



**1990-2010 DÖNEMİNDE TÜRKİYE’NİN KÜÇÜKBAŞ HAYVANCILIK
POLİTİKASININ ÇÖZÜMLENMESİ**

**Yüksek Lisans Tezi
Aynur KÜÇÜK
Eskişehir 2024**

**1990-2010 DÖNEMİNDE TÜRKİYE’NİN KÜÇÜKBAŞ HAYVANCILIK
POLİTİKASININ ÇÖZÜMLENMESİ**

Aynur KÜÇÜK

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Temmuz 2024

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Aynur KÜÇÜK'ün “**1990-2010 Döneminde Türkiye'nin Küçükbaş Hayvancılık Politikasının Çözümlemesi**” başlıklı tezi **22 Temmuz 2024** tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca **Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi programında, yüksek lisans tezi** olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : **Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR**

.....

Üye : **Prof. Dr. Süleyman ÇELİK**

.....

Üye : **Prof. Dr. Nilüfer NEGİZ**

.....

Prof. Dr. Saime ÖNCE

Anadolu Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

ÖZET

1990-2010 DÖNEMİNDE TÜRKİYE’NİN KÜÇÜKBAŞ HAYVANCILIK POLİTİKASININ ÇÖZÜMLENMESİ

Aynur KÜÇÜK

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Anadolu Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Temmuz 2024

Danışman: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Türk toplumunun temel uğraşlarından biri olan hayvancılık geçmişte ve günümüzde her daim önemini korumaktadır. Hayvancılık sektörünün bir alt sektörü olan küçükbaş hayvancılık da hayvan varlığı içinde önemli yer tutmaktadır. Bu hayvan varlığının ülke ekonomisine sağlayacağı katkı ise Türkiye’nin küçükbaş hayvancılığa yönelik uyguladığı politikalara bağlı olmaktadır. Bu tezin amacı da Türkiye’nin küçükbaş hayvancılık politikalarının konu edildiği literatürün, kamu yönetimi ve kamu politikası çözümlemesi disipliner bilgisi kullanılarak zenginleştirilmesine katkı sunmaktır. Bu amaçla tezde, 1990-2010 yılları arasında Türkiye’nin benimsediği küçükbaş hayvancılık politikaları, bir kamu politikası analiz yöntemi olan süreç (aşamalar) modeli kullanılarak çözümlenmektedir. Kamu politikası siyasi yöneticilerin, toplumsal sorunların çözümü ve toplumun refahı için almış oldukları kararlardır. Kamu politikası çözümlemesi ise birçok aktörün dahil olması ile şekillenen kamu politikalarının analiz edilmesidir. Süreç modeli kamu politikalarının çözümlenmesinde yaygın olarak kullanılan modeldir. Bu modelde kamu politikaları beş aşamada çözümlenmektedir. Bu aşamalar sırasıyla kamu politikalarının gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme aşamalarıdır. Tezin birinci bölümünde kamu politikası ve kamu politikası analizi hakkında ayrıntılı bilgiye yer verilmektedir. İkinci bölümünde Türkiye’de uygulanan hayvancılık politikaları Osmanlı’dan itibaren dönemlere ayrılarak incelenmekte ve küçükbaş hayvancılığın gelişimi irdelenmektedir. Üçüncü bölümde ise 1990-2010 yılları arasında yürütülen küçükbaş hayvancılık politikaları süreç modelinin beş aşamasına ayrılarak çözümlenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Kamu Politikası Çözümlemesi, Süreç Modeli, Küçükbaş Hayvancılık.

ABSTRACT

ANALYSIS OF TURKEY’S OVINE LIVESTOCK POLICY IN THE PERIOD 1990-2010

Aynur KÜÇÜK

Department of Political Science and Public Administration

Programme in Public Administration

Anadolu University, Institute of Graduate School, July 2024

Supervisor: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Livestock farming, one of the main occupations of Turkish society, always maintains its importance in the past and today. Ovine livestock farming, which is a sub-sector of the livestock sector, also has an important place in animal existence. The contribution of this animal existence to the country’s economy depends on the policies implemented by Turkey towards ovine livestock farming. The aim of this thesis is to contribute to the enrichment of the literature on Turkey’s ovine livestock policies using the disciplinary knowledge of public administration and public policy analysis. For this purpose, in the thesis, the ovine livestock policies adopted by Turkey between 1990 and 2010 are analyzed using the stages model, which is a public policy analysis method. Public policies are the decisions taken by political administrators for the solution of social problems and the welfare of society. Public policy analysis is the analysis of public policies shaped by the involvement of many actors. The stages model is a widely used model to analyzing public policies. In this model, public policies are analyzed in five stages. These stages are agenda setting, formulation, legitimation, implementation, and evaluation. The first section of the thesis includes detailed information about public policy and public policy analysis. In the second section, the livestock policies implemented in Turkey are examined by periods starting from the Ottoman State, and the development of ovine livestock breeding is examined. In the third section, ovine livestock policies carried out between 1990 and 2010 are analyzed by dividing them into five stages of the stages model.

Keywords: Public Policy, Public Policy Analysis, Stages (Heuristic) Model, Ovine Livestock.

TEŞEKKÜR

Yüksek lisans eğitimim boyunca bana olan desteğini hiçbir zaman esirgemeyen, yalnızca tez çalışmamda değil akademik kariyerimin şekillenmesinde de büyük katkı sağlayan, bana yol gösteren, engin bilgi ve tecrübesini benimle paylaşmaktan çekinmeyen ve öğrencisi olduğum için kendimi çok şanslı gördüğüm değerli tez danışmanım Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR’e sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

Tez savunma jürimde yer almayı kabul ederek beni onurlandıran sayın hocalarım Prof. Dr. Süleyman ÇELİK’e ve Prof. Dr. Nilüfer NEGİZ’e, çalışmamı daha iyi bir seviyeye taşımak için verdikleri değerli katkılarından dolayı minnettarım.

Yaşamım boyunca en büyük destekçilerim olan, hayvancılık mesleğine ömrünü adanmış iki güzel insan sevgili annem Hatice KÜÇÜK’e ve babam Göksel KÜÇÜK’e tezime ilham kaynağı oldukları için, her zaman yanımda oldukları için ve sabırla eğitimimi destekledikleri için yürekten teşekkür ediyorum.

Bu süreçte ihtiyacım olan anlayışı ve özveriye gösteren, kıymetli Süleyman Demirel Üniversitesi SBKY Bölümü hocalarıma ve kıymetli çalışma arkadaşlarıma da teşekkürü bir borç bilirim.

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Bu tezin bana ait, özgün bir çalışma olduğunu; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalarında bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışma kapsamında elde edilen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi; bu çalışmanın Anadolu Üniversitesi tarafından kullanılan “bilimsel intihal tespit programı”yla tarandığını ve hiçbir şekilde “intihal içermediğini” beyan ederim. Herhangi bir zamanda, çalışmamla ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçları kabul ettiğimi bildiririm.

Aynur KÜÇÜK

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iii
ÖZET	iii
ABSTRACT.....	iv
TEŞEKKÜR	v
ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLOLAR DİZİNİ.....	x
KISALTMALAR DİZİNİ	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU POLİTİKASI VE KAMU POLİTİKASI ÇÖZÜMLENMESİ, SÜREÇ (AŞAMALAR) MODELİ.....	6
1.1. Kamu Politikası.....	6
1.2. Kamu Politikası Aktörleri.....	8
1.2.1. Resmî aktörler	8
1.2.2. Gayri resmî aktörler	10
1.2.3. Uluslararası aktörler	11
1.3. Kamu Politikası Türleri	12
1.4. Kamu Politikasına Karar Verme Modelleri.....	13
1.4.1. Rasyonel karar verme modeli	14
1.4.2. Artırmacı (ilaveci) karar verme modeli.....	15
1.5. Kamu Politikalarının Akademik Amaçlı Çözümlemesi ve Çözümleme Modelleri, Teorileri ve Yaklaşımları	17
1.5.1. (İşlevsel) süreç (aşamalar) modeli	21

<i>1.5.1.1. Gündeme geliş</i>	23
<i>1.5.1.2. Formüle ediliş</i>	24
<i>1.5.1.3. Kanunlaştırma</i>	26
<i>1.5.1.4. Uygulama</i>	27
<i>1.5.1.5. Değerlendirme</i>	30

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE’DE HAYVANCILIK SEKTÖRÜNÜN GELİŞİMİ VE KÜÇÜKBAŞ HAYVANCILIK

2.1. Osmanlı Dönemi’nde Hayvancılık Sektörü ve Küçükbaş Hayvancılık	35
2.2. Cumhuriyet Dönemi’nde Hayvancılık Sektörü ve Küçükbaş Hayvancılık .	39
2.2.1. 1923–1950 döneminde hayvancılık sektörü ve küçükbaş hayvancılık	40
2.2.2. 1950–1960 döneminde (demokrat parti dönemi) hayvancılık sektörü ve küçükbaş hayvancılık	47
2.2.3. 1960–1980 döneminde hayvancılık sektörü ve küçükbaş hayvancılık	55
2.2.4. 1980–2000 döneminde hayvancılık sektörü ve küçükbaş hayvancılık	72
2.2.5. 2000 sonrası dönemde hayvancılık sektörü ve küçükbaş hayvancılık	82

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. 1990–2010 DÖNEMİNDE TÜRKİYE’NİN KÜÇÜKBAŞ HAYVANCILIK POLİTİKALARININ SÜREÇ MODELİYLE ÇÖZÜMLENMESİ

3.1. 1990–2010 Döneminde Küçükbaş Hayvancılık Politikalarının Gündeme Geliş Aşaması	98
3.2. 1990–2010 Döneminde Küçükbaş Hayvancılık Politikalarının Formüle Ediliş Aşaması	105
3.3. 1990–2010 Döneminde Küçükbaş Hayvancılık Politikalarının Kanunlaştırma Aşaması	112

3.4. 1990–2010 Döneminde Küçükbaş Hayvancılık Politikalarının Uygulama Aşaması	124
3.5. 1990–2010 Döneminde Küçükbaş Hayvancılık Politikalarının Değerlendirme Aşaması	134
SONUÇ	142
KAYNAKÇA.....	149
ÖZGEÇMİŞ	



TABLÖLAR DİZİNİ

Sayfa

Tablo 2.1. 1847–1855 dönemi bütçelerinde ağnam geliri.....	37
Tablo 2.2. Osmanlı Devleti’nde hayvan sayıları.....	38
Tablo 2.3. Türkiye’de hayvan varlığı (baş) (1929–1950).....	44
Tablo 2.4. Türkiye’de süt üretimi (ton) (1929–1950).....	45
Tablo 2.5. Türkiye’de et üretimi (ton) (1936–1950).....	45
Tablo 2.6. Hayvan başına alınan vergi miktarı (kuruş).....	46
Tablo 2.7. Canlı hayvanlardan alınan verginin bütçe gelirleri içindeki payı (bin lira) .	47
Tablo 2.8. Canlı hayvanlardan alınan verginin bütçe gelirleri içindeki payı (bin lira) .	53
Tablo 2.9. Türkiye’de hayvan varlığı (baş) (1951–1960).....	53
Tablo 2.10. Türkiye’de süt üretimi (ton) (1951–1960).....	54
Tablo 2.11. Türkiye’de et üretimi (ton) (1951–1960).....	54
Tablo 2.12. Tarım kesimi yatırımları içinde hayvancılık yatırımları (milyon tl).....	57
Tablo 2.13. Et ve Balık Kurumu’nun ve mezbahaların yapacağı yatırım miktarı	59
Tablo 2.14. Türkiye’de hayvan varlığı (baş) (1961–1967).....	60
Tablo 2.15. Türkiye’de süt üretimi (ton) (1961–1967).....	61
Tablo 2.16. Türkiye’de et üretimi (ton) (1961–1967).....	61
Tablo 2.17. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de hayvan varlığı (baş)	65
Tablo 2.18. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de süt üretimi (Ton)	65

Tablo 2.19. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de et üretimi (Ton)	65
Tablo 2.20. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de hayvan varlığı (baş)	69
Tablo 2.21. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de süt üretimi (ton)	69
Tablo 2.22. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de et üretimi (ton)	69
Tablo 2.23. 1978–1980 yıllarında Türkiye’de hayvan varlığı (baş)	71
Tablo 2.24. 1978–1980 yıllarında Türkiye’de süt üretimi (ton)	71
Tablo 2.25. 1978–1980 yıllarında Türkiye’de et üretimi (ton)	71
Tablo 2. 26. 1981–1989 yılları arasında Türkiye’de hayvan varlığı (baş).....	74
Tablo 2.27. 1981–1989 yılları arasında Türkiye’de süt üretimi (ton).....	75
Tablo 2.28. 1981–1989 yılları arasında Türkiye’de et üretimi (ton).....	76
Tablo 2.29. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de hayvan varlığı (baş)	77
Tablo 2.30. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de süt üretimi (ton)	78
Tablo 2.31. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de et üretimi (ton).....	78
Tablo 2.32. 1995–2000 yılları arasında Türkiye’de hayvan varlığı (baş).....	80
Tablo 2.33. 1995–2000 yılları arasında Türkiye’de süt üretimi (ton).....	80
Tablo 2.34. 1995–2000 yılları arasında Türkiye’de et üretimi (ton).....	81
Tablo 2.35. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de hayvan varlığı (baş)	85

Tablo 2.36. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de süt üretimi (ton).....	85
Tablo 2.37. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de et üretimi (ton)	85
Tablo 2.38. 2006–2013 yılları arasında Türkiye’de hayvan varlığı (baş).....	87
Tablo 2.39. 2006–2013 yılları arasında Türkiye’de süt üretimi (ton).....	88
Tablo 2.40. 2006–2013 yılları arasında Türkiye’de et üretimi (ton).....	88
Tablo 2.41. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de hayvan varlığı (baş)	90
Tablo 2.42. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de süt üretimi (ton)	90
Tablo 2.43. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de et üretimi (ton)	91
Tablo 2.44. On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de hayvan varlığı (baş).....	92
Tablo 2.45. On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de süt üretimi (ton).....	93
Tablo 2.46. On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de et üretimi (ton).....	93

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AT	: Avrupa Topluluğu
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
ÇKS	: Çiftçi Kayıt Sistemi
DB	: Dünya Bankası
DGD	: Doğrudan Gelir Desteği
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EBK	: Et ve Balık Kurumu
FAO	: Gıda ve Tarım Örgütü
GSMH	: Gayrisafı Millî Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
OECD	: Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü
OTP	: Ortak Tarım Politikası
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TRUP	: Tarım Reformu Uygulama Projesi
TSEK	: Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
WOAH	: Dünya Hayvan Sağlığı Örgütü
YEMSAN	: Yem Sanayi Türk A.Ş.

GİRİŞ

Tarım, medeniyet tarihi boyunca önemini koruyan uğraşlardan birisidir. İnsanoğlu her daim toprakla iç içe olma ve üretme ihtiyacı hissetmiştir. Yerleşik hayata geçilmesiyle de tarımsal üretim toplumların temel geçim kaynağını veya kaynaklarından önemli birisini oluşturmaktadır. Öyle ki, tarihteki önemli medeniyetler, çok eskilerden beri, kalıcı yerleşimler kurmak amacıyla Mezopotamya ve Nil havzası gibi bereketli toprakları ve su kenarlarını tercih etmişlerdir. Bu anlamda tarımsal üretim toplumların sosyal ve iktisadi yapısını da belirleyebilmektedir. İlk çağ uygarlıklarından günümüze kadar geçen süreçte, insanoğlunun üretim teknikleri değişse de tarımsal üretime verilen önem çok az değişmiştir. Üretimin topraktan başlaması ve toplumların temel ihtiyaçlarını tarımsal üretimle karşılaması sektör olarak tarımın gelişmesinde önemli rol oynamaktadır.

Tarımsal üretimin gelişmesi sanayi ve hizmetler başta olmak üzere diğer sektörlerin oluşmasında etkilidir. Tarımsal üretim kendi içinde bitkisel üretim ve hayvansal üretim şeklinde ikiye ayrılabilir. Bitkisel üretim, toprağın işlenip ekilmesi sonucu meyve, sebze, tahıl, vb. ürünlerin elde edilmesi şeklinde gerçekleşirken, hayvansal üretim evcilleştirilen inek ve koyun gibi hayvanlardan et, süt, yün ve diğer ürünlerin üretimi şeklinde gerçekleşmektedir. Bu iki üretim şekline göre elde edilen ürünler başta sanayi olmak üzere çeşitli sektörlerle hammadde sağlamaktadır.

Tarımsal üretimin bir alt sektörü olarak görülen hayvansal üretim, kapsadığı hayvan türlerine ve ürünlere göre kendi içinde belirli sektörlerle ayrılabilir. Bu sektörler büyükbaş hayvancılık, küçükbaş hayvancılık, kanatlı hayvan yetiştiriciliği, arıcılık, ipekböcekçiliği ve kürk hayvancılığı şeklinde sıralanabilir. Her bir üretim şekli farklı iş kollarının oluşumuna, ekonomi ve istihdama katkı sağlaması açısından önemlidir. Bu çalışmada da hayvansal üretimin önemli kollarından birisi olan küçükbaş hayvancılık sektörü incelenmektedir. Türkiye’de küçükbaş hayvancılık daha çok ekstansif şekilde sürdürülmektedir. Anadolu coğrafyasının da mera hayvancılığına müsait olması üreticileri küçükbaş hayvan üretimine yönlendiren bir faktör olmuştur. Ülkemizde genel olarak yetiştiriciliği yapılan küçükbaş hayvan ırklarının merinos koyunu, yerli koyun, kıl keçisi ve tiftik keçisi olduğu söylenebilir. Bu hayvan ırklarından elde edilen ürünler de küçükbaş hayvan eti ve sütünün dışında deri, yün, yapağı, kıl ve tiftik şeklinde sıralanabilir.

Çalışmada, Türkiye’de 1990–2010 yılları arasında küçükbaş hayvancılığa yönelik yürütülen politikalar, bir kamu politikası analiz modeli olan süreç modeli kullanılarak çözümlenmektedir. Bu çalışma ile, kamu politikası analiz literatürüne katkıda bulunulmak istenmektedir. Küçükbaş hayvancılık politikalarının ele alındığı alan yazının zayıf olması sebebiyle de kamu politikası çözümlemesi bu sektöre yönelik gerçekleştirilmektedir. 1990–2010 döneminin incelenmesinin temel sebebi ise, hem bu dönemde küçükbaş hayvancılığın sektör olarak daha görünür hale gelmesi ve gelişmesine yönelik politikaların artış göstermesi, hem de kamu politikası çözümlemesi için on yıl veya daha fazla yılı kapsayan bir dönemi ele almanın ideal süre olarak kabul edilmesidir.

Kamu politikaları, hükümetlerin bir kamusal sorunu çözmeye yönelik benimsedikleri uygulamalardır. Politika kavramı özünde izlenice, gidilen yol anlamları taşıırken, kamu politikaları da kamuyu ilgilendiren alanlarda yürütülen çalışmalardır. Bazı kamusal sorunlar karşısında hükümetler tarafından aksiyon alınabildiği gibi, hiçbir şey yapmamak yani politikasızlık politikası da kamu politikası olarak değerlendirilen bir tutumdur. Kamu politikalarının analizi de politika sürecinin farklı yönleriyle incelenmesini ifade etmektedir. Bir kamusal sorunun politika olma yolculuğu, politikanın özelliği, amacı, sebebi, aktörleri, yöntemi, sonuçlarının irdelenmesi politika analizi şeklinde nitelenmektedir.

Kamu politikalarının akademik/bilimsel amaçlarla doğru ve derinlikli şekilde analiz edilmesi, gelecek politikalara yön verme açısından önem arz etmektedir. Politika analistleri, kamu politikalarının siyasal ve akademik amaçlarla analiz edilebilmesi veya daha doğrusu akademik amaçlarla çözümlenmesi için bazı analiz ve çözümleme yöntemleri, modelleri, yaklaşımları geliştirmiştir. Bunlardan, özellikle Türkiye’de en yaygın kullanılanı süreç (aşamalar) modelidir. En güncel haliyle, süreç veya aşamalar modeli, kamu politikalarının gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme olmak üzere beş aşamada analiz edilmesini öngörmektedir. Bu aşamalardan her biri kamu politikası sürecini oluşturmaktadır. Problem tanımlama olarak da adlandırılan gündeme geliş, bir kamusal sorunun kamu politikası oluşturma amacıyla politika yapıcılarının dikkatini çektiği aşamadır. Formüle ediliş ise kamusal sorunu çözmek için üretilen alternatifler arasından birinin seçildiği yani politikanın kabul edildiği aşamadır. Kanunlaştırma aşamasında kabul edilen alternatif yasalaşarak resmîyet kazanmaktadır. Yasalaşan kamu politikasının uygulanması aşamasına geçilmektedir.

Değerlendirmede ise kamu politikasının çıktıları değerlendirilerek başarıya ulaşip ulaşmadığı sorgulanmaktadır. Kamu politikalarının bütün bu aşamalarındaki yolcuğunun incelenmesi de süreç analizini oluşturmaktadır.

Bütün bu bilgiler ışığında çalışmanın ilk bölümünde, ulusal ve uluslararası literatürden faydalanılarak, öncelikle kamu politikası ve kamu politikası çözümleme kavramları açıklanmaktadır. Daha sonra kamu politikası aktörleri, türleri ve karar verme modellerine yer verilmekte, kamu politikası çözümleme kavramı ve çözümleme (analysis) modelleri tanımlanmaktadır. Kamu politikası çözümleme modellerinin içinde, tezde kullanılacak olan süreç modeli ve aşamaları ayrıntılı şekilde açıklanarak tezin üçüncü bölümüne ışık tutacak bir altyapı oluşturulmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Osmanlı Devleti'nden günümüze kadar Türkiye'de uygulanan hayvancılık ve küçükbaş hayvancılık politikalarına yer verilmektedir. Çalışmaya katkı vermesi amacıyla çeşitli mevzuatlar, ilgili bakanlıkların kaynakları, kalkınma planları ve TÜİK verileri incelenmekte, Türkiye'nin hayvancılık ve bunun içinde küçükbaş hayvancılık politikalarındaki gelişmeler dönemler temelinde okuyucuya aktarılmaktadır. Buna göre ilk olarak Osmanlı Devleti Dönemi'nde, özellikle de modern döneminde, hayvancılık sektörüne yer verilmekte olup dönemin küçükbaş hayvancılık politikaları sayısal verilerle de desteklenerek yorumlanmaktadır. Cumhuriyet Dönemi'nin hayvancılık politikaları ise bazı önemli tarihler baz alınarak yazar tarafından kendi içinde dönemlere ayrılmaktadır. 1960'lı yılların başlarında planlı döneme geçilmesiyle birlikte bu tarihten itibaren çalışmanın temel kaynaklarını beş yılda bir düzenlenen Kalkınma Planları oluşturmaktadır. Tezin bu bölümü hayvansal üretim verilerini yansıtan tablolarla desteklenmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümü, Türkiye'nin 1990–2010 döneminde uyguladığı küçükbaş hayvancılık politikalarının süreç modeli kullanılarak çözümlemeye tabi tutulmasından oluşmaktadır. Bu bölümde söz konusu dönemdeki küçükbaş hayvancılık politikaları, süreç modelinin beş aşamasıyla ele alınarak çözümlenmektedir. Buna göre küçükbaş hayvancılığa yönelik bu yirmi yıllık süreçte yürütülen politikaların hangi sebeple, kimler aracılığıyla, ne şekilde gündeme geldiği, nasıl formüle edildiği ve kanunlaştırıldığı, planlandığı gibi uygulanıp uygulanmadığı, uygulamadaki çıktıları ve başarısı değerlendirilmektedir.

Çalışmanın amacı, problem durumu ve hipotezi, kapsam ve sınırlılıkları, yöntemi, önemi ve özgün değeri de buradan itibaren okuyucuya aktarılmaktadır. Buna göre çalışmanın amacı, 1990–2010 döneminde Türkiye’nin küçükbaş hayvancılık politikalarını incelemek ve kamu yönetimi perspektifiyle ele alan bir çalışma ortaya koymaktır. Bunun için de kamu politikası analiz literatüründen faydalanılmakta ve 1990–2010 döneminde uygulanan küçükbaş hayvancılık politikaları süreç modeli kullanılarak çözümlenmektedir.

Araştırmanın problemi 1990–2010 döneminde, Türkiye’nin küçükbaş hayvancılığı geliştirmek amacıyla uyguladığı politikaların neler olduğu ve bu politikaların bir kamu politikası analiz yöntemi olan süreç modeli kullanılarak analiz edilmesinin nasıl bir fayda sağlayacağıdır. Bu doğrultuda araştırmanın hipotezi ise 1990–2010 döneminde Türkiye’nin küçükbaş hayvancılık politikalarının süreç modeliyle aşamalara ayrılarak çözümlenmesinin politika sürecinin başarı durumunu daha doğru bir şekilde ortaya koyacağı olmaktadır.

Araştırma temelde Türkiye’de küçükbaş hayvancılık politikalarının hız kazandığı dönem olan 1990–2010 dönemini kapsamaktadır. Ancak genel olarak tarım ve hayvancılık politikalarının birbiriyle bağlantılı olması ve politika geliştirme sürecinde geçmiş ve gelecek politikaların birbirlerine eklemlenerek ilerlemesi sebebiyle yer yer 1990 öncesi ve 2010 sonrası uygulamalara da değinilmektedir. Literatürde küçükbaş hayvancılık politikalarının değerlendirildiği çalışmaların sınırlı olması ve mevcut olanların da bu alandaki politikaları yönetim anlayışı içinde irdelememesi daha kapsamlı ve derinlikli bir kamu politikası çözümlemesini zorlaştırmaktadır. Bu noktada çalışmaya katkı sağlaması amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tutanakları ve kalkınma planları başta olmak üzere daha çok birincil kaynaklara başvurulmaktadır.

Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden doküman analizi tekniği kullanılmaktadır. Bunun dışında hayvancılık sektöründe yürütülen politikaların etkinliğinin ve sonuçlarının doğru bir şekilde değerlendirilebilmesi için resmî Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine başvurulmaktadır. Benzer çalışmalar incelenerek, meclis tutanakları, kanunlar, kanun tasarıları, komisyon raporları, yönetmelikler, kalkınma planları, stratejik planlar ve faaliyet raporlarından oluşan birincil kaynaklardan

yararlanılmaktadır. Ayrıca ikincil kaynaklar olan gazete ve dergiler, kitaplar, makaleler, yüksek lisans ve doktora tezleri de çalışmaya kaynak oluşturmaktadır.

Kamu politikası analizinde ekonomi, eğitim ve sağlık gibi çeşitli alanlarda yürütülen politikalar ele alınabilmektedir. Tarım ve hayvancılık politikalarının analiz edildiği çalışmaların ise sayılı olduğu söylenebilir. Bu çalışmalar göz önünde bulundurulduğunda hayvancılığın bir alt sektörü olan küçükbaş hayvancılık politikalarının konu edinilmesi hususunda bir eksiklik olduğu görülmektedir. Bu çalışma, konuyu kamu yönetimi, kamu politikası ve siyaset alanlarından değerlendiren, idarenin yapması veya yapmaması gerekenleri irdelleyen ve bunları yaparken de “yönetimci” ve “siyasetçi” bakış açılarıyla yaklaşan bir çalışma olması sebebiyle önemlidir.

Literatürde tarım ve hayvancılık politikalarına yer veren çalışmalar incelendiğinde, bu politikaları kamu politikası yönüyle ele alan çalışmaların nadir olduğu görülmektedir. Tarım ve hayvancılık politikaları incelenirken küçükbaş hayvancılık ihmal edilmekte ve literatürde kendine yer bulamamaktadır. Dolayısıyla bir kamu politikası olarak küçükbaş hayvancılık politikalarının ele alınması literatürde bir ihtiyaç olarak görülmektedir. Bu tezin hareket noktasını da küçükbaş hayvancılık politikalarının kamu yönetimi perspektifinde ele alınmamış olması ve kamu politikası analiz araçları kullanılarak irdelenmemiş olması oluşturmaktadır. Türkiye’nin küçükbaş hayvancılık politikalarının ilk defa bir kamu politikası çözümleme teorik modeli kullanılarak çözümlenmesi bu tezi alanında bir ilk ve öncü haline getirmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU POLİTİKASI VE KAMU POLİTİKASI ÇÖZÜMLENMESİ, SÜRECİ (AŞAMALAR) MODELİ

Kamu politikası kısaca tanımlanacak olursa, hükümetlerin bir kamusal soruna yönelik geliştirdiği çözümlerdir. Kamu politikası analizi ise kamu politikalarının oluşturulma sürecinin incelenmesini ifade etmektedir. Tezin bu bölümünde, kamu politikası kavramı farklı siyaset bilimcilerin görüşlerine de yer verilerek açıklanmaktadır. Kamu politikası sürecinde etkili olan aktörler, kamu politikası türleri, kamu politikasına karar verme modellerine yer verilmektedir. Son olarak kamu politikası analizi hakkında bilgi verilmekte ve kamu politikası analizinde kullanılan bazı önemli modeller tanımlanarak tezde kullanılacak olan süreç modeli detaylandırılmaktadır.

1.1. Kamu Politikası

Kamu politikası kavramının açıklanmasından önce “politika” kavramının tanımlanmasında fayda vardır. Politika kelimesi Türkçe’de iki anlama gelmektedir. Bu anlamlardan ilki İngilizcede *politics* kelimesinin karşılığı olan *siyaset* anlamıdır. Siyaset; devlet işlerinin yürütülmesi, hükümetlerin toplumsal sorunlara ve gereksinimlere çözüm üretmesi, üretilen çözümlerin hayata geçirilmesi şeklinde tanımlanabilir (Çeliktürk, 2020; Çelik, 2022). Duverger’e göre ise siyaset; gerçekte hem bir çatışma ve iktidar kavgası, hem de toplumun bütün üyelerinin yararına olabilecek bir düzen yaratma aracıdır (Duverger, 1967; Özen, Gül ve Gülaçtı, 2007). Politika kelimesinin ikinci anlamı ise İngilizce’de *policy* kavramına karşılık olarak kullanılan *siyasa* sözcüğüdür. Siyasa anlamında politika, bir problemi çözmek veya bir amaca ulaşmak için izlenen yol ve faaliyetler bütünüdür (Gül, 2015). Politikanın bu anlamında, belirli bir faaliyet alanında yetkili bir devlet organı veya devlet kurumu gibi aktörlerin davranışları kastedilmektedir (Anderson, 2003). Sağlık politikası, dış politika, eğitim politikası, çevre politikası gibi toplumsal hayatı düzenlemek için yürütülen çalışmalar siyasa grubuna girmektedir.

Kamu politikası ise farklı kişiler tarafından farklı şekillerde tanımlanan bir kavram olmuştur. Eyestone kamu politikasını bir devlet biriminin çevresiyle olan ilişkisi şeklinde (Kulaç, 2016, s. 9) tanımlarken, Dye devletin yapmayı veya yapmamayı seçtiği her şey (Gül, 2015, s. 8) şeklinde tanımlamaktadır. Anderson’a göre ise kamu politikası bir takım kişi veya kuruluşların bir sorunu çözmede izledikleri, amacı olan hareketler bütünüdür

(Usta, 2013, s. 79). Lasswell ve Kaplan'a göre kamu politikası hedeflerin, değerlerin ve pratiklerin projelendirilmiş programıdır (Akman, 2019). Eryılmaz ise kamu politikasını, toplumsal sorunları tanımlama ve bunların çözümlerini belirleme şeklinde tanımlamıştır. Kamu politikaları siyasi idarecilerin vazifesidir ve idarecilerin toplumsal problemlere yaklaşımları, bu problemlerin çözülmesi için verdikleri kararlar ve yöntemleri kamu politikalarını oluşturur (Eryılmaz, 2022).

Kamu politikaları devlet organları ve kamu görevlileri tarafından oluşturulan politikalardır (Eryılmaz, 2022). Sabatier (1999, s. 3) kamu politikası oluşturma sürecini, sorunların kavramsallaştırılması ve çözülmesi için hükümete sevk edilme durumu olarak görmektedir. Devlet kurumları alternatif politikaları formüle edip çözüm için birini seçmekte ve süreç bu çözümlerin uygulanıp, değerlendirilip, gerektiğinde yeniden düzenlenmesiyle devam etmektedir (Sabatier, 1999, s. 3). Kamu politikalarının oluşum sürecinde devlet ve devlet dışı dinamikler etkili olmaktadır. Bu sebeple de kamu politikası aktörleri resmî, gayri resmî ve uluslararası aktörler olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Resmî aktörler, kamu politikalarının devlet ve yönetim kısmında yer alan aktörlerdir ve yasama, yürütme, yargı mensupları ile bürokratik kadroları içine almaktadır. Meclis, devlet başkanı, başbakan, bakanlar, belediye başkanları, vali, kamu kurumu mensupları ve yargı mensupları kamu politikasının resmî aktörleri olarak kabul edilmektedir. Gayri resmî aktörler, kamu politikalarının devlet ve yönetim ayağında yer almayan fakat politikaların oluşum sürecinde etkili olan aktörlerdir. Vatandaşlar, siyasal partiler, sivil toplum kuruluşları (STK) ve baskı grupları, düşünce üretim kuruluşları ve medya kamu politikalarının gayri resmî aktörleridir. Uluslararası aktörler ise devletler ve birden fazla devlette faaliyet göstererek bu devletlerin uyguladıkları politikalardan olumlu veya olumsuz etkilenebilecek olan aktörlerdir. Ulus devletlerinin üye devlet sıfatıyla bir araya gelerek oluşturdukları uluslararası örgütler veya çok uluslu şirketler uluslararası aktörlere örnek verilebilir.

Kamu politikaları, politika aktörlerinin birbirleriyle etkileşimi sonucunda ortaya çıkar ve belirli bir amaca hizmet eden politikalardır. Kamu politikalarında kamu yararı esastır ve bu yönüyle de diğer politikalardan ayrılmaktadır. Belli bir plan ve programa göre oluşturulan kamu politikaları tesadüfi kararlar değildir. Politikalar ülkelerin siyasi rejimlerinden bağımsız olarak meydana gelmekte ve politika süreci ülkeden ülkeye değişmektedir. Kamu politikası tek bir yasadan veya karardan değil bir süreçten

oluşmaktadır. Bu süreçler de politikadan politikaya değişmektedir. Kamu politikası üretim sürecinde alınan kararlar olumlu veya olumsuz olabilir hatta etkili herhangi bir karar da alınmayıp nötr kalınabilir, yine de bütün kararlar kamu politikası sürecine dahildir. Gelişmiş demokrasilerde politika talepleri tabandan (halktan) gelmektedir, bağlayıcıdır ve politika üretim sürecine dahil olan olmayan bütün paydaşları kapsamaktadır (Babaoğlu, 2017, s. 513).

1.2. Kamu Politikası Aktörleri

Daha önce kısaca bahsedilen kamu politikası aktörlerinin, politika üretim sürecinin yapı taşları olmaları sebebiyle ayrı bir başlık altında incelenmelerinde fayda görülmektedir.

1.2.1. Resmî Aktörler

Kamu politikası sürecinde yer alan resmî aktörler, siyasi makamlarda bulunan, kamu gücünü temsil eden, kendilerine verilmiş bir yetki ve bütçe ile kamu adına işlemler yapan ve kararlar alan aktörlerdir. Resmî aktörlerin kamu politikası sürecine doğrudan ve dolaylı olarak etkileri olmaktadır (Duru, 2022). Kamu politikası sürecini etkileme ve kamu politikalarına karar verme gücünü ise anayasadan ve kanunlardan almaktadır. Resmî aktörleri birincil politika yapıcılar ve tamamlayıcı politika yapıcılar olarak iki gruba ayırmak mümkündür (Popoola, 2016).

Birincil politika yapıcılar anayasal olarak politika yapım sürecine katılma hakkına sahip olan aktörlerdir. Politika üretmek bu aktörlerin anayasal görevi ve sorumluluğudur. Kamu politikası oluşturmak için üzerlerine düşeni yaparken diğer hükümet kurumlarına bağımlı olmak zorunda değildir. Birincil politika yapıcılara meclis, devlet başkanı ve üst yargı mensupları örnek gösterilebilir. Yasama organı, parlamentodan oluşmaktadır. Yasa koyucular, politikalara karar vermek ve formüle etmek için doğrudan anayasal yetkiye sahiptir. Çıkardıkları yasalarla kamu politikalarına meşruiyet kazandırmaktadır (Dinç ve Atmaca, 2023, s. 135). Seçimle göreve geldikleri için seçmenlerinin görüşlerini, çıkarlarını, taleplerini ve sorunlarını politika önerilerine dönüştürmeleri beklenmektedir. Yasama organı seçmenlerinin taleplerinin yanında, yürütme organının taslak olarak ilettiği politika önerilerini de değerlendirmekte ve formüle etmektedir. Fakat Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde yasama organı politika oluşturma konusundaki anayasal

sorumluluklarını büyük ölçüde yürütme organına devretmiş bulunmaktadır. Yasa koyucu politika oluşturma ve formüle etme konusunda önemli bir etkiye sahip olmamaktadır. Sadece yürütmenin halihazırda formüle ettiği politikaları yasalaştırma ve meşrulaştırma görevi üstlenmektedir.

Yürütme organı, cumhurbaşkanı, varsa başbakan, bakanlar, özel danışmanlar, özel yardımcılar, üst düzey siyasi yardımcılar ve yöneticilerden oluşmaktadır (Popoola, 2016). Yürütme organının temel sorumluluğu, kamu politikalarını uygulamak ve politikaların uygulanmasında görev alan bakanlık, daire ve kurumları denetlemek, koordine etmek ve yönetmektir. Daha önce de belirtildiği gibi, gelişmekte olan ülkelerde karar alma gücü yürütme organında daha fazla yoğunlaşmaktadır. Bunun sonucunda yürütmenin kamu politikalarının oluşturulmasında ve tüm politika süreci üzerinde daha fazla etkisi bulunmaktadır.

Son olarak yargı organı ise politika oluşturma sürecine anayasa ve kanunları yorumlayarak katkıda bulunmaktadır (Popoola, 2016). Yargı mensupları, kamu politikası sürecinde politikaların yasalara uygunluğunu incelemek ve denetlemekle görevlidir. Politikalarla ilgili herhangi bir yasal uyumsuzluk söz konusu olduğunda, yargı mensuplarının verdikleri kararlar politikalarda değişikliğe gidilmesine veya sıfırdan yeni bir politika oluşturulmasına yol açabilmektedir. Ayrıca politika üretim sürecinde yargı organı, hükümetin yasal ve anayasal yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için yapması ve yapmaması gerekenleri belirlemektedir. Bu sayede yargı, politika sürecinin her adımında yer alabilmekte ve politikaların formüle edilmesinden uygulanmasına kadar bütün aşamalara müdahale edebilmektedir.

Tamamlayıcı politika yapıcılar ise politika oluşturma sürecinde görev ve yetkilerini birincil politika yapıcılardan almaktadır. Bu gruba giren politika yapıcılar, meclis gibi birincil politika yapıcıların taleplerine ve çıkarlarına duyarlı olmaları gerekmektedir. Dolayısıyla politika yapım sürecinde tamamlayıcı politika yapıcılar birincil politika yapıcılara bağımlı haldedir. İdari merciiler, yerel yönetimler, devlet kurumları ve kamu personelleri tamamlayıcı politika yapıcılara örnek olarak gösterilebilir (Popoola, 2016). İdareciler, bir kamu politikasının başarılı olup olmaması noktasında önemli rol oynamaktadır. Bir idareci, kamu politikasını başarıyla uygulayabileceği gibi, politikayı uygulamayı reddederek veya yanlış uygulayarak politikanın başarısızlığına neden

olabilmektedir. Bu sebeple politika üretme sürecinde birincil politika yapıcılar idarecilere bağımlı hale gelmektedir.

Türkiye'nin hayvancılık politikaları söz konusu olduğunda ise sürece dahil olan resmî aktörlere yasama, yürütme ve yargı organına ek olarak, yürütmenin bünyesinde yer alan Tarım ve Orman Bakanlığı, Bakanlığa bağlı Hayvancılık Genel Müdürlüğü, il ve ilçelerde bulunan Tarım ve Orman Müdürlükleri ve bu kurumların bünyesinde hizmet veren alt oluşumlar ile bunların personelleri örnek verilebilir.

1.2.2. Gayri Resmî Aktörler

Gayri resmî aktörler, kamu politikası üretme sürecine dahil olan ancak karar alma konusunda yasal yetkiye sahip olmayan aktörlerdir. Bu gruba giren aktörler, resmî kamu görevlerinde veya siyasi görevlerde yer almamaktadır. Ancak kendi çıkarlarını korumak ve taleplerinin yerine getirilmesini sağlamak için kamu politikası sürecine etki etme amacı güderler. Daha önce de belirtildiği gibi bu gruba giren aktörlere siyasi partiler, vatandaşlar, baskı grupları, STK'lar ve medya örnek verilebilir.

Siyasi partiler, ülke yönetimini elde etme amacı güden ve aynı düşüncelere sahip insanların bir araya gelmesiyle oluşan gruplardır. Amaçlarına ulaşmak için sarf ettikleri çabalar ile kamu politikası sürecine önemli etkilerde bulunmaktadır. Örneğin ülke yönetimini elinde bulunduran bir siyasi parti, hükümette yer alan mensuplarını, parti programını ve ideolojisini yansıtacak ve muhafaza edecek politikaları hayata geçirme konusunda etkileme eğiliminde olmaktadır. Muhalefette kalan siyasi partiler ise kamu politikalarına etkide bulunabilmek amacıyla çoğunluğu elde etme ve koalisyonlar kurma yoluna gitmektedir (Toplu, 2018, s. 353). Ayrıca hükümetin formüle ettiği mevcut politikalara alternatifler geliştirerek veya seçmenlerinin problemlerini politikalara dönüşmeleri için hükümet gündemine taşıyarak kamu politikası sürecine katkıda bulunmaktadır.

Vatandaşlar kamu politikalarının oluşturulma amaçlarıdır. Onların sorunları, çıkarları ve talepleri hükümetlerin kamu politikası üretmesinin temel sebepleridir. Çünkü ülke güvenliğinin sağlanması ve iç huzurun korunması, hükümetlerin vatandaşların ihtiyaçlarına kulak vererek ürettikleri politikalara bağlıdır (Popoola, 2016). Burada vatandaşların politik rolü, kamu politikalarına yön vermeleri konusunda önem

kazanmaktadır. Vatandaşlar aynı zamanda seçmenler olarak hükümetlerin geleceğini belirleme gücüne sahiptir. Dolayısıyla hükümetler oy kaygısı taşımaları sebebiyle, verdikleri kararlarla ve uygulayacakları politikalarla seçmenlerini memnun etme gayreti içinde olmaktadır.

Baskı grupları ve STK'lar ortak çıkar ve amaçları olan, benzer inanışları ve ideolojileri paylaşan bireylerin bir araya gelerek oluşturdukları kuruluşlardır. Bu gruplar, temsil ettikleri kitlelerin çıkarlarını korumak ve taleplerinin yerine getirilmesini sağlamak amacıyla kamu politikası sürecine dahil olmaktadır. Tek başlarına etki alanları kısıtlı olan bireyler, bu tarz oluşumlar sayesinde bir araya gelerek, karar vericiler karşısında görünürlüklerini artırmakta ve beklentilerini karşılayacak düzeyde kamu politikalarının hayata geçirilmesini sağlamaktadır. Temsil ettikleri kitlelerin genişliği ve iyi örgütlenmiş olmaları sebebiyle baskı grupları ve STK'lar, politika yapım sürecinde büyük öneme sahiptir.

Medya, çok eski zamanlardan beri toplumun birincil iletişim araçlarından biridir. Günümüzde gelişen teknolojiyle birlikte dijital kanallara erişim imkânı doğmuş ve medyanın hayatımızdaki yeri ve önemi artmıştır. Vatandaşlar, görsel ve yazılı iletişim araçlarını kullanarak sadece kendi çevrelerinde veya ülkelerinde değil tüm dünyada olan biten olaylardan ve gelişmelerden medya aracılığıyla saniyeler içinde haberdar olmaktadır. Medyanın bu kritik konumu da onu kamu politikası aktörlerinden biri haline getirmektedir. Medya, hükümetler ile vatandaşlar arasında temel iletişim aracı olması sebebiyle kamu politikalarına karar verilmesi, değiştirilmesi, düzenlenmesi veya sona erdirilmesi konularında etkilidir.

Siyasal partiler ve medyanın dışında, hayvancılık politikalarının yapım sürecine dahil olan gayri resmî aktörlere hayvancılık kooperatifleri, birlikler, ziraat fakülteleriyle faaliyet gösteren üniversiteler, geçimini hayvancılıkla sağlayan üretici kesim örnek gösterilebilir.

1.2.3. Uluslararası Aktörler

Geçmişten günümüze yaşanan yeni keşifler ve teknolojik gelişmeler neticesinde ulusların birbirleriyle etkileşim düzeyleri artmış ve bu duruma da “küreselleşme” adı verilmiştir. Küreselleşmeyle birlikte dünya ülkelerinin birbirleriyle ticari veya turistik

faaliyetlerde bulunmalarının yanında, siyasi ortaklıklar kurmaları da mümkün olmaktadır. Bu noktada küreselleşme kavramı kamu politikası aktörlerinin arasına uluslararası aktörleri de ekleme zorunluluğu doğurmuştur. Çünkü devletler, bazı durumlarda başka ülkelerin bir toplumsal soruna için ürettikleri çözüme veya uyguladıkları politikaya ihtiyaç duyabilmektedir. Ayrıca bu devletler ve kurdukları örgütler, küresel boyutta etkileri olacak bir konuda başka ülkelerin uyguladıkları politikalara müdahale etme ihtiyacı hissedebilmektedir. Kamu politikalarının uluslararası aktörleri olarak nitelenen bu dış etmenlere devletler, uluslararası örgütler ve çok uluslu şirketler örnek gösterilebilir.

Uluslararası örgütler ekonomik, politik, kültürel vb. çeşitli amaçlarla kurulabilmektedir (Sevük, 2019, s. 177). Kuruldukları bölgede veya küresel çapta, bünyelerinde barındırdıkları kitlelerin çıkarlarını koruyacak politikalara ve uygulamalara yön verme amacı gütmektedir. Ülkeler bir kamusal problemlerle ilgili ihtiyaç duymaları halinde, uluslararası örgütlerden politika önerisi talebinde bulunabilmektedir. Ayrıca bu örgütler uygulanacak politikalara maddi kaynak sağlayabilmektedir. Bu sebeple de bu örgütler kaynak aktardıkları ülkelerin uygulayacağı söz konusu politikaların süreçlerini takip etmekte ve denetlemektedir.

Çok uluslu şirketler de ticaret yaptıkları ülkelerin uyguladığı veya uygulayacağı politikaların faaliyet alanlarını etkilemesi durumunda politika süreçlerine dahil olabilmekte ve çıkarlarını korumak amacıyla devletlerle iş birliği yapabilmektedir. Sonuç olarak, devletlerin birbirlerinden politika transfer etmesi veya kamu politikası oluştururken uluslararası örgütlerden yardım alması gibi durumlar uluslararası aktörlerin de kamu politikası analizi sürecine dahil edilmesine imkân sağlamıştır (Taşpınar, 2021, s. 71). Hayvancılık politikalarının oluşturulmasında rol oynayan uluslararası örgütlere ise Avrupa Birliği (AB), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB), Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), Dünya Hayvan Sağlığı Örgütü (WOAH) örnek verilebilir.

1.3. Kamu Politikası Türleri

Kamu politikaları hitap ettikleri kitlenin çıkarlarına göre şekillenmektedir ve bu sebeple de birbirlerinden ayrılmaktadır. Kamu politikaları sınıflandırılırken politikaların niteliği, maliyeti, politika aktörleri ve etki ettiği kitle gibi faktörler göz önüne

alınmaktadır. Kamu politikalarının sınıflandırılması ilk kez Theodore Lowi tarafından 1964 yılında gündeme getirilmiştir. Lowi, kamu politikalarını dağıtıcı, düzenleyici ve yeniden dağıtıcı politikalar olmak üzere üç gruba ayırmıştır.

Dağıtıcı politikalar mal, çıkar veya menfaatlerin toplumun bazı kesimlerine pay edilmesine yönelik politikalarlardır. Bu tür politikalarda toplumun bir kesimine belirli bir mal veya hizmet garanti edilmektedir. Bunun maliyeti ise toplumun geneline yayıldığı için bu mal veya hizmetten faydalanmayan kesim tarafından pek hissedilmemektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013). Dağıtıcı politikalara vergi indirimleri, desteklemeler, hibeler vb. karşılık beklenmeden yapılan uygulamalar örnektir (Erten, 2015).

Düzenleyici politikalar ise daha çok özel sektörün işleyişini düzenlemek için üretilen politikalarlardır. Kendi içinde iki gruba ayrılmaktadır: rekabetçi düzenleyici politikalar ve korumacı düzenleyici politikalar. Rekabetçi düzenleyici politikalar piyasalardaki rekabet ortamı sebebiyle paydaşların faaliyetlerini düzenlemeyi ve gerektiğinde sınırlandırmayı amaçlayan politikalarlardır. Korumacı düzenleyici politikalar ise özel sektörün faaliyetlerinden halkın olumsuz yönde etkilenmesini önlemek amacıyla uygulanan politikalarlardır (Yıldız ve Sobacı, 2013).

Yeniden dağıtıcı politikalar da toplumun refah seviyesini yükseltmeyi ve kaynakların sınıflar arasındaki farklılıkları azaltmak için kullanılmasını amaçlamaktadır. Bu politika türünde zenginlik, mülkiyet, hak ve değerler toplumdaki sınıflar arasında paylaşılmaktadır. Bu paylaşım yapılırken toplumun bir kesimine çıkar ve fayda sağlanmakta başka bir kesimine de maliyetler yansıtılmaktadır. Refah devleti anlayışıyla yürütülen politikalar bu tür politikalara örnektir (Yıldız ve Sobacı, 2013).

1.4. Kamu Politikasına Karar Verme Modelleri

Karar verme sürekli bir süreçtir. Karar vermenin üç aşamada gerçekleştiği savunulmaktadır (Ross, 1971, s.5). Buna göre ilk olarak çözüm bekleyen sorunlar için bir çevre araştırması yapılmaktadır. İkinci olarak sorunu çözmek için alternatif çözümler belirlenmektedir. Son olarak da belirlenen alternatiflerden biri politika olarak seçilmektedir. Kamu politikaları belirlenirken, politika yapıcıların düşünce yapıları ve tercihleri, hangi politikayı neden tercih ettikleri, nasıl karar verdikleri inceleme konusu olmuştur. Bu noktada politika analistleri karar vericilerin uygun kamu politikalarını nasıl

belirlediklerine dair bazı teoriler geliştirmişlerdir. Karar verme modelleri olarak isimlendirilen bu teorileri dört gruba ayırmak mümkündür. Bunlar; rasyonel karar verme modeli, artırıcı (ilaveci) karar verme modeli, karma-tarama karar verme model ve çöp kutusu modelidir. Çalışmada daha çok rasyonel karar verme modeli ve artırıcı modelden yararlanılacaktır. Bu sebeple bu iki modele ayrı başlık altında yer verilmesi uygun görölmektedir. Diğer iki modelden kısaca bahsetmek gerekirse, Karma-tarama karar verme modeli Amitai Etzioni tarafından geliştirilen bir modeldir. Etzioni, *Mixed-Scanning: A “Third” Approach to Decision-Making* isimli meşhur makalesinde karma-tarama modelini, kamu politikasına karar vermede bir üçüncü yol olarak ortaya koymuştur (Etzioni, 1967). Çöp kutusu modeli ise Cohen, March ve Olsen’in 1972 yılında yayımladıkları “A Garbage Can Model of Organisational Choice” isimli makaleyle gündeme gelmiştir. Makale, örgütsel anarşinin davranışsal teorisine yöneliktir ve örgütsel yapının bazı yönlerinin seçim sürecine olan etkisi incelenmiştir (Cohen vd., 1972).

1.4.1. Rasyonel Karar Verme Modeli

Kamu politikasında karar verme modelleri içinde üzerinde en çok durulan model rasyonel modeldir. Rasyonel karar verme modeli aslen bir iktisadi modeldir. Klasik iktisat tarafından geliştirilmiştir ve bireyin davranışlarının ve kararlarının rasyonel (ussal) bir temele dayandığı yaklaşımıyla ilgilidir (Leoveanu, 2013, s. 43). Bu modelde bireylerin verdikleri kararlar optimal kararlar olmakta ve birey karar verirken bütün seçenekleri bilerek ve değerlendirerek hareket etmektedir (Tural, 1988, s. 502). Bu anlayış bireyin tercihlerinde tutarlı bir şekilde hareket ettiğini varsaymaktadır (Uzonwanne, 2016). Karar verme sürecinde birey aklıyla hareket ederek mevcut alternatifleri fayda ve maliyet yönünden değerlendirmekte ve en verimli olan seçeneğe yönelmektedir (Dunn, 2017, s. 47).

Rasyonel modele bireyin ekonomik ve faydacı kararlar verdiği düşüncesi hakimdir. Buna göre bireyler mevcut seçeneklerin üzerinde düşünüp hepsini değerlendirip kendileri için en uygun olanı seçme eğilimindedir. Çünkü insan rasyonel bir varlıktır ve her zaman kendi çıkarını gözetmektedir. Karar alma sürecinde de akılcı hareket etmekte ve optimal seçeneğin peşinde olmaktadır. Rasyonel karar ise karar vericilerin mevcut bilgi ve çıkarımlarla belirlediği, değerleri ve yargılarıyla uyumlu olan ve beklenen faydayı

maksimize eden kararlardır (Ünnü, 2014, s. 94). Rasyonel düşünce tarzı kasıtlı, analitik ve mantıklıdır. Uzun vadeli etkiler değerlendirilerek bir karara varılmaktadır. Bu noktada sezgisel karar vericilerden ayrılmaktadır. Çünkü sezgisel kararlar belirsiz olabilmekte ve bireyi hataya sevk edebilmektedir (Uzonwanne, 2016).

Rasyonel karar verme modeline göre karar verme süreci altı aşamadan oluşmaktadır. Bunlar; problem tanımlama, alternatifleri oluşturma, alternatifleri değerlendirme, tercih yapma, kararı uygulama ve kararı değerlendirme aşamalarıdır. Bu aşamaların sırasıyla uygulanması ve herhangi bir aşamada sorun yaşanması halinde bir önceki aşamaya geri dönülmesi gerekmektedir. Rasyonel karar verme modelinin karar verme sürecini aşamalara ayırarak ilerletmesi bireyin nasıl karar vermesi gerektiğini daha kolay idrak etmesini sağlamaktadır (Çelikten vd., 2019, s. 584). Karar verme sürecinde karar verici kendisine problemi doğru bir şekilde mi belirlediğini, gerekli bilgilerin toplanıp toplanmadığını, sorumluluklarının ve alternatiflerin neler olduğunu ve bu alternatiflerin ne gibi sonuçları olacağı ile alakalı sorular sormaktadır. Rasyonel karar vermenin merkezinde karar vericinin mantığı yer almaktadır ve bu model etik karar verme odaklıdır (Kıral, 2015, s. 82).

Rasyonel model bazı varsayımlara dayanmaktadır. Öncelikle rasyonel birey, karar vermeden önce bütün alternatifleri ve bunların sonuçlarını bilmektedir. Daha sonra bu alternatifleri fayda durumlarına göre sıralamaktadır. Bunların arasında en iyi alternatifi seçerek karar verme sürecini sonuçlandırmaktadır (Tozlu, 2016, s. 36). Politika yapıcı da rasyonel kararlar verebilmek için hedef kitlelerin değer ve inançlarını, tercihlerini, politika alternatiflerini ve bu alternatiflerin sonuçlarını bilmelidir. Bir politikaya karar verirken en doğru seçeneği fayda maliyet yönünden analiz ederek belirlemelidir (Kulaç, 2016).

1.4.2. Artırmacı (İlaveci) Karar Verme Modeli

Bu model rasyonel modele getirilen eleştirilerin sonucunda Charles Lindblom tarafından geliştirilmiştir (Erat ve Kaçer, 2014, s. 62). Lindblom 1959 yılında yayımladığı Science of “Muddling Through” isimli makalesinde politika oluşturma sürecinde rasyonel modelin işlevsizliğini ele almıştır. Karar vermenin hedefleri tanımlamak, alternatifleri oluşturmak ve alternatifleri karşılaştırarak seçim yapmaktan ibaret olmadığını belirtmiş ve rasyonel karar vermenin karmaşık politika sorunları karşısında

özüm getiremeyeceğini ifade etmiştir. Lindblom’a göre zaman, akıl, maliyet, vb. kısıtlamalar, politika yapıcılarının toplumsal hedefleri ve sonuçları rasyonel bir şekilde belirlemelerinin önünde engel oluşturmaktadır. Bu noktada artırımcı (incrementalist) karar verme modeli en doğru politika sürecinin mevcut politikaya ek olarak aşama aşama artırma ve inşa etme şeklinde olduğunu belirtmektedir (Lindblom, 1959).

Hayes (2013) artırımcılığı, hedefler konusunda genellikle aynı fikirde olmayan ve eldeki soruna dair farklı anlayışlara sahip olan, birden fazla aktör arasındaki karşılıklı düzenlemeyi içeren çoğulcu bir politika oluşturma süreci olarak tanımlamaktadır. Buna göre, eksik bilgiler ve kısıtlı zaman önceki politikalardan tamamen farklı alternatiflere yönelmeyi sınırlamaktadır. Mevcut politikalardan elde edilen deneyimler gelecek politikalarda gelişim beklentisi oluşturmaktadır ancak büyük politika değişikliklerinin gerçekleşmesi zaman almaktadır. Bu sebeple de artırımcılık politika sürecinin en iyi açıklamasını sağlamaktadır. Politika oluşturma en iyi yoldur ve rasyonel kararların başarılı olamadığı durumlarda artırımcılık politika sürecinin ilerlemesini sağlamaktadır (Hayes, 2013, s. 287).

Sıfırdan yeni politikalara karar vermenin maliyeti ve zorluğu bu modelin temel hareket noktasıdır ve kamu politikalarını önceki politikaların devamı olarak görmektedir. (Çelik, 2022, s. 1498). Rasyonel modeli fazla kapsamlı bulan artırımcı modele göre, yeni politikalar halihazırda uygulanan politikaların eksik ve farklı yönleri üzerinde odaklanarak geliştirilmelidir (Eke, 2022, s. 49). Artırımcı model kullanılarak bir politikaya karar verildiğinde mevcut mevzuatın kullanılması mümkün olduğu için genellikle yeni bir kanuna gerek olmamaktadır (Erat ve Demirkanoğlu, 2022, s. 429). Çünkü bu model politikalarda veya yasalarda ani değişiklikler yerine kademeli değişiklikler yapmayı önermektedir.

Artırımcı model rasyonel karar vermenin zorluğu sebebiyle karar vericiler için daha avantajlı bir model olarak görülmektedir. Çünkü rasyonel modelin önerdiği gibi tüm konuların kapsamlı bir şekilde ele alınmasının ve bunlar arasından bir alternatif seçilmesinin doğru bir yöntem olmadığını savunmaktadır. Bunun yerine, politika yapıcılara karar verirken bazı hususları analizlerinden hariç tutmalarını ve sorunları adım adım ele alarak çözüm üretmelerini önermektedir. Bu şekilde aşama aşama değiştirilen

politikaların hatalı ve olumsuz sonuçlarının telafisi mümkün olmaktadır (Coglianese ve D'Ambrosio, 2008, s. 1416).

Bu modelde karar vericilerin kamu politikalarına dair bilgilerinin önceden uygulanan politikalarla sınırlandırıldığı savunulmaktadır. Bu sebeple de oluşturulacak politikalar rasyonel modelin iddia ettiği gibi radikal değişiklikler içeren özgün politikalar olamamakta ve daha önce uygulanmış politikaların farklı versiyonları olarak meydana getirilmektedir. Ayrıca artırımcı model, rasyonel modelin aksine sosyal değerleri karar verme sürecinde etkin bir unsur olarak görmektedir (Göçoğlu vd., 2019, s. 47). Artırımcı modelde bir kamu politikasına karar verilirken, söz konusu toplumsal soruna dair daha önce uygulanmış kamu politikaları referans alınmakta ve politikanın geliştirilmesi gereken yönleri geliştirilerek, mevzuatında gerekli düzenlemeler yapılarak, politika güncel soruna cevap verecek düzeye getirilmektedir. Bu şekilde karar verilen kamu politikalarının doğuracağı sonuçlar daha rahat öngörülmekte ve hükümetlerin sürece daha hâkim olduğu politikalar uygulamaya konmaktadır (Göçoğlu, 2018, s. 35). Bu modelin aslında bir “düzenleyici” model olduğu söylenebilir. Modelin en önemli avantajı bir kamu politikasına karar verilirken aktörler arasında görüş birliği sağlanmasının kolay olmasıdır (Karaca, 2020).

1.5. Kamu Politikalarının Akademik Amaçlı Çözümlemesi ve Çözümleme Modelleri, Teorileri ve Yaklaşımları

Kamu politikası çözümlemesi (analysis), politikaların nasıl gerçekleştirildiğinin çok yönlü olarak incelenmesidir. Başka bir deyişle, politika sürecinin farklı aşamalarında, kamu politikalarının özelliklerinin, amaçlarının, neden, ne zaman, nerede, kim tarafından nasıl oluşturulduğunun veya neden politika oluşturulmadığının (devletin yapmamayı seçmesi) irdelenmesidir. Kamu politikası analizi, politika sürecini en başından sonuna kadar, sebep, yöntem, maliyet, sürece dahil olan aktörler, sonuç vb. unsurlar kapsamında incelemektedir. Politika oluşturma sürecinin çeşitli devlet sistemlerinde nasıl geliştiği, hangi aktörlerin etkili olduğu veya hükümetlerin neden belirli bir alanda politika üretmediği gibi sorulara cevap aranmaktadır. Kamu politikası analizinde politikaların olumlu ve olumsuz etkileri de incelenmektedir (Gül, 2015).

Kamu politikalarını ve politika oluşturma sürecini analiz etmenin bilimsel, mesleki ve siyasi nedenleri bulunmaktadır. Bilimsel olarak kamu politikası analizi çalışmaları;

kamu politikalarının ortaya çıkışı, gelişimi ve uygulanmasını inceleyerek, siyasi davranış ve yönetim faktörleri gibi, kamu politikalarına farklı bakış açıları getirilmesini sağlamaktadır. Politika analizinin meslek haline getirilmesi de mümkündür. Siyasi olarak ise; popülist amaçlarla, politika savunuculuğu yapmak ve yararlı kamu politikalarını formüle etmek için politika analizi sürecine başvurulmaktadır (Anderson, 2003).

Kamu politikaları birçok etmenin ve aktörün dahil olduğu karmaşık süreçler sonucunda meydana gelmektedir. Bu sebeple de kamu politikası analiz çalışmalarına yön verilmesine ve politika eylemlerinin belirli bir mantığa oturtulmasına ihtiyaç vardır. Tam olarak bu noktada politikaların sistematik olarak incelenmesini ve politika analizi sürecinin kolaylaştırılmasını sağlamak için bazı analiz modelleri geliştirilmiştir. Farklı analiz modelleri ile kamu politikası analiz sürecinde siyasal sistem içindeki gelişmeler, verilen kararlar, kararsızlıklar ve tepkisizlikler gibi değişimleri açıklamak amaçlanmıştır. Kamu politikası analiz modelleri söz konusu olduğunda ilk akla gelenler grup modeli, kurumsal model, elit (seçkinler) modeli, (siyasal) sistem modeli, rasyonel tercih modeli ve bu çalışmada da kullanılacak olan (işlevsel) süreç modelidir (Anderson, 2003).

Grup modeline göre kamu politikası grup mücadelesinin bir ürünüdür ve birçok kamu politikası grup faaliyetlerini yansıtmaktadır (Anderson, 2003). Bu modele göre farklı gruplar politikaları kendi lehlerine sonuçlandırmayı amaçlamaktadır. Bu çatışma ortamında taraflar arasında bir denge kurulmakta ve politik grupların arasındaki bu denge noktasında da kamu politikasının oluşturulabilmesi mümkün olmaktadır. Çeşitli gruplar, kendi hedef ve çıkarları doğrultusunda kamu politikalarını şekillendirmeye çalışır bu sebeple de kamu politikası analizi bu çeşitli grupların amaçlarının net bir şekilde çözümlenmesiyle gerçekleştirilebilir. Grupların kamu politikalarına yön vermeleri için de karar vericilere erişim fırsatına sahip olmaları gerekir. İyi organize olmuş ve üyeleri statü sahibi olan bir grup karar vericilere kolaylıkla erişebilmekte ve politika oluşum sürecine etki edebilmektedir. Bu sebeple de grup modelinde kamu politikası oluşum sürecine etki eden gruplar arasında adaletsizlik oluşabilmektedir (Anderson, 2003).

Daha önce de bahsedildiği üzere, kamu politikaları kurumlar tarafından belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Burada kastedilen kurumlar yasama, yürütme ve yargı organları, siyasi partiler ve kamu kurumlarıdır. Kamu politikası analizi modellerinden kurumsal model ise kamu kurumlarının yapılarının, yetkilerinin, işlev ve faaliyetlerinin,

usul ve kurallarının incelenmesine odaklanmaktadır. Bu modelde kurumların biçimsel ve yapısal yönlerine vurgu yapılmaktadır çünkü kurumların yapısı karar alma sürecini etkileyebilmektedir (Anderson, 2003). Kurumsal modele göre bir politikanın kamu politikası olarak nitelendirilmesi kamu kurumları tarafından oluşturulmasına bağlıdır.

Elit modelin temeli, 20. yüzyılda ortaya çıkan, İtalyan düşünürler Mosca ve Pareto'nun yöneten ve yönetilen sınıf ayrımına kadar götürülebilir. Elit teorileri adı verilen bu düşünce yapısında iyi örgütlenmiş, üstün yeteneklere sahip kimselerden oluşan *yönetici* bir azınlık ile iyi örgütlenmemiş ve dağınık bir yığın olarak nitelenen *yönetilen* çoğunluk ayrımı söz konusudur. Burada yönetici azınlık *elit* (*seçkin*) kesimdir ve çoğunluğun üzerinde hakimiyeti söz konusudur (Kapani, 2014). Elit model de kaynağını bu düşünce yapısından almakta ve politika sürecini yöneten ile yönetilen arasındaki ayrıma dayandırmaktadır. Bu modelin merkezinde, kamu politikalarının yönetici elit tarafından oluşturulduğu, bu sebeple de onların değer ve tercihlerini yansıttığı düşüncesi yatmaktadır. Kamu politikaları, kamunun talepleriyle değil, yönetici seçkinlerin istekleriyle oluşmaktadır. Seçkin azınlığın ürünleri olmaları sebebiyle de kamu politikaları şekillenirken bu azınlığın değerleri ve amaçları önem kazanmaktadır. Elit grup, kendi çıkarlarına hizmet eden amaçlarla hareket etmeleri durumunda kitlesel desteği zayıflatma riskiyle karşı karşıya kalabilmektedir. Bu sebeple de sistemi ve sistemdeki yerlerini korumak için reformlar başlatma veya kamuyu ilgilendiren uygulamalara ağırlık verme eğiliminde olmaktadır (Anderson, 2003). Elit modelde, azınlığın çoğunluğu yönettiği politik sistemler incelenmekte, politikaya yön veren elit grubun amaçları ve değerleri göz önünde bulundurularak kamu politikalarını nasıl etkilediklerinin analizi yapılmaktadır.

Siyasal sistem modeli David Easton tarafından kavramlaştırılan bir modeldir. Bu modelde siyasal sistem, girdiler (talepler ve destekler), çıktılar (kararlar) ve çevre gibi kavramlar ön plana çıkmaktadır. Bu yaklaşım, siyasal sistemi çevresi ile bir bütün olarak ele almaktadır. Siyasal sistem; toplumda bağlayıcı olan kararların alındığı, tanımlanabilir ve birbiriyle etkileşim içinde olan kurum ve faaliyetlerden oluşmaktadır. Çevre ise siyasal sistemin sınırlarının dışında kalan bütün olguları temsil etmektedir. Talep ve destekler, çevreden siyasal sisteme girdi olarak yansımaktadır. Talepler, kitlelerin kendi çıkarlarını koruması için siyasal sistemden beklentileridir. Destek ise kitlelerin, siyasal sistemin beklentilerine verdiği yanıtları ve aldığı kararları kabul etmeleridir. Bir siyasal sisteme

verilen desteğin miktarı o sistemin meşruluğunu ve vatandaşlar üzerindeki otoritesini ortaya koymaktadır. Siyasal sistemler teorisine göre kamu politikası, siyasal sistemin çevresinden gelen taleplere verdiği yanıt olarak görülmektedir. Kamu politikaları aslında siyasal sistemin çıktılarıdır. Politika çıktıları daha fazla çıktı gerektiren yeni talepler doğurabilmektedir. Bu durum kamu politikası akış sürecinin sınırsız olduğunun bir göstergesidir. Kamu politikalarına yapılan geribildirimler sonucunda siyasal sistemin karakteri, çevre, talep ve destekler, değişebilmektedir. Sistem modeli, çevreden gelen girdilerin kamu politikalarının içeriğine ve siyasal sistemin işleyişine olan etkilerinin analizinin yapıldığı bir modeldir. Bu modelde hükümet -basitçe- kendisine gelen taleplere yanıt veren bir kurum olarak görülmektedir (Anderson, 2003).

Rasyonel tercih modeli aynı zamanda sosyal seçim, kamu tercihi veya resmî teori olarak da adlandırılmaktadır. Aslen ekonomi alanında ortaya çıkmış olan bu model, zamanla siyaset bilimciler için de ilgi çeken bir konu olmuştur. Anderson'a göre rasyonel tercih teorisinin siyaset bilimi alanında kullanımı Anthony Downs'ın 1957 yılında ortaya attığı Demokrasinin İktisadi Teorisi ile ilişkilendirilebilmektedir. Bu teorinin merkezinde bireyin rasyonel olduğu düşüncesi yatmaktadır. Bu teoriye göre seçmenler ve siyasal partiler, hedeflerine ulaşırken rasyonel karar vericiler olarak hareket etmektedir. Siyasal partiler oy potansiyeli olan politikalar formüle ederken seçmenler de kendi çıkarları için en iyi politikayı oluşturmak amacıyla baskı yapma çabasında olmaktadır (Anderson, 2003). Bireyler, her zaman kendi çıkarlarını düşünmekte ve amaçlarına ulaşmalarına fayda sağlayacak olan, kendileri için en iyi seçeneği seçme eğiliminde olmaktadır. Rasyonel tercih teorisyenleri örgütlerin eylemlerinin de bireylerin davranışları ile açıklanabileceğini iddia etmektedir. Çünkü örgütteki her birey birer karar verme mekanizmasıdır ve örgütlerin amaçlarının gerçekleşmesi bireylerin ihtiyaçlarının karşılanmasına bağlıdır (Özer, 2016, s. 175). Bir politika analiz yöntemi olarak ise hem siyasette hem de politikaların oluşturulması aşamasında kişisel çıkarların itici güç olma noktasında önemine vurgu yaparak karar alma süreçlerinin daha iyi anlaşılmasına katkı sağlamaktadır. Modele yöneltile eleştiriler ise kamu yararının siyasetçiler için rasyonel tercih teorisinde iddia edildiği gibi önemsiz olmadığı yönündedir (Anderson, 2003).

1.5.1. (İşlevsel) Süreç (Aşamalar) Modeli

Süreç modeli ya da bir diğer adıyla aşamalar modeli, kamu politikası analiz modellerinin arasında en yaygın olarak kullanılan modeldir. Bu model, kamu politikasının bir süreç olduğu varsayımından hareketle oluşturulmuştur. Süreç modeli; kamu politikalarının, aşamaların ve aktörlerin karşılıklı etkileşimlerinden oluşan ilişkiler ağından ve süreçlerinden geçerek oluştuğunu ileri sürmektedir (Acar ve Akman, 2019). Bir politika analiz yöntemi olarak ise süreç analizi, politikaların gündeme gelişinden sonuçlarının değerlendirilmesine kadar olan sürece doğrudan ve dolaylı olarak etki eden faktörlerin incelenmesini ve sürecin değerlendirilmesini ifade etmektedir.

Süreç modeli bazı politika analistleri tarafından politika sürecini basit bir süreç olarak var sayması ve bu süreci aşamalara ayırmanın sürecin rasyonel doğasına aykırı olması sebepleriyle eleştirilmektedir (Parsons, 1995, s. 79). Birkland'a (2001, s. 221) göre süreç (aşamalar) modeline yönelik temel eleştirilerden biri, politika sürecinin ilk aşamadan başlayıp son aşamada bitecek şekilde adım adım ilerleyen bir döngüde olmamasıdır. Çünkü politika fikri her aşamaya ulaşamamaktadır. Örneğin gündeme gelen bazı problemler tartışmanın ötesine geçemeyerek çözümsüz kalmaktadır.

Süreç modelini adım adım (step-by-step) yaklaşım olarak isimlendiren Lindblom ve Woodhouse (1993, s. 10) da politika yapma sürecini varsayımsal birimlere ayırmanın yapay bir işlem olduğunu savunmaktadır. Ayrıca bu yaklaşım, politika oluşturma tutarlı ve rasyonel bir süreç yoluyla ilerlediğini varsayma riski taşımaktadır. Çünkü politika süreci nadiren bu şekilde ilerlemektedir. Politika alanı üzerinde etkiye sahip kitlelerin siyasi çıkarlarına uygun hareket edildiğinde politika eylemi düzensiz şekilde gerçekleşebilmektedir. Aktörlerin politika sorunu üzerindeki tutumları değişiklik gösterdiğinde, problem tanımlı yapmak zorlaşmakta ve gündeme gelme aşaması gerçekleşmeyebilmektedir. Sonuç olarak politika sürecinin düzenli aşamalara ayrılması, sürecin gerçekte nasıl işlediğinin doğru bir tasviri olmamaktadır. Politika oluşturma, başlangıcı veya sonu olmayan, karmaşık, etkileşimli bir süreçtir. Bunu anlamlandırmak seçimler, seçilmiş görevliler, bürokratlar ve çıkar grupları gibi geleneksel hükümet-politik konulara dikkat etmeyi gerektirmektedir (Lindblom ve Woodhouse, 1993, s. 10-11).

Sabatier 1999 yılında yayımlanan *Theories of the Policy Process* isimli editörlü kitabında yazmış olduğu *The Need for Better Theories* adlı bölümde süreç modelinin aslında bir model olmadığını, kullanışlılığını yitirdiğini ve yerini daha iyi teorik çerçevelerin alması gerektiğini savunmuştur. Ayrıca süreç modelinin gerçekten nedensel bir teori olmaması, aşamaların sıralamasının değişken olabilmesi (bir politikanın değerlendirmesi gündem belirlemeyi etkileyebilmektedir), süreci birden fazla yasanın etkilemesi ve aynı yasaya ilişkin birden fazla politika döngüsü olduğu gerçeğinin göz ardı edilmesi sebepleriyle zaman içinde eleştirilere tabii tutulduğunu belirtmiştir (Sabatier, 1999, s. 7). Birkland (2001, s. 223) da süreç modelinin tam anlamıyla bir model olmasa da en azından politika sürecinin tüm parçalarının nasıl bir araya geldiğini görmenin iyi bir yolu olduğunu belirtmektedir.

deLeon (1999, s. 29) ise, politika aşamaları çerçevesi (*policy stages framework*) olarak nitelediği süreç modelinin henüz iyi bir model geliştirilmediği ve politika sürecini aşamalara ayırarak ele almanın -en azından şimdilik- en iyi yöntem olduğu gerekçesiyle hala sürdürülebilir olduğunu savunmaktadır. Buna göre, politika süreci/aşamaları, aktörleri ve eylemleri hem geçmiş hem de gelecekte belirli politikaları çözmeye ve açıklamaya yardımcı olacak şekilde izleme/kategorize etme temeli oluşturabilmektedir. Ayrıca politika aşamaları çerçevesinin, aşamadan aşamaya değişen politika eylemlerini kategorize etmek için bir araç olması gibi güçlü yanlarını veya tahmin etme yeteneğinin olmaması gibi zayıf yanlarını bilerek hareket edildiği takdirde, politika sürecinin bir model, metafor veya süreç olup olmadığını tartışmanın gereksiz olduğunu savunmaktadır (deLeon, 1999, s. 26). Nitekim süreç modeli, kamu politikası sürecini aşamalara ayırırken bütüncül bakış açısını da sürdürmek şartıyla, kamu politikası analizinde kullanılan modeller arasında en kapsamlı ve optimal olan modeldir.

Süreç modeli ilk defa Harold Lasswell tarafından oluşturulmuş ve Thomas R. Dye, James E. Anderson, Christopher O. Jones, Peter deLeon gibi araştırmacılar tarafından geliştirilmiştir. Wayne Parsons gibi isimleri de süreç modelinin geliştirmecileri arasına dahil edenler (örneğin, Acar, 2013) bulunmaktadır; ancak Parsons modelin anlatıcısı ve çok sayıda model arasında bu modeli de aktarıcılardan birisidir. Lasswell kamu politikası sürecini yedi aşamaya ayırmıştır. Bunlar bilgi toplama, öneri, yöntem oluşturma, yürütme, uygulama, değerlendirme ve sonlandırma aşamalarıdır (Arslan, 2016). Birkland'a (2001, s. 223) göre süreç modelinin aşamaları, Easton'un sistem teorisinde

öngördüğü şekilde sistemin unsurlarını dikkatlice ve yakından analiz etmeye yardımcı olmaktadır. Çünkü süreç modeli, araştırmacıları daha geniş bir sistemin önemli ve analitik olarak kompakt parçalarına yönlendirmektedir (Birkland, 2001, s. 223).

Lasswell'in oluşturduğu aşamalar, süreç modelini kullanarak inceleme yapmak isteyen politika analistlerine rehberlik etmiş olsa da zamanla değişime uğramıştır. Bugün modelin aşamaları; gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme olmak üzere beş evre olarak kabul edilmektedir. Politika süreci temelde bu aşamalardan oluşmaktadır ancak bu işleyiş her zaman geçerli olmamaktadır. Bazı durumlarda süreç, herhangi bir aşamada iptal edilebilmektedir. Bunun sonucunda bir sonraki aşamaya geçilememekte veya sorunun çözümü için herhangi bir politika uygulamaya konulamamaktadır (Ripley, 1995, s. 157). Süreç modelinin bahsi geçen beş aşamasının ayrı başlıklar hâlinde açıklanmasında fayda görülmektedir.

1.5.1.1. Gündeme Geliş

Politika oluşturma süreci temel olarak gündeme geliş aşamasında başlamaktadır. Gündeme geliş aşaması da toplumsal sorunların tanımlanmasıyla başlamaktadır (Kulaç ve Çalhan, 2013). Birkland bu aşamayı, sorunların ve alternatif çözümlerin halkın ve elitlerin dikkatini çekmesi veya kaybetmesi şeklinde tanımlamaktadır (Birkland, 2017, s. 63). Theodoulou'ya (1995, s. 87) göre ise gündem, hükümet ve hükümet dışı aktörlerin herhangi bir zamanda ciddi şekilde ilgi gösterdiği konuların veya sorunların listesidir. Bu aşamada gündem maddelerini toplumdaki hâkim olan güç bağlamında ele almak daha uygun bulunmaktadır. Bu güç, problemleri gündeme getirme gücü olabileceği gibi onları gündemden uzak tutma gücü de olabilmektedir (Hill, 2014, s. 71). Gündem belirleme siyasal bir süreçtir ve farklı politik aktörler gündemi kontrol etme çabasıdadır. Hemen hemen bütün ülkelerde karar vericiler kendi ilgi alanlarına giren konuları politika yapım sürecinde gündeme getirmektedir. Karar vericilerin kendilerine gelen talepler arasından seçip üzerinde yoğunlaştıkları konular da politika gündemi olarak kabul edilmektedir (Akman, 2015).

Gündeme geliş aşamasının odak noktası, kamu politikalarına konu olabilecek problemlerin nasıl belirlendiğidir. Bu aşamada, kamusal sorunun ne olduğu, bir durumun nasıl kamusal sorun haline geldiği, o sorunun hükümet gündemine nasıl geldiği veya bazı sorunların neden gündem olmadığı gibi sorulara cevap aranmaktadır (Anderson, 2003).

Toplumda var olan sorunların, karar vericileri kamu politikası üretme noktasına getirmesinin ve bir sorunun politika yapıcılar için görünürlük kazanmasının hangi şekilde gerçekleştiği süreç analizinin bu aşamasında ortaya konmaktadır. Gündeme geliş aşamasında, siyasi dinamikler, ideolojik yönelimler toplumun gereksinimleri ve uluslararası aktörler belirleyici olabilmektedir (Çetin, 2021, s. 667). Jones (1970, s. 27), sorunların hükümet gündemine taşınmasında -grup teorisyenlerinin de belirttiği gibi- grup mücadelelerinin etkili olduğunu savunmaktadır. Buna göre gruplar, hükümet gündemini kendi çıkarları lehine şekillendirme çabasında olmaktadır.

Bir talebin kamu politikasına dönüşmesi amacıyla gündeme getirilmesi çeşitli yöntemlerle olabilmektedir. Başlıca araç medyadır. Medya aracılığıyla siyasetçiler, vatandaşlar, baskı grupları ve STK'lar problem gördükleri bir alanda kamu politikası üretilmesi için talepte bulunabilmektedir. Politika talepleri bizzat karar vericiler tarafından da gündeme getirilmektedir. Hükümet yetkilileri -oy kaygılarının da etkisiyle- gerek gördükleri bir konuda politika üretme yoluna gidebilmektedir. Bazı durumlar da ise politikalar kendiliğinden gündeme gelmekte ve karar vericiler politika üretmek zorunda kalabilmektedir. Doğal afetler, suç unsurları, teknolojik değişimler vb. durumlar kamu politikasına karar verme noktasında hükümetlerin gündemini belirleyebilmektedir.

1.5.1.2. Formüle Ediliş

Kamusal bir sorun, karar vericiler tarafından yeterince önemsenerek kamu politikası üretme amacıyla gündeme geldiğinde, o sorunun politikaya dönüşme yolunda formüle edilme aşamasına geçilmektedir. Politikaların formüle edilmesi, kamunun sorunlarına çözüm üretmek için uygun yöntemlerin ve davranış biçimlerinin değerlendirildiği aşamadır (Akman, 2015). Bu aşamada, gündeme gelen kamusal soruna çözüm üretilebildiği gibi herhangi bir politikanın benimsenmemesi de söz konusudur. Çünkü bir sorunun hükümet gündemine taşınması, o sorunun çözümü için bir politika formüle edileceği anlamına gelmemektedir (Theodoulou, 1995, s. 88). Kamu politikaları formüle edilirken politika konusu olan problemin çözümü için birçok alternatif geliştirilmektedir (Memişoğlu, 2018). Kamunun problemlerini çözmek veya iyileştirmek için genellikle alternatif eylem planlarının oluşturulması, tanımlanması veya transfer edilmesi söz konusudur. Formüle ediliş aşamasında politika alternatifleri üretilirken aynı

zamanda süzgeçten geçirilerek politika seçenekleri azaltılmakta ve karar vericilerin uygun politikayı seçmesi kolaylaşmaktadır.

Formüle ediliş aşamasında birçok aktör sürece dahil olup yön vermektedir. Bu aktörler; politik sistemin içinde yer alan ve otorite sahibi olan yasama (meclis, vekiller), yürütme (devlet başkanı, başbakan, bakanlar, hükümet yetkilileri, mülki amirler, vd.) ve yargı organı mensupları, siyasi partiler, medya, baskı grupları ve STK'lar olarak sıralanabilir (Özgür ve Kulaç, 2017). Bu aşamada, politika oluşturma sürecine kimlerin dahil olduğu, bir sorunla baş etmek için hangi alternatiflerin nasıl geliştirildiği, politikaların formüle edilmesinde ne gibi zorlukların yaşandığı vb. sorulara cevap aranmaktadır (Anderson, 2003).

Formüle etme aşaması uygulanacak politikaya karar verme aşamasıdır. Bu aşamada karar vericiler kendi gönülllerinden geçen ve çıkarlarına hizmet eden politikaları kabul ettirme gayretinde olmaktadır. Bu sebeple bir nevi pazarlık ve anlaşma aşamasıdır. Formüle etme aşamasında karar vericiler enformasyon ve politik değerler olmak üzere iki önemli araca başvurmaktadır. Uygulanacak olan politikaya mevcut veriler kullanılarak ve politik değerler de göz önünde bulundurularak karar verilmektedir (Erten, 2015). Bir kamu politikasının formüle edilmesi bazen yasa tasarısı şeklinde olabilirken bazen de tamamen yeni bir oluşum ihtiyacı olarak ortaya çıkabilmektedir (Çalı, 2013). Ayrıca formüle edilen bir politika sabit kalmayıp zamanla değişim geçirebilmektedir.

Kamu politikaları formüle edilirken bazı hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. Öncelikle uygulanacak olan kamu politikası kolay anlaşılabilir ve yorumlanabilir olmalıdır. İkinci olarak problemlerin temeline odaklanmış ve çözüm odaklı olacak şekilde formüle edilmelidir. Üçüncü olarak kamu politikası formüle edilirken uygulama aşaması da göz önünde bulundurulmalı ve uygulayacak olan kimselerin kapasitelerine uygun politikalar tercih edilmelidir. Dördüncü olarak uygulanmasına karar verilen kamu politikası aynı alanda mevcut olan veya alakası bulunan başka politikalarla çatışmayacak şekilde formüle edilmeli ve uyumlu olmalıdır. Ayrıca kamu politikaları toplumun manevi değerleriyle de çatışmamalıdır. Son olarak kamu politikası formüle edilirken o politikanın doğuracağı sorunlar öngörülmesi ve gerekli önlemler alınmalıdır (Arslan, 2016).

1.5.1.3. Kanunlaştırma

Bir kamusal soruna yönelik politika alternatifleri arasından en uygun olan politikaya karar verildikten sonra politikanın kanunlaştırma aşamasına geçilmektedir. Kanunlaştırma aşaması, uygulanması planlanan kamu politikasının resmiyet kazandığı ve meşrulaştığı aşamadır. Bu aşamada, seçilen politika hukuki bir zemine oturtulmakta ve politikaya siyasal destek sağlanmaktadır. Bu safhada, söz konusu kamu politikası toplumun çeşitli kesimleri tarafından kabul görmekte ve benimsenmektedir. Politika yapıcılarının ve politikadan sorumlu kurumun otoritesi oluşmakta ve güvenilirliği artmaktadır. Bir kamu politikasının kanunlaştırılması sadece yasama organı tarafından değil, yürütmenin ve diğer idari birimlerin çıkardığı yönetmelik, tüzük, genelge, yönerge, yönetim kurulu kararları vb. araçlarla da gerçekleştirilebilmektedir. Sürece dahil olan aktörler ise parlamento üyeleri, yargı organları, bürokratlar ve siyasetçiler, baskı grupları ve STK'lar olabilmektedir.

Kanunlaştırma aşamasında yer alan aktörler değişse bile süreç benzer şekilde işlemektedir. Bu süreçte aktörlerin verecekleri katkı da yetkileri doğrultusunda sınırlı olmaktadır. Demokratik ülkelerde kamu politikalarının kanunlaştırılması parlamento veya hükümetler aracılığıyla olmaktadır. Federal devlet sisteminde bir kamu politikasının kanunlaştırılması Kongrenin yasa tasarısını kabul etmesiyle gerçekleşmektedir. Eyalet düzeyinde ise kanun tasarısını kabul edip yasalaştıran eyalet yasama organıdır. Yerel yönetimlerde kamu politikalarının kanunlaştırılması ise yönetmelik şeklindedir ve belediye meclisi gibi yerelin kendi yasama organında yapılmaktadır. Türkiye özelinde ise bir kamu politikası kanunlaşırken öncelikle bir yasa tasarısı veya kanun teklifi hazırlanmaktadır. TBMM'nin ilgili komisyonlarında incelenen teklifler Meclis Genel Kurulu'nda kabul edilmekte veya reddedilmektedir. Meclis'te kabul edilen teklifler Cumhurbaşkanının onayına sunulmaktadır. Cumhurbaşkanı Meclis'ten geçen kanunu onaylayabileceği gibi reddedip tekrar Meclis'e gönderme hakkına da sahiptir (Kulaç ve Çalhan, 2013). Politika süreci, büyük oranda kanunlaştırma aşamasında alınan kararlara bağlıdır. Çünkü kamusal sorunlar kanunlaştırma aşamasında hükümet programlarına dönüştürülmektedir.

Kanunlaştırma, kamu politikasının uygulanmasından önceki son aşamadır. Politika yapım sürecine dahil olan her bir aktörün kendi çıkarını gözetme çabasında olması

sebebiyle de kanunlaştırma aşaması gruplar arasında önemli çekişmelerin yaşandığı bir süreç olmaktadır (Tahtalıoğlu ve Özgür, 2016). Fakat sonuç olarak bir kamu politikasının kanunlaştırılması kamuoyunun talepleri ve değerleri göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmelidir. Aksi takdirde politikacıların tabanlarından aldıkları destek tehlikeye girebilmektedir. Ayrıca bir kamu politikası kanunlaştırılırken mevzuatta bulunan başka yasalarla çelişmeyip yeni bir politika sorununa sebebiyet vermemesi gerekmektedir.

1.5.1.4. Uygulama

Uygulama aşaması kamu politikası sürecinin dördüncü aşamasıdır. Kamu politikaları başarılı bir şekilde kanunlaştırıldıktan sonra politikanın uygulanması safhasına geçilmektedir. Kanunlaştırma aşamasında yasal bir temele oturtulan politikaların amaç ve hedefleri, uygulama aşamasında bürokratlar tarafından eyleme dökülmektedir. Uygulama aşamasında yer alan aktörler politikanın kapsadığı alanlara göre değişiklik gösterebilmektedir fakat genel olarak idari organlar ve kamu personelleri uygulama aşamasının çeşitli adımlarında görev almaktadır.

Kabul edilen mevzuatın somut eylemlere dönüşme aşaması olarak nitelendirilen uygulama aşaması analiz edilirken, benimsenen politikaların hayata geçirilmesi ve uygulanması için neler yapıldığına odaklanılmaktadır (Anderson, 2003). Politikaların nasıl uygulandığı, hangi araçların kullanıldığı, maliyeti, politikalar uygulanırken hangi aktörlerin dahil olduğu gibi sorulara cevap aranmaktadır. Uygulama, politika hedeflerinin belirlenmesiyle bu hedeflere ulaşmaya yönelik eylemler arasındaki etkileşim olarak görülmektedir (Pülzl ve Treib, 2017, s. 56).

Uygulama aşaması, bir kamu politikasının istenilen hedefine ulaşması anlamında kritik öneme sahiptir. Çünkü her ne kadar iyi düşünülmüş ve formüle edilmiş olursa olsun, doğru şekilde uygulanmadığı takdirde bir kamu politikasının başarıya ulaşması mümkün değildir. Dolayısıyla kamu politikalarının amacına ulaşması uygulama aşamasının ne kadar doğru bir şekilde gerçekleştirildiğine bağlıdır. Uygulama aşaması aynı zamanda bir kamu politikasının formüle ediliş ve kanunlaştırma aşamasının çıktılarını da vermektedir. Bu anlamda, uygulama aşamasında oluşan problemler politikanın formüle edilmesinde veya kanunlaştırılmasında var olan eksik ve yanlış planlamalardan kaynaklanabilmektedir. Bu planlama eksiklerinin sebep verdiği sorunlar

aynı zamanda kamu politikalarının geliştirilmesine ve detaylandırılmasına katkı da sağlayabilmektedir (Anderson, 2003). Çoğu politika, uygulama aşamasında şekillendiği için de bu aşama, politika sürecinin en kritik aşaması olmaktadır (Gültekin, 2014).

Politika analistleri, kamu politikalarının nasıl uygulandığı konusunda farklı görüşlere sahip olmuşlar ve bazı yaklaşımlar geliştirmişlerdir. Bu yaklaşımlar doğrultusunda kamu politikası uygulama aşaması üç farklı model üzerinden analiz edilebilmektedir. Söz konusu modeller; kamu politikalarının tepeden inme kararlarla uygulandığını savunan yukarıdan aşağıya uygulama modeli, bu modele tepki olarak doğan ve kamu politikalarının başarısını onları uygulayan memurların belirlediğini savunan aşağıdan yukarıya uygulama modeli ve her iki modelin faydalı yönlerini sentezleyen karma model şeklinde sıralanmaktadır.

Yukarıdan aşağıya uygulama modelinin hareket noktası politika uygulamasının merkezi otorite tarafından alınan bir kararla başladığı varsayımdır. Bu model, politikayı girdi, uygulamayı ise çıktı olarak kabul eden bir yaklaşımda olmuştur. Yukarıdan aşağıya uygulama modelinde, kamu politikaları formüle edilirken ve kanunlaştırılırken alınan kararların uygulama aşamasında ne derece hayata geçirildiği ve uygulama sonuçlarının bu kararların hedeflerine uygun olup olmadığı değerlendirilmektedir (Demir, 2011). Uygulama aşamasında politikaların doğru şekilde yürütülmesini sağlamak için bürokratik prosedürler gerekmektedir. Politika uygulayıcıların eylemlerinin denetlenmesi de hiyerarşik örgütlenme yapısı ile mümkün görülmektedir (Pülzl ve Treib, 2017, s. 91). Yukarıdan aşağıya uygulama modelinde hiyerarşik olarak en yukarıda bulunan otorite ise politikanın uygulanması aşamasında etkili olan teknik, politik ve örgütsel faktörler üzerinde büyük oranda kontrol sahibidir (Akman, 2019). Bu kontrol ise kural ve yönetmeliklerle veya yöneticilerin süreci ve astlarını yakından takibiyle sağlanmaktadır. Yukarıdan aşağıya uygulama modeli uygulama sorunlarını sosyolojik, politik, yapısal ve sistem boyutları bakımından ele almaktadır (Duyar, 1995). Bu yaklaşıma göre kamu politikalarına karar verenler merkezi yönetimde hiyerarşik olarak en üstte bulunanlardır. Politikaları uygulayanlar ise bu hiyerarşinin en alt kademelerinde bulunan memurlardır.

Aşağıdan yukarıya uygulama modeli yukarıdan aşağıya uygulama modeline eleştirel bir yanıt olarak ortaya çıkmıştır. Bu modeli savunanlar, politikaların merkezi düzeyde tanımlandığını ve uygulayıcıların politika hedeflerine bağlı kalması gerektiği

düşüncesini reddetmişlerdir. Uygulama aşaması, politikanın en başında belirlenen hedeflerine ulaşmasıyla sonuçlanmayabilir ve bu sebeple de yukarıdan aşağıya uygulama modelinde varsayılan nedensel bağlantı sorgulanabilmektedir. Bunun sonucunda gerçek sürecin nasıl işlediği de yerel düzeyde yapılacak olan analizlere bağlı görülmektedir. Bu sebeple de bu modelde politika sunumunda fiili olarak yer alan aktörler incelenmektedir. Politikaların uygulanması tabandan başlanarak analiz edilmektedir. Çünkü yerel bürokratlar toplumun içinde olmaları sebebiyle gerçek sorunlara merkezi politika yapıcılardan daha yakın olmaktadır. Bu modelin en bilinen araştırmacılarından olan Lipsky (2010), kamu politikaların uygulanmasında en son basamakta yer alan kamu çalışanlarına (örneğin öğretmenler, polisler, doktorlar, vb.) “sokak düzeyi bürokratlar” adını vermiştir. Bu bürokratların vatandaşlarla doğrudan etkileşimde bulunmaları sebebiyle kamu politikaları analiz edilirken bu etkileşimin dikkate alınması gerektiğini savunmuştur (Pülzl ve Treib, 2017, s. 93). Aşağıdan yukarıya yaklaşıma göre kamu politikaları uygulama aşamasında yerel düzeydeki politika uygulayıcılarına ve onların şartlarına göre şekillenmektedir. Yani kamu politikalarını uygulayan sokak düzeyi bürokratlarının çıkarları, ideolojileri, ahlaki değerleri gibi etmenler politikaların başarısını önemli oranda etkilemektedir (Bayraktar, 2021).

Karma model ise diğer iki modelin yeterli görülmemesi noktasında bir üçüncü yol olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu modelde, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya uygulama modellerinin zayıf yönlerinden doğan boşluk doldurulmak istenmektedir. Kamu politikası analizinde bu iki modelin kuvvetli yönleriyle oluşturulmuş karma bir modelin kullanılmasının daha sağlıklı olacağı savunulmaktadır. Buna göre, bir kamu politikası açık bir şekilde planlandıysa ve yasal düzenlemeleri uygulanmasında boşluk yaratmayacak şekilde yapılandırıldıysa, o politikanın uygulama aşamasının analizinde yukarıdan aşağıya uygulama modeli kullanılabilmektedir. Ancak kamu politikası formüle edilme ve kanunlaşma aşamalarında yeterince planlanmamış, nasıl uygulanacağı açık bir şekilde belirtilmemiş ise, söz konusu politika onu uygulayacak olan kamu personelinin takdir yetkisine bırakılmakta ve bu durumda da aşağıdan yukarıya uygulama modeli devreye girmektedir. Kamu politikalarının formüle edilmesi ve uygulanması, kamuyla yakın etkileşim halinde bulunan yerel düzeydeki bürokratların katılımıyla gerçekleştirilmelidir. Bu yaklaşımda, kamu politikası kararlarının merkezde alınmasının

önemli olduğu kabul edilmekle birlikte, alt kademe aktörlerin sağlayacağı katkıların önemine de dikkat çekilmektedir (Bayraktar, 2021).

1.5.1.5. Değerlendirme

Kamu politikalarının uygulama aşamasından sonra son olarak değerlendirme aşamasına geçilmektedir. Değerlendirmenin kamu politikası analizinin en önemli aşaması olduğu söylenebilir. Kamu politikaları değerlendirilirken, politikaların etkinliği, verimliliği ve kalitesi dikkate alınmaktadır. Kamu politikasının doğru şekilde analiz edilebilmesi için sorunun çözüm yolu, rol alan aktörler, gerçekleştirildiği koşullar ve maliyeti değerlendirilmelidir. Değerlendirme aşaması kamu politikasının sadece uygulama kısmını değil bütün sürecin analiz edilmesini içermektedir. Yani politikanın gündeme geliş, formüle ediliş ve kanunlaştırma aşamalarını da kapsamaktadır (Yaman, 2021). Süreç modeline yöneltilen eleştirilerden biri de değerlendirmenin politika uygulanırken her zaman gerçekleşmesi sebebiyle uygulama aşamasından ayrı tutulmasının yanlış olduğudur (Birkland, 2001, s. 221).

Bu aşamada kamu politikasının başarı oranı ve amacına ulaşp ulaşmadığı incelenmektedir. Politika sürecinin işleyişi, politikanın avantajları ve dezavantajları, hedef kitlenin memnuniyeti gibi konular değerlendirme aşamasında ele alınmaktadır (Anderson, 2003). Bir kamu politikasının doğru bir şekilde değerlendirilmesi için kamu politikası süreci şeffaf şekilde yürütülmelidir, aktörler arasında güven inşa edilmiş olmalıdır ve geribildirim mekanizmalarının iyi işlemesi gerekmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013). Kamu politikalarını değerlendirme, bir kamusal soruna yönelik geliştirilen plan, program, uygulanan araçlar, alınan önlemler ve idarenin performansı şeklinde de ifade edilebilmektedir (Yaman, 2021).

Kamu politikalarının değerlendirilmesi iki şekilde gerçekleşebilmektedir. Bunlardan ilki süreç değerlendirmesidir. Süreç değerlendirmesi, kamu politikasının karar vericiler tarafından belirlenen hedeflerine ulaşılıp ulaşılmadığının incelenmesini içermektedir. Politikanın sonuçları etkinlik, etkililik ve verimlilik yönlerinden değerlendirilmektedir. İkincisi ise etki değerlendirmesidir. Etki değerlendirmesi kamu politikasının toplum, ekonomi ve çevre üzerindeki genel etkisine odaklanmaktadır (Usta, 2014, s. 16). Politikanın sosyal, ekonomik ve çevresel maliyetleri ve faydaları gibi faktörler dikkate alınmaktadır. Kamu politikalarının değerlendirilmesi için sözlü ve yazılı

raporlar, yerinde ziyaretler, program ölçümleri, profesyonel standartlarla karşılaştırmalar, vatandaş şikayetlerinin değerlendirilmesi vb. yöntemlere başvurulmaktadır (Demir, 2011, s. 117). Bu aşamada, politikanın başarılı olduğu tespit edilip, söz konusu problem hükümet gündeminden düşebilmektedir. Eğer politika başarıyla sonuçlanmamışsa gündem belirleme aşamasına geri dönülerek değiştirilmesi mümkün olmaktadır (Ripley, 1995, s. 160).

Değerlendirme aşamasında iki kavram öne çıkmaktadır. Bu kavramlar politika çıktıları ve politika sonuçlarıdır. Politika çıktıları kamu politikası sürecinin sonunda gerçekleştirilen hizmetlerin tümüdür. Politika sonuçları ise kamu politikasının toplumda yarattığı etki olmaktadır. Bir kamu politikasının başarılı olması için toplumun ihtiyaçlarının ve politikanın amaçlarının uyumlu olması gerekmektedir. Değerlendirme aşamasında da politikanın çıktıları ve sonuçları incelenerek o politikanın toplumun ihtiyaçlarına ne ölçüde cevap verdiği görülebilmektedir. Değerlendirme aşaması sayesinde, politika uygulayıcılarına rehberlik edebilecek analizlerde bulunmaktadır. Ayrıca politikaların geliştirilmesi ihtiyacı ortaya konmakta, gelecek politikalara ışık tutulmakta ve politika sürecinde hesap verebilirlik sağlanmaktadır (Küçükyağcı, 2023).

Süreç modelinin bu beş aşaması, kamu politikası sürecinin temel evrelerini oluşturmaktadır. Düzenleme gerektiren bir kamusal sorun, bu sorundan muzdarip kitleler tarafından dile getirilerek politika yapıcılarının bu kamusal soruna odaklanması sağlanmaktadır. Bu şekilde de kamusal sorun, çözümü için kamu politikası oluşturmak amacıyla gündeme gelmiş olmaktadır. Gündeme gelen kamusal sorunun çözümü için geliştirilen birkaç farklı politikadan birinin tercih edildiği aşama formüle edilmiş aşamasıdır. Bu aşamada politika yapıcılar nasıl bir politika uygulayacaklarını belirlemektedir. Kamu politikasına karar verilirken daha önce de bahsedildiği gibi bazı karar verme modellerinden yararlanılmaktadır. Seçilen politikanın resmiyet kazandığı aşama ise kanunlaştırmadır. Politika, yasa tasarısı haline getirilip meclis onayına sunularak kanunlaşmaktadır. Bu aşama ayrıca politikanın meşrulaştığı aşamadır. Kanunlaşan kamu politikasının uygulamaya konulmasıyla dördüncü aşama olan uygulama gerçekleşmiş olmaktadır. Kamu politikaları uygulanırken yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya ve karma model gibi farklı modeller tercih edilebilmektedir. Süreç modelinin son aşaması olan değerlendirme aşamasında ise kamu politikasının başarısı ve amacına ulaşip ulaşmadığı ölçülmektedir. Kamu politikaları süreç modeli kullanılarak

analiz edilirken bu beş aşamada ele alınmakta ve tek tek aşamalar çözümlenerek analiz tamamlanmaktadır.

Süreç modeli kullanılarak yapılan çözümlemelerle ilgili alan yazın incelendiğinde Acar ve Akman (2019), “Türkiye’de Kamu Personel Politikalarının Süreç Modeli Çerçevesinde Analizi” başlıklı çalışmada, Cumhuriyet tarihi boyunca Türkiye’de uygulanan kamu personel politikalarının süreç modelinin gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve geri bildirim/denetim aşamalarına ayrılarak analizini gerçekleştirmektedir.

Tahtalıoğlu ve Özgür (2016), “Türkiye’de Kalkınma Ajansları Politikasının Çözümlemesi: Süreç Analizi (Aşamalar Yaklaşımı)” başlıklı çalışmada, kalkınma ajanslarının Türkiye’deki gelişimini, süreç modelinin beş aşamasıyla ele almaktadır.

Çalı (2012), “Aile İçi Şiddet: Bir Kamu Politikası Analizi” başlıklı çalışmada, aile içi şiddet alanında yürütülen kamu politikalarının analizini gerçekleştirmektedir.

Işıkcı (2017), “Türkiye’de Kamu Politikası Olarak 2000 Yılı Sonrası Uluslararası Göç Yönetiminin Analizi” başlıklı çalışmada, Türkiye’nin göç politikalarını süreç modeli yardımıyla analiz etmektedir.

Memişoğlu (2018), “Bir Kamu Politikası Analizi Örneği: Sağlıkta Dönüşüm Programı” başlıklı çalışmada, Türkiye’de uygulanan sağlıkta dönüşüm politikalarını süreç modelinin beş aşamasında ele almaktadır.

Yaman (2021), “Kamu Politikası Analizi Bağlamında Türkiye’nin Gençlik Politikası” başlıklı çalışmada, Türkiye’nin gençlik politikalarını analiz etmektedir.

Kulaç ve Çalhan (2013), “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Millî Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Yurtdışı Lisansüstü Bursları” başlıklı çalışmada, Türkiye’nin uygulamış olduğu yurtdışı lisansüstü burs politikaları süreç modelinin aşamalarına ayrılarak çözümlenmektedir.

Öztürk ve Emimi (2021), “Türkiye’deki Afet Yönetimi Politikalarının Süreç Modeli ile Analizi” başlıklı çalışmada, süreç modelinden yararlanarak Türkiye’nin afet yönetimi politikalarını incelemektedir.

Özgür ve Aydın (2020), “Türk Kamu Sektörü Bireysel ve Kurumsal Performans Değerlendirme Politikasının Uygulama Aşamasının Analizi: 1965-2018” başlıklı çalışmada, Türkiye’nin 1965-2018 aralığında uygulamış olduğu performans değerlendirme politikasını, süreç modelinin uygulama aşaması özelinde analiz etmektedir.

Dertlioğlu (2023), “Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) Politikalarının Çözümlemesi: Denizli/Çal Örneği” başlıklı çalışmada, Denizli’nin Çal ilçesinde Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Vakfı’nın yürüttüğü politikaları süreç modeli kullanarak incelemektedir.

Ayrıca süreç modeli yardımıyla politika çözümlemesi yapılan tez çalışmaları da literatürde mevcuttur.

Bayraktar (2014), “Social Policy Process Analysis of Municipalities in Turkey After 2002: Example of Samsun Metropolitan Municipality” başlıklı tez çalışmada, Samsun Büyükşehir Belediyesi’nin 2002 yılından itibaren yürüttüğü sosyal politikaların süreç analizini gerçekleştirmiştir.

Kulaç (2016), “Bir Kamu Politikası Çözümlemesi: Türkiye’nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikası” başlıklı tez çalışmada, Türkiye’de uygulanan yurtdışı lisansüstü burs politikalarını Osmanlı Dönemi’nden itibaren ele alarak süreç modelinin beş aşamasında ele almaktadır.

Arslan (2016), “Süreç Analizi Çerçevesinde Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikası” başlıklı tez çalışmada, Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin kurulma ve genişletilme politikalarını süreç analizi çerçevesinde ele almaktadır.

Yatkın (2019), “1986-2017 Döneminde Türkiye’nin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Politikasının Çözümlemesi” başlıklı tez çalışmada ele aldığı dönemde uygulanan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları politikalarını süreç modelinin beş aşamasında irdelemektedir.

Bayraktar (2021), “Kamu Politikası Süreç Analizi: Ataşehir Belediyesi Emekevler Kentsel Dönüşümü Örneği” başlıklı tez çalışmasında, kentsel dönüşüm politikasını Ataşehir Belediyesi özelinde süreç modeli kullanılarak incelemektedir.

Kalfa Ünal (2022), “Süreç Modeli Çerçevesinde Türkiye’nin İmar Barışı Politikasının Çözümlemesi” başlıklı tez çalışmasında, Türkiye’de uygulanan imar barışı politikaları süreç modeli yardımıyla çözümlemektedir.



İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE HAYVANCILIK SEKTÖRÜNÜN GELİŞİMİ VE KÜÇÜKBAŞ HAYVANCILIK

Bu bölümde, Osmanlı döneminden günümüze kadar Türkiye’de genelde hayvancılık sektörünün özelde küçükbaş hayvancılığın değişimi ve yürütülen politikalar ile yaşanan gelişmeler irdelenmektedir. Bu irdelenmenin tezde kendi başına değeri olduğu kadar, tezin sonraki bölümü olan ilgili spesifik konudaki kamu politikalarının seçilen dönemde çözümlenmesi için altlık oluşturması da beklenmektedir.

2.1. Osmanlı Dönemi’nde Hayvancılık Sektörü ve Küçükbaş Hayvancılık

Osmanlı Devleti, nüfus yoğunluğu düşük bir ülke olması sebebiyle toprak varlığı bakımından zengin bir yapıya sahiptir ve ayrıca ülkedeki nüfusun %90’ı da kırsalda yaşamaktadır (Sevinç vd., 2016, s. 253). Nüfus yoğunluğundaki azlık ve nüfusun kırsal alanda yaşaması Osmanlı’da hayvancılığın gelişmesinin en önemli sebeplerinden biridir. Tarım yapılamayan toprakların fazla olması da hayvancılık faaliyetlerine müsait bir ortam sağlamıştır. İç kısımların dağlık olması ve buralara ulaşım imkanlarının yetersiz kalması, tarımın gelişmesini engellemiş ve bu bölgelerde yaşayan halk hayvancılığa yönelmiştir (Güran, 1998). Osmanlı Devleti’nde hayvancılık sektörü, tarımın yanında sanayi ve ticaret sektörleri için de büyük öneme sahip bir alandır. Kırsal kesimde yaşayan halk için temel geçim kaynağı olmasının yanında, temel gıda ve hammadde ihtiyacını karşılaması, tarım sektöründe güç gerektiren işlerde hayvanların kullanılması ve hatta ulaşım alanında da hayvanlardan faydalanılması sebebiyle hayvancılık, Osmanlı Devleti’nde her daim kıymet verilen bir sektör olmuştur.

Osmanlı’da hayvancılık faaliyetleri büyükbaş hayvancılık, küçükbaş hayvancılık, arıcılık, balıkçılık, ipek böcekçiliği ve kümes hayvancılığı olarak farklı alanlarda varlık göstermesine rağmen hayvancılık sektörünün temelini oluşturan alt sektörler büyükbaş ve küçükbaş hayvancılıktır. Büyükbaş hayvanlar daha çok ulaşım ve tarım alanında kullanılırken, küçükbaş hayvanlar toplumun gıda ve tarım dışı sektörlerin hammadde ihtiyacını karşılamıştır. Ayrıca bir ekonomik faaliyet türü olarak hayvancılıktan alınan vergiler devletin önemli gelir kaynaklarından biridir. Bu sebeple de hayvancılık devlet tarafından teşvik edilmiş ve geliştirilmiştir (Göktepe, 2018, s. 362). Anadolu’da yaşayan geniş göçebe grupları hayvancılığı tek geçim kaynağı olarak sürdürmüşler, pazara dönük

olarak küçükbaş hayvan yetiştiriciliğine ağırlık vermişlerdir (Güran, 1998). Büyükbaş hayvanların daha çok günlük işlerde kullanılması ve devletin et ihtiyacının temelde küçükbaş hayvancılığa dayanması sebebiyle küçükbaş hayvan ticaretine büyük önem verilmiştir.

Küçükbaş hayvancılıktan alınan vergiler de devlet bütçesinde önemli bir paya sahip olup bu vergiler ağnam, ağıl, otlak, yaylak ve kışlak olarak sıralanabilir. Otlak vergisi hayvanların otlatıldığı dirliğin sahibine ödenen vergidir. Sancak içindeki sürüler vergiden muaf olmakla birlikte başka bir sancağa bağlı olan konargöçerler bu vergiye tabidir. Yaylak ve kışlak vergisi ise sürülerin otlatıldığı yaylak ve kışlakların bağlı bulunduğu dirlik sahibine yılda bir defa ödenen vergidir. Köylülerin, kayıtlı oldukları tımar sınırları içinde otlattıkları koyunlar için yaylak ve kışlak vergisi ödeme zorunlulukları yoktur. Sürünün otlatıldığı köyün dışından gelip köy sınırları içinde kışlayan sürü sahipleri yılda bir kez kışlak vergisi ödemek zorundadır (Sumaytaoğlu, 2012, s. 42).

Bu vergilerin içinde en önemlisi *ağnam* (resm-i ağnam) vergisidir. “Ağnam” kelimesi Arapça koyun anlamına gelen “ganem” kelimesinden türemektedir (Gönüllü, 2016, s. 38). Şer’i vergilerden sayılan ağnam vergisine bazı sancak kanunnamelerinde adet-i zekât da denmektedir. Ağnam vergisinin miktarı klasik dönemde 2 koyuna 1 akçe şeklindedir. Fatih Sultan Mehmet Kanunnamesi ile 3 koyundan 1 akçe alınmaya başlanmış, daha sonra 2 koyundan 1 akçe olarak düzenlenmiştir. Ağnam vergisi merkez hazineye ait bir vergi türü olmasına rağmen tımar kesiminden alınan vergi dirlik sahiplerine ait olmuştur. Padişah veya vezir haslarında 1 koyundan 1 akçe, diğer tımar ve zeametlerde, beylerbeyi ve sancakbeyi haslarında ve vakıflarda 2 koyundan 1 akçe alınmıştır. Hizmet erbabının bir kısmı bu vergiden kısmen, bir kısmı da tamamen muaf tutulmuştur. Sadat, mansıp sahipleri, padişah kulları ve askerî sınıf 150 koyuna kadar bu vergiden muaf olmuştur. 150 baştan fazla koyunu bulunanlar yine ağnam vergisine tabidir (Taşkın, 2013, s. 791). Ağnam vergisi özellikle 17. ve 18. yüzyıllarda Hazinesin önemli gelir kalemlerinden birisi olmuştur.

Tablo 2.1’de Osmanlı Devleti’nin 1847–1855 dönemi bütçeleri incelendiğinde toplam gelirin %3,35’inin ağnam gelirlerinden oluştuğu görülmektedir (Öztürk, 2019, s. 39). Ağnam vergisinin sadece küçükbaş hayvancılıkla uğraşan kesimden toplandığı göz

önünde bulundurulduğunda Osmanlı ekonomik hayatında küçükbaş hayvancılık faaliyetlerinin önemi daha net anlaşılmaktadır. Bu vergi bazı yeni düzenlemelerle Tanzimat'tan sonra da alınmaya devam edilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında da “Hayvan Sayım Vergisi” olarak varlığını sürdürmüştür. Zamanla bu verginin bütçe gelirlerindeki payı azalmış ve 1962 yılında tamamen kaldırılmıştır (Emecen, 1988).

Tablo 2.1. 1847-1855 Dönemi Bütçelerinde Ağnam Geliri (Güran, 1993'ten aktaran Öztürk, 2019, s.39)

Tahsilat Yılı	Kuruş	Yüzde (%)
1848–1849	26.681.239	3,8
1849–1850	28.678.940	3,8
1850–1851	36.214.236	4,9
1852–1853	27.188.539	3,5
1854–1855	25.932.270	2,3
1855–1856	29.219.926	1,8
Toplam	173.915.153	

Osmanlı Devleti'nde küçükbaş ve büyükbaş hayvan yetiştiriciliği hem Anadolu'da hem de Rumeli'de oldukça gelişmiştir. Rumeli bölgesinin gerek coğrafi özellikleri gerekse hayvansal üretim talebinin temel kaynağı olan İstanbul iline yakınlığı hayvancılık sektörünün gelişmesine zemin hazırlamıştır (Aygün, 2018, s. 26). Osmanlı'da hayvansal ürünlere olan talebin en yaygın olduğu müesseseler saray ve ordu olmuştur. Sarayın özellikle koyun eti tüketiminin fazla olması bölgede küçükbaş hayvancılık faaliyetlerinin gelişmesinde bir diğer etmendir. Rumeli'de beslenen küçükbaş hayvanlar İstanbul'a sürüler halinde getirilmekte ve İstanbul'daki salhanelerde kesilerek satışı ve dağıtımı yapılmaktadır. Hayvanların canlı bir şekilde getirilip yerinde kesim yapılmasının sebebi devletin kaçakçılığı önlemek istemesidir (Göktepe, 2018, s. 370). Rumeli'den sonra Anadolu'nun da hayvan ticaretine önemli katkıları bulunmaktadır. Rumeli'nin hastalık, yağmalanma vb. sebeplerle hayvan temininde yetersiz kaldığı dönemlerde İstanbul'un et ihtiyacı Anadolu konar-göçerlerinden karşılanmıştır. Hatta 19. yüzyılda devlet, bu konar-göçer gruplara her sene İstanbul'a belli bir miktar koyun göndermeleri hakkında bir zorunluluk da getirmiştir. Anadolu göçebelerinin koyunları sadece İstanbul'a değil, Osmanlı'nın tüm kentlerine ve komşu ülkelere de götürülmüştür (Öztürk, 2019, s. 32).

Ülkedeki küçükbaş hayvan varlığı özel mülkiyetin konusu olmasına rağmen küçükbaş hayvanların yetiştirme, satış ve ihracat işleri genelde devletin özelde ise İstanbul'un ihtiyaçları dikkate alınarak yürütülmüştür. Et ve canlı hayvan fiyatlarının

yükseldiği dönemlerde hayvan ihracatı ve damızlık hayvan kesimi, hayvan varlığını neredeyse tüketme noktasına gelmiştir. Et fiyatlarında istikrar sağlanması ve özellikle koyun üretiminde kesinti ve azalma olmaması için önemli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Hayvanların yaş, kilo, tarım işlerinde kullanımı, damızlık ve gebelik durumlarına göre kesimi, satımı ve ihracatı için sınırlamalar/yasaklar getirilmiştir. Örneğin 6 okkadan (7,69 kg) hafif olan kuzuların kesilmesi yasaklanmıştır. Osmanlı'da küçükbaş hayvancılıktan et ihtiyacının giderilmesinin dışında birçok sektörde hammadde elde edilmesi için de yararlanılmıştır. Deri sanayisi ve çuha dokumacılığı, aydınlatma endüstrisinde mum yapımı, arabaların ve birçok gercin yağlanması, vb. alanlar küçükbaş hayvancılıktan elde edilen mamullerin kullanım alanları olmuştur (Öztel, 2013, s. 151). Tablo 2.2'de, 1907 ve 1909 yıllarında Osmanlı Devleti'nde mevcut hayvan varlığının çoğunluğunu küçükbaş hayvanların oluşturduğu görülmektedir.

Tablo 2.2. *Osmanlı Devleti'nde Hayvan Sayıları (Orman ve Maadin ve Ziraat Nezareti İstatistik İdaresi, s.162-3; Orman ve Maadin ve Ziraat Nezareti Kalem-i Mahsus Müdüriyeti İstatistik Şubesi, s. 298-299'dan aktaran Güran, 1998, s. 101)*

	Rumeli, 1907		Anadolu, 1909	
Hayvan Türleri	(Bin Baş)	(%)	(Bin Baş)	(%)
Koyun	6.912	53,9	15.178	41,3
Keçi	3.521	27,5	13.010	35,4
Sığır	1.472	11,5	5.646	15,4
Manda	157	1,2	679	1,8
At	320	2,5	911	2,5
Deve	3	0,0	162	0,4
Eşek	225	1,8	1.168	3,2
Domuz	204	1,6	9	0,0
Toplam	12.814	100,0	36.763	100,0
Kümes Hayvanı	-	-	29.240	-
Arı Kovanı	307	-	1.302	-

Hayvancılık sektörünün güncel sorunlarından birisi olan üretimden verim alınamaması Osmanlı Devleti'nde de var olan bir problemdir. Hayvancılık, yaygın bir ekonomik faaliyet olmasına karşın var olan potansiyeli kullanılamamış ve yeterince gelişme gösterememiştir. Günümüz Türkiye'sinde olduğu gibi, Osmanlı Devleti'nde de küçükbaş hayvan üretiminde verimlilik Avrupa devletlerine kıyasla düşüktür. Osmanlı'da yetiştirilen koçlardan ortalama 962,1 gr yün üretilirken, Avrupa'da 5-6,5 kg kadar yün üretilmektedir. Bu verim farkı o dönemde Avrupa'dan damızlık koç getirilmesini ve cins koyun ve koç üretenlere ödül verilmesini gündeme getirmiştir (Öztel, 2013, s. 159). Örneğin verimli bir ırk olan İspanya koyunları Osmanlı'da yetiştirilmek üzere ülkeye

getirilmiş, Tekirdağ Hayrabolu civarı pilot bölge olarak belirlenmiş fakat bu hayvanlar iklim koşullarına uyum sağlayamadıkları için telef olmuşlardır (Göktepe, 2018, s. 367). Ayrıca, kaliteli yapağı ihtiyacının yerli üretimle karşılanabilmesi amacıyla merinos cinsi koyunların üretimi teşvik edilmiştir. 1839 yılında 600 adet merinos koyun yurt dışından Osmanlı'ya getirilmiş ve Edirne çevresindeki çiftliklere dağıtılmıştır. 1843 yılında ise bu cins koyunlardan 10 yıl süreyle vergi alınmaması kararlaştırılmıştır. Hayvancılıktan beklenen verimin sağlanamamasının bir diğer sebebi hayvan hastalıkları ve dolayısıyla hayvan kayıplarıdır. Hayvan varlığını tehdit eden bir diğer önemli etmen de kıtlıktır. Örneğin 1874 yılında Konya ilinde kıtlık nedeniyle 2 milyondan fazla koyun telef olmuştur (Güran, 1998). Bir dönem, hayvan teleflerinin önüne geçmek için gerekli olan finansmanın Ziraat Bankası gelirleri içinde, tarımı geliştirmek için ayrılan fondan sağlanması gündeme gelmiştir.

Gelişmiş hayvancılık için bakımlı çayır ve meralar gerekirken, Osmanlı'da hayvancılık dağlık bölgelerde, nadasa ayrılmış boş topraklarda yapılmaktadır. Ayrıca meralar Avrupa'ya kıyasla verimsizdir hatta bir kısmı bataklık halindedir. Meraların besin değeri bakımından yetersiz olması hayvanların gelişimini önemli ölçüde etkilemektedir. Zaman zaman meraların verimliliğinin artırılması için bazı tedbirler alınması üzerinde durulmuştur. Söz konusu düzenlemelerin birinde, Avrupa'dan getirtilecek tohumların kullanılması ve sanayi çayırlarının oluşturulması ile meraların ıslahının yapılabileceğine yer verilmiştir. Bu uygulama, meralardaki zararlı otların temizlenmesine ve birim alanda daha fazla ot üretilebilmesine yardımcı olacaktır (Öztel, 2013, s. 159). Küçükbaş hayvancılık faaliyetlerinin vergilenmesinde yapılan değişiklikler de sektörün gelişmesini olumsuz etkilemiştir. Örneğin 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar küçükbaş hayvanlardan alınan vergiler hayvanın kendisi üzerinden alınırken, 1857 yılında bu vergilerin hasıla üzerinden alınması kararlaştırılmıştır. Hayvanlardan elde edilen yün, süt, yapağı gibi ürünler de hesaba katılmış, bu ürünlerden elde edilen hasılaya göre %10 oranında vergi konmuştur. Bu şekilde hayvancılıkla uğraşan kesimin vergi yükü artmıştır (Güran, 1998).

2.2. Cumhuriyet Dönemi'nde Hayvancılık Sektörü ve Küçükbaş Hayvancılık

Cumhuriyet Dönemi'nde yürütülen hayvancılık politikaları ve bunun içinde küçükbaş hayvancılık politikalarının bazı önemli tarihler ve gelişmeler dikkate alınarak,

kendi içinde dönemlere ayrılmış şekilde incelenmesinde fayda görülmektedir. Bu nedenle Cumhuriyet Dönemi'nde hayvancılık sektöründe yaşanan gelişmeler ve yürütülen politikalar 1923–1950 (Erken Cumhuriyet) Dönemi, 1950–1960 (Demokrat Parti) Dönemi, 1960 yılında planlı döneme geçilmesi sonrası gelişmelere yer verilen 1960–1980 Dönemi, 1980 darbesi ve neoliberalizm akımının ekonomi politikalarına yön verdiği 1980–2000 Dönemi ve Türkiye'nin başta ekonomi olmak üzere daha birçok alanda yürüttüğü politikalara Avrupa Birliği gibi uluslararası aktörlerin yoğun dahil olduğu 2000 yılından günümüze kadar geçen dönem olarak beş ayrı dönemde incelenmektedir.

2.2.1. 1923–1950 Döneminde Hayvancılık Sektörü ve Küçükbaş Hayvancılık

Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı'nda bağımsızlığı için topyekûn mücadele etmek zorunda kalan ve nüfusunun önemli bir kısmını kaybeden Türk milleti bu süreç sonunda çoğu iş gücü anlamında niteliksiz sayılan 11,5 milyon nüfus ve yıkılmış bir ekonomi ile varlığını sürdürmeye çalışmıştır. Nüfusun büyük bir bölümü hala köylerde yaşamaktadır ve temel geçim kaynakları tarım ve hayvancılıktır. Ancak savaşlar sebebiyle toplam hayvan varlığı %50 gerileyerek 17 milyon başa düşmüştür (Temel, 2010, s. 1). Uzun süren savaşlar sonucunda tarımsal üretim büyük oranda azalmış ve tarımda iş gücü kaybı oluşmuştur. İş gücü kaybının yanı sıra başta hayvanlar olmak üzere tarımsal üretimde kullanılan araç-gereçlerin de önemli bir kısmı yok olmuştur (Kanbir, 2017, s. 120). Bu sebeplerle de ülke topraklarının sadece %5'i işlenebilmektedir (Evsile, 2018, s. 2). Ayrıca toplum hem insan sağlığı hem de hayvan sağlığı bakımından halen salgın hastalıklarla mücadele etmektedir. Bu ekonomik ve sosyal darboğaz içinde yeni Türkiye'nin mimarları ülkenin her alanda kalkınmasını sağlamak amacıyla seferberlik başlatmışlardır.

29 Ekim 1923 tarihinde cumhuriyetin ilan edilmesiyle başlayan süreç, 20 Nisan 1924 tarihinde yeni Anayasanın kabul edilmesiyle devam etmiş ve bu Anayasada devletin yönetim şeklinin cumhuriyet olduğu belirtilmiştir. Savaştan yeni çıkmış genç Cumhuriyeti kaldırmak için birçok alanda çeşitli inkılaplar hayata geçirilmiştir. Halifeliğin kaldırılması, tekke ve zaviyelerin kapatılması, Tevhid-i Tedrisat Kanunu, Mecellenin kaldırılması, Latin harflerinin kabulü gibi siyasal, toplumsal ve hukuki alanlardaki inkılapların yanı sıra; tarım alanında aşar vergisinin kaldırılması, tarımsal kredilerin artırılması, kooperatifleşmenin teşvik edilmesi, topraksız köylüye toprak

dağıtılması, çiftçinin özendirilmesi ve örnek çiftliklerin kurulması gibi yenilikler uygulamaya koyulmuştur (Ünal, 1977).

Ülkenin kalkınmasında alt yapıyı destekleyecek en önemli sektörün tarım olması sebebiyle cumhuriyet yönetimi tarımsal gelişmeyi sağlamak amacıyla yol haritaları oluşturmuştur. Daha cumhuriyet ilan edilmeden önce I. (İzmir) İktisat Kongresi ile ülkenin ekonomik gelişimini sağlamak için atılacak adımlar belirlenmiştir. Kongre, 17 Şubat - 4 Mart 1923 tarihlerinde İzmir’de toplanmıştır. Kongre’nin mimarlarından olan Mahmut Esat Bozkurt’un mesleki temsil anlayışını benimsemesine paralel olarak kongreye katılacaklar çeşitli meslek gruplarından seçilen temsilcilerden oluşmuştur. Kongre, 1135 delegenin katılımıyla gerçekleşmiştir. Bu delegeler arasında köylüler, şehirli tüccarlar, okur-yazar olmayan çiftçiler, sanayiciler ve ekonomi uzmanları bulunmaktadır (Kayıran ve Saygın, 2019, s. 32).

Sanayici, tüccar, işçi, çiftçi gruplarının kongreye sundukları ve savundukları öneriler sonucunda bazı kararlar alınmıştır. Bunlardan bazıları aşar vergisinin ve rejinin kaldırılması, çiftçiye verilen kredilerin düzenlenmesi, ormanların muhafaza edilmesi, hayvan hastalıklarıyla mücadelenin geliştirilmesi, damızlık hayvanların ıslah edilmesi, okullarda zirai eğitim verilmesi şeklinde sıralanabilir. Bu kararlar, Cumhuriyet Türkiye’sinin sosyo-ekonomik gelişmesinde, hayvancılık sektörünün temel işlevlerini oluşturmuş ve hayvancılık sektörü ilk kez V. İcra Vekilleri Heyeti’nin 5 Eylül 1923 tarihli Hükümet Programında kendisine Misak-ı İktisadi Esasları çerçevesinde yer bulmuştur (Gül, 2004, s. 233).

Cumhuriyet’in ilanından sonra hayvancılık alanında yürütülen politikaların temelini hayvan hastalıklarıyla mücadele, hayvanların ıslahı, hayvan varlığının artırılması ve geliştirilmesi gibi uygulamalar oluşturmuştur. Osmanlı’dan devralınan tarım mirası çağının gerisinde olması sebebiyle tasfiye edilmiştir. Savaş sırasında ihtiyaç duyulan veteriner hekimlik hizmetlerini yerine getirmek üzere 14 Haziran 1920 tarihinde Umur-u Baytariyye Müdüriyeti kurulmuştur. 1924–25 döneminden itibaren uygulamaya konulan Beş Senelik Umur-i Baytariyye Programı’nda; hayvan ıslahı kurumlarının geliştirilmesi, hayvancılığa yönelik yasal düzenlemeler getirilmesi, hayvan hastalıklarının önüne geçilmesi ve bu çalışmaları gerçekleştirmek amacıyla veteriner hekim yetiştirilmesi gibi hedeflere yer verilmiştir (Gül, 2004, s. 234). Cumhuriyetin ilk

yıllarında hayvan hastalıklarının ve salgınların önüne geçmek amacıyla ulusal ve uluslararası düzeyde önemli çalışmalar yürütülmüştür. Yurtdışından veterinerlik alanında deneyimli uzmanlar getirilmiş, Türk veteriner ve uzmanlar, hayvan ıslahı ve hayvan sağlığı hakkında bilgi edinmeleri için uluslararası kongre ve toplantılara gönderilmiştir. Komşu ülkelerle ortak olacak şekilde sınır sağlık zabıtası kurulması planlanmış, sağlık mevzuatının geliştirilmesi için çalışmalarda bulunulmuştur.

Her çeşit hayvan ve hayvansal ürün ithalatının yasaklanması, İstanbul'a hayvan nakline izin verilmemesi, aşı üretim merkezleri oluşturulması, hayvanların sınır kapıları ve limanlarda muayeneye tabi tutulup ihtiyat aşısı uygulanması gibi önlemler alınmıştır (Temel, 2010, s. 13-14). Tarım sektöründe kurumsallaşmayı sağlamak amacıyla 1924 yılında Ziraat Vekaleti (Tarım Bakanlığı) kurulmuştur. Ziraat, Orman ve Baytar Umum müdürlükleri Ziraat Vekâletine bağlanmıştır. 1926 yılında 904 sayılı Islah-ı Hayvanat Kanunu çıkarılmıştır. Kanunda hazineye ait bulunan otlakların damızlık hayvan üretme ve deneme yerleri için kullanılması, hayvanların ıslahıyla ilgili uygulamaları tayin etmek amacıyla Islah-ı Hayvanat Komisyonu kurulması, damızlığa uygun olan hayvanların ithalat ve gümrükle ilgili vergilerden muaf tutulması gibi düzenlemeler yer almıştır (904 sayılı Islah-ı Hayvanat Kanunu, 1926).

Hayvan ıslahı faaliyetleri koyun, tiftik keçisi, sığır ve at yetiştirme üzerinde yoğunlaşmıştır. Hayvancılığın geliştirilmesi için et ve süt verimi yüksek olan ırklar saf veya yerli ırklarla melezlenip sayılarının artırılması amaçlanmış, bunun için suni tohumlama yöntemine ayrı bir önem verilmiştir. Koyunculukta özellikle merinos yetiştiriciliği teşvik edilmiştir (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 1981). 5 Temmuz 1934 tarih ve 2582 sayılı Merinos Koyunlarının Yetiştirilmesi ve Islah Edilmiş Pamuk Tohumları Üretimi Hakkındaki Yasa'nın kabul edilmesiyle birlikte merinos koyun yetiştiriciliği ivme kazanmıştır. 1942 yılında üreticilere 2.844 baş merinos koç dağıtılmıştır (İnci, 2010, s. 375). Tiftik keçisi üretimine de o dönem ayrı bir önem verilmiş, gelişme sağlamak amacıyla 24 Şubat 1930 tarihinde Türkiye Tiftik Cemiyeti kurulmuştur. Cemiyet, Kastamonu, Çorum, Yozgat, Bolu, Kütahya, Kırşehir, Konya, Eskişehir, Afyonkarahisar, Çankırı, Aksaray, Mardin, Sinop, Niğde, Zonguldak ve Bilecik illerinde şubeler açmıştır. 10 Nisan 1932 tarihinde 2073 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Türkiye Tiftik Cemiyetinin Esas Nizamnamesinin 3. maddesine göre Cemiyet'in amacı, "tiftiğin nefaset derecesini ve tiftik keçilerinin ıslah ve teksiri ve

hastalıktan vikayesi ve tiftiğin işlenmesi istandaret edilmesi, alım ve satım işlerinin tanzimi” olarak belirtilmiştir. 1939 yılında Yönetim Kurulu tarafından hazırlanan raporda ise Cemiyet’in amacı şu şekilde belirtilmiştir:

Bakımsızlık ve bilgisizlik yüzünden ırkı bozulmuş ve nesli tereddi etmiş olan memleket tiftik keçilerini yeni baştan ıslaha ve bundan başka tiftiğin dahilde sarf ve sanayinin tesis ve harici piyasada revacini teşvik ve temine çalışmak ve yetiştiricileri irşad ve onların bilgilerini artırmak (Gürler, 2006, s. 41).

Ayrıca Cemiyet Nizamnamesinde, tiftiğin alım-satımı ve ihracı, hayvanların ıslahı ve üretilmesi yetkisi İktisat Vekâlet’ine verilmiştir. Tiftik keçisi, 1945 yılında İç Anadolu halkının önemli geçim kaynaklarından biri olmuş ve yıllık 6 milyon kilogram rekoltesi ile ülkeye döviz getirisi sağlamıştır (Evsile, 2018, s. 25).

Cumhuriyet döneminde küçükbaş hayvancılık, imkânlar dahilinde desteklenmiş ve üretim miktarları da yıldan yıla genel olarak artış eğilimi göstermiştir. Küçükbaş hayvancılığın korunması için 17 Nisan 1929 tarih ve 1176 sayılı Ağıllar Hakkında Kanun çıkarılmış ve üç yıl içinde hayvanların kış mevsimlerinde mutlaka ağıllarda muhafaza edilmesi sağlanarak hayvan kayıplarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Ağılların hayvanları zorlu kış şartlarından koruyacak sağlamlıkta yapılacağı ve ağıl yapımı için gereken kerestenin de devlet ormanlarından hiçbir vergi ödenmeden temin edilebileceği Kanunda yer almıştır. En iyi ağıl yapanlar mükafatlandırılacağı gibi üç yıllık sürenin bitiminde hala sürülerini ağıllarda barındırmayan üreticilere de para cezası verileceği belirtilmiştir (1176 sayılı Ağıllar Hakkında Kanun, 1929).

Cumhuriyet’in ilk dönemlerinden itibaren çayır ve meralardan maksimum verimin sağlanması da önem verilen bir diğer husus olmuştur. Nüfusun az olması sebebiyle ülke topraklarının büyük bir bölümünün hayvancılığa ayrılması mümkündür. Örneğin 1934 yılında ülke yüzölçümünün yaklaşık %58’i otlak, yaylak ve mera arazisinden oluşmaktadır (Yurtoğlu, 2020, s. 2433). Bu sebeple hayvanların ıslah edilmesi ve damızlık hayvan yetiştirilmesi amacıyla kurulacak tesisler için çayır ve mera arazilerinden istifade edilmiştir. Merinos koyunlarının yetiştirilmesi için de aynı şekilde çayır ve meralardan faydalanılmıştır. 2582 Sayılı Merinos Koyunları Yetiştirilmesi ve Islah Edilmiş Pamuk Tohumu Üretilmesi Hakkında Kanun’a istinaden merinos üreticilerine ziraat, çayır ve mera işlerinin yürütülmesi ve meraların ıslahının sağlanması

için gerekli harcamaların yapılması meclis toplantılarında kararlaştırılmıştır. Yoncalık, çayırılık ve hayvan yemi tarımı için gerekli tohumların sağlanması, gerekirse satın alınarak merinos üreticilerine ücretsiz verilmesi de yer verilen bir diğer husus olmuştur (TBMM Zabıt Ceridesi, 1939, s. 847). Hayvancılık sektörünü geliştirmeye yönelik çalışmaların sonuçlarının daha net bir şekilde anlaşılması için Tablo 2.3'te 1929 ve 1950 yılları arasında Türkiye'de canlı hayvan varlığına yer verilmiştir.

Tablo 2.3. Türkiye'de Hayvan Varlığı (Baş) (1929–1950) (TÜİK, 2012, s. 207)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda
1929	10.184.524	8.342.877	2.784.644	4.685.000	492.000
1930	10.498.426	8.316.007	2.839.973	4.735.000	508.000
1931	11.762.343	8.777.071	3.454.639	4.869.000	494.000
1932	11.758.706	7.511.304	3.315.028	5.345.000	555.000
1933	11.070.733	6.672.059	3.080.908	5.124.000	542.000
1934	10.739.269	6.382.004	2.606.274	5.207.000	541.000
1935	13.591.000	8.456.000	3.305.424	6.486.176	540.184
1936	20.771.989	10.727.061	4.294.999	8.328.669	801.067
1937	21.724.533	11.050.344	4.958.612	8.765.858	903.501
1938	23.138.450	11.330.241	4.944.351	9.310.966	885.117
1939	25.220.503	11.185.457	5.332.631	9.395.303	906.804
1940	26.271.838	11.394.957	5.500.648	9.759.282	947.208
1941	25.411.693	11.523.106	5.533.748	10.064.357	963.029
1942	22.967.097	11.430.431	4.972.752	9.618.476	882.216
1943	21.104.603	11.825.215	4.381.061	9.231.043	847.912
1944	22.450.258	12.250.306	4.975.420	9.549.432	856.803
1945	23.386.009	12.221.969	4.026.448	9.809.926	848.166
1946	23.386.616	12.893.270	3.789.835	9.706.057	900.862
1947	24.579.866	13.104.071	4.153.767	9.800.919	947.422
1948	25.840.090	14.612.328	3.945.698	10.179.321	936.751
1949	23.073.071	13.561.350	3.841.871	10.103.741	897.074
1950	23.082.521	14.498.268	3.966.336	10.123.185	947.731

Tablo 2.3 incelendiğinde 1929 yılında 21.312.045 olan küçükbaş hayvan varlığı 1950 yılına gelindiğinde %94,94'lük bir artış göstererek 41.547.125 olmuştur. Büyükbaş hayvan varlığının da %113,84 oranında arttığı görülmektedir. Hayvan varlığında görülen bu artış gerek hayvan ıslahı ve gerekse hayvan sağlığının korunması gibi o dönem yürütülen hayvancılık politikalarının iyi sonuç vermiş olduğunun bir göstergesidir. Ayrıca çoğalan nüfusla birlikte tarımsal işgücünün artması ve hayvansal ürünlere olan ihtiyacın daha fazla hissedilmesi de hayvan varlığını artıran bir unsurdur.

Tablo 2.4'te 1929–1950 yılları arasında Türkiye'nin süt üretim verilerine yer verilmektedir. Söz konusu yıllar arasında hayvan varlığında yaşanan artışa paralel olarak süt üretimi de genel olarak artış eğilimindedir.

Tablo 2.4. Türkiye’de Süt Üretimi (Ton) (1929–1950) (TÜİK, 2012, s.209)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	İnek	Manda	Toplam
1929	367.422	487.986	24.417	705.699	257.531	1.843.055
1930	378.364	479.574	25.058	709.885	263.445	1.856.326
1931	430.968	506.691	30.062	728.081	256.682	1.952.484
1932	442.010	441.749	29.961	783.410	292.942	1.990.072
1933	400.581	395.654	27.540	768.595	284.954	1.877.324
1934	397.247	390.265	24.425	774.088	277.831	1.863.856
1935	461.817	413.018	25.619	797.002	280.595	1.978.051
1936	555.281	508.222	29.742	913.738	316.495	2.323.478
1937	617.027	551.823	33.887	984.999	335.678	2.523.414
1938	677.853	558.722	35.395	1.220.029	351.469	2.843.468
1939	725.628	564.238	35.163	1.250.026	368.204	2.943.259
1940	713.090	578.489	36.654	1.160.502	380.537	2.869.272
1941	713.833	592.007	35.660	1.181.593	377.377	2.900.470
1942	656.261	572.698	35.962	1.126.581	352.810	2.744.312
1943	608.253	548.320	32.208	1.062.813	333.251	2.584.845
1944	647.087	593.654	32.142	1.246.635	336.710	2.856.228
1945	400.575	352.590	23.117	835.258	234.660	1.846.200
1946	690.346	628.090	28.758	1.274.073	332.186	2.953.453
1947	703.412	669.041	30.323	1.334.562	344.985	3.082.323
1948	744.325	718.881	33.308	1.386.039	360.054	3.242.607
1949	405.816	386.897	21.713	918.347	255.359	1.988.132
1950	667.710	718.006	28.033	1.381.535	377.451	3.172.735

Tablo 2.5’te 1936–1950 yılları arasında Türkiye’nin et üretim verileri aktarılmaktadır. Söz konusu yıllar arasında bütün hayvan türlerinden elde edilen et miktarlarında istikrarlı artışlar yaşanmamıştır. Ancak sonuç itibariyle 1950 yılına gelindiğinde kıl keçisi hariç diğer hayvan türlerinden elde edilen et miktarlarında artış olmuştur.

Tablo 2.5. Türkiye’de Et Üretimi (Ton) (1936–1950) (TÜİK, 2012, s. 211)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda	Toplam
1936	25.944	10.710	1.507	16.967	2.157	57.507
1937	25.688	12.775	1.255	17.507	2.277	59.750
1938	28.731	11.337	1.399	19.909	1.942	63.542
1939	31.509	10.995	1.550	21.492	2.665	68.740
1940	34.983	10.251	1.141	26.218	4.612	77.541
1941	34.798	10.704	931	32.242	5.773	84.697
1942	31.052	12.649	1.359	25.839	5.252	76.377
1943	29.116	11.194	1.855	22.779	3.455	68.561
1944	29.878	9.425	2.005	22.018	3.782	66.304
1945	32.056	10.360	2.752	24.935	3.587	73.935
1946	37.596	10.514	2.321	24.914	3.801	79.322
1947	35.111	9.175	2.426	27.523	3.151	77.601
1948	33.290	9.541	1.684	28.124	2.364	75.273

1949	34.295	9.403	1.940	31.900	2.232	80.042
1950	41.047	9.550	1.860	33.305	2.718	88.759

Osmanlı Devleti’nden miras kalan Ağnam Vergisi yerini 12 Şubat 1924 tarihinde kabul edilen 410 Sayılı Sayım Vergisi’ne bırakmış ve Ağnam Vergisi sadece küçükbaş hayvanlardan alınırken Sayım Vergisi büyükbaş hayvanları da kapsamıştır. Ülke bütçesi için önemli bir gelir kalemi olan Sayım Vergisi 1929 yılında bütçe gelirlerinin yaklaşık %7’sini oluşturmuştur (Mutlu, 2009, s. 80). Sayım Vergisi de yerini daha sonra Hayvanlar Vergisi’ne bırakmıştır. 1931 yılında çıkarılan 1839 sayılı Hayvanlar Vergisi Kanunu’nda davarlar, develer, sığır ve mandalar, at, iğdiş, kısarak, katır, eşek ve domuzlardan vergi alınacağı belirtilmiştir (1839 sayılı Hayvanlar Vergisi Kanunu, 1931).

İlerleyen yıllarda Hayvanlar Vergisi’nde bazı düzenlemeler yapılmış, verginin miktarında ve vergi toplanan hayvanların niteliğinde değişikliklere gidilmiştir. Bu vergi türü varlığını 1962 yılına kadar sürdürmüştür (Gönüllü, 2016, s. 84). Tablo 2.6’da 1924–1951 yılları arasında küçükbaş hayvanlardan alınan vergi miktarları gösterilmektedir.

Tablo 2.6. *Hayvan Başına Alınan Vergi Miktarı (Kuruş) (Gönüllü, 2015, s. 69-102)*

Yıllar	Koyun	Merinos Koyunu	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi
1924	23	-	23	20
1926	30	-	30	25
1939	60	-	60	50
1931	60	-	60	40
1936	40	20	40	30
1938	40	20	40	25
1951	80	40	80	45

Tablo 2.7’de görüldüğü üzere, hayvan vergisi bütçe gelirleri içinde bazı dönemlerde %7,97 gibi önemli bir paya sahip olmuştur. Vergi miktarındaki bu artış özellikle birkaç hayvanı olan küçük üreticiyi zor durumda bırakmıştır. Hayvanları vergisi kadar gelir getirmeyen üreticilerin ödeyemedikleri vergiye karşılık olarak ellerinden hayvanları alınmıştır. Bunun sonucunda bazı üreticilerin hayvanlarını sayım defterlerine kaydettirmeyerek ve sayım zamanı memurların göremeyeceği ormanlık yerlerde hayvanlarını saklayarak vergiden kaçma girişimlerinde bulundukları da gözlenmiştir (Gönüllü, 2016, s. 38).

Tablo 2.7. Canlı Hayvanlardan Alınan Verginin Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (Bin Lira) (Şentürk, 2017, s. 27)

Yıllar	Bütçe Geliri	Canlı Hayvanlardan Alınan Vergi	Oran (%)
1923	111.272	3.610	3.24
1926	180.363	14.234	7.89
1931	165.228	13.163	7.97
1935	231.391	11.567	5.00
1938	322.934	15.153	4.69
1940	550.209	15.694	2.85
1942	978.133	28.271	2.89
1945	658.759	27.874	4.23
1950	1.419.449	30.178	2.13

Vergi gelirlerinin yanı sıra, küçükbaş hayvancılıktan elde edilen ürünler ithalat ve ihracat miktarları içinde de önemli yer tutmuştur. 1932 yılında İstanbul ve İzmir limanlarından 85 bin kilo yapağı ihracatı yapılmıştır. Dokuma vb. çeşitli alanlarda kullanılmak üzere deri, tiftik ve sof gibi hayvansal ürünler Amerika, Fransa, İspanya, Almanya ve Sovyet Rusya'ya ihraç edilmiştir (Erdal, 2020).

Sonuç olarak Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde ülke nüfusunun büyük bir kısmının kırsalda yaşaması ve tarım/hayvancılık ile geçimini sağlaması bu sektörleri son derece önemli hale getirmiştir. Dönemin yönetici kadrolarının girişimleriyle tarım ve hayvancılık, ülkenin kalkınmasında itici güç olarak kullanılmıştır. Çeşitli kanunlar ve uygulamalarla hayvan varlığının ve hayvanlardan elde edilen gelirlerin artırılması amaçlanmıştır. Bu girişimlerin sonuç vermesiyle ülkede hayvan varlığı önemli ölçüde artmış, hayvanlardan elde edilen ürünler ve vergi miktarları da ülke gelirleri içinde önemli bir paya sahip olmuştur.

2.2.2. 1950–1960 Döneminde (Demokrat Parti Dönemi) Hayvancılık Sektörü ve Küçükbaş Hayvancılık

1950 yılı Türk siyasi hayatında önemli bir dönüm noktası olmuştur. Çok partili sistem denemeleri nihayet sonuç vermiş ve 27 yıllık tek parti dönemi sona ermiştir. Demokrat Parti (DP) 1950 seçimlerini %52,7'lik bir oranla kazanmış ve Türkiye Cumhuriyeti için yeni bir dönem başlamıştır. Ergüder (1981, s. 13) tek partili sistemden çok partili sisteme geçiş için yapılan ilk özgür seçimlerde tarım sektörünün etkisinin çok önemli olduğuna değinmektedir. “Kırsallaştırıcı seçimler” olarak adlandırılan bu seçimlerin sonucunda iktidar olan partiler, kırsal kesimden aldığı desteğe karşılık olarak tarım sektörünün yararına politikalar izleme eğiliminde olmaktadır. 1950 seçimleri de bu

anlamda değerdendirilebilmektedir. Kırsal kesimin oy potansiyelinin farkında olan DP hükümeti, tarım politikalarına ve desteklemelerine ağırlık veren bir yönetim anlayışı benimsemiştir. Ancak bu desteklemeler kısa vadeli olmakta ve tarım sektöründe uzun soluklu gelişme sağlayamamaktadır (Ergüder, 1981, s. 15).

DP'liler daha Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) içinde bir muhalefet iken hükümetin politikalarını eleştirmişlerdir. Parti kurulduktan sonra da parti programında CHP yönetiminin eleştirilerine ve kendilerinin nasıl bir yol izleyeceklerine yer vermişlerdir. İki ana bölümden ve 85 maddeden oluşan Parti Programı incelendiğinde liberalizm ve demokrasi savunulan iki önemli ilke olarak göze çarpmaktadır. DP siyasette demokrasiyi, ekonomik ve sosyal yaşamda ise liberalizmi savunmaktadır. Programın ikinci bölümünde adalet işleri, milli eğitim işleri, sanayi işleri, ticaret işleri, tarım işleri, orman işleri, maliye işleri, bayındırlık-ulaştırma işleri ve umumi sağlık işleri olmak üzere dokuz alt başlık bulunmaktadır. Bu bölümde Partinin, söz konusu alanlardaki hedeflerine ve savunduğu değerlere yer verilmektedir.

Tarım işleri bölümünde, milli gelirin en geniş kaynağını tarımın teşkil etmesi ve nüfusun %80'inin geçimini tarımdan sağlaması nedeniyle milli kalkınmanın temelinin tarım sektörü olacağı belirtilmiştir. Tarım sektörünün kalkınması için yapılması gereken düzenlemelere yer verilmiştir. Zirai üretimde maliyetlerin düşürülmesi, mahsullerin iç ve dış pazar şartlarının iyileştirilmesi, üreticinin araç-gereç, tohum, ilaç gibi ihtiyaçlarının karşılanması ve ayrıca üreticiye gerekli bütün bilgilendirmelerin yapılması gerektiği belirtilmiştir. Zirai krediler değinilen bir diğer husus olmuş ve Ziraat Bankası'nın faaliyeti ve sermayesinin artırılmasının üzerinde önemle durulması gerektiği ifade edilmiştir. Kooperatifleşme de kredi sorunlarına bir çözüm yolu olarak görülmüştür. Hayvancılık sektörünün milli gelirden geniş yer tutması sebebiyle son derece önemli olduğu ifade edilmiştir. Hayvan mevcudunun artırılması ve hayvanların ıslah edilmesi için daha fazla çabalanması gerektiğine değinilmiştir. Her bölgede yeni örnek çiftlikler, fidanlıklar, hayvan ıslah merkezleri, tohum üretme ve araştırma istasyonları kurulması gerekli görülmüştür. Maliye işleri bölümünde hayvan vergisinin kaldırılması savunulmuştur (TBMM Kütüphanesi, 1946).

Demokrat Parti nihayet 1950 yılında iktidara geldiğinde devletçi politikaları terk etmeye başlamış ve özel teşebbüsün geliştirilmesi konusunda adımlar atılmıştır. Bunun sonucunda 1950 yılında ithalat büyük oranda serbestleşmiş, fiyat kontrolleri kaldırılmış,

banka kredi faizleri düşürülmüş, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesi gündeme gelmiştir (Sungur, 2016, s. 2). Tarım sektöründe ise ciddi yatırımlar yapılmış, sübvansiyonlar verilmiş ve bunun sonucunda tarımsal üretim her yıl artış göstermiştir. Tarım sektöründe görülen bu gelişmelerde Amerika Birleşik Devletleri'nin sağladığı dış yardımların da önemli bir payı vardır. Türkiye'ye gönderilen traktörler, tarımda makineleşme ve verimliliğin artırılmasında son derece etkili olmuştur. Tarımsal üretimde kullanılan arazilerin sayısının artması da bir diğer önemli gelişmedir. 1948 yılında Türkiye'de ekili alan miktarı 13 milyon 900 bin hektarken 1959 yılında bu miktar 22 milyon 940 bin hektara çıkmıştır. 4 bin 85 köyde 322 bin 61 aileye 16 bini aşkın dönüm tarım arazisi ve 12 milyon dönüm mera arazisi tahsis edilmiştir (TRT Haber, 2020). Demokrat Parti döneminde üreticiye kredi kolaylıkları sağlanmış, böylece küçük üretici dahi tarımsal üretimde kullanacağı makineleri temin edebilmiştir.

Hayvancılık alanında ise Başbakan Adnan Menderes 1951 yılında TBMM'de yaptığı konuşmasında “hayvancılık işlerimizin başında bulaşıcı ve paraziter hastalıklarla mücadele gelmektedir. Bu sahada koruyucu aşılama ve ilaçlamalara geniş ölçüde yer vermiş bulunmaktayız” (TBMM Tutanak Dergisi, 1951, s. 64) ifadelerine yer vermiştir. Hayvan hastalıkları hususunda en çok üzerinde durulan konu veteriner hekim hizmetleri olmuştur. Cumhurbaşkanı Celal Bayar da veteriner hekim varlığının artırılması amacıyla özellikle Doğu bölgesinde veterinerlik fakültesi olan bir üniversite açılması gerekliliğinden bahsetmiştir. Veteriner hekim hizmetlerinin düzenlenmesi için 1954 yılında 6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun çıkarılmıştır. Kanunda veteriner hekimliğin tanımı yapılmış, görev alanları belirtilmiş ve kimlerin veteriner hekim olamayacağı yer almıştır. Veteriner hekim olmayan kişilerin hayvan hastalıklarını tedavi etmeleri yasaklanmıştır. Türkiye sınırları içerisinde meslek ve sanatlarını icra eden bütün veteriner hekimlerin katıldığı Türk Veteriner Hekimleri Birliği'nin kurulmasına yer verilmiştir. Bu birliğin kuruluş amacı; “veteriner hekimler arasında mesleki deontolojiyi ve dayanışmayı korumak, veteriner hekimliğin kamu ve kişi yararına uygulanıp geliştirilmesini sağlamak ve meslek mensuplarının hak veya yararlarını korumak” (6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun, 1954, md. 14) şeklinde belirtilmiştir.

1955 yılında, Şap Hastalığı Avrupa Mücadele Komisyonu Kuruluş Anlaşmasına Türkiye'nin Katılması Hakkında Kanun kabul edilmiş ve bu Anlaşma ile Avrupa'da şap hastalığına karşı alınacak milli ve milletlerarası önlemler için Şap Hastalığı Avrupa Mücadele Komisyonu kurulması kararlaştırılmıştır (Şap Hastalığı Avrupa Mücadele Komisyonu Kuruluş Anlaşması, 1955). DP döneminde, 1950'de Samsun Bölge Laboratuvarı, Konya Aşı ve Serum Enstitüsü, Afyon Hayvan Dispanseri, 1951'de İzmir Bornova Veteriner Kontrol ve Araştırma Enstitüsü, 1952'de Elazığ Veteriner Bakteriyoloji Enstitüsü, Çanakkale Hayvan Dispanseri, Çorum Hayvan Dispanseri, Kastamonu Hayvan Dispanseri, 1953'te Van Hayvan Hastanesi, Diyarbakır Hayvan Hastanesi, 1954'te Erzurum Hayvan Hastanesi, 1955'te Aydın Hayvan Dispanseri, 1956'da Urfa Hayvan Dispanseri, 1957'de Edirne Hayvan Dispanseri, 1959'da Diyarbakır Veteriner Bölge Laboratuvarı, Denizli Veteriner Bölge Laboratuvarı, Gaziantep Hayvan Dispanseri, Balıkesir Hayvan Dispanseri, Tokat Hayvan Dispanseri kurulmuş, bu kurumlarda toplam 251.994 hayvanın tedavisi gerçekleşmiştir. Demokrat Parti iktidarı boyunca hayvan ıslahı çalışmaları da artarak devam etmiştir. On yılda 548.936 koyuna suni tohumlama yapılmış ve halka 32.866 koç, 19.069 koyun, 6.294 tiftik teke ve 5.688 tiftik keçi damızlık olarak dağıtılmıştır (Genç ve Özgür, 2017, s. 44).

Hayvanların beslenmesi ve mera/çayır varlığı önem verilen bir başka husustur. 20 Temmuz 1950'de Bakanlar Kurulu, Mera Normlarına Dair Yönetmelik çıkarılmasını kararlaştırmıştır (7589 sayılı Resmî Gazete [RG], Bakanlar Kurulu Kararları [BKK], 22.08.1950). Bu Yönetmelikle bir veya birkaç köy, kasaba veya şehrin ihtiyaç fazlası mera arazisinin düzenlenmesinin Yönetmelikte yer alan hükümlere göre yapılmasına karar verilmiştir. Mera Normlarına Dair Yönetmelik, 1957 yılında Mera ve Yaylak Norm Talimatnamesinin yürürlüğe girmesiyle yürürlükten kaldırılmıştır (9584 sayılı RG, Kararnameler, 12.04.1957). Yeni Talimatnameye göre bir bölgenin mera ve yaylak ihtiyaçları; zirai ve ekonomik şartlarıyla hayvan varlıkları ve bu anlamda gelecekteki gelişmeleri göz önünde bulundurularak tarla, bağ ve bahçe gibi araziler ayrıldıktan sonra hesaplanacaktır. DP iktidarı boyunca meraların ıslahı için bazı kanuni düzenlemeler yapılsa da tarımda makineleşme ve entansif tarımın gelişmesiyle 1950–1960 yılları arasında ekili alanların sayısı %60 oranında artmış ve meraların bir kısmı tarım arazisi olarak kullanılmaya başlanmıştır (Kazgan, 1988). Bu sebeple yıllar içinde hayvan varlığı artmasına rağmen hayvancılık için kullanılan mera miktarı azalmış ve meraların sayısı

1950-1960 yılları arasında 41.000 kilometre kareden 28.000 kilometre kareye düşmüştür (TBMM Zabıt Ceridesi, 1958, s. 280-281). Mera varlığındaki bu azalma, bazı bölgelerde dönüm biriminde yoncalık, korungalık ve numune meraları oluşturulmasıyla telafi edilmeye çalışılmıştır (Yurtoğlu, 2020, s. 2440). Sonuç olarak mera varlığının azalması üreticinin ahır ve ağıl hayvancılığına yönelmesine sebep olmuştur. Bu durum da yem ihtiyacını artırmıştır. Üreticinin ahır hayvancılığına yönelmesiyle sığircılık yaygınlaşmış ve küçükbaş hayvancılık geri plana düşmüştür.

Hayvansal ürünlerden alınan verimi artırmaya yönelik girişimlerde bulunulmuş ve kurumsallaşmaya gidilmiştir. Bu amaçla ilk olarak 1952 yılında Et ve Balık Kurumu (EBK) kurulmuştur. Et ve Balık Kurumu, Milli Korunma Kanunu'nun 6. maddesine istinaden, Ticaret Bakanlığına bağlı bir kuruluş olarak 40 milyon TL sermayeyle kurulmuştur. Kararın yayımlandığı 1 Ekim 1952 tarihli ve 8221 sayılı Resmî Gazetede Kurumun amacı “et ve balık işlerini tertip ve tanzim etmek, ticaret, istihsal ve sanayi ile meşgul olmak ve bunlarla ilgili her türlü etüd ve araştırmalar yapmak” (8221 sayılı RG, BKK, 01.10.1952) şeklinde belirtilmiştir. Kurum bu amaçla kasaplık hayvan, balık alım satım ve dış ticaretini denetleyebilmekte, hayvan piyasalarını düzenlemek ve anormal fiyat dalgalanmalarını önlemek üzere Ekonomi ve Ticaret Bakanlığının kararıyla tanzim satışlar yapabilmektedir. Hayvan ve balık nesillerinin ıslahı ve gelişimiyle ilgili gerekli teşebbüslerde bulunabilmektedir. Et ve Balık Kurumu'nun kuruluşu özel sektörün gelişmediği bir döneme denk gelmiş ve bu hamle ile devlet, özel sektöre öncülük ederek sanayinin gelişmesini ve sermaye birikiminin oluşmasını sağlamıştır. Bu Kurum, hijyenik şartlarda kaliteli et üretmek için hayvan alım ve kesim işlemlerini veteriner hekim kontrolünde gerçekleştirmiş, et kombinalarını faaliyete geçirmiş ve hayvancılığın ticari değerinin artmasını sağlayarak et ve et ürünleri üretim sanayisini oluşturmuştur. Böylece ülke hayvancılığının geliştirilmesi ve verimliliğin artırılması mümkün görülmüştür (Et ve Süt Kurumu, 2023).

1955 yılında Türkiye Yapağı ve Tiftik A.Ş. kurulmuş ve 1956 yılında resmî faaliyetlerine başlamıştır. Bu Şirket, yapağı, tiftik ve diğer hayvansal elyafı öncelikle yetiştiriciden almak, bunları teknik esaslara göre muhafaza etmek ve işlemek, iç/dış pazarda satışını gerçekleştirmek bu faaliyetlerde bulunacak başka tesisler kurmakla görevlendirilmiştir (Karahana, 1979, s. 15). Ahır hayvancılığının artması hayvan yemlerine olan gereksinimi artırmış ve yem, hayvancılık sektörünün en önemli girdisi

konumuna gelmiştir. Yem sorununun çözülmesi ve üreticiye kaliteli yem tedarik edilmesi amacıyla 1956 yılında bir Kamu İktisadi Teşebbüsü olan Yem Sanayi Türk A.Ş. (YEMSAN) kurulmuştur. Bunun sonucunda da ilk yem fabrikası 1958 yılında Ankara'da açılmıştır (Yaşar, 1999, s. 285).

Demokrat Parti döneminde hayvancılık alanında yaşanan önemli bir gelişme de Hayvanlar Vergisi meselesinde olmuştur. Bu verginin üreticinin sırtında önemli bir yük olması sebebiyle DP daha ilk kurulduğu zaman muhalefetteyken de parti programında bu verginin kaldırılması gerektiğini savunmuştur. İktidara geldikten sonra 29 Mayıs 1950 tarihinde yapılan meclis toplantısında Başbakan Adnan Menderes Yol Vergisi ve Hayvanlar Vergisi konularını yeniden elden geçirmeye karar verdiklerini ifade etmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1950, s. 27). Cumhurbaşkanı Celal Bayar da 1 Kasım 1950 tarihinde Meclis'te yaptığı açılış konuşmasında hayvan vergisinin bir veya birkaç etapta kaldırılmasını hedeflediklerini belirtmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1950a, s. 8.). İlk etapta Hayvanlar Vergisi Kanunu'nun bazı maddelerinde değişikliğe gidilmesi gündeme gelmiştir. Dönemin Maliye Bakanı Hasan Polatkan, 19 Şubat 1951 tarihinde TBMM'de bütçe kanun tasarısı görüşülürken yaptığı konuşmasında Hayvanlar Vergisini %20 oranında azaltmayı hedeflediklerini ifade etmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1951, s. 212). Aynı toplantıda Eskişehir Milletvekili Ali Fuat Cebesoy da hayvanlar vergisinde altı milyon liralık bir indirim yapılmasına dikkat çekmiştir.

Yapılan toplantılar neticesinde Bütçe Komisyonunca hayvanlar vergisinde yapılan indirimin hizmet hayvanlarının (at, eşek, katır, deve, öküz) vergiden tamamen muaf tutulması yoluyla gerçekleşeceği belirtilmiştir. Hizmet hayvanları dışındaki hayvanlardan eski miktarlar üzerinden vergi alınması uygun bulunmuştur (TBMM Zabıt Ceridesi, 1951, s. 443.). Vergi alınmaya devam edilecek hayvanlar ise koyun, merinos koyunu, kıl ve tiftik keçisi ile domuz olarak yer almıştır. Merinos koyunundan 40 kuruş, tiftik keçisinden 45 kuruş, koyun ve kıl keçisinden 80 kuruş ve domuzdan 150 kuruş vergi alınmasına karar verilmiştir (Gönüllü, 2016, s. 84). Bu karar sonucunda bir yıl önce yaklaşık 30 milyon lira olan hayvanlar vergisi geliri 1951 yılı bütçesinde 26 milyon lira olarak yer almıştır. Sonraki meclis toplantılarında büyükbaş hayvanlardan alınmayıp küçükbaş hayvancılığa yığılan bu vergi yükünün adaletsizliğe yol açtığı ve birkaç koyunu/keçisi olan yoksul köylüyü mağdur ettiği savunulmuştur. Bu nedenle de verginin peyderpey değil tamamen kaldırılması, küçükbaş hayvanlardan da alınmaması gerektiği Meclis'te

birçok kez dile getirilmiştir. Hayvanlar Vergisi'nin tamamen kaldırılmasının devlet bütçesinde yaratacağı boşluk ivedilikle kapatılamayacağı için söz konusu verginin toplanmasına bir süre daha devam edilmiştir. Tablo 2.8'de DP iktidarının bazı yıllarında canlı hayvanlardan alınan verginin bütçe gelirleri içindeki payı yer almaktadır. Tablo incelendiğinde, hayvanlardan toplanan vergi miktarı artmış olmasına rağmen bütçe içindeki payı azalmıştır. Nitekim Hayvanlar Vergisi, bütçe içindeki payı azalsa da Demokrat Parti iktidarı boyunca da varlığını sürdürmüştür.

Tablo 2.8. Canlı Hayvanlardan Alınan Verginin Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (Bin Lira) (Şentürk, 2017, s. 27)

Yıllar	Bütçe Geliri	Canlı Hayvanlardan Alınan Vergi	Oran (%)
1951	1.645.996	26.805	1.63
1955	3.148.365	28.255	0.90
1960	6.933.254	35.071	0.51

Hayvancılık sektöründeki vergi yükünün fazlalığı, hayvan hastalıkları ve meraların azalması gibi mevcut sorunlara rağmen 1951-1960 döneminde hayvan varlığının genel olarak artış eğiliminde olduğu Tablo 2.9'da görülmektedir. DP iktidarı boyunca koyun varlığı yaklaşık %39 oranında, keçi varlığı yaklaşık %18 oranında, sığır varlığı yaklaşık %20 oranında ve manda varlığı da yaklaşık olarak %18 oranında artmıştır. Bu artış, Demokrat Parti'nin hayvancılığı geliştirmek amacıyla uyguladığı hayvan sağlığı ve ıslahı projeleri, hayvansal ürünlerde ve ihtiyaçlarda kurumsallaşmaya gidilmesi, tarımsal krediler ve teşviklerle tarımın geliştirilmesi gibi politikaların başarılı olduğunun bir göstergesidir.

Tablo 2.9. Türkiye'de Hayvan Varlığı (Baş) (1951-1960) (TÜİK, 2012, s. 207)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda
1951	24.832.649	16.531.053	4.370.161	10.395.858	967.062
1952	26.534.233	16.122.632	4.921.736	10.694.807	1.013.388
1953	27.286.602	16.094.185	4.869.063	10.758.553	1.044.134
1954	26.807.557	16.121.403	4.958.029	10.867.500	1.070.716
1955	26.443.838	16.216.513	4.816.389	11.058.935	1.056.000
1956	27.974.232	16.485.836	5.027.971	11.546.208	1.075.438
1957	29.209.029	17.248.378	5.573.147	12.064.130	1.121.727
1958	30.822.994	18.196.438	6.035.534	12.484.211	1.161.803
1959	33.613.500	18.940.700	6.137.000	13.075.800	1.229.200
1960	34.463.200	18.636.700	5.995.500	12.435.000	1.140.000

Hayvan varlığındaki artış sonucunda hayvansal ürünlerde de artış görülmüştür. Tablo 2.10'da 1951-1960 yılları arasında küçükbaş ve büyükbaş hayvanlardan elde

edilen süt miktarları yer almaktadır. Süt üretim miktarı söz konusu yıllar içinde inişli çıkışlı bir gidişat seyretmiş ve 1960 yılında gelindiğinde kıl keçisi ve manda sütü hariç küçükbaş ve büyükbaş hayvanlardan elde edilen süt miktarlarında artış olmuştur.

Tablo 2.10. Türkiye’de Süt Üretimi (Ton) (1951–1960) (TÜİK, 2012, 209)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	İnek	Manda	Toplam
1951	711.621	805.608	32.311	1.412.892	382.674	3.345.106
1952	766.621	829.694	34.732	1.475.366	378.536	3.484.949
1953	810.321	804.360	35.157	1.495.881	230.997	3.376.716
1954	594.455	578.968	20.842	1.194.660	173.956	2.562.881
1955	800.239	767.766	31.043	1.641.715	239.339	3.480.102
1956	830.316	823.030	33.507	1.716.784	252.619	3.656.256
1957	644.647	610.628	63.339	1.814.298	201.706	3.334.618
1958	777.452	718.488	71.880	2.349.307	261.732	4.178.859
1959	851.997	747.790	76.663	2.457.042	271.515	4.405.007
1960	882.000	738.000	73.460	2.240.605	257.900	4.192.320

Tablo 2.11’de ise 1951–1960 yılları arasında Türkiye’de et üretim miktarlarına yer verilmiştir. Yıllar içinde et üretimi de yine düzenli bir artış eğiliminde olmamış, bazı yıllarda artış göstermiş, bazı yıllarda ise bir önceki yıla göre azalmıştır. 1960 yılına gelindiğinde ise Türkiye’de et üretim miktarının DP’nin iktidara geldiği 1950 yılına kıyasla arttığı görülmektedir.

Tablo 2.11. Türkiye’de Et Üretimi (Ton) (1951–1960) (TÜİK, 2012, s.211)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda	Toplam
1951	44.124	12.717	1.382	36.882	3.402	98.922
1952	44.108	12.383	1.409	39.752	3.901	102.159
1953	42.402	13.155	1.333	44.070	4.616	106.109
1954	44.995	13.963	1.287	55.582	5.300	121.539
1955	51.735	14.744	1.398	62.310	6.757	137.418
1956	55.625	15.803	1.552	71.661	7.979	153.186
1957	53.987	17.140	1.603	75.672	8.492	157.608
1958	49.312	17.417	2.167	58.058	7.519	134.983
1959	55.684	17.005	1.875	62.596	6.087	143.639
1960	67.366	18.075	2.142	68.444	5.498	161.966

DP hükümeti, on yıllık iktidarı boyunca tarım ve hayvancılığa büyük önem vermiş, bu sektörleri ülkenin kalkınmasında itici güç olarak görmüştür. Dolayısıyla benimsediği politikalar da bu sektörlerde gelişim sağlanmasına yönelik olmuştur. Hayvan varlığına, et ve süt üretimine dair veriler incelendiğinde de DP’nin tarım ve hayvancılık politikalarının hayvancılığı geliştirme noktasında başarılı olduğu görülmektedir. Demokrat Parti hayvancılık alanındaki politikalarını şekillendirirken sektörün temel problemlerini

gidermeyi amaçlamıştır. Hayvan hastalıklarıyla mücadele edilmiş, veteriner hekim hizmetleri geliştirilmiş, verimli hayvan ırkları teşvik edilmiştir. Mera varlığının azalmasına karşı önlem olarak meraların ıslahı için girişimlerde bulunulmuş ve hayvanların beslenmesi sorununun çözümü olarak da yem sanayi geliştirilmiştir. Bütün bu gelişmelere paralel olarak küçükbaş hayvancılık sektöründe de iyileşme olmuştur. 1950-1960 döneminde koyun ve keçi varlığı ve bu hayvanlardan elde edilen hayvansal ürünler genel olarak artış göstermiştir. Et ve süt üretimindeki artışın yanı sıra kıl üretimi %23 ve tiftik üretimi %67 oranında artmıştır (Yurtoğlu, 2014, s. 316).

2.2.3. 1960-1980 Döneminde Hayvancılık Sektörü ve Küçükbaş Hayvancılık

1960 yılı Türk siyasi hayatında önemli dönüm noktalarından biridir. 27 Mayıs'ta gerçekleşen askeri darbe ile on yıllık Demokrat Parti iktidarının varlığı son bulmuştur. Askeri darbe sonucunda Türk demokrasisi büyük yara almış, Demokrat Partili siyasiler yargılanmış, bir kısmı idam cezası almış ve Başbakan Adnan Menderes, Dışişleri Bakanı Fatin Rüştü Zorlu, Maliye Bakanı Hasan Polatkan idam edilmiştir. Darbeci askerlerden oluşan Milli Birlik Komitesi ülkenin yönetimini ele almış, Anayasa ve TBMM feshedilmiştir. Askeri darbenin ardından Orgeneral Cemal Gürsel başkanlığında kurulan I. Gürsel ve II. Gürsel Hükümetleri 1960–1961 yıllarında, seçimle yeni bir hükümet göreve gelene kadar yürütmeyi üstlenmiştir. Yıllardır varlığını sürdüren “yönetimin ve kalkınmanın planlanması” meselesi darbeden sonra tekrar gündeme getirilmiş ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) 30 Eylül 1960'ta kurulmasıyla Türkiye planlı döneme geçiş yapmıştır. DPT tarafından hazırlanan beşer yıllık kalkınma planlarıyla birçok sektörde izlenecek yollar ve hedefler belirlenmiştir.

Kalkınma planları kapsadığı dönem için toplumsal ve ekonomik anlamda önemli tespitler ve atılımlar içermektedir. Bu sebeple de çalışmanın bu kısmında planlardaki bilgilere paralel bir yol izlenmesinde fayda görülmektedir. 1963–1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Türkiye'nin kalkınması yolunda sektörel bazda bilgilere ve hedeflere yer verilmiştir. Tarım sektöründe öngörülen ilerlemeler ve tedbirler de Planın altıncı bölümünde yer almıştır. Bu hedeflerin arasında hayvancılık alanını ilgilendirenler de bulunmaktadır. Buna göre:

Toplam hayvan ürünleri üretiminin 1963 yılına göre 1967'de %31 oranında artması beklenmektedir. 1967 yılında tiftik, yerli ve merinos yapağısı

retiminde 1973 yılına göre yaklaşık 1/5 oranında artış sağlanabilecektir. Üretim artışı, fazladan kesimler, geniş çapta veteriner hizmetleri ve iyi yemleme ile verimde meydana gelecek artış sonucu sağlanacaktır. Son 10-12 yılda işlenmiş olan marjinal toprakların tamamının Plan döneminde yeniden eski haline döndürülmesi mümkün olmasa da yeni meralar açılmasının durdurulması, daha uzun dönemde ise sürülmüş bazı marjinal toprakların yeniden meraya çevrilmesi amaçlanmıştır. Plan döneminde 500 bin hektar meranın iyileştirilmesi amaçlanmıştır. 1967 yılına kadar 175 bin hektar kurak tip, 325 bin hektar da kıyı tipi meranın iyileştirilmesi mümkün görülmektedir. 120 bin hektar sulanan alanlarda, 320 bin hektar da kırata yeşil yem bitkilerinin nbetleşmeye alınması ve 1967 yılında 1962 yılına göre 2 milyon 568 bin tonluk fazla kesif yem sağlanması hayvansal ürün üretiminde artış sağlayacaktır. Mera zerindeki baskının artmasının, büyükbaş hayvan sayısının sabit tutulması, keçi sayısının azaltılması ve yem bitkileri tarımının geliştirilmesiyle belli bir oranda önlenebilmesi mümkün görülmüştür. Belli bir sayının üstünde keçi sahibi olanlar müterakki bir vergiye tabi tutularak ve kıl keçisi yetiştiriciliği yapan ailelere yeni iş alanları açılarak kıl keçisi varlığının azaltılması hedeflenmektedir. Mera Kanunu ile meralardan kimlerin ne şekilde yararlanacağı ve meradan yararlanacak maksimum sürü sayısı belirlenecektir. 1967 yılından sonra mera iyileştirme ve ilave ayırılıkların kurulmasıyla yem üretiminin artırılması üzerinde durulması gerekmektedir. 1967'ye kadar yem bitkileri tarımı hayvan yemi ihtiyacının %14'n karşılayacak şekilde geliştirilecektir. Plan döneminde yem açığının kapatılması için Amerikan artık üretiminden yararlanılacaktır. Hayvan hastalıklarıyla savaşılabilecek, yerli hayvanlar çeşitli yollarla ıslah edilecektir. Hayvan ıslahı ve verim artışı bugünkü hayvan sayısının %50'si oranında gerçekleştirilebilecektir. Beş yıllık planlı dönemde tarım için ayrılan toplam yatırımın (123,8 milyon liralık tarımsal eğitim yatırımı hariç yaklaşık 11,3 milyar lira) %4,2'si hayvancılığa ayrılacaktır. Beş yıllık yatırım toplamının %6,1'ini karşılayan 684 milyon lira, gelişen hayvancılığın artan yem ihtiyacını kısmen karşılamak için meraların iyileştirilmesine, erozyona engel olmaya ve yeni kurulacak bağ, meyve, fındık ve zeytinlikler için gerekli teras ve tesislerine, ıslak ve bataklık alanların kurutulmasına harcanacaktır.

Hayvancılık yatırımlarının 75 milyon lirası tarım yayın ve eğitim kuruluş ve araçları için harcanacaktır. Üreticilerin paraziter hastalıklarla mücadelede doğrudan katılabilmesi için hastalıklarla mücadele ve verim artışı konusunda eğitim almaları gerekmektedir. Hayvan ürünlerini işleyen sanayinin gelişmesiyle ekstantif mera hayvancılığından entansif hayvan yetiştiriciliğine geçiş desteklenebilir (DPT, 1963, s.150-214).

Tablo 2.12’de beş yıllık Plan döneminde toplam tarım sektörü yatırımları içinde hayvancılık alanını ilgilendiren yatırımların miktarı görülmektedir. Meraların iyileştirilmesi için ayrılan yatırımlar hariç söz konusu yatırımların düzenli bir artış seyretnmediği aksine azaldığı görülmektedir.

Tablo 2.12. Tarım Kesimi Yatırımları İçinde Hayvancılık Yatırımları (Milyon TL)
(DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963, s.164)

Yatırım Çeşitleri	1963	1964	1965	1966	1967	Toplam
Meraların İyileştirilmesi	10,5	18,8	31,7	42,9	64,9	103,8
Hayvancılık Tesis ve Araçları	89,9	93,0	97,8	77,7	89,2	447,6
Damızlık Hayvan	10,5	11,0	7,0	2,0	-	30,5

Planda tarım sektörünün beş yıllık gayrisafı değer artışının %26 olacağı belirtilmiştir. 1952–1959 döneminde yıllık artış %4,1 iken Plan döneminde yıllık artışın %4,7 olması hedeflenmektedir. 1963–1973 yılları arasında tarım kesiminin brüt üretim değerleri içerisinde hayvan ürünlerinin değerinin 9,19 milyar liradan 12,05 milyar liraya çıkması planlanmaktadır. Tarım ürünleri ihracat tahminleri arasından hayvancılık sektörü ihracatı incelendiğinde ihracatın daha çok canlı hayvan şeklinde gerçekleştirileceği ifade edilmekte ve sığır ihracatında %87, koyun ihracatında %116 ve kıl keçisi ihracatında %125 oranında artış beklenmektedir. Küçükbaş hayvanlardan elde edilen ürünlerden yapağı ihracatında %120 ve tiftik ihracatında %45 oranında artış görülmektedir. Plan döneminde hayvansal ürünlerden sadece merinos yapağısının ithal edildiği ifade edilmektedir. Merinos yapağısı ithalatının her yıl yaklaşık olarak 11 bin ton olması beklenmektedir (DPT, 1963, s. 165-173).

Planda toprak kullanma problemi hayvancılık sektörünün en önemli sorunlarından biri olarak görülmüş, meraların iyileştirilmesi ve alternatif hayvan besleme yöntemlerinin

geliştirilmesi üzerinde çokça durulmuştur. Meraların korunması için Et ve Balık Kurumu'nun hayvan alımlarını mera ve ormana baskının fazla olduğu bölgelere yöneltmesi bir seçenek olarak Planda yer almıştır. Canlı hayvan veya et ihtiyacının artırılması gerektiği de üzerinde durulan bir diğer husustur. Toplumun et tüketiminin azlığına (1962 yılı itibariyle kişi başı yıllık 15 kg) dikkat çekilmiş ve bunun sebebi olarak da işleme ve pazarlama olanaklarının yeterli olmaması gösterilmiştir. Et satışından elde edilen gelirin daha büyük bir kısmının üreticinin eline geçmesi sağlanarak hayvancılığı teşvik etmek, et kalitesini iyileştirmek ve üretimin daha büyük bir kısmını iç ve dış piyasalara yöneltmek bu konuda alınacak tedbirler olarak sıralanmıştır. Bu tedbirler sayesinde 1962 yılında 171.000 ton olan et üretiminin 1967 yılına gelindiğinde 291.000 tona çıkması beklenmektedir. Nüfus başına et tüketiminin ise 17,7 kilografa çıkarılması hedeflenmektedir. Et ve Balık Kurumu, kırmızı et üretimi ile satışlarının düzenlenmesi ve üreticilerin kazancının iyileştirilmesi için gerekli tedbirleri almakla görevlendirilmiştir. Bu tedbirlerden bazıları şu şekildedir:

Hayvancılığın ve besiciliğin gelişmesi için narh sistemi kaldırılarak et fiyatları serbest bırakılacaktır. Serbest bırakılan et fiyatlarında anormal ve suni artışları önleyecek bir satın alma politikası uygulanacaktır. Fiyatın doğrudan doğruya üreticiye yansımalarını sağlamak üzere aracı ticarete geniş ölçüde müdahale edilecek ve bu piyasada rekabet şartlarının hüküm sürmesi sağlanacaktır. Belirli bir verimin altında hayvan kesilmesi konusundaki tedbirler titizlikle uygulanacaktır. Et, süt ve yapağıyla ilgili meseleler bir bütün olarak ele alınıp, bunlarla ilgili politika bağdaşık bir şekilde yürütülecek, müşterek tesisler ve personel daha verimli şekilde kullanılacaktır (DPT, 1963, s. 150-214).

Et ve Balık Kurumu'nun bahsedilen tedbirleri başarıyla uygulaması için yatırımlar yapılması gerekmektedir. Tablo 2.13'te EBK'nin ve mezbahaların yapacağı yatırımlar yıl bazında yer almaktadır. 1966 yılı haricinde söz konusu amaçlar için ayrılan yatırımlarda önemli artış olduğu görülmektedir.

Tablo 2.13. *Et ve Balık Kurumu'nun ve Mezbahaların Yapacağı Yatırım Miktarı*
(Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963, s. 213)

Yıllar	Yatırım Miktarı (Bin TL)
1963	4.600
1964	20.000
1965	25.000
1966	15.000
1967	33.100
Toplam	97.700

Süt üretimiyle ilgili sorunlar ve çözümler de Planda yer almış, süt üreticilerinin gelir seviyesi düşük ve teşkilatlanmamış oldukları belirtilmiştir. Sütü işleyecek kuruluşların yetersizliği ve pazarlamadaki eksiklik süt fiyatlarında büyük dalgalanmalara ve üretimin iyi kullanılmamasına yol açmaktadır. Süt hayvancılığının geri kalmasının en önemli sebebi üreticinin istikrarlı bir pazar bulamaması olarak ifade edilmiştir. Bu sebeple yurdun çeşitli yerlerinde üreticinin sütünü toplayacak ve işleyecek tesisler kurulması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda 1963 yılında, 75 milyon sermaye ile Tarım Bakanlığı'na bağlı olarak, Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (TSEK) kurulmuştur. Kurulduğu Kanunda kuruluş amacı süt sanayisini geliştirmek, bu konuda özel sektöre öncülük etmek, yurdun stratejik bölgelerinde örnek tesisler kurmak/işletmek ve üreticiyi kooperatifleşmeye teşvik etmek şeklinde belirtilmiştir (Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu Kanunu, 1963).

TSEK'in kurulmasının yanında özel teşebbüs elindeki ilkel imalathanelerin de niteliğinin artırılması hedeflenmiştir. Süt hayvancılığının geliştirilmesi için yem ve veteriner hizmetlerinin üreticiye götürülmesi gerektiği belirtilmiştir. Hayvancılığın gelişimine paralel olarak yem sanayinin de geliştirilmesi amaçlanmıştır. Hayvan fiyatlarıyla yem fiyatları arasında üreticiyi yem almaya özendirecek bir oranın göz önünde tutulması gerektiğine ve tüketici yem kullanma konusunda bilinçlendirilerek yem sanayide kullanılmayan kapasitenin tüketime dahil edilebileceğine değinilmiştir. Planlı dönemden önce üretici örgütlenmelerine pek önem verilmemiş, planlı döneme geçiş ile Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Et ve Balık Kurumu'nun kredi konusunda, hayvan üreticilerini teşkilatlanmaya ve kooperatifleşmeye teşvik edici yönde hareket edeceği ifade edilmiştir. Süt ürünlerinin değerlendirilmesi kolaylaşacağı için üreticilerin üretim ve satış kooperatifleri şeklinde birleşmesinin gerekli olduğuna değinilmiştir. Bütün bu gelişmeler sayesinde süt üretiminde %20, nüfus başına süt tüketiminde ise %10 oranında bir artış beklenmektedir (DPT, 1963, s. 150-220).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan hedeflere başarıyla ulaşıp ulaşılmadığı İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı incelendiğinde görülmektedir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bir alt başlık olarak yer alan hayvancılık bölümünde, bir önceki Plan döneminde koyulan hedeflerin ve tedbirlerin hayata geçirilemediği belirtilmiştir. Türkiye'de hayvancılığın gelişmemesinin sebepleri arasında hayvan sayısı yüksek olmasına rağmen kesif yem yetersizliği ve hayvancılığın büyük oranda meraya dayanması, pazarlama problemleri ve hayvansal ürünler ile yem fiyatları arasındaki dengesizlik gösterilmiştir. Bu sorunlara paralel olarak Birinci Plan döneminde tarımsal üretim içinde bitkisel üretimin payı artmış, hayvansal üretimin payı düşmüştür.

Plan döneminde hayvansal üretimde %31 artış öngörülmesine rağmen hayata geçirilen miktarın %13 olduğu belirtilmiştir. Hayvansal ürünlerin yıllık üretim artış miktarı ise %2,4 oranında olmuştur. Hayvancılığı geliştirmek için planlanan önlemlerin önemli bir kısmı başarıya ulaşmamış, örneğin 500 bin hektar mera ıslah hedefi 50 bin hektar ile sınırlı kalmıştır. Kaba yem üretiminde kayda değer bir artış sağlanamamış, kesif yem için de 2,6 milyon ton artış hedeflenmesine rağmen bu miktarın %40,1'i gerçekleştirilmiştir. Hayvancılık sektöründe iyileştirme sağlanması için gerekli yem artışı da %30 oranında sağlanmıştır (DPT, 1968, s. 332-328). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda büyükbaş hayvan sayılarının sabit tutulması küçükbaş hayvanların ise azaltılması planlanmaktadır. Nitekim Plan döneminde sığır ve manda sayısında %7,1 oranında, koyun sayısında ise %10,3 oranında bir artış görülmüştür. Bunun yanında kıl keçisi sayısında %6,8 oranında ve tiftik keçisi sayısında %1,3 oranında bir azalma olmuştur. Tablo 2.14'te de Birinci Beş yıllık Kalkınma Planı döneminde büyükbaş ve küçükbaş hayvan varlığındaki değişimler görülmektedir.

Tablo 2.14. *Türkiye'de Hayvan Varlığı (Baş) (1961-1967) (TÜİK, 2012, s. 207)*

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda
1961	33.306.900	18.100.800	5.847.800	12.097.300	1.140.400
1962	31.614.000	16.420.000	5.655.000	12.662.000	1.159.900
1963	32.278.980	15.917.910	5.587.000	12.704.130	1.165.860
1964	34.654.000	15.599.000	5.563.000	13.211.000	1.202.500
1965	33.382.000	15.305.000	5.500.000	12.203.000	1.216.000
1966	34.663.000	15.315.000	5.617.000	13.769.000	1.253.000
1967	35.878.000	15.200.000	5.459.000	14.165.000	1.248.000

Söz konusu dönemde hastalıklarla mücadele, aşılama ve ilaçlama gibi çalışmalar hedeflere uygun olarak yapılmış olmasına rağmen mevcut imkanların yetersiz olması

sebebiyle hayvan kayıplarında beklenen azalma sağlanamamıştır. Canlı hayvan ihracatının artırılması hedeflenmiş ancak %32,4 oranında bir azalma görülmüştür. Yapağı ihracatında yıllık ortalama artış %3,9 oranında, tiftik ihracatında yıllık ortalama artış ise %3,3 oranında gerçekleşmiştir. Hayvan ırklarının ıslah çalışmaları ve suni tohumlama için yürütülen çalışmalar başarılı olmuş ve öngörülen hedeflere ulaşılmıştır.

Küçükbaş hayvanlardan elde edilen yapağı, kıl ve tiftik üretimi Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yılda %0,1 oranında artış göstermiştir. Süt hayvancılığının geliştirilmesi suretiyle süt üretiminin artırılması hedeflenmiş olsa da Tablo 2.15 incelendiğinde Plan döneminde sadece büyükbaş hayvanlardan elde edilen süt miktarında artış olduğu görülmektedir küçükbaş hayvan cinslerinin süt üretiminde azalma olmuştur. Plan döneminde genel olarak süt üretiminde yıllık üretim artışı ise %2,7 oranında gerçekleşmiştir (DPT, 1968, s. 330-332).

Tablo 2.15. Türkiye’de Süt Üretimi (Ton) (1961–1967) (TÜİK, 2012, s. 209)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	İnek	Manda	Toplam
1961	860.720	750.100	72.770	2.102.480	248.520	4.034.590
1962	757.330	617.420	65.330	2.348.810	277.220	4.066.610
1963	763.830	596.330	65.080	2.350.590	282.710	5.058.540
1964	770.400	579.600	63.800	2.436.600	284.400	4.124.800
1965	780.000	576.000	63.000	2.446.000	293.000	4.158.000
1966	804.000	561.000	65.000	2.590.000	302.000	4.322.000
1967	831.000	561.000	58.000	2.666.000	310.000	4.426.000

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda bu dönemde et üretim miktarının 171.000 tondan 291.000 tona çıkarılması hedeflenmektedir. Ancak Tablo 2.16 incelendiğinde, bu miktara ulaşamadığı görülmektedir. Bunun yanında et fiyatlarının düzenlenmesi hususunda kaldırılması planlanan narh sistemi kısmen kaldırılmış ve olumlu sonuçları da piyasaya yansımıştır. Planın hedefine ulaşılmasa da et üretiminde yıllık %2,6 oranında bir artış olmuştur. Küçükbaş hayvanlardan üretilen et miktarlarında ise önemli bir artış olmadığı yine Tablo 2.16’da görülmektedir. Plan döneminde nüfus başına et tüketiminde %1 oranında bir gelişme olmuş süt tüketiminde ise herhangi bir artış kaydedilmemiştir (DPT, 1968, s. 330-332).

Tablo 2.16. Türkiye’de Et Üretimi (Ton) (1961–1967) (TÜİK, 2012, s.211)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda	Toplam
1961	69.630	19.510	2.152	78.930	6.990	177.714

1962	67.570	17.690	2.537	84.380	8.394	181.042
1963	64.970	19.530	3.290	78.920	10.930	178.180
1964	61.400	20.900	3.110	75.460	9.790	171.293
1965	64.270	20.410	3.110	79.310	9.920	177.837
1966	67.580	20.910	3.440	88.630	10.720	191.921
1967	66.438	19.661	3.298	81.530	12.035	183.806

1968-1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan hayvancılık sektörü hedefleri incelendiğinde ise hayvancılığın ülkenin ekonomik ve ekolojik şartlarına göre düzenlenmesinin esas olacağı belirtilmiştir. Meraların elverişli olduğu yerlerde, özellikle doğu bölgelerinde mera hayvancılığının, toprak mahsullerinin yoğun üretildiği bölgelerde ise yem hayvancılığının geliştirilmesi planlanmıştır. Hayvancılık sektöründe istenen gelişmeyi sağlayabilmek için, sektörün en önemli problemlerinden biri olarak görülen yem üretiminin ivedilikle artırılması gerektiği belirtilmiştir. Tane yem yetersizliğinin tamamen giderilmesinin bu Plan döneminde mümkün olmayacağına yer verilmiştir. Hayvan yem ihtiyacının karşılanması için hammaddelerin daha verimli bir şekilde değerlendirilmesi gereğine dikkat çekilmiştir.

Devlet yetiştirme kurumlarında üretilen yüksek verimli damızlıklar yeterli gelmediği için damızlık ihtiyacı halen devam etmektedir. Bu sebeple Plan döneminde kamu kurumlarının damızlık üretim faaliyetlerinin artırılması ve özel sektör tarafından yüksek verimli damızlıkların ithal edilmesi yollarına gidileceği belirtilmiştir. Et ve süt üretiminden maksimum fayda sağlanması için söz konusu mamulleri işleyecek modern tesisler inşa edilmesi planlanmaktadır. Planda Türkiye'nin hayvancılık alanında var olan potansiyelini tam olarak ortaya koyamadığına değinilmiş, hayvanların daha iyi beslenmesi, hastalıkların kontrolü, melezleme, pazarlama imkanlarının geliştirilmesi, araçların azaltılması ve ihracatın kontrol altına alınması gibi hususların önemli meseleler olarak İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ele alınacağı ifade edilmiştir. İkinci Planda politika tedbirleri olarak bazı maddeler sıralanmış olup bu maddeler şu şekildedir:

Meraların ıslah, bakım ve kullanım hakları düzenlenerek meralardan en uygun şekilde faydalanılacaktır. Araştırma ve tohumlama çalışmaları yüksek verimli ırkların uygun bölgelerdeki varlığını artırıcı yönde düzenlenecektir. Hayvan ıslah çalışmaları altyapı yatırımları ile desteklenecek, yem üretimi ile hayvancılığı geliştirme projeleri arasında bağlantı sağlanacaktır. Hayvan ıslahı programları çerçevesinde özel damızlık yetiştiriciliği desteklenecektir. Islah çalışmalarında yabancı kaynaklı damızlıkların dışında elverişli görülen

yerli damızlıklar üzerinde de durulacaktır. Öngörülen canlı hayvan üretimindeki artışın %18 kadarı hastalıkların kontrolü ve iyi bakım sonucu ölümlerinin azaltılmasıyla sağlanacaktır. Hayvan hastalıklarının kontrol edilmesi için hayvan hareketlerinde gereken sınırlamalar yapılacak, hayvancılık yapılan bölgeler mümkün olduğu kadar hastalıktan arındırılacaktır. Belirli besi programlarıyla hem mevcut yem kaynakları değerlendirilecek hem de iyi kaliteli et üreticiliği desteklenecektir. Araştırma, eğitim ve yayım hizmetleri hayvan verimliliğinin artırılması amacına yönettilecek ve özellikle et, süt ve ince yapağı üretiminin artırılması hedeflenecektir. Hayvan ürünlerinin pazarlama sistem ve tesisleri düzenlenecektir. Hayvanların açıkta barındırılması gibi yeni tekniklerin uygulaması genişletilecektir. Hayvancılığın gelişmesinde fiyat politikası etkili bir araç olarak kullanılacaktır (DPT, 1968, s. 335).

Planda hayvancılık sektörünün net ihracatçı durumunda olduğu belirtilmekte ve ihracat miktarı 1967 yılında 39 milyon dolar iken 1972 yılına gelindiğinde 43 milyon dolar olarak tahmin edilmektedir. Canlı hayvan ihracatında yıllık ortalama artış %8,7 oranında beklenmektedir. Canlı hayvan ihracatının, hayvan ürünleri ihracatı içerisinde %64,3 ile en önemli paya sahip olduğu ifade edilmektedir. Yapağı ihracatında yıllık %6,9 oranında artış beklenirken, tiftik ihracatında yıllık ortalama %4,3 oranında azalma olması beklenmektedir. Hayvan ürünleri ithalat tahminleri incelendiğinde ise ithalatı yapılan grupların damızlık hayvanlar, kıl ve merinos yapağısı olduğu ifade edilmektedir. Tekstil sanayinin ihtiyacı olan temiz merinos yapağısının 1967 yılında %9,3'ü yerli üretimle karşılanırken 1972 yılına gelindiğinde bu oranın %13,7 olacağı beklenmekte ve iç talepte geri kalan kısmın da ithalatla karşılanacağı belirtilmektedir (DPT, 1968, s. 92).

Plan döneminde damızlık hayvan ithalatında yıllık ortalama artışın %4,1 oranında, merinos yapağısı ithalatındaki yıllık ortalama artışın %2,9 oranında ve kıl ithalatındaki yıllık ortalama artışın da %10,9 oranında gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Keçi dışındaki hayvan gruplarında hayvan varlığı bakımından İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yılda ortalama %1-2,2 arasında artış olacağı öngörülmektedir. Hayvan hastalıkları ile mücadele sonucu; 1967 yılında 8,4 milyon kg et kaybı önlenmiş, 1972 yılında gelindiğinde bu miktarın 24,3 milyon kg olması beklenmiştir. Özel yem ve besi programlarıyla hayvanların ortalama karkas ağırlığının sığırlarda %15,9, mandalarda

%1,2, koyunlarda %12, keçilerde %1,8 ve tiftik keçilerinde ise %2,9 oranında artacağı öngörülmektedir. Yem politikaları sayesinde süt üretiminde de artış olacağı belirtilmiştir. Buna göre beş yıl sonunda ineklerden elde edilen sütte %22, koyun sütünde %10 ve manda sütünde %8 oranında artış beklenmektedir. Plan döneminde genel olarak süt üretimindeki yıllık ortalama artış miktarı %4,6 olarak, et üretimindeki yıllık ortalama artış miktarı ise %5,6 olarak tahmin edilmektedir. Küçükbaş hayvanlardan elde edilen yapağı, kıl ve tiftik üretiminde yıllık ortalama artış %3,4 olarak hedeflenmektedir. Genel olarak hayvansal ürünlerin üretim hedefi ise yıllık ortalama %4,8 olarak belirtilmektedir. Plan döneminde et tüketiminde yıllık ortalama artışın %5,2 oranında, süt tüketiminde %4,6 oranında olacağı öngörülmektedir. Yapağı, kıl ve tiftik tüketiminde ise %3,6 oranında bir gelişme beklenmektedir (DPT, 1968, s. 330-334).

1973-1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan bilgilere göre İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda meraların üzerindeki baskının azaltılması ve meraların iyileştirilmesi için koyulan hedeflerin ancak onda biri hayata geçirilmiştir. İkinci Plan döneminde meraların ıslahına, bakımına ve meralardan kimlerin yararlanabileceğine dair hukuki düzenlemeler yapılması planlanmış; fakat hayata geçirilememiştir. Mera varlığı gerilemeye devam etmiş ve 1970 yılında yaklaşık 21,7 milyon hektar olarak kayıtlara geçmiştir (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2024a). Hayvanların ıslahı ve verimli damızlıklar yetiştirme çalışmalarında kısmen gelişme sağlanmış ve hayvan ölümlerinde de azalma görülmüştür. Ancak bu gelişmeler sınırlı düzeyde kalmış, hayvan ıslahı ve hayvan sağlığı sorunları önemini sürdürmüştür. Hayvansal ürünlerin yıllık ortalama üretim artışı ise Plan hedefinin gerisinde kalmış ve %3,2 oranında gerçekleşmiştir (DPT, 1973, s. 242-250). Küçükbaş hayvanlardan elde edilen yapağı, kıl ve tiftik üretim miktarlarındaki yıllık üretim artışı ise yine Planda öngörülen miktara ulaşamamış ve %2,9 oranında olmuştur. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde et tüketiminde yıllık artış miktarı %4,4 oranında iken süt tüketiminde yıllık artış miktarı %4,0 oranındadır (DPT, 1973, s. 26).

Tablo 2.17'de İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye'de hayvan varlığı görülmektedir. Tablo incelendiğinde Plan döneminde sadece koyun varlığında artış olduğu, diğer hayvan türlerinin sayılarının azaldığı görülmektedir. Plan döneminde hayvancılık sektörüne gereken önemin verilmemesi ve tarımsal desteklerin azalması hayvan varlığını etkileyen bir durum olmuştur (Çalışkan, 2021, s. 57).

Tablo 2.17. *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Hayvan Varlığı (Baş) (TÜİK, 2012, s. 207)*

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda
1968	36.587.000	15.187.000	5.450.000	13.761.000	1.257.000
1969	36.351.000	15.336.000	4.931.000	13.189.000	1.178.000
1970	36.471.000	15.040.000	4.443.000	12.756.000	1.117.000
1971	37.008.000	15.042.000	4.127.000	12.939.000	1.062.000
1972	38.806.000	14.820.000	3.643.000	13.045.000	1.039.000

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yıllık süt üretim miktarındaki %4,6 olan artış hedefine ulaşılamamış ve süt üretiminde yıllık ortalama artış %4,0 oranında gerçekleşmiştir (DPT, 1973, s. 250). Tablo 2.18 incelendiğinde koyun dışındaki hayvan türlerinden elde edilen süt miktarlarında azalma olduğu görülmektedir.

Tablo 2.18. *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Süt Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s. 209)*

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	İnek	Manda	Toplam
1968	851.000	567.000	59.000	2.664.000	310.000	4.451.000
1969	852.000	569.000	59.000	2.609.000	292.000	4.381.000
1970	859.000	555.000	58.000	2.551.000	279.000	4.302.000
1971	883.000	562.000	55.000	2.604.000	274.000	4.378.000
1972	923.000	554.000	50.000	2.645.000	273.000	4.445.000

Söz konusu dönemde yem açığı devam etmiş ve yem bileşimi de yeterince iyileştirilememiştir. Hayvansal ürünlerin üretiminde artış sağlanmış olsa da planın hedeflerine ulaşılamamıştır. İkinci Plan döneminde uygulanan besicilik projeleri sonucunda besiye alınan hayvanlarda yaklaşık %35 oranında et artışı sağlanmıştır. Tablo 2.19 incelendiğinde de Plan dönemi boyunca Türkiye’nin et üretiminin genel olarak artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Fakat Planın hedefi olan %5,6’lık artış miktarı sağlanamamış ve Plan döneminde et üretimindeki yıllık ortalama artış miktarı %4,1 oranında olmuştur (DPT, 1973, s. 250).

Tablo 2.19. *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Et Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s. 211)*

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda	Toplam
1968	68.507	17.816	3.714	87.010	11.994	189.781
1969	75.023	19.353	4.205	98.632	14.116	211.891
1970	82.223	22.310	3.536	95.353	14.819	219.042
1971	80.055	24.971	2.584	86.530	12.523	207.687
1972	71.039	21.352	1.528	76.195	11.094	181.422

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan hayvancılık politikaları incelendiğinde hayvancılığın hâkim olduğu yörelere ağırlık verilmesinin, üretici gelirlerinin artırılmasının ve sanayinin gerektirdiği girdilerin karşılanması esas alınacağı belirtilmiştir. Fert başına günlük hayvani protein tüketiminin artırılması için 1972–1987 döneminde genel olarak et üretiminin yılda ortalama %6,5 oranında artırılması gerektiğine değinilmiştir. Hayvancılık sektörü, tarım sektörünün diğer kollarına kıyasla daha hızlı gelişeceği için toplam tarımsal üretim içinde hayvancılığın payının 1972'de %31,6'dan 1987'de %43,0'e ulaşacağı öngörülmektedir (DPT, 1973, s. 243).

Planın hedefleri incelendiğinde ise kaliteli damızlık ve merinos yapağısının bir kısmı dışında diğer hayvan ürünleri talebinin iç üretimle karşılanması gereğine dikkat çekilmiştir. Mevcut hayvancılık üretim potansiyelinin değerlendirilmesi bir zorunluluk olarak görülmüştür. Bu potansiyelin değerlendirilmesinde fiyat, yatırım ve örgütlenmenin en önemli etkenler olduğu ifade edilmiştir. Bu dönemde canlı hayvan yerine et ihracatı hedeflenmiştir. Hayvan ürünleri ihracatında yıllık ortalama %5,1 oranında bir azalma olacağına yer verilmiştir. Yapağı ihracatı da beklenmemektedir. Tiftik ihracatında yıllık ortalama %0,7 oranında bir azalma, kıl ihracatında ise yıllık %2,9 oranında bir artış beklenmektedir. Hayvan ürünleri ithalatındaki yıllık ortalama artış %6,7 oranında olacaktır. İyi kaliteli damızlıklar ve belirli bir oranda merinos yapağısı ithalatı yapılacağı ifade edilmiştir. Damızlık hayvan ithalatında yıllık ortalama artış %15,9, merinos yapağısında ithalatında yıllık ortalama artış %6,0 ve kıl ithalatında yıllık ortalama artış %10,0 oranında beklenmektedir. Toplam hayvansal üretimde yıllık artış %5 olarak öngörülmüştür. Sığır ve koyun eti üretiminin yılda %5,9 oranında artacağına değinilmiş, et üretiminin yanında süt üretiminde de %5,6 oranında artış olacağı tahmin edilmiştir. Küçükbaş hayvanlardan elde edilen yapağı, tiftik ve kıl üretiminin toplamda %4,7 oranında artacağı belirtilmiştir. Bu üretim hedeflerine ulaşılmasındaki en önemli etkenin yem tüketimi ile elde edilen verim olacağı belirtilmiştir. Yem üretimine yoğunluk verilerek Üçüncü Plan dönemi sonlandığında yem açığı sorununun çözüleceği beklenmektedir. Plan döneminde et tüketiminde yıllık ortalama artışın %3,9 oranında, süt tüketiminde yıllık ortalama artışın ise %4,1 oranında olacağı tahmin edilmektedir (DPT, 1973, s. 213-253).

Hayvancılık alanında uygulanması öngörülen projeler de Planda yer almıştır. Bunlardan ilki Köy Hayvancılığını Geliştirme Projesi'dir. Projede hayvan ıslahı, yem üretiminin geliştirilmesi, meraların kullanımının düzenlenmesi, işletme tesislerinin oluşturulması gibi hedefler yer almaktadır. Proje ilk olarak kalkınmada öncelikli yörelerde uygulanacaktır. Bir diğer proje Süt İşletmeciliği Projesi'dir. Proje maliyeti 388 milyon lira olarak öngörülmüştür. Projenin öncelikle nüfusu yoğun tüketim bölgelerinden başlayarak ele alınması, daha sonra diğer yörelere de genişlemesi planlanmaktadır. Damızlık hayvan yetiştirilmesi hedeflerine paralel yürütüleceği ifade edilmiştir. Plan döneminde ayrıca Besi Projesi de hedeflenmiştir. 1 milyon koyun ile 1,2 milyon sığırın besiye alınması, besiye alınan hayvanlarda et üretiminin %35 oranında artırılması ve kalitenin yükseltilmesi amacını taşıyan projenin kalkınmada öncelikli yörelerde uygulanacağı belirtilmiştir.

Hayvancılık sektörüyle ilgili ilkeler ve tedbirler kısmında kalkınmada öncelikli yörelere ve hayvancılığın yoğun olarak icra edildiği bölgelere ağırlık verilmesi, besicilik için gerekli tesisleri ve et sanayinin kurulması, hayvancılıktan elde edilen yan ürünlerin değerlendirilmesi, genel fiyat politikasıyla tutarlı olarak canlı stok ve destekleme alımlarının yapılması çalışmalarının Kamu İktisadi Teşebbüslerinin eliyle yürütüleceğine yer verilmiştir. Canlı hayvan alımlarının; üretimdeki mevsimlik ve yıllık dalgalanmalar, hayvancılık potansiyelinin geliştirilmesi ihtiyacı, üretici ve tüketici bölgeler arasındaki fiyat farkları göz önünde tutularak yapılması ve etteki tavan fiyat uygulamasına son verilip taban fiyat uygulamasına geçilmesi hedeflenmiştir. Hayvan alım fiyatlarının belirlenmesinde yöresel şartlar, girdi fiyatları ve hayvan türlerinin göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir.

Üretici örgütlenmelerine dikkat çekilmiş, hayvansal ürünlerin yurt içinde ve yurt dışında daha etkin pazarlanması amacıyla yetiştiricilerin ve kooperatiflerin "Hayvan Yetiştirme Birlikleri" halinde örgütlenmelerinin teşvik edileceği ifade edilmiştir. Hayvan başına verimi artırmak için besleme şartlarının iyileştirilmesinin yanında ıslah çalışmalarına hız verileceği, çalışmaları projeler çerçevesinde yürüterek ıslahı yapılan hayvanların yerli ırklarla karışıp yozlaşmasına engel olunacağı belirtilmiştir. Hayvan hastalıklarının neden olduğu kayıpların önüne geçmek maksadıyla hayvan hareketlerinin kontrolü ve hastalıklarla mücadelenin belirli projelere bağlanması amaçlanmıştır. Hayvanların kesiminde ağırlıklarının ve randımanlarının göz önünde bulundurulacağı

vurgulanmıştır. Orman alanı dışına çıkarılacak sahaların otlak ve mera haline getirilmesi, buralarda düzenli otlatma sistemi uygulanarak yetiştiricilerin yararlanması hedeflenmiştir (DPT, 1973, s. 253).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, Plan dönemine girilirken hayvancılık sektörü sorunları; hayvan varlığının büyük çoğunluğunun verimsiz ırklardan meydana gelmesi, hayvan hastalıklarının bir tehdit oluşturması, çayır-mera alanlarının tarıma açılması, elde kalan meraların düzensiz kullanımı ve yem bitkileri üretiminin geliştirilememesi sebebiyle yem ihtiyacının karşılanamaması, bugüne kadar hayvancılık sektörüne yönelik yapılan kamu yatırım ve hizmetlerinin yetersiz düzeyde kalması şeklinde sıralanmıştır (DPT, 1979, s. 358). Üçüncü Plan dönemindeki hedeflerin bazı sınırlılıklar çerçevesinde gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Örneğin bazı yerli soyların yüksek verimli kültür soylarına dönüştürülmesi teknolojik ve biyolojik koşullar elverdiği düzeyde sürdürülmüş, kültür soylarından üretilen hayvan damızlık hayvan miktarları yetersiz düzeyde kalmıştır. Merinosçuluk dışalımında ikame sağlaması sebebiyle geliştirilmesi zorunlu görülen bir faaliyet alanı olmasına rağmen yetiştiricilerin isteksizliği ve uygulanan fiyat politikaları sebebiyle bu alandaki hedeflere ulaşılamamıştır. Kooperatifleşme de yetersiz olmuştur. Üçüncü Plan döneminde hayvancılık sektöründe gelişme sağlanamamasının bir diğer sebebi de kamu kuruluşlarının örgütlenmesinin ve donanımının zayıf kalmasıdır.

Hayvancılık sektörü yatırımları Plan hedeflerinin gerisinde kalmıştır. Çayır-mera alanlarının kontrolsüz kullanımı bu dönemde de önemli bir sorun olarak varlığını korumuştur. Yem bitkileri üretiminin geliştirilmesi hedeflenmiş olsa da yem bitkilerinin üretim alanı toplam tarımsal alanın %1,7 gibi küçük bir bölümünde yer almıştır. Bulaşıcı hayvan hastalıklarıyla mücadele ve önleyici aşılama programları sınırlı düzeyde gerçekleşmiştir. Nitekim bu dönemde besicilik projeleriyle üretimde artış sağlanmıştır. Üçüncü Plan döneminde yıllık hayvansal üretim artışı %4,7 olarak gerçekleşmiştir. Planın %5 olan hedefine ulaşılmasa da oldukça yaklaşıldığı görülmektedir. Kırmızı et tüketiminde yıllık ortalama artış %3,6 oranında, süt tüketiminde ise yıllık ortalama 3,4 oranında artış olmuştur (DPT, 1979, s. 337). Üçüncü Plan döneminde hayvancılık ürünleri ihracat miktarlarında yıllık ortalama %6,6 oranında azalma olduğu, ithalat miktarlarında ise yıllık ortalama %3,6 oranında artış olduğu ifade edilmiştir.

Tablo 2.20’de Üçüncü Plan dönemi boyunca hayvan varlığındaki sayısal değişimler yer almaktadır. Söz konusu dönemde koyun ve sığır varlığı artarken keçi ve manda varlığında azalma olduğu görülmektedir.

Tablo 2.20. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Hayvan Varlığı (Baş) (TÜİK, 2012, s. 208)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda
1973	40.093.000	15.062.000	3.638.000	13.236.000	1.023.000
1974	40.539.000	15.190.000	3.556.000	13.388.000	1.022.000
1975	41.366.000	15.216.000	3.547.000	13.751.000	1.051.000
1976	41.504.000	14.973.000	3.535.000	14.102.000	1.056.000
1977	42.708.000	14.752.000	3.524.000	14.540.000	1.012.000

Tablo 2.21 incelendiğinde, Üçüncü Plan döneminde süt üretim miktarlarının genel olarak artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Plan döneminde süt üretimdeki yıllık ortalama artış %5,8 oranında gerçekleşmiştir (DPT, 1979, s. 360).

Tablo 2.21. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Süt Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s. 210)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	İnek	Manda	Toplam
1973	953.000	562.000	58.000	2.747.000	271.000	4.591.000
1974	961.000	573.000	53.000	2.812.000	273.000	4.672.000
1975	993.000	579.000	52.270	2.910.000	283.000	4.817.270
1976	1.003.910	571.440	52.310	3.099.520	278.340	5.005.520
1977	1.035.645	564.320	53.545	3.106.570	274.030	5.034.110

Tablo 2.22 Üçüncü Plan döneminde kıl keçisi hariç diğer hayvan türlerinden elde edilen et miktarlarında artış olduğunu göstermektedir. Plan döneminde kırmızı et üretimindeki yıllık ortalama artış %5,9 oranında gerçekleşmiştir. Üçüncü Plan döneminde küçükbaş hayvanlardan elde edilen yapağı, tiftik ve kıl üretimindeki yıllık ortalama artış ise %3,9 oranındaydı (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979, s. 360).

Tablo 2.22. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Et Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s. 211)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda	Toplam
1973	66.810	19.923	1.142	81.667	11.178	181.103
1974	86.495	18.170	1.085	104.035	15.560	225.770
1975	97.485	20.410	1.225	111.290	16.625	247.320
1976	90.320	23.200	1.760	95.580	14.850	226.330
1977	84.215	19.905	1.400	105.905	13.760	225.720

Dönemin son yıllarını içine alan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hayvancılık sektör hedefleri incelendiğinde önceki kalkınma planlarında sıkça yer verilen hayvan ıslahı ve beslenmesi sorunlarının gündemini koruduğu görülmektedir. Verimli ırklar çoğaltılarak hayvansal ürün veriminin birim hayvan başına artırılması amaçlanmaktadır. Üreticinin ihtiyaç duyduğu yüksek verimli damızlıkların karşılanmasında kamu kurumlarının sorumlu olması ve damızlık talebinin gerekirse dışarıyla karşılanması gerektiği belirtilmiştir. Kamu kurumlarının damızlık yetiştirme kapasitelerinin de artırılacağı ifade edilmiştir. Yem üretiminin artırılması ve kullanımının yaygınlaştırılması için sübvansiyon yönteminden yararlanılacağına değinilmiştir. Çayır-meraların muhafaza ve iyileştirilmesi için gerekli tedbirlerin etkin bir şekilde alınacağına, projeye dayalı ve çeşitli kamu kuruluşlarınca yönlendirilen besi işletmelerinin yaygınlaştırılacağına yer verilmiştir. Söz konusu işletmelerin kredi gereksiniminin, yem girdisi ve pazarlama sorunlarının giderilerek özendirileceği belirtilmiştir (DPT, 1979, s. 359).

Hayvan sağlığı meselesi bu Plan döneminde de önemini korumuş, aşılama ve ilaçlama yöntemlerinin geliştirilmesi hedeflenmiştir. Hayvancılık sektöründe planlanan hedeflerin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla, verimli ırkların yaygınlaştırılması, hastalıklarla mücadele, yem üretimini geliştirme, pazarlama, kredi, destekleme, vb. kamusal görevlerin; birbirlerini bütünleyici, ikilem ve görev boşluklarını giderici bir eşgüdüm içinde yürütülmesi için örgütsel düzenlemeler yapılması da öngörülmüştür. Hayvancılık sigorta sisteminin kurulması ve üretici kooperatiflerinin yaygınlaştırılması gereksinimleri de Dördüncü Plan'da değinilen diğer hususlar olmuştur. Plan döneminde hayvancılık sektörünün yıllık üretim artışı ortalama %5,5 olarak tahmin edilmiştir. Kırmızı et üretiminde yıllık ortalama artış %5,3 oranında, süt üretiminde yıllık ortalama artış da %6,5 oranında beklenmektedir. Yapağı, tiftik ve kıl üretiminin yıllık ortalama artışı ise %3,0 olarak öngörülmektedir. Söz konusu dönemde kırmızı et tüketimindeki yıllık ortalama artış %3,6 oranında, süt tüketimindeki yıllık ortalama artış ise %4,0 oranında beklenmektedir. Hayvancılık sektörünün ihracat miktarında yıllık ortalama artış oranı %4,5 olarak, ithalat miktarında yıllık ortalama artış ise %6,9 olarak tahmin edilmektedir. İthalatın %85'lik bir kısmını damızlık hayvanlar ve merinos yapağısının oluşturacağı belirtilmiştir (DPT, 1979, s. 226-337).

Tablo 2.23 incelendiğinde 1978–1980 yıllarında hayvan varlığının tüm hayvan cinslerinde artış eğiliminde olduğu görülmektedir.

Tablo 2.23. 1978–1980 Yıllarında Türkiye’de Hayvan Varlığı (Baş) (TÜİK, 2012, s. 208)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda
1978	43.942.000	14.805.000	3.642.000	14.941.000	1.023.000
1979	46.026.000	15.109.000	3.666.000	15.567.000	1.040.000
1980	48.630.000	15.385.000	3.658.000	15.894.000	1.031.000

Tablo 2.24, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın ilk üç yılında hayvansal üretimin temel ürünlerinden olan süt üretimine dair sayısal verileri içermektedir. Tablo incelendiğinde bu üç yılda süt üretiminde istikrarlı bir artış olmadığı ve hayvan türlerine göre üretim miktar artışının değişiklik gösterdiği görülmektedir.

Tablo 2.24. 1978–1980 Yıllarında Türkiye’de Süt Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s. 210)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	İnek	Manda	Toplam
1978	1.055.650	567.280	53.805	3.209.100	281.700	5.167.535
1979	1.102.190	571.145	54.880	3.386.415	296.585	5.411.215
1980	1.147.395	576.745	53.280	3.421.020	273.905	5.472.345

Tablo 2.25’te Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın ilk üç yılında et üretim miktarları görülmektedir. Tablo incelendiğinde söz konusu yıllarda sığır hariç diğer hayvan türlerinden elde edilen et miktarlarında azalma olduğu görülmektedir. Nitekim planda %5,5 olarak hedeflenen hayvansal ürünlerin yıllık üretim artış miktarına Plan dönemi sonunda ulaşamadığı da Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer almaktadır. Dördüncü Plan döneminde hayvansal ürünlerin üretimindeki yıllık artış %4,1 oranında olmuştur (DPT, 1985, s. 43).

Tablo 2.25. 1978–1980 Yıllarında Türkiye’de Et Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s. 212)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda	Toplam
1978	78.945	17.550	1.160	86.280	11.385	195.715
1979	65.865	18.615	1.160	122.925	11.815	220.805
1980	66.965	16.595	1.085	108.690	10.660	204.380

1960–1980 dönemini kapsayan kalkınma planlarında hayvansal üretimdeki hedeflerin gerçekleşmesi, sektörle ilgili öngörülen tedbirlerin eksik kalması nedeniyle istenen başarıya ulaşamamıştır. Hayvancılık sektörünün üretim artışı gerçekleşmeleri

Planlardaki hedeflerin gerisinde kalmıştır. Birinci, İkinci Üçüncü ve Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planlarında hayvancılık politikaları incelendiğinde küçükbaş hayvancılığın direkt olarak konu edilmediği ve hayvancılık sektörü hedef ve tedbirlerinin küçükbaş hayvancılığı da içine aldığı görülmektedir. Bu dönemde hayvancılık politikalarının daha çok sığır ve koyun varlığını artırmaya yönelik olduğu söylenebilir. Dolayısıyla küçükbaş hayvancılık da daha çok koyun cinsi özelinde gelişme göstermiştir. Kalkınma planlarında merinos koyuncululuğunun desteklenerek üretiminin artırılmasının hedeflenmişti. Çayır ve mera varlığının korunması ve güçlendirilmesi için kıl keçisi sayısının azaltılması gereği vurgulanmıştır. Nitekim 1960 yılı itibarıyla, yaklaşık 18,6 milyon olan kıl keçisi varlığı 1980 yılına gelindiğinde 15,3 milyona gerilemiştir. Koyun varlığı ise bu yirmi yıllık süreçte yaklaşık %41 oranında artış göstermiştir. Hayvansal ürünlerin üretim verileri incelendiğinde ise söz konusu dönemde küçükbaş hayvan ırklarının süt üretiminde artış, et üretiminde azalma olmuştur.

2.2.4. 1980–2000 Döneminde Hayvancılık Sektörü ve Küçükbaş Hayvancılık

1980’li yıllar dünya ekonomileri için önemli değişim ve dönüşümler barındıran yıllar olmuştur. Küreselleşme olgusunun hız kazanması sonucunda ekonomilerde liberalleşme eğilimi artmış, refah devleti anlayışı yerini neo-liberal anlayışa bırakmıştır. Neo-liberal anlayış, ekonomide serbestliği, küreselleşmeyi, minimal devleti ve kamu hizmetlerinin görülmesinde özel sektörün rolünün artırılmasını savunmaktadır. Neo-liberal ekonomilerin hız kazandığı bu dönem, Türkiye ekonomisi için de önemli dönüm noktalarından biri olmuştur. Neo-liberal anlayışın etkisiyle alınan ve Türkiye’nin küresel pazara eklemlenmesinde itici güç olan 24 Ocak kararları bu döneme denk gelmektedir. 24 Ocak 1980 Ekonomik Dönüşüm Kararları, 1979 yılında o dönem Başbakan olan Süleyman Demirel’in Başbakanlık Müsteşarı Turgut Özal’dan yeni bir ekonomik istikrar programı hazırlamasını talep etmesiyle gündeme gelmiştir. Bu talep üzerine Özal, IMF’nin isteklerini de göz önünde bulundurarak bir program hazırlamıştır. Türkiye’nin dışa açılmasını amaçlayan bu programla ithalatta liberalizasyon ile dışalım serbestleştirilmiş ve kamu yatırımları kısıtlanmıştır. Ayrıca Türk lirasının değer kaybı günlük kur ayarlamalarıyla hızlandırılmış ve devalüasyon sürekli hale getirilmiştir. KİT’lerin özelleştirilmesi, temel ürünlerde yapılan desteklerin kaldırılması, ücret artışlarının düşürülmesi ve tarım ürünlerindeki taban fiyatlarının sınırlandırılması hedeflenmiştir (Öztürk vd., 2008, s. 17).

24 Ocak kararlarının sonucunda tarım sektöründe izlenen politikalarda da değişikliğe gidilmiştir. Türkiye o yıllara kadar tarımsal üretimde kendi kendine yeterli olmayı amaçlayan bir ülke olmuş ve tarım sektöründe devlet desteği ön planda tutulmuştur. Fakat 24 Ocak kararları sonrasında devletin tarım sektörüne müdahalesinde ve tarımsal ürünlere yapılan desteklerin miktarında azalma olmuş, tarım ürünlerinin fiyatları baskılanmış ve sonuç olarak tarım sektörü bu süreçte olumsuz yönde bir gelişme göstermiştir. Gübre fiyatları artmış, kimyasal gübre ve diğer girdilere yönelik sübvansiyonlar kaldırılmış, tarımsal kredilerin kullanım koşulları ağırlaştırılmış, Süt Endüstrisi Kurumu, Et ve Balık Kurumu ve YEMSAN gibi KİT'ler özelleştirilmiştir. Girdi sübvansiyonu, ihracatı geliştirme ve üreticiyi koruma hususlarında gerekli finansal kaynakları sağlaması amacıyla Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu oluşturulmuştur (Dernek, 2006, s. 5-6). Yeni ekonomi politikasının ticarete serbestleşme hedeflemesiyle birlikte Türkiye o yıllara kadar tarım ürünleri ihracatçısı iken 1980 sonrasında tarım ürünlerini ithal eden bir ülke durumuna gelmiştir. Bütün bu gelişmeler sonucunda tarım sektörünün Gayrisafi Milli Hasıla (GSMH) içindeki payı azalmış ve 1980 yılında yaklaşık %24,1 iken 1985 yılına gelindiğinde yaklaşık %19,4'e gerilemiştir (TÜİK, 2012, s. 694).

24 Ocak kararlarının yarattığı olumsuz durum tarım sektörünün bir alt kolu olan hayvancılığı da etkilemiştir. Tarım ürünleri ithalatında yerli üretimin gelişim dinamiği göz önünde bulundurulmadan serbestleşmeye gidilmesi, hayvansal üretimde yıkıcı etkilere sebep olmuştur (Şahinöz, 2001). 1970'li yıllardan beri desteklenen bazı hayvansal ürünler (kasaplık hayvan ve et başta olmak üzere) destekleme kapsamından çıkarılmıştır. Destekleme kapsamına alınacak ürünlerin belirlenmesinde stabilite sağlanamamış ve bu dengesiz ortamda hayvansal üretim yapan kesim tam rekabet piyasasının oluşmadığı, yarı tekel bir piyasa koşuluyla mücadele etmek mecburiyetinde kalmıştır. Hayvancılık sektörünün serbest piyasa koşullarına terk edilmesi sonucunda hayvansal ürünlerin üretiminde düşüş, fiyatlarında artış yaşanmıştır. Fiyatları düşürmek ve hayvansal ürünlere olan ihtiyacı gidermek amacıyla da söz konusu ürünlerde ithalata gidilmiştir. Hayvancılık sektöründeki kredi ve finansman ihtiyacı da yeterince karşılanmamış, tarımsal krediler içerisinde hayvancılık sektörünün payı %10 dolaylarında kalmıştır (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2015, s. 25).

1985-1989 yıllarında uygulamaya koyulan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı incelendiğinde hayvancılık sektöründe yıllık ortalama üretim artışının %4,7 oranında

olacağı öngörülmüştür. Bu artış miktarına ulaşabilmek için de hayvan yemi üretiminin artırılması, çayır ve mera arazilerinin işletilme esaslarının düzenlenmesi, ıslah çalışmalarının hızlandırılması, hayvan hastalıkları ile mücadele çalışmalarına ağırlık verilmesi ve besi uygulamalarının yaygınlaştırılması gerektiği ifade edilmiştir. Bulaşıcı hastalıklarla mücadelenin de yine belirli programlar çerçevesinde sürdürüleceği belirtilmiştir. Hayvan varlığı içinde yüksek verimli kültür ırklarının miktarının çoğaltılmasına, verimi düşük ırkların da suni ve tabi tohumlama çalışmaları ile ıslahı sağlanacağına yer verilmiştir. Yem fiyatlarında istikrar ve kaliteli yem temini hayvancılık sektörü için kritik bir konu olarak görülmüş, kaliteli yem üretiminin artırılması, çayır ve mera arazilerinin işletilmesi esaslarının düzenlenmesi amaçlanmıştır (DPT, 1985, s. 40-194).

Tablo 2.26’da söz konusu dönemde Türkiye’de küçükbaş ve büyükbaş hayvan miktarlarına yer verilmiştir. Tablo 2.26 incelendiğinde, dönem boyunca hayvan türlerinin tamamında önemli miktarda azalma olmuştur.

Tablo 2.26. 1981-1989 Yılları Arasında Türkiye’de Hayvan Varlığı (Baş) (TÜİK, 2012, s. 208)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda
1981	49.598.000	15.070.000	3.856.000	15.981.000	1.002.000
1982	49.636.000	14.655.000	3.558.000	14.484.000	808.000
1983	48.707.000	13.615.000	3.117.000	14.099.000	758.000
1984	40.391.000	11.127.000	1.973.000	12.410.000	544.000
1985	42.500.000	11.233.000	2.103.000	12.466.000	551.000
1986	43.758.000	11.295.000	2.111.000	12.713.000	540.000
1987	43.796.000	11.053.000	2.004.000	12.713.000	524.000
1988	45.384.000	10.972.000	1.942.000	12.562.000	485.000
1989	43.647.000	10.328.000	1.614.000	12.173.000	429.000

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda hayvancılık sektörüne dayalı ihracatın teşvik edileceği belirtilmiştir. Plan dönemi boyunca toplam tarımsal ürün ihracatının %27,4’ünün hayvancılık sektörü ihracatı olması beklenmektedir. 1984 yılında 380 milyon dolar olan ihracat miktarının yılda ortalama %3,74’lük bir artışla 1989 yılında 457 milyon dolar olarak hedeflendiğine yer verilmiştir. Hayvansal ürünlerde, 1984 yılında 64,5 milyon dolar olan ithalatın yılda ortalama %3,11 oranında artarak 1989 yılına gelindiğinde 75,2 milyon dolar olacağı tahmin edilmiştir. Hayvancılık ürünleri iç tüketim verileri incelendiğinde 1984–1989 yılları arasında yıllık ortalama artış %4,8 oranında tahmin edilmektedir. Plan dönemi boyunca kişi başına toplam et tüketiminde artış

yaklaşık %12 oranında, süt tüketimindeki artış ise yaklaşık %16 oranında beklenmektedir. Hayvancılık sektörü üretim hedefleri incelendiğinde bu dönem boyunca süt üretimindeki toplam artışın %27,8 oranında olacağı tahmin edilmektedir. Et üretim miktarları ise Planda tavuk eti dahil olacak şekilde yer almış ve artış miktarı yaklaşık %32 olarak öngörülmüştür (DPT, 1985, s. 11-58).

Tablo 2.27 Beşinci Plan dönemini de içine alan süreçte Türkiye’de süt üretim verilerine yer verilmektedir. 1987 yılında süt teşvik primi ödenmeye başlanmıştır (Can, 2018, s. 245). Ancak Tablo 2.27 incelendiğinde inek hariç bütün hayvan türlerinin süt üretim miktarında azalma olduğu görülmektedir. Bu dönemde genel olarak süt üretim miktarında ise %72,43 oranında bir artış olmuştur. Sadece inek sütünde gelişme görülmesinin temel sebebi süt teşvik primi dahil diğer hayvancılık politikalarının daha çok inekçiliği geliştirmeye yönelik olmasıdır. Küçükbaş hayvancılık ve manda bu Plan döneminde de göz ardı edilen üretim kolları olmuştur.

Tablo 2.27. 1981–1989 Yılları Arasında Türkiye’de Süt Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s. 210)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	İnek	Manda	Toplam
1981	1.175.820	556.955	55.280	3.538.130	281.860	5.608.045
1982	1.179.135	543.700	52.470	3.209.640	226.670	5.211.615
1983	1.191.645	501.835	47.830	3.106.740	215.495	5.063.545
1984	1.021.996	345.872	18.951	7.767.549	233.163	9.387.531
1985	1.072.601	342.929	20.470	7.994.269	239.854	9.670.123
1986	1.101.424	348.941	21.394	8.133.681	234.897	9.840.337
1987	1.095.978	340.041	20.367	8.109.876	232.253	9.798.515
1988	1.163.569	335.583	20.252	8.156.098	214.244	9.889.746
1989	1.129.165	325.585	16.685	7.973.240	188.400	9.633.075

1981–1989 yılları arasında et üretim miktarlarının yer aldığı Tablo 2.28 incelendiğinde ise kıl keçisi ve tiftik keçisi hariç diğer hayvan türlerinden elde edilen et miktarında artış olduğu görülmektedir. Genel olarak et üretim miktarında da yaklaşık %85 oranında bir artış gerçekleşmiştir.

Tablo 2.28. 1981-1989 Yılları Arasında Türkiye’de Et Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s. 212)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda	Toplam
1981	121.040	29.725	2.180	131.105	10.035	294.235
1982	137.705	35.730	3.110	146.780	9.050	332.660
1983	142.830	34.430	2.415	147.635	11.195	338.960
1984	191.752	24.509	1.306	353.694	16.595	588.728
1985	168.257	20.998	1.131	292.515	14.729	498.709
1986	163.576	27.611	1.531	413.412	15.757	622.359
1987	140.885	24.093	2.571	299.586	14.818	482.314
1988	130.806	22.177	2.032	289.904	14.039	459.390
1989	168.080	22.310	1.955	338.240	12.980	544.395

1990–1994 yıllarını içine alan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı incelendiğinde hayvancılık sektörünün sorunlarının daha önceki Plan dönemlerinden süregeldiği görülmektedir. Dolayısıyla hayvancılığı geliştirmek için alınan önlemler de bir önceki Plan dönemlerindekiyle benzerdir. Bu Plan döneminde de süt inekçiliğinin, besiciliğin, koyunculüğün, keçiciliğin, tavukçuluğun, arıcılık ve ipekböcekçiliğinin geliştirilmesi çalışmalarına devam edileceği belirtilmiştir. Birim hayvan başına üretilen ürünün kalitesinin ve miktarının artırılması için yüksek verimli kültür ırkları ile bunların yerli hayvanlarla olan melezlerinin miktarının artırılması, yapay ve doğal tohumlama çalışmalarının çoğaltılması amaçlanmıştır. Damızlık hayvan ihtiyacının iç üretimden giderilmesi esas kabul edilmiş, sadece gerekli durumlarda, damızlık hayvan yerine öncelikle dondurulmuş sperma ve embriyo ithali yoluna gidileceği ifade edilmiştir. Hayvan ıslahı konusunda yetkili olacak bir hayvan ıslah kurulu oluşturulması hedeflenmiştir. Erken kuzu ve dana kesimlerinin önlenmesi çalışmalarının geliştirilip yaygınlaştırılacağına yer verilmiştir.

Hayvan hastalıklarıyla mücadelenin belirli bir program çerçevesinde yürütüleceği belirtilmiştir. Hayvancılık sektöründeki örgütlenme eksiğine dikkat çekilmiş ve hayvan yetiştiricilerinin yetiştirme birlikleri şeklinde teşkilatlanmasının özendirileceğine değinilmiştir. Hayvancılığın kendi içinde sektör bazında değerlendirilmesi gereği üzerinde durulmuş ve bütün hayvancılık faaliyet kolları için ayrı danışma kurulları oluşturulması planlanmıştır. Hayvancılık istatistiklerinin oluşturulması ve yayımlanması faaliyetlerinin de istikrarlı bir şekilde yürütülmesi hedeflenmiştir. Kaliteli yem arzının artırılması ve çayır-mera arazilerinin işletilmesi esaslarının düzenlenmesi gerekli görülmüştür. Böylece karma yem üretiminin, hayvancılık sektöründeki gelişmelere

paralel olarak yılda ortalama %14,0 oranında artması beklenmektedir. Canlı hayvan ihracatı yerine işlenmiş hayvansal ürünlerin ihracatına önem verileceği de ifade edilmiştir (DPT, 1990, s. 56-94).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan verilere göre bir önceki plan döneminde hayvansal ürünlere olan talebin yıllık ortalama artışı %4,4 oranında gerçekleşmiştir. Altıncı Plan döneminde ise hayvansal ürünlere olan talepte yıllık ortalama artışın %4,6 oranında olacağı öngörülmüştür. Hayvansal ürün özelinde veriler incelendiğinde Beşinci Plan döneminde et talebi kanatlı hayvan eti de dahil olmak üzere yılda ortalama %5,4 oranında, süt talebi yılda ortalama %4,7 ve küçükbaş hayvanlardan elde edilen yapağı-kıl-tiftik talebi ise yılda ortalama %3,2 oranında artış göstermiştir. Altıncı Plan döneminde bu ürünlerde yıllık ortalama artış miktarının ise et için %5,7, süt için %5,5 ve yapağı-tiftik-kıl için de %2,3 oranında olacağı tahmin edilmektedir (DPT, 1990, s. 57).

Planda hayvansal ürünlerin üretim verileri incelendiğinde Beşinci Plan döneminde yıllık ortalama üretim artışının %4,4 oranında gerçekleştiği görülmektedir. Kırmızı et üretiminde yıllık ortalama artış %4,4, süt üretiminde %4,7 ve yapağı-tiftik-kıl üretiminde %2,1 oranında gerçekleşmiştir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise hayvancılık sektörünün yıllık ortalama üretim artış oranı %4,9 olarak tahmin edilmiştir. Kırmızı et üretiminde yıllık ortalama artış %4,6, süt üretiminde %5,5, yapağı-tiftik-kıl üretiminde %2,2 oranında beklenmektedir. Tablo 2.29'da Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye'de hayvan varlığı yer almaktadır. Plan dönemi sonunda sığır hariç diğer hayvan türlerinin sayılarında azalma olduğu görülmektedir (DPT, 1990, s. 57).

Tablo 2.29. *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye'de Hayvan Varlığı (Baş) (TÜİK, 2012, s. 208)*

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda
1990	40.553.000	9.698.000	1.279.000	11.377.000	371.000
1991	40.432.340	9.579.256	1.184.942	11.972.923	366.150
1992	39.415.938	9.439.600	1.014.340	11.950.907	352.410
1993	37.541.000	9.192.000	941.000	11.910.000	316.000
1994	35.646.000	8.767.000	797.000	11.901.000	305.000

Tablo 2.30'da Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye'de süt üretim miktarına yer verilmiştir. Tablo incelendiğinde Plan döneminde inek hariç diğer hayvan

türlerinden elde edilen süt miktarlarında azalma olduğu görülmektedir. Bununla birlikte Plan döneminde genel olarak süt üretim miktarında artış olmuştur.

Tablo 2.30. *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Süt Üretimi (Ton)*
(TÜİK, 2012, s. 210)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	İnek	Manda	Toplam
1990	1.145.015	323.725	13.810	7.960.640	174.225	9.617.415
1991	1.127.443	322.084	12.655	8.616.412	161.348	10.239.942
1992	1.089.173	308.356	10.993	8.714.878	155.660	10.279.060
1993	1.047.379	304.149	9.878	8.904.472	140.385	10.406.264
1994	991.801	288.567	8.160	9.128.873	143.606	10.561.006

Tablo 2.31, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de et üretim miktarına yer vermektedir. 1990 yılında et teşvik primi uygulanmaya başlanmıştır (Can, 2018, s. 245). Ancak Tablo incelendiğinde Plan dönemi boyunca bütün hayvan türlerinden elde edilen et miktarlarında azalma olduğu görülmektedir.

Tablo 2.31. *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Et Üretimi (Ton)*
(TÜİK, 2012, s. 212)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda	Toplam
1990	143.570	20.430	2.100	329.045	11.445	506 995
1991	128.626	18.156	1.414	309.563	8.803	466 779
1992	122.887	16.199	1.087	300.652	7.967	448 943
1993	112.806	15.259	907	296.066	7.131	432 293
1994	126.306	14.407	502	316.654	8.162	466 153

Altıncı Plan döneminde küçükbaş hayvanlardan elde edilen yün miktarında %11,62 oranında, kıl miktarında %9,78 oranında ve tiftik miktarında da %33,50 oranında azalma görülmüştür (TÜİK, 2024c). Hayvancılık sektörünün ihracat verileri incelendiğinde Beşinci Plan döneminde toplam hayvan ürünleri ihracatında %3,3 oranında bir azalma olmuştur. Bununla birlikte Beşinci Plan döneminde canlı hayvan ihracatında %3,1 oranında, kirli tiftik ihracatında ise %2,6 oranında artış olduğu görülmektedir. Altıncı Plan döneminde hayvancılık sektörünün ihracat miktarlarında yıllık ortalama artışın %6,3 oranında olması planlanmaktadır. Canlı hayvan ihracatında artışın %2,8 oranında, kirli tiftik ihracatının ise %7,0 oranında gerçekleşmesi beklenmektedir. Hayvancılık sektörünün ithalat verileri incelendiğinde ise Beşinci Plan döneminde hayvan ürünleri ithalatında yıllık ortalama artış %9,5 oranında gerçekleşmiştir. Altıncı Plan döneminde ise yıllık ortalama ithalat artış oranı %0,7 olarak beklenmektedir (DPT, 1990, s. 58).

1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı incelendiğinde hayvancılık sektörünün Planda yer verilen sorunlarının başında hayvan varlığının gelişmiş ülkelere kıyasla fazla olmasına rağmen birim hayvan başına verimin düşük olması gelmektedir. Sığır mevcudunun %65-70'inin ve koyun mevcudunun %90-95'inin düşük verimli yerli ırklardan oluştuğu belirtilmiştir. Hayvancılık sektörünün diğer sorunları da hayvanların barınması, hayvan sağlığı, üreticilerin eğitimi, kooperatifleşmenin eksikliği ve pazarlama sorunları olarak sıralanmıştır. Ayrıca, gelişmiş ülkelerde toplam ekilebilir alanların %25-30'unu oluşturan yem bitkileri ekim alanlarının Türkiye'de toplam ekilebilir alanların %2,5-3'ünü oluşturduğu ifade edilmiş ve yetersiz olmasına dikkat çekilmiştir. O dönem yürürlükte olan ve meraları köylerin ortak malı olarak gören Arazi Kanunu sebebiyle mera alanlarının bilinçsiz bir şekilde kullanıldığı ve verimsizleştiği ifade edilmiştir. 1990 yılı itibariyle mera varlığı 12 milyon hektara gerilemiştir (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2024a). Hayvancılık işletmelerinin küçüklüğü bir diğer önemli sorun olarak görülmüştür. 1991 yılında yapılan Tarım Sayımına göre büyükbaş hayvancılıkla uğraşan işletmelerin %71,9'u beş başın altında, küçükbaş hayvancılık ile uğraşan işletmelerin %31,6'sı yirmi başın altında hayvan varlığına sahiptir. Hayvancılık sektöründeki işletmelerin az hayvanlı küçük işletmeler olması sebebiyle de bu sektörde istihdam edilen nüfusun gelir seviyesi düşmektedir (DPT, 1995, s. 57-58).

Hayvancılık sektörünün sorunlarına çözüm olabilecek bazı önlemler de Planda sıralanmıştır. Buna göre hayvansal üretim coğrafi ve sosyo-ekonomik şartlar sağlanarak ve ticari hayvancılık geliştirilerek artırılacaktır. Ülkedeki hayvansal protein ihtiyacının giderilmesi ve üreticilerin gelir düzeylerinin artırılması amacıyla hayvancılığa özel önem verileceği ifade edilmiştir. Damızlık hayvan yetiştiriciliğinin, süt/besi hayvancılığının geliştirilmesi, üretim ve verimliliğin artırılması hedeflenmektedir. Bütün meraların yetiştiriciler için ıslah edilmesi ve üretime açılması, yem fiyatlarının düzenlenmesi, yem bitkileri üretiminin artırılması ve hayvan hastalıklarıyla mücadele edilmesi Planda önem verilen diğer konulardır. Hayvansal üretimde verimliliği artırmak amacıyla yüksek verimli kültür ırkları ülke içinden ve ithalat yoluyla temin edilecek, hayvan türlerinde ıslah çalışmaları etkinleştirilecektir. Hayvancılıkta sermaye şirketlerinin kurulmalarının destekleneceği, üreticilerin serbest piyasada oluşan fiyatlardan daha fazla pay alabilmeleri ve ürünlerin rekabet ortamında pazarlanabilmeleri için ürün borsaları/haller

geliştirileceği, vadeli işlem borsaları kurulacağı belirtilmiştir. İlk defa bir planda hayvancılığa özel önem vererek geliştirilmesi için gerekli bütün çalışmaları yapmak üzere Hayvancılık Müsteşarlığı kurulacağına yer verilmiştir. Ayrıca yine ilk defa meraların düzenlenmesini ve amacına uygun kullanımını sağlamak için bir Mera Kanunu çıkarılması amaçlandığı ifade edilmiş ve 1998 yılında Mera Kanunu çıkarılmıştır (DPT, 1995, s. 61-63).

Hayvancılık sektörü, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlandığı dönemde (1994) toplam tarımsal üretim içinde %25,2 oranında bir paya sahiptir (DPT, 1995, s. 57). Plan döneminde hayvansal ürünlerin üretiminde yıllık ortalama %0,2 oranında, ithalatında yıllık ortalama %22,5 oranında ve ihracatında da yıllık ortalama %16,8 oranında azalma beklenmektedir (DPT, 2000, s. 137). Bununla birlikte, Plan dönemini de içine alan yıllarda sektörün üretim verileri incelendiğinde üretimde azalma eğiliminin devam ettiği anlaşılmaktadır. Tablo 2.32'de söz konusu yıllarda Türkiye'nin hayvan varlığına yer verilmiş olup bütün hayvan türlerinin miktarlarında azalma vardır.

Tablo 2.32. 1995–2000 Yılları Arasında Türkiye’de Hayvan Varlığı (Baş) (TÜİK, 2012, s. 208)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda
1995	33.791.000	8.397.000	714.000	11.789.000	255.000
1996	33.072.000	8.242.000	709.000	11.886.000	235.000
1997	30.238.000	7.761.000	615.000	11.185.000	194.000
1998	29.435.000	7.523.000	534.000	11.031.000	176.000
1999	30.256.000	7.284.000	490.000	11.054.000	165.000
2000	28.492.000	6.828.000	373.000	10.761.000	146.000

Tablo 2.33'te 1995–2000 yılları arasında Türkiye’de süt üretim verilerine yer verilmiştir. 2000 yılına gelindiğinde süt üretim miktarlarının bütün hayvan türlerinde azalma gösterdiği Tabloda görülmektedir. 1996 yılında Yem Sanayi A.Ş. ve TSEK'in tamamen özelleştirilmesi ve süt fiyatlarının piyasa koşullarına bırakılmış olması süt üretiminin azalmasında etkili olmuştur (Koyubenbe, 2015, s. 2).

Tablo 2.33. 1995–2000 Yılları Arasında Türkiye’de Süt Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s. 210)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	İnek	Manda	Toplam
1995	934.499	269.670	7.537	9.275.312	114.534	10.601.552
1996	921.662	258.159	7.295	9.465.627	108.194	10.760.938
1997	826.348	243.044	6.258	8.914.177	86.700	10.076.527

1998	813.077	240.121	5.458	8.832.059	79.815	9.970.531
1999	804.696	231.420	5.161	8.965.489	75.243	10.082.009
2000	774.380	216.328	3.883	8.732.041	67.330	9.793.962

1995-2000 döneminde Türkiye’de et üretim miktarları Tablo 2.34’te yer almaktadır. 1996 yılında Avrupa’da yayılan Deli Dana Hastalığı gerekçe gösterilerek AB ülkelerinden et ithalatı yasaklanmış, bu durumun sonuçları da ilerleyen yıllarda Türkiye’nin et üretim miktarlarına yansımıştır. Tabloya göre, tiftik keçisi ve manda hariç diğer hayvan türlerinin et üretim miktarlarının söz konusu dönemde artmıştır.

Tablo 2.34. 1995–2000 Yılları Arasında Türkiye’de Et Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s.212)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda	Toplam
1995	102.115	13.637	487	292.447	6.094	415.239
1996	98.127	11.792	482	301.828	3.140	416.797
1997	116.104	15.142	451	379.541	5.640	516.945
1998	144.703	22.775	654	359.273	4.762	532.504
1999	132.476	22.741	952	349.681	5.196	511.296
2000	111.139	20.932	463	354.636	4.047	491.499

1995–2000 döneminde küçükbaş hayvanlardan elde edilen yün, kıl ve tiftik üretiminde azalma eğilimi devam etmiştir. Beş yıl içinde üretilen yün miktarı %15,08 oranında, kıl miktarı %20,60 oranında, tiftik miktarı ise %47,17 oranında azalmıştır (TÜİK, 2024c).

1980–2000 dönemi, 1980 yılında Türkiye’nin ekonomi politikalarının köklü bir değişime uğraması sonucunda ülke hayvancılığı için büyük bir gerileme dönemi olmuştur. 1980 yılına kadar artış gösteren hayvan varlığı, bu yıldan sonra hızla azalmaya başlamıştır. Neoliberal politikaların etkisiyle oluşturulan hayvancılık politikaları ülke hayvancılığını zayıflatmıştır. Bu dönemde hayvancılığa yapılan devlet destekleri azaltılmış ve bazı önemli tarımsal KİT’ler özelleştirilmiştir (Usumi, 1999). Kalkınma planlarında koyulan hedefler her ne kadar hayvancılığı geliştirmeyi amaçlamış olsa da hayvancılık sektöründe devlet desteğinin azaltılması, bazı önemli kurumların özelleştirilmesi ve serbest piyasa koşulları gibi faktörler hayvancılık sektöründe telafisi zor hasarlara yol açmıştır. Dönemin ekonomi politikalarının hayvancılık sektörü üzerinde yarattığı yıkım sayısal verilerle de daha net anlaşılmaktadır. Söz konusu dönemde ülkedeki hayvan varlığı neredeyse yarıya düşmüş ve yaklaşık %45,50 oranında azalma göstermiştir. Hayvan varlığında görülen azalmanın bir diğer sebebi de kırdan kente göçün

tarım ve hayvancılık faaliyetlerinde olumsuz etki yaratan bir unsur olmasıdır. 1980 yılında Türkiye’de kırsal nüfusun toplam nüfus içindeki payı %64,1 iken 2000 yılına gelindiğinde bu oran %43’e düşmüştür (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2024). Kırsal nüfusta görülen bu azalma neticesinde hayvancılık faaliyetleri zayıflamıştır. Bununla birlikte bu dönemde birim hayvan başına verim artırılmış, hayvan varlığı azalmasına rağmen hayvanlardan elde edilen toplam süt miktarlarında %74,64 oranında, et miktarlarında da %67,04 oranında artış gerçekleşmiştir.

1980–2000 döneminde uygulanan yanlış politikalar sonucunda hayvancılık sektörünün kendi içinde en büyük darbeyi küçükbaş hayvancılık almıştır. Dönem boyunca küçükbaş hayvan varlığı %47,91 oranında azalış göstermiştir. Bu dönemde küçükbaş hayvan yetiştiriciliği yapan işletme sayısı 4 milyondan fazla iken işletme başına düşen küçükbaş hayvan sayısı ortalama 12 baş olmuştur. Küçükbaş hayvanlardan elde edilen süt miktarında %56,56 oranında, et miktarında da %13,34 oranında azalma olmuştur. Hayvancılık sektörünü iyileştirmeye yönelik politikalar büyükbaş hayvancılık ve özellikle de sığırcılık üzerinde yoğunlaşmış, bunun sonucunda bir noktada kendi kaderine terk edilen küçükbaş hayvancılık sektörü zayıflamıştır.

2.2.5. 2000 Sonrası Dönemde Hayvancılık Sektörü ve Küçükbaş Hayvancılık

2000 sonrası dönem Türkiye tarımında köklü değişikliklerin yaşandığı dönem olmuştur. Bu dönemde Türkiye’nin tarım ve hayvancılık politikalarında AB’nin, DB’nin ve IMF’nin etkileri görülmektedir. 1992 yılında DB ile yapılan Tarımsal Araştırma Projesi kredi anlaşması kapsamında, 2001 yılında tarım sektörünün devlet bütçesi üzerindeki yükünü azaltmak ve gelişmesini sağlamak amacıyla Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP & ARIP) hayata geçirilmiştir. Tarım sektörü için bazı radikal değişiklikler içeren TRUP’nin temel bileşenlerini Doğrudan Gelir Desteği (DGD), daha çok büyük ölçekteki işletmelerin gelirlerini artırmasını sağlayan, tarımsal desteklerin aşama aşama kaldırılması, devlete ait olan tarımsal işletmelerin özelleştirilmesi ve tarım ürünlerinin üretimi ve pazarlanması faaliyetlerinde devlet müdahalesinin azaltılması oluşturmaktadır (Yüceer vd., 2020, s. 38). DGD ile çiftçilere sabit gelir desteği sağlanmaya çalışılmış ve Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) ile de tarımsal desteklerin kaydedilmesi ve takibi dijital ortamda sağlanmıştır. 24 Ocak kararlarıyla gerekli altyapı sağlanamadan özelleştirilmeye çalışılarak büyük hasar verilen tarım sektörü, TRUP ile

serbest piyasa koşullarına uyumlu hale getirilmeye çalışılmış ve devlet kontrolünden çıkarılarak özel sektöre dayanan bir sisteme oturtulmak istenmiştir (Eğri, 2014, s. 93).

Bu dönemde hayvancılık sektörünün yıllardır süregelen kronik sorunlarına çözüm bulmak amacıyla bazı girişimlerde bulunulmuştur. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığınca bir destekleme programı geliştirilmiş ve 2000/467 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Karar ıkarılmıştır (Yılmaz ve Kknaroğlu, 2007, s. 5). 2000-2004 yılları arasında 5 yıl süreyle uygulanacak olan Kararda üreticilere yapılacak desteklemelerin şartları ve miktarları belirtilmektedir (24045 sayılı RG, BKK, 10.05.2000, s. 15). 2005 yılında Tarımsal retici Birliklerinin Kuruluş Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmelik'in yürürlüğe girmesiyle Süt retici Birlikleri kurulmuştur (Koyubenbe, 2015, s. 2). Aynı yıl, ülke hayvancılığına ve üreticilere destek sağlamak amacıyla Et ve Balık Kurumu ve sekiz işletmesi zelleştirme kapsamından çıkarılmış ve Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın sorumluluğuna girmiştir (zserezli, 2013, s. 47).

2001–2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda hayvan ıslahı, hayvan hastalıklarıyla mücadele, kaliteli kesif yem üretimi, meraların ıslahı ve yayım hizmetlerine ağrılık verileceği belirtilmiştir. 2001 yılında Türkiye'nin mera varlığı 14 milyon hektar civarındadır (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2024a). Hayvan varlığının gelişmiş ülkelere kıyasla fazla olmasına rağmen birim hayvan başına elde edilen verimin düşük olması önemli bir sorun olarak görülmüştür. 1998 yılı hayvancılık istatistiklerine göre sığır mevcudunun %41,7'si, koyun mevcudunun ise %97'si düşük verimli yerli ırk hayvanlardan oluşmaktadır. Bu sebeple de hayvan ıslahı amacıyla suni tohumlama çalışmalarının artırılması planlanmaktadır. Ayrıca Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hayvancılık sektörü hedefleri arasında örgütlenmeye önem verildiği görülmektedir. Üreticilerin kooperatifleşmesi, şirketleşmesi ve üretici birliklerinin kurulmasının özendirilmesi vurgulanmaktadır. Planda hayvan ıslahı politikalarından maksimum sonuç alınması amacıyla STK temsilcilerinden meydana gelen Hayvan Islahı Komisyonu kurulması, mevcut danışma kurullarının geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması hedeflenmektedir. En son 1984 yılında yapılan Genel Hayvan Sayımının Plan döneminde gerçekleştirilmesi ve hayvancılık ile uğraşan işletmelerin büyüklüğünün tespit edilmesi planlanmaktadır (DPT, 2000, s. 134-137).

Planda ayrıca damızlıkçı işletmelerin yaygınlaştırılacağı, bu işletmelerde yetiştirilen hayvanların; yetiştirme, dağıtım ve pazarlanmaları, sözleşmeli yetiştiricilik konusu dahil her türlü teknik bilgi ve yardımların kamu kuruluşları tarafından etkin bir şekilde sağlanacağı, özel sektör katkısının özendirileceği ifade edilmiştir. Yerli hayvan gen kaynaklarının korunması için de Hayvan Gen Bankası kurulacağı belirtilmiştir. Hayvan hastalıkları ve zararlılarıyla mücadelenin yoğunlaştırılması, aşı ve ilaçların kalitesinin artırılması hedeflenmiştir. Tarım yapılan alanlarda %3-3,5 oranında mevcut olan kaliteli kaba yem üretim alanlarının artırılması gerektiğine de dikkat çekilmiştir. Sanayinin kaliteli hammadde ihtiyacını karşılamak için sığırın dışında verimli ırk koyun ve keçilerin de ıslah ve üretim çalışmalarına önem verileceğine yer verilmiştir (DPT, 2000, s. 138).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Hayvancılık Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporu'nda koyun ve keçi varlığında yıllardır süregelen sayısal azalmanın sebebi üretimin terk edilmesi olarak görülmüştür. Küçükbaş hayvancılığın geliştirilmesi için gerekli önlemler de mera ile koyun-keçi ilişkisinin gözden geçirilmesi, küçükbaş hayvanlardan elde edilen ürünlerin daha verimli işlenmesi için gerekli teknolojilerin geliştirilmesi, Ankara keçisinde damızlık dışsatım yasağının kaldırılması ve küçükbaş hayvan dışsatımının özendirilmesi, çobanlık mesleğinin cazip hale getirilmesi, kuzu ve oğlak üretimini artıracak tedbirlerin alınması şeklinde sıralanmıştır (DPT, 2001, s. 15).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi tarım sektöründe bazı önemli kanunların yürürlüğe konduğu dönem olmuştur. 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu (2001), 5200 sayılı Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu (2004), 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu (2004) ve 5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu (2005) hayvancılık sektöründe doğrudan ve dolaylı olarak düzenlemeler içermektedir. Yine 2005 yılında meraların ıslah amacıyla 25 yıla kadar kiralanabilmesi imkânı tanınmıştır. Hayvancılık sektöründeki toplam desteklemelerin miktarı 2000 yılında yaklaşık 12 milyon lira iken 2004 yılına gelindiğinde yaklaşık 196 milyon liraya ulaşmıştır. Ancak bu desteklemelerin %97'si büyükbaş hayvancılığa yöneliktir. Küçükbaş hayvancılığa yönelik desteklemelere daha çok 2005 yılından sonra başlanmıştır (DPT, 2007, s. 31). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi boyunca hayvancılık sektöründeki bütün bu iyileştirme çabalarına rağmen Tablo 2.35'te de görüldüğü üzere Türkiye'nin hayvan varlığı azalmaya devam etmiştir.

Tablo 2.35. *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Hayvan Varlığı (Baş) (TÜİK, 2012, s. 208)*

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda
2001	26.972.000	6.676.000	346.000	10.548.000	138.000
2002	25.173.706	6.519.332	260.762	9.803.498	121.077
2003	25.431.539	6.516.088	255.587	9.788.102	113.356
2004	25.201.155	6.379.900	230.037	10.069.346	103.900
2005	25.304.325	6.284.498	232.966	10.526.440	104.965

Tablo 2.36’da Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de süt üretim miktarları yer almaktadır. Tabloya göre söz konusu dönemde tiftik keçisi ve manda hariç diğer hayvan türlerinin süt üretim miktarlarında artış gerçekleşmiştir.

Tablo 2.36. *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Süt Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s. 210)*

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	İnek	Manda	Toplam
2001	723.346	215.881	3.914	8.489.082	63.327	9.495.550
2002	657.388	206.403	3.218	7.490.634	50.925	8.408.568
2003	769.959	274.350	3.786	9.514.138	48.778	10.611.011
2004	771.715	255.468	3.619	9.609.326	39.279	10.679.406
2005	789.878	250.246	3.513	10.026.202	38.058	11.107.897

Tablo 2.37’de ise Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de et üretim miktarlarına yer verilmekte olup söz konusu dönemde sadece tiftik keçisinin et üretim miktarında artış olmuştur.

Tablo 2.37. *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Et Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s. 212)*

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda	Toplam
2001	85.661	15.825	313	331.589	2.295	435.778
2002	75.828	15.167	287	327.629	1.630	420.595
2003	63.006	11.285	202	290.455	1.709	366.962
2004	69.715	10.182	118	364.999	1.950	447.154
2005	73.743	12.006	384	321.681	1.577	409.423

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Hayvancılık ÖİK Raporu’nda söz konusu dönemde Türkiye’nin kırmızı et üretiminin yaklaşık %35’inin, süt üretiminin ise yaklaşık %12’sinin küçükbaş hayvanlardan elde edildiği ifade edilmiştir (DPT, 2001, s. 60). Türkiye’nin küçükbaş hayvan varlığı göz önüne alındığında, küçükbaş hayvanlardan elde edilen ürünlerin toplam üretim içindeki payının azlığı hayvan başına verimin son derece yetersiz olduğunu göstermektedir. 2001-2005 yılları arasında küçükbaş hayvanlardan

elde edilen yün miktarı %12,87 oranında artarken, kıl miktarı %1,11 oranında, tiftik miktarı da %24,5 oranında azalmıştır (TÜİK, 2024c).

2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı incelendiğinde hayvan ıslahı, hayvan hastalıklarıyla mücadele, meraların ıslah ve kullanımının düzenlenmesi, kaliteli yem bitkileri üretiminin artırılması ağırlık verilecek olan konular olarak sıralanmaktadır. Ayrıca Plana göre AB'ye katılım öncesi rekabet gücünün artırılması hedeflenecektir. Ülke sınırlarında yasal olmayan hayvan hareketlerinin engelleneceği belirtilmiştir. Planda, hayvancılık üretiminin toplam tarımsal üretim içindeki payının 2006 yılında %28 iken 2013 yılına gelindiğinde %37 olacağı tahmin edilmektedir (DPT, 2006, s. 61-78). ÖİK Raporunda yer alan bilgilere göre ise toplam tarımsal desteklemeler içinde hayvancılık sektörü desteklemelerine ayrılan pay 2005 yılında %5 iken 2010 yılında bu miktarın %12'ye çıkarılması hedeflenmektedir (DPT, 2007, s. 34). Bunun sonucunda 2005 yılında, altı yıl süreyle uygulanacak olan 2005/8503 Sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı yürürlüğe konmuştur. Bu karar ile hayvancılık sektörünün yem, ekipman, ilaç, kaliteli damızlık, vb. girdileri için verilen desteklemeler düzenlenmiştir. Hayvancılık sektöründeki desteklemelerin artırılmasına yönelik girişimler sonuç vermiş ve 2012 yılına gelindiğinde toplam tarımsal destekleme bütçesi içinde hayvancılık sektöründeki desteklemelerin payı %25,5 oranına ulaşmıştır (Hatunoğlu ve Eldeniz, 2012, s. 47).

2006 yılında, 5488 sayılı Tarım Kanunu çıkarılmıştır. Tarım Kanunu'yla tarım sektörünü doğrudan düzenleyen çerçeve bir kanun oluşturulması amaçlanmıştır. Yine 2006 yılında beş yıllığına uygulanacak olan "Tarım Stratejisi Belgesi" yayımlanmıştır. Belgede tarım sektörünün stratejik amaçları, temel ilkeler ve tarımsal destekleme araçları yer almıştır. Tarımsal destekler kısmında hayvancılık destekleri, verimliliğin artırılması, işletmelerin ihtisaslaşması, ırk ıslahı, kaba yem üretiminin artırılması, hayvansal ürünlerin takibi, pazarlama destekleri vd. önlemlerin uygulamaya koyulacağı ifade edilmiştir (T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2006, s. 1-2). 2008 yılında çıkarılan 2008/13489 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı ile hayvancılık desteklemeleri büyük oranda hayvan başına verilmeye başlanmıştır. Küçükbaş hayvanlar için de Damızlık Kayıt Sistemine kayıtlı olma şartı ile, damızlık anaç koyun-keçi başına destek ödenmesi ve tiftik keçisi yetiştiriciliğini teşvik amacıyla, üretmiş oldukları tiftiği Tiftik ve Yapağı Tarım Satış Kooperatifi Birliği'ne veya

kooperatiflerine satan üreticilere destek ödenmesi kararlaştırılmıştır. Hayvancılık desteklemelerinden etkin bir şekilde yararlanılması için de 2009 yılında Süt ve Damızlık Koyun-Keçi Kayıt sistemleri oluşturulmuştur.

Verimli damızlık ırklarının yaygınlaşması ve yerli ırkların ıslah edilmesi amacıyla 2010 yılında Hayvansal Biyoteknoloji Merkezi kurulmuştur. Yerli ırkların halk elinde ıslahı çalışmaları yaygınlaştırılmıştır. Hayvan hastalıklarıyla mücadele amacıyla verilen desteklemelerin payı artırılmış ve 2004 yılında %0,3 oranında iken 2011 yılında %4 oranına ulaşmıştır. Yine 2010 yılında gıda ve yem güvenilirliğini, halk sağlığını, bitki ve hayvan sağlığını, hayvan ıslahı ve refahını, çevreyi ve tüketici menfaatlerini korumayı sağlamak amacıyla 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu çıkarılmıştır.

2010 yılında yayımlanan Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Stratejik Planı'nda tarımsal üretimi yönlendirmek, altyapıyı geliştirmek, güvenilir gıda ve yem arzını sağlamak bitki ve hayvan hastalık ve zararlılarıyla mücadele etmek, etkin ve kaliteli hizmet sunmak stratejik amaçlar olarak belirlenmiştir (T.C. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 2010, s. 31-37). 2011 yılında Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı etki alanının geliştirilmesi amacıyla yeniden yapılandırılmış ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı adını almıştır. Hayvancılık ile doğrudan ilgili olacak şekilde Hayvancılık Genel Müdürlüğü kurulmuştur (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 21).

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi boyunca hayvancılık sektörünü geliştirmek için gösterilen çabalar kısmen sonuç vermiş ve Tablo 2.38'de de görüldüğü üzere tiftik keçisi dışındaki hayvan türlerinin varlığında artış gerçekleşmiştir.

Tablo 2.38. 2006-2013 Yılları Arasında Türkiye'de Hayvan Varlığı (Baş) (TÜİK, 2012, s. 208)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda
2006	25.616.912	6.433.744	209.550	10.871.364	100.516
2007	25.462.293	6.095.292	191.066	11.036.753	84.705
2008	23.974.591	5.435.393	158.168	10.859.942	86.297
2009	21.749.508	4.981.299	146.986	10.723.958	87.207
2010	23.089.691	6.140.627	152.606	11.369.800	84.726
2011	25.031.565	7.126.862	151.091	12.386.337	97.632
2012	27.425.233	8.199.184	158.102	13.914.912	107.435
2013	29.284.247	9.059.259	166.289	14.415.257	117.591

Söz konusu dönemde hayvan varlığındaki artış miktarlarına paralel olarak hayvansal ürünlerinin miktarlarında da artış yaşanmıştır. Tablo 2.39 incelendiğinde 2006-2013 yılları arasında tiftik keçisi hariç diğer hayvan türlerinden elde edilen süt miktarlarının arttığı görülmektedir.

Tablo 2.39. 2006–2013 Yılları Arasında Türkiye’de Süt Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s. 210)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	İnek	Manda	Toplam
2006	794.681	250.594	3.165	10.867.302	36.358	11.952.099
2007	782.587	234.883	2.604	11.279.339	30.375	12.329.789
2008	746.872	207.385	2.185	11.255.176	31.422	12.243.040
2009	734.219	190.286	1.924	11.583.313	32.443	12.542.186
2010	816.832	270.476	2.335	12.418.544	35.487	13.543.674
2011	892.822	318.273	2.315	13.802.428	40.372	15.056.211
2012	1.007.007	367.208	2.221	15.977.838	46.989	17.401.263
2013	1.101.013	413.444	2.299	16.655.009	51.947	18.223.712

Tablo 2.40’ta, 2006–2013 yılları arasında Türkiye’de et üretim miktarlarına yer verilmiştir. 2006 yılından sonra keçi eti üretim verileri TÜİK istatistiklerinde kıl keçisi ve tiftik keçisi şeklinde ayırım yapılmadan derlenmiştir. Ayrıca 2011 yılından sonraki verilerde et üretim miktarları Kasaplık Güç Oranı (KGO) yöntemine göre hesaplandığı için bir önceki yıllardan önemli oranda farklılaşmaktadır. 2010 yılında on dört yıllık et ithalat yasağı kaldırılmış ve bunun neticesinde 2011 yılında et üretimi nispeten azalmıştır. Nitekim söz konusu dönemde et üretim miktarları genel olarak artış eğiliminde olmuştur.

Tablo 2.40. 2006–2013 Yılları Arasında Türkiye’de Et Üretimi (Ton) (TÜİK, 2012, s.212)

Yıllar	Koyun	Keçi	Sığır	Manda	Toplam
2006	81.899	14.133	340.705	1.774	438.530
2007	117.524	24.136	431.963	1.988	575.622
2008	96.738	13.752	370.619	1.334	482.458
2009	74.633	11.675	325.286	1.005	412.621
2010	135.687	23.060	618.584	3.387	780.718
2011	107.076	23.318	644.906	1.615	776.915
2012	220.359	53.133	790.034	4.027	1.067.553
2013	236.186	59.532	798.784	4.580	1.099.082

Hayvan varlığında ve hayvansal üretimde görülen artışın yanı sıra Dokuzuncu Plan döneminde ithalat ve ihracat miktarlarında da artış görülmüştür. Canlı hayvan ithalatı 105 kat, hayvansal ürünler ithalatı ise 1,9 kat artmıştır. Söz konusu dönemde canlı hayvan ihracatı 0,85 kat, hayvansal ürünler ihracatı ise 2,3 kat artmıştır. Hayvancılık sektörü

ihracatının önemli bir kısmı kanatlı hayvancılık alt sektöründen sağlanmaktadır. Türkiye bu plan döneminde de genetik, materyal, canlı büyükbaş ve küçükbaş hayvan, ana girdi maddeleri ve kırmızı et sektöründe ithalatçı ülke konumunda kalmıştır. Öyle ki, 2011 yılında hayvancılık sektörü ithalatına yapılan harcamaların miktarı, hayvancılık sektörüne ayrılan desteklerin 2,6 katına tekabül etmektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 14-38). Bu dönemde küçükbaş hayvanlardan elde edilen yün miktarı %17,11 oranında, kıl miktarı %79,69 oranında artmış, tiftik üretimi ise inişli çıkışlı bir seyrinde olmuştur (TÜİK, 2024c).

2014–2018 yıllarını kapsayan Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı incelendiğinde hayvancılık sektörünün var olan sorunlarının bir önceki planlarda yer verilen sorunlarla aynı olduğu görülmektedir. Onuncu Plan’da da hayvancılık işletmelerinin küçük ölçekli olması, yem bitkileri üretiminin yetersiz olması, çayır ve meraların iyi korunamaması ve ıslahının yapılamaması, hayvan sağlığı ve ıslah çalışmalarına yönelik önlemlerin de gerekli düzeyde alınmaması sektörün başlıca problemleri olarak görülmüştür. Planda hayvancılık sektörünü geliştirmek amacıyla uygulanacak olan politikalar; hayvancılık sektörü desteklemelerinin hayvan sağlığını dikkate alacak şekilde düzenlenmesi ve desteklerin etkinliğinin takibi, tarım sigortalarının kapsamının genişletilmesi, İşletme Odaklı Koruyucu Veteriner Hekimlik Sistemi ile hayvan refahını içerecek şekilde tek sağlık politikasının hayata geçirilmesi, hayvancılıkta besiciliğe müsait türdeki sığır ve koyun üreticiliğinin geliştirilmesi, çayır ve meraların düzenlenmesi, bu alanların etkin ve verimli kullanımının sağlanması, yem bitkilerine olan talebin üretimi ve ürün çeşitliliğini artırmak suretiyle karşılanması şeklinde sıralanmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 101). Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’nın 2013–2017 Dönemi Stratejik Planı’nda yüksek verimli etçi ve sütçü ırkların çoğaltılacağı ve küçükbaş hayvancılığa yönelik üretimin teşvik edileceği belirtilmiştir. Meraların ıslahı ve doğru kullanımı ile ilgili sorunların çözüleceği ve hayvancılık yatırımlarına imkân sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirileceği ifade edilmiştir (T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2013, s. 21).

2016 yılında gündeme getirilen Milli Tarım Projesi’nde iki temel bileşen bulunmaktadır. Bunlardan biri olan Hayvancılıkta Yerli Üretimi Destekleme Modelinde, artan kırmızı et talebini karşılamak, damızlık üretimini geliştirmek, yetiştirici bölgeleri belirlemek, meraları rasyonel kullanmak, hayvan hastalıklarıyla etkin mücadele etmek,

hayvan kayıplarını azaltmak, süt üretiminde sürdürülebilirliği sağlayarak ihracat bazlı büyümek stratejik hedef olarak belirlenmiştir (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018, s.107). On Birinci Kalkınma Planı, Tarım ve Gıdada Rekabetçi Üretim ÖİK Raporu incelendiğinde, hayvancılık sektörüne ayrılan desteklemelerin payının Onuncu Plan döneminde de artmaya devam ettiği görülmektedir.

2017 yılında hayvancılık sektörü desteklemelerinin toplam tarımsal destekler içindeki payı %29,82 oranında gerçekleşmiştir. Hayvancılık destekleri içerisinde %38,42 ile en büyük pay buzağı desteğinin olmuştur. Sonrasında %18,9 ile süt desteği, %13,5 ile ıslah amaçlı küçükbaş hayvan yetiştiriciliği desteği, %11,3 ile yem bitkileri üretim desteği gelmektedir. Hayvancılık sektöründe ıslah çalışmaları sonuç vermiş ve mevcut kültür ırkı hayvan sayısında, verim düzeyinde, et ve süt üretiminde artış yaşanırken kültür ırkı hayvan oranı yüzde 48'e yükselmiştir (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018, s. 2-96). Söz konusu dönem boyunca hayvancılık sektörünü geliştirmeye yönelik yürütülen çalışmalar neticesinde, Türkiye'nin hayvan varlığının yer verildiği Tablo 2.41'de görüldüğü üzere Onuncu Plan dönemi bütün hayvan türlerinin miktarlarında artış yaşanan bir dönem olmuştur.

Tablo 2.41. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Hayvan Varlığı (Baş) (TÜİK, Hayvancılık İstatistikleri, Hayvansal Üretim, Erişim Tarihi: 29.12.2023)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda
2014	31.140.244	10.167.125	177.811	14.223.109	122.114
2015	31.507.934	10.210.338	205.828	13.994.071	133.766
2016	30.983.933	10.137.534	207.765	14.080.155	142.073
2017	33.677.636	10.419.027	207.765	15.943.586	161.439
2018	35.194.972	10.698.553	223.874	17.042.506	178.397

Tablo 2.42’de Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi’nde Türkiye’de süt üretim verilerine yer verilmiştir. Tablo incelendiğinde bütün hayvan türlerinden elde edilen süt miktarlarında artış olduğu görülmektedir.

Tablo 2.42. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Süt Üretimi (Ton) (TÜİK, Hayvancılık İstatistikleri, Tür ve Irklarına Göre Sağılan Hayvan Sayısı ve Süt Üretim Miktarları, Erişim Tarihi: 29.12.2023)

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	İnek	Manda	Toplam
2014	1.113.937	460.518	2.752	16.998.850	54.803	18.630.860
2015	1.177.228	477.824	3.350	16.933.520	62.761	18.654.683

2016	1.160.413	476.234	3.167	16.786.263	63.085	18.489.162
2017	1.344.779	520.197	3.198	18.762.318	69.401	20.699.893
2018	1.446.271	558.418	3.408	20.036.877	75.742	22.120.716

Tablo 2.43'te, söz konusu dönemde Türkiye'nin et üretim verileri yer almaktadır. Plan döneminde bütün hayvan türlerinden elde edilen et üretim miktarları artmıştır.

Tablo 2.43. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye'de Et Üretimi (Ton)
(TÜİK, Hayvancılık İstatistikleri, Kesilen Hayvan Sayısı ve Et Üretim Miktarı, Erişim Tarihi: 29.12.2023)

Yıllar	Koyun	Keçi	Sığır	Manda	Toplam
2014	238.670	63.711	815.674	5.004	1.123.059
2015	249.863	69.757	862.098	5.300	1.187.018
2016	266.675	75.322	956.180	5.470	1.303.648
2017	262.825	77.794	1.093.841	5.868	1.440.327
2018	291.179	82.839	1.281.234	6.515	1.661.767

Onuncu Plan döneminde küçükbaş hayvanlardan elde edilen yün miktarında %13,74 oranında, kıl miktarında %9,87 oranında, tiftik miktarında da %32,5 oranında artış gerçekleşmiştir (TÜİK, 2024c).

2019–2023 yıllarını kapsayan On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı incelendiğinde hayvancılık sektörünün geliştirilmesine yönelik koyulan hedefler; damızlık ihtiyacının ülke içinden karşılanması amacıyla hastalıktan arı ve Soy Kütüğü Bilgi Sistemi'ne kayıtlı işletmelerin desteklenmesi, küçükbaş hayvan yetiştiriciliğinde anaç hayvan sayısının artırılması ve kırmızı et üretiminde küçükbaş payının yükseltilmesi amacıyla Sürü Büyütme ve Yenileme Desteği Projesi kapsamında dişi kuzu ve oğlak için ilave destek verilmesi, meraların iyileştirilmesi ve yem bitkileri üretiminin desteklenmesi, yem sektöründe dışa bağımlılığın azaltılması, küçük işletmelerin hayvan varlığını artırmaya yönelik gerekli desteklerin yapılması, yerel hayvan ırklarının korunarak biyolojik çeşitliliğin sürdürülmesi, üretici birliklerinin ticari faaliyette bulunabilmelerinin kolaylaştırılması, tarım sigortacılığında ürün ve risk bazında kapsamın genişletilmesi ve gelir sigortasına geçilmesi şeklinde sıralanmıştır (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019, s. 89).

On Birinci Kalkınma Planı dönemi perspektifi, Tarım ve Gıdada Rekabetçi Üretim ÖİK Hayvancılık Çalışma Grubu Raporu'nda; hayvan hastalıklarından arındırılmış, hayvan kayıt sisteminin etkin kullanıldığı, modern, sürdürülebilir ve dünyada örnek ekonomik bir model haline getirilmiş hayvancılık sektörüne sahip, hayvan ıslahı

faaliyetlerinin artırılarak teknolojik ve biyo-teknolojik yöntemlerle hayvan besleme konusunda ihtiyaç duyulan enerji, protein, mineral ve katkı maddelerini yurtiçinde üreten bir ülke olmak şeklinde belirtilmiştir (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018, s. 118).

Tarım ve Gıdada Rekabetçi Üretim Özel İhtisas Komisyonu Hayvancılık Çalışma Grubu On Birinci Plan Dönemi için bazı politika önerilerinde bulunmuştur. Bu politika önerileri; hayvancılığın geleceği için orta ve uzun vadeli eylem planları yapılması, damızlık ihtiyacının ülke içinden karşılanması çalışmalarına ağırlık verilmesi, kaliteli kaba ve kesif yem üretiminin sağlanması meraların kalitesinin artırılması, küçükbaş hayvan yetiştiriciliğinde ormanlık alan kullanımı üzerindeki kısıtlamaların yeniden düzenlenmesi, hayvan sağlığı ve refah şartlarının iyileştirilmesinde yetiştiricilere destek sağlanması, kırmızı et açığının giderilebilmesi için koyun ve keçi varlığını artırmaya yönelik girişimlerde bulunulması, yem ihtiyacının yerli kaynaklardan sağlanması için yem bitkileri desteklemelerinin payının artırılması ve tarım sayımı yapılması olarak belirtilmiştir (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018, s. 120-150).

On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye hayvancılığını geliştirmek için atılan adımlar kısmen sonuç vermiş ve Tablo 2.44 incelendiğinde söz konusu dönemde Türkiye’de sığır dışındaki hayvan türlerinin varlığında artış olmuştur.

Tablo 2.44. *On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Hayvan Varlığı (Baş) (TÜİK, Hayvancılık İstatistikleri, Hayvansal Üretim, Erişim Tarihi: 25.05.2024)*

Yıllar	Koyun	Kıl Keçisi	Tiftik Keçisi	Sığır	Manda
2019	37.276.050	10.964.374	241.055	17.688.139	184.192
2020	42.126.781	11.698.825	287.020	17.965.482	192.489
2021	45.177.690	12.051.957	289.557	17.850.543	185.574
2022	44.687.888	11.320.208	257.654	16.851.956	171.835
2023	42.060.470	10.092.756	210.184	16.421.256	161.749

Plan döneminde hayvan varlığında artış olmasına rağmen, Tablo 2.45’te yer alan süt üretimi verileri, beş yılın sonunda bütün hayvan türlerinin süt üretim miktarlarında azalma olduğunu göstermektedir.

Tablo 2.45. On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Süt Üretimi (Ton) (TÜİK, Hayvancılık İstatistikleri, Erişim Tarihi: 25.05.2024)

Yıllar	Koyun	Keçi	İnek	Manda	Toplam
2019	1.521.455	577.209	20.782.374	79.341	22.960.379
2020	1.101.065	589.617	21.749.342	63.767	23.503.790
2021	1.143.762	622.785	21.370.116	63.643	23.200.306
2022	1.067.342	540.426	19.912.135	43.589	21.563.492
2023	933.576	543.058	19.961.908	43.025	21.481.567

Tablo 2.46’da On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Türkiye’de et üretim miktarları yer almaktadır. Tablo incelendiğinde, süt üretiminin aksine, hayvan varlığındaki artış miktarlarına paralel olarak bütün hayvan türlerinden elde edilen et miktarlarında artış olduğu görülmektedir.

Tablo 2.46. On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Türkiye’de Et Üretimi (Ton) (TÜİK, Hayvancılık İstatistikleri, Kesilen Hayvan Sayısı ve Et Üretim Miktarı, Erişim Tarihi: 25.05.2024)

Yıllar	Koyun	Keçi	Sığır	Manda	Toplam
2019	316.170	87.126	1.330.169	7.150	1.740.615
2020	345.639	90.443	1.341.446	8.424	1.785.952
2021	385.933	94.555	1.460.719	10.831	1.952.038
2022	489.354	115.938	1.572.747	13.586	2.191.625
2023	569.066	128.989	1.670.606	15.386	2.384.047

2019–2023 döneminde küçükbaş hayvanlardan elde edilen yün miktarında %13,61 oranında artış, kıl miktarında %7,75 oranında azalma, tiftik miktarında ise %8,68 oranında azalma gerçekleşmiştir (TÜİK, 2024c).

On İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda geçmiş Plan dönemine dair gelişmelere yer verilmiş ve tarım sektöründe On Birinci Plan döneminde üretim ve tüketim dengesini kurmak amacıyla üretimin planlaması ve sözleşmeli tarım konularında yasal düzenlemeler yapıldığına değinilmiştir. Ayrıca bitki ve hayvan sağlığının korunması, tarım işletmelerinin modernizasyonu, tarım arazilerinin korunması ve etkin kullanımı, yeni ırk ve çeşitlerin geliştirilmesine yönelik ıslah çalışmaları ile Ar-Ge altyapısının iyileştirilmesi konuları başta olmak üzere sektörde yapısal dönüşümün sağlanmasına yönelik birçok çalışma yürütüldüğü ifade edilmiştir. Çayır ve mera ıslah çalışmalarının yerleşim birimi bazında tamamlandığı ve toplam 611 bin hektar çayır ve mera alanının ıslah edildiği belirtilmiştir (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023, s. 35).

2024–2028 yıllarını kapsayan On İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı hedefleri ise; hayvansal üretimde verimin ve kalitenin yükseltilmesi, yem maliyetlerinin azaltılması amacıyla mera ıslah çalışmalarının hızlandırılması, ürün ve pazar çeşitliliğinin artırılması, kırmızı et üretimindeki küçükbaş payının yükseltilmesi amacıyla küçükbaş hayvan yetiştiriciliğinin desteklenmesi ve anaç hayvan sayısının artırılması, küçükbaş ve büyükbaş hayvan yetiştiricilerinin maliyetleri ve gelirleri, et ve süt üretim dengesi gözetilerek süt fiyatlarında istikrar sağlanması, mera ıslah çalışmalarının bütüncül bir şekilde yürütülmesi, demografik dönüşümler ve kırsaldan göç neticesinde boş kalan meraların, yem bitkileri üretimi amacıyla kiralama vb. yöntemlerle kullanımının sağlanması şeklinde sıralanmaktadır.

Plan döneminde büyükbaş hayvan varlığının 17 milyon baştan 18 milyon başa, küçükbaş hayvan varlığının ise 56 milyon baştan 63 milyon başa çıkması hedeflenmektedir. Ayrıca bu Plan döneminde iklim değişikliğinin önlenmesi amacıyla hayvancılık sektörünü de kapsayan bazı uygulamalar hedeflenmiştir. Hayvancılık faaliyetlerinin sebep olduğu metan emisyonlarının azaltılması için daha az metan emisyonu sağlayan alternatif yem kaynaklarının tespitine yönelik Ar-Ge çalışmalarının yapılması, hayvansal atıkların uygun koşullarda depolanmasının ve biyogaz tesislerinde işlenmesinin sağlanması, kamu, üniversite ve özel sektör iş birliğiyle hayvan ve bitki ıslahı, hassas tarım, iklim dostu ürün ve uygulamaların geliştirilmesi amacıyla yürütülen Ar-Ge çalışmalarının desteklenmesi bu hedeflerden bazılarıdır (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023, s. 99-104).

2000 sonrası dönemde, 1980’li yıllardan itibaren neoliberalizm akımının da etkisiyle uygulanan yanlış politikaların Türkiye hayvancılığı üzerinde yarattığı tahribatı düzeltmeye yönelik girişimlerde bulunulmuştur. AB, DB ve IMF kriterlerinin de etkisiyle hayvancılık sektöründe gelişmeyi sağlamak için yeni desteklemeler hayata geçirilmiş ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu atılımlar sonuç vermiş ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi sonrasında hayvancılık sektörü iyi yönde gelişmeye başlamıştır. Hayvan varlığı ve hayvansal ürünlerin üretim miktarları artış eğilimine girmiştir. Bu dönemde hayvancılık sektörüne yönelik politikalar geliştirilirken küçükbaş hayvancılığın görünürlüğünün artmış olduğu alınan kararlardan ve atılan adımlardan açıkça anlaşılmaktadır. Hayvansal üretimin küçükbaş hayvancılık geliştirilmeden gelişmeyeceği net şekilde görülmüş, kalkınma planlarında öncesine kıyasla kendisine daha fazla yer

bulan küçükbaş hayvancılık sektörü kendi özelinde alınan yeni kararlarla geçmiş yıllara göre daha fazla destek bulmuştur. Özellikle son yirmi yıl içinde küçükbaş hayvancılık sektörüne yönelik olarak Damızlık Koyun-Keçi Kayıt Sistemi oluşturulmuş, hayvan başına ödenmek suretiyle Anaç Koyun-Keçi Desteği, Damızlık Erkek (Koç-Teke) Materyal Desteği, Sürü Büyütme Desteği, Halk Elinde Küçükbaş Hayvan Islahı Elit ve Taban Sürü Yavru Desteği, Küçükbaş Koruma Desteği, Tiftik Keçisi Yetiştiriciliğinin ve Tiftik Üretiminin Desteklenmesi şeklinde destekler hayata geçirilmiştir (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2024). Bu atılımlar sonucunda Türkiye’de küçükbaş hayvan varlığı artmaya başlamış ve küçükbaş hayvanlardan elde edilen et, süt, yün, kıl, tiftik gibi ürünlerin üretim miktarları da artış göstermiştir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. 1990–2010 DÖNEMİNDE TÜRKİYE’NİN KÜÇÜKBAŞ HAYVANCILIK POLİTİKALARININ SÜREÇ MODELİYLE ÇÖZÜMLENMESİ

Tezin bu bölümünde, Türkiye’de küçükbaş hayvancılığın çeşitli boyutlarına dair kamu politikalarının 1990-2010 dönemindeki yirmi yıllık durumu, kamu politikası çözümleme teori ve modellerinden, Türkiye’de en çok kullanılan ve ilk çözümlemeler için oldukça uygun olduğu savunulan süreç modeli kullanılarak çözümlenmekte ve derinlemesine analizler gerçekleştirilmektedir. Sabatier’e (1999, s. 3) göre, kamu politikası süreci on veya daha uzun zaman aralıklarını içermektedir. Bu bakımdan bu yirmi yıllık süreç, hem politika analizi için ideal zaman aralığı olması hem de küçükbaş hayvancılık politikalarının bu yıllar arasında yoğunluk kazanması sebebiyle önem arz etmektedir. Bu bölümde, 1990–2010 döneminde uygulanan küçükbaş hayvancılık politikaları süreç modelinin beş aşaması olan gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme aşamalarına ayrılarak çözümlenmektedir. Önce söz konusu aşamalar kamu politikası analizi perspektifinden açıklanmaktadır. Daha sonra TBMM tutanakları, kanunlar, kalkınma planları, ilgili kongreler, dergiler, haberler taranarak elde edilen verilerin yardımıyla, Türkiye’nin söz konusu dönemde uyguladığı küçükbaş hayvancılık politikaları süreç modelinin beş aşamasında ele alınmaktadır.

Bu bölümde çalışmanın problem durumu, 1990-2010 döneminde küçükbaş hayvancılığa yönelik hangi politikaların uygulandığı ve uygulanan politikaların süreç modeli kullanılarak çözümlenmesinin nasıl bir fayda sağlayacağı olmaktadır. Politikaların süreç modelinden yararlanılarak çözümlenmesinin daha sistematik bir analiz sağlayacağı düşünülmektedir. Çözümleme için nitel araştırma yöntemlerinden doküman analizi tekniği kullanılmaktadır. TBMM tutanakları, kanunlar, yönetmelikler başta olmak üzere ilgili birincil kaynaklardan ve kitaplar, makaleler başta olmak üzere ilgili ikincil kaynaklardan yararlanılmaktadır. Çalışmanın evreni Türkiye olup örneklemi ise 1990-2010 döneminde çıkarılan 4342 sayılı Mera Kanunu, 2000 yılından itibaren çıkarılmaya başlanan hayvancılığın desteklenmesi hakkında kararlar, 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu, 5488 sayılı Tarım Kanunu ve 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu oluşturmaktadır.

1980’li yıllarda küreselleşmenin de etkisiyle Türkiye ekonomisinde serbestleşmeye gidilmiştir. Piyasalarda devlet müdahalesinin en az seviyeye indirilmesini öngören bu serbestleşme politikası, Türkiye’de daha önce de belirtildiği gibi 24 Ocak kararlarıyla uygulanmıştır. 24 Ocak kararlarının olumsuz etkileri Türkiye’yi önce 1994 ve daha sonra 2001 krizine götürmüştür. Bu kriz ortamında ülke ekonomisi için uygulanacak politikalara karar verilirken gerek kredi anlaşmaları gerek ticaret anlaşmalarıyla sürece uluslararası aktörler dahil edilmiştir. Örneğin 1994 yılında patlak veren ekonomik kriz neticesinde Türkiye IMF desteğiyle bazı ekonomi tedbirleri uygulamaya geçirmiştir (Eğilmez, 2020). Bu tedbirlerin liberal ekonomi odaklı olmasının tarım ve hayvancılık sektörüne yansımaları tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi şeklinde olmuştur.

Çalışmanın irdelediği dönem olan 1990 yılından sonra Türkiye’de uygulanan ekonomi politikaları da daha çok dış aktörlerin etkileriyle yön almıştır. Oyan (2015, s. 114), Türkiye ekonomisinde 1990 sonrasındaki dönemi, sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi yoluyla uluslararası bütünleşmeye yönelinen dönem olarak nitелеmektedir. Uluslararası piyasalara eklemlenme amacıyla bir dizi ekonomi politikası bu dönemde uygulamaya konulmuştur. Ayrıca kriz dönemlerinin de etkisiyle tarımsal destekler değişkenlik göstermiştir. 1994 krizi sebebiyle destekler azaltılmış, 2000’lerin başında TRUP ile yeniden düzenlenmiştir.

Tarımsal KİT’lerin özelleştirilmesi neticesinde üreticiye bu kurumlardan verilen destekler de ortadan kalkmıştır. Tarımın desteklenmesi konusunda oluşan karmaşa TRUP’nin hayata geçirilmesiyle son bulmuştur. TRUP ile devreye giren DGD uygulamasının temelinde IMF’nin niyet mektuplarında da belirtildiği üzere tarımsal destekleme politikalarının rasyonel olmadığı ve küçük üreticinin desteklemeden yararlanmasını zorlaştırdığı savı yatmaktadır (Oyan, 2015, s. 117). 2000’li yıllar ayrıca Türkiye’nin AB’ye tam üyelik müzakerelerinin gerçekleştirildiği yıllardır. Bu sebeple bu dönemde uygulanan politikalar AB’nin beklentilerine göre de şekillenmektedir. Özellikle 2005 yılından itibaren tarımsal desteklerin çeşitlendirilmesi, 2009 yılında DGD uygulamasına son verilerek yeni destekleme modelleri geliştirilmesi AB’ye üyelik yolunda Türkiye’nin uyguladığı politikalarlardır. Bu dönemde hayvancılık sektöründe uygulanan politikalar da aktarılan gelişmeler neticesinde şekillenmiştir. Getirilen düzenlemelerde temel amaç, ülke tarım ve hayvancılığının uluslararası piyasalarda rekabet edebilmesini sağlamak olmuştur.

3.1. 1990–2010 Döneminde Küçükbaş Hayvancılık Politikalarının Gündeme Geliş Aşaması

Gündeme geliş, daha önce de bahsedildiği gibi süreç modelinin ilk aşamasıdır ve kamusal sorunların politikaya dönüşme yolundaki ilk evresidir. Bu aşamada, var olan bir problem, kamuoyu endişesi niteliği taşıyarak karar vericilerin dikkatini kazanmaktadır. Gündem belirleme, bir toplumsal sorunun politika yapıcılar açısından önemi ve önceliğiyle yakından ilgilidir (Çetin, 2021, s. 671). Politika sürecinin gündem belirleme aşamasının merkezinde bir sorunun nasıl büyük çapta ilgi uyandırdığı, toplumdaki bireylerin ve karar vericilerin dikkatini neden çektiği, hangi sorunun bir kamu politikası ihtiyacı doğuracağı, bu hususta önceliklerin nasıl belirlendiği gibi sorular yer almaktadır. Problem tanımlama olarak da adlandırılan bu aşama, politika sürecinde önemli etkiye sahiptir. Bir sorun iyi tanımlanmadığı ve halk, medya ve politika yapıcılar gerekli dikkati göstermediği takdirde, toplumsal sorunun olumsuz etkileri devam etse dahi sorun çözümsüz kalabilmektedir (Kraft ve Furlong, 2018, s. 157).

Dye’a (2017, s. 26) göre kamu politikası sürecinde sorunların ne olacağına karar vermek çözümlerin ne olacağına karar vermekten daha önemlidir. Çünkü bir politikaya karar verilirken, toplumdaki belirli bir sorunun kamu eylemine açık ve politika yapıcılarının dikkatine değer görülmesi gerekmektedir (Peters, 2016, s. 66). Bu sebeple gündem belirleme politik bir süreçtir ve gruplar gündemi kontrol etmek için güç mücadelesi vermektedir. Bir sorunun geniş kitleleri etkileyen “kamusal” bir sorun olması, karar vericilerin ilgisini çekmesi, hükümete söz konusu soruna dair bir çözüm getirmesi için baskı yapılması aslında siyasi taktiklerden ibaret bir süreçtir (Dye, 2017, s. 26-27). Bu süreçte aktörler gündemi kendi konularını kapsayacak şekilde genişletme ve dikkate alınmasını istemedikleri konuları gündemin dışında tutma gayreti içinde olmaktadır. Söz konusu aktörler siyasetçiler, bürokratlar, baskı grupları veya vatandaşlar olabilmektedir (Cochran vd., 2012, s. 10). Hükümetin bazı kamusal sorunları çözmesi yönündeki taleplerin bir kısmı uluslararası veya yerel düzeydeki aktörlerden gelirken bir kısmı da hükümetin bizzat kendisi tarafından gündeme alınmaktadır (Howlett ve Ramesh, 2003, s. 120).

Sorunun tanımlanması gündem belirleme açısından büyük öneme sahiptir. Çünkü sorunların tanınması sonuçları önemli ölçüde etkilemektedir. Bir konunun politika önerisi

olarak gündeme gelme ihtimali, problemin boyutuyla alakalı olarak artmaktadır (Kingdon, 2014, s. 198). Bu aşamada atılan adımlar, tüm politika süreci ve sonuçları açısından belirleyici etkiye sahip olmaktadır. Gündeme geliş sürecinde bazı konular ön plana çıkabilmekte, bazıları da gündemden düşerek önemini yitirebilmektedir. Politika analizi yapılırken de politikaların gündeme gelişinin nasıl gerçekleştiğiyle ilgilenilmektedir. Bir sorunun kamu politikasına dönüşme yolunda hükümet gündemine gelmesi için gereken faktörler ve nitelikler incelenmektedir. Çünkü problemin fark edilme şekli, sonunda politika yapıcılar tarafından nasıl ele alınacağını belirlemektedir (Howlett ve Ramesh, 2003, s. 120). Gündeme geliş aşamasında sorunun kimler tarafından hangi amaçlarla gündeme getirildiği, aktörler arasında karşılıklı etkileşimin, iş birliğinin ve kaynak dağılımının olup olmaması, bu iş birliği ve etkileşimin düzeyi ve süresi gibi konular araştırılmaktadır (Işıkçı, 2017, s. 30).

Türkiye'nin hayvancılık ve küçükbaş hayvancılık politikalarından, bu politikaların sonuçlarından çalışmanın ikinci bölümünde genişçe bahsedilmiştir. Bu süreçte hayvancılık sektörünün durumunu özetlemek gerekirse, Cumhuriyetin ilanından itibaren Türkiye'nin hayvan varlığı ve hayvansal üretim bazı dönemler artmış, bazı dönemler azalmış, dalgalı bir yapıda seyretnmiştir. 1929-1960 döneminin, Türkiye hayvancılığının en parlak dönemi olduğu söylenebilir. Bu tarihten itibaren hayvan varlığı artış eğiliminde olmamış ve hayvansal üretimde istikrar sağlanması zorlaşmıştır. Özellikle 1980 yılında ülke ekonomisinde köklü değişikliklere sebep olan 24 Ocak kararlarıyla genelde tarım sektörü ve tabii ki özelde hayvancılık da büyük darbe almış ve hayvan türlerinin tümünde önemli oranda azalma olmuştur.

24 Ocak 1980 ekonomi kararlarının ülke hayvancılığı üzerindeki olumsuz etkileri 2005 yılına kadar devam etmiştir. 2005 yılından sonra hayvancılık sektörünü iyileştirmeye yönelik politikalara bir dönüş söz konusudur. Bu durumun olumlu etkileri de sektörel veriler incelendiğinde görülmektedir. Bütün bu gelişmeler içinde küçükbaş hayvancılık sektörünün koyun cinsi özelinde gelişme gösterdiği yine çalışmanın ikinci bölümünde ifade edilmiştir. Bu süreçte kıl keçisi varlığında az bir artış olmuş, tiftik keçisi varlığı ise önemli oranda azalmıştır. 1929 yılında yaklaşık 2,7 milyon tiftik keçisi mevcut iken, 2022 yılına gelindiğinde sadece 257 bin 654 adet tiftik keçisi kalmıştır.

Cumhuriyet tarihi boyunca Türkiye'nin hayvancılık politikalarının geneli incelendiğinde küçükbaş hayvancılığa yönelik uygulamaların azlığı dikkat çekmektedir. 1930 yılında Tiftik Cemiyeti'nin kurulması ve 1934 yılında 2582 sayılı Merinos Koyunlarının Yetiştirilmesi ve Islah Edilmiş Pamuk Tohumları Üretimi Hakkındaki Kanun'un çıkarılması gibi özel ırklara yönelik alınan kararlar dışında ülkenin küçükbaş hayvan potansiyelinin göz ardı edildiği açıktır. Tezin kapsadığı dönem olan 1990-2010 yılları arasında ise küçükbaş hayvancılığın geliştirilmesi için bazı önemli adımlar atılmış ve ilerleyen yıllardaki politikalar için de bir altyapı oluşturulmuştur. Bu dönemde uygulanan politikalar; 2005 yılında küçükbaş hayvancılığın ilk kez destekleme kapsamına alınması ve Koyun-Keçi Yetiştiricileri Merkez Birliği'nin kurulması, 2005 yılında uygulamaya başlanan Halk Elinde Küçükbaş Hayvan Islahı Projesi, 2007 yılında tiftik keçisi yetiştiriciliğinin ve tiftik üretiminin desteklenmeye başlanması ve 2010 yılında Koyun-Keçi Kayıt Sistemi'nin oluşturulması şeklinde sıralanabilir (Damızlık Koyun-Keçi Yetiştiricileri Birliği, 2014. s. 3-9).

Çalışmaya katkı vermesi amacıyla, 1990-2010 döneminin TBMM tutanaklarında hayvancılık sektörüne dair veriler ve politikaların gündeme getirilişi incelenmektedir. Buna göre, söz konusu dönemde ülke hayvancılığının en temel probleminin meralar olduğu ifade edilmektedir. Çünkü Türkiye'de hayvancılık ve besicilik %70 oranında çayır ve meraya bağlıdır (TBMM Tutanak Dergisi, 1993, s. 267). Ancak meraların işletilmesinde yasal düzenlemelerin yetersiz olması ve meraların aşırı kullanımı mera varlığının başlıca problemleri olarak görülmektedir. Meclis'te mera konusu 1990 yılından itibaren sıklıkla gündeme getirilmeye başlanmıştır. Meraların kontrollü kullanımının ve ıslahının sağlanması gerektiği, aksi takdirde her yıl yaklaşık 500 bin hektar meranın kaybedileceği ifade edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1996, s. 846). Meraların tarıma açılmasının da etkisiyle 1990 yılına gelindiğinde mera varlığı yaklaşık yarı yarıya azalarak 40 milyon hektardan 21 milyon hektara düşmüştür (TBMM Tutanak Dergisi, 1990, s. 336). Meraların daha önce sıralanan temel problemlerine ek olarak yıllık ot verimleri de son derece düşüktür. Karadeniz Bölgesinde dekara 100 kilogram, Doğu Anadolu'da 90 kilogram ve İç Anadolu'da ise dekara 45 kilogram ot alınmaktayken Avrupa Topluluğu (AT) / Birliği (AB) ülkelerinde dekara 500-700 kilograama kadar ot alınabilmektedir (TBMM Tutanak Dergisi, 1998, s. 392).

Küçükbaş hayvancılık üretiminin geleneksel yöntemlerle yapılması, daha çok mera hayvancılığı şeklinde icra edilmesi, meraların verimsiz olması ve mera varlığının günden güne azalması elde edilen verimi azaltmakta ve sektörü piyasa koşullarına karşı dayanıksız hale getirmektedir. Meralardaki bozulma hayvan varlığını besleme noktasında problemlere yol açmaktadır. Bu durumda gündeme yem bitkileri üretimi gelmektedir. Türkiye'nin yem bitkileri üretiminin düşük olması ve üretilen yem miktarının ülkenin yem ihtiyacının ancak yarısını karşılaması kaba ve karma yem açığına sebep olmaktadır. Yem bitkileri ekim alanlarının toplam ekili alan içindeki payının gelişmiş ülkelerde %25-30 civarındayken Türkiye'de %2.5-3 oranında kalması Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da gündeme getirilmiş ve kaba/kesif yem üretimini geliştirecek önlemler alınması ihtiyacına dikkat çekilmiştir (DPT, 1995, s. 51). Mera yapısının bozulmuş olması, meraların mevcut Arazi Kanunu'yla düzenleniyor olması ve meraların kullanımı ve korunması konusunda bir yasal boşluk olması, yem bitkileri üretiminin yetersiz olması ve bunun da hayvanların beslenmesi konusunda meralara olan baskıyı artırması dönemin kalkınma planlarında ilgili komisyonlarda, tarım ve hayvancılık kongrelerinde, TBMM'de birçok kez dile getirilmiş ve bir Mera Kanunu çıkarılması gerektiği ifade edilmiştir.

Dönemin ulusal problemlerinden biri olan terör olaylarının da doğu illerinde mera hayvancılığını olumsuz yönde etkilediği ifade edilmiştir. Küçükbaş hayvan varlığının %35'i Doğu Anadolu Bölgesinde bulunmaktadır (TBMM Tutanak Dergisi, 1998b, s. 165). Ancak Bölgede terörle mücadele kapsamında alınan önlemler hayvancılık sektörünün zarar görmesine sebep olmuştur. Örneğin terör örgütüne yapılan lojistik desteği kesmek ve vatandaşların zarar görmesinin önlemek amacıyla üreticilere yaylaya çıkış yasağı getirilmiş ve Bölgenin önemli geçim kaynağı olan koyun yetiştiriciliği büyük sıkıntıya düşmüş, hayvan varlığı azalmaya başlamıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 1995, s. 382). Bu Bölgede hayvancılık sektörünün ayakta kalabilmesi için teşvik politikalarına ihtiyaç duyulmuştur. Bölge hayvancılığının bir diğer önemli problemi de hayvan kaçakçılığıdır. Daha çok küçükbaş hayvan kaçakçılığı şeklinde gerçekleştirilen kontrolsüz hayvan geçişleri terör örgütünün de başvurduğu bir yöntem olmakta ve hem ülkedeki hayvan piyasasını olumsuz etkilemekte hem de hayvan sağlığını tehlikeye atmaktadır. Bu konuda gerekli önlemlerin alınması gerektiği yine Meclis'te ifade edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1999).

Genel olarak tarım sektöründeki örgütlenme eksikliği de söz konusu dönemde gündeme getirilen bir diğer konu olmuştur. Hayvancılık işletmelerinin küçük ölçekli ve dağınık yapıda olmaları, üreticilerin eğitim seviyelerinin düşük olması ve yeterince örgütlenmemiş olmaları ülke hayvancılığının geliştirilmesinin önündeki engellerdir. Hayvancılık sektöründe verimliliğin artırılması ve çağdaş teknolojilerin uygulanabilmesi için üretici birliklerinin özendirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Ülkede 2001 yılı itibarıyla hayvan üreticilerinin örgütlenmesi doğrudan hayvancılık kooperatifleri şeklinde olmayıp hayvancılığı da kapsayan tarım kooperatifleri aracılığıyla sürdürülmektedir. Hayvancılık sektöründeki örgütlenme yetersizlikleri ürünlerin pazarlanmasında ve girdi maliyetlerinin düşürülmesinde olumsuz etki yaratmaktadır. EBK ve TSEK gibi KİT'lerin özelleştirilmesiyle birlikte et ve süt ürünlerinin pazarlanmasında karşılaşılan zorluklar artmış ve bu durum üretici örgütlerinin daha da önem kazanmasına sebep olmuştur (Sayın, 2001, s. 142).

Kaliteli damızlık ihtiyacı ülke hayvancılığında her daim önemini koruyan bir mesele olmuştur. Türkiye'de hayvan varlığının önemli bir kısmını verimsiz ırklar meydana getirmektedir. Öyle ki, büyükbaş hayvanların %65-70'i, küçükbaş hayvan varlığının ise %90-95'i yerli ırklardan oluşmaktadır (DPT, 1995, s. 51). Damızlık ihtiyacının yurt dışından karşılanması da hayvan ithalatının ve sağlığının kontrolüyle ilgili sorunlara yol açmaktadır. Bu sebeple yerli ırkların ıslahı ve damızlıkçı işletmelerin kurulması gündeme gelmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 1998a, s. 114). Küçükbaş hayvancılıkta kaliteli damızlık üretiminin yetersiz olması ve üreticinin daha verimli hayvan ırklarına yönelmesi sonucunda melezleme çalışmaları yoğun ama bilinçsiz şekilde yapılmış, değerli genotiplerin bir kısmı tamamen yok olmuştur (Sarıca vd., 2004, s. 96). Küçükbaş hayvanların ıslahı konusundaki en önemli sorunlardan birisi yetiştiricilerin örgütlenme yetersizliğidir. Neredeyse tamamı verimsiz ırklardan oluşan küçükbaş hayvan varlığında ıslah çalışmalarının gerçekleştirilebilmesi için üreticilerin yetiştirici birlikleri şeklinde örgütlenmeleri gerekmektedir (Kaymakçı ve Güney, 2006, s. 217).

Büyükbaş ve küçükbaş hayvancılığın büyük oranda yerli ırklarla sürdürülmesi ülkede yüksek verimli ırkların yaygınlaştırılması ve hayvan ıslahıyla ilgili girişimlerde bulunulması ihtiyacını doğurmaktadır. Sektörde hayvan ıslahının kontrollü bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için hayvan kayıt sistemlerine ve ıslah programlarına ihtiyaç vardır.

Mevcut bulunan 904 sayılı Islah-ı Hayvanat Kanunu'nun çağın gerektirdiklerine uyum sağlayamadığı ve yeni bir hayvan ıslahı kanununa gerek olduğu dönemin Tarım ve Köyişleri Bakanı Mustafa Taşar'ın I. Hayvancılık Kongresi Genel Kurulu'nda yaptığı açılış konuşmasında da yer bulmuştur. Taşar yaptığı konuşmasında Cumhuriyet'in ilk yıllarından kalma bir kanunla hayvancılığın geliştirilmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 1998). Hayvan gen kaynaklarının korunması konusu da I. Tarım Şurası'nda gündeme getirilen bir başka konu olmuştur. Bu amaçla alınması gereken önlemler ise hayvansal gen kaynaklarına ilişkin envanter çıkarılması, her bir hayvan ırkına yönelik yetiştirme ve koruma derneklerinin kurulmasının sağlanması, yerli ırkların yetiştiricilerinin teşvik edilmesi, verimlerini artıracak çalışmalar yapılması, gen kaynaklarının korunması çalışmalarında sadece kamu değil, kamu dışı örgütlerin de yer alması ve bu örgütlerin desteklenmesi şeklinde sıralanmıştır (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 1997, s. 38).

Hayvancılık politikalarının tartışıldığı tutanaklar incelendiğinde küçükbaş hayvancılığa dair söylemlerin oldukça nadir olduğu görülmektedir. Sektörün sorunlarına dikkat çekmek amacıyla yapılan söylemlerde ise öncelikle ülkede küçükbaş hayvancılığın ihmal edildiği ifade edilmiştir. Küçükbaş hayvan varlığının günden güne azalıyor olması, hayvan potansiyelinin yüksek ancak elde edilen verimin düşük olması, küçükbaş hayvanlarda ırk ıslah çalışmalarının yetersiz olması, erken kuzu kesimini önleyici tedbirler alınması gerektiği belirtilmiştir. Tiftik keçisi, mor koyun gibi ırkların yanlış uygulamalardan zarar gördüğüne değinilmiştir. Genel olarak tarımsal üretimin daha çok bitkisel üretim özelinde desteklenmesi hayvancılık sektörünün ihmal edilmesine sebep olmuş ve hayvancılık içinde de küçükbaş hayvancılık sektörü oldukça geri planda kalmıştır (Kaymakçı vd., 2000, s. 776). 1980'li yıllarda başlayan özelleştirme politikaları ile bazı önemli devlet desteklerinin kaldırılması küçükbaş hayvancılığı darboğaza sokmuş, hayvan varlığı önemli oranda azalmış ve bu kötü gidişatın önüne geçilmesi için 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren bazı tedbirler alma ihtiyacı oluşmuştur.

Türkiye'nin ekonomi politikalarında ve dolayısıyla tarım ve hayvancılık politikalarının oluşmasında hem iç dinamikler hem de dış dinamikler etkili olmuştur. 1980 sonrası dönemde ise dış dinamiklerin daha etkili olduğu söylenebilir. Söz konusu dinamikler AB, DB, DTÖ ve IMF şeklinde sıralanabilir. Bu uluslararası aktörler son yıllarda Türkiye'nin tarım ve hayvancılık politikalarının oluşmasında büyük rol

oynamaktadır. Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda benimsenen Ortak Tarım Politikası (OTP) ile ülke tarımı AB kriterlerine uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır. 1994 yılında yaşanan büyük ekonomik kriz sonrasında Türkiye-DTÖ Tarım Anlaşması (Özelleştirme Yasası) imzalanmış, tarım piyasalarında devlet müdahalesinin azaltılması ve sektörde serbestleşme sağlanması amaçlanmıştır (Yörür, 2012, s. 3). 1999 yılında IMF ile imzalanan Stand-by Anlaşması sonucunda tarım sektöründe serbestleşmeye gidilmesi ve devlet desteğinin azaltılarak mevcut destekleme politikalarının yerine DGD Sistemi'nin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir.

1992 yılında kredi anlaşması yapılan Tarımsal Araştırma Projesi'ne yönelik olarak 1998 yılında DB uzmanı John Nash tarafından “Reform İçin Öneriler” başlıklı bir rapor hazırlanmıştır. Raporda çiftçilerin tarımsal girdileri piyasa fiyatlarından almalarının sağlanması, ucuz kredi imkânlarının kaldırılması, Ziraat Bankası'nın ve KİT'lerin özelleştirilmesi, DGD Sistemi'ne geçilmesi, çiftçilerin kayıt altına alınması tavsiye edilmiştir (Kışman ve Kırac, 2014, s. 1405). AB'ye uyum sürecinde 2001 yılında yayımlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de işleyen bir toprak kayıt, hayvan belirleme sistemi ile bitki sertifikası sisteminin geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2001). Meclis'te Devlet İstatistik Enstitüsü'nün çalışmalarına yöneltilen bir soruya kurumun verdiği cevaplar arasında AB tarım istatistiklerine uyum için çiftçi kayıt sisteminin oluşturulacağı ifadesi bulunmaktadır. Hayvancılıkla uğraşan işletmelere ilişkin kayıt sistemi oluşturularak tüm kayıtların çiftçi kayıt sistemi altında toplanması hedeflenmektedir (TBMM Tutanak Dergisi, 2002, s. 283-303).

Türkiye'nin OTP'ye uyum süreci ve DTÖ Tarım Anlaşması kapsamında hedeflenen uygulamaların hayata geçirilebilmesi için resmî bir Tarım Kanunu çıkarılması ihtiyacı hissedilmiştir (Eştürk ve Ören, 2014). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Tarımsal Politikalar ve Yapısal Düzenlemeler ÖİK Raporu'nda da tarımsal destekleme politikalarının ve uygulamalarının bir çerçeve “Tarım Kanunu” ile belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir (DPT, 2000a, s. 53). Böylece tarım sektörüyle ilgili konuların bir bütünlük içinde ele alınabilmesi mümkün olacaktır. Çerçeve Tarım Kanunu'nun çıkarılması ihtiyacı Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı'nın TBMM'ye sunduğu bir görüşte de dile getirilmiştir. Buna göre, Acil Eylem Planı içerisinde tarım sektöründe planlanan çalışmalara önem verilecek, hayvancılık sektörünün geliştirilmesi için ilk üç ay içinde acil tedbirler alınacaktır. Altı

ay içinde de çerçeve Tarım Kanunu çıkarılacaktır (TBMM Tutanak Dergisi, 2004, s. 516). Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da hayvancılık sektörüne yönelik destekleme politikalarının yeniden düzenlenmesi ve bu desteklerin AB'deki destekleme oranlarıyla eşitlenmesi gerektiğine yer verilmiştir. Bunun da bir Tarım Kanunu çıkarılarak ve bu kanunda destekleme esaslarına geniş ve doğru biçimde yer verilerek mümkün olacağı belirtilmiştir (DPT, 2006).

3.2. 1990–2010 Döneminde Küçükbaş Hayvancılık Politikalarının Formüle Ediliş Aşaması

Formüle ediliş, kamu politikalarının kanunlaşmadan önceki son aşaması olması sebebiyle oldukça önemlidir. Çünkü bu aşamada, bir kamusal soruna çözüm getirecek olan alternatiflerin belirlenmesi ve bunların içinden politika olarak birinin tercih edilmesi söz konusudur. Politika formülasyonu da denilen formüle ediliş aşaması, kamu politikalarının geliştirilme sürecinin bir parçasıdır. Bu aşama, hükümetlerin ve diğer politika aktörlerinin, toplumu etkileyen çeşitli sorunlarla nasıl başa çıkılabileceğine ilişkin sorular sorması ve yanıtlamasından oluşmaktadır. Bu sorular kapsam bakımından değişiklik gösterebilmektedir. Ancak temelde, hükümetlerin kamusal problemlere çözüm üretirken ve çeşitli aktörler arasında etkileşim sağlarken ne tür faaliyetler üstlenebileceği ve ne tür politika araçlarını kullanabilecekleri konusunda müzakereler içermektedir. Formüle ediliş aşamasında üretilen çözümler bir kez benimsendiğinde kamu politikasının temelini oluşturmaktadır. Bu sebeple politikaların amaç ve araçlarının belirlendiği bu aşama, kamu politikası süreci için büyük öneme sahiptir (Howlett ve Muhherjee, 2017, s. 3). Formülasyon aşamasında öncelikle kamu aktörleri tarafından bir sebep-sonuç ilişkisi kurulmakta, söz konusu soruna çözüm getirebilecek uygulamalar ve sürece müdahil olacak aktörler belirlenmekte ve bir politika tercihi yapılmaktadır (Knoepfel vd., 2007, s. 32).

Daha önce de belirtildiği üzere, formüle ediliş, o zamana kadar gündeme gelen sorunları kamu politikalarına dönüştürme yolunda birtakım kararların verildiği aşamadır. Bu aşamada, bir kamusal soruna alternatif çözüm yolları üretilmekte, değerlendirilmekte ve söz konusu problem için en doğru çözümü getirebilecek olanı hükümet programına dönüştürülmek üzere seçilmektedir. Formülasyon aşamasının politikaların tasarım aşaması da olduğu söylenebilir. Gündem belirleme tam olarak 'nereye gidileceği'

sorusuyla ilgiliyken, formüle ediliş ‘oraya nasıl gidileceği’ ile ilgilidir (Turnpenny vd., 2015, s. 4). Bu aşamada, istenilen veya potansiyel sonuçlara ulaşmak için önerilen politikalar ve bunların nasıl uygulanabileceğine ilişkin geliştirilen fikirler, uygulama ve değerlendirme aşamalarına da ışık tutması sebebiyle çok önemlidir. Çünkü formülasyon aşamasında geliştirilen politika alternatifleri, bürokratik kurumlar için bazı zorluklar barındırması durumunda uygulama zayıf bir temel üzerinde başlatılmakta ve başarılı olma ihtimali azalmaktadır (Broadnax, 1976, s. 700).

Formüle ediliş sürecinin sorunun kavramsallaştırılmasıyla başladığı söylenebilir. Politika alternatiflerine karar verilirken sorunun çeşitli boyutları değerlendirilip kaynağı ve kapsamı belirlenir (Turnpenny vd., 2015, s. 8). Wolman, formülasyon sürecinin beş bileşenden oluştuğunu ifade etmektedir. Bunlardan ilki problemin kavramsallaştırılması, ikincisi teori değerlendirmesi ve seçimidir. Buna göre formüle ediliş aşamasında sorunun nedenlerinin yeterince anlaşılmış olması gerekmektedir. Aksi takdirde istenilen sonuçlara ulaşmayı sağlayacak bir politika oluşturmak zorlaşacaktır. Teori değerlendirmesi ve seçimi de buna bağlıdır. Teori değerlendirmesi ve seçimi sağlıklı yapılmadığı takdirde politikanın başarılı olma ihtimali azalacaktır. Formüle ediliş sürecinin bir diğer bileşeni hedeflerin belirtilmesidir. Politika hedeflerinin programın tasarlanmasına ve uygulanmasına izin verecek şekilde açık ve net bir şekilde belirlenmiş olması gerekmektedir. Bunun dışında sorunun çözümü için teknik olarak etkili bir program tasarımı gerekmektedir. Son olarak da program (politika) tasarımını hayata geçirebilecek nitelikte bir idari yapı gerekmektedir. Bir programın temel idari yapısına ilişkin kararlar sıklıkla ve en uygun şekilde formüle ediliş aşamasında alınmakta ve programın nihai başarısı veya başarısızlığı buna bağlı olabilmektedir. Politikadan sorumlu olacak olan kamu kurumunun işlerliği başarıya ulaşmada önemli bir faktör olabilmektedir (Wolman, 1981).

Formüle ediliş, herhangi bir politikada karar kılmadan önce kamusal sorunun çözümüne yönelik kararların sentezlendiği aşamadır. Kamu politikalarının formüle edilişinin bazı sorulara cevap aranılan bir süreç olduğu söylenebilir. Buna göre sorun ve çözüm, kamu politikasının amaçları ve öncelikleri, amaçlara ulaşabilmek için mevcut alternatifler, bu alternatiflerin fayda maliyet açısından değerlendirilmesi, kamu politikası araçları bu süreçte üzerinde durulan ve cevaplandırılmaya çalışılan sorular/sorunlardır (Yaman, 2021, s. 57). Politikalar formüle edilirken son kararı parlamento ve hükümet gibi

resmî ve kurumsal yasa yapıcı ve/veya hukuki düzenleme meydana getirme yetkisi ve otoritesine sahip aktörler verse de baskı grupları, sivil toplum kuruluşları, siyasal partiler ve seçmenler sürece dahil olup şekillendirebilmektedir. Aslında formüle edilmiş aşaması toplumsal, politik ve ekonomik çıkarlar ve tercihler arasındaki ilişkileri ve dengeyi de ortaya koymaktadır (Kayıkçı, 2013, s. 74).

Kamu politikaları formüle edilirken, kamusal sorunlara çözüm getirmek amacıyla üretilen alternatifler sıfırdan oluşturulabileceği gibi var olan uygulamaların da geliştirilerek yeni politikalar şeklinde hayata geçirilmesi mümkün olmaktadır. Bu noktada çalışmanın birinci bölümünde yer verilen kamu politikalarına karar verme modellerinden yardım alınabilmektedir. Bazen rasyonel karar verme modeline uygun şekilde politika alternatifleri üretilirken bazen de mevcut politikaların üzerine eklemeler yapılarak politika üretilen artırımcı karar verme modelinin benimsendiği görülmektedir. Türkiye’de ise politika yapıcılarının kamu politikalarına karar verirken daha çok var olan politikaları güncel gereksinimlere göre yenileyerek hayata geçirdikleri görülmektedir. Buradan yola çıkarak artırımcı karar verme modelinden sıklıkla faydalandığı söylenebilir.

Hayvancılık sektörünü yakından ilgilendiren bir konu olan mera varlığının doğrudan kanunla düzenlenmesi 1998 yılına kadar mümkün olmamıştır. Mera mevzuatı daha çok Arazi Kanunnamesi ve İskân Kanunları, Belediye Kanunu, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, Toprak Tarım Reformu Kanunu, Köy Kanunu, İmar Kanunu, Orman Kanunu ve 1982 Anayasasının 45. maddesi gibi farklı kanunlarda yer alan düzenlemelerden oluşmaktaydı (Cevher vd., 2008, s. 1). Meraların tespit, tahdit, tahsis ve ıslahı konusunda var olan sorunların giderilmesinde ve mera varlığının, meraların kullanımının kontrol altında tutulmasında yeterli olmayan bu kanunlar; meraların doğrudan tabi olduğu, herhangi bir uyuşmazlık ve ihlal durumunda başvurulabilecek bir kanun ihtiyacını doğurmuştur. Yıllar süren tartışmalar sonucunda da 1992 yılında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından Mera Kanun Tasarısı hazırlanıp Meclis’e sunulmuştur.

Mera düzenlemelerinin formüle edildiği 1992 yılındaki Kanun Tasarısında Türkiye’de hayvan yetiştiriciliğinin büyük ölçüde mera hayvancılığı şeklinde gerçekleştirildiği ifade edilmektedir. Meraların aşırı kullanım ve kontrolsüz otlatma sonucu bitki örtüsünü kaybederek erozyona karşı dayanıksız hale gelmeleri bu konuda bir düzenlemeyi gerektirmiştir. Tasarıda, daha önce bahsi geçen, meralarla ilgili

düzenlemelerin yer aldığı kanunların meralar üzerinde gerekli korumayı sağlamadığı belirtilmekte ve mera varlığının günden güne azalmaya devam ettiğine dikkat çekilmektedir. Mera alanlarının korunması ve kullanımının düzenlenmesiyle bu alanlardan elde edilecek verimin ve üretilecek hayvansal ürünlerin 4-5 kat artabileceğine değinilmektedir. Bir meradan uzun yıllar verim alabilmek için meranın kullanımının bazı kurallara tabi olması gerekmektedir; ancak Türkiye’de bunu sağlayabilecek düzenlemeler mevcut değildir. Bu sebeple de hayvancılıkta verimliliğin artırılması, toplumun mera alanlarından yararlanma koşullarının düzenlenmesi bu konuda oluşacak anlaşmazlıkların önlenmesi, mera alanlarının ıslah, bakım ve korunması, hukuki, teknik, ekonomik ve sosyal faydalar sağlayacak düzenlemelerin yapılması ihtiyacı hissedilmiştir. 1992 yılında hazırlanan Mera Kanun Tasarısı’nın bu amaçlara hizmet ettiği ifade edilmektedir (TBMM Tutanak Dergisi, 1997).

Mera Kanunu sayesinde meralarla ilgili yasal boşluğun ortadan kaldırılacağı, görev ve yetkilerin tek bir elde toplanacağı, mera komisyonu ve teknik ekipler kurulacağı, mera yönetim birliklerinin oluşturulacağı, mera araştırma birimleri kurulacağı ve çiftçilere meralar konusunda yetki ve sorumluluklar getirileceği ifade edilmektedir (TBMM Tutanak Dergisi, 1998, s. 389). Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu Mera Kanun Tasarısı’na dair hazırladığı raporda Tasarının Tarım ve Köyişleri, Orman ve Adalet Bakanlıkları, TEMA Vakfı temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilen toplantılarda görüşüldüğü bilgisi paylaşılmaktadır. Raporda, meraların hayvanların beslenmesine ilişkin önemine ek olarak erozyonla mücadele için de rasyonel kullanımının sağlanması gerektiğine vurgu yapılmaktadır.

Hayvancılık sektörüne yapılan desteklemeler 2000 yılına kadar kesintili bir şekilde uygulanmış ve daha çok damızlık hayvan, et ve süt teşvik primleri şeklinde verilmiştir (Narin, 2008, s. 209). 1987 yılında uygulamaya konulan süt teşvik primiyle süt üretiminin artırılması, üretilen sütün pazarlanması ve elde edilen süt ve süt ürünlerinin kalitesinin artırılması amaçlanmıştır (Dellal ve Tan, 2001, s. 37). 1990 yılında uygulamaya konulan et teşvik primiyle ise tüketicinin sağlıklı ve güvenilir et yemesini sağlamak ve üretici ve besicileri desteklemek amaçlanmıştır (Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğü, 1990, s. 6). 1995 yılında et teşvik priminin uygulanması sonlandırılmıştır. 2000’lerin başında hem AB’ye uyum ve OTP süreci, hem de IMF ile yapılan müzakereler sonucunda uygulamaya

konulan ekonomik istikrar programıyla hayvancılık destekleri bir kez daha önem kazanmıştır.

Artırımcı karar verme modeli, Türkiye’de seçilen dönemde hayvancılık sektöründe uygulanan politikalara karar verilirken de benimsenen bir model olmaktadır. Örneğin söz konusu dönemde, sektördeki verimliliği artırmak için kritik öneme sahip hayvan ıslahı uygulamalarının dönemin şartlarına göre yeniden düzenlenmesi gerekmiştir. 1926 yılından beri yürürlükte olan 904 sayılı Islahı Hayvanat Kanunu’nun gelişen ve değişen şartlara uyum sağlayamaması sebebiyle değiştirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu sebeple de 2000 yılında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından yeni bir Hayvan Islahı Kanun Tasarısı hazırlanmış ve Meclis’e sunulmuştur. Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu Raporu’nda Kanun Tasarısının Tarım ve Köyişleri, Adalet, İçişleri ve Maliye Bakanlıkları, Türkiye Ziraat Mühendisleri Odası Başkanlığı, Türkiye Jokey Kulübü Genel Sekreterliği, Ankara Üniversitesi Ziraat ve Veteriner Fakülteleri, Türk Veteriner Hekimleri Birliği Merkez Konseyi Başkanlığı, Veteriner Sağlık Teknisyenleri Derneği Başkanlığı, Türkiye Damızlık Sağır Yetiştiricileri Birliği Başkanlığı temsilcilerinin de katıldığı 20.4.2000 tarihli Komisyon toplantısında görüşüldüğü ifade edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2001). Hayvan Islahı Kanunu formüle edilirken sürece devlet ve devlet dışı aktörlerin dahil olduğu buradan anlaşılmaktadır. Söz konusu Komisyon Raporu’nda ayrıca Türkiye’de 1980’lerden itibaren bitkisel ve hayvansal üretimin günden güne azaldığı, 1984 yılında 68 milyon baş olan hayvan varlığının 48 milyon başa düştüğü, hayvancılık sektöründeki bu gerilemenin sebebinin uygulanan yanlış politikalar olduğu ifade edilmiştir. 1985-95 yılları arasında ithal edilen damızlık hayvanların %85-90 oranındaki kısmının kesime gönderilerek heba edilmesi ve hayvan başına elde edilen verimin son derece düşük olması ve diğer sebeplerle son dönemde hayvan ıslahı uygulamalarının öneminin artmış olduğuna dikkat çekilmiştir.

Tarım ve hayvancılık sektöründeki örgütlenme sorununun çözülmesi için de bazı girişimlerde bulunulması gerekmiştir. 904 sayılı Islahı Hayvanat Kanunu’nda 1995 yılında yapılan bir değişiklikle üreticilerin örgütlenme yetersizliklerine çözüm getirmek istenmiştir. Yetiştirici birliklerinin özendirilmesi gayretinin yeniden çıkarılacak olan Hayvan Islahı Kanunu’yla birlikte daha da arttığı söylenebilir. Hayvan ıslahı çalışmaları gündeme hayvancılık sektöründe örgütlenme eksikliğini getirmiştir. Çünkü hayvan ıslahı sürecinin sağlıklı şekilde ilerleyebilmesi için yetiştirici birliklerinin de sürece dahil olup

katkı vermeleri gerekmektedir. Genel olarak tarım ve hayvancılık sektöründe yetiştirici birliklerinin etkinlik durumunun yetersiz olması ve yeni birlikler kurulması ihtiyacı çıkarılacak olan yeni Hayvan Islahı Kanunu'nun tasarı sürecine etki etmiş ve Tasarının bazı maddelerinde de birliklerin kuruluşuna dair hükümlere yer verilmiştir. Tasarıya göre hayvan yetiştiricilerinin, ıslah, yetiştirme ve pazarlama amacıyla tüzel kişiliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi kooperatif nitelikli birlikler kurabilmesi, bu birliklerin merkez birliği şeklinde örgütlenebilmeleri ve ihtiyaç duyulan yerlerde şubeler açarak çalışabilmeleri mümkün olacaktır (TBMM Tutanak Dergisi, 2001).

2000 yılından sonra sık sık gündeme getirilen bir tarım kanununa ihtiyaç duyulması 2005 yılında karşılık bulmuş ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Tarım Kanunu Tasarısı hazırlayarak 27.12.2005 tarihinde Meclis'e sunmuştur. Tasarıda Kanunun genel gerekçeleri, öncelikle tarım politikalarının, uzun vadeli stratejilere dayandırılmadığı takdirde, kısa dönem tercihlerinden çok fazla etkilendiği ve bu sebeple de sektörün yapısal sorunlarının çözümünün zorlaştığı şeklinde ifade edilmektedir. DTÖ ve AB'ye uyum ve müzakere sürecinde Türkiye'nin tarım politikalarının uzun vadeli bir temele dayandırılmasına ihtiyaç duyulması da bir diğer gerekçedir. Doğal kaynakların sürdürülebilir şekilde kullanılması esasıyla, uzun vadeli ve sürdürülebilir tarım politikalarının uygulanması, tarım sektörünün ve kırsal kesimin geliştirilerek rekabetçi bir yapıya kavuşturulması bir çerçeve tarım kanunu ile mümkün görülmektedir.

Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu Raporu'nda Kanun Tasarısının Hükümeti temsilen Tarım ve Köyişleri Bakanı M. Mehdi Eker ile Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ve ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin katılımıyla görüşüldüğü aktarılmıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 2006, s. 14). Tarım Kanunu formüle edilirken de devlet ve devlet dışı aktörlerin sürece dahil olduğu görülmektedir. Tasarı için ayrıca AB Uyum Komisyonu'nun da görüşleri alınmıştır. Komisyona AB Genel Sekreterliği bazı görüşler sunmuş ve Tasarıda birtakım değişiklikler yapılması gerekebileceğini belirtmiştir. Buna göre, Genel Sekreterlik hayvancılık desteklemelerinin niteliği ve Hayvan Kimlik Sisteminin kullanımı konularında eksiklikler görmektedir.

Yem bitkileri üretiminin yetersiz oluşu ve üretilen yem miktarının hayvancılık sektörünün yem ihtiyacının tümünü karşılayamayacak düzeyde olması bu alanda düzenlemeler yapılmasını gerektirmiştir. Hayvancılık sektörünün en büyük girdilerinden birisi olarak görülen kaba ve kesif yem ihtiyacının yeterince üretilmemesi ve bir kısmının yurt dışından karşılanması arz-talep dengesini bozmakta ve üreticilerin alım gücünü düşürmektedir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yem Sanayi ÖİK Raporu'nda yem sektörünün gelişim ve değişim içinde olması sebebiyle mevcut Yem Kanunu'nun ve Yem Yönetmeliği'nin bazı durumlarda yetersiz kaldığı ifade edilmiştir (DPT, 1996, s. 45). Yem üretimini düzenleyecek politikalar formüle edilirken ise çeşitli destekleme politikalarından yararlanıldığı görülmektedir. Örneğin 2000/467 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konan Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Karar'da nitelikli kaba yem açığının kapatılması için yem bitkileri üretiminin teşvik edilmesi gerektiği aktarılmaktadır.

1973 yılında kabul edilen 1734 sayılı Yem Kanunu'nun günün koşullarına cevap verememesi ve AB'ye entegrasyon sürecinde mevzuatın güncellenmesi ihtiyacı sebebiyle yeni bir yem kanunu çıkarılması gerekmektedir. Ancak yeni yem mevzuatının ayrıca bir kanun şeklinde düzenlenmesi yerine birden fazla hususu ve kanunu bir araya toplayarak oluşturulan Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu Tasarısı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca 2009 yılında hazırlanıp Meclis'e sunulmuştur. Bu Kanun Tasarısının 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu, 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu, 6968 sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu, 1734 sayılı Yem Kanunu ve 5179 sayılı Gıda Kanunu olmak üzere beş ayrı kanunun birleştirilmesiyle oluşturulduğu söylenebilir (Gökçe, 2010, s. 47). Tasarıyla sağlıklı bir toplum oluşturulmasının, güvenilir gıda, yem ve hayvan üretiminin, çiftlikten sofraya gıda güvenilirliği prensibinin sağlanması amaçlanmıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 2010).

Kanun Tasarısı bitkisel ve hayvansal üretim, gıda ve yem üretimi, pazarlaması, kontrolü, bitki sağlığı ve hayvan sağlığı başta olmak üzere geniş bir alanı kapsamaktadır. Hayvan varlığını korumayı, salgın hastalıkların bulaşmasını önlemeyi, hayvancılık işletmelerinin kayıt altına alınmasını, hayvanların kimliklendirilmesini, canlı hayvan ve hayvansal ürünlerin yurt içinde nakillerini, hayvanların barınma, bakım, beslenme ihtiyaçlarının karşılanmasını, sağlıklarının korunmasını, hayvan ıslahı ve gen kaynaklarının korunmasını öngören yasa tasarısında yem üretiminin hayvan sağlığına

zarar vermeyecek şekilde gerçekleştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Tasarıyla, bu alanlarda devletin ve faaliyet gösteren diğer kişi ve kurumların sorumluluklarının tespit edilmesi ve üzerlerine düşen görevleri yerine getirmesi, üretici ve tüketici menfaatlerinin korunmasıyla haksız rekabetin önlenmesi amaçlanmaktadır.

Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu Tasarısı'nın oluşturulmasında AB'ye üyelik çabalarının etkili olduğu yine Kanun Tasarısında ifade edilmiştir. Tasarının hazırlanma gerekçelerinden birinin de AB üyeliği hedefleyen Türkiye'nin veteriner ve bitki sağlığı hizmetleri, veteriner sağlık ve bitki koruma ürünleri, gıda ve yem hususlarında ulusal mevzuatını AB mevzuatı ile uyumlu hale getirmek olduğu belirtilmiştir. Bunun dışında dünya ticaretinde gıdanın uluslararası kabul gören standartlara uygun şekilde üretilmesinin önemi de bu Kanun Tasarısının oluşturulmasında pay sahibidir. Tasarıyla getirilen düzenlemeler sonucunda uluslararası standartlara uygun üretim gerçekleştirilebilecektir.

Tasarıya dair AB Uyum Komisyonu Raporu'nda Kanun Tasarısının Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS), Ziraat Mühendisleri Odası, Gıda Mühendisleri Odası, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Türk Veteriner Hekimleri Birliği, Türkiye Damızlık Sığır Yetiştiricileri Merkez Birliği, İktisadi Kalkınma Vakfı, Türkiye Esnaf Sanatkarları Konfederasyonu, Ankara Veteriner Hekimler Odası ve Veteriner Hekimler Derneği temsilcilerinin de katılımıyla incelenip görüşüldüğü ifade edilmiştir. Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu formüle edilirken devlet ve devlet dışı aktörlerin sürece dahil olduğu görülmektedir. Ayrıca bu Raporda, Kanun Tasarı sürecinin yaklaşık beş yıl sürdüğü ve konuyla ilgili resmî ve özel kuruluşlar ile sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alındığı belirtilmiştir. Tasarı metni, ülke ihtiyaçları ve 38 ikincil mevzuat dikkate alınarak ve AB müktesebatı taranarak oluşturulmuştur.

3.3. 1990–2010 Döneminde Küçükbaş Hayvancılık Politikalarının Kanunlaştırma Aşaması

Kanunlaştırma eylemi hem yasama organının faaliyetlerini hem de politikalara yasal dayanak kazandırma durumunu ifade etmektedir. Bir kamu politikası analiz aracı olarak ise kanunlaştırma kamu politikalarının resmiyet kazandığı aşamadır. Formüle ediliş aşamasında alternatifler arasından seçilen bir kamu politikası önerisi bu aşamada

yasa haline getirilerek uygulamaya geçilmektedir. Bazı politika analistleri kamu politikası analiz aşamaları arasında kanunlaştırmayı formüle etme/karar verme aşaması içinde değerlendirirken kanunlaştırmanın ayrı bir aşama olarak ele alınması gerektiğini ifade edenler de bulunmaktadır. Ancak her halükârda yasalastırma süreci sonucunda elde edilen çıktılar kamu politikalarının en önemli araçlarındandır. Çünkü kanunlar kamu politikalarını amacına ulaştırmak için yürütme organları tarafından kullanılan tekniklerdir (Erat ve Demirkanoğlu, 2022, s. 429-430).

Formüle ediliş aşamasında karar verilen kamu politikası, kanunlaştırma aşamasında meşruluk kazanmaktadır. Kraft ve Furlong’a (2018, s. 168) göre politika kanunlaştırma (meşrulaştırma) alınan kararlara yasal güç vermek veya politika eylemine izin vermek veya gerekçelendirmek şeklinde tanımlanmaktadır. Buna göre kanunlaştırma süreci, gerçekleştirilecek eylemin toplumda “hükümet otoritesinin kullanılması” ve bu sebeple de kabul edilebilir olmasını içermektedir. Meşrulaştırma olarak da adlandırılan bu aşamada, politikanın kabul edilebilirliği birkaç koşula bağlı olabilmektedir. İlk olarak politika eylemi Anayasa ve diğer mevcut yasalarla tutarlı olmalıdır. Aksi takdirde yeni bir kamusal soruna sebebiyet verilebilmektedir. İkinci olarak toplumun politika kültürü ve değerleriyle uyumlu olmalıdır. Toplumsal değerlerle çatışan eylemlerin meşruluk kazanması zorlaşmaktadır. Son olarak bir kamusal eylem kanıtlanabilir bir halk desteğine sahip olmalıdır. Toplum tarafından destek gören politikaların meşruluk kazanması daha mümkün olmaktadır.

Kamu politikalarının yasallık ve meşruluk kazanmamaları durumunda uygulanmaları zorlaşmaktadır. Anderson (2003) da kamu politikalarının hukuka dayalı ve otoriter olduğunu ifade etmektedir. Hükümetler toplumu yasaklar ve cezalar gibi kamu politikalarının yasal boyutuyla kontrol altında tutmaktadır. Diğer türlü kamu politikalarının toplumda kabul görmeme veya çıkar gruplarından tepki görmesi söz konusu olmakta ve istenilen amaca ulaşması zorlaşmaktadır. Ayrıca politikanın kanunlaştırma aşaması politiktir (Kraft ve Furlong, 2018). Bir kanunun tasarlanma biçimi ve içerdiği hükümler kamu politikasının içeriğini önemli ölçüde etkileyebilmektedir. Bu sebeple de politikanın kanunlaşması sürecinde çeşitli politika aktörleri sürece müdahil olarak kamu politikasını kendi çıkarları doğrultusunda şekillendirmeye çalışmaktadır. Vaison (1973, s. 663) da kamu politikalarının yasama organı tarafından çıkarılan kanunları, mahkemeler tarafından verilen kararları, kabine, hükümet yetkili organları ve

kamu kurumları tarafından çıkarılan kuralları, düzenlemeleri ve direktifleri, şirketler veya özel kuruluşların kamuya açık olan malları, hizmetleri, iş fırsatlarını etkileyen kararlarını içerdiğini ifade etmektedir.

Bu aşamada yürütme organı tarafından hazırlanan tasarılar parlamentoda görüşülerek onaylanmakta ve kamu politikası resmen yürürlüğe girmektedir. Yasa tasarısı parlamentoda görüşüldüğü süreçte aynen kabul edilebilir, değiştirilerek kabul edilebilir veya reddedilebilir. Politikanın akıbetini sürece dahil olan aktörler etkilemektedir. Bu aktörler çalışmanın birinci bölümünde de bahsedildiği gibi parlamento üyeleri, yargı organları, bürokratlar ve siyasetçiler, baskı grupları ve STK'lar olabilmektedir. Parlamentonun baskı grupları ve STK'lar ile oluşturduğu ilişki ağı yasama sürecinde önemli rol oynamaktadır. Çünkü yasa tasarısında bu gruplarla benzer çıkarları olan parlamento üyeleri kamu politikasının yasalaşma sürecine yön vermektedir (Knill ve Tosun, 2020). Politikanın meşruluğu değerlendirilirken de eyleme yönelik kamu desteğinin varlığı, çıkar gruplarının görüşlerinin dikkate alınıp alınmadığı, politika yapıcılarının kararları ve sonuçları hakkında düşünmeye yeterince zaman ayırıp ayırmadığı ve kararların alınmasında gerekli bilgilere sahip olup olunmadığı gibi hususlar göz önünde bulundurulmaktadır (Kraft ve Furlong, 2018).

Türkiye’de kanun yapım süreci 2017 yılında Anayasa değişikliği yapıp Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmeden öncesi ve sonrası olarak iki şekilde değerlendirilebilmektedir. 2017 yılında Anayasa değişikliği yapılmadan önce 1982 Anayasası’nın 88. maddesinde kanun teklif etme yetkisinin milletvekilleri ve Bakanlar Kurulunun olduğu ifade edilmiştir. Kanun teklifleri ve tasarıları ilk olarak Başbakanlığa sunulmakta ve sonrasında komisyonlara gönderilmektedir. İlgili komisyon kanun teklifine dair bir rapor hazırlamaktadır. Kanun tasarısının reddinin istendiği komisyon raporları meclis tarafından da benimsendiği takdirde bu tasarı ve teklifler kabul edilmemektedir. Komisyonun reddetmediği tasarı ve teklifler raporla birlikte Meclis’e gelmekte, Meclis’te görüşülmekte ve kabul edilenler cumhurbaşkanına gönderilerek yayımlanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte Bakanlar Kurulu kaldırılarak, kanun teklif etme yetkisi sadece TBMM’nin olmuştur (Erat ve Demirkanoğlu, 2022, s. 435-436).

Hayvancılık politikaları için önemli bir problem olan meraların kullanım koşullarını düzenleyen 4342 sayılı Mera Kanunu'nun kanunlaştırma süreci Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Kanun Tasarısının Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu'nun Tasarayı benimsediğine dair raporuyla birlikte 30 Eylül 1996 tarihinde Meclis'e sunulmasıyla başlamıştır. Tasarının Meclis'te görüşülmeye başlanması ise 19 Şubat 1998 tarihinde gerçekleşmiştir. Dönemin Tarım ve Köyişleri Bakanı Mustafa Rüştü Taşar Meclis'te yaptığı konuşmada Mera Kanun Tasarısı çabalarının 1962 yılında başladığını, ancak türlü sebeplerle çıkarılamadığını ifade etmiştir. Bakanlığın Meclis'e sunduğu Mera Kanunu Tasarısı'nın üç temel ilkeye dayandırıldığını belirtmiştir. Bunlar, bağımsız bir mera kanunu çıkarılarak güncel şartlara uygun yasal düzenlemelerin getirilmesi, meralarla ilgili çalışmaların sadece Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bünyesinde toplanması ve merkeziyetçi yönetim anlayışından uzaklaşarak meraların kullanıcılarına yetki ve sorumluluk verilmesi şeklinde sıralanmıştır. Meraların düzenlenmesinin ayrı bir kanunla tek bir elden yürütülecek şekilde ve ilgili vatandaşlara da sorumluluklar yükleyerek mümkün olacağı ifade edilmektedir. Mera Kanunu Tasarısı'nın dört amacı bulunmaktadır. Bunlar 1) mera, yaylak ve kışlakların tespiti, tahdidi ve tahsislerinin yapılması; 2) belirlenecek kurallara uygun şekilde kullanımının sağlanması; 3) bu alanlarda bakım ve ıslah çalışmalarıyla verimliliğin artırılması ve kullanımlarının denetlenmesi; 4) mera alanlarının korunması ve ihtiyaç halinde kullanım amaçlarının değiştirilmesi şeklinde sıralanmaktadır (TBMM Tutanak Dergisi, 1997).

Mera Kanunu'nun anayasal dayanağının Anayasa'nın 45. maddesinde yer alan "devlet; tarım arazileri, çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek için gereken tedbirleri alır" ibaresi olduğu söylenebilir. Kanun Tasarısının Meclis'e sunulmasından yaklaşık bir buçuk yıl sonra 25 Şubat 1998'de Mera Kanunu Meclis'te kabul edilmiştir. Oylamaya katılan 222 vekilden 215'i Tasarıya onay vermiştir. Kanunun 1. maddesinde amacı şu şekildedir:

MADDE 1- Daha önce çeşitli kanunlarla tahsis edilmiş veya kadimden beri kullanılmakta olan mera, yaylak, kışlak ve kamuya ait otlak ve çayırların tespiti, tahdidi ile köy veya belediye tüzel kişilikleri adına tahsislerinin yapılmasını, belirlenecek kurallara uygun bir şekilde kullandırılmasını, bakım ve ıslahının yapılarak verimliliklerinin artırılmasını ve sürdürülmesini, kullanımlarının sürekli olarak denetlenmesini, korunmasını ve gerektiğinde

kullanım amacının değiştirilmesini sağlamak (4342 sayılı Mera Kanunu, m. 1).

Mera Kanunu'nun hükümlerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla 31 Temmuz 1998 tarihinde Mera Yönetmeliği çıkarılmıştır. Mera Kanunu ile alınan bazı kararlar bu Yönetmelikte detaylandırılmış ve Kanuna işlerlik kazandırılmıştır.

Hayvancılık sektörünün desteklenmesi hususunda 1990-2000 yılları arasında yem sübvansiyonu, damızlık ithalatına sağlanan destek, hayvancılık yatırımlarının bir kısmının devlet tarafından karşılanması, ilaç masraflarının bir kısmının iade edilmesi, süt primleri gibi tedbirlerle üretimin teşvik edilmesi amaçlanmıştır (DPT, 1991, s. 362). 1990'lı yıllarda hayvancılık desteklerinin azaltılması veya birer birer kaldırılması ve bazı önemli KİT'lerin tamamen özelleştirilmesi sonucunda sektörde gerileme yaşanmıştır. 2000'li yıllara gelindiğinde ise hayvancılık sektörünün yeniden canlandırılması planlanmış ve dönemin tarım ve hayvancılık politikalarında kritik öneme sahip olan Tarım Reformu Uygulama Projesi 2001 yılında uygulanmaya başlanmıştır. TRUP'nin temel bileşenleri olan Doğrudan Gelir Desteği, Çiftçi Geçiş Desteği, Tarım Satış Kooperatiflerinin ve Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin Yeniden Yapılandırılması ve Proje Desteği, Yönetim ve Uygulama da bu gelişmeler sonrasında hayata geçirilmiştir.

Bu gelişmeler sonucunda 2000 yılından sonra beş yılda bir uygulanmak üzere Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Kararlar düzenlenmeye başlanmıştır. İlk olarak 2000 yılında 2000/467 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmıştır. Bu kararın 1. maddesine göre amacı şu şekildedir:

MADDE 1- Ülke hayvancılığının geliştirilmesi, hayvansal üretimin artırılması, nitelikli kaba yem açılıının kapatılması, yem bitkileri üretiminin teşvik edilmesi, genetik ıslahı daha etkili ve yaygın hale getirmek için suni tohumlama ile soy kütüğü kayıtları tutulması ve belgeli damızlık kullanımının teşvik edilmesi (2000/467 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı, m. 1).

Kararın 2. maddesinde destekleme konuları şöyle sıralanmıştır.

MADDE 2- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nca onaylanan yem bitkileri üretim projelerinin, nakliye ve gübre bedelleri hariç, çok yıllık yem bitkilerinde birinci yıl yatırım giderleri ve uygun görülen işletme giderlerinin ekiliş alanları ile uyumlu alet ve ekipman dahil %30'u, tek yıllık yem bitkilerinde ise işletme giderlerinin ekiliş alanları ile uyumlu alet ekipman dahil %20' si doğrudan üreticilere ödenir. Yurt içinde çiftçi veya Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nce yetiştirilen ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nca damızlık belgesi veya sertifika verilmiş kültür ırkı damızlık gebe düveleri satın alanlara; damızlık belgesine veya pedigriye sahip süt sığırları için Bakanlığın her yıl Ocak ayı içerisinde belirleyeceği hayvan fiyatının % 30'u, saf ırk sertifikasına sahip kültür ırkı süt sığırları için ise bu fiyatın % 15' i ödenir. Bu desteklemeden yararlanacak hayvan sayısı 5 yılda toplam 100 bin başı geçmeyecektir. Suni tohumlama yaptıran yetiştiricilere; kalkınmada öncelikli iller ve soy kütüğüne kayıtlı işletmelerde daha fazla olmak üzere, kriterleri ve miktarları Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nca çıkarılacak tebliğ ile belirlenecek teşvik primi ödenir. Bu desteklemeden yararlanacak hayvan sayısı 5 yılda toplam 10 milyon başı geçmeyecektir (2000/467 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı, m. 2).

Destekleme konuları incelendiğinde küçükbaş hayvan ırklarına yönelik özel bir destekleme kaleminin olmadığı görülmektedir. 2000/467 sayılı Karar'ın planladığı desteklemeler daha çok büyükbaş hayvancılığa yönelik olmuştur.

2000–2004 yıllarında beş yıl süreyle uygulanan 2000/467 sayılı Karar, 2005 yılında yerini Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında 2005/8503 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararına bırakmıştır. 2005/8503 sayılı Karar'ın 2005-2010 yılları arasında altı yıl süreyle uygulanacağı belirtilmiştir. Yine bu Kararın da 2. maddesinde destekleme konuları sıralanmıştır.

MADDE 2- Yem bitkileri üretimi yapmak üzere başvuran üreticilere, nakliye ve ilaç bedeli hariç, çok yıllık yem bitkileri ekilişlerinde birinci yıl yatırım giderleri ve uygun görülen işletme giderlerinin ekiliş alanları ile uyumlu satın alınan alet ve ekipmanlar da dahil proje bedelinin % 40'ı, tek yıllık yem bitkilerinde ise işletme giderlerinin ekiliş alanları ile uyumlu satın alınan alet

ekipmanları da dahil proje bedelinin %30'u doğrudan ödenir. Sertifikalı yem bitkileri tohumu üretim proje bedelinin % 25'i doğrudan ödenir. Yurt içinde yetiştirilen ve Tarım ve Köy işleri Bakanlığı (Bakanlık) veya yetkilendirilmiş kurumca damızlık belgesi veya saf ırk sertifikası verilmiş kültür ırkı damızlık gebe düveleri satın alanlara hayvan başına doğrudan ödeme yapılır. Suni tohumlama sonucu doğan buzağılardan, soy kütüğüne kayıtlı olanlara daha fazla olmak üzere soy kütüğüne ve ön soy kütüğüne kayıtlı olanlara hayvan başına destekleme ödemesi yapılır. Hayvan kimlik sisteminin geliştirilmesi amacı ile hayvanların tanımlanması ve tescili için çiftçilere hayvan başına destekleme ödemesi yapılır. Hayvan hastalıkları ile mücadele çerçevesinde Bakanlıkça her yıl belirlenen programlı aşılama için Bakanlıkça belirlenecek bölgelerde uygulayıcılara destekleme ödemesi yapılır. Hayvan gen kaynaklarının korunması amacı ile Bakanlıkça uygulanan programa katılan çiftçilere büyükbaş ve küçükbaş hayvanlarda farklı olmak üzere hayvan başına doğrudan ödeme yapılır (2005/8503 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı, m. 2).

2005/8503 sayılı Karar'da küçükbaş hayvan ırklarının desteklemeye konu edildiği görülmektedir. Bu Karar ile hayvancılık sektörünün büyükbaş hayvancılık dışındaki diğer alt sektörlerinde de gelişme hedeflenmiştir.

2008 yılından itibaren hayvancılık sektörüne yapılan destekler beş yılda bir çıkarılan kararnamelerle değil, her yıl yeni bir kararname çıkarmak suretiyle planlanmaya başlanmıştır. Bu sebeple, 2005/8503 sayılı Karar 6 yıl süreyle uygulanacak şekilde planlansa da hayvancılığın desteklenmesi için 2008 yılında yeni bir Kararname çıkarılmıştır. 2008/13489 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Karar, 1. maddesinde belirtildiği üzere sadece 2008 yılında uygulanmak üzere düzenlenmiştir. Kararın 2. maddesinde destekleme konularına yer verilmiştir.

MADDE 2- Kaliteli kaba yem üretmek amacıyla yem bitkileri ekilişi yapan üreticilere, üretim yaptıkları Çiftçi Kayıt Sistemine kayıtlı arazileri üzerinden, yapay çayır-mera ve çok yıllık yem bitkisi ekilişlerinde ilk yıl için, tek yıllık yem bitkileri ekilişlerinde ise üretim yaptıkları yıl için, ürünü hasat etmeleri kaydıyla dekar başına ödeme yapılır. Kültür ırkı ve kültür ırkı melezi

sığır yetiştiren üreticilere, Sığır Cinsi Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği kapsamında kayıtlı, tanımlanmış ve Soy Kütüğü/Ön Soy Kütüğü sistemlerine de kayıtlı olmak şartı ile anaç sığır başına, ayrıca anaç manda başına doğrudan ödeme yapılır. Damızlık koyun ve keçi yetiştiriciliği yapan üreticilere, Damızlık Kayıt Sistemine kayıtlı olma şartı ile damızlık niteliğinde olan anaç koyun ve keçi başına 10 YTL doğrudan ödeme yapılır. Tiftik keçisi yetiştiriciliğinin teşvik edilmesi ve tiftik üretiminin artırılması için üretmiş oldukları tiftiği, Tiftik ve Yapağı Tarım Satış Kooperatifleri Birliğine (Tiftikbirlik) ve/veya kooperatiflerine satan üreticilere destekleme primi ödenir. Hayvan gen kaynaklarının yerinde korunması ve geliştirilmesi amacıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca uygulanan programa katılan çiftçilere büyükbaş ve küçükbaş hayvanlarda farklı olmak üzere hayvan başına doğrudan ödeme yapılır (2008/13489 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Karar, m. 2).

2008/13489 sayılı Karar'da, küçükbaş hayvancılığa yönelik bir önceki karar döneminde sözü edilen desteklemelere ek destekleme türleri yer almış ve miktarları artırılmıştır.

2009 yılında 2009/14850 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Karar çıkarılmış ve Kararın 2. maddesinde destekleme konularına yer verilmiştir.

MADDE 2- Damızlık koyun-keçi yetiştiriciliği yapan, Damızlık Koyun-Keçi Yetiştiricileri Birliklerine üye ve hayvanları kayıt altına alınmış yetiştiricilere damızlık anaç hayvan başına ödeme yapılır. Tiftik keçisi yetiştiriciliğinin teşvik edilmesi ve tiftik üretiminin artırılması için üretmiş oldukları tiftiği, Tiftik ve Yapağı Tarım Satış Kooperatifleri Birliğine (Tiftikbirlik) ve/veya kooperatiflerine satan yetiştiricilere tiftiğin kalitesine göre beher kilogram için ödeme yapılır. Üretmiş olduğu çiğ sütü, Tarım ve Köyişleri Bakanlığından süt teşvik kod numarası almış, gıda sicili ve çalışma izni olan süt işleme tesislerine satan yetiştiricilere koyun ve keçi sütü için farklı olmak üzere beher litre süt için ödeme yapılır. Çiftçi Kayıt Sistemine kayıtlı arazileri üzerinde kaliteli kaba yem üretmek amacıyla yem bitkileri ekilişi yapan üreticilere, üretim yaptıkları, yapay çayır-mera ve çok yıllık yem bitkisi

ekilişlerinde ilk yıl için, tek yıllık yem bitkileri ekilişlerinde ise üretim yaptıkları yıl için, ürünü hasat etmeleri kaydıyla dekar başına ödeme yapılır. Hayvan hastalıkları ile mücadele kapsamında, Brucellosis S19 genç aşısı ve şap aşısı yapılmış dişi sığırlar ve Brucellosis Rev 1 Genç aşısı yapılmış dişi kuzu ve oğlaklar için yetiştiricilere hayvan başına ödeme yapılır. Hayvansal orijinli gıda kontrolünde etkinliğin sağlanması, hayvan hastalıklarıyla mücadele, mezbaha ve denetim hizmetlerinin iyileştirilmesi amacı ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığının belirlediği işletmelerde veteriner hekim çalıştırılması için, kesilen hayvan başına, aşağıda belirtilen birim miktarlarda ödeme yapılır. Hayvan genetik kaynaklarının yerinde korunması ve geliştirilmesi amacıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca uygulanan proje kapsamına alınan yetiştiricilere koruma ve geliştirme sürüleri için büyükbaş ve küçükbaş hayvanlarda farklı olmak üzere hayvan başına ödeme yapılır (2009/14850 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Karar, m. 2).

Bu Kararnamede, 2008 yılında çıkarılan Kararnameye kıyasla küçükbaş hayvan ırklarına yönelik verilecek desteklemelerin artırıldığı ve hayvancılık destekleri planlanırken küçükbaş hayvancılığın daha görünür bir hal aldığı görülmektedir.

2010 yılında 2010/158 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Karar çıkarılmıştır. Bu Kararda destekleme konuları bir önceki Karar ile aynı olup destekleme ödemelerinin tutarlarında artış görülmüştür. Kararnamede yer verilen küçükbaş hayvancılığa yönelik destek türleri; damızlık anaç koyun-keçi desteği, tiftik yetiştiriciliğinin desteklenmesi, koyun-keçi sütünün desteklenmesi, hayvan hastalıkları ile mücadele kapsamında aşı desteği, hayvan temelli gıdaların kontrolünde etkinliğin sağlanması, mezbaha ve denetim hizmetlerinin iyileştirilmesi, hayvan hastalıklarıyla mücadele amacıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığının belirlediği işletmelerde veteriner hekim çalıştırılması, kesilen hayvan başına destek verilmesi ve hayvan genetik kaynaklarının yerinde korunması amacıyla küçükbaş hayvan başına destek verilmesi şeklinde sıralanabilir (2010/158 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Karar, m. 2).

Yem bitkileri üretiminin geliştirilmesi için uzun bir süre üreticiye ücretsiz tohum dağıtılması gibi yöntemlere başvurulmuştur. 2000 yılına gelindiğinde ise 2000/467 sayılı

hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararıyla yem bitkileri üretimi teşvik edilmeye başlanmıştır. Bu Karara göre ülke hayvancılığının geliştirilmesi için yapılması gerekenlerden biri de nitelikli kaba yem açığının kapatılması ve yem bitkileri üretiminin desteklenmesidir. Yem bitkileri üretim giderlerinin bir kısmı doğrudan üreticilere ödenecek, yem bitkileri tarımında kullanılacak makine ve araç gereçlerin alımlarında üreticiler desteklenecektir (2000/467 Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Karar).

Hayvancılık sektörü için büyük öneme sahip bir düzenleme olan 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu'nun Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Tasarısı 4 Mayıs 2000 tarihinde kanunlaşması için TBMM'ye gönderilmiştir. Yeni bir kanun oluşturulmasının gerekçesi ise 904 sayılı Islah-ı Hayvanat Kanunu'nun dönemin şartlarında önemini kaybetmiş olması ve işlemez hale gelmesidir. Kanunun birçok maddesinin çağa uygunluğunun sağlanması, hayvan soy kütüğü kayıtlarının tutulmasıyla ilgili maddelerin yeniden düzenlenmesi, hayvancılık alanında yaşanan gelişmeler sonucunda ortaya çıkan terimlerin tanımlarının yapılması, özel sektörün suni tohumlama alanında faaliyet göstermesine imkân tanınması, yetiştiricilerimizin örgütlenmesi ve ceza hükümlerinin değişen şartlara göre güncellenmesi, ıslah faaliyetlerinin daha verimli ve çağa uygun olarak yürütülmesi amaçlarıyla yeni bir kanun hazırlanmıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 2001).

Hayvan Islahı Kanunu Tasarısı 23 Şubat 2001 tarihinde Meclis'te görüşülmeye başlanmıştır. Dönemin Doğru Yol Partisi Erzurum Milletvekili Zeki Ertugay Tasarıya yönelik yaptığı konuşmasında bu Kanun Tasarısının, 7.6.1926 tarihli Islah-ı Hayvanat Kanunu ile 11 Nisan 1918 tarihli Damızlık Tiftik Keçilerinin Harice Men-î ve Teksiri Adadı Hakkındaki Kanun'u yürürlükten kaldıracağını, günün şartlarına göre düzenlenmesi ciddi bir ihtiyaç haline gelen hususları ve düzenlemeleri içerdiğini ifade etmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2001, s. 122). Tasarıda Kanunun amacı şu şekildedir:

Her türlü hayvansal üretim ve bu üretimi etkili kılan faaliyetler ile yarış müsabaka ve iş maksadıyla yetiştirilen hayvanların verimlerinin artırılması için yapılacak ıslah çalışmalarını, evcil ve yabani hayvanların gen kaynaklarının korunmasını, hayvansal üretimin ekonomik olmasını ve rekabet gücünün artırılmasını, bu hususlarla ilgili faaliyetleri ve soy kütüğü

kayıtlarının tutulması ile hayvan ırklarının ıslahını, damızlıkların sağlıklı ve hijyenik koşullarda yetiştirilmesini ve hastalıklardan ari bir şekilde üreticilere intikalini ve korunmasını sağlamak (TBMM Tutanak Dergisi, 2001, s. 7).

Hayvan Islahı Kanun Tasarısı, Tasarı maddeleri tek tek Meclis'te görüşülüp onaylandıktan sonra 28 Şubat 2001 tarihinde, oylamaya katılan 216 milletvekilinden 214'ünün kabul oyu vermesiyle kanunlaşmıştır.

Kanun kapsamında, hayvansal üretimi ve hayvan ıslahı çalışmalarını yönlendirecek kararlar almak, merkez birliklerine yol gösterici faaliyetlerde bulunmak, merkez birlikleri ve ıslah faaliyetlerinde bulunan özel sektör arasındaki dayanışmayı güçlendirmek amacıyla Hayvan Islahı Millî Komitesi kurulması kararlaştırılmıştır. Ayrıca Kanun, daha önce belirtildiği gibi, ıslah, yetiştirme ve pazarlama amacı ile tüzel kişiliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi kooperatif nitelikli birlikler kurulabileceğini ve bu birliklerin merkez birliği şeklinde örgütlenebileceklerini, ihtiyaç duyulan yerlerde şubeler açarak çalışabileceklerini belirtmektedir. Bakanlığın da bu birliklere teknik hizmetler, sağlık hizmetleri ve eğitim konusunda gerektiğinde aynî ve nakdî destek sağlayacağına, birliklerin personel ve tesislerinden yararlanma talebinde bulunabileceğine, birliklerin Bakanlığın gözetim ve denetimine tabi olduklarına hükmetmiştir. Bir başka deyişle 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu'nun yetiştirici birliklerini de kısmen düzenlediği ve hayvan ıslahı sürecinde aktif olarak yer almalarını gerektirdiği söylenebilir.

Tarım Kanunu Tasarısı'yla, tarım sektörünün ve kırsal alanın kalkınma hedef ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesi ve desteklenmesi için gerekli politikalar belirlenmektedir. Tarım politikalarının amaç ve konularının, tarımsal destekleme politikalarının ilke ve önceliklerinin, desteklemelerin niteliklerinin, desteklemeler için gerekli idari, hukuki ve ekonomik yapılanmanın nasıl olacağı hususlarının düzenlendiği yine Tasarının gerekçesinde ifade edilmiştir. Ayrıca tarım işletmelerinin kayıt altına alınmasını sağlayacak tarımsal veri tabanı oluşturulması da dikkat çekilen bir diğer konu olmuştur. Bu amaçla, bütünleşmiş idare ve kontrol sistemi ile arazi parsel tanımlama, hayvan kimlik, çiftçi kayıt ve tarıma verilen destekleri kontrol eden, kayıt altına alan bir sistem getirileceği belirtilmiştir. Tasarıya göre tarım politikalarının tespit edilmesi, planlanması ve uygulanmasında kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması amacıyla Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulacaktır.

Kurulun idari ve hukuki yapısı, görevleri ve tarımsal destekleme politikalarının amaç, ilke ve öncelikleri ile temel destekleme programlarının hedef kitlesi, bütçe payı, ödeme şekli ve zamanlarına ilişkin düzenlemeler Tasarıda yer almaktadır.

Tarım Kanunu Tasarısı, Meclis'e intikal ettikten birkaç ay sonra Nisan 2006'da görüşülmeye başlanmıştır. Tasarı, CHP Grubu tarafından kısa bir yasa (yaklaşık 20 madde) olmakla eleştirilmiş ve temel yasa olma konusunda yetersiz olduğu görüşü beyan edilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2006, s. 583). Ancak Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) Grubu, bu Tasarıyla tarım politikalarının gününbirlik uygulamalardan kurtularak düzenli ve programlı bir şekilde yürütülmesinin sağlanacağı yönünde görüş bildirmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2006, s. 592). Nitekim Tarım Kanunu Tasarısı Meclis'te maddelerin görüşülmesi ve oylanmasının ardından 18.04.2006 tarihinde kanunlaşmıştır. Dönemin Tarım ve Köyişleri Bakanı Mehmet Mehdi Eker Tasarının kanunlaşması üzerine yaptığı konuşmasında Türkiye'nin bu tarihe kadar tarımsal destekleme politikalarının çerçevesini belirleyen bir yasaya sahip olmadığını ve artık ulusal bir tarım politikasına kavuştuğunu ifade etmiştir.

Veteriner hizmetleri, hayvan sağlığı, zootekni mevzuatı, hayvan ıslahı ve Gıda ve Yem Kanunu'nu birleştirerek oluşturulan 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu Tasarısı, Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu'nun Tasarırı benimsediğine dair raporuyla birlikte 19 Nisan 2010 tarihinde gündeme alınması için TBMM'ye gönderilmiş ve 10 Haziran 2010 tarihinde Meclis'te görüşülmeye başlanmıştır. Tasarıya dair Tarım ve Köyişleri Komisyonu Raporu'nda, Tasarının hükümeti temsilen dönemin Tarım ve Köyişleri Bakanı Mehmet Mehdi Eker, Çevre ve Orman Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı temsilcileri ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ile sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin katılımlarıyla görüşüldüğü ifade edilmiştir. Aynı Komisyon Raporunda Tasarının halk sağlığı, gıda ve yem güvenilirliği, bitki ve hayvan sağlığı, hayvan ıslahı ve refahıyla ilgili konuların, tüketici çıkarları ve çevrenin korunması göz önünde bulundurularak hazırlandığı belirtilmiştir.

Komisyon Raporuna göre, Kanun Tasarısıyla hayvan hastalıklarında resmî kontrol ve denetimlerin, bitki ve bitkisel ürünlerdeki zararlı organizmalarla mücadelenin etkin

olarak yapılabilmesi için ihtiyaç duyulan finansal kaynağa, AB’de olduğu gibi bu hizmetten yararlananların da katkıda bulunmaları; ayrıca belirtilen hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesinde, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının Bakanlığa yardımcı olmak için iş birliği yapmaları öngörülmektedir. AB üyeliğini hedef alan Türkiye’nin veteriner ve bitki sağlığı hizmetleri, veteriner sağlık ve bitki koruma ürünleri, gıda ve yem konularında ulusal mevzuatını, AB mevzuatı ile uyumlaştırma amacının da Tasarının önemini artırdığı yine Komisyon Raporunda kendisine yer bulmuştur.

Maddelerin Meclis Genel Kurulu’nda tek tek görüşülüp oylanmasından sonra Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu Tasarısı 11 Haziran 2010 tarihinde 208 vekilden 198’inin kabul oyu vermesiyle kanunlaşmıştır. Kanunun 2. maddesine göre Kanun kapsamı şu şekildedir:

MADDE 2- Gıda, gıda ile temas eden madde ve malzeme ile yemlerin üretim, işleme ve dağıtımının tüm aşamalarını, bitki koruma ürünü ve veteriner tıbbî ürün kalıntıları ile diğer kalıntılar ve bulaşanların kontrollerini, salgın veya bulaşıcı hayvan hastalıkları, bitki ve bitkisel ürünlerdeki zararlı organizmalar ile mücadeleyle, çiftlik ve deney hayvanları ile ev ve süs hayvanlarının refahını, zootekni konularını, veteriner sağlık ve bitki koruma ürünlerini, veteriner ve bitki sağlığı hizmetlerini, canlı hayvan ve ürünlerin ülkeye giriş ve çıkış işlemlerini ve bu konulara ilişkin resmî kontrolleri ve yaptırımları kapsar (5996 Sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, m. 2).

Bu Kanun, beş farklı kanunu bünyesinde toplamış ve kabul edilmesiyle birlikte 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu, 1734 sayılı Yem Kanunu, 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu, 6968 sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu ve 5179 sayılı Gıda Kanunları yürürlükten kaldırılmıştır.

3.4. 1990-2010 Döneminde Küçükbaş Hayvancılık Politikalarının Uygulama Aşaması

Süreç modelinin dördüncü aşaması olan uygulama, yasa tasarısının kanunlaşmasıyla birlikte başlamaktadır. Kamu politikalarının uygulanması, politika kararlarında ortaya konulan hedeflere ulaşmaya yönelik eylemleri kapsamaktadır. Diğer

bir deyişle tasarlanan kamu politikaları bu aşamada hayata geçirilmektedir (Kurnaz Çankaya, 2022, s. 430). Bu aşama, kamu politikalarının başarıya ulaşması için oldukça önemlidir. Çünkü bir kamu politikası kusursuz şekilde planlansa da gerektiği gibi uygulanmadığı takdirde istenilen amaca hizmet etmesi mümkün olmamaktadır. Bu sebeple uygulama aşamasında rol alacak aktörler ve bunlara düşen görevler kamu politikalarının akıbetini belirlemektedir. Çıkar gruplarının, siyasi partilerin ve diğer ilgili grupların gerçek rolü kamu politikalarının uygulanmasıyla ortaya çıkmaktadır (Smith, 1973, s. 198).

Kanunlaştırılan kamu politikalarının sağlıklı şekilde uygulanabilmesi için uygulama aşamasında sürece dahil olacak bütün aktörlerin uyumlu şekilde faaliyet göstermesi gerekmektedir. Bu süreçte politika uygulayıcıların ve tarafların birbirleriyle koordine bir şekilde hareket etmeleri, politikanın uygulanmasını sekteye uğratabilecek fikir ayrılıklarına düşmemeleri son derece önemlidir. Aksi takdirde politikanın en başta öngörülen hedeflerine ulaşması mümkün olmamaktadır. Ayrıca uygulama aşamasında politika yapıcılar kamu politikalarının işleyişinde köklü değişikliklere gidebilmektedir. Yani bu aşamada kamu politikaları hükümet tarafından başarılı şekilde uygulanabileceği gibi terk edilebilmekte veya politikaların ilgili taraflarının taleplerini karşılayacak şekilde değiştirilebilmektedir.

Politika kararları temelde ele alınacak sorunları tanımlar, izlenecek yolu belirler ve çeşitli yollarla uygulama sürecini yapılandırır. Uygulama aşamasında ise tüm bu süreç boyunca politikanın yasal hedeflerine ulaşmasında etkili olan faktörler belirlenmektedir. Sabatier ve Mazmanian (1980) bu faktörleri üçe ayırmıştır. Bunlar, yasanın ele aldığı sorunların çözülebilirliği, mevzuatın uygulama sürecini olumlu şekilde yapılandırıp yapılandırmadığı ve çeşitli politik değişkenlerin politikanın hedeflerine yönelik destek dengesi üzerindeki net etkisidir. Buna göre kısa vadede başarılı olacak bir politika uygulaması kanunun gücüne, hiyerarşik entegrasyonun derecesine, kurum yetkililerinin kararlılığına ve iş bitiriciliğine ve çeşitli seçmen gruplarının kaynaklarına bağlıdır. Uzun vadede ise değişen sosyo-ekonomik koşullar ve destekleyici seçmen gruplarının sürece etkili şekilde müdahale edebilme becerisi önem kazanmaktadır (Sabatier ve Mazmanian, 1980, s. 540-541).

Edwards kamu politikalarının uygulanmasında dört kritik faktörün rol oynadığını belirtmiştir. Bu faktörleri iletişim, kaynaklar, eğilimler veya tutumlar, bürokratik yapı şeklinde sıralamıştır. Bahsi geçen faktörlerin birbirleriyle etkileşim içinde olduklarını ve kamu politikalarının uygulanması sürecine olumlu veya olumsuz etki edebileceklerini ifade etmiştir. Buna göre kamu politikalarının etkili bir şekilde uygulanabilmesi için aktörler arasındaki iletişim, politikayı yürütecek yetkililerin yeterli kaynağa sahip olmaları, uygulayıcıların politika karşısındaki tutumları ve istekleri, bürokratik örgüt yapısının uygulamayı kolaylaştıracak şekilde koordine olması önem taşımaktadır (Edwards III, 1980, s. 9).

Hogwood ve Gunn (1984, s.199-206) da Edwards'a benzer şekilde, kamu politikalarının mükemmel şekilde uygulanması için bazı koşulların gerçekleşmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Buna göre, kamu politikaları uygulanırken sürece dahil olan faktörler kısıtlayıcı olmamalı, yeterli zaman ve yeterli kaynak sağlanmış olmalı, uygulanacak politika geçerli bir neden-sonuç ilişkisine dayanmalı, ulaşılabilecek hedefler tam olarak anlaşılmalı ve üzerinde mutabakata varılmalı, süreçte yer alan unsurlar arasında iletişim ve koordinasyon olmalı, uygulamada yetkili kurum bağımsız olmalıdır (Bochel ve Bochel, 2018).

Uygulama, kamu politikalarının nasıl uygulamaya konulduğuyla ilgilidir. Bu aşama, politika kararlarıyla ilgili amaç ve hedefler belirlendiğinde, yani mevzuat kabul edilip gerekli fonlar tahsis edildikten sonra başlamaktadır. Uygulama aşamasının analizinde ise politikanın hedeflerinin gerçekleşmesine veya gerçekleşmemesine katkıda bulunan faktörler incelenmektedir (Van Meter ve Van Horn, 1975, s. 448). Ayrıca yürütülen politikanın, ele alınan sorunları çözecek şekilde tasarlanıp tasarlanmadığı ve politika yapıcıların bunu ne kadar dikkate aldıkları da bu aşamada görülmektedir.

Daha önce de bahsedildiği üzere kamu politikalarının uygulanma yöntemleri yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya ve karma model şeklinde üç ayrı grupta incelenebilmektedir. Uygulama sürecinde hangi modelin kullanıldığı politikadan politikaya göre değişiklik gösterebilmektedir. Ayrıca ülkelerin bürokratik yapısı da uygulama aşamasının şekillenmesinde önem kazanmaktadır. Çevik'e (2004, s. 57) göre merkezîyetçi devlet, istikrarsız hükümetler, güçsüz sivil toplum, parti siyasetinin hâkim olması, çoğulcu grupların yanında devlet güdümlü korporatist baskı gruplarının varlığı,

tepeden inme yönetim anlayışı, patrimonyal nitelikteki veya yasal-ussal bir bürokrasi kamu politikalarının başarılı şekilde oluşturulmasında ve uygulanmasında etkili olabilmektedir. Bu kısımda da Türkiye'nin hayvancılık ve küçükbaş hayvancılık politikalarının uygulama yöntemleri bütün bu bilgiler ışığında ve bahsi geçen modeller göz önüne alınarak analiz edilmektedir.

Söz konusu dönemde hayvancılık politikalarıyla ilgili önemli gelişmelerden birisi olarak ele alınan mera düzenlemesinin 1998 yılında çıkarılan 4342 sayılı Mera Kanunu'yla gerçekleştirildiği daha önce de belirtilmiştir. Mera, yaylak, kışlak ve otlakların kullanım alanlarını, biçimini, tespitini, tahsisini ve ıslahını düzenleyen bu Kanun'la meralar için yeni bir döneme girildiği söylenebilir (Cevher vd., 2008). Müstakil bir Mera Kanunu çıkarılarak bu alandaki mevzuat karmaşasında son verilmiş, mera, çayır, otlak, yaylak, kışlak gibi kavramlar tanımlanmış, bu alanlardan yararlanılması bazı kurallara bağlanmış ve kapasitelerinden fazla kullanımları engellenmeye çalışılmıştır. Ayrıca mera alanlarıyla ilgili oluşan hukuki uyumsuzlukların çözümünün kolaylaştığı da söylenebilir.

Mera Kanunu'nun 6. maddesine göre mera, yaylak ve kışlakların tespit, tahdit ve tahsisi Gıda, Tarım ve Hayvancılık (güncel adıyla Tarım ve Orman) Bakanlığınca yapılmaktadır. Ayrıca bu amaçla illerde komisyonlar ve il ve ilçelerde teknik ekipler kurulması öngörülmektedir. Mera Yasası'nın 18. maddesine göre ise mera alanlarının bakımını, ıslahını, korunmasını, kontrolünü ve doğru kullanımını sağlamak için, araştırma, planlama, kullanma sistemi, ıslah projeleri, otlatma zamanı, koruma ve kontrol tedbirlerini tespit etmek üzere; Bakanlığın uygun bulduğu yerlerde, tarımsal araştırma enstitüleri ve üniversiteler bünyesinde mevzuat çerçevesinde mera araştırma bölümleri kurulabilmektedir.

Mera yönetiminin yapılanması, merkezde Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü ve yine bu Müdürlüğe bağlı Çayır, Mera ve Yem Bitkileri Daire Başkanlığı, taşrada ise İl Tarım ve Orman Müdürlüklerine bağlı Çayır, Mera ve Yem Bitkileri Şube Müdürlüğü şeklinde olmaktadır. Mera, yaylak, kışlak, otlak ve çayırların tespit, tahdit ve tahsis işlemleri ile otlatma planlarının uygulanması ve mera, yaylak ve kışlakların her türlü kiralama işlemleri mera komisyonları tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Bütün bu gelişmeler sonucunda Mera Kanunu kapsamında

1998 yılından günümüze kadar yaklaşık 13 milyon hektar mera alanı tespit edilmiş, 12 milyon hektar mera alanı tahdit edilmiş ve 8 milyon hektar mera alanı tahsis edilmiştir. Ayrıca yaklaşık üç bin mera ıslah ve amenajman projesi uygulamaya konulmuştur (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2024e).

Mera Kanunu'nun uygulanmasıyla; mera alanlarının düzenlenmesinde yasal boşluklar kaldırılmış, görev ve yetkiler tek bir elde toplanmıştır. Köylerde mera yönetim birimleri, illerde mera komisyonları ve teknik ekipler oluşturulmuş, meraların düzenlenmesi için gerekli kaynağı sağlamak amacıyla mera fonu oluşturulmuştur (Avcıoğlu, 2012, s. 28). Bunların dışında, Mera Kanunu uygulamalarında görev alacak personele eğitim verilmesi için 4342 sayılı Mera Kanunu Uygulamaları ile Mera Islah ve Amenajmanı konulu yaz okulları düzenlenmektedir. Bu eğitimlerde üniversitelerin iş birliği ile öğretim elemanlarından yardım alınmaktadır. 1999-2023 döneminde toplam 2 bin 736 teknik personele bu yaz okullarında eğitim verilmiştir (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2024d).

2000 yılından itibaren her beş yılda bir çıkarılan Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Kararlar yoluyla ülke hayvancılığı güçlendirilmeye çalışılmıştır. Bu kararlar yem bitkileri desteği, damızlık desteği, suni tohumlama desteği, işletmelere teçhizat ve makine desteği gibi temel destekleri kapsamaktadır. 2000 yılına dek kayda değer bir biçimde desteklenmeyen hayvancılık sektörüne verilen destekler 2000 yılından itibaren artış göstermiş ve 2000 yılında 33 milyon lira (Vural ve Fidan, 2007, s. 57), 2005 yılında 352 milyon lira olmuştur (Narin, 2008, s. 214). 2010 yılına gelindiğinde ise yaklaşık 6 milyar lira olan tarımsal desteğin 1 milyar lirası hayvancılık desteklemeleri şeklinde verilmiştir (T.C. Gıda, Tarım ve Orman Bakanlığı, 2010, s. 108-109). 2000–2004 yıllarını kapsayan 2000/467 sayılı Karar'la hayvancılığın sistematik bir şekilde desteklenmesi süreci başlatılmıştır. Daha önce de belirtildiği üzere Karar metninde yer alan destekleme konuları arasında küçükbaş hayvancılık sektörünün doğrudan yer almadığı görülmüştür. Küçükbaş hayvancılığın destekleme kapsamına alınması için 2005 yılını beklemek gerekmiştir.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Hayvancılık ÖİK Raporu'nda da 2000–2005 döneminde yapılan hayvancılık desteklemelerinin %97'sinin büyükbaş hayvancılık sektörüne tahsis edildiği belirtilmiştir (DPT, 2007, s. 31). Küçükbaş hayvancılık sektörün

ihmal edilmiş olsa da dolaylı bir şekilde etkilendiği destekleme türleri de olmuştur. Örneğin hayvancılık sektörünün kaba yem ihtiyacının karşılanması amacıyla yem bitkileri üretimi desteklenmeye başlanmıştır. Kararın uygulanmaya başlanmasıyla söz konusu teşviklerden yararlanan üretici sayısı ve yem bitkilerinin ekim alanlarında artış görülmüştür. 2000 yılında yem bitkileri ekimi için ödenen destek miktarı 2,4 milyon lira iken 2010 yılında gelindiğinde yaklaşık 231 milyon lira olmuştur (DPT, 2007, s.31). Ayrıca 2000 yılında 5,4 milyon ton olan yem bitkileri üretim miktarı 2011 yılında 31,8 milyon tona yükselmiştir.

Hayvancılık desteklerinin ikinci beş yıllık dönemi ise 2005 yılında çıkarılan Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında 2005/8503 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla başlamıştır. Bu Kararnameyle küçükbaş hayvancılığa destekleme konuları arasında yer verilmiştir. 2006 yılından sonra da hayvan gen kaynaklarının korunması kapsamında küçükbaş hayvancılık ve süt üretimi teşvik edilmeye başlanmış olup tiftik üretimi de destekleme kapsamına alınmıştır. Daha sonra küçükbaş hayvancılık desteklerine 2007 yılında ıslah amaçlı küçükbaş yetiştirici birlikleri destekleri eklenmiştir. Ayrıca Halk Elinde Küçükbaş Hayvan Islahı Projesi de bu Karar sonrasında uygulamaya konulmuş, bu Proje kapsamında 2005-2010 yılları arasında yetiştiricilere toplam 12 milyon lira destekleme ödemesi yapılmıştır (T.C. Gıda, Tarım ve Orman Bakanlığı, 2010, s. 79).

2001 yılında çıkarılan 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu ile hayvancılık sektöründe faaliyet gösteren işletmelerin örgütlenmesi teşvik edilmiş ve bu Kanun kapsamında 2001 yılında Islah Amaçlı Yetiştirici Birliklerinin Kurulması ve Hizmetleri Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır. Bu Yönetmeliğin 1. maddesinde amacı; hayvan yetiştiricilerinin üstün verimli hayvanlar yetiştirmek için kendi aralarında teşkilatlanarak, yerli veya ithal hayvanların genetik potansiyellerinin geliştirilmesi, verimlerinin artırılması, kayıtlarının tutulması, sağlık hizmetlerinin yürütülmesi ve sigorta işlemlerinin yapılması ve her türlü hayvan ıslahı çalışmalarının yapılması amacıyla kurulacak birliklerin kuruluş ve hizmetleriyle ilgili esas ve usulleri belirlemek şeklinde sıralanmıştır (Islah Amaçlı Yetiştirici Birliklerinin Kurulması ve Hizmetleri Hakkında Yönetmelik, 2001). Bu düzenlemelerle yetiştirici birliklerinin yasal bir dayanağa kavuştuğu söylenebilir. Bu Kanun ve Yönetmelik kapsamında kurulan yetiştirici birliklerinin sorumluluk alanı hayvanların türüne veya ırkına göre sınıflandırılmasıyla oluşmaktadır. Ayrıca Hayvan Islahı Kanunu'nun 4. maddesine dayanılarak 19.03.2002 tarihinde

Hayvan Islahı Milli Komitesinin Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır. Yönetmeliğin 1. maddesine göre amacı şu şekildedir:

MADDE 1- Hayvansal üretimi ve hayvan ıslahı çalışmalarını yönlendirecek kararlar almak, merkez birlikleri ile ıslah faaliyetleri içinde bulunan gerçek ve tüzel kişiler arasındaki dayanışmayı güçlendirmek, ıslah konusunda yol gösterici faaliyetlerde bulunmak üzere kurulması öngörülen Hayvan Islahı Milli Komitesinin kuruluş ve işleyişi hakkındaki usul ve esasları belirlemek ve düzenlemek (Hayvan Islahı Milli Komitesinin Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik, 2002, m.1).

2001 yılında Islah Amaçlı Yetiştirici Birliklerinin Kurulması ve Hizmetleri Hakkında Yönetmeliğin çıkarılmasından sonra iller bazında damızlık birlikleri ve bir üst örgüt olarak merkez birlikleri kurulmaya başlanmıştır. Tarım ve Orman Bakanlığı'nın web sitesinden elde edilen bilgiye göre 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu kapsamında toplam 224 adet ıslah amaçlı merkez birliği kurulmuştur. Bu birliklerin 72 tanesi damızlık koyun-keçi yetiştiricileri birliğidir (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, Tarihsiz). Damızlık koyun-keçi yetiştiricileri birliklerinin kuruluş amaçları yönetmelikte belirtilenlere uygun olarak; soy kütüğü kayıt işlemlerini yürütmek, ıslah programlarını uygulamak, üyelerinin yetiştirdiği ürünlerin değerinden satışını sağlamak amacıyla pazarlama organizasyonları ve ürün işleme tesisleri kurmak, kiralamak ve işletmek, üyelerce yetiştirilen hayvanların satışını organize etmek, üyelerin ihtiyaç duyduğu araştırmaları yaptırmak, üyelerin mesleki eğitimlerini sağlamak, bilgi ve becerilerini artırmak, üyelerinin kredi imkanlarını artırmak, hayvanların bakım ve beslenmesi ile ilgili her türlü önlemi almak yada aldırarak, hayvan ve hayvancılık işlemleriyle ilgili her türlü sigorta hizmetlerini yapmak şeklinde sıralanabilmektedir (Ayhan vd., 2010, s. 72).

4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu'nun uygulama alanlarından bir diğeri de 2003 yılında yayımlanan Hayvan Gen Kaynaklarının Korunması Hakkında Yönetmelik'tir. Bu Yönetmeliğin amacı da Türkiye hayvan gen kaynaklarının özelliklerinin belirlenmesi, bu özelliklerin kayıt ve koruma altına alınması, korunması amacıyla yetiştirilmesi ile ilgili usul ve esasları düzenlemek şeklinde ifade edilmiştir (Hayvan Gen Kaynaklarının Korunması Hakkında Yönetmelik, 2003). Bu Yönetmeliğe istinaden Hayvan Gen Kaynaklarını Koruma Ulusal Komitesi kurulmuştur. İlgili yönetmelikte Komite'nin

görevleri; koruma faaliyetleriyle ilgili ilkeleri ve politikaları belirlemek, hayvan gen kaynaklarıyla ilgili çalışma yaptırmak, hayvan gen kaynaklarının korunması ve yetiştirilmesi faaliyetleri ile ilgili araştırma ve eğitim çalışmalarında bulunmak, nesli tükenmekte olan hayvanları belirlemek, uygulamada karşılaşılan sorunlar ve bunların çözümleriyle ilgili çalışma yapmak, koruma amaçlı hayvan varlığının tespiti, değerlendirilmesi ve hedeflere ulaşılabilmesi için önerilerde bulunmak, görev ve çalışma esaslarını belirlemek, koruma altına alınan hayvan gen kaynaklarının yurt içi ve yurt dışı kullanımı, ithalatı ve ihracatıyla ilgili tavsiye kararları almak, gerektiğinde korumayla ilgili çalışma guruplarını oluşturmak şeklinde sıralanmaktadır.

Küçükbaş hayvanların ıslahına yönelik 2000’li yıllarda atılan önemli adımlardan ilki 2005 yılında başlatılan yerli koyun ve keçi ırklarının üretici şartlarında ıslahı çalışmalarıdır. Bu çalışmalar kapsamında Ankara keçisi ve Akkaraman koyun ırkının ıslah çalışmaları yürütülmüştür. Daha sonra bu çalışmalar genişletilmiş, 2005/8503 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak aynı yıl Halk Elinde Küçükbaş Hayvan Islahı Ülkesel Projesi başlatılmıştır. Projenin amaçları küçükbaş hayvanların et, süt, tiftik, yapağı, kıl ve döl veriminin artırılması, damızlıkçı işletmelerin kurulması, nitelikli damızlık ihtiyacının giderilmesi, birlik ve yetiştiricilerin hayvan ıslahı organizasyon ve ıslah uygulamaları hakkında eğitilmesi, yerli koyun ve keçi ırklarının korunması ve verimlerinin artırılması şeklinde sıralanmıştır (T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Tarihsiz). Proje, ilk beş yıllık döneminde 13 ilde ve 12 ırkta uygulanmış ve somut ilerlemeler kaydedilerek genişletilmiştir (T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 2015, s. 10). Bu Proje 2022 yılı itibarıyla 60 ilde uygulanmakta olup yerli 21 koyun ve 6 keçi ırkında ıslah çalışmaları yapılmış, yavru verimi ve yaşama süresi artırılarak ülke ekonomisine 336 milyon lira katkı sağlanmıştır (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2024b).

2009 yılında çıkarılan Koyun ve Keçi Türü Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği de hem 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu hem de 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu hükümlerine dayanılarak çıkarılmıştır. Yönetmeliğin amacı; hayvan hareketlerinin ve hayvan hastalıklarının daha etkin şekilde kontrol edilmesi, gerekli olan ıslah, sağlık, istatistik, destekleme ödemeleri vb. kayıtlarının ilgili birimlerce daha düzenli tutulabilmesi ve değerlendirilebilmesi için hayvancılık işletmelerinin belirlenmesi, tescili ile bu işletmelerde bulunan koyun ve keçi türü

hayvanların tanımlanması, kayıt altına alınması, ülke veya bölgesel eradikasyon programlarının etkin yürütülmesini desteklemek ve hayvan hareketlerinin takibiyle ilgili usul ve esasları düzenlemektir. Bu düzenlemenin ayrıca 21/2004 sayılı “Koyun ve Keçi Türü Hayvanların Kimliklendirilmesi ve Kayıtları Konusunda Sistem Kurulması” ile ilgili Avrupa Birliği Konsey Tüzüğüne paralel olarak hazırlandığı ifade edilmektedir (Koyun ve Keçi Türü Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği, 2009).

2006 yılında çıkarılan 5488 sayılı Tarım Kanunu’yla tarım sektörü ve tarımsal destekler için daha planlı bir döneme girildiği söylenebilir. Kanun metni incelendiğinde Kanunun amacı 1. maddesinde “tarım sektörünün ve kırsal alanın, kalkınma plân ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesi ve desteklenmesi için gerekli politikaların tespit edilmesi ve düzenlemelerin yapılması” (5488 sayılı Tarım Kanunu, m. 1) şeklinde ifade edilmektedir. Ayrıca 2. maddesine göre Kanunun kapsadığı usul ve esaslar:

MADDE 2- Tarım politikalarının amaç, kapsam ve konularının belirlenmesi; tarımsal destekleme politikalarının amaç ve ilkeleriyle temel destekleme programlarının tanımlanması; bu programların yürütülmesine ilişkin piyasa düzenlemeleri, finansman ve idarî yapılanmanın tespit edilmesi; tarım sektöründe uygulanacak öncelikli araştırma ve geliştirme programlarıyla ilgili kanunî ve idarî düzenlemelerin yapılması ve tüm bunlarla ilgili uygulama usul ve esaslarını kapsamaktadır (Tarım Kanunu, 2006, m. 2).

Tarım Kanunu ile getirilen önemli düzenlemelerden ilki, tarımsal desteklere ayrılan bütçenin gayrisafi milli hasılanın %1’inden az olamayacağı şartıdır. Bu şart ile tarımsal desteklerin miktarı keyfilikten kurtarılmış ve garanti altına alınmış olmaktadır. Kanunda hayvancılık sektörünü doğrudan ilgilendiren söylemlere de rastlanılmaktadır. Buna göre Kanunun 6. maddesinde tarımsal politikaların öncelikleri sıralanırken hayvan hastalıklarına karşı risk yönetimi mekanizmalarının geliştirilmesine yer verilmiştir. Bunun dışında Kanunun 19. maddesinde hayvancılık destekleri sıralanmıştır. Bunlar şu şekilde ifade edilmiştir:

MADDE 19- Hayvancılık faaliyetlerinde ırk ıslahı, kaba yem üretiminin artırılması, verimliliğin artırılması, işletmelerin ihtisaslaşması, işletmelerde hijyen şartlarının sağlanması, hayvan sağlığı ve refahı, hayvan kimlik

sisteminin teşviki, hayvansal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması ile bunlarla ilgili kontrol, takip ve standartların iyileştirilmesi ve su ürünlerinin desteklenmesi amacıyla destekleme tedbirleri alınır (Tarım Kanunu, 2006, m. 19).

Hayvancılık desteklemelerinde, bölge ve iller bazında farklı destekler uygulamaya ve ödeme miktarlarını belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır.

2006 yılında Tarım Kanunu'nun kabul edilmesiyle birlikte bu tarihten sonra çıkarılan Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Kararlar 5488 sayılı Tarım Kanunu'nun 19. maddesine istinaden çıkarılmaya başlanmıştır. Tarım Kanunu kapsamında hayvancılık sektöründe ırk ıslahı, verimliliğin artırılması, kaba yem üretiminin artırılması, işletmelerde hijyen şartlarının sağlanması, işletmelerin ihtisaslaşması, hayvan sağlığı ve refahı, hayvansal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanmasıyla bunlarla ilgili kontrol, takip ve standartların iyileştirilmesi, hayvan kimlik sisteminin teşviki amaçlarıyla tedbirler alınmaktadır (Abay vd., 2019, s. 30). 2006 yılından sonra genel olarak hayvancılığa ayrılan desteklemelerin artırılması, çeşitlendirilmesi, küçükbaş hayvancılığın destekleme kapsamına alınması, verilen desteklerin miktarlarında ve çeşitlerinde yaşanan artışlar Tarım Kanunu'nun sektöre yansıyan olumlu etkilerindendir.

Tarım ve dolayısıyla hayvancılık sektörüne yönelik politikalar 1990'lı yılların sonlarına kadar istikrarlı bir şekilde seyretmemiş, sektör kısa vadeli ve geçici desteklemelerle yönlendirilmiştir (Abay vd., 2019, s. 22). 2000 yılı sonrasında ise Türkiye'nin tarım ve hayvancılık politikalarında uluslararası aktörlerin etkisi görülmeye başlanmış, Dünya Bankası'nın da desteğiyle uygulanan reform çalışmaları sonucunda DGD kapsamında hayvancılığa yönelik olarak hayvancılık desteklemeleri hayata geçirilmiştir. Bu süreçte uygulamaya konulan TRUP'nin hükümetin tarım sektöründeki müdahalesinin azaltılması, destekleme politikalarının düzenlenmesi ve KİT'lerin özelleştirilmesi alanlarında yoğunlaştığı söylenebilir. DGD uygulaması 2004 yılında tekrar düzenlenerek uygulanmış, 2009 yılında ise son bulmuştur. Bu yıldan sonra tarımsal destekler alan bazlı desteklemeler, fark ödemesi destekleri, hayvancılık, kırsal kalkınma ve tarımsal danışmanlık destekleri şeklinde günümüzde de devam etmektedir (Abay vd., 2019, s. 22).

3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu, 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu, 6968 sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu, 1734 sayılı Yem Kanunu ve 5179 sayılı Gıda Kanunları birleştirilerek oluşturulan ve 2010 yılında kabul edilen 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu hayvan sağlığı, ıslahı ve yem ve gıda güvenliği konularının tek bir kanunla düzenlenmesini sağlamıştır. Bu Kanun kapsamında Mera Yönetmeliği, Islah Amaçlı Hayvan Yetiştirici Birliklerinin Kurulması ve Hizmetleri Hakkında Yönetmelik, Koyun ve Keçi Türü Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği yeniden düzenlenmiş ve yayımlanmıştır. Ayrıca 2011 yılında çıkarılan Yurt İçinde Canlı Hayvan ve Hayvansal Ürünlerin Nakilleri Hakkında Yönetmelik de bu Kanunun 7, 8, 31, 36 ve 43. maddelerine dayanılarak çıkarılmıştır. Bu yönetmeliğin amacı, ülke içinde canlı hayvanlar ve hayvansal ürünlerin nakillerini, hayvanların yüklenmesi, boşaltılması ve taşınmasını, hayvan alım satımlarını, nakil yöntemlerini ve araçlarını düzenlemektir (Yurt İçinde Canlı Hayvan ve Hayvansal Ürünlerin Nakilleri Hakkında Yönetmelik, 2001). 5996 sayılı Kanunla Türkiye'nin hayvan sağlığı, ıslahı, gıda ve yem mevzuatı AB kriterlerine uygun hale getirilmeye çalışılmış ve bu ürünlerin AB'ye ihracatı mümkün kılınmıştır.

3.5. 1990–2010 Döneminde Küçükbaş Hayvancılık Politikalarının Değerlendirme Aşaması

Süreç modelinin son ve en önemli aşaması olan değerlendirme, kamu politikalarının başarısının ve belirlenen hedeflere ulaşp ulaşmadığının ölçüldüğü aşamadır. Kamu politikalarının değerlendirilmesi, politikaların başarılı veya başarısız olmasının nedenlerini ortaya koymakta ve politikaların sonuçlarını, işleyiş biçimlerini tanımlamaktadır. Kamu politikaları değerlendirilirken temel dayanak noktaları amaçlar, araçlar ve sonuçlar olmaktadır. Ayrıca değerlendirme aşamasında ölçüt olarak politikaların etkililiği, verimliliği, uygunluğu ve tutarlılığı da göz önünde bulundurulmaktadır. Bu aşamada politikaların hedefleri ve sonuçları arasındaki farklılıklar analiz edilmekte ve politikaların sonuçları hakkında bilgi edinilmektedir (Usta, 2014, s. 5). Bunun yanında değerlendirme, kamu politikasının ve onu sunan kişilerin nasıl değerlendirilebileceği, denetlenebileceği ve kontrol edilebileceğiyle ilgilidir (Hill ve Hupe, 2002).

Politika değerlendirmesi bir kamu politikasının kalitesini, hedefe ulaşmasını, program etkinliğini, etkilerini ve maliyetlerini belirleme sürecidir. Değerlendirmenin temel amacı, politikanın etkilerinin beklendiği gibi olup olmadığını ve toplum yararına sonuçlanıp sonuçlanmadığını belirlemektir. Theodoulou ve Kofinis'e (2004) göre, değerlendirme, politika kapsamında uygulanan bir dizi faaliyetin belirli bir dizi hedefe ulaşp ulaşmadığının değerlendirilmesidir. Bunun dışında, politikanın kalitesine ilişkin bir yargıya varma çabasıdır, politikanın geleceği hakkında karar verme amacıyla bilgi toplamaktır ve uygulamanın ve sonuçlarının ne kadar başarılı olduğunu belirlemek için bilimsel yöntemlerin kullanılmasıdır. Politika değerlendirmesi sonucunda, gündem belirlemede tanımlanan hedeflerle bağlantılı olarak programın etkinliğini değerlendirmek ve politika yapıcılarının daha etkili politikalar geliştirmelerini sağlamak mümkün olmaktadır (Maffei vd., 2014, s. 5).

Bir politikanın başarısı veya başarısızlığı politikanın performansına ve sonuçlarına göre değerlendirilmektedir. Bu sebeple de değerlendirme aşamasında politikanın etkisinin ölçüldüğü söylenebilir. Tanımlanıp tartışılan sorunların, oluşturulan gündemlerin, benimsenip uygulanan programların toplumun bir bütün olarak ya da belirli bölümlerinin yaşamını iyileştirme konusunda ne derece başarılı olduğu politikanın etkilerinin değerlendirilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bu aşamada bir kamu politikasının adil ve etkili bir şekilde tasarlanarak uygulanıp uygulanmadığı, hangi maliyetlerle hangi sonuçlara ulaşıldığı, sorularına cevap aranmaktadır (Cochran vd., 2012, s. 11).

Politikaların değerlendirilmesini içerik değerlendirmesi, uygulama değerlendirmesi ve etki değerlendirmesi olarak kendi içinde üç gruba ayırmak mümkündür. İçerik değerlendirmesinde politikaların uygulama aşamasından önceki süreçte mevcut olan içerikler değerlendirilmektedir. Politikanın oluşturulmasında etkili olan amaçların ve yöntemlerin açık bir şekilde belirtilip belirtilmediği, gelişimi değerlendirilmektedir. Uygulama değerlendirmesi ise, politikanın başta belirtilen amaçlara uygun ve doğru şekilde uygulanıp uygulanmadığının değerlendirilmesidir. Uygulama değerlendirmesi sayesinde, politikanın etkinliği ölçülebilmekte ve politikaların uygulanmasında karşılaşılan engeller ve fırsatlar tespit edilebilmektedir. Son olarak etki değerlendirmesiyle politikaların beklenen neticelere ve etkiye ulaşp ulaşmadığı değerlendirilmektedir. Kısa vadeli ara çıktı olarak nitelendirilenler de dahil olmak üzere

politikanın amaçladığı etki ve çıktılar değerlendirilerek etkinliği ortaya konulmaktadır (Küçükyavaş, 2023, s. 251).

Politika değerlendirmesi, hükümetlerin eylem ve söylemlerinin sonuçlarını sistematik olarak değerlendirmeyi amaçlamaktadır ve değerlendirme aşamasında, politika sürecinde ne yapıldığı sorusuna cevap aranmaktadır. Yani değerlendirme, politika ile sonuçları arasındaki nedensel ilişkiyi tanımlamak için çeşitli yöntemler de kullanılarak yapılan eylemdir. Politikaların değerinin, bazı kriterler temelinde belirlenmesine yönelik sistematik, normatif bir girişimdir ve temel hareket noktası yapılan ile yapılmak istenilenin karşılaştırılmasıdır (Smith ve Larimer, 2009). Politikaların doğru şekilde değerlendirilmesini sağlamak amacıyla bazı analistler politikanın başarısını ölçmede kullanılacak bir çerçeve oluşturmuşlardır. Örneğin Marsh ve McConnel (2010), politikaların başarısını analiz etmek için süreç, program ve siyaset değerlendirmelerini öne sürmüşlerdir. Burada süreç değerlendirmesi ile kastedilen politikaların problem tanımlama, alternatif belirleme, karar verme eylemlerini kapsayan politika oluşturma aşamalarının değerlendirilmesidir. Program değerlendirmesinde ise siyasal partilerin söylemleri, yasama komisyon raporları, paydaşlardan ve medyadan alınan yorumlar kanıt niteliği taşımaktadır ve başarı bu sonuçlardan elde edilen kanıtlara göre değerlendirilmektedir. Siyaset değerlendirmesi de politikanın başarısının nihai ölçütü olarak görülmektedir. Politikalar siyasilerin yeniden seçilmelerine katkı veriyorsa, itibarlarını artırıyor ve yönetimde kolaylık sağlıyorsa başarılı olarak değerlendirilmektedir (Marsh ve McConnel, 2010).

Kamu politikalarının değerlendirilmesi bazı önemli faydalar sağlamaktadır. İlk olarak kamu politikaları değerlendirmeleri, politikaları uygulayan kimselere yol gösterici nitelik taşıyabilmektedir. Değerlendirme aşamasında başarılı bulunan politikalar örnek oluşturabileceği gibi başarısız bulunan politikalar da politika yapımcıların ve uygulayıcıların hatalarını görmelerini sağlayabilmektedir. Bunu dışında kamu politikalarının doğru şekilde değerlendirilmesi sayesinde politikanın gelişimi, etkileri ve değeri, diğer politikalarda uyumu, geliştirilmeye ihtiyacı olup olmadığı ve politika oluşturma ve uygulama sürecinin hesap verebilirliği ortaya konulmakta, değerlendirme sonuçlarına göre gelecek politikalara yön verilebilmektedir. Ayrıca kamu politikalarının değerlendirilmesi hükümetlere daha iyi politikalar ve tavsiyeler üretmelerine yardımcı olacak araçlar olarak görülmektedir.

4342 sayılı Mera Kanunu uygulamaları sayesinde 1998–2022 yılları arasında mera varlığında önemli bir artış olmasa da mevcut meraların korunması sağlanmıştır. Kanun, mera, yaylak ve kışlak alanlarını doğrudan düzenleyerek, bu alanlarla ilgili yıllardır süregelen mevzuat çatışmalarını ve yasal boşlukları gidermiştir. Meraların sorumluluğu tek elde toplanmış ve bu alanlarla ilgili yetkiler o zamanki adıyla Tarım ve Köyişleri, günümüzde Tarım ve Orman Bakanlığı'na verilmiştir. Mera Kanunu'na kadar olan süreçte mera, yaylak ve kışlak alanlarıyla ilgili yapılan çalışmalar daha çok tespit ve tahsisle sınırlıyken, 4342 sayılı Kanun bu alanların bakım ve ıslahı konusunda da bazı düzenlemeler getirmiştir. Bunun dışında Mera Kanunu'yla söz konusu alanların imar planları aracılığıyla vasıflarının değiştirilmesi şeklindeki uygulamalar sonlandırılmış ve mera, yaylak ve kışlakların imar planı sınırları içine alınması kararı Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın onayına bırakılmıştır (Kapan, 1998, s. 52).

Mera Kanunu temelde meraların korunmasını ve ıslahını amaçlamış olsa da bazı yanlış uygulamalara yol açtığı bir gerçektir. Öncelikle meraların tahsisine dair yapılan değişiklikler bu alanların rant aracı haline getirilmesine sebebiyet verebilmektedir. Meraların kullanım hakkının yerel yönetimlerde ve bu birimlerin halklarında olması, bu alanların verimli kullanılmasını mümkün kıldığı gibi; âtıl şekilde, ıslah edilemeden, korunmadan varlıklarının tehdit altında kalmasına da sebebiyet verebilmektedir. Bu duruma çözüm olarak mera, yaylak ve kışlakların kiralanabilmesi imkânı sunulmuş olsa da kiralayan kimselerin meraları ne şekilde kullanacağı ve ıslah çalışmalarının devam edip edemeyeceği belirsizdir. Bunun takibini yapacak bir sistem henüz oturmamış, Mera Kanunu ve Yönetmeliği bu uygulamaları kontrol altında tutacak cezai yaptırımlardan yoksundur (Avcıoğlu vd., 2010).

Meraların tespit, tahdit, tahsis ve ıslah işlemlerine kaynak oluşturmak amacıyla çıkarılan Mera Fonu üç yıl sonra kaldırılmıştır (Tekeli vd., 2005). Söz konusu faaliyetlerin beş yıl içinde tamamlanması öngörülmüşken 2022 yılı itibarıyla 14,6 milyon hektar mera alanının yaklaşık 13 milyon hektarında tespit, 12 milyon hektarında tahdit ve 8 milyon hektarında tahsis işlemleri yapılmıştır. Bu verilerden de görülmektedir ki Mera Kanunu'nun çıkarılmasının üzerinden yirmi dört yıl geçmiş olmasına rağmen bu işlemler henüz tamamlanamamıştır. Mera Kanunu'nun getirdiği düzenlemelerden bir diğeri de meraların kontrollü kullanımını sağlamak amacıyla üreticilerden kullanım ücreti alınması ve otlatmanın bir kapasiteye bağlanmasıdır. Bu uygulama, üreticilerin yıllardır ücretsiz

ve sınırsız şekilde faydalandıkları meraları kullanımlarını kısıtlamaktadır. Bu sebeple de üreticiler zaman zaman mera yönetim birlikleriyle ve hatta kendi içlerinde çatışmalar yaşayabilmektedir. Bunun dışında meralardan faydalanan kitle olan kırsal nüfusun, meraların kiralanması ve kullanım usulleri hakkında yeterince bilgilendirilmemesi Kanunun yerel düzeyde uygulanmasını güçleştirmektedir.

Mera varlığından en fazla yararlanan hayvancılık türünün küçükbaş hayvancılık olduğu söylenebilir. Bu sebeple de mera alanlarında yapılan olumlu ve olumsuz her türlü düzenlemeden en fazla etkilenen sektör de küçükbaş hayvancılık olmaktadır. Yıllar boyunca küçükbaş hayvan varlığı meralar üzerinde önemli baskı unsuru olarak görülmüş ve bu hayvanların meralarda otlatılma miktarlarına sınırlamalar getirilmiştir. Nitekim zamanla küçükbaş hayvan varlığının çeşitli nedenlerle azalması, koyun-keçi türü hayvanları meralar için bir tehdit olmaktan çıkarmıştır. Mera Kanunu uygulamaları başarılı bir şekilde yürütüldüğü takdirde mera varlığının ve kalitesinin artması olasıdır. Mera, yaylak ve kışlak alanlarında görülen iyileşmeler de küçükbaş hayvan varlığını olumlu yönde etkileyecektir.

Hayvancılık sektörünün en önemli girdilerinden olan yem bitkileri üretiminin 2000 yılında çıkarılmaya başlanan Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Kararla düzenli olarak desteklenmesi yem bitkilerinin ekim alanlarında artış görülmesini sağlamıştır. Örneğin 2000 yılında 653.3000 hektar (Yolcu ve Tan, 2008, s. 305) olan yem bitkileri ekim alanları 2010 yılına gelindiğinde yaklaşık 1,5 milyon hektar olmuştur (Acar vd. 2020). Yem bitkileri üretiminde artış yaşanmasına rağmen Türkiye'nin hayvan varlığı göz önünde bulundurulduğunda mevcut üretim miktarları henüz ülke hayvancılığının ihtiyacını karşılayacak düzeyde değildir. 2021 yılında yaklaşık 60,6 milyon ton yem bitkileri üretimi gerçekleşmiştir. Ancak bu dönemde mevcut hayvan varlığının kaba yem ihtiyacı yaklaşık 71,2 milyon tondur (TİGEM, 2022, s. 10). Hayvancılık sektöründe toplam girdilerin yaklaşık %70'ini yem maliyetlerinin oluşturduğu düşünülürse Türkiye'de yem bitkileri üretim miktarlarının günümüzde hala sektörün ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olduğu görülmektedir.

Hayvancılık sektörünün düzenli bir şekilde desteklenmesi 2000 yılına kadar mümkün olmamıştır. Sektörün girdilerine yönelik desteklemeler, hayvansal ürün ve damızlık hayvan destekleri kesintili olarak uygulanmıştır. Destekleme politikalarının

tarım ve hayvancılık sektöründe istenen gelişmeleri sağlayamaması ve ülke bütçesinde maddi yük teşkil etmeleri, uluslararası aktörlerin de sürece dahil olmasını gerektirmiştir. Bu süreçte yeni destekleme politikaları gündeme getirilmiş ve Doğrudan Gelir Desteği Sistemi Türkiye'nin yeni tarımsal destekleme modeli olmuştur (Yavuz, 2005, s. 43). Bu değişimde, Tarım Reformu Uygulama Projesi temel rolü oynamıştır. 2000 yılında AB'ye uyum ve DTÖ Tarım Anlaşması gibi uluslararası alanda atılan adımlar tarım ve hayvancılık sektöründe birtakım iyileştirmeler gerektirmiştir. Bu amaçla 2000 yılından itibaren Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Kararlar çıkarılarak sektör çeşitli alanlarda desteklenmeye başlanmıştır. 2000/467 sayılı Kararname ile sadece büyükbaş hayvancılık destekleme kapsamına alınmışken 2005 yılında çıkarılan 2005/8503 sayılı Kararname ile ilk defa küçükbaş hayvancılık sektörü de destekleme kapsamına alınmıştır. Bu tarihten itibaren küçükbaş hayvancılığa yönelik destekler artırılarak ve çeşitlendirilerek devam etmiştir. Küçükbaş hayvancılığa yönelik desteklerin de etkisiyle 2005 yılından sonra Türkiye'nin küçükbaş hayvan varlığı artmaya başlamıştır.

1995 yılında kabul edilen 4084 sayılı 7.6.1926 tarihli ve 904 sayılı Islah-ı Hayvanat Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun ile 904 sayılı Hayvan Islahı Kanunu'nda değişiklik yapılmış ve ıslah amaçlı yetiştirici birliklerinin kurulabileceği ifade edilmiştir (7.6.1926 Tarihli ve 904 Sayılı Islah-ı Hayvanat Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun). Bu tarihten itibaren illerde yetiştirici birlikleri kurulmaya başlanmış ve süreç, 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu kapsamında çıkarılan ıslah amaçlı yetiştirici birliklerinin kurulması ve hizmetleri hakkında yönetmeliklerle hızlandırılmıştır. 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu, hayvan ıslahı meselesinin AB'ye uyum sürecinde zamanın şartlarına göre yeniden düzenlenmesini mümkün kılmıştır. Bu Kanunla hayvancılık sektöründe faaliyet gösteren yetiştiriciler örgütlenmeye teşvik edilmiş ve ıslah amaçlı yetiştirici birlikleri yasal bir temele kavuşmuştur.

Kanun kapsamında illerde ıslah amaçlı Damızlık Sığır Yetiştiricileri Birlikleri, Koyun-Keçi Yetiştiricileri Birlikleri, Arı Yetiştirici Birlikleri, Manda Yetiştiricileri Birlikleri, Tavuk Yetiştiricileri Birlikleri kurulmuştur. Bu birlikler yüksek verimli hayvanlar elde etmek için oluşturulmuştur. Yetiştiricileri örgütlenmeye teşvik etmek amacıyla, bazı hayvancılık desteklemelerinden yararlanmaları ıslah amaçlı yetiştirici birliklerine üye olmak şartına bağlanmıştır. Örneğin Anaç Koyun-Keçi

Desteklemesinden yararlanma şartlarından birisi damızlık koyun keçi yetiştiricileri birliğine üye olmaktır (T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2024c). Bu tarz uygulamalarla birliklerin üye sayısının artırılması mümkün olmaktadır. Ülke genelinde örgütlenen damızlık hayvan yetiştiricileri birlikleri, üyelerin örgütlenmelerini sağlamalarının yanı sıra hayvan varlığının kayıt altına alınması, ıslah uygulamalarının yaygınlaşması, kaliteli damızlık üretimi, işletmelerinin ölçeklerinin büyütülmesi ve hayvanlardan elde edilen verimin artırılması gibi çalışmalarda da bulunmaktadır (Murat ve Erdem, 2023, s. 4). Hayvan Islahı Kanunu 2010 yılında 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu çıkarılana kadar yürürlükte kalmıştır.

2006 yılında Tarım Kanunu'nun kabul edilmesiyle birlikte tarım ve hayvancılık sektörüne yönelik destekler bu kanun çerçevesinde düzenlenmeye başlamıştır. Tarım Kanunu'nun getirdiği en önemli düzenlemenin tarımsal desteklere GSMH'nin en az %1'i oranında pay ayrılması zorunluluğu olduğu söylenebilir. Bu zorunluluk ile tarımsal desteklerin kesinlik kazanması ve hukuki bir temele dayanması amaçlanmıştır. Ancak uygulamada tarım sektörüne ayrılan desteklerin GSMH'nin yaklaşık ortalama %0,5'ine tekabül ettiği görülmektedir. 2007 yılında GSMH'nin içinde tarımsal desteklerin payı %0,82 iken 2010 yılına gelindiğinde bu oran %0,5 şeklinde gerçekleşmiştir. GSMH'nin içinde tarımsal desteklerin payı 2006 yılından bu yana da hiçbir zaman %1 oranını görememiştir (Doğrulukpayı, 2022). Tarım sektörüne ayrılması gereken destek miktarı Tarım Kanunu'nun ilgili maddesi de ihlal edilerek hedeflenen miktarın altında kalmaktadır. Bu durum tarım sektörünün bir alt sektörü olan hayvancılık desteklemelerinin beklenen düzeyin daha da altında kalmasına sebep olmaktadır. Örneğin 2007 yılında yaklaşık 5,5 milyar lira olan tarımsal destekler içinde hayvancılığın payı yaklaşık %26,67 oranında olmuş ve 723 milyon lira civarında kalmıştır (T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, 2007, s. 70-71).

5996 sayılı Kanun, yalnızca Hayvan Islahı Kanunu'nu değil, 27/5/2004 tarihli ve 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'u, 8/5/1986 tarihli ve 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu'nu, 15/5/1957 tarihli ve 6968 sayılı Ziraî Mücadele ve Ziraî Karantina Kanunu'nu, 29/5/1973 tarihli ve 1734 sayılı Yem Kanunu'nu da

yürürlükten kaldırmıştır. Kanun, daha tasarı aşamasındayken, Hayvan Islahı Kanunu başta olmak üzere, birçok kanunu ve hükmü yürürlükten kaldırması sebebiyle eleştirilmiştir. 5996 sayılı Kanun'da hayvan ıslahının sadece birkaç maddeyle düzenlenmesi o yıllarda endişe verici bir gelişme olarak görülmüştür (Tarım Dünyası, 2024). Nitekim bu Kanunun daha çok gıda güvenliği meselesi üzerinde duran bir Kanun olduğu ve hayvan ıslahı konusunun geri plana itildiği de açıktır.



SONUÇ

Bu çalışmada, 1990-2010 yılları arasında uygulanan küçükbaş hayvancılık politikalarının süreç modeli ile çözümlenmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda tezin üçüncü bölümü çözümlene kısmı olmaktadır. Bu bölümde, 1990-2010 döneminde uygulanan küçükbaş hayvancılık politikaları süreç modelinin aşamaları olan gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme aşamaları kapsamında çözümlenmektedir.

1990 yılından 2010 yılına kadar küçükbaş hayvancılığı geliştirmeye yönelik politikalar eskiye göre artmış olsa da halen sınırlı düzeydedir. Bu sebeple çalışmanın kapsadığı dönemde çözümlene için daha çok hayvancılık sektörüne yönelik düzenlemeler ele alınmaktadır. Bu düzenlemelerin küçükbaş hayvancılık sektörüne etkileri de değerlendirilmektedir. 1990-2010 döneminde uygulamaya konulan 1998 yılında çıkarılan 4342 sayılı Mera Kanunu, 2000 yılından itibaren çıkarılmaya başlanan hayvancılığın desteklenmesi hakkında kararlar, 2001 yılında çıkarılan 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu, 2006 yılında çıkarılan 5488 sayılı Tarım Kanunu ve 2010 yılında çıkarılan 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu çalışmada çözümlenmesi yapılan düzenlemeleri oluşturmaktadır.

4342 sayılı Mera Kanunu'nun gündeme gelişi, 1960'lı yıllarda meraların ayrı bir kanunla düzenlenmesi gerektiği tartışmalarıyla başlamıştır. Meraların kontrolsüz kullanımı, mera varlığının günden güne azalması, var olan meraların verimsiz olması, ıslahının sağlanamaması ve birden fazla yasanın etki alanı içinde olmalarının yarattığı yetki karmaşası meralarla ilgili temel problemler olarak görülmüştür. Meraların içinde bulunduğu bu olumsuz durumun giderilmesi için de müstakil bir mera kanunu çıkarılması ihtiyacı doğmuştur.

1990'lı yıllara gelindiğinde, mera alanlarıyla ilgili tartışmalar karşılık bulmuş ve Mera Kanunu'nun formüle ediliş süreci başlamıştır. 1992 yılında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bir Mera Kanun Tasarısı hazırlayıp Meclis'e sunmuştur. Mera Kanun Tasarısı hazırlanırken ilgili Bakanlıklara ek olarak TEMA Vakfı'nın da görüşleri alınmıştır. Buradan yola çıkılarak resmî ve gayri resmî aktörlerin sürece dahil olduğu anlaşılmaktadır. Mera Kanun Tasarısı'nın mera varlığını koruyarak ve düzenleyerek

hayvancılık sektörüne katkısı olacağı gibi, erozyonla mücadele için de bir araç olacağı formülasyon aşamasında dile getirilmiştir.

Garret Hardin, 1968 yılında yayımladığı *The Tragedy of the Commons* (Müştereklerin Trajedisi) isimli makalesinde müşterek alanlarının korunmasının özelleştirme veya devlet kontrolü ile mümkün olduğunu ifade etmiştir (Hardin, 1968, s. 1245; Ayalp ve Bayrak, 2018, s. 108). Müşterek bir alan olarak meraların kontrollü kullanımın sağlanması ve kaynak tüketiminin önüne geçilebilmesi için de bu alanlarda devlet kontrolü zaruri görülmektedir. Bunun dışında Elinor Ostrom da müşterek alanlardan menfaat sağlayacak bireylerin iş birliği ve karşılıklı yardımlaşmasının - kolektif eylem- bu alanların kontrollü kullanımının sağlanmasında etkili olacağını belirtmektedir. Buna göre toplumlar, kolektif hareket etmeleri durumunda kaynakları sürdürülebilir bir şekilde kullanabilecektir (Özgür, 2023, s. 47). Mera Kanun Tasarısı, meraların kullanımında kolektif bir bilinç öngörmese de mera alanlarının kullanımında devlet tarafından konulan bazı sınırlamalar getirmektedir.

Mera Kanun Tasarısı'nın kanunlaştırma süreci ise 1996 yılında başlamıştır. Tasarının Meclis'e sunulduğu 1992 yılından itibaren dört yıl boyunca kanunlaşmak için meclis gündemine gelmemesi mera varlığı adına bir kayıp olarak görülmektedir. Bunun dışında Tasarının Meclis'te görüşülmesi de 1998 yılını bulmuştur. Mera Kanun Tasarısı kanunlaştırılırken yasal dayanağını Anayasa'nın 45. maddesinden aldığı ifade edilmiştir. Tasarı maddelerinin tek tek görüşülüp oylanmasından sonra Mera Kanun Tasarısı 25 Şubat 1998'de 222 vekilden 215'inin kabul oyuyla kanunlaşmıştır.

Mera Kanunu uygulamaları Kanun'a işlerlik kazandırmak amacıyla çıkarılan Mera Yönetmeliğiyle sürdürülmüştür. Bu Yönetmelikte Mera Kanunu'nun gerektirdikleri ve uygulama yöntemleri düzenlenmiştir. Mera Kanunu'nda meraların sorumluluğu Gıda, Tarım ve Hayvancılık (Tarım ve Orman) Bakanlığı'na verilmiştir. Bakanlık bünyesinde Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü, bu Müdürlüğe bağlı Çayır, Mera ve Yem Bitkileri Daire Başkanlığı, taşrada İl Tarım ve Orman Müdürlüklerine bağlı Çayır, Mera ve Yem Bitkileri Şube Müdürlüğü, illerde komisyonlar ve il ve ilçelerde teknik ekipler oluşturularak Kanun'un getirdiği düzenlemeleri uygulayacak birimler oluşturulmuştur. Mera Kanunu uygulamaları meraların tespiti, tahdidi ve tahsisi şeklinde yürütülmektedir.

Mera Kanunu'nun değerlendirme aşamasında ise Kanun'un başarıya ulaşıp ulaşmadığı ölçülmektedir. Buna göre bu Kanun ile meralar birden fazla yasanın etki alanından kurtarılmış ve müstakil bir kanuna kavuşmuştur. Meraların yıllar boyunca tespit ve tahsis işlemleri yapılmaktayken Mera Kanunu ile bu alanların ıslahı ve bakımı da mümkün olmuştur. Mera Kanunu'nun yürürlüğe girdiğı 1998 yılından mera alanlarıyla ilgili en güncel verilere erişilen 2022 yılına kadar mera alanlarının tespit, tahdit ve tahsis çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Ancak daha önce de belirtildiğı gibi halen mera varlığının tamamının tespit tahsis ve tahdit işlemleri tamamlanmamıştır. Kanun meralarla ilgili önemli kazanımlar sağlamış, mera varlığının korunması ve veriminin artırılması, büyük oranda meralardan yararlanılarak sürdürülen küçükbaş hayvancılığın gelişmesine de katkıda bulunmuştur.

Hayvancılığın desteklenmesi hakkında kararlar 2000 yılına gelindiğinde gerek uluslararası aktörlerin ülke tarımına yön verme çabaları neticesinde ortaya çıkmıştır. DB ve IMF'nin tavsiyeleriyle tarımsal desteklerin niteliğinin değiştirilmesi, hayvancılık sektöründe de destekleme sistemi kurulmasını gündeme getirmiştir. Türkiye hayvancılığının gelişmesini sağlamak ve sektörün problemlerini çözmek amacıyla desteklemelerin artırılması ve istikrar kazanması gerekmiştir. Hayvancılığın desteklenmesi hakkında kararlar formüle edilirken de her beş yılda bir yeni kararname çıkarılması planlanmıştır. Ayrıca kararnamelerle yem bitkileri üretimi, hayvan ıslahı, et ve süt üretimi gibi konuların düzenlenmesi kararlaştırılmıştır.

Hayvancılığın desteklenmesi hakkında kararlar ilki 2000 yılında çıkarılan 2000/467 sayılı Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı ile resmiyet kazanmıştır. Daha sonra 2005 yılında, 2008 yılından itibaren de her yıl çıkarılmaya başlanmıştır. Bu Kararların uygulanmasıyla da hayvancılık sektörüne verilen destekler zamanla artış göstermiştir. Öyle ki 2010 yılına gelindiğinde hayvancılık sektörüne ayrılan destek miktarı 2000 yılına kıyasla 30 kat artmıştır. Küçükbaş hayvancılık sektörünün desteklemeye konu edilmesi ise 2005 yılında çıkarılan 2005/8503 sayılı Kararname'yle mümkün olmuştur. İlerleyen yıllarda da küçükbaş hayvancılığa ayrılan destekler artarak devam etmiştir.

Hayvancılığın desteklenmesi hakkında kararların uygulamaya konuldukları 2000 yılından itibaren hayvan varlığını ve hayvansal üretimi geliştirmek adına önemli katkıları

olmuştur. Küçükbaş hayvancılığın ilk defa desteklemeye konu edilmesi üreticinin tekrar sektöre yönelmesini sağlamıştır. 2008 yılından itibaren de küçükbaş hayvan varlığının artış göstermeye başladığı çalışmanın ikinci bölümünde yer verilen TÜİK verilerinden anlaşılmaktadır. Bu durumda hayvancılığın desteklenmesi hakkında kararların değerlendirme aşamasında, hayvancılık sektörünü geliştirmek ve rekabet gücünü artırmak olarak belirlenen amaçlarına büyük oranda ulaştığı söylenebilir.

4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu'nun gündeme gelişi ise 1926 yılında çıkarılan 904 sayılı Islah-ı Hayvanat Kanunu'nun dönemin gerekliliklerini karşılayamaması sonucunda olmuştur. Hayvan ıslahı konularında yeni girişimlere, çağdaş hayvan ıslah programlarına ve hayvan kayıt sistemine ihtiyaç duyulması, 904 sayılı Yasa'nın bu ihtiyaçları karşılayamayacak seviyede eski kalması güncel bir hayvan ıslahı mevzuatını gerektirmiştir. 4631 sayılı Kanun formüle edilirken, mevcut bir kanun düzenlenerek güncel mevzuat oluşturulması sebebiyle, karar verme modellerinden artırıcı modelin etkili olduğu görülmektedir. Yeni Kanun Tasarısı 2000 yılında Meclis'e sunulmuştur. Tasarı hazırlanırken ilgili Bakanlıklar başka olmak üzere resmî aktörler ve bunlara ek olarak bazı STK'lar ve fakültelerden oluşan gayri resmî aktörler de formüle ediliş sürecine dahil olmuştur.

Hayvan Islahı Kanun Tasarısı 2001 yılında Meclis'te görüşülüp oylanmış ve 216 vekilden 214'ünün kabul oyuyla kanunlaşmıştır. Kanunlaştırılmasıyla birlikte 904 sayılı Islah-ı Hayvanat Kanunu ile Damızlık Tiftik Keçilerinin Harice Men-î ve Teksiri Adadı Hakkındaki Kanun'u yürürlükten kaldırmıştır. 4631 sayılı Kanun'un kanunlaştırma aşamasında, uygulanmasını kolaylaştıracak düzenlemeler de yapılmıştır. Örneğin hayvan ıslahı meselesinde konunun paydaşları arasında koordinasyon sağlaması amacıyla Hayvan Islahı Milli Komitesi kurulmasına karar verilmiştir. Ayrıca Kanun'a işlerlik kazandırmak amacıyla yönetmelikler de çıkarılmıştır.

4631 sayılı Kanun'un uygulama aşamasında ise daha çok yetiştiricilerin örgütlenmesi çabaları görülmektedir. Bu Kanun kapsamında 2001 yılında çıkarılan Islah Amaçlı Yetiştirici Birliklerinin Kurulması ve Hizmetleri Hakkında Yönetmelik kapsamında yetiştirici birliklerinin kuruluş ve işleyiş şartları belirlenmiştir. Akabinde il düzeyinde damızlık hayvan yetiştirici birlikleri kurulmaya başlanmıştır. Damızlık küçükbaş hayvan yetiştirici birliklerinin de ilki 2003 yılında İzmir'de kurulmuş ve

günümüze kadar sayıları artarak devam etmiştir. 4631 sayılı Kanun'a istinaden, 2003 yılında çıkarılan Hayvan Gen Kaynaklarının Korunması Hakkında Yönetmelik ve 2009 yılında çıkarılan Koyun ve Keçi Türü Hayvanların Tanımlanması, Tescili ve İzlenmesi Yönetmeliği kapsamında yürütülen çalışmalar da Kanun'un uygulama alanlarından bir diğeridir.

4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu'nun değerlendirme aşamasında ise yetiştiricileri örgütlendirmeye teşvik ederek hayvancılık sektörüne ıslah amaçlı yetiştirici birliklerini kazandırması, hayvan kayıt sistemi oluşturularak hayvan varlığının kayıt altına alınması, birim hayvan başına elde edilen verimde artış sağlanması şeklinde çıktılarının olduğu görülmektedir. Buradan yola çıkılarak Kanun'un 1. maddesinde yer verilen amaçlarına büyük oranda ulaştığı söylenebilir. Kanun kapsamında ilk defa Damızlık Koyun-Keçi Yetiştiricileri Birliği kurulması da küçükbaş hayvancılık için Kanun'un getirdiği en önemli gelişmelerden biri olmuştur.

2010 yılında çıkarılan 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun gündeme gelişi ise hayvan sağlığı, ıslahı, bitkisel üretim, gıda ve yem mevzuatının AB mevzuatı ile uyumlu hale getirilmek istenmesiyle olmuştur. Gıda üretiminin uluslararası standartlara kavuşturulması, ihracatta kolaylık sağlanması için ulusal mevzuatın yeniden düzenlenmesi gerekmiş ve 5996 sayılı Kanun bu sebeplerle oluşturulmuştur.

Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu formüle edilirken de bu Kanun'la beş ayrı Kanun'un yürürlükten kaldırılacağı ifade edilmiştir. Buradan, yeni oluşturulacak Kanun'un bu beş Kanunun kapsadığı konuları yeniden düzenleyeceği anlaşılmaktadır. Bu sebeple söz konusu Kanun oluşturulurken de artırıcı karar verme modelinden faydalandığı görülmektedir. Kanun Tasarısı'nın hazırlanma sürecinde bazı önemli STK'lar da müdahil olmuş, resmî aktörlerin yanında gayri resmî aktörlerin de görüşleri alınmıştır.

Kanun Tasarısı Nisan 2010'da Meclis'te görüşülmeye başlanmıştır. İki ay sonra da Haziran 2010'da oylamaya katılan 208 vekilden 198'inin kabul oyu vermesiyle kanunlaşmıştır. Bu Kanun'la birlikte mera yönetmeliği, ıslah amaçlı hayvan yetiştirici birliklerinin kurulması ve hizmetleri hakkında yönetmelik, koyun ve keçi türü hayvanların tanımlanması, tescili ve izlenmesi yönetmeliği yeniden düzenlenmiştir. 5996

sayılı Kanun'un kanunlaştırılmasıyla, 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu, 4631 sayılı Hayvan Islahı Kanunu, 6968 sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu, 1734 sayılı Yem Kanunu ve 5179 sayılı Gıda Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

5996 sayılı Kanun'un uygulamasında ise yer yer yönetmeliklerden faydalanıldığı görülmektedir. 2010 yılından beri hayvan ve bitki sağlığı, hayvan ıslahı, gıda ve yem üretimi konuları bu Kanun kapsamında yürütülmektedir. Kanunun değerlendirme aşamasında ise söz konusu mevzuatın AB kriterlerine uyumlu hale getirmesiyle hayvansal ve bitkisel ürünlerin ihracatını kolaylaştırması sebebiyle başarılı olduğu görülmektedir. Ancak bünyesinde topladığı beş ayrı kanunun kapsamına ulaşamaması sebebiyle de eleştirilmektedir. Kanun daha çok mevzuatı güncel şartlara göre güncellemiştir. Sektörde köklü değişiklikler getiren bir düzenleme olamamıştır.

Tarım Kanunu'nun gündeme gelişi ise Türkiye'nin bir tarım kanunu olmaması tartışmalarıyla başlamıştır. Uluslararası piyasalara uyum sürecinde tarım sektörünü geliştirmeye yönelik planlanan uygulamaların hayata geçirilebilmesi için çerçeve bir tarım kanunu oluşturulması gerekmiştir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı'nın TBMM'ye sunduğu bir görüşte Acil Eylem Planı içerisinde altı ay içinde çerçeve tarım kanunu çıkarılacağına değinilmiştir. Sekizinci ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da bir tarım kanunu çıkarılarak tarımsal desteklerin bu Kanun'la düzenlenmesi gündeme getirilmiştir.

Tarım Kanunu'nun formüle edilmesi ise 2005 yılında gerçekleştirilmiştir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye'nin tarım politikalarının rekabetçi bir düzeye gelmesi ve uzun vadeli hedeflere dayandırılması ihtiyacına bir cevap olarak Tarım Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır. Tasarının hazırlanmasında sürece çeşitli bakanlıklar, müsteşarlıklar, AB Genel Sekreterliği dahil olmuştur. Hayvancılık desteklemeleri ve hayvan kayıt sistemi oluşturulması da yine formülasyon sürecinde Tasarıya dahil edilen düzenlemelerden bazılarıdır.

Tarım Kanun Tasarısı'nın kanunlaştırılması da 2006 yılında gerçekleşmiştir. Kanunlaştırma sürecinde kısa bir yasa olmakla eleştirilse de ülke tarımı için önemli bir gelişme olarak görülmüştür. Kanunlaştırılmasıyla birlikte tarım sektörü çerçeve bir kanuna kavuşmuş, tarım ve hayvancılık alanında yapılan düzenlemelerin yasal dayanağı Tarım Kanunu olmuştur. Tarım Kanunu'nun getirdiği düzenlemelerden GSMH'den

tarımsal desteklere ayrılan payın en az %1 oranında olacağı düzenlemesi göze çarpmaktadır; bu maddeyle tarımsal destekler garanti altına alınmış olmaktadır.

Tarım Kanunu'nun uygulama aşamasında Hayvancılığın Desteklenmesi Hakkında Kararların artık bu Kanun'a tabii olduğu görülmektedir. Tarımsal desteklere ayrılan payın içinden hayvancılık sektörüne de ayrı bir pay ayrılmaktadır. Kanun'un çıkarıldığı 2006 yılından itibaren hayvancılık sektöründeki desteklemeler, küçükbaş hayvancılığın destekleme kapsamına alınarak söz konusu desteklerin çeşitlendirilmesi ve miktarlarının artırılması Tarım Kanunu uygulamalarının sonuçlarıdır. Kanun'un değerlendirme aşamasında, hedeflerine ulaşma noktasında tam olarak başarılı olmadığı görülmektedir. Örneğin GSMH'nin içinden tarımsal desteklere ayrılan pay hiçbir zaman %1 oranına ulaşamamıştır. 2006 yılından beri en fazla ayrılan pay GSMH'nin %0,82'si olarak kayıtlara geçmiştir. Yine de Tarım Kanunu ülke tarımını doğrudan düzenleyen bir yasa olması sebebiyle önemlidir.

Çalışmanın problem durumu ve hipotezi düşünüldüğünde, ele alınan dönemde uygulanan küçükbaş hayvancılık politikalarının analiz edilmesinde süreç modelinden faydalanılması ve politikaların oluşturulma sürecinin aşamalara ayrılarak ele alınması politika çözümlemesini kolaylaştırmaktadır. Süreç modeli, söz konusu politikaların oluşturulma öyküsünü daha açık bir şekilde ortaya koyabilmeyi mümkün kılmaktadır. Politika çözümlemesinin bir sisteme oturtulması hem çalışmacının işini kolaylaştırmakta hem de çalışmada bütünlük sağlamaktadır. Ayrıca süreç modeli sayesinde, politikaların başlamasından bitişine geçen sürecin neden-sonuç ilişkisiyle ele alınması, alana hâkim olmayan okuyucuya daha sade bilgiler aktarılmasına yardımcı olmaktadır.

Çalışmanın gelecek çalışmalar için bir öncü olması temenni edilmektedir. Başka dönemlerde uygulanmış küçükbaş hayvancılık politikalarının süreç modeliyle çözümlenmesi, çözümlemede diğer modellerden yararlanılması veya birden fazla modelin sentezlenerek kullanılması, literatüre katkı sağlayacak özgün çalışmalar üretilmesi adına kamu politikası analizi yapacak araştırmalara tavsiye niteliğindedir.

KAYNAKÇA

- Abay, C. F., Gümüş, S. G. ve Türkekul, B. (2019). Türkiye’de 2000 yılı sonrası uygulanan tarım politikaları. B. Pakdemirli, B. Yücel, N. Koşum ve Z. Bayraktar (Editörler), *Türkiye’de geçmişten günümüze tarım politikaları ve ekonomisi içinde* (s. 21-38). Ankara: Akçağ Yayınları.
- Acar, O. K. (2013). *Yeni kamu yönetimi paradigması çerçevesinde bir örnek olay olarak 2000 sonrası posta telgraf (PTT A.Ş.) teşkilatı ve hizmetleri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Acar, O. K. ve Akman, E. (2019). Türkiye’de kamu personel politikalarının süreç modeli çerçevesinde analizi. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11 (27), 203-217.
- Acar, Z., Tan, M., Ayan, İ., Aşçı, Ö.Ö., Mut, H., Başaran, U., Gülümser, E., Can, M., Kaymak, G. (2020). Türkiye’de yem bitkileri tarımının durumu ve geliştirme olanakları. *Türkiye Ziraat Mühendisliği IX. Teknik Kongresi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Basın Yayın Müdürlüğü, 529-554.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yerel yönetimler yapbozu: gelişmeler ve öneriler. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 13 (19), 2499-2532.
- Akman, E. (2015). *Türkiye’de kamu politikası ve kanun yapım sürecinin analizi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Akman, E. (2019). *Kamu politikası*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.
- Arslan, R. (2016). *Süreç analizi çerçevesinde Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikası*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Denizli: Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Avcıoğlu, R. (2012). Türkiye meraları ve mera kanununun getirdikleri. *Tarım Bilimleri Araştırma Dergisi*, 5 (1), 24-32.
- Avcıoğlu, R., Soya, H. ve Kendir, H. (2010). Meralarımızın korunma ve kullanımı. *Türkiye Ziraat Mühendisliği VII. Teknik Kongresi*. Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, 199-211.
- Ayalp Karakaya, E. ve Bayrak Alpaykut, S. S. (2018). Kırsal-ekolojik müşterekler: İzmir mera alanları vakası. *Meltem İzmir Akdeniz Akademisi Dergisi*, (3), 107-110.

- Aygün, N. (2018). Osmanlı Devleti kırsalında iktisadi örüntüler ve Trabzon’da koyun (sürü) sahipleri (1722). *Karadeniz İncelemeleri Dergisi*, 13 (25), 11-68.
- Ayhan, V., Taşkın, T., İnce, D., Yılmaz, M., Boyar, S. ve Bardakçioğlu, E. (2010). Damızlık koyun-keçi yetiştiricileri birliklerinin edinimleri. *Ulusal Keçicilik Kongresi*, Çanakkale, s. 68-82.
- Babaoğlu, C. (2017). Kamu politikası analizine yönelik kavramsal ve kuramsal bir çerçeve. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15 (30), 511-532.
- Bayraktar, E. (2014). *Social policy process analysis of municipalities in Turkey after 2002: Example of Samsun metropolitan municipality*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Sabancı Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bayraktar, E. (2021). *Kamu politikası süreç analizi: Ataşehir belediyesi emekvler kentsel dönüşüm örneği*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Birkland, T. A. (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*. New York: M. E. Sharpe.
- Birkland, T. A. (2017). Agenda setting in public policy. F. Fischer, G. Miller ve M. Sidney (Editörler), *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* içinde (s. 63-78). New York: CRC Press.
- Bochel, C. ve Bochel, H. (2018). *Making and implementing public policy: Key concepts and issues*. London: Palgrave.
- Broadnax, W. D. (1976). Public policy: Its formulation, adoption, implementation, and evaluation. *Public Administration Review*, 36 (6), 699-703.
- Can, M. F. (2018). Türkiye hayvancılık politikalarının AB ile etkileşimi ve olası sonuçları. *Atatürk Üniversitesi Veteriner Bilimleri Dergisi*, 13 (2), 242-250.
- Cevher, C., Ceylan, C. ve Köksal, Ö. (2008). Türkiye’de mera kanunu uygulamalarının tarihsel gelişimi. *Tarla Bitkileri Merkez Araştırma Enstitüsü Dergisi* 17 (1-2), 1-10.
- Cochran, C. E., Mayer, L. C., Carr, T. R., Cayer, N. J., McKenzie, M. J. ve Peck, L. R. (2012). *American public policy: An introduction*. (Tenth edition). Boston: Wadsworth, Cengage Learning.
- Coglianesi, C. ve D’Ambrosio, J. (2008). Policymaking under pressure: the perils of incremental responses to climate change. *Connecticut Law Review*, 40 (5), 1411-1430.

- Cohen, M. D., March, J. G. ve Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.
- Çalı, H. H. (2013). Aile içi şiddet: bir kamu politikası analizi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16 (2), 1-25.
- Çalışkan, İ. (2021). *İlçe idarelerinde tarım ve hayvancılık politikaları: Karabük Eflâni ilçesi üzerine bir inceleme*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Karabük: Karabük Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.
- Çelik, F. (2022). Kamu politikaları yapımında çoklu akımlar çerçevesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24 (3), 1493-1516.
- Çelikten, M., Gılıç, F., Çelikten, Y. ve Yıldırım, A. (2019). Örgüt yönetiminde karar verme süreci: bitmeyen bir tartışma. *Mersin Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 15 (2), 581-592.
- Çeliktürk, T. (2020). *1985-2017 dönemi İller Bankası reorganizasyon politikalarının tamamlayıcı analiz yaklaşımı çerçevesinde çözümlenmesi*. Basılı Doktora Tezi. Denizli: Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çetin, F. G. (2021). Türkiye’de kamu politikası oluşturma sürecinde gündem belirleme: sağlıkta dönüşüm programına yönelik bir inceleme. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 11 (2), 667-682.
- Çevik, H. H. (2004). Türkiye’de kamu yönetimi başarısızlığına teorik bir yaklaşım. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 59 (03), 43-78.
- Damızlık Koyun-Keçi Yetiştiricileri Birliği (2014). Anadolu coğrafyasının yükselen kültürü; küçükbaş hayvancılık, 2005’ten 2014’e bir başarı öyküsü. *Damızlık Koyun-Keçi Yetiştiricileri Dergisi*, (2), 3-9.
- DeLeon, P. (1999). The stage approach to the policy process: what has it done? where is it going. P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* içinde (s. 19-32). Colorado: Westview Press.
- Dellal, İ., ve Tan, S. (2001). Türkiye’de süt sektörü ve sütçülük politikaları. *Tarım Ekonomisi Dergisi*, 6 (1 ve 2), 27-39.
- Demir, F. (2011). Kamu politikası ve politika analizi çalışmalarının teorik çerçevesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30), 107-120.
- Dernek, Z. (2006). Cumhuriyet’in kuruluşundan günümüze tarımsal gelişmeler. *Ziraat Fakültesi Dergisi*, 1 (1), 1-12.

- Dertlioğlu, B. (2023). Türkiye’de sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı (SYDV) politikalarının çözümlenmesi: Denizli/Çal örneği. *Pamukkale Journal of Eurasian Socioeconomic Studies*, 10 (2), 153-173.
- Dinç, Y. D. ve Atmaca, Y. (2023). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası sürecinin yeni aktörleri: Politika kurulları ve ofisler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (76), 126-148.
- Doğrulukpayı (2022). Tarımsal Destek Yıllardır Kanunda Belirtilen Miktarın Altında. <https://www.dogrulukpayi.com/bulten/tarim-destekleri-kanunda-belirtilen-miktarin-altinda> (Erişim Tarihi: 25.05.2024)
- DPT (1963). *Birinci beş yıllık kalkınma planı (1963-1967)*, Ankara.
- DPT (1968). *İkinci beş yıllık kalkınma planı (1968-1972)*, Ankara.
- DPT (1973). *Üçüncü beş yıllık kalkınma planı (1973-1977)*, Ankara.
- DPT (1979). *Dördüncü beş yıllık kalkınma planı (1979-1983)*, Ankara.
- DPT (1985). *Beşinci beş yıllık kalkınma planı (1985-1989)*, Ankara.
- DPT (1990). *Altıncı beş yıllık kalkınma planı (1990-1994)*, Ankara.
- DPT (1991). *Altıncı beş yıllık kalkınma planı hayvancılık özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara.
- DPT (1995). *Yedinci beş yıllık kalkınma planı (1996-2000)*, Ankara.
- DPT (1996). *Yedinci beş yıllık kalkınma planı yem sanayi özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara.
- DPT (2000). *Sekizinci beş yıllık kalkınma planı (2001-2005)*, Ankara.
- DPT (2000a). *Sekizinci beş yıllık kalkınma planı tarımsal politikalar ve yapısal düzenlemeler özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara.
- DPT (2001). *Sekizinci beş yıllık kalkınma planı hayvancılık özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara.
- DPT (2006). *Dokuzuncu beş yıllık kalkınma planı (2007-2013)*, Ankara.
- DPT (2007). *Dokuzuncu beş yıllık kalkınma planı hayvancılık özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara.
- Dunn, W. N. (2017). *Public policy analysis: an integrated approach*. New York: Routledge.
- Duru, A. A. (2022). Türkiye’de kamu politikası sürecindeki aktörler ve gündem belirleme. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12 (3), 158-187.

- Duyar, İ. (1995). Kamu politikaları uygulamasında birleştirici bir teoriye doğru. *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, 28 (2), 107-123.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy*. (Fifteenth edition). Boston: Pearson.
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Washington D.C.: CQ Press.
- Eğilmez, M. (2020). *Türkiye ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Eğri, T. (2014). 2000 sonrası Türk tarım politikalarında dönüşüm ve çiftçi algısı: Kırklareli örneği. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14 (1), 89-104.
- Eke, E. (2022). Sağlık politikası süreci. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 3 (3), 41-67.
- Emecen, F. (1988). Ağnam resmi. *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*. <https://islamansiklopedisi.org.tr/agnam-resmi> (Erişim Tarihi: 22.12.2023)
- Erat, V. ve Demirkanoğlu, Y. (2022). Kamu politikaları ve yasa (laştı)ma: Türkiye’de hükümet sistemleri üzerinden kavramsal bir çerçeve. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (2), 428-442.
- Erat, V. ve Kaçer, F. (2014). Siyasa yapım sürecinde müzakereci yaklaşımlar. *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (4), 57-75.
- Erdal, İ. (2020). Tarım ve hayvancılığa dayalı kalkınma bağlamında kurulan bir sivil toplum kuruluşu: Türkiye Tiftik Cemiyeti ve faaliyetleri. *History Studies*, 12 (4), 1733-1761.
- Ergüder, Ü. (1981). *Türkiye’de tarım ve fiyat destek siyasası ve siyaset*. İstanbul: Gözlem Matbaacılık.
- Erten, Ş. (2015). *Türkiye’de engellilere yönelik kamu politikalarının analizi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Eryılmaz, B. (2022). *Kamu yönetimi*. (gözden geçirilmiş 15. baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eştürk, Ö. ve Ören, M. N. (2014). Türkiye’de tarım politikaları ve gıda güvencesi. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Tarım Bilimleri Dergisi*, 24 (2), 193-200.
- Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğü (1990). Et ve Balık Kurumu Dergisi, Sayı: 61, Nisan-Haziran 1990, Ankara: Yücel Ofset.
- Et ve Süt Kurumu. (2023). Et ve süt kurumu tarihçesi. <https://www.esk.gov.tr/tr/10097/Et-ve-Sut-Kurumu-Tarihcesi> (Erişim Tarihi: 31.03.2023)

- Etzioni, A. (1967). Mixed-scanning: a “third” approach to decision-making. *Public Administration Review*, 27 (5), 385-392.
- Evsile, M. (2018). Cumhuriyet döneminde ziraat ve hayvancılık alanında meydana gelen gelişmeler 1923-1950. *Kesit Akademi Dergisi*, (14), 1-30.
- Eyestone, R. (1971). *The threads of public policy: A study in policy leadership*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Genç, S. V. ve Özgür, A. (2017). Demokrat Parti dönemi hayvancılık politikaları ve veteriner hekimliği hizmetleri. *Veteriner Hekimler Derneği Dergisi*, 88 (2), 38-50.
- Göçoğlu, V. (2018). *Türkiye’nin siber güvenlik politikalarının kamu politikası analizi çerçevesinde değerlendirilmesi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Göçoğlu, V., Kurt, İ. D. ve Öktem, K. (2019). İdari reformun yüz yılı: Türk kamu yönetimi reformlarının karar verme yaklaşımları çerçevesinde değerlendirilmesi. *Ombudsman Akademik*, 5 (10), 39-83.
- Gökçe, R. (2010). Bitki sağlığı, gıda ve yem kanunu: uygulanmak için mi, oyalanmak için mi? *Akademik Gıda*, 8 (4), 47-49.
- Göktepe, K. (2018). Osmanlı döneminde Tekirdağ’da yapılan hayvancılığın İstanbul’un iâşesi ile sanayii ve ticari faaliyetlerdeki rolü. *Trakya Üniversitesi Sosyal bilimler Dergisi*, 20 (1), 361-382.
- Gönüllü, A. R. (2016). Millî mücadele ve cumhuriyet döneminde hayvanlar vergisi (1920-1962). *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, (38), 69-102.
- Gül, H. (2015). Kamu politikası analizi, yöntemleri ve teknikleri. *Yasama Dergisi*, (29) 5-31.
- Gül, R. T. (2004). Türkiye’de iki dünya savaşı arasında veteriner hekimliği hizmetleri ve hayvancılık politikaları üzerine araştırmalar. *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, 15 (15), 227-255.
- Gültekin, S. (2014). Understanding policy process: Is there a single best way? *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12 (24), 43-74.
- Günaydın, G. (2006). *Avrupa Birliği genişleme sürecinde Türkiye kırsal ve tarımsal politikalar*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Güran, T. (1993). *Tanzimat döneminde Osmanlı maliyesi: bütçeler ve hazine hesapları 1841- 1861*. Ankara: Türk Tarih Kurumu- Belgeler XIII/17, 2. Baskı'dan aktaran M. Öztürk (2019). Osmanlı Devleti'nde hayvancılığın iktisadi boyutu. *BELLEK Uluslararası Tarih ve Kültür Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 28-44.
- Güran, T. (1998). *19. yüzyıl Osmanlı tarımı*. İstanbul: Eren Yayıncılık.
- Gürler, A. M. (2006). Türkiye Tiftik Cemiyetinin tarihçesi. *Lalahan Hayvancılık Araştırma Enstitüsü Dergisi*, 46 (2), 39-46.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1243-1248.
- Hatunoğlu, E. E. ve Eldeniz, F. (2012). 2000 yılı sonrası Türk tarım sektöründe yapısal dönüşüm politikaları. *Sayıştay Dergisi* (86), 27-56.
- Hayes, M. (2013). Incrementalism. E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh ve W. Xun (Editörler), *Routledge handbook of public policy* içinde (s. 287-298). New York: Routledge.
- Hill, M. (2014). Agenda setting. M. Hill (Ed.) *Studying public policy* içinde (69-126). Bristol: Policy Press.
- Hill, M. ve Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. London: Sage Publications.
- Hogwood, B. W. ve Gunn, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M. ve Muhherjee, I. (2017). *Handbook of policy formulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Howlett, M. ve Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. (second edition). Ontario: Oxford University Press.
- Işıkçı, Y. (2017). Türkiye'de kamu politikası olarak 2000 yılı sonrası uluslararası göç yönetiminin analizi. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (13), 25-47.
- İnci, İ. (2010). Atatürk'ün direktif ve tavsiyeleri ışığında Türk tarımındaki gelişmeler (1923-1938). *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 26 (77), 345-384.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Belmont, California: The Duxbury Press.
- Kalfa Ünal, E. (2022). *Süreç modeli çerçevesinde Türkiye'nin imar barışı politikasının çözümlenmesi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Denizli: Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Kanbir, Ö. (2017). *Osmanlı'dan günümüze Türkiye'de tarım sektörü: ekonomi-politik bir yaklaşım*. Beau Bassin: Lap Lambert Academic Publishing.
- Kapan, G. (1998). Mera kanunu ve getirdikleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7 (2), 49-63.
- Kapani, M. (2014). *Politika bilimine giriş*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Karaca, E. (2020). *Artırmıcılık modeli bağlamında sağlıkta dönüşüm programı*. Araştırma Projesi.
- Karahan, R. S. (1979, Eylül). *Türkiye'nin dış pazarlama sorunları ve öneriler*. Doçentlik Tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi.
- Kayıkçı, S. (2013). Türkiye'de kentsel dönüşüm politikası analizi. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 62-94.
- Kayıran, M. ve Saygın, S. (2019). İzmir iktisat kongresi. *Türk Dünyası Uygulama ve Araştırma Merkezi Yakın Tarih Dergisi*, 3(5), 27-70.
- Kaymakçı, M. ve Güney, O. (2006). Türkiye keçi ıslahı stratejisi. M. Kaymakçı (Ed.) *Keçi yetiştiriciliği içinde* (s. 217-226). İzmir: İzmir İli Damızlık Koyun-Keçi Yetiştiricileri Birliği Yayınları.
- Kaymakçı, M., Eliçin, A., Tuncel, E., Pekel, E., Karaca, O., Işın, F., Taşkın, T., Aşkın, Y., Emsen, H., Özder, M., Selçuk, E., Sönmez, R. (2000). Türkiye'de küçükbaş hayvan yetiştiriciliği. *Türkiye Ziraat Mühendisliği V. Teknik Kongresi*, 2, s. 765-793.
- Kazgan, G. (1988). 2000 yılında Türk tarımı: biyoteknoloji ve GAP ne getirebilecek? Ş. Pamuk ve Z. Toprak (Editörler), *Türkiye'de tarımsal yapılar (1923-2000) içinde* (s. 251-271). Ankara: Yurt Yayınları.
- Kıral, E. (2015). Yönetimde karar ve etik karar verme sorunsalı. *Adnan Menderes Üniversitesi Eğitim Fakültesi Eğitim Bilimleri Dergisi*, 6 (2) 73-89.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies. (Second edition)*. Harlow, Essex: Pearson Education.
- Kişman, Z. A. ve Kırar, Z. K. (2014). Dünya Bankası tarım kredileri ve Türk tarım sektörü. *Turkish Studies*, 9 (5), 1397-1410.
- Knill, C. ve Tosun, J. (2020). *Public policy: A new introduction. (Second edition)*. London: Red Globe Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., and Hill, M. (2007). *Public policy analysis*. Bristol, UK: Bristol University Press.

- Koyubenbe, N. (2015). Türkiye’de süt sığırcılığına yönelik politikalar. *Hayvansal Üretim Dergisi*, 56 (2), 1-8.
- Kraft, M. E. ve Furlong, S. R. (2018). *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. (Sixth edition). California: CQ Press.
- Kulaç, O. (2016). *Bir kamu politikası çözümlemesi: Türkiye’nin yurtdışı lisansüstü burs politikası*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Denizli: Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kulaç, O. ve Çalhan, H. S. (2013). Bir kamu politikası süreci analizi: Millî Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Hurulu yurtdışı lisansüstü bursları. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (10), 205-225.
- Kurnaz Çankaya, S. (2022). Politika uygulama aşaması. V. Erat ve Y. Özkaya (Editörler), *Kamu politikası ansiklopedisi* içinde (s. 430-432). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Küçükyavaş, N. (2023). Kamu politikalarının izleme ve değerlendirme aşaması: Türkiye’de yatırım politikalarının izleme ve değerlendirme süreci. *İşletme Ekonomisi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6 (2), 244-265.
- Leoveanu, A. C. (2013). Rationalist model in public decision making. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, (4), 43-54.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.
- Lindblom, C. E. ve Woodhouse. E. J (1993). *The policy-making process*. New Jersey: Prentice Hall.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service, 30th anniversary expanded edition*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maffei, S., Villari, B., Mortati, M. ve Arquilla, V. (2014). Building an evaluation culture for design policies. *Design Policy Issues* (4), 1-24.
- Marsh, D. ve McConnel, A. (2010). Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration*, 88 (2), 564-583.
- Memişoğlu, D. (2018). Bir kamu politikası analizi örneği: sağlıkta dönüşüm programı. *Yasama Dergisi*, (34), 62-93.
- Murat, H. ve Erdem, S. (2023). In Turkey, the cooperative and producer unions in livestock industry; the place, importance, problems and solution proposals of breeders’ associations of cattles. *Turkish Veterinary Journal*, 5 (1), 1-7.

- Mutlu, A. (2009). *Tanzimat'tan günümüze Türkiye'de vergileme zihniyetinin gelişimi*. Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık.
- Narin, M. (2008). Türkiye'de uygulanan tarımsal destekleme politikalarında değişim. *Ekonomik Yaklaşım*, 19 (Özel), 183-225.
- Orman ve Maadin ve Ziraat Nezareti İstatistik İdaresi, s. 162-3; Orman ve Maadin ve Ziraat Nezareti Kalem-i Mahsus Müdüriyeti İstatistik Şubesi'nden aktaran T. Güran (1998) 19. yüzyıl Osmanlı tarımı. İstanbul: Eren Yayıncılık, s. 298-299.
- Oyan, O. (2015). Tarımda IMF-DB gözetiminde 2000'li yıllar. N. Oral (Ed.), *Türkiye'de tarımın ekonomi-politiği: 1923-2013 içinde* (s. 111-130). Ankara: Nota Bene Yayınları.
- Özen, Y., Gül, A. ve Gülaçtı, F. (2007). Demokratik eğitim politikası (eleştirel bir yaklaşım). *Erzincan Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 9 (2), 111-130.
- Özer, M. A. (2016). Herbert Simon'un yönetim bilimine katkıları üzerine değerlendirmeler. *Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 5 (11), 160-185.
- Özgür, H. (2023). Theories of the public policy process. H. Özgür (Ed.), *Public policy içinde* (s.23-66). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Yayınları.
- Özgür, H. ve Kulaç, O. (2017). An overview of the stages (heuristics) model as a public policy analysis framework. *European Scientific Journal*, 13 (12), 144-157.
- Özgür, H., Aydın, G. (2020). Türk kamu sektörü bireysel ve kurumsal performans değerlendirme politikasının uygulama aşamasının analizi: 1965–2018. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 1 (3), 6-35.
- Özserezli, B. (2013). *Büyükbaş hayvancılık ve süt sektörleri raporu*. İstanbul: İstanbul Ticaret Borsası.
- Öztel, M. (2013). Tanzimat dönemi ve sonrasında İstanbul et piyasasını düzenlemek için alınan tedbirler. *History Studies*, 5 (5), 149-175.
- Öztürk, G., Emimi, F. T. (2021). Türkiye'deki afet yönetimi politikalarının süreç modeli ile analizi. *Turkish Studies-Economics, Finance, Politics*, 16 (2), 799-809.
- Öztürk, M. (2019). Osmanlı Devleti'nde hayvancılığın iktisadi boyutu. *BELLEK Uluslararası Tarih ve Kültür Araştırmaları Dergisi*, 1 (1), 28-44.
- Öztürk, Ş., Nas, F. ve İçöz, E. (2008). 24 Ocak kararları, neo-liberal politikalar ve Türkiye tarımı. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (2), 15-32.
- Parsons, W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Peters, B. G. (2016). *American public policy: promise and performance*. (Tenth edition). California: CQ Press.
- Popoola, O. O. (2016). Actors in decision making and policy process. *Global Journal of Interdisciplinary Social Sciences*, 5 (1), 47-51.
- Pölzl, H. ve Treib, O. (2017). Implementing public policy. F. Fischer, G. Miller, and M. Sidney (Editörler), *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* içinde (s. 89-107). New York: CRC Press.
- Ripley, R. B. (1995). Stages of the policy process. D. C. McCool (Ed.), *Public policy theories, models and concepts: An anthology* içinde (s. 157-173). New Jersey: Prentice-Hall.
- Ross, R. S. (1971). Introduction: the case study. R. S. Ross (Ed.) *Public choice and public policy* içinde (s. 1-10). Chicago: Markham Publishing Company.
- Sabatier, P. A. (1999). The need for better theories. P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* içinde (s. 3-17). Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. A. ve Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: a framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8 (4), 538-560.
- Sarıca, Ş., Ulutaş, Z. ve Şahin, A. (2004). Türkiye hayvancılığının mevcut durumu. *Journal of Agricultural Faculty of Gaziosmanpaşa University*, 2004 (1), 91-98.
- Sayın, C. (2001). Türkiye’de hayvancılık politikaları ve reform arayışlarının etkileri. *Akdeniz University Journal of the Faculty of Agriculture*, 14 (1) 139-150.
- Sevinç, M. R., Davran, M. K. ve Sevinç, G. (2016). Osmanlı İmparatorluğu’ndan günümüze kırsal alanda uygulanan eğitim politikaları. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15 (56), 253-272.
- Sevük, M. Y. (2019). Kamu politikalarını etkileyen resmi, sivil ve uluslararası aktörler. *İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5 (2), 167-183.
- Smith, K. B. ve Larimer, C. W. (2009). *The public policy theory primer*. Boulder: Westview Press.
- Smith, T. B. (1973). The policy implementation process, *Policy Sciences*, 4 (2), 197-209.
- Sumaytaoğlu, E. C. (2012). *Osmanlı’da ve Türkiye’de tarımsal politikaların tarihsel gelişimi ve uygulaması*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Çankaya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Sungur, Z. (2016). Demokrat Parti döneminde (1950-1960) tarım politikaları ve etkileri (1950-1960). *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8 (14), 1-24.
- Şahinöz, A. (2001). *Türkiye ekonomisi sektörel analiz (birinci Baskı)*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Şentürk, B. (2017). Türkiye’de canlı hayvanlardan alınan vergi uygulamalarının sosyoekonomik analizi. *Ankara Üniversitesi Veteriner Fakültesi Dergisi*, 64 (1), 25-30.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı. (2001). *Türkiye katılım ortaklığı belgesi (08.03.2001)*, AB Başkanlığı (Erişim Tarihi, 05.04.2024).
- T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. (2013). *Stratejik plan (2013-2017)*, Ankara.
- T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. (2015). Hayvancılık raporu. *GAP Uluslararası Tarımsal Araştırma ve Eğitim Merkezi, Tarımsal Ekonomi ve Politika Araştırmaları Bölüm Başkanlığı*, (2).
- T.C. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. (Tarihsiz). *TAGEM halk elinde hayvan ıslahı ülkesel projesi*
<https://albinacmsfile.albinasoft.com/Dosyalar/61/287/LK287D103062015105519O63.pdf> (Erişim Tarihi: 07.03.2024)
- T.C. Gıda, Tarım ve Orman Bakanlığı. (2010). *Faaliyet raporu*, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu beş yıllık kalkınma planı (2014-2018)*, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2014). *Onuncu beş yıllık kalkınma planı hayvancılık özel ihtisas komisyonu raporu*, Ankara.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2018). *On birinci beş yıllık kalkınma planı tarım ve gıdada rekabetçi üretim özel ihtisas komisyonu raporu*, Ankara.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). *On birinci beş yıllık kalkınma planı (2019-2023)*, Ankara.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). *On ikinci beş yıllık kalkınma planı (2024-2028)*, Ankara.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2024). *Kent ve kır nüfusu*.
<https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.sbb.gov.tr%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F01%2FT-8.2-Kent-ve-K%25C4%25B1r-N%25C3%25BCfusu.xls&psig=AOvVaw0ZT-n8YJ4qvKI9m29Oozdq&ust=1719841096065000&source=images&cd=vfe&op>

i=89978449&ved=0CAYQrpoMahcKEwiYwo75uYOHAXUAAAAAHQAAAA
AQBA (Erişim tarihi: 30.06.2024)

T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı. (2006). *Tarım stratejisi belgesi (2006-2010)*, Ankara.

T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı. (2007). *Faaliyet raporu*. Ankara.

T.C. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı. (2010). *Stratejik plan (2010-2014)*, Ankara.

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (1981). *Türkiye ikinci tarım kongresi, Sebahattin Özbek açış konuşması*. Ankara.

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (1997). *I. tarım şurası sonuç raporu*, Dijital Tarım Kütüphanesi.

https://kutuphane.tarimorman.gov.tr/pdf_goster?file=1b2435c480ba34c416c937e64af1b6f3

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (1998). *I. hayvancılık kongresi sonuç raporu, dijital tarım kütüphanesi*.

https://kutuphane.tarimorman.gov.tr/pdf_goster?file=dd1d138a6c466e64fd02b0c9aa3f64f8#book/31 (Erişim Tarihi: 05.04.2024)

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (2015). *Kırmızı et stratejisi*, Ankara: Hayvancılık Genel Müdürlüğü.

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (2024). Hayvancılık desteklemeleri. <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Tarimsal-Destekler/Hayvancilik-Desteklemeleri> (Erişim Tarihi: 06.01.2024)

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (2024a). Mera alanlarının değişimi. <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Bitkisel-Uretim/Cayir-Mera-ve-Yem-Bitkileri> (Erişim Tarihi: 07.01.2024)

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (2024b). Haber arşivi, “ülkeminin küçükbaş hayvan ırkları halk elinde ıslah projesiyle korunuyor <https://www.tarimorman.gov.tr/haber/5441/ulkemizin-kucukbas-hayvan-irklari-halk-elinde-ıslah-projesiyle-korunuyor> (Erişim tarihi: 30.02.2024).

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (2024c). *Tarımsal destekler, anaç koyun-keçi desteği* <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Tarimsal-Destekler/Hayvancilik-Desteklemeleri/Koyun-Keci-Destegi> (Erişim Tarihi: 25.03.2024).

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (2024d). *Çayır, mera ve yem bitkileri, mera yaz okulu* <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Bitkisel-Uretim/Cayir-Mera-ve-Yem-Bitkileri> (Erişim Tarihi: 18.05.2024).

- T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (2024e). *Çayır, mera ve yem bitkileri, Türkiye geneli mera ıslah ve amenajman projeleri çalışmaları ve Türkiye geneli mera tespit, tahdit ve tahsis çalışmaları* <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Bitkisel-Uretim/Cayir-Mera-ve-Yem-Bitkileri> (Erişim Tarihi: 16.05.2024).
- T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (Tarihsiz). TRGM yetiştirici birliklerinin listesi.
- Tahtaloğlu, H. ve Özgür, H. (2016). Türkiye’de kalkınma ajansları politikasının çözümlenmesi: süreç analizi (aşamalar yaklaşımı). *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9 (3), 161-184.
- Tarım Dünyası. (2024). Gıda, tarım ve hayvancılık platformu, “hayvan ıslahı tehlikede” <https://www.tarimdunyasi.net/2010/03/18/hayvan-islahi-tehlikede/> (Erişim Tarihi: 23.04.2024).
- Taşkın, Ü. (2013). Osmanlı Devleti’nin son yıllarında ağnam vergisine yapılan zamlar. *Journal of Turkish Studies*, 8 (5), 789-796.
- Taşpınar, Y. (2021). Kamu politikası transferi ve uluslararası örgütler. *Toplum Ekonomi ve Yönetim Dergisi*, 2 (1), 66-87.
- TBMM Kütüphanesi. (1946). *Demokrat Parti Programı*. 2008-563.
- TBMM Tutanak Dergisi. (01.06.1999). 21. Dönem 1. Yasama Yılı, 1. Cilt, 8. Birleşim.
- TBMM Tutanak Dergisi. (01.07.1998b). 20. Dönem, 3. Yasama Yılı, 57. Cilt, 113. Birleşim.
- TBMM Tutanak Dergisi. (06.05.1998a). 20. Dönem 3. Yasama Yılı, 52. Cilt, 86. Birleşim.
- TBMM Tutanak Dergisi. (06.06.1995). 19. Dönem, 4. Yasama Yılı, 87. Cilt, 119. Birleşim.
- TBMM Tutanak Dergisi. (10.06.2010). 23. Dönem, 4. Yasama Yılı, 71. Cilt, 115. Birleşim, Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonları Raporları (1/806).
- TBMM Tutanak Dergisi. (12.07.1995). 19. Dönem, 4. Yasama Yılı, 91. Cilt, 139. Birleşim.
- TBMM Tutanak Dergisi. (13.04.2006). 22. Dönem, 4. Yasama Yılı, 116. Cilt, 88. Birleşim.
- TBMM Tutanak Dergisi. (14.12.1996). 20. Dönem 2. Yasama Yılı, 16. Cilt, 33. Birleşim
- TBMM Tutanak Dergisi. (17.12.1993). 19. Dönem, 3. Yasama Yılı, 48. Cilt, 47. Birleşim.

- TBMM Tutanak Dergisi. (18.02.1997). Mera Kanunu Tasarısı ve Tarım, Orman ve Köy işleri Komisyonu Raporu (1/509), 20. Dönem, 2. Yasama Yılı, 20. Cilt, 57. Birleşim.
- TBMM Tutanak Dergisi. (18.05.2004). 22. Dönem, 2. Yasama Yılı, 49. Cilt, 90. Birleşim.
- TBMM Tutanak Dergisi. (19.02.1998). 20. Dönem 3. Yasama Yılı, 45. Cilt, 57. Birleşim.
- TBMM Tutanak Dergisi. (21.12.1990). 18. Dönem, 4. Yasama Yılı, 54. Cilt, 55. Birleşim.
- TBMM Tutanak Dergisi. (23.02.2001). 21. Dönem, 3. Yasama Yılı, 56. Cilt, 64. Birleşim, Hayvan Islahı Kanunu Tasarısı ve Tarım, Orman ve Köy işleri Komisyonu Raporu (1/630).
- TBMM Tutanak Dergisi. (25.04.2002). 21. Dönem, 4. Yasama Yılı, 93. Cilt, 92. Birleşim.
- TBMM Tutanak Dergisi. (30.03.1951). 9. Dönem, 2. Yasama Yılı, 6. Cilt, 58. Birleşim.
- TBMM Zabıt Ceridesi. (01.11.1950a). 9. Dönem, 1. Yasama Yılı, 2. Cilt, 1. Birleşim.
- TBMM Zabıt Ceridesi. (12.02.1951). 9. Dönem, 2. Yasama Yılı, 5. Cilt, 45. Birleşim.
- TBMM Zabıt Ceridesi. (21.02.1958). 11. Dönem, 1. Yasama Yılı, 2. Cilt, 42. Birleşim.
- TBMM Zabıt Ceridesi. (22.05.1939). 6. Dönem, 1. Yasama Yılı, 2. Cilt, 14. Birleşim.
- TBMM Zabıt Ceridesi. (29.05.1950). 9. Dönem, 1. Yasama Yılı, 1. Cilt, 3. Birleşim.
- Tekeli, A. S., Baytekin, H., Şılbr, Y., Kendir, H., Deveci, M., Tan, A. ve Ateş, E. (2005). Meraların korunma ve kullanımı. *Türkiye Ziraat Mühendisliği VI. Teknik Kongresi*, Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, s. 179-190.
- Temel, M. (2010). Atatürk dönemi hayvancılık politikası. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (24), 1-33.
- Theodoulou, S. Z. (1995). How public policy is made. S. Z. Theodoulou ve M. A. Cahn (Editörler), *Public policy: The essential readings* içinde (86-96). New Jersey: Prentice-Hall.
- Theodoulou, S. Z. ve Kofinis, C. (2004). *The art of the game: understanding American public policy making*. Wadsworth: Thomson Learning.
- TİGEM, (2022). *Yem bitkileri üretimi, mevcut durumu ve iklim değişikliği kapsamında alınacak önlemleri değerlendirme çalışmayı sonuç raporu*. 22-23 Mart 2022. Ankara.
- Toplu, M. (2018). Kamu politikalarının oluşumu ve uygulanmasında medya/sosyal medyanın rolü. *İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi*, (46), 346-376.
- Tozlu, A. (2016). Karar verme yaklaşımları üzerinde Herbert Simon hegemonyası. *Sayıştay Dergisi*, (102), 27-45.

- TRT Haber (2020). *Adnan Menderes Öncülüğünde Tarım Devrimi Yaşandı*
<https://www.trthaber.com/haber/ekonomi/adnan-menderes-onculugunde-tarim-devrimi-yasandi-487615.html> (Erişim Tarihi: 30 Mart 2023)
- Tural, N. (1988). Rasyonel karar kuramı ve eğitim yönetiminde uygulaması. *Ankara University Journal of Faculty of Educational Sciences*, 21 (1), 497-508.
- Turnpenny, J. R., Jordan, A. J., Benson, D. ve Rayner, T. (2015). The tools of policy formulation: an introduction. A. J. Jordan ve J. R. Turnpenny (Editörler), *The tools of policy formulation* içinde (s. 3-30). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- TÜİK (2012). *İstatistik göstergeler 1923-2011*. Yayın No: 3890, Ankara.
- TÜİK (2023). *Hayvancılık istatistikleri, hayvansal üretim*. (Erişim Tarihi: 29.12.2023)
- TÜİK (2023a). *Hayvancılık istatistikleri, kesilen hayvan sayısı ve et üretim miktarı*. (Erişim Tarihi: 29.12.2023)
- TÜİK (2023b). *Hayvancılık istatistikleri, tür ve ırklarına göre sağılan hayvan sayısı ve süt üretim miktarları*. (Erişim Tarihi: 29.12.2023)
- TÜİK (2024). *Hayvancılık istatistikleri, hayvansal üretim*. (Erişim Tarihi: 25.05.2024)
- TÜİK (2024a). *Hayvancılık istatistikleri, kesilen hayvan sayısı ve et üretim miktarı*. (Erişim Tarihi: 25.05.2024)
- TÜİK (2024b). *Hayvancılık istatistikleri, tür ve ırklarına göre sağılan hayvan sayısı ve süt üretim miktarları*. (Erişim Tarihi: 25.05.2024)
- TÜİK (2024c). *Hayvancılık istatistikleri, kırkılan hayvan sayısı ve yün, kıl, tiftik miktarı* (Erişim Tarihi: 24.05. 2024)
- Usta, A. (2013). Kamu politikaları analizine kuramsal bir bakış. *Yasama Dergisi*, (24), 78-102.
- Usta, A. (2014). Yeni kamu yönetiminde politikaların değerlendirilmesi: tipolojiler, boyutlar ve ölçütler. *Sayıştay Dergisi*, (94), 5-27.
- Usumi, S. (1999). 75 yılda hayvancılık: gelişmeden çöküşe. O. Baydar (Ed.), *75 yılda köylerden şehirlere* içinde (37-42). Tarih Vakfı Yayınları.
- Uzonwanne, F. C. (2016). Rational model of decision making. A. Farazmand (Ed.), *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance* içinde (s. 1-6). Denmark: Springer International Publishing.
- Ünal, T. (1977). *Tarım kentleri*. Konya: Milli Ülkü Yayınevi.
- Ünnü, N. A. (2014). Rasyonel perspektif ışığında karar verme eylemi: nitel bir analiz. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 12 (24), 91-116.

- Vaison, R. (1973). A note on public policy. *Canadian Journal of Political Science*, 6 (4), 661-664.
- Van Meter, D. S. ve Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6 (4), 445-448.
- Vural, H. ve Fidan, H. (2007). Türkiye’de hayvansal üretim ve hayvancılık işletmelerinin özellikleri. *Tarım Ekonomisi Dergisi*, 13 (2), 49-59.
- Wolman, H. (1981). The determinants of program success and failure. *Journal of Public Policy*, 1 (4), 433-464.
- Yaman, A. (2021). Kamu politikası analizi bağlamında Türkiye’nin gençlik politikası. *IBAD Sosyal Bilimler Dergisi*, (10), 45-71.
- Yaşar, O. (1999). Türk yem sanayii, hayvancılığımıza etkileri ve bu sanayide hammadde sorunları. *Türk Coğrafya Dergisi*, (34), 283-294.
- Yatkın, Ş. (2019). 1986-2017 döneminde Türkiye’nin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları politikasının çözümlenmesi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Denizli: Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yavuz, F. (2005). *Türkiye’de tarım*. Ankara: Tarım ve Köyşleri Bakanlığı Yayınları.
- Yıldız, M. ve Sobacı, M. Z. (2013). *Kamu politikası: Kuram ve uygulama*. Ankara: Adres Yayınları.
- Yılmaz, H. ve Köknaroğlu, H. (2007). Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikasına uyum sürecinde Türkiye’de izlenen hayvancılık politikalarının değerlendirilmesi. V. *Zootekni Bilim Kongresi*, s. 5-8.
- Yolcu, H. ve Tan, M. (2008). Ülkemiz yem bitkileri tarımına genel bir bakış. *Tarım Bilimleri Dergisi*, 14 (3), 303-312.
- Yörür, N. (2012). 1990 sonrası Türkiye’de uygulanan kırsal alan ve tarım politikaları üzerine genel bir değerlendirme. *Planlama Dergisi*, 1, 3-19.
- Yurtoğlu, N. (2014). *Demokrat Parti dönemi tarım politikaları ve siyasi, sosyal, ekonomik hayata tesirleri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü.
- Yurtoğlu, N. (2020). Cumhuriyet döneminde Türkiye’de çayır ve meraların hayvancılığın gelişimine olan etkileri (1923-1960). *Belgi Dergisi*, 2 (20), 2429-2455.
- Yüceer, S. E., Tan, S. ve Semerci, A. (2020). Türkiye’de 2000-2020 döneminde tarımsal destekleme politikalarının gelişiminin incelenmesi. *Lâpseki Meslek Yüksekokulu Uygulamalı Araştırmalar Dergisi*, 1 (2), 36-46.

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Aynur Küçük

Yabancı Dil : İngilizce

Eğitim ve Mesleki Geçmişi:

- 2023, Araştırma Görevlisi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
- 2020, Pamukkale Üniversitesi / İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (Lisans)
- 2018-2019 Güz Dönemi, Pedagogical University of Cracow / Faculty of Political Sciences / Political Science (Erasmus+ Değişim Programı)

Ödülleri:

- 2020, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölüm Birinciliği, Pamukkale Üniversitesi