

## Türkiye ile Sudan Arasında İkili Tarımsal İşbirliği ve Ortaklığına İlişkin Anlaşma'nın Politika Başarısı Kapsamında Değerlendirilmesi

*Evaluating the Bilateral Agricultural Cooperation and Partnership Agreement between Türkiye and Sudan in the Framework of Policy Success*

Cuma YILDIRIM\*

### Özet

Günümüzde birçok ülke, gıda güvencesi sağlama gerekçesiyle başka ülkelerin tarım arazilerini arazi gaspı yoluyla kullanmaktadır. Bu yaklaşım, 2007-08 dünya gıda fiyatı krizinin ardından büyük arazi parçalarının yerli ve ulusötesi şirketler, hükümetler ve bireyler tarafından satın alınması veya kiralanması yoluyla büyük ölçekli arazi edinimini ifade etmektedir. Bu kapsamda Türkiye, 2014 yılında Sudan ile tarımsal üretimi ve ticareti artırmaya yönelik bir anlaşma imzalamıştır. Bu anlaşmayla TİGEM (Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü) ve Sudan Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ortaklığında bir şirket kurularak ortak şirket aracılığıyla Sudan'da 12.500 hektar alanda örnek bir çiftlik kurulması ve Türk özel sektör firmalarının Sudan'da beş bölgede 780.500 hektar alanda tarımsal yatırım yapmalarının teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Bu anlaşma uyarınca, yüzde 80'i TİGEM, yüzde 20'si Sudan'ın ortaklığıyla Türk Sudan Uluslararası Tarım ve Hayvancılık Anonim Şirketi kurulmuştur.

Bu bağlamda, Türkiye'de tarım politikaları alanında yeni bir girişim olan bu anlaşmanın başarısının değerlendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim politika değerlendirmesi, politika başarısına veya başarısızlığına yol açan nedenlerin bir değerlendirmesini sağlar ve politika oluşturma, uygulama ve sonuçlar arasındaki bağlantıların nasıl iyileştirileceğine katkıda bulunur. Bu kapsamda araştırma, Türkiye ile Sudan arasındaki Tarımsal İşbirliği ve Ortaklık Anlaşması'nı Marsh ve

\* Dr. Öğr. Üyesi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Samsun-Türkiye, cumayildirim@omu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-3504-8771>

**Geliş/Submitted:** 30.03.2024 | **Kabul/Accepted:** 20.06.2024

**Atıf/Cite:** Yıldırım, C. (2024). Türkiye ile Sudan Arasında İkili Tarımsal İşbirliği ve Ortaklığına İlişkin Anlaşma'nın Politika Başarısı Kapsamında Değerlendirilmesi. *Publicus*, (1). 79-103.

McConnell'in politika başarısı çerçevesine göre analiz etmeyi amaçlamaktadır. Marsh ve McConnell'e (2010) göre bir politikanın başarısının değerlendirilebilmesi için gerekli olan üç boyut (süreç, program, siyaset) şöyle özetlenebilir: (1) Süreç boyutu politikanın uygulama kısmına kadar olan kısmıdır. Buradaki kriterler amaçların korunması, meşruiyetin sağlanması, sürdürülebilir bir koalisyonun inşa edilmesi ve sürecin desteklenmesidir. (2) Program boyutundaki ölçütler politikanın hedeflerine ulaşması, istenen sonuçların elde edilmesi ve hedef gruplara fayda sağlamasıdır. (3) Siyaset boyutunda ise yeniden seçilme beklentilerini artırma, yönetim işini kolaylaştırma ve iktidar için siyasi destek kriterleri esas alınmaktadır.

Araştırma sonuçlarına göre Türkiye ile Sudan arasındaki tarımsal işbirliği ve ortaklık politikasının başarısı katılımın sınırlı olmasından, hedeflere ulaşılmamasından ve iktidarın popülaritesini artırmamasından dolayı olumsuz etkilenmiştir. Ayrıca araştırma sonuçları, Türkiye'de tarım politikaları oluşturulurken nelere dikkat edilmesi gerektiğine de dikkat çekmektedir. İlk olarak tarım politikaları hiçbir şekilde deneme yanılma yoluyla oluşturulmamalıdır. İkincisi yapılan politikalar, ülke tarımının sosyal boyutunu, özgün koşullarını ve yapısal sorunlarını mutlaka dikkate alınmalıdır. Üçüncüsü tarım politikaları, sektör bileşenlerinin etkin katılımıyla yapılabilecek bir anlayışla oluşturulmalıdır. Son olarak ise tarım sektörüne harcanan emek ve kaynakların etkili ve verimli kullanılabilmesi için politika değerlendirmelerinin sıklıkla ve objektif şekilde yapılması gerekmektedir. Bu konuyla ilişkili olarak Türkiye'de politika başarısı/başarısızlığı üzerine yeterli çalışmalar yapılmadığını da söylemek mümkündür. Bu konuda Marsh ve McConnell'in politika başarısı çerçevesinin kamu politikalarını bilimsel olarak değerlendirmeye imkân verdiğini söylemek mümkündür. Ancak bu konuda daha fazla ampirik çalışmaların yapılmaya ihtiyaç olduğu açıktır.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye, Sudan, Politika Değerlendirmesi, Politika Başarısı, Tarım, Arazi Gaspı

### **Abstract**

Today, many countries use other nations' agricultural land through land grabbing by using food security as an excuse. This term refers to the large-scale land acquisition by purchasing or leasing vast tracts of land by domestic and transnational companies, governments, and individuals following the world food price crisis of 2007-08. Türkiye signed an agreement with Sudan to increase agricultural production and trade in 2014. The objectives of the agreement were to establish a partnership company between TIGEM and the Ministry of Agriculture and Livestock of Sudan, to create a model farm on 12,500 hectares of land through a partner company in Sudan,

and to encourage Turkish private sector companies to invest in agriculture on 780,500 hectares of land in five regions of Sudan. Following this agreement, the Turkish Sudanese International Agriculture and Livestock Joint Stock Company was established with an 80 percent shareholding of TIGEM and 20 percent of Sudan.

In this context, there is a need to evaluate the success of this agreement, which represents a new initiative in Turkish agricultural policies. Indeed, policy evaluation assesses the reasons for policy success or failure and helps to improve the links between policy formulation, implementation, and outcomes. This paper analyzes the Agricultural Cooperation and Partnership Agreement between Türkiye and Sudan using Marsh and McConnell's framework for policy success. Marsh and McConnell (2010) proposed a three-dimensional framework for evaluating policy success, which includes the process, programme, and policy dimensions. (1) The process dimension covers all aspects leading up to the implementation stage, with criteria such as protecting the goals, ensuring legitimacy, building a sustainable coalition, and supporting the process. (2) The programme dimension involves achieving policy objectives, attaining desired results, and providing benefits for target groups. (3) The policy dimension includes criteria such as facilitating administration, gaining political support for the government, and increasing prospects of re-election.

The results show that policy success was adversely affected by limited participation, failure to meet objectives, and inability to increase the government's popularity. Additionally, the study sheds light on the factors that could be considered when making agricultural policy in Türkiye: It is recommended that agricultural policies should not be designed by trial and error. It may be beneficial to tailor agricultural policies to the social dimension, unique conditions, and structural problems of the country's agriculture. It is crucial to engage stakeholders effectively in agricultural policy-making. Regular and objective policy evaluations can help ensure the efficient use of labour and resources allocated to agriculture. However, there are few studies on the success or failure of policies in Türkiye. Marsh and McConnell's policy success framework offers a valuable tool for the scientific evaluation of public policies. Therefore, further empirical studies on this topic may be beneficial.

**Keywords:** Türkiye, Sudan, Policy Evaluation, Policy Success, Agriculture, Land Grabbing

---

## Giriş

2007-2008 yıllarındaki ekonomik kriz, dünya genelinde gıda fiyatlarının dramatik bir şekilde yükselmesine neden olmuş ve bu durum, küresel bir gıda fiyatları krizine yol açmıştır. Krizden sonra küresel çapta gıda güvencesini sağlama gerekçesiyle büyük ölçekli arazi edinimi hızla artmış ve bu araziler arazi gaspı yoluyla yerli ve uluslararası şirketler, hükümetler ve bireyler tarafından satın alınmış veya kiralanmıştır. Bu şekilde ortaya çıkan uygulamalar büyük ölçüde Küresel Güney'de, özellikle Afrika ve Asya'nın gelişmekte olan ülkelerinde yoğunlaşmıştır. Arazi gaspına yönelik literatürde çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bazıları arazi gaspını kırsal kesimdeki yoksulların yaşamları ve geçim kaynakları için büyük bir tehdit olarak görmekte ve bu nedenle bu tür ticari arazi anlaşmalarına karşı çıkmaktadır. Diğerleri, yolsuzluk ve olumsuz sonuçlara karşı ihtiyatlı olmalarına rağmen arazi gaspını kırsal kesimdeki yoksullar için ekonomik fırsat olarak görmekte ve bu nedenle arazi piyasası yönetiminin iyileştirilmesini istemektedir (Tartışmalar için bkz. Borrás vd., 2011; De Schutter, 2011; Margulis, vd., 2013; Borrás ve Franco, 2014; Borrás vd., 2020). Ancak bu konuda yapılan saha araştırması çalışmalarının neredeyse yarısı, toprak gaspı uygulamalarının yerel toplulukların geçimleri açısından olumsuz etkiler ortaya çıkardığını ve bunun da karşı direnişe yol açtığını belirtmektedir. Olumsuz algılar çoğunlukla tazminatın az olması veya hiç olmaması, çiftçilik fırsatlarının kaybedilmesi ve ayrıca istihdam fırsatları sunma vaatlerinin yetersiz kaldığı arazi anlaşmalarına odaklanıyor. Yine saha araştırmalarıyla tespit edilen diğer hususlar, toprak gaspıyla birlikte çevresel, sosyal ve kültürel alanlarda sorunların arttığıdır. Bu çalışmalarda özellikle biyoçeşitlilik, ormansızlaşma, toprak ve su kirliliği, mülksüzleştirme, cinsiyet eşitsizliği ile zengin-fakir arasındaki uçurumun artması gibi sorunların ortaya çıktığı/arttığı tespit edilmiştir (Yang ve He, 2021). Bu konuda özellikle 2008-2010 yıllarında yaklaşık

56 milyon hektarlık arazi gaspı yaşanmış ve bu durum birçok insanın yerinden edilmesine neden olmuştur. Ayrıca yapılan bu arazi gasplarıyla halkın doğal kaynaklar üzerindeki kalıcı egemenlik hakkı ihlal edilerek demokratik toprak yönetimi de zayıflamıştır (Jurkevics, 2022).

Arazi gaspı kapsamında Türkiye'de ise 1980'lerden itibaren uygulanan finansal liberalleşme süreci, cari açık ve nakit sıkıntısını derinleştirmiş, bu da devletin yabancı yatırımları çekmek için toprak ve diğer kaynakları yeniden düzenlemesine yol açmıştır. Bu süreçte özellikle tarım arazileri ve Körfez ülkelerinden gelen yatırımlar öne çıkmış, bu durum toprakların ticari bir varlık olarak yeniden keşfedilmesine ve uluslararası toprak anlaşmalarının artmasına neden olmuştur (Özkesen, 2023).

Bu çalışma, arazi gaspı olgusuna ve genel sonuçlarına odaklanmak yerine, Türkiye ile Sudan arasında gerçekleşen arazi anlaşmasının politika başarısına göre değerlendirilmesine odaklanmaktadır. Ancak Türkiye ile Sudan arasında yapılan arazi anlaşmasının da bu kapsamda olduğunu belirtmek gerekir. Nitekim bu anlaşmayla TİGEM ve Sudan Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ortaklığında bir şirket kurularak ortak şirket aracılığıyla Sudan'da 12.500 hektar alanda örnek bir çiftlik kurulması ve Türk özel sektör firmalarının Sudan'da 5 bölgede 780.500 hektar alanda tarımsal yatırım yapmalarının teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Bu anlaşma uyarınca, yüzde 80'i TİGEM, yüzde 20'si Sudan'ın ortaklığıyla Türk Sudan Uluslararası Tarım ve Hayvancılık Anonim Şirketi kurulmuştur. Bu çerçevede ortak şirketin kuruluş esasları 15.03.2018 tarih ve 30161 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2018/11226 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiş ve şirket ana sözleşmesi Yüksek Planlama Kurulu tarafından da onaylanarak şirketin kuruluşu 05.09.2018 tarihinde tamamlanmıştır.

Türk tarım politikalarında yeni bir girişim olan bu uygulama, şimdiye kadar bilimsel olarak değerlendirilmemiştir. Dolayısıyla bu

---

anlaşmanın başarılı bir politika olup olmadığının değerlendirilmesi bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Politika değerlendirmeleri de politika başarısına veya başarısızlığına yol açan nedenlerin bir değerlendirmesini sağlar ve politika oluşturma, uygulama ve sonuçlar arasındaki bağlantıların nasıl iyileştirileceğine katkıda bulunur. Bu kapsamda çalışma, 2014 yılında Türkiye ile Sudan arasında imzalanan “Türkiye ile Sudan Arasında İkili Tarımsal İşbirliği ve Ortaklığına İlişkin Anlaşması”nı politika değerlendirmelerinde bugüne kadar en çok kullanılan ve atıf yapılan Marsh ve McConnell'in politika başarıları çerçevesine göre analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda ikili anlaşma ve sonrasındaki gelişmeler süreç, program ve siyaset boyutları açısından analiz edilmektedir. Süreç boyutunda politikaya katılım değerlendirilmekte, program boyutunda, maliyet, fayda, hedef ve sonuçlar doğrultusunda değerlendirme yapılmakta ve siyaset boyutunda bu anlaşmanın iktidarı nasıl etkilediği açıklanmaktadır. Yapılacak olan politika değerlendirmesiyle politika başarısına veya başarısızlığına yol açan nedenlerin ortaya çıkarılması ve politika oluşturma, uygulama ve sonuçlar arasındaki bağlantıların nasıl iyileştirileceğine yönelik katkıda bulunulması hedeflenmektedir.

### **Kuramsal Çerçeve ve Yöntem**

Kamu politikası kavramının en yaygın atıf alan tanımı, Thomas Dye'in (1987) “devletin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şey” şeklindedir. Bu tanıma göre, devletin herhangi bir kurumu veya görevlisi tarafından gerçekleştirilen tüm işlem ve faaliyetler kamu politikası olarak kabul edilir. Ayrıca, devletin toplumsal bir soruna yönelik olumlu bir adım atmaması da bu kavramın içinde değerlendirilir. Dolayısıyla, kamu politikası hükümetler ve kamu kuruluşları tarafından geliştirilen, uygulanan ve yönetilen faaliyetleri kapsar. Bu kavram aynı zamanda karar alma süreçlerini, yasaların oluşturulmasını, uygulanmasını ve sonuçlarının değerlendirilmesini içerir (Çevik, 1988).

---

Peki kamu politikaları uygulandıktan sonra, politikaların amaçlanan hedeflere ulaşip ulaşmadığı, başarılı olup olmadığı ve bu tür sonuçların sebeplerinin neler olduğu nasıl bilinebilir? Sistematik bir şekilde politika başarısını veya başarısızlığını nesnel kriterlerle açıklamak mümkün müdür? Bu durum, farklı siyasi bakış açıları, belirsiz sonuçlar ve kimin için başarı/başarısızlık konusu olduğu dahil edildiğinde daha karmaşık bir hal almaktadır (McConnell, 2017). Görüldüğü üzere kamu politikalarının değerlendirme süreci ve ölçütleri önemli bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Politika değerlendirme, genellikle bir politikanın sonuçlarını anlamak amacıyla o politikanın başarılı veya başarısız olduğunu anlama girişimi olarak ifade edilebilir. Ancak literatürde politika başarısızlığıyla ilgili çalışmalar, politika başarı çalışmalarına göre daha popüler bir konu haline gelmiştir. Yani politika başarısızlığı, politika başarısına göre daha önemlidir. Bunun nedeni başarısız politikaları değerlendirmenin daha kolay olmasıdır. Örneğin kullandığımız araba tıkr tıkr çalışıyorsa bir sorun görmeyiz. Ama çok küçük bir sorun bile ortaya çıktığında bunu hemen not ederiz ve üstesinden gelmeye çalışırız (FitzGerald, vd., 2019). Bu nedenle literatürde politika başarısızlığı daha fazla çalışılmaktadır. Ancak sadece başarısızlığa odaklanmak başarılı uygulamaların gözden kaçırılmasına yol açabilir.

Gündelik hayatımızda bir politikanın siyasetçiler, siyasal partiler, sivil toplum kuruluşları ve medya gibi pek çok aktör tarafından değerlendirildiğine şahit oluruz. Bunlar arasında özellikle politika yapıcılar, politikanın başarılı olduğunu belirtirken/yorumlarken muhalif partiler bu politikanın başarısız olduğunu ifade etmektedir. Bu aktörler doğaları gereği bir politikaya ilişkin farklı bakış açlarına, değerlere ve çıkarlara sahiptirler ve dolayısıyla politikayı farklı şekilde deneyimleyebilir ve değerlendirebilirler. Politika değerlendirmeleri, her biri farklı gerçeklere veya düşüncelere öncelik veren, çoğu zaman birbiriyle rekabet halinde olan çoklu kültürel ve politik çerçeveler ve

anlatılar bağlamında gerçekleşir. Farklı bağlamlarda, yeni olayların meydana gelmesi veya farklı aktörlerin zaman içinde ortaya çıkmasıyla birlikte, alternatif çerçevelerin ve anlatıların çekiciliği ve ivmesi değişebilir (Compton, 2019). Dolayısıyla bir politikanın başarılı veya başarısız olarak değerlendirilebilmesi için sistematik bir çerçeveye veya modele ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda Marsh ve McConnell (2010) "Towards a Framework for Establishing Policy Success" başlıklı çalışmalarında, Bovens ve Hart'ın (1998) program ve siyaset ikilemine süreç boyutunu da ekleyerek üç boyutlu bir değerlendirme haritası geliştirmiştir. Bu boyutlar; süreç, program ve siyasettir. McConnell bu yaklaşımına yakın olarak da politika başarısını şöyle tanımlamıştır: Bir politika, savunucularının ulaşmak istediği hedeflere ulaşıyorsa ve önemli bir eleştiri almıyorsa ve/veya destek neredeyse evrensel ise başarılı olarak kabul edilmektedir (McConnell, 2010).

Marsh ve McConnell'e (2010) göre bir politikanın başarılı olması için gerekli olan üç boyut şöyle özetlenebilir. Süreç boyutu politikanın uygulama kısmına kadar olan kısmıdır. Buradaki kriterler amaçların korunması, meşruiyetin sağlanması, sürdürülebilir bir koalisyonun inşa edilmesi ve sürecin desteklenmesidir. Program boyutundaki ölçütler politikanın hedeflerine ulaşması, istenen sonuçların elde edilmesi ve hedef gruplara fayda sağlamasıdır. Siyaset boyutunda ise yeniden seçilme beklentilerini artırma, yönetim işini kolaylaştırma; iktidar için siyasi destek kriterleri esas alınmaktadır (Gedikkaya, 2020). Tablo 1'de bu boyutlara ilişkin göstergelerin ve kanıtların neler olabileceğine yer verilmektedir.

**Tablo 1. Politika Başarısını Değerlendirme Çerçevesi**

Boyut	Göstergeler	Kanıtlar
Süreç	Tercihlerin oluşturulmasında meşruiyet: Anayasal ve yarı anayasal usuller ve demokrasi, müzakere ve hesap verebilirlik değerlerinin gerekli süreçleri yoluyla üretilir.	Yasama kayıtları, yürütme tutanakları, yasal itirazların olmaması, usule ilişkin itirazların olmaması, paydaşlardan önemli eleştirilerin olmaması.
	Mevzuatın geçişi: Mevzuat hiç değişiklik yapılmadan veya çok az değişiklik yapılarak mı kabul edildi?	Değişikliklerin belirlenmesi ve yasama oylama modellerinin analizi de dahil olmak üzere yasama kayıtlarını kullanarak yasama sürecinin analizi.
	Siyasi sürdürülebilirlik: Politika yeterli bir koalisyonun desteğine sahip miydi?	Bakanlardan, paydaşlardan, özellikle çıkar gruplarından, medyadan ve kamuoyundan gelen desteğin analizi.
	Yenilik ve etki: Politika yeni fikirlere veya politika araçlarına mı dayanıyordu yoksa başka bir yerden politikanın benimsenmesini mi içeriyordu?	İktidar açıklamaları ve raporları, akademik konferanslar, çıkar gruplarının ve düşünce kuruluşlarının raporları, medya haberleri ve yorumları.
Program	İşleyiş: Politika hedeflere göre uygulandı mı?	İç program/politika değerlendirmesi, dış değerlendirme, paydaşlar tarafından yapılan incelemeler, medyada (mesleki dergiler dahil) eleştirel raporların bulunmaması.
	Sonuç: Politika amaçlanan sonuçlara ulaştı mı?	İç program/politika değerlendirmesi, dış değerlendirme, paydaşlar tarafından yapılan incelemeler,

		medyada (mesleki dergiler dahil) eleştirel raporların bulunmaması.
	Kaynaklar: Kaynakların verimli bir şekilde kullanılması sağlandı mı?	İç verimlilik değerlendirmeleri, dış denetim raporları/değerlendirmeleri, eleştirel medya raporlarının yokluğu.
	Aktör/çıkar: Politika/uygulama belirli bir sınıfa, çıkar grubuna, ittifaka, siyasi partiye, cinsiyete, ırka, dine, bölgesel topluluğa, kuruma, ideolojiye vb. fayda sağladı mı?	Siyasi parti konuşmaları ve basın açıklamaları, yasama tartışmaları, bakanlık bilgilendirmeleri, çıkar grupları ve diğer paydaşların konuşmaları/basın açıklamaları/raporları, düşünce kuruluşu raporları, medya yorumları.
<b>Siyaset</b>	İktidarın popüleritesi: Politika siyasi olarak popüler mi? İktidarın yeniden seçilmesine/seçim şansına yardımcı oldu mu?	Hem belirli bir politika hem de iktidarın popüleritesi ile ilgili kamuoyu yoklamaları, seçim sonuçları, medya yorumları.

**Kaynak:** (Marsh ve McConnell, 2010).

Marsh ve McConnell bu çerçeveye araştırmacılara ve uygulayıcılara bir politikanın başarısını değerlendirebilmeleri için faydalı bir yöntem sunmaktadır. Ancak, politikanın hangi boyutları dikkate alınrsa alınsın, başarının değerlendirilmesinde önemli karmaşıklıkların bulunduğunu belirtmek gerekir. Örneğin başarının ne olduğu, politika sürecine katılanın veya gözlemcinin bakış açısına ve/veya çıkarlarına göre farklılık gösterebilir. Ayrıca, politikanın nedensel etkisini belirlemeye çalışırken bilgi eksikliğinin yarattığı metodolojik zorluklar ve diğer bağımsız değişkenlerin (medya, ekonomik güç) etkisi gibi faktörler de dikkate alınmalıdır. Bununla birlikte bu çerçeve, kamu politikasıyla ilgili önemli bir konuyu daha sistemli bir şekilde

düşünmemize yardımcı olan faydalı bir yöntem sunduğu için dikkate değerdir.

David Marsh ve Allan McConnell'in geliştirmiş olduğu bu çerçeve birçok araştırmacı tarafından kullanılmış ve en iyi yöntem olduğu belirtilmiştir. Örneğin Mackie (2015), Avustralya'da son 30 yılda uygulanan çevre politikalarının başarılı olup olmadığını araştırmış ve bu amaca ulaşmak için bu politikalara katılan üst düzey yetkililerle derinlemesine mülakat yapmıştır. Elde edilen verileri Marsh ve McConnell'in politika başarısı çerçevesini kullanarak değerlendirmiş ve son 30 yılın çevre politikalarının bir değerlendirmesini yapmıştır. Gedikkaya (2018) da Türkiye'de 2003 ve sonrası uygulanan aile politikalarını Marsh ve McConell'in politika başarısı çerçevesi bağlamında değerlendirmiştir. Analiz edilen aile politikalarının temel politika bileşenleri ailenin korunmasına yönelik politikalar, ailenin güçlendirilmesi politikaları, aile hayatını geliştirmeye yönelik politikalar ve iş-aile yaşamının uzlaştırılması politikaları olarak ele alınmıştır. Çalışmanın sonucunda, aile politikaları program, süreç ve siyaset boyutlarına göre değerlendirilmiş ve uygulanan politikaların analizi yapılmıştır. (Benzer çalışmalar için bkz. Ugyel ve O'Flynn, 2017; Checkland vd., 2023).

Bu çalışmada da Marsh ve McConnell'in geliştirmiş olduğu bu çerçeve kullanılarak Türkiye ile Sudan arasında tarımsal üretimin ve ticaretin artırılması amacıyla yapılan Türkiye ile Sudan Arasında İkili Tarımsal İşbirliği ve Ortaklığına İlişkin Anlaşması değerlendirilmektedir.

Çalışmada bu amaca ulaşabilmek amacıyla Meclis tutanaklarından, arşivden ve ilgili kaynaklardan yararlanılmıştır. Bu çerçevede TBMM'de anlaşmayla ilgili yapılan tartışmalar ve görüşmeler Meclis tutanakları üzerinden incelenmiştir. Yine konuyla ilişkili Resmi Gazetede yayımlanan kararlar, bakanlık raporları, iktidar açıklamaları ve diğer resmi belgeler taranmıştır. Ayrıca, anlaşma hakkında yazılmış akademik makaleler, raporlar, medya haberleri ve yorumlar, özellikle

---

politika sürecine katılan paydaşların ve uzmanların değerlendirmelerini dikkate almak için incelenmiştir. Bu kapsamda bir sonraki kısımda Türkiye'nin tarım politikaları alanında yeni bir politika girişimi olan bu anlaşmanın Marsh ve McConnell'in yukarıdaki politika başarısı boyutlarına göre analizinin bulgularına yer verilmektedir.

## **Bulgular**

Tarım, ekonomik sistemden ve gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak tüm ekonomilerde önemli bir yere sahiptir. Tarım sektörü, diğer ekonomik sektörlerden tam olarak ayrılmasa da tarımsal üretimin doğal koşullara bağlı olması, beslenme gibi zorunlu bir gereksinimi karşılaması ve toplumun bir bölümünün sosyal yaşamına ve ekonomik refahına ev sahipliği yapması gibi nitelikleriyle diğer ekonomik sektörlerden ayrılmaktadır. Tarım sektöründe, devletlerin tarım politikaları oluşturmalarının en önemli amacı ise tarımsal üretimin insan yaşamının sürdürülmesinde sahip olduğu stratejik önemdir. Bunun yanı sıra dünyanın hemen her yerinde devletler gıda güvencesi, üretimde verimlilik, piyasa istikrarı, ihracat geliri, kırsal istihdam olanaklarının artırılması ya da gelir artışını sağlayacak sosyo-ekonomik hedefler doğrultusunda üretim ve pazarlama süreçlerine yönelik politikalar oluştururlar. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde geleneksel ve modern sektörler arasında önemli bağlantıların olması tarımsal kalkınmayı yoksulluğun azaltılması için önemli bir araç haline getirmektedir (Dethier ve Effenberger, 2012).

Bu kapsamda uygulanan tarım politikalarının başarılı olup olmadığının değerlendirilmesi hayati bir öneme sahiptir. Nitekim tarım sektörüne yapılan yatırımların ve desteklerin amaçlanan hedeflere ulaşımına ulaşmadığının değerlendirilmesi, var olan kaynakların etkili ve verimli kullanılmasını sağlayacak ve çiftçilerin beklentilerini karşılayacak politikaların oluşturulmasına zemin hazırlayacaktır. Bu kısımda da Türkiye ile Sudan arasında imzalanan tarım anlaşması

---

sırasıyla Marsh ve McConnell'in geliştirmiş olduğu süreç, program ve siyaset boyutlarına göre değerlendirmektedir.

### **Süreç Boyutu: Politika Yeterli Bir Koalisyon Desteğine Sahip miydi?**

28 Nisan 2014 tarihinde Ankara'da imzalanan Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Sudan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İkili Tarımsal İşbirliği ve Ortaklığına İlişkin Anlaşma 22/04/2015 tarih ve 29334 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak anlaşmanın onaylanması uygun bulunmuştur. Bu kanun onaylanmadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisinin Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu ile Dışişleri Komisyonu bu anlaşmanın hükümlerini görüşmüşlerdir. Komisyonda hükümet temsilcileri olarak Dışişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı ve TİGEM Genel Müdürü ilgili anlaşma bağlamında söz alarak bu anlaşmanın Türkiye tarımına çeşitli açılardan yarar sağlayacağını belirtmişlerdir. Özellikle Sudan'da tarım yapmanın, ucuz enerji, iş gücü ve su kaynağının bol olmasından dolayı birtakım avantajlar sağlayacağını ifade etmişlerdir. Yine bu arazilerde ithal ettiğimiz ayçiçeğinin yüzde 59'unun, pamuğun yüzde 51'inin, susamın yüzde 40'ünün ve patatesin yüzde 89'unun burada üretilmesinin planlandığı dile getirilmiştir. Bu görüşlere karşıt olarak muhalefet ise Türkiye'nin dışarıya sermaye ihraç eden bir ülke olarak imkanlarının sınırlı olduğunu belirterek doğrudan yatırım yapılacak yerlerdeki dış ve iç güvenlik sorunlarının bu politikanın durumunu etkileyeceğini ifade etmiştir (TBMM KT, 2014). Ancak bu çekincelere rağmen, yine de komisyonda bulunun kişiler taslağın onaylanmasını uygun görmüş ve anlaşma kabul edilerek süreç tamamlanmıştır. Bu anlaşma uyarınca, yüzde 80'i TİGEM, yüzde 20'si Sudan'ın ortaklığıyla 2018 yılında Türk Sudan Uluslararası Tarım ve Hayvancılık Anonim Şirketi kurulmuştur (6648 sayılı İkili Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, RG: 4.4.2015/29334).

Şirketin kuruluş sürecine kadar muhalefet partileri, medya, sivil toplum kuruluşları ve diğer aktörler hiçbir şekilde yer almamıştır. Bu husus, politika başarısını etkileyen önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine bu durum, bir ülkedeki politika yapımının nasıl oluşturulduğunu da açık bir şekilde göstermektedir. Nitekim bu politika oluşturulurken, yukarıdan aşağıya yaklaşım biçiminde ortaya çıkmıştır. Yukarıdan aşağıya yaklaşım, kamu politikalarının uygulamaya geçirilmesiyle ilgili bir kavram olup temelde politikaların yapımında ve uygulanmasında üst düzey yöneticilerin etkin olmasını sağlamaya odaklanmaktadır (bu konudaki tartışmalar için bkz. Sabatier ve Mazmanian, 1980; Sabatier, 1986; Chand, 2011; Hupe 2014). Bu yaklaşıma göre politika hedeflerinin oluşturulmasında ve uygulanmasında temel aktör karar vericilerdir. Bu husus, politikanın başarısını yakından etkileyen yeterli koalisyon desteğinin alınması bakımından önemli bir yere sahiptir. Yine politika yapımında politika aktörlerinin yer alması bir ülkenin siyasal sistemi, karar alma biçimleri ve demokrasi anlayışıyla doğrudan ilişkilidir. Özellikle medya ve muhalif partiler bu anlaşmada da olduğu gibi politika ortaya çıkmadan bir katılım ve duruş sergilememiş, katılımı bir ihtiyaç olarak hissetmemiştir. Ancak anlaşmanın hükümleri uygulamaya geçemeyince bu iki aktör muhalif tavır sergilemeye başlamıştır. Bu durum, bir politikanın başarılı olabilmesini olumsuz etkilemekte ve kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasını zorlaştırmaktadır. Bir sonraki başlıkta bu anlaşma, politika başarısı boyutlarından bir diğeri olan program boyutuna göre değerlendirilmektedir.

### **Program Boyutu: Politika Amaçlanan Sonuçlara Ulaştı mı?**

Türkiye ile Sudan arasında yapılan tarım anlaşmasının program boyutu; politikanın hedeflere göre uygulanmasını, amaçlanan sonuçlara ulaşılmasını, kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasını ve bu politikanın kime yarar sağladığının incelenmesini içermektedir. Hatırlanacağı üzere Türkiye, 2014 yılında Sudan'da bu anlaşma

---

kapsamında 780 bin 500 hektar tarım arazisi kiralanmış ve bu arazide hem devlet hem özel sektörün tarımsal üretim yapması planlanmıştı. Bakanlar Kurulu'nun 9.11.2015 tarih ve 2015/8234 sayılı kararı ile onaylanan Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Sudan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İkili Tarımsal İşbirliği ve Ortaklığına İlişkin Anlaşmaya dayanarak sermayesinin yüzde 80'i Tarım Bakanlığı Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğüne, yüzde 20'si Sudan'a ait olarak Türk Sudan Uluslararası Tarım ve Hayvancılık Anonim Şirketi kurulmuştu. Bu ortak şirket aracılığıyla Sudan'da 12.500 hektar alanda örnek bir çiftlik kurulması ve Türk özel sektör firmalarının Sudan'da 5 bölgede 780.500 hektar alanda tarımsal yatırım yapmalarının teşvik edilmesi amaçlanmıştı.

Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçildikten sonra Tarım ve Orman Bakanlığı görevine getirilen Bekir Pakdemirli, Eylül 2018'de Sudan'a yaptığı ilk yurtdışı ziyaretinde, “Türkiye ile Sudan arasındaki tarım ve hayvancılık iş birliğinde önemli adımlar attık.” şeklinde konuşmuştu. Yine Bakan, Sudan'da helikopterle ve karadan tarım arazilerini gezdikten sonra şu ifadelerde bulunmuştu: “Sonunda arazimize kavuştuk ve şu anda buradayız. Kasım ayından itibaren bu araziye tamamen Sudan hükümetinden devralacağız.” (Yıldırım, 2023). Politikanın uygulamaya geçmesi konusunda önemli olan bu irade, şirketin kurulmasıyla da bütünleşmiş ve şirket yöneticileri bu işten dolayı ücret almaya başlamışlardır. Nitekim Sayıştay şirketin son yönetim kurulu üyelerinin Tarım Bakanlığı, TİGEM ve Maliye Bakanlığı bürokratları olduğunu açıklarken, şirketin tasfiye edildiği yıl yönetim kurulu üyelerinin 419'ar bin lira ücret aldığını belirtmiştir. Ayrıca 49 bin 718 TL müşavirlik ücreti, 259 bin 770 TL Sudan kira gideri, bin 250 TL aidat gideri, 4 bin 668 TL noter gideri, 2 bin 544 TL damga vergisi, 15 bin 265 TL amortisman gideri ödendiğini ifade etmiştir. Konuyla ilgili CHP Eskişehir Milletvekili Utku Çakırözer, TBMM Dışişleri Komisyonu'nda Dönemin Cumhurbaşkanı

yardımcısı ve TBMM Dışişleri Komisyonu Başkanı Fuat Oktay'a soru sormuş, Oktay ise bu konuda şu açıklamayı yapmıştır: "Sudan'da bir alan tahsis edildi ama Tarım Bakanlığı bu alanın yeteri kadar verimli olmadığıyla alakalı görüş bildirdi. Su, yer altı kaynakları toprağın kalitesiyle ilgili (...) Bunların görüşmesi bir yılı aştı. Sonra kaliteli bir arazinin verilmesiyle alakalı aşama aşama gidelim şeklinde (...) Ama iç karışıklıklarla birlikte, güvenlikle ilgili talep de vardı." Bu güvenlik talebiyle ilişkili olarak da Türkiye ve Sudan arasında, ikili tarımsal işbirliği ve ortaklığına ilişkin anlaşma kapsamında kurulan Türk Sudan Uluslararası Tarım ve Hayvancılık Anonim Şirketi, faaliyetlerine başlayamamıştır.

Bu bağlamda Meclis KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsleri) Komisyonu'nda konuşma yapan Türk Sudan Uluslararası Tarım ve Hayvancılık AŞ Yönetim Kurulu Başkanı, "Türkiye-Sudan Tarım Yürütme Komitesinin 20 Aralık 2021 tarihinde Ankara'da gerçekleşen üçüncü dönem toplantısında sermayeyle ilgili olarak durum değerlendirilmiş, Sudan tarafına bir an önce söz konusu pilot çiftlik için arazilerin şirkete tahsisinin gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiş; Sudan tarafınca, Sudan'da yeni bir hükûmet kurulma çalışmalarının devam ettiği, hükûmet kuruluşu tamamlandığında söz konusu arazilerin en kısa süre içerisinde teslim edileceğine ilişkin çalışmaların başlatılacağı belirtilmiştir. Ancak Sudan'da hâlihazırda hükûmet kuruluşu tamamlanamamıştır." bilgisini vermiştir (TBMM TD, D: 27, T: 9, O: 2, ss. 65-66). Diğer taraftan herhangi bir yatırım yapılmayan şirketin giderleri ise devam etmiştir. Türkiye ile Sudan arasında yapılan tarım anlaşması, politika başarısının program boyutuna göre değerlendirildiğinde, yukarıdaki açıklamalardan da görüleceği üzere hedeflenen amaçlara ulaşamamıştır.

Politikanın başarısız olmasının bir başka nedeni, şirket kurulurken veya politika oluşturulurken muhalefet partileri, medya, sivil toplum kuruluşları ve diğer aktörlerin sürece aktif olarak dahil edilmemesidir.

---

Bu aktörler, politikanın uygulanamayacağı anlaşıldığında gelişmelerden haberdar olmuş ve yasamanın kamu yönetimini denetlemesiyle bilgi sahibi olmuşlardır. Ancak bu aşamaya gelindiğinde, politika ile ilgili resmi anlaşmalar yapılmış, şirket kurulmuş, araziler yerinde gezilerek görülmüş ve hatta tahsis edilmiştir. Şirket yöneticileri atanmış ve maaşları ödenmiştir. Şirket Sudan'da aktif olarak tarımsal faaliyetlerde bulunmasa da politikanın program aşamasına geçilmiş ve şartlar yerine getirilmiştir. Bu durum, politikanın program aşamasının da değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir. Ayrıca bu tespit, politikanın program aşamasının başarısında sürecin başarılı olmasının da doğrudan etkili olduğunu açığa çıkarmaktadır.

Bu gelişmelerin bir sonucu olarak 1 Aralık 2023 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan "Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğünün bağlı ortaklığı olan Türk Sudan Uluslararası Tarım ve Hayvancılık Anonim Şirketinin tasfiyesi hakkındaki ekli Kararın yürürlüğe konulmasına, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 22' nci ve 38' inci maddeleri ile 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4 üncü maddesi gereğince karar verilmiştir." hükmüyle Sudan ile Türkiye arasında kurulan ortak şirketin tasfiyesi de gerçekleşmiştir. Tasfiye işlemleri ilgili mevzuat kapsamında yürütülerek ortaklık payından kaynaklı tüm hak ve yükümlülüklerin TİGEM'e devredileceği ifade edilmiştir. Ayrıca şirketin, 14/7/2021 tarihli ve 2021/362 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile ihdas edilen kadro ve pozisyonlarının iptal edilerek, 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) ve (II) sayılı cetvellerin ilgili bölümlerinden çıkarıldığı belirtilmiştir. Bir sonraki kısımda bu politikanın başarısı siyaset boyutuna göre incelenmektedir.

### **Siyaset Boyutu: Politika İktidarın Yönetim İşini Kolaylaştırdı mı?**

Bu kısımda Türkiye ile Sudan arasında yapılan tarım anlaşması, politika başarısının siyaset boyutuna göre değerlendirilmektedir. Bu boyutta önemli olan bu politika, iktidarın yönetim işini kolaylaştırdı mı

---

ve iktidarın yeniden seçilmesine katkı sağladı mı sorularına yanıt bulmaktır. Türkiye'de son yirmi yıldır aynı parti iktidarda olmasına rağmen, iktidarın politika alanında hem başarılı hem de başarısız uygulamaları olmuştur. Bu süreçte, başarısız olan politikaların, iktidarın tekrar seçilme şansını azaltmadığı ifade edilebilir. Ancak, tarım politikaları alanında kurumsallaşma sağlanamamıştır. Nitekim son yirmi yıl içerisinde Tarım Bakanlığı sekiz kez değişmiş ve bakanlık bürokratları da sık sık değişmiştir, bu da farklı tarım politikalarının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ayrıca bu süreçte iki başbakan ve beş bakan değişmiştir.

Sürece bakıldığında Türkiye ile Sudan arasında tarımsal işbirliği anlaşmasının yapıldığı 2014 yılında Tarım Bakanı Mehdi Eker, Recep Tayyip Erdoğan Cumhurbaşkanı ve Ahmet Davutoğlu da Başbakan'dı. Şirket kurulduğunda ise 2018'de Ahmet Eşref Fakıbaba Tarım Bakanı, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Başbakan ise Binali Yıldırım'dı. Başbakan ve bakanların değişmesi dönemine denk gelen bu süreçle ilgili olarak 2015-2017 yılları arasında Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı yapan Faruk Çelik, Türkiye ile Sudan arasındaki anlaşmanın bir siyasi başarısızlık olarak da okunabileceği anlamına gelen şu açıklamalarda bulunmuştur (Yıldırım, 2023):

Sudan'da tarım arazisi kiralanması haberlerde geçtiği gibi 2013 yılında Sn. Mehdi Eker'in Bakanlığı döneminde gerçekleşmiştir. Arazi 99 yıllığına TİGEM tarafından işletilmek üzere kiralanmıştır. Arazide tarım yapılması arazi teslimindeki süreçlerin uzaması nedeniyle Bakanlığım döneminde gerçekleşmemiştir. Bu nedenle de Bakanlığım döneminde arazi ile ilgili özel bir yapılanmaya gidilmemiştir, şirket vb. bir oluşum kurulmamıştır. 17 Ocak 2018'de Sn. Ahmet Eşref Fakıbaba'nın Bakanlığı döneminde TİGEM dışında bir şirket kurulmuş ve yönetim kurulu üyeliklerine atama yapılmıştır. Ancak, bakanlık ile ilgili olumsuz verilen haberlerde Fakıbaba'nın adı geçirilmeme politikası bu seferde es geçilmemiş. Sn. Pakdemirli'nin döneminde yönetim kurulu üyelikleri yenilenmiş, arazi de anlaşılan devralınmış.

Son Cumhurbaşkanlığı kararı ile şirket tasfiye edilmiş ve haklar TİGEM'e devredilmiştir. Kiralama ile ilgili bir kararda değişiklik bulunmamaktadır.

Görüldüğü üzere bu politika iktidarın işini kolaylaştırmamış ve genel tarım politikalarında da çeşitli sorunlar belirlemiştir. Örneğin değişen tarım politikalarına bağlı olarak, Türkiye tarımı genel olarak değerlendirildiğinde ülke tarımında 2000 yılından bu yana tarım arazileri, özellikle tarla bitkileri ve sebze ekim alanları azalmıştır. Aynı dönemde tarımsal üretim, hayvan sayısı ve verimlilikte artışlar kaydedilse de nüfus, göçmen ve turist sayılarındaki artış nedeniyle bu verimlilik artışları yetersiz kalmış ve ithalata sıklıkla başvurulmuştur. Bu durum hayvancılıkta da benzer şekilde görülmüş ve canlı hayvan ile kırmızı et ithalatı artmıştır. Sonuç olarak, 2000'den beri tarımın toplam ihracattaki payı ve GSYH'ye katkısı azalırken, ithalatın payı artmıştır (Detaylar için bkz. Yıldırım, 2022).

Bu gelişmeler, tarımsal ürünlerde arz-talep dengesinin bozulmasına ve tüketici fiyatlarının artmasına neden olmuştur. Diğer taraftan ithalat baskısı altına alınan üretici, kontrol edilemeyen girdi maliyetlerinin artmasına karşın, satış fiyatlarının düşük olması karşısında tarımsal üretimden çekilmiştir. Ayrıca tarım işletmelerinin çoğunun parçalı, dağınık ve küçük ölçekli tarım arazisine sahip olması, bu işletmelerin yeterli gelire sahip olamamasına neden olmuş ve üreticiler serbest piyasa ile rekabet edememiştir. Öte yandan yirmi yıldan beri genel tarım sayımının yapılmaması ve 6360 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemeler, tarım sektörünün yönetimini daha da zorlaştırmıştır.

Ancak gelinen noktada tüm bu gelişmeler, Türkiye'deki tarım politikalarının başarılı/başarısız olmasının iktidarın yeniden seçilmesine/seçilememesine etki etmediğini göstermektedir. Fakat mevcut tarım politikalarının da iktidarın popülaritesini artırdığını söylemek mümkün değildir.

---

## Tartışma ve Sonuç

Devletin yaptığı veya yapmadığı her şeyi kapsayan kamu politikaları, ülke yönetimlerinin toplumsal zorlukları ele aldığı, çeşitli sektörleri düzenlediği ve vatandaşların refahını teşvik ettiği önemli bir çerçeve olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda kamu politikası devlet faaliyetlerinin anlaşılması, karmaşık toplumsal sorunların tanımlanması, analiz edilmesi ve çözülmesi için yapılandırılmış bir yaklaşım sağlayarak tarım, sağlık, eğitim ve yoksulluk gibi temel alanlarda stratejiler geliştirmek ve bu alanlarda kaynakları etkili bir şekilde kullanmak için sistematik bir yol sunar. Devletler belirlemiş oldukları politikaları yasalar, yönetmelikler ve uygulama mekanizmaları aracılığıyla hayata geçirirler ve kamu yararını sağlamak amacıyla çeşitli standartlar belirlerler. Böylece toplumların geleceklerinin şekillenmesinde kamu politikaları hayati bir rol oynar. İşte bu noktada bu etkiyi artırmak için politikaların değerlendirilmesi bir şart olarak ortaya çıkar. Bu kapsamda politika değerlendirmeleri, politika başarısına veya başarısızlığına yol açan nedenlerin bir değerlendirmesini sağlar ve politika oluşturma, uygulama ve sonuçlar arasındaki bağlantıların nasıl iyileştirileceğine katkıda bulunarak politika tasarımını iyileştirmek ve hesap verebilirliği artırmak için politikaların incelenmesini kapsar (Leong ve Howlett, 2022).

Burada cevaplanması gereken en önemli soru, bir politikanın başarısının veya başarısızlığının nesnel kriterlerle açıklanıp açıklanamayacağıdır. Özellikle bu durum, farklı siyasi bakış açıları, siyasetçiler, siyasal partiler, ideolojiler, sivil toplum kuruluşları, medya ve dini inanç gibi farklı faktörler işin içine girdiğinde kimin için başarı/başarısızlık konusu daha da karmaşık bir hal almaktadır (McConnell, 2017). Görüldüğü üzere kamu politikalarının değerlendirme süreci ve ölçütleri önemli bir sorun alanı olarak belirmektedir. Gündelik hayatımıza baktığımızda da politika yapımcılar genellikle yapmış oldukları politikanın başarılı olduğunu belirtirken,

muhafif partiler ise genellikle bu politikanın başarısız olduğunu ifade ederler (Compton, 2019). Dolayısıyla bir politikanın başarılı veya başarısız olarak değerlendirilebilmesi için sistematik bir çerçeveye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda Marsh ve McConnell (2010) "Towards a Framework for Establishing Policy Success" başlıklı çalışmalarında, Bovens ve Hart'ın (1998) program ve siyaset ikilemine süreç boyutunu da ekleyerek geliştirdikleri çerçeve, politikaların değerlendirilmesinde önemli ve sık kullanılan bir araç olarak ortaya çıkmaktadır (McConnell, 2010). Ancak değerlendirme kriterlerinin farklı toplumlarda ve durumlarda kullanılmasında uyumlaştırmaya ve geliştirmeye ihtiyaç bulunmaktadır (Ugyel ve O'Flynn, 2017; Checkland vd., 2023).

Bu çalışmada da 2014 yılında Türkiye ile Sudan arasında imzalanan Türkiye ile Sudan Arasında İkili Tarımsal İşbirliği ve Ortaklığına İlişkin Anlaşması politika değerlendirmelerinde bugüne kadar en çok kullanılan ve atıf yapılan Marsh ve McConnell'in politika başarıları çerçevesine (süreç, program ve siyaset) göre analiz edilmiştir. Bu kapsamda süreç boyutunda politika yapımına katılımın yeterli olmaması, program boyutunda amaçlanan hedeflere ulaşamaması ve siyaset boyutunda ise bu anlaşmanın iktidarın popüleritesini etkilememesi ve tekrar seçilmesine katkı yapmaması bu politikanın başarısız olarak değerlendirilebileceğini göstermektedir.

Buradan çıkarılabilecek diğeri bir sonuç, Türkiye'de tarım politikaları oluşturulurken dikkat edilmesi gereken hususların açıklığa kavuşmasıdır. İlk olarak tarım politikaları hiçbir şekilde deneme yanılma yoluyla oluşturulmamalıdır. İkincisi yapılan politikalar, ülke tarımının sosyal boyutunu, özgün koşullarını ve yapısal sorunlarını mutlaka dikkate almalıdır. Üçüncüsü tarım politikaları, sektör bileşenlerinin etkin katılımıyla yapılabilecek bir anlayışla oluşturulmalıdır. Son olarak ise tarım sektörüne harcanan emek ve kaynakların etkili ve verimli kullanılabilmesi için politika

---

değerlendirmelerinin sıklıkla ve objektif şekilde yapılması gerekmektedir. Bu konuyla ilişkili olarak Türkiye’de politika başarısı/başarısızlığı üzerine yeterli çalışmaların yapılmadığını da söylemek mümkündür. Bu konuda Marsh ve McConnell’in politika başarısı çerçevesinin kamu politikalarını bilimsel olarak değerlendirmeye imkân verdiğini söylemek mümkündür. Ancak, bu konuda daha fazla ampirik çalışmanın yapılması gereklidir.

## Kaynakça

- Borras, S. M., Hall, R., Scoones, I., White, B., ve Wolford, W. (2011). Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction. *The Journal of Peasant Studies*, 38(2). 209-216. <https://doi.org/10.1080/03066150.2011.559005>
- Borras, S., ve Franco, J. (2014). From threat to opportunity? Problems with the idea of a "Code of conduct" for land-grabbing. *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 13. 507.
- Borras Jr, S. M., Mills, E. N., Seufert, P., Backes, S., Fyfe, D., Herre, R., ve Michéle, L. (2020). Transnational land investment web: land grabs, TNCs, and the challenge of global governance. *Globalizations*, 17(4). 608-628. <https://doi.org/10.1080/14747731.2019.1669384>.
- Bovens, M., ve Hart, P. T. (1998). *Understanding policy fiascoes*. Transaction publishers.
- Chand, B. (2011). Public policy: Implementation approaches. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1744286>
- Checkland, K, Coleman, A, Hammond, J, Macinnes, J., vd. (2023). Success" in policy piloting: Process, programs, and politics. *Public Administration*, 101(2). 371-744. <https://doi.org/10.1111/padm.12790>
- Compton, M. E., Luetjens, J., ve Hart, P. T. (2019). Designing for policy success. *International Review of Public Policy*, 1(1:2). 119-146. <https://doi.org/10.4000/irpp.514>
- Çevik, H. H. (1988). Kamu politikaları analizi çalışmaları üzerine Türkiye açısından bir değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(2). 103-112.
- De Schutter, O. (2011). How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland. *The Journal of Peasant Studies*, 38(2). 249-279. <https://doi.org/10.1080/03066150.2011.559008>
- Dethier, J. J. ve Effenberger, A. (2012). Agriculture and development: A brief review of the literature. *Economic Systems*, 36(2). 175-205. <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2011.09.003>
- Dye, T. (1987). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- FitzGerald, C., O'Malley, E., ve Broin, D. Ó. (2019). Policy success/policy failure: A framework for understanding policy choices. *Administration*, 67(2). 1-24. <https://doi.org/10.2478/admin-2019-0011>
- Gedikkaya, F. G. (2018). Türkiye'de aile politikaları: 2003-2018 dönemi üzerine analiz. [Yayımlanmamış Doktora Tezi]. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
-

- Gedikkaya, F. G. (2020). Politika başarısı ve başarısızlığı: Politika değerlendirme sürecinde nesnel kriterler mümkün mü?. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 10(2). 159-181.
- Hupe P, Hill M., ve Nangia, M. (2014). Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. *Public Policy and Administration*, 29(2). 145-163. <https://doi.org/10.1177/0952076713517520>
- Jurkevics, A. (2022). Land grabbing and the perplexities of territorial sovereignty. *Political Theory*, 50(1). 32-58. <https://doi.org/10.1177/00905917211008591>
- Leong, C., ve Howlett, M. (2022). Policy learning, policy failure, and the mitigation of policy Risks: Re-thinking the lessons of policy success and failure. *Administration & Society*, 54(7). 1379-1401. <https://doi.org/10.1177/00953997211065344>
- Mackie, K. (2015). Success and failure in environment policy: The role of policy officials. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3). 291-304. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12170>
- Margulis, M., McKeon, N., ve Borrás, S. (2013). Land grabbing and global governance: Critical perspectives. *Globalizations*, 10(1). 1-23. <https://doi.org/10.1080/14747731.2013.764151>
- Marsh, D., ve McConnell, A. (2010). Towards a framework for establishing policy success. *Public administration*, 88(2). 564-583. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01805.x>
- McConnell, A. (2010). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of public policy*, 30(3). 345-362. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>
- McConnell, A. (2017). Policy success and failure. İçinde B.G. Peters (Ed.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.137>
- Özkesen, M. M. (2023). Dynamics of international land deals in the 2000s: The case of Turkey. *AYBU Business Journal*, 3(1). 22-35.
- Sabatier, P., ve Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy studies journal*, 8(4). 538-560. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, 6(1). 21-48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>
-

TBMM Tutanak Dergisi, D: 27, T: 9, O: 2, 31.05.2022.

[https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon\\_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2965](https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2965)

TBMM Kanun Tasarısı (2014). Türkiye Cumhuriyeti hükümeti ile Sudan Cumhuriyeti hükümeti arasında ikili tarımsal işbirliği ve ortaklığına ilişkin anlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğuna dair kanun tasarısı ve dışişleri komisyonu raporu.  
<https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss686.pdf>

Türkiye Cumhuriyeti hükümeti ile Sudan Cumhuriyeti hükümeti arasında ikili tarımsal işbirliği ve ortaklığına ilişkin anlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğuna dair kanun. No: 6648, RG: 4.4.2015/29334,  
[https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc099/kanuntbmmc099/kanuntbmmc09906648.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc099/kanuntbmmc099/kanuntbmmc09906648.pdf)

Ugyel, L., ve O'Flynn, J. (2017). Measuring policy success: Evaluating public sector reform in Bhutan, *International Journal of Public Administration*, 40(2). 115-125.  
<https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1076466>

Yang, B., ve He, J. (2021). Global land grabbing: A critical review of case studies across the world. *Land*, 10(3). 324. <https://doi.org/10.3390/land10030324>

Yıldırım, A. E. (2023). Sudan'da kiralanan bir karış tarım arazisi yok,  
<https://www.tarimdunyasi.net/haber/sudanda-kiralanan-bir-karis-tarim-arazisi-yok/>

Yıldırım, A. E. (2023). Faruk Çelik'ten Sudan açıklaması,  
<https://www.tarimdunyasi.net/haber/faruk-celikten-sudan-aciklamasi/>

Yıldırım, C. (2022). *Türkiye'de Tarım Sektörünün Yönetimi*. Yeni İnsan Yayınevi

## **YAZAR BEYANI**

### ***Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı***

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

### ***Yazar Katkıları***

Cuma Yıldırım: Katkı oranı %100

### ***Çıkar Çatışması***

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

---