ölçek büyüklüklerinde yeniden yapılanma, tarımsal desteklemelerinin verimlilik esasına göre yeniden şekillendirilmesi gibi yeni mekanizmalarla tanımlanmıştır (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2013, s. 88). Tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusunun sağlanması için ısrarla dayatılan “verimlilik ve ölçek fetişizmi”ne yönelik politikalar için tarım mevzuatı hızla değiştirilmiştir. Çoğu AB sürecinin zorlamasıyla gündeme gelen değişiklikler, küçük üreticiliği tasfiye eden, girdi ve çıktı piyasalarının kontrolünü piyasaya bırakarak kamuyu devreden çıkaran, tarıma yönelik kamu harcamalarını kısan neoliberal bir içerik barındırmaktadır (Günaydın, 2010, s. 194). Bu doğrultuda hareket eden Hükümet, 2006 yılında Tarım Strateji Belgesini (2006-2010) hazırlayarak, 5488 sayılı Tarım Kanununun hazırlıklarını yapmış ve AB’ye taahhüt ettiği çerçeveye bağlı kaldığını göstermiştir. Tarım Strateji Belgesinde piyasa mekanizmasını bozmayacak destekleme sistemi araçlarını uygulayacağını dile getirmiş yeni destekleme araçlarını AB mevzuatına göre yeniden tanımlamıştır.<sup>4</sup>

AB üyelik müzakereleri sonrasında belirlenen yeni politikalar, sermayenin taleplerini içerecek şekilde uygulanmaya konulmuş ve devletin tarım sektörüne yönelik müdahaleci rolü neredeyse hiç kalmamıştır. Tarım sektörüne yönelik kaynak aktarım mekanizmaları (girdi, sübvansiyon, kredi) ortadan kalmış yerine sermayenin istediği biçimde tarım-gıda sanayi bütünleşmesini sağlayan alanlara kaydırılmıştır. Bu doğrultuda kırsal alanlar, tarım-gıda sektörlerinin sanayile entegrasyonu sağlayacak biçimde metalaşma süreçlerine dahil edilmiştir. Metalaşma süreçlerinin derinleşmesi için sermayenin isteği doğrultusunda yürütülen toplulaştırma faaliyetleri, tarım sigortacılığı, lisanslı depoculuk, verimliliğin sağlanması için sulama alanları, iyi tarım uygulamaları, organik tarım gibi faaliyet alanlarına kaynaklar aktarılmış ve sözleşmeli üretimin yaygınlaştırılması için de havza bazlı destekleme sistemine geçilerek sanayinin ihtiyaç duyduğu tarımsal ürünlerin üretimi teşvik edilmiştir (Değirmenci, 2021). Tarımda verimliliğin sağlanması, büyük ölçekli işletmelerin kurulması ve dağınık arazilerin toplulaştırılması hedeflenmiştir. Örneğin; Dokuzuncu kalkınma planında, üretimde rekabet gücünü ve yüksek üretim değeri bulunan ürünlerin üretimini artırmak için sulama yatırımları ön plana çıkarılmış ve arazi parçalılığı sorunu ise, arazi toplulaştırması ile çözüleceği ifade edilmiştir. 2002 yılından sonra arazi toplulaştırma faaliyetleri sermayenin ve AB uyum kriterlerinin sağlanması açısından hızlanmıştır. Toplulaştırma faaliyetlerinin hızlandırılması için de 2005 yılında 5403 sayılı “Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu”<sup>5</sup> yürürlüğe girmiştir. Bu doğrultuda toplulaştırma yapılacak alan 14 milyon hektar olarak tespit edilmiş ve 2019 yılına kadar 3,6 milyon hektar arazi toplulaştırması yapılmıştır. 2023 yılının sonuna kadar toplulaştırılacak arazi büyüklüğü 8,5 milyon hektarlık alana çıkarılması hedeflenmiştir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2019b, s. 21; Tarım Orman Bakanlığı 2019a, s. 13).

Tarım Kanunundan önce 2004 yılında 5042 sayılı “İslahatçı Haklarının Korunması” kanunu<sup>6</sup> çıkarılmış ve tohumda fikri mülkiyetlerin yerleştirilmesi bakımından önemli bir adım atılmıştır (Özkaya, 2015, s.357). 2006 yılında 5488 sayılı Tarım Kanunu’nu yürürlüğe koyan hükümet, AB’ye üyelik müzakerelerindeki taahhüt ettiği politikalara uygun bir biçimde hareket ettiğini göstermiştir. Bu kanunla, tarım politikalarının konuları ve amaçları, tarımsal destekleme politikalarının ilke ve öncelikleri, desteklemelerin hangi programlar ile yapılacağı belirlenmiştir. Hükümet, AB’nin taleplerini de dikkate alarak hazırladığı bu kanunla, tarım sektörünü bütünlüklü bir yapı içerisinde ele aldığını ifade etmiştir (YPK, 2006, ss. 81-82). Kanun, tarımsal üretimin iç ve dış talebe uygun bir biçimde

<sup>4</sup> Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri, Fark Ödemeleri, Telafi Edici Ödemeler, Hayvancılık Ödemeleri, Tarım Sigortası Ödemeleri, Kırsal kalkınma destekleri, Çevre amaçlı tarım arazilerini koruma programı destekleri (ÇATAK), Diğer destekleme ödemeleridir.

<sup>5</sup> 03/05/2005 tarih 5403 sayılı “Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu”. Resmî Gazete (sayı: 25880).

<sup>6</sup> Resmî Gazete 15.01.2004 yılı 25347 sayı.

bir biçimde geliştirilmesi, verimliliğin artırılması, gıda güvencesi ve güvenliği güçlendirilmesi, üretici örgütlerinin geliştirilmesi, tarımsal piyasaların güçlendirilmesi, kırsal kalkınmanın sağlanması suretiyle tarım sektöründeki refah düzeyinin yükseltmek gibi tarım sektöründeki faaliyetleri belirli bir kapsam dâhilinde yürütmeyi amaçlamıştır. Bu amaçların gerçekleşmesine yönelik Kanun'un 21. maddesinde "tarımsal destekler için ayrılacak kaynağın Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın (GSYH) %1'inden az olamayacağı" belirtilmiş; fakat ödemeler GSYH'nin %1'ine hiçbir zaman eşit olmamıştır. Kanun kapsamında çiftçiye ödenen destekler, 2006 yılında GSYH'nin %0,6'dan 2021 yılında %0,3'e düşmüştür (SBB, 2022, s. 8). Özden'e göre kanunun yürürlükte olduğu 2006-2022 döneminde çiftçiye 52 milyar dolar daha az bir ödeme yapılmıştır (Özden, 2023). Yine Kanununun 13. maddesi, tarım-gıda sanayi sektörlerinin entegrasyonunu sağlayacak şekilde desteklemelerin havza bazlı modele göre ve sermayenin isteğine uygun sözleşmeli üretim yapılan ürünlere verileceğini örtülü bir biçimde ifade etmektedir. Keyder'e ve Yenal'a göre (2018, s. 203) Hükümet, bu kanunla mali dengeleri gözeterek destek harcamasından tasarruf etmeyi değil, tarımı ve kırsal nüfusu kendi isteği doğrultusunda yönetmeyi arzu ediyordu. Kanundaki yeni politikalar, tarımsal üretimde verimlilik, ürün çeşitliliği, kalite ve rekabet gücünün artırılması amacıyla yönelik olarak belirlenmiştir. Hükümet, bu kanunla çiftçiye gelir aktarma niyetinde olmadığını göstermiş ve hatta çiftçiyi piyasa mekanizmasına uyum sağladığı için ödüllendirmiştir. Başka bir deyişle, yeni politikalar piyasayı merkeze alan amaçlara hizmet etmektedir.

Tarım Kanunu yürürlüğe koyarak tarımsal üretim alanını piyasada rekabete açmayı amaçlayan hükümet, 2006 yılında 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu<sup>7</sup> da yürürlüğe koyarak tarımda şirketleşmenin alt yapısını sağlam zeminler üzerine oturtmaya çalışmıştır. 2006 yılında 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu ile tohum alanında şirketlerin ülke pazarında hakim olmasının koşulları sağlanmıştır. Kanun, kırsal alanda biyolojik çeşitliliği ve genetik kaynakların fikri mülkiyet kapsamına alınmasını sağlamış ve şirketlerin kırsal alanı daha da metalaştırmasının önünü açmıştır. Kanun, tohum sektöründe şirketlerin isteği doğrultusunda küçük üreticilerin kendi tohumlarını kullanmasının önüne geçmeyi amaç edinmektedir. Bu sektördeki desteklerin çoğu AB kriterlerini sağlayan şirkete verilmektedir. Yine bu kanunda kayıt altına alınacak tohumların yurt içi satışına onay verilmektedir. Küçük üreticiler bu mekanizmalarla şirketlere bağımlı hale getirilmeye çalışılmıştır. AB tam üyelik müzakereleri bağlamında gündeme gelen bu kanun, küçük üreticileri şirketlere bağımlı hale getirmiştir. Kanun ile tohum üretimi izni, sertifikasyonu, ticaret izni, piyasa denetimi gibi devletin üstlenmesi gereken yetkileri şirketlerin egemen olduğu Tohumcular Birliği'ne devredilmiştir. Başka bir deyişle, köylülerin üretiminde en önemli girdilerden biri olan tohum alanı, kamudan alınıp özel sektöre devredilmiştir. Bu bağlamda yasa, tohumun metalaşmasının önünü açarak köylüyü kendi tohumundan uzaklaştırmıştır. Tohum alanında şirketlere tanınan yetkiler bunlarla sınırlı kalmamış ve 2012 yılında çıkarılan Tohumculuk Sertifikasyon İşlemlerinde Yetki Devri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile tohumculuk alanındaki bütün yetkiler şirketlere devredilmiştir. 2019'da "Yerel Çeşitlerin Kayıt Altına Alınması, Üretilmesi ve Pazarlanmasına Dair Yönetmelik" yürürlüğe konulmuş ve köylülerin kendi tohumlarını kullanımı ve tohumlarına erişimi engellenmiştir. Küçük üreticiler, tohumlarını kayıt altına alma masraflarını karşılayamadığından, şirketler tarafından kayıt altına alınmış tohumlara yönlendirilmiştir.

Sermayenin tarımı dönüştürmesinde ve küçük üreticiler üzerinde denetim kurmasını sağlayan en önemli mekanizmalardan biri de sözleşmeli üretim modelidir. Sözleşmeli üretim, 1990'larda yaygın olarak şeker pancarı üretiminde devletin dahil olduğu bir çerçeveden hiçbir yasal dayanağı olmayan tek taraflı, koşullarını hükümetin belirlediği bir modele dönüşmüştür. Şirketlerin tercih ettiği sözleşmeli üretim, kamu kesiminin dışarıda bırakılarak küçük üreticilerle şirketlerin karşı karşıya geldiği bir

7 Resmi Gazete, 08.11.2006 yılı 26340 sayı.

modele evrilmiş durumdadır (Aydın, 2007, s. 91). Türkiye’de sözleşmeli üretim, tarım gıda sektörünün uluslararası nitelik kazanması ve yabancı gıda şirketlerinin piyasaya girmesiyle daha yaygın hale gelmiştir. Özellikle taze sebze-meyve, tohum, organik ürünler, hayvancılık gibi sektörlerde faaliyet gösteren ulusal/ulus-ötesi şirketler ürün kalitesini yükseltme, standardizasyon ve üretim riskini büyük ölçüde üreticiye devretme gibi kaygılarla sözleşmeli üretimi tercih etmektedir (Keyder ve Yenal, 2018, s. 177). Şirketler tarafından bu modelin tercih edilmesinin en önemli nedenlerinden biri de yasal mevzuattın küçük üreticilerin aleyhine tanımlanmasıdır. 1998 yılında 23420 sayılı Resmî Gazete yayımlanan “Sözleşmeli Tarımsal Ürün Yetiştiriciliği ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ” ile şirketler ile küçük üreticiler arasında başlayan eşitsiz ilişki, 2008 yılında yürürlüğe konulan “Sözleşmeli Üretim ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile devam etmiştir. Tarım Kanununun 13. maddesine dayanılarak hazırlanan bu iki yönetmelik, şirketlere ürünü almama biçiminde tam bir serbesti tanımakta ve üretimin her aşamasını denetleme hakkı vermektedir.

Sözleşmeli üretim, tarım-sanayi entegrasyonu sağlamaya yönelik bir argüman olarak ön plana çıkarılmış ve tarıma dayalı sanayinin hammadde ihtiyacının kesintisiz karşılanması amaçlanmıştır (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2016, ss. 148-189). Sözleşmeli üretimin teşviki için tarımsal üretim bölgelerinde havza bazlı model kapsamında sözleşmeli üretim yapan üreticilerin destekleneceği ön plana çıkarılmaktadır. Başka bir deyişle, çiftçilere şirketlerin talep ettiği ürünleri üretmeleri dayatılmaktadır. Şirketler, üretimdeki hiçbir riski üstlenmeksizin, üretimin koşullarını, hangi ürünün hangi nitelik ve miktarda üretilmesi gerektiği gibi üretim süreçlerine dair bütün kararları küçük üreticilere dayatmaktadırlar (Aydın, 2018, s. 276; Ulukan, 2009, s. 260). Görüleceği gibi, tarımda şirketler tarafından yoğun bir şekilde tercih edilen sözleşmeli üretim modeli, tarımsal üretim süreçlerindeki kontrolün şirketlerin lehine düzenlenmesidir. Küçük üreticiler, mülkiyet hakkına sahipken, bu mülkiyetin tasarruf hakkını bu sözleşmelerle kaybetmiştir. Bu sözleşmelerle tarımsal üretimi ilgilendiren bütün kararlar, şirketlerin çıkarlarını maksimize edecek şekilde düzenlenir (Edelman, 2006’ dan aktaran; Bor, 2014, s. 117).

Bu mekanizmalarla tarımı şirketlerin lehine yeniden tanımlayan hükümet, 2023 yılında “Orman Kanunu ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapmasına Dair Kanunu” hazırlayarak, sermaye lehine yeni düzenlemelere gitmiştir. Kanun, üst üste iki yıl boyunca boş bırakılan arazilerin bakanlıkça kiralanacağı, bakanlığın belirlediği ürünlerde sözleşmeli üretimin yaygınlaştırılacağı ve desteklerin bu ürünlere verileceğini ifade etmektedir (Madde 3). Kanun, çiftçilerin üreteceği ürünler için izin alma şartı getirmekte ve izin alamayan için de yaptırım uygulamayı amaçlamaktadır. Böylece tarımsal üretim tamamen sözleşmeye bağlanmakta ve üreticinin kendi üretimi hakkındaki tasarruflarını engellemeye çalışmaktadır. Bu kanun, şirketlerin küçük üreticiler üzerindeki denetimini daha da sağlamlaştırmaktadır. Bu yasanın üzerinden çok geçmeden ve bu yasayla bağlantılı iki yönetmelik daha hazırlanarak sözleşmeli üretimin ülke geneline yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Hükümet, 14 Eylül 2023’de “Tarımsal Üretimin Planlaması Hakkında Yönetmelik” ve 15 Eylül 2023’de “Sözleşmeli üretimin Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliği” yayımlayarak Tarımsal Üretim Planlaması kapsamında küçük üreticiliği sözleşmeli üretimle şirketlere mahkûm etmenin yeni koşullarını yaratmıştır.

14 Eylül’de yayınlanan yönetmeliğe göre, “Cumhurbaşkanı kararı ile ilan edilen tarım havzaları ve bu havzalardaki ürün desenleri de göz önüne alınarak, tarım havzası veya işletme bazında üretim izinleri verilir” ifadesi ile çiftçinin ekeceği ürün üzerindeki, tasarruf hakkı elinden alınmaktadır. Tarımsal üretim süreçlerindeki öncelikler, AB üyelik müzakere sürecinde sıkça dillendirilen sözleşmeli üretim, organik tarım ve iyi tarım uygulamaları yapılan alanlara verilecektir (madde 13). Yönetmeliğe göre, kurul üyelerinin tamamının bakanlık bürokratlarının temsil ettiği Tarımsal Üretim Planlaması Kurulu oluşturulacaktır. 1990’larda Bakanlığın kırsal kesim ile ilgili bütün birimleri tasfiye edilerek kırsal kesimle bağlantısı neredeyse koparılmıştır. Kırsal kesimden

soyutlanan bu birimler ve üst düzey bürokratlar, yeni yönetmelikle kırsal kesimde üretim yapan çiftçilerin ürettiği ürünler hakkında önemli bir karar alma mercii durumuna getirilmiştir. Tarımsal üretim kararlarını sadece bakanlık bürokratlarına bırakan bu yönetmelik, çiftçileri üretim ile ilgili karar mekanizmalarından tamamen soyutlamıştır. Yönetmelikte en dikkat çeken maddesinde “ormandan tahsis edilen ağaçlandırma alanları ile 5403 sayılı Kanunda belirtilen dikili tarım arazilerinde asgari tarımsal arazi büyüklüğü altında kalan alanlar hariç olmak üzere eğimi yüzde altının altında olan arazilerde yeni meyve bahçesi tesisine izin verilmeyeceği” vurgulanmıştır. Özellikle deprem bölgesinde zeytinlik alanları amaç dışı kullanıma açmak için yasal gerekçeler de oluşturulmuş görünmektedir. Gürsucu’ya göre (2023), bu yönetmelikle, tarım arazilerinde asgari tarımsal arazi büyüklüğü altında kalan alanlarda yapılan üretimler için izin almak dışında arazilerin toplulaştırılması zorunluluk haline getirilecektir. Bu yönetmelikle, Türkiye’de Mansholt Planına benzer bir uygulamayı akla getirmektedir. Avrupa’da 1960’larda gündeme gelen Mansholt Planı’yla tarım topraklarının büyük şirketlerin ellerinde toplanmasına neden olmuş ve küçük üreticiliği neredeyse tamamen tasfiye etmiştir. Aynı süreç bu yönetmelikle uygulamaya alındığı görülmektedir.

15 Eylül 2023’te “Sözleşmeli Üretimin Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik”, sözleşmeli üretimde irade serbestisine vurgu yapmakla birlikte salgın hastalıklar, tarım ürünleri ticaretinde yaşanan gelişmeler karşısında arz güvenliğinin sağlanması, tarımsal üretimin iç veya dış talebe uygun olarak ayarlanması veya bitki ve hayvan sağlığının korunması amacıyla, ihtiyaç halinde Bakanlıkça belirlenen ürün veya ürün gruplarının sözleşmeli olarak üretileceğini ifade etmektedir. Yönetmelik, tarımsal üretim sözleşmesine tabi ürünlere veya üretim varlıklarına sigorta yaptırılması zorunluluğu getirerek, sermayenin hâkim konumda olduğu tarım sigortacılığının alanını genişletmektedir. Küçük üreticiler, sürekli artan girdi maliyetlerini karşılayamaz durumdayken ürünlerin sigorta bedellerini nasıl karşılayacakları konusunda netlik bulunmamaktadır. Yönetmelikte göze çarpan diğer bir gelişme, taraflar arasındaki uyumsuzlukların çözümü için arabulucu sistemi devreye girmesidir. Başka bir deyişle Yönetmelik halen şirketlerle küçük üreticiler arasındaki eşitsiz ilişki sürecini ya da bağımlılık ilişkisini tam anlamıyla çözmemiştir. Kamu kesimini dışlayan bu yasal süreçler, sorunlara çözüm getirmeyecektir.

İzleyen bölümde Ortak Tarım Politikası ile AB’ye üyelik müzakereleri kapsamında dayatılan politikaların çiftçiler üzerindeki etkileri tarım sayımları çerçevesinde ele almayı amaçlamaktadır.

#### 4. Tarımsal Göstergeler Üzerinde AB ve Türkiye Tarımsal Yapısının Karşılaştırılması

2000’li yıllardan sonra tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusu, tarım arazilerinin verimliliği ve tarımsal yapıların ölçek küçüklüğü gibi konular üzerinden şekillenmiş ve kapitalist dönüşümün sağlanması hedeflenmiştir. Hükümetin politika metinlerde de ön plana çıkan bu hedefler, tarımsal yapıların ölçek büyüklüğünün AB ortalamasına uygun bir yapıya kavuşturulması için yoğun bir çaba gösterilmiştir. Bu hedefe atıf yapan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Tarım Özel İhtisas Komisyon Raporuna göre, ülkemizde tarımsal yapının iyileştirilmesinin temel unsuru olarak optimal işletme sayısı tespiti yapılmıştır. Buna göre, işletmelerin asgari geçimlerini sağlayabilmek için belirli büyüklüklere getirilmesi gerekmektedir. İşletme büyüklüğü kuru yapılan alanda 20, sulu tarım alanlarında 10 hektar olmasına vurgu yapılmıştır (DPT, 2000a, s. 7). 2019 Çiftçi kayıt sistemine kayıtlı 14,8 milyon hektarda üretim yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda sulu tarım alanında 397 bin işletme, kuru tarım alanında 527 bin işletme olmak üzere toplam 925 bin tarım işletmesinin olması gerekmektedir. Başka bir deyişle, 14,8 milyon hektar 15-16 hektar ölçekte faaliyet gösteren 925 bin tarım işletmesi, olması gereken optimal tarım işletmesi sayısıdır. Bu tespit, ülkemizdeki koşullarda geçimini sağlayamayan 2,2 milyon çiftçinin yerini 925 bin AB standartlarında olan “modern” büyük tarım işletmesi alacaktır. Bunun anlamı, 2,2 milyon işletmeden 1,3



milyonun tasfiye edilmesi gerektiğidir. Aydın'a göre (2005, s. 11), optimal işletme sayısını gerçekleştirme hedefi, nasıl ve ne uğruna gerçekleştirilecektir.

Bu hedef doğrultusunda Türkiye'de siyasi hükümetin sınıfsal tercihini doğrudan küçük ölçekte çalışan aile işletmelerini tasfiye edip yerine uluslararası kurumların (IMF, DB, DTÖ) ve AB'nin istediği tarımda kapitalizm/şirketleşmenin yerleştirilmesi olduğu görülmektedir. Bu bölümde hem AB hem Türkiye'de tarımsal yapılarındaki değişim ve kapitalist üretim ilişkilerinin dönüşümünü gösteren arazi tasarrufu verileri ele alınarak, tarımdaki dönüşümün küçük üreticiler üzerindeki etkileri gösterilecektir.

**Tablo 2.** 1960-2020 Döneminde Topluluğun Tarımsal Yapısındaki Değişim

İşletme Ölçeği *1000	EUR6 1960	EUR9 1975	EUR15 1995	EUR27 2020
1-5 ha	3.119,5	2.128,7	4.155	5.785,4
5-10 ha	1.407,4	885,3	960,3	1.121,5
10-20 ha	1.159,5	892,6	782,0	789,0
20-50 ha	659	854,8	848,4	703,1
50 ha ve üzeri	164,1	322,0	585,7	676,1
Toplam	6.509,5	5.083,5	7.370,0	9.067,3
Kullanılan Tarım Alanı (1000 ha)	78.417	87.264	128.497	157.415
İşletme Ölçeği ha	12,04	17,6	17,4	17,36

**Kaynak:** Communauté Economique Européenne Commission, 1958, European Communities, Report, 1980; 2001; Eurostat; 2023.

OTP'deki değişim yönünü ifade eden en önemli göstergeler tarımsal yapılardaki değişimdir. OTP'nin başlangıcında gıdada yeterlilik için önem arz eden küçük üreticilik yapılan reformlarla yapısal sorun olarak algılanmış ve yapılan reformlar sonucunda tasfiye edilmiştir. Aşağıdaki tablo2'de OTP'nin başlangıcından günümüze yapılan reformların tarımsal yapılar üzerindeki etkilerini göstermektedir.

Tablo 2'ye göre, 1960-1975 döneminde AET'nin ilk kurucu 6 üyesinde toplam işletme sayısı, 6.508 bin iken 9 üyeli toplulukta işletme sayısı 5.083 bine düşmüştür. İlk genişlemenin ardından yaklaşık 1,5 milyon küçük ölçekteki işletme (10 hektar altında) tasfiye olmuştur. Buna karşın, 50 hektar ve üzerinde çalışan işletmelerin sayısı, 500 bin artmıştır. 1960 yılında Toplulukta ortalama işletme ölçeği 12 hektar iken, 2020 yılında 17,36'a çıkmıştır (Tablo2). Ülkeler bazında ortalama işletme ölçeği örneğin Fransa'da 62 hektar, Danimarka'da 76 hektar, Almanya'da 61 hektardır. Tarımsal yapıları Türkiye'ye benzer olan Yunanistan'da 7, Polonya'da 10 hektar ve İtalya'da 11 hektardır (Eurostat, 2023). Avrupa'daki büyük ölçekli işletmelerin toprakta yoğunlaşmasının en önemli nedenlerinden biri de toprak toplulaştırılmasıdır. Topluluğun ilk kurucu üyesi Fransa, 1945-1980 döneminde, Kırsal Yerleşim ve Arazi Düzenleme Kurumları (SAFER) aracılığıyla toplam 11 milyon hektarlık araziye toplulaştırmıştır. Bu alan toplam işlenen alanın %64'üne eşittir (Tekelioğlu, 1994, s. 103). Fransa toplulaştırma faaliyetleri sonucunda 1955'te 22 hektar olan işletme ölçeğini 1985'te 70 hektara çıkarmıştır. Başka bir deyişle, bu faaliyetler sonucunda küçük ve orta ölçekli işletmeler tasfiye edilerek tarımsal yapı radikal bir dönüşüme uğramıştır (Aksoy, 1970, s. 291).

Tarımda kapitalist üretim ilişkilerinin gelişiminde kullanılan en önemli göstergelerden biri de arazi tasarruf biçimleridir. AB'de 1994-2016 döneminde kendi arazilerini işleten işletmelerin oranı %58,2 iken %48,8'ye düşmüş, kira ve ortaklık ve diğer biçimlerde tutulan arazinin oranı %41,7'den %51,2'e yükselmiştir (Tablo3). AB'de toprağın miras yoluyla parçalanmasına izin verilmediği gibi, miras kalan topraklar kiraya verilmektedir (Bayraç ve Yenilmez, 2005, s. 100). Örneğin Fransa'da miras kanunu toprağın mirasçılara zorunlu devrini öngörmekle birlikte, genellikle mirasçılar, tarımsal üretim ile ilgilenmediklerinde paylarını çiftlikle uğraşan mirasçıya ya satarlar ya da kiralamayı tercih ederler. Diğer mirasçıların payını satın alan çiftçi devlet tarafından desteklenir. Eğer mirasçılar paylarını satma niyetinde değilse, o zaman mirasçılar arasında Tarım Arazileri Grubu (Groupement Foncier Agricole) şeklinde bir aile şirketi

kurulur ve araziler çiftçilik yapan mirasçıya uzun süreli kiralanır (Latruffe and Mouel, 2006, s.10). Danimarka ve Almanya’da tarım arazileri bir varise bırakılmak (kira ya da satış) şeklinde işletilir (Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 34).

**Tablo 3.** AB 12, AB 15 ve AB 27’ye göre Arazi Tasarruf Biçimleri (% dağılımı)

Arazi Tasarruf Biçimi	AB12 (1994)	AB15 (2004)	AB27 (2016)
Mülk Arazi	58,2	58,9	%48,8
Kira ile işletilen Arazi	40,1	39,4	%44,3
Ortakçılık ve Diğer Biçimde İşletilen Arazi	1,6	1,7	%6,9
Toplam	100	100	100

**Kaynak:** (Eurostat, 2023).

Türkiye, AB’ye üyelik müzakereleri sürecinde AB’nin “optimal” işletme sayısını yakalamaya yönelik birçok mekanizmayı devreye sokarak bu hedefini gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Türkiye’nin 1980’lerden itibaren tarımda kapitalizm/şirketleşme olgusunun gerçekleştirilmesi için temel hedef olarak belirlediği strateji, küçük üreticiliği tasfiye etmek üzerine kurgulanmıştır. Aşağıda Türkiye tarımında kapitalizm/şirketleşme olgusunun tespitine yönelik Tablo 4’e bakıldığında küçük üreticiliğin tasfiye edildiği ortaya çıkmaktadır.

**Tablo 4.** Genel Tarım Sayımları (1991-2001) ile 2019 Çiftçi Kayıt Sistemine Göre Toplam Çiftçi Sayısı ve Kullanılan Arazi Büyüklüğü

İşletme Ölçeği (ha)*1000	1991		2001		2019	
	İşletme sayısı	Kullanılan Arazi	İşletme sayısı	Kullanılan Arazi	İşletme sayısı	Kullanılan Arazi
5'den	2.660	51.890	1.959	39.344	1.464	28.137
5-10	713	46.751	560	38.127	411	29.164
10-20	383	49.217	327	43.884	245	34.001
20-50	174	46.487	154	42.076	122	35.979
50 +	37	40.167	22	20.917	22	20.747
<b>Toplam</b>	<b>3.967</b>	<b>234.511</b>	<b>3.022</b>	<b>184.348</b>	<b>2.265</b>	<b>148.029</b>
<b>Ortalama İşletme Büyüklüğü</b>	<b>5,9</b>		<b>6,1</b>		<b>6,5</b>	

**Kaynak:** DPT, 1991, 2001; ÇKS, 2019

Tablo 4’te 1991-2019 dönemi işletme sayısı ve kullanılan arazi büyüklüğü verileri ele alınarak, 1990’lardan sonra uluslararası kurumlar ve 2000’lerden sonra da AB’ye üyelik müzakere sürecinde dayatılan politikaların tarımsal yapılar üzerindeki etkilerini işletme sayısı ve kullanılan arazi büyüklüğü değişimlerine göre incelenmektedir. 1991-2001 döneminde toplam işletme sayısı, %24 azalarak 3.967 binden 3.022’bine düşmüştür. Aynı dönemde kullanılan arazi büyüklüğü de, %21 azalarak 234.511 bin dekaradan 184.348 bin dekara düşmüştür. 1991-2001 döneminde tasfiye olan işletmelerin %90’ı küçük üreticilere (10 hektar ve altında çalışan) aittir. Toplam tasfiye olan 945 bin işletmenin 854 bini 10 hektar ve altında çalışan işletmelerdir. AB ile üyelik müzakerelerin oldukça sıkı yürütüldüğü 2001-2019 döneminde toplam işletme sayısı %25 azalarak 3.022 binden 2.265 bine; kullanılan arazi büyüklüğü de %20 azalarak 184.348 bin hektardan 148.029 bin hektara inmiştir. Bu dönemde toplam tasfiye olan işletmelerin %85’i 10 hektarın altında çalışan küçük üreticilerdir. Başka bir deyişle, bu dönemde 757 bin tasfiye olan işletmenin 644 bini küçük üreticilerdir (Tablo4). 1991-2019 döneminde işletme sayısındaki oransal düşüşün arazi büyüklüğündeki düşüşten fazla olması ortalama işletme ölçeğini 5,9 hektardan 6,5 hektara çıkmasını sağlamıştır. Ortalama işletme ölçeğindeki bu artış küçük üreticilerin kullandığı arazilerin faaliyet dışına itildiğini göstermektedir.

Tarımında kapitalist üretim ilişkilerinin gelişimini göstermesi açısından önemli bir ipucu veren arazi tasarruf biçimi verisine göre, Türkiye’de tarımda kiracılık ilişkilerinin yaygınlaştığı görülmektedir. Bu durum tarımda kapitalizmin geliştiğine dair önemli bir bulgu olarak değerlendirilebilir.

**Tablo 5.** Tarım Sayımları (1991-2001) ile 2019 ÇKS'ye Göre Arazi Tasarruf Şekline Göre İşletme Sayısı ve Ekilen Arazi Büyüklüğünün Oransal Dağılımı.

Tasarruf Şekli (%)	1991		2001		2016	
	A	B (dekar)	A	B (dekar)	A	B (dekar)
Yalnız Kendi Arazisini İşletenler	92,6	89,3	85,1	71,4	79,5	59,9
Kendi Arazisi Yanında Dışarıdan Arazi Tutanlar+ Kirayla Tutulan Arazi	7,0	10,4	14,3	27,9	20,1	39,6
Ortakçılık ve Diğer Biçimde İşletilen Arazi	00,4	0,3	00,6	0,7	0,4	0,5
Toplam	100	100	100	100	100	100

**Kaynak:** DPT; 1991, 2001, TÜİK, 2016

Tablo 5'e göre, 1991-2016 döneminde kendi arazisini işleten işletmelerin oranı %92,6'dan %79,5'e kullandıkları arazi büyüklüğünün oranı, %89,3'ten %59,9'a düşmüştür. Buna karşılık, kiracılık ilişkilerine giren işletmelerin oranı ve kullandıkları arazi büyüklüğü de giderek artmıştır. 1991-2016 döneminde kiracılık ilişkilerine giren işletmelerin oranı %7'den %20,1'e kullandıkları arazi büyüklüğü %10,4'ten %39,6'a yükselmiştir (Tablo5). Kiracılık ilişkilerinde yaşanan bu gelişmeler, Türkiye'nin uluslararası iş bölümüne emek yoğun ürün üretiminde eklenmesiyle doğrudan bağlantılıdır. Büyük ölçekli işletmeler, daha ucuz iş gücüyle sebze ve meyve gibi talebi artan ve daha fazla gelir getiren ürünlere yönelmeleri kiracılık ilişkilerinin artmasında önemli rol oynamaktadır (Teoman ve Tartıcı, 2012, ss. 167-168). Bütün bu veriler AB ile karşılaştırıldığında Türkiye tarımında dönüşüm, AB'deki dönüşüme paralel bir şekilde ilerlemektedir. AB tarım sektörünü kapitalist bir doğrultuda dönüştürürken içsel değişimlerini dikkate alarak gerekli önlemler almaya çalışmıştır. AB tarımında tasfiye ettiği çiftçilerine emeklilik koşullarını oluşturarak daha genç çiftçiler için gerekli bir alt yapı sunarken, Türkiye tarımında tasfiye olan çiftçiler için herhangi bir önlem alınmamıştır. Dışsal dinamiklerce belirlenen tarım politikaları, küçük üreticiler tarımdan koparmış ve tarım sektöründe devam etmeleri için de herhangi bir destek programı da sunmamıştır.

## 5. Sonuç

AB'nin ilk genişleme sonrasındaki tarım sayımlarına bakıldığında küçük üreticiliğin tasfiye edildiği görülmektedir. 1960-1975 döneminde 100 dekardan küçük ölçekte çalışan toplam 1,5 milyon küçük üretici tasfiye edilirken, 200 dekardan fazla çalışan üretici sayısı, 354 bin artırılmıştır. 6 üyeli topluluğun ortalama işletme ölçeği 1960'larda 12 hektar iken 2020'de 17 hektara yükselmiştir. OTP bağlamında tarımsal yapı genel olarak değerlendirildiğinde AB'de küçük üreticiliğin tasfiye edildiği ve büyük işletmelerin toprakta yoğunlaştığı bir yapı görünümü ortaya çıkmıştır.

1963 yılında başlayan AB'ye üyelik müzakere süreçlerinin tarihi serüveninde Türkiye'nin en önemli taahhüdü tarım sektörünün OTP'ye uyumu konusunda olmuştur. Bu uyumun sağlanması için çeşitli yasal mekanizmaları devreye koyan hükümet, tarımsal yapıları büyük ölçüde dönüştürmüştür. Bu mekanizmaların küçük üreticiler üzerindeki etkilerine bakıldığında 1991-2019 döneminde 8,6 milyon azalan üretim alanının 4,1 milyonu 100 dekarın altında üretim yapan küçük üreticilere aittir. Aynı şekilde toplam tasfiye olan 1,7 milyon üreticinin 1,5 milyonu yine 100 dekarın altında çalışan küçük üreticilere aittir.

AB'ye üyeliği göz önünde bulundurarak yürürlüğe konulan Tarım Kanunu, Tohumculuk Kanunu, sözleşmeli üretim gibi çeşitli mekanizmalar, çoğu küçük üreticiliği tasfiye etmiş, kalan üreticiler de şirketlere bağımlı hale getirmiştir. Özellikle 2023 yılında çıkarılan Kanun ve yönetmelikler (Orman Kanunu'nda Değişiklik, sözleşmeli üretim, tarımsal üretim planlaması) kalan çoğu küçük üreticiliği şirketlere bağımlı hale getirmenin yeni dayanaklarını oluşturmuştur.

Türkiye tarımında bu politikaların uygulanmaya devam edilmesi halinde küçük üreticiliğin giderek daha da tasfiye olacağı görülmektedir. Bunun durdurulması için,

hükümet, küçük üreticilerin üretimde devamlılığını sağlayacak tarımsal üretim planlamasını bir an önce devreye koymalıdır. Bu doğrultuda, küçük üreticiliğin tasfiye edilmesi yerine kooperatif örgütlenmelerinin önü açılarak ortalama ölçek büyüklüğüne gidilmesi ya da aynı kooperatifler öncülüğünde toprak toplulaştırması yapması gerekmektedir. Mevcut sözleşmeli üretim yönetmeliğinden vazgeçip, kamunun da dahil olduğu ve küçük üreticilerin lehine tanımlanan yeni bir sözleşme modeline geçmelidir. Tarımsal üretim planlarını uluslararası kurumlara taahhüt ettiği ölçüde değil, küçük üreticilerin birlikte hareket edeceği toplulaştırma faaliyeti ve üretim planlamasıyla birlikte ele alacağı yeni bir paradigmaya ihtiyacı vardır. Başka bir deyişle tarımsal üretim planlarını küçük üreticiler başta olmak üzere bütün çiftçilerin yararına belirlemeli ve uluslararası kurumların dayattığı politikalarından vazgeçmelidir. AB tarımıyla rekabet edebilmek için küçük üreticiliğe yönelik üretimi teşvik edici çeşitli destekleri (kredi, girdi, sübvansiyon, alım garantili ödemeler) sağlayarak küçük üreticiliği tarımsal yapının temeline oturtmalıdır.

## Kaynakça

- AB Başkanlığı. (2023). Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi. ([https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi\\_111.html](https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html). 20/09/2023 tarihinde erişim sağlandı).
- Acar, M.; Aytüre, S. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Tarım ve Tarım Politikalarının Geleceği*. Bursa: Ekin Yayınevi
- Acar, M.; Bulut, E. (2011). AB Ortak Tarım Politikası Reformları Işığında Türkiye’de Tarımsal Destekleme Politikaları: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(1), 1-23. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/jiss/issue/25901/273021>
- Aksoy, S. (1970). *Tarım Hukuku*. Ankara: Ankara Basım ve cilt evi.
- Arı, F.A. (2006). Türkiye’de Tarımın Ekonomideki Yeri ve Güncel Sorunlar, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 9, 61-81,
- Avrupa Komisyonu. (1998). Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu.
- Avrupa Komisyonu. (1999). Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyonun 1999 Düzenli Raporu.
- Aydın, B. (2005). *Ölçek Büyüklüğü, Toprak Parçalılığı ve Arazinin Tasarruf Şekline Göre Tarımsal İşletmelerin Analizi*. Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası.
- Aydın, B. (2007). Tarımda Sözleşmeli Üretim Modeli. *Ekonomik Yaklaşım*, 18(65), 91- 105.
- Aydın, Z. (2018). *Çağdaş Tarım Sorunu*. İmge Kitabevi Yayınları. Ankara
- Aysu, A. (2006). *Avrupa Birliği ve Tarım*. İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Baş E. (2004). *Avrupa Birliğinde Ortak Tarım Politikası Alanında 2003 ve 2004 Yıllarında Gerçekleştirilen Reformların Genişleme Süreci ve Türkiye’nin Adaylığı Göz Önüne Alınarak İncelenmesi*. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. Uzmanlık Tezi. Ankara
- Bayraç, N, Yenilmez F. (2005). Tarım Sektörünün Yapısal Analizi ve Avrupa Ortak Tarım Politikası. AB’ye Uyum Sürecinde Türkiye Tarımı İçinde. İ. Ülger, Kaya, (Der.) *Demokrasi Platformu Üç Aylık Fikir- Kültür- Sanat ve Araştırma Dergisi*, 91-130.
- Bor, Ö. (2014). Yeni Tarım Düzeni. Aysu A, Kayaoğlu S (der) . *Köylülükten sonra Tarım: Osmanlıdan Günümüze Çiftçinin İlgası ve Şirketleşme* içinde s: 82-122 Epos Yayınları. Ankara.
- Bredly, D., Christodoulou M.; Nganga, J.; Russ, A.; Bracken, J. (2022). The common agricultural policy at 60: A growing role and influence for the European Parliament. Brussel- European Union 2022. <http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (DOI: 10.2861/004146).
- Commission European (2001). The Agricultural Situation in the European Union 1999 Report. Brussel- Lüksemburg. 2001
- Commission of the European Communities. (1979). The Agricultural Situation in the Community 1979 Repor Brussel- Lüksemburg. 1980.
- Communaute Economique Européenne Commission. (1958). La situation de l'agriculture dans la Communauté. établi à l'intention des membres de l'Assemblée Parlementaire Européenne
- Değirmenci, S. (2019). *Türkiye’de Tarım Kapitalistleşirken Talepler ve Yasalar*. İstanbul. SAV

- DİE. (1980). *Genel Tarım Sayımı, Tarımsal İşletmeler (Hane Halkı) Araştırması Sonuçları*. Ankara: DPT Matbaası
- DİE. (1991). *Genel Tarım Sayımı, Tarımsal İşletmeler (Hane Halkı) Araştırma Sonuçları*. Ankara: DİE
- DİE. (2001). *Genel Tarım Sayımı, Tarımsal İşletmeler (Hane Halkı) Araştırma Sonuçları*. Ankara
- Dincer, A. (2023). Tarım Sayımları Çerçevesinde Tarım İşletmeleri ve Kullanılan Arazi Büyüklüğündeki Değişim ve Bu Değişimin Bölgesel Yansımaları. *Fiscaeconomia*, 7(2), 1557-1590. <https://doi.org/10.25295/fsecon.1251809>
- Dincer, A, & Aydın, B. (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Tarımda Kapitalist Üretim İlişkilerinin Dönüşümü. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 65-93. <https://doi.org/10.25295/fsecon.1342634>.
- DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*. Ankara: DPT Yayınları
- DPT (2000a). *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı. Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yayınları.
- DPT. (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*. Ankara: DPT.
- Eraktan, G. (2005). "Avrupa Birliği'ne Uyum sürecinde Türk Tarımı". AB'ye Uyum Sürecinde Türkiye Tarımı İçinde. İ. Ülger, Kaya, (Der.) *Demokrasi Platformu Üç Aylık Fikir-Kültür- Sanat ve Araştırma Dergisi*, (3), 43-60.
- Eraktan, G. (2006). Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasında Değişim Doğrultuları Ve Türkiye İçin Önemi. *Ankara Avrupa Çal ışmaları Dergisi*, 5(2) , 47-67.
- Eraktan G ve Ören N. (2008). AB Ortak Tarım Politikası, Reform Süreci ve Türkiye'ye Etkileri. [https://archive.org/stream/AvrupaBirlii/AbleOrtakTarim\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/AvrupaBirlii/AbleOrtakTarim_djvu.txt) adresinden 08/09/2023 tarihinde erişim sağlandı.
- EuroStat. (2023). 1990, 2000 ve 2016 dönemlerine göre, AB Ülkelerinde İşletme Sayıları, Ekilen Arazi Büyüklüğü. (<https://https://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/databaseec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/databas25/09/2023> tarihinde erişim sağlandı.
- EuroStat (2023). AB 12 ve AB 15'e göre Arazi Tasarruf Biçimleri. ([https://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database?p\\_p\\_id=NavTreeportletprod\\_WAR\\_NavTreeportletprod\\_INSTANCE\\_ff6jID0oti4U&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view;27.09.2023](https://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database?p_p_id=NavTreeportletprod_WAR_NavTreeportletprod_INSTANCE_ff6jID0oti4U&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view;27.09.2023) tarihinde erişim sağlandı.
- EuroStat (2023). AB 27'ye göre Arazi Tasarruf Biçimleri. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EF\\_MP\\_TENURE\\_\\_custom\\_7697140/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EF_MP_TENURE__custom_7697140/default/table?lang=en) 27. 09 2023 tarihinde erişim sağlandı.)
- Folmer, C, Keyzer, M,A, Merbis, M,D, Stolwijk, H,J,J, Veenendaal, P,J,J. (1995). *The Common Agriculture Policy Beyond The Macsharry Reform*. Elsevier Science B.V.
- Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. (2016). *2015 Faaliyet Raporu*. Ankara: T.C Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı.
- Gökmen S ve Ateş Ö. (2005). AB Sürecinde Türkiye'de Tahıl Üretimi ve Politikaları. AB'ye Uyum Sürecinde Türkiye Tarımı İçinde. . Ülger, Kaya, (Der.) *Demokrasi Platformu Üç Aylık Fikir- Kültür- Sanat ve Araştırma Dergisi*, 3, 175-198.
- Grant, W. (2009). Policy Instruments in the Common Agricultural Policy. *West European Politics*, Vol. 33, Iss. 1, pp. 22-38 which is available online at: <http://dx.doi.org/10.1080/01402380903354049>
- Günaydın, G. (2010). *Tarım ve Kırsallıkta Dönüşüm, Politika Transferleri Süreci/ AB ve Türkiye*. Ankara: Tan Yayınevi.
- Günaydın, G. (2006). *Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye Kırsal ve Tarımsal Politikalar*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara, 2006.
- Günaydın G. (2005). Küreselleşme Sürecinde Türkiye Tarım Sektörü: Belgelerin İzinde Bir Analiz. İ. Ülger, Kaya, (Der.) *Demokrasi Platformu Üç Aylık Fikir-Kültür- Sanat ve Araştırma Dergisi*, 147-174.
- Gürlük S, Turan, Ö. (2013). *Avrupa Birliği Ve Türkiye (Türkiye Tarımı ve Ortak Tarım Politikası)*. Ekin Basım Yayın Dağıtım.Bursa.
- Gürsucu, Y. (2023). Tarımda kölelik düzeninin yönetmeliği yayımlandı. (<https://yeniyasamgazetesi5.com/tarimda-kolelik-duzeninin-yonetmeliği-yayinlandi/> 10.10.2023 tarihinde erişim sağlandı)
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (1999). IMF-Niyet Mektubu-Türkiye. (<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/11/IMF--yap%C4%B1lan-Stand-By-D%C3%BCzenlemesine-%C4%B0li%C5%9Fkin-09.12.1999-Tarihli-Niyet-Mektubu.pdf>, 27.04.2023 tarihinde erişim sağlandı.
- Hekimoğlu, B. ve Altındeğer, M. (2006). AB Ortak Tarım Politikaları ve DTÖ Kararları Bunların Ülke ve Bölge Tarımına Etkileri. Samsun Valiliği İl Tarım Müdürlüğü Raporu. Samsun.

- İnan, H.; Gaytancıoğlu, O.; Erbay, R.; Yılmaz F. (2003). *Gelişmiş Ülkelerde Tarım Piyasalarının Organizasyonu*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası. Yayın no: 2003-53.
- Özden F. (2023). Deprem sonrası kır ve tarımın ekonomi politiği. <https://www.youtube.com/watch?v=BCA-R-p830U> 05.09.2023 tarihinde erişim sağlandı.)
- Özkaya, T. (2015). Tohumda Tekelleşme ve Etkileri. N. Oral(der). içinde, *Türkiye’de Tarımın Ekonomi Politiği 1923-2013* (s. 351-368). Ankara: Notabene & ZMO.
- Övgün B. (2010). Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Bir Çıkmaz: Politika Transferi Açısından Tarım Sorunu. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 9(1), 91-109
- İKV. (2004) Avrupa Birliği'nin Ortak Tarım Politikası, İst.: İktisadi Kalkınma Vakfı.
- Kalkınma Bakanlığı. (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı .(2014). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. *Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu*. Ankara. T.C Kalkınma Bakanlığı.
- Kazgan G. (1970). *100 Soruda Ortak Pazar ve Türkiye*. Gerçek Yayın evi. İstanbul
- Keyder, Ç, Yenal Z. (2018). *Bildiğimiz Tarımın Sonu: Küresel İktidar Ve Köylülük*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Latruffe,L, Mouël C. (2006). Review of policies affecting farmland mobility in France. [Research Report] JADE#38191, Organisation for Economic Cooperation and Development. 2006, 22 p. fihal02283460f.
- Lefebvre, M, Espinosa, M, Paloma, S. G. Paracchini, M, Piorr, A, Zasada I. (2015). Agricultural landscapes as multi-scale public good and the role of the Common Agricultural Policy. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(12), 2088-2112. ff10.1080/09640568.2014.891975ff. fihal-01416131v2
- Minibaş T. (2006). Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Tarımı. *İnönü Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 107-117,
- Rehber E. (2013). *Tarım ekonomisi*.Ekin Basım ve Dağıtım. Bursa
- Şahinöz, Ahmet. (2014), Küresel Ekonomiden Küresel Tarım Politikalarına Uluslararası Aktörler: IMF, DB, DTÖ. Aysu A, Kayaoğlu S (der). *Köylülükten sonra Tarım: Osmanlıdan Günümüze Çiftçinin İlgası ve Şirketleşme* içinde s: 411-454. Ankara. Epos Yayınları.
- Tekelioğlu, Y. (1994). Türkiye ve Avrupa Topluluğunda Tarımsal Yapılar, Dönüşüm Eğilimleri ve Politikalar. *Tarımsal Yapı "Dönüşüm ve Strateji Arayışları (98-105)*. Ankara: Ziraat Bankası Kültür Yayınları.
- Tarım ve Orman Bakanlığı. (2019). Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) Verileri.
- T.C Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı. (2009). Türkiye-AB Tarım İlişkilerinde Dönüm Noktaları (1964–2009). Ankara.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. (2003). T.C. 2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara, 2003
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). T.C. 2001 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara, 2001
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). 2001 Yılı AB Müktesebatının Üstlenmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. (2003).2003 Yılı AB Müktesebatının Üstlenmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı.
- TCMB .(2001). *Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*. Ankara: Merkez Bankası.
- Teoman, Ö. ve Tartıcı, N.B. (2012). Türkiye Tarımında Sözleşmeli Üreticilik Kapitalist Dönüşümde Bir Halka Olabilir mi? *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 2, 2012, s. 163-184.
- Ulukan, U. (2009). *Türkiye Tarımında Yapısal Dönüşüm ve Sözleşmeli Çiftçilik: Bursa Örneği*. Sosyal Araştırmalar Vakfı.
- Uzunoğlu, S.; Alkin. K.; Gürlesel, F.; Civelek, U. (2000). *Tarım Kesiminde Yeniden Yapılanma. Yeni Destekleme Politikaları ve Ürün Borsalarının Organizasyonu*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası. Yayın no: 2000-52
- Resmi Gazete. (Sayı: 24461). 12/07/2001 tarih ve 2001/2707 karar sayılı "Tarım Reformu Uygulama Projesi Faaliyetlerinin Finansmanı için Dünya Bankasından sağlanan 600 Milyon ABD Doları Tutarındaki Krediyeye İlişkin İkraz anlaşması ile Ek Mektupların Onaylanması Hakkında Karar"
- Resmi Gazete.(sayı: 32309). 14/09/2023 "Tarımsal Üretim Planlaması Hakkında Yönetmelik".
- Resmi Gazete. (sayı: 32310). 15/09/2023 "Sözleşmeli Üretim Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik".
- Resmi Gazete. (sayı: 26858). 28/04/2008 "Sözleşmeli Üretim ile İlgili Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik".
- Varol, S. (2003). Düünden Bugüne Ortak Tarım Politikası ve AB Tarımının Yönetim Yapısı. TMMOB Ziraat Odası (der). AB Genişleme Sürecinde Türkiye, "Tarımsal ve Kırsal Politikalar" Sempozyumu. Ankara: Kozan Ofset.

5488 sayılı Tarım Kanunu.(18/04/2006). Resmi Gazete (sayı: 26149).

5553 sayılı Tohumculuk Kanunu. (31/10/2006). Resmi Gazete(sayı: 26340).

7442 sayılı Orman Kanunu ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapmasına Dair Kanun. (23/03/2023). Resmî Gazete (sayı:32154)

5403 sayılı "Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu" (03/05/2005). Resmi Gazete (sayı: 25880).

---

**Çıkar Çatışması:** Yoktur.

**Destek:** Yoktur.

**Etik Onay:** Yoktur.

**Yazar Katkısı:** Akif DİNCER (%70), Bahadır AYDIN (%30)

**Conflict of Interest:** None.

**Funding:** None.

**Ethical Approval:** None.

**Author Contributions:** Akif DİNCER (70%), Bahadır AYDIN (30%)

---