

Türkiye’de Hayvancılık Sektöründeki Yönetsel Sorunların Görünümü*

The Outlook of Administrative Problems in the Livestock Sector in Turkey

Bekir KILIÇ**

Özet

Hayvancılık sektörü, Türkiye’de gıda güvencesi, istihdam ve ekonomik sürdürülebilirlik açısından stratejik bir öneme sahiptir. Fakat sektör, uzun yıllardır yapısal, kurumsal ve yönetsel nitelikte çok boyutlu sorunlarla karşı karşıyadır. Literatürde hayvancılığa ilişkin çalışmalar ağırlıklı olarak teknik verimlilik, maliyet artışları ve destekleme politikaları etrafında şekillenmekte; sektörün kamu yönetimi boyutu, yönetsel yapılanma ve kurumsal kapasite açısından sınırlı ölçüde ele alınmaktadır. Bu çalışma, Türkiye’de hayvancılık sektöründe ortaya çıkan sorunları merkezi idare düzeyinde incelemeyi ve yönetsel zafiyetlerin yapısal kaynaklarını ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Araştırmada nitel yöntem benimsenmiş; tarım sektörüne ilişkin yasal düzenlemeler, Tarım ve Orman Bakanlığı’nun kurumsal belgeleri, Sayıştay denetim raporları ile Kalkınma Planları Özel İhtisas Komisyonu raporları doküman analizi tekniğiyle incelenmiştir. Çalışma, hayvancılık sektörünün merkezi idare düzeyindeki yönetsel yapısına odaklanmakta; Tarım ve Orman Bakanlığı’nun merkez teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların görev, yetki ve işleyişleri analiz edilmektedir.

İncelenen politika belgeleri ve ikincil kaynaklar, hayvancılık sektöründe gözlenen sorunların yalnızca teknik üretim faktörleriyle açıklanamayacağını; yönetsel

*: Bu çalışma Prof. Dr. Nuray ERTÜRK KESKİN danışmanlığında 2020 yılında tamamlanan Türkiye’de Hayvancılık Politikası: Mevcut Durum ve Yönetsel Sorunlar başlıklı yüksek lisans tezi esas alınarak hazırlanmıştır (Yüksek Lisans Tezi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Samsun, Türkiye, 2020).

** Doktora öğrencisi, Ankara Üniversitesi, SBE, Yönetim Bilimleri ABD, Ankara-Türkiye, kilicbekir.bk@gmail.com. | Araştırma Görevlisi, Sinop Üniversitesi, Boyabat İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sinop-Türkiye, bkilic@sinop.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0403-7244

Geliş/Submitted: 17.11.2025 | **Kabul/Accepted:** 23.12.2025

Atıf/Cite: Kılıç, B. (2025). Türkiye’de Hayvancılık Sektöründeki Yönetsel Sorunların Görünümü. *Publicus*, (4). 109-155.

yapılanma ve kurumsal eşgüdümlerinin belirleyici bir arka plan oluşturduğunu düşündürmektedir. Özellikle 1980 sonrası dönemde benimsenen neoliberal politikalar, devletin hayvancılık sektöründeki üretici ve piyasa düzenleyici rolünü zayıflatmış; destekleme, denetim ve planlama mekanizmalarında parçalı ve istikrarsız bir yapı ortaya çıkarmıştır. Bu süreçte devletin sektöre yönelik müdahale araçlarının daralması, hayvancılık yönetiminde uzun vadeli ve bütüncül politika geliştirme kapasitesini sınırlamıştır.

Hayvancılık sektöründe kalıcı iyileşmenin sağlanabilmesi, devletin sektöre ilişkin planlama, düzenleme ve denetim işlevlerini parçalı müdahaleler yerine bütüncül bir politika çerçevesi içinde yürütmesine bağlıdır. Kurumsal yapıdaki dağınıklığın giderilmesi ve kamu müdahalesinin stratejik bir perspektifle yeniden yapılandırılması, sektördeki yönetsel sorunların aşılmasına katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda çalışma, hayvancılık sektöründe yönetsel kapasitenin güçlendirilmesine yönelik değerlendirmelere analitik bir zemin sunmayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Hayvancılık Sektörü, Hayvancılık Yönetimi, Merkezi İdare, Yönetsel Yapılanma, Yönetsel Sorunlar.

Abstract

The livestock sector is of strategic importance in Turkey in terms of food security, employment, and economic sustainability. However, the sector has been facing multidimensional problems of a structural, institutional, and administrative nature for many years. While, studies on livestock farming in the literature mainly focus on technical efficiency, cost increases, and support policies, the sector's public administration dimension, administrative structure, and institutional capacity are addressed to a limited extent. This study aims to examine the problems arising in the livestock sector in Turkey at the central administration level and to reveal the structural sources of administrative weaknesses.

The study adopted a qualitative approach. Legal regulations related to the agricultural sector, institutional documents of the Ministry of Agriculture and Forestry, audit reports of the Court of Accounts, and reports of the Special Expertise Commission on Development Plans were examined using document analysis techniques. The study focuses on the administrative structure of the livestock sector at the central government level. In doing so, the duties, authorities, and operations of the central organization of the Ministry of Agriculture and Forestry and its affiliated, related, and associated institutions are analyzed.

The policy documents and secondary sources examined suggest that the problems observed in the livestock sector cannot be explained solely by technical production factors; rather, deficiencies in administrative structure and institutional coordination appear to form a decisive background. Neoliberal policies adopted especially after 1980 weakened the state's role as a producer and market regulator in the livestock sector, resulting in a fragmented and unstable structure in support, control, and planning mechanisms. The narrowing of the state's tools for intervention in the sector during this process has limited its capacity to develop long-term and comprehensive policies for the livestock sector.

Achieving lasting improvement in the livestock sector depends on the state carrying out its planning, regulation, and supervision functions within a comprehensive policy framework rather than through fragmented interventions. Eliminating the fragmentation in the institutional structure and restructuring public intervention with a strategic perspective will contribute to overcoming the administrative problems in the sector. In this context, the study aims to provide an analytical basis for assessments aimed at strengthening administrative capacity in the livestock sector.

Keywords: Livestock Sector, Livestock Administration, Central Administration, Administrative Structure, Administrative Issues.

Giriş

Hayvancılık sektörü, Türkiye ekonomisinde Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya (GSYH) katkısı, istihdam yaratma kapasitesi ve gıda güvencesi açısından stratejik bir konuma sahiptir. Hayvansal üretim, toplumun dengeli beslenmesinde temel bir rol üstlenirken; kırsal kesimde gelir ve istihdam sağlayarak sosyal kalkınmaya da önemli katkılar sunmaktadır. Ancak sektörde uzun süredir devam eden yapısal ve yönetsel nitelikte çok boyutlu sorunlar, üretim ve verimlilik düzeylerini olumsuz etkilemekte, aynı zamanda hayvancılığın toplumsal ve ekonomik sürdürülebilirliğini zayıflatmaktadır. Bu nedenle hayvancılık politikalarının başarısı, yalnızca sektörel reformların kapsamına değil, kamu yönetimi sisteminin etkinliğine, kurumsal kapasitesine ve yönetsel eşgüdüm gücüyle de yakından ilişkilidir.

Türkiye'de hayvancılık sektörünün ekonomik değeri, tarım sektörü içindeki payı ve yarattığı katma değerle ölçülmektedir. 2023 yılı itibarıyla Türkiye'de hayvansal ürün üretim değeri, toplam tarımsal üretim değerinin yaklaşık %34,4'ünü oluşturmaktadır. Bu oran Avrupa Birliği ülkelerinde yaklaşık %43 seviyesindedir (FAO, 2024). Öte yandan tarım, özellikle kırsal bölgelerde önemli bir istihdam alanıdır. Her ne kadar tarımın toplam istihdam içindeki payı yıllar içinde azalmış ve 2024 itibarıyla %14,8'e gerilemişse de Türkiye hâlen tarımsal istihdam oranı yüksek ülkeler arasındadır (OECD, 2024). Bu durum, tarım dışı sektörlerin büyümesine paralel doğal bir düşüş olmakla birlikte, kırsal nüfusun önemli bir kesiminin geçim kaynağının tarım olmaya devam ettiğini göstermektedir.

Literatürde hayvancılık sektörü çoğunlukla teknik verimlilik, maliyet artışları ve destekleme politikaları üzerinden ele alınmakta; sektörün kamu yönetimi boyutu, yönetsel yapılanma, kurumsal eşgüdüm ve politika uygulama kapasitesine ilişkin çalışmaların sınırlı sayıda

olduğu görülmektedir. Bununla birlikte sektörde yaşanan sorunların önemli bir kısmı, üretim tekniklerinden ziyade yönetsel düzeyde ve uygulama süreçlerindeki zaafardan kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın temel araştırma sorusu şu şekildedir: Türkiye’de hayvancılık sektöründe ortaya çıkan sorunlar, kamu yönetimi ve yönetsel yapılanma açısından nasıl görünmektedir?

Araştırmada nitel araştırma yöntemi benimsenmiştir. Çalışmanın veri setini, tarım sektörüne ilişkin yasal düzenlemeler, Tarım ve Orman Bakanlığı’nın kurumsal belgeleri, Sayıştay denetim raporları ile Kalkınma Planları Özel İhtisas Komisyonu raporları oluşturmaktadır. Söz konusu belgeler doküman analizi tekniğiyle incelenerek, hayvancılık sektörünün yönetsel yapısı değerlendirilmiştir.

Araştırma, Türkiye’de hayvancılık sektörünün merkezi idare düzeyindeki yönetsel yapılanmasına odaklanmaktadır. Bu doğrultuda Tarım ve Orman Bakanlığı’nın merkez teşkilatı ile Bakanlığa bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların görev, yetki ve işleyişleri incelenmiş; taşra teşkilatının uygulama pratikleri ve yerel düzeydeki yönetsel süreçler araştırma kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu durum, hayvancılık sektörünün sahadaki uygulama boyutunun ve merkez-taşra etkileşiminin bütüncül biçimde değerlendirilmesini sınırlamaktadır. Bunun yanı sıra, 6360 sayılı Kanun sonrasında yerel yönetimlerin tarım alanında üstlendikleri görev ve yetkiler dikkate alındığında, belediyelerin ve diğer yerel yönetim birimlerinin hayvancılık sektörüne yönelik düzenleme ve uygulamaları da çalışmanın kapsamına dâhil edilmemiştir. Dolayısıyla çalışmanın bulguları, hayvancılık sektörünün yönetsel sorunlarını merkezi düzeydeki kurumsal yapı ve politika mekanizmaları çerçevesinde değerlendirmekte; taşra teşkilatı ve yerel yönetim uygulamalarını kapsayan daha bütüncül çalışmalar için ileri araştırmalara ihtiyaç bulunduğunu ortaya koymaktadır.

Çalışma, giriş bölümünü izleyen kuramsal ve analitik bölümler ile sonuç kısımlarından oluşmaktadır. Girişten sonra ilk olarak çalışmanın kavramsal çerçevesi; hayvancılık faaliyetinin tanımı, kapsamı ve temel boyutları ele alınmaktadır. Ardından tarım sektöründe neoliberal reçeteler ve devletin dönüşümü; 1980 sonrası neoliberal politika yönelimleri, Avrupa Birliği uyum süreci çerçevesinde devletin tarım sektöründeki dönüşümü tartışılmaktadır. Üçüncü bölüm olan “Türkiye’de Hayvancılık Sektörü Yönetimi” başlığı altında, sektörde karar alma ve uygulama süreçlerinde rol oynayan kurumlar, Tarım ve Orman Bakanlığı’nın merkez ve bağlı/ilgili kuruluşları ile politika kurulları bağlamında incelenmektedir. Dördüncü bölümde ise “Türkiye’de Hayvancılık Sektörünün Yönetimsel Sorunları” ele alınmakta; kurumsal istikrarsızlık, yetki ve görev alanlarının kesişmesi, eşgüdüm eksikliği, destekleme ve denetim mekanizmalarındaki yetersizlikler ile veri altyapısının etkin kullanılmaması gibi temel yönetsel zafiyetler analiz edilmektedir. Sonuç bölümünde ise genel değerlendirme yapılarak hayvancılık yönetimine ilişkin öneriler geliştirilecektir. Bu yönüyle çalışma, hayvancılık literatüründe ağırlıklı olarak teknik ve ekonomik boyutlarıyla ele alınan sorunlara, kamu yönetimi ve yönetsel kapasite odağından yaklaşılarak literatüre özgün bir katkı sunmayı amaçlamaktadır.

Kavramsal Çerçeve: Hayvancılık Faaliyeti ve Kapsamı

Bu bölümde, hayvancılık faaliyetinin kavramsal tanımı ve kapsamı ortaya konulmakta; tarihsel gelişimi, toplumsal ve ekonomik önemi ile temel üretim yöntemleri bütüncül bir çerçeve içinde ele alınmaktadır. Hayvancılık, tarım sektörü içerisindeki konumu, insan yaşamına sağladığı katkılar ve üretim biçimleriyle birlikte değerlendirilerek çalışmanın kuramsal dayanağı oluşturulmaktadır. Bu doğrultuda kavramsal çerçeve; hayvancılık faaliyeti ve kapsamı, hayvancılık faaliyetinin tarihsel gelişimi ve hayvancılığın önemi ile yöntemleri başlıkları altında incelenmektedir.

Hayvancılık Faaliyeti

Tarım faaliyetlerinin bir alt alanı olan hayvancılık, en yalın biçimiyle evcil hayvanların yetiştirilmesi anlamına gelir. Günümüzde bu faaliyet; evcil veya çiftlik hayvanlarının bakımını, üretimini ve bu hayvanlardan elde edilen et, süt, yumurta, bal gibi çeşitli ürünleri kapsamaktadır. Hayvancılığın temel amacı gıda üretmek olmakla birlikte, insan yaşamına bunun ötesinde de önemli katkılar sunmaktadır. Giyim ve ilaç sanayine ham madde sağlaması, ayrıca hayvanların taşıma ve fiziksel güç gerektiren işlerde kullanılabilmesi bu katkılar arasında öne çıkmaktadır (Doğanay ve Alım, 2016, s. 143).

Hayvancılık, tarım sektörünün içerisinde yer alan bir alt sektör niteliğindedir. Günümüzde hayvancılığı tarımdan bağımsız, ayrı bir sektör olarak ele alma eğiliminde olan yaklaşımlar, Akman'a göre "tarımsal üretimin ve üretim kaynaklarının bütüncül yapısını zedeleyen ve gerçeklikle bağdaşmayan" bir anlayış sergilemektedir (Akman, 2015, s. 215).

Hayvancılık faaliyetleri dünya genelinde hemen her toplumda görülmekle birlikte, üretim değerleri bölgesel, iklimsel ve coğrafi koşullara bağlı olarak farklılık göstermektedir. Türkiye, iklimi, bitki örtüsü ve coğrafi yapısı bakımından hayvancılık için elverişli koşullara sahip olmakla birlikte, tarımsal üretim yapısı içerisinde bitkisel üretim hayvancılığa kıyasla daha baskın bir konumdadır. Bununla birlikte, çay ve fındık gibi özgün ürünlere sahip ve meyve-sebze üretiminde güçlü bir ülke olan Türkiye'de hayvansal üretimin toplam tarımsal üretim içindeki payı gelişmiş ülkeler düzeyine ulaşmamış olsa da bu payın son derece düşük olduğu da söylenemez (Akman, 2015, ss. 215-216).

Hayvancılık Faaliyetinin Gelişimi

İnsanlığın en eski ekonomik uğraşlarından biri olan hayvancılık, tarih öncesi dönemlere uzanan bir faaliyettir. Yaklaşık 12 bin yıl önce, Paleolitik Çağ'ın (Yontma Taş Devri) sonlarına doğru insanların el

aletlerinde gerçekleştirdiği ilerlemeler, avcılık ve toplayıcılık etkinliklerini önemli ölçüde kolaylaştırdı. Taşın cilalanmasıyla birlikte Neolitik Çağ'a (Cilalı Taş Devri) geçiş yapan insan toplulukları, bu dönemde yerleşimler kurmaya başladılar ve avlanmanın kolaylaşmasının da etkisiyle hayvanları evcilleştirme sürecine girdiler. Nüfusun çoğalmasıyla birlikte topluluk içi etkileşim artmış, kullanılan aletler daha işlevsel hâle getirilmiş ve bu aletler bitkilerin ekilip biçilmesinde kullanılmaya başlanmıştır. Bu teknik ve toplumsal dönüşümlerin bir sonucu olarak, insanlar bazı bitki ve hayvan türlerini sistemli biçimde daha fazla evcilleştirmeye yönelmiş ve bugünkü tarım ile hayvancılığın temelleri bu dönemde atılmıştır. Bu tarihsel evrim, bugünkü hayvancılık faaliyetlerinin insanlığın serüveniyle ne kadar iç içe olduğunu gösterir; insan toplumlarının yerleşik hayata geçişiyle birlikte başlayan bu üretim biçimi, ekonomik ve toplumsal düzenin şekillenmesinde belirleyici bir rol oynamıştır (Mazoyer ve Roudart, 2009, ss. 44-77).

Hayvanların evcilleştirilmesi süreci değişiklik gösterse de ilk evcilleştirilen türün köpek olduğu ve özellikle avcılık faaliyetlerinde kullanıldığı genel kabul gören bir görüştür. Daha sonra keçi, koyun, domuz ve sığır gibi diğer türler evcilleştirilmiştir. Bu hayvanlardan bazıları doğrudan besin kaynağı olarak değerlendirilirken, bazıları tarımsal üretimde bir tür iş gücü olarak kullanılmıştır. MÖ 3000'li yıllara gelindiğinde, Mezopotamya ve Mısır'da atlar ve öküzler buğday ekiminde kullanılan sabanları çekerek toprağın işlenmesinde etkin bir rol üstlenmişlerdir (Çiftçi, 2016; Mazoyer ve Roudart, 2009, ss. 44-77).

Günümüzde hayvanlardan yararlanma biçimleri, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine ve coğrafi koşullarına bağlı olarak farklılık gösterir. Ekonomik olarak geri kalmış ülkelerde ve coğrafi olarak dağlık bölgelerde yaşayan toplumlar, hayvanlardan çok daha geniş kapsamda faydalanmaktadır. Bu ülkelerde hayvanlar hâlâ temel bir güç kaynağı olarak kullanılmakta, çöl bölgelerinde ise taşıma ve yük

taşımacılığında önemli bir rol üstlenmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise hayvanların işlevi büyük ölçüde değişmiş, at gibi türler daha çok atlı sporlar, rekreasyon ve gezinti amaçlı faaliyetlerde kullanılmaya devam etmiştir (Doğanay ve Coşkun, 2015, s. 376).

Hayvancılığın Önemi

Bir toplumun kalkınmasının ve çağdaş uygarlık düzeyine erişebilmesinin temel koşullarından biri, çalışkan ve yetenekli insan kaynağına sahip olmasıdır. Bu niteliklerin ortaya çıkabilmesinin ön koşulu ise sağlıklı bir nüfustur. Ekonomik ve sosyal refahın belirleyici unsurları arasında, bireylerin yeterli ve dengeli beslenmesi ilk sıralarda yer alır. Hayvansal ürünler bu noktada kritik bir rol üstlenerek insan yaşamında sağlıklı beslenmenin vazgeçilmez unsurlarından biri hâline gelir. Et, süt, yumurta, bal ve su ürünleri gibi hayvansal gıdalar, yüksek biyolojik değeriyle öne çıkan proteinlerin en önemli kaynaklarını sunar. Protein, insan bedeninin hem yapısal bütünlüğü hem de metabolik işleyişi açısından önemli bir rol oynamaktadır. Hücrelerin yenilenmesi, büyüme süreçleri ve birçok biyokimyasal faaliyet bu besin ögesine bağlıdır. Hücre yapısının büyük ölçüde protein temelli olması, bu maddelerin dışarıdan düzenli şekilde alınmasını zorunlu kılmaktadır. Yağ ve karbonhidratlar vücutta depo edilebilirken proteinlerin depolanamaması, insanın sürekli ve yeterli bir protein alımına bağımlı hâle getirmektedir. Bu nedenle bireyin yaşamını sürdürebilmesi ve sağlıklı bir gelişim gösterebilmesi için protein gereksinimini dış kaynaklardan karşılaması kaçınılmazdır (Özerhan, 1999, s. 15).

İnsanlar protein gereksinimlerini hem bitkisel hem de hayvansal kaynaklardan karşılar; ancak hayvansal proteinler, içerik ve yararlanım açısından bitkisel olanlardan belirgin biçimde ayrılır. Yumurta, et ve süt gibi hayvansal gıdaların proteinleri, sindirilebilirlikleri ve vücut dokularına doğrudan katkıları sayesinde oldukça yüksek bir etkiye

sahiptir. Örneğin, proteinlerin sindirilebilirlikleri ve dokulara doğrudan etkileri bakımından hayvansal besinlerin etki oranı %91-100 iken, tahılda %79-90, baklagilde ise %69-90 seviyesindedir. Ayrıca günlük tüketilen bitkisel proteinlerin önemli bir bölümü, insan vücudunun gereksinim duyduğu nitelikte tam bir besin değerine sahip değildir. Bu durum, hayvansal ürünlerin dengeli beslenme içindeki yerinin neden vazgeçilmez olduğunu gösteren biyolojik bir temele işaret etmektedir (Özerhan, 1999, s. 16).

Birleşmiş Milletler'e bağlı uzman kuruluşlardan birisi olan Dünya Sağlık Örgütü (WHO) verilerine göre, yetişkin bir bireyin sağlıklı bir yaşam sürdürebilmesi için günlük olarak vücut ağırlığının her bir kilogramı başına en az 0,83 gram protein tüketmesi gerekmektedir. Çocuklar ve gençlerde büyüme süreçleri devam ettiği için bu miktarın daha yüksek olması gerektiği ayrıca vurgulanmaktadır (WHO, 2002, ss. 242-243). Sağlıklı bir birey için önerilen günlük ortalama 1 gramlık protein alımının yaklaşık %42'sinin hayvansal kaynaklardan (et, süt, yumurta, peynir, bal vb.) karşılanması gerekmektedir. Gelişmiş ülkelerde günlük protein tüketimi içinde hayvansal kaynaklı proteinin payı genellikle %50-60 bandında seyretmektedir (Kutlu, vd., 2003, s. 6-7). Türkiye'de ise bu oran %35 seviyelerindedir ve gelişmiş ülke seviyesinin oldukça altındadır. Türkiye'de kişi başına günlük protein tüketim miktarı 101 gram seviyesinde iken bunun sadece yaklaşık 35 gramı hayvansal kaynaklıdır, geriye kalan miktarı bitkisel ve diğer kaynaklı proteinden oluşmaktadır (FAO, 2020).

Beslenme düzeyleri açısından dünya ülkeleri karşılaştırıldığında, sanayi ve teknoloji bakımından ilerlemiş, ekonomik açıdan gelişmiş toplumların ağırlıklı olarak hayvansal kaynaklı gıdalarla beslendiği görülmektedir. Diğer yandan bu ülkelerin etkisi/hakimiyeti altında bulunan ya da onların ekonomik desteğine ihtiyaç duyan, yani gelişmekte olan/geri kalmış ülkelerde ise beslenme düzeninin büyük ölçüde bitkisel kaynaklara dayandığı dikkat çekmektedir. Bu ayrım,

ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ile tükettikleri gıda türleri arasındaki yapısal ilişkiye işaret etmektedir (Bıyıklıoğlu, 1973, s. 28).

Uluslararası Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), 2009 yılında hayvansal proteinlerin insan beslenmesindeki önemini ortaya koymak amacıyla “Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı” (PISA) kapsamında bir çalışma yürütmüştür. Dünyanın farklı ülkelerinden 15 yaş grubundaki öğrencilerin matematik, fen bilimleri ve okuma-anlama alanlarında değerlendirildiği bu çalışma, dikkat çekici bulgular sunmuştur. Elde edilen sonuçlar, ülkelerin kişi başına düşen hayvansal ürün tüketim miktarı ile öğrencilerin aldıkları puanlar arasında anlamlı ve doğrusal bir ilişki bulunduğunu göstermiştir (Akman, t.y., s. 219).

Hayvancılık sektörü yalnızca insan beslenmesinde önemli bir rol oynamakla kalmaz; aynı zamanda ülke ekonomisine çok yönlü katkılar sağlamaktadır. Sürekliliği olan bir üretim alanı olması bakımından istihdam yaratır; hayvanlardan elde edilen deri, yün, kıl ve tüy gibi ürünler pek çok sanayi kolu için ham madde niteliğindedir. Ayrıca hayvansal ürün ihracatı, dış ticaret dengesine olumlu katkıda bulunur ve GSYH üzerinde doğrudan etki yaratır (Türkyılmaz ve Nazlı, 2002, s. 178).

Hayvancılık Yöntemleri ve Alt Sektörleri

Günümüzde hayvancılık dünyanın hemen her bölgesinde yürütülmekte, ancak kullanılan yöntemler sosyal, ekonomik, kültürel ve coğrafi şartlara göre farklılık göstermektedir. Bu çeşitlilik içinde hayvancılık faaliyetleri genel olarak üç temel modele ayrılmaktadır: ekstansif, entansif ve yarı-entansif hayvancılık (Doğanay ve Coşkun, 2015, s. 378).

Ekstansif hayvancılık, sektörün en geleneksel ve geri kalmış formu olarak değerlendirilir. Üretim düşük miktarda gerçekleşir ve çoğunlukla ailelerin kendi tüketim ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir.

Doğal otlakların temel yem kaynağı olarak kullanılması bu sistemin karakteristik özelliğidir. Bu nedenle ekstansif model, daha çok gelişmekte olan ya da tarımsal yapısı modernleşmemiş ülkelerde yaygındır (Doğanay ve Coşkun, 2015, ss. 378-379).

Entansif hayvancılık çağdaş tekniklerin kullanıldığı, sermaye ve teknoloji yoğun bir üretim biçimidir. Nüfusun yoğun, arazi varlığının sınırlı olduğu bölgelerde en yüksek verimi elde etmeye dönük ekonomik bir model olarak geliştirilmiştir. Bu sistemde amaç, birim girdiden en yüksek çıktı elde etmektir. Gelişmiş ülkelerde hayvancılığın büyük bölümü entansif yöntemlerle yürütülürken, gelişmekte olan ülkelerde bu modele geçiş süreci devam etmektedir (Doğanay ve Coşkun, 2015, ss. 378-382).

Yarı-entansif yöntem ise ekstansif ve entansif modellerin bir arada kullanımınıdır. Mevsim koşullarının elverdiği dönemlerde hayvanlar otlaklardan yararlandırılırken, yılın diğer aylarında kapalı ya da yarı kapalı barınaklarda yoğun yemleme yapılır. Özellikle besi hayvancılığında tercih edilen bu sistemde hayvanlar yaklaşık 3-4 ay otlatıldıktan sonra benzer sürelerde entansif koşullarda beslenerek pazara hazırlanır (Evrin ve Güneş, 2000, s. 14).

Türkiye’de hayvancılık faaliyetlerinin önemli bir kısmı hâlâ ekstansif ve yarı-entansif yöntemlerle yürütülmekte, entansif üretim ise sınırlı bir düzeyde kalmaktadır. Bu durum hem coğrafi çeşitlilik hem de üretim yapısının modernizasyonundaki eksikliklerle ilişkilendirilmektedir (Doğanay ve Alım, 2016, ss. 144-145).

Türkiye’de hayvancılık türleri genel olarak büyükbaş, küçükbaş, kümes hayvancılığı, balıkçılık ve arıcılık şeklinde sınıflandırılmaktadır. Büyükbaş hayvancılık; sığır, at, deve ve domuz gibi iri yapılı hayvanları kapsar. Küçükbaş hayvancılık, koyun ve keçi türlerini kapsamaktadır ve hayvanların fiziksel yapıları esas alınarak bu iki temel grupta toplanmaktadır. Kümes hayvancılığı ise kanatlı

yetiştiriciliğini ifade eder; tavuk, hindi, kaz, bıldırcın, sülün, deve kuşu ve benzeri birçok türü içerir. Balıkçılık, tatlı su ve deniz balıkçılığı olmak üzere iki temel alanda yürütülmektedir. Arıcılık ise bal, balmumu ve diğer arı ürünlerinin elde edilmesini amaçlayan, beslenme açısından stratejik öneme sahip bir hayvancılık koludur (Gündüz ve Yüceer Özkul, 2017, s. 99; Doğanay ve Coşkun, 2015, ss. 408-428; Oğuz ve Bayramoğlu, 2018, s. 11).

Türkiye hayvancılık sektörü, 2024 yılında hayvan varlığındaki artışa karşın et üretimindeki sert düşüşle dikkat çeken bir paradoks yaşamaktadır. TÜİK verilerine göre, büyükbaş (%2,4) ve küçükbaş (%4,8) hayvan sayılarında gözlemlenen toparlanma henüz kesime yansımamış; aksine kırmızı et üretimi %11,7 oranında gerilemiştir (TÜİK, 2025a; TÜİK, 2025b). Üretimdeki bu daralma ve maliyet baskıları, talebi ikame ürünlere kaydırarak tavuk eti üretiminin %5,6 oranında artmasını sağlamıştır (TÜİK, 2024). Mevcut tablo, sektörün kırmızı ette bir toparlanma süreci yaşadığını, buna karşılık beyaz et üretiminde büyüme trendini koruduğunu göstermektedir.

Tarım Sektöründe Neoliberal Reçeteler ve Devletin Dönüşümü

Türkiye'de hayvancılık sektöründeki yönetsel sorunları kavrayabilmek için, bu sorunları üreten yapısal zemini, yani 1980 sonrası dönemde egemen olan neoliberal politikalar ve devletin değişen rolü ekseninde incelemek gerekmektedir. Bu bağlamda tarımda yönetsel yapılanma; uluslararası örgütlerin reçeteleri (IMF ve Dünya Bankası), Avrupa Birliği (AB) uyum süreci ile Yeni Kamu İşletmeciliği paradigması etrafında şekillenmiştir. Sektördeki yönetsel kriz, içsel bürokratik bir yetersizlikten ziyade, uluslararası finans kuruluşları (IMF, Dünya Bankası) ve Avrupa Birliği uyum süreci tarafından şekillendirilen “devletin küçültülmesi” ve “piyasa odaklı düzenleme” politikalarının bir sonucudur (Aydın, 2010, ss. 149-183; Keyder ve Yenal, 2011, ss. 60-83).

Uluslararası Örgütlerin Reçeteleri: IMF, Dünya Bankası ve ARIP Dönemeci

Türkiye’de tarımsal yapı, 1980 öncesi “Ulusal Kalkınmacı” dönemde, devletin hem üretici hem de piyasa düzenleyici olarak merkezi bir rol oynadığı korumacı bir rejimle yönetilmiştir. 24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan neoliberal dönüşüm süreci, tarımı “ulusal bir kalkınma alanı” olmaktan çıkarıp, küresel piyasalara entegre edilmesi gereken bir sektöre dönüştürmüştür (Boratav, 2009, ss. 147-152). Bu süreçte tarım yönetimi, iç dinamiklerden ziyade uluslararası kuruluşların yapısal uyum programlarına göre yeniden tasarlanmıştır.

Bu dönüşümün en kritik kırılma noktası, 1999 IMF stand-by anlaşması ve ardından 2001 ekonomik krizi sonrasında Dünya Bankası tarafından finanse edilerek yürürlüğe konan “Tarım Reformu Uygulama Projesi” (ARIP - Agricultural Reform Implementation Project) olmuştur. Dünya Bankası’nın (2001) proje metninde açıkça belirtildiği üzere, reformun temel amacı “devletin tarımsal piyasalardaki müdahalesini azaltmak” ve “tarımsal KİT’leri özelleştirerek piyasa etkinliğini artırmak” olmuştur (World Bank, 2001).

ARIP ve beraberindeki neoliberal reçeteler, hayvancılık yönetimini iki temel ekseninde dönüştürmüştür: Deregülasyon ve özelleştirme ile destekleme rejiminin değişimi. Devletin tarımsal KİT’ler (SEK, Yem Sanayi, EBK) üzerindeki desteği çekilmiş, bu kurumlar ya özelleştirilmiş ya da işlevsizleştirilmiştir. Örneğin, Süt Endüstrisi Kurumu’nun (SEK) ve Yem Sanayii’nin özelleştirilmesi, hayvancılıkta girdi-çıkıtı fiyat dengesini özel sektör tekellerinin inisiyatifine bırakmıştır (Aydın, 2010, ss. 149-165). Devlet, hayvancılık sektöründe piyasa yapıcı konumundan çıkarılarak, sadece piyasa aksaklıklarını denetleyen pasif bir düzenleyici konumuna getirilmiştir. Destekleme rejimine ilişkin; Dünya Bankası reçeteleri doğrultusunda, üretimle doğrudan bağlantılı destekler (taban fiyat, girdi sübvansiyonu)

kaldırılarak yerine üretimden bağımsız “Doğrudan Gelir Desteği” (DGD) sistemi getirilmiştir. Bu politika, devletin hangi ürünün ne kadar üretileceğini planlama yeteneğini (üretim planlaması) elinden almış ve üreticiyi piyasa şartlarına karşı korumasız bırakmıştır. Bu bağlamda hayvancılık sektöründe yem ve enerji gibi girdi maliyetleri artarken devletin sübvansiyon araçlarını kaybetmesi, yönetsel zafiyetleri beraberinde getirmiştir (Akder, 2010, ss. 47-62).

Avrupa Birliği (AB) Uyum Sürecinde Tarımsal Yönetim

Türkiye'nin AB adaylık süreci, tarım yönetimini dönüştüren ikinci büyük dışsal dinamik olarak nitelendirilebilir. AB Fası 11 (Tarım ve Kırsal Kalkınma) ve Fası 12 (Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı) kapsamındaki uyum çalışmaları, Türkiye'nin yönetsel yapısını Brüksel kriterlerine göre şekillendirmeyi hedeflemiştir. AB süreci, Türkiye'ye “modern” gıda güvenliği standartları ve kayıt sistemleri (TÜRKVET vb.) getirmeyi amaçlamış, fakat bu “ithal” yönetsel yapıların Türkiye'nin yerel gerçeklikleriyle (küçük ölçekli aile işletmeleri, kayıt dışılık, dağınık yerleşim) örtüşmemesi ciddi bir yönetsel kapasite ve uyum sorununa neden olmuştur (Yüksel vd., 2011, ss. 33-62; Demir, 2021, ss. 63-77).

Bu bağlamda AB fonlarının yönetimi için oluşturulan Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK), klasik bakanlık bürokrasisinden farklı, özerk bütçeli ve AB tarafından akredite edilmiş bir “ajans” yapısında kurulmuştur. Bu durum, merkezde Bakanlık bürokrasisi ile AB ajansı arasında, personel maaşlarından iş yapma biçimlerine kadar farklılaşan ikili bir yapı ortaya çıkarmıştır (Demir, 2021, ss. 63-77). 2018 yılında yeniden yapılandırılan Kurum, ilerleyen bölümde hayvancılık faaliyetine ilişkin yönetsel işlev bağlamında irdelenecektir.

AB'nin Türkiye'de hayvancılık sektörüne ilişkin tespitleri de bu uyum programının “ithal” konumunu vurgulamaktadır. AB İlerleme

Raporları'nda (Avrupa Komisyonu, 2023, 2024) vurgulandığı üzere, Türkiye, tarımsal destekleri arazi ve hayvan varlığıyla eşleştiren sistemini tam olarak kuramamıştır. Bu başarısızlık teknik bir eksiklikten öte, Türkiye'deki mülkiyet yapısının ve işletme ölçeğinin AB standartlarına entegre edilememesinden kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de Hayvancılık Sektörü Yönetimi

Türkiye'de tarım yönetimi, genel olarak karar vericiler ve karar alma süreçlerini etkileyen aktörler şeklinde iki ana grupta ele alınabilir. Karar verici konumunda olan kurumlar arasında Cumhurbaşkanlığı başta olmak üzere Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB) ve diğer ilgili bakanlıklar bulunmaktadır. Kararları etkileyenler ise Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Ziraat Mühendisleri Odası gibi meslek örgütleri, küresel ve çeşitli sivil toplum örgütlerinden oluşmaktadır (Yavuz ve Dilek, 2019, s. 59). Bu çok aktörlü yapı, özellikle 2000'li yıllardan itibaren kamu yönetiminde benimsenen Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışıyla birlikte daha da belirgin hâle gelmiştir. YKİ, kamu hizmetlerinin hiyerarşik ve bütüncül bir örgütlenme yerine, uzmanlaşmış, esnek ve parçalı birimler aracılığıyla yürütülmesini teşvik ederek hayvancılık yönetiminde de çok merkezli bir yönetsel görünüm yaratmıştır (Ünal, 2020, ss. 174-202).

Bununla birlikte 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle (RG: 06.12.2012/28489), büyükşehir belediyelerine tarımın geliştirilmesine yönelik her türlü faaliyeti yürütme yetkisi verilmiştir. Böylece yerel yönetimlerin kırsal kalkınma ve hayvancılık alanında daha etkin rol üstlenmesinin önü açılmıştır. Ancak bu çalışmanın kapsamı, merkezi idarenin hayvancılık yönetimine odaklandığı için, büyükşehir belediyelerinin hayvancılık alanındaki uygulamalarına yer verilmeyecektir.

Türkiye'de tarım yönetimine ilişkin yetkili kurum ve kuruluşlar, 2006 yılında yürürlüğe giren 5488 sayılı *Tarım Kanunu* ile yeniden

yapılandırılmıştır (RG: 18.04.2006/26149). Kanunda, tarımsal politikaların belirlenmesi, planlanması ve ilgili kurumlarla işbirliği içinde uygulanması konusunda yetkili merci olarak TOB gösterilmiştir. Tarımsal politikaların en önemli araçları arasında yer alan teşvik, destek ve sübvansiyonların belirlenmesi görevi ise Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu'na (TDYK) verilmiştir. Ancak TDYK, 2 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmış ve kurulun yetkilerinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecek bir kurula veya mercie devredilmesi kararlaştırılmıştır (RG: 09.07.2018/30473). Bu durum, tarımsal desteklerin hangi üst merci tarafından belirleneceği konusunu belirsiz hale getirmiştir. TDYK'nın kaldırılmasından sonra yayımlanan 2018/3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi (RG: 02.07.2018/30497), destekleme programlarının temel esaslarını belirleme, bütçe ihtiyaçlarını tespit etme ve programda gerekli düzenlemeleri yapma görevlerini TOB ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'na vermiştir. Desteklemelerle ilgili mevzuat hazırlığı ve kamu kurumlarının yürüttüğü destekleme programlarında kurumsal eşgüdümün sağlanması görevi ise yalnızca TOB'a bırakılmıştır. Buna karşın *Tarım Kanunu*'nda öngörüldüğü biçimde, destekleme araçlarının belirlenmesinde tek yetkili bir kurum henüz oluşturulmamıştır. Cumhurbaşkanlığı genelgesi Hazine ve Maliye Bakanlığı ile TOB'u yetkili kılsa da TDYK'nın yerine açık biçimde tanımlanmış yeni bir yapı bulunmamaktadır.

Türkiye'de tarım sektörüne ilişkin politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında TOB'a bağlı, ilgili ve ilişkili kurumlar görev üstlenmektedir. Buna karşılık, tarımsal desteklerin miktarı ve araçlarına ilişkin son karar merci Cumhurbaşkanı'dır. Tarımsal alanda faaliyet gösteren teşebbüs ve teşekküllerin mali yükümlülüklerinin ve ticari işlemlerinin denetiminde ise Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Ticaret Bakanlığı sorumludur. Bu yapı, tarım politikalarının

uygulanmasında çok aktörlü fakat zaman zaman belirsizlikler içeren bir yönetsel sistem ortaya çıkarmaktadır.

Tarım sektörünün bir alt kolu olan hayvancılığın yönetiminde ise Tarım ve Orman Bakanlığı'nın merkez teşkilatı, Bakanlığa bağlı/ilgili/ilişkili kuruluşlar ve Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki Tarım ve Gıda Politikaları Kurulu yetkili merciler olarak konumlanmaktadır. Bu yapı, hayvancılık politikalarının planlanması, yönlendirilmesi ve uygulanmasında ülke genelinde çok katmanlı bir yönetsel çerçeve oluşturmaktadır.

Bu çok katmanlı yönetsel yapının işleyişini ve sektörde ortaya çıkan yönetsel sorunların kaynağını daha açık bir şekilde ortaya koyabilmek için, öncelikle merkezi idareye odaklanılmıştır. Zira hayvancılık sektörüne ilişkin temel politika tercihleri, kurumsal yapılanma kararları, görev ve yetki dağılımları ile düzenleyici çerçeve büyük ölçüde merkezde şekillenmekte; taşra teşkilatının, bağlı ve ilgili kuruluşların ve diğer aktörlerin hareket alanı bu merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Bu bağlamda izleyen bölümde, hayvancılık sektörünün ana yürütücü kurumu olan Tarım ve Orman Bakanlığı'nın merkezi teşkilatı, hukuki yetki alanı ve örgütlenme yapısı çerçevesinde ele alınacaktır. Daha sonra sektörün yönetiminde diğer merkezi aktörler (yönetsel ağırlık sıralamaları temelinde) aynı bağlamda irdelenecektir.

Tarım ve Orman Bakanlığı: Merkezi Hizmet Birimleri

Türkiye'de tarım sektörünü yönetmekte olan TOB, Osmanlı İmparatorluğu'nun son döneminde ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan farklı adlar ve kurumsal yapılar altında faaliyet göstermiştir. Türkiye'de Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren Tarım ve Orman Bakanlığı'nın kurumsal tarihçesi Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1. Tarım ve Orman Bakanlığı Tarihçesi
Kaynak: TOB, 2024-2028 Stratejik Plan

| | |
|------------|--|
| 1920 | İktisat Vekâleti |
| 1924-1928 | Ziraat Vekâleti |
| 1929-1931 | İktisat Vekâleti |
| 1931-1937 | Ziraat Vekâleti |
| 1937 | Orman Umum Müdürlüğü |
| 1937-1951 | Ziraat Vekâleti |
| 1951-1974 | Ziraat Vekâleti ile Orman Bakanlığı |
| 1974-1981 | Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı |
| 1981-1983 | Tarım ve Orman Bakanlığı |
| 1983-1991 | Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı |
| 1991-2011 | Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı |
| 2011-2018 | Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı |
| 2018-..... | Tarım ve Orman Bakanlığı |

Türkiye’de Tarım ve Orman Bakanlığı’nın kurumsal yapısına tarihsel açıdan bakıldığında, Bakanlığın kuruluşundan günümüze toplam 13 kez yeniden yapılandırıldığı görülmektedir. Birleşik, bu dönüşümü dönemsel özelliklerine göre dört evrede incelemektedir. Buna göre birinci dönem (1923–1937), kuruluş ve örgütlenme aşamasıdır. Bu süreçte bakanlığın kurumsal temelini oluşturulması, gerekli mevzuatın hazırlanması ve tarımsal ticaretin geliştirilmesine yönelik adımlar atılmış; altyapı oluşturma süreci büyük ölçüde başarıyla tamamlanmıştır. İkinci dönem (1937–1991), yaygınlaşma ve büyüme evresini temsil etmektedir. Teknolojik imkânların gelişmesi, üretim kapasitesinin ve verimliliğin artırılması bu dönemin belirleyici unsurları arasındadır. Bu dönemde Bakanlığın hizmet anlayışı üretici merkezli bir niteliğe bürünmüş ve Türk tarımının gelişiminde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Üçüncü dönem (1991–2018) uzmanlaşma ve etkinlik dönemi olarak tanımlanmaktadır. Bu süreçte tarımsal girişimlerinin artmasıyla birlikte devlet, üretici rolünden ziyade düzenleme, kontrol ve denetim işlevlerini öne çıkarmıştır. 2010 yılından sonra gıda güvenilirliğinin bütüncül bir biçimde yönetilmesi

amacıyla Sağlık Bakanlığı ve belediyelerin görev alanında bulunan bazı gıda hizmetleri Tarım Bakanlığı'na devredilmiştir. 2011'deki yeniden yapılanma ile Bakanlığın öncelikleri kırsal eğitim ve yayılım hizmetlerinden çok destekleme politikaları, altyapı yatırımları ve gıda denetimi alanlarına kaymıştır. Dördüncü dönem ise 2018'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte başlamaktadır. Bu yeni dönemde Tarım ve Orman Bakanlığı yeniden birleştirilmiş; tarımsal üretim, orman ve su yönetimi ile gıda güvenilirliği gibi temel hizmetler tek çatı altında toplanarak daha bütüncül bir yönetim hedeflenmiştir. Bu dönemlendirme, Türkiye'de tarımsal yönetimin tarihsel olarak nasıl bir evrim geçirdiğini gösterirken, aynı zamanda hayvancılık sektörünün de bağlı olduğu kurumsal yapının dönüşümünü anlamak açısından güçlü bir zemin sunmaktadır (Birişik, 2019, ss. 58-59).

Tarım alanındaki temel yetki ve sorumluluklar TOB bünyesinde birleşmektedir. Bakanlığın görev alanı, 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde ayrıntılı biçimde tanımlanmıştır (RG: 10.07.2018/30474). Buna göre Bakanlık; bitkisel, hayvansal ve su ürünleri üretiminin geliştirilmesi, tarım sektörüne ilişkin politikaların oluşturulması için araştırmalar yapılması ve sektörel kapasitenin güçlendirilmesi gibi görevleri yerine getirir. Gıda üretiminin güvenliği ve güvenilirliğinin sağlanması, kırsal kalkınmanın desteklenmesi, toprak ve su kaynaklarının sürdürülebilir kullanımı ile biyolojik çeşitliliğin korunması da Bakanlığın temel sorumlulukları arasındadır. Ayrıca çiftçilerin örgütlenmesine yönelik çalışmalar yürütmek, tarımsal destekleme araçlarını yönetmek ve tarımsal piyasaları düzenlemek Bakanlığın görev alanını genişleten unsurlardır. Tarım sektörüne ilişkin genel politikaların belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesi sürecinin eşgüdümü yine TOB'un yetki sınırları içindedir.

TOB hayvancılık sektörünü merkez teşkilatındaki hizmet birimleri ile Bakanlık merkez/taşra teşkilatı ile ilgili kuruluşlar aracılığıyla yönetir. Merkezi düzeyde hayvancılıkla bağlantılı birçok birim bulunsa da politika geliştirme ve sektörel yönlendirme görevi ağırlıklı olarak üç genel müdürlük tarafından yürütülür: Hayvancılık Genel Müdürlüğü (HAYGEM), Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü (GKGM) ve Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü (TAGEM). Bu üç birim 8 Haziran 2011 tarihli ve 640 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bünyesinde kurulmuş (RG: 08.06.2011/27958), 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi sonrasında Tarım ve Orman Bakanlığı teşkilatında bir hizmet birimi olarak konumlandırılmıştır. Bu birimler hayvancılık sektöründe düzenleme, geliştirme, araştırma ve denetim süreçlerinin kurumsal temelini oluşturur.

Hayvancılık Genel Müdürlüğü (HAYGEM)

129

Bakanlığın hayvancılık alanındaki görev ve sorumluluklarının önemli bir bölümü HAYGEM'e verilmiştir. HAYGEM'in sektöre yönelik temel görevleri şu başlıklarda toplanmaktadır:

- Hayvancılık faaliyetlerinin geliştirilmesi ve teşvik sistemlerinin oluşturulması.
 - Hayvansal üretim girdilerinin ve hayvancılık işletmelerinin niteliklerinin tanımlanması; izin ve onay süreçlerinin yürütülmesi.
 - Yüksek verimli hayvan ırklarının yaygınlaştırılması.
 - Hayvansal üretimin insan sağlığını ve ekolojik dengeyi koruyacak yöntemlerle yürütülmesine ilişkin çalışmalar yapılması ve bu çalışmaların denetlenmesi.
 - Üretim miktarını artırmaya yönelik uygulamalar geliştirilmesi.
 - Hayvansal üretim ve geliştirme projelerinin hazırlanması ve uygulanması.
-

- Hayvan ıslah programlarının yürütülmesi.
- Damızlık hayvan ithalatı ve ihracatı için teknik kriterlerin belirlenmesi ve ilgili süreçlerin yönetilmesi.
- Hayvancılık sektörüne ilişkin bilgi sistemlerinin kurulması.
- Hayvansal ürünlerin pazarlanmasına yönelik çalışmalar geliştirilmesi.

HAYGEM, faaliyetlerini üç ana eksen üzerinden yürütmektedir: hayvan ıslahı, sektör içi örgütlenme ve hayvancılık desteklemeleri. Hayvan ıslahı çalışmalarında kamu ve özel sektör işbirliği ile küçükbaş ve büyükbaş hayvanların verim düzeylerini artırmaya yönelik tohumlama programları uygulanmaktadır. Bu kapsamda yürütülen faaliyetler, Türkiye'nin genetik kapasitesinin güçlendirilmesi için kritik bir araç niteliği taşımaktadır.

HAYGEM'in yürüttüğü destekleme ve ıslah faaliyetleri, Türkiye'de hayvancılık politikalarının büyük ölçüde teşvik ve üretim artırımı ekseninde şekillendiğini göstermektedir. Buzağı, süt, besilik sığır, arıcılık, sürü yöneticisi istihdamı ve damızlık destekleri geniş bir yelpaze sunmakla birlikte, desteklemelerin yıllık bazda değişen bir yapıya sahip olması, uzun vadeli üretim planlamasının yeterince kurumsallaşmadığını ortaya koymaktadır.

Kurumun faaliyet raporlarında, hayvancılık örgütlenmesine yönelik olarak 2009 yılında Ulusal Süt Konseyi ve Ulusal Kırmızı Et Konseyi'nin kamu ve özel sektör temsilcilerinin katılımıyla kurulduğu belirtilmektedir (TOB, 2012–2024 Faaliyet Raporları). Örgütlenme alanında 2009–2010 yıllarında kurulan çatı konseyler dışında yeni bir kurumsal adım atılmamış olması ise üreticilerin yönetsel süreçlere katılımının sınırlı kaldığını göstermektedir.

Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü (GKGM)

Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü, hayvancılık sektöründe dış ticarete konu hayvan ve hayvansal ürünlerin sağlık kriterlerini belirlemek ve

bu süreçleri yürütmekle görevlidir. Genel Müdürlük ayrıca hayvan sağlığı, hayvan refahı ve hayvan hastalıklarıyla mücadele kapsamındaki hizmetlerin yürütülmesini sağlamakta; bu alanlarda uygulanacak esasları belirleyerek hayvan sağlığına yönelik faaliyet gösteren kurumların işleyişine ilişkin düzenlemeler yapmaktadır. Bunun yanı sıra yem ve yem katkı maddelerinin tescil, satış ve denetim süreçlerine ilişkin kuralları belirlemekte; bitki, hayvan, gıda ve yem güvenilirliğini esas alarak halk sağlığını korumaya yönelik tedbirler geliştirmektedir.

GKGM'nin hayvan sağlığı, yem güvenilirliği ve dış ticaret alanlarındaki çalışmaları, birimin hayvancılık sektöründe denetim ve sağlık güvenliği eksenli bir düzenleyici otorite olarak konumlandığını ortaya koymaktadır. Hayvan hastalıklarına yönelik yaygın aşılama kampanyaları ve 2023'te SAT-2 tipi Şap virüsüne karşı gerçekleştirilen ilave uygulamalar, GKGM'nin kriz anlarında hızlı ve merkezi müdahale kapasitesinin varlığına işaret etmektedir. Buna karşın kurumun, özellikle yem ve dış ticaret alanlarında politika üretmekten çok mevzuat uyumu ve risk temelli kontrol yaklaşımına dayanması, yapısal sorunların çözümünde sınırlı bir etki yaratmaktadır. Yem işletmelerinde yapılan yoğun denetimler kısa vadeli güvenilirliği artırsa da sektörün bütüncül bir yem politikasıyla ele alınmasını sağlayacak bir eşgüdüm eksik kalmaktadır. Bu durum GKGM'yi güçlü bir uygulayıcı otorite hâline getirirken, politika yönlendirme rolünün sınırlı kaldığını göstermektedir (TOB, 2012-2024 Faaliyet Raporları).

Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü (TAGEM)

Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü (TAGEM), ulusal kalkınma planlarına uygun biçimde hayvancılık sektörüne ilişkin araştırmalar yürütmekte ve bu alanda projeler geliştirmektedir. Kurum, hayvan ırklarının geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmakta; özellikle küçükbaş hayvancılıkta yerli ırkların tescili ve

korunması amacıyla ülkenin farklı bölgelerindeki araştırma enstitüleriyle işbirliği içinde projeler yürütmektedir. Ayrıca hayvan hastalıklarıyla mücadele amacıyla bilimsel araştırmalar gerçekleştirmekte, geniş çaplı taramalar yapmakta ve aşılama çalışmaları yürütmektedir. TAGEM'in görev alanı gıda ve yem konularında araştırmalar yapmayı da kapsamaktadır; böylece hayvancılık sektörünün genetik, sağlık ve üretim altyapısının geliştirilmesine yönelik bilimsel katkı sağlamaktadır. Fakat TAGEM'in Ar-Ge çıktılarının sahadaki politika araçlarına aktarılmasında yani HAYGEM destekleri ve GKGM denetimleriyle bütünleşmesinde zaman zaman kopukluklar yaşandığı anlaşılmaktadır. Üretilen bilginin politika yapım sürecine sınırlı şekilde yansımaları, TAGEM'in güçlü laboratuvar ve araştırma kapasitesini tam anlamıyla sektörel dönüşüme dönüştürmeyi zorlaştırmaktadır. Bu nedenle TAGEM, bilimsel üretim bakımından güçlü bir pozisyona sahip olsa da bilginin uygulamaya aktarılmasını sağlayacak kurumsal köprülerin zayıflığı, kurumun etki gücünü kısmen sınırlamaktadır (TOB, 2018-2024 Faaliyet Raporu).

Tarım ve Orman Bakanlığı'nın İlgili Kuruluşları

Tarım ve Orman Bakanlığı'nın ilgili kuruluşları, kendi özel kuruluş yasalarına dayanarak faaliyet gösteren; mali ve idari açıdan bağımsız olmakla birlikte görev alanı, yönetsel süreçleri ve uygulamaları bakımından Bakanlığa bağlı çalışan kamu kurumlarıdır (Birişik, 2019, s. 60). Bakanlığın ilgili kuruluşları arasında hayvancılık sektöründe görev üstlenen üç temel kurum yer alır: Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü, Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu. Bu kuruluşlar, hayvancılık politikalarının uygulanması, üretimin yönlendirilmesi, piyasa düzenlemeleri ve kırsal kalkınma desteklerinin yürütülmesi açısından Bakanlığın kurumsal yapılanmasını tamamlayan önemli aktörlerdir.

Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü (ESK)

Et ve Süt Kurumu 1952 yılında ülkenin hayvancılık ve et sektörüne geliştirmek amacıyla İktisadi Devlet Kuruluşu olarak Et ve Balık Kurumu (EBK) adıyla kurulmuştur. Kuruluşun temel amacı, ülkede hayvancılığın geliştirilmesi ve et sektöründe modern bir üretim yapısının oluşturulmasıdır. EBK, faaliyet göstermeye başladığı dönemde hayvancılığın ticari bir nitelik kazanmasına katkı sağlamış, et ve et ürünleri sanayisinin oluşumunda belirleyici bir rol üstlenmiştir. Ancak kurum 1993 yılında Yüksek Planlama Kurulu kararıyla özelleştirme kapsamına alınmıştır. EBK'nin özelleştirme sürecine alınmasına ilişkin kurumsal gerekçe; yanlış siyasi yatırımlar, âtlı kapasite, hatalı istihdam politikaları ve kısa vadeli siyasi kararların kurumu zarar eden bir yapıya sürüklemesi şeklinde ifade edilmiştir. Özelleştirme sürecinde EBK'ye bağlı kombinaların büyük bölümü satılmış, bir kısmı ise farklı kamu kurumlarına devredilmiştir. 2005 yılında EBK yeniden yapılandırılarak özelleştirme kapsamından çıkarılmıştır. Bu değişikliğin dayanağı, kurumun Türkiye hayvancılığı açısından kritik bir işlev taşıdığı ve Avrupa Birliği normlarına uygun biçimde düzenleyici-destekleyici rol üstlenmesi gerektiği yönündeki değerlendirmelerdir. 2013 yılında çıkarılan 2013/4553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurumun adı Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü (ESK) olarak değiştirilmiştir (ESK Tarihçesi).

ESK tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk, sorumluluğu sermayesiyle sınırlı ve sermayesinin tamamı devlete ait bir İktisadi Devlet Teşekkülüdür. Kurumun Ana Statüsü'nde (RG: 25.09.2014/29130) belirtilen temel amaç; et, süt ve balık piyasalarında ekonomik gereklere uygun biçimde faaliyet yürütmek, verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda kamu yararını gözetmek ve sektörde tam rekabet koşullarının oluşmasına katkı sağlamaktır. Bu çerçevede kurum, hayvan ve hayvansal ürünlere yönelik üretim ve pazarlama faaliyetleri gerçekleştirir; üreticiyi teşvik ederek sektöre istikrarlı katkı

sunmayı, istihdam yaratmayı ve üretici ile tüketici arasında denge kurarak piyasa fiyat istikrarını desteklemeyi hedefler (ESK, 2017-2024 Faaliyet Raporları).

ESK Türkiye'nin kırmızı et ve süt piyasalarında düzenleyici ve destekleyici bir kamu kuruluşu olarak faaliyet göstermektedir. 2013 yılındaki yeniden yapılanmayla faaliyet alanına süt de eklenen kurum, 2024 yılı itibarıyla ülke genelinde 14 iş yeri (11 et kombinasyonu, 1 tavuk kombinasyonu, 1 işletme müdürlüğü ve 1 birleşik et-süt kombinasyonu) ile 17 perakende satış mağazasıyla hizmet sunmaktadır. Kurum, kesimlik-besilik hayvan alımı, kırmızı etin işlenmesi ve satışının yanı sıra gerektiğinde ithalat yoluyla kırmızı et arz açığını gidermekte ve spekülasyon fiyat artışlarını sınırlamaktadır. Örneğin 2024 yılında 70.562 baş kesimlik hayvan ve 76.821 ton taze/soğutulmuş sığır eti ithalatı yapılmıştır. Ürünler kurum mağazalarıyla birlikte kamu kurumlarına ve serbest müşterilere ihale/protokol yöntemleriyle satılmaktadır. ESK, kırmızı et piyasasında fiyat ve pazar istikrarını sağlamak üzere müdahalelerde bulunmaktadır. 2018'de üreticinin satmakta zorlandığı hayvanları satın alması ve 2019'da yerli sığır alımlarının %54 artması bu düzenleyici rolün örnekleridir. 2022'de başlatılan Sözleşmeli Besicilik Projesiyle üreticilere pazar garantisi sağlanmış; küçükbaş alım politikaları sonucu ürün alımları olağanüstü düzeyde artmıştır. Süt piyasasında ise ESK, 2016'dan itibaren çiğ süt regülasyonu kapsamında üretici birlikleriyle sözleşmeli alımlar yaparak arz fazlalığı dönemlerinde fiyat istikrarını korumuş, damızlık hayvanların kesime gitmesini engellemiştir. 2016-2023 arasında 1,19 milyon ton çiğ süt yağsız süt tozu üretimi için işlenmiştir (ESK, 2017-2024 Faaliyet Raporları).

Bu çerçevede ESK, hem üreticilere fiyat ve pazar garantisi sağlayan hem de tüketiciye uygun fiyatla ürün sunan, kırmızı et ve süt piyasalarında devletin düzenleyici müdahale kapasitesinin temel araçlarından biri olarak faaliyet göstermektedir.

Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM)

Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM), Hara ve İnekhaneler ile Devlet Üretim Çiftliklerinin 1984 yılında tek çatı altında birleştirilmesiyle Kamu İktisadi Kuruluşu olarak yapılandırılmış, 1994 yılında ise İktisadi Devlet Teşekkülü statüsüne dönüştürülmüştür. Kurumun kuruluş amacı tarım ve tarıma dayalı sanayinin ihtiyaç duyduğu her türlü mal ve hizmeti üretmek olarak tanımlanmakla birlikte, özellikle hayvancılık sektörüne yönelik olarak ülkenin hayvansal üretimini artırmak, çeşitlendirmek, ürün kalitesini yükseltmek ve yetiştirdiği üstün vasıflı damızlık hayvanları ve spermayı yetiştiricilere aktarmak temel görev alanını oluşturmaktadır (TİGEM, 2018-2024 Faaliyet Raporları).

Güncel yapısı itibarıyla TİGEM, Anadolu'nun farklı bölgelerine yayılmış 17 işletme üzerinden faaliyet göstermektedir. Yaklaşık 3,3 milyon dekar büyüklüğündeki işletme arazilerinde bitkisel üretim ile hayvancılık faaliyetleri birlikte yürütülmekte, bunun yanında ülkenin gen kaynaklarının korunması ve geliştirilmesi yönünde çalışmalar gerçekleştirilmektedir. Kurum, büyükbaş ve küçükbaş hayvan ırklarının verimliliğini artırmak amacıyla damızlık yetiştiriciliği yapmakta ve bu yolla ülkenin kültür ırkı potansiyeline önemli katkılar sunmaktadır (TİGEM, 2018-2024 Faaliyet Raporları).

TİGEM, hayvancılık sektöründe büyük ölçekli bir üretici olmasının yanı sıra ülkenin genetik ıslah ve damızlık altyapısını şekillendiren stratejik bir kamu aktörü olarak konumlanmaktadır. Kurum, kültür ırklarının yaygınlaştırılması, üstün nitelikli damızlık materyalin ülke geneline düzenli ve güvenilir biçimde dağıtılması, sperma üretimi yoluyla ıslah programlarının sürdürülebilirliğinin sağlanması ve yerli ırkların korunması gibi görevleriyle sektörün yapısal kapasitesine yön veren temel bir özellik taşımaktadır.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)

TKDK, 2007 yılında Avrupa Birliği'nin IPARD Programı (Katılım Öncesi Yardım Aracı Kırsal Kalkınma Programı) kapsamında kurulmuştur. Kurumun kuruluş amacı; 42 ilde tarım, hayvancılık, gıda, balıkçılık ve alternatif tarım alanlarında faaliyet gösteren işletmelere, bireysel üreticilere, kooperatiflere ve üretici birliklerine hibe programları aracılığıyla finansman desteği sağlamaktır. TKDK, bu rolü doğrultusunda Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu statüsünde faaliyet göstermeye başlamıştır. 2018 yılında yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurumun adı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Hizmetleri olarak değiştirilmiş; aynı yıl çıkarılan 4 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (RG: 15.07.2018/30479) ile kurum yeniden Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı "Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu" adıyla yapılandırılmıştır (TKDK, 2019–2023 Stratejik Plan, ss. 6–7).

TKDK, Avrupa Birliği kırsal kalkınma fonlarını, Türkiye'nin 42 ilinde kırsal alanlara yönelik modern, sürdürülebilir ve rekabet gücü yüksek yatırım projelerine hibe desteği sağlamaktadır. Kurumun hayvancılık sektörüne ilişkin özellikle süt ve besi yetiştiriciliğine yönelik çok sayıda çiftlik yatırımını mali olarak desteklediği görülmektedir (TKDK, 2019–2023 Stratejik Plan, ss. 15–17). Bu destekler, hayvancılık sektöründe üretim altyapısının modernleşmesi ve kalite standartlarının yükseltilmesi açısından önemli bir politika aracı niteliği taşımaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Tarım ve Gıda Politikaları Kurulu

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları (CPK), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS) ile Türk kamu yönetimi yapısına eklenen önemli oluşumlardan biridir. Bu kurullar, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde oluşturulmuş ve doğrudan Cumhurbaşkanının uhdesinde faaliyette bulunmaktadır. Politika kurulları, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile kurulmuştur ve Cumhurbaşkanına politika

önerisi geliştirmek, ilgili kamu kurumlarına görüş ve rapor sunmak, genişletilmiş kurul toplantıları düzenlemek ve talep-ihtiyaç-etki analizi gibi görevler verilmiştir. Gözler, 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulan politika kurullarının hukuki statüsüne dikkat çekerek, bu kurulların “yardımcı mahiyette kuruluşlar veya danışma organları” niteliği taşıdığını ve aldıkları kararların icrai değil, istişari özellikte olduğunu belirtmiştir (Gözler, 2018, s.111). Ancak, 2023 yılında yayımlanan "Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler" başlıklı rapora göre, yürüttükleri faaliyetlerin mevzuatta belirtilen görevlerden daha geniş düzeyde olduğu görülmektedir (Tolga ve Turan, 2025, ss. 233-276).

Hayvancılık sektörüne yönelik politika kurulunda 28 Mart 2025 tarihli 183 sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kararname (RG: 28.03.2025/32855) ile değişiklik yapılmıştır. Daha önce tarım sektörüyle görevli Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sağlık Politikaları Kurulu ile Tarım ve Gıda Politikaları Kurulu olmak üzere iki farklı politika kurulu şeklinde yeniden yapılandırılmıştır. Bu değişiklik ile tarım sektörüne ilişkin görevlerin Tarım ve Gıda Politikaları Kurulu'na (TGPK) verildiği görülmektedir.

Fakat, Kurul daha yeni olduğu için hâlihazırda detaylı strateji belgeleri, yıllık faaliyet raporları, uygulamaya dönük izleme-değerlendirme raporları gibi belgeler büyük ölçüde kamuya açık değildir. Bu bağlamda Kurul'un sektöre ilişkin yönetsel etkileri belirsizdir.

Bununla birlikte sektöre daha önce görevli olan CPK aktörü Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu (SGPK)'nın Lübnan'a resmi ziyaretlerde bulunması ve Lübnan Sağlık Bakanlığı ile protokoller imzalaması diplomatik misyon görevine işaret etmektedir. Diğer yandan SGPK'nun görüşleri doğrultusunda Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu'nda düzenleme yapıldığı ve 12. Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarında

bulunduğu görülmektedir. Aynı zamanda Tolga ve Turan, SGPK'nın politika önerisi geliştirme işlevinden daha farklı ve fazla işleve sahip olduğunu değerlendirmişlerdir (Tolga ve Turan, 2025, s. 267). Fakat TGPK'nın doğrudan hayvancılık sektörüne yönelik mevcut politika veya uygulamalarına ilişkin henüz bilgi bulunmamaktadır.

Türkiye’de Hayvancılık Sektörünün Yönetsel Sorunları

Türkiye’de hayvancılık sektörünün yönetiminden sorumlu olan TOB, tarihsel süreç boyunca çok sayıda yapısal değişikliğe maruz kalmıştır. Kamu kurumlarının bu denli sık ve çoğu zaman bilimsel, teknik ya da rasyonel gerekçeler ortaya konmadan yeniden yapılandırılması, yönetsel açıdan çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Bu tür değişikliklerin kurumsal hafızayı zayıflattığı, nitelikli insan kaynağının etkin kullanımını engellediği ve idari kapasitenin aşınmasına neden olduğu görülmektedir (Birişik, 2019, s. 60). Bakanlığın görev alanının genişliği ve kritik niteliği dikkate alındığında, kurumsal yapının istikrarlı bir şekilde korunması ve değişikliklerin ancak somut ihtiyaçlara dayalı planlı süreçlerle gerçekleştirilmesi gerektiği söylenebilir.

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçilmesiyle birlikte Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı birleştirilmiş ve Tarım ve Orman Bakanlığı adı altında tek bir çatı oluşturulmuştur. Bu birleşme, hayvancılığın tarımdan bağımsız bir sektör gibi algılanmasına neden olan önceki yapılanmanın düzeltilmesi açısından önemli bir adım niteliği taşımıştır. Hayvancılığın yeniden “tarım” başlığı altında konumlanmasıyla sektörün bütünsel yapısı daha doğru biçimde yansıtılmıştır. Orman ve su işleriyle tarımın kurumsal olarak bir araya gelmesi, bu üç alan arasında doğal olarak var olan ilişkiyi dikkate alan bütüncül bir yaklaşım geliştirilmesine de imkân sağlayabilir. Ekosistemin korunması, su kaynaklarının sürdürülebilir yönetimi, meraların ve orman alanlarının tarımsal faaliyetlerle doğrudan bağlantısı düşünüldüğünde, bu tür bir

birleşmenin eşgüdümü artırma ve politika bütünlüğünü güçlendirme potansiyeli taşıdığı söylenebilir (Yavuz ve Dilek, 2019, s. 59). Ayrıca kurumların tek elden yönetilmesi, kaynakların daha verimli kullanılması, daha isabetli planlama yapılması ve hizmetler arasında uyumun sağlanması açısından da önemli bir avantaj yaratmaktadır.

Bununla birlikte birleşme, Bakanlığın faaliyet alanını belirgin biçimde genişletmiş; oldukça farklı teknik alanları ve koruma-kullanma dengesi bakımından kimi zaman birbirinden farklı yaklaşım gerektiren konuları aynı idari yapı içinde toplamıştır. Yeni yapılanmada kamu hizmet envanterine kayıtlı üç bine yakın farklı görev başlığı yer almakta ve bu durum Bakanlığın yönetmesi gereken iş yükünü ciddi biçimde artırmaktadır. Bu kadar geniş bir görev yelpazesinin tek bir kurumsal yapı içinde eşgüdümlü şekilde yürütülmesi pratikte çeşitli zorluklar barındırmaktadır. Bugün gelinen noktada Bakanlık, aynı insan kaynağıyla eş zamanlı biçimde denetim, eğitim-yayım ve destekleme hizmetlerini yürütmeye çalışmaktadır. Bu durum sahadaki görev tanımlarının iç içe geçmesine neden olmakta; aynı personelin hem üreticiyi bilgilendiren, yönlendiren ve destek sağlayan bir aktör, hem de denetim yapan ve gerektiğinde yaptırım uygulayan bir otorite rolünü üstlenmesine neden olmaktadır. Böyle bir çoklu işlev yükü hem hizmetlerin etkinliğini hem de üretici-kamu ilişkilerinin sağlıklı şekilde yönetilmesini güçleştiren yapısal bir sorun oluşturmaktadır (Birişik, 2019, ss. 59-60).

Türkiye’de kamu kurumları, tarihsel süreç boyunca değişen koşullar ve ihtiyaçlar doğrultusunda çeşitli güncelleme ve yeniden yapılanma süreçlerinden geçmiştir. Bu değişiklikler kurumların teşkilat yapılarının, isimlerinin ve yöneticilerinin yenilenmesini sağlasa da yönetsel anlayışta köklü bir dönüşüm yaratamamıştır. Yetki ve sorumlulukların yukarıdan aşağıya doğru etkin biçimde aktarılamaması, yerel düzeyde çalışan teknik personelin inisiyatif alanının daralmasına ve yöneticilerin aşırı ölçüde belirleyici hale

gelmesine neden olmaktadır. Bu durum kurumsal verimliliği düşürmekte ve sahadaki uygulamaların niteliğini olumsuz etkilemektedir (Yavuz ve Dilek, 2019, ss. 64-65).

Tarımsal yönetimden sorumlu olan TOB'un hayvancılık sektörünü bütüncül bir yapıda yönetmediği görülmektedir. Daha önce değinildiği gibi, hayvancılığa ilişkin görevler Bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşlar arasında dağınık bir şekilde yürütülmektedir. Ancak bu kurumlar arasında açık ve net bir yetki ve sorumluluk paylaşımının, başka bir ifadeyle sistemli bir işbölümünün bulunmadığı anlaşılmaktadır. Örneğin hayvan hastalıklarıyla mücadele alanında hem GKGM'nin hem de TAGEM'in kendi bünyelerinde faaliyet yürüttükleri görülmektedir. Buna karşılık, hayvancılık sektöründe temel düzenleme ve geliştirme görevlerini üstlenen HAYGEM'in hastalıklarla mücadele veya aşılama çalışmalarına yönelik herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır. Bu durum, Bakanlık teşkilatı içinde hayvan sağlığı ve hastalık kontrolü konusunda yetkili birimin hangisi olduğuna ilişkin belirsizlik yaratmaktadır.

Sayıştay Başkanlığı'nın 2018 yılı TOB Denetim Raporu da bu sorunu açık biçimde göstermektedir. Raporu, hayvan hastalıklarıyla mücadelede kullanılan aşuların soğuk zincir altyapısındaki yetersizlik nedeniyle zayi olduğu tespit edilmiştir (TOB 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu).

Hayvan ıslahına yönelik faaliyetlerde kurumlar arasında benzer bir dağınıklığın bulunduğu görülmektedir. HAYGEM bu alanda çeşitli projeler yürütmekte, aynı zamanda TİGEM de kendi bünyesinde ıslah çalışmaları gerçekleştirmektedir. Böylece aynı hizmet alanı, aynı bakanlık yapısı içinde fakat farklı kurumlar tarafından yürütülmektedir. Bu durum, hayvan ıslahına ilişkin çalışmaların bütüncül bir stratejiyle ele alınmadığını ve kurumsal düzeyde bir eşgüdüm eksikliği bulunduğunu göstermektedir.

Hayvancılık desteklemeleri ise Türkiye’de sektörün gelişmesinde kritik bir araç niteliği taşımaktadır. Ancak destekleme mekanizmasının işleyişinde yönetim ve denetim yönünden önemli eksiklikler olduğu anlaşılmaktadır. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’nın 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda, tarımsal desteklemelerin etkisini değerlendiren, sağladığı katkıları izleyen ve raporlayan herhangi bir sistemin bulunmadığı ifade edilmiştir. Etki analizine dayanmayan bir destekleme politikası ise kaynak tahsisi bakımından rasyonellikten uzaklaşmakta ve sektörün gerçek ihtiyaçlarını belirleme kapasitesini zayıflatmaktadır (GTHB 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, 2018, s. 20).

Hayvancılık sektörüne yönelik geliştirilen destekleme projelerinde de yönetim ve denetim açısından ciddi sorunlar bulunduğu görülmektedir. 2016–2018 yılları arasında uygulanan Genç Çiftçi Projesi’ne ilişkin tespitler, bu durumu somut biçimde ortaya koymaktadır. TOB’un 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporu’na göre, projeden yararlanan çiftçilere dağıtılmak üzere TİGEM tarafından satın alınan hayvanların önemli bir kısmı, proje şartnamesinde yer alan özellikleri karşılamamıştır. Bu durum, hem tedarik sürecindeki kontrol mekanizmalarının zayıflığını hem de proje yönetimindeki kurumsal eşgüdüm eksikliğini göstermektedir. Raporda dikkat çeken bir diğer bulgu, proje kapsamında hayvan verilen bazı çiftçilerin, takip süresi içinde hayvanları elden çıkardıkları halde durumu gizlemek amacıyla yakın akrabalarından hayvan satın almış gibi gösterdikleridir (TOB 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, ss. 77-80).

Sayıştay’ın TOB’a ilişkin 2018, 2020, 2021 ve 2024 raporlarında Gıda Kontrol Genel Müdürlüğüne yürütülen sığır cinsi ve küçükbaş hayvanların kimliklendirilmesi ve kayıt altına alınması işlemlerinin yapıldığı TÜRKVET sisteminin etkin bir şekilde kullanılmadığı ve bunun destekleme ödemelerinde kamu zararı riski oluşturduğu belirtilmiştir. Aynı zamanda Hayvancılık Genel Müdürlüğü’nün ithal

edilen hayvanlara ve bunların sağlık sertifikalarına ilişkin herhangi bir takip, izleme ve kontrol sisteminin bulunmadığı tespit edilmiştir. Bu durum hayvancılık sektöründe yönetsel düzeyde izleme ve raporlama eksikliğine işaret etmektedir.

Yine TOB'a yönelik son yıllarda gerçekleştirilen Sayıştay raporlarının çoğunluğunda kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları konusunda eksiklikler bulunduğu tespit edilmiştir.¹

Sayıştay Raporları doğrultusunda sektörün yönetimine ilişkin; eşgüdüm ve görev tanımlarındaki yetersizlikler, uygulama, izleme ve değerlendirme zafiyetleri, kurumsal kapasite sorunları, bilgi sistemleri ve kayıt altyapısına dair aksaklıklar, denetim ve hesap verilebilirlik noktalarında yetersizlikler gözlemlenmektedir. Sonuç olarak, Sayıştay raporları, hayvancılık sektöründe teknik sorunlardan ziyade, bu sorunların çözümünü engelleyen temel yönetsel zafiyetlere (denetimsizlik, mali disiplinsizlik, plansızlık ve uygulama tutarsızlığı) işaret etmektedir.

Hayvancılık sektörüne ilişkin yönetsel sorunlar Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporlarında da belirtilmektedir. Türkiye'de hayvancılık sektörü kalkınma planlarında belirlenen hedeflere rağmen yapısal nitelikteki sorunlar devam etmektedir. 10., 11. ve 12. Kalkınma Planlarında genel itibariyle belirtilen husus, sektörün uzun vadeli, sürdürülebilir ve bütüncül politikalardan yoksun olmasıdır. Hayvancılık politikalarının genellikle kısa vadeli çözümler üretmesi yapısal dönüşümün sağlanmasını engellemiş, güncel sorunlara yönelik

¹: Kurum denetiminde saptanan eksiklikler için bkz.: Sayıştay, TOB 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 11; Sayıştay, TOB 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 9; Sayıştay, TOB 2024 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 9; Sayıştay, TOB 2025 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 8.

geçici tedbirlerin uygulanması, kalıcı çözüm üretme kapasitesini zayıflatmıştır. Bu durum, sektörde yönetim eksikliğini ve kamu politikası süreçlerinde sürekliliğin sağlanamamasını açıkça ortaya koymaktadır.²

Komisyon raporları, Sayıştay raporlarına benzer nitelikte yönetsel sorunlara dikkat çekmektedir; kurumsal eşgüdüm ve piyasa düzenleme eksiklikleri, veri yönetimi ve bilgi altyapısındaki yetersizlik, personel planlamasındaki yetersizlik, araştırma-geliştirme ve yenilik yönetimi eksikliği, destekleme politikalarının etkinsizliği ve risk yönetimi mekanizmalarının zayıflığı, izleme, değerlendirme ve hesap verebilirlik mekanizmalarının yetersizliği, parçalı, kısa vadeli ve veriye dayalı olmayan bir yönetim anlayışının hâkim oluşu.

Yukarıdaki değerlendirmeler dikkate alındığında, Bakanlık bünyesinde hayvancılık sektöründen sorumlu birimler arasında yeterli düzeyde bir eşgüdüm sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Sektöre yönelik politikaların izlenmesi ve etki analizlerinin yapılmaması, politika uygulamalarında kontrol ve denetim mekanizmalarının zayıf kalmasına yol açmaktadır. Bununla birlikte kurumsal sürekliliğin sağlanamaması nedeniyle geçmişte tespit edilen pek çok sorunun bugün de büyük ölçüde varlığını sürdürdüğü görülmektedir.

²: Hayvancılık ÖİK Raporu, 2014, ss. 45-47; Tarım ve Gıdada Rekabetçi Üretim ÖİK Raporu; 2018, ss. 93-118; Hayvancılık ÖİK Raporu, 2023, ss. 64-66.

Sonuç

Türkiye, iklim, bitki örtüsü ve coğrafi çeşitlilik bakımından hayvancılık faaliyetlerine elverişli bir yapıya sahiptir. Ülkenin birçok bölgesinde bulunan geniş mera alanları, biyolojik çeşitlilik ve üretim imkânları, hayvancılık sektörünün gelişimine olanak sağlamaktadır. Ayrıca sektör, GSYH'ye katkısı, istihdam yaratma kapasitesi ve gıda güvenliği açısından stratejik bir konum arz etmektedir. Fakat Türkiye'de kişi başına düşen hayvansal protein tüketimi bakımından gelişmiş ülkelerin gerisinde kalmış ve hayvancılık faaliyetleri ile hayvansal üretim miktarı bakımından yeterli düzeye ulaşamamıştır. Bu durum çoğunlukla teknik altyapı yetersizliğiyle açıklansa da teknik kapasitenin zayıf kalmasının temel nedeni sektörün yönetsel ve kurumsal düzeyde yaşadığı yapısal sorunlardır. Yönetsel sorunlar, sektördeki üretimi olumsuz etkilemekte, potansiyelin tam anlamıyla gerçekleşmesini engellemektedir.

Bu yönetsel sorunların arka planında, 1980 sonrası tarım sektörüne egemen olan neoliberal politika tercihleri ve bu tercihler doğrultusunda devletin rolünde yaşanan dönüşüm belirleyici olmuştur. Uluslararası örgütlerin yönlendirmesiyle uygulamaya konulan yapısal uyum programları, tarımı ulusal kalkınmanın temel bir alanı olmaktan çıkararak piyasa mekanizmalarına daha fazla bağımlı hâle getirmiştir. Bu süreçte devletin hayvancılık sektöründeki üretici, yönlendirici ve piyasa düzenleyici işlevleri zayıflamış; planlama, destekleme ve denetim mekanizmaları parçalı ve istikrarsız bir yapıya bürünmüştür. Dolayısıyla hayvancılık yönetiminde gözlenen yönetsel zafiyetler, yalnızca idari yapının değil, neoliberal dönüşümün kamu yönetimi üzerindeki yapısal etkilerinin bir sonucu olarak değerlendirilmelidir.

Hayvancılık sektörünün gelişimini engelleyen yönetsel sorunların başında kurumsal istikrarsızlık ve idari kapasitedeki eksiklikler

gelmektedir. Tarım ve Orman Bakanlığı'nın Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana on üç kez yeniden yapılandırılması, neoliberal dönemde hız kazanan kurumsal parçalanma eğiliminin somut bir göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yeniden yapılanmalar, çoğu zaman bütüncül bir kurumsal reform perspektifinden ziyade kısa vadeli siyasal ve mevzuat temelli müdahalelerle şekillenmiş; kurumsal hafızayı zayıflatmış, icra kapasitesini aşındırmış ve kamu kaynaklarının etkin kullanımını güçleştirmiştir. Bu bağlamda TOB'da yaşanan dönüşüm, işlevsel uyum sağlamaya yönelik istikrarlı bir kurumsal adaptasyondan çok, devletin tarım sektöründeki yönetsel kapasitesini daraltan bir yeniden yapılanma sürecini yansıtmaktadır.

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilerek Bakanlıkların birleştirilmesi, görünürde merkeziyetçiliği artırmış olsa da neoliberal dönemde zayıflatılan planlama ve eşgüdüm kapasitesini yeniden tesis edememiştir. Aksine, yetki ve sorumlulukların merkezde yoğunlaşması, alt kademelere yetki devrini zorlaştırmış; bu durum karar alma süreçlerine de yansımıştır. Sayıştay raporlarında da vurgulandığı üzere görev ve yetki sınırlarının net biçimde tanımlanamaması, hayvancılık yönetiminde kurumsal hareket kabiliyetini sınırlayan önemli bir sorun alanı olarak varlığını sürdürmektedir.

Neoliberal politika anlayışının hayvancılık yönetimine bir diğer yansıması, uzun vadeli ve bütüncül politika üretme kapasitesinin zayıflamasıdır. Hayvancılık sektörü, kalkınma planlarında sıkça vurgulanan hedeflere rağmen, uygulamada kısa vadeli ve parçalı müdahalelerle yönetilmektedir. HAYGEM, GKGM, TAGEM ve TİGEM gibi birimler arasındaki görev kesişmeleri, piyasa odaklı ve proje bazlı yönetim anlayışının kurumsal eşgüdümü zayıflatan etkilerini açık biçimde göstermektedir. Aynı durum, destekleme politikalarında da görülmekte; desteklerin ekonomik ve sosyal etkilerini ölçmeye yönelik

kurumsallaşmış bir etki analizi mekanizmasının bulunmaması, politika sonuçlarının değerlendirilmesini güçleştirmektedir.

Son olarak, izleme, denetim ve veri yönetimi alanlarındaki zafiyetler, neoliberal dönemde devletin denetleyici kapasitesindeki dönüşümün hayvancılık sektöründeki yansımaları olarak değerlendirilebilir. TÜRKVET sisteminin etkin kullanılmaması, Genç Çiftçi Projesi gibi uygulamalarda ortaya çıkan denetim açıkları ve hayvan hastalıklarıyla mücadelede yaşanan kurumsal eşgüdüm eksikliği, kamu kaynaklarının verimsiz kullanımına ve sektörde güven kaybına yol açmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye’de hayvancılık sektöründe yaşanan sorunlar teknik veya ekonomik yetersizliklerden ziyade, neoliberal politikalarla şekillenen devlet dönüşümünün hayvancılık yönetiminde yarattığı kurumsal ve yönetsel zafiyetlerden kaynaklandığına işaret etmektedir. Sektörde kalıcı bir iyileşmenin sağlanabilmesi, devletin planlama, düzenleme ve denetim kapasitesinin yeniden güçlendirilmesine; kurumsal eşgüdümün sağlanmasına ve politika uygulamalarının veriye dayalı biçimde yürütülmesine bağlıdır. Bu çerçevede hayvancılık yönetiminin başarısı, piyasa odaklı geçici çözümlerden ziyade, devletin stratejik ve bütüncül bir rol üstlendiği kurumsal bir yeniden yapılanmayı zorunlu kılmaktadır.

Kaynakça

Birincil Kaynaklar

Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, No: 2018/10, RG: 12.09.2018/30533,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/09/20180912.htm>, Erişim:
01.04.2020.

Cumhurbaşkanlığı Genelgesi, No: 2018/3, RG: 02.08.2018/30497,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/08/20180802.htm>, Erişim:
01.04.2020.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi No: 4, RG: 15.07.2018/30479.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf>, Erişim: 10.11.2025.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, No: 1, RG:
10.07.2018/30474,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710.htm>, Erişim:
10.04.2020.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
Hükmünde Kararname, No: 639, RG: 08.06.2011/27958,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1.htm>, Erişim:
15.04.2020.

Kanun Hükmünde Kararname, No: 703, RG: 09.07.2018/30473,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3.htm>, Erişim:
01.04.2020.

Kırsal Kalkınma Destekleri Kapsamında Genç Çiftçi Projelerinin Desteklenmesi
Hakkında Tebliğ, No: 2018/16, RG: 24.03.2018/30370,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/03/20180324.htm>, Erişim tarihi:
21.04.2020.

Sayıştay Başkanlığı. (2018). Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 2017 yılı Sayıştay
Denetim Raporu. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=12356>,
Erişim: 21.04.2020.

Sayıştay Başkanlığı. (2018–2025). Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB) Sayıştay Denetim
Raporları. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/6-genel-butce-kapsamindaki-kamu-idareleri>, Erişim: 21.04.2020.

Tarım Kanunu, No: 5488, RG: 25.04.2006/26149,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/04/20060425.htm>, Erişim:
01.04.2020.

Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında Kanun, No: 4572, RG:
06.05.2000/24081,
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/05/20150506.htm>, Erişim:
02.04.2020.

Diğer Kaynaklar

Akder, A. H. (2010). How to Dilute An Agricultural Reform: Direct İncome Subsidy Experience in Turkey (2001-2008). İn B. Karapınar, F. Adaman ve G. Özertan (Ed.), Rethinking Structural Reform in Turkish Agriculture: Beyond The World Bank's Strategy (ss. 47-62). Nova Science Publishers.

Akman, N. (2013). Türkiye'de Hayvansal Üretim. N. Oral (Der.). Türkiye'de Tarımın Ekonomi-Politiği 1923-2013 (ss. 213-248). TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası & NotaBene Yayınları.

Akman, N. (t.y.). Dünya ve Türkiye'de Hayvansal Üretim. <https://docplayer.biz.tr/20715065-Dunya-ve-turkiye-de-hayvansal-uretim-1.html>, Erişim: 11.12.2019.

Avrupa Komisyonu. (2023). 2023 Türkiye Raporu (Komisyon İç Çalışma Dokümanı, SWD (2023) 696 Final). Avrupa Birliği. <https://www.ab.gov.tr/siteimages/resimler/2023%20T%C3%BCrkiye%20Raporu.pdf>, Erişim: 06.12.2025.

Avrupa Komisyonu. (2024). 2024 Türkiye Raporu (Komisyon İç Çalışma Dokümanı, SWD (2024) 696 Final). Avrupa Birliği. https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2024_trkiye_report_tr.pdf, Erişim: 06.12.2025.

Aydın, Z. (2010). Neo-liberal Transformation of Turkish Agriculture. Journal of Agrarian Change, 10. 149-187. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2009.00241.x>
Erişim: 06.12.2025.

Bıyıklıglu, K. (1973). Genel Zootečni. Atatürk Üniversitesi Basımevi.

Birişik, N. (2019). Küresel ve Ulusal Ölçekte Tarım ve Gıda Politikaları: Gerçekler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Memur-Sen Konfederasyonu Tarım-Orman Çalışanları Birliği Sendikası.

https://www.tocbirsen.org.tr/uploads/documents/Toc%CC%A7_Bir_Sen_Kita_p-min1.pdf, Erişim: 27.03.2020.

Boratav, K. (2009). Türkiye İktisat Tarihi 1908–2002. İmge Kitabevi.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2018). Tarım ve Gıdada Rekabetçi Üretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara. <https://www.sbb.gov.tr/ozel-ih-tisas-komisyonu-raporlari/#1668675990514-384a7e2d-aef7>, Erişim: 10.11.2025.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). On İkinci Kalkınma Planı (2024–2028) Hayvancılık Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara. <https://www.sbb.gov.tr/ozel-ih-tisas-komisyonu-raporlari/#1668675990514-384a7e2d-aef7>, Erişim: 10.11.2025.

Çiftçi, H. B. (2016). Tarımın Tarihi (History of Agriculture). https://www.researchgate.net/publication/311795149_TARIMIN_TARIHI_HISTORY_OF_AGRICULTURE, Erişim: 01.01.2020.

Demir, F. (2021). Public Management Reforms in Turkey. *Public Administration Issues*, (6). 63–80.

Doğanay, H. ve Coşkun, O. (2015). Tarım Coğrafyası. Pegem Akademi.

Doğanay, S. ve Alım, M. (2016). Türkiye Beşerî ve Ekonomik Coğrafyası. Pegem Akademi. <https://ws1.turcademy.com/ww/webviewer.php?doc=4495>, Erişim: 26.11.2019.

Et ve Süt Kurumu. (2017-2024). Faaliyet Raporları. <https://www.esk.gov.tr/tr/10256/Faaliyet-Raporlari>. Erişim: 09.11.2025.

Et ve Süt Kurumu, Et ve Süt Kurumu Tarihçesi, <https://www.esk.gov.tr/tr/10097/Et-ve-Sut-Kurumu-Tarihcesi>, Erişim: 06.12.2025.

Evrin, M. ve Güneş, H. (2000). Sığır Yetiştiriciliği. İstanbul Üniversitesi Veteriner Fakültesi Yayını.

FAO. (14.01.2020). New Food Balances. <http://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS> Erişim: 14.01.2020.

Gözler, K. (2018). Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı). Ekin Kitabevi.

- Gündüz, Ö. ve Yüceer Özkul, B. (2017). Mersin’de Koyun-Keçi Yetiştiriciliği Yapan İşletmelerin Yapısal Özellikleri. *Lalahan Hayvancılık Araştırma Enstitüsü Dergisi*, 57(2), 99-104. <https://dergipark.org.tr/en/pub/lahaed/issue/39469/465424>, Erişim: 07.01.2020.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014). Onuncu Kalkınma Planı Hayvancılık Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/10_Hayvancilik.pdf Erişim: 15.04.2020.
- Keyder, Ç., ve Yenal, Z. (2011). Agrarian Change under Globalization: Markets and Insecurity in Turkish Agriculture. *Journal of Agrarian Change*, 11, 60–86. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2010.00294.x>, Erişim: 06.12.2025.
- Kutlu, H. R., vd. (2003). Türkiye Hayvancılığı: Hedef 2023 – Sorunlar, Çözüm Yolları ve Politika Arayışları. Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi. <https://docplayer.biz.tr/5647692-Turkiye-hayvanciligi-hedef-2023.html>, Erişim: 17.12.2019.
- Mazoyer, M. ve Roudart, L. (2009). Dünya Tarım Tarihi: Neolitik Çağdan Günümüzdeki Krize (Ş. Ünsaldı, Çev.). Epos Yayınları.
- OECD Database, <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm#indicator-chart>, <https://data.oecd.org>, Erişim: 06.12.2025.
- Oğuz, C. ve Bayramoğlu, Z. (2018). Tarım Ekonomisi. Atlas Akademi.
- Özerhan, K. (1999, 2-3 Aralık). Proteinlerin İnsan Beslenmesindeki Önemi. Türkiye I. Besi ve Süt Hayvancılığı Sempozyumu Bildirileri (ss. 15-18). İzmir.
- Saçlı, Y. (2005). Türkiye Sığırcılığında Alternatif Gelişme Olasılıkları ve Geleceğe İlişkin Politikaların Belirlenmesi Üzerine Bir Araştırma (Doktora tezi). Ege Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Tarım ve Orman Bakanlığı. (2012–2024). Faaliyet Raporları. <https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Plan-Program-Ve-Faaliyet-Raporlari/faaliyet-raporlar%C4%B1>, Erişim: 15.11.2025.
- Tarım ve Orman Bakanlığı. (2025). 2024–2028 Stratejik Plan. <https://www.tarimorman.gov.tr/SGB/Belgeler/stratejikplan.pdf>, Erişim: 09.11.2025.
- TİGEM (2018-2024). Faaliyet Raporu. <https://www.tigem.gov.tr/Bilgi/Kutuphane>. Erişim: 15.11.2025.
-

- TKDK. (2019). 2019–2023 Stratejik Plan. <https://www.tdkk.gov.tr/Content/File/2019-2023%20Stratejik%20Plan%C4%B1.pdf>, Erişim: 15.04.2020.
- Tolga, F., ve Turan, H. (2025). Kısmen Otonom Yapı Olarak Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Faaliyetleri Üzerinden Bir Araştırma. *AHBVÜ Amme İdaresi Dergisi*, 58(2). 233–276. [https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/documents/magazine/1ee72916-326f-4ba8-8b0d-d67d00c0479f_amme%20idr.%20dergisi%20\(haziran%202025\).pdf](https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/documents/magazine/1ee72916-326f-4ba8-8b0d-d67d00c0479f_amme%20idr.%20dergisi%20(haziran%202025).pdf), Erişim: 10.11.2025.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2024). Kümes Hayvancılığı Üretimi İstatistikleri, Ağustos 2024 (Haber Bülteni No. 53569). <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Kumes-Hayvanciligi-Uretim-Agustos-2024-53569>, Erişim: 06.12.2025.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2025a). Hayvansal Üretim İstatistikleri, 2024 (Haber Bülteni No. 53935). <https://data.tuik.gov.tr>, Erişim: 06.12.2025.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2025b). Kırmızı Et Üretim İstatistikleri, 2024 (Haber Bülteni No. 53539). <https://data.tuik.gov.tr>, Erişim: 06.12.2025.
- Türkyılmaz, M. K. ve Nazlıgül, A. (2002). Türkiye Ekonomisinde Hayvancılığın Rolü ve Sorunları. *Kafkas Üniversitesi Veterinerlik Fakültesi Dergisi*, 8(2). 177-181. http://vetdergikafkas.org/uploads/pdf/pdf_KVFD_219.pdf, Erişim tarihi: 07.01.2020.
- Uğur, F. (2016). Genel Hayvan Yetiştirme (Lisans Ders Notu). <https://docplayer.biz.tr/21873569-Genel-hayvan-yetistirme.html>, Erişim: 06.01.2020.
- Ünal, S. (2020). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı. İçinde H. Ateş (Ed.), *Kamu Yönetimi Teorileri: Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara* (ss.173-207). Savaş Kitap ve Yayınevi.
- World Bank. (2001). Turkey – Agricultural Reform Implementation Project (ARIP): Project Appraisal Document. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/952161468308967946/turkey-agricultural-reform-implementation-project>, Erişim: 06.12.2025.
- World Health Organization (WHO). (2002). Protein and Amino Acid requirements in Human Nutrition (WHO Technical Report Series No. 935). Switzerland. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43411>, Erişim: 06.01.2020.

Yavuz, F. ve Dilek, Ő. (2019). Türkiye Tarımına Yeniden Bakış. SETA Siyaset ve Toplum Araştırmaları Vakfı. <https://setav.org/assets/uploads/2019/04/137R.pdf>, Erişim: 09.01.2020.

Yksel, B., Olhan, E., ve İel, C. D. (2011). Avrupa Birliği'nde apraz Uyum ve Türkiye İçin Öneriler. Ankara Avrupa alışmaları Dergisi, 10(1). 33–65. https://doi.org/10.1501/Avraras_0000000159, Erişim: 06.12.2025.

Extended Abstract

The livestock sector holds a position of strategic importance within the Turkish economy, driven by its substantial contribution to the Gross Domestic Product (GDP), its vital capacity to generate employment opportunities in rural areas, and its essential role in ensuring societal food security. Animal production is critical not only as a fundamental component of balanced nutrition but also for ensuring the economic and social sustainability of rural regions. Despite this significance, Turkey continues to lag behind developed nations regarding per capita animal protein consumption. As a result, the livestock sector has failed to fully realize its potential in terms of production volume, productivity rates, and overall sustainability. Although this underperformance is frequently attributed to technical infrastructure deficiencies and high input costs, this study posits that a significant portion of the fundamental problems stems from deep-rooted structural weaknesses at the administrative and institutional levels.

This study aims to reveal the structural sources of persistent administrative problems by examining the administrative structure of the livestock sector at the central government level. Adopting a qualitative research design, the study employs document analysis to evaluate a wide range of primary sources, including legal regulations concerning agriculture and livestock, institutional documents of the Ministry of Agriculture and Forestry, audit reports of the Court of Accounts, and reports by the Development Plans Special Expertise Commission. Based on the assumption that decision-making, implementation, and oversight processes are predominantly shaped at the central level, the study focuses specifically on the duties, authorities, and functions of the Ministry's central organization alongside its affiliated, related, and associated institutions.

The study demonstrates that the challenges observed in the sector cannot be explained solely by technical production factors; rather, administrative structure, institutional capacity, and a lack of coordination constitute the decisive background. The study highlights that neoliberal policy orientations, adopted particularly after 1980, have eroded the state's traditional role as a producer and market regulator. This transformation, shaped by the guidance of international organizations such as the IMF and the World Bank, the European Union harmonization process, and the New Public Management approach, has significantly narrowed the state's tools for direct intervention. The result is a fragmented and unstable structure characterized by a project-based, short-term approach to livestock administration rather than comprehensive planning.

Furthermore, the findings reveal that the current administration structure is complex and disjointed. An examination of Court of Accounts reports and development plans indicates a critical lack of inter-institutional coordination, a failure to conduct necessary impact analyses on support policies, ineffective use of data infrastructure—specifically the TÜRKVET system—and a lack of institutionalized monitoring and

control mechanisms. These administrative weaknesses result in the inefficient use of public resources, increased costs for producers, and consumers being forced to pay high prices for animal products. Consequently, the study concludes that sustainable improvement depends on the strategic restructuring of the state's planning, regulatory, and oversight capacities rather than technical regulations alone. Eliminating institutional fragmentation, strengthening coordination, and institutionalizing data-driven policy-making emerge as fundamental requirements for overcoming these administrative challenges.

Keywords: Livestock Sector, Livestock Administration, Central Administration, Administrative Structure, Administrative Issues.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Etik Kurul Onayı

Bu araştırma Etik Kurul Onayı gerektirmemektedir.

Yazar Katkıları

Bekir KILIÇ: %100

Çıkar Çatışması

Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Teşekkür

Bu çalışma Prof. Dr. Nuray ERTÜRK KESKİN danışmanlığında 2020 yılında tamamlanan Türkiye'de Hayvancılık Politikası: Mevcut Durum ve Yönetmelik Sorunlar başlıklı yüksek lisans tezi esas alınarak hazırlanmıştır. Tezin ve bu çalışmanın hazırlanma sürecinde bilgi, destek ve yol göstericiliğiyle bana her zaman rehber olan değerli hocam Prof. Dr. Nuray ERTÜRK KESKİN'e en içten şükranlarımı sunarım.